

Das Vermögen des Bürgers und die Schulden des Staates – Einführung

Otto Depenheuer

I.

Vor fast hundert Jahren fasste kein geringerer als Thomas Mann das politische Lebensgefühl der ersten deutschen Republik in den emphatischen Worten zusammen: „In unsere Hände ist er gelegt, in die jedes einzelnen; er (d. h. der Staat) ist unsere Sache geworden, die wir gut zu machen haben. Der Staat sind wir.“ Des Dichters Wort gilt freilich auch dann, wenn wir die Sache nicht gut gemacht haben, wenn der Staat sich nicht nur, aber auch finanzpolitisch übernommen hat, sich überschuldet hat, wenn die Rechnung für langjährige exzessive Schuldenpolitik ausgestellt wird, wenn eine Währungsunion sich zur Haftungsunion ausweitet, wenn Begriffe wie Schuldenschnitt, Renten- und Lohnkürzungen, Inflation und Finanzrepression die politische Situation in einigen Staaten Europas schon real beschreiben, in anderen schon bedrohlich nah am Horizont auftauchen, wenn gar in Einzelfällen Staatsinsolvenz droht. Auch dann sind wir, die Staatsbürger, der Staat. Gerade dann werden wir gerade zu stehen haben für das, was falsch gelaufen ist, haben wir für die finanziellen Verpflichtungen des Staates gerade zu stehen, werden wir, seine Bürger, die Zeche auf die eine oder andere Weise zahlen müssen.

In Deutschland leben wir scheinbar noch in heilen Zeiten: die Welt beneidet ein Land, in dem die Steuerquellen sprudeln, der Haushalt fast ausgeglichen ist und das, ungeachtet eines gleichfalls gigantischen Staatsdefizits, nicht ganz ohne Grund im internationalen Vergleich als „reich“, d. h. als „noch tragfähig verschuldet“ qualifiziert wird. Und so erleben wir derzeit einen Vorwahlkampf, der einer entwickelten Gefälligkeitsdemokratie ohne Haushaltssorgen durchaus angemessen wäre, der aber in Ansehung eines nicht gerade marginalen Staatsdefizits doch etwas eigenartig wirkt: man verspricht dem Bürger vieles und noch mehr „Gutes“ – Energie, Bildung, Infrastruktur, Einhaltung der Verschuldensgrenze etc. Es hat den

O. Depenheuer (✉)

Seminar für Staatsphilosophie und Rechtspolitik, Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln, Deutschland

E-Mail: depenheuer@uni-koeln.de

O. Depenheuer (Hrsg.), *Staatsanierung durch Enteignung?*, Bibliothek des Eigentums 10, DOI 10.1007/978-3-642-45015-0_1, © Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014 1

Anschein, als ob man sich „kurz vor Zwölf“ noch etwas gönnt, sich selbst noch etwas Defizit spendiert, während man tatsächlich bereits „auf dem Schuldenvulkan tanzt“.

Und in der Tat: wir haben über die Jahre kontinuierlich auf Pump über unsere Verhältnisse gelebt und mittlerweile eine gigantische Staatsverschuldung angehäuft. Neben dieser hausgemachten Verschuldung treten noch die Haftungsrisiken aus der Währungsunion, über deren Umfang derzeit das Bundesverfassungsgericht verhandelt. Politisch kann der Staat den realen Preis für seine politischen Gefälligkeiten und rechtliche Haftungsübernahmen eine Zeitlang invisibilisieren, die offenen Rechnungen auf Jahre und Jahrzehnte strecken und stunden und derart die Lasten als Schulden auf spätere Generationen verschieben. Doch irgendwann, spätestens wenn die Gläubiger der Staaten nervös werden und ihre Forderungen fällig stellen, kommen die Taschenspielertricks der Schuldenjongleure an ihr Ende. Dann schlägt die Stunde der finanzpolitischen Wahrheit, dann ist Zahltag.

