

Grundprobleme der Staatsverschuldung*

Von Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Mit dem Hochschnellen der Defizite in den öffentlichen Haushalten seit Mitte der 70er Jahre¹ hat das Thema „Staatsverschuldung“ in der Bundesrepublik wieder zunehmende Beachtung gefunden. Zugleich mehren sich die warnenden Stimmen. *Püttner* weist in seiner hier zu besprechenden Studie mit Recht darauf hin, daß es noch vor wenigen Jahren „ausgesprochen schwierig“ war, die jetzt stärker aufkommende und auch von ihm vertretene Auffassung von der Bedenklichkeit der Kreditfinanzierung „selbst einer kritischen und zur Vorsicht neigenden Hörschaft nahezubringen“ (S. 5); solche Versuche sind allerdings auch in jener Zeit durchaus unternommen worden².

1. Zur Notwendigkeit eines fächerübergreifenden Ansatzes

Das Thema „Staatsverschuldung“ ist seiner Natur nach nur durch fächerübergreifende Arbeitsweise in den Griff zu bekommen; seine befriedigende Behandlung setzt deshalb die Bereitschaft des Bearbeiters voraus, den Rubikon zum Nachbargbiet zu überschreiten, eine Bereitschaft, die bei Wirtschaftswissenschaftlern bisher stärker ausgeprägt zu sein scheint als bei Juristen. So kommt es, daß die Diskussion von Vertretern der Wirtschaftswissenschaften beherrscht wird, während die Rechtswissenschaft, insbesondere auch die Staatsrechtslehre, noch nachhinkt. Zugegeben: Staatsrechtler haben es hier schwerer; Volkswirtschaftslehre, insbes. Finanzwissenschaft, haben das Verschuldungsproblem seit Jahrhunderten höchst vielschichtig, in zentralen Fragen auch überaus streitig, behandelt, so daß bereits die bloße Kenntnisnahme vom wirtschaftswissenschaftlichen Streitstand für den Juristen (zeitlich und methodisch) aufwendig ist. Dagegen kann der Wirtschaftswissenschaftler sich relativ leicht einen Überblick über die wichtigsten rechtlichen Vorschriften, insbes. die des Grundgesetzes, verschaffen³. Trotz dieser hohen Zugangsschwelle sollte die Staatsrechtslehre die Ohren vor der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion nicht verschließen oder gar versuchen, diese Beschränkung unter Berufung auf eine (wie immer zu definierende) „rein juristische Methode“ noch eine Art höhere Weihe der Methodenreinheit zu geben. Die fächerübergreifende Problematik des Themas läßt vielmehr nur die Alternativen: Entweder die Staatsrechtslehre nimmt vom wirtschaftswissenschaftlichen Streitstand und damit von der Behandlung der Probleme, die auch *sein* Vorverständnis sowohl bei der juristischen Auslegung als auch bei der rechtspolitischen Fortentwicklung steuern, Kenntnis (was keineswegs gleichzusetzen ist mit der unkritischen

Übernahme bestimmter Positionen), oder sie läßt das Thema überhaupt beiseite. Tertium non datur! Den Ausweg der Abstinenz ist die Staatsrechtslehre in den vergangenen Jahrzehnten nur zu häufig gegangen – und zwar nicht nur hinsichtlich des Themas Staatsverschuldung, sondern in Bezug auf den gesamten Bereich der öffentlichen Finanzen, der, worauf *Püttner* (S. 6, 9) ausdrücklich hinweist, oft aus ihrer Betrachtung ausgeblendet blieb⁴. Angesichts der zunehmenden Bedeutung gerade dieses Bereiches und der historischen Erfahrung, daß sich in den Staatsfinanzen häufig die allgemeine politische Entwicklung wie durch eine Lupe vergrößert widerspiegelt und daß insbes. Staatskrisen häufig zuerst als Finanz- und Wirtschaftskrisen in Erscheinung treten, ist die stiefmütterliche Behandlung der Finanzwirtschaft durch die Staatsrechtslehre sachlich in gar keiner Weise mehr vertretbar. Vor dem Hintergrund dieses juristischen Nachholbedarfs ist die Arbeit von *Püttner* schon deshalb verdienstvoll, weil sie das Problem der Staatsverschuldung überhaupt thematisiert und dadurch der juristischen Diskussion fruchtbare Anstöße vermittelt. Die Nachweise über die notwendige Berücksichtigung wirtschaftswissenschaftlicher Erwägungen sind bei *Püttner* zwar spärlich. Das gilt auch für die Nachweise aus dem juristischen Schrifttum, erklärt sich aber aus der Konzeption als Vortrag. Im übrigen ist offensichtlich, daß sich an zahlreichen Stellen von *Püttners* Ausführungen Debatten widerspiegeln, die er mit wirtschaftswissenschaftlichen Kollegen geführt hat.

2. Art. 109 Abs. 2 GG

Die beiden für die öffentliche Verschuldung zentralen Vorschriften des Grundgesetzes sind Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2. Art. 109 Abs. 2, der durch das 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 581) – gleichzeitig mit dem Erlaß des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (BGBl. I S. 582) – eingeführt worden ist, verpflichtet Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Da zur Haushaltswirtschaft auch die staatliche Einnahmeseite gehört, erfaßt Art. 109 Abs. 2 GG auch die Kreditaufnahme⁵. Der Schlüsselbegriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ist wirtschaftswissenschaftlicher Herkunft. Art. 109 Abs. 2 GG stellt den klassischen Fall einer Rezeption wirtschaftlicher Vorstellungen durch die (Verfassungs-)Rechtsordnung dar⁶ mit der Folge, daß Art. 109 Abs. 2 GG ohne die Einbeziehung wirtschaftswissenschaftlicher Zusammenhänge gar nicht verstanden, geschweige denn sinnvoll interpretiert werden kann⁷. Hier wird die oben getroffene Feststellung, daß die Behandlung der Staatsverschuldung nicht ohne Heranziehung wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse möglich ist, besonders deutlich⁸. Art. 109 Abs. 2 GG

* Zugleich Besprechung von *Günter Püttner*, Staatsverschuldung als Rechtsproblem. Ein verfassungsrechtliches Plädoyer gegen die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte. Erw. Fassung eines Vortrags vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 2. 7. 1980, *Walter de Gruyter*, 1980, 26 S., DM 12,-. Die Seitenzahlen im Text beziehen sich, wenn nichts Abweichendes vermerkt ist, auf diese Veröffentlichung.

1 Überblick bei *Borell/Stern*, Finanzpolitik am Scheideweg. Schulden- und Ausgabenentwicklung erfordern Einsparungen, 1980 (Nr. 47 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e. V.), S. 9 ff.

2 Vgl. z. B. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*. Zur gegenwärtigen Problematik der Staatsverschuldung (Verf. *Hans Herbert v. Arnim*), Nr. 1 der Reihe „Stellungnahmen“, Sept. 1968. Darin findet sich auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft* vom 23. 7. 1968, Kriterien und Konsequenzen der Staatsverschuldung, Bulletin der Bundesregierung 1968, S. 860, welches einer Ausweitung der Kreditfinanzierung seinerzeit erheblichen Vorschub leistete.

3 Vgl. als Beispiel: *Ehrlicher*, Grenzen der öffentlichen Verschuldung, Wirtschaftsdienst 1979, S. 393 (393 f.). Besonders bietet sich natürlich eine *Zusammenarbeit* von Juristen und Volkswirten an. So stammt eine jüngst veröffentlichte eindruckliche Behandlung des Themas „Staatsverschuldung und Verfassung“ aus der Feder eines solchen Teams: *Brenner/Haury/Lipp*, FA 1980, S. 236-255.

4 *Isensee*, FS Ipsen, 1977, S. 409 (412), spricht gar von einer „Finanzblindheit“ der Staatsrechtslehre.

5 *Vogel/Wiebel*, BK, Zweitearb. des Art. 109 GG (1971), RdNr. 40; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht (Loseblatt-Kommentar), Art. 109, RdNr. 5; *Wiebel*, BK, Zweitearb. des Art. 115 GG (1978), RdNr. 95.

6 Dazu v. *Arnim*, Volkswirtschaftspolitik, 3. Aufl., 1980, S. 39 f., 143 ff.

7 Statt vieler: *Vogel/Wiebel* (Fußn. 5), RdNr. 140.

8 Die Angewiesenheit der Jurisprudenz auf die Wirtschaftswissenschaften (was, wie schon betont, allerdings nicht gleichbedeutend ist mit der unkritischen Übernahme bestimmter dogmatischer Positionen der Wirtschaftswissenschaften) kommt z. B. auch darin zum Ausdruck, daß die beiden vorliegenden Kommentare zum Stabilitätsgesetz Gemeinschaftsarbeiten von Juristen und Volkswirten sind. Der eine Kommentar stammt von dem Öffentlichrechtler *Stern* und den Wirtschaftswissenschaftlern *Münch* und *Hansmeyer*, der andere von *Alex Möller* herausgegebene Kommentar ist die Arbeit eines Teams von fünf Wissenschaftlern, teils Juristen, teils Volkswirten.

geht von der Erkenntnis aus, daß die staatliche Haushaltswirtschaft die gesamtwirtschaftliche Lage wesentlich beeinflussen kann, und verlangt von Bund und Ländern, diese Beeinflussungsmöglichkeit zur Herbeiführung möglichst guter gesamtwirtschaftlicher Ergebnisse zu nutzen. Dies setzt die Fähigkeit, die gesamtwirtschaftliche Lage und ihre voraussichtliche Entwicklung zu bestimmen (bzw. die Erkenntnis der beschränkten Fähigkeit dazu), voraus, ebenso wie die Vorstellung von der gesamtwirtschaftlichen Auswirkung alternativer Haushaltsgestaltungen⁹.

