

Kreatives Budgetieren – ein Demokratieproblem

Roland Sturm

Der Koalitionsvertrag der Ampel befließigt sich des kreativen Budgetierens. Umwegfinanzierungen über Nebenhaushalte, Sondervermögen und Schattenhaushalte vermeiden die parlamentarische Kontrolle des Haushalts und die Restriktionen der Schuldenbremse. Wenn in Zukunft beispielsweise die Bahn oder die öffentlich-rechtliche Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sich Milliarden am Finanzmarkt leihen, ist das nicht haushaltswirksam. So können aber wohnungspolitische oder verkehrspolitische Ziele erreicht werden. Kreatives Budgetieren gehört zum täglichen Brot von Regierungen, paradoxerweise insbesondere dann, wenn die Politik dem kreativen Budgetieren durch Haushaltsregeln abgeschworen hat.

Dass Politik und Verwaltung Haushaltstricks beherrschen, ist keine Tugend, die Applaus verdient – auch wenn manche gerade darin kluge Politik erkennen wollen. Das Umgehen von gesetzlich fixierten Regeln wirft grundsätzliche Fragen auf, wie, beispielsweise, wozu eine Regel, wenn diese nichts taugt, oder, warum sollen sich Bürgerinnen und Bürger an Regeln halten (z.B. Steuern bezahlen), wenn ihre gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten stolz sind, Wege gefunden zu haben, um demokratisch zustande gekommene Gesetze zu vermeiden.

Haushaltspolitik ist keine Privatangelegenheit des Finanzministers. Beim Haushalt handelt es sich nicht um das Geld „der Regierung“, das diese gnädig an Untertanen verteilt, sondern um das Geld der Steuerzahlenden, also um einen Eingriff in private Vermögen durch den Staat, für den es gute Gründe geben muss. Um diese Eingriffe für die Steuerzahlenden nachvollziehbar zu machen, gelten Grundsätze des Budgetie-



Prof. i. R. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft.

rens, die aber in der öffentlichen Debatte bemerkenswerterweise keine Rolle spielen. Wer gegen Regeln verstößt, möchte sich auch nicht an ihnen messen lassen.

Haushaltsgrundsätze können zwar im Einzelnen etwas modifiziert werden. Sie stellen aber in dankenswerter Klarheit eine Messlatte zur Verfügung, die die neue Regierung (wie auch schon Vorgängerregierungen) verfehlt. Haushalte haben vollständig zu sein, also sämtliche Ausgaben und Einnahmen und weitere zukünftige Verpflichtungen zu enthalten. Sie sollen auch durch Klarheit, Wahrheit und Einheit (*ein* Haushaltsplan) nachvollziehbar bleiben. Ein Ort für den Haushalt, klar formuliert, ohne falsche Angaben sind die Voraussetzungen für eine effiziente parlamentarische Kontrolle der Haushalte. Willkürliche Ausgaben sind nicht erlaubt. In der Regel legitimieren Nachtragshaushalte Abweichungen vom Haushaltsgesetz. Gefordert ist auch Genauigkeit, also nicht die Flucht in für den Gesetzgeber günstigere, aber realitätsfremde Annahmen. Adressat der Haushaltsgrundsätze ist die Öffentlichkeit, was ein zusätzliches Argument für die Notwendigkeit von Wahrheit und Klarheit des Haushalts ist. Die öffentliche Rechenschaftslegung schließt Tricksereien nicht nur aus politischen, sondern auch aus moralischen Gründen aus.

Dennoch beschert uns der Koalitionsvertrag ein Houdini-Budget, wie die britische Wochenschrift „The Economist“ titelte. Warum mussten sich die Koalitionäre nach ihrer Meinung wie einst Houdini von den Fesseln (in diesem Falle der Budgetregeln) befreien? Es geht unter anderem um neue Ausgabendimensionen für die Klimapolitik, die Digitalisierung und die Überwindung der Corona-Krise. Die deutsche Budgetpolitik blieb sich treu. Statt umzuverteilen, einzusparen oder neue Einnahmen zu kreieren (Steuern zu erhöhen) baut sie inkremental auf dem Ausgabenbestand auf und vermeidet, trotz Reformrhetorik, in Besitzstände einzugreifen und politische Konflikte zu provozieren. Das probate Mittel für eine solche Politik war schon immer eine höhere Staatsverschuldung, diesmal trotz Schuldenbremse. Es wird so getan, als heilige der Zweck die Mittel. Statt offensiv das Problem der Neuverschuldung und höherer Steuern anzusprechen, wurden 2021 im Bundeshaushalt Kreditermächtigungen von 60 Milliarden Euro, die wegen der Corona-Krise vom Bundestag genehmigt worden waren, mit der neuen Regierungsmehrheit (und entgegen der früheren Kritik der FDP an einem solchen Vorgehen) in einen Energie- und Klimafonds umgewidmet.

