

Auszug aus der

Festschrift für Jürgen Schneider

# FÜR DAS GEMEINWOHL

In Respekt vor der Geschichte – aufgeschlossen für das Neue

Herausgegeben von Hans-Peter Fitschen  
Stade 2008

\* \* \*

Jürgen Hinnendahl\*)

Mene mene tekel upharsin

Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Wege in die  
Staatszerrüttung?

---

\*) Jürgen Hinnendahl ist Schüler von Prof. Dr. Herbert Timm, dem langjährigen Lehrstuhlinhaber und Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Im Juni 1973 wurde er dort mit seiner Dissertation „Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern – Die Notwendigkeit einer erneuten Reform“ zum Dr. rer. pol. promoviert. Von 1979 bis 1986 war er Stadtkämmerer der Stadt Stade und von 1986 bis 1998 Oberstadtdirektor der Stadt Emden. Seit dem 1. September 1998 ist er als selbständiger Unternehmensberater tätig.

Jürgen Hinnendahl

Mene mene tekel upharsin<sup>1</sup>

## I. Zur Lage

a. Der 61. Deutsche Juristentag 1996 in Karlsruhe hat sich im Rahmen eines seiner Schwerpunktthemen u. a. mit der Frage beschäftigt, ob die Empfehlung an den Gesetzgeber geboten sei, das Konnexitätsprinzip – im Volksmund bekannt als der Imperativ „Wer die Musik bestellt, der soll sie auch bezahlen!“ – als verpflichtenden Finanzierungsgrundsatz bei der durch die Länder (und – indirekt – den Bund) verursachten Ausweitung überkommener Aufgaben und der Zuweisung neuer Aufgaben an die kommunalen Gebietskörperschaften in den Verfassungen der deutschen Bundesländer zu verankern<sup>2</sup>. Diskussionsgrundlage war ein Gutachten von *Ferdinand Kirchhoff*<sup>3</sup>, Diskussionsanlaß die schon damals dramatische Situation der Gemeindefinanzen, die erkennbar darauf zurückzuführen war, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden in den vorhergehenden Jahren zusätzliche Lasten (Aufgaben und Ausgabenzuwächse) übertragen worden waren, ohne daß die für die Gemeinden zuständigen Länder ihnen die zu ihrer Erledigung notwendigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt hätten. Es gab infolgedessen schon damals weitverbreitet unausgeglichene, teilweise hochdefizitäre kommunale Haushalte, die – entgegen den einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften – nicht binnen zwei Jahren ausgeglichen, sondern mit allenfalls als Ausnahme zur Überbrückung kurzzeitiger Liquiditätsengpässe zugelassenen Kassenkrediten über Jahre durchgehalten wurden.<sup>4</sup> Diese gesetzeswidrige Vorgehensweise fand unter günstigen Begleitumständen statt: Das Zinsniveau war niedrig und die Bereitschaft des Geschäftsbankensystems groß, die gewöhnlich nach Ablauf von drei Monaten zur Rückzahlung fälligen „Kassenverstärkungskredite“ problemlos zu verlängern und das Volumen angesichts steigender Nachfrage auch noch bereitwillig aufzustocken. Denn die Vergabe von Krediten an die öffentliche Hand unterliegt nicht den Beschränkungen des Kreditwesengesetzes; m. a. W.: das entsprechende Kreditportfolio einer Bank wird nicht auf die sog. „Grundsätze“<sup>5</sup> angerechnet und braucht deshalb nicht mit haftendem Eigenkapital unterfüttert zu werden. Hinzu kam die Bereitschaft kommunaler Aufsichtsbehörden, auch definitiv nicht genehmigungsfähige kommunale Haushalte zu genehmigen. Das geschah zwar häufig nur unter der Bedingung, daß die Kommunen mit der zuständigen Aufsichtsbehörde Haushaltssicherungskonzepte vereinbarten, aber aus heutiger Sicht ist allen klar, was damals bereits die Kundigen wußten: Diese Konzepte waren auf Zeitgewinn angelegt, insbesondere für die jeweilige Landesregierung<sup>6</sup>; sie kurierten am Symptom herum, lösten aber nicht das eigentliche Problem: die dramatische Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte in den Bereichen Sozial- und

---

<sup>1</sup> Schrift an der Wand beim Gastmahl des babylonischen Königs Belsazar; vom herbeigerufenen Propheten Daniel als Untergangsprophetie gedeutet (Altes Testament, Buch Daniel 5).

<sup>2</sup> Vgl. *B. Stier*, 61. Deutscher Juristentag in Karlsruhe, DVBl. 1996, S. 1243 – 1248.

<sup>3</sup> *F. Kirchhoff*, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, Gutachten D für den 61. Deutschen Juristentag, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1996.

<sup>4</sup> *H. Karrenberg u. E. Münstermann*, Gemeindefinanzbericht – Kurzfassung, in: Der Städtetag, Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis, 60. Jahrgang 2007, Heft 5, S. 7.

<sup>5</sup> § 20 Abs. 6 Ziffer 2 a KWG.

<sup>6</sup> Der Ministerpräsident des Landes Niedersachsen wollte Bundeskanzler, derjenige von Nordrhein-Westfalen Bundespräsident werden.

Jugendhilfe aufgrund langjähriger, von Bund und Ländern einvernehmlich und mit deutscher Gründlichkeit betriebener Ausweitung des Leistungskataloges und der Zahl der Berechtigten, vor allem durch eine ungehemmte Zuwanderungspolitik. Um diese Lasten wirklich tragen zu können, gebührte den Kommunen erheblich mehr Geld, das die Länder aber nicht herausrücken wollten, weil sie selbst große Haushaltsprobleme hatten.

Die hier skizzierte Entwicklung hat seinerzeit in Karlsruhe die Diskussion in der Abteilung „Finanzreform“ stark geprägt und maßgeblich dazu beigetragen, daß der 61. Deutsche Juristentag den Landesgesetzgebern empfahl, zum Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände das Konnexitätsprinzip in ihren jeweiligen Landesverfassungen zu verankern. Alle Landtage sind dieser Empfehlung gefolgt und haben entweder das strikte<sup>7</sup> oder zumindest das relative<sup>8</sup> Konnexitätsprinzip in der jeweiligen Landesverfassung normiert.

b. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips in den Länderverfassungen hat den kommunalen Gebietskörperschaften tatsächlich finanzpolitische Erleichterung gebracht, soweit es um die Zuweisung neuer ausgabenträchtiger Aufgaben durch die Länder geht. Diese sind seitdem erkennbar bemüht, keine Präzedenzfälle zu schaffen, auf Grund derer Gemeinden die Hilfe des jeweiligen Staatsgerichtshofs anrufen und gegebenenfalls sogar obsiegen könnten. Bisher nicht erledigt ist die Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz<sup>9</sup>. Deshalb sind auch nicht gelöst die staatliche Finanzierung der durch den Staat verursachten Altlasten in wichtigen Bereichen wie z. B. der Sozial- und Jugendhilfe und die dem Konnexitätsprinzip gerecht werdende finanzielle Regelung der Übertragung neuer Aufgaben auf die Gemeinden durch den Bund. Wir blicken heute auf eine Situation, die in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ohne Beispiel ist. Nach dem Gemeindefinanzbericht 2007 des Deutschen Städtetages betrug allein bei seinen Mitgliedsstädten der Bestand an kommunalen Kassenkrediten Ende des ersten Quartals 2007 insgesamt 28.800 Mio. €<sup>10</sup>. In dieser Größenordnung sind dort also in den vergangenen Jahren Ausgaben – Zahlungen für das Personal, für kulturelle Veranstaltungen, für Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen, für die Unterbringung von Jugendlichen in Pflegefamilien u. ä. m. – freiwillig geleistet worden oder haben aufgrund zwingender gesetzlicher Vorgaben samt bindender höchstrichterlicher Rechtsprechung geleistet werden müssen, obwohl dafür keine sog. ordentlichen Einnahmen (Steuern oder Finanzzuweisungen) zur Verfügung standen. Da das Geschäftsbankensystem nicht bereit sein wird, auf die Rückzahlung dieser Kassenkredite zu verzichten, müssen bei den betroffenen Gemeinden für die Begleichung dieser kurzfristig fälligen Verbindlichkeiten zusätzlich zum laufenden Bedarf erst einmal Steuern und Finanzzuweisungen von 28.800 Mio. € eingenommen werden, um überhaupt in laufender Rechnung „auf Null“ zu kommen. Welchen Kraftakt das für die Gemeinden selbst bei ihrer augenblicklich guten Steuersituation bedeutete, müßten sie ihn denn allein bewältigen, macht folgende Zahl deutlich: Das Gesamtaufkommen der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Stadtstaaten betrug bei der Gewerbesteuer nach Abzug der Gewerbesteuerumlage im Rekordjahr 2006 31,55 Mrd. €<sup>11</sup>; man müßte – was natürlich gar nicht zulässig wäre – die Pflichtigen fast ein ganzes

---

<sup>7</sup> Z. B. Art. 49 Abs. 2 der Landesverfassung des Landes Schleswig-Holstein.

<sup>8</sup> Z. B. Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen.

<sup>9</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Nr. 8/2004 vom 3.5.2004.

<sup>10</sup> H. Karrenberg u. E. Münstermann, Aufschwung bei Gemeindesteuern – aber nicht für alle, a. a. O., S. 27.

<sup>11</sup> H. Karrenberg u. E. Münstermann, Gemeindefinanzbericht – Kurzfassung, a. a. O., S. 85.

