

Einspruch Exklusiv

# Verlässlichkeit der Staatsfinanzen statt Dauernotlage im Schuldenstaat

**Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse wächst die Zahl der Vorschläge, diese zu umgehen. Das ist ein Irrweg. Der Staat muss zu einer verfassungskonformen Finanzierung zurückfinden.**

Von PAUL KIRCHHOF



© dpa

Artikel 109 und 115 Grundgesetz schreiben für Bund und Länder den Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts vor.

Der wesentliche Beitrag des Staates zur makroökonomischen Stabilität ist seine fiskalische Stabilität. Wie ein Unternehmen nur zur gesamtwirtschaftlichen Prosperität beitragen kann, wenn es selbst finanziell solide ist, kann der Staat seinen Auftrag, den rechtlichen und strukturellen Rahmen für erwerbswirtschaftliches Handeln zu schaffen, nur bei Gediegenheit des Staatshaushaltes erfüllen. Deshalb verpflichtet das Grundgesetz das Parlament, sich jährlich in einem ausgeglichenen Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten zu binden.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds betont dieses Verbot eines strukturellen Defizits, bringt die verfassungsrechtliche Schuldenbremse wieder als zahlenmäßige Grenze für den jeweiligen Jahreshaushalt und seine jährlichen Ermächtigungen zur Wirkung. Das Verfassungsrecht und die Verfassungsgerichtsbarkeit genügen damit dem urdemokratischen Anliegen, das Parlament werde als Garant maßvoller Steuern, vertretbarer Schulden und dementsprechend begrenzter Staatsausgaben wirken.

Allerdings hat dieses Demokratieverständnis sich gegenwärtig grundlegend gewandelt. Abgeordnete empfehlen sich dem Wähler nicht mehr als Garant maßvoller Steuern, sondern

als Vordenker neuer Staatsleistungen, deren Finanzierbarkeit in das Dunkel der Staatsverschuldung verschoben wird.

## **Generationengerechtigkeit als Maßstab**

Deutschland hat gegenwärtig besondere finanzielle Lasten zu tragen. Die Klimakrise, die Sicherung der Energieversorgung, die Ertüchtigung der Bundeswehr, die Erneuerung der Verkehrsinfrastrukturen, die alternde Gesellschaft mit den Folgen des Kindermangels, des Fachkräftemangels und der kaum finanzierbaren Alterssicherungssysteme fordern finanzielle Anstrengungen, die bisherige Finanzplanungen infrage stellen. Hinzu treten die Lasten zur Erfüllung früherer staatlicher Kreditaufnahmen. Allein die Zinsdienste für das Haushaltsjahr 2023 in Höhe von rund 37 Milliarden Euro beanspruchen 11 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes. Diese Lasten treffen den Staat nicht einmalig in einem oder zwei Haushaltsjahren, sondern werden ihn die nächsten Jahre und Jahrzehnte begleiten und eher noch steigen.

Diese Dauerlasten müssen im Rahmen der Generationengerechtigkeit nach einem Maßstab des Gleichmaßes auf die betroffenen Generationen verteilt, dürfen jedenfalls nicht aus der Gegenwart in die Zukunft der heute noch nicht wehrfähigen Menschen verschoben werden. Dieses grundgesetzliche Maß hat das Bundesverfassungsgericht in dem Klimaschutzurteil und jüngst in der Entscheidung zum Klima- und Transformationsfonds klargestellt.

## **Gefahr der Inflation**

Dauerlasten müssen durch den Normalhaushalt finanziert werden. Eine Kreditaufnahme ist nur in den Ausnahmefällen der Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation zulässig, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Das Parlament muss sich in einem besonderen Beschluss mit der Mehrheit seiner Mitglieder durch Feststellung einer solchen Notlage gleichsam selbst vor den Gefahren eines Kredits warnen und diesen Beschluss mit einem Tilgungsplan verbinden, der die Rückführung des Kredits binnen angemessener Zeit gewährleistet, also eine ständig sich mehrende Anhäufung von Staatsschulden unterbindet.

Zudem betont das Verfassungsgericht die Gegenwartsverantwortung des Parlaments in den Prinzipien der Jährlichkeit, der Jährigkeit und Fälligkeit für das jeweilige Haushaltsjahr. Das Haushaltsgesetz muss vor Beginn des Haushaltsjahres – auch bei einem Nachtragshaushalt – beschlossen und während des Jahres abgewickelt werden. Ermächtigungen entfallen nach dem Ablauf des betroffenen Haushaltsjahres.

