

Prof. Dr. jur. Hans Hattenhauer

Staatsbankrotte – Erfahrungen aus der Geschichte

*Ein König richtet das Land auf durch Recht, wer aber
viel Steuern erhebt, richtet es zugrunde.
(Sprüche Salomos 29,4)*

Die Geschichte wiederholt sich nicht. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit lassen sich keine zwingenden Schlüsse auf künftige Ereignisse ziehen. Dennoch behaupten nur Dummköpfe, dass man aus der Geschichte nichts lernen könne. Staatsbankrotte hat es zu allen Zeiten gegeben und werden auch künftig vorkommen. Deshalb hat es Sinn, dass man sich über die Erfahrungen der Vergangenheit Rechenschaft ablegt um etwa eingetretenen Staatsüberschuldungen nicht völlig hilf- und ratlos gegenüber zu stehen. Unser Land, das über reiche Erfahrungen mit Staatsbankrotten schon aus der Zeit des Heiligen Römischen Reiches verfügt und im vergangenen Jahrhundert deren zwei – 1923 und 1948 – hat abwickeln müssen, darf sich nicht auf die irriige Behauptung verlassen, dass Staaten einfach nicht bankrott gehen können und dass jedenfalls wir Heutigen derartige Probleme im Griff hätten. Staatsbankrotte sind sind zwar immer verschuldet, nicht aber unvermeidliches Schicksal

Im Jahre 1979 schrieb Ernst Friesenhahn einen Satz nieder, der damals anscheinend nur theoretischer Natur zu sein schien, in den aber die Warnungen eines besorgten Wissenschaftlers eingegangen waren – um ungehört zu verhallen:

"Im übrigen steht die Bewährungsprobe noch aus, wie sich das Parteienspektrum halten und wie die Regierung und das Parlament mit verfassungsmäßigen Mitteln der Lage Herr werden würden, wenn einmal die wirtschaftliche Prosperität stagnieren sollte und die Bundesrepublik wie die Weimarer Republik mit einem Arbeitslosenheer von 6 Millionen konfrontiert würde."¹

Was der kluge Bonner Staatsrechtler damals im verachteten Elfenbeinturm der Wissenschaft notiert hatte, ist keine dreißig Jahre später politisch-praktische Wirklichkeit geworden. Friesenhahns Frage schreit heute nach einer Antwort. Dazu passt meine eigene Erfahrung: Während der Gebrauch des Wortes „Staatsbankrott“ zur Bezeichnung des Gegenstandes zweier vor einigen Jahren veranstalteter Tagungen² bei den beteiligten Wirtschaftswissenschaftlern noch Unbehagen erregt hatte, ist es heute selbst bei Provinzzeitungen eine geläufige Vokabel. Nur noch blinde Vertreter einer finanzpolitischen Vogel-Strauß-Politik tun so, als sei das Thema nicht

¹ Ernst Friesenhahn, Zur Legitimation und zum Scheitern der Weimarer Reichsverfassung, in: K. D. Erdmann u. H. Schulze, Weimar. Selbstpreisgabe einer Demokratie, 1980, S. 91.

² Erhard Kantzenbah (Hg.), Staatsüberschuldung, 1996; Gerhard Lingelbach (Hg.), Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, 2000

aktuell. Das Misstrauen des Bürgers ist inzwischen hellwach und schlägt sich leicht in Erd-rutschwahlen nieder. Der wache Bürger fragt besorgt, mit welcher Radikalkur die Regierung wohl diesmal die offenkundige Staatsüberschuldung kurieren werde und wie hoch diesmal die Zeche für den ehrbaren Sparer ausfallen wird. Es ist also zu prüfen, wie man früher Staatsbankrotte abgewickelt hat und welche der damals angewandten Techniken heute noch brauchbar, welche dagegen unbrauchbar geworden und welche neuen heute Anwendung finden könnten.

Was ist ein Staatsbankrott und worin unterscheidet er sich vom bürgerlichrechtlichen Konkurs? Welches war ehemals das Instrumentarium zur Bewältigung von Staatsbankrotten, wie hat man davon Gebrauch gemacht? Über Staatsbankrotte hat es in Deutschland eine reiche Literatur³ das letzte Mal unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg gegeben. Unsere Gegenwart hat dagegen an dem Thema bisher wenig Interesse gehabt⁴. Hier sei eine Definition des Begriffs „Staatsbankrott“ verwendet, die dem Fachman zwar ungenügend erscheinen mag, dem Bedarf dieser Überlegungen aber genügen dürfte:

„Ein Staatsbankrott findet statt, wenn ein Staat nicht mehr in der Lage ist, seinem Personal die Gehälter pünktlich zu zahlen und den Zinsendienst der Staatsanleihen zu bedienen und nicht mehr fähig ist und wenn diese Lage nicht mehr durch die klassischen Entschuldungstechniken zu beheben ist.“

Ob und gegebenenfalls inwieweit sie die Bundesrepublik – im Bund wie in den Ländern und Kommunen – diesem Punkt genähert hat, kann der Rechtshistoriker nicht ermitteln, ist zu wissen hier auch unerheblich. Es muss die Feststellung genügen, dass es einen Zustand der Staatsfinanzen geben kann, bei welchem Staatsverschuldung in Staatsüberschuldung und Konkursreife umschlägt. Bis dahin wirtschaftet der Staat zur Beseitigung seiner Schulden mit dem Instrumentarium der Steuererhöhung einerseits und der Ausgabenkürzung andererseits. Dagegen ist gezielte und extreme Geldentwertung in der Regel bereits ein Instrument konkursreifer Staaten. Erweisen sich diese beiden klassischen Instrumente zur Beseitigung eingetretener Staatsüberschuldung als unbrauchbar, müssen radikale Wege gesucht werden. Dies geschieht dann unvermeidlich auf Kosten der Untertanen oder Bürger. Das erfolgt erfahrungsgemäß durch Zugriff auf deren Vermögen und geht in der Regel Hand in Hand mit Staats- und Verfassungskrisen, in welchen der bankrotte Staat im schlimmsten Fall selbst untergeht, im äußersten Falle durch Revolution oder kriegerische Eroberung, im günstigeren durch friedliche Einverleibung in einen

³ Constantin Collas, Der Staatsbankrott und seine Abwicklung, 1904; Georg Hermann Loewy, Staatsbankrotte, 1922 (mit weiterer Literatur); Alfred Manes, Staatsbankrotte. Wirtschaftliche und rechtliche Betrachtungen, 2. Aufl. 1919

⁴ Kantzenbach u. Lingelbach a.a.O. (Fn.2); ; Helmut Schlesinger - Manfred Weber - Gerhard Ziebarth, Staatsverschuldung - ohne Ende?, 1993

anderen Staat, *occupatio bellica* und *pacifica*. Aber auch wenn es nicht so weit kommt und der Staatsbankrotts durch Staatsreform überwunden wird, geht es ohne gravierende Reformen der überlieferten Verfassung nicht ab. Es hat also guten Sinn, wenn sich die Staatsrechtler angesichts drohender Staatsbankrotte rechtzeitig Gedanken darüber machen und Vorschläge entwickeln, die der Krise entsprechen und diese womöglich abwenden oder doch mindern könnten. In jedem Fall gilt hier wie im privatrechtlichen Konkurs die Grundregel, dass die Abwicklung von Staatsbankrotten nicht den Bankrotteuren überlassen, sondern in andere Hände gelegt werden muss und oft mit dem vollständigen oder teilweisen Verlust der Souveränität verbunden ist..

