

PAUL KIRCHHOF

Geldwirtschaft und Staatsverfassung

Wenn wir im Verlauf der bisherigen Tagung das Thema Geld und Währung im wesentlichen in der Perspektive beobachtet haben, welche Politik für das Geld zu machen sei, möchte ich nun von der Frage handeln, zu welcher Politik das Handlungsmittel Geld befähigt. Ich werde also weniger über die staatliche Verantwortlichkeit für das Geld und ihre sachgerechte Wahrnehmung und mehr über das Geld als Mittel der Macht und der Freiheit sprechen. Allerdings berühren sich beide Fragenkreise in der Herkunft des Geldes aus Staat und Recht; das ist thematisch beabsichtigt.

Das Geld ist das eleganteste Mittel staatlichen Handelns. Wenn der Finanzstaat das Verhalten seiner Bürger nicht durch Befehl und Zwang bestimmt, sondern durch Geldangebote lenkt, so vermeidet er den schroffen Gegensatz von Obrigkeit und Gewaltunterworfenem und handelt in den Gesten des Anregers und Helfers. Befiehlt der Staat z. B. nicht die Sanierung eines Hauses, sondern finanziert er sie, so steht er nicht einem abwehrenden und Distanz wahrenden, sondern einem empfangsbereiten und deshalb mitwirkungsoffenen Bürger gegenüber. Er scheint mehr zu empfehlen als verbindlich zu entscheiden, eher anzuregen als selbst Hand anzulegen, eher zu befähigen als eigene Macht auszuüben. An die Stelle der rechtlichen Anordnung tritt das Geldangebot, an die Stelle des Zwangsgeldes die Verweigerung eines Geldvorteils, an die Stelle der Vollstreckung die Verständigung, an die Stelle der Achtung vor dem Gesetz die finanzwirtschaftliche Kooperation. Dem Finanzstaat gelingt es, in der Phase des Gebens den vorherigen Steuerzugriff vergessen zu machen.

Die geldwirtschaftliche Kooperation zwischen Staat und Bürger hat eine gewisse Unauffälligkeit, Leichtigkeit, Verständigungs Offenheit für sich. Wenn das Geldangebot schon das Handlungsmotiv des Adressaten in seiner Entstehensphase bestimmt, lassen sich Konflikte zwischen gegeneinander stehenden Willen von Staat und Bürger vermeiden. Dem Unternehmer wird nicht befohlen, einen Produktionszweig stillzulegen, sondern er wird durch eine Stilllegungspramie schon gehindert, den Willen zur Fortsetzung der Produktion überhaupt noch aufrechtzuerhalten. Die private Geldnachfrage und das staatliche Geldangebot überspielen den Gegensatz zwischen Hoheitsträger und Hoheitsunterworfenen, auf den unsere Staatsverfassung aufbaut.

Selbstverständlich sind derartige monetäre Formen staatlichen Handelns, insbesondere staatliche Subventionen und Geldleistungen, zum unverzichtbaren Bestandteil staatlicher Handlungsmittel geworden. Deshalb geht es nicht darum, diese Handlungsinstrumentarien in Frage zu stellen, sondern ihnen das richtige Maß und eine kontrollierbare Form zu geben. Die Eleganz geldwirtschaftlichen Staatshandelns läßt leicht und

unauffällig erscheinen, was von Gewicht ist und unübersehbar sein sollte. Das Grundgesetz setzt in den Grundrechten, dem Gesetzesvorbehalt, der Rechtsgewähr aufgrund individueller Betroffenheit, der Staatshaftung die Trennung zwischen freiheitsverpflichtetem Staat und freiheitsberechtigtem Bürger voraus. Dieses für unsere Staatsverfassung prägende Rechtsverhältnis verliert an Konturen, wenn der Leistungsnachfrager die ständige Nähe des staatlichen Anbieters sucht, Dauerleistungsverhältnisse durch Verzicht auf Kritik und Rechtsbehelf festigt, formalisierte Verantwortlichkeiten in Verfahren und Kontrollen vermeidet, das private mit dem staatlichen Motiv vermengt. Selbstverständlich ist die Zusammenarbeit mit dem Staat auch Ausübung individueller Freiheit; jedes Handeln eines sozialen Rechtsstaates trifft auf den zwar selbstbestimmten, aber nicht sich selbst überlassenen Bürger. Insofern ist das einvernehmliche Zusammenwirken zwischen Staat und Bürger eine Selbstverständlichkeit. Wenn der Grundrechtsträger sich jedoch zu sehr finanzwirtschaftlich an den Staat anlehnt, er aus der individualrechtlichen Sicherheit persönlich beherrschter Rechtsverhältnisse in das situationsoffene Feld globalwirtschaftlicher Steuerung gewiesen ist, er den Erfolg eigenen Anstrebens in Abhängigkeit vom Erfolg staatlicher Dispositionen sieht, so scheint der Bürger ein Stück Freiheit aufzugeben. Jeder Empfänger staatlicher Geldleistungen muß sich den staatlich definierten Leistungstatbeständen unterwerfen, Antragsverfahren durchführen, Auflagen erfüllen, Nachweise erbringen und sich gelegentlich staatliche Gunst durch entsprechendes Wohlverhalten verdienen. Deshalb *vermittelt die vom Staat empfangene D-Mark stets weniger an individueller Freiheit als die selbst verdiente D-Mark*. Das Leistungsverhältnis zwischen Staat und Bürger ist durch eine *Distanzlosigkeit* gekennzeichnet. Der Staat wird vom Freiheitsgaranten zum Mitregenten individuellen Handelns; er versteht Freiheitlichkeit nicht als Offenheit für Initiativen und Zielvorgaben der Freien, sondern als Auftrag, Ziele und Inhalte freiheitlichen Handelns zu definieren und von seinen Bürgern die Entgegennahme dieser Freiheitsangebote zu erwarten. Umgekehrt kann die Eigentümerfreiheit langfristig nur bewahrt werden, wenn Chancen und Risiken ihrer Inanspruchnahme beim Eigentümer verbleiben, wenn also nicht die öffentliche Hand durch ihre Subventions- und Transferpolitik zwar den Erfolg privaten Wirtschaftens in privater Hand beläßt, den Mißerfolg jedoch auf die Gemeinschaft überführt. Auch die Geldordnung braucht eine Klarstellung der Verantwortlichkeit im Sinne der Freiheit: Wer Entscheidungen über Geldeigentum trifft, soll die rechtlich individualisierbaren Folgen dieser Entscheidung in eigener Person tragen.

