

JOACHIM WIELAND

STAATSVerschuldung ALS
HERAUSFORDERUNG FÜR DIE FINANZVERFASSUNG

Institute for Monetary and Financial Stability
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES No. 7 (2006)

PROF. DR. HELMUT SIEKMANN

INSTITUTE FOR MONETARY AND FINANCIAL STABILITY
PROFESSUR FÜR GELD-, WÄHRUNGS- UND NOTENBANKRECHT
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT
MERTONSTR. 17
60325 FRANKFURT AM MAIN

TELEFON: (069) 798 - 23664
TELEFAX: (069) 798 - 23651
E-MAIL: GELD-UND-WAEHRUNG@JUR.UNI-FRANKFURT.DE

JOACHIM WIELAND

STAATSVerschuldung ALS
HERAUSFORDERUNG FÜR DIE FINANZVERFASSUNG

Institute for Monetary and Financial Stability
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES No. 7 (2006)

Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung

I. Problemaufriss

Mit 1,5 Billionen Euro hat die Verschuldung der öffentlichen Hand in Deutschland eine Größenordnung erreicht, die sich fast der Vorstellungskraft entzieht. Auf jedem Einwohner lasten 18.200 Euro Schulden¹. Die Ausgaben für Zinsen machen schon jetzt knapp 20 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes aus². In nicht wenigen Ländern ist dieser Anteil wesentlich höher. Die Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Hand ist erschreckend. Von 27 Milliarden Euro 1960 war sie schon bis 1990 auf 539 Milliarden Euro gestiegen und hatte sich bis 1995 als Folge der Wiedervereinigung auf gut eine Billion Euro noch einmal verdoppelt³. Die Entscheidung, die Kosten der Einheit nicht durch eine Steuererhöhung, sondern durch die Aufnahme von Krediten zu finanzieren, hatte einschneidende Konsequenzen⁴. Mittlerweile befinden sich mehrere Länder in einer extremen Haushaltsnotlage⁵. Bereits die aktuelle Verschuldung schränkt die Handlungsfähigkeit des Staates stark ein. Eine weitere Steigerung kann zu seiner Handlungsunfähigkeit und Lähmung führen.

Die Ursachen der ausufernden Staatsverschuldung sind vielfältig. Aus der Sicht der handelnden Politiker kann eine Erhöhung der Staatsverschuldung lange Zeit hindurch durchaus rational sein: die Verschiebung von Lasten in die Zukunft hat für Wählerinnen und Wähler kurzfristig entlastende Wirkungen, ist ihnen also willkommen und erhöht die Neigung, die politisch Verantwortlichen zu wählen. Solange Wählerin oder Wähler darauf vertrauen können, dass die negativen Folgen ihres Handelns nicht sie selbst, sondern spätere Generationen treffen, handeln sie rational im Sinne einer Nutzenmaximierung, wenn sie zunehmende Verschuldung fördern oder jedenfalls nicht an der Wahlurne bestrafen. Angesichts dieser Eigenesetzlichkeiten der Schuldenpolitik muss die Finanzverfassung gegensteuern. Sie sollte der Politik die Reduzierung der Verschuldung nachdrücklich nahe legen, an eine weitere Verschuldung negative Konsequenzen knüpfen sowie für eine Rückführung der Schulden Anreize geben.

Es liegt auf der Hand, dass die geltende Finanzverfassung von Bund und Ländern diese Aufgabe nicht erfüllt. Der seit 1969 unter Berufung auf Keynes eröffnete Weg⁶, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts neue Schulden zu machen, wenn das mit vertretbarer Begründung als geeignetes Mittel zur Störungsabwehr angesehen werden kann, hat sich nicht nur als völlig ungeeignet erwiesen, das Schuldenwachstum zu begrenzen oder Schulden abzubauen. Die Finanzverfassung hat die Staatsverschuldung eher gefördert als reduziert. Extreme Haushaltsnotlagen hat sie nicht zu verhindern vermocht⁷.

¹ Eindrücklich lässt sich die Entwicklung der Schuldenlast von Bund, Ländern und Kommunen auf der Schuldenuhr des Bundes der Steuerzahler e. V. (sekundengenau) verfolgen. Hierzu und zu den im Text genannten Zahlen: http://www.steuerzahler.de/webcom/show_article.php/c-43/lkm-24/i.html, sowie *Bundesministerium der Finanzen*, Monatsbericht, Mai 2006, S. 95.

² Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Monatsbericht, Mai 2006, S. 12

³ *Bundesministerium der Finanzen*, Monatsbericht, Mai 2006, S. 88.

⁴ Zu den Kosten der Einheit *Bauer*, Die finanzverfassungsrechtliche Integration der neuen Länder, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IX, 1997, § 206, Rdn. 2.

⁵ Dazu *Wieland*, Deutschlands Finanzverfassung vor neuen Herausforderungen, in: Osterloh (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, 2004, S. 973 (980 f.).

