

Deutschland im Schuldensog

Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger

von
Paul Kirchhof

1. Auflage

Deutschland im Schuldensog – Kirchhof

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Werke allg. Bedeutung, fachübergreifende Themen



Verlag C.H. Beck München 2012

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 64043 8

den Gesetzgeber, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte System einer Steuerertragsverteilung und eines anschließenden korrigierenden Finanzausgleichs durch allgemeine, den Gesetzgeber dann selbst bindende Maßstäbe⁶²⁵ zu konkretisieren und zu ergänzen. Der Gesetzgeber muss langfristig anwendbare Maßstäbe bestimmen, aus denen dann die konkreten, in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen abgeleitet werden können.⁶²⁶

Das Grundgesetz erteilt dem Gesetzgeber somit einen doppelten Auftrag:

- Zunächst hat er die Verteilungsgrundsätze der Verfassung inhaltlich zu verdeutlichen, vollziehbare Tatbestände zu bilden, indem er – verfassungskonkretisierend – Maßstäbe der Zuteilung und des Ausgleichs benennt.
- Sodann hat er aus diesen Maßstäben die konkreten finanzrechtlichen Folgerungen für die jeweilige Ertragshoheit, die Zuweisungsbefugnis und Empfangsberechtigung, die Ausgleichsberechtigung und die Ausgleichsverpflichtung zu ziehen.

So entstehen drei aufeinander aufbauende Rechtserkenntnisquellen: Das Grundgesetz gibt in der Stetigkeit des Verfassungsrechts die allgemeinen Prinzipien für die Steuerzuteilung und den gesetzlichen Finanzausgleich vor. Der Gesetzgeber leitet daraus langfristige Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe ab (Maßstäbengesetz). In Selbstbindung an dieses Gesetz entwickelt der Gesetzgeber sodann kurzfristige, auf periodische Überprüfung angelegte Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen (Finanzausgleichsgesetz).⁶²⁷ Das Maßstäbengesetz schafft „Maßstabsgewissheit“,⁶²⁸ leistet eine „systemprägende Maßstabsbildung“.⁶²⁹

b) Maßstabgebung

Dieser Auftrag zu einem Maßstäbengesetz fordert vom Ausgleichsgesetzgeber langfristig geltende, den Finanzausgleich verstetigende⁶³⁰ Verteilungsmaßstäbe, bevor ihm die Finanzierungsinteressen des Bundes und der einzelnen Länder in den jährlich sich verändernden Aufkommen und Finanzbedürfnissen bekannt sind. Das Maßstäbengesetz ist in zeitlichem Abstand zu seiner konkreten Anwendung zu beschließen und sodann in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden. So werden seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abgeschirmt.⁶³¹ Ein solches Gesetz ist bisher nicht ergangen. Das im Jahre 2001 erlassene Maßstäbengesetz⁶³² enthält Regelungen für die vertikale Umsatzsteuerverteilung,⁶³³ die horizontale Umsatzsteuerverteilung,⁶³⁴ den Länderfinanzausgleich⁶³⁵ und die Bundesergänzungszuwei-

ungen.⁶³⁶ Die Regelungen bieten jedoch keine verfassungskonkretisierenden Maßstäbe, sondern Gemeinplätze, haben kaum normativen Gehalt. Das sog. Maßstäbengesetz genügt damit nicht den Anforderungen der Verfassungsrechtsprechung, dauerhafte Verlässlichkeit und langfristige Verteilungsmaßstäbe von den aktuellen Ausgleichsbedürfnissen zu lösen, eine Zeitenfolge der Verfassungskonkretisierung zu begründen, „die eine rein interessenbestimmte Verständigung über Geldsummen ausschließt oder zumindest erschwert“.⁶³⁷ Der Verfassungsauftrag zum Erlass eines Maßstäbengesetzes ist bisher unerfüllt.

Das dreistufige Recht zur angemessenen Finanzausstattung bundesstaatlicher Körperschaften bietet einen dreifachen Ansatz für eine konzeptionelle Stabilisierungspolitik: Auf der Ebene des Verfassungsrechts regelt Art. 109 Abs. 1 GG die Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Bund und Ländern in ihrer Haushaltswirtschaft. Art. 109 Abs. 2 verpflichtet Bund und Länder zu der europarechtlich vorgegebenen Haushaltsdisziplin und einer Haushaltspolitik nach den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Art. 109 Abs. 3 GG fordert für Haushalte von Bund und Ländern einen Ausgleich grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten, im Übrigen zur baldigen, periodengebundenen Rückkehr zu dieser Normallage. Art. 109 Abs. 4 GG fordert ein Haushaltsgrundsatzgesetz, das für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung regelt. Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet den Bund auf die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Das Maßstäbengesetz wird langfristige Maßstäbe für den variablen Finanzausgleich entwickeln müssen: Dabei hebt es die Stabilisierungsverantwortung jeder Körperschaft in ihrer Finanzautonomie hervor, erlaubt auch bei extremer Haushaltsnotlage grundsätzlich keine Sanierungshilfen, macht ein Übermaß von Ausgaben und Staatsschulden im Vorhinein sichtbar und drängt sodann auf haushaltsautonome Abhilfe.