Auch die Grenzen staatlicher Kompetenzen werden geldwirtschaftlich unterlaufen, wenn der große Etat die Mitfinanzierung fremder Aufgaben von Bedingungen abhängig macht. Welche Gemeinde hat die Kraft, auf den Bau eines Erlebnisbades zu verzichten, wenn dann das Erlebnis der vom Land bereitgestellten Millionenbeträge verloren geht? Welches Land beruft sich bei der Städtebauförderung auf seine Autonomie, um Bundes-Millionen auszuschlagen? Welcher Mitgliedsstaat rügt Kompetenzüberschreitungen der EWG, die ihm selbst einen Geldsegen bescheren? Die Macht des Geldes scheint die Macht des Rechts zu verdrängen.

Die Verfassung muß deshalb die Grenzen geldwirtschaftlichen Staatshandelns bestimmen. Diese können sich zunächst aus der Verwendbarkeit des Geldes selbst erge-

ben, seiner Funktion als flexibles Tauschmittel ohne ethisch-moralische Bindung (zu I); sodann aus den verfassungsrechtlichen Bindungen für staatlichen Umgang mit dem Geld in den drei Phasen des Zugriffs auf Geldvermögen (zu II 1), des Bewirtschaftens des für den Staat verfügbaren Geldes (zu II 2) und des Ausgebens von Geld (zu II 3). Danach möchte ich die Frage stellen, ob sich durch die geldwirtschaftliche Tätigkeit des Staates seine Handlungsmaßstäbe und Wertungen zum Monetären verändern (zu III) und schließlich mit zwei rechtspolitischen Überlegungen mein Referat beenden (zu IV).

I. Funktion des Geldes

Geld ist die rechtlich abgesicherte Werteinheit, in der wirtschaftliche Werte aufbewahrt, übertragen und berechenbar ausgedrückt werden können. Im Geldeigentum gewinnt der Berechtigte ein *Blankettinstrument zu wirtschaftlichem Handeln*, ein Passepartout, in dem er sich Nachfragekraft hortet und für spätere konkrete Nachfragen vorbehält, in dem er sich ungeachtet seiner eigenen Sach- oder Dienstleistungsangebote als Tauschpartner anbietet, in dem er sich Beteiligungen und Unterstützungen in nahezu allen Wirtschaftsbereichen ermöglicht, in dem er Aufteilungen und Zusammenballungen seiner Wirtschaftskraft in nahezu jeder Recheneinheit vorbereitet.

Das Geld hat regelmäßig keinen Gebrauchswert und nur selten einen Materialwert. Sein Wert besteht im wesentlichen darin, daß der Empfänger darauf vertrauen darf, das empfangene Geld seinerseits wieder gegen Waren oder Dienstleistungen gleichen Geldwertes einlösen zu können. Dieses allgemeine *Einlösungsvertrauen* gibt dem Berechtigten die Möglichkeit, Geld anderen zur Bewirtschaftung zu überlassen oder es zur Gründung einer rechtlich verselbständigten Produktivitätseinheit – der juristischen Person – einzusetzen. Die Geldwirtschaft ist somit auch eine wesentliche Grundlage, um die herkömmlichen Funktionen des Eigentums – das Besitzen, Verwalten, Nutzen und Verfügen über Sachgüter – aufzuspalten und den Anteilseigner im wesentlichen auf die Nutzung der Unternehmenserträge zu beschränken, die Kernfunktion des Privateigentums, nämlich die Verwaltung und Bewirtschaftung dieses Eigentums hingegen dem Eigentümer zu entziehen und dem beruflich Qualifizierten – dem nach seiner Fachqualifikation ausgewählten Vorstand einer Gesellschaft – zu überlassen. Insofern ist die Geldwirtschaft auch eine wesentliche Grundlage dafür, daß der das 19. Jahrhundert beschäftigende Gegensatz von Kapital und Arbeit heute an Bedeutung verliert: Die großen Kapitalgesellschaften werden nicht nur vom Anteilseigner, sondern ebenso von den dieser Gesellschaft vorstehenden Nichteigentümern geformt und gelenkt.