Die ursprüngliche Interpretation des Art. 109 Abs. 2 GG geht dahin, der Staat habe in der konjunkturellen Rezession, die durch eine Unterbeschäftigung der Kapazitäten gekennzeichnet ist, „deficit spendig“ zu betreiben, d. h. Ausgaben (statt mit Steuern) mit früher angesammelten Überschüssen („Konjunkturausgleichsrücklage“) oder mittels öffentlicher Kredite zu finanzieren, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auszuweiten, während er in der Phase der konjunkturellen Überhitzung weniger oder gar keine neuen Kredite aufnehmen, sondern früher aufgenommene Kredite zurückzahlen oder finanzielle Mittel in der Konjunkturausgleichsrücklage stilllegen müsse („surplus saving“), um eine dämpfende Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu erzielen¹⁰. Dies ist der Kerngedanke der auf den Lehren von *John Meynard Keynes*¹¹ aufbauenden antizyklischen Finanzpolitik¹². Man hat dabei teilweise unterstellt, daß Phasen konjunktureller Überhitzung und konjunktureller Unterkühlung gleichmäßig aufeinander folgen, so daß Kreditaufnahme und -rückzahlung bzw. Geldstilllegung sich über den Konjunkturzyklus hinweg in etwa ausgleichen. Interessant ist, daß sich nach dieser Vorstellung nur kurzfristig eine Abweichung vom (materiellen) Haushaltsausgleich ergibt: Da im Boom die Steuereinnahmen die Ausgaben übersteigen, in der Rezession dagegen dahinter zurückbleiben, ergibt sich mittelfristig in etwa ein Ausgleich von Defiziten und Überschüssen (Gedanke des „zyklischen Budgetausgleichs“¹³). Fraglich aber ist, ob die dabei unterstellte Symmetrie der konjunkturellen Auf- und Abbewegungen sich tatsächlich einstellt, oder ob nicht entweder die Boomphasen, oder umgekehrt die Unterkühlungsphasen über lange Zeit sehr viel stärker ausgeprägt sind, so daß auch über den Konjunkturzyklus hinweg kein materieller Haushaltsausgleich mehr eintritt. Hält man auch im Falle des Überwiegens der Rezessionsphasen an der Interpretation des Art. 109 Abs. 2 GG im Sinne der antizyklischen Fiskalpolitik fest, dann folgt daraus die Tendenz zu einer ständigen Zunahme der Staatsverschuldung. Solche Gegebenheiten hatte *Keynes* in der Tat unterstellt. Er war – die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise vor Augen – davon ausgegangen, die modernen (privat-)kapitalistischen Volkswirtschaften hätten wegen chronischen Mangels an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage vorwiegend mit unzureichender Auslastung der Produktionskapazitäten und Arbeitslosigkeit zu kämpfen. In Fortentwicklung des *Keynes'schen* Konzepts prägte *Alvin Hansen* das Wort von der „säkularen Stagnation“, welche die reifen westlichen Industrieländer kenn-

zeichne¹⁴. Aufgabe des Staates sei es deshalb, den chronischen Nachfragemangel durch ständiges deficit spending zu kompensieren.

In den ersten gut zwanzig Jahren der Bundesrepublik zeigte sich allerdings eine ganz andere Lage. Die Entwicklung war nicht durch Nachfragemangel gekennzeichnet, im Gegenteil: nach Abbau der ursprünglich sehr hohen durch Kriegszerstörung und Flüchtlingszuwanderung hervorgerufenen Arbeitslosenzahl bestand seit 1960 – neben weitgehender Auslastung der sächlichen Produktionsfaktoren – auch Vollbeschäftigung der Arbeitskräfte. Bis 1972 waren, wenn man einmal von der 1967er Rezession abieht, Arbeitslosenquoten von nur um 1 v. H. zu verzeichnen.

Seitdem hat das Hochschnellen der Arbeitslosenzahlen die Frage aber wieder aufkommen lassen, ob unsere Volkswirtschaft nunmehr nicht doch zur säkularen Stagnation neige mit der Folge, daß eine andauernde staatliche Kompensationspolitik geboten sei. Diese Position wird heute in der Bundesrepublik vornehmlich noch von den Gewerkschaften und ihnen nahestehenden wissenschaftlichen Gruppierungen und Institutionen vertreten¹⁵.

Die Gegenansicht argumentiert dahin, eine Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch defizitfinanzierte zusätzliche Staatsausgaben müsse weitgehend wirkungslos verpuffen. Die gesamtwirtschaftliche Schwäche habe ihre Ursachen nämlich weniger im Nachfragemangel, sie sei vielmehr vornehmlich kosten- und strukturbedingt: Überstarke Lohnsteigerungen und Steuer- und sonstige Abgabenerhöhungen, verbunden mit einer Fülle von weiteren administrativen Auflagen und Bindungen, hätten dazu geführt, daß unternehmerische Initiative sich immer weniger lohne; kennzeichnend dafür sei ein starker Rückgang der Investitionsquote und – daraus folgend – eine unzureichende Erweiterung der Produktionskapazitäten. Ein durch öffentliche Kreditaufnahme finanzierter staatlicher Nachfragestoß durch zusätzliche Ausgabenprogramme könne allenfalls kurzfristig eine erhöhte Auslastung der vorhandenen Kapazitäten, die zur Sicherung (des Wachstums und) der Beschäftigung notwendige Ausdehnung der privaten Investitionen aber allenfalls über starke Preissteigerungen bewirken (sofern diese nämlich dazu führten, daß die Unternehmenserlöse schneller zunehmen als die Unternehmenskosten). Und auch wenn diese Voraussetzung vorliege, sei – angesichts der dann unweigerlich zu erwartenden (und von den Unternehmen gedanklich auch schon vorweggenommenen) Stabilisierungskrisen – eine Ausdehnung der Investitionen mittelfristig nicht zu erwarten und sogar kurzfristig ungewiß. Hinzu komme, daß durch die hohen staatlichen Kreditaufnahmen das Zinsniveau überhöht werde, wodurch die Unternehmen erst recht von weiteren Investitionen abgehalten und ihrerseits umgekehrt dazu veranlaßt würden, finanzielle Mittel in hochverzinslichen staatlichen Titeln anzulegen. Diese – hier gewiß nur in groben Strichen nachzuzeichnende und auch mit Modifikationen vertretene – Diagnose kann als die heute (Frühjahr 1981) in der Bundesrepublik wohl herrschende angesehen werden. Sie wird vom gesamtwirtschaftlichen Sachverständigenrat¹⁶, von der Bundesbank¹⁷,

9 So auch *Wiebel* (Fußn. 5), RdNrn. 99 ff.

10 So im Anschluß an die Begründung des Regierungsentwurfs (BT-Drucks. V/890, S. 11) die einschlägigen Kommentierungen zu Art. 109 GG, z. B. *Piduch* (Fußn. 5), Einführung, S. 9, und Art. 109 GG, RdNr. 24; *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar, 1979, Art. 109, RdNr. 24; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Grundgesetz, 5. Aufl., 1980, Art. 109, RdNr. 9.

11 *Keynes*, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 1936.

12 Dazu v. *Arnim*, Volkswirtschaftspolitik (Fußn. 6), S. 173 ff. m. w. N.

13 Vgl. *Neumark*, Grundzüge und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung. Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 1952, S. 606 (637).

14 *Hansen*, Economic Progress and Declining Population Growth, American Economic Review 29 (1939), S. 4.

15 Vgl. vor allem die Beiträge in: WSI-Mitteilungen Heft 1/1981, z. B. *Ewald Nowotny*, Funktionale Finanzpolitik und öffentliche Verschuldung, WSI 1981, S. 15; ferner *Böttger/Gretschmann/Huppertz*, Kompensatorische Finanzpolitik als Vollbeschäftigungsstrategie, Wirtschaftsdienst 1981, S. 151.

16 Jahresgutachten (JG) 1980/81, Tz. 317 ff.

17 Geschäftsbericht für das Jahr 1980, S. 18 f.

von der Mehrheit der Konjunkturforschungsinstitute¹⁸ und von der Mehrzahl der Wissenschaftler¹⁹ vertreten.

Für den um die Auslegung des Art. 109 Abs. 2 GG bemühten Staatsrechtler sind die verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Konzeptionen, so verwirrend sie zuerst auch scheinen mögen, keinesfalls nur theoretische Spieleleien. Die Verpflichtung der öffentlichen Haushaltswirtschaft auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht verlangt eine Interpretation dieses Begriffes, und diese hängt davon ab, welche der genannten Konzeptionen man als zutreffend zugrundelegen muß. Mit anderen Worten: Trifft die zuletzt genannte Auffassung in der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Lage zu, würde eine forcierte staatliche Kompensationspolitik die Lage nur noch weiter verschlechtern. Sie würde nämlich die Preissteigerungen verstärken, ohne für den Beschäftigungsstand etwas zu erreichen, ganz zu schweigen von den haushaltsmäßigen Bedenken gegen eine forcierte Kreditaufnahme. Es ist offenbar, daß dies *nicht* der Sinn des Art. 109 Abs. 2 GG sein kann.

Damit stellt sich die Frage nach einer Neuorientierung (oder doch Ergänzung) der Auslegung des Art. 109 Abs. 2 GG. Die Vorschrift ist, wie bereits gesagt, ursprünglich ganz überwiegend im Sinne des Gebots einer antizyklischen Fiskalpolitik verstanden worden²⁰. Andererseits ist von Anfang an auch hervorgehoben worden, daß die Einfügung des Art. 109 Abs. 2 ins Grundgesetz keine Festschreibung des wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisstandes auf diesen Zeitpunkt (1967) bewirken könne, sondern die Interpretation der Vorschrift gegenüber neuen wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen offenbleibe²¹. Die neue Erkenntnis, die ihrerseits von der Erfahrung der begrenzten Wirkung des massiven staatlichen deficit spending seit Mitte der 70er Jahre angeregt worden ist²², besteht aber darin, daß es gesamtwirtschaftliche Konstellationen gibt, in denen der Versuch, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach den Regeln der antizyklischen Politik auszuweiten, in die Irre führt. Die Folgerungen aus diesen Zusammenhängen für die Auslegung des Art. 109 Abs. 2 GG, die *Brenner/Haury/Lipp* in dem bereits angeführten Beitrag hervorheben²³ und die vereinzelt auch im sonstigen juristischen Schrifttum schon anklingen²⁴, bei *Püttner* aber noch nicht berücksichtigt sind, gehen dahin, daß in solchen Situationen zusätzliche Staatsausgaben, die nach den Regeln der antizyklischen Fiskalpolitik durch Kreditaufnahme finanziert werden, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne des Art. 109 Abs. 2 GG *zuwiderlaufen*. Diese Zusammenhänge hätten sich gerade für *Püttner* als fruchtbringend erweisen können, bieten sie doch einen Ansatz, von dem aus sein Plädoyer „des Juristen“ (S. 6) gegen die Staatsverschuldung, welches er nur verfassungspolitisch glaubt begründen zu können, sich möglicherweise auch verfassungsrechtlich hätte untermauern lassen²⁵.