Jahr bei der Gewerbesteuer doppelt zur Kasse bitten, um die noch nicht bezahlten Rechnungen aus den Vorjahren zu begleichen.

Hinter der kumulierten Zahl von 28.800 Mio. € verbergen sich kommunale Einzelschicksale, die man vor dem Hintergrund der großen Tradition der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland nur als katastrophal bezeichnen kann. Hans Karrenberg und Engelbert Münstermann schreiben hierzu in ihrem Gemeindefinanzbericht 2007: „Von den 40 Mitgliedern des Städtetages Nordrhein-Westfalen können derzeit nur wenige Städte ihre Haushalte ohne Haushaltssicherungskonzept fahren. Fast alle kreisfreien Mitgliedsstädte schreiben in ihren Haushalten tiefrote Zahlen und unterstehen wegen klaffender Haushaltslücken der besonderen Kommunalaufsicht. Fünfzehn Großstädte können selbst auf mittlere Sicht ihre Etats nicht ausgleichen und unterliegen deshalb dem sogenannten Nothaushaltsrecht, d. h. sie sind vor Ort nur noch beschränkt geschäftsfähig.“ Und im selben Zusammenhang: „Ohne Zweifel befinden sich die nordrhein-westfälischen Städte auch weiterhin in einer existenzgefährdenden Krise.“<sup>12</sup>

c. Wohl keiner der Teilnehmer des 61. Deutschen Juristentages hätte eine solche Entwicklung auf der kommunalen Ebene für möglich gehalten. Schließlich gab es eindeutige – nicht nur die Kommunen, sondern auch die Länder bindende – gesetzliche Vorschriften. Und das Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen zu verankern, versprach endgültige Sicherheit: Verfassungsrecht werde niemand zu brechen wagen! Deshalb hätte es erst recht keiner für möglich gehalten, daß auf der staatlichen Ebene – bei Bund und Ländern – Organwalter von Verfassungsorganen massiv gegen Verfassungsrecht und andere gesetzliche Vorschriften verstoßen würden. Die Bilanz ist ebenso eindeutig wie erschütternd:

- 1999: Helmut Kohl, ehemaliger Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Organwalter eines höchsten deutschen Verfassungsorgans und vor 25 Jahren bei seiner Amtseinführung feierlich darauf vereidigt, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes zu wahren und zu verteidigen und seine Pflichten gewissenhaft zu erfüllen, muß einräumen, während seiner Amtszeit wissentlich und willentlich gegen das Parteiengesetz verstoßen zu haben.<sup>13</sup>
- 2000: Manfred Kanther, ehemaliger Bundesinnenminister und Organwalter eines höchsten deutschen Verfassungsorgans und insbesondere zuständig für die Gewährleistung der verfassungsmäßigen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland, muß zugeben, über lange Jahre wissentlich und willentlich gegen das Parteienfinanzierungsgesetz von 1984 verstoßen zu haben.<sup>14</sup>
- 2005: Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen, räumt öffentlich ein, elf von 16 Bundesländern hätten in diesem Jahr verfassungswidrige Haushalte vorgelegt.<sup>15</sup>
- 2006: Rainer Wiegard, Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein, erklärt in seiner Rede bei der Einbringung des Gesetzentwurfs für den sog. Doppelhaushalt 2007/2008, dieser sei verfassungswidrig. Im übrigen seien die Haushaltsgesetze der letzten 10 Jahre verfassungswidrig vollzogen worden.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> H. Karrenberg u. E. Münstermann, a. a. O., S. 54.

<sup>13</sup> Kohls Erklärung im Wortlaut, Frankfurter Allgemeine Zeitung (hinfort: FAZ) vom 1.12.1999, S. 2.

<sup>14</sup> Die hessische CDU gibt geheime Geldüberweisungen zu, FAZ vom 15.1.2000, S. 1; Der Law-and-Order-Mann hat gegen das Parteiengesetz verstoßen, FAZ vom 17.1.2000, S. 3.

<sup>15</sup> Bund und Ländern fehlen bis 2008 knapp 67 Mrd. Euro, FAZ vom 13.5.2005, S. 1; Steuerstreit zwischen CDU und FDP, Die Zeit, 25/2005.

<sup>16</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, 16. Wahlperiode, Plenarprotokoll 16/37 der Plenarsitzung am 13. September 2006, S. 2583.

- 2006: Der Landtag von Schleswig-Holstein, das oberste Verfassungsorgan des Landes Schleswig-Holstein, verhilft dem verfassungswidrigen Haushaltsgesetzentwurf mit Mehrheitsbeschluß zur Gesetzeskraft.<sup>17</sup>
- 2007: Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen erklärt den Nachtragshaushalt 2005 des Landes für verfassungswidrig.<sup>18</sup>
- 2007: Das Bundesverfassungsgericht weist zwar die Klage der früheren Bundestagsopposition von CDU/CSU und FDP gegen den Bundeshaushalt 2004 mit 5 zu 3 Richterstimmen zurück<sup>19</sup>, findet aber im Minderheitsvotum drastische Worte für die Vergangenheit: Der Gesetzgeber sei seiner Aufgabe, mit der Verschuldungsgrenze verantwortlich und verfassungsgemäß umzugehen, nicht gerecht geworden; die Finanzverfassung sei über Jahrzehnte mißachtet worden.<sup>20</sup> Das Verdikt trifft natürlich auch alle diejenigen, die in den Ministerien für die Regierung die entsprechenden Haushaltsgesetzentwürfe gefertigt und die Haushaltsgesetze vollzogen haben, sowie die Mitglieder aller Regierungen, die dem Gesetzgeber die Entwürfe zur Verabschiedung empfohlen haben.

Haushaltsgesetze, die im Entwurf und bei ihrer Verabschiedung im Parlament durch Überschätzung der Einnahmen, den Ansatz erheblicher Vermögensverkaufserlöse und die Unterschätzung der Ausgabenverpflichtungen auf Verfassungsmäßigkeit frisiert worden waren, verfassungswidrig zu vollziehen, ist eine schon länger geübte Praxis, die am Jahresende zunächst im Verborgenen abläuft und erst bei Vorlage der Haushaltsrechnung ans Tageslicht kommt. Der Verstoß gegen die Verfassung war und ist durchweg darin begründet, daß die jeweils zugelassene Kreditaufnahmeobergrenze – zum Teil sehr erheblich<sup>21</sup> – verletzt wurde und wird. Die Abweichung vom Grundsatz des Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG – *Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen* – wurde bis 2005 stets gerechtfertigt mit dem Argument, es liege die Ausnahmesituation des Art. 115 Abs.1 S. 3 GG vor: Man müsse eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abwehren. Unter diesem Leitmotiv ist die Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland seit der Finanzreform 1967, in deren Rahmen Art. 115 GG neu gefaßt wurde, auch zu solchen Zeiten ausgeweitet worden, in denen die Ausnahmesituation nicht vorlag: zunächst verhalten, seit Mitte der neunziger Jahre aber völlig ungehemmt. Schon bei der Einbringung des Haushaltsgesetzes öffentlich zu bekennen, der eigene Gesetzentwurf sei verfassungswidrig und sei darüber hinaus auch in den kommenden Jahren nicht verfassungsgemäß zu gestalten, steht am vorläufigen Ende dieser verantwortungslosen Entwicklung. Das Bekenntnis wird praktisch erzwungen durch die derzeit hervorragende Wirtschaftsentwicklung, die es nicht mehr zuläßt, mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu argumentieren.<sup>22</sup>

d. In der Abteilung „Finanzreform“ des 61. Deutschen Juristentages habe ich 1996 die Ehre gehabt, namens der kreisfreien Städte einen Wortbeitrag zu leisten, und habe im Rahmen dieses Beitrags bei der Beschreibung der aktuellen Situation der kommunalen Gebietskörperschaften schon damals sowohl einen Verfall der Staats- und Politikmoral

<sup>17</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, 16. Wahlperiode, Plenarprotokoll 16/47 der Plenarsitzung am 14. Dezember 2006, S. 3436.

<sup>18</sup> Nachtragshaushalt verfassungswidrig, FAZ vom 25.4.2007, S. 6.

<sup>19</sup> BVerfG, 2 BvF 1/04 vom 9.7.2007.

<sup>20</sup> Ebenda, Absatz Nr. 161 ff.; s. a. Über Jahrzehnte mißachtet, FAZ vom 10.7.2007, S. 4.

<sup>21</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, 16. Wahlperiode, Plenarprotokoll 16/37 der Plenarsitzung am 13.9.2006, S. 2584.

<sup>22</sup> Ebenda.

als auch einen solchen der Beamtenmoral konstatiert.<sup>23</sup> Da gebe es z. B. in Niedersachsen und auch in Nordrhein-Westfalen Kommunalaufsichtsbehörden, die ganz genau wüßten, daß die Kommunalhaushalte, die sie genehmigten, nach den geltenden gesetzlichen Vorschriften nicht genehmigungsfähig seien. Und ich habe daran erinnert, daß für die Beamten festgelegt sei, daß man zu remonstrieren habe, wenn man dazu angehalten werde, gesetzeswidrige Dinge zu tun. Meine anschließende Frage „Welcher Kommunalabteilungsleiter, welcher Kommunaldezernent, welcher Regierungspräsident sagt denn: ‚Das mache ich nicht, es sei denn auf Weisung, und die hätte ich gern schriftlich?‘“ ist damals unbeantwortet geblieben. Sie müßte heute, elf Jahre später, immer noch mit „keiner“ beantwortet werden; aber die Zahl derer, die solcherart ihre Beamtenpflicht nicht tun, ist dramatisch gewachsen. Hinter der großen Zahl von Gemeinden mit über die Jahre unausgeglichenen Haushalten steht eine große Zahl von Aufsichtsbehörden mit einer Vielzahl von Beamten, deren durch feierlichen Eid bekräftigte Aufgabe es ist, Gesetz und Recht zu beachten und zu pflegen, und die dennoch contra legem gesetzeswidrigen kommunalen Haushalten zur Satzungskraft verhelfen.

