„Iudex non calculat“ oder „Richter können nicht rechnen“, so wird scherzhaft ein Rechtsgrundsatz aus dem römischen Recht übersetzt. Dieser Satz gilt offenbar auch noch nach 2000 Jahren. Diesen Schluss muss man ziehen, wenn man das Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW in Münster liest, mit dem der Nachtragshaushalt des Landes für das zurückliegende Jahr 2010 für verfassungswidrig erklärt wird.
Hier wird die Propaganda der Bundesregierung, dass wir uns schon wieder in einem Aufschwung befinden, zur Entscheidungsgrundlage gemacht und die herrschende einzelwirtschaftliche Perspektive beim Umgang mit Staatsschulden zum Verfassungsprinzip erhoben. Wolfgang Lieb

Der Verfassungsgerichtshof stellt fest, dass der Nachtragshaushalt 2010 für das Land Nordrhein-Westfalen wegen einer Überschreitung der Kreditgrenze gegen Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung NRW (LV) verstößt. Der entscheidungsrelevante Satz lautet: *„Die Einnahmen aus Krediten dürfen entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden“*.

Die Aufschwunglegende als juristische Entscheidungsgrundlage

Der Haushaltsgesetzgeber, so die Münsteraner Juristen, habe das „(Fort-)Bestehen einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage nicht nachvollziehbar dargelegt“. Es seien keine Gesichtspunkte der konjunkturellen Entwicklung aufgezeigt worden, die eine weitere Erhöhung der Kreditaufnahme „trotz deutlich verbesserter Wirtschaftslage“ zur Störungsabwehr plausibel machten.

Die Landesregierung hatte hingegen bei Einbringung des Nachtragshaushalts 2010 geltend gemacht, dass das Bruttoinlandsprodukt in NRW 2009 im Jahr der Finanzkrise um dramatische 5,9 % abgesackt und im ersten Halbjahr 2010 gerade mal wieder um 2,9% gewachsen ist. Insgesamt bestehe noch ein Minus von 3%. Gustav Horn vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) hat als Volkswirt vor Gericht gutachterlich bestätigt, dass sich die Störung allenfalls abgeschwächt habe, dass sie aber noch keineswegs überwunden sei.

Horn steht mit dieser Einschätzung durchaus nicht allein. Selbst der mehrheitlich von marktliberalen Ökonomen beherrschte Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [PDF – 3.9 MB] kommt in seinem Gutachten vom November 2010 zu dem Urteil, dass von einem „neuen Wirtschaftswunder“ (S. 8 Ziff. 12) keine Rede sein könne und dass man nicht verkennen dürfe, dass sich das BIP zur

Jahresmitte 2010 noch auf einem Niveau befände, das zuletzt zum Jahreswechsel 2006/2007 erreicht worden sei. In seinem Minderheitenvotum warnt Peter Bofinger davor, dass eine Politik der strikten Haushaltskonsolidierung in eine deflationäre Entwicklung einmünden könne.
„Das BIP ist auf dem Niveau vom vierten Quartal 2007. Was, bitte schön, gibt es denn da zu bejubeln?“, schreibt die FTD vom 27. Februar dieses Jahres.

Entgegen der hinsichtlich der Fakten unbestreitbaren Meinung von Ökonomen der unterschiedlichsten Schulen sehen die Münsteraner Juristen keine gesamtwirtschaftliche Störungslage, ja sie unterstellen sogar eine „deutlich verbesserte Wirtschaftslage“.
Das Gericht liefert nicht ein einziges Argument, worin es diese deutliche Verbesserung der Wirtschafslage sieht. Die Richter folgen ohne jegliche Begründung offenbar den Propagandameldungen der Bundesregierung über den angeblichen „Aufschwung XXL“. Sie nehmen jedermann zugänglichen Daten, die die derzeitige Wirtschaftslage in einem durchaus zwiespältigen Licht erscheinen lassen, einfach nicht zur Kenntnis. Die jenseits von geschönten Statistiken nach wie vor dramatisch hohen Arbeitslosigkeit, die drastischen Verschlechterung der Qualität der Arbeitsplätze, dass sich rund 9 Millionen Menschen (mehr) Arbeit wünschen, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die nach wie vor hohen Leistungsbilanzüberschüsse und die stagnierende Binnennachfrage ist für die Richter offenbar völlig unerheblich.

