

apl. Prof. Dr. Franz Segbers  
Philipps-Universität Marburg,  
Fachbereich Evangelische Theologie  
Sozialethik

privat:  
Nonnbornstr. 14a  
65779 Kelkheim  
Tel. 06195 - 67 42 585  
e-mail: [Franz.Segbers@online.de](mailto:Franz.Segbers@online.de)

## **Stellungnahme**

**zur Anhörung des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses zum**

- **Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), Drucksache 18/2732**
  
- **Änderungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen, Drucksache 18/2898.**

## **Mündliche Anhörung am 3. November 2010**

Mein zur Anhörung über die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Hessen erbetener Beitrag argumentiert nicht steuer- oder volkswirtschaftlich sondern aus einer sozialetischen Perspektive, die nach Strukturen und Institutionen fragt, die ein gerechtes Gemeinwesen braucht. Offensichtlich verbirgt die Schuldenbremse eine Thematik, die nicht hinreichend allein finanzwirtschaftlich zu klären ist. Dier tiefer liegende Frage lautet: Welchen Staat wollen wir? Welche Staatsaufgaben hat ein Staat zu erfüllen? Wie kann er diese Aufgaben erfüllen?

### **1. Vorbemerkung**

Bereits vor dem Bundestagsbeschluss vom 29. Mai 2009 über die Verankerung einer Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG hatte die Regierungskoalition vom CDU und FDP in Hessen in ihrem Koalitionsvertrag vom 30. Januar vereinbart, ein absolutes Schuldenverbot in der Hessischen Verfassung (HV) verankern zu wollen. Am 30. August 2010 wurde ein gemeinsamer Gesetzesentwurf von CDU und FDP für eine Verfassungsänderung für einen neuen Artikel 141 HV eingebracht: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Das Land Schleswig – Holstein hatte gegen die Aufnahme der Schuldenbremse in Art. 109 GG das Bundesverfassungsgericht angerufen hatte. Die Hessische Landesregierung will, dass auch unabhängig von der grundgesetzlichen Schuldenbremse und ihre Verfassungskonformität, die „Schuldenbremse ... auch in Hessen Anwendung finden soll.“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 15). Dass die Landesregierung in Hessen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht abwartet, irritiert.

Der neue Art. 109 Abs. 3 GG sieht vor, dass Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen seien. Die Bundesländer dürften ab 2020 überhaupt keine neuen Kredite mehr aufnehmen. Die Schuldenbremse verlangt von den Bundesländern den Abbau der so genannten strukturellen Verschuldung. Auch wenn konjunkturbedingte Defizite weiter erlaubt sein sollen, geraten die Haushalte unter beträchtlichen Druck, und das gilt auch für Hessen. Die Kommunen leiden aber schon jetzt unter Steuerausfällen. Dies führt entweder zu weiteren Privatisierung oder zu Ausgabenreduzierungen bei kommunalen Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Badeanstalten und Theater.

Gegen die Übertragung der Schuldenbremse auf die Länder sind schwerwiegende verfassungsrechtliche, verfassungspolitische und volkswirtschaftliche Bedenken vorgetragen worden. (Himpele 2010: 23f; Helmdag 2010) Mit der im GG verankerten Schuldenbremse wird den Ländern von 2020 an jegliche Kreditaufnahme untersagt. Dabei ist offenbar völlig in Vergessenheit geraten, dass der Bund ursprünglich ein Produkt der Länder gewesen ist und damit mit dem Totalverbot jeglicher Kreditaufnahme für die Länder ein zentrales Element des Gründungskonsenses aufgekündigt wird. Von der im GG den Ländern zugedachten Einnahmenautonomie bleibt fortan nichts mehr übrig. Abgesehen von der Gewerbesteuer wird die Einnahme jetzt vom Bund geregelt. Mit der Schuldenbremse ist den Ländern jetzt das letzte Instrument genommen worden. „So bleibt jetzt den Ländern nur noch übrig, bei den eigenen Ausgaben zu kürzen, bei Bildung, Kultur, Justiz und innere Sicherheit sowie nicht zuletzt bei der Mitfinanzierung ihrer Kommunen.“ (Schneider 2009: 8) Hans-Peter Schneider vom Deutschen Institut für Föderalismusforschung nennt dies einen „Selbstmord der Kostgänger“. (Schneider 2009: 8)

Helmdag befürchtet, dass sich die „Haushalte mit der Schuldenbremse auf Geisterfahrt“ (Helmdag 2010: 6111) begeben. Deutschland würde zu den europäischen Ländern mit geringeren Zinslasten befinden, die sich zudem gegenüber 1993 auf einem niedrigeren Niveau befinden. Er nennt die Schuldenbremse eine „Rezeptur gegen eine Art Phantasieschmerz“ (Helmdag 2010: 612). In der Debatte würde tabuisiert, dass der deutsche Staat ein „überaus attraktive Schuldnerin“ wäre. „Die Bonität des Schuldners bildet die ökonomisch relevante Obergrenze jeder Darlehensgewährung. ... Der bloß scheinbar über seine Verhältnisse lebende Staat hat keine Probleme, Darlehen aufzunehmen, obwohl er historisch niedrige Zinsen zahlt!“ (Helmdag 2010: 613)

Fazit

Im Zuge der bei der Föderalismusreform II im GG verankerten Schuldenbremse dürfen die Bundesländer ab 2020 keine strukturelle Neuverschuldung mehr aufweisen. Die Schuldenbremse wird den Länderhaushalt wie die kommunalen Haushalte unter beträchtlichen Druck setzen.

## **2. Problemstellung: Verschärfung der Haushaltskrise durch die Finanzkrise**

Die Frage der Staatsverschuldung steht seit Jahren im Zentrum der öffentlichen Debatte nicht allein auf Bundesebene. So hatte bereits Ende 2003 der Hessische Landtag ein Konsolidierungsprogramm „Operation sichere Zukunft“ verabschiedet, mit dem im Landeshaushalt 2004 über eine Milliarde Euro bei sozialstaatliche Aufgaben, durch Kürzung von Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld sowie Arbeitszeitverlängerung für Landesbedienstete die Haushaltspolitik wieder in „geordnete Bahnen“ gelenkt werden sollte.

