

# Deutschland im Schuldensog

Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger

von  
Paul Kirchhof

1. Auflage

Deutschland im Schuldensog – Kirchhof

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Werke allg. Bedeutung, fachübergreifende Themen



Verlag C.H. Beck München 2012

Verlag C.H. Beck im Internet:

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 64043 8

# beck-shop.de

Paul Kirchhof

Deutschland im Schuldensog

**beck-shop.de**

# beck-shop.de

Deutschland  
im Schuldensog

Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger

von

**Paul Kirchhof**



# beck-shop.de

**[www.beck.de](http://www.beck.de)**

ISBN 978 3 406 64043 8

© 2012 Verlag C. H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck: Clausen & Bosse GmbH  
Birkstr. 10, 25917 Leck  
Satz: Fotosatz H. Buck  
Zweikirchenerstraße 7, 84036 Kumhausen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Deutschland ist hoch verschuldet. Die Bürger fordern vom Staat immer mehr Leistungen, wollen jedoch immer weniger Steuern zahlen. Der Staat aber erzielt kaum Gewinn aus eigener wirtschaftlicher Tätigkeit, kann den Menschen deshalb nur das geben, was er vorher steuerlich genommen hat. Er nimmt Kredite auf, um den Menschen von heute mehr zu bieten, als ihnen gebührt, belastet dafür aber unsere Kinder mit den Rückzahlungs- und Zinspflichten der Darlehen. Die Schulden wachsen ständig. Die Kultur des Maßes geht verloren.

Zudem verwendet der Staat die Steuererträge nicht nur, um die Staats-tätigkeit zu finanzieren. Er setzt den Staatshaushalt auch ein, um die Wirtschaft zu steuern. Bei schwacher Inlandsnachfrage nimmt er Kredite auf, um Konsum und Investitionen zu beleben. Er verspricht dabei, diese Schulden bei guter Konjunktur zurückzuzahlen, erfüllt dieses Versprechen aber nicht. So verstrickt sich unser Gemeinwesen in immer höhere Schulden.

Deutschland ist Mitglied der Euro-Gemeinschaft, gewinnt dadurch Kraft, um in einem weltoffenen, anonymen und unübersichtlichen Finanzmarkt zu bestehen. Grundlage dieser Währungsunion ist eine Stabilität des Rechts und des Geldes. Die Währung wird durch klare Verschuldungsgrenzen gesichert, auf die finanzielle Eigenverantwortlichkeit jedes Mitgliedstaates gestützt, in der täglichen Erfahrung bekräftigt, dass gute Bonität zu niedrigen Zinsen, schlechte Bonität zu hohen Zinsen führt. Doch dieses Konzept der Eigenverantwortlichkeit droht zu einer Gemeinschaft der Fremdbelastung und damit der finanziellen Leichtfertigkeit zu werden. Deutschland wird in Garantie- und Einstandsverpflichtungen für fremde Schulden gedrängt, die es aus eigener Kraft nicht erfüllen kann. So drohen neue Schulden. Der Bürger wird zum Bürgen.

Die Demokratie ist erkämpft worden, damit der Steuerzahler selbst, repräsentiert durch seine Abgeordneten, im Parlament über die Höhe der Staatsausgaben, der Steuern und der Schulden entscheide. Dieses Verfahren soll die maßvolle und gleichmäßige Last für alle Bürger sicherstellen und zugleich gewährleisten, dass der Steuerzahler mit seinen Zahlungen den staatlichen Rahmen seiner Lebens- und Erwerbsbedingungen finanziert. An fremdbestimmte „Finanzmechanismen“ und an die Finanzierung anderer Staaten war nicht gedacht. Das Demokratieprinzip geht

davon aus, dass die Bürger ihre eigenen Angelegenheiten selbst regeln. Das setzt voraus, dass der Staat sich nicht durch Schulden in Abhängigkeit von seinem Kreditgeber begibt. Wenn er ständig seine Schulden verlängern und neue Kredite nachfragen muss, hat er dafür letztlich einen „politischen Preis“ zu zahlen. Eine zu hohe Schuld mindert die Souveränität des Staates. Die Entscheidungsmacht des Staatsvolkes ist bedroht. Wieder einmal wird eine Finanzkrise zur Stunde der Demokratie.

Die Krise ist entstanden, weil wir das Recht missachtet haben. Das Grundgesetz schreibt vor, dass die Schulden abgebaut und die Neuverschuldung in naher Zukunft auf Null zurückgeführt werden müssen. Das Europarecht setzt für die Neuverschuldung eine Grenze von 3 %, für die Gesamtverschuldung eine Grenze von 60 % des Bruttoinlandsprodukts. Beide Regeln werden gegenwärtig nicht befolgt. Hätten wir das Recht beachtet, gäbe es die Schuldenkrise nicht. Deswegen ist es hohe Zeit, die Autorität des Rechts wieder herzustellen.

