



Schuldenbremse: saudoof.

Bundesverfassungsgerichtsurteil: doof.

**Ampel-Konsequenzen für den Haushalt 2024: unverantwortlich,
findet Susanne Uhl***

In: *express* 12/2023

Bis zur Verkündung des Ampel-Haushaltskompromisses am 13. Dezember 2023 lautete der erste Satz dieses Artikels mit Blick auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil: Es hätte schlimmer kommen können. Warum? Weil das Gericht aus der finanzpolitisch idiotischen Schuldenbremse nicht das Restriktivste herausgeholt hat, was das Grundgesetz seit 2009 hergibt. Und im Übrigen auch nichts, was die anschließende Aufgeregtheit im politischen Raum rechtfertigt, die mit Haushaltssperren, Sondersendungen und dramatischen Appellen eine Situation heraufbeschworen hat, die es in dieser Dramatik nicht gibt.

Und doch übernimmt das seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil stilisierte Haushaltsdrama nun eine für die Ampel wertvolle Funktion: Der gerade verkündete Haushaltskompromiss für das kommende Jahr 2024 lässt in seiner Kleinteiligkeit manche hinter vorgehaltener Hand eher aufatmen. Mich nicht.

Denn das, was die drei Verhandler – Scholz, Habeck und Lindner – vorgelegt haben, hat mit Blick auf verschärften Arbeitsdruck, zusammengekürzte Weiterbildungsfinanzierung, infragestehender Kindergrundsicherung oder gestrichenem Klimageld nicht nur eine unsoziale Schlagseite. Die Ampel-Chefs erklären auch mal eben die Auswirkungen der exogenen ökonomischen Schocks infolge der Corona-Pandemie und der Energiekrise aufgrund des russischen Angriffskrieges für beendet. Warum das ein Problem ist, auch davon handelt dieser Beitrag.

Denn wo steht im Bundesverfassungsgerichtsurteil, dass es keine Gas- und Strompreisbremse für die Bürger:innen im kommenden Jahr mehr geben darf? Kein Klimageld? Kein angemessenes Strompreispaket für die Industrie? Keinen Wirtschaftsstabilisierungsfonds? Wo steht, dass erst am Sozialstaat herumgespart werden muss, bevor eine Kreditaufnahme aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation erlaubt ist? Wo steht das im Urteil? Nirgends.

Da steht, dass Kredite, die gemäß Grundgesetz aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation jenseits der Schuldenbremse aufgenommen werden dürfen, nicht zum Zweck der Finanzierung von Regelaufgaben – wie es bspw. der Klimaschutz ist – umgewidmet werden dürfen. Und da steht, dass der sachliche Veranlassungszusammenhang zwischen Notsituation und Überschreitung der Kreditobergrenze jährlich konkret dargestellt, begründet und von einer Parlamentsmehrheit beschlossen werden muss.

Das ist ärgerlich, aber eine Konsequenz der mit Zweidrittelmehrheit beschlossenen Schuldenbremse im Grundgesetz. Ohne Not wurde damals mit einer bis dahin als »goldene Regel« bekannten grundgesetzlichen Vorgabe gebrochen, die da lautete, dass Investitionen über Kredite finanziert werden dürfen. Die damalige Regel hatte Logik. Investitionen in Schienen, Schulen, Krankenhäuser, Energiewende, Industrieumbau und vieles mehr schaffen Werte, von denen auch nachfolgende Generationen noch etwas haben. Der künftige Schuldendienst dafür

ist daher auch angemessen. Mit der Schuldenbremse im Grundgesetz dürfen Investitionen nun aber grundsätzlich nicht mehr kreditfinanziert werden. Ein großer Unfug.

Kredite sind im Bund über die sogenannte Strukturkomponente seit 2009 nur noch maximal in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erlaubt, die Länder dürfen strukturell gar nichts kreditfinanzieren (also 0,0 Prozent). Über eine Konjunkturkomponente sollen darüber hinaus die Verschuldungsmöglichkeiten symmetrisch je nach Konjunkturlage vergrößert oder beschränkt werden können. Ihr liegt aber ein Berechnungsmodell zugrunde, das prozyklisch wirkt, also einen wirtschaftlichen Abschwung – gegen den das Instrument wirken soll – eher verstärkt. Das haben Gewerkschaften von Anfang an kritisiert.

Und dann gibt es im Grundgesetz noch die Ausnahmeklausel, die eine Überschreitung der zulässigen Verschuldung im Falle von Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen mit Kanzlermehrheit ermöglicht. Und genau hierzu hat sich das Bundesverfassungsgericht geäußert.

Das Gericht hat formuliert, dass es die Pandemie sehr wohl als außerordentliche Notsituation ansieht. Entsprechend dürfen jenseits der Anrechenbarkeit auf die Schuldenbremse Kredite aufgenommen werden: zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und – wichtig! – zur Nachsorge der festgestellten Krise.