Manche Länder, so lehrt die Euro-Krise, jonglieren virtuos bis an die ultimative Bruchkante der Konkursverschleppung. Andere bemühen sich beizeiten, auf unterschiedlichen Wegen, in verschiedenen Drapierungen und mit wechselnden Begründungen auf das Eigentum und Vermögen seiner Bürger zuzugreifen, um die aufgelaufene Defizitlast zu lindern. Nicht ohne Grund: wenn „wir der Staat“ sind, dann gibt es ja wirklich niemand anderen als uns, der Einstehen-Muss für die Schulden des Staates. Zur Zeit scheint es in Deutschland gar einen politischen Wettlauf zu geben, die leeren Kassen des Staates aufzufüllen und sich etwas Vorrat für eine mögliche Eskalation der Staatsschuldenkrise zuzulegen. Im Zuge der europäischen Schuldenkrise und der permanenten Euro-Rettung giert der Staat geradezu nach dem Geld seiner Bürger: Steuererhöhungen werden mit bestem Gewissen als Wahlwerbung angekündigt, Vermögenssteuern sollen wieder, eine Vermögensabgabe soll neu erhoben werden. Gleichzeitig ist noch ein weiteres Finanzierungsinstrument in das Bewusstsein einer breiten Bevölkerung getreten und nagt an den privaten Ersparnissen der Bürger. Die Instrumente der Finanzrepression haben Hochkonjunktur: der anhaltend negative Realzins vernichtet höchst effektiv Ersparnisse und lässt das Sparvermögen der Bürger – allein in Deutschland 14 Mrd. € jährlich – und damit Vorsorgekapital und Kaufkraft kontinuierlich abschmelzen – eine gigantische, politisch nahezu unsichtbare und deswegen ebenso geniale wie effektive Form der Haushaltssanierung durch Enteignung. Die erwarteten Einnahmen der ebenfalls angekündigten Vermögensabgabe sind dagegen fast nur „peanuts“. Wie dem auch sei: die angedeuteten Entwicklungen geben hinreichenden Anlass zur Rückversicherung über Legitimation und Grenzen staatlicher Schuldenpolitik und damit zu möglichen – politischen, ökonomischen, verfassungsrechtlichen – Auswegen aus der Schuldenfalle.

Eine politische Grenze für eine übermäßige Abgabenbelastung des Bürgers scheint offensichtlich nicht zu greifen: das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments ist gegenwärtig kein Bollwerk zum Schutz der Bürger vor überbordenden Begehrlichkeiten der Politik. Die Volksvertretung erfüllt die Erwartung nicht, die mit ihrer historisch ersten und vornehmsten Kompetenz, dem Recht zur Steuerbewilligung – „no taxation without representation“ –, verbunden war. Die demokratisch rückgebundene Abgabenerhebung schien den Zeitgenossen um 1800 als hinrei-

chender Schutz gegen expropriativ wirkende Steuergesetze. Die Repräsentanten des Volkes würden – so der aufgeklärt-naive Glaube – nicht eben dieses Volk selbst über Gebühr belasten und ohne zwingende Gründe des Gemeinwohls enteignen: Schutz von Eigentum und Freiheit seiner Bürger durch das im Parlament repräsentierte Volk war denn auch einmal primäres Ziel und politischer Sinn des demokratischen Gesetzesvorbehalts. Doch den stetigen Anstieg der Staatsquote in der Gegenwart hat er kaum aufhalten können: das Volk enteignet sich selbst.

Doch selbst diese verfassungsrechtliche Bremse für den ausgabenfreudigen Gefälligkeitsstaates wird vollends wirkungslos, wenn im Kontext von Europäischen Union und Währungsunion europäische Institutionen ihr Mandat extensiv interpretieren, ihre Kompetenzen überdehnen und dem deutschen Staat im Ergebnis Haftungsrisiken zuweisen, deren demokratische Legitimation gegen Null geht. Das Bundesverfassungsgericht war es, dass den Repräsentanten des Volkes in dieser Situation überhaupt erst wieder diese parlamentarische Kompetenz zur effektiven Haushaltskontrolle auch im Bereich intergouvernementalen Regierungshandelns in Erinnerung rufen musste und rechtlich einforderte. Ob es damit in der Sache Erfolg haben kann, daran kann man füglich zweifeln: ungelesen, unverstanden und jedenfalls allzu unkritisch wurden die diversen Euro-Rettungsmaßnahmen und die damit verbundenen Haftungsrisiken in den letzten Jahren von der Volksvertretung „durchgewunken“.

II.

Politische Herausforderungen bilden das Lebenselixier der Wissenschaften. Ohne eigene Interessen, frei von politischen Erwägungen und nur dem wissenschaftlichen Standard ihres Faches verpflichtet, können sie Lösungsoptionen erkennen, aufbereiten und damit der oftmals im Tagesgeschäft aufgehenden Politik Orientierung verschaffen, Alternativen aufzeigen, Perspektiven eröffnen. Daher haben wir Historiker, Ökonomen und Juristen eingeladen, damit sie uns fachkundig und unparteilich darüber Auskunft geben, welche Lösungsansätze vorzugswürdig sind und welche sich verbieten.

Historiker verfügen bekanntlich als Folge ihrer Profession über die trostspendende Gabe, uns darüber zu belehren, dass fast nichts Neu ist unterm Sternenzelt, dass alles schon mal dagewesen ist und wir daher aus den Fehlern wie Leistungen früherer Generationen auch heute etwas lernen können. Wir wissen dann also nicht nur, dass wir mit unseren Problemen nicht allein sind in der Weltgeschichte. Der Wirtschaftshistoriker kann uns zudem zeigen, wie man früher mit vergleichbaren Problemen umgegangen ist, wie erfolgreich oder vergeblich sie vergleichbare Probleme gelöst haben. Sie können uns zeigen, ob Hoffnung besteht oder auf welche Szenarien wir uns unter Umständen noch einstellen müssen. In diesem Sinne zeigt uns *Werner Plumpe* an einem historischen Beispiel, wie eine überbordende Staatsverschuldung nicht nur durch Enteignung der Gläubiger oder Bürger enden muss, sondern auch durch Budgetbeschränkung, Umschuldungen, Tilgungsfonds und

insbesondere systematische Schuldentilgung bei gleichzeitigen Steuererhöhungen bewältigt werden kann.