Die Idee dieses Haushaltsrechts ist einfach: Der Staatshaushalt wird grundsätzlich aus Steuereinnahmen finanziert. Der Staat kann nur das Geld ausgeben, das seine Bürger an die Staatskasse gezahlt haben. Den Menschen ist dieses Konzept des Maßes fast selbstverständlich. Sie folgen der allgemeinen Einsicht, dass man nur über das Geld verfügen kann, das man eingenommen hat. Sie fürchten eine Inflation, die durch zu hohe Staatsschulden befördert wird, schätzen Deutschland als Standort wirtschaftlicher sowie finanzieller Gediegenheit und wollen den Staat vor einer Abhängigkeit vom Finanzmarkt bewahren.

Dennoch drängen viele Stimmen gegenwärtig die Politik, höhere Staatsleistungen zu erbringen und dafür Schulden in Kauf zu nehmen. Sozialverbände fordern die Erhöhung des Bürgergelds. Sozialkassen erwarten höhere Zuschüsse aus dem Staatshaushalt. Der

öffentliche Dienst kämpft um höhere Löhne. Staatliche Einrichtungen kalkulieren mit ständig wachsenden Budgets. Die Wirtschaft verlangt Subventionen, und alle fordern für sich geringere Steuern und höhere Geldleistungen.

### **Der Staat kann nicht investieren**

Das Verbot eines strukturellen Defizits wurde 2009 in das Grundgesetz aufgenommen, weil die vorausliegende Finanzkrise die Gefahren überhöhter Staatsverschuldung bewusst gemacht hatte. Das damalige Verfassungsrecht hatte eine Staatsverschuldung in Höhe der jährlichen Neuinvestitionen gestattet, so einer stets steigenden Staatsverschuldung das Tor geöffnet und die sich anbahnende Krise nicht verhindern können. Der für den Unternehmer vernünftige Gedanke, er könne durch kreditfinanzierte Investitionen die Ertragskraft seines Unternehmens verbessern und aus den höheren Erträgen den Kredit bedienen, ist auf den Staat nicht übertragbar.

Wenn der Staat kreditfinanziert Einrichtungen schafft, Krankenhäuser, Universitäten, Kindertagesstätten oder Straßen baut, erzielt er durch diesen Kapitaleinsatz nicht einen Euro an Kapitalerträgen, mit denen er Zins und Tilgung zahlen könnte. Das durch Staatsleistungen erhöhte Steueraufkommen darf nicht als Ertrag des Staates qualifiziert werden. Sonst könnten auch Konsumausgaben einen Kredit rechtfertigen. Die vom Staat verwendete Kreditsumme bleibt ertraglos. Der Staatskredit finanziert sich nicht selbst.

Die kreditfinanzierten Staatsvorhaben bieten der Zukunft der nachfolgenden Generation auch keineswegs immer einen Vorteil, der Zukunftsbelastungen rechtfertigen würde. Viele Leistungen – Straßen, Sportstätten, Musikhallen, Forschungseinrichtungen – sind in der Zukunft veraltet, verursachen höhere Erhaltungs- und Abbruchkosten als der Kredit Anschaffungskosten finanziert hat.

Zudem ist ein Staatskredit verführerisch, weil das Parlament von heute die Kreditsumme gewinnt, das Parlament von morgen aber – oft nach einer Wahl mit anderen politischen Anliegen – den Kredit zurückzahlen muss. Ein Parlament, das Kredite nehmen kann, diese aber in seiner Haushaltsperiode nicht zurückzahlen muss, wird anfällig für eine leichtfertige Kreditaufnahme.

### **Vergleich mit Familie**

Vor allem aber ist der Kerngedanke, wonach Güter in der Gegenwart finanzieren müsse, wer sie in Zukunft nutzen könne, völlig verfehlt. Anständige Eltern denken anders. Wenn sie das Elternhaus finanzieren, um darin mit ihrer Familie zu leben, empfangen sie von der Großelterngeneration die Kunst des Bauens, ein Friedensgebiet als Lebens- und Erwerbssort, auch Qualifikation und Struktur zum Einkommenserwerb. Sie geben das Elternhaus dann unentgeltlich durch Erbschaft an die nächste Generation weiter.

Würde der Staat den Eltern vorschlagen, sie sollten das Elternhaus doch durch ihre Kinder mitfinanzieren lassen, würden die Eltern diese Zumutung zurückweisen. Unser Recht der Nachfolge im Familiengut weist den Eltern die Gegenwartsverantwortung für die Familienfinanzierung zu und belässt ihnen die Testierfreiheit. Es unterscheidet auch nicht, ob Kinder mitfinanziert haben oder aber nicht mitfinanzieren konnten. Im Erbfall werden Kinder wegen Mittellosigkeit eher bevorzugt bedacht, nicht ausgeschlossen.

