

Kuslits Katalin¹
Pénzügyi Jogi Tanszék
Témavezető: Kecő Gábor PhD egyetemi adjunktus

A német alkotmány államadósság visszaszorítását célzó szabályai mint a fenntarthatóság megvalósulásának garanciái

1. Bevezetés

Az állami költségvetések akkor tesznek eleget a pénzügyi fenntarthatóság kritériumának, ha a jelenlegi és a – hatályos jog szerint elvárható – jövőbeli állami bevételek elegendőnek bizonyulnak ahhoz, hogy a különböző jelen- és jövőbeli kiadásokat, valamint a már fennálló államadósságot fedezzék,² írja a német Pénzügyminisztérium (BMF) egy jelentésében.

A német költségvetés fenntarthatóságának alapjait a német alkotmány, a Grundgesetz fekteti le. A német „Alaptörvény” szakaszai három fő szabályozási tárgyhoz rendelhetők: a pénzügyi fenntarthatóság magját képező³ államadósság szabályozáson kívül szoros kapcsolatban áll a fogalommal az adóbevételek megszerzésének lehetősége a német föderáció egyes szintjein, valamint az úgynevezett „pénzügyi kiegyenlítés” rendszere is.

Az adóbevételek megszerzésének lehetősége méltán áll szoros összefüggésben a pénzügyi fenntarthatósággal, ugyanis az adóztatás, illetve az adók, mint az állam legjelentősebb bevételi forrásai⁴ az állam pénzügyi szükségleteinek fedezéséhez nagymértékben hozzájárulnak.⁵ A német szövetségi állam a fenntarthatóság alapvetően időbeli síkján felül egy további síkot is feltételez: még hozzá, hogy az adóbevételekre az állam különböző szintjei, szereplői a feladataikhoz mértén, arányosan telessenek szert.

¹ A szerző a Cusanuswerk német püspöki tanulmányi ösztöndíj támogatottja.

² BMF 2008. 7.

³ Calliess 2011. 27 f.

⁴ Buscher 2010. 95.

⁵ Kahl 2011. 5.

A „pénzügyi kiegyenlítés” (Finanzausgleich) rendszere tulajdonképpen az adóbevételek megszerzésének rendszerében fellépő aránytalanságokat igyekszik méltányos újrafelosztással⁶ alapvetően négy, de valójában sokkal inkább csak két lépcsőben korrigálni.

A harmadik és egyszersmind legfontosabb alkotóeleme a hosszútávon kiegyensúlyozott költségvetésnek az államadóságra vonatkozó szabályozás hatékony kialakítása. Bár az állami hitelfelvétel lehetősége abból a szempontból egyfajta rugalmasságot visz a rendszerbe, hogy megteremti az anyagi feltételét annak, hogy a költségvetés a körülmények megváltozásához igazodni tudjon, azonban a pénzügyi eszközök rendelkezésre állásán túlmenően egy további kritérium teljesülésére is szükség van ahhoz, hogy a bizonyos időközönként szükségessé váló strukturális változtatásokat véghez lehessen vinni:⁷ nevezetesen, a megfelelő költségvetési mozgástérre.

A fenntarthatóság tükrében szükséges cselekvési szabadság, mozgástér alatt azt kell érteni, hogy a pénzügyi eszközök felhasználása körében hozott állami döntéseket a jövő generációk érdekeinek figyelembe vételével kell meghozni.⁸ Ugyanis az államháztartás adóssága tulajdonképpen nem más, mint a ma kiegyenlíteni elmulasztott költségvetési hiány, vagy másképp megközelítve, *„az a teher, amit a jelenlegi generáció a következő nemzedékekre hárít.”*⁹ A hitelfelvételből eredő hosszútávú anyagi kötelezettségek pedig ellehetetlenítik a költségvetés felépítésének tetszőleges átformálását.¹⁰ Következésképpen csak a hitelfelvétel keretek közé szorításával teremthetők a fenntarthatóság eszménye szerinti *„hosszútávú gazdasági fejlődés biztos alapjai.”*¹¹

Ezzel összhangban fogalmaz Kecő Gábor is Alan Auerbach gondolatai¹² mentén: *„a megfelelő adósságpálya olyan, amelynek követésekor az adósság szintje nem veti vissza a gazdasági növekedést, nem veszélyezteti a költségvetési gazdálkodás fenntarthatóságát és nem hárít méltánytalan terhet a jövő nemzedékekre.”*¹³

Összefoglalva tehát a három, a költségvetési gazdálkodás fenntarthatóságát meghatározó tényező szerepét, a fenntartható gazdasági fejlődés érdekében az egyes állami kiadások mértékét az

⁶ BVerfGE 1, 117, 119.

⁷ Az egészhez: BMF 2001. 7.

⁸ Korióth 2011a. 50 f.

⁹ Kecő 2012. 421.

¹⁰ BMF 2001. 7.

¹¹ BMF 2001. 8.

¹² Auerbach 2009, 472-501.

¹³ Kecő 2012. 420.

általuk megvalósítani kívánt feladatokhoz arányosan kell megállapítani, és az állam eladósodásának mértékét lehetőség szerint alacsonyan kell tartani.¹⁴

Dolgozatom tárgyát a továbbiakban e tényezők közül csupán az államadósság-szabályozás képezi. A felütés¹⁵ nem okoz meglepetést: az a megállapítás ugyanis, hogy a fenntarthatóság érvényre juttatása érdekében az államadósság csökkentésére kell törekedni, már mintegy 50 éve szerepel a német Alaptörvényben.¹⁶ Mégis mindhiába: a rendelkezések ugyanis nem tudtak érvényesülni a gyakorlatban. Sőt, ehelyett példátlan hitelfelvételi hullám vette kezdetét, melynek következtében az államadósság soha nem látott mértéket ért el. Az eredménytelen szabályozást végül 2009-ben váltotta fel¹⁷ egy sokkal szigorúbb, Ferdinand Kirchhof előzetes javaslataival¹⁸ sok tekintetben megegyező szabályozás.

E tanulmány célja, hogy feltárja a régi adósság-szabály diszfunkciójának okait, valamint, hogy az így nyert következtetések, tapasztalatok alapján megvizsgálja az új adósságfeket a fenntarthatóság szempontjából, értékelje az egyes kritikákat,¹⁹ és levonja a következtetést,²⁰ hogy mindent összevetve²¹ milyen várakozásokat támaszthatunk a jövőre nézve, vagyis „jobb”²² lesz-e az új szabályozás az elődjénél.

2. Alapvetés

Cristoph Gröpl fejtegetései szerint *„ha az adókból, valamint más, nem adó jellegű bevételekből származó állami bevételek mértéke elmarad az állami kiadások összege mögött, akkor annak érdekében, hogy e kettő különbségét, vagyis a költségvetési hiányt kiegyenlítsék, gyakran kerül sor állami hitel- valamint kölcsönfelvételre. Ezek természetüknél fogva a visszafizetési kötelezettségen túlmenően még további kamatokkal is terhelik az állami kasszát,”*²³ ami rövid úton az állam eladósodásához vezet.

¹⁴ Korióth 2011b. 200.

¹⁵ Lásd: 1. és 2.

¹⁶ Lásd: 3.1.

¹⁷ Lásd: 5.

¹⁸ Lásd: 4.

¹⁹ Lásd: 6.

²⁰ Lásd: 8.

²¹ Ideértve a fenntarthatóság immanens részét képező időbeli síkot is. Lásd: 7.

²² Korióth 2009. 736.

²³ Az egészhez: Gröpl 2011. 131.

Mindezek ellenére nem ez a legnagyobb probléma az állami hitelfelvétellel. A fő nehézség sokkal inkább abban áll, hogy a politikai hajlandóság arra, hogy a felvett hiteleket a prosperáló gazdasági időszakokban visszafizessék, jellemzően meglehetősen alacsony. Ez arra vezethető vissza, hogy a versengő politikai környezetben olyan program nem lenne megnyerő, amely a rendelkezésre álló bevételek egy részét nem a preferenciális társadalmi csoportok érdekei mentén osztja fel, hanem azt a kamatok törlesztésére, más szavakkal a más csoportok által a múltban „elfogyasztott” javak utólagos finanszírozására fordítja. Éppen ezért a mindenkori politikai vezetés általában, hogy a kamatfizetési kötelezettségtől szabaduljon, az adósságot csupán más adósságrendező hitellel váltja ki (Umschuldung), vagy rosszabb esetben akár további hiteleket vesz fel.²⁴ (Nettoneuverschuldung)

Ez a hozzáállás vezetett az 1973-74-es válságot követően ahhoz, hogy az állami hitelfelvétel népszerű, általánosan bevett eszközzé vált a költségvetési hiány fedezésére, ami hosszú távon az államadósság gyors növekedését vonta maga után.²⁵ Ekkehart Reimer így fogalmaz a már krónikussá duzzadt állami hitelfelvétel automatizmusát illetően: *„az államadósság kiszolgálása egyre csak újabb és újabb hitelek felvételét kívánja meg; ezzel pedig tulajdonképpen újratermeli saját magát.”*²⁶

Mégsem maradtak el azonban a magatartás legitimálására irányuló kísérletek. A fő érvek között a politikai mozgástér megőrzése szerepelt, ami abban az értelemben jogos argumentum,²⁷ hogy a hitelfelvétellel nyert anyagi eszközök révén nagyobb szabadsága nyílik a politikai vezetésnek a fennálló rendszer saját elképzelései szerinti átformálására. Mindazonáltal nem férhet kétség ahhoz, hogy a hitelek csak rövid távon növelik a politikai mozgástérét. A hitelek törlesztőrészelei ugyanis, különösen a kamatokat is hozzászámítva, az állami kiadások egyre növekvő részét teszik ki, ami végső soron ahhoz vezet, hogy nemcsak a jelen, de a jövő generáció politikai cselekvési lehetőségei is keretek közé szorulnak.²⁸ Ennek járulékos következményeképpen pedig a gazdasági teljesítőképességre²⁹ nézve is igen jelentős, hátrányos következményekkel kell számolni.³⁰

Van azonban olyan, a hitelfelvétel mellett hangoztatott érv is, mely valóban elgondolkodtatónak tűnik. Ez az érv arra világít rá, hogy a

²⁴ Gröpl 2011. 131.

²⁵ Reimer 2011. 149 f.

²⁶ Reimer 2011. 149 f.

²⁷ Ohler 2011. 223 f.

²⁸ Calliess 2011. 27, lásd még: 1.

²⁹ Lásd: Kecő 2012. 420-421.