Die Mißachtung des Remonstrationsgebots hat mittlerweile die gesamte staatliche Ebene erfaßt. Ein Haushaltsgesetzentwurf fällt in Schleswig-Holstein so wenig vom Himmel wie in anderen Bundesländern oder beim Bund. Der Entwurf für den Doppelhaushalt 2007/2008 ist – wie die Entwürfe früherer Jahre auch – nach der Geschäftsordnung der schleswig-holsteinischen Landesregierung<sup>24</sup> – auf diesem Felde funktioniert die Rechtsordnung in Schleswig-Holstein noch – im zuständigen Finanzministerium erarbeitet und abschließend mit der Paraphe des zuständigen Staatssekretärs zum „Entwurf des Hauses“ geworden. Es hieße, die Qualität der im Kieler Finanzministerium tätigen Beamten grob zu unterschätzen, wenn man annähme, sie seien sich der Verfassungswidrigkeit ihres Entwurfs nicht bewußt gewesen. 5 Abteilungsleiter und zwei beamtete Staatssekretäre haben jedoch – den Entwurf und sich selbst gegenseitig mit ihren Paraphen absichernd – dem Finanzminister das vorgelegt, was von ihnen erwartet wurde. Der hat ihn dann – gestützt auf „das Haus“, aber offensichtlich in Kenntnis der Verfassungswidrigkeit – unterschrieben und auf seinen weiteren Weg gebracht. Der führte u. a. durch das Innenministerium und das Justizministerium. Ersteres hatte u. a. zu prüfen, ob der Gesetzentwurf den berechtigten Interessen der Kommunen in Schleswig-Holstein gerecht wurde, letzteres, ob er insbesondere mit der Landesverfassung im Einklang stand. Die Prüfung ist offensichtlich gegen den eigenen Sachverstand in beiden Häusern nach der schon für das Finanzministerium beschriebenen Methode so ausgefallen, daß der verfassungswidrige Haushaltsgesetzentwurf – nunmehr auch mit den Unterschriften und Paraphen der beiden anderen Minister bzw. ihrer Staatssekretäre geädelt – den nach der Geschäftsordnung vorgeschriebenen Weg ins Kabinett gefunden hat. Dort ist er vom Ministerpräsidenten und sieben Ministern – allesamt Organwalter des Verfassungsorgans Landesregierung und allesamt mit dem feierlichen Eid ins Amt gekommen, „die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Schleswig-Holstein (zu) wahren ...“ – durch entsprechenden Beschluß zum Gesetzentwurf der Landesregierung geworden. Daß sich alle ihres verfassungswidrigen Handelns bewußt waren, wird bei der Einbringung des Haushaltsgesetzentwurfs in den Landtag deutlich. Finanzminister Rainer Wiegard

---

<sup>23</sup> Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages, Karlsruhe 1996. Hrsgg. von der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, Band II/2 (Sitzungsberichte – Diskussion und Beschlußfassung), C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1996.

<sup>24</sup> Geschäftsordnung der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 13. Mai 1992, GVOBl. 1992, S. 236.

führt wörtlich aus: „ ... der Haushalt des Landes ist nicht desolat, der Haushalt des Landes ist verfassungswidrig ...“<sup>25</sup> Und er fährt unmittelbar danach fort: “Legt man den Maßstab der Verfassung nicht nur an die Haushaltsplanaufstellung, sondern auch an den Haushaltsvollzug, so ist das schon seit über zehn Jahren so. Wir haben seit über zehn Jahren verfassungswidrige Haushaltsabschlüsse.“ Auf der Regierungsbank sitzen Kabinettskollegen, die den Regierungen dieser letzten 10 Jahre angehört und den verfassungswidrigen Gesetzesvollzug mitzuverantworten haben. Zu den Zukunftsaussichten meint Rainer Wiegard wenig später: „250 bis 300 Jahre – da mag man sich streiten – würde es dauern, bis das Land schuldenfrei wäre, wenn wir jedes Jahr aus Haushaltsüberschüssen nur 100 Millionen € Schulden tilgen würden. Wir sind aber ... noch 1.500 Millionen € davon entfernt, einen Haushaltsüberschuß zu erzielen.“ Die Abgeordneten – allesamt Mitglieder des Verfassungsorgans Landtag – beschließen dennoch diesen Gesetzentwurf mit großer Mehrheit als Haushaltsgesetz 2007/2008, das nunmehr von denen, die es als verfassungswidrigen Entwurf vorgelegt haben, zwei Jahre lang ebenso verfassungswidrig vollzogen wird.

Die Haushaltsgesetze in den zahlreichen anderen Bundesländern mit verfassungswidrigen Haushalten<sup>26</sup> sind in Nuancen anders, aber grundsätzlich auf die gleiche Art und Weise zustande gekommen, und auch beim Bund haben natürlich eine große Zahl von Spitzenbeamten und etliche Organwalter, unter ihnen der Bundesfinanzminister, der Bundesinnenminister, der Bundesjustizminister, der Bundeskanzler und der Bundespräsident am Zustandekommen des Haushaltsgesetzes 2004 mitgewirkt, das nur knapp dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht entgangen ist.

## II. Auf dem Wege zur Besserung?

a. Angesichts dieser niederschmetternden Situation greift selbst bei denen, die diese Situation maßgeblich herbeigeführt haben, die Erkenntnis, daß es so wohl nicht weitergehen könne. Die Vorschläge aus dem Bereich der Politik reichen von einer drastischen Einschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten der öffentlichen Hände<sup>27</sup> bis zu einem völligen Verbot der Staatsverschuldung.<sup>28</sup> Die Befürworter beider Richtungen halten dafür, daß eine solche Lösung verfassungsrechtlich (!) abgesichert (?) werden müsse. Diejenigen, die Staatsverschuldung nach wie vor zulassen wollen, plädieren u. a. dafür, die Zulässigkeitskriterien eindeutiger zu definieren, als dies in den zurückliegenden Jahren der Fall war. Allen gemeinsam ist, daß sie keine ernst zu nehmenden Vorschläge für wirklich wirksame Sanktionen bei Verstößen gegen die von ihnen vorgeschlagene neue Regelung der Kreditaufnahme durch die öffentlichen Hände machen und jede Begründung dafür schuldig bleiben, warum denn – ohne solche Sanktionen – ausgerechnet diejenigen, die sich nicht gescheut haben, die Verfassung zu brechen, sie in Zukunft sorgfältig beachten und einhalten sollten.

---

<sup>25</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, 16. Wahlperiode, Plenarprotokoll 16/37 der Plenarsitzung am 13.9.2006, S. 2583.

<sup>26</sup> Steuerstreit zwischen CDU und FDP, Die Zeit, 25/2005.

<sup>27</sup> Vgl. Schnellen Schritts zum Schuldendeckel, FAZ vom 23.6.2007, S. 10; Oettinger: 2009 Schuldenverbot in die Verfassung, FAZ vom 18.7.2007, S. 4; Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., Vorschlag für eine wirksame „Schuldenbremse“ in der Niedersächsischen Verfassung, Hannover, im Oktober 2007.

<sup>28</sup> Vgl. Niedersachsen will mit Verschuldungsverbot vorpreschen, FAZ vom 18.7.2007, S. 11.

b. Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie hat im Jahre 2006 beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine Expertise zur Eindämmung der Staatsverschuldung in Auftrag gegeben, die der Rat im März 2007 unter dem Titel „Staatsschulden wirksam begrenzen“ vorgelegt hat.<sup>29</sup> Der Sachverständigenrat kommt nach scharfsinniger, den Ernst der Lage und die Schwere der bisherigen Rechts- und Verfassungsverstöße aber eher vernachlässigenden Analyse zu folgenden Ergebnissen und Vorschlägen:

