

Rechtspolitisches Symposium

Legal Policy Symposium

Herausgegeben im Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier
von Bernd von Hoffmann † und Gerhard Robbers

Band 16

Robert Schiller

Die verfassungs- rechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung

Herausforderungen an die „Schuldenbremse“

IRP

PL ACADEMIC
RESEARCH

Erster Teil: Die bisherige Verschuldungsbegrenzung

Die Haushaltsverfassung des Grundgesetzes wurde von 1969, dem Jahr wesentlicher Änderungen durch die große Finanzverfassungsreform, bis zum Jahr 2009 nicht mehr grundlegend geändert.⁵⁵ Erst durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 ergaben sich wesentliche Neuheiten in den Art. 109 und 115 GG, welche die zentralen Normen für die Ausgestaltung der Staatsverschuldung im Grundgesetz darstellen, wie schon vor der Änderung des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform II⁵⁶. Die Umsetzung der Beschlüsse der Föderalismuskommission II hatte eine grundlegende Reform der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln von Bund und Ländern zur Folge. Hierdurch wurden die Möglichkeiten, Staatsausgaben durch Kreditaufnahmen zu finanzieren, erheblich beschränkt. Fraglich ist daher, wie die Regelungen zur Kreditaufnahme vor der Föderalismusreform II ausgestaltet waren und was eine Reform dieser Regelungen erforderlich erscheinen ließ.

A. Die bisherigen Regelungen auf Bundesebene

I. Die Regelung des Art. 115 GG a. F.

1. Allgemeines

Art. 115 GG a. F.⁵⁷:

(I) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

⁵⁵ Ausführlich hierzu: Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 1 ff.

⁵⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2248.

⁵⁷ 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969, BGBl. I S. 357.

(II) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.

Vor den Änderungen durch die Föderalismusreform II bildete Art. 115 GG a. F. zusammen mit Art. 109 II GG a. F. den formell-verfassungsrechtlichen Mittelpunkt des Staatsschuldenrechts.⁵⁸ Allgemein gesprochen umfasst das Staatsschuldenrecht dabei grundsätzlich alle öffentlich-rechtlichen Normen, die das Schuldenniveau und die Schuldenstruktur durch Kreditaufnahmen betreffen. Das Schuldenniveau ist dabei die sich aus der gesetzlichen Ermächtigung ergebende Gestaltung des Neuverschuldungsniveaus.⁵⁹ Die Schuldenstruktur befasst sich mit den Auswirkungen nach der parlamentarischen Entscheidung⁶⁰ über das Schuldenniveau. Insbesondere betrifft die Schuldenstrukturpolitik die Modalitäten der Nettokreditaufnahme bzw. die Zurückführung der Kredite – also den Umfang, den Zeitpunkt und zu welchen Konditionen dies erfolgen soll.⁶¹

Zwischen dem Staatsschuldenrecht aus verfassungsrechtlicher Sicht und dem übrigen Finanzverfassungsrecht bestehen viele Wechselwirkungen und innere Zusammenhänge. Gemäß Art. 110 I 1, 1. Hs. GG müssen etwa die voraussichtlichen Ausgaben für die betreffende Haushaltsperiode mit den zu erwartenden Einnahmen ausgeglichen werden. Hierdurch entsteht ein Berührungs punkt zwischen dem Staatsschuldenrecht und dem Haushaltsrecht, da zum einen der alte Schuldenstand den Ausgabenbedarf beeinflusst und zum anderen die Kreditaufnahmen die Einnahmeseite betrifft.⁶² Die Entscheidungen, die das schuldenpolitische Niveau betreffen, berühren das Finanzverfassungsrecht, indem die Ermächtigung zur Aufnahme eines Kredits durch den Staat durch eine Ermächtigung im Haushaltsgesetz zu erfolgen hatte. Daraus wird ersichtlich, dass Art. 115 GG a. F., obwohl er am Ende des Abschnitts X. „Finanzverfassung“ im Grundgesetz stand, dennoch einen wesentlichen Bestandteil dieser Finanzverfassung darstellte. Art. 115 GG a. F. bezog sich im Ganzen auf die Staatsverschuldung, obwohl eine Trennung in zwei Absätze erfolgte. Der Zusammenhang der Absätze wurde durch den Verweis in Art. 115 II GG a. F., „Ausnahmen von Absatz 1“, auf Art. 115 I GG a. F. deutlich hergestellt. Absatz 1 stellte insoweit die Verschuldensbegrenzung und Absatz 2 die davon getroffenen Ausnahmen dar.⁶³ Regelungsschwerpunkt des Art. 115 GG a. F. war demnach die Kreditaufnahme

58 Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 49; Kube, in: Maunz/Dürig, Art. 115 GG, Rn. 1.