Der Steuerzahler ist gegenwärtig befremdet, wenn 11 Prozent des von ihm erbrachten Steueraufkommens nicht für die Gemeinwohlanliegen seiner Rechtsgemeinschaft zurückgegeben, sondern durch Zinszahlung an den Finanzmarkt weitergegeben werden. Wenn dann die gegenwärtige Praxis die Kredite stetig verlängert, beobachtet der Bürger mit Unbehagen, dass die Kreditsumme ausgegeben ist, die Zins- und Tilgungslasten hingegen geblieben sind. Und wenn die staatlichen Kreditnehmer mit ihren Kreditgebern augenzwinkernd vereinbaren, sie wollten die Kreditlasten nicht durch Zahlung tilgen, sondern durch Inflation verringern, stellt sich ein Problem der Verteilungsgerechtigkeit zwischen Sparern und Versicherten einerseits und Kreditschuldnern andererseits, zwischen Geldvermögen und Sachvermögen, zwischen Finanzvertrauen und Finanzbeteiligungen.

### **Schulden sind kein Lenkungsmittel**

Die Finanzreform 1967 hatte aus den Schulden als ein Ausnahmeinstrument zur Finanzierung des Staatshaushalts ein globalsteuerndes Lenkungsinstrument gemacht, das die Staatsschulden als Mittel der Konjunktursteuerung einsetzte. In dieser Perspektive der Globalsteuerung geriet die Tragbarkeit öffentlicher Schulden aus dem Blickfeld. Alle Hoffnung richtete sich auf eine Konjunktursteuerung, die stetiges Wirtschaftswachstum, damit steigende Steuererträge, damit wachsende Verteilungsvolumina für den Staat bringen sollte. Der Haushaltsgesetzgeber durfte sogar die Obergrenze der aufgenommenen Staatskredite bei der Verschuldung überschreiten, wenn dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich war.

Diese Hoffnung auf eine Gesamtsteuerung im Ziel des magischen Vierecks ist einer Ernüchterung gewichen. Viele Staaten sind heute hoch verschuldet, teilweise überschuldet, geraten mehr und mehr in Abhängigkeit vom Finanzmarkt. Die antizyklische Lenkungspolitik ist klug gedacht, entspricht aber nicht den Menschen, die auch in guten Zeiten erwarten, dass der Staat die ihm vermittelte Steuerkraft gänzlich durch staatliche Strukturleistungen an die Gesamtheit der gegenwärtigen Steuerzahler zurückgeben wird.

### **Annäherung an verfassungsgemäße Staatsfinanzierung**

Parlament und Regierung lösen sich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von der Gewohnheit, den Staatshaushalt im Ausnahmestatbestand von Krediten zu finanzieren, und nehmen die Idee eines gediegenen Finanzstaates auf, der den Bürgern nur das gibt, was er ihnen vorher steuerlich genommen hat. Nur so lässt sich die gegenwärtige Haushaltslage in die Normalität des Rechts zurückführen. Vorschläge zum Bürokratieabbau erübrigen wesentliche Ausgaben. Die Zurücknahme der Regulierungsdichte verspricht erhebliche Minderausgaben.

Die gesetzlich gebotene Subventionsabbauliste, Analysen des Bundesrechnungshofs, Priorisierungen statt Versprechen beim Wohnungsbau, die inzwischen am Weltmarkt stabilisierten Energiekosten sowie die gründliche Überprüfung der internationalen und europäischen Finanzverpflichtungen des deutschen Staates weisen einen Weg, auf dem durch weniger Ausgaben eine bessere Wirtschaftslage und verbesserte Lebensbedingungen für die Menschen erreichbar sind.

Wird die heutige Politik diesen Weg ersichtlich und nachhaltig einschlagen, kann sie trotz der Größe des Umbruchs das Ziel eines verfassungsgemäßen Haushaltes erreichen. Wird sie sich in diesem Jahr beherzt und wirkungsvoll diesem Ziel annähern, realisiert sie schon damit die derzeit mögliche Verfassungsnähe. Dieser Annäherungserfolg ist wiederholt – bei den

Kriegsfolgen, bei der Wiedervereinigung, bei kurzfristigen schonenden Übergängen – als ein der Verfassung entsprechendes Verhalten anerkannt worden.

Wir brauchen nicht die vierte oder fünfte Notlage in einer Politikperiode, sondern den ersichtlichen und verlässlichen Pfad zu einem gediegenen Haushalt, der dem Bürger zeigt, dass die Höhe der Staatsausgaben von seinen Steuerleistungen abhängt. Eine als unumkehrbar gedachte Neuorientierung ist verfassungsfreundlicher als Notszenarien bei einer Normalität von Staatseinnahmen in Höhe von 916 Milliarden und bald über einer Billion Euro.

*Professor Dr. Paul Kirchhof ist Seniorprofessor distinctus für Staats- und Steuerrecht an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.*

Quelle: F.A.Z. Einspruch