

## Der gefesselte Staat

### Über das demokratietheoretische Verhängnis der Schuldenbremse

#### 1. Einleitung: Die demokratietheoretische Leerstelle einer Debatte

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der Haushaltsführung der Regierungskoalition<sup>1</sup> ist eine kontroverse Diskussion über die im Grundgesetz verankerte sogenannte »Schuldenbremse« ausgebrochen. Der Zweite Senat hat mit seiner Entscheidung den Koalitionären faktisch die politische Geschäftsgrundlage entzogen; waren doch die vor der Wahl getroffenen Festlegungen der SPD – höhere Transfers für Angehörige der Unter- und Mittelschicht –, der Grünen – Investitionen in die Dekarbonisierung der Wirtschaft – und der FDP – keine Steuererhöhungen – im Rahmen der Schuldenbremse immerhin nur durch die Umwidmung von Sondervermögen möglich, die als Kreditermächtigungen in den vergangenen Jahren angehäuft wurden: Sie sollten nun für neue politische Zwecke verwendet werden. Mit dem Wegfall dieser Möglichkeit ist in der Koalition ein Verteilungskampf entbrannt, der schließlich zum Ende der Koalition führte. Auch in der Öffentlichkeit ist der Streit über Sinn, Nutzen und Notwendigkeit der Schuldenbremse wieder aufgenommen worden, die vorher deutlich geringere Aufmerksamkeit auf sich zog.<sup>2</sup>

Die Debatte wird dominiert von *Policy*-Erwägungen, juristischen Diskussionen über die Feinheiten und Folgen des Urteils sowie ökonomischen Fragen der Zweckmäßigkeit und Gefahr öffentlicher Verschuldung. Die *demokratietheoretische Dimension* der Schuldenbremse bleibt – jenseits vager Verweise<sup>3</sup> – jedoch weitgehend unbeleuchtet. Das muss schon deshalb seltsam erscheinen, weil die fiskalische Hoheit des Parlaments schon seit den ersten Tagen der repräsentativen Demokratie als Knotenpunkt politischer Selbstbestimmung gilt und auch Kreditfragen seit Jahrhunderten zum Grundbestand politiktheoretischer Reflexion gehören.<sup>4</sup> Noch seltsamer wird

1 Vgl. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22.

2 Eine bündige Übersicht der Diskussion bietet: Deutschlandfunk 2023.

3 Vgl. Schnellenbach 2021, S. 5; Hüther, Südekum 2019, S. 289; Pletter, Schieritz 2023; Bachmann 2024.

4 Vgl. Huhnholz 2018 a, S. 41-43; Huhnholz 2018 b.

der demokratiethoretische Blindflug aber dadurch, dass das Verfassungsgewichtsurteil zum mittelbaren Anlass von Protesten in außerordentlicher Intensität und Dauer geworden ist<sup>5</sup> und schließlich sogar dazu geführt hat, seit 1982 zum ersten Mal eine Koalition auf Bundesebene vorzeitig zu beenden – die politischen Anfangsfolgen und Probleme demokratischen Regierens unter den Bedingungen der verschärft interpretierten Schuldenbremse also unmittelbar wahrnehmbar sind.

Dieser Beitrag verfolgt das Ziel, diese Leerstelle zu füllen, indem nach der demokratiethoretischen Bedeutung der Schuldenbremse gefragt wird. Die Schuldenbremse, so das Hauptargument im Folgenden, stellt eine außerordentlich scharfe wirtschaftspolitische Parteinahme des Verfassungstextes dar. Die durch indirekte Rechtspflichten und europarechtliche Vorgaben sowieso nur noch teilweise bestehende wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes wurde mit der Einführung der Schuldenbremse einer *expliziten* Revision unterzogen: Mit dem neu in die Verfassung eingeführten Begriff der »Normallage« verpflichtet das Grundgesetz den Gesetzgeber nun auch explizit auf die Prämissen einer spezifischen wirtschaftsliberalen Doktrin. Dies hat vor allem zwei bedeutende demokratiethoretische Konsequenzen: Die partielle ökonomische Parteinahme, die die Schuldenbremse erwirkt, stellt, erstens, die Verfassung als unkontroversen Rahmen des demokratischen Machtkampfs infrage und entzieht, zweitens, dem Gesetzgeber ein gewichtiges Mittel, zu Zwecken des Demokratieverhalts auf die sozialen Grundlagen der politischen Ordnung einzuwirken.

Das Argument soll in folgenden Schritten entwickelt werden: Zunächst werden Anlass, Kontext und Funktionsweise der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse dargestellt (Abschnitt 2) und die politökonomischen Begründungen der Notwendigkeit konstitutioneller Schranken staatlicher Verschuldung rekonstruiert, um deren Schlüssigkeit zu entkräften (Abschnitt 3). Anschließend wird beantwortet, inwieweit das Grundgesetz sich überhaupt bisher wirtschaftspolitisch neutral verhielt und inwiefern die Schuldenbremse eine außerordentlich starke wirtschaftspolitische Parteinahme erwirkt hat (Abschnitt 4). Darauf aufbauend können schließlich – unter Rückgriff auf Argumente Wolfgang Abendroths und Ernst-Wolfgang Böckenfördes – konkrete demokratiethoretische Probleme, die dem demokratischen Verfassungsstaat aus der Schuldenbremse erwachsen, dargelegt werden (Abschnitt 5).

5 Vgl. historisch Strottdrees, Awater-Esper 2024.

## 2. Entstehung und Funktionsweise der Schuldenbremse

Die grundgesetzliche Schuldenbremse kann man, zumindest in ihrer jetzigen Form, als nichtintendierte Nebenfolge der Bemühungen um ein reformiertes Verwaltungs-, Gesetzgebungs- und Finanzverhältnis von Bund und Ländern betrachten. Nachdem die 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I wichtige föderale Finanzfragen ausgespart hatte, setzten Bundestag und Bundesrat eine zweite Kommission ein mit dem abstrakten Auftrag, »Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen« zu erarbeiten, begleitet von einer »offene[n] Themensammlung«, die – neben vielem anderen – auch vage die Möglichkeit der »Einführung von Verschuldungsgrenzen« enthielt.<sup>6</sup> Schnell engten sich die Bemühungen der Kommission allerdings auf die Begrenzung der Kreditaufnahme ein, weil bei vielen weiteren finanzföderalen Problemen keine politische Einigkeit erreichbar schien.<sup>7</sup>

Die Kommission begründete ihren Vorschlag zur Einführung einer verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, der 2009 schließlich unverändert eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat fand, mit der seit den 1970er Jahren angewachsenen Schuldenquote im Gesamtstaat, die die bisherigen Regelungen nicht verhindert hätten, ferner den neuen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts,<sup>8</sup> dem demografischen Wandel, der Globalisierung, der »Generationengerechtigkeit« und der Bewahrung »staatlicher Handlungsmöglichkeiten«.<sup>9</sup> Insbesondere die letzten beiden Gründe dominierten jedoch dann die Plenardiskussion im Bundestag.<sup>10</sup> Das hatte vor allem damit zu tun, dass die mitten in der Arbeit der Kommission einsetzende weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise zu enormen staatlichen Ausgabenprogrammen führte, was die regierende Große Koalition zum Anlass nahm, die Einführung einer Schuldenbremse auch vor diesem Hintergrund zu rechtfertigen.<sup>11</sup> Erst die Finanzkrise verschaffte der Reform die rhetorisch nützliche Dringlichkeit.<sup>12</sup>

6 Bundestag, Drucksache 16/3885 (14.12.2006); vgl. hierzu Klepzig 2014, S. 89 ff.

7 Vgl. Koriath 2008, S. 187; Klepzig 2014, S. 90.

8 Die aber insgesamt deutlich mehr Verschuldungsspielräume ließen als der Kommissionsvorschlag.

9 Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 174, S. 2, 38.

10 Vgl. Bundestag, Stenografischer Bericht der 215. Sitzung der 16. Legislatur, Berlin, Freitag, den 27. März 2009, 16/215.

11 So etwa Antje Tillmann (CDU/CSU), ebd., S. 23367; analog der damalige Finanzminister Steinbrück (SPD), ebd. S. 23376.

12 Vgl. Klepzig 2014, S. 91 f.; Weigel 2021, S. 56; Kastrop et al. 2010, S. 80-83.

Die Verfassungsänderung, die Bundestag und Bundesrat mit dieser Begründung beschlossen haben, beinhaltet im Wesentlichen eine Modifizierung der Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes (GG).<sup>13</sup> Die vorangegangenen Artikelfassungen (die aus dem Jahr 1969 stammten) sahen vor, dass der Bund zur Kreditaufnahme berechtigt ist, wenn eine »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« vorliegt, er Investitionen tätigt oder Sondervermögen einrichtet.<sup>14</sup> Alle drei Erlaubnisse verschafften dem Gesetzgeber einen hohen Ermessensspielraum – der auch genutzt wurde: Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts konnten potenziell fast in jeder Legislatur in irgendeiner Weise ausgemacht werden; zu definieren, was genau Investitionen sind, war im Großen und Ganzen dem Parlament anheimgestellt, und auch die Anzahl und Höhe der Sondervermögen war nicht begrenzt.<sup>15</sup>

Die neuen Fassungen des Verfassungstextes sollten genau diesen großen Ermessensspielraum einschränken: »Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen«, heißt es jetzt in Artikel 109 GG. Dieses Verbot kreditärer Staatsfinanzierung kennt nun bloß noch drei Ausnahmen: (1) eine erlaubte strukturelle Neuverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts, (2) Kreditaufnahme »bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung« und (3) Verschuldung »im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen«.<sup>16</sup>

Damit wurden die Grenzen deutlich enger gefasst als zuvor: Die strukturelle Neuverschuldung erhielt ein definitives, quantitatives Höchstmaß (statt an einen unklaren Investitionsbegriff gebunden zu sein), und die konjunkturelle Kreditaufnahme wurde präziser ökonomisch definiert sowie unmittelbar mit symmetrischen Einsparungen in Zeiten des Aufschwungs verknüpft (statt der definitionsoffenen »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts«). Lediglich die Notlageklausel eröffnete einen potenziell unbegrenzten Spielraum, den die amtierende Bundesregierung seit ihrem Amtsantritt auch nutzte, um mittels Sondervermögen Kreditermächtigungen aus der Corona- und Ukraine Krise zu allgemeinen wirtschaftspolitischen Zwecken über die Legislatur zu strecken. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 hat sich jedoch auch diese Möglichkeit

13 Vgl. Bundestag, Drucksache 16/12410 (24.03.2009).

14 Vgl. Weigel 2021, S. 49-52.

15 Vgl. ebd.; Ryczewski 2011, S. 26-67; Falter 2021, S. 41-47.

16 Spezifiziert in Artikel 115 GG.

erübrigt: Notlagenkredite sind nun mehr oder weniger unmittelbar an das Jahr der Krise gebunden.<sup>17</sup>