Schließlich erleichtert die Trennung von Sach- und Geldeigentum auch die Entwicklung von Eigentümerpositionen, die sich auf *geistige Leistung* stützen (gewerblicher Rechtsschutz, insbesondere Urheberrechte und Patente), die sich nicht schon in der Erfindung, der Komposition oder dem Manuskript dokumentieren, sondern erst in ihrer durch Geldzahlungen anerkannten Verwertbarkeit. So scheint das Geldeigentum zu einer Grundlage auch der kommenden Eigentumsentwicklung zu werden: Während in den vergangenen hundert Jahren die Eigentümerherrschaft sich vom Sacheigentum

zum Geldeigentum verschoben hat, könnte die Geldwirtschaft für die folgenden Jahre zu einer Grundlage dafür werden, daß sich nunmehr die Eigentümerherrschaft vom Geld- und Sacheigentümer auf den geistigen Eigentümer verlagert. Das Geld schafft die ökonomische Voraussetzung dafür, daß im Wirtschaftswesen der Erfinder, der Organisator, der Marktkundige, der Bedarf erforschende und schaffende Menschenkenner das Sagen hat.

Geld ist ein Instrument, um Werte auszudrücken und bewußt zu machen. Die Zahl als zentrales Ausdrucksmittel des Geldverkehrs ist aber eher gedachte, kaum erlebbare Größe. In der *Quantifizierung* liegt die Chance der Abstraktion, aber auch die Gefahr der Entrückung von der Realität. Gerade derjenige, der sich die alltägliche Übersicht über Bestand und Entwicklung eines wirtschaftlichen Organismus durch eine Bilanzierung in Geldwerten verschafft, wer also eine Gesamtübersicht und eine Planungsfähigkeit durch die Quantifizierung von Sachverhalten in Geldwerten gewinnt, muß sich bewußt machen, daß diese unverzichtbare Entscheidungs- und Organisationsgrundlage notwendigerweise das Individuelle und Besondere vernachlässigt. Das Herstellen von Waren wird zur bloßen „Wertschöpfung“; die hervorgebrachte Ware, Erfindung oder Betreuungsleistung zum bloßen Sozialprodukt oder Mehrwert. Der Erfinder, Organisator, Betreiber und Verantwortungsträger für wirtschaftliche Abläufe geht im Kollektiv „die Wirtschaft“ unter; der Arbeitnehmer mit seiner persönlichen Anstrengung und Würde wird gelegentlich zur bloßen Produktionsgröße „Humankapital“ herabgestuft; wenn dann seine Fähigkeit und Würde zur Arbeit nur noch in der Rechnungsgröße „manpower“ erfaßt wird, ist das Denken in Pferdestärken nicht mehr weit entfernt. Die Berechnungsgröße „Geld“ macht die persönliche Leistung zur Ware und drängt den Arbeitenden in die Anonymität gesamtwirtschaftlicher Daten.

Diese Entpersönlichung ist Teil einer in die Zukunft weisenden und auf eine große Beobachtungsbreite angelegten Planung, also nicht schon eine Entmenschlichung. Dennoch wird der einzelne Grundrechtsträger eher als Objekt überindividueller Planung und Gestaltung gesehen, individuell freiheitliche Verhaltensweisen werden in ihrer Vorausssehbarkeit zum Rechnungsfaktor; die höchstpersönliche Betroffenheit wird durch die Faszination von Geldkreisläufen und Geldströmen in den Hintergrund gedrängt.

Der quantifizierte Wert *hängt zudem von Einschätzungen und subjektiven Bedürfnissen ab*. Wir können die Frage nicht beantworten, ob ein Glas Wasser oder ein Diamant wertvoller ist, wenn wir nicht wissen, ob diese Frage den Dürstenden in der Wüste oder den Wohlbewirteten in Bitburg gestellt wird. Die Tageszeitung findet heute ihren Preis, ist morgen schon Gegenstand der Entsorgung; die Verpackung ist vor dem Öffnen ein Wertaufbewahrungsmittel, nach dem Öffnen eine Umweltbelastung; die Schallplatte vor Erfindung der CD ein im Wert ständig steigender Überbringer von Musik, danach ein im Wert ständig fallender Ausdruck technischer Vergänglichkeit.

Vielfach muß sich die Rechtsordnung damit behelfen, daß sie den Wert in einen formalisierten Entscheidungsakt fixiert und einen Sachverhalt damit für das Recht des Geldes handhabbar macht. Derartige *Bewertungen* können im Lauf der Entwicklung die Realität verfehlen; die Folgen sind aus den bewertungsabhängigen Steuern geläufig.

Wenn nun gegenüber der Kritik an der Einheitsbewertung eingewandt wird, daß die dort eingetretenen gleichheitswidrigen Verzerrungen insbesondere für die Vermögen- und die Erbschaftsteuer wegen der Schwierigkeit eines neuen Bewertungsverfahrens nicht bewältigt werden könnten, ist damit nicht der Belastungsunterschied gerechtfertigt, sondern zunächst die Tauglichkeit dieses Rechts in Zahlen in Frage gestellt.