- Die Staatsverschuldung vollständig zu verbieten, sei ökonomisch unsinnig. Es gebe Situationen im Zusammenleben von Menschen innerhalb eines Staates, die es ökonomisch rechtfertigten, vom Instrument der Staatsverschuldung Gebrauch zu machen. Als Beispiele werden zum einen Konjunkturerinbrüche, zum anderen Naturkatastrophen oder auch ein Fall wie derjenige der deutschen Wiedervereinigung genannt. Im ersten Fall führe ein Verbot der Staatsverschuldung zu unsinniger, weil den Konjunkturzyklus verstärkender Haushaltspolitik, im zweiten werde darauf verzichtet, Gerechtigkeit zwischen den Generationen zu gewährleisten. Die Finanzierung solcher (Wiederaufbau-) Investitionen nur der aktuellen Generation durch entsprechende Besteuerung anzulasten, sei ungerecht. Denn diese Investitionen hätten eine Lebenszeit, die über diejenige der aktuellen Generation hinausginge, und stifteten deshalb auch später noch Nutzen, welcher der Folgegeneration oder sogar noch deren Folgegeneration zugute komme. Finanziere man die Investitionen dagegen durch öffentlichen Kredit, könne man die Folgegenerationen durch Zins- und Tilgungsleistungen für die aufgenommenen Kredite an der Last der Investitionen beteiligen.
- Die Staatsverschuldung müsse aber sinnvoll und wirksam begrenzt werden. Dazu sei es nötig, die Bedingungen, unter denen sie stattfinden dürfe, und auch das zulässige Volumen sehr viel eindeutiger zu definieren, als das bisher der Fall gewesen sei. Hierzu müsse u. a. der Begriff der staatlichen Investition richtig interpretiert werden. Anders als bisher sei es ökonomisch sinnvoll, statt der Bruttoinvestition die Nettoinvestition zu wählen, denn nur sie erhöhe das Volksvermögen. Zudem müssten Privatisierungserlöse gegengerechnet werden. Das sog. Humankapital sei aus vernünftigen Gründen nicht zu berücksichtigen.
- Die Ausnahmeregel des Art. 115 GG müsse ersetzt werden. Denn sie habe sich „als zu unpräzise und nicht justiziabel erwiesen, so daß sie viel zu häufig in Anspruch genommen“ worden sei. In Frage komme eine neue „Schuldenschranke“, die aus einer „Ausgabenregel“ und einem „Ausgleichskonto“ bestehe. Eine – akribisch entwickelte – Formel könne dafür sorgen, daß und vor allem um wie viel in Zeiten ungünstiger Konjunktur die Gesamtausgaben über den laufenden Einnahmen liegen dürften. Das damit verbundene konjunkturelle Finanzierungsdefizit mit der Aufnahme von Krediten zu schließen, sei dann zulässig. Bei günstiger Konjunktur lägen die zulässigen Ausgaben unter den laufenden Einnahmen, so daß mit den Überschüssen Investitionen finanziert oder Schulden getilgt werden könnten.
- Auf dem Ausgleichskonto – einem virtuellen Konto – seien die Abweichungen der tatsächlichen von den zulässigen Finanzierungssalden zu buchen. Das gelte für Abweichungen aufgrund von Schätzfehlern, aber auch für solche aufgrund politischer Eingriffe. Für die Obergrenze des Kontos gebe es keine eindeutigen objektiven Kriterien; ihre Wahl sei deshalb eine Wertentscheidung(!). Der Sachverständigenrat hat auch eine solche parat: „Angesichts der Zeitspanne zwischen der Haushaltsaufstellung und Haushaltsrechnung spricht einiges dafür, dieses Konto so

---

<sup>29</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (hinfort: Sachverständigenrat), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Mainz 2007.



zu bemessen, daß es, ausgehend von einem ausgeglichenen Ausgleichskonto, in zwei aufeinander folgenden Jahren allein durch Schätzfehler nicht zu einem Überschreiten der Obergrenze kommt. Auf der Basis dieser Überlegungen sollten die Ausgleichskonten von Bund und Ländern so bemessen werden, daß sie sich in der Summe auf 2 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts belaufen, wovon jeweils 1 vH auf den Bund und die Ländergesamtheit entfallen. Die Gesamthöhe der Ausgleichskonten von Bund und Ländern betrage in diesem Fall gegenwärtig etwa 44 Mrd Euro.“

- Es sei unverzichtbar, die zuvor skizzierte einnahmenorientierte Ausgabenpolitik um ein mehrstufiges System von Sanktionsmechanismen zu ergänzen. Zur Stufe 1 äußert er sich wie folgt: „Für Bund und Länder gleichermaßen muß gelten, daß ein Haushaltsgesetz, welches eine Verschuldung vorsieht, die über dem Volumen der Nettoinvestitionen der jeweiligen Körperschaft liegt oder die zu einem Überziehen des Ausgleichskontos führt, unmittelbar gegen die Verfassung verstößt. Ein solches Haushaltsgesetz darf weder erlassen, ausgefertigt und verkündet noch vollzogen werden.“
- Für die erstmaliger Überschreitung des Ausgleichskontos soll Stufe 2 greifen: „(Es) ist vorzusehen, innerhalb von acht Wochen einen Ergänzungshaushalt zum laufenden Etat zu erstellen, der in den verbleibenden Monaten des Jahres mindestens eine anteilige Rückführung des die Obergrenze überschreitenden Fehlbetrages vorsieht. Der im Laufe des Jahres zu verabschiedende reguläre Haushalt für das folgende Jahr muß dann zwingend die Rückführung der verbleibenden Überschreitung der Obergrenze gewährleisten.“
- Werde das Ausgleichskonto in zwei aufeinander folgenden Jahren überzogen, müßten – sozusagen als Stufe 3 – „verschärfte Sanktionen“ greifen. Als Sanktion für den Sünder Bund sei die zwingende Hebung eines Zuschlags zur Einkommensteuerschuld der Pflichtigen festzulegen. Bei Sündern unter den Ländern sei ebenso zwingend ein Zuschlag zur Grunderwerbsteuer vorzusehen. Mit dem Aufkommen beider Sanktionsmaßnahmen, die für „hart und einschneidend“ erachtet werden, sei das vorher überzogene Ausgleichskonto auszugleichen.
- Für die Länderebene könne als zusätzliches Disziplinierungsinstrument ein Insolvenzrecht geschaffen werden (!). „Denn die potentielle Möglichkeit, daß gegen ein Land ein Insolvenzverfahren eröffnet werden kann, hätte zur Folge, daß aus Sicht der Gläubiger von hoch verschuldeten Ländern ein reales und deshalb durch Zinsaufschläge zu kompensierendes Ausfallrisiko bestünde, welches bereits von vornherein disziplinierend auf die Verschuldungspolitik der Länder wirken würde.“
- Die neuen Vorschriften müßten, wie schon die bisherigen, grundsätzlich Verfassungsrang haben.
- Externes Prüfungsorgan könne das Bundesverfassungsgericht in einem beschleunigten Verfahren sein.
- Die externe Prüfung, ob ein Verstoß gegen dieses Verfassungsrecht vorliege, könne dann bereits beim Haushaltsentwurf einsetzen.
- Berechtigt, einen Prüfungsantrag zu stellen, solle ein Fünftel der Mitglieder des Deutschen Bundestages sein.
- Ein vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuftes Haushaltsgesetzentwurf dürfe nicht beschlossen, ein bereits als Gesetz beschlossener grundsätzlich gar nicht, im durch das Verfassungsgericht zu konstatierenden Ausnahmefall nur mit vom Gericht zu formulierenden Auflagen vollzogen werden.
- Vom gesamten Verfahren und einer abschließenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird eine disziplinierende Wirkung auf die politischen

Akteure erwartet: „Angesichts der Konsequenzen einer solchen Entscheidung für den Haushaltsvollzug und die öffentliche Wahrnehmung der Finanzpolitik ist aber davon auszugehen, daß die Verabschiedung eines verfassungswidrigen Haushalts von vornherein unterbleibt.“

Auch der Vorschlag des Sachverständigenrates krankt leider daran, daß er sich zu einer wahrheitsgemäßen Diagnose der heutigen Situation und der Entwicklung, die zu ihr geführt hat, nicht durchringen kann. Die Folgewirkungen für die Gesellschaft, wenn nicht bald Entscheidendes passiert, werden nicht gesehen oder nicht genannt, und die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Sanktionen wird weit überschätzt. Zur Stufe 1 wird die naheliegende Frage, wieso denn eigentlich dasselbe politische Personal, das in den vergangenen Jahren verfassungswidrige Haushalte entworfen, verabschiedet, ausgefertigt, verkündet und insbesondere auch vollzogen hat, auf einmal verfassungstreu handeln sollte, gar nicht erst gestellt. Zur Stufe 2 bleibt offen, warum ein Mechanismus, der auf Gemeindeebene seit langen Jahren rechtlich eindeutig geregelt ist und der seit Beginn der neunziger Jahre in zunehmendem und mittlerweile fast flächendeckendem Ausmaß von dem soeben genannten politischen Personal mißachtet wird, in Zukunft beachtet werden sollte. Und bei der Stufe 3 darf nach den Erfahrungen der Vergangenheit bezweifelt werden, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich als „hart und einschneidend“ empfunden würden. Welcher Organwalter, der heute die Verfassung bricht, sollte morgen darauf verzichten, dies zu tun? Nur weil er tief beeindruckt ist vom virtuellen Ausgleichskonto des Sachverständigenrates und von der Aussicht, nach Ablauf von zwei Jahren und nachgewiesener Verletzung der Spielregeln für dieses Konto als Strafe einen Zuschlag zur Einkommensteuerschuld der Pflichtigen heben oder, auf der Ebene der Länder, die Sätze der Grunderwerbsteuer erhöhen zu müssen? Zwei Jahre sind in der Politik eine Ewigkeit, besonders dann, wenn der Machtverlust droht! Nie hat man leichter Steuererhöhungen durchsetzen können (*„die sind von der Verfassung vorgeschrieben“*)! Und nie hat man trefflicher und vor allem länger streiten können, ob denn überhaupt die Ausgabenregel korrekt berechnet sei und ob wirklich ein Verstoß gegen die Spielregeln des Ausgleichskontos vorliege. Zur Ausgabenregel: *Ist der Investitionsbegriff tatsächlich richtig definiert? Gehört das Humankapital nicht doch hinein? Der Kartoffelkäfer hat sich unglaublich vermehrt und bundesweit zu einer miserablen Kartoffelernte geführt. Das muß als Naturkatastrophe anerkannt und bei der Festlegung der zulässigen Verschuldungsgrenze berücksichtigt werden!* Und zum Ausgleichskonto: *Was ist das überhaupt für eine eigenartige Formel, nach der die zulässigen Salden berechnet werden? Halten die einer Überprüfung (insbesondere durch selbsternannte, aber doch sehr genehme „kritische Wissenschaftler“) stand? Dürfen wir uns eigentlich diesen eigenartigen Berechnungen und sogar Wertentscheidungen, die von Leuten ohne jegliche demokratische Legitimation angestellt worden sind, einfach so ausliefern?* Und so weiter und so fort.

