

Die Schuldenbremse als Demokratiebremse

Warum das Budget-Recht in die Hände des Parlamentes gehört

von Folke große Deters

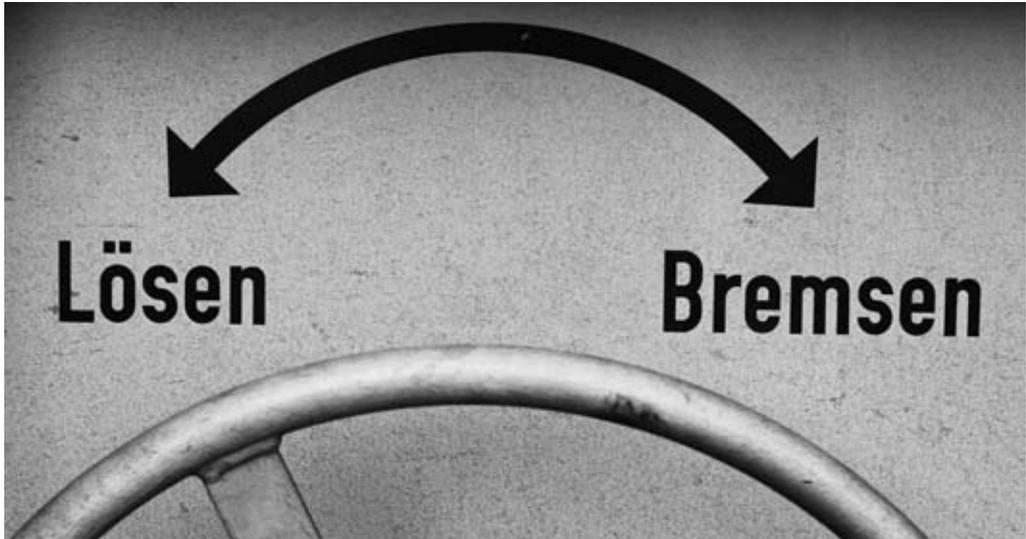


Foto: www.photocase.de © claudiarndt

Die große Koalition der Schuldenbremser hat ein wichtiges Etappenziel erreicht. Erstmals in der bundesdeutschen Geschichte wurde am 15. März 2011 vom nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof der Vollzug eines Haushaltes (wenn auch nur eines Nachtragshaushaltes) gerichtlich gestoppt. Dies geschah auf Basis einer Regelung in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung, die im Wesentlichen der alten Regelung des Grundgesetzes vor Einführung der Schuldenbremse entspricht. Aber es kann als sicher gelten, dass die Richter sich nicht getraut hätten, dem Gesetzgeber mit ihrer Verfassungsauslegung derart in die Parade zu fahren, wenn sie nicht so viel moralische und publizistische Schützenhilfe der Schuldenbremser erhalten hätten.

Dieser Vorgang ist Anlass genug, die Konzeption einer Schuldenbremse kritisch unter die Lupe zu nehmen. Das soll hier ausnahms-

weise einmal nicht aus volkswirtschaftlicher, sondern aus demokratietheoretischer Sicht versucht werden. Die Ausgangsfrage lautet: Wie lässt es sich überhaupt rechtfertigen, dem Parlament die Entscheidung über Staatsschulden zumindest teilweise zu entziehen? Aus demokratischer Sicht ist das schwer zu begründen. Immerhin bedeutet es, dass eine aktuelle Parlamentsmehrheit nicht tun kann, was sie will. Sie wird von einer Mehrheit aus der Vergangenheit (verfassungsgebend oder verfassungsändernd) gebunden und kann sich dieser Bindung nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat entledigen.

Hat das Parlament eindeutig versagt?

Bei der Schuldenbremse wird diese Frage häufig mit dem Verweis auf die politische Praxis beantwortet. Die steigenden Schuldenstände seien doch Beleg genug dafür,

dass die Parlamente sich als unfähig erwiesen hätten, den Marsch in den Schuldenstaat zu stoppen.

Aber sind Schulden wirklich immer schlecht und ungerecht? Schon aus einzelwirtschaftlicher Sicht ist das keineswegs eindeutig. Ein Unternehmer, der anders als die Konkurrenz keine neuen Maschinen kauft, weil er sich nicht verschulden will, geht Pleite. Ein Staat, der seine Infrastruktur verrotten lässt und nicht in die Ausbildung seiner Bürgerinnen und Bürger investiert, vergibt Wachstumschancen und mindert seine zukünftigen Einnahmen.

