

# Finanzpolitische Zeitenwende oder Rolle rückwärts?

Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts

*Stefan Immerfall*

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Klima- und Transformationsfonds ist ein schönes Beispiel gemäß der Systemtheorie á la Niklas Luhmann. Das Gericht entschied nur nach dem Code „Recht oder Unrecht“ ohne sich um Wirkungen auf andere Systeme zu kümmern. Die Entscheidung entzog dem Bundeshaushalt mit einem Schlag nicht nur 60 Milliarden, sondern stellte diverse Sondervermögen des Bundes, aber auch der Länder ins Feuer. Der Hinweis, dass es das BVerfG im März 2021 selbst war, welches die Regierung zu mehr Klimaschutz ver-gatterte, hilft deswegen nicht weiter. Verwundern muss aber, wie unisono das Urteil als „Klarstellung“ und „Präzisierung“ der Schuldenbremse“ gelobt wurde. Dem ist aus finanzsoziologischer Sicht zu widersprechen. Die Vorstellung, politische Konflikte ließen sich juristisch lösen, ist zwar in Deutschland weit verbreitet, führt aber in die Irre.

Nun wurde auch und gerade in dieser Zeitschrift (namentlich von Roland Sturm) auf die finanzpolitische Problematik von Neben- und Schattenhaushalte hingewiesen. Hier soll auch die Schuldenbremse als solche nicht diskutiert werden. Kritisiert werden muss aber die generelle Neigung, politische Entscheidungen als Gebote des Rechts der politischen Auseinandersetzung zu entziehen. Politische Entscheidungen sollten in der politischen Arena und nicht vor Gericht entschieden werden. Die Auslagerung politischer Konflikte auf andere, namentlich das rechtliche Subsysteme ist (a) aus demokratischer Sicht begründungspflichtig, (b) führt regelmäßig zu schwerwiegenden Folgeproblemen und (c) stellte eine deutsche Sonderrolle dar, die im europäischen Staatenverbund kontraproduktiv wirkt.



**Prof. Dr. Stefan Immerfall**

Professor für Soziologie an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd

(a) Generell ist die Übertragung politische Entscheidungen auf unabhängige, der demokratischen Willensbildung entzogenen Institutionen in demokratischen Gesellschaften begründungspflichtig. Beispielsweise gab es gute Gründe nach der hartnäckigen Inflation der 1970er Jahre die Unabhängigkeit von Zentralbanken zu stärken. Aber diese Unabhängigkeit kann sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. So ist die amerikanische Fed den gewählten Volksvertretern sehr viel stärker rechenschaftspflichtig als es die europäische Zentralbank ist. Ironischerweise hat gerade diese Unabhängigkeit nach dem Modell der Bundesbank zu Befürchtungen geführt, die EZB könne den Zusammenhalt der Eurozone, mithin die Schuldentragfähigkeit einiger Mitgliedsländer, stärker gewichten als ihre vertragliche Kernaufgabe, für Preisstabilität zu sorgen. Dies veranschaulicht, dass es für komplexe, noch dazu in der Zukunft sich entfaltende Probleme immer nur Lösungen auf Zeit gibt. Sie gehorchen keinem in Recht gegossenen Regeln mit Letztgültigkeitsanspruch.

(b) Der Wunsch komplexe Verschränkungen, mittels eines gesetzlichen Fiats aufzulösen, löst regelmäßig mehr Folgeprobleme aus als es zu lösen verspricht. Dies hat man schon bei der Föderalismusreform 2006 gesehen. Ihre Befürworter hatten in Bildungspolitik eine scheinbar glasklare Logik auf ihrer Seite: Das eingeführte Kooperationsverbot führe zu einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Die jeweilige Verantwortung wäre nun eindeutig zugeschrieben, was den Wettbewerb zwischen den Bundesländern fördern werde. Baden-Württembergs Ministerpräsident Kretschmann fragte denn auch nach der Notwendigkeit des Bundesbildungsministeriums, denn „in Baden-Württemberg gibt es ja auch kein Außenministerium“ (rnd Interview vom 29.06.2021). Wie sich indes rasch zeigte, waren die Bundesländer gar nicht in der Lage, die marode Bildungsinfrastruktur zu sanieren, die Schulen zu digitalisieren oder Stützungsprogramme gegen die in der Pandemie entstandenen Lern- und Entwicklungsdefizite selbständig zu finanzieren. So musste 2019 eine weitere Grundgesetzänderung her, welche das Kooperationsverbot wieder aufweichte.