### 3. Fiskalische Fesseln für den kurzsichtigen Leviathan?

Begründungen einer konstitutionellen Schuldenbremse jenseits der aktuellen Kontroverse, die demokratietheoretische Fragen zumindest teilweise adressieren, findet man überwiegend in der Tradition ökonomischer Theorien demokratischer Politik. Das vor allem seit den 1970er Jahren bedeutend gewordene *Public-Choice*-Paradigma versucht, politische Prozesse unter prinzipiell denselben Annahmen zu beschreiben wie mikroökonomische Modelle: Politiker und Wähler handeln eigennutzenorientiert und versuchen unter grundsätzlichen Budgetrestriktionen ihre Präferenzen zu verwirklichen.<sup>18</sup>

Einen Meilenstein stellen hier die Arbeiten von James Buchanan dar. In *Democracy in Deficit* argumentierte er, dass nach der keynesianischen Wende in der Wirtschaftspolitik eine implizite, nur durch Konvention wirksame Verfassungsnorm durchbrochen worden sei, wonach nur in bestimmten Ausnahmesituationen die Finanzierung des Staatshaushalts vermittels Krediten gerechtfertigt werden könne.<sup>19</sup> Nun schien es so, als gäbe es im Prinzip keinen Grund, nicht regelmäßig und kräftig nachfrageerhöhend einzugreifen und dafür Schulden aufzunehmen. Zusammen mit der idealistischen Annahme hauptsächlich am Gemeinwohl interessierter, langfristig denkender Politiker bewirkte, so Buchanan, diese keynesianische Wende eine Lage, in der die Risiken nichtnachhaltiger und stetig steigender Schuldenstandsquoten strukturell ausgeblendet wurden.<sup>20</sup> Trotz der Verankerung von Buchanans Motiven »in den politikökonomischen Überforderungsdis-

17 Vgl. zur Vorgeschichte und Interpretierbarkeit dieser finanzverfassungsrechtlichen Festlegungen jetzt Huhnholz 2024, S. 17: »Rigoros drängte das Grundsatzurteil vom November auf Re-Legalisierung der Finanzverfassungswirklichkeit, auf strenge, ja stellenweise überstrenge Bindung haushalterischer Möglichkeiten an den periodisch engen Handlungsrahmen parlamentarischer Haushaltsgesetzgebung, der sich im Urteil in der Paarung von Jährlichkeit und Jährigkeit ausdrückt. Der finanzpolitische Spielraum der Regierung, heißt das vereinfacht, soll sich nach dem Kalender richten und nach dem im steuer- und verschuldungsrechtlich zulässigen Rahmen volkswirtschaftlich plausiblen Volumen eines Haushaltsjahrs. Abgeleitet aus dieser haushaltsgesetzlichen Wiederfixierung im Rhythmus funktionaler Annuität wird überdies eine unbestimmte Norm zur Qualifizierung möglicher Ausnahmen: Je länger kostenträchtige Zu- und Unfälle her sind oder noch hin sind, desto größerer Darlegungsdruck fällt auf den Haushaltsgesetzgeber, extraordinary Finanzierungswege zu begründen. Denn eine allmähliche Anpassung der Politik an die Verhältnisse sei zumutbar, die Behauptung von Sachzwängen und Notfalllagen nach exekutiver Opportunität stattdessen nicht.«

18 Vgl. hierzu insgesamt Dehling, Schubert 2011.

19 Vgl. Buchanan 2000, S. 15.

20 Vgl. ebd. S. 16; Buchanan 1997, S. 119 f.

kursen zum Wohlfahrtskapitalismus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts«<sup>21</sup> antwortet *Democracy in Deficit* in Buchanans Selbstverständnis<sup>22</sup> und in der Rezeption und Fortführung seiner Theorie<sup>23</sup> auf ein strukturelles Problem repräsentativer wohlfahrtsstaatlicher Demokratien: »Buchanans politische Theorie will als Finanztheorie Demokratietheorie sein.«<sup>24</sup>

Überträgt man, so das auf Buchanan zurückgehende Hauptargument, die Rationalitätsannahmen mikroökonomischer Modelle auch auf das politische Geschehen in modernen, repräsentativ verfassten Massendemokratien, so ergibt sich ein »bias towards deficits«,<sup>25</sup> der langfristig zu irrational hohen Schuldenstandsquoten führt. Denn Politiker sind meist nur ein oder zwei Legislaturperioden im Amt und müssen vor allem am Anfang dieser Zeit die ökonomischen Ansprüche der Wählerschaft erfüllen, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. Zu diesem Zweck können sie, so Buchanan, entweder die Ausgaben senken, Steuern erhöhen oder Schulden aufnehmen. Nur im letzten Fall kann die Erwartungserfüllung der Wählerschaft vonstattengehen, scheinbar ohne den Wählern Kosten aufzubürden, da etwaige Zinszahlungen erst in der fernen Zukunft anfallen. Die zukünftigen Steuerzahler haben zwar dann umso höhere Steuern zu entrichten, um die Kredite abzubezahlen – aber da »no effective presence of future-period taxpayers« gewährleistet ist und bis dahin die entsprechenden Politiker gar nicht mehr im Amt sind, so Buchanans Analyse, werden diese Kosten ignoriert.<sup>26</sup> Kredite schaffen also eine zeitliche Asymmetrie von Kosten und Nutzen: Sie ermöglichen die Erfüllung von gegenwärtigen Wahlversprechen, wobei der Preis dafür erst deutlich später, womöglich von heute noch wahlunberechtigten Generationen, beglichen werden muss.<sup>27</sup>

Dieses Argument ist seit Buchanans Formulierung (der selbst schon mehrere Wirkungskanäle vorschlägt)<sup>28</sup> vielfach theoretisch variiert<sup>29</sup> und empirisch untersucht worden;<sup>30</sup> das demokratietheoretische Kernproblem ist dabei jedoch weitgehend identisch geblieben: Regierungen, Minister, Koalitionen, Interessen- und Wählergruppen haben aus verschiedenen Gründen einen Anreiz, Budgets zu verlangen, bei denen die Summe der Ausgaben

21 Huhnholz 2021, S. 47.

22 Vgl. Buchanan 1997, S. 118.

23 Vgl. etwa Feld 2018; Funke 1995; Ryczewski 2011; Stadler 1997.

24 Huhnholz 2021, S. 49.

25 Buchanan 2000, S. 11.

26 Buchanan 1997, S. 121 f.

27 Vgl. Feld 2010, S. 233; Thiele 2018, S. 339 f.

28 Vgl. Buchanan 1997, S. 122.

29 Feld 2010; Feld 2018; Funke 1995; Ryczewski 2011; Stadler 1997; von Weizsäcker 2008.

30 Vgl. besonders prominent Alesina, Passalacqua 2016.

die Summe der steuerlichen Einnahmen bei weitem übersteigt – und die Differenz dieser Summen als Risiko unbekannter Zinskosten auf spätere Steuerzahler umzuwälzen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung noch gar nicht geboren, nicht stimmfähig oder in deutlicher Minderheit sind. Insofern ist hiermit mehr als eine politökonomische Effizienzfrage berührt: Es geht um die Rechte zukünftiger Bürger,<sup>31</sup> die, so das Argument, in einer Demokratie, die staatsbürgerliche Gleichheit voraussetzt, nicht einseitig eingeschränkt werden dürften.<sup>32</sup>

»Budgets cannot be left adrift in the sea of democratic politics«, so die Schlussfolgerung Buchanans. Es bedarf also einer verfassungsmäßigen Norm, die das Ausmaß der Verschuldung ganz oder zumindest stark beschränkt und so der absoluten Mehrheit der Repräsentanten entzieht.<sup>33</sup> Andernfalls, so das überzeugende Hauptargument von Buchanans kontraktualistischer Finanztheorie, haben politische Repräsentanten oder temporäre Mehrheiten die Fähigkeit, die fiskalischen Entscheidungsspielräume und ökonomischen Möglichkeiten zukünftiger Bürger außerordentlich zu beschränken, das heißt ihren persönlichen Nutzen auf Kosten des demokratischen Gesamtsoveräns zu realisieren. Im Folgenden soll es nicht darum gehen, die empirische Evidenz<sup>34</sup> oder theoretische Schlüssigkeit<sup>35</sup> dieses in vielerlei Hinsicht bahnbrechenden und weiterhin bedeutsamen politökonomischen Modells zu hinterfragen, sondern um die Prüfung dessen explizit demokratiethoretischer Dimension. Das soll heißen: Reicht die zeitliche Asymmetrie von Staatsverschuldung aus, um eine Schuldenobergrenze zu rechtfertigen – und ist eine solche Schuldenobergrenze in der Lage, die demokratische Gleichheit wiederherzustellen? Müssen zukünftige Bürger vor der einseitigen kreditären Belastung durch gegenwärtige Mehrheiten geschützt werden?

In der Tat stellen schuldenfinanzierte Staatsausgaben eine Sonderform der Finanzierung dar: erstens, weil die fiskalischen Kosten durch die zu zahlen-

31 Vgl. Buchanan 1997, S. 123 f.: »Under the rule that allows for the generation of continuing deficits, those citizens and their legislative agents who enjoy the current benefits of spending without paying current taxes impose costs on all taxpayers who will be around in future periods. The rule for deficits allows current players in the fiscal game to secure differential gains at the expense of future period players. A change in fiscal rules that would require budget balance removes such differential gains for current-period citizens. The primary beneficiaries of such a change are all those persons who will hold membership in the political community in future periods.«

32 Vgl. Buchanan 1997, S. 123 f.; Funke 1995, S. 239; Huhnholz 2021.

33 Buchanan 2000, S. 182.

34 Vgl. unter anderem Alesina, Passalacqua 2016; Christopoulos, Tsionas 2003; Kollias, Paleologou 2006; Feld 2018.

35 Vgl. zu möglichen Umsetzungsparadoxien solcher konstitutionellen Selbstbindungen jüngst Biebricher 2023; Biebricher 2024.

den Zinsen in den meisten Fällen höher ausfallen als bei der Finanzierung mittels Steuern oder Gebühren; zweitens, weil diese Kosten über viele Jahre gestreckt werden können – je nach Art der Kreditaufnahme können die Verpflichtungen 30 Jahre dauern; sogar noch längere Laufzeiten sind denkbar.<sup>36</sup> Asymmetrien zwischen der Belastung zukünftiger Generationen und der gegenwärtigen Nutzbarkeit der zur Verfügung stehenden Kreditsummen sind also möglich oder vorhanden – ganz gleich, ob man die dargestellten Rationalitätsannahmen der politökonomischen Modelle teilt oder die vorhandene empirische Evidenz überzeugend findet.