Schon die abgewählte CDU/FDP Regierung hatte bei ihrem (dem Nachtragshaushalt zugrundeliegenden) Stammhaushalt für das Jahr 2010 die Regelschuldengrenze überschritten und mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet. Die frühere Regierung Rüttgers hätte, wie die neue rot-grüne Regierung, einen Nachtragshaushalt mit einer höheren Neuverschuldung gebraucht, weil über das Jahr zwangsläufige zusätzliche Ausgaben angefallen sind. Nicht nur NRW sondern auch andere Bundesländer haben mit Verweis auf eine Störungslage die jeweilige Schuldengrenze überschritten. Auch der Bund hat im Jahre 2010 das Maastrichtkriterium nicht erfüllt, weil die Rettungsaktionen für die Banken und für die Konjunkturprogramme eine zusätzliche Nettoneuverschuldung nötig machten.

Für die Kreditaufnahme insgesamt spielte natürlich auch eine Rolle, dass das Land – bedingt durch den konjunkturellen Einbrauch mit der Finanz- und Wirtschaftskrise – einen Steuereinnahmeverlust (gemessen an den Einnahmen aus der Steuerschätzung früherer Jahre) hinnehmen musste. (Selbst wenn die Endabrechnung besser war, als befürchtet.)

Obwohl die Richter dem Haushaltsgesetzgeber einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zuerkannten, waren alle diese finanzpolitischen und ökonomischen

Tatsachen für die Juristen kein Anlass zum Zweifel oder zu einer weiteren Erörterung. Das Gericht hätte zumindest – wenn es denn schon die Begründung für eine Störungslage durch die Landesregierung nicht als nachvollziehbar oder plausibel erklärt sah – vor einer Entscheidung, zusätzliche Argumente nachfordern können. Es hätte sogar gereicht, wenn es sich die Parlamentsprotokolle zu den Debatten über die einzelnen Etatposten angeschaut hätte.

Diese Ignoranz macht deutlich, dass die Richter in Münster letztlich die politisch motivierte Schönfärberei der Bundesregierung und das Nachplappern vieler Leitmedien über die angeblich „verbesserte Wirtschaftslage“ zur Grundlage für ihre „juristische“ Entscheidung gemacht haben.

Eindimensionale Sparpolitik als Verfasungsprinzip

Im Nachtragshaushalt 2010 wurden gegenüber der bisherigen Nettoneuverschuldung von 6,6 Milliarden Euro insgesamt 3,1 Milliarden Euro an zusätzlichen Ausgaben ausgewiesen. Abzüglich der Steuermehreinnahmen und den Mitteln u.a. aus dem Finanzausgleich wurde die Nettoneuverschuldung tatsächlich um 1,8 Milliarden erhöht [PDF – 6 KB].

Allein 600 Millionen der Mehrausgaben entstanden durch Zwangsläufigkeiten, die die neue rot-grüne Regierung gar nicht beeinflussen konnte. Dazu gehörten Mittel für die Wohngeldentlastung der Kommunen, für den Ausbau von Betreuungsplätzen für Kleinkinder oder für 1.525 neue Lehrerstellen.

Im Umfang von rund 400 Millionen sollte eine Rücklage gebildet werden, aus der zwischen dem Land und den Kommunen im Streit befindlichen Lasten für die zurückliegenden Kosten der deutschen Einheit finanziert werden sollten. 130 Millionen sollten die Kommunen an zuletzt vorenthaltenen Anteilen aus der Grunderwerbssteuer erstattet bekommen.

370 Millionen wurden als Rücklage für die durch ein Kinderförderungsgesetz bedingten Kosten eingestellt.

Auch für die Einrichtung eines Versorgungsfonds für die künftige Altersversorgung von Beamten wurde eine Rücklage von 100 Millionen Euro gebildet.
(Man kann einen solchen Pensions-Vorsorgefonds für finanzpolitisch unsinnig halten, weil damit Schulden aufgenommen werden, die man sich von Banken leihen muss, die ihrerseits wieder (teure) Staatsanleihen kaufen, aber immerhin – sinnvoll oder nicht – entspricht diese Vorgehensweise der herrschenden Ideologie einer sog. Entlastung künftiger Generationen.)