Die Geschichte der Staatsbankrotte ist so alt wie die der Staaten. So gibt es auch keinen überzeugenden Grund für die Annahme, dass die Menschheit derartige Krisen je endgültig vermeiden werde. Staatsbankrotte wird es geben, solange es Staaten gibt. Daraus darf allerdings nicht der Schluss gezogen werden, dass Staatsbankrotte unvermeidlich und demütig hinzunehmendes Schicksal wären. Wie das Beispiel der preußischen Haushaltssanierung durch König Friedrich Wilhelm I. (AD 1688 - 1740) gelehrt hat, lassen sich selbst hochüberschuldete Staaten unter Wahrung ihrer Verfassung durch entschlossenes Handeln sanieren. So haben etwa England und Preußen nach den Befreiungskriegen nach eisernen Sparmassnahmen und durchgreifenden Staatsreform schließlich ihre Verbindlichkeiten in voller Höhe erfüllt, während Österreich Konkurs anmeldete. Den Staatsbankrott zu vermeiden, war den Herrschern absolutistisch regierender Staaten allerdings leichter möglich als den modernen Demokratien. Staatsbankrotte sind Staatsnotstände und bei Anwendung diktatorische oder doch quasidiktatorische Befugnisse im Sinne des römischen „*Videant consules ...*“ leichter zu bewältigen als bei Wahrung parlamentarischer Verfassungsregeln. Staatsbankrotte sind allemal Schuld und nicht Schicksal. Die Verantwortung dafür tragen die Inhaber der politischen Gewalt, so sehr sie sich auch auf dritte Bösewichte oder ungünstige, angeblich unvorhersehbar gewesene Umstände herauszureden pflegen.

Ein exakt bezifferbares Kriterium für die Feststellung jenes Grades von Staatsüberschuldung, kraft dessen ein Staat den Bankrott erklären muss, gibt es nicht. Eine Schuldenlast, die unter günstigen politisch-ökonomischen Umständen durchaus erträglich war, kann bei Eintritt ungünstiger Umstände Ursache des Staatsbankrotts werden. Was diesen grundlegend vom Konkurs Privater unterscheidet, ist die Tatsache, dass es hier allein auf den Eintritt der Zahlungsunfähigkeit beim Inhaber der Souveränität ankommt und nicht auf Überschuldung. Aber dem Staat, wenn und so lange er einer ist, kann man keinen Konkursverwalter ins Haus schicken. Er muss sich *nolens volens* selbst am eigenen Zopf aus dem Sumpf ziehen oder darin versinken. Das

verschafft ihm einerseits einen größeren Spielraum bei der Auswahl und dem Einsatz des staatsentschuldenden Instrumentariums, setzt ihn aber zugleich existentieller Bedrohung aus, wenn die Abwendung des Bankrotts nicht gelingt. Bei alledem kommt es nicht auf die Staatsform an. Keine Verfassung ist kraft ihrer selbst gegen die Staatsüberschuldung und Bankrott gefeit. Dabei gehört es zum typischen Ablauf von Staatsbankrotten – politischen wie ökonomischen – dass die Inhaber der politischen Macht dies als letzte zu erkennen pflegen. während die Untertanen und Bürger sich längst auf das Hereinbrechen der Fundamentalkrise eingestellt haben. Bankrotteure sind hier wie im bürgerlichen Leben blind für den eigenen Bankrott.

Nur um Missverständnisse zu vermeiden, sei daran erinnert, dass Staatsverschuldung als solche noch kein Skandal ist, sondern sogar notwendig und verdienstvoll sein kann. Wie in der Wirtschaft, so werden auch im Staat große, auf Dauer angelegte Investitionen am vernünftigsten über öffentliche Anleihen finanziert. Sie sind in jedem Fall der Finanzierung durch Zwangssparen vorzuziehen und das ideale Mittel, anlagebereitem Kapital eine sichere und ertragreiche Unterkunft zu gewähren. Von Staatsverschuldungen dieser Art profitieren der Bürger wie sein Staat. Dass hier klar zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben zu unterscheiden ist, hat man früher durch Gliederung der Staatshaushalte in einen ordentlich-konsumtiven und ausserordentlich-investiven Haushalt sichtbar gemacht. Inzwischen ist diese Unterscheidung zwar aufgegeben und auch der Investitionsbegriff in fragwürdiger Weise aufgeweicht, nicht aber der Grundsatz vom Nutzen und der Berechtigung staatlicher Kreditaufnahme als solcher preisgegeben worden. Ein Skandal wird Staatsverschuldung dagegen und muss als ein solcher vom Bürger gebrandmarkt werden, wenn sie nicht der Finanzierung von Investitionen dient, sondern konsumtiven Staatsausgaben oder gar dem staatlichen Schuldendienst.

Staatsüberschuldung und Staatsbankrott sind nicht dasselbe. Erstere kann schon lange Zeit vor Eintritt der Zahlungseinstellung gegeben sein, ohne dass dies als ein Problem erkannt wird. In beiden Fällen aber stellt sich die Aufgabe der Sanierung des Staatshaushalts. Hierfür gibt es, wie gesagt, ein historisch bewährtes, zwar in immer neuer Gestalt auftretendes, in der Sache aber gleichgebliebenes Instrumentarium. Dazu gehört allerdings nicht die heute so genannte „kreative Buchführung“. Zu buchungstechnische Manipulationen kommt es erst unter Verfassungen, in denen die Veröffentlichung des Staatshaushalts Rechtspflicht ist; ein Staat, der seine Haushaltsführung dem Bürger nicht zu offenbaren braucht, hat auch keinen Grund zu Verschleierung seiner Misswirtschaft durch unehrliche Buchhaltung. Dazu gehört gleichfalls nicht die heute übliche Unterbringung von Staatsschulden in „Neben- oder Schattenhaushalten“, heute etwa in

Rentenkassen oder bei der Treuhandverwaltung. Jedermann weiß, dass die dort verwalteten Schulden in Wahrheit Staatsschulden sind und im Falle eines Staatsbankrotts voll zu Buche schlagen.

In allen Staaten jeglicher Verfassung beginnt die Sanierung des bankrotten Haushalts in der Regel mit der – freiwilligen oder erzwungenen – Veräußerung beziehungsweise Beleihung des Staatsvermögens, der heute so genannten „Privatisierung“. Das historisch beliebteste Instrument der Staatsentschuldung ist jedoch der Missbrauch des Vertrauens des Bürgers auf die Stabilität der „Währung“, die der Staat nun nicht mehr „gewährleisten“ will, indem er zur Währungsentwertung greift. Diese erfolgte früher durch Münzverschlechterung nach dem preußisch-friderizianischen

„Außen schon und innen schlimm –
Außen Friedrich und innen Ephraim“,

, heute durch gezielte Inflation. Dagegen steht die Einführung einer neuen Währung in der Regel erst am Ende von Staatsbankrotten. Nach zwischenzeitlicher Währungsverschlechterung soll durch die neue Währung das Vertrauen des Bürgers in das staatliche Versprechen künftig besserer Finanzpolitik zurückgewonnen und der Staatsbankrott vergessen gemacht werden. Erstaunlich ist daran, dass dieses Gedächtnisschwäche des Bürgers in der Regel groß ist mit der Folge, dass er dem Staat im Vertrauen auf künftige Haushaltsdisziplin bald wieder Kredit gibt, obwohl es, anders als im vorindustriellen Zeitalter, heute neben dem Staat genügend andere Angebote für anlagewilliges Kapital gibt.

Ist der Weg zur Staatsentschuldung durch Güterveräußerung und Währungsmanipulation versperrt, beschränkt sich das staatliche Instrumentarium auf Maßnahmen im Bereich der Einnahmen und/oder Ausgaben. Bei den Ausgaben kommt vor allem die Verzögerung und Nichterfüllung der Staatsschulden in Betracht. Diese kann vorübergehend oder endgültig, vollständig oder anteilig, auf den Zinsendienst beschränkt oder auch das Kapital betreffend ausfallen. Verweigert der Staat jegliche Erfüllung seiner Verbindlichkeiten durch sogenannte Repudiation, ist der Eintritt des Staatsbankrotts vollkommen. Eine neue Regierung pflegt dann nach Eintritt des Staatsumsturzes jegliche staatliche Kontinuität zu leugnen und zu behaupten, sie habe für die Schulden der Vorgängerin nicht aufzukommen.