Infrage zu stellen ist allerdings, ob sich daraus schon eine demokratietheoretische Notwendigkeit ergibt, diese zukünftigen Steuerzahler und Staatsbürger mittels konstitutioneller Verschuldungsgrenzen, das heißt einer Beschränkung des gesetzgeberischen Mehrheitsprinzips, zu schützen. Denn tatsächlich ist eine – selbst irreversible – Wirkung gegenwärtigen politischen Handelns bis weit über die jeweilige Legislatur hinaus keine Besonderheit kreditärer Staatsfinanzierung: Viele politische Entscheidungen determinieren mittels Pfadabhängigkeiten, Beschränkungen oder rechtlicher Verpflichtungen zukünftige Gesetzgeber und Wähler.<sup>37</sup> Bildungspolitik bestimmt mehr oder minder irreversibel Ausmaß und Qualität des Wissens und der kognitiven Kompetenzen der Bürger; anspruchslose Klima- und Umweltpolitik kann zu dauerhaft erschwerten Lebensbedingungen führen; wichtige Entscheidungen zur Finanzierung und Strukturierung der Sozialversicherungen und des Öffentlichen Dienstes begründen dauerhafte Ansprüche und Pfadabhängigkeiten.<sup>38</sup> Dass der Gesetzgeber mit seinen politischen Entscheidungen weit über seine Legislatur hinausgreift, dürfte also keine Ausnahme, sondern eher der Normalfall demokratischer Politik sein.<sup>39</sup>

Auch der mögliche Einwand, dass bei kreditärer Staatsfinanzierung dieses Hinausgreifen des Gesetzgebers über seine Legislatur eindeutig zum Schaden zukünftiger Bürger und zum Nutzen der gegenwärtigen ausfällt, ist nicht stichhaltig. So ist im Falle von kreditfinanzierten Krisenpolitiken, Konjunkturprogrammen oder Investitionen genauso möglich, dass spätere Generationen zu den Nutznießern der haushaltspolitischen Entscheidung gehören – weil sie von modernen Schulen, funktionierender Infrastruktur oder einem höheren Produktivitätsniveau profitieren.<sup>40</sup> Es erschiene gera-

36 Vgl. Beck, Prinz 2011, S. 18 ff.

37 Vgl. Thiele 2018, S. 341; Heun 1985, S. 26.

38 Vgl. hierzu umfangreicher Thiele 2018, S. 341; insgesamt: Henseler 1983.

39 Vgl. Heun 1985, S. 26.

40 Vgl. Thiele 2018, S. 342 f.

dezu ungerecht, wenn jetzt lebende Steuerzahler vollumfänglich bezahlen müssten, was ihnen nur zu einem Bruchteil zugutekommen wird.<sup>41</sup>

Umgekehrt können auch andere politische Langfristentscheidungen Lasten in die Zukunft und Nutzen in die Gegenwart verschieben: Einsparungen im Bildungssektor ermöglichen in der Gegenwart höheren Staatskonsum oder Steuersenkungen, vermindern aber den Bildungs- und Ausbildungsstatus, indirekt also auch das Produktionspotenzial zukünftiger Generationen. Infrastruktur, die nicht gepflegt wird, muss später vielleicht ungleich teurer wiedererrichtet werden oder verfällt ganz und steht der Zukunft als Ressource nicht mehr zur Verfügung. Und auch außenpolitische Entscheidungen können diesen Effekt haben: So ließe sich argumentieren, dass das langjährige Beziehen billigen russischen Erdgases der jetzigen Bürgerschaft seit dem russischen Angriff auf die Ukraine teuer zu stehen kommt – sie muss schnell LNG-Terminals errichten und zu deutlich höheren Preisen Erdgas aus anderen Regionen importieren.

Mit diesen Einwänden ist das Buchanan-Argument, aus Gründen der staatsbürgerlichen Gleichheit und des Demokratieerhalts in Bezug auf zukünftige Generationen die kreditären Möglichkeiten parlamentarischer Mehrheiten zu beschneiden, nicht widerlegt. Allerdings wird deutlich, dass es sich um kein *besonderes Problem* demokratischer Staatsverschuldung handelt: Die Asymmetrie zwischen potenziell langfristigen Schäden und potenziell kurzfristigem Nutzen erstreckt sich über beinahe alle wichtigen Politikfelder und gilt nicht exklusiv für die Kreditaufnahme demokratischer Gesetzgeber. Konsequenterweise durchgeföhrt, müssten auch eine Bildungs- und Infrastrukturausgabenuntergrenze, eine Verpflichtung auf tragfähige Außenpolitik, die Bestimmung ausreichenden Klima- und Umweltschutzes etc. in der Verfassung verankert werden, um »politische Kurzsichtigkeit«<sup>42</sup> und »negative intergenerative externe Effekte«<sup>43</sup> im Namen der staatsbürgerlichen Gleichheit zu verhindern.<sup>44</sup>

Buchanan selbst, der dem Prinzip einfacher Mehrheiten keine große Bedeutung zugeschrieben hat,<sup>45</sup> hätte gegen diesen Einwand vielleicht keine prinzipiellen, sondern nur pragmatische Gründe angeführt: Womöglich ist aufgrund der besseren Quantifizierbarkeit und der eindeutigen Rechtspflicht, die ein Schuldschein darstellt, nur in Sachen Kreditaufnahme eine

41 Vgl. ebd., S. 343 ff.

42 Stadler 1997, S. 171.

43 Funke 1995, S. 239.

44 Hiergegen könnte man bereits anführen, dass ein solches Ausmaß der Konstitutionalisierung eine totale Entleerung des Demokratieprinzips bedeuten würde. Buchanans Argument kann aber – einfacher – auch ohne normative Apologie absoluter Mehrheiten entkräftet werden.

45 Vgl. Buchanan 1997, S. 127.

konstitutionelle Schranke wirklich realisierbar und geboten. Dem ist erst einmal viel abzugewinnen: Immerhin dürfte es deutlich schwieriger sein, die langfristigen Schäden außenpolitischer Maximen oder bestimmter bildungspolitischer Politiken abzuschätzen, zu quantifizieren und verfassungsmäßig zu berücksichtigen. Doch würde man aus diesem *pragmatischen* Grund bloß eine Schuldenbremse, aber keine anderweitigen Politikpflichten oder Untergrenzen einführen, ergäbe sich ein fundamentaler Widerspruch zum Prinzip staatsbürgerlicher Gleichheit, auf dem Buchanans gesamtes Argument ruht: Zukünftige Generationen wären zwar dann vor übermäßiger Staatsverschuldung zu ihren Lasten geschützt, aber nicht gegen zu geringe Bildungs- und Infrastrukturinvestitionen, langfristig unkluge Außenpolitik, zu geringem Klima- und Umweltschutz und vielem mehr. Da Steuerlasten<sup>46</sup> und die Angewiesenheit auf staatliche Daseinsvorsorge<sup>47</sup> oder etwa die Betroffenheit von Klimawandelfolgen<sup>48</sup> in der Bevölkerung aber stark ungleich verteilt sind, wären in einem Land mit Schuldenbremse, aber zum Beispiel ohne Investitionspflicht Hochbesteuerte übermäßig von der Verfassung geschützt – und alle anderen übermäßig gefährdet, weil die womöglich aufgrund der Schuldenobergrenze unterlassenen Investitionen ihre Lebenschancen überproportional verringern. Pointiert gesagt: Die einen schützt die Verfassung vor der Gefahr intergenerationell angehäufter impliziter Steuerpflichten, die anderen setzt sie dem Risiko verfallender staatlicher Infrastruktur, Daseinsvorsorge und dramatischer Klimawandelfolgen aus. Die staatsbürgerliche Gleichheit, auf die Buchanan sein Argument gründet, wäre so gerade *nicht* wiederhergestellt, sondern einseitig verletzt.

Mit dieser demokratietheoretischen Befragung des grundlegenden Arguments Buchanans ist das empirische Problem womöglich zu hoher und nicht tragfähiger Schuldenstandsquoten nicht behoben, ja, selbst die politökonomischen Modelle zur schwierigen Lösbarkeit des Problems können natürlich empirisch weiterhin zutreffen. Entkräftet ist nur die Behauptung, dass die temporale Asymmetrie von Kosten und Nutzen eine Besonderheit kreditärer Staatsfinanzierung in Demokratien darstellt – verfassungsmäßige Schranken also konsequenterweise beinahe sämtliche wichtigen Politikfelder umfassen müssten. Schränkt man mittels konstitutioneller Normen pragmatischerweise dagegen nur die Staatsverschuldung erheblich ein, nicht aber

46 Vgl. Beznoska, Hentze 2017.

47 Die Verteilung der Inanspruchnahme staatlicher Daseinsvorsorge und Infrastruktur kann schwer insgesamt geschätzt werden, einige indirekte Schlüsse lassen sich aber ziehen: etwa anhand der Verteilung von Nettosteuer- und Transferzahlungen (vgl. Beznoska 2020), der Nutzung und Verfügbarkeit von und Angewiesenheit auf öffentlichen Nahverkehr (vgl. Daubitz et al. 2023) und des Ausmaßes territorialer Ungleichheit, die zum Beispiel infrastrukturell kompensiert wird (vgl. Neu 2009).

48 Vgl. Beermann et al. 2021.

die mögliche politische Kurzsichtigkeit in Bildungs-, Infrastruktur- oder Klimafragen, die durch eine Schuldenobergrenze noch verstärkt wird, verletzt man eben jenes Prinzip staatsbürgerlicher Gleichheit, auf dem die ganze demokratietheoretische Konstruktion ruht.

#### 4. Die Schuldenbremse als wirtschaftspolitische Parteinahme des Verfassungstextes

Mit der Entkräftung der üblichen politökonomischen Begründung von demokratisch gerechten und nachhaltigen Schuldengrenzen ist die innere Konsistenz und Reichweite entsprechender politischer Forderungen angegriffen. Dass darüber hinausgehend auch grundlegende demokratietheoretische Argumente *für* die verfassungsmäßige Nichtbeschränkung staatlicher Verschuldung sprechen, wird im Folgenden am konkreten Fall des Grundgesetzes zu zeigen sein.