3. Das Verhältnis von Art. 109 Abs. 2 GG zu Art. 115 GG

Püttner stößt allerdings zu einer Erörterung des Art. 109 Abs. 2 GG nicht vor, weil er davon ausgeht, Art. 115 GG sei *lex specialis* für die Staatsverschuldung (S. 12) mit der Folge, daß es auf Bundesebene (neben Art. 115 GG) „keine weitere Vorschrift“ gebe, „die gegenüber der Verschuldungspolitik hemmend eingreifen“ könne (S. 20). Diese nicht näher begründete Auffassung leitet *Püttner* anscheinend aus der – in der Tat höchst mißverständlichen – Formulierung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG ab. Nach dieser – durch das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 357) im Zuge der Finanzreform umgestalteten – Vorschrift dürfen die „Einnahmen aus Krediten . . . die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

Die Frage, ob Art. 109 Abs. 2 GG auch innerhalb der von Art. 115 GG gesetzten Grenze Wirkung entfaltet, war von Anfang an Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzung. Bei unvoreingenommener Betrachtung kann der Wortlaut des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG in der Tat den Eindruck vermitteln, bis zur Höhe der Investitionsausgaben sei eine staatliche Kreditaufnahme verfassungsrechtlich *stets*, insbes. auch unabhängig von den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zulässig, und zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts könne diese Grenze auch überschritten werden. Die allgemeine Vorschrift des Art. 109 Abs. 2 GG würde dann durch Art. 115 Abs. 1 GG als Spezialnorm verdrängt. Diese Auslegung widerspricht aber der erklärten Absicht des Verfassungsgebers der Finanzreform, welcher als selbstverständlich davon ausging, daß Art. 109 Abs. 2 GG auch weiterhin für die Kreditaufnahme gilt²⁶. Schon während des Verfassungsänderungsverfahrens war indes darauf hingewiesen worden, daß der Wortlaut des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG n. F. die Absicht des Verfassungsgebers nur unvollkommen zum Ausdruck bringe und deshalb zu der besagten Mißinterpretation geradezu einlade; daran war der verfassungspolitische Vorschlag geknüpft worden, die vorgesehene Vorschrift ersatzlos entfallen zu lassen²⁷, ein Vorschlag, der allerdings nicht aufgegriffen wurde. Die Tatsache, daß *Püttner* jenem Mißverständnis erlegen ist²⁸, bestätigt die damalige Warnung. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG sollte aber in Übereinstimmung mit der Absicht des Gesetzgebers nicht als *lex specialis* verstanden werden, die Art. 109 Abs. 2 GG verdrängt; Art. 109 Abs. 2 GG muß vielmehr auch innerhalb des von der Höhe der Investitionen markierten Kreditrahmens verfassungsrechtliche Bremswirkung entfalten können. Dies folgt vor allem aus dem Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, welcher dahin geht, der Kreditfinanzierung *zusätzliche* Grenzen zu setzen²⁹, aber keinesfalls dahin, die aus Art. 109 Abs. 2 GG ohnehin folgende Begrenzung zu beseitigen. Auch der Wortlaut der Vor-

18 Frühjahrsgutachten vom 10. 4. 1981, hektographiertes Typoskript.

19 Statt vieler: *Ehrlicher*, Grenzen der Staatsverschuldung, FS Haller, 1979, S. 27 (41 ff.); *Brenner/Haury/Lipp*, FA 1980, S. 236 (246 ff.).

20 Oben zu Fußn. 10.

21 *Alex Möller*, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., 1969, Art. 109 GG, RdNr. 10 m. w. N. Bedenklich deshalb *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz* (1979), Art. 109, RdNr. 24 a. E., wo die von den Monetaristen geforderte Enthaltung antizyklischer Fiskalpolitik *stets* für mit Art. 109 Abs. 2 GG unvereinbar gehalten wird.

22 Hier zeigt sich die Berechtigung der Feststellung von *Max Weber*, daß in den Sozialwissenschaften „der Anstoß zur Aufrollung wissenschaftlicher Probleme erfahrungsgemäß regelmäßig durch praktische ‚Fragen‘ gegeben wird“. *M. Weber*, Gesammelte Aufsätze zur Wirtschaftslehre, 1951, S. 146.

23 Fußn. 19.

24 *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 109 (1979), RdNr. 34 ff.

25 Zu anderen Ansätzen unten unter 6 und 9.

26 Begründung zum Regierungsentwurf des Art. 115 n. F., BT-Drucks. V/3040 (vom 21. 6. 1968), S. 39 (Tz. 60).

27 So *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zur Reform des Haushaltsrechts (Verf. *Hans Herbert v. Arnim*), Nr. 2 der Reihe „Stellungnahmen“, Dezember 1968, S. 9 f.; übereinstimmend: *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Stellungnahmen zur Haushaltsrechtsreform v. 25. 1. 1969, Heft 11 der Schriftenreihe des BMF, S. 26 f.; vgl. auch *Dreissig*, Zur Neuregelung der Kreditfinanzierung im Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland, FA 1970, S. 499 (502).

28 Vgl. auch die – zumindest mißverständlichen – Äußerungen bei *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 115, RdNr. 18: Der „vage Grundsatz des Art. 109 Abs. 2“ sei durch den „eindeutigen Maßstab“ des Art. 115 (Höhe des Investitionsvolumens) festgelegt worden.

29 Vgl. Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, wiedergegeben bei *Piduch* (RdNr. 5), Art. 109, Rd-Nr. 4.

schriften steht nicht entgegen. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG tritt somit nicht an die Stelle des Art. 109 Abs. 2 GG, sondern ergänzt ihn lediglich mit der Folge, daß die sich aus Art. 109 Abs. 2 GG ergebenden Beschränkungen der Kreditfinanzierung durch Art. 115 GG nicht berührt werden³⁰.

4. Konjunkturelle und strukturelle Defizite

Die praktische Bedeutung der entwickelten Überlegungen hängt ihrerseits nun allerdings weitgehend davon ab, ob (und in welchem Umfang) die öffentliche Hand auch im Falle ausgewogener Konjunktur eine Kreditfinanzierung ihrer Ausgaben vornehmen darf. Solche nicht-konjunkturbedingte Kreditaufnahme bezeichnet man als „strukturelle“³¹. Die Unterscheidung zwischen der mehr kurzfristigen konjunkturellen und der längerfristigen strukturellen Bewertung von öffentlichen Defiziten und der zu ihrer Finanzierung erforderlichen Kreditaufnahmen ist grundlegend wichtig. Das ist das Ergebnis eines längeren dogmengeschichtlichen Entwicklungsprozesses. Die Diskussion über die Staatsverschuldung stand bis in die 20er Jahre ganz im Zeichen der Probleme einer strukturellen Kreditaufnahme. Mit der *Keynes'schen* „Revolution“ änderte sich dies verständlicherweise: In den 30er und 40er Jahren dominierte die kurzfristige Orientierung. Mit der stärkeren Hinwendung zu entwicklungs- und wachstumpolitischen Problemen seit den 50er Jahren trat die strukturelle Betrachtung aber wieder hervor³². Heute gilt es, beide Aspekte und ihre wechselseitige Bedingtheit in die Betrachtung einzubeziehen. Bei Beurteilung der strukturellen Kreditfinanzierung lassen sich finanzwissenschaftliche und rechtliche Aspekte unterscheiden, die zwar letztlich konvergieren mögen, analytisch jedoch zunächst einmal auseinandergehalten werden müssen.

5. Überprüfung der für eine strukturelle Kreditaufnahme vorgebrachten finanzwissenschaftlichen Gründe

5.1 Die Position des Sachverständigenrats

Die – wegen ihres Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung in der Bundesrepublik – praktisch-politisch wohl wichtigste Position ist die des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sie sollte deshalb – das ist kritisch zu *Püttner* zu bemerken – in einer auf praktische Wirkung ausgehenden Untersuchung nicht übergangen werden. Der Sachverständigenrat geht davon aus, die öffentliche Hand dürfe sich auch in einer konjunkturellen Normallage bis zur Höhe eines „Normaldefizits“ verschulden, das er als jene mittelfristig konstante Kreditfinanzierungsquote der Staatsausgaben definiert, die deshalb vertretbar erscheine, weil „der private Sektor darauf eingerichtet ist, daß der Staat einen bestimmten Teil des Produktionspotentials mit kreditfinanzierten Ausgaben in Anspruch nimmt“³³. Die wichtige Folgerung: Nur das darüber hinausgehende Mehr ist als Ergebnis einer unerwünschten Haushaltspolitik längerfristig abzubauen³⁴. Die Begründung des Sachverständigenrats erweist sich allerdings als nicht recht einleuchtend. Dem privaten Sektor bleibt ja gar nichts anderes übrig, als sich auf die jeweilige staatliche Kreditfinanzierung einzurichten. Ließe sich mit der Begründung des Sachverständigenrats nicht letztlich jeder länger durchgehaltene Umfang staatlicher

Kreditaufnahme rechtfertigen? Mangels überzeugender Begründung des Sachverständigenrats ist versucht worden, andere mögliche Begründungen nachzuschieben. Es ist nicht möglich und sinnvoll, in dem vorliegenden Beitrag die an sich erforderliche umfassende Analyse dieser Problematik zu versuchen. Es sei aber vorläufig darauf hingewiesen, daß *Ehrlicher* in einer Untersuchung der verschiedenen möglichen Begründungsversuche zu dem Ergebnis gelangt, es verbleibe „als Rechtfertigung eines strukturellen Defizits nur das Argument der intertemporalen Verteilungswirkung bzw. Lastenverschiebung“³⁵.