⁶ *Keynes*, The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936. Zur diesbezüglichen Motivation des verfassungsändernden Gesetzgebers BVerfGE 79, 311 (331).

⁷ *Färber*, Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung, 2006; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 115 Rdn. 60 f. m. w. Nw.; *Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. Aufl., 2006, S. 403 ff.

Die deutliche Erhöhung der Mehrwertsteuer wird keine nachhaltige Entlastung bringen, weil der zunehmende Steuerwettbewerb in Europa tendenziell zu einer Senkung der direkten Steuern in Deutschland führen wird⁸. Osteuropäische Länder können ihren Finanzbedarf mit niedrigeren Steuern decken, weil sie geringere Sozialausgaben als Deutschland haben. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Bedeutung der Grundfreiheiten für die Erhebung direkter Steuern erleichtert es den Unternehmen, durch eine Verlagerung von Gewinnen in europäische Niedrigsteuerländer vom Steuerwettbewerb zu profitieren⁹. Die Bemühungen um eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung stehen noch am Anfang¹⁰. Sie werden auch bei einem – noch längst nicht absehbaren – erfolgreichen Abschluss kaum dazu führen, dass vergleichbare Effekte in der Sicherung der nationalen Steuerbasis erzielt werden, wie sie bislang das deutsche Außensteuerrecht ermöglicht hat. Dem Außensteuerrecht hat der Europäische Gerichtshof weithin das Fundament entzogen¹¹, auch wenn er jüngst den berechtigten fiskalischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten im Urteil *Marks & Spencer* nicht mehr jede Bedeutung abgesprochen hat¹².

Gleichzeitig ist abzusehen, dass Deutschland in Zukunft höhere Nettozahlungen an die Europäische Union drohen, weil neue Mitgliedstaaten erhebliche Finanzhilfen zum Ausbau ihrer Infrastruktur erhalten werden. Über Unternehmensgewinne hinaus werden sich andere mobile Steuerquellen wie Kapitalerträge auch in Zukunft relativ leicht dem Zugriff des Fiskus entziehen können. Liechtenstein, die Schweiz und Luxemburg haben ihre Bankkunden bislang so erfolgreich gegen den Zugriff des deutschen Fiskus abgeschirmt, dass bei allen Bemühungen um eine europäische Lösung mittelfristig nicht mit einem effektiven Zugriff auf flüchtiges Kapital zu rechnen ist.

Einen harten Belastungstest für die öffentlichen Finanzen wird der längst eingetretene und weiter absehbare demographische Wandel mit sich bringen¹³. Die Zahl der Steuerzahler wird deutlich sinken, die der Empfänger von Sozialleistungen wird kräftig steigen. Diese Herausforderungen können die öffentlichen Haushalte nur bestehen, wenn zuvor das Verschuldungsproblem gelöst wird.

II. Steuerungsversagen

Dazu vermag die Finanzverfassung gegenwärtig nichts beizutragen. Sie versagt dort, wo sie die Schuldenpolitik der öffentlichen Hand steuern und begrenzen sollte.

So bildet die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen die Regelgrenze für die Einnahmen aus Krediten (Art. 115 GG). Der Investitionsbegriff der Regelverschuldungsgrenze ist aber unscharf¹⁴. Die Staatspraxis behilft sich mit dem Gruppierungsplan des Staatshaushalts¹⁵, der aber aus haushaltstechnischen und nicht aus verschuldensrechtlichen Motiven heraus entwickelt worden ist. Im Übrigen kann man mit guten Gründen bezweifeln, ob gerade Investitionen im haushaltstechnischen Sinne ein geeignetes Kriterium für die Höhe der Staatschuld sind. Nicht jedes neue Gebäude von Bund, Ländern und

⁸ *Wieland*, EuR 2001, 119 ff.; *Genschel*, Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union, Köln 2002.

⁹ Aus jüngerer Zeit *Wieland*, Der Europäische Gerichtshof als Steuergesetzgeber?, in: Gaitanides (Hrsg.), Europa und seine Verfassung, Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, 2005, S. 492 ff.; *Vogel*, StuW 2005, 373 ff.; *Drüen/Kahler*, StuW 2005, 171 ff.; *Hey*, StuW 2005, 317 ff.; *Fischer*, FR 2005, 457 ff.

¹⁰ Im Überblick *Hey*, StuW 2004, 193 ff.

¹¹ Aus der Rspr. grdl. EuGH v. 11.03.2004, Rs. C-9/02 – *Lasteyrie du Saillant*, DStR 2004, 551 ff. Zu Einzelproblemen des Außensteuerrechts m. w. Nw. *Weber-Grellet*, Europäisches Steuerrecht, 2005, § 27 Rdn. 34 ff.