Geld war stets Anstoß und Grundlage für Wohltaten ebenso wie für Missetaten. Geld in seiner vielseitigen Verwendbarkeit, seiner ethischen Neutralität, seiner stets nur vorläufigen Zugehörigkeit ist im Rahmen einer Werteordnung eine stets anpassungsfähige, kaum fixierbare Variable. Dies macht seine Vorzüge und seine Risiken aus. Es ist sicherlich eine entscheidende Grundlage für den wirtschaftlichen Erfolg moderner Industriestaaten, daß *die Wirtschaftsordnung für Produktion und Handel in der Geldordnung des Privatrechts abgesondert und so nahezu aller moralisch-ethischen Wertungen entkleidet worden ist*. Das Privatrecht kennt in seinen Generalklauseln, in der Nichtanerkennung gesetzlich verbotener Verträge, im Wettbewerbs- und Kartellrecht Rahmenbedingungen der ökonomischen Freiheit, rechtfertigt im übrigen aber die Verbindlichkeit ökonomischen Handelns allein aus dem Willen der Beteiligten. In diesem Verzicht auf eine Bindung an Wertungen wird ein sensibles und hochleistungsfähiges Instrument zur Erkundung des wirtschaftlichen Bedarfs und zur Entfaltung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit entwickelt, damit das Wirtschaftswachstum und die Teilhabe vieler an diesem Wachstum gefördert, ebenso aber auch die Notwendigkeit rechtlicher Begrenzungen und Abstützungen dieses Teilsystems der Rechtsordnung belegt. Wenn in einem Gegenwartsvergleich der Wirtschaftssysteme hervorgehoben wird, daß die Zentralverwaltungswirtschaft von der Sachseite der Wirtschaft her konstruiert sei, während das Geld in der Marktwirtschaft dazu diene, die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen über den preisgesteuerten Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu verwirklichen, so ist dieses eine zutreffende, die Vorzüge der Marktwirtschaft erklärende Sichtweise. Sie würde jedoch den Blick auf die Wirklichkeit verengen, wenn sie nicht die Voraussetzungen dieser im Geld vermittelten Freiheit mitbedächte: Die kulturgestützte Fähigkeit zum Dialog und zum Sichvertragen, die Organisationskraft von Gemeinsinn und Gemeinschaftserfahrung, die Befähigung des Menschen zur Freiheit in der Familie, den Erfindergeist der Wissenschaft, die Gestaltungsmächtigkeit der Kunst, die Fähigkeit zur Transzendenz und zum sozialen Ausgleich in der Religion, die Dazugehörigkeit jedes Inländers in der Nationalökonomie des Sozialstaates, die Offenheit für eine weltweite Begegnung in politischem, kulturellem und wissenschaftlichem Austausch auf der Grundlage verschiedener Bedürfnisse, Erfahrungen und kultureller Prägung.

Die Geldwirtschaft begründet somit keine eigene Monokultur, sondern *dient vorgefundenen Kulturen*: bei uns einer Kultur des freiheitlichen, sozialen Rechtsstaats, der sich seiner selbst hinreichend sicher ist, um kulturoffen sein zu können, ohne multikulturell zu werden und sich damit zur Disposition zu stellen.

Geldwirtschaft begründet auch eine besondere Form der *Gemeinschaftsgebundenheit*. Jeder Inländer ist existentiell – in seiner Nachfragekraft, seinen Investitions- und Konsumplanungen, seiner Kreditfähigkeit – auf eine Währung angewiesen. Die alltägliche Grundversorgung, die Alters- und Krisenvorsorge und ebenso die privaten und

beruflichen Investitionsentscheidungen stützen sich auf das Einlösungsvertrauen in die eigene Währung; insofern ist jede Geldpolitik in ihrer Entwicklungsoffenheit und in ihrer Allgemeinheit gemeinschaftsgebunden und gemeinwohlverpflichtet, damit auch ein Instrument der Integrations- und Rechtspolitik.

Die Geldwertabhängigkeit hat sodann zur Folge, daß die Menschen sich zum starken Geld und damit zu der eine verlässliche Kaufkraft repräsentierenden Währungsgemeinschaft drängen. Darin liegt die Gestaltungsmacht der D-Mark und ein Teil der *Integrationskraft und der inneren Stärke des diese D-Mark sichernden Staates*. Der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ging eine Währungsreform voraus. Verbote der deutschen Wiedervereinigung im vergangenen Jahr war eine Wirtschafts- und Währungsunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Die europäische Integration stützt sich auf eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die zwar noch nicht Währungsunion ist, aber wesentlich auf den Geldwert der beteiligten Währungen und seit 1979 auch auf ein System fester Wechselkurse der meisten Mitgliedstaaten (Europäisches Währungssystem) baut und einen gestuften Übergang zu einer gemeinsamen Währung angekündigt hat.

Doch auch hier zeigt sich, daß das Geld in der Regel nur vorhandene Talente und Handlungsmöglichkeiten zur Entfaltung bringen, nicht aber selbst schaffen kann. Bei der Gründung der Bundesrepublik und bei der Wiedervereinigung konnte sich die Integrationskraft der D-Mark auf eine Gemeinsamkeit der Kultur, die Einheit der Sprache, auf eine *Zusammengehörigkeit des Staatsvolkes und seinen Willen zur Gemeinsamkeit* stützen. Diese Voraussetzungen sind innerhalb Europas nicht oder zumindest nicht in gleicher Intensität gegeben. Deshalb konnte Deutschland selbstverständlich zu einer Demokratie zusammenwachsen; in Europa hingegen dürfte es gegenwärtig noch an einem sich einer Zusammengehörigkeit bewußten, zu gemeinsamem Handeln bereiten und fähigen Staatsvolk fehlen, also noch nicht die Reife zu einer gesamteuropäischen Demokratie erreicht sein. Dies wird bedacht werden müssen, wenn das Entstehen eines großen europäischen Staates – der Vereinigten Staaten von Europa – durch die Macht des Geldes vorbereitet und nicht an der Wurzel jeder Staatlichkeit, dem zusammengehörigen Staatsvolk, begründet werden soll.