Dieses Argument, das, kurz gesagt, auf die These hinausläuft, (längerfristige) öffentliche Investitionen dürften mittels Kreditaufnahme finanziert werden, weil sie auch später noch Nutzen stifteten, soll im folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Eine solche kritische Auseinandersetzung ist auch deshalb unerlässlich, weil auch sonst in der öffentlichen Diskussion heute häufig als selbstverständlich davon ausgegangen wird, Investitionen dürften durch Kredite finanziert werden³⁶. Mögliche Zusammenhänge zwischen Kreditaufnahme und Investitionsfinanzierung können auch für die verfassungsrechtliche Betrachtung relevant werden, nimmt doch Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG selbst eine Verknüpfung des Kreditrahmens mit dem Investitionsvolumen vor.

5.2 Der Gedanke der gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen

Lange Zeit ging man als ganz selbstverständlich davon aus, die Kreditfinanzierung fördere die Gerechtigkeit der Lastenverteilung zwischen den Generationen. Es erschien ungerecht, etwa eine Brücke oder ein Straßennetz mit *Steuergeldern* der gegenwärtigen Generation zu finanzieren, obwohl auch spätere Geschlechter davon noch Vorteil haben. Vielmehr sollten die Lasten derartiger langfristiger Investitionen nach dem Grundsatz „pay as you use“ (*Musgrave*) aufgebracht werden. *Lorenz v. Stein*³⁷ hatte diese im 19. Jahrhundert verbreitete Ansicht in der Bemerkung zusammengefaßt, ein Staat ohne Staatsschuld tue entweder zu wenig für seine Zukunft³⁸ oder er fordere zu viel von seiner Gegenwart³⁹. Bei der Analyse dieser Auffassung sind zwei Fragen gedanklich zu trennen: (a) Ist es überhaupt *möglich*, durch öffentliche Kreditfinanzierung eine Lastenverlagerung auf zukünftige Generationen zu erreichen? (b) Ist eine solche Lastenverlagerung *positiv zu bewerten*?

(a) Die Annahme, eine Lastenverlagerung in die Zukunft sei möglich, von der *v. Stein* ohne weiteres ausging, beruht auf der Überlegung, daß Zinsen und Tilgung des heute aufgenommenen und verausgabten Kredits erst in zukünftigen Perioden bezahlt werden müssen (fiskalische Sicht)⁴⁰.

35 *Ehrlicher* (RdNr. 19), S. 38. Ebenso *Gandenberger*, Theorie der öffentlichen Verschuldung, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III, 3. Aufl., 1980, S. 3 (28), der, wenn überhaupt, nur das Lastenverschiebungsargument als Grund für eine strukturelle Staatsverschuldung anerkennen will.

36 So beispielsweise *Lang/Koch*, Staatsverschuldung – Staatsbankrott?, 1980, S. 149, 173 f. Die gleiche Auffassung wird auch von Bundesfinanzminister *Matthöfer* in einem in Bonn verbreiteten Manuskript mit dem Thema „Einige Argumente zur öffentlichen Kreditaufnahme“ (vom 9. 7. 1980) vertreten, wo auf S. 3 ff. eine große Zahl von Investitionen des Staates angeführt wird, die „Grundlage steigender Produktivität und Leistungskraft“ seien, damit „die Zukunft unserer Volkswirtschaft“ sicherten und deshalb durch Kredite finanziert werden dürften.

37 *Lorenz v. Stein*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 4. Aufl. 2. Bd., Leipzig 1878, S. 347.

38 D. h. er nehme zu geringe öffentliche Investitionen vor.

39 D. h. er finanziere den erforderlichen Umfang an öffentlichen Investitionen mit Steuergeldern.

40 Zur modernen Diskussion dieser Frage vgl. jüngst *Otto Gandenberger* (Fußn. 35), S. 3 (28 ff.).

30 So auch nachdrücklich die Zweitbearbeitung des Art. 115 GG im Bonner Kommentar durch *Markus Wiebel* (1978), RdNrn. 95, 113.

31 *Ehrlicher* (Fußn. 19), S. 30 ff.

32 *Ehrlicher* (Fußn. 19), S. 29 ff.

33 Sachverständigenrat, JG 1976, Ziff. 221.

34 JG 1976, Ziff. 217.

Die Frage aber ist, ob diese Sicht wirklich angemessen ist. Es bestehen zwei Einwände: Der *monetäre* Einwand geht dahin, der Zahlung von Tilgung und Zinsen durch die öffentlichen Schuldner in der Zukunft entspreche ein ebenso großer Empfang bei den Gläubigern, der ebenfalls in der Zukunft stattfindet, so daß sich keine Verlagerung von der Gegenwart in die Zukunft ergebe, sondern nur eine solche zwischen verschiedenen Wirtschaftssubjekten in der Zukunft.

Der zweite Einwand ist *realwirtschaftlicher* Art: Bei Vollausslastung des Produktionspotentials können in einer geschlossenen Volkswirtschaft die Ressourcen nur zu Lasten anderer Zwecke aufgebracht werden. Realwirtschaftlich ist danach eine Verlagerung von Lasten in die Zukunft nicht möglich.

Indes kann man bei diesem Argumentationsstand nicht stehenbleiben. Eine neuere Auffassung betont vielmehr mit Recht, daß die Finanzierung staatlicher Ausgaben durch *Steuern* zu einer relativ stärkeren Zurückdrängung des privaten Konsums führt, während die staatliche Ausgabenfinanzierung durch *Kredite* die privaten Investitionen stärker zurückdrängt. Bei vermehrter öffentlicher Kreditfinanzierung ist die Summe der privaten Investitionen also kleiner als bei entsprechender stärkerer Steuerfinanzierung. Daraus folgt: Staatliche Kreditaufnahme führt zu negativen Wachstumseffekten bei höherem Gegenwartskonsum. Anders ausgedrückt: Ein höheres Verfügungseinkommen in der Gegenwart wird mit einem geringeren Wachstum des Volkseinkommens in der Zukunft erkauf⁴¹. Eine Verlagerung von Lasten in die Zukunft durch Kreditaufnahme ist somit auf diese Weise durchaus möglich.

(b) Es stellt sich deshalb die weitere Frage, ob eine solche Verlagerung auch *geboten* ist, eine Frage, die *Lorenz v. Stein* ja ebenfalls bejaht hatte. Indes besitzt der *pay-as-you-use*-Gedanke in einer wachsenden Volkswirtschaft nach richtiger und in der modernen Finanzwissenschaft vielfach vertretenen Auffassung kein zwingendes Gewicht mehr: Zukünftige Generationen werden ja einen zumindest gleich hohen Anteil ihres Sozialprodukts für Investitionen für ihre Kinder und Enkelkinder aufzubringen haben, wie wir sie derzeit für die unseren vornehmen. Werden diese Investitionen aus *Steuern* finanziert, so nimmt jede Generation für ihre Nachkommen die gleiche Last auf sich wie jede frühere. Eine Notwendigkeit für die Finanzierung von Investitionen durch *Kredite* besteht also nicht.

Der Wegfall eines Für-Grundes bildet allerdings noch nicht zwangsläufig auch einen Gegengrund. Auch wenn die Kreditaufnahme nicht *geboten* ist, könnte sie immer noch eine *zulässige* Handlungsmöglichkeit sein. Davon ausgehend könnte man argumentieren, es beständen eben zwei Möglichkeiten, zwischen den Generationen Gerechtigkeit herbeizuführen: Entweder finanzieren *alle* die vergangene, die gegenwärtige und die zukünftige Generation, ihre Investitionen aus *Steuern*, oder alle finanzieren sie aus *Kredit*⁴². Diese Auffassung von den zwei vertretbaren Alternativen ist wirklich überzeugend allerdings nur, solange der zu finanzierende Anteil der öffentlichen Investitionen in Zukunft nicht wesentlich zunimmt. Gerade dies

erscheint aber wahrscheinlich. Es spricht manches dafür, daß die Notwendigkeiten, die sich, um nur einige Beispiele zu nennen, aus den immer knapper werdenden Ressourcen, der Zusammenballung von immer mehr Menschen auf der Erde und der immer kärglicher werdenden Umwelt ergeben, von Generation zu Generation einen wachsenden Anteil für öffentliche Zukunftsinvestitionen erfordern. Daraus müßte dann umgekehrt das Gebot abgeleitet werden, aus Gründen der Gerechtigkeit zwischen den Generationen gegenwärtig nicht nur keine Kredite aufzunehmen, sondern Überschüsse in den öffentlichen Haushalten zu bilden⁴³, von denen zukünftige Generationen die erforderliche riesige Investitionsrate finanzieren können. Die genannten Überlegungen sprechen also nicht nur nicht für die Kreditfinanzierung auch von öffentlichen *Investitionen*, sie sprechen wohl auch *dagegen*, ja sogar umgekehrt für eine Überschubbildung in den öffentlichen Haushalten. Hinzu kommt, daß es auch an einer weiteren Voraussetzung fehlt. In den vergangenen Jahrzehnten wurden die Investitionen (jedenfalls von Bund und Ländern) nämlich nicht aus Krediten, sondern aus Steuermitteln finanziert. Mit dem *Übergang* zur Kreditfinanzierung zu Anfang der 70er Jahre privilegiert die Gegenwart sich auch gegenüber der früheren Generation, indem sie von den früher mit Steuern bezahlten Investitionen (und dem daraus resultierenden Wachstum) profitiert, obwohl sie ihrerseits die Last der von ihr getätigten Investitionen auf die Zukunft verlagert. Die gegenwärtige Generation wird auf diese Weise zweifach entlastet und damit privilegiert. Es ist deshalb m. E. sehr fraglich, ob der Gedanken der gerechten zeitlichen Lastenverteilung heute die Kreditfinanzierung von Investitionen *finanzierungswissenschaftlich* zu rechtfertigen vermag.

Das positive Verfassungsrecht stellt mit Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG allerdings eine Verknüpfung zwischen Krediten und Investitionen ausdrücklich her. Das bedeutet, daß jedenfalls aus *dieser* Vorschrift keine Bedenken gegen eine strukturelle Kreditfinanzierung zu entnehmen sind, solange sie sich im Rahmen des Investitionsvolumens hält.

