

**Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer**

60487 Frankfurt am Main  
Georg - Speyer - Straße 28  
Telefon 069 - 77 01 29 26  
Telefax 069 - 77 01 29 27  
10099 Berlin  
Unter den Linden 6  
Telefon 030 - 2093 3347  
Telefax 030 - 2093 3364  
E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de

Berlin, den 29. April 2009

### **Stellungnahme**

zur gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des  
Finanzausschusses des Bundesrates am 4. Mai 2009  
über den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 16/12410)  
sowie den Entwurf eines Begleitgesetzes (BT-Drucks. 16/12400)

#### **I.**

#### **Allgemeine Vorbemerkung zur Staatsschuld**

Angesichts der Kürze der Zeit konzentriert sich die Äußerung auf das Kernstück der Vorlage, die sogenannte Schuldenbremse. Dazu bedarf es einiger grundsätzlicher Klarstellungen zum Thema Staatsschuld.

1. Es muss scharf unterschieden werden zwischen dem Sonderfall einer „Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation“<sup>1</sup>, wie der Entwurf den Sonderfall definiert, und der Normallage. Im ersten Fall ist die Möglichkeit einer Staatsverschuldung unabdingbar.
2. In den ersten zwanzig Jahren seiner Geltung enthielt das Grundgesetz lediglich eine Verschuldenserlaubnis für diesen Sonderfall. Das änderte sich 1969. Anders als häufig zu hören, hat nicht die Troeger-Kommission, welche die Finanzverfassungsreform vorbereitete, die Verschuldung in der Normallage hoffähig gemacht, sondern die Politik durch Veränderung des Vorschlages. Danach sollte freilich im Normalfall die Verschuldung nicht höher als die staatlichen Investitionen sein. Diese „Normalverschuldung“ hat erstaunlicher Weise den höchsten Anteil am Schuldenberg des Bundes. Aus den Unterlagen ergibt sich nicht, dass bei den Beratungen die Gründe dieses Phänomens erörtert worden wären. Sie sind aber für die Bewertung der normalen Staatsverschuldung unerlässlich. Die Ver-

---

<sup>1</sup> Es ist tröstlich, dass bei der Formulierung niemand an einen richtigen Krieg gedacht hat, der ohne hohe Verschuldung auch nicht zu führen ist, wie uns selbst die potenten USA zeigen.

schuldung ist seit 1969 kontinuierlich<sup>2</sup> gestiegen. Daraus lassen sich einige Folgerungen ableiten.

3. Da es in der Zeit seit 1969 eine Reihe von Konjunkturschwankungen mit Auswirkungen auf die Staatseinnahmen gegeben hat, ist die Feststellung unausweichlich, dass die normale Staatsverschuldung – nicht nur in Deutschland – weder prozyklisch noch antizyklisch, sondern schlicht azyklisch gewesen ist. Oder anders ausgedrückt, die Staatsausgaben lagen kontinuierlich und unabhängig von der Konjunktur immer über den Einnahmen. Noch einfacher: der Staat und mit ihm wir alle haben kontinuierlich über unsere Verhältnisse gelebt.
4. Der Staat hat in all dieser Zeit keine ausreichenden Steuereinnahmen gehabt, um die von ihm gewünschte Tätigkeit zu finanzieren. Er war für das, was er getan hat, unterfinanziert. Das führt auf den nächsten Aspekt der „normalen“ Verschuldung. Dieselbe Politik, welche die Staatsausgaben festgelegt hat, war nicht willens oder fühlte sich nicht in der Lage, die für diese Staatsausgaben notwendigen Steuern von den Bürgern und der Wirtschaft einzufordern.
5. Es mag im Wesen des politischen Betriebes vor allem größerer Demokratien<sup>3</sup> liegen, Steuern mit ihren politischen Kosten und gesellschaftlichen Akzeptanzproblemen zu vermeiden, wenn man sich die für nötig gehaltenen Einnahmen auch durch Verschuldung besorgen kann. Das Prinzip ist „Genuss ohne Reue“. Der Vorteil politischen Handelns, bestehe er in Investitionen, Konsumausgaben oder Steuerkürzungen<sup>4</sup>, wird sofort realisiert, die Kosten aber werden auf die nächste Generation verlagert. Der Hinweis, andere Staaten verführen genau so, taugt nicht als Rechtfertigung, sondern ist nur eine Bestätigung dieses „politischen Gesetzes“.
6. Wenn man berücksichtigt, dass die Besteuerungsfrage ein wichtiger Ansatzpunkt für den Siegeszug der Demokratie in der Welt gewesen ist, erweist sich dieses Ausweichen der Politik auch unter demokratischen Aspekten als höchst bedenklich; der Verantwortungszusammenhang wird gestört, wenn nicht zerstört.
7. Daher ist es nicht einsichtig, die Staatsverschuldung als ein „linkes Projekt“ zu begreifen. Schon die Tatsache, dass die beiden großen Richtungen in der deutschen Politik<sup>5</sup> unterschiedslos die Verschuldungskarte gezogen haben, wenn sie Regierungsverantwortung trugen, zeigt, dass es um mehr als um einen Richtungsstreit geht. Es gibt selbstverständlich

