

Norman Reich

Rückführung staatlicher Altschulden als Rechtsproblem



Nomos

Gesetzgebung und Verfassung

Herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Humboldt-Universität zu Berlin

Band 10

Norman Reich

Rückführung staatlicher Altschulden als Rechtsproblem



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Berlin, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4783-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9040-9 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Diese Arbeit ist seit dem Sommer 2012 entstanden und mit der Zeit ist ein, hier ausnahmsweise erfreulicher, Berg an „Altschulden“ angewachsen. Eines Autors größte Freude ist es, auf diese Schulden mit Dank im Vorwort zumindest symbolisch eine Anzahlung zu leisten.

Mein vorzüglichster Dank gilt meinem akademischen Lehrer Professor Dr. Michael Kloepfer, der diese Arbeit auf vielfältige Art gefördert hat – nicht zuletzt in der ihm eigenen Weise durch einen Satz an meinem ersten Arbeitstag am Lehrstuhl: „*Finanzverfassungsrecht, schon mal gehört?*“

Ich danke Professor Dr. Christian Waldhoff für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und Professor Dr. Dr. h.c. mult. Christian Tomuschat für den angenehmen Prüfungsvorsitz.

Danken möchte ich auch dem gesamten Team des Lehrstuhls Kloepfer, für steten Rat, Beistand und regen akademischen Austausch. Stellvertretend für unermüdliches Bücher-Schleppen der studentischen Hilfskräfte seien Herr Malte Preuss und Herr Christoph Schmidt erwähnt.

Besonderen Dank schulde ich Herrn Rico Neugärtner, Herrn Dr. Julius Städtele, Herrn Dr. Thomas Weigelt und Frau Dr. Anne-Katrin Wolf für wertvolle Hinweise und Ratschläge.

Meinen Eltern und meiner Großmutter danke ich für stete Unterstützung und verständnisvoll wohl dosierte Nachfragen zum Stand der Arbeit.

Der größte Dank gebührt schließlich Dr. Anne-Katrin Wolf für unermüdlichen Zuspruch, jederzeit aufbauende Worte und scheinbar unendliches Verständnis: Danke. Wir haben es geschafft.

Berlin, im Januar 2018

Norman Reich

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Kapitel 1 Begriffsbestimmungen und Untersuchungsgegenstand	22
A. Kredit und Schulden	22
I. Kreditbegriff und Schuldenbegriff im Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes	22
II. Untersuchungsgegenstand: Altschulden	27
B. Staatsverschuldung	28
I. Staatliche Verschuldung	29
1. Verschuldung der Kernhaushalte von Bund und Ländern	29
2. Verschuldung in Nebenhaushalten	31
a) Verschuldung unselbständiger Sondervermögen	32
b) Verschuldung selbständiger juristischer Personen	35
c) Zwischenfazit	41
II. Untersuchungsgegenstand: Altschulden i. S. d. Haushaltsverfassungsrechts des Grundgesetzes	42
C. Rückführung	43
I. Begriff der Tilgung und Begriff der Rückführung	43
1. Rückführung und Verringerung des Schuldenstandes	45
2. Unterscheidung zwischen Rückführung und Tilgung	46
II. Abgrenzung zur Entschuldung	49
1. Staatsbankrott und Staatenresolvenzverfahren	51
2. Geldentwertung und monetäre Staatsfinanzierung	51
III. Untersuchungsgegenstand: Rückführung von Altschulden i. S. d. Haushaltsverfassungsrechts des Bundes	53
Kapitel 2 Revolvieren der Altschulden	54
A. Staatsverschuldungsrecht als Kreditaufnahmerecht und Krediteinnahmenrecht	54
B. Tilgungszahlungen	56
I. Tilgungszahlungen und Verfassungsrecht	56
1. Begrenzung auf die Neuverschuldung	58

2. Begrenzung auf die Nettoneuverschuldung	60
a) Wortlautauslegung	61
b) Systematische Auslegung	66
aa) Kreditaufnahme in Höhe der fälligen Tilgungszahlungen als haushaltsrechtliche Einnahme	66
bb) Nettobetrachtung der Einnahmen aus Krediten	68
c) Historische Auslegung	71
d) Teleologische Auslegung	76
aa) Funktion des Ermächtigungsvorbehaltes zur Aufnahme von Krediten in Art. 115 Abs. 1 GG	77
bb) Funktion der Kreditbegrenzungsvorschriften	79
(1) Begrenzung der Zukunftsbelastung künftiger Haushalte	80
(2) Begrenzung der volkswirtschaftlichen Lastenverschiebung in die Zukunft	85
(3) Zwischenergebnis: Funktion der Kreditbegrenzungsvorschriften	88
cc) Zwischenergebnis teleologische Auslegung	88
e) Neufassung der Kreditbegrenzungsvorschriften im Rahmen der Föderalismusreform II von 2009	89
f) Zwischenfazit: Beschränkung der Kreditbegrenzungsvorschriften auf die Nettoneuverschuldung	92
II. Tilgungszahlungen und Haushaltsrecht	93
1. Haushaltsrechtliche Erfassung der Tilgungszahlungen als Ausgaben	94
2. Haushaltsrechtliche Privilegierung der Tilgungszahlungen als Voraussetzung des Schuldensockels	95
3. Darstellung der Tilgungszahlungen im Haushaltsplan	98
III. Zwischenergebnis Tilgungszahlungen und Haushaltsrecht	101
C. Zinszahlungen	101
I. Zinszahlungen und Verfassungsrecht	102
II. Zinszahlungen und Haushaltsrecht	102
D. Zwischenergebnis: Staatsverschuldungsrecht als Kreditaufnahmerecht und Krediteinnahmenrecht	103

Kapitel 3	Geltendes Recht und Schuldenrückführung	106
A.	Keine allgemeine Pflicht zur Schuldenrückführung	107
I.	Schuldenrückführung als europarechtlich geprägte Pflicht?	108
1.	Pflicht zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite	109
2.	Schuldenstandskriterium	111
a)	Weiter Korridor anstatt fester Regel	111
b)	Fokus auf die relative Staatsverschuldung	112
II.	Untaugliche normative Anknüpfungspunkte	114
1.	Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte	114
2.	Übergangsregelung zur Schuldenbremse	116
3.	Sanierungsprogramm	118
4.	Art. 109 Abs. 2 GG	121
a)	Verpflichtung auf die europarechtlichen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin	123
b)	Geringer Grad der verfassungsrechtlichen Bindung	124
c)	Begrenzter Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht und Schuldenrückführung	127
5.	Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit	132
6.	Nachhaltigkeit	134
7.	Steuerstaat	137
8.	Demokratieprinzip	140
9.	Übermaßverbot	143
10.	Schutzfunktion der Grundrechte und Untermaßverbot	143
a)	Grundrechtsschutz im Staatsbankrott	144
b)	Grundrechtsschutz vor dem Staatsbankrott	145
11.	Vermeidung einer Überbelastung der Steuerpflichtigen (Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG)	148
B.	Begrenzte Pflichten zur Schuldenrückführung	149
I.	Begrenzte verfassungsrechtliche Pflichten zur Schuldenrückführung: Schuldenbremse	150
1.	Pflicht zur Schuldenrückführung?	150
a)	Symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung	151
b)	Kontrollkonto	159
c)	Rückführung der Notlagenkredite	165