Hinzu kommen die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Die Keynesianer weisen darauf, dass die Wirtschaft nur florieren könne, wenn ausreichend Nachfrage vorhanden sei. Dafür könne der Staat nicht alleine sorgen, aber wenn Unternehmen und der private Sektor ausfielen, müsse er verstärkt einspringen. Blicke der Staat untätig, lahme die Konjunktur und der Staat stehe am Ende trotz Sparsens mit höheren Schulden da. Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gibt es auf die Frage nach „guten“ und „schlechten“ Schulden also keine eindeutige Antwort. Warum soll also ein Gericht besser geeignet sein, über die Höhe unserer Staatsschuld zu wachen als das Parlament, dessen Kurs von den Bürgerinnen und Bürgern nach Ablauf einer Legislaturperiode bewertet und korrigiert werden kann?

Verfassungsgericht als Hüter der Nachhaltigkeit?

Hier wird nun die besondere Qualität der Entscheidung ins Spiel gebracht: Schulden würden zwar heute aufgenommen, aber die negativen Auswirkungen zeigten sich erst in der Zukunft und müssten von unseren Kindern ausgebadet werden. Noch schlimmer, Parlamente und Regierungen seien aus strukturellen Gründen geneigt, Schulden

aufzunehmen, weil sie damit im Moment Geschenke an das Wahlvolk verteilen könnten, ohne das gleiche Wahlvolk gleichzeitig mit Steuererhöhungen vergraulen zu müssen.

Nun ist es keineswegs ein Alleinstellungsmerkmal der Haushalts-Aufstellung, dass diese Auswirkungen auf die Zukunft hat. Das gilt im Gegenteil für alle politischen Entscheidungen. Es fällt aus linker Perspektive auch nicht schwer, eine Vielzahl von Politikfeldern zu benennen, in denen systematisch falsche Entscheidungen auf strukturelle Gründe zurückgeführt werden können. So könnte man sagen, dass die Politik die Steuern für Reiche und Superreiche nicht erhöht, weil sie Angst hat, sich mit den Mächtigen anzulegen. Wie wäre es mit einer Steuersenkungsbremse für Besserverdienende? Zudem wird nach Meinung vieler zu wenig in Bildung oder Umweltschutz investiert, weil diese Investitionen heute den Haushalt belasten und die positiven Folgen erst in Zukunft spürbar sind. Sollen wir die Bildungs-Investitionsklage einführen? Die Beispiele ließen sich unendlich fortsetzen.

Unabhängiger Sachverstand statt politischer Streit?

Die überparteiliche Koalition der Schuldenbremsen verbindet die uneingestandene Sehnsucht nach einer Instanz, die nicht streitet, sondern nach objektiven Kriterien entscheidet. Statt Partei-Taktik soll hier nur das sachlich und fachlich Gebotene eine Rolle spielen. Was in den Schriften des antiken Philosophen Plato die Philosophen-Herrscher waren, die das objektiv vorhandene Allgemeinwohl nur noch erkennen und umsetzen sollten, das sind in der modernen Variante die unabhängigen Experten/innen - oder eben die Verfassungsrichter/innen.

Diese Haltung ist im Kern anti-demokratisch. Sie ist zunächst aus erkenntnistheoretischen Gründen verfehlt. Der oben erwähnte Streit zwischen Keynesianern und Angebots-

theoretikern illustriert, dass sich komplexe Wirkungszusammenhänge selten zweifelsfrei beweisen lassen. Auch wenn der Autor dieses Beitrags eine dezidierte Meinung dazu hat, kann auch er nicht mit der Exaktheit eines mathematischen Beweises belegen, dass die Keynesianer im Wesentlichen Recht haben. Ein offener parlamentarischer Diskurs kann daher möglicherweise besser zur Klärung beitragen als eine geschlossene Gesellschaft aus Experten/innen oder eben Richter/innen, weil so eben nicht nur die – notwendig - beschränkte Sicht der Fachleute in die Diskussion einfließt.

Wichtiger noch: In der Politik geht es nicht nur um technische Fragen, sondern um Wertvorstellungen und Interessen, die man auch im 21. Jahrhundert durchaus noch als Klassegegensätze bezeichnen darf. Das übersah Gerhard Schröder, als er erklärte, es gebe keine sozialdemokratische, sondern nur eine moderne (gemeint war wohl eine nach fachlichen Kriterien richtige) Wirtschaftspolitik. In der Debatte um Staatsschulden geht es nun ersichtlich nicht nur um eine „die Sache“, oder jedenfalls häufig um eine andere als vorgegeben wird. Es ist kein Zufall, dass die eifrigsten Schuldenbremser auch gleichzeitig Befürworter eines handlungsunfähigen Minimalstaates sind. Denn eine Schuldenbremse engt die Handlungsmöglichkeiten des ungeliebten Staates ein und schafft damit Raum für das „freie Spiel der Kräfte“. Sie kann hervorragend als Vehikel dienen, sozialstaatliche Strukturen mit verfassungsgerichtlicher Hilfe finanziell auszutrocknen und dadurch nachhaltig zu zerstören. Eine ideale Grundlage für Privatisierungsdiskurse.

