

Professor Dr. Christoph Gröpl*

Nachhaltige Staatsfinanzen

Nachhaltigkeit auf dem Gebiet der Staatsfinanzen bedeutet insbesondere, dass die öffentliche Hand nicht mehr ausgibt, als sie einnimmt. Dagegen wurde und wird gerne verstoßen, nicht nur, aber auch in Deutschland. Die Konsequenzen tragen unausweichlich die nachfolgenden Generationen, die den Schuldenberg ihrer Eltern und Großeltern abtragen müssen, derzeit etwa in Form einer Inflation, die spürbar über der Guthabenverzinsung liegt.

Bedeutung von Nachhaltigkeit

Das Schlagwort Nachhaltigkeit stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft¹ und wurde von dort aus auf die gesamten natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne von Art. 20a GG bezogen. Jedenfalls von der Öffentlichkeit vergleichsweise unbemerkt davon spielt diese Bezeichnung auch in der Finanz- und Haushaltswirtschaft eine Rolle, insbesondere im Zusammenhang mit der Verschuldung der öffentlichen Hand (Bund, Länder sowie Städte und Gemeinden). Nachhaltige Haushaltsplanung meint dabei schlicht und einfach, dass die öffentlichen Haushaltsträger in einem Haushaltsjahr (Kalenderjahr) nicht mehr ausgeben, als sie einnehmen. Dies soll „in Verantwortung für die künftigen Generationen“ erfolgen, wie es seit 1994 auch im „Staatsziel Umweltschutz“ des Art. 20a GG kodifiziert ist.²

Dieser gedankliche Gleichklang kommt nicht von ungefähr, da die Bewirtschaftung der Umwelt einerseits und die Haushaltswirtschaft andererseits selbstverständlich miteinander zusammenhängen. Denn in der Haushaltswirtschaft wird letztlich durch Geld abgebildet, was der Mensch in der Realwirtschaft „umsetzt“, was er erzeugt, umverteilt und

verbraucht. Dem Umgang mit den natürlichen Ressourcen kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu, auch wenn das auf den ersten Blick nicht unmittelbar erkennbar sein mag.

Entstehung von Staatsverschuldung

Es gehört zu den Grundbedingungen des Menschen, seine Wünsche (Bedürfnisse) nicht umfassend befriedigen zu können, d. h. im Mangel zu leben.³ Die Politik ist dafür vielleicht das beste Beispiel. Zum Teil die Forderungen ihrer Wähler aufnehmend und spiegelnd, verspricht sie allerlei Wohltaten – und kommt arg in die Bredouille, wenn es ans Finanzieren geht, denn Wohltaten „kosten Geld“. Die dafür erforderlichen Finanzmittel müssen, um verteilt werden zu können, zuvor von anderen (zumeist durch Steuern) gezahlt werden. Je nach politischer Ideologie klappt hier eine mehr oder weniger große Finanzierungslücke, technisch gesprochen: ein Defizit. Um dieses Defizit zu schließen, verfällt die Politik seit jeher auf das „süße Gift“ der Verschuldung:⁴ Es wird Geld geliehen und verbraucht, das man noch nicht „verdient“ hat und – vor allem – das man verzinsen und später zurückzahlen muss. Das engt die Hand-

lungsspielräume in der Zukunft ein und vergrößert den Mangel. Dieser haushaltspolitische Raubbau zulasten der Kinder und Kindeskinde r pflegt mit allerlei Ausreden kaschiert zu werden – und wird von den jungen Generationen erstaunlicherweise (aus Respekt vor dem Alter?) viel zu zaghaft kritisiert.

Die Haushaltsrechtsreform von 1969

Seit vielen Jahrzehnten versuchen die Verfassungen, eine überbordende Staatsverschuldung einzugrenzen und auf diese Weise für nachhaltige Staatsfinanzen zu sorgen – und mit noch mehr Energie versucht die Politik, diese Grenzen auszudehnen und ggf. zu umgehen. Die ursprünglich in Art. 115 GG verankerte „Schuldenbremse“ für den Bund erwies sich für die Politik der 1960er Jahre als zu solide. Sie ermöglichte eine Verschuldung „nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“.