Auf dieser Grundlage entwickelt das Finanzausgleichsgesetz eine objektive, aufgabenbezogene Tatbestandlichkeit für den Finanzbedarf, eine steuerkraftbezogene Tatbestandlichkeit für die Finanzkraft. Dabei wird das Finanzausgleichsgesetz insbesondere das bisherige Deckungsquotenverfahren beenden.

3. *Vierstufiger Ausgleich*

beck-shop.de

Die Maßstäbe für den Finanzausgleich sind im Grundgesetz vorgezeichnet.⁶³⁸ Bei der variablen vertikalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit⁶³⁹ „haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“. Der Umfang der notwendigen Ausgaben ist unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung, also in finanzwirtschaftlicher Rationalität und geplanter Kontinuität zu ermitteln. Die „notwendigen“ Ausgaben unterscheiden sich von den im Haushalt veranschlagten Ausgaben in einer Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung von Ausgabenstrukturen der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. „Ein Deckungsquotenverfahren, das allein nach den in den jeweiligen Haushalten veranschlagten Einnahmen und Ausgaben bemessen ist, genügt diesen Erfordernissen nicht“.⁶⁴⁰

Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern grundsätzlich nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl⁶⁴¹ zu. Davon abweichend kann der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen aber bis zu einem Viertel den unterdurchschnittlich mit Steuererträgen ausgestatteten Ländern zugewiesen werden.⁶⁴² Auch bei diesem Maßstab geht es nicht um die bloße Deckungsquote, sondern um den Tatbestand, dass ein anspruchsberechtigtes Land unterdurchschnittlich mit Steuererträgen ausgestattet ist.

Die Ergebnisse dieser primären Steuerzuteilung werden auf einer dritten Stufe, dem horizontalen Finanzausgleich,⁶⁴³ nochmals korrigiert. Durch diesen Ausgleich ist sicherzustellen, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“. Dieser Finanzausgleich soll die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern einander angleichen, dabei aber „die richtige Mitte“ finden zwischen Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit, Individualität der Länder auf der einen und der solidarischgemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite.⁶⁴⁴ Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder ist angemessen, nicht nivellierend auszugleichen.⁶⁴⁵ Auch diese Gewichtung zwischen Autonomie der Länder und solidarischer Mitverantwortlichkeit unter den Ländern darf sich nicht mit einem bloßen Vergleich der im jeweiligen Haushalt veranschlagten Einnahmen und Ausgaben begnügen, bedarf vielmehr deren verfassungsbewusster Beurteilung.

Auf einer vierten Stufe schließlich wird dieses mehrstufige System zur Verteilung des Finanzaufkommens durch Bundesergänzungszuwei-

sungen abgeschlossen. Der Bund ist ermächtigt, aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren.⁶⁴⁶ Dieser Tatbestand der „Leistungsschwäche“⁶⁴⁷ ist nicht aufkommensorientiert, sondern bezeichnet das Verhältnis zwischen Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder.⁶⁴⁸ Diese Leistungsschwäche darf nicht allein in einer aktuellen Haushaltsnotlage eines Landes definiert werden.⁶⁴⁹ Der Tatbestand der „Leistungsschwäche“ ist aufgabenbezogen, bezieht sich auf die Relation des Finanzaufkommens eines Landes zu seinen allgemeinen oder besonderen Ausgabenlasten.⁶⁵⁰ Eigenständigkeit und politische Autonomie eines Landes bringen es mit sich, dass das Land für die haushaltspolitischen Folgen seiner Entscheidungen selbst einzustehen hat.⁶⁵¹ Bundesergänzungszuweisungen dienen deshalb grundsätzlich nicht dazu, finanziellen Schwächen abzuhelpfen, die eine unmittelbar voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen sind, die von einem Land in Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst getroffen werden.⁶⁵² Bundesergänzungszuweisungen sind deshalb „ultima ratio“ bundesstaatlichen Beistandes, wenn dieser im Vergleich zwischen Finanzaufkommen und Aufgaben – also nach objektiven Verfassungsprinzipien – „unausweichlich“ erforderlich ist.⁶⁵³

Das sog. Maßstäbegesetz und das Finanzausgleichsgesetz werden diesen Kriterien nicht annähernd gerecht. Sie organisieren eine Finanzkraftumverteilung zur Deckung von Haushaltsdefiziten, ohne tatbestandlich nach den – verfassungsstrukturell bedingten oder autonom zu verantwortenden – Gründen zu fragen. Das geltende Finanzausgleichssystem genügt damit der Verfassung nicht.