59 Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 51.

60 Art. 115 I 1 GG a. F.: „durch Bundesgesetz“.

61 Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 52; Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 338.

62 Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 53.

63 Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 60.

des Bundes. Da der Staat grundsätzlich als Steuerstaat⁶⁴ zu verstehen ist und somit seine primäre Finanzierung über Steuern erfolgt, sollte die Kreditaufnahme nach Art. 115 GG a. F. vorerst nur Finanzierungslücken schließen, die dadurch entstehen, dass der Staat seine Aufgaben mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln nicht mehr vollständig decken kann. Der Kreditbegriff des Art. 115 GG a. F. umfasste alle Finanzschulden, also vereinfacht dargestellt alle Darlehen in Geld.⁶⁵

2. Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung

Art. 115 I 1 GG a. F. verlangte eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme durch ein formelles Parlamentsgesetz, da das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung zur Kreditaufnahme den Kernbereich des parlamentarischen Budgetrechts darstellt und der Publizität dienen soll.⁶⁶ Es sollte dadurch sichergestellt werden, dass das Parlament die alleinige Entscheidungskompetenz über die Beschaffung von Geldmitteln inne hat. So wurde verhindert, dass die Exekutive über die grundsätzliche Begründung von Krediten und deren Höhen selbst entscheiden kann. Ansonsten hätte ein Schuldenberg angehäuft werden können, auf dessen Ausmaß das Parlament keinen Einfluss gehabt hätte. Dies verdeutlicht umso mehr die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung zur Kreditaufnahme.⁶⁷ Durch die Vorschrift des Art. 115 I 1 GG a. F. wurde insoweit Art. 110 II 1 GG ergänzt, der ein Haushaltsgesetz zur Feststellung des Haushaltsplans verlangte.⁶⁸ Während Art. 110 I 1 und II 2 GG allgemein die Einstellung von Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan forderte, sicherte Art. 115 I 1 GG a. F. gerade im Hinblick auf die Kreditaufnahmen das Bewilligungsrecht des Parlaments.⁶⁹ Der Haushaltsgesetzgeber traf dadurch selbst die Entscheidungen über die Höhe der Kreditaufnahmen im Haushaltsjahr und somit über den gesamten Schuldenstand. Dies ist deshalb erforderlich, da spätere Generationen durch die Belastungen aus den Kreditaufnahmen berührt werden. Dabei wird nur die Aufnahme der Kredite und nicht die unter das Ausgabenbewilligungsrecht gemäß Art. 110 I 1, 1. Hs., II 1 GG fallende Kreditgewährung erfasst.⁷⁰ Die Aufnahme von Krediten ist somit die Beschaffung von Geldmitteln, die zurückgegeben

64 Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 62 f.

65 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 115 GG, Rn. 4; Reimer, in: Beck-OK, Art. 115 GG, Rn. 13; Kube, in: Maunz/Dürig, Art. 115 GG, Rn. 68.

66 Pünder, Staatsverschuldung, in: HStR V, 3. Aufl., § 123 Rn. 14 m. w. N.

67 Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 29 f.

68 BVerfGE 67, 256 (281).

69 Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 109.

70 Heun, in: Dreier, Bd. 3, Art. 115 GG, Rn. 11.

werden müssen.⁷¹ Des Weiteren sollte der Gesetzesvorbehalt in Art. 115 I 1 GG a. F. der Publizität dienen. Öffentlichkeit in diesem Sinne bedeutete die faktische Offenheit und Wahrnehmbarkeit für einen unbestimmten Personenkreis.⁷² Sinn und Zweck der Publizität war es, die Kreditwürdigkeit des Staates zu erhöhen, indem das Vertrauen der Kreditgeber gestärkt oder gewonnen wurde.⁷³ Durch die Offenlegung des Haushalts entstand im Idealfall eine Kommunikation zwischen Gesetzgeber und der Öffentlichkeit, so dass Art. 115 I 1 GG a. F. eine Art Warnwirkung entfalten konnte.⁷⁴