¹² EuGH v. 13. 12. 2005, C-446/03 – *Marks & Spencer*, DStR 2005, 2168 ff. Dazu: *Herzig/Wagner*, DStR 2006, 1 ff.; *Scheunemann*, IStR 2006, 145 ff.; *Ewald*, IStR 2006, 155 ff.

¹³ *Statistisches Bundesamt*, Demographischer Wandel, 2006.

¹⁴ BVerfGE 79, 311 (352 ff.). Aus der Lit. *Osterloh*, NJW 1990, 145 ff.

¹⁵ BVerfGE 79, 311 (337).

Gemeinden bringt späteren Generationen Nutzen und rechtfertigt damit eine Lastentragung durch unsere Kinder und Enkel¹⁶. Im Bildungsbereich etwa kann man die Frage stellen, ob wirklich Ausgaben für neue Gebäude finanzverfassungsrechtlich privilegiert werden sollten, während die Finanzierung wichtiger Forschungsvorhaben, der Bezüge herausragender Forscher und die Kosten ausgezeichnete Lehre zurück stehen müssen, obwohl sie durchaus beträchtlichen zukünftigen Nutzen zu bewirken vermögen. Die Regelbeschränkung der Kreditaufnahme begünstigt Investitionsausgaben im internen Verteilungskampf um die richtige Gewichtung der Ausgaben des Staates, ohne dass immer gesichert ist, ob dafür wirklich ein hinreichend gewichtiger Sachgrund besteht.

Überlagert wird die verfassungsrechtliche Beschränkung der Verschuldung auf die Ausgaben für Investitionen durch die Verpflichtung von Bund und Ländern, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen¹⁷. Ihr entspricht die Befugnis, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zusätzliche Kredite aufzunehmen. Dem liegt zwar die richtige Erkenntnis zu Grunde, dass der Staatshaushalt stets auch Auswirkungen auf die Konjunkturentwicklung hat, weil die öffentliche Hand durch ihre Nachfrage die Wirtschaft fördert und weil ihre Kreditaufnahme verfügbares Kapital abschöpft¹⁸. In der Finanzwissenschaft gelten die Art. 109 Abs. 2 GG zu Grunde liegende Lehren von Keynes aus den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts jedoch längst als überholt. Statt dessen werden Nachhaltigkeitsansätze für die Begrenzung der Staatsverschuldung verfolgt, die mit der geltenden Finanzverfassung nicht harmonieren¹⁹.

Angesichts der hohen Zahl der Arbeitslosen und des geringen Wirtschaftswachstums, die in Deutschland seit langem zu verzeichnen sind, lassen sich neue Schulden praktisch stets mit dem Argument rechtfertigen, zumindest eine prozyklische Finanzpolitik müsse vermieden werden, damit die Arbeitslosigkeit sich nicht weiter verschärfe und eine Konjunkturerholung nicht behindert werde. Der Versuch der Verfassungsrechtsprechung, durch eine Erhöhung der Begründungslasten die Verschuldung der öffentlichen Haushalte zu bremsen²⁰, hat sich als untauglich erwiesen. Er fördert eher die kreative Phantasie der Ministerialbeamten, die eine konsistente Begründung für die Kreditaufnahme in das jeweilige Haushaltsgesetz schreiben müssen, als dass er zu einer geringeren Schuldenaufnahme zwänge. Die Ausnahme für eine erhöhte Staatsverschuldung ist damit zur Regel geworden. Steuernde, die Verschuldung begrenzende Kraft hat die Orientierung der Kreditaufnahme an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht zu entfalten vermocht. Die Zeit ist reif für eine Reform der Finanzverfassung²¹.

III. Modernisierungsanforderungen

Die Qualität einer Verfassungsänderung zur Begrenzung der Staatsverschuldung erweist sich wesentlich an ihrer Steuerungseffizienz²². Eine mehr symbolische Verpflichtung der öffentlichen Körperschaften auf eine Reduzierung ihrer Schulden mag zwar die öffentliche Diskussion und Aufmerksamkeit anregen, wird aber letztlich als stumpfes Schwert bleiben. Politik, Interessengruppen und auch die Bevölkerung insgesamt werden eher dazu neigen, im Konflikt zwischen den mit einer Haushaltssanierung notwendig verbundenen Härten auf der einen und den Gefahren einer weiteren Erhöhung der Staatsverschuldung auf der anderen Seite den zu-

¹⁶ Zum Bezug zum intertemporalen Lastenausgleich BVerfGE 99, 57 (67).

¹⁷ BVerfGE 79, 311 (334 f.).

¹⁸ Zum Verbot der Parallelpolitik BVerfGE 79, 311 (341); *Friauf*, Staatskredit, in: Kirchhof/Isensee, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2. Aufl., 1999, § 91 Rdn. 34 ff.

¹⁹ *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung, 2003, S. 103 ff.

²⁰ *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 298 ff.

²¹ Vgl. im Kontext der Föderalismusreform auch *Waldhoff*, Die Verwaltung 39 (2006), 155 ff.