³⁰ Kahl 2011. 3 f.

hitelfelvétel nem feltétlenül alapozza meg a jövő generáció érdekeinek sérelmét. Sőt mi több, a helyesen felhasznált anyagi eszközökből, különösen a korábbi generációk sikeres beruházásaiból eredő előnyöket majd az új generáció is élvezzi.³¹

Ez utóbbi gondolatmenet ellenére sem férhet kétség ahhoz, hogy az a tendencia, hogy a jelen generáció a hitelfelvétel eszközével élve a saját anyagi terheit egyre nagyobb mértékben a jövő generációra hárítja,³² teljes bizonyossággal összeegyeztethetetlen a generációk közötti (intertemporalen) tehermegosztás elvével, és ezzel együtt a fenntartható fejlődéssel.³³

Ha ugyanis abból indulunk ki, hogy a fenntartható fejlődés egy kiegyensúlyozott költségvetést előfeltételez, melynek a bevételi illetve kiadási oldala egymással egyensúlyban áll,³⁴ akkor egyértelműen a fennálló államadósság visszafizetésére, és az esetleges további eladósodás megelőzésére kell törekedni.³⁵

3. Adósságfék a német Alaptörvényben 1969-től 2009-ig

3.1. A nemzedékek közötti szolidaritás ellenére is elégtelen szabályozás

Ebben a szellemben születtek meg tehát a német Alaptörvény államadósságra vonatkozó szabályai 1969-ben. A német Alaptörvény akkori 115. cikk 1. bekezdés 2. mondatát kifejezetten azért alkották meg, hogy mentesítse az állami adósságpolitikát a jövőre nézve a már fennálló pénzügyi kötelezettségek béklyójától és hogy a német Alaptörvény akkori 109. cikk 2. bekezdésével összhangban egy anticiklikus pénzügyi- és gazdaságpolitika lehetőségét megteremtse, az eladósodást jelentősen visszaszorítsa és a hitelfelvétel mértékét az abból fedezett „*jövőorientált kiadások*”³⁶ mértékéhez igazítsa. Ezen intézkedések sorával az alkotmány a különböző nemzedékek közötti tehermegosztás optimalizálását³⁷, valamint a

³¹ Pünder 2007. § 123 Rdnr. 3.

³² Siekmann 2014. Art. 115. 2. (2395.)

³³ Gröpl 2006. 218 f.

³⁴ Feld 2011. 50. és Kahl 2011. 3 f.

³⁵ Kahl 2011. 3 f.

³⁶ BVerfGE 79, 311, 334.

³⁷ BVerfGE 79, 311, 343.

mindenkori törvényhozó hatalom³⁸ és az elkövetkező generációk pénzügyi mozgásterének hosszútávú biztosítását tűzte ki célul.³⁹

A nemzedékek közötti méltányosságot tükrözte az államadósság jogának alkotmányos kialakítása – 115. szakasz 1. bekezdés 2. mondata – azáltal, hogy az állami hitelfelvétel a költségvetési törvény alapján becsült éves befektetési célú kiadások mértékét nem haladhatta meg.⁴⁰ A rendelkezések azonban végül nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.

3.2. Diszfunkció és annak lehetséges okai

Hiába juttatta kifejezésre a német Alaptörvény már 1969 óta⁴¹ a fenntarthatóság⁴² megteremtése érdekében a hitelfelvétel feltételeit egyértelműen és következetesen, a gyakorlatban ezek mégis figyelmen kívül maradtak⁴³: így a befektetések mértékében meghatározott hitelfelvételi korlát nem tudott gátat szabni az egyre növekvő államadósságnak.⁴⁴ A szabályok érvényesülésének elmaradása valójában több okra is visszavezethető.

Az egyik ilyen okként az a zavar említendő, amely az állami befektetések fogalmát övezte. Stefan Korióth így vázolja a problémát: *„A félreértés alapvetően abból ered, hogy az alkotmányos szabályozást mintegy általános felhatalmazásként, tulajdonképpen hitelfelvételi engedélyként értelmezték az aktuális befektetések mértékéig, pedig az valójában, helyesen értelmezve, éppen egy hitelfelvételi tilalmat fogalmaz meg a költségvetés normál állapotára (Normallage) nézve.”*⁴⁵

A befektetések definícióját tekintve, annak egyes fogalmi elemeit illetően nem voltak értelmezési nehézségek.⁴⁶ A kritika inkább a szavak együttes jelentésére irányult. A normaszövegből ugyanis nem következett egyértelműen, hogy a hitelfelvétel maximális mértékét nem valamennyi, esetlegesen még csak a tervezés korai szakaszában lévő befektetések jelölik ki, hanem az kizárólag a ténylegesen megvalósult befektetések⁴⁷

³⁸ BVerfGE 79, 311, 354 f.

³⁹ F. Kirchhof 2000. 241 f.

⁴⁰ Koemm 2011. 182.

⁴¹ F. Kirchhof 2000. 242.

⁴² Gröpl 2001. 457.

⁴³ F. Kirchhof 2000. 241.

⁴⁴ Calliess 2011. 28 f.

⁴⁵ Korióth 2008. 190.

⁴⁶ Waldhoff/Dieterich 2009. 110 f.

⁴⁷ Reimer 2011. 149.

(Ist-Investitionen) mértékéig terjedhet. Ez az indokolatlanul tág értelmezési lehetőség⁴⁸ ahhoz vezetett, hogy az állam olyan befektetések megvalósításához vett fel hiteleket, amelyekről már az első pillanattól fogva látni lehetett, hogy nem fognak megvalósulni.⁴⁹ Így nyitotta meg az adósságfék a gátat a hitelfelvételek tömege előtt, mely végül Németország eladósodásának módszeres elmélyítéséhez vezetett.

Ezen felül sok kritika érte a német Alaptörvény korábbi 115. cikk 1. bekezdés 2. mondatának 2. félmondatát is, már ami az adósságfékező hatását illeti. Ez a kivételszabály tudniillik a makrogazdasági egyensúly helyreállítása érdekében a befektetések értékét meghaladó hitelfelvételt engedélyezett. A legfőbb, a kivételszabály ellen szóló érv azt támadta, hogy az a hitelfelvételre túlzottan nagy volumenű mozgásteret enged.⁵⁰ A makrogazdasági egyensúlyban esetlegesen beálló zavar elhárítása érdekében történő hitelfelvételnek *„semmi sem szabott határt”*⁵¹, ugyanis az alkotmány nem tartalmazott a hitelfelvétel maximális mértékére vonatkozó megkötést.⁵² Paul Kirchhof így ír a jelenségről: *„A pénzügyi alkotmány túlzott állami hitelfelvételt megakadályozó rendelkezését meggyengítették egy, az állami stabilitás megőrzése érdekében megalkotott, kivételes felhatalmazással.”*⁵³

Harmadik hiányosságként említendő, hogy az alkotmány nem tartalmazott olyan passzust, mely a *„kötségvetési egyensúly elérését tűzné ki célul”*⁵⁴. Lehetséges ugyanis, hogy az is hozzájárult a szabályozás értelmezésének félresiklásához, hogy a fenntarthatóság követelményének alkotmányos szintre emelése⁵⁵ elmaradt.

A normaszöveg kedvezőtlen kialakításán túlmenően további okok is nehezítették azt, hogy az állami hitelfelvétel mértékét a befektetésekével egy szinten lehessen tartani. Ilyen okként különösen gazdasági, történeti és szociális körülmények említendők. Gazdasági szempontból nézve például, ma már meghaladott az a John Maynard Keynes elképzelései szerint megalkotott kivételszabály⁵⁶, mely szerint az állam képes a fiskális döntéseivel a konjunktúraciklusokat hatékonyan befolyásolni.⁵⁷ Történetileg nézve a szociális szolgáltatásoknak az 1980-as évektől

⁴⁸ Waldhoff/Dieterich 2009. 110 f.

⁴⁹ F. Kirchhof 2000. 242.

⁵⁰ Mikosch/Übelmesser 2007. 328.

⁵¹ Waldhoff/Dieterich 2009. 110 f.

⁵² Reimer 2011. 149.

⁵³ P. Kirchhof 2005. 138.

⁵⁴ Waldhoff/Dieterich 2009. 110 f.

⁵⁵ A kapcsolathoz lásd: 2.

⁵⁶ A kivételszabályról bővebben lásd: 5.2.2.

⁵⁷ Wieland 2008. 119 f., valamint lásd még: 7.

népszerűbbé váló bővítése is felelőssé tehető a hitelfelvételi hullámért.⁵⁸ Ezen felül sajátos német tényező, az ország újraegyesítése játszott kiemelt szerepet abban, hogy az egyesített Németország a létrejött kedvezőtlen gazdasági helyzetben mintegy tűzoltásként a hitelfelvétel megoldásához folyamodott.⁵⁹

3.3. Következtetések

Nem férhet kétség tehát ahhoz, hogy több okból is szerencsétlennek voltak a német Alaptörvény korábbi adósságszabályai, melynek következtében gyakran eshettek félreértelmezés vagy helytelen alkalmazás áldozatául. Sőt mi több, a szabály foganatosításához a fennálló gazdasági és szociális körülmények sem voltak éppen kedvezőek.

Mégis, mindent összevetve azt lehet mondani, hogy mindenekelőtt a törvényhozó hatalom hibás döntéseire és alkotmánysértő magatartására vezethető vissza az, hogy a német alkotmány korábbi, államadósságot visszaszorító rendelkezése elbukott. Tudniillik általában hiányzott az a törvényhozói attitűd⁶⁰ vagy törekvés, hogy a költségvetési törvény megalkotása során a vonatkozó alkotmányos korlátokat figyelembe vegye, azokat helyesen értelmezze és betartsa.⁶¹ Ehelyett a parlament az alkotmányos rendelkezéseket kíméletlenül kikerülte, sőt, igyekezett a valóságot jobb színben feltüntetni: ha valamely költségvetési évben az államadósság nem növekedett olyan mértékben, mint az azt megelőzőben, akkor azt mintegy megtakarításként ünnepelte. Ez azonban persze közel sem jelentette, hogy a megfelelő költségvetési évben ne vettek volna fel új hiteleket, valamint természetesen azt sem, hogy ezzel egyébként az államadósság ne növekedett volna.⁶²

Ez a hozzáállás vezetett végtére is ahhoz, hogy a német állam adóssága soha nem látott mértéket öltött. Az adósságszabályok, nem váltva be a hozzájuk fűzött alkotmányozói reményeket, zöld utat adtak⁶³ a hitelfelvételnek, ami azt a következményt vonta maga után, hogy a német állam szapora léptekkel haladt az eladósodás egyre mélyebb szintjei felé.⁶⁴

⁵⁸ Korióth 2008. 191.

⁵⁹ Wieland 2008. 126; Korióth 2008. 191.

⁶⁰ Wieland 2011. 235.

⁶¹ Korióth 2009. 736.

⁶² Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 243.

⁶³ F. Kirchhof 2000. 242.

⁶⁴ Az egészhez: Korióth 2008. 190.

3.4. További ösztönzés a reformra: az Európai Unió követelmények

A korábbi szabályozás átgondolása azonban más okból is indokoltá vált. Az európai uniós előírások átültetése, különösen az éves költségvetési hiány, valamint a bruttó államadósság korlátozására vonatkozó szabályoknak a német jogban való meghonosítása is reformot sürgetett.⁶⁵ Az Unió által meghatározott, az államadósság mértékére vonatkozó maximális referenciaértékeket, az úgynevezett konvergenciakritériumokat az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 126. cikke, valamint a másodlagos jogforrások⁶⁶ közül az Európai Stabilitási és Növekedési Paktum szabályozza.⁶⁷ Ezen előírások alapján az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át, a bruttó államadósság pedig a GDP 60%-a alatt kell, hogy maradjon.⁶⁸ Ezen rendelkezések a teljes „állami szektorra” kötelezőek,⁶⁹ ami annyit jelent, hogy a fenti értékek nem csak szövetségi szinten veendő figyelembe, hanem „a költségvetési fegyelem a teljes államháztartásra”⁷⁰ ki kell, hogy terjedjen. A fentiek értelmében szükséges tehát, hogy az új adósságszabály a szövetségi szinten túlmenően a tartományi, a községi, valamint a kiegészítő költségvetéseket egyaránt a konvergenciakritériumok betartására⁷¹ kötelezze.⁷²

4. Kitekintés: Reformjavaslatok Ferdinand Kirchhof tanulmánya alapján

Mielőtt a Föderalizmusreform II.⁷³ tényleges vívmányaira rátérnénk, érdemes Ferdinand Kirchhof témába vágó tanulmányát összefoglalni. Tudniillik Ferdinand Kirchhof néhány évvel a reformot megelőzően, már 2000-ben foglalkozott az adósságszabály megújításának gondolatával, különösen azzal a kérdéssel, hogy szükséges-e egyáltalán az állami hitelfelvétel lehetőségét biztosítani, vagy másként szólva, létezik-e

⁶⁵ Häde 2007. 200 ff.