Kommt es dagegen nicht so weit und bleibt die staatliche Kontinuität erhalten, pflegt der Staat in der äussersten Not als letztes Mittel die Vermögen seiner Bürger anzugreifen und muss dies wohl auch tun., um sich auf deren Kosten zu entschulden. Die geforderte Solidarität tritt unter wechselnden, in der Regel moralisierenden Bezeichnungen auf, etwa als „Notopfer“, „Lastenausgleich“, „eisernes Sparen“, „Solidaritätszuschlag“ oder auch „Abwertung“. Am schwersten fällt dem bankrotten Staat das Kürzen der Ausgaben. Hier scheitert er leicht an Kartellen, die stark genug sind, um ihre Besitzstände auch noch unter dem Staatsbankrott erfolgreich zu sichern. So wird dem Staat beim Sparen zuerst und hauptsächlich der Staatsdienst ein fügsames Opfer. Er kann seinen Beamten deren Besoldungen relativ leicht kürzen, zumal es immer leicht fällt, in der Öffentlichkeit Stimmung gegen die Bürokraten hervorzurufen, während der dafür zu zahlende Preis geminderter Loyalität seines Personals erst später fällig wird.

Um nun endlich auf die Erfahrungen der deutschen Verfassungsgeschichte zu sprechen zu kommen, seien hier zwei Beispiele vorgestellt. In dem ersten geht es um die Abwicklung von Staatsbankrotten im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, insbesondere jenes der Grafschaft Pappenheim. In dem zweiten um den Staatsbankrott der Weimarer Republik in der Ära Brüning. Daraus mögen dann einige Fragen zur Staatsüberschuldung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2003 gefolgert werden.

Die kleine Reichsgrafschaft Pappenheim im Altmühltal⁵, war nach dem Urteil Johann Jacob Mosers nur „von mittelmäßiger Consideration“. Hier regierte von 1731 bis 1773 Graf Friedrich Ferdinand – vornehm, lebenswürdig und allseits beliebt, großzügig und spendabel. Aber so grandseigneurial er auftrat, so wenig hielt er vom Haushalten und so tief hatte er sich und sein Ländchen in die Schulden getrieben. Um seinen aufwändigen Lebensstil zu finanzieren, pumpte er alle Welt an, ohne sich je darüber Gedanken zu machen, wie er seine Schulden begleichen könne. Die Ehefrau hatte sich längst aus der Residenz verabschiedet und die Konkubinen und fürstlichen Bastarde hatten an Zahl beträchtlich zugenommen. Die Bürger lebten gemächlich und in Frieden, das Land aber war hoffnungslos überschuldet und die Gläubiger wollten endlich Geld sehen.

Dabei war die Grafschaft Pappenheim nur eine unter vielen anderen überschuldeten Herrschaften des Heiligen Reiches. Ihnen allen und damit vor allem dem Reich stellte sich die Frage des so genannten „Schuldenwesens“. Darüber machten sich die Reichspublizisten soeben ihre

⁵ Hans, Hattenhauer, Das Heilige Römische Reich als Konkursverwalter, 1998; weitere Fälle bei Andrea Westphal,

Gedanken. Johann Jacob Moser veröffentlichte 1775 zwei umfangreiche Bände „Von dem Reichsständischen Schuldenwesen“, während sich die bis heute in den deutschen Staatsarchiven und im Wiener Haus-, Hof- und Staatsarchiv gestapelten Aktenberge häuften. In letzter Instanz zuständig für die Abwicklung dieser Staatsbankrotte war das Reich, genauer: der Kaiser und sein Reichshofrat zu Wien. Die Reichshofräte hatten damit unendliche Mühe und hatten dabei unterschiedlichen Erfolg. Die Verfahren zogen sich oft über Jahrzehnte hin. Deren Zahl hatte in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts steigende Tendenz: Vor 1700 hatte es zwei solcher Schuldenfälle gegeben, von 1700 bis 1720 schon vier, von 1721 bis 1740 17, von 1741 bis 1760 sogar 19 und von 1761 bis 1776 kamen 13 Schuldenfälle hinzu, für die das Reich die Verwaltung übernehmen musste.

Das Recht des Reichsschuldenwesens unterschied sich wenig vom modernen Konkursrecht. Wenn Gläubiger sich hilfeschend an den Kaiser wandten, übergab dieser die Sache dem Reichshofrat, der die Einzelzwangsvollstreckung einsetzte und für Ermittlung des Schuldenstandes sorgte. Es folgte die Anordnung von Stundungen, Tilgungsplänen und Zwangsverwaltungen. Hilfe suchten nicht nur Gläubiger, die mit ihren bereits titulierten Forderungen die Zwangsvollstreckung betreiben wollten. Bei Übernahme der Regierung ergriffen häufig auch die neuen Regenten die Initiative und baten den Kaiser, das Reich möge ihnen mit Zuschüssen unter die Arme greifen. Damit fanden sie in Wien indessen selten Gehör. Statt dessen berief der Kaiser, beraten durch den Reichshofrat, eine Untersuchungskommission und nach einer Vorprüfung eine so genannte „Debitkommission“. Dieser gehörten dem Gemeinschuldner ebenbürtige Standesherrn, oft aus verwandten Häusern, an. Die Debitkommissionen arbeiteten nach Weisung und unter Kontrolle des Reichshofrats und waren ihm berichtspflichtig.

Bei der Frage, ob dieses Verfahren nicht etwa ein rechtswidriger Eingriff in die Souveränitätsrechte der Gemeinschuldner sei, hielt sich der Reichshofrat nicht auf. Staatsbankrotte sind eben kein gutes Milieu für die Wahrung von Souveränitätsrechten. Hier ging man solchen Fragen bereits durch Berufung ebenbürtiger Standesherrn aus dem Wege und verhielt sich so, als solle der Gemeinschuldner mehr beraten als entmündigt werden, doch änderte dies an der tatsächlichen Lage nichts. Eine verfassungsrechtliche Schranke war dem Kaiser allerdings durch das Erbrecht der überschuldeten Dynastie gesetzt. Dieses und damit die Reichsstandschaft des Gemeinschuldners standen nicht zur Disposition des Reiches. Der standesherrliche Gemeinschuldner wurde nicht wie sein bürgerlicher Kollege ehrlos, doch tat er gut daran – wie etwa der Pap

penheimer bei Kaiserkrönungen – sich bei den Staatsakten des Reiches oder sonst nicht schamlos unter die Augen des Kaisers zu wagen. Seine ererbte Regierungsgewalt konnte das Reich ihm aber nicht ohne weiteres aberkennen. Das machte zähe Verhandlungen mit ihm nötig, um ihn – wie wiederum den Pappenheimer – zur „freiwilligen“ Abdankung zugunsten eines qualifizierteren und dem Kaiser genehmeren Nachkommen zu nötigen, stärkte aber auch seine Stellung im Verhältnis zu den Gläubigern, die deswegen leichter zu Forderungsverzichten gedrängt werden konnten. Alle Beteiligten mussten nun ihren Beitrag leisten. Außer dem Gemeinschuldner und den Gläubigern nahmen die Debitkommissionen vor allem die Landstände in die Pflicht.