Demokratie als Verfahren

Die Erkenntnis, dass es das allgemeingültige Allgemeinwohl nicht geben kann, führt auf direktem Weg zur Demokratie.¹ Demokra-

tie garantiert keine objektiv richtigen Entscheidungen. Demokratie garantiert einzig und allein ein Verfahren, mit dessen Hilfe sichergestellt werden kann, dass politische Entscheidungen auf den Willen jeder einzelnen Bürgerin und jeden einzelnen Bürgers zurückgeführt werden können. Im Kern geht es um Selbstbestimmung statt Fremdbestimmung. Auch wenn wir manchmal enttäuscht darüber sind, dass die Menschen tatsächlich oder vermeintlich gegen ihre ureigensten Interessen wählen oder das allgemeine Wahlrecht die wirtschaftliche Ungleichheit nicht beseitigt hat: Demokratische Legitimation ist immer noch das einzelne Mittel, institutionell abzusichern, dass die Bedürfnisse und Wünsche aller Bevölkerungsgruppen in den politischen Entscheidungsprozess eingeführt werden. Die Kritik von links und rechts an den vermeintlichen Schwächen der Demokratie – Populismus, Manipulation der Massen, Lobbyismus und vieles mehr - entspringt dagegen häufig dem Frust darüber, dass die Menschen nicht so abstimmen, wie es die Kritiker sich wünschen.

Demokratie und Verfassungsgericht

Nun ist das Bundesverfassungsgericht natürlich keine völlig undemokratische Organisation. Entsprechend der Vorgabe aus Artikel 20 II Grundgesetz, dass alle staatliche Gewalt vom Volk ausgehen muss, werden auch die Richter/innen am Bundesverfassungsgericht in einem wenig transparenten Verfahren von Bundestag und Bundesrat gewählt. Allerdings haben sie eine Amtsperiode von 12 Jahren und können nicht wieder antreten. Niemand darf ihnen Weisungen erteilen. Damit wird die richterliche Unabhängigkeit – aus guten Gründen - institutionell abgesichert. Deren Kehrseite ist aber eben auch eine Unabhängigkeit vom Volkswillen. Sind die Richter/innen einmal an ihrem Platz, bestimmen sie letztverbindlich den Inhalt der Verfassung und sind dabei jeder Kontrolle entzogen.

¹ Vgl. zu diesem Komplex Christoph Möllers: Demokratie – Zumutungen und Versprechen. Berlin 2008

Deshalb sollte ein Verfassungsgericht keine Politik machen dürfen, sondern in erster Linie bei Kompetenzstreitigkeiten der obersten Staatsorgane und der verschiedenen Ebenen in einem föderalen Staat als unabhängiger Schiedsrichter dienen. Wenn Demokratie ein Verfahren ist, in dem alle Bürger/innen gemeinsam für alle verbindliche Entscheidungen treffen, dann muss es auch Verfahrensregeln geben. Dann ist es auch nahe liegend, einen Schiedsrichter zu installieren, der unabhängig über die Einhaltung dieser Regeln wacht.

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes sind überdies den Weg gegangen, auch die Grundrechte dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers zu entziehen. Dies lässt sich demokratiethoretisch dadurch rechtfertigen, dass abwehrende (negative) und ermöglichende (positive) Freiheitsrechte Grundlage vitaler demokratischer Ordnungen sind. Demokratie setzt selbstbewusste Subjekte voraus, die dem Kollektiv mit eigenen Rechten gegenüber stehen. Die extensive Auslegung der Grundrechte durch das Verfassungsgericht bleibt aber aus demokratischer Sicht teilweise ambivalent, zumal wenn sie über die Verteidigung von Individualrechten hinausgeht. Hierauf kann nicht weiter eingegangen werden. Es dürfte aber klar geworden sein, dass sich aus den genannten Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit keine Argumente für eine Schuldenbremse gewinnen lassen.

Das Verfassungsgericht als Haushalts-Gesetzgeber?