2.	Begrenzter Anwendungsbereich	167
a)	Gegenständliche Begrenzung der Rückführung notlagenbedingter Verschuldung	168
b)	Situative Begrenzung der konjunkturbedingten Rückführung	168
c)	Faktische Begrenzung des Anwendungsbereiches: die strukturelle Nettoneuverschuldung	170
3.	Zwischenfazit: Die Schuldenbremse, eine „klassische“ Konzeption der Schuldenrückführung	171
II.	Begrenzte einfachgesetzliche Pflichten zur Schuldenrückführung	173
1.	Stabilitätsgesetz	173
2.	Bundeshaushaltsordnung	175
3.	Haushaltsgesetz	176
a)	Ermächtigung zur Verwendung bestimmter Mehreinnahmen zur Schuldentilgung	177
b)	Zweckgebundene Ausschüttung des Bundesbankmehrgewinns	178
aa)	Pflicht zur Schuldenrückführung	180
(1)	Zweckgebundene Verwendung des Bundesbankmehrgewinns als Schuldenrückführung	180
(2)	Verpflichtung zur Schuldenrückführung	182
bb)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	182
cc)	Vereinbarkeit mit den Haushaltsgrundsätzen	183
(1)	Veranschlagung des Bundesbankgewinns im Haushaltsplan	184
(2)	Verwendungsbindung des Bundesbankmehrgewinns	189
dd)	Verwendung des Bundesbankmehrgewinns als begrenzte Pflicht zur Schuldenrückführung	196
(1)	Halbherzige Schuldenrückführung	196
(2)	Kompensation durch Nettoneuverschuldung	197
(3)	Inkonstante Form der Schuldenrückführung	199
4.	Unselbständige Sondervermögen	200
a)	Erblastentilgungsfonds	202
b)	Investitions- und Tilgungsfonds	206
c)	Restrukturierungsfonds	211
d)	Finanzmarktstabilisierungsfonds	212

e) Schuldenrückführung über unselbständige Sondervermögen des Bundes als begrenzte Pflichten zur Schuldenrückführung	214
C. Ergebnis: begrenzte Pflicht zur Schuldenrückführung	215
Kapitel 4 Gründe für eine Schuldenrückführung und Regelungsbedarf	218
A. Bedarf es einer Schuldenrückführung?	218
I. Bestandsaufnahme: Schuldenstand	219
1. Absolute Staatsverschuldung des Bundes	222
a) Stetige Zunahme der absoluten Staatsverschuldung des Bundes	222
b) Vereinzelter Rückgang der absoluten Staatsverschuldung des Bundes aufgrund von Sondereffekten	225
aa) Verwendung der UMTS-Erlöse zur Schuldenrückführung	225
bb) Schwankungen der Bundesschuld im Zuge der Finanzmarkt- und Euro-Krise	226
(1) Auswirkung der Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarkts auf die Verschuldung des Bundes	227
(2) Auswirkung der Maßnahmen zur Überwindung der Staatsschuldenkrise auf die Verschuldung des Bundes	233
(3) Teilweise Rückführung der krisenbedingten Verschuldung	237
2. Relative Staatsverschuldung des Bundes	238
II. Nachteilige Wirkungen der Staatsverschuldung	241
1. Belastungen des Bundeshaushalts durch Tilgungszahlungen und Zinszahlungen	241
a) Tilgungsausgaben als Belastung des Bundeshaushalts	242
b) Zinsausgaben als Belastung des Bundeshaushalts	245

2. Risiken staatlicher Verschuldung	253
a) Risiken für die Staatsfinanzen	255
aa) Refinanzierungsdruck, staatliche Handlungsfähigkeit und Abhängigkeit von externen Kreditgebern	256
(1) Faktische Einschränkung staatlichen Handlungsspielraums	258
(2) Abhängigkeit von staatlichen Kreditgebern	261
(3) Abhängigkeit von privaten Kreditgebern	270
(4) Zwischenfazit	275
bb) Zinsänderungsrisiko	277
cc) Exkurs: Zinsniveau und Höhe der tragfähigen Nettoneuverschuldung	281
dd) Staatsbankrott und Monetarisierung	282
b) Gefährdung der Rechtsordnung	290
aa) Staatliche Kreditaufnahme und Geldpolitik als Fluchtwege aus dem Recht	291
bb) Defizite in der Justitiabilität	297
cc) Defizite in der Rechtsdurchsetzung	301
(1) Defizite in der Rechtsdurchsetzung der grundgesetzlichen Grenzen der Kreditaufnahme	301
(2) Defizite in der Rechtsdurchsetzung der europarechtlichen Grenzen der Kreditaufnahme	304
(3) Defizite in der Durchsetzung der rechtlichen Grenzen der Geldpolitik der EZB	307
(4) Wirkungen gerichtlicher Entscheidungen im Staatsschuldenrecht und in der Geldpolitik	309
dd) Zwischenfazit: Handlungsauftrag für den verfassungsändernden Gesetzgeber	311
c) Makroökonomische Risiken	313
d) Individuelle Freiheitssicherung	316
3. Zwischenfazit: Es bedarf einer Schuldenrückführung	319
B. Bedarf es einer rechtlichen Regelung zur Schuldenrückführung?	319
I. Schuldenrückführung als Rechtsproblem	319
1. Staatsverschuldung als Regelungsgegenstand	320

2.	Staatsverschuldung und Wirtschaftswissenschaften	324
a)	Arten der Staatsverschuldung	326
aa)	Strukturelle Staatsverschuldung	327
bb)	Konjunkturbedingte Staatsverschuldung	329
cc)	Notlagenbedingte Staatsverschuldung	331
b)	Volkswirtschaftliche Bewertung der Staatsverschuldung und Rückführung	332
c)	Prägung des Staatsschuldenrechts des Grundgesetzes	337
d)	Ergebnisoffenheit der volkswirtschaftlichen Diskussion der Staatsverschuldung	339
3.	Staatsverschuldung und Demokratie	343
4.	Rolle der Rechtswissenschaft in der Altschuldenrückführung	351
II.	Bedarf einer Regelung zur Schuldenrückführung trotz Schuldenbremse	357
1.	Nettoneuverschuldung trotz Schuldenbremse	360
2.	Nachteilige Wirkungen der bestehenden Staatsverschuldung trotz materiellem Haushaltsausgleich	363
3.	„Falscher“ Fokus der Schuldenbremse auf die Nettoneuverschuldung	366
Kapitel 5	Konzept der Schuldenrückführung	367
A.	Kritik des geltenden Rechts der Schuldenrückführung	367
I.	Verfassungsrechtliche Pflicht zur Schuldenrückführung – konzeptioneller Fremdkörper der Schuldenbremse	368
1.	Symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung	369
2.	Rückführung der Notlagenkredite	371
3.	Zwischenfazit	372
II.	Einfachgesetzliche Pflichten zur Schuldenrückführung – konzeptionelle Schwäche und mangelnde Bindung	372
1.	Zweckbindung einer regelmäßigen Einnahme zur Schuldenrückführung	373
a)	Konzeptionelle Schwäche des Zweckbindungsansatzes	376
b)	Haushaltsrechtliche Bedenken gegen eine Zweckbindung	380

