

Deutschland im Schuldensog

Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger

von

Paul Kirchhof



Inhalt

A. Übermäßige Staatsverschuldung	15
I. Der Krisenbefund	15
1. Stetig wachsende Schulden	15
2. Die Staatsschuld im europäischen Vergleich	17
3. Finanzkraft und Schulden	19
4. Steigende Zinsverpflichtungen	19
5. Steuereinnahmen und Schulden	20
6. Entsolidarisierung durch Überforderung des Staates	22
7. Besondere Risiken	24
8. Verbindlichkeit des Rechts und Sog des Geldes	25
a) Entwertung der europarechtlichen Stabilitätsmaßstäbe	26
b) Zweckwidrige Verwendung von Vorsorgefonds	27
c) Scheinbarer Subventionsabbau	28
d) Bevorzugende Steueränderungen	28
e) Maßstabloser Länderfinanzausgleich	29
II. Rechtfertigungslehren zur Staatsverschuldung	30
1. „Furchtbarste Geißel“ oder eine der „segensreichsten Institutionen“	30
2. Verschuldung in Höhe der Investitionssumme	31
3. Konjunktursteuerung	33
a) Magie im Recht	33
b) Zwei Schwächen kreditfinanzierter Konjunktur- steuerung	34
III. Folgen des Übermaßes	35
1. Verwendung von Steuererträgen nicht für Allgemeinaufgaben	35
2. Vorbelastung der Zukunft	36
3. Rettungsschirme und Garantieverprechen	37
a) Die Regel: Geldzuwendung als Entgelt, Subvention, Entschädigung	37
b) Begünstigung systemisch verbundener Unternehmen .	37
c) Formen moderner Feudalherrschaft	38

4. Gefährdung der inneren Souveränität	40
a) Abhängigkeit vom Kapitalmarkt	40
b) Die Ratingagenturen	41
c) Staaten als Gegenstand des Ratings	42
d) Krise der Generationengerechtigkeit	43
IV. Leistungsfähigkeit des Rechts	43
1. Verlust des Rechtsgedankens	43
2. Der Drang zum Mehr und das Maß des Rechts	45
3. Rechtliches Maß und ökonomisch Mögliches	46
4. Abstraktion in Zahlen und Bilanzen	48
5. Gesamtwirtschaftliche Statistiken	49
6. Rechtsschwäche durch Sprachschwäche	50
B. Verbindlichkeit des Rechts	53
I. Privatkredit und Staatsschuld	53
1. Schuld und Schulden	53
a) Das Einlösungsvertrauen der Geldwirtschaft	54
b) Darlehensvermittelte Wirtschaftskraft	55
c) Der Darlehensschuldner	56
2. Staatsfinanzierung in der Zeit	56
II. Die vertragliche Rückzahlungspflicht	58
1. Nichtrückzahlung als Geschäftsgrundlage	58
2. Bestandteil eines Konzeptes der Staatssanierung	59
III. Dauerzinsen bei Darlehen ohne Rückzahlungswillen	60
1. Die unerfüllt bleibende Schuld	60
2. Die zerstörende Macht langfristiger Zinslasten	61
3. Gesamtzinslast allenfalls bis zu 100 Prozent der Darlehenssumme	63
IV. Verletzung grundgesetzlicher Kreditschranken	65
1. Die Staatsverschuldung als stetige Rechtsverletzung	65
2. Die alte Schuldenbremse des GG und der Übergang zur neuen Schuldenbremse	66
a) Der Weg in die deutsche Schuldenkrise	66
b) Art. 115 GG alte Fassung – die verfehltete Investitions- grenze	66
c) Der Übergang zur neuen Schuldenbremse	68
V. Verletzung europarechtlicher Kreditschranken	70
1. Verstoß gegen die Verschuldensobergrenze	70

2. Der Weg zurück zum Recht auf schwankendem Rechtsbo-	
den	71
a) Marktabhängige Zinsen	72
b) Finanzielle Eigenverantwortlichkeit	73
c) Außergewöhnliche Ereignisse	74
d) Die gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz	75
VI. Annäherung an das Recht, keine Pflicht zur Untätigkeit ..	76
1. Geschriebenes Recht gibt keine Antwort	76
2. Not braucht ein Gebot	77
3. Überdehnung von Rechtstatbeständen	79
4. Annäherung an den rechtlich gebotenen Zustand	79
VII. Legitimation der Annäherung in größtmöglicher	
Rechtsbindung	82
1. Der Ausgangsbefund	82
2. Rückkehr zu Verantwortlichkeitsstrukturen	83
3. Das Konzept der Stabilitätsgemeinschaft	85
C. Vermeiden neuer Schulden	89
I. Abschirmen des Staatshaushaltes gegen	
fremden Zugriff	89
1. Die Steuerzahler finanzieren ihre gemeinsamen Anliegen	89
2. Anerkennung dieser Haushaltsautonomie durch die	
europäischen Verträge	90
3. Rechtsfolgen solidarischer Hilfe	91
II. Das neue europäische und deutsche Staatsschuldenrecht ..	93
1. Die neuen grundgesetzlichen Grenzen der Staats-	
verschuldung	93
a) Materieller Haushaltsausgleich und die Ausnahmen ..	93
b) Die 0,35-Prozent-Grenze	94
c) Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Fällen	94
d) Konjunkturbedingte Kredite	95
e) Verpflichtung auf europäische Stabilitätsmaßstäbe ...	96
2. Der europäische Verbund der Stabilität im Recht	97
a) Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt	97
b) ESM-Vertrag	98
c) Der Fiskalvertrag	99
d) Das Problem der konjunkturbedingten Kredit-	
aufnahme	100
e) Der Anpassungspfad	101