### III. Auf dem Wege in den Abgrund?

a. Eine wahrheitsgemäße Diagnose zu erstellen, heißt zunächst einmal, die Krankheit und ihre Symptome klar und deutlich zu bezeichnen. Die Dimension des aktuellen Geschehens muß schon mit der Wortwahl für jedermann deutlich werden. Ich werbe dafür, jemanden, dem als Organwalter eines Verfassungsorgans der Schutz und die Pflege der Verfassungs- und Rechtsordnung anvertraut worden ist, der durch Amtseid – zumeist so wahr ihm Gott helfe – bekräftigt hat, diese Aufgabe sorgfältig und

gewissenhaft zu erfüllen, und der dennoch wissentlich und willentlich gegen die Verfassung verstößt, als „Verfassungsschänder“ zu bezeichnen.

b. Zu den Symptomen gehören die Folgewirkungen des weit verbreiteten verfassungs- und rechtswidrigen Handelns für das gesellschaftliche Zusammenleben in der Bundesrepublik Deutschland. Sie sind im Augenblick nur vereinzelt zu erkennen, weil die meisten Bürger und sogar wichtige Institutionen die Tragweite des Geschehens noch nicht begriffen haben<sup>30</sup>. Auf längere Sicht müssen sie verheerend sein und das Gemeinwesen von innen her zerstören. Alle Verfassungsorgane und die gesamte öffentliche Verwaltung stehen in der Pflicht, nach Gesetz und Recht zu handeln. Welcher Ausbilder im öffentlichen Dienst will seine Beamtenanwärter diese Pflicht lehren und die Anwärter dazu anhalten, sie als wichtigste Aufgabe stets sorgfältig zu beachten, wenn zeitgleich oberste Organwalter die Verfassung schänden und diesen Verstoß, weil er ohne negative Wirkung für sie selbst bleibt, als Kavaliersdelikt behandeln?<sup>31</sup> Welcher Bürger soll noch darauf vertrauen, daß diejenigen, die seinen Fall bearbeiten – z. B. seine Steuererklärung, seinen Antrag auf Baugenehmigung, seinen Widerspruch gegen die Herausnahme seines Kindes aus seiner Familie, seine Geschwindigkeitsübertretung u.ä.m. – auch wirklich gesetzesgemäß handeln? Wer will diesem Staat noch trauen, daß er Mündelgelder sorgfältig verwaltet und die Aufsicht über die Notare oder über den Strafvollzug gesetzesgemäß wahrnimmt? Welcher Soldat will noch feierlich geloben, der Bundesrepublik Deutschland treu zu dienen und das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen, wenn oberste Organwalter dieser Bundesrepublik Deutschland das Recht mit Füßen treten?

c. Zur schonungslosen Analyse der Therapiemöglichkeiten gehört, zur Kenntnis zu nehmen, daß wichtige Mechanismen, die die Väter des Grundgesetzes für ausreichend gehalten haben, um solche Situationen wie heute unmöglich zu machen, tatsächlich wirkungslos sind.

1. Da ist zunächst die Festlegung einer Gesetzesvorschrift mit der Weihe des Verfassungsrangs. 1949 wollte sich wahrlich niemand vorstellen, daß staatliche Organwalter gegen die Verfassung verstoßen würden<sup>32</sup>. Und wenn doch, so würden sie es bitter bezahlen müssen, z. B. mit dem Verlust ihres Amtes. 1962 hat das als Folge des sog. Spiegel-Skandals noch funktioniert – Franz-Josef Strauß verlor sein Amt als Bundesminister der Verteidigung. Auch 1966 war ein Erfolg zu verzeichnen: Der damalige Bundeskanzler Ludwig Erhard stürzte – zumindest war das der Anlaß – über die aus heutiger Sicht geradezu lächerliche Summe von 4 Mrd. DM, die zum Ausgleich des damaligen Bundes-Haushaltsgesetzentwurfs fehlte. Hinter beiden Fällen stand

---

<sup>30</sup> Das betrifft u. a. ausgerechnet die Deutsche Bundesbank: Wer in Kenntnis der Entwicklung und des Bestandes der kommunalen Kassenkredite im ersten Quartal 2007 und in Kenntnis der Statistik des nordrhein-westfälischen Innenministers über den Umfang von Haushaltssicherungskonzepten (*Zum Jahresende 2006 mußten von den 427 Kommunen des Landes 198 Haushaltssicherungskonzepte vorlegen, wobei in 115 Fällen von der Kommunalaufsicht die Genehmigung versagt wurde*) davon spricht, die Haushaltslage vieler Gemeinden bleibe „außerordentlich angespannt“, vergreift sich in der Wortwahl und beweist, daß er den wahren Ernst der Lage nicht begriffen hat, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 59. Jahrgang, Nr. 7, S. 29 ff.; s. dagegen *H. Karrenberg u. E. Münstermann*, a. a. O., S. 54.

<sup>31</sup> Finanzminister Wiegard hat offensichtlich keinerlei Schwierigkeiten, Nachwuchskräfte in der Steuerverwaltung des Landes Schleswig-Holstein höchstpersönlich zu vereidigen, vgl. Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein, Medieninformation vom 9.10.2007.

<sup>32</sup> Mit einer Ausnahme: Man hielt das Amt des Bundespräsidenten – wahrscheinlich aufgrund der Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung – für Verfassungsverstöße so schadensgeneigt, daß man die Möglichkeit vorsah, den Bundespräsidenten vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen und ihn bei Erfolg aus dem Amt entfernen zu können (Art. 61 GG).

erkennbar auch die Sorge, ohne diese Sanktionen könne der Souverän, das Wahlvolk der Republik, bei der nächsten Wahl die Partei, der der jeweilige Sünder angehörte, mit Stimmenentzug bestrafen. Schon damals wurde allerdings im Falle Franz-Josef Strauß die mangelnde (Dauer-) Wirksamkeit dieser Sanktion deutlich: Er kehrte als Bundesfinanzminister an den Kabinetttisch zurück, ohne daß der Souverän dies in der nächsten Bundestagswahl bei seiner Stimmabgabe für die CDU/CSU erkennbar gerügt hätte.<sup>33</sup>

2. Der Souverän ist auch heute nicht willens oder in der Lage, seinem oftmals über die veröffentlichte Meinung zum Ausdruck kommenden Wunsch nach „mehr Anstand und Sauberkeit“ in der Politik in der Wahlkabine Nachdruck zu verleihen. Wenige Zeit später, nachdem öffentlich geworden war, daß Bundeskanzler Helmut Kohl seinen Amtseid gebrochen und gegen geltendes Recht verstoßen hatte, fanden in Schleswig-Holstein (Februar 2000) und Nordrhein-Westfalen (Mai 2000) Landtagswahlen statt. Die CDU erhielt in Schleswig-Holstein 35,2 % der gültigen Stimmen<sup>34</sup>, in Nordrhein-Westfalen 37,0 %.<sup>35</sup> Ein Absturz auf – sagen wir – 15 % der Wählerstimmen hätte das fällige Großreinemachen in der CDU mit Sicherheit unumgänglich gemacht; das tatsächliche Ergebnis hat jedoch erheblich dazu beigetragen, daß dieser Selbstreinigungsprozeß bis heute unterblieben ist. So hat zum Beispiel das CDU-Präsidium am 1. Oktober 2007 die Leistung des ehemaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl 25 Jahre nach seiner Vereidigung (!) gewürdigt und die Presse und die Öffentlichkeit das Ergebnis wissen lassen: „Die CDU sei ‚stolz‘ auf seine ‚überragende historische Leistung‘ sagte CDU-Generalsekretär Pofalla nach der Sitzung und verwies auf die deutsche Wiedervereinigung und das Zusammenwachsen Europas während Kohls Regierungszeit.“<sup>36</sup> Der Hinweis ist ohne jeden Zweifel gerechtfertigt, weil dieser Teil der historischen Leistung gewaltig ist. Aber kein Wort von dem anderen Teil: vom Bruch des Amtseides, von den riesigen materiellen Schäden für die Partei und deren mangelnde rechtliche Aufarbeitung im Innenverhältnis und zu den immateriellen Schäden für das gesellschaftliche Zusammenleben in diesem Staate! So selbstzufrieden spricht, wer meint, den Souverän nicht fürchten zu müssen.

3. Die Pflicht des Beamten zu remonstrieren, wenn er zu gesetzeswidrigem Tun angehalten wird, hat der Nachkriegsgesetzgeber installiert unter dem Eindruck der Ereignisse der Nazi-Zeit und der Erfahrung mit den in der Nachkriegszeit identifizierten Tätern, die durchweg zu ihrer Entlastung ins Feld führten, nur ihre Pflicht getan zu haben, indem sie die ihnen von ihren jeweiligen Vorgesetzten erteilten Befehle ausgeführt hätten.<sup>37</sup> Bei Gründung der Bundeswehr und der Einführung der Wehrpflicht hat der Gesetzgeber es immer noch für richtig gehalten, eine Pflicht zum Widerstehen zu normieren. Im Soldatengesetz hat er festgelegt, daß der Soldat die Pflicht habe, einen Befehle zu verweigern, der die Menschenwürde verletze oder der nicht zu dienstlichen Zwecken erteilt worden sei.<sup>38</sup> Während im Bereich der Bundeswehr der ganz große Test auf die Tragfähigkeit dieser Vorschrift bisher ausgeblieben ist<sup>39</sup>, weil die Bundeswehr erfreulicherweise an einer langen Zeit des Friedentiftens teilnehmen konnte, hat er im Bereich der Staatsverwaltung schon

<sup>33</sup> Bundestagswahl 1969: CDU/CSU 46,1%, Quelle: Deutscher Bundestag, Wahlergebnisse seit 1949.

