



Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Regelung und Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG

Nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG 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 geltende Regelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG beruht auf der Haushaltsreform 1969 und ist geprägt durch die damals vorherrschende Überzeugung von der Kompetenz und Verantwortung des Staates für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht entsprechend § 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) vom 14.7.1967. Diese Überzeugung fand ihren Niederschlag in dem Verfassungsgebot des Art. 109 Abs. 2 GG, das den Bund verpflichtet, bei seiner Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Als Bestandteil der Haushaltswirtschaft unterliegt die Kreditaufnahme und damit die Regelung in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG dieser Bindung.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 zur Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Überschreitung der Höchstgrenze der Neuverschuldung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG ist eine Anwendung dieser Ausnahmeregelung an strenge finale Maßstäbe gebunden, die dem Haushaltsgesetzgeber zur Prüfung und Entscheidung auferlegt sind. Danach kann eine Kreditfinanzierung der Haushaltsausgaben auch für andere als investive Zwecke nur in Betracht kommen, wenn eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht und der Umfang der Kreditaufnahme bestimmt und geeignet ist, die Störung abzuwehren.

Unbestimmter Rechtsbegriff

Die Begriffe "gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" und "Störung" desselben sind in der Verfassung nicht näher definiert. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 2 GG geht hervor, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber in der in § 1 StWG enthaltenen Umschreibung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit den vier wirtschaftspolitischen Teilzielen - Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum - eine zutreffende Beschreibung dieses Begriffes gesehen und absichtlich auf dessen Festschreibung in der Verfassung verzichtet hat, um diese nicht von einem bestimmten volkswirtschaftlichen Erkenntnisstand abhängig zu machen und für neue Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften offen zu halten. Da nach übereinstimmender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur keine gesicherten abweichenden Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften vorliegen, kann zur Konkretisierung dieses Begriffs weiterhin auf die Teilziele des § 1 StWG zurückgegriffen werden. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, ist zu beachten, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in der Kombination seiner wesentlichen Teilziele ständigen Schwankungen unterliegt und dass die Labilität von Teilzielen allein noch nicht die Annahme einer Störung rechtfertigt, wie sie die Ausnahmeregel in Art. 115 voraussetzt. Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung ist vielmehr erst dann gerechtfertigt, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht. Für die Annahme einer derart qualifizierten

Störungslage kommt es weniger auf die zu einzelnen Komponenten gegebenen Daten als auf die darin erkennbare Entwicklungstendenz an.

Die Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe "Störung" des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" eröffnet dem Haushaltsgesetzgeber bei seiner Entscheidung über die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Eine verfassungsgerichtliche Nachprüfung ist nur in sehr engen Grenzen denkbar und muss sich darauf beschränken, ob diese Begriffe zutreffend ausgelegt sind und sich die Auslegung in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen (Art. 115, 109) gehalten hat.

Eignung der zusätzlichen Neuverschuldung zur Überwindung der Störungslage

Die erhöhte Kreditaufnahme muss schließlich nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Nicht ausreichend ist, dass eine erhöhte Kreditaufnahme durch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts veranlasst ist, sie muss darüber hinaus auch final auf die Abwehr dieser Störung gerichtet sein. Im Gesetzgebungsverfahren ist somit eine begründete Prognose über den Umfang, die Verwendung und die Eignung der erhöhten Kreditaufnahme zur Überwindung bzw. Abwehr der Gleichgewichtsstörung darzulegen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 18. April 1989 an die Begründung der Prognose insbesondere folgende Anforderungen gestellt:

- **Einbeziehung des Ursache- und Wirkungszusammenhangs**, "... hierzu müssen die Ursachen der Störung mit in Betracht gezogen werden. Liegen sie etwa ganz oder überwiegend in fehlender Anpassung der Wirtschaftsstruktur an neue Gegebenheiten oder in einer schon bestehenden hohen Staatsverschuldung, so werden sie schwerlich durch eine bloße Nachfrageausweitung bzw. Verhinderung eines Nachfrageabfalls ausgeräumt werden können. Je nach den gegebenen Ursachen vermag auch der Umstand, dass bei Ausgleich eines vorhandenen Haushaltsdefizits im Wege der Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung ein weiterer Abschwung droht, eine erhöhte Kreditaufnahme allein nicht zu rechtfertigen; ohne dass andere haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen hinzutreten, könnte sich die Situation in den folgenden Jahren wiederholen und ggfs. - etwa durch Anwachsen des Schuldensockels - noch verschärfen. Allerdings kann und muss der Haushaltsgesetzgeber jeweils von den konkret für ihn gegebenen Bedingungen ausgehen und sein Handeln danach einrichten".
- **Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Beurteilung**; "Beurteilung und Einschätzung müssen nicht nur frei von Willkür sein; sie müssen aufgrund der vorliegenden wirtschaftlichen Daten und vor dem Hintergrund der Aussagen der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung (Finanzplanungsrat, Konjunkturrat, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutsche Bundesbank) und der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar erscheinen"

Verfahren

Die Darlegungslast, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren, liegt gemäß § 18 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung beim Haushaltsgesetzgeber. Er hat sie zur Schlussberatung des Haushalts- bzw. eines Nachtragshaushaltsgesetzes zu erfüllen. Wegen des Initiativmonopols für den Haushaltsentwurf trifft die Darlegungslast auch die Bundesregierung. Sie erfüllt sie i.d.R. dadurch, dass sie ihre Auffassung in der Begründung zum Entwurf des Haushalts- bzw. des Nachtragshaushaltsgesetzes sowie in der Einbringungsrede des Bundesministers der Finanzen darlegt.

Quellen:

- BVerfGE 79, 311 ff.
- Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Rdnr. 9 ff. zu Art. 115 GG.