²² Zum Bezug von Normakzeptanz und -effizienz *Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 3. Aufl., 2005.

nächst bequemeren Weg zu gehen, wenn nicht wirk- und heilsamer Druck in Richtung auf eine Schuldenreduzierung ausgeübt wird. Dazu sollte die Finanzverfassung beitragen.

Eine neue Regel zur Begrenzung der Staatsverschuldung sollte auch transparent sein. Nur dann wird sie den Prozess der Bildung der öffentlichen Meinung sowie der politischen Entscheidungsfindung zu beeinflussen vermögen²³. Die gegenwärtige Regelung der Bindung der Staatsverschuldung an die Investitionsausgaben sowie an die Geeignetheit zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist insoweit suboptimal. Weder die Höhe der Investitionsausgaben noch die Eignung der Kreditaufnahme in einer bestimmten Höhe zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts lassen sich von den handelnden Politikern und der interessierten Öffentlichkeit ohne weiteres beurteilen. Sie bedürfen der Vermittlung durch die Fachwelt, die wiederum regelmäßig unterschiedlicher Auffassung ist. Die Festlegung bestimmter Kennzahlen wie im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt²⁴ ist deutlich transparenter und deshalb vorzuziehen. Auch ein generelles Verbot der Schuldenaufnahme enthielte eine transparente Regelung.

Wünschenswert wäre darüber hinaus eine Form der Selbstregulierung²⁵, die bei einer unzulässigen Kreditaufnahme möglichst ohne Einschreiten Dritter eine Schuldenreduzierung bewirkte. Denkbar wäre etwa eine Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern im umgekehrten Verhältnis zur jeweiligen Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze. Eine derartige Selbstregulierung steht in engem Zusammenhang mit einer Anreizwirkung der Regelung der Staatsverschuldung. Im bundesstaatlichen Verhältnis könnte eine Reduzierung der Staatsverschuldung mit einer Sonderzuweisung aus der Bund und Ländern insgesamt zustehenden Finanzmasse aus den Erträgen der Gemeinschaftsteuern belohnt werden.

Als wenig sinnvoll hat sich demgegenüber die Justiziabilität einer verfassungsrechtlichen Regelung der Staatsverschuldung erwiesen. Entscheidungen der Verfassungsgerichte kommen regelmäßig zu spät, weil die entsprechenden Prozesse viele Jahre dauern. Häufig haben in dieser Zeit die politischen Mehrheiten gewechselt und die frühere politische Opposition hat als neue Regierungsmehrheit kein Interesse, ihren finanziellen Handlungsspielraum durch die Verfassungsrechtsprechung einschränken zu lassen. Sie nimmt deshalb regelmäßig ihre Anträge zurück, so dass es zu keiner Entscheidung kommt. In die Einschaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit zur Durchsetzung rechtlicher Grenzen der Staatsverschuldung sollten deshalb nicht zu hohe Hoffnungen gesetzt werden.

IV. Regelungsansätze

Geht man von dieser Analyse der Anforderungen und Rahmenbedingungen für eine Modernisierung der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Staatsverschuldung aus, zeigt sich kein leichter Ausweg. Da das Problem komplex ist, muss vielmehr auch seine Lösung komplex sein. Einige Ansätze werde ich im Folgenden auf ihre Tauglichkeit zu prüfen. Dabei ist zwischen den verschiedenen Ebenen hoheitlichen Handelns zu unterscheiden: In der Europäischen Union (1.) sind die Rahmenbedingungen und damit auch die Lösungsansätze anders als im Bund (2.) oder in den Ländern (3.); die Kommunen stehen vor besonderen Schwierigkeiten, weil sie ungeachtet ihres Selbstverwaltungsrechts in Einnahmen und Ausgaben weithin von Vorgaben der anderen Hoheitsträger abhängig sind (4.).

²³ Vgl. *Bröhmer*, *Transparenz als Verfassungsprinzip*, 2004.

²⁴ Dazu *Konow*, *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt*, 2002.

²⁵ Zum besonders im Medien- und Umweltrecht verbreiteten Konzept der Selbstregulierung siehe die Beiträge in: *Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates*, *Festschrift Hoffmann-Riem*, *Die Verwaltung* 2001, Beiheft 4.