Weitere 1,3 Milliarden Euro wurden vorsorglich in ein Sondervermögen zur „Risikoabschirmung“ einer von der maroden WestLB nach Irland ausgelagerten Zweckgesellschaft (Phoenix) eingebracht. Für die dort gelagerten Risikopapiere mit einem Einkaufswert von 23 Milliarden muss das Land als Mehrheitseigentümer der Landesbank mit bis zu 5 Milliarden bürgen. Auch diese Vorsorge ist eine Altlast der Vorgängerregierung und resultiert aus den Fehlern des früheren Ministerpräsidenten Rüttgers.

(Zu den einzelnen Posten des Nachtragshaushalts insgesamt siehe hier [PDF – 19 KB].)

Diese Posten hat das Gericht zwar zu Recht nicht im Einzelnen geprüft, denn für einen Haushalt gilt das Gesamtdeckungsprinzip. Ganz im Widerspruch dazu verlangt es dennoch nach einer plausiblen Erklärung *„weshalb die bisher veranschlagte Ausgabensummer zur Störungsabwehr nicht mehr ausreichen soll und inwieweit die Erhöhung der Kreditermächtigung im Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Nachtragshaushalts die gewünschten konjunkturellen Ziele noch erreichen könne“*.

Die neue rot-grüne Landesregierung hat von Beginn ihrer Amtszeit an immer wieder dargelegt, dass sie eine vorsorgende, „präventive“ Finanzpolitik betreiben wolle. D.h. dass sie Kosten, die für das Land nach aller Voraussicht anfallen werden, vorsorglich im Haushalt berücksichtigen werde. Diese Vorsorge hat auch einen guten Grund: Würden die Kosten erst in einem laufenden Haushalsvollzug anfallen, so verlangte das Sparmaßnahmen im laufenden Haushalt in Milliardenhöhe, ggf. in einem Haushaltssicherungsgesetz an anderen Haushaltspositionen. Einsparungen, die – die im Regierungsprogramm vorgegebenen Ziele – geradezu konterkarieren müssten. Das wäre eine Regierungspolitik von der Hand in den Mund, die politische Gestaltungsfähigkeit wäre komplett ausgehebelt.

Präventive Finanzpolitik setzt auf eine langfristige Haushaltskonsolidierung und nicht auf eine eindimensionale Sparpolitik nach Art der „schwäbischen Hausfrau“. Prävention heißt z.B. in die frühkindliche Erziehung mittels eines Kinderförderungsgesetz zu investieren, um schulische und berufliche Ausbildungschancen zu verbessern und mit solchen Bildungsinvestitionen einen volkswirtschaftlichen Nutzen und damit auch zusätzliche Steuereinnahmen zu erzielen. Eine solche zukunftsgerichtete Politik, die inzwischen sogar nach wirtschaftsnahen Studien „Dividende“ abwirft, geht weit über kurzfristige Konjunkturprogramme hinaus.

Prävention heißt auch, den kaputt gesparten Kommunen wieder ein wenig Luft zurückzugeben, damit sie endlich wieder die dringend notwendigen Investitionen vor Ort zu tätigen können und z.B. ihre von Schlaglöchern übersäten Straßen wieder herrichten könnten. Doch solche indirekten Investitionen werden nach Ansicht der Verfassungsrichter

von Art. 83 der Landesverfassung angeblich nicht erfasst.