Die Haushaltskrise ist nicht naturwüchsig entstanden, sondern durch fiskalpolitisch gewollte Entscheidungen herbeigeführt worden. In der öffentlichen Debatte um die Staatsverschuldung findet die Steuerpolitik kaum Beachtung, obwohl sie in der jüngeren Vergangenheit hohe Steuerausfälle verursacht hat. Verantwortlich für den hohen Schuldenstand der öffentlichen Haushalte ist die verfehlte Steuerpolitik und die krisenbedingt zurückgehenden Einnahmen bzw. steigenden Ausgaben. Die Steuerreformen seit 1998 haben dem Staat Steuerausfälle im Zeitraum 2000 bis 2010 von insgesamt 335 Mrd. Euro verursacht. (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010: 2)

Neben den Steuersenkungen ist auch der Kollaps der Finanzmärkte für den massiven Anstieg der Staatsschulden verantwortlich. Da der Anteil der Staatsausgaben an der gesamten Wirtschaftsleistung von 47,1 Prozent (2004) auf 43,7 Prozent (2008) sank, mussten die notwendigen Ausgaben immer mehr über Schulden finanziert werden. (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010: 5) Die enorme Schuldenaufnahme zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise durch eine aktive Konjunkturpolitik und extrem expansiver Geldpolitik hat erheblich zu einer Ausweitung der Staatsverschuldung beigetragen. Die Deutsche Bank gibt zu, dass die Finanzkrise sicherlich der wichtigste einzelne Grund für den massiven Anstieg der öffentlichen Defizite und Schuldenstände war. (Deutsche Bank 2010: 4) Die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden hat sich aufgrund der Bankenrettung bis Ende 2008 um knapp 98,6 Milliarden Euro erhöht. (Financial Times Deutschland 19. April 2010) Die Stützung der Finanzinstitute ist nach Angaben der Bundesbank für den Großteil der in den vergangenen Jahren in Deutschland aufgehäuften Schulden verantwortlich. So entfielen in den Jahren 2008 und 2009 rund 53 Prozent der Bruttoneuverschuldung auf Rettungsmaßnahmen zugunsten von Finanzinstituten im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise. (Bundestagsdrucks. 17/1522) Nur eine massive Intervention der Staaten konnte die Folgen dieser Krise abmildern und bewältigen. Dies zeigt, dass die Verschuldung des Staates richtig und hilfreich. Eine Schuldenbremse darf den Staat nicht handlungsunfähig machen. Dem Staat muss es möglich sein, flexibel auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen oder Krisen reagieren zu können.

Die Ausgabenentwicklung des hessischen Landeshaushaltes war in den zurückliegenden Jahren keineswegs außergewöhnlich hoch war. Das Hessische Finanzministerium geht für die Jahre 2000 bis 2010 von einer durchschnittlichen Wachstumsrate der Ausgaben von lediglich 1,8 Prozent aus. (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 13). Im Vergleich mit der niedrigen Ausgabenentwicklung gibt sich eine Differenz zu den Einnahmen, die von 2000 bis 2010 lediglich um durchschnittlich 0,5 Prozent zunahm (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 13). Die Einnahmen des Landes Hessen fielen um zwei Milliarden Euro höher aus, wenn im Steuerrecht noch der Rechtsstand des Jahres 1998 gelten würde. Die hessischen Kommunen haben aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 aktuell Mindereinnahmen in Höhe von fast 1,2 Milliarden Euro (incl. KFA) zu verkraften. (Eicker-Wolf, Kai / Truger, Achim, 2010: 36ff.) Hessen hat sparsam gewirtschaftet: Preisbereinigt sind die Ausgaben (nach dem LFA) zwischen 1998 und 2008 im Jahresdurchschnitt um 0,7 Prozent gestiegen – das heißt, das Land Hessen hat eine höchst restriktive Ausgabenpolitik betreiben. (Eicker-Wolf 2010: 23)

Die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben ist als die entscheidende Ursache für den Schuldenanstieg auszumachen. Diese Diskrepanz geht auch darauf zu-

rück, dass bundespolitische Entscheidungen die Einnahmesituation der Länderhaushalte nachhaltig beeinflussen.

#### Fazit

Die politisch in Szene gesetzten Steuerausfälle und die Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Öffentlichen Kassen zugunsten der Vermögenden und der Unternehmen geschwächt. Die Finanzkrise verlagert sich zu einer Krise der Öffentlichen Finanzen und belastet durch das im Juni 2010 verabschiedete Sparpaket der Bundesregierung („Neujustierung von Sozialgesetzen“) besonders die Erwerbslosen und Hartz IV Bezieher.

### **3. Der Sozialstaatsverständnis in der Hessischen Landesverfassung (HV)**

Auch wenn Bundesrecht Landesrecht bricht, ist die HV keineswegs obsolet. „Die Sozialordnung der Hessischen Verfassung hat durch das Grundgesetz ihren Rechtsbestand nicht verloren“ (Graulich 2004: 9). Der HV kommt eine normative und sozialpolitische Bedeutung zu. Deshalb schlägt Graulich vor, die Landesverfassung als einen „Interpretationsrahmen für das Grundgesetz“ (Graulich 2004: 15) zu nutzen, wenn es um Abstimmungsverhalten im Bundesrat oder bei der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung geht.

Die Landesverfassung in Hessen ist nach den Worten Steins, einem der Mitverfasser der Landesverfassung, „das erste Staatsgrundgesetz, das den Wandel von der nur liberal-humanitären zur sozial-humanitären Ordnung vollzogen hat.“ (Stein 1976: 189) Während das Grundgesetz die Bundesrepublik als einen „sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG) definiert und dessen konkrete Verfasstheit dem einfachen Gesetzgeber überlässt, bekennt sich die Hessische Verfassung in rechtlichen Bestimmungen zur institutionellen und strukturellen Ausgestaltung des Sozialstaates und verpflichtet den Gesetzgeber zu einer entsprechenden sozialen Aktivität. (Barwinski: 1954 vor Art. 27, Anm. 1) In einer Klarheit, wie sie ansonsten in anderen Länderverfassungen kaum zu finden ist, hat die Hessische Verfassung in Art. 38 HV (Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung) ein weitreichendes Verständnis von Sozialstaatlichkeit formuliert:

„Die Wirtschaft des Landes hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen. Zu diesem Zweck hat das Gesetz die Maßnahmen anzuordnen, die erforderlich sind, um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken und jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen.“

Die Verfassung nimmt die Wirtschaft in Dienst für das Gemeinwohl und bekräftigt, dass die Wirtschaft nicht privaten Zwecken sondern der Allgemeinheit zu dienen habe. Sie spricht von der gesellschaftsgestaltenden Verantwortung des Staates und verpflichtet die Landespolitik sich daran auszurichten, dass die Wirtschaft des Landes zur gesellschaftlichen Zielvorstellung einer sozial gerechten Gesellschaft beitragen kann.

Als Staatsziele der Hessischen Landesverfassung gelten u.a. die Ziele, die „natürlichen Lebensgrundlagen“ zu schützen (Art. 26.a HV), die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu wahren (Art. 27 – 47 HV), die Arbeit des Menschen zu schützen (Art. 28 HV), eine das gesamte Volk verbindende Sozialversiche-

rung zu schaffen (Art. 35 HV), unentgeltlichen Unterricht an öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen zu gewährleisten (Art 59). Die Haushaltskonsolidierung steht nicht über diesen Grundrechten und Staatszielen, sondern ist vielmehr so zu gestalten, dass sie die Erreichung dieser Ziele ermöglicht. „Die in der Hessischen Verfassung geschaffene Demokratie ist nicht bloß eine Staatsform, sondern zugleich eine Lebensform. Sie erstrebt eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Demokratie auf zwei Wegen: dem der Mitbestimmung und der sozialen Gerechtigkeit“ (Graulich 2004: 4). Eine Schuldenbremse darf nicht die Verwirklichung der Staatsziele belasten. Es ist eine den jeweiligen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen anzupassende Staatsaufgabe, diese Staatsziele zu verfolgen. Der Sozialstaat als Leistungsstaat hat dabei nicht nur das Recht sondern auch die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Mittel, die zur Verwirklichung der Staatsziele erforderlich sind, von den Bürgerinnen und Bürgern einzufordern.