4. Kein Verschuldungswettkampf

Der gegenwärtige Finanzausgleich, der aktuelle Verschuldungsfolgen ausgleicht, ohne deren Gründe tatbestandlich zu prüfen, begünstigt hochverschuldete Länder und benachteiligt finanzwirtschaftlich maßvoll handelnde Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber in seiner Entscheidung zur Nichtgewährung von Sanierungshilfen an das Land Berlin für die Jahre seit 2002⁶⁵⁴ ausdrücklich die Haushaltsnotlage dank übermäßiger Kreditfinanzierung in die Verantwortlichkeit des handelnden Landes verwiesen:

- Sind die Kreditaufnahmen Folge besonderer Aufgaben oder unzureichender Finanzausstattung des Landes, vom Land also nicht autonom zu verantworten, so ist dieses verfassungsstrukturelle Defizit kein Anlass zu Sanierungshilfen. Notwendig ist allenfalls, die Steuerer-

tragsquellen neu zu verteilen. Damit gewinnt jede Gebietskörperschaft veränderte, dann aber konstante Ertragsquellen. Der Anreiz zu einem Verschuldungswettlauf entfällt.

- Waren frühere Kreditaufnahmen nicht aufgabenbedingt notwendig, hat das Land diese Kreditaufnahmen vielmehr autonom zu verantworten, darf ein Finanzausgleich die fehlerhafte Ausgabenpolitik eines Landes nicht honorieren, weder auf Kosten des Bundes noch auf Kosten anderer Länder, die mit disziplinierterer Ausgabenpolitik einen Sanierungsbedarf vermieden haben.⁶⁵⁵
- Das Instrumentarium des geltenden Finanzausgleichsrechts ist insgesamt grundsätzlich nicht auf die Haushaltssanierung einzelner Länder angelegt, würde durch diese Aufgabe überfordert. Dies gilt besonders gegenwärtig, wenn eine Mehrzahl der öffentlichen Haushalte langjährig Defizite ausweist. Diese veranlassen eine aktuelle politische und wissenschaftliche Diskussion über die Gefahr, einen „denkbaren Staatsbankrott“ abzuwehren oder erfolgreich zu überwinden.⁶⁵⁶ Dieser elementaren Gefahr kann nicht durch einen Ausgleich unter den Gliedstaaten begegnet werden. Notwendig ist vielmehr eine grundlegende Neukonzeption von Aufgaben und Einnahmen des Staates. Der Finanzausgleich darf insoweit einen „Verschuldungswettlauf“ nicht anregen und fördern, muss ihm entgegenwirken, kann aber einen drohenden Staatsbankrott nicht abwehren.

5. *Der konzeptionelle Weg zur Nullverschuldung*

Der konzeptionelle Weg zur Entschuldung hat exemplarisch – für die Staatsaufgaben, die Staatsbediensteten, die Zukunft des Staates in seinen Kindern und die Finanzbereiche von Subventionen und Finanzausgleich – gezeigt, dass der Patient Staat chronisch verschuldungsgeneigt, aber heilbar ist. Die Sanierung allerdings kann nicht erst bei den Verschuldungssummen ansetzen, die auf niedrigere Beträge zurückzudrängen sind. Heilung verspricht allein eine organische Erneuerung des Staates, der in seinen Aufgaben, seinen Bediensteten, seiner personellen Zukunft, seinen Finanzmächtigkeiten handlungsfähiger, wirtschaftlicher, erneuerungskräftiger ausgestaltet, dessen Maßstäbe vereinfacht und veranschaulicht werden müssen. So bieten die drückenden Schulden die Chance, den Staat konzeptionell zu erneuern. Der Finanzausgleich bietet dem Euro-Verbund eher ein warnendes Beispiel als ein bewährtes Lösungsmodell.