<sup>34</sup> Die SPD in Schleswig-Holstein klar vorn, FAZ vom 28.2.2000, S. 1.

<sup>35</sup> Möllemanns FDP drittstärkste Partei in Düsseldorf, FAZ vom 15.5.2000, S. 1.

<sup>36</sup> CDU wieder stolz auf Kohl, FAZ vom 2.10.2007, S. 4.

<sup>37</sup> Vgl. § 56 Bundesbeamtengesetz.

<sup>38</sup> Vgl. § 11 Soldatengesetz.

<sup>39</sup> Allerdings wurde jüngst darauf hingewiesen, Luftwaffenpiloten dürften, wenn ihnen der Befehl zum Abschub eines von Terroristen entführten Verkehrsflugzeuges mit Passagieren an Bord gegeben werde, diesen Befehl nicht ausführen. Vgl. Kalkül mit einem Verfassungsbruch, Die Zeit, 38/2007.

häufiger stattgefunden – und zwar mit miserablen Ergebnis. Das beginnt bei der gesetzeswidrigen Verwendung der sog. Solidarpaktmittel in den neuen Bundesländern, findet seine Fortsetzung in der gesetzeswidrigen Haushaltsgenehmigungspraxis kommunaler Aufsichtsbehörden in zahlreichen Bundesländern und hört – wenn nicht endlich etwas entscheidendes passiert – bei den Ereignissen in Schleswig-Holstein noch lange nicht auf.

Das Ergebnis ist ernüchternd: Das Remonstrationsgebot ist das Papier nicht wert, auf dem es geschrieben steht! Weil auch die allermeisten Beamte nur Menschen und keine geborenen Helden sind, richten sie ihr Verhalten an den tatsächlichen Gegebenheiten aus. Und die lauten: Wer remonstriert, ist „Nestbeschmutzer“ und erleidet Nachteile; wer nicht remonstriert, fördert das bestehende System und wird befördert.<sup>40</sup> Wie sehen die Nachteile aus? Einem Abteilungsleiter in einem Bundes- oder Landesministerium droht bei Remonstration das Schicksal, in eine andere Verwendung versetzt und nicht weiter befördert zu werden sowie mit seiner Alimentation von rund 7.000 € im Monat zufrieden sein zu müssen. Einem entsprechenden Staatssekretär droht das Schicksal, ohne weitere Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt zu werden, in dem er mit einer Pension nach der Besoldungsgruppe B 11 zufrieden sein muß, die rund 7.000 € im Monat beträgt. Obwohl die Nachteile also nicht annähernd existenzbedrohend sind, ziehen die meisten Beamten die Variante vor, nicht zu remonstrieren und auf der Karriereleiter aufzusteigen. Wer will schon – durchweg als Einzelkämpfer – remonstrieren, wenn zahlreiche andere mit gleichem Wissens- und Erkenntnisstand es nicht tun? Im übrigen bleibt der Verzicht auf Remonstration ungesühnt: Wo kein Kläger, da kein Richter. So menschlich verständlich dieses offensichtlich sehr weit verbreitete Verhalten auch ist, so hat es doch einen höchst unangenehmen historischen Beigeschmack. Der heutigen Generation von Spitzenbeamten gehören nicht wenige an, die sich nicht genug darüber ereifern konnten, daß ihre Elterngeneration der Nazidiktatur nicht hinreichend widerstanden habe. Und das mit dem Wissen, daß es damals – ganz anders als heute – bei offenem Widerstand um die nackte Existenz ging – und zwar für die ganze Familie!

Was bleibt, ist die deprimierende Erkenntnis, daß die bislang durch die Verfassung und die Gesetzgebung vorgesehenen Mechanismen nicht ausreichen, den Marsch in den Schuldenstaat und den damit verbundenen Niedergang der politischen Kultur in Deutschland zu stoppen.

#### IV. Es gibt einen Lösungsweg

Wenn die Mitglieder der Föderalismuskommission II über ihre bisherigen Lippenbekenntnisse hinaus<sup>41</sup> tatsächlich eine wirksame Therapie – die im Sinne des Staatserhalts unumgänglich ist – anstreben sollten, muß diese Therapie nach allem, was zuvor ausgeführt worden ist, einige wichtige und für ihren Erfolg unverzichtbare Komponenten enthalten.

---

<sup>40</sup> Vgl. J. Rux, Das Remonstrationsrecht, in: Beamte heute, März 1992, S. 10 – 14.

<sup>41</sup> Vgl. Schnellen Schritts zum Schuldendeckel, FAZ vom 23.6.2007, S. 10.

a. Die Staatsverschuldung muß vollständig verboten werden.<sup>42</sup> Nur dieser Fall hat den Vorzug, daß ein Verstoß gegen dieses Verbot schon bei der Aufstellung des Haushaltsgesetzentwurfs, also in einem sehr frühen Stadium, leicht und unzweifelhaft festgestellt werden kann. Liquiditätsengpässe beim Haushaltsvollzug, z. B. weil die Einnahmeansätze bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes zu optimistisch angesetzt waren, können durch kurzfristige Kassenverstärkungskredite bei der Deutschen Bundesbank ausgeglichen werden. Sie bietet aufgrund ihrer eigenen Verfassung und ihrer Tradition die Gewähr dafür, solche Kredite auch tatsächlich kurzfristig zurückzufordern und sie nicht durch Prolongation und ggf. auch noch Ausweitung den Staatshaushalten langfristig zur Verfügung zu stellen.

Der handwerkliche Vorteil, Verfassungsschänder schnell und eindeutig identifizieren und ebenso schnell die notwendigen Sanktionen durchführen zu können, kann auch mit anderen – darunter nationalökonomischen – Argumenten untermauert werden. Denn daß der Verzicht auf Staatsverschuldung mit Wohlstandsverlusten für die Gesellschaft verbunden und daher abzulehnen sei, ist eine Erkenntnis, die (lediglich) auf dem Vergleich der Entwicklung zweier Sozialprodukte gründet: desjenigen mit und desjenigen ohne Staatsverschuldung. Die Entwicklung desjenigen ohne Staatsverschuldung bleibt – wie scharfsinnig bewiesen werden kann – hinter derjenigen mit Staatsverschuldung zurück und wird deshalb als „schlechter“ und als „abzulehnen“ bewertet. Dabei wird stets als selbstredend unterstellt, daß die Verantwortlichen im Staate mit dem Instrument der Staatsverschuldung seriös umgehen und daß deshalb nicht an anderer Stelle im gesellschaftlichen Zusammenleben Wohlstandsverluste hingenommen werden müssen, die zwar nicht unmittelbar in der Kategorie „Sozialprodukt“ gemessen werden können, die aber gleichwohl unübersehbar vorhanden sind. Oder anders ausgedrückt: Wenn der Preis des höheren Sozialprodukts bei zugelassener Staatsverschuldung mit der Währung „Staatszerrüttung“ bezahlt werden muß, so könnte es sein, daß die Bürger diesen Preis nicht zahlen wollen und bereit sind, sich mit dem niedrigeren Sozialprodukt ohne Staatsverschuldung zu bescheiden! Hinzu kommt: In wessen Taschen das mit Staatsverschuldung erzielbare höhere Sozialprodukt landet (nationalökonomisch die sog. Verteilungswirkung oder – im Volksmund – die Antwort auf die Frage: bei Lieschen Müller oder bei Herrn Esser?), bleibt bei solchen Betrachtungen durchweg offen. Es wird den Gerechtigkeitsüberlegungen der oben bereits erwähnten Verantwortlichen im Staate überlassen, wobei auch in diesem Falle schlicht unterstellt wird, sie handelten im Sinne aller billig und gerecht Denkenden.

Diejenigen, die Staatsverschuldung weiterhin zulassen wollen, wenn auch in reduziertem Umfange, argumentieren insbesondere damit, im Konjunkturabschwung müsse der Staat „gegenhalten“ und die ausfallende private Investitionsnachfrage durch staatliche Investitionsnachfrage ausgleichen, die durch Verschuldung am Kreditmarkt finanziert werden müsse.<sup>43</sup> Dabei wird ein zentraler Baustein des gedanklichen Systems dieses sog. „deficit spending“ nicht berücksichtigt und die falsche Finanzierung gewählt. Denn solange der Staat den privaten Kreditmarkt zur Finanzierung von Investitionsausgaben in

---

<sup>42</sup> Vgl. *G. Milbradt*, Die Zukunft nicht länger der Gegenwart opfern. Neue Spielregeln für eine nachhaltige Finanzpolitik, Rede beim Walter-Eucken-Institut in Freiburg am 22.11.2005. Der Ministerpräsident des Landes Sachsen ist habilitierter Finanzwissenschaftler, Schüler von *Herbert Timm* und völlig unverdächtig, die vom Sachverständigenrat genannten ökonomischen Vorzüge der Staatsverschuldung nicht zu kennen oder etwa nicht richtig verstanden zu haben. Wenn er dennoch heute für ein Verbot der Staatsverschuldung plädiert, so offensichtlich aufgrund seiner langjährigen Erfahrungen in der Politik und der daraus resultierenden Erkenntnis, daß dort – jedenfalls ohne wirksame Sanktionen für den Fall des Mißbrauchs – ein seriöser Umgang mit wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen nicht durchgesetzt werden kann.