Inhaltsverzeichnis

2. Ausgliederung aus dem Haushalt	382
a) Gleiche Interessenlage, wie bei der Zweckbindung	382
b) Konzeptionelle Schwäche der Ausgliederung aus dem Haushalt	383
3. Mangelnde Bindung des Haushaltsgesetzgebers	386
4. Zwischenfazit	393
B. Grundbedingungen einer Regelung zur Schuldenrückführung	393
I. Ziel: Verringerung des Schuldenstandes	395
II. Kernstück: Begrenzung der Kreditaufnahme zur Umschuldung	396
III. Bindung des Gesetzgebers	398
IV. Justitiabilität und Rechtsdurchsetzung	403
V. Einpassung in das System zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung	407
1. Begrenzung der gesamten Neuverschuldung	407
2. Verbleibende Möglichkeiten erhöhter Neuverschuldung	409
a) Ausschluss der strukturellen Neuverschuldung	409
b) Konjunkturbedingte Kreditaufnahme	412
c) Notlagenbedingte Kreditaufnahme	413
C. Fazit	413
Zusammenfassung	416
Anhang: Bundesbankgewinn	437
Literaturverzeichnis	443

Einleitung

„[...] weil gesunde staatliche Finanzen die erste Voraussetzung für eine geordnete Entwicklung des ganzen sozialen und politischen Lebens sind.“
(BVerfGE 15, 126 (141) – Staatsbankrott I)

Die Diskussion um das Thema Staatsverschuldung hat Konjunktur,¹ wird gar zur „Schicksalsfrage der Gegenwart“ erhoben.² Die Debatte um die sog. Euro-Krise in Folge der Lehman-Insolvenz von 2008, um ihre Auswirkungen und die Strategien zu ihrer Bekämpfung berührt notwendig auch immer das Thema Staatsverschuldung.³ Neben den Etiketten Finanzmarkt-, Banken- und Euro-Krise zirkuliert gleichberechtigt der Terminus Staatsschuldenkrise. Eine Lösung der Krise(n)⁴ und mehr noch eine wirksame Prävention zukünftiger Krisen wird um einen Ansatz zur Bewältigung des Staatsschuldenproblems nicht umher können.

Das Zusammenspiel von Staatsverschuldung und Finanzmarktkrise trat schon im Jahre 2009 deutlich hervor. So rang sich eine weitgehend blockierte Föderalismuskommission II unter dem Eindruck der Lehman-In-

-
- 1 Ebenso: *Heintzen*, Das neue deutsche Staatsschuldenrecht in der Bewährungsprobe, 2012, S. 7: „Hochkonjunktur“; Union der deutschen Akademien der Wissenschaften, Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen, 2015, S. 2.
 - 2 *Waldhoff*, JZ 2008, 200 (200); *G. Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 571; neu ist die Krisenstimmung allerdings nicht, den Staatsfinanzen haftet das krisenhafte vielmehr an. So hat *Schuppert* bereits 1983 konstatiert: „Wir leben – dieser Befund, wenn auch nicht seine Ursachen sind unstreitig – in einer Finanzkrise. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist daher – so Bundesfinanzminister Stoltenberg vor dem Deutschen Bundestag – ‚eine der großen Aufgaben der Zeit‘.“ (VVDStRL 42 (1984), S. 216 (245)).
 - 3 v. *Lewinski*, in: HbStR X, 2012, § 217 Rn. 6; treffend *Ohler*, DVBl. 2011, 1061 (1061) „Doppelkrise“ und „Zwillingskrise“; zum Zusammenhang zwischen Bankenkrisen und Staatsschuldenkrisen vgl. *Reinhart/Rogoff*, This Time Is Different, 2011, S. 233 ff.; Reformvorschläge zur Verringerung der „gegenseitige Abhängigkeit von Staat und Finanzinstituten“ macht der Wissenschaftliche Beirat beim BMF in: *ders.*, Der Staat als privilegierter Schuldner, 2014, S. 21 ff.
 - 4 Noch vor der Lehman-Insolvenz von 2008 spricht von einer „morbiden“ Faszination mit dem Begriff Krise vor allem im Zusammenhang mit den Staatsfinanzen: *Korrioth*, in: Flick (Hrsg.), Die Erneuerung des Finanzstaats, 2008, S. 19 (20): „Charme des Unheimlichen und Morbiden“.

solvenz von 2008 zu einer tiefgreifenden Reform des Staatsverschuldungsrechts durch.⁵ Mit Ablauf der Übergangsfristen, zum Jahre 2016 für den Bund und zum Jahre 2020 für die Länder (Art. 143 d Abs. 1 GG), gilt der Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte.⁶

Dabei ist zu beachten, dass jene „Schuldenbremse“ nicht Endpunkt, sondern viel mehr Startschuss einer notwendigen Kurskorrektur des Staatsschuldenrechts ist.⁷ Die Schuldenbremse ist gleichsam „blind“⁸ auf einem Auge: sie richtet den Blick ausschließlich in die Zukunft und ignoriert die bestehende Verschuldung. Bremswirkung entfaltet sie nur für einen kleinen Teil der jährlich aufgenommenen Schulden. Es handelt sich um eine *Nettoneuverschuldungsbremse* (dazu Kapitel 2 B. I. 2.). Wird die Schuldenbremse effektiv umgesetzt, so verhindert sie ein weiteres Anwachsen des sog. Schuldensockels⁹. Den Schuldensockel bilden die bestehenden Kreditverbindlichkeiten des Staates. Indem grundsätzlich neue Kredite in Höhe der im laufenden Haushaltsjahr fälligen Tilgungsverpflichtungen aufgenommen werden (Umschuldung¹⁰), bleibt die Summe der laufenden Kreditverbindlichkeiten des Staates gleich groß. Die zur Umschuldung aufgenommenen Kredite treten lediglich an die Stelle abzulösender Kreditverbindlichkeiten – die Staatsverschuldung revolvieret.

5 Heintzen, in: ders. (Hrsg.), Auf dem Weg zu nachhaltig ausgeglichenen öffentlichen Haushalten, 2013, S. 60; *Ekardt/Buscher*, AöR 137 (2012), 42 (44); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 25, Art. 143 d Rn. 1 ff.

6 Der freilich Ausnahmen und Einschränkungen kennt.

7 Vgl. Föderalismuskommission II K-Drs. 128, S. 4: „Die Vorsitzenden nehmen zur Kenntnis, dass die Frage des Einstiegs in die Altschuldentilgung für die Phase der Föderalismuskommission 2 noch nicht entscheidungsreif ist. Sie bekennen sich jedoch gemeinsam dazu, dass die Frage der Altschuldentilgung in einer mittelfristigen Perspektive erneut aufgerufen und nach Erreichen strukturell ausgeglichener Haushalte in Bund und Ländern ein Einstieg gefunden werden sollte.“

8 So auch *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 388 und DÖV 2009, 881 (883).

9 Den Begriff Schuldensockel verwendet BVerfGE 79, 311 (340, 355 f.) – Staatsverschuldung I. BVerfGE 119, 96 – Staatsverschuldung II verzichtet hingegen auf ihn, anders als die abweichende Meinung der Richter Di Fabio und Mellinghoff (156).

10 Der Bundesrechnungshof spricht von Anschlussfinanzierung, vgl. nur Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2016, Band I, S. 140 f. und Band III, S. 387. Umschuldung erscheint sprachlich präziser. Aufgrund des Grundsatzes der Gesamtdeckung mangelt es an einem konkreten Finanzierungsobjekt für eine Anschlussfinanzierung.

Werden zusätzlich zur Umschuldung keine weiteren Kredite in einem Haushaltsjahr aufgenommen, stagniert der absolute Schuldenstand des Staates.