Es war keine Frage, dass die als Debitkommissare berufenen Landesherren sich nicht persönlich mit der Konkursverwaltung abgaben, sondern damit sachkundige Räte beauftragten. Sie handelten weise, wenn sie diese nicht aus der Verwaltung des Gemeinschuldners, sondern von außerhalb beriefen, um jenem die Einflussnahme auf die Konkursabwicklung möglichst unmöglich zu machen. Es lag auf der Hand und erzeugte auch in Pappenheim unendlichen Ärger, dass lener alles tat, um die Hand im Spiel zu behalten. Ihm ging es vor allem um die Sicherung seiner Hofhaltung, die Höhe der ihm von der Debitkommission bewilligten „Competenz“. Der Herzog von Saalfeld etwa forderte dafür 25.000 Gulden, musste sich aber mit dem notdürftigsten Unterhalt sowie einem kleinen Zuschuss zu der Prinzerziehung zufrieden geben. Im benachbarten Hildburghausen setzte der Reichshofrat die Competenz auf 12.000 Gulden fest, woraus der Landesherr auch die Naturalien finanzieren musste, die er bisher unentgeltlich bezogen hatte. Man verstand es in Wien sehr wohl widerspenstigen Gemeinschuldnern klar zu machen, dass sie nun nichts mehr zu sagen und zu fordern hatten.

Ein Sonderproblem war die Einbindung der Beamten des Gemeinschuldners in das Verfahren. Jene hatten ihrem überschuldeten Fürsten die Treue geschworen und gelobt, nichts zu dessen Schaden zu unternehmen. Deshalb musste der Reichshofrat anordnen, dass sie von ihrem Eid auf den Landesherren entbunden und neu auf den Debitkommissar zu vereidigen waren. Dass sich angesichts der alten Abhängigkeit und fortdauernden täglichen Umgangs mit dem alten Herrn hier dennoch Loyalitätskonflikte auftun konnte, lag auf der Hand. Die von dem Chef der Debitkommission berufenen, meist aus dessen Verwaltung kommenden Räte nahmen das Amt gern an. Nach einem Worte Mosers freuten sie sich darüber „wie der Glaser über den Hagel“. Sie lebten von der Konkursabwicklung und wollten gut davon leben. Wurden sie bei ihrer Arbeit durch den Gemeinschuldner oder dessen Beamte behindert, holten sie sich Hilfe aus Wien. Dort hatte man keine Bedenken, die alten Beamten notfalls abzusetzen. Waren alle Voraussetzungen

ordnungsgemäßer Konkursverwaltung erfüllt, behielt der Reichshofrat die Sache weiterhin unter seiner Aufsicht und ließ sich regelmäßig berichten. Ging alles nach Plan, konnte das Verfahren in einfachen Fällen schon nach kurzer Zeit abgeschlossen werden. So geschah es etwa im Fall von Sachsen-Coburg-Saalfeld, wo die Aufhebung der im Jahre 1773 eingesetzten Kommission dank der Arbeit des in Finanzdingen erfahrenen Prinzen Joseph von Hildburghausen 1802 erfolgte.

Es konnte aber auch anders kommen. So in Pappenheim, das darüber letztlich sein reichsständiges Dasein verlor. Beim Reichshofrat war diese Sache im Jahre 1751 durch den Antrag eines Gläubigers rechtshängig geworden, da der Graf die Zwangsvollstreckung seiner titulierten Forderung durch Vermögensverschiebung zu hintertreiben suchte. Anfangs ging der Reichshofrat mit Güte vor, da der Graf das ihm durch die Goldene Bulle von 1356 garantierte hohe Amt des Reichserbmarschalls inne hatte. Man ließ ihn einen Tilgungsplan vorlegen, dem dieser dann aber nicht nachkam und munter weitere Schulden machte. Um das Maß voll zu machen legte er sich mit seinem auf Sparsamkeit und Schuldentilgung bestehenden Kammerdirektor an und warf ihn kurzerhand ins Gefängnis. Als sich dieser an den Reichshofrat wandte, ließ der den Grafen seine ganze Ungnade spüren, doch focht dies jenen nicht an. Im Jahre 1763 war die Geduld des Reiches erschöpft. Gnadenhalber gewährte der Kaiser dem Grafen einen Finanzausschuss von zwei Römermonaten, verfügte aber die sofortige Entlassung des Kammerdirektors aus dem Gefängnis. Die pappenheimischen Beamten wurden eidlich auf das Reich verpflichtet, den Weisungen der im Auftrag des Kurfürsten von Sachsen als Debitkommissar arbeitenden Räte unterstellt und unter Androhung von Schadensersatzpflichten zu Befolgung der kursächsischen Anordnungen angehalten.

Das alles focht den Bankrotteur nicht weiter an. So half nun nur noch dessen Absetzung durch Abdankung zugunsten des in diesen Dingen erfahrenen Sohnes im Jahre 1773. Dass der Kaiser hierbei den nötigen Druck auf den alten Grafen ausgeübt und der Reichshofrat seine lenkende Hand im Spiel gehabt hat, ist nicht zu übersehen. Der Abdankungsakt war eine komplizierte Staatsaktion, über die hier aber nicht zu berichten ist. Sie führte zu einem neuen, nun vom jungen Grafen zu verwaltenden Tilgungsplan. Der neue Herr forderte als erstes von den alten pappenheimischen Beamten genaue Rechnungslegung, doch kam es deswegen mit dem Vater zum Konflikt. Der hatte bisher die ihm von seinen Beamten vorgelegten Rechnungen nie geprüft und oder gar ihnen Entlastung erteilt, was jene nun in arge Verlegenheit brachte. Um einem seiner alten Getreuen aus der Not zu helfen, erteilte ihm der bereits abgedankte Alte sonntags nach der Kirche sogar ein gefälschtes, auf seine Regierungszeit rückdatiertes Entlastungszeugnis.

Schließlich führte die durch den Reichsdeputationshauptschluss von 1803 eingeleitete Mediatisierung zum Anfall der Grafschaft an Bayern und beendete so das Konkursverfahren.

Der pappenheimische Staatsbankrott war wesentlich im Charakter des Landesherrn begründet gewesen. Das war typisch für den absolut regierten Staat. War der Regent ein Verschwender, kam es zur Staatsüberschuldung. War er dagegen ein guter Haushalter, konnte er, wie das Beispiel Friedrich Wilhelms I. von Preußen zeigt, selbst einen bei Regierungsantritt hoffnungslos überschuldeten Staat dem Nachfolger mit vollen Kassen übergeben. Insoweit unterscheidet sich der absolut vom parlamentarisch regierten Staat. Zwar gibt es auch hier die Neigung zu staatlicher Verschwendung, zur Selbstbedienung der Politischen Klasse und zu Wahlgeschenken. Doch hat die Staatsverschuldung der parlamentarischen Demokratie noch eine weitere Ursache. Die Demokratie kann besonders schlecht wirtschaften, weil sie Herrschaft auf Zeit ist. Ihre Regierungen sind nur kurze Zeit im Amt. Eigentlich dürften sie daher nur solche Schulden machen, die innerhalb ihrer Regierungszeit beglichen werden. Da das nicht möglich ist, neigen ihre Regierungen und Parlamente besonders leicht zum Schuldenmachen, weil sie deren Tilgung ihren Nachfolgern hinterlassen können. Sie brauche ihre Defizitpolitik nicht selbst zu verantworten und handeln deshalb auch gern unverantwortlich. Das sollte sich in der Staatskrise der späten Weimarer Republik katastrophal auswirken.

Über die letztlich entscheidenden Ursachen der Entstehung dieses "Problemknäuels" (Borchardt), dem sich Brüning in der Zeit vom 30. März 1930 bis zum 30. Mai 1932 gegenüber sah, mögen sich die Spezialisten streiten.⁶ Als solche werden genannt

- Reparationslasten
- Abnahme der Wirtschaftsproduktion
- Steuerausfälle
- Steigen der Arbeitslosenzahlen
- Wachsen der Soziallasten
- Kapitalflucht
- Weltwirtschaftskrise
- Bankenkrise
- Überschuldung der Landwirtschaft.