<sup>43</sup> Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 47 ff.

Anspruch nimmt, konkurriert er mit der Nachfrage privater Investoren nach Investitionskrediten und sorgt dafür, daß der Zins nicht so weit sinken kann, wie er es ohne die Staatsnachfrage nach Krediten könnte. Erst wenn – ohne Staatsnachfrage nach Krediten – auch noch so niedrige Zinsen die privaten Investoren nicht zur Investition reizen können, ist der Staat gefragt, mit (zusätzlichen) Investitionen einzugreifen, für die aber nur eine Finanzierung durch die Notenbank in Frage kommt. Die Argumente des Sachverständigenrates, im konjunkturellen Abschwung bleibe Kreditmarkt-Staatsverschuldung zur Vermeidung von Wohlstandsverlusten geboten, sind deshalb auch nationalökonomisch nicht überzeugend.

Die ökonomisch vernünftige diskretionäre Stabilisierungspolitik zur Glättung konjunktureller Schwankungen braucht im Falle des vollständigen Verbots der Kreditmarkt-Staatsverschuldung also gar nicht zu entfallen. Die Sache müßte lediglich als „Notenbank-Finanzierung staatlicher Investitionen“ gesetzlich anders organisiert werden<sup>44</sup>. Ein solches Gesetz müßte enthalten

- die als Rechtsanspruch ausgestaltete Möglichkeit des Bundes – die Länder und die Gemeinden eignen sich für diese Art Stabilisierungspolitik nicht<sup>45</sup> –, mit der Notenbank( d. h. der Europäischen Zentralbank oder der Deutschen Bundesbank) auf vertraglicher (!) Basis einen Stabilisierungspakt zu schließen und sie – entsprechend einem definierten und dokumentierten Konjunktur stadium – mit bestimmten Mindestbeträgen für Investitionsausgaben in Anspruch nehmen zu dürfen,
- die verbindliche Festlegung der verschiedenen Konjunktur stadien (z. B. Abschwung, Rezession, Depression, Erholung, Aufschwung, Boom) anhand ökonomisch vernünftiger Konjunkturindikatoren, die von der Notenbank selbst in Verbindung mit von ihr benannten Institutionen (z. B. dem statistischen Bundesamt, ausgewählten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten, der OECD o. ä.) bereitgestellt oder ggf. erst noch entwickelt werden könnten,
- die an das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential gekoppelte Festlegung von Höchstbeträgen der Inanspruchnahme der Notenbank,
- den Rechtsanspruch der Notenbank, in guten Konjunktur stadien dem jeweiligen Stadium entsprechende Mindestbeträge von Rückzahlungen des Bundes zu verlangen, und
- wirksame Sanktionen – vgl. unten e. – bei Verletzung der Rückzahlungspflichten<sup>46</sup>.

Bleibt das Argument, Staatsverschuldung trage zur gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen bei.<sup>47</sup> Es gilt in der Tat in Zeiten wie dem Wiederaufbau in Deutschland nach der totalen Zerstörung im zweiten Weltkrieg, aber es verblaßt um so mehr, je länger die Friedenszeit währt. Dann hat jede Generation irgendwelche Großinvestitionen zu bewältigen, die auch der Folgegeneration zugute kommen. Jede

---

<sup>44</sup> „Ausgabenregel“ und „Ausgleichskonto“ des Sachverständigenrats könnten bei dieser Lösung sinnvoll angewandt werden.

<sup>45</sup> Das habe ich schon 1974 dargelegt. Vgl. *J. Hinnendahl*, Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Hrsg. von *P. Eichhorn* und *P. Friedrich*), Band 3, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1974, S. 46 ff.

<sup>46</sup> Die gesetzlichen Vorschriften zur sog. Konjunkturausgleichsrücklage im immer noch gültigen Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 waren gut gemeint und hätten, ginge die Politik mit wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen seriös um, positive Wirkung entfalten können. Sie sind aber als Soll- und Kann-Vorschriften in Verbindung mit ambitionierten Zustimmungsvoraussetzungen völlig unwirksam geblieben. Dies hat m. W. *Günter Schmölders* schon fast seherisch prognostiziert mit der Bemerkung, eher lege sich ein Hund eine Wurstrücklage an als ein Politiker eine Konjunkturausgleichsrücklage.

<sup>47</sup> Vgl. Sachverständigenrat, a. a. O., S. 49 ff.

Generation trägt die Last allein, bezahlt ihre Investitionen durch Steuern und gibt den langwirkenden Nutzen dieser Investitionen auch an die Folgegenerationen weiter. Jede Generation hat aber auch den Nutzen aus den steuerfinanzierten Investitionen der Vorgängergenerationen. In langen Friedenszeiten gibt es unter dem Gesichtspunkt der intergenerativen Gerechtigkeit und auch insbesondere unter Berücksichtigung der verheerenden Nebenwirkungen bei der Anwendung dieser Medizin keine erkennbare Notwendigkeit für Staatsverschuldung.

b. Als Prüforgane, ob ein Verfassungsverstoß vorliegt, kommen für den Bundeshaushalt nur das Bundesverfassungsgericht, für die Länderhaushalte nur die Verfassungsgerichtshöfe der Länder in Frage.

c. Die Berechtigung, einen Prüfungsantrag zu stellen, sollten auch solche natürlichen oder juristischen Personen haben, die nicht unmittelbar in den Gesetzgebungsprozeß eingebunden sind.

Unter Demokratiegesichtspunkten kommen in Frage

- mindestens eine der Fraktionen im Deutschen Bundestag, die der Opposition angehören, soweit es um den Bundeshaushalt geht, und
- mindestens eine der Fraktionen in den jeweiligen Landtagen, die der Opposition angehören, soweit es um den Landshaushalt geht,

unter Neutralitätsgesichtspunkten

- mindestens ein Bundesland, soweit es um den Haushalt des Bundes geht,
- der Bund, soweit der Haushalt eines Bundeslandes in Rede steht, und
- die Notenbank, soweit es um den Bundeshaushalt und die Haushalte aller Länder geht.

d. Für den Fall, daß das Bundesverfassungsgericht oder die Verfassungsgerichtshöfe einen Verfassungsverstoß feststellen, sollten binnen acht Wochen Neuwahlen stattfinden. Das Instrument ist angemessen: Der Souverän sollte die Möglichkeit haben, anderes und diesmal hoffentlich verfassungsgemäß handelndes Personal mit den Staatsgeschäften zu betrauen. Auch die kurze Frist ist angemessen: Sie reicht für die Organisation einer Wahl gerade aus, und Verfassungsschänder sollten dem Volk nicht länger zugemutet werden als unbedingt nötig.

e. Für Organwähler von Verfassungsorganen, denen die Pflege der Verfassung anvertraut worden ist, die durch Amtseid feierlich bekräftigt haben, diese Aufgabe sorgfältig wahrzunehmen, und die dennoch wissentlich und willentlich die Verfassung schänden, gibt es nur eine Sanktion, die zugleich angemessen und auch uneingeschränkt wirksam ist: der mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder der jeweiligen Verfassungsgerichtshöfe ausgelöste sofortige Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen. Hinzukommen könnte die Halbierung der Pensionsansprüche.<sup>48</sup>

Die Sanktion muß für alle gelten, die in einem „Sünderorgan“ tätig geworden sind, es sei denn, sie hätten sich im Entscheidungsprozeß durch dokumentierte Gegenstimme widersetzt. Für die Bereiche Haushaltsgesetzentwurf und Haushaltsgesetzvollzug gilt das für die gesamte Regierung, für die Verabschiedung eines verfassungswidrigen Haushalts – das läßt sich mit dem Instrument der namentlichen Abstimmung leicht feststellen – für alle Parlamentarier, die dafür gestimmt haben.

---

<sup>48</sup> Diese – aber auch nur diese! – Sprache verstehen selbst die sog. politischen Alpha-Tiere.



Da sich die Organwalter regelmäßig auf ihre Häuser stützen und sich so das politische Überleben sichern – „Ich bin doch auch nicht klüger als meine hochbezahlten Beamten! Die haben mir das nach sorgfältiger Prüfung aller Möglichkeiten vorgelegt!“ –, müssen auch diejenigen beamteten Staatssekretäre, die nicht nachweisen können, remonstriert zu haben, für ihren mangelnden Widerstand zur Rechenschaft gezogen werden. Die angemessene Sanktion könnte die mit dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts oder der jeweiligen Verfassungsgerichtshöfe ausgelöste sofortige Versetzung in den endgültigen Ruhestand samt Halbierung der Pensionsansprüche sein.