1. Europäische Union

Die Europäische Union kann in Bezug auf das Verschuldungsproblem als vorbildlich gelten, weil sie nur sehr eingeschränkt Kredite aufgenommen hat²⁶. Ein ausdrückliches Verbot der Kreditaufnahme kennt das Europarecht zwar nicht. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wäre jedoch eine ausdrückliche primärrechtliche Grundlage für eine Schuldenaufnahme erforderlich. Die besteht nur für die Europäische Investitionsbank. Sie darf nicht nur ihre eigenen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen, sondern sich auch des Kapitalmarktes durch die Begebung von Anleihen bedienen (Art. 267 S. 1 2. HS EG). Eine Finanzierung des allgemeinen Haushalts der Gemeinschaft durch Kredite ist jedoch unzulässig²⁷. Die Mitgliedstaaten haben die Gemeinschaft zum Schutz ihrer eigenen Finanzautonomie auf die Gewährung von Eigenmitteln beschränkt (Art. 269 EG). Das zeigt, dass ein Verbot der Kreditaufnahme für einen öffentlichen Haushalt durchaus praktikabel ist. Es dürfte allerdings wesentlich schwerer durchzusetzen sein, wenn ein Gemeinwesen einmal eine beträchtliche Verschuldung aufgebaut und alle Beteiligten sich an dieses Finanzierungsinstrument gewöhnt haben, wie das in Deutschland der Fall ist.

So verpflichtet denn auch das Primärrecht die Mitgliedstaaten nur zur Vermeidung übermäßiger Defizite, verbietet ihnen aber nicht etwa die Kreditaufnahme generell (Art. 104 Abs. 1 EG)²⁸. Deutschland hat in den letzten Jahren das von ihm selbst maßgeblich initiierte Verfahren zur Überwachung der Haushaltsdisziplin deutlich zu spüren bekommen. Das mehrstufige Verfahren hat die politisch Verantwortlichen so stark unter Druck gesetzt, dass sie das Finanzierungsdefizit von 3,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2004 über 3,3 Prozent 2005 auf 3,1 Prozent 2006 zurückgeführt haben und für 2007 einen Wert von 2,5 Prozent anstreben. Der Schuldenstand hat sich zwischen 2004 und 2006 allerdings von 65,5 Prozent auf 68,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gesteigert und wird 2007 voraussichtlich 69,2 Prozent erreichen. Damit ist die dauerhafte Einhaltung der Stabilitätsverpflichtungen keineswegs gesichert. Eine erhebliche Steuereffizienz wird man dem Stabilitäts- und Wachstumspakt jedoch kaum absprechen können. Er zeichnet sich durch feste Kennziffern, eine neutrale Überwachungsstelle und ein schrittweises Defizitverfahren aus, das vor allem auf politischen Druck und nicht auf ein gerichtliches Verfahren setzt²⁹.

Deutschland verweist gegenüber der Kommission allerdings nicht ohne Grund auf die Haushaltsbelastungen, die sich aus der Position als Nettozahler ergeben. Auch wenn gegenwärtig Erweiterungsbestrebungen in der Europäischen Union auf spürbare Zurückhaltung stoßen, wird allein der bevorstehende Beitritt von Bulgarien und Rumänien zu weiteren Ausgaben führen, die Deutschland als Nettozahler besonders hart treffen³⁰. Letztlich lässt sich diese Quelle der deutschen Staatsverschuldung nur verkleinern, wenn an die Stelle der vor allem auf das Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedstaaten abstellenden Beitragsfinanzierung der Union ein begrenztes eigenes Steuererhebungsrecht tritt³¹. Ein Zuschlag zu der ausreichend harmonisierten Mehrwertsteuer wäre insoweit das Mittel der Wahl, das eine deutliche Reduzierung der deutschen Nettozahlungsposition bewirken würde, weil die Umsatzsteuer regressiv wirkt und damit ärmere Mitgliedstaaten stärker belastet. Zudem muss Deutschland als Netto-

²⁶ Vgl. auch *Gesmann-Nuissl*, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, 1999.

²⁷ *Häde*, Finanzausgleich, 1996, S. 462 ff.

²⁸ *Palm*, EuZW 2004, 71 ff.; *Streinz/Herrmanns*, NJW 2004, 1553 ff.; *Hillgruber*, JZ 2004, 166 ff.; *Gumboldt*, DÖV 2005, 499 ff.

²⁹ Zur Anerkennung des politischen Spielraumes des Rates in der Frage der Aussetzung des Defizitverfahrens EuGH, Urt. v. 13. 7. 2004 - C-27/04, NJW 2004, 2359 ff.

³⁰ Zu den Folgen der Osterweiterung auf die Finanzverfassung der Europäischen Union *Wieland*, JZ 2004, 774 ff.

³¹ *Wieland*, ZRP 2002, 503 ff.; *Bleckmann/Hölscheidt*, DÖV 1990, 853 (857); *Klein*, DStJG 19 (1996), 7ff. (27); *Kuntze*, Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Steuerrechts, 1999, S. 150 ff.

zahler auf einen möglichst geringen Umfang des Gemeinschaftshaushalts hinwirken, während für Nettoempfänger ein deutlicher Anreiz zur Erhöhung der Gemeinschaftsausgaben besteht.