II. Staatliche Geldwirtschaft

Geld gibt dem Staat ein Handlungsinstrument, muß also staatsrechtlich in Grenzen gewiesen sein: Diese staatsrechtliche Bindung erfaßt das staatliche Nehmen, Bewirtschaften und Verteilen von Geld.

1. Der staatliche Zugriff auf Geld

Das Staatsrecht hat seine erste Bewährungsprobe bei der Finanzierung des Staates zu bestehen. Ein Gemeinwesen zeigt *sein alltägliches Gesicht in der Art seiner Finanzierung*. Der erobernde Staat deckt seinen Bedarf aus der Kriegsbeute; die Grundform der antiken Staatseinnahme, der Tribut, war eine vorläufige Zahlung, die der Staat später

aus der Siegesbeute ausgleichen sollte. Der erwerbswirtschaftlich tätige Staat finanziert sich aus dem Erfolg seines Produzierens und Handels; der mittelalterliche deutsche Staat lebte überwiegend vom Ertrag seiner Domänen, also durch eine Art Selbstversorgungswirtschaft. Der kreditfinanzierte Staat wird handlungsfähig durch eine Vorbelaugung der Zukunft; der inflationär geldschöpfende Staat aus einem Betrug der Geldeigentümer. Beide Finanzierungsformen haben in diesem Jahrhundert wiederholt zu einem Zusammenbruch der Geldwirtschaft und damit der monetär abgestützten oder ausgedrückten Rechtspositionen geführt. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb einen Vorbehalt des Möglichen feststellen müssen, der einer Rechtsposition dort ihre Geltungskraft nimmt, wo die Rechtsgemeinschaft den Anspruch wirtschaftlich schlechthin nicht mehr erfüllen kann.

Das Grundgesetz konzipiert auf der Grundlage des Privateigentums und eines staatlichen Besteuerungsrechts eine Finanzierungsform, die den Staat tendenziell *auf die Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens beschränkt*. Die nutzungs- und ertragsfähigen Wirtschaftsgüter werden grundsätzlich in private Hand gegeben; der Staat nimmt jedoch durch die Besteuerung des Einkommens am Ergebnis privater erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit, durch die Besteuerung der Vermögensverwendung an der individuellen Nachfragekraft teil.

Dieses Finanzierungssystem hat zur Voraussetzung, daß das Produktivkapital grundsätzlich privat bewirtschaftet wird, der staatliche Steuerzugriff seiner Intensität und seiner Art nach also nicht darauf angelegt ist, dieses Kapital von der privaten auf die öffentliche Hand zu überführen. Vielmehr respektiert die Steuer die vorgefundene Vermögensverteilung und partizipiert am individuellen Vermögenszuwachs (Besteuerung des Einkommens), schöpft einen Teil der freiwillig erklärten, auf Vermögensbewegung angelegten Nachfragekraft ab (indirekte Steuern) und setzt den Bestandsteuern in der Idee der Sollertragsteuern deutliche Grenzen.

Als Ende des 18. Jahrhunderts ein Müller aus Rastatt vom Markgrafen begehrte, aus seinem Lehensverhältnis entlassen zu werden, stellte ihn der Graf vor die Alternative: Entweder Sie arbeiten für mich und erhalten Lohn, oder Sie arbeiten für sich und zahlen Steuern. Der Müller antwortete: ich wähle die Steuer und damit die Freiheit. Diese Antwort offenbart die Weisheit, daß die Steuerfinanzierung des Staates zum Kerninhalt einer Garantie des Privateigentums gehört.

Hier lüftet sich auch das Geheimnis, das seit Jahrzehnten hinter der These vermutet wird, die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) verbiete eine erdrosselnde Steuer, schütze aber nicht vor Auferlegung von Geldleistungspflichten. Wenn ein Staat mit erheblichem Finanzbedarf privatnütziges Eigentum in privater Hand garantiert, hat diese Eigentumsgarantie zur Folge, daß er sich auf die steuerliche Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens beschränkt und nicht selbst Produktiveigentum bewirtschaftet. *Eigentumsverfassung und Steuerverfassung sind deshalb notwendige Bestandteile einer verfassungsrechtlichen Rahmenordnung für eine privatnützige Wirtschaft.*

Die Konsequenzen einer so verstandenen Eigentums- und Steuerverfassung liegen auf der Hand: Im Gegenstand soll der steuerliche *Zugriff auf die Erwerbsquelle* grundsätzlich nur die aus dieser Quelle sprudelnden Erträge erfassen, die Quelle selbst aber

unberührt lassen. Insoweit vermittelt das geläufige Bild von der Steuerquelle, bei der nur das Wasser abgeschöpft wird, die Substanz seines ständig sprudelnden Ursprungs aber unberührt bleibt, einen anschaulichen Gedanken mit verfassungsrechtlichem Gehalt. Zweitens hat die Begrenzung der Steuer auf eine Teilhabe am privatnützigen Eigentum Bedeutung für die Intensität des Steuerzugriffs: Wenn das *Privateinkommen* zunächst die individuelle Existenz finanzwirtschaftlich sichern und den Sozialstaat entsprechend von der finanziellen Abstützung dieser Existenz entlasten, sodann den zukünftigen Erwerb des Einkommensbeziehers ermöglichen soll, um seine und des Steuerstaates zukünftige Finanzkraft zu gewährleisten, so haben die Steuern auf das Einkommen zunächst die existenzsichernden Aufwendungen, sodann die erwerbssichernden Aufwendungen jedenfalls in den Grenzen des existentiell Notwendigen von Verfassungen wegen zu verschonen. Daneben spricht die Funktionsgleichheit des Geldeigentums in der Phase des Erwerbens und der Verwendung dafür, eine *gewisse Balance zwischen dem Zugriff auf das Einkommen und dem Zugriff auf die Einkommensverwendung*, also zwischen direkten und indirekten Steuern herzustellen und die Sollertragsteuern entweder zu erübrigen oder aber bei den Ertragsteuern anzurechnen.