Diese Sanktionen würden Wunder wirken! Schluß wäre es mit der Einsamkeit des Finanzministers bei dem immerwährenden Versuch, über Mehreinnahmen – da will keiner ran – den Haushalt ausgeglichen zu gestalten, weil ihm auf der Ausgabenseite niemand zu Hilfe kommt – denn da will auch keiner ran. Er könnte sich kaum retten vor konstruktiven Hinweisen aus den verschiedenen Ressorts. Für jede neue Ausgabensegnung – man denke z. B. ganz aktuell an den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder unter drei Jahren – müßte die uneingeschränkte Zahlungsbereitschaft der Bürger zeitgleich abgefragt werden. Und der jährliche Subventionsbericht erführe das Schicksal, das ihm zukommt: Er wäre Steinbruch für eine Menge von Ideen, überflüssige Ausgaben im Interesse des Haushaltsausgleichs vollständig zu unterlassen<sup>49</sup>.

f. Ein Gesetz zur Sanierung der öffentlichen Haushalte muß her!<sup>50</sup> Es sollte die vollständige Tilgung der aufgelaufenen Schulden der öffentlichen Hände zum Ziel haben und könnte einen „Sanierungsfonds“ vorsehen. Der sollte unter der alleinigen und endgültigen Verantwortung der Deutschen Bundesbank organisiert und abgewickelt werden und folgende Elemente enthalten:

#### 1. Die Mittelherkunft

Als erster und wichtigster Zahlmeister kommt nur der Bürger mit seinem Vermögen in Frage. Das Geldvermögen der privaten Haushalte betrug Anfang 2007 rund 4.600 Mrd. €<sup>51</sup> Eine Haushaltssanierungsumlage von zunächst einmalig 10 % und in den Folgejahren 1 % per annum könnte dem Fonds zu Beginn 460 Mrd. € und in den Folgejahren mindestens<sup>52</sup> 41 Mrd. € per annum zuführen. Die Größenordnung ist in der Zeit heutigen Wohlstands bescheiden im Vergleich zu den Belastungen, die in Zeiten der allergrößten Not in der Nachkriegszeit – z. B. in Form der Lastenausgleichsabgabe – für unerlässlich gehalten und auch durchgesetzt wurden. Der Adressat ist auch angemessen: Der Bürger hat sich grob fahrlässig lange Jahre über die wahren Verhältnisse täuschen lassen und die Staatsschuldensünder aller Parteicouleur in ihre Ämter gewählt: culpa in

---

<sup>49</sup> Wer dann immer noch der Meinung wäre, es sei richtig und unerlässlich, Königin Elisabeth und Prinz Charles mit über 1 Mio. € per annum aus öffentlichen Agrarmarktmitteln zu unterstützen, müßte den Bürger zur direkten Bezahlung durch Steuern angehen, weil ja die geräuschlose und so wunderbar mit der Vertagung der Bezahlung auf spätere Generationen verbundene Kreditfinanzierung nicht mehr zur Verfügung stünde; vgl. Kommission fordert Offenlegung der Agrarhilfen, FAZ vom 9.5.2006, S. 21; s. a. A. *Boss u. A. Rosenschon*, Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung, in: Kieler Diskussionsbeiträge, 392/393, Kiel 2002

<sup>50</sup> Vgl. Oettinger für Entschuldungspakt, FAZ vom 6.6.2007, S. 8.

<sup>51</sup> Deutsche Bundesbank, Zeitreihe CEB00I: Geldvermögen insgesamt, S: Sektoren insgesamt, G: private Haushalte (inkl. Org).

<sup>52</sup> Trotz des Aderlasses zu Beginn wird das Geldvermögen der privaten Haushalte weiter wachsen – und vielleicht sogar verstärkt, wenn die Leute Mut schöpfen, weil endlich etwas gegen das Schuldengebirge geschieht. Im übrigen kehrt durch die Schuldentilgung ein nicht unbeträchtlicher Teil der Umlage an diejenigen zurück, die Schuldverschreibungen des Bundes und der Länder (ca. 11% des Geldvermögens) in ihrem Bestand haben.

eligendo! Und je länger mit der Sanierung der öffentlichen Haushalte gewartet wird, desto größer wird die Rechnung, die im wesentlichen nur er begleichen kann, wenn auf die Instrumente der Inflation und der Währungsreform verzichtet werden soll!

Als zweiter Zahlmeister müssen die Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland herangezogen werden. Die Summe der Aktiva im verarbeitenden Gewerbe (einschl. Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden), im Baugewerbe sowie im Handel und Verkehr (ohne Eisenbahnen) betrug Ende 2004 rund 2.000 Mrd. €<sup>53</sup>. Eine Haushaltssanierungsumlage von zunächst 5% und in den Folgejahren 0,5% per annum könnte dem Fonds zu Beginn zusätzlich 100 Mrd. € und in den Folgejahren mindestens 10 Mrd. € p. a. zuführen. Hinzukommen müsste und könnte ein Beitrag der Monetären Finanzinstitute (ohne Deutsche Bundesbank) in Deutschland. Deren Summe der Aktiva belief sich Ende 2006 auf fast 7.200 Mrd. €<sup>54</sup>, auf deren Basis eine Haushaltssanierungsumlage von zunächst 2% (144 Mrd. €) und in den Folgejahren 0,2% p. a. (14,4 Mrd. €) darstellbar ist.

Die öffentlichen Gebietskörperschaften sollten nicht ohne eigene Anstrengungen davonkommen. Sie sollten jedes Jahr mindestens die Hälfte der durch die Tilgung ihrer Schulden ersparten Zinsen in den Fonds einzahlen, bis die aufgelaufenen Schulden der öffentlichen Hände endgültig getilgt sind. Die andere Hälfte käme der sofortigen Verbesserung der laufenden Haushalte zugute und hielte die Bereitschaft in der Politik am Leben, die Entziehungskur auch wirklich bis zum Ende durchzustehen.

## 2. Die Mittelverwendung

Die Mittel des Fonds sollten ausschließlich der Tilgung der Schulden der öffentlichen Hände dienen. Dabei müssten – und das wäre nicht einfach – Spielregeln festgelegt werden, wessen Schulden in welcher Reihenfolge und in welchem Umfang getilgt werden sollen.<sup>55</sup> Über eines sollte allerdings Einigkeit herzustellen sein: Die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände müssten aus der Erstausrüstung des Fonds sofort getilgt werden. Denn das Geschäftsbankensystem hat Forderungen gegen die Gemeinden und Gemeindeverbände über 28,5 Mrd. € in den Büchern, die vertragsgemäß (!) spätestens binnen 3 Monaten fällig sind. Sollte das Geschäftsbankensystem – z. B. weil es den Verdacht schöpfte, die Kommunen und die dahinter stehenden Länder seien weder rückzahlungswillig noch rückzahlungsfähig – diese kurzfristigen Forderungen auch kurzfristig fällig stellen (und dazu bedürfte es noch nicht einmal einer Kündigung), so könnten die Kommunen die Rückzahlung jetzt und auch in den nächsten Jahren nicht leisten. Sie müsste von den jeweiligen Ländern übernommen werden, die den kommunalen Haushalten ja ihren rechtlichen Segen gegeben haben, und wenn die Länder es nicht könnten – Schleswig-Holstein läßt grüßen –, dann eben vom Bund. Dieses Schwert des Damokles, das über den Kommunen, ihren Ländern und indirekt sogar dem Bund schwebt, müsste als erstes entfernt werden! Es bleibt für jeden aufmerksamen Bürger ein Rätsel, wie die Akteure der öffentlichen Hände sich der Geneigtheit der Akteure des Geschäftsbankensystems in einem derartigen Maße ausliefern konnten.

---

<sup>53</sup> Deutsche Bundesbank, Unternehmensbilanzstatistik, Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1994 bis 2004.

<sup>54</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Oktober 2007, S. 20.

<sup>55</sup> Vgl. Steinbrück wirbt im Bundestag für „Schuldenbremse“, FAZ vom 12.9.2007, S. 6; s. a. Beim Geld hört die Freundschaft auf, FAZ vom 20.10.2007, S. 6.

g. Die Anstrengungen dauern nach überschlägiger Rechnung rund 11 Jahre; dann könnte die Staatsschuld vollständig getilgt sein und die öffentlichen Haushalte wären frei von Zinslasten:

Jahr	Schuldenstand	Tilgungsbeitrag der		
		priv. Haushalte	Unternehmen	öff. Haushalte*)
Mrd. €				
1	1.500,00	460,0	244,0	45,00
2	751,00	41,0	24,4	22,53
3	663,07	41,0	24,4	19,89
4	577,78	41,0	24,4	17,33
5	495,04	41,0	24,4	14,85
6	414,79	41,0	24,4	12,44
7	336,95	41,0	24,4	10,11
8	261,44	41,0	24,4	7,84
9	188,20	41,0	24,4	5,65
10	117,15	41,0	24,4	3,51
11	48,24	30,0	17,0	1,24

\*) bei einer angenommenen Durchschnittsverzinsung der Staatsschuld von 6% p.a.

Wenn also alle diejenigen, die sonntags feierlich erklären, wir dürften unseren Kindern und Enkeln keine ruinierten Staatsfinanzen hinterlassen, montags entschlossen zur Tat schritten, könnten die meisten von ihnen den endgültigen Erfolg noch erleben.

h. Die Rückkehr der öffentlichen Hände zu einer soliden Finanzwirtschaft und zu einem gesetzesgemäßen Verhalten kann endgültig allerdings nur dann gelingen, wenn der Verzicht auf das süße Gift der Staatsverschuldung einhergeht mit einer fairen Neuordnung der Aufgabenverteilung und der Finanzquellen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Ziel muß es sein, jede Gebietskörperschaft in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen und die dadurch verursachten Ausgaben mit ordentlichen Einnahmen bezahlen zu können! Auch dies schreibt sich natürlich leichter hin, als es getan ist. Die Neuordnung der Finanzverfassung ist eine Herkulesaufgabe, aber sie muß erledigt werden. Und wenn es eine Aufgabe gibt, für deren Lösung es einer Großen Koalition bedarf, dann ist es diese. Die Lösung muß aber bald gelingen, wenn sich die heutigen Zeichen an der Wand – anders als damals in Babylon – nicht als richtige Prophezeiung des bevorstehenden Untergangs bewahrheiten sollen!

\*