6. Bedenken gegen strukturelle Kreditaufnahme

6.1 Widerspruch zum demokratischen Prinzip der Regierung auf Zeit?

Aus *anderen* Vorschriften und Grundsätzen des Grundgesetzes könnten sich aber durchaus Bedenken und Einwände gegen die Kreditfinanzierung struktureller Defizite ergeben. Hier stellt *Püttner* eine interessante Überlegung zur Diskussion. Er geht bei seinem „Plädoyer gegen die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte“ von dem Grundsatz aus, daß der Regierung und dem Parlament in einer Demokratie nur Macht auf Zeit, nämlich nur für die Dauer ihrer Wahlperiode zukommt. Daraus folge, „daß der gewählte Gesetzgeber nur über die endgültigen Einnahmen seiner Amtsperiode befinden und nicht auf Einnahmen künftiger Amtsträger vorgreifen“ dürfe. Staatliche Kreditfinanzierung stehe dazu in einem inneren Widerspruch, weil sie, da die heute aufgenommenen Kredite später verzinst und zurückgezahlt werden müssen, in der Sache einen Vorgriff auf künftige Einnahmen des Staates bedeute; durch solche „Vorwegdisposition“ werde der Handlungsspielraum des künftigen Gesetzgebers wesentlich eingeengt. Staatliche Kreditfinanzierung stelle deshalb einen „Systembruch“ dar (S. 10–12). Die daraus folgenden „verfassungsrechtlichen Bedenken wegen unerlaubten Vorgriffs“ (S. 19 u. 23 f.) führten jedoch nicht dazu, „daß die

41 Dazu *Gandenberg* (Fußn. 35), S. 31 ff., 48 f. (unter Hinweis auf *Musgrave*, *Modigliani* und *Vickrey*); ebenso *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft*, Gutachten „Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt“, 1972, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft, Heft 20, S. 28 f.

42 Dies ist wohl auch der Grund, warum etwa *Ehrlicher* (Fußn. 19), S. 38, und auch *Gandenberg* (Fußn. 35), S. 33 ff., das *pay-as-you-use*-Prinzip als eine mögliche Rechtfertigung für die Kreditfinanzierung akzeptieren.

42 a Und so den Konsum zugunsten der Investitionen zurückzudrängen (vgl. zu Fußn. 41).

jetzige Praxis explizit verfassungswidrig“ sei. Denn Art. 115 GG lasse die Staatsverschuldung ja unter gewissen Bedingungen erkennbar zu (S. 12).

Hier bleibt zunächst etwas im Dunkeln, wie angesichts dieses Verständnisses des Art. 115 GG überhaupt noch „verfassungsrechtliche Bedenken“ bestehen können. Diese Frage läßt sich aber vielleicht auf die Weise beantworten, daß man die von *Püttner* als „verfassungsrechtlich“ bezeichnete Argumentation und die daraus folgenden Bedenken als verfassungstheoretische erkennt, wobei die Funktion der Verfassungstheorie darin besteht, sowohl Erwägungen der Verfassungspolitik als auch solche bei der Auslegung des positiven Verfassungsrechts mit zu steuern⁴³, ohne das Ergebnis aber allein hinreichend zu determinieren.

Im übrigen hat *Püttners* – aus dem demokratischen Grundsatz der „Regierung auf Zeit“ gewonnenes – Prinzip, es sei demokratiewidrig, mittels Krediten einen Vorgriff auf öffentliche Einnahmen zu nehmen, falls man das Prinzip anerkennt (dazu sogleich), wohl mehr Gewicht als *Püttner* selbst meint. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG stellt m. E. nämlich keinen überzeugenden Einwand dar. Die Vorschrift enthält nur eine Obergrenze und besagt nicht, daß andere aus dem Grundgesetz folgende Schranken und negative Wertungen bzgl. der Kreditfinanzierung dadurch überwunden würden. Ebenso wenig wie Art. 115 GG Schranken aus den Angeln hebt, die sich aus Art. 109 Abs. 2 GG ergeben können (oben unter 3), kann Art. 115 GG sonstige aus dem Grundgesetz folgende Begrenzungen der Kreditaufnahme berühren.

Fraglich ist allerdings, ob *Püttners* Kernthese, Kreditaufnahme sei als Vorgriff auf zukünftige Einnahmen grundsätzlich demokratiewidrig, wirklich trägt. Auch jede demokratische, auf Zeit gewählte Regierung baut zwangsläufig auf den Aktionen ihrer Vorgänger auf. So gelten z. B. die von früheren Mehrheiten geschaffenen Gesetze fort. Und wird eine Regierung nicht auch durch Planungen und Investitionen früherer Regierungen festgelegt?

Indes ist *Püttner* zugestehen: Die Festlegung durch frühere Gesetze ist von anderer Art. Gesetze können rechtlich geändert werden; gleiches gilt in der Regel für Planungen. Die Gegenwart kann sich auf diese Weise einer Bindung (bis zu einem gewissen Grad) entziehen. Anders ist es bei den in der Vergangenheit aufgenommenen Krediten. Sie müssen in vollem Umfang verzinst und zurückgezahlt werden. Die daraus resultierenden Bindungen kann die gegenwärtige Mehrheitsregierung auch rechtlich nicht beseitigen (vgl. Art. 14 GG). Schon diese Erwägungen zeigen, daß *Püttners* Ansatz nicht einfach vom Tisch gewischt werden darf. Sie machen zugleich aber auch die Notwendigkeit einer eingehenden Analyse deutlich. Auch wenn sich dabei erweisen sollte, daß *Püttners* These, wie er im Ergebnis (aber aus anderen Gründen) selbst sagt, keine verfassungsrechtliche Geltung besitzt, so wird sie doch möglicherweise ein wesentlicher verfassungstheoretischer Argumentationsansatz bleiben, der übrigens in der Richtung auch mit einer in den Wirtschaftswissenschaften von altersher vertretenen Grundpositionen übereinstimmt⁴⁴.

6.2 Verzerrung der finanzpolitischen Willensbildung

Unabhängig davon behält eine politik-ökonomische Überlegung ihre allerdings nur zu häufig übersahene

zentrale Bedeutung. Das gewichtigste Bedenken gegen die öffentliche Kreditfinanzierung⁴⁵ besteht m. E. darin, daß die bloße Möglichkeit der Kreditaufnahme einen Anreiz zu übermäßiger Steigerung der öffentlichen Ausgaben mit sich bringt, indem sie die natürlichen politischen Schranken gegen eine Ausweitung der Staatsausgaben umgeht – Schranken, welche sich aus dem Unwillen des Steuerzahlers gegenüber höherer Steuerbelastung ergeben. Regierung und Parlament sind eher geneigt, Ausgaben zu bewilligen, wenn sie die ihnen aus naheliegenden Gründen meist unangenehme Verpflichtung vermeiden können, den Bürger durch zusätzliche Steuern zu belasten⁴⁶. *Realiter* tritt indessen in einer Volkswirtschaft mit ausgelastetem Produktionspotential⁴⁷ keineswegs eine geringere Belastung des privaten Sektors der Volkswirtschaft ein, wenn der Staat zusätzliche Ausgaben statt mit Steuern mittels Kredit finanziert. Denn im Umfang der vom Staat in Anspruch genommenen Güter- und Leistungsmengen muß die Versorgung der Privatwirtschaft mit Konsum- und Investitionsgütern *zwangsläufig* zurücktreten ohne Rücksicht darauf, wie die staatlichen Ausgaben finanziert werden.

Die Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben durch Kredite verschleiert diesen Tatbestand und birgt deshalb die Gefahr, daß die Politiker in die widerstandsloser durchsetzbare Verschuldung ausweichen, weil es ihnen auf diese Weise erspart bleibt, Prioritäten zu setzen, und, wenn die weniger dringlich erscheinenden Aufgaben eine entsprechende (unverschleierte) Belastung des Staatsbürgers nicht rechtfertigen, diese zu streichen. Der Regierung und den Parlamentariern wird eine solche vom Gesamtwohl an sich geforderte Streichung in aller Regel politisch wenig opportun erscheinen. In dieser aus politisch-psychologischen Gegebenheiten resultierenden Gefahr, daß Kreditfinanzierung zu einer Verzerrung der politischen Willensbildung und zu einer übermäßigen Ausdehnung der Staatshaushalte führt, erblickt schon *Nöll von der Nahmer* mit gutem Recht „den schwerwiegendsten Nachteil der Anleihefinanzierung“⁴⁸.

Hier zeigt sich: Das Ausweichen der Finanzpolitik in die Kreditfinanzierung ist zu einem guten Teil nichts anderes als die Kehrseite der vielfach diagnostizierten Kurzfristorientierung der Politik in der Demokratie⁴⁹. Der Mangel an Langzeitorientierung der Politik erschwert den Widerstand gegen die Aufnahme von Hypotheken auf die Zukunft; genaugenommen ist auch hier das Demokratieprinzip tangiert, wenn auch nicht (wie unter 6.1) seine formell-prozedurale, sondern seine materiell-inhaltliche Komponente⁵⁰, die richtige, ausgewogene Resultate der demokratischen Willensbildung verlangt: Was in diesem Sinne „richtig“ und „ausgewogen“ ist, ist zwar häufig nicht

45 Zu weiteren hier nicht behandelten Bedenken insbes. den im Vergleich zur Steuerfinanzierung höheren Kosten der Anleihefinanzierung und der Gefahr einer Beeinträchtigung der Geldpolitik: v. Arnim, Zur Problematik der Staatsverschuldung (Fußn. 2), S. 12 ff. m. w. N.

46 v. Arnim (Fußn. 2), S. 15 ff. m. w. N.