Von der Ökonomie erwarten wir solide und nachhaltige Strategien zur Staatsentschuldung unter den komplexen Bedingungen der Gegenwart. *Clemens Fuest* und *Florian Misch* werden uns über volkswirtschaftliche Optionen in Ansehung der Schuldenkrise informieren, ihre Chancen und Risiken, ihre Voraussetzungen und ihre Nebenwirkungen. Liegt das Heil in der Steigerung des Wirtschaftswachstums oder eher in der fiskalpolitischen Konsolidierung, ist die Insolvenz und Restrukturierung der Staatsschulden deren Monetisierung vorzuziehen oder nicht?

Wovon Historiker erzählen und was Ökonomen vorschlagen: umgesetzt werden muss es von der Politik und halten muss sich diese dabei im Rahmen der Verfassung. Konkret stellt sich insoweit zunächst die Frage nach Legitimation und Grenzen des steuerlichen Zugriffs auf das Vermögen: darf – und gegebenenfalls in welchem Umfang – der Staat das Eigentum seiner Bürger durch eine Vermögensteuer schrittweise konfiszieren? Immerhin galt der staatliche Steuerzugriff bis in die 80er Jahre bis zur Grenze der Konfiskation als grundrechtlich unbedenklich. Diese Zeiten sind heute glücklicherweise vorbei. Daher kann uns *Gregor Kirchhof* darüber informieren, unter welchen Voraussetzungen verfassungsrechtlich Steuern erhöht, Vermögensteuern wieder eingeführt und wie oft „einmalige Vermögensabgaben“ erhoben werden dürfen.

Das verfassungsrechtliche Spektrum der für unsere Themenstellung relevanten Fragen richtet sich notwendig auf das bislang recht unterbelichtete Feld der Geldpolitik. Hier stellen sich alte Fragen ganz neu: schützt die Eigentumsgarantie den Geldwert und ist sie effektives Bollwerk gegen einen Schuldenschnitt? Sind Zwangsanleihen eine legitime finanzverfassungsrechtliche Form der Staatsfinanzierung neben der Steuer? Oder muss man sich eingestehen, dass der Umgang mit einer Währungskrise weniger ein Fall juristischen Verfassungsvollzugs denn demokratisch legitimer Politik ist? Der Beantwortung all dieser verfassungsrechtlich bislang kaum beachteten, wenig bearbeiteten, aber derzeit hochspannenden Fragen subkutaner Vermögensumschichtungen vom Bürger auf den Staat hat sich *Klaus Ferdinand Gärditz* dankenswerter Weise in höchst kompetenter Weise angenommen.

III.

„Der Staat sind wir“. Daher haften wir für seine Schulden, die recht eigentlich „unsere“ Schulden sind. Ob im Rahmen der EU die europäische Solidarität schon so weit ist, dass in Deutschland Abgaben erhöht und Maßnahmen der Finanzrepresion ergriffen werden, um Südeuropa Luft zum Atmen zu geben, das ist die politisch zentrale Frage der Zeit. Eine nicht unerhebliche Vorentscheidung wird insoweit vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Kompetenzen der Europäischen Zentralbank zu erwarten sein. Insoweit darf an einen fundamentalen Grundsatz des modernen, freiheitlichen Rechtsstaats erinnert werden: demokratische Selbst-

bestimmung und bürgerschaftliche Solidarität sind nur zwei Seiten derselben Medaille. Wo rechtlich keine Selbstbestimmung gegeben ist, da kann rechtlich keine Solidarität eingefordert werden, sondern nur moralisch motivierte Fürsorge erbeten werden. Hier liegt der Kern der Verhandlungen vor dem Bundesverfassungsgericht: ob das Deutsche Volk, nach der Verfassung Quelle „aller Staatsgewalt“, also insbesondere auch der europäischen Integrations- und nationalen Haushaltspolitik, noch Herr seiner finanziellen Verpflichtungen und seines solidarischen Einstehens-Für-einander innerhalb der Europäischen Union ist.

Staatssanierung durch Enteignung?

Legitimation und Grenzen staatlichen Zugriffs auf das
Vermögen seiner Bürger

Depenheuer, O. (Hrsg.)

2014, VIII, 101 S. 5 Abb. in Farbe., Hardcover

ISBN: 978-3-642-45014-3