#### Fazit

Die Hessische Landesverfassung hat eine sozialpolitische und wirtschaftspolitische Überzeugung festgeschrieben, welche das politische Regierungshandeln am Leitbild der sozialen Gerechtigkeit ausrichtet, die Politik deshalb in ihrer Gestaltungskompetenz und Verantwortung auf dieses Ziel hin verpflichtet und dafür die Wirtschaftliche Ertragskraft des Landes in Anspruch nimmt.

#### **4. Ethische Anforderungen an die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen und die Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Güter**

Im Hintergrund der Diskussion über die Schuldenbremse steht die normative Frage nach der Gerechtigkeit. Auch wenn der Begriff „Gerechtigkeit“ große Zustimmung erfährt, ist er jedoch keineswegs eindeutig bestimmt. In keinem Politikfeld kommt dem Maßstab der Gerechtigkeit eine solch zentrale Rolle zu wie in der Finanzpolitik, geht es doch bei allen Fragen nach der Finanzierung der Renten, der Bildung, des Sozialstaates, der Staatsverschuldung oder des Haushaltsausgleichs immer um eine gerechte Verteilung der finanziellen Lasten einerseits und einen gerechten Ausgleich gesellschaftlicher Schieflagen andererseits.

Um die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen und die Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Güter durch ausreichend hohe Einnahmen zu sichern, sind vier Grundsätze als Maßstab der Gerechtigkeit zu berücksichtigen:

1. Das Leitbild *Verteilungsgerechtigkeit* verlangt, dass die Teilhabe aller am ökonomischen Ertrag einer Gesellschaft gesichert ist.
2. Das Leitbild der *Leistungsgerechtigkeit* verlangt, dass die Finanzierung der Staatsausgaben sich am Grundsatz orientiert sich, dass die Bürgerinnen und Bürger einen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage und Leistungsfähigkeit angemessenen Beitrag für das Gemeinwohl leisten. Bereits in der Französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789) heißt es: „Steuerlasten sollen unter allen Bürgern im Verhältnis ihrer Leistungsfähigkeit gleichmäßig verteilt werden.“ Der Grundsatz der Belastung nach der Leistungsfähigkeit konkretisiert den steuerlichen Gleichheitsgrundsatz und ist Ausdruck des Gebots der Steuergerechtigkeit.

Unfair und ungerecht ist die Finanzierung des Gemeinwesens, wenn der Staat sich zu einem „Lohnsteuerstaat“ entwickelt, in dem also das Kapital und große

Vermögen immer weniger zum Gemeinwesen beitragen. Der Staat muss also aus Gründen der Leistungsgerechtigkeit und Fairness sicherstellen, dass hohe Kapitaleinkommen und Vermögen mindestens in einem solchen Maß zur Finanzierung des Gemeinwesens herangezogen werden wie die Lohnempfänger. Die Leistungsgerechtigkeit verlangt deshalb, dass alle, die den Standort Deutschland zur Einkommenserzielung nutzen, auch die öffentlichen Infrastrukturen als Rahmenbedingungen für ihre private Gewinn- und Renditeerzielung mitfinanzieren.

3. Das Leitbild der *Bedarfsgerechtigkeit* verlangt, dass in einem demokratischen Rechts- und Sozialstaat alle Bürgerinnen und Bürgern ein gleiches Leben in Würde führen können, denn die rechtlich-demokratische Gleichheit braucht eine soziale Grundlegung.

Je nachdem, welche Konkretion dem Gerechtigkeitsverständnis gegeben wird, entscheidet sich, welche gesellschaftliche Option verfolgt wird. Wer die Marktergebnisse ins Zentrum stellt, der wird ein Gesellschaftskonzept vertreten, das vorrangig an der Leistung orientiert ist. Wer von Bedarfs- und Verteilungsgerechtigkeit spricht, der stellt die Frage nach der Entstehung des gesellschaftlichen Reichtums zurück und nimmt vor allem den gewünschten Endzustand der Verteilung in den Blick.

Die Aufgabe, den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft durch die Verknüpfung von Leistungs-, Bedarfs- und Verteilungsgerechtigkeit sicherzustellen, kennzeichnet einen sozialstaatlichen Republikanismus. Diese drei Gerechtigkeitsformen müssen so in Balance gehalten werden, dass die verschiedenen Gerechtigkeitsinhalte sich gegenseitig stützen, wobei in einem sozialstaatlich organisierten Sozialwesen nach Art 38 HV ein Vorrang der Bedarfsgerechtigkeit vor der über den Markt und die primäre Verteilung hervorgerufene Leistungsgerechtigkeit besteht.

Die Sozialstaatsverpflichtung Art. 38 HV ist mit Art. 139 ff. HV zu verbinden. Zielbestimmung ist, die wirtschaftliche Leistungskraft für die Erreichung der Staatsziele und für das Gemeinwesen dienlich ist. Wirtschaften ist nach der normativen Bestimmung Art 38 HV ein Mittel zum Zweck der Erzielung eines gerechten Zusammenlebens in einem Gemeinwesen. Wenn die Wirtschaft nach Art. 38 Satz1 HV die Aufgaben hat, „dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen“, dann sind die Kosten durch für die Aufgaben des Sozialstaats und für die Bereitstellung Öffentlicher Güter oder soziale Dienste nicht ‚Kosten‘, die vom Ertrag der Wirtschaft abgehen, sondern die Wirtschaft erfüllt dann genau ihren *Zweck*. Der Sozialstaat ist immer ein Steuerstaat, da er allein durch Steuern und Abgaben jene Mittel erzielen kann, die er für das Gemeinwesen benötigt. Deshalb sind Höhe und Umfang der Staatseinnahmen an den zu finanzierenden Aufgaben auszurichten.

Die Bedeutung öffentlich zu finanzierende Aufgaben haben die Kirchen Österreichs gemeinsam in einem beachtenswerten „Sozialwort“ (2003) in der Forderung ausgedrückt: „Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen in hoher Qualität muss für alle, unabhängig von Einkommen und Herkunft gesichert werden. Öffentliche Güter beziehen ihre Legitimität und gesellschaftliche Anerkennung daraus, dass sie, von allen finanziert, auch allen in gleichem Masse zugänglich sind. Sie sind die politische Konkretisierung sozialer Rechte, wie des Rechts auf soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Wohnungen und Arbeit. Öffentliche Güter und Dienstleistungen sind Ausdruck institutioneller Solidarität. Steuern müssen die Erfüllung seiner Aufgaben er-

möglichen. Steuerentlastungen müssen unter dem Blickwinkel der Wirtschaftsleistung, aber auch in ihren Auswirkungen auf Arbeitsplätze, auf Staatsausgaben und auf die Verteilung innerhalb der Bevölkerung betrachtet werden. ... Ein ‚schlanker Staat‘ kann kein Selbstzweck sein“ (Ökumenischer Rat der Kirchen in Österreich 2003: Ziff. 221-223).