2. Bund

Angesichts der positiven Erfahrungen mit einem faktischen Verschuldungsverbot auf europäischer Ebene ließe sich auch für den Bund über die Aufnahme eines Verbots der Neuverschuldung in die Finanzverfassung nachdenken. Wegen der unterschiedlichen Ausgangslage, insbesondere wegen der allgemeinen Gewöhnung an die Schuldenaufnahme als wichtiges Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte und wegen der daraus folgenden Zins- und Tilgungslasten, dürfte sich eine derart radikale Maßnahme politisch gegenwärtig nicht durchsetzen lassen³².

Erfolgversprechender scheint das Bemühen um eine Konkretisierung des im Rahmen der Föderalismusreform vorgesehenen „nationalen Stabilitätspaktes“ (in einem neuen Art. 109 Abs. 5 GG)³³. Danach erfüllen Bund und Länder gemeinsam die sich aus den europarechtlichen Vorgaben für die Haushaltsdisziplin ergebenden Verpflichtungen Deutschlands und tragen auch eventuelle Sanktionen gemeinsam. Vorstellbar wäre ein wirklicher nationaler Stabilitätspakt, in dem sich Bund und Länder gegenseitig auf eine Reduzierung ihrer Verschuldung nach vereinbarten individuellen Kennziffern verpflichten. Die Erfüllung der Pflichten könnte mit finanziellen Anreizen gefördert, die Verletzung mit immateriellen und materiellen Sanktionen belegt werden. Dafür kämen Berichte, Stellungnahmen, Empfehlungen, ein In-Verzug-Setzen, unverzinslichen Einlagen und letztlich Geldbußen in Betracht. Anreize könnten aus einem begrenzten Anteil am Umsatzsteueraufkommen finanziert werden.

Wesentliche Voraussetzung für eine Rückführung der Staatsverschuldung ist die Verlässlichkeit der Daten, die der Haushaltsplanung zu Grunde gelegt werden. Gegenwärtig können die Verantwortlichen sich durch zu positive Erwartungen über zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen oder das Steueraufkommen ohne große Schwierigkeiten reich rechnen und mit dieser Begründung schmerzhaft Sparanstrengungen vermeiden. Würde man bei der Prognose über die Einnahmeentwicklung nicht von geschätzten Werten, sondern von der in der jüngeren Vergangenheit erzielten Höhe der Einnahmen aus dem Steueraufkommen ausgehen, wären realitätsnähere Prognosen zu erwarten.

Die politische Bereitschaft zur Reduzierung der Staatsverschuldung setzt Transparenz voraus. Nur wenn die Höhe der Schulden den Verantwortlichen und der Öffentlichkeit klar vor Augen geführt wird, darf man auf eine Bereitschaft zum Handeln und zur Inkaufnahme der mit jeder Sanierung verbundenen Härten hoffen. Deshalb ist eine Rückführung der Nebenhaushalte in den Staatshaushalt erforderlich³⁴. Nur eine konsolidierte Schuldenrechnung vermag den Ernst der Lage in aller Deutlichkeit sichtbar zu machen. Zur Bewältigung der sich aus der Wiedervereinigung ergebenden Finanzlasten sind Sondervermögen wie der Fonds Deutsche Einheit und der Erblastentilgungsfonds vornehmlich zu dem Zweck gegründet worden, in den Genuss

³² Siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf eine entsprechende Anfrage von Mitgliedern der FDP-Fraktion, BT/Drs. 16/1627.

³³ Der am 30. Juni 2006 vom Bundestag verabschiedete Art. 109 Abs. 5 GG hat folgenden Wortlaut: „Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder, die die Lasten verursacht haben, entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“, Art. 1 Nr. 20 FödRefG, BT/Drs. 16/813, S. 5, Begründung, S. 20. Vgl. auch schon *Hellermann*, EuR 2000, 24 ff.

³⁴ *Hering*, Die Kreditfinanzierung des Bundes über Nebenhaushalte, 1998; *Burmeister*, Ausserbudgetäre Aktivitäten des Bundes, 1997; *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, 1993; *Isensee*, JZ 2005, 971 ff.; *Hidien*, LKV 1998, 431 ff.

der Freiheit von der finanzverfassungsrechtlichen Schuldengrenze zu kommen (Art. 115 Abs. 2 GG). Ihr „Vermögen“ besteht nur aus Schulden. Dadurch wird der Schuldenstand des Bundes verdunkelt. Hier muss die Finanzverfassung für Transparenz sorgen.

Offen gelegt werden müssen auch die sonstigen bereits feststehenden Zukunftslasten, vor allem also die Pensionsverpflichtungen des Staates. Haushaltsverfassungsrechtlich sollten die Verpflichtungen in den Einzelplänen der Ministerien und sonstigen Organe des Bundes ausgewiesen werden, um das Problembewusstsein zu schärfen. Nur so können Anreize vermieden werden, finanzielle Lasten in die Zukunft zu verschieben und dadurch die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates zu beeinträchtigen.