⁶⁶ Kube, 2016.12. Art. 109. 8. (15.)

⁶⁷ Calliess 2011. 28.

⁶⁸ Reimer 2011. 152.

⁶⁹ Kube, 2016.12. Art. 109. 8. (15.)

⁷⁰ BMF 2001. 52 f.

⁷¹ Hogy ez a törekvés mennyiben járt sikerrel: Kube 2016.10. Art 109. 10. (16-17.)

⁷² Reimer 2011. 154.

⁷³ A Föderalizmusreform II. alatt egy a német Alaptörvényt módosító törvény értendő, mely - a kivételektől eltekintve - 2009. aug. 1-jén lépett hatályba. (29.7.2009 BGBl. I S. 2248.) Lásd bővebben: 5.

egyáltalán olyan indok, amely a hitelfelvételt az állam számára egyáltalán indokolttá teheti.⁷⁴

Ferdinand Kirchhof a tanulmányában mindenekelőtt azokat az érveket sorakoztatja fel, amelyek a hitelfelvétel alapvető tilalma mellett szólnak. Az első ilyen érvevel Lorenz von Stein azon tézisét ássa alá, mely szerint *„egy állam, ha nem vesz fel adósságot, vagy túl keveset tett a jövő generáció érdekében, vagy túl sokat várt el a jelen nemzedéktől”*. Ferdinand Kirchhof feltételezve egy állandó befektetési hajlandóságot arra a megállapításra jut, hogy amennyiben a mai generáció a saját befektetéseinek a költségeit egyedül, tehát hitelek nélkül viseli, azzal éppen az egyenlő teherviselést segíti elő. Ez kifejezetten igaz azért, mivel valójában minden generáció részesedik a saját befektetéseinek hasznain túlmenően az őt megelőző generációk befektetéseiből eredő előnyökből is.⁷⁵

Második érvként kiemeli, hogy a saját tőkéből történő finanszírozás sokkal kevésbé költséges, mint az idegen forrásokból való, ugyanis előbbi esetén nem kell számolni kamatokkal. Továbbá a hitelfelvétel ellen szól az is, hogy nélküle az ország monetáris mozgástere sem szorul korlátok közé.⁷⁶

Harmadszor Ferdinand Kirchhof a költségvetési periódusok éles elhatárolását sürgeti a jövőre nézve, ugyanis így látja csak helyreállíthatónak a pénzügyekre vonatkozó felelősségi viszonyokat, mint a demokrácia fontos garanciáját. A parlament ugyanis alapvetően a saját maga által kigazdálkodott anyagi eszközökből kell, hogy boldoguljon, annak érdekében, hogy a költségvetési év végére a költségvetési egyensúly beálljon.⁷⁷

A teljes hitelfelvételi tilalom mellett felsorakoztatott érveket követően elosztatja az intézménnyel kapcsolatos aggályokat, ennek körében pedig különösen azokat, amelyek a rendkívüli pénzügyi szükségleteket illetik. Arra az esetre, ha a likviditási nehézségek csak átmenetiek, Ferdinand Kirchhof két megoldást javasol: egyfelől tartalékképzést tőkeállomány felhalmozása formájában, vagy másik lehetőségként olyan hitelek felvételét, amelyek az adott költségvetési év végéig, de legkésőbb a megfelelő kormányzati ciklus végéig észszerű feltételek mellett visszafizethetők.⁷⁸

⁷⁴ F. Kirchhof 2000. 241

⁷⁵ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 248.

⁷⁶ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 248.

⁷⁷ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 249.

⁷⁸ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 250.

Amennyiben más megoldás nem maradna a rendkívüli kiadások fedezésére, akkor ultima ratioként a hitelfelvételtől sem idegenkedik, amennyiben ahhoz a parlament kétharmados többséggel hozzájárul. Ferdinand Kirchhof ugyanis azon az állásponton van, hogy az ilyen jellegű döntések minősített többséghez kötése hatékonyabban szolgálja az elérendő célt, mint egy kivételszabály megalkotása, az ugyanis sokkal inkább ki van szolgáltatva politikai visszaélésnek.⁷⁹

A tanulmány végkövetkeztetése alapvető fordulatot javasolt az akkori költségvetési politika irányvonalához képest: nevezetesen le kíván számolni az adósságszpirállal. Ehhez Ferdinand Kirchhof szerint csupán két lépésre van szükség: először, egy reális időtartam előírására, amelyen belül a már meglévő pénzügyi kötelezettségeket vissza kell törleszteni, anélkül, hogy újabb adósságrendező hitelek felvételére⁸⁰ kerülne sor. Második lépésként az általános hitelfelvételi tilalom bevezetésével az újabb eladósodásnak akarja elejét venni. A teljes tilalom alól csak ultima ratio esetekben engedne kivételt, azzal a megkötéssel, hogy a hitelfelvétel miatt fellépő költségvetési hiány még ugyanazon a kormányzati cikluson belül teljes kiegyenlítésre kerüljön.⁸¹

5. Föderalizmusreform II.

A Föderalizmusreform II. eredményeként, melyet 2009. augusztus elsejére datálnak, az államadósság jogának gyökeres megváltoztatására került sor.⁸² A reform égisze alatt megújult többek között az adósságfék, amely az előzetes várakozások szerint jobban működik majd, mint elődje, és hozzájárul a fenntarthatóság követelményének érvényesüléséhez. A német Alaptörvény megújult 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatának értelmében ugyanis *„alapvetően nem lehet a szövetségi, valamint a tartományi költségvetés egyensúlyát hitelekből származó bevételekkel kiegyenlíteni.”*⁸³ Ennek mentén tehát az új adósságfék feladata abban áll, hogy megakadályozza, hogy az eladósodás a bevételi források alternatívájaként funkcionáljon a jövőben.⁸⁴

⁷⁹ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 251 f.

⁸⁰ Lásd ehhez: 2.

⁸¹ Az egészhez: F. Kirchhof 2000. 252.

⁸² Calliess 2011. 28.

⁸³ Ahogy korábban: F. Kirchhof 2000. 241 ff.

⁸⁴ Kahl 2011. 13 f.

5.1. Az szabályozás kapcsán felmerülő értelmezési nehézségek

Az új adósságféknek, vagyis a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatának azonban több tagja is magyarázatra, kiegészítésre szorul. Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a „nem lehet (...) hitelekből származó bevételekkel” fordulat esetében nem csupán „ajánlásról”⁸⁵ van szó, hanem jogi kötelezettségről.⁸⁶

Ezen túlmenően vitás még az „alapvetően” kifejezés megítélése a szabályozásban. Christoph Ryczewski kiváltképp aggályosnak tartja, hogy a költségvetési egyensúly követelménye mintegy alapesetként van szabályozva, ugyanis ezáltal „kivételszabályok tömegétől”⁸⁷ tart. Így amennyiben a kivételes tényállásoknak „se vége, se hossza”⁸⁸ nem lesz, akkor az alapszabály szélsőséges esetben akár teljesen értelmét vesztheti. Maxi Koemm ugyanakkor kétségbe vonja ezt az állítást: ő a fentiek kapcsán megjegyzi, hogy olyan szabályozás, amely a teljes hitelfelvételi tilalmat anélkül mondja ki, hogy az alól kivételeket engedne, már maga ellentmond a kiegyensúlyozott költségvetés elvének, vagy legalábbis azt gyengíti. Mindezt azzal indokolja, hogy ha létrehoznának egy zárt listát, amely valamennyi kivételt taxatív felsorolná, akkor azzal kizárnák annak a lehetőségét, hogy az „alapvetően” kifejezést „kiskapuként”⁸⁹ lehessen felfogni.⁹⁰

5.2. Kivételes tényállások

A fenti gondolatmenet mentén felmerül a kérdés, melyek ezek a szóban forgó, kivételt képező tényállások, melyek a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatától eltérően a jogszerű állami hitelfelvétel határait kijelölik.⁹¹

5.2.1. Szövetségi szintű hitelfelvétel

Első számú kivételként a német alkotmány 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatában foglalt rendelkezés a 109. szakasz 3. bekezdés 4. mondata

⁸⁵ Neidhardt 2010. 360.

⁸⁶ Koemm 2011. 181.

⁸⁷ Ryczewski 2011. 176.

⁸⁸ Ryczewski 2011. 176.

⁸⁹ Ryczewski 2011. 176.

⁹⁰ Koemm 2011. 181 f.

⁹¹ Ryczewski 2011. 139.

és a német Alaptörvény 115. szakasz 1. bekezdés 2. mondata szerinti konkretizálása említendő.⁹² Ezek együttes értelméből következik, hogy ameddig a szövetségi szintű hitelfelvétel a GDP 0,35%-át nem haladja meg, a főszabályban foglalt tilalom betartottnak tekintendő.⁹³

A kivételszabályt természetesen sok tekintetben kritizálták. Mindenekelőtt azt hangoztatták, hogy azáltal, hogy a hitelfelvétel lehetősége csak a szövetségi szintet illeti meg, a rendelkezés a szövetségi és a tartományi szint között indokolatlanul tesz különbséget.⁹⁴ Továbbá az is problémásnak bizonyult, hogy a kivételszabály strukturális jellegű hitelek felvételének lehetőségét teremti meg.⁹⁵ Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a megengedett hitelkeretek fogyasztási célból⁹⁶ is jogszerűen kimeríthetők, tekintet nélkül arra, hogy a gazdaság éppen felszálló vagy leszálló ágban⁹⁷ van.⁹⁸ Ezzel a szövetségi szint „szabad mérlegelési körében”⁹⁹ dönthet a hitelfelvételről a fent említett mértékig.¹⁰⁰ Erre legfőképpen abból lehet következtetni, hogy a német Alaptörvény a 109. szakasz 2. bekezdésében meghatározott maximális mértékig a hitelfelvételt a makrogazdasági egyensúly követelményén túlmenően semmilyen további kitételhez nem köti. Ebből kiindulva alapos okkal lehet tartani attól, hogy a szövetségi szint a számára biztosított hitelfelvételi korlátot valamennyi esetben, mintegy automatizmusként ki fogja meríteni.¹⁰¹

A törvénytervezet indokolása két érvet említ, amelyek a kivételszabály megalkotása mellett szólnak. Először is azt emeli ki, hogy bizonyos hitelfelvételi mozgástérre mindenképp szükség van a kiegyensúlyozott költségvetés (*ausgeglichenen Haushalt*) megteremtéséhez. Másodsor, csak a hitelfelvétel eszközének igénybevételével lehet a befektetéseket megfelelő minőségben¹⁰² kivitelezni, úgy, hogy azokból még a jövő generáció is profitálhasson.¹⁰³ E pontok ellenére sem tűnnek a kivételszabály ellen szóló érvek kevésbé nyugtalanítóknak.