---

<sup>2</sup> Die Verschuldung bei der Einigung, die zu einem sprunghaften Anstieg führt, war kein Fall der Normalverschuldung. Und der einmalige Erlös aus der UMTS-Versteigerung war ein einmaliger Sonderfall.

<sup>3</sup> Die Schweiz mit ihrer Mitbestimmung der Bürger bei der Besteuerung, aber auch die skandinavischen Länder sind Ausnahmefälle.

<sup>4</sup> Auch jenseits der obligatorischen „Wahlgeschenke“.

<sup>5</sup> Wobei die FDP einbezogen ist.

auch keine und sei es auch nur politische Regel, dass Einnahmen aus Krediten nur sozialen Projekten zu Gute kommen dürfen.<sup>6</sup>

8. In der Sache ist der Staatskredit, jedenfalls der solider Staaten, eine Privilegierung des Kapitals, weil er ihm zwar keine üppige, wohl aber die sicherste Rendite garantiert. Die Behauptung, die Staatsverschuldung stabilisiere die Sicherheit des Bank- und Versicherungswesens, ist durch die gegenwärtige Krise widerlegt. Man kann sich des Eindrucks kaum erwehren, dass der „sichere Schuldner Staat“ das eine und andere Institut dazu bewogen hat, um so größere hochspekulative<sup>7</sup> Räder zu drehen.<sup>8</sup>
9. Der entscheidende Einwand gegen den Staatskredit als normales Finanzierungsmittel ist jedoch der in ihm liegende Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit. Der Nachhaltigkeitsgedanke ist eine der ausdrücklich im Entwurf erwähnten Zielsetzungen der Reform. Der Verstoß ist nicht schon dadurch relativiert, dass mit dem Staatskredit möglicherweise Investitionen getätigt werden, die auch der nächsten Generation zugute kommen können. Den nachfolgenden Generationen übertragen wir nämlich auch eine Menge Lasten. Bei welcher Generation der Saldo bei einer Aufrechnung positiv wäre, dürfte in vielen Fällen zumindest unsicher sein. Im Übrigen hat im Durchschnitt der letzten dreißig Jahre die *gesamte* Zusatzverschuldung, harmloser Nettoneuverschuldung genannt, nicht einmal für die Zinsen des aufgehäuften Schuldenberges ausgereicht.
10. Die außerordentlich hohe und durch die Reaktion auf die tiefgreifende Krise noch ansteigende Verschuldung der öffentlichen Hand beruht entgegen dem Entwurf – und das ist für seine Bewertung von größerer Bedeutung – nicht allein auf der Verfassungsänderung des Art. 115 GG im Jahre 1969, sondern auf einer schwerlich vertretbaren Auslegung der Norm. „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“ (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG) bezieht sich mit dem Begriff „Kredit“ auf ein eindeutiges Finanzinstrument. Ein Kredit wird auf Zeit gegeben, ist kontinuierlich oder einmalig zu tilgen und verpflichtet regelmäßig zur Zinszahlung. Der Staat hat daraus mit bedauerlicher Tolerierung durch die verfassungsrechtliche Literatur eine Art Dauerleihgabe gemacht. Er zahlt den Kredit nach Ablauf der Frist nicht zurück, sondern nimmt in gleicher Höhe – möglicherweise mit anderen Konditionen – einen neuen Kredit auf. Das heißt, er stapelt seine Schulden. Trotz der

---

<sup>6</sup> Im Gegenteil hindert der außerordentlich hohe Schuldenberg den Bund, noch kraftvoller den Auswirkungen der Krise zu begegnen. Eine Untersuchung niedrig und hoch verschuldeter Staaten dürfte ergeben, dass in ersteren die intensivere Sozialpolitik betrieben wird.