Daher wurde sie durch die erste große Koalition 1969 aufgeweicht und durch das sog. Kredit-Investitions-Junktim ersetzt;⁵ die meisten Länder zogen in ihren Verfassungen nach. Demgemäß durften Haushaltsdefizite in der Höhe durch Kredite finanziert werden, wie im selben Haushaltsplan gleichzeitig Ausgaben für Investitionen veranschlagt wurden. Als Argument wurde vorgebracht, dass Investitionen (Bau von Straßen, Gebäuden usw.) zukunfts-nützlich seien; wenn künftige

Die Sorge bleibt: Die Politik findet den Weg zur finanziellen Nachhaltigkeit nicht.



* Der Autor dankt seinem studentischen Mitarbeiter cand. iur. Maximilian Steinhauer für die wertvolle Zuarbeit.

1 Gröpl, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 125 ff.

2 Gesetz v. 27. 10. 1994 (BGBl. I S. 3146), geändert durch Gesetz v. 26. 7. 2002 (BGBl. I S. 2862).

3 S. nur Richter, Preistheorie, 1963, S. 9.

4 Zur Geschichte der Staatsverschuldung s. nur Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 115 Rn. 24 ff. (Stand: Oktober 2009).

5 Gesetz v. 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 357, 358).

Generationen von Investitionen profitieren, könnten sie auch Kredite zurückzahlen. Die Investitionssumme wurde indes sehr ungenau ermittelt, den Werteverzehr durch den „Zahn der Zeit“ berücksichtigte man gar nicht, die Kreditobergrenze bezog sich nur auf den Plan, nicht auf die spätere Realität.⁶

Und noch besser: Bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, d. h. im konjunkturellen Abschwung, durften mehr Einnahmen aus Krediten generiert werden als Ausgaben für Investitionen – theoretisch in unbegrenzter Höhe. Gepaart mit einer unsoliden Haushaltspolitik bedeutete Art. 115 GG in der Fassung ab 15. 5. 1969 das Gegenteil von Nachhaltigkeit in den Staatsfinanzen. In den fast fünfzig Jahren ab 1970 häufte die Politik in Deutschland eine Gesamtverschuldung von rund 2 Billionen € an⁷ – in diesem Maße lebte die Gesellschaft „über ihre Verhältnisse“. Heute müssen die Kinder die Schulden ihrer Eltern (und Großeltern) abtragen. Unglücklicherweise fand sich das Bundesverfassungsgericht wiederholt nicht bereit, der misslungenen Vorschrift des Art. 115 GG 1969 die scharfen Konturen zu geben,⁸ die in der Wissenschaft bereits vor deren Inkrafttreten entwickelt und gefordert worden waren.

Die neue „Schuldenbremse“

Es war die Politik der zweiten großen Koalition, die in der sog. Föderalismusreform II im Jahre 2009⁹ die Kraft aufbrachte, mit der modernen „Schuldenbremse“ eine Kurswende in der Haushaltspolitik zu erreichen (jedenfalls bis auf Weiteres, denn an Umgehungen wird in Bund und Ländern derzeit eifrig gearbeitet). So wurde in Art. 109 GG ein Absatz 3 eingefügt, der zum ersten Mal in der deutschen Geschichte nicht nur den Bund, sondern auch die Länder kraft Bundesverfassung auf nachhaltige Staatsfinanzen verpflichtet (für den Bund enthält Art. 115 Abs. 2 GG n. F. ausführende Einzelvorschriften). Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.¹⁰ Diese Vorschrift gilt nach Art. 143d Abs. 1 GG für den Bund seit 2016, für die Länder ab 2020.

Auch die neue „Schuldenbremse“ lässt allerdings gewisse Abweichungen und Ausnahmen zu: Zum einen dürfen in

Phasen schlechter Konjunktur neue Kredite aufgenommen werden, solange diese in Phasen der Konjunkturerholung zurückgeführt werden (sog. atmende Schuldenbremse). Zum anderen dürfen neue Kredite aufgenommen werden bei „Naturkatastrophen“ und „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Auch hier ist jedoch eine Tilgungsregelung vorzusehen.

Effektivität der „Schuldenbremse“?