Nun wird die Frage nach der demokratischen Legitimation eines Gerichtes im Allgemeinen dadurch entschärft, dass Gerichte eben in ihren Entscheidungen nicht frei sind, sondern Gesetze auslegen. Allerdings ist auch diese Gesetzes-Auslegung ein schöpferischer Prozess, in dem die Richterin oder der Richter wertet und letztlich entscheiden muss. Es ist daher keine Besonderheit der

Schuldenbremse, dass sie sich sehr unbestimmter Rechtsbegriffe bedient, wie zum Beispiel des Begriffs der „von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“, Artikel 109 III 2 Halbsatz 1 Grundgesetz. Da die Theorie bekanntlich grau und das Leben bunt ist, verbieten sich gerade in der Verfassung fast immer starre und unflexible Lösungen, was außer ein paar FDP-Hardlinern auch die Architekten/innen der Schuldenbremse erkannt haben. Dennoch bleibt die Frage, ob sich das weite Feld der Haushaltspolitik überhaupt gerichtsförmig bewältigen lässt.

Zunächst ist festzuhalten, dass sich eine richterliche Entscheidung auf einen Einzelfall beschränken muss, wenn ein Mindestmaß an rechtlicher Programmierung und methodisch gesicherter Auslegung möglich sein soll. Sonst wird die Abwägung verschiedener Rechte uferlos, weil die möglichen Kriterien nicht überschaubar sind. Wenn ein Gericht aber einen Haushalt für nichtig erklärt, handelt es sich eben nicht mehr um einen Einzelfall. Im Gegenteil: Der Haushalt betrifft die Gesamtheit der staatlichen Aktivitäten. Eine Abwägung zwischen der Zinsbelastung der Zukunft, den möglichen Folgen für die Konjunktur, den Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen sowie dem Sinn und Unsinn aller weiteren Haushaltsposten ist mit Hilfe der juristischen Methodik nicht zu bewältigen. Sie ist das, was man – bei aller Unschärfe des Begriffs – eine politische Entscheidung nennen würde.

Hinzu kommt, dass Gerichte aus guten Gründen im Regelfall nur über abgeschlossene Sachverhalte aus der Vergangenheit entscheiden. Nur so lassen sich mit einem gewissen Abstand das Beweismaterial und die Argumente in Ruhe sichten und allen Seiten ausgiebig rechtliches Gehör gewähren, was im operativen Geschäft schon aus Zeitgründen nicht in dem Maße möglich ist. Und nur so wird sichergestellt, dass die Gerichte



Woran liegt es, dass sich kein Widerstand regt? Tiefgreifend, interessant und durchaus kurzweilig stellt uns Werner Seppmann die Situation und die in ihr Handelnden vor. Was wird gebraucht, damit sich etwas ändert? Seppmann bleibt die Antwort nicht schuldig. 13,80 Euro - 148 Seiten



Das Standardwerk über die Kinderarbeit in Deutschland - vom Kaiserreich bis heute. Mit vielen Dokumenten, Tabellen und Nachweisen. Geeignet als Unterrichts- und Schulungsmaterial. 16,80 Euro - 220 Seite.

www.kulturmaschinen.de

Im Buchhandel, in Online-Shops und unter www.kulturmaschinen.de
Belletristik und Sachbuch.
Kontakt: verlag@kulturmaschinen.de
Tel: 030 49783690 • Fax: 030 49809158



den beiden anderen Gewalten – Exekutive und Legislative – nicht zu stark in Handwerk pfuschen. Deshalb ist vorbeugender Rechtsschutz nur in Ausnahmefällen möglich. Im Hinblick auf die Schuldenbremse müsste er aber in der Praxis der Regelfall sein. Denn ein Kläger, der es Ernst meint, muss eigentlich das Ziel haben, dass der Haushalt für verfassungswidrig erklärt wird, bevor die Mittel verausgabt wurden. Ein Urteil nach dem Vollzug des Haushaltes bringt in der Praxis nämlich logischerweise gar nichts. Das ist auch genau der Grund, weswegen die Opposition in Nordrhein-Westfalen bei ihrer Klage gegen den Haushalt 2011 keine einstweilige Anordnung beantragt hat: Sie ist aus Angst vor Neuwahlen überhaupt nicht daran interessiert, dass die Regierung von Hannelore Kraft durch ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs ernsthaft in Bedrängnis gerät.