Deutschland wird allerdings nicht mit einem einzigen gewaltigen Sprung zum Recht zurückkehren können. Bei einer Gesamtschuldenlast von mehr als 2 Billionen Euro müssten wir bald fast 800 Milliarden Euro zurückzahlen, um die 60 %-Grenze zu erreichen. Dieses ist bei einem Gesamtsteueraufkommen Deutschlands von rund 530 Milliarden Euro schlechthin nicht möglich. Doch deshalb gilt jetzt nicht die Regel „Not kennt kein Gebot“. In einer Wüste des Rechts würden auch die Verbindlichkeit des Stabilitätsziels, die Rechtsgrundlage eines politischen Mandats und die Erfüllungspflicht aus dem Darlehensvertrag verloren gehen. Geboten ist eine stetige Annäherung an das Recht, die jeden Schritt der Sanierung aus dem Stabilisierungserfolg rechtfertigt. Erlaubt sind nur vorläufige Maßnahmen. Änderungen des Unionsvertrages oder die dauerhafte Einrichtung von Finanzierungsmechanismen sind auf diesem Weg nicht möglich. Entscheidend wird sein, dass der Staat zum Gestaltungsmittel des Rechts zurückkehrt, weniger die Macht des Geldes nutzt. Die Stabilität des Euro setzt voraus, dass der Bürger dem Recht vertraut, er sich seinem Staat und der Europäischen Union zugehörig fühlt.

Dieses Buch will nicht klagen, schon gar nicht anklagen. Es unterbreitet Lösungsvorschläge, die dem allgemeinen Willen zum Besseren einen Weg weisen mögen. Peter Heesen, Bundesvorsitzender des dbb-beamtenbund und tarifunion, hat dieses Werk angeregt, es mit vielen Informationen und Gedanken begleitet. Wir sind einig im Auftrag des Grundgesetzes: Die Null-Neuverschuldung soll bald rechtliche Normalität werden. Deshalb sind keine Sondermaßnahmen erforderlich. Doch der Gesetzgeber sollte den deutschen Staatshaushalt energisch gegen den Zugriff anderer

beck-shop.de 7

abschirmen, die Staatsschulden in einer – dem Parlament jährlich verantwortlichen – Sonderverwaltung sichtbar machen, die Notwendigkeit bestimmter Staatsaufgaben überprüfen, Verwaltungsmaßstäbe und Verwaltungsverfahren vereinfachen, Subventionen abbauen. Die Zukunftslast des Darlehens würde gegenwärtig spürbar, wenn ein Gesetz die Höhe aller Staatsleistungen mit wachsenden Schulden generell verringert. Ein neues Denken der Familienfreiheit und der Familienpolitik sollte unserer Gesellschaft eine bessere Zukunft geben, ein Wachstum durch Kinder.

Der Abbau der gewaltigen Staatsschulden fordert Sondermaßnahmen. Alle nominalen Haushaltszuwächse sollten für die Schuldentilgung reserviert, die Steuererträge einzelner Steuern – des Solidaritätszuschlags und der Erbschaftsteuer – dem Schuldenabbau vorbehalten werden. Zur Erhöhung des Steueraufkommens ist an eine Finanztransaktionsteuer zu denken, die eine Gerechtigkeitslücke bei den indirekten Steuern schließen und die Mitverursacher der Schuldenkrise zur Verantwortung ziehen wird. Auch die Veräußerung von Staatsvermögen kann zur Sanierung beitragen. Finanzhilfen sollten nur auf Gegenseitigkeit gewährt werden. Sind Staaten oder Unternehmen durch Hilfe eines Staates saniert worden, haben sie nach ihrer Sanierung zur Entschuldung dieses Staates beizutragen. Eine sanierte Bank verzichtet auf Zinsen oder Kreditrückzahlung, eine Automobilfirma leistet unentgeltlich Fahrzeuge, ein sanierter Staat teilt den Sanierungserfolg als fremde Frucht mit dem sanierenden Staat. Eine faktische Schuldentilgung durch Inflation ist nicht zulässig, weil sie die Schuldenlast vor allem den Geldeigentümern aufbürdet, im Übrigen das Vertrauen in das Geld, die Grundlage unserer Wirtschaft, zerstört.

Erstes Ziel der Sanierung ist es, den Staat zu festigen. Es geht um inneren und äußeren Frieden, die Sicherheit im Recht, die Rahmenbedingungen unserer Freiheit, um Bildung und Ausbildung, um ein ökonomisches und kulturelles Existenzminimum für jedermann. Die Anliegen des Finanzmarktes – der Finanzinstitute und Finanzakteure, der Versicherungen und Anlegerfonds, der Kapitaleigentümer und Spekulanten – sind beachtlich, aber zweitrangig. Unsere Freiheit und unsere Demokratie brauchen einen Staat voll Kraft und Maß. Wir wollen Bürger, nicht Bürgen sein.