Die neu- oder wiedergegründeten Parteien in der unmittelbaren Nachkriegszeit hatten sehr disparate Vorstellungen davon, wie das Wirtschaftsleben in der Bundesrepublik zukünftig zu gestalten sei. Selbst innerhalb einiger Parteien herrschte diesbezüglich kaum Einigkeit – denkt man daran, dass auch die Unionsparteien noch einige Jahre lang von sowohl einem wirtschaftsliberalen als auch von einem gemeinwirtschaftlichen Diskurs geprägt waren.<sup>49</sup> Hinzu kam, dass die Hinterlassenschaften der Kriegs- und Notwirtschaft nach der Niederlage spezifische Regierungszwänge erzeugten, während die Alliierten eigene Vorgaben machten, wie ein zukünftiger (west)deutscher Staat wirtschaftlich regiert werden müsse.<sup>50</sup> Dass zum Zeitpunkt seiner Ausarbeitung das Grundgesetz nur als Provisorium galt, das eines Tages durch eine gesamtdeutsche Verfassung zu ersetzen sei, verschärfte die Gemengelage: Es erschien der Mehrheit der Verfassungsgeber kaum realisierbar, zum Teil sogar schädlich, unter diesen Umständen zu versuchen, eine definitive Entscheidung auf Verfassungsebene für oder gegen ein bestimmtes Wirtschaftssystem zu treffen.<sup>51</sup>

Hieraus folgte, dass das Grundgesetz dem Gesetzgeber kaum Vorgaben machte, welche Wirtschaftspolitik er verfolgen müsse. Die klassisch-liberalen Grund- und Freiheitsrechte, die auch das Eigentums- und Erbrecht umfassten, setzten dem denkbaren Ausmaß staatlicher Zentralverwaltungswirtschaft zwar Grenzen (kein Arbeitszwang, keine Enteignung ohne Entschädigung etc.), ließen aber qua Gesetzesvorbehalt und Sozialstaatsartikel (Artikel 20 und 28 GG) einen gewissen Ermessensspielraum für prinzipiell

49 Vgl. Jungbluth 2018, S. 111 ff.

50 Vgl. ebd., S. 167-172.

51 Vgl. Jungbluth 2018, S. 205 ff.; Becker 2022, Rn. 11-14.

unterschiedliche Wirtschaftsprogrammatiken.<sup>52</sup> Diese in der frühen Staatsrechtslehre zunächst durchaus nicht unumstrittene<sup>53</sup> Offenheit wurde in den Folgejahren vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt und bis heute in der Rechtsprechung im Grundsatz beibehalten.<sup>54</sup> So verlaublich der Erste Senat 1954 im sogenannten Investitionshilfe-Urteil:

»Das Grundgesetz garantiert weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde ›soziale Marktwirtschaft‹. Die ›wirtschaftspolitische Neutralität‹ des Grundgesetzes besteht lediglich darin, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat. Dies ermöglicht dem Gesetzgeber die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen.«<sup>55</sup>

Dieses Grundsatzurteil ist in der Rechtsprechung immer wieder wiederholt und weitergehend begründet worden: Da im modernen Staat, so die Argumentation des Gerichts an anderer Stelle, »verschiedene Auffassungen darüber [herrschen], welche Wirtschafts- und Sozialpolitik im Ganzen und welche einzelnen Maßnahmen dem Gemeinwohl dienen«,<sup>56</sup> würde man die »normierende Kraft der Verfassung«<sup>57</sup> infrage stellen und die Wandelbarkeit der historischen Umstände ungebührlich vernachlässigen, wenn verfassungsmäßig vorentschieden wäre, welche wirtschaftspolitischen Richtungen der Gesetzgeber verfolgen darf und welche nicht.

Diese auf die Erwägungen im Parlamentarischen Rat zurückgehende idealistische Festlegung, *dass das Grundgesetz den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum des Gesetzgebers nicht aufgrund bestimmter normativer ökonomischer Programmatiken beschneiden soll*, ist in vielerlei Hinsicht bereits relativiert worden. Nicht nur ziehen die Grundrechte und deren extensive Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht Grenzen,<sup>58</sup> was mögliche alternative Wirtschaftsordnungen betrifft, sondern auch die föderale Staatsorganisation, die grundgesetzlich garantierte Unabhängigkeit und Aufgabe der Bundesbank (Artikel 88 GG), die Finanzverfassung des Bundes und nicht zuletzt die umfangreichen und festen Bindungen an das Markt- und Wettbewerbsprinzip und die Freiheit der Güter und des Kapitals, die das Recht der Europäischen Union etabliert hat.<sup>59</sup> Von einer »wirtschaftspo-

52 Vgl. Becker 2022, Rn. 33.

53 Vgl. etwa Nipperdey 1960; Huber 1956; Becker 2022, Rn. 15-19.

54 Vgl. Becker 2022, Rn. 45; Jungbluth 2018, S. 376 ff.

55 Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20. Juli 1954 – BVerfGE 4, 7 (17).

56 Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 1. März 1979 – BVerfGE 50, 290 (338).

57 Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Mai 1961 – BVerfGE 12, 354 (363).

58 Vgl. Becker 2022, Rn. 21 ff.

59 Vgl. nur Bruhn 2009.

litischen Neutralität« kann also sowieso nur noch in einem begrenzten Sinn die Rede sein, ganz abgesehen davon, dass die steuer- und sozialstaatliche Grundstruktur der Bundesrepublik von den Begriffen und Logiken einer privatwirtschaftlichen Ökonomie abhängt.<sup>60</sup>

Dennoch ist mit der Einführung der Schuldenbremse eine neue Qualität erreicht worden. Seit der Verfassungsänderung ist dem Gesetzgeber konkret vorgeschrieben, in welchem geringen Ausmaß er kreditfinanzierte Haushaltspolitik betreiben darf: regulär in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), zur symmetrischen Ausglei- chung von Konjunkturschwankungen und in außerordentlichen Notsituationen. Diese Beschränkungen scheinen zunächst keine bestimmte ökonomische Programmatik zu begünstigen. Doch bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass mit den neuen Artikeln 109 und 115 GG eine bestimmte wirtschaftsliberale Doktrin zum expliziten und direkten Rahmen gesetzgeberischer Haushaltsführung gemacht worden ist.

Mit der Verfassungsänderung hat ein neuer Rechtsbegriff Eingang in den Verfassungstext gefunden: die »Normallage«.<sup>61</sup> An diesem wird eine solche Verengung des wirtschaftspolitisch Möglichen deutlich sichtbar. Gemeint ist damit zunächst, dass dem Staat weiterhin möglich sein soll, die üblichen Konjunkturphasen der Volkswirtschaft auszugleichen, indem er in Perioden des Abschwungs mittels vermehrter Kreditaufnahme – also wenn die Normallage unterboten wird – die Konjunktur stabilisiert, um anschließend in Perioden des Aufschwungs in symmetrischem Ausmaß Überschüsse abzuführen.<sup>62</sup> Eine genauere Bestimmung findet sich im Ausführungsgesetz des entsprechenden Artikels. Dort heißt es, dass eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vorliegt,

»wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird (Produktionslücke). Dies ist der Fall, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht«.<sup>63</sup>

Die »Normallage« wird also vermittels einer Schätzung der »gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten« näher bestimmt.

Wie diese Schätzung des Produktionspotenzials selbst wiederum vorzunehmen ist, regelt eine Verordnung: Demnach ist eine wirtschaftswissenschaftliche Funktion vom Typ Cobb-Douglas zugrunde zu legen. Diese errechnet das BIP der Volkswirtschaft anhand der Faktoren Kapital und

60 Vgl. klassisch Preuß 1981.

61 Vgl. Koriath 2009, S. 732; Schiller 2013, S. 105.

62 Vgl. Koriath 2009, S. 732.

63 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes § 5 (2).

Arbeit<sup>64</sup> sowie der sogenannten Totalen Faktorproduktivität.<sup>65</sup> Schon hier ist bemerkenswert, dass – getreu der dominierenden neoklassischen Wirtschaftstheorie – lediglich *Angebotsfaktoren* zur langfristigen Höhe der volkswirtschaftlichen Produktion beitragen, das heißt es ist per Annahme ausgeschlossen, dass der Staat vermittels *Nachfragesteuerung* das Potenzial der Wirtschaft *langfristig* heben kann.<sup>66</sup> Diese Annahme kann durchaus als wirtschaftswissenschaftlicher Mainstream aufgefasst werden, ist aber keinesfalls unumstritten.<sup>67</sup>

Um basierend auf diesen ökonomischen Formeln das normale Produktionspotenzial – also die sogenannte Normallage – zu schätzen, müssen Annahmen darüber getroffen werden, wie sich die Bevölkerungszahl, die geleisteten Arbeitsstunden, die nichtinflationäre Erwerbsquote und die Totale Faktorproduktivität entwickeln werden. Da die empirische Bestimmung fast aller dieser Komponenten der Rechnung höchst schwierig und annahmensensibel ist, werden größtenteils einfach die Entwicklungen der vergangenen Jahre statistisch fortgeschrieben.<sup>68</sup> Das heißt, es wird angenommen, dass sich etwa das Ausmaß der Erwerbslosigkeit und der Produktivitätsfortschritt auf Linie des Bisherigen bewegen.

Die gesetzgeberische und verordnungsmäßige nähere Bestimmung der »Normallage«, die das Grundgesetz als symmetrischen Orientierungspunkt der konjunkturellen Verschuldung vorgibt, legt also fest, dass sich das Produktionspotenzial der Volkswirtschaft langfristig ausschließlich aus Angebotsfaktoren ergibt – und diese im Großen und Ganzen der Entwicklung der vergangenen Jahre folgen. Umgekehrt ist also ausgeschlossen, dass der Staat vermittels Nachfragesteuerung oder kreditfinanzierten Angebotsinvestitionen, die etwa die Erwerbsquote heben (zum Beispiel aufgrund verbesserter Kinderbetreuung) oder die Produktivität der Volkswirtschaft steigern (mittels Forschungsförderung oder Industriepolitik), das Produktionspotenzial der Wirtschaft langfristig vergrößern kann.<sup>69</sup> Die Schuldenbremse legt Gesetzgeber und Regierung in Sachen kreditärer Haushaltsführung auf die Rolle eines weitgehend<sup>70</sup> unbeteiligten Zuschauers fest. Sie entscheidet implizit, dass der Staat in diesen Fragen durch Kreditaufnahme wirtschafts-

64 Außerdem das Maß ihrer Substituierbarkeit.

65 Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes § (2).

66 Vgl. Schuster et al. 2023, S. 6 f.

67 Vgl. etwa insgesamt: Lavoie 2022; Fontanari et al. 2020; Mason, Bossie 2020.

68 Vgl. Schuster et al. 2023, S. 12 f.

69 Vgl. ebd., S. 37 f.

70 Mit Ausnahme der erlaubten Schulden in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen BIP. Eine Zahl, die jedoch so klein ist, dass noch nicht mal die sowieso schon geringen Bruttoinvestitionen des Bundes kreditär finanziert werden könnten; vgl. Bundesfinanzministerium 2024.

politisch keine langfristig fördernde Wirkung hervorbringen könnte, sondern die »normale« Marktentwicklung ausschlaggebend ist.

Damit ist ersichtlich, inwiefern die Einführung der Schuldenbremse eine außerordentliche ökonomische Parteinahme des Verfassungstextes darstellt: Das Grundgesetz nimmt nun an, dass es dem Staat auf dem Wege kreditfinanzierter Nachfragesteuerung oder Angebotsinvestitionen unmöglich ist,<sup>71</sup> zu einem langfristig höheren Produktionspotenzial beizutragen. Er ist an eine wesentlich von der bisherigen Entwicklung der Marktkräfte bestimmten »Normallage«<sup>72</sup> gebunden, die er zwar symmetrisch ausgleichen, aber nicht langfristig heben kann. Damit sind bestimmte wirtschaftspolitische Programme des demokratischen Gesetzgebers verfassungsmäßig<sup>73</sup> blockiert: Eine Wachstumspolitik im Sinne Keynes' ursprünglicher Konzeption etwa, wie sie seit den 1930er Jahren in der westlichen Welt mal mehr, mal weniger konsistent praktiziert wurde und die sich heute wieder in manchen Parteiprogrammen findet,<sup>74</sup> ist jedenfalls in großem Stil dadurch ausgeschlossen.