⁹² Koemm 2011. 206 f.

⁹³ Kahl 2011. 14.

⁹⁴ Korióth 2009. 730.

⁹⁵ Waldhoff/Dieterich 2009. 113.

⁹⁶ Korióth 2009. 731.

⁹⁷ Ennek az a jelentősége, hogy a gazdaság felszálló ágában inkább a hitelek visszafizetésére kellene törekedni, mint az egyébként is magas államadósságot tovább növelni.

⁹⁸ Ryczewski 2011. 141.

⁹⁹ Christ 2009. 1333.

¹⁰⁰ Ryczewski 2011. 141.

¹⁰¹ Az egészhez: Waldhoff/Dieterich 2009. 113.

¹⁰² Bundestag 2009. 5 f.

¹⁰³ Az egészhez: Koemm 2011. 210.

5.2.2. Konjunkturális hitelfelvételi lehetőség¹⁰⁴

A második kivételszabály a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondat 1. esete alapján a konjunktúraciklusoktól függő kivétel, amely egyértelmű bizonyíték arra, hogy a keynesi anticiklikus politika elérése még mindig az állami célkitűzések között szerepel.¹⁰⁵

E kivételszabály kapcsán mindenképpen utalni kell arra, hogy ez csak abban esetben enged szabad utat a hitelfelvételnek, ha a hitelfelvétel következtében előálló költségeket szimmetrikusan figyelembe veszik a jövőben. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági visszaesés idején a kényszerű hitelfelvétel által előidézett költségvetési hiányt a rákövetkező, gazdaságilag prosperáló periódusban kell kiegyenlíteni.¹⁰⁶ Ebből ugyanakkor nem következik, hogy a tükörszimmetria módszerével kellene a deficitet leépíteni, csupán, hogy a veszteséges időszak negatív eredményeit a konjunktúra elmúltával legalább zérusig kell kompenzálni.¹⁰⁷ Ez a szigorú törlesztési kötelezettség a mindezidáig sikertelen államadósság-csökkentésre adott válaszként született meg:¹⁰⁸ azzal, hogy a „*gazdasági fellendülés szakaszában elért többlettel*”¹⁰⁹ kiegyenlíthető a korábbi periódus deficitje, helyreállíthatóvá válik az eddigi eltorzult keynesi egyensúly.¹¹⁰

5.2.3. Hitelfelvétel természeti katasztrófák és más, rendkívüli események esetén

A német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondat 2. esete határozza meg az utolsó eltérési lehetőséget a teljes hitelfelvételi tilalom alól, amelyet természeti katasztrófák és más, rendkívüli események esetére tart fenn. Bár ezek a fogalmak meglehetősen tágan értelmezhetők, az értelmezésre jogosultak keze mégis mind szövetségi, mind tartományi szinten meg van kötve.¹¹¹ Természeti katasztrófák alatt ugyanis csak olyan események értendők, amelyek az állami kontroll körén kívül esnek. Ezzel szemben sokkal nagyobb kört fed le a rendkívüli események fogalma azzal, hogy itt egy további kritériumnak is teljesülnie kell: méghozzá, hogy az államháztartás pénzügyi helyzetét jelentősen

¹⁰⁴ Bővebben erről: 7.

¹⁰⁵ Waldhoff/Dieterich 2009. 116.

¹⁰⁶ Reimer 2011. 160.

¹⁰⁷ Reimer 2011. 160.

¹⁰⁸ Koemm 2011. 219.

¹⁰⁹ Korióth 2009. 732.

¹¹⁰ Christ 2009. 1334.

¹¹¹ Reimer 2011. 158.

befolyásolja.¹¹² Ezt a fenntartást kimeríti például egy pénzügyi válság¹¹³, ugyanakkor nem sorolhatók ide a közönséges konjunktúraciklusok.¹¹⁴

Ehhez a kivételhez is található megfelelő visszatörlesztési kötelezettség, amely a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 3. mondatában szerepel. Ez nem követeli meg a szimmetriát, csupán előírja, hogy a teljes tartozást méltányos időtartamon belül vissza kell fizetni.¹¹⁵

Ez az engedmény a konjunkturális hitelfelvétel lehetőségéhez képest különösen nagy aggodalomra ad okot azért, mert nincsen meghatározva egy maximális keret, amely mértékéig a hitelfelvétel még megengedett. Ezt tetézi, hogy a felvett hitelek felhasználásának nem feltétele a célhoz kötöttség elvének figyelembe vétele, vagyis nincs olyan előírás, amely kimondaná, hogy a pénzeszközöket, amelyekre az állam a hitel révén tett szert, a hitelfelvételre jogosító rendkívüli esemény megelőzésére vagy elhárítására kellene fordítani.¹¹⁶

5. 3. A kivételek igazolására szolgáló érvek

Néhány kételyt azonban, mely a kivételszabályok alkotmányba történő felvételével kapcsolatban merült fel, mint például a visszaélészerű, tömeges alkalmazás¹¹⁷ vádját, sikerült eloszlatni. Bizakodásra ad okot ugyanis, hogy a német Alaptörvény a kivételszabályok katalógusát taxatív listában határozta meg.¹¹⁸

E pozitívumon túlmenően helyt kell adni annak az érvek is, hogy az ilyen szigorú főszabály a kivételt képező tényállások nélkül nem tűnik „*se gazdaságilag ésszerűnek, se ténylegesen végrehajthatónak.*”¹¹⁹ Továbbra is érdemes azonban Stefan Korióth kijelentését szem előtt tartani: „*a hitelfelvétel a legcsábítóbb és legveszélyesebb pénzügyi forrás, amit egy állam igénybe vehet.*”¹²⁰ Ez azonban nem jelent mást, csupán annyit, hogy amennyiben az állam úgy dönt, hogy él a hitelfelvétel adta lehetőséggel, akkor azt különösen alapos mérlegelésnek kell megelőznie.¹²¹ Hiszen sok esetben éppen az államadósság növelése árán lehet a leghatékonyabban a

¹¹² Az egészhez: Ryczewski 2011. 141 f.

¹¹³ Lásd itt: 7.

¹¹⁴ Bundestag 2009. 16 f.

¹¹⁵ Reimer 2011. 161.

¹¹⁶ Korióth 2009. 733.

¹¹⁷ Konrad 2007. 582.

¹¹⁸ „Konszolidációs támogatás”

¹¹⁹ Waldhoff/Dieterich 2009. 113.

¹²⁰ Korióth 2009. 735.

¹²¹ Wieland 2011. 243.

további károkat megakadályozni. Példának okáért, ha egy pénzügyi válság következtében a helyzet olyan súlyossá válna, hogy az már-már államcsőddel fenyegetne, akkor különösen a fenntarthatóság követelményét, valamint a közérdeket is szem előtt tartva a legjobb döntés minden bizonnyal csak a hitelfelvétel mellett szólhat.¹²²

Ahogy Ekkehart Reimer fogalmaz, az állam teljesítőképessége és pénzügyi stabilitása nem az adósságának a mértékétől függ, hanem attól, hogy képes-e tartósan a likviditását megőrizni, vagyis újra és újra további pénzügyi forrásokhoz jutni.¹²³

5. 4. Átmeneti rendelkezések: késeltetett hatályba lépés

Bár a német Alaptörvény 143d. szakasz 1. bekezdés 1. mondata szerint az új adósságfékre vonatkozó szabályok már alapvetően 2011-től életbe léptek¹²⁴, mégis annak érdekében, hogy Németország valamennyi tartománya és községe felkészülhessen az új szövegváltozatra, és ezzel együtt a tartalmi megszorításokra, az alkotmány átmeneti rendelkezéseket foglal magában.

Az egyik, az alkotmányos rendelkezések késeltetett hatályba lépése alapvetően két fő időbeli szakaszra tagolható.¹²⁵ Az első szakasz, ahogy a német alkotmány 143d. szakasz 1. bekezdés 4. mondatában olvasható, már lezárult. Ebben a periódusban, nevezetesen 2015. december 31-ig a szövetségi szint eltérhetett az új adósságfék rendelkezéseitől annak érdekében, hogy a fennálló adósságait a hatályba lépésig a német alkotmány 143d. szakasz 1. bekezdés 5. mondata alapján leépítse.

A második ciklus, amely az adósságfék teljes hatályát késlelteti, a tartományoknak biztosít hosszabb időt arra, hogy költségvetésüket a megváltozott alkotmányos előírásokhoz igazítsák: nekik 2019. december 31-ig van még lehetőségük a korábbi feltételek szerinti hitelfelvételre, a német alkotmány 143d. szakasz 1. bekezdés 2. mondatának megfelelően.¹²⁶ A megengedő szabályozás célja, hogy a 143d. szakasz 1. bekezdés 3. mondata szerint a tartományok felkészítsék költségvetésüket arra, hogy a jövőben hitelek nélkül is eleget tegyenek a kiegyensúlyozott költségvetés követelményének.

¹²² A továbbiakhoz: Wieland 2011. 242.

¹²³ Reimer 2011. 147.

¹²⁴ Waldhoff/Dieterich 2009. 104.

¹²⁵ Reimer 2011. 147.

¹²⁶ Kahl 2011. 15.

Ezt a jogi megoldást, amely a szövetségi szintnek, de legfőképp a tartományoknak ilyen hosszas felkészülési időt biztosít, rengeteg kritika érte. Stefan Korióth azt írja, hogy „ez a szokatlan, készenlétben maradó alkotmánymódosítás egyértelműen távolságtartást és bizonytalanságot jelez”.¹²⁷ Szerinte „ha a parlament az adósságfék sürgős szükségéről és észszerűségéről valóban meg lenne győződve, akkor nem szabta volna az új szabályozás időbeli hatályát ilyen tágra.”¹²⁸

Joachim Wieland így fogalmaz: „A szabály egyetlen kormányzati ciklusra legitimitációt szerző vezető réteg tollából született meg, annak érdekében, hogy a rájuk következő kormányokat olyan szabályokhoz kössék, amelyeknek még véletlenül sem akarták magukat alávetni.”¹²⁹

5. 5. Átmeneti rendelkezések: Konzolidációs támogatás

Annak érdekében, hogy a legeladósodottabb tartományok is be tudják tartani az adósságféket, ezek 2019-ig bezárólag a szövetségi szinttől évi 800 milliárd eurós támogatásban részesülnek, ahogy ezt a német alkotmány 143d szakasz 2. bekezdés 1. mondata kimondja.¹³⁰ A fogadó tartományoktól csak egyetlen elv figyelembe vételét várják az anyagi segítségért cserébe: a német Alaptörvény 143d szakasz 2. bekezdés 4. mondata értelmében a támogatást a költségvetési hiány csökkentésére kell fordítani.¹³¹

Stefan Korióth figyelmeztet azonban arra, hogy ez a pénzügyi formában nyújtott támogatás nem illeszkedik a német föderális pénzügyi kiegyenlítési rendszer (*Finanzausgleich*) felépítésébe, és ezáltal figyelmen kívül hagyja a források felosztásának egyik meghatározó elvét, az úgynevezett teljes kiegyenlítési tilalmat¹³² (*Nivellierungsverbot*). Így ő azon az állásponton van, hogy a rendszer koherenciájának megőrzése érdekében felül kell vizsgálni a konzolidációs támogatás német alkotmánnyal, különösen azonban annak 106-107. cikkével való összeegyeztethetőségét, és az elemzés eredményétől függően a két intézményt össze kell hangolni.¹³³

¹²⁷ Korióth 2009. 731.