Da die Regelung des Art. 115 I 1 GG a. F. die Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts und des Öffentlichkeitsprinzips bezoßen sollte, genügte zur Ermächtigung eine Rechtsverordnung nach Art. 80 GG hierfür ebenso wenig wie eine Einstellung im Haushaltspol.⁷⁵ Eine ausdrückliche Ermächtigung musste aus dem Gesetz ersichtlich sein, was bedeutete, dass eindeutig erkennbar sein musste, dass eine Kreditaufnahme erfolgte. Die Regelung musste deshalb bestimmt oder zumindest bestimmbar sein, wobei dieser Voraussetzung dann entsprochen war, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen der Verbindlichkeiten so festgelegt wurden, dass sich daraus der entstehende Höchstbetrag ableiten ließ.⁷⁶ Es wurde deshalb meist im Haushaltsgesetz angesprochen und durch eine spezialgesetzliche Regelung manifestiert. Eine gemäß Art. 115 I 1 GG a. F.erteilte Ermächtigung galt für ein Jahr. Eine Ausnahme von der Geltungsdauer befindet sich in Art. 110 IV 2 GG, wonach bei einer Ermächtigung nach Art. 115 GG a. F. auch ein späterer Zeitpunkt maßgeblich sein konnte.

3. Exkurs

Dem Bund stehen bei der Verschuldung mehrere Möglichkeiten, je nach Kreditzweck, Laufzeit, Gläubiger oder der gegenwärtigen wirtschaftlichen Gesamtlage, zur Verfügung. Die Instrumente sind nach § 4 I Bundes Schuldenwesengesetz (BSchuWG) Schuldverschreibungen, Schatzbriefe, Schatzanweisungen, Wechsel, Schuldschein darlehen, Bankkredite und weitere Finanzierungsinstrumente. Die Aufgabe der Kreditbeschaffung wird durch die dem Bundesfinanzministeri-

71 Vgl. Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, 5. Aufl., Art. 115 GG, Rn. 18; zu Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen ausführlich: Heun, in: Dreier, Bd. 3, Art. 115 GG, Rn. 11.

72 Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 110.

73 Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 18 f.

74 Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 110.

75 Heun, in: Dreier, Bd. 3, Art. 115 GG, Rn. 16; Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 19 f.

76 Heun, in: Dreier, Bd. 3, Art. 115 GG, Rn. 16; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, 5. Aufl., Art. 115 GG, Rn. 16.

um unterstehende Behörde Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Deutsche Finanzagentur) mit Sitz in Frankfurt am Main wahrgenommen. Der Bund ist dabei Alleingesellschafter und hat gemäß § 1 BSchuWG der Bundesfinanzagentur die Aufgabe durch Rechtsverordnung übertragen. Die Bundes schuldenverwaltung war bis Ende 2001 für die Verwaltung der Bundesschuld zuständig.⁷⁷ Die Verwaltung der Bundesschuld wurde sodann von der Bundeswertpapierverwaltung⁷⁸ übernommen. Die Bundeswertpapierverwaltung wurde dann im Jahr 2006 in die seit 2000 bestehende Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH eingegliedert.⁷⁹ Seitdem ist die Deutsche Finanzagentur für die Verwaltung der Bundesschuld zuständig. Sie ist unter anderem zuständig für die Führung des Bundesschuldenbuchs und für den Abschluss von Geschäften zur Erhaltung und Steuerung der Liquidität des Bundes. Es werden dabei nicht nur Geschäfte mit Großkunden betrieben, sondern genauso mit Kleinanlegern. Durch die von der Deutschen Finanzagentur getätigten Rechtsgeschäfte wird gemäß § 1 I 2 BSchuWG ausschließlich der Bund verpflichtet und berechtigt. Nach § 2 I BSchuWG übt das Bundesministerium der Finanzen die Aufsicht über die recht- und zweckmäßige Wahrnehmung der von der Deutschen Finanzagentur ausgeübten Aufgaben aus (sog. Rechts- und Fachaufsicht).⁸⁰ Gemäß § 3 II 1 BSchuWG gibt es zusätzlich eine weitere besondere parlamentarische Kontrollinstanz, die aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses des Bundestags, des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesrechnungshofs besteht und über alle Fragen bezüglich des Schuldenwesens des Bundes durch das Bundesministerium der Finanzen unterrichtet wird.