Es ist zu sehr in Vergessenheit geraten, daß Staatsverständnis und Ausgestaltung des Steuerrechts in einem elementaren Zusammenhang stehen. Wenn der Staat im wesentlichen das Leben und das Vermögen des Einzelnen zu schützen hat, so ist die Steuer – wie Samuel Pufendorf auf dieser Grundlage lehrt – ein Entgelt für diesen Schutz, der Besteuerungsmaßstab demnach die gewährte Sicherheit. Als Steuergegenstand bieten sich die geschützte Person und das geschützte Vermögen an; daraus folgt ein Belastungssystem aus Kopf- und Vermögensteuern. Ist der Staat hingegen vorrangig eine Pflichtengemeinschaft, die jeden Bürger zum Einsatz seiner Arbeitskraft und seines Vermögens durch den Staat veranlaßt, so wird die Steuerlast unabhängig von den empfangenen Staatsleistungen bemessen. Der Untertan hat – wie die Kameralisten und insbesondere von Justi lehren und wie es noch in Art. 163 der Weimarer Reichsverfassung anklingt – sein Vermögen und seine Arbeitskraft so zu gebrauchen, daß auch dem Staat Nutzen daraus wächst. Auf dieser Grundlage entsteht ein Steuersystem, das die Ertragsfähigkeit des Vermögens belastet; es dominieren die Soll-Ertragsteuern, die Grund- und Gewerbesteuer, die durch eine bestimmte, die Erwerbsfähigkeit jedes Menschen erfassende Kopfsteuer ergänzt wird.

Liegt der Zweck des Staates überwiegend in der Förderung von Wohlstand und Genuß für den einzelnen Staatsbürger, so ist Besteuerungsmaßstab Genuß und Genußfähigkeit des Einzelnen, Besteuerungsgegenstand das zum Genuß (zum Konsum) bestimmte Wirtschaftsgut. Dieses Staatsverständnis weist – wie Julius von Soden, 1808, begründet – den Weg zu den indirekten Steuern. Wird der Staat hingegen eher als Produktivitätsgemeinschaft verstanden, die den Erwerb des Einzelnen stützen und fördern soll, so knüpft die Steuer nicht an den Verbrauch oder Bedarf, sondern an den Zuwachs von Wirtschaftsgütern. Die Steuerlasten werden nach dem individuellen Vermögenszuwachs zugeteilt, erfassen also das Einkommen und den Ertrag.

Ein freiheitlicher Staat, der jedermann die Freiheit zubilligt, seine Erwerbsfähigkeit zu nutzen oder auch brachliegen zu lassen, ebenso aber auch sein Einkommen zu

hört oder durch Nachfrage am Markt einzusetzen, wird *jede dieser Freiheitsgarantien gleichermaßen schützen und damit steuerlich schonen wollen*. Dieses Freiheitsprinzip weist also wiederum auf eine funktional gleichwertige Belastung mit Einkommensteuern und mit Konsumsteuern. Das Steuerrecht baut somit auf eine Vermögensverteilung nach individueller Anstrengung und Fähigkeit, anerkennt also Unterschiede im Individualvermögen und eine potentielle Mehrung dieser Unterschiede als notwendige Folge der Freiheit zur individuellen Anstrengung oder zum individuellen Müßiggang. Der Steuerstaat ist finanziell auf den Erfolg privaten Wirtschaftens und damit auf die Bereitschaft der Inländer zur erwerbswirtschaftlichen Anstrengung angewiesen.

Nach dieser Grundentscheidung läßt das Steuerrecht eine *unterschiedliche Vermögensverteilung grundsätzlich nicht als Legitimation für eine steuerliche Umverteilung gelten*. Das Steuerrecht fordert nicht – wie die Kameralisten – von jedem Erwerbsfähigen einen angemessenen Einsatz seiner Arbeits- und Kapitalkraft zum Wohle der Allgemeinheit, sondern zieht nur denjenigen zur Finanzierung der Staatsaufgaben heran, der freiwillig erworben hat. Nicht die Fähigkeit und Bereitschaft zum Erwerb, sondern das Erworben ist Belastungsgrund der Steuer. Einkommen und auch Vermögen werden also prinzipiell gleich besteuert, mögen sie unter besonderer Anstrengung oder leichter Hand, durch intensive Arbeit oder zufällig erworben worden sein, mögen sie ihren Ursprung in Arbeit oder Kapital haben, durch erheblichen Freiheitsverzicht oder gar durch gesundheitliche Opfer teuer bezahlt gewesen sein. Solange die Steuertatbestände nicht zur Kenntnis nehmen, warum jemand am Güter- und Dienstleistungsaustausch und damit an den Einkommensströmen nicht beteiligt ist, enthält das Steuerrecht keine Aussage über die Gründe für Einkommensdifferenzierungen. Die Umverteilungsfrage ist insoweit kein Thema des Steuerrechts, sondern des Rechts der Teilhabe an den Einkommensströmen. Ist jemand z. B. durch Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit oder Krankheit vom Einkommenskreislauf ausgeschlossen, so muß dieses durch sozialstaatliche Leistungen aufgefangen und ausgeglichen werden. Eine darüber hinausgreifende Einkommensangleichung oder Umverteilung steht dem Steuerrecht jedoch nach seiner verfassungsrechtlichen Zwecksetzung und seiner gegenwärtigen gesetzlichen Ausgestaltung nicht zu.