#### Fazit

Eine demokratische und wohlfahrtsstaatlich organisierte Staatlichkeit braucht als zentrale und unabdingbare Voraussetzung soziale Freiheits-, Sicherheits- und Teilhaberechte. Eine rigide Konsolidierungspolitik, welche die Lebenschancen eines Teils der Bürgerinnen und Bürger systematisch verschlechtern würde, wäre unfair, weil die Gleichheit der Mitglieder einer demokratischen Gesellschaft infrage stellt. Sie würde aber auch dem Leitbild der Bedarfsgerechtigkeit widersprechen, wenn gerade bei jenen jene infrastrukturellen Rahmenbedingungen gekürzt werden, auf die sie für die Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte existentiell angewiesen sind. Diese sozialen Rechte werden jedoch durch finanz- und haushaltspolitisch begründete Kürzungen und Konsolidierungsmaßnahmen ausgehöhlt.

#### 5. Welchen Staat wollen wir?

Zwischen den öffentlichen Aufgaben, die der Staat erfüllen soll, und den öffentlichen Ausgaben besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Die Höhe der Ausgaben und die Art der Ausgaben hängen direkt davon ab, welche Ziele der Staat erreichen und welche Aufgaben der Staat übernehmen soll. Ernst Forsthoff geht von der „Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft“ aus. „So lebt der moderne Mensch nicht nur im Staat, sondern auch vom Staat. ... Er weiß sich vom Staate abhängig und trägt an den Staat das Bedürfnis nach Sicherheit und Gewährleistung seiner Existenz heran, das er in seinem labilen Individualbereich nicht mehr befriedigen kann“ (Forsthoff 1971: 149). Mit der Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft ist zugleich die Überzeugung angesprochen, dass die Gesellschaft eine politische und damit universale Form haben muss, die die partikularen Interessen des Wirtschaftlichen übersteigt.

Der Sozialstaat als Leistungsstaat ist auch in seiner gewährleistenden Funktion immer ein Steuerstaat, der durch seine Einnahmestrategien in der Steuererhebung notwendigerweise Konflikte erzeugt, die er aber im Sinne des Gemeinwohls austragen muss.

Mit der Besteuerung werden drei Funktionen erfüllt:

1. *Fairness der Einkommensverteilung*: Daraus ergibt sich die Unterscheidung zwischen *Fairness durch* Besteuerung und *Fairness der* Besteuerung.
2. *Bereitstellung öffentliche Güter*, d.h. von Gütern, die nicht „privat“, d.h. über vor-teilsbasierte Tauschverträge bereitgestellt werden sollen.
3. Steuerung der Wirtschaft (*Lenkungszweck*)

Die fiskalische Potenz des Staates definiert wesentlich seine Handlungs- und Lenkungsfähigkeit. So gesehen sind die Einnahmen des Staates die Ermöglichung eines Sozialstaates. Das zentrale Ziel der Zukunftsvorsorge einer Volkswirtschaft wird durch die Schuldenbremse auf die Stabilisierung des Schuldenstandes der öffentlichen Hand verkürzt. Diese eindimensionale Sichtweise fällt konzeptionell hinter die auch vom Sachverständigenrat befürwortete „goldene Regel“ zurück, die vorsieht, dass öffentliche Investitionen durch Kredite finanziert werden können. Neben der **passiven Zukunftsvorsorge**, die eine Begrenzung der Verschuldung erreichen will,

muss es also auch eine **aktive Zukunftsvorsorge** in Form öffentlicher Investitionen geben. (Erklärung Bofinger / Horn vom 25.5.2009)

Paul Kirchhof ist der Meinung, ein „freiheitliches Steuerkonzept“ (Kirchhoff 2004: IX) schließe aus, dass das Steuerrecht „von Lenkungs-, Bevorzugungs- und Benachteiligungstatbeständen durchsetzt ist, die den Bürger zu einem bestimmten Verhalten veranlassen wollen.“ (Kirchhoff 2004: 15) Nach Kirchhof dürfen Steuern nicht steuern. Darin drückt sich ein vormodernes obrigkeitsstaatliches Staatsverständnis aus. Im modernen Verständnis ist „der Staat“ keine dritte Partei, die „den Bürger“ zu einer Sache zwingen würde, die nicht die seine ist. Im modernen Staat sind es vielmehr die Bürger *selbst*, die *sich* (unter anderem mit dem Steuerrecht) eine *Ordnung* geben. Wenn den Bürgern bestimmte steuerfinanzierte Leistungen (wie soziale Infrastruktur, Schulen, Krankenhäuser, Sozialtransfers, usw.) wichtig sind, da sie diese für richtig halten, dann organisieren sie über den Staat, dass die Finanzierung dieser Leistungen zustande kommt. Steuern sind also keine von einer widrigen Obrigkeit erhobenen „Zwangsabgaben“, sondern in einer modernen Demokratie sind es die Bürger selbst, die die Finanzierung der Aufgaben organisieren, auf die sie sich nach der Idee und dem liberalen Anspruch des modernen, demokratischen Rechts- und Sozialstaats geeinigt haben.

Nach Jahren neoliberaler Sozialstaatskritik hat die Staatsbedürftigkeit in Folge der Wirtschaftskrise an Plausibilität gewonnen. „Der Staat und die von ihm garantierte Rechtsordnung bleiben die Adresse, unter der Fragen nach Gerechtigkeit, nach der guten Gemeinschaft, nach Lebensbedingungen für freie und selbstbewusste Menschen gestellt werden können.“ (Fabio 2003: 81) Die Forsthoff'sche Formel von der „Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft“ weist in diese Richtung. Deshalb kann es nur darum gehen, eine offensive Strategie der Verteidigung eines starken rechtsbasierten Sozialstaates als institutioneller Garant der Lebenschancen, Bürger- und Beteiligungsrechte aller zu verfolgen.