## 5. Der soziale Rechtsstaat als Demokratiebedingung

Ein naheliegender Einwand lautet, dass die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes ohnehin ein Relikt der Nachkriegszeit darstellt, das heißt die demokratietheoretischen Gründe, die einmal für diese Neutralität gesprochen hätten, entfallen sind – und ihre nun auch explizite und direkte Revision also nicht weiter ins Gewicht fällt.<sup>75</sup> Dagegen soll im Folgenden

- 71 Wiederum mit Ausnahme der erwähnten Schulden in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen BIP; siehe vorherige Fußnote.
- 72 Dass mit dem Begriff der »Normallage« außerdem Expertengremien und ökonomischen Beratern ein direkter Zugriff auf die Verfassungsinterpretation zugestanden wurde, ist ein weiteres demokratietheoretisches Problem der Schuldenbremse.
- 73 Unter Umständen ist es möglich, auf gesetzgeberischem und verordnungsmäßigem Wege die Vorgaben der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse aufzuweichen (vgl. Koriath, Müller 2021), doch bei der Bindung an die Symmetrie der Ausgaben und an die normalerweise erwartete Produktivitätentwicklung bliebe es auch dann. Und schon die Legalität solcher Änderungen ist umstritten (vgl. Kube 2021).
- 74 Vgl. etwa die Bundestagswahlprogramme der Grünen, der SPD und der Linkspartei. Außerdem ausgeschlossen sind auch klischeehaft »neoliberale« Steuersenkungsprogramme, die davon ausgehen, auf diese Weise das privatwirtschaftliche Gesamtpotenzial heben zu können. Es ist also eine sehr spezifische, nämlich austeritäre Variante der wirtschaftsliberalen Doktrin, die Eingang in das Grundgesetz gefunden hat.
- 75 Dieser Auffassung ist etwa der ehemalige Bundesjustizminister Buschmann (vgl. Rath 2019): »Art. 15 ist ein Verfassungsfossil, das aus einer Zeit stammt, als noch unklar war, wohin der Pfad der Wirtschaftsverfassung führen soll. Nach dem Zweiten Weltkrieg liebäugelte die SPD mit dem demokratischen Sozialismus, die CDU dachte über die Verstaatlichung der Schwerindustrie nach. In diese Zeit passte Art. 15 als denkbare Option. Doch inzwischen hat sich die soziale Marktwirtschaft in Deutschland eindeutig durchgesetzt. Die Geschichte hat die Frage nach der Wirtschaftsverfassung also beantwortet.«

– anhand zweier Argumente Wolfgang Abendroths und Ernst-Wolfgang Böckenfördes – gezeigt werden, dass nach wie vor starke demokratietheoretische Gründe dafür sprechen, die Verfassung von wirtschaftspolitischen Programmatiken freizuhalten und dem Gesetzgeber ausreichend Spielraum zur Verfügung zu stellen, um mit absoluter Mehrheit selbst zu entscheiden, welche Wirtschaftspolitik er für nachhaltig, politisch klug und gemeinwohlförderlich hält.

Zu den ersten, die der Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes eine umfangreiche, nicht nur staatsrechtliche, sondern auch demokratietheoretische Betrachtung widmeten, gehört Wolfgang Abendroth.<sup>76</sup> In seinem kanonisch gewordenen Aufsatz »Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates« deutete er 1954 die ökonomische Ordnung der bundesrepublikanischen Verfassung als Ergebnis einer spezifischen politischen Machtkonstellation nach dem Zweiten Weltkrieg *und* als Ergebnis eines Lernprozesses: Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung, die detaillierte programmatische Formulierungen zur Ausgestaltung sozialer Staatsaufgaben enthielt, verzichtete der Parlamentarische Rat auf solche, um stattdessen im Begriff des »demokratischen und sozialen Rechtsstaates« (Artikel 28 GG) ein allgemeines Prinzip zu formulieren, das die Verfassung insgesamt strukturieren sollte. Dies war nicht nur der – oben erwähnten – Tatsache geschuldet, dass die Abgeordneten sich über ein spezifisches Wirtschaftssystem nicht einig werden konnten. Vielmehr war dies das Ergebnis einer historisch-demokratietheoretischen Lektion, ihre sozialpolitische Uneinigkeit auf demokratischem statt verfassungsmäßigem Wege auszutragen.

Was ist darunter zu verstehen? Für Abendroth litt die Weimarer Republik unter anderem an der Tatsache, dass den sozialdemokratisch-programmatischen Äußerungen ihrer Verfassung keine direkte Bindungswirkung zukam und sie einen Platz recht unvermittelt neben klassischen liberal-kapitalistischen Rechtsstaats- und Grundrechtsgarantien einnahmen. Dadurch wurde die Verfassung selbst zum Kampfplatz der verschiedenen Parteien und Ideologien.<sup>77</sup> Denn gestritten wurde nun nicht mehr nur darum, wie der Verfassungsauftrag auf gesetzgeberischen Wegen verwirklicht werden könnte; jede Gruppe beanspruchte vielmehr, die ihrer Programmatik entsprechenden Normen so auszulegen, dass den jeweils anderen von Verfassungs wegen keine normierende Kraft zukommen konnte. Sodass schließlich dasjenige, was die Verfassung den verschiedenen Gruppen versprach, und das, was sie realisierte, immer weiter auseinanderklaffte. Diese »offensichtliche Diskrepanz zwischen Wortlaut der Verfassung und Verfassungswirklichkeit« hat,

76 Vgl. zum Überblick Fischer-Lescano et al. 2012.

77 Vgl. Abendroth 1955, S. 122 f.; Abendroth 1967, S. 56 f.; unter ständigen Rückgriff auf: Heller 2024 b [1930].

so Abendroth, erheblich »zur Aushöhlung des Weimarer Staates« beigetragen, weil der Verfassung keine »Autorität« zukommen konnte, als Rahmenordnung den Parteienkampf zu bändigen.<sup>78</sup>

Statt zu versuchen, ihre unaufgelösten widersprüchlichen ökonomisch-sozialen Interessen detailliert in die Verfassung einfließen zu lassen, gingen die an der Erarbeitung des Grundgesetzes beteiligten Parteien einen anderen Weg: Mit der Aufnahme des Sozialstaatsgedankens als Strukturprinzip wurden keine konkreten sozialpolitischen Entscheidungen vorweggenommen, sondern wurde dem Gesetzgeber lediglich die Einwirkung auf die und die Gestaltung der sozialen Ordnung freigestellt. Das Sozialstaatsprinzip »stellt grundsätzlich diese Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung selbst zur Disposition der demokratischen Willensbildung des Volkes«.<sup>79</sup>

Der Sinn der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes, so könnte man mit Abendroth sagen, liegt also zunächst darin, die Sozialordnung »unmittelbar zum Gegenstand des Kampfes der sozialen Gruppen und der für sie repräsentativen Sozialauffassungen«<sup>80</sup> zu machen. Denn solange dieser Streit aufgrund divergierender Interessen unvermeidlich ist, soll er demokratisch ausgetragen werden – im Rahmen der Verfassung, nicht mit der Verfassung als Mittel des Kampfes.<sup>81</sup> Jenseits eines sozialstaatlichen Minimums und der – oben erwähnten – ökonomischen Grenze, die die liberalen Grundrechte erzwingen, soll jedweder möglichen sozialen Majorität die »Chance ihrer legalen Verwirklichung« geboten werden, damit dieser Majorität stets der Weg innerhalb der demokratischen Verfassung offenbleibt.<sup>82</sup>

Abendroth, der im Sinne seiner politischen Philosophie die gesetzgeberische Weiterentwicklung des Sozialstaates zur – auch die Produktionsmittel verwaltenden – sozialen Demokratie vertrat, hatte vorwiegend jene Sozialisierungs- und Enteignungsmöglichkeiten im Blick,<sup>83</sup> die das Grundgesetz bis heute wenigstens textuell vorsieht. Gleichwohl betrifft das von ihm formulierte demokratietheoretische Argument auch die in die Verfassung aufgenommene Schuldenbremse: Indem sie explizit und direkt mit der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes bricht, sind bestimmten sozialen Gruppen und Interessen die »Chance ihrer legalen Verwirklichung« genommen worden – solchen etwa, die vorrangig vermittels keynesianischer Wirtschaftspolitik davon ausgehen, gerechtere Sozialverhältnisse herbeifüh-

78 Abendroth 2008 [1954], S. 350.

79 Ebd., S. 346.

80 Ebd., S. 349.

81 Vgl. Abendroth 1976, S. 66.

82 Abendroth 2008 [1954], S. 355; Abendroth 1955, S. 122 f.

83 Vgl. Abendroth 1976, S. 66 f.

ren zu können.<sup>84</sup> Die Schuldenbremse zwingt diese politischen Kräfte entweder dazu, eine außerordentlich große Mehrheit hinter sich zu versammeln<sup>85</sup> oder aber andere Wege zu suchen, die Schuldenbremse zu umgehen (finanzielle Transaktionen, Sondervermögen, häufiges Ausrufen von Notlagen, Manipulation der Konjunkturberechnung etc.).<sup>86</sup> Allen anderen, die gerade solche keynesianische Wirtschaftsprogrammatiken für gefährlich oder ungerecht halten, genügt es, gut ein Drittel der Abgeordneten des Bundestags auf ihrer Seite zu wissen oder eine Sperrminorität im Bundesrat auszuüben. Diese demokratische Waffenungleichheit, so kann man mit Abendroth sagen, gefährdet langfristig entweder die normierende Kraft der Verfassung – oder den Glauben potenzieller Majoritäten an den demokratischen Charakter eines politischen Systems, das ihre wirtschaftspolitische Programmatik verfassungsrechtlich negiert.

Noch verhängnisvoller werden die Festlegungen der Schuldenbremse, wenn man nicht nur den chancengleichen *Zugang* zu einer demokratisch legitimierten Wirtschaftspolitik betrachtet, sondern außerdem die durch die Schuldenbremse eingeschränkten Möglichkeiten der demokratischen politischen Ordnung, ihre eigenen sozialen Grundlagen zum Zwecke der Selbsterhaltung *abzusichern*, wie in den folgenden Abschnitten argumentiert wird.