47 Dies mag in einer Volkswirtschaft mit einer konjunkturellen Nachfragerücklage anders sein.

48 *Nöll von der Nahmer*, Finanzwissenschaft, Bd. 1, 1964, S. 310. Vgl. auch *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft*, Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt (Fußn. 41), S. 33:

„Im Falle der Kreditfinanzierung – so heißt es – fielen die Belastungen, die den Staatsbürgern aus den gegenwärtigen staatlichen Ausgaben entstehen, erst in der Zukunft an; sie seien deshalb weniger spürbar als im Falle der Steuerfinanzierung. Dies sei im Interesse der Rationalität der staatlichen Ausgabegebarung unerwünscht. Um eine sorgfältige Prüfung aller Ausgabenprojekte zu gewährleisten, sei es erforderlich, daß mit der populären und deshalb Stimmengewinne verheißenden Entscheidung für erhöhte Ausgaben als Korrektiv der Zwang gekoppelt sei, für die entsprechenden Steuermittel zu sorgen. Der Beirat stimmt dieser Überlegung im Prinzip zu.“

49 Statt vieler *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, 1976, Kap. I, RdNr. 36.

50 Zu dieser Unterscheidung v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen (Fußn. 43), S. 43 ff.

43 Vgl. auch v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 15 ff.

44 Vgl. schon *Adam Smith*, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Dublin 1776, Bd. III, S. 374; *David Ricardo*, Untersuchung über das Anleihsystem (1846), in: *Diehl/Mombert*, Das Staatsschuldenproblem, 1923, S. 94–143.

verlässlich zu bestimmen. Wenn aber aufgezeigt werden kann, daß es wie bei der Frage der Kreditfinanzierung von vornherein an dem für die pluralistische Demokratie grundlegend wichtigen balancierten Willensbildungsprozeß fehlt, dann ist sowohl die tendenzielle Abweichung der Ergebnisse der politischen Willensbildung vom Richtigen dargetan (auch ohne präzise Bestimmbarkeit seines jeweiligen Inhalts) als auch die Richtung, die man einschlagen muß, um Demokratiedefizite einzudämmen.

Das Wegräumen einer Bremse gegen überhöhte Staatsausgaben durch Ausweichen in die Kreditfinanzierung erschiene allerdings dann wenig bedenklich, wenn man der Meinung wäre, die Bürger tendierten dazu, den aus Staatsausgaben resultierenden Nutzen unterzubewerten mit der Folge der „öffentlichen Armut bei privatem Reichtum“ (so in der Tat die These von Galbraith⁵¹). Träfe diese These tatsächlich zu, so bedürfte es gewisser Mechanismen, um den von Galbraith unterstellten übertriebenen Widerstand der Bürger gegen notwendige Staatsausgaben zu überwinden; möglicherweise müßte der Bürger dann in gewisser Weise überlistet werden, was etwa durch Erhebung von indirekten Steuern, vor allem aber eben durch Kreditfinanzierung von öffentlichen Ausgaben geschehen könnte. Von daher ist es kein Zufall, daß die ideologische Begründung für die Ausweitung der Kreditaufnahme vor allem zu Ende der 60er Jahre und zu Anfang der 70er Jahre erfolgte, als man den „öffentlichen Korridor“ erweitern wollte, um der angeblichen öffentlichen Armut abzu- helfen.

So führt das Thema „Staatsverschuldung“ letztlich zu Grundfragen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Ganz entscheidend für die Argumentation ist das jeweilige „Vorverständnis“: Geht man davon aus, es herrsche relative „öffentliche Armut“, so erscheint es nicht nur zulässig, sondern möglicherweise sogar geboten, die dann offenbar verzerrte Sicht des Bürgers und Steuerzahlers durch die geschilderte Kreditillusion zu kompensieren und auf diese Weise den Staatsanteil auszuweiten. Ganz anders muß die Beurteilung ausfallen, wenn man nicht von öffentlicher Armut, sondern von „öffentlicher Verschwendung“ und „öffentlichem Überschuß“ ausgeht⁵².

Nachdem die Staatsquote im letzten Jahrzehnt um ca. 10 Prozentpunkte angestiegen ist, spricht heute m. E. in der Tat mehr für ein Zuviel als für ein Zuwenig an Staat. Im übrigen war auch in den 50er und 60er Jahren schon sehr zweifelhaft, ob die Überlegungen, die Galbraith für die Vereinigten Staaten entwickelt hatte, selbst wenn sie für die dortigen Verhältnisse damals zugetroffen haben sollten, auch auf die Bundesrepublik paßten, in der die öffentlichen Leistungen durchweg relativ höher waren als in den USA.

Welche Folgerungen lassen sich daraus ziehen? Nachdem schon die Auffassung, das Prinzip der intertemporalen Gerechtigkeit könne die strukturelle Staatsverschuldung zur Finanzierung von Investitionen rechtfertigen, sich als sehr fraglich erwiesen hat, sprechen jedenfalls die unter 6.2 dargestellten Überlegungen entschieden gegen die Rechtfertigung einer strukturellen Verschuldung.

7. Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Rechtfertigung?

Als Rechtfertigung für eine Kreditfinanzierung verbleiben damit allenfalls die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die in Art. 109 Abs. 2 GG verfassungsrechtlichen Ausdruck gefunden haben. Da Püttner, wie dargelegt, davon ausgeht, diese Vorschrift werde in bezug auf die Staatsverschuldung durch Art. 115 GG als lex specialis verdrängt, behandelt er diesen Komplex allerdings nur im Zusammenhang mit dem von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG vorgesehenen Ausnahmeverbehalt, nach welchem „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ eine auch über das Investitionsvolumen hinausgehende Kreditaufnahme zulässig ist (S. 12–14). Püttner weist zutreffend auf die Asymmetrie der antizyklischen Finanzpolitik und darauf hin, daß die Kommunen in der Vergangenheit sich meist prozyklisch verhalten haben und leitet daraus ab, „die Idee der antizyklischen Fiskalpolitik“ sei „heute allgemein ins Zwielficht geraten und die Theoretiker (neigten) wieder mehr der Geldtheorie zu oder (befürworteten) eine konjunkturneutrale Haushaltsgestaltung“ (S. 13). Hier sollte m. E. aber deutlich zwischen kurzfristiger *konjunkturpolitischer* Beurteilung einerseits und zwischen weitsichtiger *ordnungspolitischer* Beurteilung unterschieden werden, wenn, wie sich zeigen wird, zwischen beiden Beurteilungsmaßstäben auch eine Verbindung hergestellt werden kann. Trotz Asymmetrie der Handhabung der Fiskalpolitik und der Prozyklik der Kommunen kann – bei kurzfristiger Sicht – aus Art. 109 Abs. 2 GG ja nach wie vor das Gebot folgen, in Zeiten der Rezession und Arbeitslosigkeit deficit spending zu betreiben; und daß dies jedenfalls für Bund und Länder, auf die Art. 109 Abs. 2 GG sich bezieht, politisch durchsetzbar ist, darüber besteht keinerlei Streit. Ein Verbot antizyklischer Fiskalpolitik auch in der Rezession ließe sich aber (auch bei nur kurzfristiger Beurteilung) dann durchaus halten, wenn man, wie oben unter 2 dargelegt, aufzeigen kann, daß eine solche Politik in einer bestimmten gesamtwirtschaftlichen Lage für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nichts bringen und stattdessen nur das Preisniveau hochtreiben würde. Dies dürfte mit der für das Verdikt des Verstoßes gegen Art. 109 Abs. 2 GG nötigen Evidenz allerdings vorläufig kaum möglich sein⁵³.

8. Kritik von Buchanan/Wagner

Aber auch dann, wenn Hinaufstabilisierungen zu konjunkturellen Besserungen führen sollten (bzw. Verschlechterungen nicht nachweisbar sind), fragt sich doch, ob solche Politik *ordnungspolitisch* sinnvoll ist. Das zentrale Argument ist folgendes: Auch wenn es Situationen gibt, in denen die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben nicht falsch ist, so besteht doch, wenn man sie erst einmal zuläßt, die große Gefahr, daß die Grenzen verschoben werden. Und dies kann relativ leicht erfolgen, da die Kriterien für die Zulässigkeit von Kreditaufnahmen höchst vage sind. Bedenkt man, daß die Gebote der antizyklischen Finanzpolitik wegen ihres generalklauselartigen Charakters den politischen Akteuren eine große Ermessensspanne geben und bedenkt man weiter, daß ein „Hinaufstabilisieren“ (mittels deficit spending) politisch viel angenehmer erscheint und leichter zu realisieren ist als ein „Herabstabilisieren“ (mittels Einschränkung der Kreditaufnahme von Ausgaben oder gar surplus saving) und daß im Falle des „Hinaufstabilisierens“ Ausgabenausweitungen zumeist für wirksamer gehalten werden, so wird klar, daß die anti-

51 John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, Boston 1958.

52 *Der Wissenschaftliche Beirat* stimmt, wie bereits erwähnt, in seinem Gutachten über die Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt (Fußn. 41) dieser letzteren Auffassung „im Prinzip“ zu, ohne aber andererseits die Möglichkeit zu übersehen, „daß der ‚Illusion‘ einer fehlenden Belastung im Falle der Kreditfinanzierung eine systematische Unterschätzung von Zukunftswirkungen der in der Gegenwart vorgenommenen Ausgaben gegenübersteht“ (S. 33).

53 Zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG vgl. unter 9.

zyklische Verheißung in der Praxis zu einer ausgesprochen asymmetrischen Befolgung tendiert mit der Konsequenz, daß die Kreditaufnahme und die Staatsquote immer weiter ausgedehnt werden. Hier setzt die Kritik der amerikanischen Politikökonom *Buchanan* und *Wagner* an. Ihre – in den USA jüngst viel diskutierte – These, die offenbar auch *Püttner* beeinflusst hat (S. 9 und 13 f.), geht dahin, der politische Prozeß tendiere, nachdem *Keynes* die Staatsverschuldung nun einmal salonfähig gemacht habe, dazu, den leichten Weg der Staatsverschuldung (und der Ausweitung des Staatsanteils) in immer stärkerem Maße zu beschreiten. Dem könne sich – mangels wirksamer verfassungsrechtlicher Begrenzung – kein auf Wiederwahl bedachter Politiker entziehen. Am Ende dieses Prozesses, in dessen Verlauf der Staat einen immer größeren Teil des Sozialprodukts in Anspruch nehme, würde aber unausweichlich die Staatswirtschaft stehen. *Buchanan/Wagner* empfehlen deshalb de constitutione ferenda die Einfügung spezifischer verfassungsrechtlicher Vorkehrungen gegen staatliche Kreditaufnahmen in die Verfassung der USA, die nur für den Fall eines (von beiden Häusern des Kongresses mit Zwei-Drittel-Mehrheiten und im Einvernehmen mit dem Präsidenten festgestellten) nationalen Notstandes Ausnahmen gestatten sollen⁵⁴.