⁶ Akten der Reichskanzlei, Kabinette Brüning I u. II, 2 Bde., 1982; Knut Borchardt, Wirtschaftliche Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik, in: Erdmann-Schulze (Fn. 1). S. 211; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VII: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, 1984, S. 691; Gerhard Schulz, Von Brüning zu Hitler, 1992.

Was indessen die Weltwirtschaftskrise angeht, so stand das Reich schon am „Schwarzen Freitag“, dem 25. Oktober 1929, am Rande der Zahlungsunfähigkeit. Es behalf sich mit Kassenkrediten, um noch Löhne und Gehälter auszahlen zu können. Brüning konnte mit vollem Recht hartnäckig auf die Verantwortung der Siegermächte für diese Lage hinweisen und Erlass der Reparationslasten fordern. Allerdings ließ sich auch ein erhebliches Stück Mitverschulden der früheren Regierungen nicht leugnen. Das Reich hatte mit Hilfe der Inflation bis 1923 zwar seine Kriegsschulden auf Kosten der Sparer liquidiert, danach aber einen neuen Schuldenberg angehäuft. Unter günstigeren Umständen hätte man diesen wohl tragen können, doch war in der Zeit der Wirtschaftskrise daraus nun ein Nagel zum Sarge der Republik geworden.

Ein in der Öffentlichkeit ausgetragener Konflikt zwischen dem Reichsbankpräsidenten Schacht und der Reichsregierung hatte als Vorspiel zur "Selbstpreisgabe einer Demokratie" (Karl Dietrich Erdmann - Hagen Schulze) am 7. März 1930 zu Schachts Rücktritt geführt. Das Ende parlamentarischer Regierung erfolgte am 27. März 1930 durch Austritt der SPD aus der Großen Koalition. Nach vorangegangenen zaghaften Versuchen gesetzlicher Haushaltssanierung scheiterte die parlamentarische Demokratie an der Frage, wie die Arbeitslosenversicherung angesichts steigender Beanspruchung funktionsfähig zu halten sei. Die DVP forderte Erhöhung des Beitragssatzes von 3,5 % auf 4 % und Kürzung der Versicherungsleistungen, um eine weitere Belastung der Wirtschaft zu verhindern. Die SPD dagegen widersetzte sich jeglicher Kürzung von Sozialleistungen, wollte nur einer geringfügigen Beitragserhöhung zustimmen und die Deckungslücke durch einen Reichszuschuss schließen. Später musste man erkennen, dass diese Verhinderung relativ geringfügiger Korrekturen nun durch erheblich größere Opfer bezahlt werden musste. Die Unfähigkeit des Parlaments zu entschlossenem Handeln hatte dessen politische Bankrotterklärung zu Folge. Im Schutze von Hindenburgs Präsidialdiktatur übernahm Brüning das Amt des Konkursverwalters. Nach seiner Entlassung durch Hindenburg folgte Hitler. In realistischer Einschätzung der Lage hatte Brüning vor Übernahme der Regierung sich von Hindenburg zusichern lassen, dass jener seine Politik unter Anwendung der präsidialen Diktaturgewalt unterstützen werde. Damit trat die Republik unter den Bedingungen „wirtschaftlich-finanziellen Ausnahmezustands“ in ihre letzte Phase ein.

Auf die Katastrophe Weimars zurückblickend, fasst Knut Borchardt⁷ sein Urteil in eine Formel, die uns nachdenklich stimmen muss:

⁷ a.a.O. S. 233.

„Wenn es auch sicher allzu sehr vereinfacht wäre zu behaupten, dass die Weimarer Republik primär durch Verteilungskämpfe gekennzeichnet gewesen sei, und nie konsensuale langfristige, an Wiederaufbau und Wachstum orientierte Wirtschaftspolitik getrieben worden sei, so charakterisiert das Gegensatzpaar 'Verteilungspolitik versus Produktionspolitik' doch eine wesentliche Schicht der Weimarer Strukturproblematik.“

Mögen sich die Historiker weiter darüber streiten, ob Brüning's Sanierungspolitik hätte erfolgreich sein können und er scheiterte, weil er nach seinen eigenen Worten „hundert Meter vor dem Ziel“ gestürzt wurde, weil der Reichspräsident ihm die Gefolgschaft versagt habe⁸, hier genügt es, an die Geschichte seiner Maßnahmen zu erinnern: Nach seinem Regierungsantritt am 30. März 1930 und dem Scheitern seiner Bemühungen um eine Reichstagsmehrheit für sein „Aprilprogramm“ wollte er mit einer ersten Notverordnung die Verabschiedung des überfälligen Reichshaushalts 1930/31 auf den Weg bringen. Nachdem ihn die Opposition im Reichstag damit hatte scheitern lassen, war es zu dessen Auflösung und Anordnung von Neuwahlen gekommen. Daraus war die Katastrophe der Wahl vom 14. September 1930 geworden, die Brüning zu der Opposition der Kommunisten nun auch die gleichfalls kompromisslose der von 12 auf 107 Mandate gewachsenen NSDAP-Fraktion einbrachte. Zugleich war der demokratische Flügel der bürgerlichen Rechten zerstritten und in Auflösung begriffen, während die gleichfalls in sich uneinige SPD um ihres linken Flügels willen in der Öffentlichkeit auf Abstand zu Brüning achtete, intern aber die Unvermeidlichkeit harter Maßnahmen zugab. Immerhin ließen sich die Sozialdemokraten gegen das Versprechen der Schonung ihres „Bollwerks Preußen“ die Zusage der Duldung von Brüning's geplanten Notstandsmaßnahmen abhandeln. So bestand nun die Aussicht, das die nächste Notverordnung nicht wieder im Reichstag scheitern musste. Die SPD stand zu ihrem Versprechen und DIE PARLAMENTARISCHE Katastrophe ließ sich durch Geschäftsordnungsmaßnahmen verhindern. Tatsächlich aber hatte der Reichstag in der Stunde der Not nichts mehr zu sagen.

Brüning brachte sein Sanierungsprogramm in einer umfangreichen „Ersten Notverordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“⁹ unter, die der Reichspräsident gemäß Artikel 48 Abs. 2 WRV unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers und des Reichsinnenministers am 1. Dezember 1930 in Kraft setzte. Deren Teil I enthielt Vorschriften über die Erschließung von Einnahmen für die Gemeinden, deren Recht zur Erhebung einer „Bürgersteuer“ genauer geregelt wurde. Hinzu kamen Bestimmungen zur Arbeitslosen- und zur Krankenversicherung. Im Teil II

⁸ Guido Golla, Zielvorstellungen und Auswirkungen der Brüning'schen Sparmaßnahmen, 1994; Jürgen Frhr. von Krüdener, Hätte Brüning's Deflationspolitik erfolgreich sein können?, in: Festschr. Knut Borchardt, 1994, S. 289.