Ein Fortdauern des stetigen Wachstums der Volkswirtschaft vorausgesetzt, kann eine solche Nullverschuldung letztlich dazu führen, dass die Altschuldenlast sinkt. Zunächst verliert der stagnierende Schuldenstand inflationsbedingt an Wert. Darüber hinaus steht Tilgungsverpflichtungen und Zinszahlungsverpflichtungen – aufgrund der steigenden Wirtschaftsleistung – voraussichtlich ein größeres Haushaltsvolumen gegenüber.

Die Belastungen durch den Schuldenstand können zum einen durch eine inflationäre Entwertung der Schuldtitel sinken.¹¹ Jener Effekt ist allerdings dadurch begrenzt, dass die Staatsschuld revolviert. Anleger werden sich das Inflationsrisiko bei Abschluss der Umschuldungskredite jeweils einpreisen lassen, entweder durch eine Indexierung¹², oder einen Aufschlag¹³ auf den verlangten Zinssatz. Dass die Marktakteure sehenden Auges der Entwertung ihrer Anlage zuschauen, kann nicht erwartet werden.¹⁴ Darüber hinaus ist eine bewusste staatliche Steuerung der Inflation nicht möglich, die Geldpolitik liegt in den Händen des EZB bestehend aus der EZB und den nationalen Zentralbanken (vgl. Kapitel 4 A. II. 2. a) dd)). Diese nehmen die ihnen übertragenen Aufgaben unabhängig war (Art. 130 AEUV), wobei ihr vorrangiges Handlungsziel die Geldwertstabilität ist (Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV).

11 *Gandenberger*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 3 (47 f.).

12 Dazu: *Dreifig*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 51 (101 ff.); im Niedrigzinsumfeld des Jahres 2015, sieht sich der Bund gezwungen erstmals 30jährige Anleihen inflationsindexiert anzubieten (Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH, Pressemitteilung vom 3.6.2015), um die langlaufenden Anleihen trotz der niedrigen Verzinsung am Markt zu platzieren, vgl. *Hock*, Bund lockt mit Inflationsschutz für 30-jährige Anleihe, FAZ.NET vom 3.6.2015; zur Zunahme indexierter Anleihen im Bestand des Bundes, vgl. BMF, Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2015, S. 21.

13 *Gandenberger*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 3 (47).

14 *Nickel/Rother/Zimmermann*, ECB working paper series, no. 1241, 2010, S. 16; *Gandenberger*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 3 (48); jedoch hat es nach dem Zweiten Weltkrieg einen Zeitraum bis in die 1960er Jahre gegeben, indem der auf Staatsanleihen gezahlte Zinssatz den Wertverlust des Kapitals nicht ausglich: *Andel*, Probleme der Staatsschuldentilgung, 1964, S. 116 f.; *Illing*, in: Heun (Hrsg.), Staatsschulden, 2015, S. 59 (72).

Es gibt jedoch – neben dieser inflationsbedingten Entwertung der Schuldtitel – einen weiteren Weg, auf dem die Altschuldenbelastung allein über die Begrenzung der Nettoneuverschuldung verringert werden kann: Wächst das Bruttoinlandsprodukt (BIP) schneller als das Zinsniveau der Staatsschuldtitel, so verringert sich die Relation zwischen BIP einerseits und Schuldenstand sowie Zinsbelastung andererseits. Die absolute Schuldenlast des Staates bleibt zwar konstant, die relative Staatsverschuldung sinkt jedoch (zur Abgrenzung absoluter/relativer Schuldenstand vgl. u. Kapitel 4 A. I.). Aufgrund der mit steigendem BIP regelmäßig steigenden Einnahmen des Staates stellen die Tilgungsausgaben und die Zinsausgaben einen stetig kleiner werdenden Anteil der Haushaltsausgaben dar. Die Volkswirtschaft erwächst also ihren Schulden.¹⁵ Allerdings sind Wachstum und Zinsniveau nur begrenzt steuerbar und haben sich in der Vergangenheit nur im Ausnahmefall so entwickelt, wie es für eine nennenswerte Senkung der mit dem Schuldenstand verbundenen nachteiligen Wirkungen und Risiken nötig gewesen wäre (s. a. Kapitel 4 A. II. 1. b) und B. II.).¹⁶

Beide Mechanismen unterliegen damit einem ihnen innewohnenden Nachteil. Die derart, durch eine deutliche Verringerung des weiteren Schuldenwachstums, zu erwartenden positiven Effekte durch inflationsbedingte Entwertung und sinkenden relativen Schuldenstand sind an nicht zuverlässig beeinflussbare Wirtschaftsdaten gekoppelt: die Inflation und das BIP. Ob sie den relativen Schuldenstand tatsächlich senken, lässt sich nicht sicher vorhersagen. Hinzu tritt ein entscheidender konzeptioneller Nachteil dieser Antworten auf das Altschuldenproblem: Der (hohe) absolute Schuldenstand bleibt auch bei Eintritt der genannten Szenarien unverändert erhalten. In der Folge entbinden die genannten positiven Effekte der Schuldenbremse durch ein verringertes Wachstum des Schuldenstandes nicht von der Beachtung der Altschuldenproblematik.

Mit dem absoluten Schuldenstand ist eine Vielzahl nachteiliger Wirkungen für das Gemeinwesen verbunden (s. u. Kapitel 4 A. II.). Diese kann

15 *Gandenberger*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 3 (45 ff.); *Konrad/Zschäpitz*, Schulden ohne Sühne?, 2010, S. 140 f.; grundlegend die Modellrechnung bei *Domar*, Am. Econ. Rev. 34 (1944), 798 (808-812): „all these *absolute* amounts do not mean much“ (799), „the problem of the debt burden is essentially a problem of achieving a growing national income“ (822).

16 *Konrad/Zschäpitz*, Schulden ohne Sühne?, 2010, S. 142; dieses Problem sieht denn auch *Domar*, Am. Econ. Rev. 34 (1944), 798 (819).

die Schuldenbremse lediglich mit langer Zeitverzögerung mildern, nicht aber beseitigen (dazu Kapitel 4 B. II. 2.). Zinsen müssen weiterhin gezahlt werden und stehen so für andere Ausgaben nicht zur Verfügung (vgl. Kapitel 4 A. II. 1. b)). Darüber hinaus muss die Staatsschuld weiter revolvieren, birgt also eine Abhängigkeit vom Kapitalmarkt in beträchtlicher Höhe (s. u. Kapitel 4 A. II. 2. a)). Zu diesen Belastungen und Risiken für den Staatshaushalt treten eine Reihe nicht quantifizierbarer Risiken für die Rechtsordnung, die Gesamtwirtschaft und die individuellen Freiheitsrechte des Einzelnen (vgl. Kapitel 4 A. II. 2.). Um diesen nachteiligen Wirkungen der bestehenden Staatsverschuldung entgegenzuwirken, müsste nicht nur das Wachstum des absoluten Schuldenstandes gestoppt und der relative Schuldenstand verringert werden. Die nachteiligen Wirkungen der bestehenden Staatsverschuldung knüpfen vielmehr an den absoluten Schuldenstand selbst an. Sollen sie beseitigt oder zumindest gemindert werden, muss der absolute Schuldenstand verringert werden.