¹²⁸ Korióth 2009. 730.

¹²⁹ Wieland 2011. 236.

¹³⁰ Kahl 2011. 15.

¹³¹ Waldhoff/Dieterich 2009. 105.

¹³² Lásd még itt: 1.

¹³³ Korióth 2009. 734.

5. 6. Stabilitási Tanács

Az új szabályozás nagyobb fokú hatékonyságának elősegítése érdekében a német Alkotmány 109a. szakaszában egy új szerv felállítására került sor, az ún. Stabilitási Tanácsra,¹³⁴ melynek tevékenységi köre alapvetően négy feladatcsoportot fed le: elsőként, a költségvetési gazdálkodás folyamatos felügyeletét, másodsor a fenyegető költségvetési vészhelyzetek észlelését, harmadszor a pénzügyi kiigazítási programok felállítását, valamint végül a stabilitási és növekedési paktumban foglalt referenciaértékek betartásának felülvizsgálatát.¹³⁵ Ezek a hatáskörök a szankcionálás lehetősége hiányában nagyon gyenge fellépést tesznek csak lehetővé.¹³⁶ E feladatcsoportoknak megfelelően ugyanis, a Stabilitási Tanács először csak fenyegető költségvetési helyzet esetén jut aktív szerephez, méghozzá csupán annyiban, hogy ezt az állapotot a Stabilitási törvény (StabiRatG) 5. szakasz 1. bekezdés 1. mondata alapján határozatában megállapítja. Bár ezen túlmenően az érintett szervvel pénzügyi helyreállítási egyeztetéseket is folytathat, azonban ezek sikertelensége esetén is csak az egyeztetések esetleges megismétlésére jogosult a Tanács.¹³⁷

Tudniillik a szuverenitás elvének megfelelően, amelybe a tartomány a saját hibájából előidézett pénzügyi válságáért való felelősségvállalása is beleértendő,¹³⁸ a Stabilitási Tanács eljárásának egyik mozzanata sem lehet sérelmes a Tanács felügyeleti körébe tartozó valamely közjogi entitás legteljesebb autonómiájára nézve.¹³⁹ Ebből az okból kifolyólag maradt meg a Stabilitási Tanács a karakterét illetően „*együttműködésen alapuló, korai előrejelző rendszernek*”¹⁴⁰. Így a Tanács, hathatós kompetenciák hiányában az eladósodás hatékony visszaszorítására minden kétséget kizáróan alkalmatlan.¹⁴¹

5.6.1. Érvek és ellenérvek a Stabilitási Tanács koncepciójára vonatkozóan

Mindazonáltal, a „*korai előrejelző rendszer*” modelljének háttérbe szoruló előnyeiről sem szabad megfeledkezni. Stefan Korioth hangsúlyozza, ez a

¹³⁴ Reimer 2011. 162.

¹³⁵ Reimer 2011. 163.

¹³⁶ A kompetenciák felsorolása a német Stabilitási törvény 5. szakasz 4. bekezdés 2. mondatában található.

¹³⁷ Korioth 2009. 735.

¹³⁸ Korioth 2011a. 46.

¹³⁹ Korioth 2009. 735.

¹⁴⁰ Waldhoff/Dieterich 2009. 102.

¹⁴¹ Kahl 2011. 17.

kialakítás ugyanis önszabályozó mechanizmusként erősen ösztönzi az érintett közjogi entitásokat az önállóságra. Ennek jelentőségét könnyű belátni, hiszen, ha egy tartomány nem számolhat más tartományok támogatásával a válságos időkben, sőt, esetlegesen szankcióktól kell tartania, akkor a saját érdekében kénytelen lenne minden erejével azon fáradozni, hogy a válsághelyzeteket megelőzze.¹⁴²

Joachim Wieland az államiságot és az azzal együtt járó szuverenitást hangsúlyozva arra az álláspontra helyezkedik, hogy se a szövetségi szint, de a tartományok és a közösségek sem szorulnak védelemre önmagukkal szemben, tekintve, hogy demokratikusan legitimált politikai entitásokról van szó. Ennek alátámasztásául azzal érvel, hogy szükség esetén a német föderális pénzügyi kiegyenlítési rendszer (*Finanzausgleich*) alkotmányos szinten lefektetett körvonalai is megváltoztathatók.

Wieland ezzel arra utal, hogy a német Alaptörvényben lefektetett pénzügyi felosztási struktúra mind a vertikális nexusában, vagyis a szövetség–tartományok–közösségek relációban, mind horizontális vonatkozásában, vagyis tartomány–tartomány relációban „megváltoztatható”. Tehát, ha egy tartomány a számára rendelkezésre álló forrásokból semmilyen módon nem tudná a kiadásait fedezni és fenntartható gazdálkodást folytatni, akkor a pénzügyi kiegyenlítés rendszerének átalakítása megfelelő megoldást kínálna a tartomány számára szükséges, hiányzó anyagi javak biztosítására.¹⁴³

Mindazonáltal úgy gondolom, hogy ez az érvelés komolyan megkérdőjelezhető. Hiszen a pénzügyi kiegyenlítés rendszerének abból az okból történő megváltoztatása, hogy egy tartomány gazdálkodásbeli hibáit kompenzálja, ellentmondana a rendszer háttérében meghúzódó egyik fontos elvnek, mégpedig a „hosszútávú egyensúly”¹⁴⁴ elvének. Ez ugyanis az egyenlő elosztás elvén alapulva kimondja, hogy a felosztási mechanizmus hosszútávra szabott referenciaértékeken alapul,¹⁴⁵ és etekintetben az egyes tartományok átmeneti, a gazdasági teherbíró képességtől független pénzügyi nehézségei figyelmen kívül maradnak.¹⁴⁶ Ebből mindent összevetve arra lehet következtetni, hogy a német föderális pénzügyi kiegyenlítési rendszer alkotmányos alapjai nem szabhatók át az egyes tartományok átmeneti pénzügyi válságkezelése érdekében.

¹⁴² Korióth 2011a. 55.

¹⁴³ Az egészhez: Wieland 2008. 129.

¹⁴⁴ Egyenlő felosztás időben is. lásd: Becker 2000. 3745.

¹⁴⁵ Korióth 2011. 200.

¹⁴⁶ A szolidaritás elve szerint. Lásd ehhez: Korióth 2011b. 200, Korióth 1997. 119, és a német Alaptörvény szövetségi államiságot szabályozó 20. cikk 1. bekezdését.

Stefan Korióth – habár, tisztában van a Stabilitási Tanács koncepciójának előnyeivel – mégis végső soron megkérdőjelezi a Tanács felállításának értelmét azért, mert az a tartományokkal szemben csak gyenge kompetenciákkal bír.¹⁴⁷ Felteszi a kérdést, mi cél szolgál az intézmény valójában, ha a betekintés jogán túlmenően nincs se segítségnyújtási, se szankcionálási joga arra az esetre, ha valamely tartomány költségvetése a válság közelébe kerülne.

5.6.2. Reformjavaslat: Automatikus szankciók

Stefan Korióth annak érdekében, hogy a Stabilitási Tanács intézményének kiüresítése ne következzen be,¹⁴⁸ új rendszer bevezetését javasolja, melyben az államháztartási helyzet tarthatatlanná válása esetén a szintrendszer különböző, egyre szigorodó szankciói automatikusan lépnének életbe.¹⁴⁹

Maxi Koemm egyetértvén Korióthtal csak annyit fűz hozzá, hogy az automatikus szankciók mellett szól az a tény is, hogy azok sokkal kevésbé kerülhetők meg, illetve játszhatók ki politikai eszközökkel, mint például egy törvényi előírás.¹⁵⁰

Ulrich Häde a fentiekkel szembehelyezkedve arra figyelmeztet, hogy az esetleges automatikus bírság kiszabása az egyébként is nagymértékben eladósodott szövetségi és tartományi költségvetésekre csak további jelentős mértékű terhet róna, melynek következtében az is előfordulhatna, hogy a bajba jutottak rendelkezésére álló anyagi eszközök még az alapvető szociális szolgáltatások teljesítésére sem lennének elegendőek.¹⁵¹ Ez pedig nyilvánvalóan ellentétben állna a szociális állam német Alaptörvény 20. cikk 1. bekezdésében foglalt alapelvével.

Komolyabban megfontolva az automatikus szankciók kérdéskörét, felötlik a kérdés, milyen szankciós formák lehetnek egyáltalán alkalmasak a kívánt hatás elérésére, méghozzá az államháztartás fenntarthatósága fényében.

A vizsgálathoz megfelelő kiindulási pontként szolgálhatnak a Maastricht Kritériumok¹⁵². Az EUMSz 126. cikkének 11. bekezdésében ugyanis hosszas katalógus¹⁵³ részletezi a különböző szankciós lehetőségeket,

¹⁴⁷ Az egészhez: Korióth 2011a. 55.

¹⁴⁸ Korióth 2009. 735.

¹⁴⁹ Korióth 2009. 735.

¹⁵⁰ Koemm 2011. 84.

¹⁵¹ Koemm 2011. 84.

¹⁵² Lásd ehhez: 3.4.

¹⁵³ Färber 2007. 112.

melyben többek között a letéti kötelezettség és a pénzbírság is szerepel. Nem lehet azonban teljes meggyőződéssel állítani, hogy a pénzbírság alkalmazása egy rossz költségvetési helyzetben lévő közjogi entitással szemben ésszerű volna.¹⁵⁴ Sőt, azáltal hogy a pénzbírság újabb kötelezettségeket keletkeztet, éppen hogy nem javítja a helyzetet, de egyenesen kontraproduktív hatással van.¹⁵⁵

A fenntarthatóság értelmében vett legkedvezőbb módszer ugyanis az lenne, ha a szankciók „*már önmagukban az adósság törlesztéséhez segítenének hozzá*”¹⁵⁶, vagy másként szólva, ha a szankció összege a költségvetési hiány kiegyenlítésére lenne fordítható.¹⁵⁷ Ez a szankciós megoldás a német rendszerben például a személyi jövedelemadó mértékének automatikus megemelésével lenne megvalósítható.¹⁵⁸

Figyelembe véve azonban, hogy a személyi jövedelemadó megemelése tartományi szinten több szempontból is meglehetősen problémás lehet,¹⁵⁹ ez a szankció csak a szövetségi szinten lenne alkalmazható. Annak érdekében, hogy a tartományokra nézve is hasonló jellegű szankció léphessen életbe, az ő esetükben az iparűzési adó mértékének szankciós felemelésére kerülhetne sor.¹⁶⁰ E rendszer vitathatatlan előnye lenne, hogy a „*hitelfelvétel tilalmát notórius módon megszegő tartományok*”¹⁶¹ lakosai végre a saját bőrükön érezhetnék a túlzott mértékű hitelfelvétel következményeit, ami egy funkcionális demokráciában nem maradna következmények nélkül.¹⁶²

6. Az új adósságfék értékelése

6.1. A tartományok pénzügyi autonómiájának garanciája

Ha az adósságfékot rendszerszinten, az adóügyeket illetően szűkre szabott tartományi törvényhozási kompetenciák és a pénzügyi kiegyenlítési rendszer felosztási mechanizmusa fényében vizsgáljuk, akkor a költségvetési kiadások korlátozása nem csupán illeszkedik a struktúrába,

¹⁵⁴ Az egészhez: Waldhoff/Dieterich 2009. 118.