2. Das staatliche Horten von Geldmitteln

Sodann begründet die Verfügungsmacht über Geld ein staatliches Handlungspotential, das staatsrechtlich begrenzt und gelenkt werden muß. Die erste staatsrechtliche Vorkehrung besteht darin, daß alle staatlichen Einnahmen in den Staatshaushalt eingestellt und damit der *Budgethoheit des Parlaments* unterworfen werden müssen. Es ist eine Errungenschaft moderner Demokratie, daß die staatliche Einnahme- und Ausgabe politik parlamentarischer Entscheidung und Kontrolle unterworfen wird. Dabei ist staatliches Einnehmen und Ausgeben institutionell durch die Trennungslinie von Steuer- und Haushaltsrecht voneinander gesondert. Der Vorzug dieser Trennung liegt darin, daß der Finanzier des Staates keinen Einfluß auf die Verwendung der staatlichen Geldmittel gewinnt, der Staat also bei der Ausgabeentscheidung Unabhängigkeit und

Unbefangenheit wahren und zur Wirkung bringen kann. Ein gewisser Nachteil dieser Sonderung zwischen Steuer- und Haushaltswesen ist darin begründet, daß das Steuerrecht in seiner Konzeption und Belastungshöhe nicht jährlich zur Prüfung des Parlaments steht und Staatsleistungen auch in ihrer Gesamtsumme nicht formal vom Aufgabenaufkommen abhängen.

Die Unterstellung der staatlichen Einnahmen unter die Budgethoheit des Parlaments ist heute keineswegs ein rechtsstaatlich gesicherter Befund. Vielmehr hat die öffentliche Hand *haushaltsflüchtige Abgabeararten und damit Nebenhaushalte entwickelt*, deren Gesamtvolumen den des Bundeshaushalts übersteigt. Dieser staatsrechtliche Krisentatbestand verdient besondere Beachtung in einer Zeit, in der vor allem für den Umweltschutz Sonderabgaben erdacht zu werden scheinen, die als haushaltsflüchtige Abgaben konzipiert sind, damit der Exekutive „schwarze Kassen“ reservieren und so die Gestaltungs- und Lenkungsmacht des budgetbewilligenden Parlaments weiter schwächen, die Grundlagen staatlicher Finanzplanung gefährden, die Finanzkontrolle durch Rechnungshof, Parlament, Gerichte und Öffentlichkeit in Frage stellen, die Berechnungsgrundlage für den bundesstaatlichen Finanzausgleich verfälschen und die im Binnenbereich des Staatsbudgets organisierte Verschuldensgrenze außer Kraft setzen.

Die Verfügungsgewalt über Geld begründet sodann ein Stabilisierungspotential. Ob der Staat als Nachfrager am Markt ein Marktgeschehen bewegt und verlangsamt, teilweise als Monopolnachfrager – etwa nach Eisenbahnen oder Straßen – einen Markt nahezu ausschließlich bestimmt, ob er Geldmittel vorübergehend stilllegt und damit die Nachfrage dämpft oder sofort einsetzt und damit die Nachfrage belebt, ob er höhere Löhne und Gehälter zahlt und damit die Privatnachfrage erweitert oder ob er selbst Sachgüter nachfragt und insoweit den Privaten verdrängt, hat für die Struktur und die Entwicklung eines geldwirtschaftlich konzipierten Marktes erhebliche Bedeutung. Das Grundgesetz hat diese Verantwortlichkeit erkannt und – seit der Finanzverfassungsreform 1967 – Bund und Länder verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, also auf eine Stabilität der D-Mark, einen hohen Beschäftigungsstand, eine ausgeglichene Handelsbilanz und ein stetiges, angemessenes Wirtschaftswachstum hinzuwirken. Diese *finale Bindung des staatlichen Haushaltsgebarens* ist – das wird man heute in aller Schlichtheit feststellen müssen – jedenfalls als rechtsverbindliche Globalsteuerung gescheitert. Schon die Begründung, dieses „magische Viereck“ trage nicht die Magie in das Recht hinein, verlangt eine gewisse Anstrengung. Jedenfalls aber räumt der Zielkonflikt zwischen den genannten vier Zielen dem verantwortlichen Entscheidungsträger einen so breiten Analyse-, Bewertungs- und Prognosespielraum ein, daß von einer rechtlichen Anleitung und Lenkung kaum noch die Rede sein kann.

Im übrigen ist diese finale Ausrichtung auch staatsrechtlich nicht erwünscht. Mit gutem Grund ist das Grundgesetz instrumental, nicht final konzipiert: Es begrenzt die dem Staat verfügbaren Handlungsmittel und Handlungsbefugnisse und bindet die Wahrnehmung dieser Instrumente in einer gewaltenhemmenden Kompetenzordnung. Das Ziel staatlichen Handelns aber wird jeweils parlamentarisch entschieden und vor der Gegenwart – dem jeweiligen Wähler – verantwortet. Dies gilt zumindest für das

staatliche Haushaltswesen, das von Verfassungen wegen periodisch – im Regelfall jährlich – zur Disposition des Parlaments gestellt ist.