Die Kriterien, die das Gericht dafür aufstellt, lassen darauf schließen, dass auch die Bekämpfung der wirtschaftlichen Energiekrise infolge des russischen Angriffskrieges als außergewöhnliche Notsituation festgestellt werden kann. Denn eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund exogener Schocks erlaubt aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung derselben. Mir ist kein:e ernstzunehmende Volkswirtschaftler:in bekannt, die oder der hier keinen exogenen Schock attestieren würde.

Das heißt erstens, dass es keinen Anlass gibt, Maßnahmen wie im Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) oder auch einzelne Maßnahmen im Klima- und Transformationsfonds (KTF) infrage zu stellen. Der WSF wurde im März 2020 gesetzlich geregelt, um die Instrumente zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Corona-Pandemie und seit November 2022 der Folgen der Energiekrise zu finanzieren.

Soll heißen: Es gibt aus dem Urteil heraus keinen Grund, die Energiepreisbremsen für die Bürger:innen oder Teile des Strompreispaketes für die energieintensiven Unternehmen zu streichen. Das gilt auch für die branchenübergreifenden Stabilisierungsmaßnahmen für die Unternehmen. Sie alle können als Maßnahmen zur Nachsorge der exogenen Schocks argumentativ begründet werden und wären damit verfassungskonform.

Einen solchen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hat das Parlament laut Gericht: Das betrifft die Diagnose der Art und des Ausmaßes der Notsituation genauso wie die Ausgestaltung der Gegenmaßnahmen und die Höhe der nötigen Kreditemächtigungen (Rn. 134 ff.).¹ Dem Gericht obliege dann im Falle einer Klage nur die Prüfung, ob die Beurteilung des Parlaments auch vor dem Hintergrund der Auffassungen in VWL und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar ist. Dabei ginge es dann aber weder um die Bewertung einer einzelnen Maßnahme noch um die Bewertung, ob das Maßnahmenpaket unmittelbare und mittelbare Krisenfolgen bekämpfen soll. Das bleibt der politischen Bewertung durch die Parlamentsmehrheit vorbehalten. Das hatten sich die Kläger anders vorgestellt.

Zweitens: die in Rede stehenden 60 Milliarden Euro – das ist die Summe, die aus der »Notlagenkreditemächtigung« dem KTF übereignet wurden – sind nicht plötzlich in Luft aufgegangen. Das Geld darf für die Krisennachsorge nur nicht in einem Batzen überjährig reserviert/aufgenommen werden. Das Gericht verlangt, dass der sachliche Veranlassungszusammenhang zwischen Notsituation und Überschreitung der Kreditobergrenze jährlich konkret dargestellt, begründet und von einer Parlamentsmehrheit beschlossen werden muss.

Das Argument des Gerichts für dieses Verfahren ist im Übrigen ein demokratisches: Denn die Maßnahmen sollen von verschiedenen Parlamentsmehrheiten auch anders beurteilt und

¹ Alle zitierten Randnummern im Text beziehen sich auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 1-231, https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bv000122.html [12.12.2023]

entsprechend anders beschlossen werden können. Das war auch eines der gewerkschaftlichen Argumente gegen die Schuldenbremse, denn sie macht demokratische Politikänderungen durch den Konsolidierungsdruck und die Fesseln der Schuldenbremse enorm viel schwerer.

Müßig zu sagen, dass die Regierungsfractionen der Ampel die nötige Parlamentsmehrheit für die neuerliche Begründung der Fortdauer oder Nachsorge der Krisen haben. Dass sie diese Parlamentsmehrheit für das Haushaltsjahr 2024 nicht offensiv nutzen, ist aber nicht nur für 2024 ein Problem, sondern auch für alle folgenden Haushalte. Denn wenn eine Krise erst einmal nicht mehr konstatiert und damit ihre Folgen für beendet erklärt sind, werden künftige Haushalte dies mit Blick auf Corona und die Energiekrise verfassungsfest kaum mehr ändern können.

Lediglich für die »Naturkatastrophe Ahrtal« könnte das anders sein oder – das hat die Ampel offengelassen – mit Blick auf den Ukrainekrieg. Für eine mögliche Notlageerklärung soll dann jeweils die CDU mit ins Boot geholt werden, obwohl die Ampel allein die nötige »Kanzlermehrheit« hätte. Die CDU wird das aber kaum ohne politische Zugeständnisse mitmachen. Wie unsozial diese aussehen könnten, wurde in den vergangenen Wochen mehr als deutlich.

Drittens: Aus dem Urteil sind keine zusätzlichen Einsparnotwendigkeiten im Haushalt abzuleiten, wie sie von fast allen Seiten als unumgänglich dargestellt werden. Das Gericht sagt explizit, dass der Gesetzgeber nicht »von Verfassung wegen zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten« ist (Rn. 146). Es sei »allein Sache des Parlaments, entsprechende (politische) Grundentscheidungen zu treffen und hierbei alternativ bestehende Finanzierungsmöglichkeiten wie Steuererhöhungen [...] einzubeziehen.« Es gebe in Notsituationen keine »Subsidiarität der Kreditaufnahme«. Kurz gesagt: Der Staat muss sich nicht zuerst kaputtsparen, bevor er Krisenkredite aufnehmen darf.