4. Voraussetzungen/Grenzen der Kreditaufnahme

Die Norm des Art. 115 I 2 GG a. F. enthielt zwei Regelungen für die staatliche Kreditaufnahme. Zum einen eine objektbezogene Regel, welche eine quantitative Grenze in der Höhe der Investitionsausgaben setzte und zum anderen eine situationsbedingte Regel, die es erlaubte, die gesetzte Grenze der objektbezogenen Regel zu überschreiten. Dies durfte allerdings nur unter der Voraussetzung geschehen, dass die Überschreitung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts diente. Diese Regel unterstützte das gesamtwirt-

77 Rechtsgrundlage war die Reichsschuldenordnung vom 13. Februar 1924, RGBI. I, S. 95 i. V. m. dem Gesetz über die Errichtung einer Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 13. Juli 1948, WiGBI. S. 73 und der Verordnung über die Bundes schuldenverwaltung vom 13. Dezember 1949.

78 Bundeswertpapierverwaltungsgesetz vom 11. Dezember 2001, BGBl. I, S. 3519.

79 Bundesschuldenwesenmodernisierungsgesetz vom 12. Juli 2006, BGBl. I, S. 1466.

80 Kube, in: Maunz/Dürig, Art. 115 GG, Rn. 222.

schaftliche Stabilitätsgebot des Art. 109 II GG a. F.⁸¹ Hier wird schon der enge Sachzusammenhang zwischen Art. 115 I GG a. F. und Art. 109 II GG a. F. deutlich, welche die Staatsverschuldung im Normal- und Ausnahmefall regelten.⁸²

a) *Obergrenze der Kreditaufnahmen*

Die sogenannte Junktimklausel in Art. 115 I 2 GG a. F. normierte bislang die Grenze der staatlichen Kreditaufnahme, indem sie festschrieb, dass mit den Einnahmen aus Krediten die im Haushalt vorgesehene Summe für Investitionen nicht überschritten werden durfte. Somit wurde dem Maße der Staatsverschuldung kein fixer und starrer Rahmen gesetzt, sondern es wurde eine Flexibilität zugestanden, die den Akteuren der Finanzpolitik die Gestaltung des Haushalts ermöglichten.⁸³ Diese Begrenzung sollte die Belastungen der Kreditaufnahme, die sich erst in der Zukunft durch die Tilgung der Kredite auswirken, auffangen und ausgleichen, da die Investitionen auch ihren Nutzen erst in der Zukunft zeigen werden. Der aus dem Grundgesetz erkenntlichen Grenze für den Schuldenzuwachs in einem Haushaltsjahr lag die Berechnungsgrundlage der „Einnahmen aus Krediten“ zugrunde. Jedoch bot Art. 115 GG a. F. genauso wenig wie das übrige Verfassungsrecht eine Definition des Begriffs der Einnahme.⁸⁴ Art. 115 I 1 GG a. F. umfasste die „Aufnahme von Krediten“ und Art. 115 I 2 GG a. F. die „Einnahmen aus Krediten“. Wie oben dargelegt stellt die Aufnahme von Krediten die Beschaffung von Geldmitteln, die zu einer Rückgabe verpflichten, dar. Die „Einnahmen aus Krediten“ hingegen umfassen die Netto- und nicht die Bruttoerlöse der Kredite.⁸⁵ Die Nettoerlöse sind die nach Abzug der Tilgungsanteile aus den aufgenommenen Krediten verbleibenden Werte (Neuverschuldung).⁸⁶ Der Bruttoerlös ist somit der Kreditanteil mit dem Tilgungsanteil. Im Haushaltsplan werden deshalb gemäß § 15 I 2 Bundeshaushaltssordnung (BHO) die Krediteinnahmen mit dem Nettowert angesetzt und nicht wie sonst üblich mit dem Bruttowert. Der Grund hierfür wird deutlicher durch die Überlegung, dass sich die zukünftigen Belastungen aus den Kreditaufnahmen allein durch die Nettoneuverschuldung ergeben. Solche Belastungen für die Zukunft können nur bewirkt werden, wenn eine Erhöhung des Schuldenstands stattfindet, der durch die Nettoneuverschuldung ausgewiesen wird. Das heißt, dass die Nettoneuver-

81 Heun, in: Dreier, Bd. 3, Art. 115 GG, Rn. 18; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, 5. Aufl., Art. 115 GG, Rn. 28.

82 Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 150 ff.

83 Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 171.

