

Christian Jahndorf

Grundlagen der Staatsfinanzierung
durch Kredite und alternative
Finanzierungsformen im
Finanzverfassungs- und Europarecht

Formenstrenge und Gestaltungsspiel-
räume im Haushalts- und Staatsschulden-
recht sowie Reformüberlegungen unter
Einbeziehung der Haushaltssysteme
Frankreichs und Englands

Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht

Formenstrenge und Gestaltungsspielräume
im Haushalts- und Staatsschuldenrecht
sowie Reformüberlegungen unter Einbeziehung der
Haushaltssysteme Frankreichs und Englands

von
Dr. Christian Jahndorf



CFM

C.F. Müller Verlag
Heidelberg

Vorwort

Ökonomen und Staatsrechtler beschäftigen sich schon seit Jahrhunderten damit, gleichwohl bleiben die Grundlagen der Staatsfinanzierung auch heute noch ein faszinierendes Thema. Die rechtliche Ordnung der Staatsfinanzen unterliegt einem Wandel. Das Europarecht hat dem staatlichen Finanz- und Schuldenwesen einen neuen Rechtsrahmen gegeben. Die Verwaltungspraxis entwickelt ständig neue Modelle, um in Zeiten knapper Kassen notwendige Investitionen zu finanzieren.

Mein Interesse für das Thema wurde während meiner Zeit als wissenschaftlicher Assistent am Institut für Steuerrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster geweckt. Professor *Dr. Dieter Birk* gab mir während dieser Zeit die Gelegenheit, an zahlreichen Projekten mitzuwirken, die sich mit finanzverfassungsrechtlichen Fragen alternativer Finanzierungsformen des Staates befaßten. Hier ist der Gedanke gereift, die Einzelfragen in einen größeren normativen Zusammenhang einzubinden und in einer Habilitationsschrift monographisch aufzuarbeiten. Aus diesem Grunde befaßt sich die Schrift ausführlich mit den finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen wie dem Steuerstaatsprinzip, der Interdependenz von Sonderfinanzierung und Staatshaushalt, dem Staatsschuldenrecht und der Reform des staatlichen Budgetrechts. Der letzte Aspekt wurde nachhaltig geprägt durch Forschungsergebnisse, die ich während meiner Auslandsaufenthalte in Paris und London gewonnen habe. Da das Europarecht die Finanz- und Schuldenwirtschaft des Staates stärker bindet als das Verfassungsrecht, sind – heute selbstverständlich – die europarechtlichen Maßstäbe integraler Bestandteil der Untersuchung. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die staatliche Kreditfinanzierung sowie auf alternative Verschuldungsformen.

Die vorliegende Schrift wurde von Professor *Dr. Dieter Birk* fachlich begleitet. Dafür bin ich ihm sehr dankbar. Mein Dank gilt auch Herrn Professor *Dr. Hans Jarass*, der für das Habilitationsverfahren die Zweitbegutachtung übernommen hat, sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die mir ein Habilitationsstipendium bewilligt und die erwähnten Auslandsaufenthalte ermöglicht hat.

Münster, im August 2003

Christian Jahndorf

Inhaltsübersicht

<i>Vorwort</i>	V
<i>Inhaltsverzeichnis</i>	IX
Einleitung	1
Teil 1	
Staatsfinanzierung und Staatshaushalt im Steuer- und Schuldenstaat	3
§ 1 Staatsfinanzierung im Steuerstaat	3
§ 2 Verhältnis zwischen Staatsfinanzierung und Staatshaushalt	35
§ 3 Staatsfinanzierung im Schuldenstaat	85
Teil 2	
Die Grenzen der Staatsfinanzierung durch Verschuldung	140
§ 4 Begrenzung der Neuverschuldung durch die Summe der veranschlagten Investitionen gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG	141
§ 5 Begrenzung der Neu- und Gesamtverschuldung durch die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gem. Art. 109 Abs. 2 GG	187
§ 6 Begrenzung der Neu- und Gesamtverschuldung durch die Konvergenzmaßstäbe des EG-Rechts	224
Teil 3	
Erscheinungsformen staatlicher Verschuldung im System der Finanzverfassung	255
§ 7 Finanzkredit – Zum Kreditbegriff des Grundgesetzes	256
§ 8 Alternative Finanzierung durch Verwaltungsschulden mit Finanzierungsfunktion (private Vorfinanzierung öffentlicher Infrastruktur)	261
§ 9 Kreditaufnahme durch Dritte	300
§ 10 Veräußerungserlöse als Krediteinnahmen des Bundes	318
§ 11 Exkurs: Cross-border Leasing durch die öffentliche Hand (US-Leasehold)	334
Teil 4	
Staatsverschuldung, Kreditfinanzierung und alternative Finanzierungsformen in Frankreich und England	342
§ 12 Frankreich	343
§ 13 England	377

Teil 5	
Reformüberlegungen, Zusammenfassung und Fazit	410
§ 14 Reformüberlegungen	410
Zusammenfassung	424
Fazit	445
<i>Schrifttum</i>	447

Jahndorf, Christian

Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht

In Zeiten knapper Staatsfinanzen, hoher Haushaltsdefizite und wachsender Gesamtverschuldung gewinnen die Grundlagen der Staatsfinanzierung verstärkt an Bedeutung. Da sich die herkömmliche Finanzierung durch Steuern aus verschiedenen Gründen nicht beliebig ausweiten lässt und auch die Schuldenfinanzierung längst die rechtlichen Grenzen ihrer Zulässigkeit überschritten hat oder jedenfalls zu überschreiten droht, scheinen alternative Finanzierungsformen ein Ausweg aus der Finanzkrise zu sein. Die Arbeit zeigt die verfassungs- und europarechtlichen Grenzen der Staatsfinanzierung durch Kredite auf. Zudem wird die staatsschuldenrechtliche Relevanz alternativer Formen der Infrastrukturfinanzierung am Maßstab der Finanzverfassung sowie des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen untersucht, wobei die Schwerpunkte im Bereich der Finanzierungsprivatisierung (Leasing-, Forfaitierungs-, Konzessionsmodelle), der Kreditverlagerung auf Dritte und der Finanzierung durch Veräußerungserlöse (sale-and-lease-back, Liegenschaftsmodelle, Park- und Platzhalterlösungen) liegen. In einem Exkurs werden auch die Grundlagen steuermotivierter cross-border-Leasingmodelle aufgezeigt, die im Bereich der Gemeindefinanzierung wachsende Bedeutung erlangen. Finanzprobleme betreffen nicht nur die Bundesrepublik Deutschland, sondern mehr oder weniger alle westlichen Industrienationen. Frankreich und England sind Beispiele dafür, wie die Politik versucht, durch innovative Haushalts- und Verwaltungsreformen Finanzierungsprobleme zu lösen. Beide Länder haben ihr Haushaltsrecht grundlegend reformiert und Neuerungen eingeführt, die auch in Deutschland diskutiert werden (z.B. Projekt- bzw. Aufgabenbudgetierung in Frankreich, private finance initiative und kaufmännische Haushaltsführung nach UK-GAAP in England). Die Vor- und Nachteile, soweit sie heute schon erkennbar sind, werden herausgearbeitet und in die deutsche Haushaltsreformdiskussion eingebunden.