(c) Deutschland ist bekanntlich in einen europäischen Staatenverbund eingebunden. Übersehen wird aber häufig, dass die deutsche Fixierung auf rechtliche Vereinbarungen auch einen europapolitischen Aspekt hat. Die übergroße Mehrzahl der EU-Mitglieder teilt Deutschlands Haltung nicht. Die Geschichte der Maastricht-Kriterien liefert ein beredtes Beispiel. Dies mag man beklagen oder nicht; statt andere Länder zu schulmeistern sollte Deutschland sich seiner Sonderrolle stärker bewusst sein, um seine Verhandlungsposition nicht unnötig zu schwächen. Das Beharren, mit einem immer komplizierteren Regelgebäude die dem europäischen Integrationsprozess innewohnende Logik des Zwangs zur partiellen Schuldenvergemeinschaftung (Immerfall 2023) begegnen zu wollen, führt nur zu unnötigen Rückzuggefechten und verhindert eine proaktive Position Deutschlands (so auch schon Becker & Fuest 2017).

Mit diesen Anmerkungen soll der Umgang der Ampel mit dem Corona-Sondervermögen nicht gerechtfertigt werden. Hilfreich war das Urteil aus Karlsruhe aber auch nicht. Indem es die Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit der strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterwarf (BVerfG, Abschnitte 155 und 167), leistet es einem kameralistischen Verständnis öffentlicher Ausgabenpolitik Vorschub. Stra-

teigische Finanzierungsmaßnahmen machen aber vor 31.12. nicht halt. Ein Infrastrukturfonds, wie sie die Schweiz für ihre Bahn kennt, ist nach dem Urteil nur mit einer erneuten Grundgesetzänderung (wie beim Bundeswehrsondervermögen) möglich.

Statt solcher Grundgesetzänderungen oder nach Notlagen gemäß Artikel 115 des Grundgesetzes, die eine Aussetzung der Schuldenbremse gestatten, zu suchen, sollten Haushaltsentscheidungen durch eine Neufassung der Schuldenbremse wieder in die Hände der Politik zurückzugeben werden. Dabei könnten beispielsweise bei bestimmten Kreditaufnahmen die Mehrheitsregeln verschärft werden. Es ist keineswegs ausgeschlossen, die Union hierfür zu gewinnen, ist ihr - verständlicher - Jubel nach dem „Sieg“ vor dem Verfassungsgericht bereits einer neuen Nachdenklichkeit gewichen.

Die Selbstbindung der Politik, die mit der Schuldenbremse beabsichtigt war, wird dem eminent politischen Charakter fiskalpolitischer Grundsätze nicht gerecht. Haushaltsentscheidungen sind Sache der Politik und ihre Kontrolle erfolgt durch eine kritische Öffentlichkeit und an der Wahlurne.

## Literatur

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231

[[https://www.bverfg.de/e/fs20231115\\_2bvf000122.html](https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bvf000122.html)]

Becker, J. & C. Fuest, (2017), Der Odysseus-Komplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise. München: Hanser.

Immerfall, S. (2023), Resilient und überstabil. Zur Krisenfestigkeit der Europäischen Union.

Berliner Journal für Soziologie 33(1-2), 163-181.

<https://doi.org/10.1007/s11609-022-00486-6>