Wer also Aufgaben des Sozialstaates infrage stellt – wie beispielsweise Bürgergeld erhöhungen, die Kindergrundsicherung oder das Klimageld –, um Maßnahmen zu finanzieren, die der Krisennachsorge dienen und damit kreditfinanziert werden könnten, tut dies politisch leichtfertig oder aus ideologischer Verbohrtheit, aber ohne Bezug zum Urteil.

Und das Gericht weist noch auf einen anderen Umstand hin, der mit einer schlichten Parlamentsmehrheit umzusetzen wäre: Steuererhöhungen auf Kapitalerträge, Finanztransaktionen, Vermögen, Erbschaften etc. sind kein Teufelszeug, sondern existierende Möglichkeiten. Auch hier gilt also wieder: Wo ist das Problem, wenn es nicht FDP heißt?

Was nun aber tun mit den so unbedingt nötigen zusätzlichen Ausgaben für den Klimaschutz, die aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts nicht mit einer außergewöhnlichen Notsituation zu begründen sind? Diese Investitionen unterliegen der Schuldenbremse und hier zeigt sich wieder einmal, wie zukunftsblöd das Instrument ist. Es muss dringend geändert werden. Leider geht das nur mit einer Zweidrittelmehrheit, das heißt es ginge lediglich mit der CDU/CSU-Fraktion.

Deren Einlassungen schließen – abgesehen von einigen verständigeren CDU-Ministerpräsidenten – so viel fiskalpolitische Klugheit aber derzeit aus. Und wenn es je auf der Tagesordnung der CDU/CSU stehen sollte, wäre es wahrscheinlich politisch irrsinnig »teuer« für den Sozialstaat, wie alle Vorschläge, die zu ihrer Umsetzung auf eine Zweidrittelmehrheit und damit auf die CDU angewiesen sind.

Also muss die Ampel gucken, was trotz Schuldenbremse im Grundgesetz geht. Und da ginge – trotz des Bundesverfassungsurteils – etwas. Was und vor allem wie es geht, haben auch Amtsträger der CDU vorgemacht: Stefan Mappus, ehemaliger CDU-Ministerpräsident Baden-Württembergs, hat die Mehrheitsanteile an der EnBW trotz bereits existierendem Konsolidierungsdruck aus der Schuldenbremse gekauft, ein Hamburger CDU-Wirtschaftssenator, Gunnar Uldall, eine Reederei. Die Aufzählung ließe sich fortsetzen. Wie das? Das sind sogenannte finanzielle Transaktionen, die nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden.²

² Siehe auch Bundesfinanzministerium 2022: Kompendium zur Schuldenregel des Bundes, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.html [12.12.2023]

Finanzielle Transaktionen sind Vorgänge, die das Finanzvermögen des Staates nicht verändern. Das bedeutet, dass beispielsweise Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen oder Darlehensrückflüsse nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden dürfen. Damit soll sichergestellt werden, dass Privatisierungseinnahmen, also umgangssprachlich »das Verschern von Tafelsilber« nicht dafür genutzt werden können, die Kreditgrenzen der Schuldenbremse einzuhalten, soll heißen einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen zu können.

Spiegelbildlich bedeutet das, dass auch der Kauf von Beteiligungen oder die Vergabe von Darlehen nicht auf die Schuldenbremse anzurechnen sind, da diese gleichzeitig mit einem Aufbau von Forderungen verbunden sind. Das heißt, dass der Staat unabhängig von der Schuldenbremse und ganz verfassungskonform Beteiligungen erwerben, Darlehen an Länder, Kommunen, Sondervermögen, Sozialversicherungsträger etc. oder an öffentliche oder private Unternehmen und Einrichtungen vergeben darf, ohne dass dies relevant wäre für die Schuldenbremse. Ganz verfassungskonform.

Das heißt im Klartext: Der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist es egal, was sich der Staat kauft oder in was sich der Staat einkauft oder wem er etwas leiht, denn es gibt einen Gegenwert. Aus diesem Befund sollte sich mit Blick auf Klima und Transformation doch ganz unaufgeregt etwas machen lassen.

**Susanne Uhl leitet das Hauptstadtbüro der NGG und war 2008/2009 beim DGB für die Kampagne gegen die Schuldenbremse zuständig.*

*express im Netz und Bezug unter: www.express-afp.info
Email: express-afp@online.de*

express / AFP e.V., Niddastraße 64, VH, 4. OG, 60329 Frankfurt a.M.

Bankverbindung für Spenden und Zahlungen:
AFP, Sparda-Bank Hessen eG, IBAN: DE28 5009 0500 0003 9500 37, BIC: GENODEF1S12