Das ist jedoch nicht die Zielrichtung des geltenden Staatsverschuldungsrechts. Der Fokus der Schuldenbremse liegt auf der Begrenzung der Nettoneuverschuldung. Die Behandlung der vorhandenen staatlichen Verschuldung wurde hingegen bewusst ausgeklammert.¹⁷ In der Folge enthält das bestehende Staatsverschuldungsrecht nur vereinzelt und zudem nur begrenzte Vorschriften zur Schuldenrückführung (dazu Kapitel 3). Der Altschuldenproblematik ist es nicht gewachsen.

„Neuland“ ist dieses Regelungsdefizit nicht. So erkannte das BMF bereits 1985: „Die Diskussion in Wissenschaft und Politik ist stark auf die Probleme der staatlichen Neuverschuldung¹⁸ konzentriert. Zu wenig Be-

17 Föderalismuskommission II K-Drs. 128, S. 4: „Die Vorsitzenden nehmen zur Kenntnis, dass die Frage des Einstiegs in die Altschuldentilgung für die Phase der Föderalismuskommission 2 noch nicht entscheidungsreif ist.“; Abschlussbericht der Föderalismuskommission II, S. 107 f.: „Im Ergebnis bestand hinsichtlich verbindlicher Vorgaben für die Tilgung der Altschulden die überwiegende Auffassung, dass es zunächst darum gehen müsse, die Neuverschuldung zu begrenzen. Erst wenn dieses Unterfangen realisiert worden sei, könne als nächster Schritt auch das Thema Altschuldenabbau angegangen werden.“.

18 Gemeint sein dürfte die *Nettoneuverschuldung*, nicht die *Bruttoneuverschuldung*, deren Begrenzung den Schlüssel zur Verringerung des Schuldenstandes darstellt (dazu unten Kapitel 5 II. und V. 1.). Das ergibt sich im Zusammenhang mit dem nächsten Satz, der Schuldenstand finde keine Beachtung. Die Verwendung ungenauer Begriffe ist ein verbreitetes Problem in der staatsschuldenrechtlichen Debatte (dazu Kapitel 1 C. I.).

achtung haben bisher jene Fragen gefunden, die der heute erreichte Schuldenstand aufwirft.¹⁹ Allein, es fehlen politischer Wille und wissenschaftliches Interesse, um den Fragen nachzugehen. Zwar findet sich auch in der rechtswissenschaftlichen Diskussion durchaus vereinzelt die Forderung nach einem Abbau der Altschulden.²⁰ Jedoch hat dieser Hinweis oft den Charakter eines bloßen Anhängsels. Nach der Beschäftigung mit dem Anstieg des Schuldenstandes und mit den (als unzureichend qualifizierten) verfassungsrechtlichen Grenzen der Nettoneuverschuldung folgt als kurzer Annex der Hinweis auf die bereits bestehende Verschuldung. Zumeist verbunden mit dem Hinweis, ein Abbau solle – je nach persönlicher politischer Prägung des Autors – über Ausgabenkürzungen²¹ oder aber über eine Vermögensabgabe²² finanziert werden.

Die konkrete, rechtliche Frage nach einer Rückführung staatlicher Altschulden und nach ihrer Ausgestaltung findet hingegen keine ausreichende Beachtung.²³ Hier Abhilfe zu schaffen, soll Aufgabe dieser Arbeit sein.

In einem *ersten Schritt* ist dabei der Status quo des Staatsschuldenrechts des Grundgesetzes in seinen für den Untersuchungsgegenstand wesentlichen Punkten darzustellen (Kapitel 2 und 3). In der Praxis werden die fälligen Tilgungszahlungen im Wege der Umschuldung durch eine erneute Kreditaufnahme beglichen, ohne dass dieses Vorgehen materiellen verfassungsrechtlichen Grenzen unterläge – die Altschulden revolvieren (dazu Kapitel 2). Nach Darstellung dieses Zusammenhangs wird als zentrales Problem der Frage nachgegangen, ob sich aus dem geltenden Recht eine Pflicht zur Rückführung der staatlichen Altschulden ableiten lässt (s. u.

19 BMF, Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik – Grenzen staatlicher Verschuldung, 1985, S. 19.

20 Seiler, JZ 2009, 721 (722 mit Fn. 13); Koriath, Widi 2008, 559 (561); H. Meyer, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II, S. 91 (111); Halstenberg, DVBl. 2001, 1405 (1407); P. Kirchhof, FS Mußgnug, 2005, S. 131 (141); F. Kirchhof, FS Vogel, 2000, S. 241 (252); ders., DVBl. 2002, 1569 (1578); Waldhoff/Dieterich, ZG 2009, 97 (117 f.); im Zusammenhang mit Haushaltsnotlagen der Länder: Wieland, KritV 2008, 117 (130).

21 P. Kirchhof, FS Mußgnug, 2005, S. 131 (141 f.).

22 H. Meyer, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II, S. 91 (113 f.); dazu auch der Finanzwissenschaftler Andel, Probleme der Staatsschuldentilgung, 1964, S. 79 ff., und der Sozialwissenschaftler Bajohr, KJ 1998, 433 (446).

23 Siehe z. B. Göke, NdsVBl. 1996, 1 ff., der zwar konkrete Regelungsvorschläge für neue Kreditbegrenzungsvorschriften und die Rückführung zukünftig aufgenommener Schulden macht, zur Rückführung der bestehenden Verschuldung jedoch schweigt.

Kapitel 3). Am Ende dieser Bestandsaufnahme wird die Erkenntnis stehen, dass dies nicht der Fall ist und das geltende Haushaltsrecht die Altschuldenproblematik nur sehr fragmentarisch erfasst, insbesondere das Ziel der Rückführung – die Verringerung des Schuldenstandes – nicht in den Mittelpunkt stellt. So erweist sich das geltende Staatsschuldenrecht als „blind“²⁴ für die Altschulden.

Daran schließt sich in einem *zweiten Schritt* die Frage, ob diese normative Behandlung der Altschulden ihrer Bedeutung für das Gemeinwesen, insbesondere den mit Ihnen verbundenen nachteiligen Wirkungen und Risiken, gerecht wird oder ob sich insoweit ein Regelungsbedarf ergibt (s. u. Kapitel 4).

Auf Basis des diagnostizierten Regelungsbedarfes kann sodann in einem *dritten Schritt* der Frage nachgegangen werden, wie eine Regelung zur Altschuldenrückführung *de lege ferenda* ausgestaltet werden müsste (s. u. Kapitel 5).

Zunächst sind jedoch – dem ganzen vorangestellt – zentrale Begriffe zu erläutern, um auf diese Weise den Untersuchungsgegenstand zu konturieren (Kapitel 1).

24 So auch *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 388 und DÖV 2009, 881 (883).

Kapitel 1 Begriffsbestimmungen und Untersuchungsgegenstand

Zur Bereitung des Diskussionsfeldes ist die Vielfalt der Begrifflichkeiten zur Staatsverschuldung zu klären. Dies betrifft insbesondere die begrifflichen Kategorien „Kredit“, „Schulden“ (dazu A.), „Staatsverschuldung“ (s. u. B.) und „Rückführung“ (s. u. C.). Sodann kann – anhand der vorgenommenen Abgrenzungen – der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit festgelegt werden: die Behandlung der Rückführung von Altschulden durch das Haushaltsrecht des Bundes (s. u. A. II., B. II. und C. III.).