Wie kann eine einstweilige Anordnung auf Stopp des Haushalts-Vollzugs aussehen? Wird das Bundesverfassungsgericht der Regierung und dem Parlament Hinweise mit auf den Weg geben, wie der Haushaltsplan konkret geändert werden muss, damit die Höhe der Kreditaufnahme gebilligt werden kann? Wo kämen Sachverstand und Personal her, um solche Hinweise zu erarbeiten? Bittet das Gericht dann den Bundesfinanzminister um Hilfe? Oder schweigt das Bundesverfassungsgericht sich aus und wartet die Überarbeitung des Haushaltes ab, die ihm dann unter Umständen abermals zur Überprüfung vorgelegt wird? Bis spätestens dahin wäre das Haushaltsjahr vorbei und es läge vielleicht schon der Haushalt des Folgejahres auf dem Richtertisch.

Diese Fragen müssten eigentlich zeigen, wie absurd ein solches Szenario ist. Bis zur Überarbeitung des Haushaltes würde das Nothaushaltsrecht des Artikels 111 Grundgesetz gelten und das staatliche Leben stünde in Teilen still. Jedenfalls dann, wenn die Entscheidung des Gerichtes überhaupt

akzeptiert und nicht mit fadenscheinigen argumentativen Tricks umgangen würde, was in einer solchen Konstellation nicht unwahrscheinlich wäre. Denn das Bundesverfassungsgericht hat keine Möglichkeit, seine Entscheidungen selbst zu vollstrecken. Es ist auf die Akzeptanz seiner Urteile angewiesen. Wenn diese fehlt und die Entscheidungen nicht beachtet werden (so geschehen beim Kruzifix-Urteil oder jüngst auch beim Wahlrecht), wird aus einem respektierten Verfassungsorgan schnell ein zahnloser Papiertiger. Anschauungsmaterial liefert die auf dem Papier schneidige Schuldenbremse auf europäischer Ebene. Spätestens ab Ausbruch der Finanzkrise spielten die so genannten Maastricht-Kriterien keine Rolle mehr.

Mehr Verantwortung wagen

Wenn es richtig ist, dass Sozialdemokraten/innen Politik für alle Bürgerinnen und Bürger machen wollen, dann sollten sie darauf achten, dass eine direkte Verbindung zwischen dem Willen dieser Menschen und dem Handeln der staatlichen Institutionen besteht. Wenn das wichtige Budgetrecht aber teilweise von einer Institution wahrgenommen wird, die genau von diesem Volkswillen nahezu abgekoppelt ist, dann werden die Interessen und die Sichtweisen bestimmter Gruppen (zum Beispiel der lebensweltliche Horizont von Juristen) die politischen Entscheidungen mehr als schon bisher prägen.

Allerdings fällt die Argumentation gegen die Schuldenbremse schwer, wenn sich die Parlamentarier/innen selber über die Parteigrenzen hinweg einig sind, dass sie gar nicht alleine entscheiden können und wollen. Früher haben Parlamente das Budgetrecht als ihre Kernkompetenz begriffen und mit Zähnen und Klauen verteidigt. Heute sind Abgeordnete anscheinend froh, wenn ihnen noch jemand anders auf die Finger guckt. Dabei wird im gleichen Atemzug

beklagt, dass die Globalisierung die Handlungsmöglichkeiten von Parlamenten immer mehr verringere. Es ist – gelinde gesagt – erstaunlich, warum man in dieser Situation dann noch ein weiteres Macht- und Gestaltungsmittel freiwillig aus der Hand gibt. Die Verzagtheit der Volksvertreter/innen ist alles andere als eine Werbung für die Demokratie und den Parlamentarismus. Wollen sie sich unsere Abgeordnete wirklich mit der Rolle als „Abnicker“² (Marco Bülow) begnügen? Es wird Zeit, zu erkennen, dass der Appell „Mehr Demokratie wagen“ nicht wie momentan nur auf erweiterte Partizipationsmöglichkeiten der Bürger/innen bezogen werden darf. Menschen werden nur dann zur Wahl gehen, wenn sie den Eindruck haben, dass die von ihnen beschickten Parlamente auch tatsächlich etwas entscheiden können und dies auch wollen.

Dazu gehört allerdings der Mut, Verantwortung nicht abzugeben, sondern sich ihr offensiv zu stellen. Wollen die Abgeordneten und ihre Wählerinnen und Wähler wirklich eine postdemokratische Technokratie als billigen Abklatsch eines lebendigen und selbstbewussten Parlamentarismus? Die Entscheidung dürfte eigentlich nicht schwer fallen. ■

☞ Folke große Deters ist Jurist und Vorsitzender der SPD im nordrhein-westfälischen Rheinbach.

² Marco Bülow: Wir Abnicker. Über Macht und Ohnmacht der Volksvertreter. Berlin 2010