Das Problem ist sowohl symptomatisch als auch systematisch. Die Schuldenbremse soll eingehalten werden, aber braucht man eine solche? Einer höheren Staatsverschuldung könnte jede Regierung durch Ausgabenkürzungen und/oder Einnahmenerhöhungen, ganz ohne Schuldenbremse, entgegentreten. Es versteht sich von selbst, dass Regierungen damit gegenüber Bürgerinnen und Bürgern haushaltspolitische Verantwortung übernehmen müssten, die sie aber de facto scheuen. Der Ausweg ist der „neutrale“ Zwang einer (Grund-)gesetzänderung, die die Politik zu Wohlverhalten zwingt. Die Institutionalisierung von Fiskalregeln dokumentiert den Verlust des Vertrauens der politischen Elite in die Fähigkeit demokratischer Institutionen, wichtige Probleme eines Landes zu lösen. Politik versagt und sucht einen „deus ex machina“, dem die haushaltspolitische Verantwortung zugeschoben werden kann.

Durch die Institutionalisierung „neutraler“ Entscheidungsregeln wird eine Paradoxie erzeugt: Was die Politik bei der Entscheidungsfindung entlasten soll, belastet sie gegenüber den Wählerinnen und Wählern. Diese haben mit Unterstützung der Parteien erfolgreich gelernt, dass bei gesellschaftlichen Problemen Responsivität und Transparenz von den Entscheidungsträgern eingefordert werden kann. In den Augen der Wählerinnen und Wähler gibt es den neutralen Sachzwang als Argument gegen ihre Interessen nicht, und übrigens eigentlich auch nicht in den Augen der Politikerinnen und Politiker. Denn wie sonst ist zu erklären, dass diese bei der Aktivierung der mühsam im breiten Parteienkonsens gefundenen Regeln für politisch neutrales Entscheiden diesen Regeln häufig selbst kritisch gegenüber stehen, die Regeln breit interpretieren möchten oder so tun, als sei die Politik bei der Verabschiedung dieser Regeln nicht beteiligt gewesen.

In Parteiendemokratien sind Strategien der Delegation von Verantwortung auf Regeln und Verfahren, sind Strategien des „blaming“ und „shaming“ letztendlich nur Umwege und Instrumente des Wettbewerbs um Wählerstimmen. Das muss man nicht bedauern. Politiker werden gewählt, um Verantwortung zu übernehmen. Der Gedanke, dass dieses Übernehmen von Verantwortung darin besteht, auf andere Personen oder juristische bzw. ökonomische Notwendigkeiten zu verweisen, ist nicht sonderlich sympathisch. Eben so wenig ist dies die Flucht aus der Verantwortung für das Budget durch die Suche nach „übergeordneten“ Vorgaben, deren Legitimation die politisch Entscheidenden nach Opportunität beurteilen. Schließlich geht es bei der Fiskalpolitik in Deutschland wie in Europa immer nur um die zwei gleichen einfachen Fragen: Wie hoch sollen die Einnahmen sein, und wie hoch sind die Ausgaben. Die Erkenntnis, dass Einnahmen und Ausgaben zusammenhängen, ist keineswegs überraschend. Aaron Wildavsky (1988) hat vor mehr als dreißig Jahren den offensichtlichen Zusammenhang von Budgetieren und Regieren mit folgender entwaffnender Fragestellung hergestellt: „If You Can't Budget, How Can You Govern?“ Bis heute fehlt es – gerade der Fiskalpolitik – an Transparenz, einem langen Atem, Prinzipien- und Programmtreue und an dem Bemühen um Gestaltung, statt des ad hoc-Reagierens und des geschmeidigen Regierens.

Der hessische Staatsgerichtshof urteilte im Oktober 2021, dass das hessische Gesetz über das Corona-Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ mit der Landesverfassung nicht vereinbar sei. Umfang und Dauer des Sondervermögens sprengen die Grenzen, die von der Corona-Krise neu gezogen wurden. Für den Bund gilt Ähnliches. Ein Nebenhaushalt hat das Licht der Welt erblickt, der der Regierung erlaubt, weiterhin zu behaupten, die Schuldenbremse würde eingehalten. Das Versprechen des Finanzministers Christian Lindner, alle Ausgaben des Klima- und Energiefonds mit den Pandemiefolgen abzugleichen, spiegelt mehr das schlechte Gewissen der FDP als eine reale Perspektive wider. Die Schuldenbremse ist durch das Zweidrittelmehrheits-erfordernis in Bundestag und Bundesrat zur Änderung des Grundgesetzes fest verankert. Man kann nicht so tun, als ob die 60 Milliarden vorhandenes Geld wären, das nur umgewidmet wird. Tatsächlich sind dies 60 Milliarden neue Schulden. Die eigentlich notwendige Debatte über die Kosten des Aufbruchs, den die neue Koalition vorhat, fällt aber dank kreativem Budgetieren aus.