Die Hessische Landesregierung hat Steuererhöhungen bisher ausgeschlossen. Für eine Haushaltskonsolidierung seien wirtschaftliche Belebung und Wirtschaftswachstum eine „stetig positive Entwicklung der Steuereinnahmen unabdingbare Voraussetzung.“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 13) Die Landesregierung verfolgt einen finanzpolitisch „strikten Konsolidierungskurs“, der dazu führen soll, dass „das Ausgabenwachstum dauerhaft deutlich niedriger liegt als das Einnahmenwachstum“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 13). Dies bedeutet konkret, die Vielfalt staatlicher Leistungstatbestände auf den Prüfstand zu stellen und die Effizienz der staatlichen Aufgabenwahrnehmung zu erhöhen. (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 14) Der FDP - Koalitionspartner hatte ähnlich in der „Seligenstädter Erklärung“ vom 27.2.2010 ein „Moratorium für Standards“ gefordert. „Wir Liberale führen den Staat auf seine Kernaufgaben zurück, schmelzen Bürokratie ab und schaffen Freiheit für die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger.“

#### Fazit

Die Landesregierung verfolgt die Absicht, sich für ihre harte Sparpolitik eine „breite Legitimationsbasis für den notwendige Konsolidierungskurs“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 14) durch den Volksentscheid einholen zu wollen, ohne jedoch eine öffentliche Debatte über die Inhalte und Folgen einer Schuldenbremse zu führen. Im modernen, liberalen Steuerstaat stehen sich nicht „die Bürger“ und „der Staat“ gegenüber, der sie obrigkeitsstaatlich mit „freiheitsbedrohenden Lenkungsan-

reizen“ (Kirchhof) zu einem bestimmten Verhalten zwingen würde. Vielmehr ist der Rechtsstaat und mit ihm der Steuerstaat das Instrument der Bürger, sich selbst, ihrem zivilen Leben und Zusammenleben eine gute und gerechte Ordnung zu geben. Die Diskussion um das Verhältnis von privatem und öffentlichem Wohlstand muss von einer Steuerpolitik her erfolgen, die den privaten Reichtum weiter Teile der Gesellschaft selbstbewusst in Anspruch nimmt – allerdings unter der Maßgabe die Verwendung von Steuern als Ressourcen gemeinwohlorientierten Staatshandeln transparent zu machen. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung wird über Wirtschaftswachstum und Ausgaben-, Leistungs- und Standardkürzungen allein kaum erreichbar sein, wenn Hessen weiterhin ein ausgebauter und leistungsfähiger Staat sein will. Der Zeitdruck, mit dem die verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse scheint verfassungspolitisch wie auch gesellschaftlich nicht angemessen zu sein.

## **6. Das Staatsziel des Sozialstaat als Leistungs- und Steuerstaat**

Die Kombination von Schuldenbremse mit künftigen Steuerentlastungen schränkt den Sozialstaat als Leistungsstaat auch in seiner gewährleistenden Gestalt erheblich ein, beschneidet die Investitionsmöglichkeiten des Staates und damit ganz entscheidend die Investitionen für Bildung, Kultur und für die gesamte Infrastruktur des Sozial- und Gesundheitswesens. Getroffen werden alle, die auf öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge besonders angewiesen sind: Arbeitslose, Rentner, Kleinverdiener, auch die Normalverdienerhaushalte.

Was im und für den Sozialstaat real geleistet wird und was es real kostet und ob die Belastung tragbar ist, lässt sich nicht durch Haushaltspläne und Rechnungsabschlüsse darstellen. Sozialinvestitionen werfen keine rechnermäßig darstellbare „Erträge“ ab. Mit dem bekannten katholischen Sozialethiker Oswald von Nell-Breuning möchte ich ausführen, dass sich die Frage nach den Kosten des Sozialstaates sich „nur darauf beziehen kann, ob er uns das *wert* ist, was er uns kostet.“ (Nell-Breuning 1990, 379) Da sich eine Kosten-Nutzen-Analyse nicht erstellen lasse, gelte allein „der ethische Wertmaßstab der Solidarität. Wer diesen Maßstab nicht in sich trägt, für den ist der Sozialstaat und die Frage, was er ‚kostet‘, *sinnlos*“ (Nell-Breuning 1990, 379).

Die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen befinden sich in einer schwierigen haushaltspolitischen Situation. Diese kann aber nicht durch eine Schuldenbremse gemeistert werden, sondern bedarf einer gesellschaftlichen Legitimation, die durch eine Verankerung der Schuldenbremse in der Länderverfassung allein nicht gewährleistet ist. Zu den Herausforderungen gehört z.B. die ökologische Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, in die erhebliche Mittel zu investieren sind. Auch in die soziale Infrastruktur, bei Bildung, Gesundheit, sozialer Sicherung und den Diensten der Daseinsvorsorge sind nicht unerhebliche Mittel zu investieren. Die Gefahr besteht, dass mit einer Schuldenbremse die Politik „gebremst“ ist, diese notwendigen Aufgaben anzugehen. Dies wäre ökologisch und sozial unverantwortlich.

### **Fazit**

Die Haushaltskonsolidierung ist nicht das oberste Staatsziel Art. 36 HV. Die ausgeprägte Sozialstaatsverfasstheit der HV verpflichtet zu einer gemeinwohlorientierten Politik, „die dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs“ (Art. 36 HV Satz 2) dient. Die EKD sagt zu den Staatsaufgaben: „Die wichtigste Auf-

gabe des Staates ist es, die öffentlichen Güter – innere und äußere Sicherheit, Rechtsstabilität, Infrastruktur und Bildungseinrichtungen – bereit zu stellen, die für ein gelingendes Gemeinwesen notwendig sind“ (EKD 2009: Ziff. 26) Die Finanzverfassung muss diesem Gerechtigkeitsziel nützlich sein. Wenn Hessen weiterhin ein handlungsfähiger und leistungsfähiger Staat sein will, dann muss das Land auch über die erforderlichen Mittel verfügen. Deshalb ist eine Diskussion um Steuererhöhungen unausweichlich.

### **7. Konsolidierung der Staatshaushalte durch Steuererhöhung statt Schuldenbremse**

Die Hessische Landesregierung versteht die Verfassungsänderung als Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger darüber, „ob sie (die Landesregierung, F.S.) den Verschuldungskurs der vergangenen Jahrzehnte stoppen und die Politik zur Umsetzung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten wollen.“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 15) Mit der im GG verankerten Schuldenbremse wird den Ländern von 2020 an jegliche Kreditaufnahme untersagt. Dabei ist offenbar völlig in Vergessenheit geraten, dass der Bund ursprünglich ein Produkt der Länder gewesen ist und damit mit dem Totalverbot jeglicher Kreditaufnahme für die Länder ein zentrales Element des Gründungskonsenses aufgekündigt wird. Von der im GG den Ländern zugedachten Einnahmenautonomie bleibt fortan nichts mehr übrig. Abgesehen von der Gewerbesteuer werden die Einnahmen jetzt vom Bund geregelt. Damit sind die Länder zu Kostgängern des Bundes geworden. Mit der Schuldenbremse ist den Ländern jetzt das letzte steuerpolitische Instrument genommen worden. So bleibt den Ländern nur noch, bei den eigenen Ausgaben zu kürzen: Sog. freiwillige soziale Leistungen, Bildung, Kultur, Justiz, Mitfinanzierung der Kommunen. Wer mit der Schuldenbremse den Abbau der Staatsverschuldung fordert, der muss die Frage beantworten, wer denn dies künftig finanzieren soll.