A. Kredit und Schulden

Von zentraler Bedeutung für ein Verständnis des Staatsverschuldungsrechts ist der Begriff des *Kredits*. Die Aufnahme von Krediten durch den Staat stellt das Mittel dar, durch welches die *Staatsverschuldung* – welche selbst als Begriff im Grundgesetz und im Haushaltsrecht nicht auftaucht²⁵ – begründet wird. Die im Wege des Kredits aufgenommenen Mittel bilden in Form der entstehenden Zins- und Rückzahlungsverpflichtungen die Schulden des Staates. Kredit und Schulden sind insoweit die zwei Seiten einer Medaille.

I. Kreditbegriff und Schuldenbegriff im Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes

Das Grundgesetz selbst enthält den Begriff des *Kredits*, verzichtet jedoch auf eine Legaldefinition. Der Kreditbegriff taucht in Art. 109 Abs. 3 S. 1, 3 und 4 GG, Art. 111 Abs. 2 GG, Art. 115 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1, 2, 4, 5, 6 und 8 GG sowie in Art. 143 d Abs. 1 S. 2 GG auf. Zentrale Normen zur Bestimmung des verfassungsrechtlichen Kreditbegriffs sind dabei Art. 115 Abs. 1 GG, welcher die Aufnahme von Krediten durch den Bund

25 *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 103: „verfassungsrechtlich nicht durchdrungener Bereich“.

regelt, und Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG bzw. Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG, die das grundsätzliche Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs enthalten.

Kredit im Sinne des Haushaltsverfassungsrechts des Grundgesetzes meint die zivilvertragliche²⁶ Beschaffung von zurückzuzahlenden, regelmäßig zu verzinsenden Geldmitteln.²⁷ Es handelt sich also um nicht-hoheitliches Handeln des Staates. In der Regel erfolgt die Kreditaufnahme durch die Ausgabe von Wertpapieren am Finanzmarkt. Dabei tritt am Finanzmarkt nicht die Bundesrepublik Deutschland selbst auf, sondern die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (§ 1 Abs. 1 BSchuWG²⁸ i. V. m. § 1 BSchuWV²⁹), deren alleiniger Gesellschafter die Bundesrepublik Deutschland ist. Die Kreditaufnahme kann in verschiedenen Formen geschehen. Für den Bund enthält § 4 Abs. 1 BSchuWG eine nicht abschließende Aufzählung, die lediglich auf „an den Finanzmärkten übliche Finanzierungsinstrumente“ begrenzt ist (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 BSchuWG).³⁰

Im Gegensatz zur mehrfachen Verwendung des Kreditbegriffs im Grundgesetz, taucht der Begriff der *Schulden* lediglich im Rahmen des

26 Strittig ist, ob auch Zwangsanleihen unter den Kreditbegriff zu fassen wären; vgl. nur BVerfGE 67, 256 (280 f.).

27 *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 29 f.; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 485; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 68; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 10; *Pünder*, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 20; *Waldhoff*, in: HbStR V, 2007, § 116 Rn. 97; die Beschränkung auf Geldmittel ergab sich in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes noch aus dem Wortlaut des Art. 115 S. 1 GG: „Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel [...]“, ohne dass sich der verfassungsändernde Gesetzgeber über die Hintergründe der Streichung geäußert hätte (vgl. BT-Drs. 3040/V Rn. 124 ff.), so dass von rein sprachlichen Erwägungen auszugehen ist.

28 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes (Bundesschuldenwesengesetz – BSchuWG) vom 12. Juli 2006 (BGBl. I S. 1466).

29 Verordnung zur Übertragung von Aufgaben nach dem Bundesschuldenwesengesetz (Bundesschuldenwesenverordnung – BSchuWV) vom 19. Juli 2006 (BGBl. I S. 1700).

30 Für einen Überblick siehe die Übersicht in: BMF, Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2011, Anhang 5.1 „Bundeswertpapiere auf einen Blick“, demnach werden Bundesanleihen; Bundesobligationen; Bundesschatzanweisungen; Unverzinsliche Schatzanweisungen des Bundes; US-Dollar-Anleihen des Bundes; indexierte Anleihen des Bundes; indexierte Obligationen des Bundes; Bundesschatzbriefe; Finanzierungsschätze und Tagesanleihen des Bundes unterschieden.

Art. 114 Abs. 1 GG auf. Nach Art. 114 Abs. 1 GG umfasst die Pflicht zur Rechnungslegung durch den Bundesminister der Finanzen auch „das Vermögen und die Schulden“. Wie für den Begriff des Kredits enthält das Grundgesetz auch für den Begriff der Schulden keine Legaldefinition.

Schuld im Sinne Haushaltsverfassungsrechts des Grundgesetzes ist eine in Geld auszudrückende Verbindlichkeit des Staates.³¹ Der Begriff der Schulden beschreibt in diesem umfänglichen Sinne grundsätzlich alle Geldleistungsverpflichtungen des Staates ohne Rücksicht auf die Art und Weise ihrer Begründung. Diese Verpflichtungen lassen sich jedoch danach unterscheiden, zu welchem Zweck sie eingegangen wurden. Schulden zur Beschaffung von Geldmitteln stehen solchen gegenüber die im Vollzug des Haushalts entstehen. Als Schulden zum Zwecke der Beschaffung von Geldmitteln beschreiben die *Finanzschulden*³² alle Verbindlichkeiten des Staates aus Krediten. *Verwaltungsschulden*³³ hingegen sind solche Verbindlichkeiten, die dem Staat bei Wahrnehmung seiner Verwaltungs- und Geschäftstätigkeit entstehen (also z. B. Verbindlichkeiten aus Kauf-, Werk- und Mietverträgen). Entscheidend ist hierbei, dass die Verwaltungsschulden nicht der Geldmittelbeschaffung dienen³⁴ und keine Kredite

31 Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 VBRO (Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO), der mit Erlass des Bundesministeriums der Finanzen vom 16. März 1953 veröffentlicht worden ist): „Schulden des Bundes: Die Gesamtheit der in Geld zu erfüllenden Verpflichtungen des Bundes.“ sowie Ziff. 1.6 VV-ReVuS: „Im Sinne dieser Vorschriften umfassen die Schulden des Bundes alle in Geld zu erfüllenden Verpflichtungen des Bundes.“

32 *Pünder*, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 20; *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 30.

33 *Pünder*, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 20; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 10; *Gröpl*, Die Verwaltung (39) 2006, 215 (237); *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 30, im Folgenden mit Kritik; a. A. auch *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 15, der die konkrete Ausgestaltung der Verwaltungsschulden für maßgeblich hält; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 486, merkt zu Recht an, dass dieses Kriterium „schwer handhabbar“ ist. Die Unterscheidung von Finanz- und Verwaltungsschulden geht dabei wohl auf *Paul Laband* zurück, vgl. dazu ausführlich *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 33 ff.

34 Aus dieser Anknüpfung an den Zweck, folgt auch, dass solche alternativen Finanzierungsmodelle, die einen Geldbeschaffungscharakter haben, nicht unter die Verwaltungsschulden fallen. Die Abgrenzung im Einzelfall ist freilich schwierig, vgl. *Jahndorf*, NVwZ 2001, 620 ff.

sind.³⁵ Die Verwaltungsschulden müssen vielmehr durch bestehende Titel im Haushaltsplan gedeckt sein (dass jene Deckung im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips wiederum durch Kredite erfolgen kann, spielt für diese Kategorisierung keine Rolle).³⁶ Die Finanzschulden können, in Abgrenzung zu den Verwaltungsschulden, als Staatsschulden im engeren Sinne bezeichnet werden.³⁷

Hinzu treten noch solche Verpflichtungen des Staates, die dem Grunde, jedoch nicht der Höhe nach feststehen.³⁸ Es handelt sich dabei insbesondere um die Pensionsverpflichtungen der Beamten, aber auch um zukünftige Zahlungsverpflichtungen der Sozialversicherungen³⁹ (insbesondere der umlagefinanzierten Rentenversicherung⁴⁰, aber auch der Kranken- und Pflegeversicherung⁴¹).⁴² Nicht nur der Höhe, sondern auch dem Grunde nach noch nicht bestimmbar sind die Kosten der ökologischen Folgen heutigen Handelns.⁴³ Diese Punkte werden gemeinhin (mit erheblichen Ab-

35 *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008 Supplementum 2010, Art. 115 Rn. 14.