Die neue „Schuldenbremse“ hat ihre Feuertaufe noch nicht bestanden. Denn für die Länder ist sie noch gar nicht wirksam geworden; der Bund kann sie seit 2016 einhalten, weil die konjunkturelle Lage seitdem außerordentlich günstig verläuft und die „Steuereinnahmen sprudeln“. Mit welchen Argumenten die Politik aufwartet, wenn die Finanzlage im nächsten Konjunkturabschwung schwierig wird, d. h. wenn die Staatseinnahmen zurückgehen und gerade im sozialen Bereich die Transferzahlungen (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe u. dgl.) ansteigen, bleibt abzuwarten. Ein „bloßer“ Konjunkturabschwung ließe sich nicht unter eine „Notsituation“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 3 GG subsumieren.¹¹ Es steht zu befürchten, dass die Politik dies gleichwohl versuchen wird. Dann ist erneut die Verfassungsgerichtsbarkeit gefragt, die ihrer Verantwortung für nachhaltige Staatsfinanzen hoffentlich besser gerecht wird als in der Vergangenheit.

Ausblick

Es besteht die Sorge, dass die Politik es mit der Symmetrie, dem Schlüsselwort und der Grundbedingung für das Funktionieren der „atmenden Schuldenbremse“, nicht so genau nimmt: Das neue Staatsschulden-system des Art. 109 Abs. 3 GG steht und fällt nämlich mit der Notwendigkeit, Kredite, die „in schlechten Zeiten“ gebraucht wurden, „in guten Zeiten“ auch tatsächlich „symmetrisch“ zurückzuzahlen.

Hierfür werden in Bund und Ländern sog. Konjunkturbereinigungsverfahren entwickelt, zu deren Regelung das Grundgesetz die Gesetzgeber ermächtigt, die es aber nicht einheitlich vorgibt.¹² Der Bund hat hierfür das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetz-

zes (Artikel 115-Gesetz – G 115) erlassen,¹³ auf dem seinerseits die Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung – Art115V) beruht.¹⁴ Diese einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen „strotzen“ vor volkswirtschaftlichen Fachbegriffen (insb. konjunkturelle Normal-lage, finanzielle Transaktionen, Bruttoinlandsprodukt, Strukturkomponente, Produktionslücke, Konjunkturkomponente, Budgetsensitivität), die ihrerseits vertiefte Kenntnisse voraussetzen, über deren Grundlagen in der Wissenschaft selbst heftig und trefflich gestritten wird.¹⁵ Es wäre vermutlich ein Leichtes, hier beschönigende Faktoren „einzuschmuggeln“, die zu einer Asymmetrie zwischen Kreditaufnahme und Kredittilgung führen. Eine weitere Gefahr bilden sog. Nebenhaushalte, bei denen noch nicht abschließend geklärt ist, inwieweit sie den Vorschriften der „Schuldenbremse“ unterfallen. Dann aber wäre nicht nur der Weg zu nachhaltigen Staatsfinanzen ein weiteres Mal verbaut, auch die Demokratie würde weiteren Schaden nehmen. Im Interesse „der künftigen Generationen“ (Art. 20a GG) bleibt die Hoffnung, dass es nicht so weit kommt.

6 Hierzu und zum Folgenden: Gröpl, in: ders. (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2018, Anh. z. § 18 Rn. 8 ff.

7 Stand: 31. 12. 2017, s. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 283 v. 2. 8. 2018, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_283_713.html <8. 10. 2018>.

8 BVerfGE 79, 311, 343 ff.; BVerfGE 119, 96, 139 ff. Gesetz v. 29. 7. 2009 (BGBl. I S. 2248).

9 Eine Ausnahme gilt nach Maßgabe von Art. 109 Abs. 3 S. 4, Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG für den Bund. 11 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

12 Art. 109 Abs. 3 S. 4 und 5, Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG.

13 Vom 10. 8. 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), zuletzt geändert durch die Verordnung v. 31. 8. 2015 (BGBl. I S. 1474).

14 Vom 9. 6. 2010 (BGBl. I S. 790).

15 S. nur Seiler, JZ 2009, 721 (724 f.).

10 Eine Ausnahme gilt nach Maßgabe von Art. 109 Abs. 3 S. 4, Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG für den Bund. 11 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

12 Art. 109 Abs. 3 S. 4 und 5, Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG.

13 Vom 10. 8. 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), zuletzt geändert durch die Verordnung v. 31. 8. 2015 (BGBl. I S. 1474).

14 Vom 9. 6. 2010 (BGBl. I S. 790).

15 S. nur Seiler, JZ 2009, 721 (724 f.).



Prof. Dr. Christoph Gröpl,
Universität des Saarlandes
lehrstuhl@
groeppl.uni-saarland.de
[www.uni-saarland.de/
lehrstuhl/groeppl.html](http://www.uni-saarland.de/lehrstuhl/groeppl.html)