84 So beispielsweise Art. 110 I 1 GG.

85 Pünder, Staatsverschuldung, in: HStR V, 3. Aufl., § 123 Rn. 30.

86 BVerfGE 79, 311 (347); Heun, in: Dreier, Bd. 3, Art. 115 GG, Rn. 20.

schuldung zu einem Ansteigen der Gesamtverschuldung führt. Wenn nur eine Umschuldung durch eine Aufnahme neuer Kredite zur Tilgung bestehender Kredite vorgenommen wird, bewirkt dies faktisch lediglich eine Verlängerung der alten Kreditlaufzeiten und wird deshalb nicht von den Nettoerlösen erfasst.⁸⁷ Diese Tilgungsmittel vergrößern nicht den Schuldenstand, da sie dem Staat letztlich keine Einnahmen verschaffen.⁸⁸ Deshalb ist der Nettowert im Haushaltsplan anzusetzen.

b) Investitionsausgaben

Die Höchstgrenze der Kredite wurde durch Art. 115 I 2 GG a. F. mit der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen festgesetzt. Die Grundidee war, dass im Ergebnis ein Lastenausgleich zustande kommen soll. Durch die Nettokreditaufnahme sollte eine zeitliche Lastenverteilung zwischen Ausgabe und Nutzen entstehen. Durch diesen Lastenausgleich sollte eine Kompensationswirkung hervorgerufen werden. Die heute getätigten Ausgaben mussten sich in den kommenden Jahren positiv bemerkbar machen. Ein Beispiel hierfür ist der Bau einer Universität. Zunächst entstehen durch deren Bau und Ausstattung erhebliche Kosten, die sich später jedoch als positiv erweisen werden, wenn die Studienabgänger durch ein entsprechend höheres Einkommen mehr zum Gesamtsteueraufkommen beitragen. Um die vom Verfassungsgeber zugesetzte Funktion der Junktimklausel, die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen, zur Entfaltung zu bringen, war es erforderlich den Investitionsbegriff zu konkretisieren. Grundsätzlich konnten unter den verfassungsrechtlichen Investitionsbegriff nur solche staatlichen Ausgaben subsumiert werden, die in späteren Jahren eine positive Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung entfalten können. Ausreichend für die Annahme einer zukünftig positiven Wirkung der Staatsausgaben war eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass diese Wirkungen eintreten werden.⁸⁹ Es genügte hingegen nicht, dass völlig vage Aussagen über den zukünftigen Nutzen getroffen wurden.⁹⁰ Dies lässt erkennen, dass es bei der Obergrenze der Kreditaufnahmen auf die Summe und den Begriff der Investitionen ankam. Um die Obergrenze der Kredite in Form der Investitionsausgaben festlegen zu können, ist es erforderlich, den Investitionsbegriff klar zu definieren. Dies ge-

⁸⁷ Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 173; Pünder, Staatsverschuldung, in: HStR V, 3. Aufl., § 123 Rn. 30.

⁸⁸ Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 173; Pünder, Staatsverschuldung, in: HStR V, 3. Aufl., § 123 Rn. 30.

⁸⁹ Höfling/Rixen, in: BK, Art. 115 GG, Rn. 281.

⁹⁰ Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 191.

staltete sich jedoch problematisch, da sich eine eindeutige Definition weder im Grundgesetz finden ließ noch wurde der Begriff dort einheitlich verwendet.⁹¹ Eine Konkretisierung des Investitionsbegriffs erfuhr Art. 115 I 2 GG a. F. hin gegen durch die im Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) in § 10 III Nr. 2 S. 2 und in § 13 III Nr. 2 BHO abschließend aufgezählten Ausgaben, die das Haushaltsrecht als Investitionen qualifiziert. Diese Konkretisierung erfolgte aufgrund einer Mahnung des Bundesverfassungsgerichts⁹², die gesetzgeberisch durch das erste Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes vom 18. Juli 1990⁹³ und das vierte Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 18. Juli 1990⁹⁴ umgesetzt wurde. Investitionen sind hiernach im Einzelnen „Ausgaben für

- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffung handelt,
- c) den Erwerb unbeweglicher Sachen,
- d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigen Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- e) Darlehen,
- f) für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchst. a bis f genannten Zwecke.“

Da die Einnahmen aus Krediten mit dem Nettowert angesetzt werden, stellt sich hierbei die Frage, ob der Investitionsbegriff an Nettoinvestitionen anknüpft oder an Bruttoinvestitionen. Für die Annahme, dass sich die Investitionen auf Nettoinvestitionen beziehen, spricht, dass die Investitionen eine Kompensationswirkung entfalten und dies zu einem Gebot „materieller Symmetrie zwischen dem Kredit- und Investitionsbegriffs“⁹⁵ führt. Das würde bedeuten, dass die „Summe

91 Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 187 f.

92 BVerfGE 79, 311 (352, 354 f.); ebenso Anmerkungen in BVerfGE 119, 96 (143).

93 BGBI. I S. 1446.

94 BGBI. I S. 1447.

95 Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 192 f.