36 *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 70; *Jahndorf*, NVwZ 2001, 620 (621); *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1267; *Saemisch*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 437; kritisch: *Höf-ling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 31 f.

37 *Meyer/Anschütz*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 8. Aufl. 2005 (unveränderter Nachdruck der 7. Aufl. 1919), S. 878.

38 Vgl. Ziff. 2.1.2 VV-ReVuS: „Die Buchführung zu den Schulden des Bundes erstreckt sich auf [...] die dem Grunde nach, aber der Höhe oder dem Eintrittszeitpunkt nach ungewissen Verpflichtungen (insbesondere die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen).“; Sachverständigenrat (Hrsg.), Jahresgutachten 2003/2004, S. 270 f. Ziff. 439.

39 Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 168 Ziff. 271, S. 179 Ziff. 295.

40 Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 168 Ziff. 271, S. 160 ff. Ziff. 259 ff.

41 Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 168 Ziff. 271, S. 163 ff. Ziff. 263 ff.

42 *Pünder*, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 13; Sachverständigenrat (Hrsg.), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, S. 24 Ziff. 28.

43 Der Sachverständigenrat zählt die Kosten der ökologischen Folgen heutigen Handelns nicht zur impliziten Staatsverschuldung, vgl. Sachverständigenrat (Hrsg.), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, S. 24 Ziff. 28; Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 168 Ziff. 271; ebenso: *Pünder*, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 13; anders hingegen: *Kube*, in:

grenzungsproblemen) als *implizite Schulden* bezeichnet.⁴⁴ Ihnen ist gemein, dass sie in noch nicht feststehender Höhe zukünftige Haushalte belasten werden. Auf Basis von – mit beträchtlichen Unsicherheiten⁴⁵ – belasteten Schätzungen wird regelmäßig davon ausgegangen, dass die impliziten Schulden die offen ausgewiesenen Finanzschulden übersteigen.⁴⁶ Im Unterschied zur durch Rechtsgeschäfte begründeten expliziten Staatsverschuldung unterliegen die impliziten Staatsschulden in höherem Maße der Gestaltungsmacht des einfachen Gesetzgebers.⁴⁷ So kann die implizite Staatsschuld z. B. durch eine Reform der Sozialversicherungssysteme oder der umweltrechtlichen Kostentragungspflichten beeinflusst werden. Ein weiterer Unterschied zwischen expliziter Staatsverschuldung und impliziter Staatsverschuldung besteht in Bezug auf die Refinanzierung der Staatsschuld. Die expliziten Staatsschulden müssen regelmäßig refinanziert werden, woraus sich ein erheblicher Refinanzierungsdruck ergeben kann (s. u.

Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 244; die Vermögensrechnung des Bundes erfasst inzwischen Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten: Ziff. 2.2.7.8 VV-ReVuS.

- 44 Pünder, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 13; Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 243 ff.; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Vor Art. 104 a Rn. 134, Art. 109 Rn. 66, Art. 115 Rn. 15; Gröpl, Die Verwaltung (39) 2006, 215 (237), spricht von „Schattenverschuldung“, die er den Verwaltungsschulden zuordnet.
- 45 Vgl. Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 172 Ziff. 279, so sind die impliziten Schulden auch von möglichen Reformen, z. B. der Sozialversicherungssysteme, abhängig, während die explizite Verschuldung rechtlich feststeht; so auch: Sachverständigenrat (Hrsg.), Jahresgutachten 2003/2004, S. 270 f. Ziff. 439; vgl. zu den Auswirkungen von Reformen auf die implizite Staatsverschuldung: Sachverständigenrat (Hrsg.), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, S. 24 f. Ziff. 29.
- 46 Von einem impliziten Schuldenstand in Höhe von 159, 3 vom Hundert des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2011 geht der Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 184 Ziff. 303, aus; Sachverständigenrat (Hrsg.), Jahresgutachten 2003/2004, S. 276 Ziff. 445, ging gar noch von einer impliziten Staatsverschuldung in Höhe von 270 vom Hundert des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2002 aus; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 8; Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 245.
- 47 Fuest/Misch, in: Depenheuer (Hrsg.), Staatssanierung durch Enteignung?, 2014, S. 23 (26).

Kapitel 4 A. II. 2. a) aa)).⁴⁸ Demgegenüber bildet die implizite Staatsschuld zunächst nur eine einmalige zukünftige Zahlungspflicht ab, die ihrerseits u. U. in der Zukunft durch eine explizite Staatsverschuldung finanziert wird.⁴⁹

Schließlich ist noch eine Unterscheidung⁵⁰ „schwebender Schulden“, die der Staat kurzfristig zu begleichen sucht, und „fundierter Schulden“, welche als bewusste Lastenverschiebung in die Zukunft erst später getilgt werden sollen, möglich. Diese Einteilung zielt vor allem auf die verwendete Form der Kreditaufnahme, wobei regelmäßig den fundierten Schulden Anleihen, den schwebenden etwa Schatzanleihen zugrunde liegen.⁵¹

II. Untersuchungsgegenstand: Altschulden

Thema dieser Untersuchung sollen nur die Finanzschulden, also die Staatsverschuldung i. e. S., sein, mithin alle privatrechtlich durch Kredit begründeten Verbindlichkeiten des Staates. In diesem Sinne stellen sich staatliche Kreditaufnahme und Staatsverschuldung tatsächlich als zwei Seiten einer Medaille dar.

In sachlicher Hinsicht sollen in der vorliegenden Untersuchung nur die Finanzschulden behandelt werden. Zu dieser sachlichen Abgrenzung tritt des Weiteren eine zeitliche Abgrenzung. Es sollen nur diejenigen Finanzschulden Gegenstand der Untersuchung sein, die bereits entstanden sind. Ausgeklammert wird dagegen die Begründung von zusätzlichen Finanzschulden.

Die Begründung zusätzlicher Finanzschulden wird als *Nettoneuverschuldung* bezeichnet. Die *Nettoneuverschuldung* ist Gegenstand der Regelungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Die bereits bestehenden

48 Auf diesen Unterschied zwischen impliziter Staatsverschuldung und expliziter Staatsverschuldung weist *Richter*, Unsere kreative Buchführung, Handelsblatt vom 10.7.2014, S. 48.

49 *Fuest/Misch*, in: Depenheuer (Hrsg.), Staatssanierung durch Enteignung?, 2014, S. 23 (26).

50 So bei *Saemisch*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 437; v. *Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1. Aufl. 1953, S. 602.

51 *Saemisch*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 437; v. *Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1. Aufl. 1953, S. 602.

Finanzschulden sollen, in Abgrenzung zur Nettoneuverschuldung, unter dem Begriff der *Altschulden* behandelt werden.