**beck-shop.de**

<b>A. Übermäßige Staatsverschuldung</b> .....	15
<b>I. Der Krisenbefund</b> .....	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
<b>II. Rechtfertigungslehren zur Staatsverschuldung</b> .....	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
<b>III. Folgen des Übermaßes</b> .....	35
1. Verwendung von Steuererträgen nicht für Allgemeinaufgaben .....	35
2. Vorbelastung der Zukunft .....	36
3. Rettungsschirme und Garantiever sprechen .....	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
<b>IV. Leistungsfähigkeit des Rechts .....</b>	<b>43</b>
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>B. Verbindlichkeit des Rechts .....</b>	<b>53</b>
<b>I. Privatkredit und Staatsschuld .....</b>	<b>53</b>
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
<b>II. Die vertragliche Rückzahlungspflicht .....</b>	<b>58</b>
1. Nichtrückzahlung als Geschäftsgrundlage .....	58
2. Bestandteil eines Konzeptes der Staatssanierung .....	59
<b>III. Dauerzinsen bei Darlehen ohne Rückzahlungswillen .....</b>	<b>60</b>
1. Die unerfüllt bleibende Schuld .....	60
2. Die zerstörende Macht langfristiger Zinslasten .....	61
3. Gesamtzinslast allenfalls bis zu 100 Prozent der Darlehenssumme .....	63
<b>IV. Verletzung grundgesetzlicher Kreditschranken .....</b>	<b>65</b>
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
<b>V. Verletzung europarechtlicher Kreditschranken .....</b>	<b>70</b>
1. Verstoß gegen die Verschuldensobergrenze .....	70

# beck-shop.de

2. Der Weg zurück zum Recht auf schwankendem Rechtsboden .....	71
a) Marktabhängige Zinsen .....	72
b) Finanzielle Eigenverantwortlichkeit .....	73
c) Außergewöhnliche Ereignisse .....	74
d) Die gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz .....	75
<b>VI. Annäherung an das Recht, keine Pflicht zur Untätigkeit ..</b>	<b>76</b>
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
<b>VII. Legitimation der Annäherung in größtmöglicher Rechtsbindung .....</b>	<b>82</b>
1. Der Ausgangsbefund .....	82
2. Rückkehr zu Verantwortlichkeitsstrukturen .....	83
3. Das Konzept der Stabilitätsgemeinschaft .....	85
<b>C. Vermeiden neuer Schulden .....</b>	<b>89</b>
<b>I. Abschirmen des Staatshaushaltes gegen fremden Zugriff .....</b>	<b>89</b>
1. Die Steuerzahler finanzieren ihre gemeinsamen Anliegen .....	89
2. Anerkennung dieser Haushaltsautonomie durch die europäischen Verträge .....	90
3. Rechtsfolgen solidarischer Hilfe .....	91
<b>II. Das neue europäische und deutsche Staatsschuldenrecht ..</b>	<b>93</b>
1. Die neuen grundgesetzlichen Grenzen der Staatsverschuldung .....	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 Kreditaufnahme .....	100
e) Der Anpassungspfad .....	101

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

# beck-shop.de

4. Kein Verschuldungswettlauf .....	142
5. Der konzeptionelle Weg zur Nullverschuldung .....	143

<b>D. Schuldenabbau .....</b>	<b>145</b>
<b>I. Nominalwachstum ausschließlich zur Schuldentilgung ...</b>	<b>145</b>
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
<b>II. Staatenresolvenzordnung .....</b>	<b>149</b>
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
<b>III. Staatshilfe allenfalls auf Gegenseitigkeit .....</b>	<b>155</b>
1. Fremdhilfe als Ausnahme .....	155
2. Verteilungsgerechtigkeit und Tauschgerechtigkeit .....	156
3. Nutzung fremder Früchte .....	157
4. Gegenseitigkeit und Solidarität .....	159
5. Die Rechtsfolge .....	161
<b>IV. Steuererhöhungen .....</b>	<b>162</b>
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
<b>V. Die Finanztransaktionsteuer .....</b>	<b>170</b>
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
<b>VI. Einmalige Vermögensabgabe .....</b>	<b>179</b>
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
<b>VII. Umwidmung von Steuererträgen .....</b>	<b>191</b>
1. Grundsatz: Autonome Verwendung der Steuererträge ...	191
2. Der Solidaritätszuschlag .....	193
3. Die Erbschaftsteuer .....	196
<b>VIII. Sanierung durch Veräußerung von Staatsvermögen .....</b>	<b>198</b>
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
<b>IX. Schuldentilgung durch Inflation? .....</b>	<b>206</b>
1. Die Stabilitätsgarantie .....	206
2. Geldwert und Eigentumsgarantie .....	210
3. Gleichheitswidrige Betroffenheit der Geldeigentümer ...	212
<b>E. Ein rechtlich stabiler Sanierungsweg</b>	
– Ergebnisse – .....	215
<b>F. Anmerkungen .....</b>	<b>225</b>
<b>G. Anlagen .....</b>	<b>271</b>