Die EKD hat in ihrer Schrift zur gerechten Besteuerung eine Regel zur Staatsverschuldung formuliert: „Ist die Verschuldung an Zukunftsinvestitionen gebunden oder nur eine vorübergehende Erscheinung, die durch eine Periode fiskalischer Überschüsse mit Schuldentilgung abgelöst wird, so ist sie unproblematisch. Kurzfristige und ungeplante Verschuldung kann sogar nützlich sein, nämlich dann, wenn schuldenfinanzierte staatliche Aktivitäten in einer Rezessionsphase zur Stützung der Gesamtnachfrage führen und damit zur Stabilisierung der Wirtschaft beitragen (fiscal policy). Es wird zudem die Auffassung vertreten, dass auch eine länger anhaltende Staatsverschuldung unproblematisch ist, wenn dadurch das Wirtschaftswachstum beschleunigt wird, wenn sozusagen im Vorgriff auf wichtige Zukunftsinvestitionen in Infrastruktur und Bildung vorgenommen werden und der Schuldendienst aus einem wachsenden Haushalt heraus ohne Problem bewältigt werden kann“ (EKD 2009: Ziff. 70) .

#### **Fazit**

Wenn Steuererhöhungen ausgeschlossen werden, dann bleiben als wirksame Instrumente der Haushaltskonsolidierung vor allem Leistungskürzungen, Effizienzsteigerung und Qualitätssenkung und Standards oder Einnahmeverbesserungen. Dies wird jedoch nicht zu einer nachhaltigen Konsolidierung des Haushalts führen können. Die Staatsverschuldung kann deshalb nur durch angemessene Steuern und Abgaben wirksam abgebaut werden.

## **8. Begründung: Generationengerechtigkeit**

Zentraler Rechtfertigungsgrund im Gesetzesantrag für die Schuldenbremse ist die Generationengerechtigkeit. Christean Wagner CDU hat dies so begründet: „Durch das Verbot von neuen Schulden wird es in Zukunft überhaupt nur möglich sein, weiter in wichtige Bereiche wie Bildung oder Infrastruktur zu investieren.“ (FAZ 1.9.2010) Kern dieser Aussage ist, dass die kommende Generation weniger Schulden aufgebürdet bekommen soll. Auf den ersten Blick offensichtlichen Widerspruch zwischen Generationengerechtigkeit und Staatsverschuldung gibt es in Wirklichkeit gar nicht. Staatsverschuldung bedeutet keineswegs, dass die gegenwärtige Generation auf Kosten zukünftiger lebt. Staatsverschuldung berührt das Verhältnis innerhalb der jeweiligen Generation und nicht das Verhältnis zwischen den Generationen. Jedem Schuldner steht notwendigerweise ein Gläubiger der gleichen Generation gegenüber – in der jetzigen Generation wie in den kommenden Generationen. Die Forderungen des einen sind die Verbindlichkeiten des anderen. Das heißt: Der Staat ist immer bei der aktuellen Generation verschuldet und gleichzeitig ist die jeweils aktuelle Generation Gläubiger des Staates. Es werden nicht nur Schulden vererbt, sondern im gleichen Ausmaß auch Verbindlichkeiten, also Verpflichtungen des Staates, die Schulden zurückzuzahlen. Staatsverschuldung offenbart also ein Verteilungsproblem innerhalb der jeweiligen Generation. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die Geldvermögen bilden können, auf der anderen Seite diejenigen, die kein Geldvermögen haben oder sogar verschuldet sind. Deshalb ist die kommende Generation nicht nur Gewinner sondern auch Verlierer der Schuldenbremse. Die kommende Generation erbt nicht nur Schulden sondern auch fehlende Investitionen: schlechte Straßen, fehlende Infrastruktur, schlechte Ausstattung von Schulen, Kindergärten und Universitäten. Künftige Generationen erben nämlich nicht nur die Schulden sondern auch den Nutzen der Staatsausgaben etwa in Form der Infrastruktur. Das Argument einer vermeintlichen Generationengerechtigkeit verstellt den Blick auf die derzeitige Verteilungsgerechtigkeit der jetzt lebenden Generationen.

### **Fazit**

Die Generationengerechtigkeit wird innerhalb derselben Generation zwischen den jetzt Wohlhabenden und den jetzt Armen verletzt. Die Debatte um die Generationengerechtigkeit ist blind für die Gegenwart. Wenn heute notwendige Ausgaben und Investitionen in die Infrastruktur wegen einer Schuldenbremse ausbleiben, dann ist sie „keine Wohltat für die kommenden Generationen, sondern schlicht schädlich“ (Himpele 2009: 130). „Damit ist die Beteiligung künftiger Generationen an den heute für diese getätigten Zukunftsausgaben – wie in die Bildung sowie in die Verbesserung der Umwelt – abgeschaft.“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010: 6) Gespart wird vornehmlich bei den sozial Schwachen, den Kranken, den Arbeitslosen. So wird durch rigorose Einnahmekürzung eine Politik der leeren Kassen inszeniert, um anschließend mit dem Druck von leeren Kassen Politik machen zu können. Die politisch verursachte prekäre Finanzlage der Haushalte, die mit der Schuldenbremse verankert wird, ist ein Instrument für die Durchsetzung eines sozial verschlankten Sozialstaats mit niedrigen Steuersätzen und wenigen öffentlichen Leistungen.

## **9. Wem nützt das Sparen?**

Staatsverschuldung ist ein Ausdruck dafür, dass die Staatseinnahmen nicht mehr ausreichen, den staatlichen Aufgaben gerecht zu werden. Also müssen Kredite aufgenommen werden. Unbestritten ist, dass jeder Schuld ein Guthaben auf der anderen Seite entspricht. Verschuldung der einen ist das Spiegelbild der Vermögen der anderen. Den Schulden entsprechen ökonomisch immer Guthaben. Da auf der ande-

ren Seite der Bilanz Schulden der Schuldner Geldvermögen sind, ist die Zunahme der Schulden Indiz für ein beträchtliches Wachstum der Forderungen von Geldvermögen der Besitzenden. Deshalb sind die öffentlichen Schulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt die Kehrseite der gleichfalls gewachsenen privaten Geldvermögen.

Bei allen Kürzungsanstrengungen wird bei einem Haushaltsposten nicht gespart, dem Schuldendienst. Die Schulden der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland sind seit 1950 unterunterbrochen angestiegen. Nicht ein einziges Jahr hat es gegeben, in dem die Schulden abgebaut wurden oder auch nur gleich geblieben sind. Die Bundesbank befürchtet einen „Teufelskreis einer Schuldendynamik“ (Handelsblatt 24.6.1996, 5), bei der sich die Verschuldung aus sich selbst heraus nährt. Was aber schlägt die Bundesbank zur Lösung des richtig erkannten Problems vor? Sie fordert, „über eine Rückführung der Staatstätigkeit ausgeglichene Haushalte zu erreichen und danach weitere Abgabensenkungen zu ermöglichen, weil hierdurch die Wachstumsbedingungen verbessert werden. Alle staatlichen Ebenen müssen deshalb ihre Leistungen überprüfen und dabei auch unpopuläre Entscheidungen treffen“ (Deutsche Bundesbank: 2003) Das heißt: Der Sozialabbau soll den Schuldendienst aufrecht halten. Deshalb werden die sozialstaatlichen Aufgaben geopfert.