⁹ RGBl. I, S. 517 - 604; vgl. die Liste im Anhang.

ging es um die Sanierung der Haushalte von Reich und Ländern durch Ausgabenkürzungen. Mit Wirkung vom 1. Februar 1931 wurden dem öffentlichen Dienst Kürzungen der Gehälter, Ruhegehälter und Versorgungsbezüge - angeblich für die Dauer eines Jahres - in Höhe von 6 % auferlegt. Hinzu kam die Erhöhung von Tabak-, Ledigen- und Einkommenssteuer sowie ein Aufschlag von 10 % bei Versteuerung der Bezüge von Aufsichts- und Verwaltungsräten. Teil III sah "Steuervereinfachungen und Steuervereinheitlichungen" bei Grund- und Gewerbesteuern sowie "Steueranpassungen" bei Einkommenssteuer, Vermögenssteuer, Körperschaftssteuer, Erbschaftssteuer und Umsatzsteuer vor. Ferner ermächtigte Hindenburg die Reichsregierung zur Verkündung einer Steueramnestie. Teil IV wollte die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft stärken und verpflichtete die Länder und Gemeinden zur Senkung der Grundsteuer um 10 % und der Gewerbesteuer um 20 %. Auch die Kapitalverkehrssteuer wurde gesenkt und für die Grunderwerbssteuer wieder der günstigere Einheitswert als Berechnungsgrundlage vorgesehen. Die Wertzuwachssteuer wurde für gesellschaftsrechtlichen Eigentumserwerb aufgehoben. Teil V ordnete den Länderfinanzausgleich neu und verringerte die Anteile der Länder am Finanzaufkommen; der Reichsfinanzminister konnte die Höhe des Länderanteils nach freiem Ermessen bestimmen; später sollte dann eine endgültige Regelung erfolgen. Teil VI betraf die Reichsbank und die Zentralbanken und sah für die Reichsbank eine erhöhte Gewinnabführung an das Reich vor. Der Golddiskontbank erweiterte man die Befugnis der Kreditgewährung zur Exportförderung; eine Bereinigung der staatlichen Bankenvielfalt kam hinzu. Teil VII hatte die Förderung des Wohnungsbaus und des Baugewerbes zum Ziel. Wohnungsbauunternehmungen konnten unter bestimmten Voraussetzungen steuerrechtlich als gemeinnützig anerkannt werden. Gleichzeitig wagte man erste Schritte auf dem Wege der Lockerung der aus dem Krieg und der Nachkriegszeit überlieferten und den Wohnungsmarkt strangulierenden Wohnungszwangswirtschaft; das Mieterschutzrecht sollte auf neu geschlossene Mietverträge nur noch beschränkt Anwendung finden. Teil VII enthielt Maßnahmen zur Unterstützung der hochverschuldeten und, besonders in Ostdeutschland, hart bedrängten Landwirtschaft. Die Zolltarife für die Einfuhr von Futtermitteln wurden erhöht. Für die Agrarprodukte wurden eine Marktordnung und die Pflicht zur Gründung von Zwangsverbänden vorgesehen. Teil IX schließlich sah für die Justiz die Erhöhung der Streitwerte und Senkung der Ehesachen- und Armenrechtsgebühren zur Vereinfachung der Rechtspflege vor.

Sollte Brüning angenommen nun haben, dass damit alles Nötige getan sei, erwies sich dies bald angesichts der dramatischen Verschlechterung des Arbeitsmarktes und der Wirtschaftslage als ein Irrtum. Die Politik lief der Wirklichkeit hinterher. So kam es ein halbes Jahr nach der Ersten zur „Zweiten Notverordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ vom 5. Juni

1931.¹⁰ Diesmal erging sie, wie auch ihre beiden Nachfolgerinnen, unter Gegenzeichnung des gesamten Reichskabinetts. Zugleich wandte sich Brüning in einer beschwörenden Erklärung an das Deutsche Volk, noch mehr aber an die Reparationsgläubiger¹¹:

"Die Grenzen dessen, was wir unserem Volk an Entbehrungen aufzuerlegen vermögen, sind erreicht."

Den einmal eingeschlagenen Sanierungskurs verfolgte er konsequent weiter, hatte auch keine andere Wahl. Ein Abweichen von der deflatorischen Stabilitätspolitik zugunsten inflationärer Währungsaufweichung war nach den Erfahrungen von 1923 und angesichts der wachsenden Erbitterung und des Misstrauens der Bevölkerung unmöglich, zumal auch die Auslandsgläubiger strikt darauf achteten, dass die Mark stabil blieb.

Nach Korrekturen bei Tabak- und Bürgersteuer (Teil I) ging es um die Deckung der neu aufgetretenen Mindereinnahmen des Reiches. Erneut kam es zur Kürzung der Gehälter und Löhne im öffentlichen Dienst, diesmal gestaffelt im Umfang von 5 bis 8 %; hinzu kam die Anhebung der öffentlichen Abgaben und die Einschränkung von Leistungen (Teil II). Die Arbeitslosenhilfe musste weitere Kürzungen hinnehmen, und die Wochenarbeitszeit wurde zur Schaffung neuer Arbeitsplätze auf 40 Stunden gesenkt. Den noch in Lohn und Brot Stehenden und den selbständig Tätigen wurde eine Krisensteuer auferlegt. Der Freiwillige Arbeitsdienst wurde aus Mitteln der Arbeitslosenunterstützung gefördert. Ein Garantievermögen des Reiches sollte durch Kredite den Export fördern (Teil III). Die Gemeindehaushalte wurden durch Zuweisungen aus den eingesparten Gehaltszahlungen an ihre Sozialetat unterstützt (Teil IV). Bei der Sozialversicherung und öffentlichen Fürsorge nahm man Leistungskürzungen vor (Teil V) und regte den Neubau von Wohnungen durch zinsverbilligte Kredite weiter an (Teil VI). Hinzu kam ein Bündel von handels- und wirtschaftsrechtlichen Maßnahmen (Teil VII).

Kaum hatte der Reichspräsident diese zweite große Notverordnung unterzeichnet, brach eine Woche später eine Bankenkrise von ungeahntem Ausmaß herein. Der Abzug ausländischen Kapitals, das Schrumpfen der Industrieproduktion und das Einbrechen der Börsenkurse zwang die drittgrößte Privatbank des Reiches, die Danat-Bank, zur Erklärung ihrer Zahlungsunfähigkeit. Dies drohte das gesamte deutsche Bankenwesen in den Abgrund zu reißen. Der Reichspräsident musste durch Anordnung zweier „Bankfeiertage“ für den 14. und 15. Juli sämtlichen Bankver

¹⁰ RGBL. I, S. 279 - 314.

¹¹ Ursachen und Folgen, Bd. 8: Die Weimarer Republik. Das Ende des parlamentarischen Systems, o.J. (1964), Nr. 1695, S. 160 f.

kehr anhalten lassen, das Reich mit einer Garantiezusage für das gesamte deutsche Bankenwesen einspringen. Es folgte eine lange Reihe neuer Notverordnungen, ehe es am 6. Oktober 1931 zur „Dritten Notverordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“¹² kam. Ihr schloss sich am 8. Dezember 1931 unter immer schrecklicheren wirtschaftspolitischen Umständen eine vierte Notverordnung gleichen Titels¹³ an.

In der dritten großen Notverordnung ging es um die Herabsetzung der Renten und Versorgungsbezüge (Teil I) und weitere Einschränkung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Teil II). Hinzu kam eine Verstärkung der Kontrolle kommunaler Haushalte sowie eine umfassende Ausweitung der Kürzung öffentlichrechtlicher Bezüge (Teil III), Förderung des Wohnungsbaus und Siedlungswesens, Verstärkung der Bankenaufsicht und Kontrolle der Kapitalgesellschaften (Teil IV) durch Bilanzprüfungspflicht (Teil V). In der Justiz sollten Schnellgerichte bestimmte Straftaten aburteilen können (Teil VI). Die „Vierte Notverordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ verfolgte unter katastrophalen Bedingungen den eingeschlagenen Weg konsequent weiter. In Teil I ordnete sie die Senkung der durch den Großhandel gebundenen Preise um 10 % an; zur Überwachung des Preiswesens wurde ein Preiskommissar eingesetzt, der Zinssatz für Kredite auf 6 % begrenzt, etwa vereinbarte höhere Zinsen wurden verhältnismäßig gekürzt (Teil II). Der Vollstreckungsschutz wurde vor allem zugunsten der landwirtschaftlichen Schuldner erweitert (Teil III). Teil IV betraf die Dekonzentration der Wirtschaft, während in Teil VI die Leistungen der Sozialversicherung und öffentlichen Fürsorge erneut gekürzt und den Krankenkassen "Regelleistungen" vorgegeben wurden. Teil VI wagte nun auch den Eingriff in die tarifvertraglichen Vereinbarungen. In Teil VII ging es um die Sicherung der öffentlichen Haushalte; die Umsatzsteuer wurde erhöht und für Deutsche, die ihren Wohnsitz in das Ausland verlegten, eine "Reichsfluchtsteuer" von 25 % eingeführt. Erneut wurden die Gehälter und Löhne des öffentlichen Dienstes gekürzt, diesmal um 9 %.