¹⁵⁵ Gumboldt 2006. 6.

¹⁵⁶ Koemm 2011. 83.

¹⁵⁷ Waldhoff/Dieterich 2009. 118 f.

¹⁵⁸ Kahl 2011. 23.

¹⁵⁹ Lásd ehhez: Fuest 2008. 200 f.

¹⁶⁰ A továbbiakhoz: Waldhoff/Dieterich 2009. 118 f.

¹⁶¹ Korióth 2009. 735.

¹⁶² Waldhoff/Dieterich 2009. 118 f.

de Wolfgang Kahl szerint egyenesen elengedhetetlen előfeltétele az állami költségvetési gazdálkodás konszolidálásának.¹⁶³

Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy az adósságfék bár elengedhetetlen, de mégsem minden esetben elégséges előfeltétele a fenntartható költségvetésnek.¹⁶⁴ A bevezetésével szűkül a tartományok korábbi mozgástere, már ami a költségvetés bevételi oldalát illeti: az új adósságfék ugyanis megszünteti a strukturális hitelfelvétel lehetőségét.¹⁶⁵

Ez több szempontból is problémás lehet: először, amennyiben nem áll megfelelő mennyiségű likvid pénzeszköz a tartományok rendelkezésére, akkor a fenntarthatóság kritériuma csorbát szenvedhet. Továbbá fennáll a veszélye annak is, hogy így a tartományok részére „*az ellátandó feladataikhoz mérten rendelkezésre álló tulajdonképpeni pénzügyi keret révén a feladataikat nem végezhetik el önállóan.*”¹⁶⁶ Az önálló döntési lehetőség hiánya akár ahhoz is vezethet, hogy a tartományok államisága csorbát szenved. Az ilyen behatás pedig ellentmond a német alkotmány 20. szakasz 1. bekezdése, valamint a 79. szakasz 3. bekezdése értelmében vett szövetségi államiságnak, vagy az ezzel szorosan összekapcsolódó tartományi önállóság elvének.¹⁶⁷

Stefan Korióth csak két megoldást lát arra, hogy a tartományok az önrendelkezési jogukat a pénzügyi forrásaik tekintetében is megőrizzék¹⁶⁸: az első esetben a szövetségi szintnek felelősséget kell vállalnia azért, hogy garantálja a tartományoknak a feladataik ellátásához szükséges pénzügyi kereteket, míg a másik eset a tartományok önrendelkezési jogának erősítését kívánja meg a költségvetéseik bevételi és kiadási oldalának teljességén.¹⁶⁹

A feladatok mértékéhez igazodó pénzügyi eszközök rendelkezésre bocsátásának esetét illetően Iris Kemmler még messzebb megy el: az ő koncepciója szerint amennyiben a szövetségi szint kötelezettséget vállal arra, hogy a tartományok feladatai mértékéhez igazodó pénzügyi eszközök rendelkezésre bocsátását garantálja, akkor a továbbiakban teljesen szükségtelen a tartományok számára a hitelfelvétel lehetőségét biztosítani.¹⁷⁰

¹⁶³ Kahl 2011. 15.

¹⁶⁴ Waldhoff/Dieterich 2009. 109.

¹⁶⁵ Fassbender 2009. 740.

¹⁶⁶ Korióth 2009. 732.

¹⁶⁷ Waldhoff/Dieterich 2009. 114.

¹⁶⁸ Korióth 2009. 732.

¹⁶⁹ Korióth 2008. 194.

¹⁷⁰ Kemmler 2009. 556.

Mindazonáltal a legtöbb szerző, ahogy jelen tanulmány szerzője is, más véleményen van. Sokan¹⁷¹ ugyanis a pénzügyi keretek szövetségi szintű kijelölésével kapcsolatban inkább azt hangsúlyozzák, hogy az a tartományok pénzügyi autonómiájának leszűkítését, és ezáltal a tartományi államiság korlátozását¹⁷² jelentené, ha a tartományok az önmeghatározás jogukat csak a szövetségi szint által meghatározott kereteken belül, egészen konkrétan a feladataikhoz rendelt pénzügyi eszközök mértékéig gyakorolhatnák.¹⁷³

A teljeskörű tartományi autonómia primátusát elismerve tehát csupán egyetlen lehetőség marad Stefan Korióth tézisei értelmében¹⁷⁴: ki kell szélesíteni a tartományok törvényhozási kompetenciáit az adóztatás területén.¹⁷⁵ Az ennek megteremtéséhez szükséges előfeltételek azonban a tartományok teherbíró képességének különbségei miatt egyelőre még nem állnak fenn.¹⁷⁶

Mégis mindaddig, amíg a tartományok kompetenciáinak kiszélesítése elmarad, tartani kell attól, hogy egyes tartományok a jövőben a hitelfelvételi lehetőség kiiktatása következtében komoly anyagi nehézségekkel nézzenek majd szembe,¹⁷⁷ sőt, szélsőséges esetben még az is előfordulhat, hogy egyes tagállamok nem lesznek képesek az új adóssághék betartására.¹⁷⁸

6. 2. Kitekintés: a községek

A szövetség és a tartományok kapcsolatának hosszas taglalása után felmerül a kérdés: miért is nem tárgyaltuk mindeddig a német föderalizmus harmadik szintjét, a községi szintet? A kérdés felvetése különösen azért megalapozott, mert azok az európai uniós előírások, amelyek az eladósodás maximális mértékét meghatározzák, nemcsak a szövetségi vagy a tartományi, de a községi költségvetésekre egyaránt kiterjednek.¹⁷⁹

¹⁷¹ Andreas Glaser több nevet is említ, így például Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Christoph A. Schaltegger és Johanna Hey szerzőket.

¹⁷² A következményekhez lásd: 6.1.

¹⁷³ Glaser 2010. 219.

¹⁷⁴ Lásd itt: 6.1.

¹⁷⁵ Waldhoff/Dieterich 2009. 109.

¹⁷⁶ Lásd ehhez: Meyer 2008. 149.

¹⁷⁷ Korióth 2009. 732.

¹⁷⁸ Calliess 2011. 43.

¹⁷⁹ Scholl 2010. 165, valamint lásd ehhez: 3.1.

Ennek megválaszolásához a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdése lehet a kiindulópont, mely az adósságszabályok betartására csupán a szövetségi szintet és a tartományokat kötelezi.¹⁸⁰ Ennek értelmében a községek csak közvetetten, mint a tartományi szintet alkotó szervezeti egységek tartoznak az új adósságfék rendelkezései alá.¹⁸¹ Így a községekre vonatkozó konkrét adósságszabályok megalkotása tartományi törvényhozási kompetencia.¹⁸²

Általánosságban megállapítható, hogy e tartományi jogalkotási hatáskör mégsem olyan kiemelt jelentőségű, mint a szövetségé a tartományokkal szemben. Függetlenül ugyanis attól, hogy milyen szigorú szabályokat léptet hatályba egy tartomány, nem taszíthatja a községeket olyan nehéz anyagi helyzetbe, mint adott esetben a szövetség az egyes tartományokat. Ez különösen arra vezethető vissza, hogy a községek számára „több alternatíva is kínálkozik a pénzügyi szükségleteik fedezésére”¹⁸³: az önálló adóztatási joguknál¹⁸⁴ fogva ugyanis kellő mozgástér áll a rendelkezésükre a hitelekből származó bevételek pótlására. Tudniillik a különböző bevételi források, mint a hitelfelvétel vagy az adóból származó bevételek egymással helyettesíthetők.¹⁸⁵

6. 3. Kritikus észrevételek az új adósságfék kapcsán

A helyettesítés jelensége egyébként az új adósságfék következtében szövetségi, valamint tartományi szinten is¹⁸⁶ megfigyelhető: gyakorta hangoztatott kritika ugyanis az új adósságfékkel szemben, hogy szükségszerűen adóemeléshez vezet.¹⁸⁷

Ezen felül aggodalomra ad okot az a tény is, hogy az új szabályok kizárólag a nettó hitelfelvételt szabályozzák. Ezzel ugyanis egyrészt továbbra is jogszerűen lehetőség nyílik az adósság átrendezése¹⁸⁸ érdekében való hitelfelvételre, másrészt pedig a szabályozás nem tér ki a már fennálló adósság csökkentésére. Ebből a szempontból kifejezetten

¹⁸⁰ Reimer 2011. 156.

¹⁸¹ Kube, 2016.12., Art. 109. 31. (24.)

¹⁸² Reimer 2011. 156.

¹⁸³ Reimer 2011. 151.

¹⁸⁴ Az adóztatási jogukat a német Alaptörvény 28. szakasz 2. bekezdés 3. mondat 2. félmondata alapozza meg, amit a 106. szakasz 5. és 6. bekezdése a vagyonadó és az iparüzési adó kivetésére korlátoz. Lásd még: Hellermann 2014. 23.

¹⁸⁵ Reimer 2011. 151.

¹⁸⁶ Ez a 6.1. érveléséből következik.

¹⁸⁷ Wieland 2011. 237.

¹⁸⁸ Korioth 2009. 732, valamint lásd még: 2.

sajnálatos, hogy a Ferdinand Kirchhof¹⁸⁹ javaslatai nem valósultak meg teljes terjedelmükben. Ha konkrét, törlesztési ütemtervet tartalmazó passzusokat nem is tartott észszerűnek az alkotmányozó (*pouvoir constitué*), legalább az értékválasztását szignalizálhatta volna azzal, hogy a fennálló államadósság leépítése érdekében az adósságrendezés tilalmát is kimondja, és a fennálló adósság csökkentését mint alkotmányos célkitűzést felveszi a német Alaptörvénybe.¹⁹⁰ Azáltal azonban, hogy mindez elmaradt, a kiegyensúlyozott költségvetés (*ausgeglichenen Haushalt*) követelménye csak meghatározott körben jut jelentőséghez, ami valójában e területeken az alapelv figyelmen kívül hagyását jelenti.

Az új szabályozásnak azonban harmadik hiányossága is akad. Ez mindenekelőtt az államadósság jogának korábbi alkotmányi szintű normáival összehasonlítva tűnik ki: immáron nincs mód arra, hogy a hosszútávú befektetéseket hitelből finanszírozhassák. Ez kifejezetten problémás lehet ezért, mert így a mai generáció kénytelen a befektetési költségeit egyedül viselni, ami nem feltétlenül egyeztethető össze a generációk közti egyenlőség elvével.¹⁹¹

Ugyanakkor ne feledkezzünk meg Ferdinand Kirchhof korábbi megállapításáról sem, mely szerint a pusztán tény, hogy a mai generáció az általa megvalósított investíciók költségeit nem hárítja részben tovább, még nem sérti a generációk közti egyenlőség elvét.¹⁹² Ez következik a szövetségi szint számára biztosított 0,35%-os hitelfelvételi lehetőségéből is, legalábbis az alkotmánymódosítás tervezetének indokolása¹⁹³ szerint. Hiszen az indokolás csak abban az esetben tartja megokoltnak a jogszerű hitelfelvételi keret kimerítését, amennyiben az a jövő generációk érdekeit is szolgáló befektetések finanszírozására szolgál. Ez tehát kifejezésre juttatja, hogy az alkotmányozó a jövő generációk érdekeiről nem feledkezett meg, csupán ezt követően másik kivételszabály felelős a jövő generációk érdekeinek védelméért.¹⁹⁴ Harmadikként Maxi Koemm egyik érve említhető amellet, hogy az új adósságszabályok a jövő generációk érdekeinek figyelembe vételével születtek meg. Maxi Koemm a korábbi és az új adósságfék hatására vonatkozóan von le következtetést: úgy ítéli meg, hogy az új normaszöveg azáltal, hogy a befektetések fogalmát mellőzi, a norma kijátszásának lehetőségét nagyban leszűkíti, és ezáltal

¹⁸⁹ Bővebben: 4.