Ernst-Wolfgang Böckenförde wurde als Verfassungsrichter 1995 mit einem gerichtlichen Versuch konfrontiert, die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes explizit – nämlich steuerrechtlich – zu revidieren. Der Zweite Senat hatte damals über die Zulässigkeit der damals noch bestehenden Vermögenssteuer zu befinden. In der Begründung führte das Gericht zwei neue Verfassungsgrundsätze ein: erstens, dass sich Vermögenssteuern grundsätzlich auf den Sollertrag des Vermögens beschränken müssten, dessen eigentumsrechtliche Substanz also weitgehend unangetastet bleiben muss, sowie zweitens, dass die Gesamtbesteuerung maximal »in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibt«.<sup>87</sup> Die Grundsätze führten selber nicht zur Verfassungswidrigkeit der damaligen Vermögenssteuer und sind inzwischen teilweise wieder revidiert worden. Von demokratietheoretischem Interesse sind sie aber weiterhin, da sie eine zur Schuldenbremse analoge steuerverfassungsrechtliche Beschränkung des Gesetzgebers bedeutet hätten.

84 Ein Reform- und Investitionsprogramm analog zu der Wirtschaftspolitik des US-Präsidenten Joe Biden wird etwa vom Grundgesetz für unrechtmäßig erklärt.

85 Zwei Drittel der Abgeordneten im Bundestag. Von den bekanntlich noch verwickelteren Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat ganz zu schweigen (vgl. Stecker 2021).

86 Die nicht nur verfassungsrechtlich, sondern ihrerseits demokratietheoretisch problematisch sind (vgl. Huhnholz 2022).

87 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995 – BVerfGE 93, S. 121.

In seinem Sondervotum zu diesem Beschluss ging Böckenförde ausführlich auf die demokratietheoretische Dimension der beiden Grundsätze ein. Unter Rückgriff auf die Schriften Lorenz von Steins begründete er, dass der Zweite Senat mit diesem Beschluss hinter einen bestimmten Stand der historischen Erkenntnis *zurückgefallen* ist: Denn dem »Steuergesetzgeber wird vom Grundsatz her ein für allemal eine Zugriffsmöglichkeit auf solches Vermögen entzogen [...]. Er wird damit auch gegenüber der Eigendynamik kumulierenden Kapitals von vornherein zur Machtlosigkeit verurteilt.«<sup>88</sup> Ein Zurückfallen ist dies deshalb, weil die Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert gezeigt hat, dass die dogmatische Abschirmung der ungleichen Eigentumsordnung von staatlichen Durchgriffsmöglichkeiten zum »Ausgangspunkt neuer Ungleichheiten« wird. »Stellt man dieses [Eigentum] unter Sicherung von dessen unbegrenzter Akkumulation sakrosankt, besteht die Gefahr, daß sich die Ungleichheit ungezügelt potenzieren kann und sich darüber die freiheitliche Rechtsordnung selbst aufhebt.«<sup>89</sup>

Die Aufhebung der freiheitlichen Rechtsordnung droht nicht nur deshalb, weil große private Kapitalien indirekt politische Herrschaft ausüben können.<sup>90</sup> Vielmehr besteht die Gefahr, dass die soziale Ungleichheit »in soziale Unfreiheit umschlägt und in ein zunehmendes Leerlaufen auch der rechtlichen Freiheit«.<sup>91</sup> An diesem Punkt aber stünde schließlich auch die Demokratie zur Disposition, die ohne die – noch so geringe – Anerkennung *gemeinsamer, realer* Freiheit und Gleichheit nicht leben kann.<sup>92</sup> Das bedeutet zum einen, dass die demokratische Ordnung insbesondere darauf angewiesen ist, dem grundsätzlichen Legitimitätsanforderung gerecht zu werden, als loyalitätswürdige und verteidigungswerte Ordnung anerkannt zu werden, was auch ein Mindestmaß sozioökonomischer Freiheits- und Prosperitätserfahrungen einschließt.<sup>93</sup> Zum anderen, dass in der Bürgerschaft die soziomoralischen Bedingungen demokratischer Rechtsausübung hinreichend erfüllt sind: Dazu zählen Zeit, Bildung und die Abwesenheit von starkem ökonomischen Druck, der etwa die Wahlentscheidung unmittelbar determiniert, das heißt verunmöglicht, eine Gemeinwohlperspektive einzunehmen<sup>94</sup>

88 Sondervotum des Richters Böckenförde, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995 – BVerGE 93, S. 121.

89 Ebd.

90 Vgl. Böckenförde 1976, S. 339 f.

91 Böckenförde 1973, S. 38; vgl. hierzu auch Böckenförde 1980.

92 Vgl. Böckenförde 1963, S. 269 f.; außerdem den ebenfalls für Böckenförde wichtigen Aufsatz Heller 2024 a [1930].

93 Vgl. Böckenförde 1973, S. 37-40; vgl. Chatziathanasiou 2021, S. 185 ff.

94 Vgl. Böckenförde 2014, S. 35; vgl. Chatziathanasiou 2021, S. 88 ff.

– oder sogar dazu führt, dass bestimmte Einkommenschichten überhaupt der Wahlurne fernbleiben.<sup>95</sup>

Der soziale Rechtsstaat, dem in Steuerfragen ein weiter Ermessensspielraum zukommt, so Böckenfördes Argument, ist also letztlich eine Bedingung zur Aufrechterhaltung der Demokratie. Nur so kann garantiert werden, dass dem Staat genügend Machtmittel zur Verfügung stehen, um auf die sozialen Bedingungen der Demokratie<sup>96</sup> fördernd und stützend einzuwirken. Nimmt das Grundgesetz den Staat »bei der Mittelbeschaffung verfassungsrechtlich an die kurze Leine und schlägt ihm ein je nach Situation vielleicht wesentliches Mittel für die Bewerkstelligung eines sozialen Ausgleichs aus der Hand«, dann wird dieser »gegenüber einer möglichen Eigendynamik, die sich aus der Akkumulation von Vermögenswerten ergeben kann, machtlos«. Ein solcher Staat aber wäre »nur noch stiller Beteiligter einer Eigentümer-Erwerbsgesellschaft«.<sup>97</sup>

Auch wenn dieses demokratietheoretische Argument auf die Begrenzung des Besteuerungsrechts des Parlaments antwortet, kann es auch für die Frage staatlicher Verschuldung verwandt werden. Lorenz von Stein, der Böckenförde mehrfach als Vorbild seiner Argumentation dient, sah das Staatsschuldenwesen etwa in dieser Funktion. Für ihn hatte der Staat – wie für Böckenförde – die Aufgabe, die selbstzerstörerischen Tendenzen der industriellen Gesellschaft aufzuheben, indem er die praktisch-materiellen Bedingungen der Freiheitsrealisierung der gesamten Bürgerschaft hervorbringt, also vorwiegend derjenigen Majorität, die von bloßen Arbeitseinkommen lebt.<sup>98</sup> Die staatliche Verwaltung kann dafür etwa auf Steuern zurückgreifen – oder vermittels Verschuldung auf eine Vergrößerung der volkswirtschaftlichen Leistung hinwirken.<sup>99</sup> Die Kreditaufnahme ist dabei ein Finanzierungsmittel von besonderer Bedeutung: »Je höher sich der Blick hebt und je größer das Bewusstsein des Staats von seinen Aufgaben wird, um so gewisser ist die Staatsschuld ein Teil der Staatswirtschaft; ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.«<sup>100</sup> Die »Produktivität einer Staatsschuld« liegt nämlich gerade darin, ein Mehr an Kapital zu Gemeinwohlzwecken zu verwenden, was sich in einer Vergrößerung des ökonomischen Potenzials

95 Vgl. Elsässer 2018.

96 Vgl. hierzu neuerdings: Chatziathanasiou 2021.

97 Sondervotum des Richters Böckenförde, BVerfG 37/91 – Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995.

98 Vgl. insgesamt von Stein 1959 [1850].

99 Eine keineswegs veraltete Vorstellung, wie Angeletos et al. 2023 jüngst gezeigt haben.

100 Siehe von Stein 1871, S. 666.

niederschlägt.<sup>101</sup> Ein Staat, der diese Möglichkeit nicht nutzt, lässt entweder wichtige Aufgaben<sup>102</sup> unbearbeitet oder finanziert sie vollständig aus den laufenden Steuern – eine Tatsache, die nicht nur, wie Lorenz von Stein schreibt, »unbillig«<sup>103</sup> der jetzigen Generation gegenüber ist, sondern außerdem unter bestimmten Bedingungen auch kontraproduktiv wirken kann.<sup>104</sup>

Das Staatsschuldenwesen ist insofern für von Stein ein wichtiges Instrument der sozialen Reform. Richtig eingesetzt, ist die Staatsschuld ein eminent demokratisches Mittel: Sie erlaubt die staatliche Steuerung der Investitionshöhe, um auf die sozialen Bedingungen der Selbsterhaltung des demokratischen Staates einzuwirken, etwa durch Förderung der Beschäftigung, Lohnhöhe und des Kapitalerwerbs.<sup>105</sup>

Mit Böckenförde und von Stein lässt sich also argumentieren, dass die grundgesetzliche Schuldenbremse dem einfachen Gesetzgeber ein wesentliches Instrument entzieht, um die ökonomischen Grundlagen der demokratischen Ordnung zu fördern oder wenigstens vor der schrittweisen (Selbst-)Zerstörung und Aushöhlung zu bewahren. Indem sie ihn an das durch neoklassische Modelle prognostizierte, *marktmäßige* Produktionsniveau bindet, kann er seine kreditären Kräfte nicht einsetzen, um – etwa durch Vollbeschäftigungs- oder Industriepolitik – zu seinem Fortbestehen beizutragen. Dieser Kanal der Bereitstellung sozioökonomischer und legitimatorischer Voraussetzungen der Demokratie ist ihm verfassungsmäßig verwehrt. Wenn er keine halblegalen anderen Wege suchen will oder kann, wie Schattenhaushalte, parlamentarisch intransparente Sondervermögen, kalkulatorisch übertriebene Einnahme- oder systematisch untertriebene Ausgabepronosen, muss er hoffen, auf bloß regulatorischem oder auf steuermäßigem Wege dieselben Ziele erreichen zu können.

## 6. Schluss

Wie ist die Schuldenbremse aus demokratiethoretischer Sicht zu bewerten? Die demokratiethoretischen Argumente, die zur Begrenzung der Kreditaufnahme in repräsentativen Demokratien vorgebracht wurden und immer

101 Ebd., S. 668.

102 Von Lorenz von Stein an dieser Stelle nicht explizit genannt, aber durchaus im Rahmen seines Begriffs sozialer Demokratie liegen etwa: Vollbeschäftigungspolitik, die auch die Machtasymmetrie von Kapital und Arbeit verschiebt, oder staatliche Infrastrukturinvestitionen, um die Leistungsfähigkeit und damit den möglichen Überschusslohn der Arbeitnehmer zu erhöhen. Langfristig ist das Ziel von Steins der Kapitalerwerb der arbeitenden Klassen.