3. Länder

Auf der Ebene der Länder ist neben dem bereits erörterten Stabilitätspakt eine Anpassung der Finanzverteilung an die durch die Wiedervereinigung grundlegend veränderte finanzwirtschaftliche Situation geboten. Die weitgehende finanzwirtschaftliche Homogenität der Länder erlaubte 1969 eine wesentlich am örtlichen Aufkommen orientierte Verteilung der den Ländern insgesamt zur Verfügung stehenden Steuererträge³⁵. Da die Finanz- und Steuerkraft der ostdeutschen Länder aber nur ca. 40 Prozent der durchschnittlichen Steuererträge der Länder ausmacht, ist eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder nicht gesichert. Solange der Bund über die Steuergesetzgebung die Höhe der wesentlichen Einnahmen der Länder bestimmt und gleichzeitig über seine Sachgesetzgebung vor allem im Sozialbereich auch die wichtigen Ausgabenpositionen der Länder determiniert, werden diese in die Verschuldung getrieben, weil sie weder ihre Einnahmen substantiell erhöhen noch ihre Ausgaben nennenswert senken können. Das wird sich in Ostdeutschland mit zunehmender Reduzierung der Transfers aus dem Westen in Zukunft immer deutlicher zeigen. Dieser Entwicklung kann nur durch eine weniger stark am örtlichen Aufkommen und mehr an den zu erfüllenden Aufgaben orientierte Steuerverteilungsregelung in der Finanzverfassung entgegen gewirkt werden. Nur sie ermöglicht die Herstellung der inneren Einheit Deutschlands ohne weitere Schuldenaufnahme.

Daneben ist eine begrenzte Stärkung der Einnahmenautonomie der Länder sachgerecht. Die geplante Übertragung der Befugnis zur Bestimmung des Satzes der Grundsteuer auf die Länder als die Steuergläubiger (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG neu) ist ein Schritt in die richtige Richtung³⁶. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen etwa von süd- und ostdeutschen Ländern wird sich ein ausgeprägter Steuerwettbewerb zwischen den Ländern nicht verwirklichen lassen. Ein einheitlicher Wirtschaftsraum drängt auf eine einheitliche Steuerrechtsordnung. Das schließt jedoch einen begrenzten Spielraum der Steuergesetzgebung auf Länderebene nicht aus.

Auch die Ausgabenautonomie der Länder bedarf der Stärkung. Eine Nation, die erst spät zu staatlicher Einheit gefunden hat und fast ein halbes Jahrhundert geteilt war, misst zwar der Einheit des Zentralstaats im Zweifel ein höheres Gewicht bei als bundesstaatlicher Vielfalt. Das gilt besonders für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG). Sie waren für die Bürgerinnen und Bürger der DDR ein wichtiger Antrieb bei ihrem Kampf um die deutsche Einheit und können ihnen heute nicht verwehrt werden. Das ändert aber nichts daran, dass die Länder auf unterschiedliche Lebensverhältnisse auch verschieden reagieren können. Die geplante Abweichungsgesetzgebungsbefugnis (Art. 72 Abs. 3 GG neu) könnte durchaus noch erweitert werden³⁷. Die verfassungsgeschichtlich geprägte stark unitarische Ausrichtung des Bundesstaates in Deutschland wird einer zu

³⁵ Zum Ganzen *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, 422 ff., 507 ff.

³⁶ Dazu: BT/Drs. 16/813, S. 4, Begründung: S. 20.

³⁷ Art. 1 Ziff. 5 b. FödRefG, BT/Drs. 16/813, S. 3, Begründung, S. 11 f.

großen Rechtszersplitterung entgegen wirken³⁸. Eigene Gestaltungsbefugnisse erleichtern es gerade finanzschwächeren Ländern, den Weg in eine stärkere Verschuldung zu vermeiden. Weiter sollte die Finanzverfassung um das Gebot ergänzt werden, den Finanzausgleich anreizorientiert auszugestalten. Die in der Geschichte begründete unitarische Ausgestaltung der Bundesrepublik Deutschland steht einer fühlbaren Absenkung des Ausgleichsniveaus der Finanzverfassung entgegen. Wenn aber die zunächst sehr unterschiedliche Finanzausstattung der Länder im Finanzausgleich weitgehend angeglichen wird, bedarf es als Gegengewicht besonderer Anreize für die einzelnen Länder, ihre Einnahmen zu steigern. Entsprechende Einnahmesteigerungen müssen deshalb beim Finanzausgleich zu einem wesentlichen Teil unberücksichtigt bleiben.

Schließlich muss die Finanzverfassung dringend Vorsorge gegen das Entstehen extremer Haushaltsnotlagen in den Ländern treffen³⁹. Der Bund muss verpflichtet werden, schon dann einzugreifen, wenn sich an bestimmten Haushaltskennzahlen die Gefahr einer extremen Haushaltsnotlage abzeichnet. Das betroffene Land muss entweder freiwillig eine Haushaltssanierung in Angriff nehmen, oder der Bund muss entsprechenden Zwang ausüben⁴⁰.