Durch die selbstverursachte Steuerkrise des Staates mittels Steuersenkung wird der Staat zur Aufnahme von öffentlichen Anleihen genötigt. Anstatt jedoch die vermögenden Schichten und die Unternehmen in einem solchen Maße zu besteuern, dass der Staat über die nötigen Einnahmen verfügt, die ihn handlungsfähig machen, leiht der Staat sich bei denen Geld, die er zuvor steuerlich entlastet hat. Die Kreditierung erfolgt dabei nicht gleichmäßig durch alle Bevölkerungsschichten, sondern vor allem über das Geldvermögen der Wohlhabenden, denen Darlehen mit Zins und Zinseszins zu erstatten sind. Sie sind letztlich auch die Profiteure der Staatsverschuldung.

#### Fazit

Die Staatsverschuldung ist nicht nur als eine gigantische Umverteilung von unten nach oben, sondern auch eine permanenten Umverteilung, da der Schuldenstand eine Summe erreicht hat, die faktisch durch Konsolidierung nicht abgezahlt werden kann. Die EKD Schrift zur gerechten Besteuerung nennt deshalb auch die Staatsverschuldung eine sichere und ertragsstabile Kapitalanlage für die Vermögenden darstellt. (EKD 2009: Ziff. 69) Die unteren Einkommensschichten sind dabei zugleich auch jene, die die Zinslasten und die Belastungen tragen, wenn soziale Dienste und Öffentliche Güter eingespart werden.

### **10. Nicht allein private Armut und privater Reichtum – auch öffentliche Armut muss zu einem gesellschaftlichen Thema werden**

Auch wenn Sozialpolitik zunehmend unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten bewertet wird, ist für ein demokratisches und soziales Gemeinwesen der Verfassungsauftrag gleichwertiger Lebensverhältnisse ein verpflichtender Orientierungsmaßstab. Bund, Länder und Kommunen stehen nicht nur vor der wichtigen Aufgabe der Haushaltskonsolidierung, sondern sie haben auch wichtige Zukunftsfragen im Hinblick auf die soziale und ökologische Entwicklung zu bearbeiten. Es ist zu befürchten, dass durch den Konsolidierungspfad, den Bund, Länder und Gemeinden beschreiten, die vor uns liegenden Notwendigkeiten unzureichend bearbeitet werden. Dies wäre ökologisch und sozial unverantwortlich. Der Volksentscheid über die Einführung einer Schuldenbremse in der Verfassung soll aber gerade dies erreichen und „ein breites

öffentliches Bewusstsein für die Notwendigkeit des Sparens“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 15) schaffen.

Fazit

Die Staatsverschuldung kann nur wirksam abgebaut werden durch angemessene Steuern und Abgaben. Die EKD plädiert dafür, dass der Staat beim Abbau der aufgelaufenen Staatsschuld dem Wechselspiel von Schuldentilgung und Kreditaufnahme entkommen müsse. „Dies kann ceteris paribus über ein wachsendes Steueraufkommen erfolgen“ (EKD 2009: 70). Deshalb brauchen wir eine Erhöhung der Steuern, insbesondere eine Vermögenssteuer (Landessteuer), und bundespolitische Initiativen durch die Landesregierung im Bundesrat für eine Finanztransaktionssteuer und eine höhere Besteuerung von Erbschaften (die dem Land zufließt).

### **11. Schuldenbremse als Sozial- und Demokratieabbau**

Die im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu erwartende Priorisierung öffentlicher Güter und sozialer Dienstleistungen wirft weitreichende sozialpolitische und sozial-ethische Fragen auf. Sicherlich kann ein funktionierender Sozialstaat kein „billiger“ Staat sein. Soziale Sicherheit ist für die Bürger nicht zum Nulltarif zu haben (aber sie kann auch nicht von jedem privat erbracht werden). Nur Reiche können sich einen armen Staat leisten. Die Einhaltung des Sozialstaatsgebots Art 20 GG sowie des normativen Anspruchs nach Art. 38 HV erfordert entsprechende Einnahmen durch Steuern und Abgaben, die alle Bürger wie auch die Wirtschaft einbezieht. Die Höhe muss sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit richten. Die Wirtschaftskraft des Landes, hohe Einkommen und Vermögen sind daher wieder stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu beteiligen.

Die Debatte um die Schuldenbremse ist etwas anderes als nur ein fiskalpolitisches Thema. Die Schuldenbremse bedeutet de facto Sozialabbau. „Letztlich sollen dem angeblich ausufernden Sozialstaat Mittel entzogen werden.“ (Helmdag 2010: 613) Die Schuldenbremse beschneidet die Investitionsmöglichkeiten des Staates und damit ganz entscheidend die Investitionen in Bildung, Kultur und für die gesamte soziale Infrastruktur. Arbeitslose, Rentner, Kleinverdiener, auch die Normalverdienerhaushalte, die besonders auf öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge angewiesen sind, sind diejenigen die die Folgen der Schuldenbremse über Gebühr zutragen haben. Unter den Bedingungen der Schuldenbremse wäre für einen Staat, der massiv in die Zukunft investieren will und sozialstaatliche Leistungen aufrecht erhalten will, eine grundsätzlich andere Steuerpolitik notwendig.

Die Schuldenbremse beschneidet auch die Demokratie. Sie ist ein Instrument der Entpolitisierung der Politik, indem sie eine Politik der leeren Kassen erzeugt, die auch die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Staates einschränkt. Es geht um die zentrale gesellschafts- und sozialpolitische Fragestellung, wie eine soziale Demokratie gestaltet wird. Die Schuldenbremse gefährdet die staatliche Handlungsfähigkeit, die parlamentarischen Entscheidungsbefugnisse und die sozial grundgelegte Demokratie selber. Wenn die Hessische Landesregierung eine Schuldenbremse in der Hessischen Landesverfassung verankern will und dazu eine Volkabstimmung herbeiführen will, dann muss diese zu einer Abstimmung über den Zusammenhang von Staatsaufgaben und Staatseinnahmen werden.

Mit Blick auf die bereits existierenden „Schuldenbremsen“ wie im Maastricht-Vertrag, die keineswegs in der Lage sind, eine laxen Haushaltspolitik zu bannen, spricht Fritz

Helmdag zu Recht von einer „beachtlichen Papiertigerkarriere“ (Helmdag 2010: 611). Auch eine ersatzweise einfachgesetzliche Regelung der bereits im Grundgesetz vorgegebenen Schuldenbremse wird davon nicht verschont sein.