¹⁹⁰ Waldhoff/Dieterich 2009. 117 f.

¹⁹¹ Koemm 2011. 182.

¹⁹² Lásd ehhez: 4.

¹⁹³ Bundestag 2009. 5 f.

¹⁹⁴ Koemm 2011. 210, valamint lásd ehhez: 5.2.1.

de facto jobban szolgálja a generációk közti egyenlőség elvét, mint elődje.¹⁹⁵

Maxi Koemm fenti megfontolása abban gyökerezik, hogy már a korábbi, a Föderalizmusreform előtti alkotmányos norma sem volt ab ovo alkalmatlan arra, hogy a további eladósodást megakadályozza.¹⁹⁶ Így tulajdonképpen a reform célkitűzése, nevezetesen egy „jobb fék”¹⁹⁷ megalkotása az elejétől fogva nem is volt lehetséges.¹⁹⁸ A sikertelenség oka ugyanis a politika adósságszabályhoz való viszonyulásában leledzett.¹⁹⁹ Ezért, írja Stefan Korióth, már a Föderalizmusreform II-t követően rá kellett volna ébredni arra, hogy a normaszöveg konkrét kialakítása az államadósság visszaszorításában csupán másodlagos szerepet játszik. Elsősorban ugyanis a pénzügyi- és a költségvetési politikai hozzáállás, ami megformálásra szorul. Mindaddig ugyanis, amíg a megfelelő politikai fegyelem nem adott, és a politikai szereplők a szabályozást nem veszik komolyan²⁰⁰, addig nem lehet semmit tenni az adósságfék hatékonyságának növelése érdekében.²⁰¹

6. 4. A fenntarthatóság követelményének teljesítése

A fent részletezett, meglehetősen komplex problémakörök elemzése és az ellentétes vélemények ismertetése következtében nehezen megállapítható, hogy az új adósságfék végtére is megfelel-e a fenntarthatóság követelményének, vagyis más szavakkal, hozzájárul-e az államadósság visszaszorításához.²⁰² Az új rendszer annyiban minden bizonnyal hiányos, hogy nem szorgalmazza kifejezetten a már fennálló adósság leépítését.²⁰³ Sőt, a Stabilitási Tanács intézményének hatékonysága is megkérdőjelezhető.²⁰⁴ Mégis azt lehet mondani, hogy az általános hitelfelvételi tilalom többnyire, tehát néhány kivételes esettől²⁰⁵ eltekintve, a lehető legjobb megoldás arra,²⁰⁶ hogy az államadósság további növekedésének elejét vegye.²⁰⁷ Azt azonban továbbra is

¹⁹⁵ Koemm 2011. 183.

¹⁹⁶ Lásd: 3.1.

¹⁹⁷ BVerfG, Urt. vom 9. Juli 2007 (2 BvF 1/04), Sondervotum, Absatz-Nr. 162.

¹⁹⁸ Korióth 2009. 736.

¹⁹⁹ Bővebben: 3.3.

²⁰⁰ Az egészhez: Korióth 2009. 736.

²⁰¹ Korióth 2009. 729.

²⁰² Lásd itt: 2.

²⁰³ Lásd még: 6.3.

²⁰⁴ Bővebben: 5.6.1.

²⁰⁵ Bővebben: 5.2.

²⁰⁶ Indokolás itt: 5.3.

²⁰⁷ Lásd itt: 3.1.

bizonytalanság övezi, hogy az adósságszabályok az új formában alkalmasak lesznek-e a tőlük remélt, a fenntarthatósággal összhangban álló hatás kiváltására.²⁰⁸ Ez különösen akkor tűnik problematikusnak, ha figyelembe vesszük, hogy már a korábbi szabályozás is *de iure* korlátok közé kívánta szorítani az eladósodást, ez a célkitűzés azonban megmaradt a jogi szabályozás szintjén, és *de facto* nem jutott érvényre.²⁰⁹ Az új adósságfék bevezetése azonban, különösen más országok tapasztalatait alapul véve, biztató jel a változásra.²¹⁰

7. Anticiklikus adópolitika

Félretéve a szabályozás érvényesülése körül felmerülő kétségeket, és bízva abban, hogy az új adósságfék ténylegesen hatékonyabb lesz, mint az elődje, érdemes a szabályozást időbeli síkon is megvizsgálni. A fő kérdésfeltevés így annyiban módosul, hogy mennyiben feleltethető meg az új szabályozás a fenntarthatóság követelményének hosszútávon, vagyis, hogy az új előírások képesek-e a költségvetési egyensúly²¹¹ fenntartását garantálni mind a konjunktúraciklusok, mind a súlyosabb pénzügyi válságok közepette is.

Mindkét eset nehézsége abban rejlik, hogy ilyen időszakokban a költségvetés bevételei nagymértékben elmaradnak annak kiadási oldala mögött, ami költségvetési hiányhoz vezet.²¹² A piacgazdaság szabályai alapján a periodikusan fellépő költségvetési nehézségek kiküszöbölésére egy anticiklikus gazdaságpolitika²¹³ jelenti a legideálisabb megoldást: ez olyan önszabályozó mechanizmus²¹⁴, amely automatikus stabilizátorokon²¹⁵ keresztül fejti ki a hatását.

Ekkehart Reimer viszont olyan ösztönző kiadási politika mellett teszi le a voksát, amely mind a szövetségi szintet, mind a tartományokat arra indítaná, hogy a többletbevételeiket a fellendülés idején, az eddigi gyakorlattal ellentétben ne a kiadásaik automatikus növelésére fordítsák, hanem ehelyett képezzenek tartalékokat, vagy amennyiben még a korábbi válság(ok) következtében pénzügyi kintlévőségeik maradtak fenn, azokat

²⁰⁸ Részletesebben: 6.3.

²⁰⁹ Lásd ehhez: 3.1.

²¹⁰ Lenz/Burgbacher 2009. 2567.

²¹¹ Seiler 2009. 724.

²¹² Koemm 2011. 220.

²¹³ von Lewinski 2011. 270.

²¹⁴ Reimer 2011. 154.

²¹⁵ Koemm 2011. 220.

törlesszék vissza.²¹⁶ Hiszen a tartalékképzés egyértelműen „olcsóbb”²¹⁷ a hitelfelvételnél, tekintve, hogy ezzel az állam az általa már korábban félretett pénzügyi eszközöket használja fel.²¹⁸ A módszer legfőbb hátránya, hogy az eddigi tapasztalatok alapján²¹⁹ az ilyen jellegű megtakarítási konstrukciók nem örvendenek túl nagy politikai népszerűségnek.²²⁰

Így az államadósság jogának megújítása során a konjunkturális hullámvölgyek kisimítására szolgáló, mintegy egyedüli megoldásként kínálkozó hitelfelvétel a német alkotmány 109. szakasz 3. bekezdés 1. mondatának általános tilalma alól önálló tényállásként képez kivételt.²²¹ A német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondat 1. alternatívájában foglalt kivételes rendelkezés kimondja, hogy hitelt csak abban az esetben lehet felvenni, ha még ugyanabban a költségvetési időszakban, szimmetrikusan vissza fogják törleszteni. E kivételszabály alkotmányba történő felvétele azt a felfogást juttatja kifejezésre, miszerint a konjunkturális kilengések a költségvetési gazdálkodás normál állapotának leképeződései.²²²

Azonban nem minden visszaesés tudható be egyszerű hullámvölgynek, és ezt a német Alaptörvény már a szabályozási megoldásával is jelzi. Azok a rendkívüli kilengések, vagy más szóval pénzügyi válságok ugyanis, amelyek olyan nagy gazdasági megterhelést jelentenek, hogy előtte az állam is tehetetlenül meghajolni kényszerül, már a német alkotmány 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondatának 2. alternatívája alá esnek, amely főszabály szerint egyébként a természeti katasztrófákra és a rendkívüli veszélyhelyzetek kezelésére lett konstruálva.²²³ Itt a német Alaptörvény a konjunkturaciklusokban felvett hitelek törlesztésének módjától eltérően enyhébb kitévélést támaszt: nem szimmetrikusan, hanem a 109. szakasz 3. bekezdés 3. mondata alapján „méltányos” időtartamon belül várja el a felvett hitelek visszafizetését.

A kivételszabályok fent részletezett²²⁴ kialakításával a német alkotmány megmarad a John Maynard Keynes által kidolgozott koncepciónál, az anticiklikus konjunkturális politikánál.²²⁵ Van azonban egy jelentős módosítás az alkotmányos rendelkezésekben az eredeti keynesi elgondoláshoz képest: a hiteltörlesztési kötelezettséget enyhébb formában

²¹⁶ Reimer 2011. 158.

²¹⁷ Háttér: 4.

²¹⁸ von Lewinski 2011. 274.

²¹⁹ Weizen 2008. 540.

²²⁰ von Lewinski 2011. 271.

²²¹ Bővebben: 5.2.2.

²²² Az egészhez: von Lewinski 2011. 282.

²²³ Megfelelően: 5.2.3.

²²⁴ Lásd: 5.2.2.

²²⁵ Lásd még: 3.1.

írja elő.²²⁶ Ez különösen arra a tényre vezethető vissza, hogy az államadósság megfékezésére irányuló normák, még ha azokat eredetileg anticiklikus megfontolásból is léptették életbe, ha a hatásukat valamely oknál fogva időben megkésve fejtik ki, éppen a nemkívánt²²⁷, prociklikus²²⁸ eredményhez vezetnek.²²⁹ Az esetleges prociklikus hatás veszélye azonban a szimmetria követelményének bevezetésével eredményesen elkerülhető.²³⁰

Ez ugyanis arra szolgál, hogy felszámolja végre a hitelek visszafizetésének korábbi, csúfos gyakorlatát, és garantálja, hogy a jövőben az állam a hiteleket teljes terjedelemben vissza fogja fizetni.²³¹ Maxi Koemm a múltbeli tapasztalatok alapján rávilágít, hogy nem elég, ha a költségvetési többlet, amely a konjunktúra prosperáló időszakában keletkezik, a gazdasági visszaesés idején felvett hitelek törlesztésére fordítható. Hangsúlyozza, hogy ezt nem szabad választás kérdésévé tenni: a hitelek fellendülés idején történő visszafizetése ugyanis szükségszerű.²³² Az új szabályok tehát, eleget téve e kívánalomnak is, jó eséllyel hozzájárulnak a kitűzött cél eléréséhez, vagyis ahhoz, hogy Németország a jövőben még közelebb kerüljön a hosszútávon fenntartható és kiegyensúlyozott gazdaságpolitika ideáljához.²³³

8. Következtetésem

A fenntarthatóság szemszögéből, amint a fentiekben bemutattam, az államadósságfék szerepe valóban kiemelt.²³⁴ Wolfgang Kahl ezt azzal indokolja, hogy *„Németországban alapvetően nem a gyenge bevételi forrásokra vezethető vissza az államadósság túlzott mértéke, hanem ennek a féktelen kiadási kedv az oka”*²³⁵. Habár az államadósság-szabályok jelentősége alapvető, mégsem bizonyult elég hatékonynak a korábbi, a Föderalizmus II.-t megelőző szabályozás, amely a jövő generáció hasznát is szolgáló befektetések erejéig engedélyezte a hitelfelvételt:²³⁶ a rendelkezéseket ugyanis rendszerint megkerülték. Mégsem maradtak el a

²²⁶ Wieland 2008. 119.