4. Kommunen

Da die Kommunen am Gesetzgebungsverfahren nicht als Akteure teilnehmen, die Einnahmen- und Ausgabengesetzgebung aber ihr Handeln weithin bestimmt, sind sie besonders auf finanzverfassungsrechtliche Regelungen angewiesen, die sie vor einer Verschuldung bewahren. Ihre Autonomie in Einnahmen und Ausgaben ist tendenziell durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützt, in der Staatspraxis aber durch gesetzliche Vorgaben und Standards stark eingeschränkt. Auch insoweit finden sich deutlich unitarische Regelungen, auch insoweit sind wie bei den Ländern in gewissem Umfang eine Stärkung der Autonomie und deren Absicherung im Finanzverfassungsrecht sachgerecht. Geboten ist weiter ein Ausbau des Konnexitätsprinzips in den Landesverfassungen⁴¹. Der Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“ muss verhindern, dass die Länder den Kommunen kostenträchtige Aufgaben auferlegen, ohne für deren Finanzierung aufzukommen. Im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen wird das künftig das verfassungsrechtliche Verbot von bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungen auf die Kommunen verhindern⁴².

Die Finanzverfassungen der Länder sollten zukünftig darüber hinaus Anreize für eine Reduzierung der Verschuldung von Gemeinden und Kreisen im kommunalen Finanzausgleich vorschreiben. Finanzielle Belohnungen für eine Rückführung der Kreditbelastung dürften wirksamer sein als die gegenwärtig üblichen Haushaltssicherungskonzepte, die der kommunalen Selbstverwaltung entgegen wirken und bürgerschaftliches Engagement schwächen. In die Finanzverfassungen der Länder sollte aber auch ein klares Verbot des Missbrauchs von Kassenkrediten zum Haushaltsausgleich aufgenommen werden. Die Kommunen müssen insoweit vor sich selbst geschützt werden. Letztlich ist und bleibt Dreh- und Angelpunkt einer Reduzierung der kommunalen Verschuldung eine angemessene Finanzausstattung durch die Länder, die nicht eigene Finanzprobleme auf die Kommunen abwälzen dürfen.

³⁸ Zum „unitarischen Zug“ nur: *Forsthoff*, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 3. Aufl. 1967, S. 157; *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

³⁹ Vgl. *Wieland*, ZSE 2003, 527 ff. Zur Figur der extremen Haushaltsnotlage: BVerfGE 86, 148 ff. (264 ff.); BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003, NVwZ 2004, 210 ff.; *Stauch*, NordÖR 2006, 133 ff.; *Kathstede*, VR 2006, 50 ff.; *Rossi*, DVBl. 2005, 269 ff.; *Pestalozza*, LKV 2004, 63 ff.; *Waldhoff*, NVwZ 2004, 1062 ff.

⁴⁰ Zur Forderung nach einem Bundeshaushaltsnotlagengesetz *Rossi/Schuppert*, ZRP 2006, 8 ff.

⁴¹ *Röhl*, Konnexitätsprinzip und Konsultationsverfahren als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung, 2006; *Lohse*, Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, 2006; *Schoch*, VBIBW 2006, 122 ff.; *Hennecke*, ZG 2005, 193 ff.; *Schliesky*, DÖV 2001, 714 ff.; *Gundlach*, LKV 2000, 7 ff.

⁴² Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG i.d.F. des Art. 1 Ziff. 9 des FödRefG, dazu: BT/Drs. 16/813, S. 3, Begründung, S. 15.

V. Ausblick

Jede der erörterten Maßnahmen wird für sich genommen das Verschuldungsproblem nicht lösen. In ihrer Gesamtheit können sie aber durchaus zu einer Schuldenreduzierung Erhebliches beitragen. An die Stelle der seit 35 Jahren üblichen Ausrichtung der Finanzverfassung auf die Konjunktursteuerung sollte eine Entschuldungsperspektive treten. Nur so kann die Finanzverfassung die Herausforderung bestehen, die ihr die ständig wachsende Staatsverschuldung stellt. Nur so kann auch die Handlungsfähigkeit des Staates dauerhaft gesichert werden.

WORKING PAPERS

- | | | |
|---|---|--|
| 1 | Helmut Siekmann | The Burden of an Ageing Society as a Public Debt |
| 2 | Helmut Siekmann | Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa |
| 3 | Helmut Siekmann | Die Verwendung des Gewinns der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank |
| 4 | Reinhard H. Schmidt
Aneta Hryckiewicz | Financial Systems - Importance, Differences and Convergence |
| 5 | Roman Inderst
Holger M. Mueller
Felix Münnich | Financing A Portfolio of Projects |
| 6 | Roman Inderst
Holger M. Mueller | A Lender-Based Theory of Collateral |