Eine solche auf einen aktiv handelnden Staat setzende langfristig angelegte Finanzpolitik ist den Juristen im Verfassungsgerichtshof offenbar ein Buch mit sieben Siegeln. Sie betrachten den Staat nicht als gesamtwirtschaftlich agierenden Akteur, sondern wie ein einzelnes Unternehmen, das durch Kostensenkung seine Wirtschaftlichkeit wieder erlangen kann. Sie haben nicht im Ansatz erkannt, dass Sparen für den Staat keineswegs gleichbedeutend ist, mit einem Sparerfolg. Die Wirkungszusammenhänge in einer Volkswirtschaft verlaufen eben anders als bei einem einzelnen Unternehmen. Der Staat kann mehr (oder sollte überhaupt erst) sparen, wenn ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht gegeben ist, dann kann er gleichzeitig auch seine Einnahmen erhöhen. Solange jedoch eine Störung dieses Gleichgewichts vorliegt, die konjunkturelle Lage also keineswegs stabil oder befriedigend ist, die Beschäftigungssituation nach wie vor schlecht und die Binnenwirtschaft lahmt, sollte er alles tun um diese „Störung“ zu überwinden. Sonst spart der Staat sich selbst und die Wirtschaft zusätzlich kaputt, mit immer weniger Steuereinnahmen und immer höheren sozialen Kosten. Wenigstens das sollte man aus der „Sparpolitik“ des „eisernen Hans“ (Eichel) gelernt haben.

Solche gesamtwirtschaftlichen Kalkulationen sind jedoch offenbar den Verfassungsrichtern fremd. Sie folgen auch hier blind der Politik der Bundesregierung und ihrer auf der eindimensionalen Unternehmenslogik basierenden Sparpolitik entsprechend der – zugegebenermaßen vorherrschenden – ökonomischen Lehre. Es sei den Richtern persönlich unbenommen, bestimmten ökonomischen Glaubenssätzen zu folgen, sie sollen und dürfen dieses Credo jedoch nicht zum Verfassungsprinzip erheben!

Sie maßen sich damit nicht nur an, die letzte Instanz für ökonomische Streitfragen zu sein, sie erheben sich darüber hinaus über den demokratisch gewählten Haushaltsgesetzgeber und setzen sich an die Stelle der Politik überhaupt. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof verletzt damit den Grundsatz der richterlichen Selbstbeschränkung bei seiner Entscheidungsfindung. Die Justiz überdehnt dadurch ihre Rolle und ihre (fachliche) Kompetenz in der gewaltengeteilten Demokratie. Die Münsteraner Richter schieben einer aktiven makroökonomischen Wirtschaftspolitik, einer präventiven Finanzpolitik und einer aktiven Zukunftsvorsorge durch den Staat eine unüberwindbare Barriere vor und verbarrikadieren so letztlich die Demokratie. Da es ein zwar häufig behaupteter, aber empirisch über Jahrhunderte widerlegter Irrglaube ist, dass allein der Markt zu einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht führt, wird mit der verfassungsgerichtlichen Festschreibung einer eindimensionalen Sparpolitik dem Parlament und der Politik insgesamt künftig nur noch die Rolle zukommen, Einschnitte und Sparmaßnahmen vor den Bürgerinnen und Bürgern zu verteidigen und zu legitimieren. Das

Parlament und die Regierung werden zu bloßen „Watschenmännern“ für die ständigen Opfer, die der Staat von seinem Volk abverlangen muss.

Würde man sich diesem Urteil beugen, so gilt diese Bankroterklärung der Politik für jedes Parlament und für jede Regierung, egal wie sie sich nach Neuwahlen auch immer parteipolitisch zusammensetzen würden. Selbst wenn dann die CDU wieder die Mehrheit stellte, wäre doch z.B. die Bürgschaft für die WestLB nicht getilgt, die Altersversorgung der Beamten nicht gesichert oder der Streit um die Einigungslasten mit den Kommunen doch keineswegs erledigt. Es ginge bestenfalls noch darum, wo diese Belastungen wieder hereingeholt würden. Wenn man sich einmal vor Augen hält, dass in einem Landeshaushalt disponible Mittel höchstens in dreistelliger Millionenhöhe vorhanden sind, so müsste jede künftige Regierung „ans Eingemachte“ gehen: Also bei Lehrern, Professoren, Polizisten oder Justizvollzugsbeamten und bei den Investitionen kürzen. An freiwillige Leistungen in den Bereichen Kultur, Sport oder der allgemeinen Daseinsvorsorge wäre gar nicht mehr zu denken.

Dieser „ausgehungerte Staat“ ist zwar das Ideal der konservativen Politiker, der neoliberalen Ideologen und offenbar jetzt auch von Richtern, die nicht rechnen können, er hat jedoch weder mit der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens noch mit dem Sozialstaat des Grundgesetzes irgendetwas gemein.