²²⁷ Blankart 2006. 379. ff.

²²⁸ Lásd még: Scharpf 2009. 139.

²²⁹ Gerlach 2010. 72.; lásd még: Oettinger 2009. 8.

²³⁰ Ryczewski 2011. 184 f.

²³¹ Reimer 2013. Art. 109. 59, 72, 73. (1731, 1733)

²³² Koemm 2011. 220.

²³³ Részben: Ryczewski 2011. 140.

²³⁴ Lásd: 1.

²³⁵ Kahl 2011. 10.

²³⁶ Lásd: 3.1.

visszás magatartás igazolására szolgáló kísérletek: szívesen hátrították felelősséget a beruházások túl tágra szabott fogalmára²³⁷ vagy a kivételszabályokra²³⁸.

A nagyobb fokú hatékonyság elérése érdekében a megújult normaszöveg szigorúbb:²³⁹ a hitelfelvétel tilalmát teszi meg főszabállyá. Még sincs ok a fenntarthatóság követelményének érvényesülése miatt az aggodalomra, ha feltételezhetjük, hogy a szövetségi hitelfelvétel lehetősége valóban a jövő generációk érdekeinek védelmét biztosítja.²⁴⁰ Ugyanakkor a nagyfokú szigor még nem garancia arra, hogy a rendelkezéseket valóban be is fogják tartani:²⁴¹ az új szabályozási konstrukció sem mentes ugyanis a kivételes tényállásoktól.²⁴² Ezen túlmenően pedig az is aggasztó körülmény, hogy a szabályok érvényesüléséért felelős Stabilitási Tanács²⁴³ eszközkészlete alkalmatlan az intézmény feladatainak a megvalósítására.²⁴⁴

A kivételszabályok létjogosultsága azonban a fenntarthatóság megvalósítása érdekében megkérdőjelezhetetlen. Az új előírások hosszútávú működését tekintve²⁴⁵ ugyanis megállapítható, hogy csak a kivételszabályok segítségével sikerülhet megőrizni a konjunktúraciklusoknak kiszolgáltatott pénzügyi rendszer dinamizmusát:²⁴⁶ a német Alaptörvény 109. szakasz 3. bekezdés 2. mondatában foglalt kivételek alkotják ugyanis az anticiklikus politika képzeletbeli mozgatórugóit.²⁴⁷

Felhasznált irodalom

Auerbach, Alan J., Long-Term Objectives for Government Debt. FinanzArchiv, LXV. évf. 2009/4, 472 ff.

Becker, Joachim, Forderung nach einem Maßstäbengesetz – Neue Maßstäbe in der Gleichheitsdogmatik?, NJW 2000, 3742. ff.

²³⁷ Lásd még: 3.2.

²³⁸ Bővebben: 3.2.

²³⁹ Lásd ehhez: 5.

²⁴⁰ Lásd: 5.2.1.

²⁴¹ Lásd még: 6.4.

²⁴² Lásd még: 5.2.

²⁴³ Bővebben: 5.6.

²⁴⁴ Lásd: 5.6.

²⁴⁵ Bővebben: 7.

²⁴⁶ Lásd: 7.

²⁴⁷ Lásd: 7.

Blankart, Charles B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 6. Kiadás (2006), zit.: Blankart 2006.

Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/Gutachten_Nachhaltigkeit_in_der_Finanzpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Datum des Abrufs: 02.10.2017, zit.: BMF 2001.

Bundesministerium der Finanzen, Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Juni 2008, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Tragfaehige_Staatsfinanzen/2008-06-04-2-tragfaehigkeitsbericht-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=4, (2017.10.02.), zit.: BMF 2008.

Bundestag, Gesetzesbegründung, BT-Dr16/12410, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612410.pdf>, (2017.10.02.), zit.: Bundestag 2009.

Buscher, Daniel, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise, 2010, zit.: Buscher 2010.

Calliess, Christian, Innovationsföderalismus und nachhaltige Finanzverfassung, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 25. ff., zit.: Calliess 2011.

Christ, Josef, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333. ff.

Epping, Volker/ Hillgruber, Christian (Szerk.), Grundgesetz: GG, Kommentar, zit.: Reimer évszám. cikkszám. pont. (oldalszám)

Färber, Gisela, Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung - Ursachen, Abhilfe, Vermeidung -, in: Kai A. Konrad/Beate Joachimsen (Szerk.), Finanzkrise im Bundesstaat, 2. Kiadás, 2007, 85. ff., zit.: Färber 2007.

Fassbender, Bardo, Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder, NVwZ 2009, 737. ff.

Feld, Lars P., Nachhaltige Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive, in Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 45. ff., zit.: Feld 2011.

Fuest, Clemens, Würde mehr Steuerautonomie die finanzschwachen Bundesländer benachteiligen?, KritV 2008, 200. ff.

Gerlach, Irene, Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems, 2010, 3. Kiadás, zit.: Gerlach 2010.

Glaser, Andreas, Föderaler Steuerwettbewerb durch Recht – verfassungstheoretische Grundfragen, ORDO 61 2010, 214. ff.

Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Reform, 2001, zit.: Gröpl 2001.

Gröpl, Christoph, Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 125. ff., zit.: Gröpl 2011.

Gröpl, Christoph, Schwächen des Haushaltsrechts – Wege zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft, Die Verwaltung 39 (2006), 215. ff.

Gumboldt, Nico, Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte?, ZRP 2006, 3. ff.

Häde, Ulrich, Europarechtliche Einwirkungen auf die nationale Finanzverfassung, in: Kai A. Konrad/Beate Joachimsen (Szerk.), Finanzkrise im Bundesstaat, 2. Kiadás, 2007, 197. ff., zit.: Häde 2007.

Hellermann, Johannes, Aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen und Einnahmegestaltungsmöglichkeiten der Kreise und Gemeinden als „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“, in: Hans-Günter Henneke (Szerk.), Gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise, 2014, 17. ff., zit.: Hellermann 2014.

Kahl, Wolfgang, Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat – Einleitung -, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 1. ff., zit.: Kahl 2011.

Kecső, Gábor, Adósságfélék az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon, in: Fazekas Marianna (Szerk.), Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, 2012. április 20., 2012, 417-429, zit.: Kecső 2012.

Kemmler, Iris, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat – Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismuskommission II, DÖV 2009, 549. ff.

Kirchhof, Ferdinand, Wege aus der Staatsverschuldung, in: Paul Kirchhof/Moris Lehner/Arndt Raupach/Michael Rodi (Szerk.), Staaten und Steuern, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg, 2000, 241. ff., zit.: F. Kirchhof 2000.

Kirchhof, Paul, Die Staatsverschuldung als Ausnahmeinstrument, in: Klaus Grupp/Ulrich Hufeld (Szerk.), Recht-Kultur-Finzen, Festschrift für Reinhard Mußnug zum 70. Geburtstag am 26. Oktober 2005, 2005, 131. ff., zit.: P. Kirchhof 2005.

Konrad, Kai A., Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, Wirtschaftsdienst 2007, 581. ff.

Korioth, Stefan, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729. ff.

Korioth, Stefan, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, zit.: Korioth 1997

Korioth, Stefan, Nachhaltigkeit und Finanzausgleich, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 188. ff., zit.: Korioth 2011b.

Korioth, Stefan, Neue und einheitliche Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder? – Notwendigkeit und Grenzen der Länderautonomie in der Verschuldungspolitik, KritV 2008, 187. ff.

Korioth, Stefan, Staatsbankrott im deutschen Föderalsystem – Instrumente innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs, in: Kai von Lewinski (Szerk.), Staatsbankrott als Rechtsfrage, 2011, 45. ff., zit.: Korioth 2011a.

Koemm, Maxi, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 1. Kiadás, 2011, zit.: Koemm 2011.

Lenz, Christofer/Burgbacher, Ernst, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561. ff.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, zit.: Kube évszám. cikkszám. pont (oldalszám.)

Mikosch, Heiner Felix - Übelmesser, Silke, Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerungen für Deutschland, PWP 2007, 309. ff.

Meyer, Hans, Der Finanzausgleich, KritV 2008, 132. ff.

Neidhardt, Hilde, Staatsverschuldung und Verfassung, Geltungsanspruch, Kontrolle und Reform staatlicher Verschuldungsgrenzen, 2010, zit.: Neidhardt 2010.

Oettingen, Günther H., Föderalismuskommission II: Ergebnisse und Bilanz, ZSE 2009, 6. ff.

Ohler, Christoph, Die Finanzkrise als Herausforderung für die Nachhaltigkeit, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 208. ff., zit.: Ohler 2011.

Pünder, Hermann, Staatsverschuldung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Szerk.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Kiadás, 2007, zit.: Pünder 2007.

Reimer, Ekkehart, Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung - Bilanz und Perspektiven -, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 147. ff., zit.: Reimer 2011.

Ryczewski, Christoph, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, 2011, zit.: Ryczewski 2011.

Sachs, Michael (Szerk.), Grundgesetz Kommentar, 7. Kiadás (2014), zit.: Siekmann évszám. cikkszám. pont. (oldalszám.)

Seiler, Christian, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721. ff.

Scharpf, Fritz W., Föderalismusreform, Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, 2009, zit.: Scharpf 2009.

Scholl, Bernd, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, DÖV 2010, 160. ff.

von Lewinski, Kai, Öffentliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, zit.: von Lewinski 2011.

Waldhoff, Christian/Dieterich, Peter, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97. ff.

Weinzen, Hans Willi, Fette und magere Jahre: Von Schranken, Bremsen und Rücklagen, DÖV 2008, 535. ff.

Wieland, Joachim, Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, KritV 2008, 117. ff.

Wieland, Joachim, Soziale Nachhaltigkeit und Finanzverfassung, in: Wolfgang Kahl (Szerk.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, 229. ff., zit.: Wieland 2011.

The public debt regulations of the German constitution, as the guarantee of the sustainability

Summary

From a sustainability perspective, the debt brake is undeniably the most important factor in the German constitution.²⁴⁸ This is because *“the main cause of the excessive and steadily rising public debt in the Federal Republic of Germany is ultimately not the too weak revenue base, but the unrestrained spending behaviour.”*²⁴⁹

Despite this essential importance, the old rules, which has been in force since 1969 and allowed public debt up to the level of investment, were not effective enough.²⁵⁰ Therefore, the new regulation was adopted, which calls for a complete ban on borrowing.²⁵¹ In this regard, two main questions arise: weather it will be more efficient than its predecessor, and weather the new regulatory design complies with the sustainability requirement.

²⁴⁸ Calliess 2011. 27 f.

²⁴⁹ Kahl 2011. 10.

²⁵⁰ Calliess 2011. 28 f.

²⁵¹ Article 109 para 3 sentence 1 of the German constitution.