9. Die Grenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG

Für die Bundesrepublik stellt sich die Frage, ob sich nicht wenigstens aus Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG schon de constitutione lata eine – wenngleich sehr weit gesteckte – Grenze ermitteln läßt. Zwar steht diese durch die Höhe des Investitionsvolumens⁵⁵ gesetzte Grenze unter dem Vorbehalt, daß „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ Ausnahmen gemacht werden dürfen. Zu beachten ist aber, daß bei Beantwortung der Frage, ob ein solcher Fall vorliegt, hier wohl anders vorgegangen werden muß als bei Art. 109 Abs. 2 GG⁵⁶. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG geht nämlich eindeutig von einem Regel-Ausnahme-Verhältnis aus. Die Regel wurde aufgestellt, um gegenüber Art. 109 Abs. 2 GG eine zusätzliche Grenze zu ziehen⁵⁷. Diese Funktion kann Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG – angesichts der Vagheit der Kriterien des Ausnahmeverhalts – aber nur entfalten, wenn der Vorbehalt eng ausgelegt wird, d. h. im Zweifel von ihm kein Gebrauch gemacht werden darf⁵⁸. Würde jede nicht evident als falsch nachweisbare Berufung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht für die Inanspruchnahme des Vorbehalts ausreichen, so würde die Begrenzungsregel praktisch in ihr Gegenteil verkehrt. Das kann schwerlich der Sinn der Vorschrift sein. Ihrem Sinn dürfte es vielmehr nur entsprechen, wenn bei Überschreitung der von Art. 115 GG gesetzten Grenze strengere Voraussetzungen an die Rechtfertigung der Verschuldung mittels gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse gestellt werden als innerhalb dieser Grenze. Berücksichtigt man die oben unter 5–8 dargestellten allgemeinen verfassungstheoretischen Bedenken gegen die öffentliche Kreditfinanzierung, so erscheint auch von daher eine restriktive Auslegung des Ausnahmeverhalts angezeigt und gerechtfertigt.

10. Zur Durchsetzung einer öffentlichen Kreditbeschränkung

Daneben ist auch die (von *Püttner* gestellte) finanz- und verfassungspolitische Frage interessant, wie eine Eindämmung der staatlichen Schuldenaufnahme (auch soweit sie innerhalb des von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG gesetzten Rahmens liegt) im politischen Alltagsgeschäft durchgesetzt werden könnte. Hier stellen sich zwei Fragen: (1) Wie kann die öffentliche Hand von der hohen derzeitigen Nettoneuverschuldung wieder herunterkommen? (2) Wie kann für die Zukunft verhindert werden, daß der bequeme Ausweg der Staatsverschuldung von neuem beschritten wird? *Püttner* behandelt vornehmlich die zweite Frage. Er geht davon aus, das langsamere Steigen der kommunalen gegenüber der staatlichen Verschuldung sei „mit Sicherheit“ darauf zurückzuführen, daß kommunale Kreditaufnahmen der Genehmigung durch die staatliche Aufsichtsbehörde bedürfen, welche in der Praxis nur erteilt wird, wenn die aus der Kreditaufnahme resultierenden Zins- und Kreditverpflichtungen mit der (nach bestimmten Richtzahlen ermittelten) dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen. Von daher kommt *Püttner* zu dem Vorschlag, es müsse auch für den Staat eine Bestimmung geschaffen werden, „welche die Kreditaufnahme in der Regel nur im Falle eines außerordentlichen Bedarfs oder zur Schaffung jederzeit veräußerlicher insbes. rentierlicher Anlagen zuläßt. Im übrigen dürfte die Verschuldung nur in einem sehr engen Rahmen zugelassen werden. Die Schwierigkeit bestände darin, diesen Rahmen abzustechen“ (S. 20–22). Operiere man wie im Falle des Kommunalrechts mit unbestimmten Rechtsbegriffen, so sei – angesichts der dann bestehenden weiten Ermessensspielräume – die entscheidende Frage, wer die Begriffe konkretisieren solle. Verfassungsgerichte, Rechnungshöfe, Bundesschuldenverwaltung und Bundesbank würden nach Auffassung *Püttners* mit der Wahrnehmung eines solchen Wächteramtes politisch überfordert. Die unabhängige Bundesbank hat mit den Instrumenten der Geldpolitik aber bereits derzeit hochpolitische Befugnisse in Händen, mit welchen sie die Geldversorgung der Wirtschaft (und der öffentlichen Haushalte) lenkt. Es hätte die Problembehandlung gefördert, wenn *Püttner* die Diskussion im Bereich der Wirtschaftswissenschaften einbezogen hätte, so etwa den Vorschlag *Carl Föhls* aus dem Jahre 1958, eine unabhängige „Bundesfiskalbank“ zu errichten⁵⁹, den Vorschlag *Jürgen Pahlkes* aus dem Jahre 1962, fiskalpolitische Kompetenzen teilweise auf die Bundesbank zu übertragen⁶⁰, oder die jüngsten diesbezüglichen Vorschläge von *Willi Albers*⁶¹. Wenn *Püttner* gegen die Übertragung entsprechender Befugnisse auf die Bundesbank geltend macht, diese sei trotz ihrer Unabhängigkeit zur

59 *Föhl*, Möglichkeiten einer künftigen Fiskalpolitik, Weltwirtschaftliches Archiv 79 (1957 II), S. 1 (50 ff.).

60 *Pahlke*, Beziehungen zwischen der konjunkturpolitischen Zielsetzung und anderen Aufgaben der Finanzpolitik sowie den politischen Gegebenheiten, in: *Zeitl/Pahlke* (Hrsg.), Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftliche Aufgabe, 1962, S. 51 (61 f.).

61 *Albers* erörtert zwei Alternativen: „Bei der ersten Alternative werden Sachverständigenrat und Bundesbank verpflichtet, eine Empfehlung über die Höhe der für die Regierungsebenen angemessenen Nettokreditaufnahme Regierung und Parlament vorzulegen. Die Regierung kann zwar davon abweichen, aber sie muß dann die Stellungnahme von Sachverständigenrat und Bundesbank mit einer ausführlichen Begründung dem Parlament vorlegen, warum sie in welchem Umfang von der Empfehlung abweichen will. Diese Variante setzt also auf die Wirkung eines Drucks der öffentlichen Meinung. Bei der zweiten Alternative gibt die Notenbank die der öffentlichen Hand über eigene Einnahmen hinaus zuzubilligende Geldmenge vor (direkte Geldmengensteuerung“). *Willi Albers*, Konjunkturstabilisierung zwischen Geld- und Finanzpolitik, FS Haller, 1979, S. 3 (24); die letztere Alternative wird dargelegt unter Hinweis auf den Vorschlag von *B. Blohm*, Die neue Geldpolitik der Bundesbank und ihre Beziehungen zur Fiskalpolitik, München 1978.

54 *Buchanan/Wagner*, Democracy in Deficit, Academic Press, New York/San Francisco/London 1977, S. 173 ff. Dazu auch *Duwendag*, Ökonomische Grenzen der Staatsverschuldung (unveröff. MS der Speyerer Rektoratsrede vom 3. 12. 1979), S. 15 ff.

55 Dazu *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Mai 1980.

56 Zu Art. 109 Abs. 2 GG oben unter 7.

57 Oben unter 3.

58 So im Ergebnis auch *Wielbel* (Fußn. 5), RdNr. 115.

Gefolgschaft gegenüber der allgemeinen Wirtschaftspolitik des Bundes verpflichtet (§ 12 Satz 1 Bundesbankgesetz), so ist jedenfalls dieser Einwand m. E. wenig stichhaltig, zum einen, weil die gesetzliche Bindung ausdrücklich nur „im Rahmen ihrer Aufgaben“ besteht und die Aufgaben der Bundesbank dann eben auch auf die Verhinderung übermäßiger öffentlicher Kreditaufnahmen erstreckt werden könnten, zum zweiten, weil auch die Bundesregierung an die festzulegende Verfassungsnorm gebunden wäre⁶².

Dagegen bejaht *Püttner* die Eignung der genannten unabhängigen Institutionen für ein Wächteramt unter der besonderen Voraussetzung, daß „statt unbestimmter Rechtsbegriffe präzise Grenzen der Staatsverschuldung vorgegeben“ würden „etwa in der Weise, daß die entstehenden Kreditverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) einen bestimmten Prozentsatz der im Finanzplan veranschlagten Ausgaben in keinem künftigen Jahr übersteigen dürfen“ (S. 23)⁶³. In der Tat: Eine präzise Vorschrift würde eine handfestere und in der Praxis sicher viel wirkungsvollere Grenze markieren können, womit auch die Kontrolle durch unabhängige Institutionen zweifellos erleichtert würde. Eine solche Grenze haben auch *Buchanan/Wagner* zu markieren versucht, die grundsätzlich überhaupt keine Kreditfinanzierung zulassen wollen (oben unter 8)⁶⁴.