## **Folgerung**

Sparen und Haushaltskonsolidierung sind nicht unpolitisch. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Verschuldungsverbots will die Landesregierung die Schuldenbremse „auf Dauer“ stellen. Sie lehnt eine einfachgesetzliche Lösung ab, weil sie befürchtet, dass dann die Schuldenbremse vom Parlament und ohne Zustimmung der hessischen Bevölkerung wieder abgeschafft werden könnte (so: Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 15).

Ein Abbau der aufgelaufenen Staatsschuld muss das Wechselspiel zwischen Kreditaufnahme und Schuldentilgung dadurch beenden, dass der Staat verpflichtet werden muss, für die Staatsziele und die Erledigung der Staatsaufgaben ein entsprechendes Steueraufkommen heran zu ziehen. Wenn eine in der Länderverfassung verankerte Schuldenbremse die Länder daran hindern sollte, sich für Zukunftsinvestitionen zu verschulden, dann ist der Staat nicht in der Lage, eine aktive Zukunftsvorsorge zu leisten. Die Folge ist, dass dann zwar die Schulden nicht weiter ansteigen mögen. Doch die zukünftigen Generationen hätten dann aber den Preis dafür zu zahlen, dass sie eine abgewirtschaftete Bildungs- und Infrastruktur erben. Deshalb lenkt eine isolierte Debatte über die verfassungsrechtliche Verankerung einer Schuldenbremse von der Diskussion über die Staatsaufgabe ab, jene „öffentlichen Güter – innere und äußere Sicherheit, Rechtsstabilität, Infrastruktur und Bildungseinrichtungen – bereit zu stellen, die für ein gelingendes Gemeinwesen notwendig sind“ (EKD 2009: Ziff. 26).

Die Kritik der Schuldenbremse und ein Plädoyer für ein Mehr an nachhaltiger Finanzpolitik sind kein Widerspruch. Die Staatsziele des GG und der HV mit ihrer normativen Ausrichtung an einer institutionellen und strukturellen Ausgestaltung des Sozialstaates verpflichten den Gesetzgeber zu einer entsprechenden fiskalpolitischen und steuerrechtlichen Aktivität sowie zu einer gesellschaftsgestaltenden Verantwortung, die Landespolitik daran auszurichten, dass die Wirtschaft des Landes zur gesellschaftlichen Zielvorstellung einer sozial gerechten Gesellschaft beitragen kann. Dieses Ziel ist ohne ein wachsendes Steueraufkommen nicht zu erreichen. Verankert werden sollte in der HV deshalb nicht eine Schuldenbremse sondern eine „Steuer-senkungsbremse“ (Peter Bofinger), damit eine Steuerpolitik verfolgt wird, die der normativen sozialstaatlichen Verpflichtung der HV gerecht wird. „Zu diesem Zweck hat das Gesetz die Maßnahmen anzuordnen, die erforderlich sind, um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken und jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern.“ (Art. 38 Satz 2 HV)

Mit Ausnahme der Schweiz gibt es kein Land, in dem die Schuldenbremse verfassungsrechtlichen Rang hat. Sie dient „als Legitimation einseitiger Ausgabenkürzungen“ (Himpele 2009: 137) und ist im jetzigen wirtschaftlichen Umfeld durch die Finanzkrise verschärften Staatsverschuldung und zu den gegebenen steuerlichen Rahmenbedingungen gegenüber der Lebensqualität der jetzigen wie der zukünftigen Generation unverantwortlich. Gesamtwirtschaftlich ist dagegen eine Erhöhung der Staatseinnahmen unumgänglich.

Deshalb ist die Aufnahme eines neuen Artikels in der HV zur Verankerung der Schuldenbremse abzulehnen.

## Literatur

- Barwinski, M., 1954, in: Zinn, G.A./ Stein, E., 1999: Kommentar zur Hessischen Verfassung, Wiesbaden
- Bofinger, Peter / Horn, Gustav, Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unsrer Kinder, Erklärung vom 25.5.2009 in: [http://www.boeckler.de/pdf/imk\\_appell\\_schuldenbremse.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf) (Zugriff 12.10.2010)
- Deutsche Bank Research, 2010: Direkte fiskalische Kosten der Finanzkrise. Research Briefing. Wirtschaft & Politik vom 1. Juli 2010.
- Deutsche Bundesbank, 2003: Monatsbericht Februar 2003, Frankfurt.
- Eicker-Wolk, Kai / Truger, Achim, 2010: Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen. Eine Studie im Auftrag von verdi Hessen, Frankfurt.
- EKD 2009: Transparenz und Gerechtigkeit. Aufgaben und Grenzen des Staates bei der Besteuerung, EKD Nr. 106.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Herausforderungen des Sozialstaat, Frankfurt.
- Fabio, Udo di, 2003: Die Staatsrechtslehre und der Staat, München.
- Forsthoff, Ernst, 1971: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel des Bundesrepublik Deutschland, München 1971
- Graulich, K., 2004: Das Sozialstaatsmodell der Hessischen Verfassung, Frankfurter Streitschrift für Demokratie, Recht und Gesellschaft, Heft 1, 4-17
- Helmdag, Fritz, 2010: Staatsschulden als permanente Einnahmequelle, in: Wirtschaftsdienst, 90 Jg, H. 9, 611-615.
- Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen. Hintergründe und Argumente (September)
- Himpele, Klemens, 2010: Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der LINKEN, Wien
- Kirchhof, Paul, 2004: Der sanfte Verlust der Freiheit, München.
- Nell-Breuning, Oswald von, 1990: Den Kapitalismus umbiegen. Schriften zu Kirche, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Lesebuch, hg. von Friedhelm Hengsbach u.a., Düsseldorf
- Ökumenischer Rat der Kirchen in Österreich (2003), Sozialwort, [www.sozialwort.at](http://www.sozialwort.at)
- Schneider, Hans-Peter, 2009: Selbstmord der Kostgänger. Aus Angst vor dem finanzpolitischen Tod kapitulieren die Länder und entmachten sich unwiderruflich – gegen den Willen der Verfassungsschöpfer, In. FAZ Nr. 138 vom 18. Juni 2009, 8.
- Segbers, Franz, 2006: Politik der leeren Kassen – Umsteuern im Namen der Gerechtigkeit, in: Walter Hanesch, Karl Koch, Franz Segbers hg. für Caritasverband für die Diözese Limburg und dem Diakonischen Werk in Hessen und Nassau, Öffentliche Armut im Wohlstand. Soziale Dienste unter Sparzwang, Hamburg 2004, 77-101.
- Segbers, Franz / Koch, Karl, 2010: Politik der leeren Kassen, in. Sozialwirtschaft. Zeitschrift für Sozialmanagement, 4 / 2010, 7-9.
- Segbers, Franz 2010: Öffentliche Armut muss zum Thema der Wohlfahrtsverbände werden, in: epd sozial Nr. 36 vom 10.09.2010, 6f.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2010: Politik hat nichts gelernt – das Umverteilen von unten nach oben geht weiter, Sondermemorandum.
- Stein, E., 1976: Die Staatszielbestimmung der Hessischen Verfassung in 30 Jahren Hessische Verfassung, Wiesbaden