III. Budgettechnische Verselbständigung der Schulden	101
1. Transparenz in einer Sonderverwaltung	101
2. Das Verbot haushaltsflüchtiger Schulden	102
3. Warnfunktion der verwaltungstechnischen Verselbständigung	103
4. Entwicklungsgerechte Darstellung der Schulden	104
IV. Gegenwärtige Mercklichkeit der Staatsschulden	105
1. Das Beharren auf weiterer Verschuldung	105
2. Je höher die Schuld, desto geringer die Staatsleistung	106
V. Konzeptionelles Sparen	107
1. Normalisierung auf Normalwegen	107
2. Aufgaben, Verfahren, Ausstattungen, Einnahmestrukturen	108
3. Exemplarische Anregungen	109
VI. Aufgaben der öffentlichen Hand	111
1. Pflichtaufgaben	111
2. Kompetenzrechtlich vorausgesetzte Aufgaben	112
3. Intensität der Aufgaben	113
4. Schwerpunkte staatlicher Eigenverantwortlichkeit	114
VII. Der öffentliche Dienst	116
1. Das Amt	116
2. Stellenabbau in der Bundesverwaltung	117
a) Stelleneinsparungen	117
b) Aufgabenverringerung oder Aufgabenerleichterung ..	119
c) Der Abwägungsauftrag	120
VIII. Wachstum durch Kinder	121
1. Nachhaltiges Wachstum dank der Kindergeneration	121
2. Sechs Erneuerungserwägungen	122
IX. Subventionsabbau	125
1. Die Rechtspflicht zum Subventionsabbau	125
2. Verzicht auf Steuersubventionen	126
3. Zurückhaltung bei den Leistungssubventionen	132
X. Finanzausgleich	134
1. Ursache wachsender Verschuldung, kein Gegenmittel ...	135
2. Das dreistufige Verteilungsrecht: GG, Maßstäbegesetz, FAG	138
3. Vierstufiger Ausgleich	141

4. Kein Verschuldungswettlauf	142
5. Der konzeptionelle Weg zur Nullverschuldung	143
D. Schuldenabbau	145
I. Nominalwachstum ausschließlich zur Schuldentilgung ...	145
1. Der Auftrag zum Defizitabbau ab 2011	145
2. Erforderlichkeit von Sondermaßnahmen	146
3. Rückholen der Entscheidung in das Parlament	147
4. Entschuldung aus den Haushaltszuwächsen	148
II. Staatenresolvenzordnung	149
1. Verpflichtung auf eine Sanierungsgerechtigkeit	149
2. Die Souveränität des Staates	150
3. Beteiligung der Gläubiger an der Staatssanierung	152
4. Die Staatenresolvenz	153
5. Rechtsgrundlagen	154
III. Staatshilfe allenfalls auf Gegenseitigkeit	155
1. Fremdhilfe als Ausnahme	155
2. Verteilungsgerechtigkeit und Tauschgerechtigkeit	156
3. Nutzung fremder Früchte	157
4. Gegenseitigkeit und Solidarität	159
5. Die Rechtsfolge	161
IV. Steuererhöhungen	162
1. Ausrichtung der Ausgaben auf die Steuereinnahmen ...	162
2. Rückgabe des Steueraufkommens an die Allgemeinheit der Inländer	163
3. Das Maß der Steuergewalt	164
a) Traditionelle Mäßigung der Steuerlast	164
b) Schutz durch die Eigentumsgarantie	166
c) Der Weg zur grundrechtlichen Mäßigung der Verschuldenskompetenz	167
4. Die freiheitsgerechte Ausgestaltung des Steuerzugriffs ...	168
a) Nutzung der gemeinschaftlichen Erwerbsstruktur ...	168
b) Stärkung der Erwerbs- und Tauschgrundlagen	169
V. Die Finanztransaktionsteuer	170
1. Die möglichen Abgabetypen	170
2. Die Tobin-Steuer	172
3. Die Besteuerung aller Finanztransaktionen	174
a) Finanzwetten	174

	b) Ergänzende Regeln	176
	4. Wirkungen der Finanztransaktionsteuer	176
	a) Die Besteuerungslücke	177
	b) Die Lenkungswirkung	178
	c) Die Ertragswirkung	178
	VI. Einmalige Vermögensabgabe	179
	1. Einmalige, auf zehn Jahre gedehnte Abgabe auf Großvermögen	179
	2. Vermögensteuer und einmalige Vermögensabgabe	180
	3. Der finanzverfassungsrechtliche Maßstab	181
	4. Eigentumsrechtliche Grenzen von Vermögensabgaben ...	187
	5. Gleichheitsgerechte Bemessung und Erhebung der Vermögensabgabe	189
	VII. Umwidmung von Steuererträgen	191
	1. Grundsatz: Autonome Verwendung der Steuererträge ...	191
	2. Der Solidaritätszuschlag	193
	3. Die Erbschaftsteuer	196
	VIII. Sanierung durch Veräußerung von Staatsvermögen	198
	1. Der Auftrag zur Überprüfung von Staatsvermögen	198
	2. Das Vermögen des Staates	199
	3. Staatsvermögen als Funktionsbedingung staatlicher Tä- tigkeit	200
	4. Privatisierungsauftrag	203
	5. Verkappte Kreditaufnahmen	204
	6. Vorsorgevermögen	205
	IX. Schuldentilgung durch Inflation?	206
	1. Die Stabilitätsgarantie	206
	2. Geldwert und Eigentumsgarantie	210
	3. Gleichheitswidrige Betroffenheit der Geldeigentümer ...	212
	E. Ein rechtlich stabiler Sanierungsweg	
	– Ergebnisse –	215
	F. Anmerkungen	225
	G. Anlagen	271