Am 30. Mai 1932 entzog der Reichspräsident Brüning das Vertrauen und dieser musste zurücktreten. Die Ernte seiner Politik sollte ein anderer in seine Scheunen fahren. Sein Sanierungsprogramm war bestimmt gewesen durch

Stabilität der Währung

¹² RGBl. I, S. 537 - 568.

¹³ RGBl. I, S. 699 - 745.

Erhöhung der Abgaben

Kürzung der Sozialleistungen

Kürzung der Löhne und Gehälter des öffentlichen Dienstes

Förderung von Wirtschaft und Export

Förderung von Wohnungsbau und Siedlungswesen

Sanierung und Kontrolle des Bankenwesens

Kontrolle der Kapitalgesellschaften

Stützung des landwirtschaftlichen Kredits

Ausweitung des Vollstreckungsschutzes

Begrenzung und Aufsicht bei Löhnen, Preisen und Zinsen

Beteiligung der (noch) Berufstätigen an den Lasten der Arbeitslosigkeit.

Für den Juristen wichtiger als die Frage nach den angewandten Sparmaßnahmen ist die nach dem Brüning zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarium. Ein Konkursrecht für Staaten gab und gibt es bis heute nicht,¹⁴. Das Völkerrecht hatte für Brüning's Sanierungspolitik eine erhebliche Bedeutung: für seinen Kampf gegen die das Reich strangulierenden Reparationen. Gegen das Sträuben Frankreichs erzielte er im Juni 1931 einen Zwischenerfolg: das einjährige sogenannte Hoover-Moratorium, musste es aber durch eine verdeckte Kreditaufnahme zugunsten Frankreichs erkaufen. Als er danach die Weigerung des Reichs zur Zahlung jeglicher Reparationen im Februar 1932 ankündigte, hatte er selbst damit zwar keinen Erfolg, doch führte dies später, am 8. Juli 1932, zur Abschaffung der Reparationspflichten. Damit war ein entscheidender Schritt auf dem Wege zur Gesundung des Reichshaushalts getan worden, wenn es auch Brüning nicht gegeben war, dessen Ertrag selbst zu ernten.

Im Katalog der innerstaatlichen Rechtsbehelfe kam es auf die Verfassung an. Sie konnte der Sanierungspolitik ebenso hinderlich wie förderlich sein. Hinderlich war vor allem die Möglichkeit bedingungsloser parlamentarischer Opposition durch destruktive Misstrauensvoten. Hinderlich war auch das Scheitern der Reichsreform.¹⁵ Da die Weimarer Reichsverfassung zudem keine Normen für den Umgang mit Staatsüberschuldung enthielt, stand nur die Flucht in die – offene oder verdeckte, jedenfalls aber zeitlich begrenzte – Diktatur des Reichspräsidenten zur Verfügung. Dass man in Zeiten des Staatsnotstandes nicht ohne diktatorische Vollmachten auskommt,

¹⁴ Antonis M. Malagardis, Ein "Konkursrecht" für Staaten? Zur Regelung von Insolvenzen souveräner Schuldner in Vergangenheit und Gegenwart, 1990.

¹⁵ Gerhard Schulz, Sand gegen den Wind: Letzter Versuch zur Beratung einer Reform der Weimarer Reichsverfassung im Frühjahr 1933, VjH f. Zeitgesch. 44(1996), S. 295.

hatte die Weimarer Nationalversammlung beim Entwurf der Verfassung bedacht. Auf die seit 1914 eingerissene Praxis parlamentarischer Ermächtigungsgesetzgebung hat Brüning 1930 nicht zurückgreifen können. Ihm musste die Zusage genügen, dass die SPD seine Politik vorläufig stillschweigend dulden werde. Ähnliche politische Hilfe, wenn auch vom Reichsrat und der Reichsbank. In der Hauptsache musste Brüning sich aber an den Reichspräsidenten halten.

Dafür gab es gute Gründe. Der vom Volk in unmittelbarer Wahl berufene Reichspräsident war mehr als ein protokollarischer Repräsentant des Staates. Als Inhaber eines ihm nicht vom Parlament übertragenen Amtes und im Besitz originärer Legitimität war er, wie Carl Schmitt es formulierte,¹⁶ der berufene „Hüter der Verfassung“. Deshalb auch besaß er in Artikel 48 WRV eine eigene diktatorische Gewalt, deren Notwendigkeit in der Krisenzeit von 1919/20 noch offensichtlich erschienen war. Schon Friedrich Ebert hatte als Reichspräsident davon Gebrauch gemacht und so konnte es auch Hindenburg tun. Geschichtlich entstammte das Recht dem militärischen Ausnahmezustand, doch herrschte nun in Praxis, Lehre und Rechtsprechung kein Zweifel, dass Artikel 48 Abs. 2 WRV auch auf den „wirtschaftlich-finanziellen Ausnahmezustand“ anwendbar sei. Er lautete in dem hier interessierenden Wortlaut:

"(2) Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen ... 3) Von allen gemäß ... Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen."

Die staatsrechtliche Praxis und Lehre¹⁷ hatte den an sich engen Wortlaut der Norm angesichts der Not der Zeit durch Auslegung erweitert. Aus Absatz 3 war eine bloße Sollnorm gemacht worden, deren Befolgung in „Gewissen und Verfassungstreue“ des Reichspräsidenten gestellt wurde. Auch einer richterlichen Kontrolle seien die Maßnahmen des Reichspräsidenten nicht unterworfen. Dass als solche „Maßnahmen“ auch „Notverordnungen“ möglich seien, war ebenso unbestritten. Auch sei die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten nicht davon abhängig, dass der Reichstag nicht zusammentreten könne oder wolle. Gegen Ende der Republik stritt man sich bei Art. 48 Abs. 2 WRV nur noch um Nebenfragen, während die Sehnsucht nach Rettung des Staates vor dem Absturz in linke oder rechte Diktatur alle theoretischen Bedenken gegenstandslos gemacht hatte. Doch konnte sich der Reichspräsident auch politisch-sachlich mit guten Gründen seiner Macht bedienen. Über 67 Notverordnungen unterzeichnete er in der Regierungs-

¹⁶ Carl Schmitt, Der Hüter der Verfassung, 1931.

¹⁷ Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., 1933, S. 275 ff.; Huber a.a.O. (Fn. 6), Bd. VI, 1981, S. 729.

zeit Brünnings, von denen einige nur noch in der Presse, nicht aber im Reichsgesetzblatt veröffentlicht wurden. Insgesamt war Brüning bei seinen Anstrengungen also rechtlich nicht hilflos und konnte sein Ziel kraftvoll verfolgen, solange er den Reichspräsidenten auf seiner Seite wusste.

Werfen wir nun abschließend einen Blick auf unsere heutige Staatsverschuldung mit der Frage, mit welchem rechtlichen Instrumentarium ihr begegnet werden könnte. Die Suche fällt die Suche dürftig aus.¹⁸ Das Grundgesetz enthält keine rechtlichen Instrumente, mit denen man einem drohenden Staatsbankrott begegnen könnte. Dem Wiederaufleben von Notstandsvollmachten des Artikels 48 II WRV hätten die Besatzungsmächte nie zugestimmt. Auch der Glaube, dass wir eine solche Krise nie wieder erleben könnten, und auch unser eigenes Misstrauen gegen alles Diktatorische haben dazu beigetragen. Zudem standen vorläufig die Besatzungsmächte zur Verfügung, die einer solchen Katastrophe hätten begegnen können und dafür im Bundesbankgesetz gute Vorsorge getroffen hatten.