<sup>7</sup> Wenn man das Setzen auf Finanzprodukte, deren Wert man gar nicht ermessen konnte, noch unter Spekulation im seriösen Sinne fassen will.

<sup>8</sup> Außerdem entzieht man dem Wirtschaftskreislauf Kreditmöglichkeiten.

in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG verfügten Rückbindung der Kredite an Investitionen des Staates wurde so ein perpetuum mobile der Staatsverschuldung geschaffen: Eine einmal getätigte Investition wird alle fünf bis sieben Jahre zur Rechtfertigung einer neuen Verschuldung herangezogen, selbst wenn sich ihr Wert längst erschöpft hatte. Erst diese Praxis ermöglichte den Schuldenberg.

11. Der Bund hat im Jahre 2007 fast doppelt so viel an Zinsen für seine Schulden gezahlt, als er investiert hat, und musste Monat für Monat an die 20 Milliarden an Krediten aufnehmen, nur um den Schuldenstand zu halten. Wie ein Süchtiger hängt er an der Spritze. Das zeigt nur, in welchem skandalösen Zustand wir uns manövriert haben.

Eine in der Verfassung verankerte kluge Schuldenbremse ist die einzige Möglichkeit, dieser horrenden Verirrung politischen Handelns und der daraus folgenden Selbststrangulierung Einhalt zu gebieten. In seiner Zielsetzung verdient der Entwurf also durchaus Lob.

## II.

### Zu den wichtigsten Vorschlägen im Einzelnen: Art. 109 Abs. 2

1. **Art. 109 Abs. 3 des Entwurfs** kann erheblich vereinfacht und zugleich klarer gefasst werden:
  - a. **Satz 2** ist in seiner sprachlichen Gestaltung unter dem Niveau einer Verfassung. Könnte man nicht deutlicher formulieren: „Abweichend von Satz 1 kann die symmetrische Berücksichtigung von Mehr- und Mindereinnahmen bei stärkeren konjunkturellen Schwankungen vorgesehen werden sowie eine Ausnahmeregelung .....“. Das „abweichend“ betont stärker, dass es sich trotz des dort benutzten „grundsätzlich“ um eine Ausnahme von Satz 1 handelt, was sich auch daraus ergibt, dass die vorgeschlagene Fassung diesen Fall und den des „Notstandes“ in einem Atemzug nennt. Mit den „Schwankungen“ würde man das sprachlich ungemein störende „zur im Auf- und Abschwung“ ersetzen.
  - b. **Satz 3** spricht von einer „entsprechenden“ Tilgungsregelung für die besonderen Verschuldungstatbestände. Das „entsprechend“ hat aber keinen sinnvollen Bezug. Bei der Regelung für den Bund in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 des Entwurfs wird klargestellt, dass die normalen Kreditobergrenzen mit Hilfe der Kanzlermehrheit überschritten werden dürfen, dass aber der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden und die Rückführung der außerordentlichen Schuld „binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen hat.“ Der Parlamentsbeschluss bindet die Regierung in diesem Punkt. Daher liegt es nahe, in Art.

109 Abs. 3 Satz 3 des Entwurfs klarer und parallel zu formulieren „Für die Ausnahmeregelung ist ein verpflichtender Tilgungsplan vorzusehen.“ Das lässt den Ländern die Freiheit, wie sie das im Einzelnen ausgestalten möchten.

c. **Satz 4** sollte gestrichen werden; er wirkt nachgerade komisch, da sein Inhalt in demselben Änderungsgesetz zur Verfassung und an der richtigen Stelle, nämlich in Art. 115 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs, wortgleich geregelt ist.