Die weitere oben gestellte, von *Püttner* (S. 24) nur gestreifte Frage nach dem Abbau des überhöhten derzeitigen Verschuldungsniveaus bringt die Notwendigkeit mit sich, Staatsausgaben für Subventionen an Unternehmen und Übertragungen an private Haushalte (Transfers) zu kürzen bzw. in ihrem Wachstum wesentlich abzubremesen⁶⁵. Darüber besteht in abstracto weitgehend Einigkeit⁶⁶. Das eigentliche Problem liegt indes weniger in der Erkenntnis des finanzpolitisch Gebotenen als in seiner politischen Durchsetzung. So bequem es war, den Ausweg in die Verschuldung zu beschreiten und immer mehr öffentliche Leistungen zu verteilen, scheinbar ohne daß dies die Bürger etwas kostete (dazu oben 6.2), so politisch schwierig ist es umgekehrt, die daraus resultierenden Verzerrungen wieder ins Lot zu bringen. Der Staat muß zu diesem Zwecke nicht nur die Subventions- und Bewilligungsfreudigkeit seiner eigenen

Funktionäre zügeln, sondern, wie es im Gutachten der Forschungsinstitute richtig heißt, auch bereit sein, „den Interessengruppen zu trotzen“⁶⁷. Ist dies aber nur ein frommer, praktisch kaum realisierbarer Wunsch? M. E. ist die Notwendigkeit des öffentlichen Sparens ein in der Bevölkerung durchaus konsensfähiges Anliegen. Bei entsprechender Aufklärung und Information dürfte die große Mehrheit mit einer Rückdämmung der an den Staat gestellten Ansprüche einverstanden sein. Notwendige Voraussetzung für einen dahingehenden Konsens ist allerdings, daß die Opfer nicht einseitig bestimmten Gruppen auferlegt werden, vielmehr müßten die Ansprüche aller einigermaßen gleichmäßig zurückgestutzt werden. Dies ist allerdings nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung. Der einzelne Unternehmer, der Landwirt und der Arbeitnehmer dürften – ausreichend über die Zusammenhänge aufgeklärt – durchaus mit einem solchen Programm einverstanden sein. Das zentrale, in der öffentlichen Diskussion bisher viel zu wenig beachtete Problem liegt darin, daß die „schweigende Mehrheit“ sich nicht ausreichend artikulieren kann, sondern durch *Verbandsfunktionäre mediatisiert* wird, durch Funktionäre der Unternehmer-, der Bauern-, der Beamtenverbände, der Gewerkschaften, um nur einige besonders wichtige zu nennen. Diese aber leben davon, daß sie für ihre Mitglieder möglichst hohe Forderungen an die öffentlichen Haushalte stellen und nach Möglichkeit durchsetzen, auch wenn die Mitglieder an anderer, den Verbänden und ihrem Wirken nicht zugerechneter Stelle dafür bezahlen müssen⁶⁸.

Nicht nur die politische Artikulierung der schweigenden Mehrheit ist schwierig, auch die – in umgekehrter Richtung verlaufende – Aufklärung der schweigenden Mehrheit durch die im Staat Verantwortlichen kommt dort nur schwer an: Auch hier verfälschen *Verbandsfunktionäre* durch übermäßiges Kriegsgeschrei und Säbelrasseln die Informationen derart, daß sie leicht den Eindruck erwecken, jeweils gerade ihre Mitglieder kämen zu kurz, wodurch eine gewisse Einäugigkeit der Betroffenen gefördert wird. So üben die mächtigen Partikularverbände und ihre Funktionäre bei allen Verdiensten, die sie sich erworben haben, heute einen verheerenden Einfluß aus, indem sie für die sinnvolle Fortentwicklung der Gemeinschaft notwendige Entscheidungen erschweren oder gar blockieren.⁶⁹ Bei der Frage, wie – trotz des Störfeuers der *Verbandsfunktionäre* – Konsens geschaffen und politisch wirksam gemacht werden kann, geht es darum, daß Sparinitiativen sich in der Öffentlichkeit die Unterstützung schaffen, derer sie bedürfen. Hier muß über entsprechende Neuerungen nachgedacht werden⁷⁰. Im Bereich der Subventionen und der Sozialleistungen könnte dies, um nur ein allerdings noch wenig weitgehendes Beispiel zu nennen, etwa dadurch geschehen, daß ein öffentlichkeitsorientierter Sachverständigenrat einberufen würde, der Vorschläge über den Leistungsabbau zu unterbreiten hätte⁷¹. Ein solcher Rat von unabhängigen Sachverständigen (in dem also *Verbandsvertreter* keinen Platz haben dürften) könnte es sich eher leisten, alle Bereiche eingehend zu überprüfen, spezifizierte Vorschläge zum Abbau unangemessener

62 Vgl. v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen* (Fußn. 43), S. 356.

63 Es ist allerdings nicht ersichtlich, inwieweit diese Begrenzung mit den sonstigen Überlegungen *Püttners* in Einklang steht. Ausnahmen vom generellen Kreditverbot will er nämlich nur für zwei Fallgruppen akzeptieren: Eine Kreditaufnahme soll zulässig sein zur Finanzierung von rentierlichen Investitionen, welche erwerbswirtschaftliche Einkünfte erbringen, aus denen der Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) bestritten werden kann, insbes. der Erwerb und die Erweiterung von Unternehmen der öffentlichen Hand (S. 17). Hierbei hätte *Püttner* sich auch auf die Finanzwissenschaft berufen können, etwa auf die Ausführungen von *Heinz Haller*, der darauf abhebt, daß es ungerecht sei, „diese Ausgaben mit Steuereinnahmen zu finanzieren und die Steuerzahler mit ihrem vollen Betrag zu belasten, damit der Staat Vermögen bilden und hieraus auch noch Erträge erzielen“ könne. *Haller*, *Finanzpolitik*, 5. Aufl., 1972, S. 173 f., 198. Die andere Fallgruppe betrifft „völlig außerhalb des Normalen liegende Aktionen“, insbes. Kriege (S. 14), deren Finanzierung mittels Krediten im übrigen ebenfalls zu den von der Finanzwissenschaft anerkannten klassischen Rechtfertigungsgründen für die Kreditfinanzierung gehört, *Haller*, *Finanzarchiv* 1958/59, S. 73–81.

64 Die vom Sachverständigenrat genannte Begrenzung erfüllt die Mindestanforderungen an Präzision nicht. Der Sachverständigenrat hält eine „Normalverschuldung“ von 1,5% des Brutto sozialprodukts für unbedenklich. SVR, JG 1970/71, BT-Drucks. VI/1470, Tz. 346–348; JG 1972/73, BT-Drucks. 7/2, Tz. 274 f.; JG 1979/80, BT-Drucks. 8/3420, Bz. 229. Vgl. auch die Deutsche Bundesbank, *Geschäftsbericht* 1970, S. 28 f.; Monatsberichte 6/79, S. 22. Indes läßt sich das konkrete Ausmaß der in der jeweiligen Situation indizierten Verschuldung erst durch das zusätzliche Heranziehen des Auslastungsgrades der Produktionskapazitäten im Wege eines differenzierten Rechenganges ermitteln.

65 Dazu umfassend *Borell/Stern*, *Finanzpolitik am Scheideweg* (oben Fußn. 1), S. 66 ff.

66 Der Bundesfinanzminister stimmt auf S. 10 des oben Fußn. 36 erwähnten Manuskripts ausdrücklich zu. Auch die fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute der Bundesrepublik haben in ihrem Frühjahrsgutachten vom 10. 4. 1981 die Notwendigkeit unterstrichen, bei den staatlichen Subventionen und Sozialleistungen Korrekturen vorzunehmen. Hektographiertes Typoskript, S. 48.

67 Vgl. auch *Norbert Walter*, *Zunehmende Staatsverschuldung – Ansporn zur Neuorientierung der Finanzpolitik*, *Wirtschaftsdienst* 1980, S. 429 (431): „Eine solche Politik zwingt dazu, Gruppeninteressen zu enttäuschen.“

68 Dazu – mit Beispielen – v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen* (Fußn. 43), S. 153 ff.

69 Dazu ausführlich v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen* (Fußn. 43), S. 163 ff. und passim.

70 Dazu auch v. Arnim, *Besteuerung und Eigentum*, *VVDStRL* 39, S. 286 ff., insb. S. 353 ff.

71 v. Arnim, *Gemeinwohl* (Fußn. 43), S. 352 ff. m. w. N.; *ders.*, *Die Macht der Lobby. Warum die Bundesregierung den Subventions-Dschungel nicht lichten kann*, *DIE ZEIT*, Nr. 40 v. 6. 10. 1972, S. 38.

Staatsleistungen zu unterbreiten und dadurch die öffentliche Diskussion so zu beeinflussen, daß von dorthin ein gewisser Gegendruck gegen das Überwiegen von Partikularinteressen ausgeübt würde.

Gewiß gibt es wie überall im gesellschaftlich-politischen Bereich auch hier keine Patentlösungen, sondern immer nur mehr oder weniger unvollkommene Verbesserungsversuche. Auch die Einrichtung eines unabhängigen Subventions- und Transferrats ist kein Allheilmittel. Aber die Alternative, an der man Verbesserungsvorschläge messen muß, ist ja, wie *Herbert Giersch* einmal mit Recht betont hat, nicht ein unbekannter Idealzustand, sondern immer nur die kritikbedürftige Realität. Unsere Demokratie bezieht ihre Legitimation zu einem guten Teil auch aus der Erwartung, daß sie imstande ist, auf vorgegebene oder neu entstehende politisch-soziale Ordnungsprobleme befriedigende Antworten zu finden.

Die auf eine Eindämmung des Anspruchsdenkens (und seiner Exponenten in den Verbänden) gerichteten Kräfte dürfen sich nicht einfach mit einem Weiterwursteln in – wegen des genannten Kräftespiels – höchst ungünstiger

Ausgangslage begnügen. Es ist einfach paradox, wenn der Haushaltsausschuß des Bundestags sich (wie kürzlich in einem Gespräch mit Mitgliedern des Haushaltsausschusses berichtet wurde) viele Tage lang allein damit befassen muß, eine Einsparung von nicht mehr als 9 Millionen DM durchzusetzen. Was erforderlich ist, ist eine Strategie, ein Konzept, das die Position derer, die auf Einsparung der konsumtiven Staatsleistungen drängen, systematisch stärkt. Es müssen Einrichtungen und Verfahrensweisen geschaffen werden, die über die Öffentlichkeit und die Mobilisierung der „schweigenden Mehrheit“ diesen Kräften den Rücken ausreichend stärken, so daß sie bei der öffentlichen Willensbildung nicht mehr am kürzeren Hebel sitzen. Dies wird auch deshalb immer wichtiger, weil in Zukunft nicht mehr mit den ökonomischen Zuwachsraten der Vergangenheit gerechnet werden kann. Damit wird die Notwendigkeit, die Gruppeninteressen unter Kontrolle zu halten, aber immer größer, eine Aufgabe, deren Bewältigung *Karl Loewenstein* mit Recht als Kardinalproblem der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bezeichnet hat⁷².

⁷² *Loewenstein, Verfassungslehre, 2. Aufl., 1969, S. 414.*