beck-shop.de

Wenn das Recht grundsätzlich sichergestellt hat, dass der Staat sich nicht neu verschuldet, stellt sich die Frage, wie die bestehenden Schulden abzubauen sind, um die Zinslasten zu verringern, die Abhängigkeit des Staates vom Finanzmarkt zu mindern, die alten Darlehensverträge zu erfüllen. Die Rückzahlung von Altschulden wird ein politischer Kraftakt, weil sich der Staat der Gegenwart auf eine stetig steigende Neuverschuldung eingelassen, er sich gewöhnt hat, jährlich mehr auszugeben als einzunehmen. Beim Schuldenabbau soll er weniger ausgeben als er einnimmt. Diese Entwöhnung vom Ausgabenübermaß wird auf eine gefestigte Erwartung nach einem ständigen Mehr treffen. Doch die gegenwärtigen Erfahrungen mit den übermäßigen Finanzierungsversprechen und Ausgaben des Staates lehren, dass einige Staaten der Euro-Gemeinschaft sich bereits gefährlich der Zahlungsfähigkeit nähern, damit statt nach den Maßstäben des Rechts nach den Vorgaben des ökonomisch noch Möglichen handeln müssen. Die schonende Rückführung des Haushalts auf das Maß des Rechtmäßigen müsste dann einer abrupten Korrektur bisherigen Übermaßes weichen. Leistungsansprüche und Leistungserwartungen werden nicht kontinuierlich zurückgenommen, sondern müssten plötzlich beendet werden. Ein vorbeugendes Sanierungskonzept hingegen sucht noch rechtzeitig Staatsleistungen zu verringern und staatliche Einnahmen zu erhöhen, um Zusatzerträge ausschließlich für die Sanierung der Staatsfinanzen zu verwenden.

I. Nominalwachstum ausschließlich zur Schuldentilgung

1. Der Auftrag zum Defizitabbau ab 2011

Das Grundgesetz beauftragt den Haushaltsgesetzgeber, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus (Neu)Krediten auszugleichen,⁶⁵⁷ verpflichtet Bund und Länder⁶⁵⁸ aber zugleich auf die europarechtlichen Verschuldungsgrenzen.⁶⁵⁹ Bund und Länder sind spätestens seit 2009⁶⁶⁰ verpflichtet, die Grenze von 3 Prozent des BIP für die Neuverschuldung und 60 Prozent des BIP für die Gesamtverschuldung zu achten. Bund und Länder haben also alle Anstrengungen zu unterneh-

men, um baldmöglichst diese rechtliche Normalität zu erreichen. Die Lockerung des Haushaltsausgleichs ohne Kredite⁶⁶¹ (0,35 Prozent-Grenze) rechtfertigt nicht, von dieser strikten Verpflichtung abzuweichen. Der Übergangspfad, den Art. 143 d GG durch Anpassungsfristen bis 2016 und 2020 eröffnet, bestimmt – 2009⁶⁶² –, dass mit dem Abbau des bestehenden Defizits im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden soll.

Damit ist klargestellt: Die Entschuldung ist Verfassungspflicht und Europapflicht. Die Erfüllung dieser Pflicht hätte im Jahre 2011 beginnen sollen. Der staatliche Darlehensschuldner ist verfassungsrechtlich in Verzug.

2. Erforderlichkeit von Sondermaßnahmen

Die Normalität eines Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung ist durch die Normalität konzeptionellen Sparens zu erreichen.⁶⁶³ Die Alt-schulden bleiben aber eine Last für die Haushalte von Bund und Ländern, deren gegenwärtige Höhe zwei Billionen Euro übersteigt.⁶⁶⁴ Diese Summe kann bei Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von insgesamt rund 530 Milliarden Euro⁶⁶⁵ nicht allein durch eine neustrukturierende Gestaltung von Staat und Haushalten aufgebracht werden. Die gewaltige Schuldenlast ist nur durch Sondermaßnahmen abzutragen. Berücksichtigt man zudem, dass für Jahrzehnte die staatlich aufgenommenen Kreditmittel im Wesentlichen den dafür geschuldeten Zinsen entsprachen,⁶⁶⁶ so wird ersichtlich, dass nur eine außerordentliche Anstrengung den Staat aus dem finanzwirtschaftlichen Ausnahmezustand herausführen kann.

Diese Außerordentlichkeit ist in der budgettechnisch verselbständigten Schuldenverwaltung⁶⁶⁷ für Parlament und Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Empfehlenswert ist, einen Schuldenabbauplan zu publizieren, nach dem jeder beobachten kann, ob der versprochene Entschuldungsfortschritt erreicht, vielleicht sogar übertroffen worden ist, der Staat also stetig Finanzautonomie und finanzwirtschaftlichen Gestaltungsraum für die Zukunft zurückgewinnt.

Diese Schuldensanierung kehrt Gewohnheiten um, die ein neues Verstehen von Staat und Markt zur Folge haben. Der Bürger muss sich von seiner Vorstellung verabschieden, der Staat sei zu stetig wachsenden Leistungen bereit. Dieser Bewusstseinswechsel wird nur gelingen, wenn man betont, dass der Staat als Garant von Frieden und Recht, als Vermittler von Bildung und Ausbildung, als Organisator von Verkehrswegen und Infrastruktur, als Ursprung von Sicherheit und sozialem Ausgleich unver-