### **III.**

#### **Exkurs zur angeblichen Verfassungswidrigkeit der Verfassungsänderung**

Der Kollege Hans-Peter Schneider hat im Juli 2008 gutachtlich den Vorwurf erhoben, die vorgeschlagenen Verschuldensregeln des Art. 109 Abs. 3 seien, soweit sie die Länder betreffen, wegen Verstoßes gegen Art. 79 Abs. 3 GG verfassungswidriges Verfassungsrecht. Dem vermag ich aus acht Gründen nicht zu folgen.

Erstens wird außer Acht gelassen, dass nach dem Entwurf auch den Ländern ein nicht unerheblicher Spielraum für Verschuldung bleibt.

Zweitens wird die Staatsqualität von Gliedstaaten im Bundesstaat ahistorisch, also unabhängig von der Gesamtstruktur der Verfassung und vor allem der Finanzverfassung selbst gesehen.

Drittens wird der in Art. 109 Abs. 1 GG geregelten Haushaltshoheit der Länder ein höherer verfassungsrechtlicher Rang zugesprochen als anderen Verfassungsnormen.

Viertens wird für Verfassungsänderungen ohne plausible Fundierung in der Ewigkeitsgarantie eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung verlangt.

Fünftens wird zwar eine Bundesingerenz in die Verschuldenspraxis der Länder für zulässig gehalten, gleichwohl aber werden durch den bloßen Grundsatz der „Gliederung in Länder“ (Art. 79 Abs. 3 GG) Detailfragen als festgelegt gesehen.

Sechstens wird der angenommene Eingriff dem Bund und nicht, wie es allein richtig wäre, der dem Bund und den Ländern gemeinsamen Verfassung zugeschrieben.

Siebtens wird ausgerechnet dem demokratisch, wie dargestellt, höchst zweifelhaften Modus der Staatsfinanzierung, dem Kredit, ein so dominanter, ja sakrosankter Stellenwert zugeschrieben.

Achtens schließlich hätte auffallen müssen, dass nach den Thesen des Gutachtens dem Bund selbst die Staatsqualität abgesprochen werden müsste, weil seine „Haushaltshoheit“ ähnlichen

Schranken unterworfen wird. Das Absterben des Staates wäre in der Bundesrepublik auf allen Ebenen perfekt.

#### IV.

##### Zu Art. 115 Abs. 2 des Entwurfs

a. **Satz 2** ist ein mit den Ländern abgestimmtes Privileg des Bundes. Die von der Verfassung damit ohne jede Bedingung akzeptierte Verschuldung des Bundes beläuft sich auf zurzeit etwa 10 Milliarden<sup>9</sup> jährlich. Von einer „Verschuldung in sehr begrenztem Umfang“, wie das die Begründung behauptet,<sup>10</sup> lässt sich daher ernsthaft nicht sprechen. Maßstab ist nämlich nicht die Verschuldung in Sonderfällen wie der Einigung oder jetzt der Finanz- und Wirtschaftskrise, und nicht einmal der Finanzbedarf in Konjunkturlauten, für den eigene Regeln gelten, sondern der Normalfall. Um der späteren Generation die Schuldenlast plausibel zu machen, wird an derselben Stelle behauptet, dass der Gestaltungsspielraum über eine dauerhafte Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung künftigen Generationen zugute kommen“ soll, freilich nur „auch und insbesondere“ und keineswegs verpflichtend. Angesichts der jährlichen Zinslast von an die 40 Milliarden verschwinden die 10 Milliarden in den Taschen der Kreditgeber. Der Begriff der „Strukturkomponente“ (§ 2 Ausführungsgesetz) wirkt bei dieser Sachlage merkwürdig.

Der Entwurf sieht, dass dieses Privileg einer „grundlosen“ Verschuldung zu dem „Automatismus“ führen kann, es „stets in der laufenden Haushaltplanung auszunutzen.“ Das sei zwar nicht beabsichtigt. Der Entwurf macht aber keine Anstalten, es zu verhindern. Angesichts des oben unter I. 5. skizzierten „politischen Gesetzes“ ist aber der Automatismus einer jährlichen Nutzung die sichere Folge. Für die weitere Folge, dass wir dann in zehn Jahren<sup>11</sup> den Schuldenberg um weitere 100 Milliarden erhöht haben, bedarf es keiner prophetischen Gaben. Nun mag es für das Privileg des Bundes in dem einen oder anderen Jahr Gründe geben. Die Zustimmung der Länder scheint darauf hinzudeuten, dass sie sich über das Privileg neue Bund-Länder-Programme erhoffen. Akzeptabel ist dieses Privileg aber nur, wenn wenigstens eine Schuldenstapelung untersagt wird, zumal eine solche all den hehren Begründungen von Wachstum und Nachhaltigkeit widersprechen würde.<sup>12</sup> Das