Die Bezeichnung als Altschulden soll dazu dienen, den Untersuchungsgegenstand von den Bemühungen zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung, wie sie Gegenstand der sog. Schuldenbremse des Grundgesetzes sind, abzugrenzen. Im Unterschied zur Nettoneuverschuldung, die das Anwachsen der Staatsschuld wiedergibt, bilden die Altschulden – im hier verstandenen Sinne – die zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehende Bruttostaatsverschuldung, also den absoluten Schuldenstand des Staates zu diesem Zeitpunkt, ab.

Die hier verwendete Definition von Altschulden ist strikt zu trennen von einer Kategorisierung als diejenigen Staatsschulden, die im Zuge der Währungsreform nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind. Diese Altschulden unterscheidet man von den Neuschulden, welche der Geldmittelbeschaffung durch die Bundesrepublik Deutschland dienen. Bei Altschulden in diesem abweichenden Sinne handelt es sich also um Schulden, welchen keine Kreditaufnahme der Bundesrepublik Deutschland im oben beschriebenen Sinne zu Grunde lag.⁵²

B. Staatsverschuldung

Nach dem *Was* der Begriffsklärung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes ist noch die Definition des *Wer* offen. Es stellt sich die Frage, wessen Schulden als *Staatsschulden* zu qualifizieren sind. Hierbei sind zwei Ebenen zu unterscheiden. Zum einen bedarf der Klärung, was alles als staatliche Verschuldung in Abgrenzung zu privater Verschuldung zu berücksichtigen ist (dazu sogleich I.). Damit ist auch das Problem staatlicher Nebenhaushalte angesprochen (s. u. I. 2.). Zum anderen ist innerhalb des so abgegrenzten staatlichen Bereichs für diese Untersuchung die Konzentration auf eine staatliche Ebene – nämlich den Bund – angezeigt (s. u. II.).

52 Vgl. im Einzelnen: *Dreißig*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 51 (77 f.); z. T. stammten diese Schulden jedoch aus (umgewandelten) Krediten aus der Zeit vor (Ablösungs- und Entschädigungsschulden, Auslandsschulden vor allem im Rahmen des Dawes- und Younganleihe) oder sogar nach Ende des Zweiten Weltkrieges (Auslandsschulden vor allem im Rahmen der Marshallplanhilfe), vgl. ebd. (78); s. a. *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 354 ff.

I. Staatliche Verschuldung

Der Begriff der Staatsschulden und der korrespondierende Begriff der Staatsverschuldung suggerieren einen monolithischen Block „Staat“, dem Schulden und Verschuldung als Zurechnungsobjekt zugeschrieben werden. Auch im Folgenden wird regelmäßig, dem gängigen Sprachgebrauch entsprechend, die Rede von Staatsschulden und Staatsverschuldung sein. Im Sinne einer juristischen Untersuchung der Thematik, ist es jedoch von Bedeutung, hinter den plakativ gebrauchten Begriff Staat als Zurechnungsobjekt zu blicken. Es gilt zunächst zu bestimmen, um *wessen* Schulden es im Folgenden gehen soll, wenn von Staatsschulden bzw. Staatsverschuldung gesprochen wird. Neben den Kernhaushalten von Bund und Ländern (dazu sogleich 1.), sind auch die Schulden in sog. Nebenhaushalten zu erfassen (s. u. 2.).

1. Verschuldung der Kernhaushalte von Bund und Ländern

Der Begriff der Staatsverschuldung umfasst jedenfalls die Verschuldung der – im jeweiligen Haushaltsplan abgebildeten – Kernhaushalte von Bund und Ländern. Das Haushalts- und Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes geht grundsätzlich von einem zweistufigen Staatsaufbau aus.⁵³

Zwar sind die Gemeinden ebenfalls Träger staatlicher Hoheitsgewalt mit grundgesetzlich garantierter finanzieller (Teil-)Autonomie (insbes. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG).⁵⁴ Sie sind im System des Grundgesetzes aller-

53 Noch grundsätzlich: BVerfGE 86, 148 (215) – Finanzausgleich II, beachte nunmehr die Einschränkung in BVerfGE 101, 158 (230) – Finanzausgleich III, dazu Fn. 54; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 8 Rn. 2; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 7; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Vor Art. 104a Rn. 10, Art. 109 Rn. 7; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 37; *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 74; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 109 Rn. 17.

54 Dazu *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 5 Rn. 69 ff., der mit Bezug auf die grundgesetzlich verankerten Rechte der Gemeinden eine „unvollkommene Dritte Stufe der Finanzverfassung“ sieht (Rn. 72); *ders.*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 39; BVerfGE 101, 158 (230) – Finanzausgleich III: „Diese gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen modifiziert die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung.“; *P. Kirchhof*, NJW 2002,

dings nicht als dritte staatliche Ebene, sondern staatsorganisationsrechtlich als Teile der Länder zu erfassen. Vor diesem Hintergrund ordnet das Grundgesetz im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden als Einnahmen und Ausgaben der Länder ein (Art. 106 Abs. 9 GG) – ein deutlicher Hinweis auf die zweistufige Grundkonzeption der Finanzverfassung.⁵⁵ Dies drückt sich aus in der fehlenden finanziellen Autonomie der Gemeinden, die – im Rahmen der grundgesetzlichen Garantien – dem Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht der Länder unterworfen sind. Insbesondere besteht für die Gemeinden keine Verschuldungsautonomie. Die gemeindliche Kreditaufnahme unterliegt den Vorgaben der Gemeindeordnung des jeweiligen Landes.⁵⁶ Die Verschuldung der Gemeinden ist folglich im Rahmen der zweistufigen Konzeption der grundgesetzlichen Finanzverfassung grundsätzlich als Teil der Verschuldung des jeweiligen Landes zu behandeln.

Allerdings hält das Staatsverschuldungsrecht des Grundgesetzes diese zweistufige Grundkonzeption nicht durchgehend ein. Die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG erfasst nur „die Haushalte von Bund und Ländern“, d. h. nicht die Haushalte und damit die Verschuldung der eigentlich dem jeweiligen Land zuzuordnenden Gemeinden.⁵⁷ Mit der Beschränkung des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG auf „die Haushalte von Bund und Ländern“ sollte allerdings laut Regierungsbegründung nicht die „Verantwortung der Länder für die kommunalen Finanzen“ beseitigt werden.⁵⁸ Die – wohl für

1549, „Zweieinhalb-Stufigkeit“. Dass damit explizit keine dritte Ebene im Finanzverfassungsrecht etabliert ist, sondern vielmehr die grundsätzliche Zwei-Stufigkeit bestätigt wird, stellen klar: *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 74 f.; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Vor Art. 104 a Rn. 10; *ders.*, in: FS Schnapp, 2008, S. 319 (324 f.); *Schneider/Berlit*, NVwZ 2000, 841 (846); so auch explizit die Gesetzesbegründung zur Einführung des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG: BT-Drs. 13/1685, S. 4: „wird [...] die grundsätzliche finanzwirtschaftliche Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern nicht berührt (vgl. Artikel 106 Abs. 9 GG).“.

55 *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 5 Rn. 72; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 106 Rn. 31.

56 *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 1186; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, 2. Aufl. 2000, Rn. 633 f.

57 Statt aller: *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 62. Lfg. Mai 2011, Art. 109 Rn. 119.

58 BT-Drs. 16/12410, S. 10, 11.