103 Siehe von Stein 1871, S. 666.

104 Vgl. jüngst Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023, S. 6 ff.

105 Vgl. Sonenscher 2022, S. 165.

noch vorgebracht werden, haben zunächst eine gewisse Plausibilität, sind jedoch letztlich nicht stichhaltig: Die temporale Kosten-Nutzen-Asymmetrie, die unter bestimmten politökonomischen Modellannahmen zu einer nicht-nachhaltigen Erhöhung der Schuldenstandsquote führt, gilt auch für beinahe alle anderen wichtigen Politikfelder. Konsequenterweise müsste aus denselben Annahmen auch die Konstitutionalisierung der Bildungs-, der Infrastruktur-, der Außen-, der Klima- und Umweltpolitik erfolgen. Nicht nur, dass damit das Demokratieprinzip faktisch ausgehebelt wäre – eine solche Konstitutionalisierung ist auch praktisch nicht durchführbar. Hält man trotzdem an der Konstitutionalisierung der staatlichen Kreditaufnahme fest, verletzt man eben jene Norm staatsbürgerlicher Gleichheit, die die Notwendigkeit einer Verschuldungsregel überhaupt demokratietheoretisch begründet: Denn die einen wären vor übermäßiger zukünftiger Besteuerung geschützt, die anderen aber dem Risiko zu geringer Staatsinvestition und Daseinsfürsorge ausgesetzt.

Umgekehrt sprechen starke Gründe dafür, die Entscheidung über das Ausmaß der Kreditaufnahme wieder dem Gesetzgeber zu überlassen. Mit der Einführung der Schuldenbremse hat der verfassungsändernde Gesetzgeber nun auch explizit und direkt mit der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes gebrochen – der Lehre also, dass jenseits eines sozialstaatlichen Minimums und grundrechtlicher Schranken kein ökonomisches Programm den Gesetzgebungsspielraum des Parlaments beschränken soll. Mit Artikel 109 und 115 GG ist der Bundestag an eine marktmäßig bestimmte »Normallage« gebunden worden, und ihm ist es seitdem verfassungsrechtlich unmöglich, mittels schuldenfinanzierter Nachfrage- oder Angebotspolitik das langfristige Produktionspotenzial der Volkswirtschaft zu heben. Mit Wolfgang Abendroth lässt sich argumentieren, dass nur dann, wenn die Verfassung jedweder Majorität die Chance legaler Verwirklichung ihrer eigenen Sozialprogrammatik gewährt, langfristig die normierende Kraft der Verfassung und der Glaube an ihren demokratischen Charakter bewahrt werden kann. Aber nicht nur die politische Waffengleichheit und damit der gleiche Zugang zu wirtschaftspolitischen Entscheidungen ist durch die Schuldenbremse bedroht. Mit Ernst-Wolfgang Böckenförde und Lorenz von Stein hat sich außerdem ein darüber hinausgehendes Verhängnis der Schuldenbremse aufgetan: Indem sie dem Staat verbietet, auf kreditärem Wege auf die gesellschaftliche Ordnung transformierend oder re-stabilisierend und kompensatorisch einzuwirken, schlägt sie ihm auch ein wesentliches Mittel aus der Hand, mittelbar die sozioökonomischen Bedingungen der Demokratie qualitativ zu fördern, und unterstellt ihn – etwa bei der Bestimmung der Investitionshöhe, Erwerbslosenquote und Produktivität – quantitativ prognostizierten und expertokratisch definierten Marktentwicklungen.

Die demokratiethoretischen Gründe, die hier gegen die Schuldenbremse angeführt wurden, lassen – so lässt sich abschließend mutmaßen – auch praktisch für die sich ausbreitende Krise der Demokratie nichts Positives erwarten: Wie eine hinreichende Transformation der Volkswirtschaft in Richtung Klimaneutralität, eine Verdopplung des Verteidigungshaushalts, eine Schließung der Vermögensschere, wie Generationengerechtigkeit oder auch die Re-Legitimierung der klassischen Parteien im Angesicht des Aufstiegs des Rechtspopulismus unter den Bedingungen kreditärer Selbstfesselung gelingen soll, ist schwer zu beantworten. Wie die politischen Reaktionen aussehen, wenn Reformprojekte ohne auskömmliche soziale Kompensations- oder glaubhafte Besserungshoffnungen verkündet werden, das heißt mit Steuer- und Gebührenerhöhungen oder Leistungssenkungen einhergehen, konnte man bei den Demonstrationen nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts eindrücklich beobachten. Der Bruch der Ampel-Koalition ist eine Konsequenz dieses durch die Schuldenbremse zusammengeschmolzenen Spielraums. Die Alternativen stimmen nicht viel positiver: Schattenhaushalte, Sondervermögen, manipulierte Prognosen und Kalkulationen oder fragwürdige Finanztransaktionen erlauben womöglich, den fiskalischen Spielraum etwas auszuweiten, aber zum Preis parlamentarischer Intransparenz oder sogar systematischer Täuschung, von den ökonomisch folgenschweren Ungewissheiten solcher Maßnahmen ganz zu schweigen. Womöglich wird sich also die Abschaffung der Schuldenbremse<sup>106</sup> auch ganz praktisch als Bedingung des demokratischen Selbsterhalts erweisen.

## Literatur

- Abendroth, Wolfgang 1955. *Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie. Beiträge zu Staatslehre und Staatsrecht der Bundesrepublik*. Hannover, Frankfurt a. M.: Norddeutsche Verlagsanstalt.
- Abendroth, Wolfgang 1967. *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Aufsätze zur politischen Soziologie*. Neuwied, Berlin: Luchterhand.
- Abendroth, Wolfgang 1976. *Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme*. 6. Auflage. Pfullingen: Günther Neske.
- Abendroth, Wolfgang 2008 [1954]. »Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland«, in *Wolfgang Abendroth: Gesammelte Schriften. Band 2: 1949–1955*, hrsg. v. Buckmiller, Michael; Perels, Joachim, S. 338–357. Hannover: Offizin.
- Alesina, Alberto; Passalacqua, Andrea 2016. »The Political Economy of Government Debt«, in *Handbook of Macroeconomics*, hrsg. v. Taylor, John B.; Uhlig, Harald, S. 2599–2651. Amsterdam: Elsevier.
- Angeletos, George-Marios; Lian, Chen; Wolf, Christian 2023. *Can Deficits Finance Themselves?* Working Paper 31185. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

106 Möglicherweise außerhalb der Reichweite der hier ausgeführten Argumente könnte eine Schuldengrenze liegen, die keynesianische Wirtschaftsprogrammatiken zulässt und nur ein offensichtliches, weitgehend unkontroverses Übermaßverbot enthält.

- Bachmann, Rüdiger 2024. »Funktionen von Staatsschulden und Reform der Schuldenbremse«, in *Ifo Schnelldienst* 77, 2, S. 19–22.
- Beck, Hanno; Prinz, Aloys 2011. *Staatsverschuldung*. München: C. H. Beck.
- Becker, Florian 2022. »Wirtschaftsverfassung, Infrastrukturverantwortung (§ 25)«, in *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, hrsg. v. Stern, Klaus; Sodan, Helge; Möstl, Markus, Rn. 1–155. 2. Auflage. München: C. H. Beck.
- Beermann, Ann-Cathrin; Förster, Hannah; Hünecke, Katja; Schrems, Isabel; Schumacher, Katja 2021. *Verteilungswirkungen eines fortschreitenden Klimawandels*. Berlin, Freiburg: Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft/Öko-Institut. [https://foes.de/publikationen/2021/2021-09\\_FOES\\_Verteilungswirkungen\\_eines\\_fortschreitenden\\_Klimawandel\\_s.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-09_FOES_Verteilungswirkungen_eines_fortschreitenden_Klimawandel_s.pdf) (Zugriff vom 12.02.2024).
- Beznoska, Martin 2020. »Die Verteilung von Steuern, Sozialabgaben und Transfereinkommen der privaten Haushalte«, in *IW-Report* 6, S. 1–30.
- Beznoska, Martin; Hentze, Tobias 2017. »Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland«, in *IW-Trend – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 44, 1, S. 99–116.
- Biebricher, Thomas 2023. »The Revolution Will Not Be Theorized: Neoliberal Thought and the Problem of Transition«, in *Constellations* 00, S. 1–14.
- Biebricher, Thomas 2024. *Die Schuldenbremse. Über eine paradoxe Regierungstechnologie der Austerität*. <https://geschichte.dergegenwart.ch/die-schuldenbremse-ueber-eine-paradoxe-regierungstechnologie-der-austeritaet/> (Zugriff vom 05.02.2024).
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1963. »Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat«, in *Alteuropa und die moderne Gesellschaft. Festschrift für Otto Brunner*, hrsg. v. Historisches Seminar der Universität Hamburg, S. 248–277. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1973. *Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1976. »Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht. Aufriß eines Problems«, in *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, hrsg. v. Böckenförde, Ernst-Wolfgang, S. 336–348. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1980. »Was nützen soziale Grundrechte? Etwas anderes als Freiheitsrechte – und nicht nur ein ›Programm guter Politik‹«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. Februar 1980, S. 11.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 2014. *Der Staat als sittlicher Staat*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bruhn, Ralf 2009. *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union aus deutscher Perspektive*. Berlin: Logos.
- Buchanan, James M. 1997. »The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments«, in *Constitutional Political Economy in a Public Choice Perspective*, hrsg. v. Rowley, Charles K., S. 117–138. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Buchanan, James M. 2000. *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Bundesfinanzministerium 2024. *Sollbericht 2023. Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts*. [www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/02/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-sollbericht-2023-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/02/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-sollbericht-2023-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (Zugriff vom 15.02.2024).
- Chatziathanasiou, Konstantin 2021. »Sozio-ökonomische Ungleichheit: Verfassungstheoretische Bedeutung, verfassungsrechtliche Reaktionen«, in *Der Staat* 60, 2, S. 177–210.
- Christopoulos, Dimitris K.; Tsionas, Efthymios G. 2003. »Testing the Buchanan-Wagner Hypothesis: European Evidence from Panel Unit Root and Cointegration Tests«, in *Public Choice* 115, 3/4, S. 439–453.
- Daubitz, Stephan; Aberle, Christoph; Schwedes, Oliver; Gertz, Carsten 2023. *Mobilität und soziale Exklusion. Alltag – Strategien – Maßnahmen*. Berlin: LIT Verlag.
- Dehling, Jochen; Schubert, Klaus 2011. *Ökonomische Theorien der Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Deutschlandfunk 2023. *Zweifel an der Schuldenbremse wachsen*. [www.deutschlandfunk.de/schuldenbremse-kritik-debatte-abschaffung-100.html](http://www.deutschlandfunk.de/schuldenbremse-kritik-debatte-abschaffung-100.html) (Zugriff vom 29.01.2024).
- Elsässer, Lea 2018. *Wessen Stimme zählt?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Falter, Johannes 2021. *Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern. Ein Beitrag zum föderalen Staatsschuldenrecht nach der Föderalismusreform II*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Feld, Lars P. 2010. »Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse«, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11, 3, S. 226–245.
- Feld, Lars P. 2018. *The Quest for Fiscal Rules*. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 18, 9. Freiburg: Institute für Economic Research, University of Freiburg.
- Fischer-Lescano, Andreas; Perels, Joachim; Scholle, Thilo. Hrsg. 2012. *Der Staat der Klasesengesellschaft. Rechts- und Sozialstaatlichkeit bei Wolfgang Abendroth*. Baden-Baden: Nomos.
- Fontanari, Claudia; Palumbo, Antonella; Salvatori, Chiara 2020. »Potential Output in Theory and Practice: A Revision and Update of Okun's Original Method«, in *Structural Change and Economic Dynamics* 54, S. 247–266.
- Funke, Stefan 1995. *Die Verschuldungsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungs politik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heller, Hermann 2024 a [1930]. »Politische Demokratie und soziale Homogenität«, in *Hermann Heller: Kämpfen für die Demokratie. Kleine politische Schriften*, hrsg. v. Buchstein, Hubertus; Jörke, Dirk, S. 45–58. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Heller, Hermann 2024 b [1930]. »Rechtsstaat oder Diktatur?«, in *Hermann Heller: Kämpfen für die Demokratie. Kleine politische Schriften*, hrsg. v. Buchstein, Hubertus; Jörke, Dirk, S. 59–80. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Henseler, Paul 1983. »Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen«, in *Archiv des öffentlichen Rechts* 108, 4, S. 489–560.
- Heun, Werner 1985. »Staatsverschuldung und Grundgesetz«, in *Die Verwaltung* 18, S. 1–28.
- Huber, Ernst R. 1956. »Der Streit um die Wirtschaftsverfassung (I)«, in *Die Öffentliche Verwaltung*, S. 57 ff.
- Huhnholz, Sebastian 2018 a. »Demokratie als öffentliches Gut?«, in *Politische Vierteljahresschrift* 59, 1, S. 37–61.
- Huhnholz, Sebastian. Hrsg. 2018 b. *Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute*. Baden-Baden: Nomos.
- Huhnholz, Sebastian 2021. »Der permanente Fiskalvertrag. Die steuerdemokratische Effizienz kollektiver Güter bei Knut Wicksell und James M. Buchanan«, in *Zeitschrift für Politische Theorie* 12, 1, S. 45–66.
- Huhnholz, Sebastian 2022. *Wer hätte nicht gern ein Sondervermögen?* <https://verfassungsblog.de/wer-hatte-nicht-gern-ein-sondervermogen/> (Zugriff vom 19.02.2024).
- Huhnholz, Sebastian 2024. »Austerität und Ausnahme. Die Politik der Staatsausgaben nach der Karlsruher Entscheidung«, in *Merkur* 78, 898, S. 5–19.
- Hüther, Michael; Südekum, Jens 2019. »Die Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz«, in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20, 4, S. 284–291.
- Jungbluth, David 2018. *Die Entwicklung des Deutschen Wirtschaftsverfassungsrechts. Von Weimar bis zum Investitionshilfeurteil*. Wiesbaden: Springer.
- Kastrop, Christian; Meister-Scheufelen, Gisela; Sudhof, Margaretha. Hrsg. 2010. *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Klepzig, Marion E. 2014. *Die »Schuldenbremse« im Grundgesetz – ein Erfolgsmodell?* Berlin: Duncker & Humblot.
- Kollias, Christos; Paleologou, Susana-Maria 2006. »Fiscal Policy in the European Union«, in *Journal of Economic Studies* 33, 2, S. 108–120.
- Korioth, Stefan 2008. »Neue und einheitliche Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder? – Notwendigkeit und Grenzen der Länderautonomie in der Verschuldungspolitik«, in *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 91, 2, S. 187–199.
- Korioth, Stefan 2009. »Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform«, in *JuristenZeitung* 64, 14, S. 729–737.