---

<sup>9</sup> Die Zahl ist zurzeit etwas zu hoch gegriffen; der plakativeren Wirkung wegen wird sie aber, auch im Folgenden, zu Grunde gelegt.

<sup>10</sup> Allgemeiner Teil der Begründung zur Änderung des Artikels 115, zweiter Spiegelstrich. Dass im übernächsten Satz die Klausel noch einmal wiederholt wird, zeigt die Unsicherheit der Autoren, ob das glaubwürdig ist.

<sup>11</sup> Da sich die konjunkturellen Schwankungen nach den Erwartungen auf Dauer ausgleichen.

<sup>12</sup> Nur ein solches Verbot entspräche auch der Begründung. Denn eine Stapelung alle fünf bis sieben Jahren würde sich von allen in der Begründung zur Rechtfertigung genannten Intentionen lösen.

könnte man am einfachsten durch eine Tilgungsverpflichtung erreichen, wie sie Satz 7 und 8 der Vorschrift kennt.

- b. **Satz 3** ist besser formuliert als der verunglückte Parallelsatz 2 in Art. 109 Abs. 2 des Entwurfs. Lobenswert ist in der Sache, dass der Konjunktoreinfluss auf den Haushalt und seinen Vollzug eingefangen wird.
- c. **Satz 4 erster Halbsatz** erweitert die Kreditobergrenze über die derzeit knapp 10 Milliarden Euro des Satzes 2 um die sich nach Satz 3 aus einer prognostizierten Mindereinnahme an Steuern (gegenüber dem Vorjahr ?) ergebenden Deckungsbedürfnisse (gegenüber dem Vorjahr?) und interessiert sich nur für die Kredite, die über die so fixierte Summe aufgenommen werden, also um eine Größenordnung 10 Milliarden + X.
- d. **Satz 4 zweiter Halbsatz** nimmt *zusätzliche* Belastungen (also Schulden) bis zu 40 Milliarden hin, ohne eine Rückzahlungspflicht zu statuieren. Sogar weitergehende Belastungen werden toleriert, wenn sie nicht „konjunkturgerecht“ zurückgeführt werden können. Bei dem ungemein großen Glauben an den Einfluss des Nationalstaates auf die Weltkonjunktur dürfte diese Bedingung fast immer erfüllt sein. Die Vorstellung, dass der Staat sich unter Umständen auch einmal einschränken muss, wird nicht in Betracht gezogen.  
Nimmt man beide Halbsätze zusammen, kann der Bund im Extremfall, von der Verfassung gedeckt, jährlich eine Zusatzverschuldung von mindestens 50 Milliarden mit dem Recht zur Stapelung eingehen; im Normalfall sinkt die Zahl auf über 28 Milliarden.<sup>13</sup> Wenn es dabei bliebe, wäre man vom Regen in die Traufe gekommen und wäre die zweite Billion öffentlicher Schulden bald erreicht. Der Begriff der Schuldenbremse wäre dann reiner Hohn. Auch hier würde eine Rückzahlungsverpflichtung nach Ablauf der Laufzeit der einzelnen Kredite wenigstens die Stapelung über die Jahre hinweg verhindern.
- e. Besonderes Lob verdient der Wegfall von Art. 115 Abs. 2 der geltenden Fassung. Wohl erst seit der Einigung Deutschlands ist die Sonderstellung der „Sondervermögen“ des Bundes im Staatsschuldenrecht nicht nur für besondere Bundesvermögen genutzt, sondern für besondere Bundesschulden, die als Vermögen deklariert wurden, zweckentfremdet worden. Es ist zu hoffen, dass sich damit die Unsitte der Schattenhaushalte erledigt.

---

<sup>13</sup> Wegen der 1% Grenze in § 7 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes.