

Heribert Prantl

Die Bremse bremst die Länder aus

Was soll man von dem Alkoholiker halten, der sich eine Pulle auf den Tisch stellt und vor dem ersten Schluck schwört, es sei sein letzter? Und was von dem notorischen Heiratsschwindler, der beteuert, diesmal sei alles anders, diesmal sei es ihm wirklich völlig ernst? Was sind solche Schwüre wert, und wer soll sie glauben? Die Beflissenheit, mit der Politiker aller Parteien zugleich mit den Konjunkturpaketen und der gigantischen Neubelastung des Haushalts eine „Schuldenbremse“, gar ein „Schuldenverbot“ ins Grundgesetz schreiben wollen, hat etwas Schwindlerisches an sich: Im Zustand maximaler Verschuldung gelobt man maximale Entschuldung.

Diese Rufe sind ein Ausdruck des Unbehagens angesichts der gewaltigen Milliardensummen, die jetzt in Banken- und Konjunkturpakete gefüllt werden. Natürlich sind diese Milliardenbeträge Mittel der Notwehr gegen die Finanzkrise; sie sollen Nothilfe sein für eine taumelnde Wirtschaft. Aber womöglich handelt es sich ja um einen Notwehrexzess – niemand weiß es. Die geheimen Ängste, dass es so sein könnte, führen zu einem verfassungsrechtlichen Schwur, dessen Ernsthaftigkeit jetzt nicht bewiesen werden muss: Keiner weiß, wie lang die Krise dauert. Keiner weiß, wie viele Pakete gestemmt werden müssen. Keiner weiß, wann die Schuldenbremse betätigt werden könnte. Jeder weiß aber: Jetzt nicht. Das macht das Bremserei-Gerede so wohlfeil.

Es scheint vergessen zu sein, dass es im Grundgesetz schon eine Schuldenbremse gibt – Artikel 115: Bund und Länder dürfen nicht mehr Kredite aufnehmen, als sie neu investieren; anders nur dann, wenn eine „Störung des ge-

samtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ vorliegt. Die Möglichkeit, einen überschuldeten Haushalt juristisch effektiv anzugreifen, ist aber bescheiden. Erstens kommt das Verfassungsgericht regelmäßig zu spät, nämlich dann, wenn die fraglichen Haushalte schon abgewickelt sind. Zweitens sind die höchsten Richter nicht die besseren Wirtschaftspropheten. Es ist und bleibt eine politische Entscheidung, ob eine wirtschaftliche Ausnahme vorliegt. Der bisherige Artikel 115 steht auf der Hitliste der am meisten gedehnten und gebrochenen Verfassungsvorschriften weit oben. Eine Neuformulierung und Verschärfung wird daran nicht viel ändern. Es ist nun einmal so, dass, wie der Göttinger Staatsrechtler Werner Heun in dem von Horst Dreier herausgegebenen Grundgesetzkommentar schreibt, „die Verschuldung politischer Gemeinwesen eine ebenso universale wie zeitlose Erscheinung“ ist.

Das Grundgesetz als Durchführungsverordnung

Die neuen Verfassungsartikel, mit denen die Schuldenbremse konstruiert wird, heißen 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115 und 143 d. Sie sind lang und weit-schweifig, unübersichtlich, verwickelt, detailversessen. Sie lesen sich nicht mehr wie Grundregeln, sondern wie deren Ausführungsbestimmungen. Die frühere FDP-Justizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger spricht deshalb zu Recht von einem „unangemessenen Umgang“ mit der Verfassung. Denn die Aufgaben des Gesetzgebers und der Verwaltung werden von den geplanten Regelungen schon auf

der Verfassungsebene vorweggenommen.

Diese Unangemessenheit ist nicht neu. Sie begann schon 1992 mit dem neuen Europa-Artikel 23 – er ist zehnmal so lang wie der alte. Der neue Artikel 13, mit dem 1998 die Verletzlichkeit der Wohnung durch den großen Lauschangriff beschlossen wurde, ist viermal so lang wie sein Vorgänger. Der neue Artikel 16a schließlich, der 1993 das Asylgrundrecht eingeschränkt hat, ist vierzigmal so lang wie der alte Artikel 16 Absatz 2. Diese neuen Artikel liegen in der ansonsten kurz und bündig formulierten deutschen Verfassung wie grammatische Monster. Sie sind qualliger Ausdruck dessen, dass die Parteien ihren Erfolg bei Grundgesetzänderungen daran messen, wie viele Details sie in die neuen Formulierungen hineinpressen können.

Dies zu beklagen, ist keine Frage bloß der Ästhetik. Der Staatsrechtler und damalige Bundesverfassungsrichter Dieter Grimm hat schon vor zehn Jahren festgestellt, dass die ausschweifenden Grundgesetzänderungen einen Verstoß gegen demokratische Spielregeln darstellen: Wer in das Grundgesetz Dinge schreibt, die eigentlich in einfache Gesetze oder nur in ihre Durchführungsverordnungen gehören, der macht neuen politischen Mehrheiten das Leben schwer; diese müssen nämlich dann, wenn sie politisch etwas ändern wollen, die Verfassung ändern. Je mehr also durch die Verfassung festgeschrieben wird, umso schmaler ist der Raum für neue Mehrheitsentscheidungen.

Die neuen Verfassungsartikel verhandeln das Grundgesetz mit geschwätzigen Formulierungen, werden aber an der Verschuldung des Bundes nichts Grundlegendes ändern. Die Leidtragenden sind dagegen die Bundesländer. Der Bund hält es mit der Bremse nämlich recht locker, die neuen Regeln lassen ihm viele Spielräume – welche die Länder nicht haben sollen. Die sogenannte Schuldenbrem-

se erlaubt es dem Bund, bis zu 50 Mrd. Euro Schulden im Jahr zu machen, ohne dass er sich auf eine besondere Not-situation berufen müsste. Anders ist es bei den Bundesländern. Ihnen soll das Schuldenmachen weitgehend verboten werden. Die Bremse ist ein Instrument, das beim Bund kaum greift, mit dem allerdings die Bundesländer finanziell ausgebremst werden. Das ist das verfassungspolitisch Gefährliche an den neuen Artikeln. Der Landtag in Schleswig-Holstein hat deshalb bereits beschlossen, eine Klage beim Bundesverfassungsgericht vorzubereiten: Es sei „bei aller Anerkennung der Notwendigkeit neuer Schuldenregelungen“ nicht akzeptabel, „das Budgetrecht der Landesparlamente durch eine Schuldenregelung des Bundes zu beschneiden“ – so sagt es Martin Kayenburg (CDU), der Landtagspräsident in Kiel. Man will nicht akzeptieren, dass die Landtage künftig finanziell nichts mehr zu sagen haben. Man hätte, so Kayenburg, den Ländern und ihren Parlamenten zugleich mit den Schuldenregelungen mehr Steuerautonomie einräumen müssen. Weil das nicht der Fall ist, haben die Länder und ihre Parlamente künftig kaum noch eigene Möglichkeiten, ihre Haushalte zu gestalten.

Finanzielle Kastration der Landtage

Wie aber kommt es, dass die Landesregierungen, denn deren Vertreter sitzen im Bundesrat, dennoch der Föderalismusreform/Teil II, deren Kern die Aufnahme der Schuldenbremse ins Grundgesetz ist, zustimmen wollen – und damit auch der finanziellen Kastration ihrer Landtage? Der Staatsrechtler Hans-Peter Schneider erklärt dies damit, dass die Regierungschefs dann die Landesparlamente noch besser im Griff hätten: „Sie können sich dann den vermeintlichen oder tatsächlichen Begehrlichkeiten ihrer Parlamente noch leichter erwehren.“ Von den Landesregierungen sei daher kein ernsthafter

Widerstand „gegen die Unterwerfung ihrer Länder unter das Schuldenregime des Bundes zu erwarten.“

Letztlich geht es um nichts weniger als um die Zukunft des Föderalismus in Deutschland. Die Zukunft des Föderalismus ist nicht gefährdet, wenn man bei diesem Wort nur an Pfälzer Saumagen, Münchner Weißwürste und Lübecker Marzipan denkt; das ist der kulinarische Föderalismus. Denkt man an Rüttgers, Beck und Seehofer, ist man beim exekutiven Föderalismus. Der ist auch völlig ungefährdet. Wenn man dagegen an die Landtage denkt, nähert man sich dem Kern des deutschen Bund-Länder-Systems – dem parlamentarischen Föderalismus. Der freilich ist nun massiv gefährdet; er wird, um im Bild der Schuldenbremse zu bleiben, ausgebremst.

Den kulinarischen Föderalismus wird es immer geben, weil er den Leuten schmeckt. Den exekutiven Föderalismus wird es auch immer geben, weil er den Landespolitikern viele Bühnen gibt, unter anderem die große Bühne in Berlin. Der parlamentarische Föderalismus aber geht ein: Die Föderalismusreform II mit ihrer Schuldenbremse zieht ihm den Stecker heraus. Die Landtage werden zwar weiterhin existieren, die Bürger werden sie auch weiterhin wählen dürfen – aber die Landtage und Abgeordneten Häuser werden nicht mehr viel zu sagen haben. Die Föderalismusreform II samt Schuldenbremse beseitigt die Reste einer schon bisher sehr eingeschränkten Haushaltsautonomie der Länder. Die „Schuldenbremse“ bedeutet für die Länder exakt das, was der Landtag in Schleswig-Holstein befürchtet: Sie dürfen künftig keine Kredite mehr aufnehmen.

Der Bund kann via Steuergesetzgebung über seine Einnahmen bestimmen. Die Länder können das nicht. Die gesamte Steuergesetzgebung ist, mit Ausnahme der Grundverkehrssteuer, Sache des Bundes. Der Bund also entscheidet im Wesentlichen über die Einnahmen der Länder. Und deren Aus-

gaben sind in hohem Maß gebunden: erstens durch Personalkosten, und zweitens durch die Vorgaben des Bundes für den Vollzug der Bundesgesetze. Wenn den Ländern jetzt auch noch jede Kreditaufnahme verboten wird, dann bleibt von der Haushaltshoheit der Länder kaum mehr etwas übrig. Die Grundregel des Grundgesetzes, wonach „Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig“ sind, ist aufgehoben. Wie viel bleibt noch von Staatlichkeit der Länder, die laut Grundgesetz „unantastbar“ ist?

Pecunia nervus rerum, hieß es bei Cicero: Geld ist der Nerv der Dinge. Die Föderalismusreform zieht den Landtagen diesen Nerv. Das wäre erträglich, wenn die Reform den Ländern mehr Finanzautonomie geben würde, eigene Steuern und Hebesätze. Das ist aber nicht so.

Landtage sind also künftig Einrichtungen, die an einen österlichen Brauch erinnern: Man hängt ausgeblasene, aber schön angemalte Eier an einen Strauch. Der Strauch ist in unserem Fall der deutsche Föderalismus, die ausgeblasenen Eier sind die 16 Landtage der deutschen Bundesländer. Das Fazit der gesamten Föderalismusreform ist daher ziemlich traurig: Im ersten Teil, der Föderalismusreform I, hat sie den Landtagen viele (auch sehr umstrittene) Kompetenzen gegeben. Im zweiten Teil, der Föderalismusreform II, versagt sie ihr die finanziellen Mittel dafür.