- Korioth, Stefan; Müller, Michael W. 2021. *Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen einer Reform der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse. Kurzugutachten.* [www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2021/11/Korioth\\_Mueller\\_Gutachten-Konjunkturkomponente\\_03112021.pdf](http://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2021/11/Korioth_Mueller_Gutachten-Konjunkturkomponente_03112021.pdf) (Zugriff vom 19.02.2024).
- Kube, Hanno 2021. *Die Zukunft der staatlichen Kreditaufnahme: Optionen, Grenzen, Kritik.* <https://verfassungsblog.de/die-zukunft-der-staatlichen-kreditaufnahme/> (Zugriff vom 19.02.2024).
- Lavoie, Marc 2022. *Post-Keynesian Economics. New Foundations.* 2. Auflage. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mason, Jason W.; Bossie, Andrew 2020. *Public Spending as an Engine of Growth and Equality: Lessons from World War II.* [https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2020/09/RI\\_LessonsfromWWIIpart2\\_WorkingPaper\\_202009.pdf](https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2020/09/RI_LessonsfromWWIIpart2_WorkingPaper_202009.pdf) (Zugriff vom 15.02.2024).
- Neu, Claudia 2009. »Daseinsvorsorge und territoriale Ungleichheit«, in *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, hrsg. v. Neu, Claudia, S. 80–96. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nipperdey, Hans C. 1960. *Wirtschaftsverfassung und Bundesverfassungsgericht.* Köln, Berlin, München: Heymann.
- Pletter, Johann; Schieritz, Mark 2023. »Sollte man die Schuldenbremse lockern?«, in *ZEIT online* 51. [www.zeit.de/2023/51/schuldenbremse-lockerung-haushaltskrise-michael-huetter-veronika-grimm/komplettansicht](http://www.zeit.de/2023/51/schuldenbremse-lockerung-haushaltskrise-michael-huetter-veronika-grimm/komplettansicht) (Zugriff vom 29.01.2024).
- Preuß, Ulrich K. 1981. »Rechtsstaat – Steuerstaat – Sozialstaat. Eine Problemskizze«, in *Ordnungsmacht? Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft*, hrsg. v. Deiseroth, Dieter; Hase, Friedhelm; Ladeur, Karl-Heinz, S. 46–68. Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Rath, Christian 2019. »Artikel 15 ist ein Verfassungsfossil«. *70 Jahre GG – Art. 14/15 GG: »Ein Verfassungsfossil«.* [www.lto.de/recht/hintergruende/h/artikel-15-grundgesetz-streichen-sozialisierung-enteignung-fdpl/](http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/artikel-15-grundgesetz-streichen-sozialisierung-enteignung-fdpl/) (Zugriff vom 15.02.2024).
- Ryczewski, Christoph 2011. *Die Schuldenbremse im Grundgesetz. Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter polit-ökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten.* Berlin: Duncker & Humblot.
- Schiller, Robert 2013. *Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung. Herausforderungen an die »Schuldenbremse«.* Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Schnellenbach, Jan 2021. »Herausforderungen für die Finanzpolitik in Deutschland nach der Covid-Krise. Schuldenbremse und Vermögensbesteuerung«, in *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik* 6, 21, S. 1–19.
- Schuster, Florian; Krahé, Max; Sigl-Glöckner, Philippa 2023. *Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag.* [www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2023/12/Schuster-et-al.-2023-Warum-die-Konjunkturkomponente-ihren-Zweck-nicht-mehr-erfuellt.pdf](http://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2023/12/Schuster-et-al.-2023-Warum-die-Konjunkturkomponente-ihren-Zweck-nicht-mehr-erfuellt.pdf) (Zugriff vom 15.02.2024).
- Sonenscher, Michael 2022. *Capitalism. The Story Behind the Word.* Princeton: Princeton University Press.
- Stadler, Inge 1997. *Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse.* Frankfurt a. M.: Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Stecker, Christian 2021. *Blockierte Mehrheit.* <https://verfassungsblog.de/blockierte-mehrheit/> (Zugriff vom 19.02.2024).
- Strottdrees, Gisbert; Awater-Esper, Stefanie 2024. *Sind das wirklich die größten Bauernproteste aller Zeiten?* [www.topagrar.com/management-und-politik/news/ist-es-die-groesste-bauerndemonstration-13582876.html](http://www.topagrar.com/management-und-politik/news/ist-es-die-groesste-bauerndemonstration-13582876.html) (Zugriff vom 29.01.2024).
- Thiele, Alexander 2018. »Staatsverschuldung und Demokratie«, in *Leviathan* 46, 3, S. 336–354.
- von Stein, Lorenz 1871. *Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Als Grundlage für Vorlesungen und Selbststudium.* 2. Auflage. Leipzig: Brockhaus.
- von Stein, Lorenz 1959 [1850]. *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. In drei Bänden.* Hildesheim: Georg Olms Verlagsbuchhandlung.

- von Weizsäcker, Robert K. 2008. »Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis«, in *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen*, hrsg. v. Baus, Ralf T.; Eppler, Annegret; Wintermann, Ole, S. 85–98. Baden-Baden: Nomos.
- Weigel, Cosmas 2021. *Die Kreditautonomie von Gliedstaaten und ihre Beschränkung. Eine Untersuchung der deutschen »Schuldenbremse« unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023. *Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik*. [www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-finanzierung-von-staatsaufgaben.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](http://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-finanzierung-von-staatsaufgaben.pdf?__blob=publicationFile&v=10) (Zugriff vom 20.02.2024).

**Zusammenfassung:** Die demokratietheoretische Dimension der Schuldenbremse bleibt in der öffentlichen Diskussion weitgehend unbeleuchtet – obwohl der mit ihr eingeführte Begriff einer »Normallage«, so das Argument dieses Beitrags, eine bedeutende wirtschaftspolitische Parteinahme des Grundgesetzes darstellt. Dabei lässt sich nicht nur zeigen, dass die herkömmliche Begründung der grundgesetzlichen Schuldenbremse demokratietheoretisch inkonsistent ist, sondern außerdem, dass dem demokratischen Verfassungsstaat unter ihrem Regime fundamentale Probleme erwachsen, die seinen Selbsterhalt gefährden.

**Stichworte:** Demokratietheorie, Schuldenbremse, wirtschaftspolitische Neutralität, sozialer Rechtsstaat, öffentliche Finanzen

## The Chained State. On the Fatal Fate of the Debt Brake in Terms of Democratic Theory

**Summary:** The democratic dimension of the German debt brake remains largely undiscussed in the public debate – although its introduction, according to the argument of this article, represents significant economic partisanship of the constitution. It can be demonstrated not only that the conventional justification of the debt brake is inconsistent in terms of democratic theory, but also that the democratic state faces fundamental problems under its regime that jeopardize its very survival.

**Keywords:** democratic theory, debt brake, constitutional neutrality, social state, public finances

### Autor

Oliver Weber  
Institut für Politikwissenschaft  
Residenzschloss 1  
64283 Darmstadt  
Deutschland  
oliver.weber@tu-darmstadt.de



© Oliver Weber