Als es 1967 zur Verabschiedung einer Notstandsverfassung im Grundgesetz kam, herrschten noch günstige wirtschaftliche Zustände. Vorsorge auch für den ökonomischen Staatsnotstand zu treffen, kam nicht in Frage. Das ist noch heute die Botschaft der Staatsrechtslehrer. Ekkehard Klein kann in seiner Kommentierung zu Artikel 91 GG lapidar feststellen:¹⁹ „Nicht erfasst sind ... Störungen im Wirtschafts- und Sozialgefüge.“ So muss man heute fragen, ob und welcher politischen Instanz es gegebenenfalls gegeben ist und gelingen könnte, das fehlende rechtliche Instrumentarium zur Bewältigung hoffentlich niemals eintretender, künftiger Staatsbankrotte – in den Ländern wie im Bunde – zur Verfügung zu stellen. Dabei dürfen wir uns glücklich schätzen, dass unser Bundestag nicht so zerstritten ist, wie dies beim Reichstag der Fall gewesen ist. Die Verantwortung unserer Parlamentarier und Bundes- wie Länderregierungen ist im Vergleich zur Lage Weimars erfreulich groß. Dass es, zumal unter dem Schutz des konstruktiven Misstrauensvotums, heute eher zu – offenen oder verdeckten – Großen Koalitionen kommen kann, ist ein beruhigender Gedanke. Dabei ist zudem der aus der Gesellschaft mit Hilfe von Wahlen und in den Medien veröffentlichten Protesten auf die Parteien ausgeübte Zwang zum Handeln nicht zu unterschätzen. Eine Anzeige wie der „Offene Brief an Bundesregierung und Opposition“ der Aktion „Die Bürger sind mündig. Sie wollen mündige Politiker!“²⁰ lässt den Abstand erkennen, der uns von der mutlosen Lage der Weimarer Spätzeit trennt.

¹⁸ Reinhard Mußnug, Staatsüberschuldung und Verfassungsrecht, in: Kantzenbach a.a.O. (Fn. 2), S. 59.

¹⁹ Handbuch des Staatsrechts Band VII (1992), S. 394.

Wo aber die für diese Aufgabe berufenen verfassungsrechtlichen Organe versagen und der Staatsbankrott von diesen nicht behoben wird, führt nach aller historischen Erfahrung kein Weg an der Einsetzung eines Kommissars vorbei. Welche Institution aber sollte für dessen Berufung und Überwachung zuständig sein? Im Verhältnis der Bundesländer zu ihren Kommunen ist durch die kommunale Finanzaufsicht dafür Sorge getragen. Im Verhältnis des Bundes zu den Ländern dürfte dies durch ein gemeinsames Handeln von Bundestag und Bundesrat, unterstützt vom Bundesverfassungsgericht möglich sein. Was aber geschieht im Falle des Bundesbankrotts? Kann hier etwa das Bundesverfassungsgericht Hilfe zur Verfügung stellen und für einen Kommissar sorgen? Lässt sich erwarten, dass es notfalls durch ausdehnende Auslegung der Notstandsverfassung des Grundgesetzes die Normen des Notstandsrechts auch auf den wirtschaftlichen Notstand anzuwenden in der Lage ist? Wort wie Sachverhalt des „Staatsbankrotts“ haben in seiner Rechtsprechung mit einer hier unerheblichen Ausnahme²¹ bisher keine Rolle gespielt. Allerdings fällt auf, dass das Bundesverfassungsgericht²² in einem obiter dictum vom 22. Juni 1995 „staatlichen Ausnahmelagen“ als Rechtfertigungsgrund für den „Zugriff auf die Vermögenssubstanz“ der Bürger anerkannt hat.

Oder könnte im Falle eines totalen Staatsbankrotts von Bund und Ländern etwa Hilfe aus Brüssel kommen? Es hat sich inzwischen herumgesprochen, dass es zwischen dem Heiligen Reich und der Europäischen Union erstaunliche Parallelen gibt. Beide

sind föderal verfasst

haben eine eigene Gerichtsbarkeit und eigene Gesetzgebung

sind in ihrem Haushalt auf die Leistungen der Mitglieder angewiesen

haben keinen eigenen Vollstreckungsapparat

sind beim Vollzug ihrer Weisungen auf die Länder angewiesen

und sind dennoch in der Lage, bei den Mitgliedern Gehorsam zu bewirken. Dabei verfügt die Europäische Union sogar über ein eigenes Instrument zur Bekämpfung wirtschaftlicher Notlagen: den Stabilitätspakt des Artikels 104 des EU-Vertrags. Er hat neuerdings überraschend an praktisch-politischer Bedeutung gewonnen. Ohne Zweifel ist die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Rat der Europäischen Union eine Institution, die sich drohender Staatsüberschuldung nachdrücklich annehmen kann und dabei neuerdings sogar erste Schritte gewagt hat.. Das

²⁰ FAZ vom 11. Januar 2003

²¹ BVerfGE 15, 127 ff (135).

²² BVerfGE 93, 138.

für solche Fälle vorgesehene Verfahren ist kompliziert und mehrstufig angelegt. Dabei fällt auf, dass eine Beteiligung des Europäischen Gerichtshofs ausgeschlossen ist und Vollstreckungsmaßnahmen über die Veröffentlichung allfälliger Haushaltsrügen hinaus (noch) nicht zur Verfügung stehen. Aber war das beim Reichshofrat denn anders? Auch das Reich hatte keine wirksame Exekutionsordnung. Es leitete seine Zuständigkeit für die Kontrolle des Schuldenwesens der Länder aus der vom Kaiser beschworenen Pflicht her, einem jedem Untertan zu seinem Recht zu verhelfen. War der Staatsnotstand in Gestalt des Konfliktes zwischen dem Landesherrn und dessen Gläubigern manifest, 'waren die Souveränitätsrechte der Schuldner für die Einsetzung 'der Kommissare kein Hindernis. So bleibt die Frage und sogar Hoffnung, dass die Europäische Union die politische Kraft besitzen wird, ihren auf en Stabilitätspakt gegründeten Weisungen Wirkung und Gehorsam zu verschaffen. Ion welcher Weise sie dabei die Kommissarslösung anwendet, wird sich zeigen. Dass es dann aber bei Wahrung der Staatsform nicht ohne den verdeckten oder offenen Verlust von Souveränität bei den bankrotten Staaten abgehen wird, kann man vorhersagen.

Das sind Fragen, die zu beantworten der Rechtshistoriker nicht berufen ist. Reinhard Mußnug hat die strukturelle Schwäche der parlamentarischen Demokratie im Umgang mit Staatsverschuldungen in den leider zutreffenden Satz gefasst: „Die Demokratie kann nicht haushalten.“²³ Das kann sie jedenfalls nicht in ihrer derzeitigen Verfassung. Doch bedeutet das nicht, dass mit Hilfe angemessener Verfassungsreform dem Übel nachdrücklich gewehrt werden könnte. Wo das geltende Recht dazu keine Antwort gibt, ist die Lage gefahrenschwanger. Aber, wie gesagt, Staatsbankrotte sind nicht unvermeidlich und können bei beherztem Zugriff selbst in verzweifelten Lagen noch abgewendet werden. Die Zukunft ist offen und Staatsbankrotte sind, wie gesagt, keineswegs unausweichliches Schicksal. Allerdings ist hier Wachsamkeit gefordert – von der Politik wie auch von uns Bürgern. Letzteres vor allem dann, wenn die Politiker ihre Hausaufgaben machen. Dazu gehört es auch, dass wir uns rechtzeitig über Probleme Gedanken machen, die noch nicht entstanden sind und bei rechtzeitigem Nachdenken vermieden werden können.

Prof. Dr. jur. Hans Hattenhauer, Kiel

²³ Mußnug a.a.O.