Geboten ist vielmehr eine *Stärkung und Vertiefung der in den Kompetenz- und Verfahrensregelungen angelegten Verantwortlichkeit*. Die im Grundgesetz geregelte Verantwortlichkeit des Finanzministers als Sparsamkeitsminister gegenüber dem Parlament, die strikte Trennung von Finanzminister und ausgebenden Ministerien, die durch eine Sparsamkeitskontrolle auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite gestützte Fähigkeit des Parlaments auch zu Ausgabenkürzungen, eine rechtlich definierte und deshalb begrenzte Autonomie der Bundesbank, eine transparente, in Befangenheiten und Unbefangenheiten erkennbare Beratung der Wirtschaftspolitik und wachsame Grundrechtsberechtigte, die bei individueller Betroffenheit auch globale Fehlentwicklungen zur Entscheidung der Gerichtsbarkeit stellen, schaffen den rechtlichen Rahmen, der fundamentale geldwirtschaftliche Fehlentscheidungen unwahrscheinlich macht. Im übrigen ist Geldpolitik eine Frage des Sachverständs. Wie selbstverständlich diskutieren wir eine Autonomie der Bundesbank und eine – nicht dem Ministerrat unterstellte – autonome europäische Zentralbank, anerkennen also im Rahmen der Überlegungen um mehr oder weniger plebiszitäre Elemente in der Verfassung, daß geldwirtschaftliche Fragen für plebiszitäre Entscheidungen schlechthin ungeeignet sind. Folgerichtig machen auch die Befürworter von mehr plebiszitären Elementen in unserer Verfassung Ausnahmen für Steuer- und Haushaltsentscheidungen. Selbst derjenige, der auf den Zuwachs an Sachverstand durch arbeitsteiliges Entscheiden glaubt verzichten zu können, der die Kraft zum schonenden Ausgleich durch Distanz zum Betroffenen nicht vermehrt sieht, der eine Gefährdung des Freiheitsprinzips bei Identität von freiheitsberechtigtem Staatsvolk und freiheitsverpflichtetem Entscheidungsorgan als gering einschätzt, empfindet bei Geldfragen, daß Eigennutz den Blick auf das Staatswohl trüben, die Eigenerfahrung die globalwirtschaftliche Sichtweise verfehlen, die Subjektivität des Eigenbedarfs die Gleichheitsrechte durch Selbstbevorteilung verdrängen kann.

3. Die Verwendung von Geldmitteln

Die Flexibilität und Offenheit des Geldvermögens bestimmt schließlich auch die Struktur staatlichen Ausgabegebarens. Wenn Geldvermögen erstmals einem Eigentümer zugewiesen, dabei Zweck und Gegenleistung einer solchen Zuweisung nahezu beliebig bestimmt werden kann, so ändert sich das Thema rechtlicher Freiheitsgewährleistung. *Der Finanzstaat hat nicht mehr vorgefundene Rechtspositionen zu sichern, sondern er kann bisher nicht zugeordnete Vermögenswerte verteilen*. Ein Staat aber, der nicht nur Vorgefundenes zu achten, sondern frei verfügbare Geldmittel zu bewegen hat, der nicht eine Gleichheit je nach Bestand, sondern auch eine Annäherung des bisher Verschiedenen bewirken kann, von dem nicht nur gleiches Recht für jedermann, sondern auch mehr tatsächliche Ähnlichkeit für alle gefordert wird, gewinnt die Chance zu Angleichung und Ausgleich, zur Erneuerung und Feinkorrektur des Bestehenden, läuft aber auch Gefahr, wirtschaftliche Abhängigkeiten zu schaffen, gewachsene und

verdiente Eigentumsstrukturen zu brechen, individuelles Wohlverhalten freiheitsbeengend zu honorieren.

Die Summe der jeweiligen Ausgaben ist sodann nicht durch die Realität sachgerecht, – familiengerecht, kindgerecht, unternehmensgerecht, umweltgerecht, wissenschaftsgerecht – vorgezeichnet, sondern steht zur oft beliebig erscheinenden Disposition des Geldgebers, weil die Rechtsfolge der Geldleistung so oft differenziert und abgewandelt werden kann, als eine Geldsumme in DM teilbar ist. Damit steht der Geldgeber und Förderer nicht vor der kategorischen Alternative des Entweder-Oder, sondern gerät in den Sog des Sowohl-Als-auch. *Die Grenze zwischen schonendem Ausgleich und Halbheiten verschwimmt.* Die elementaren Rechtsmaßstäbe des Gleichmaßes und des Übermaßverbotes verlieren ihre Konturen. Die sachlogisch vorgezeichnete haushaltsrechtliche Verhältnismäßigkeit zwischen Einnahmen und Ausgaben, also die Verhältnismäßigkeit eines Deckungsprinzips oder eines Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes könnte die Sachstruktur staatlichen Leistens zur Wirkung bringen, nach der jedes staatliche Geben ein vorheriges Nehmen, jede Begünstigung also eine vorherige Belastung voraussetzt. Diese Mittel-Zweck-Relation ist jedoch aus guten Gründen durch die Trennung von Steuerrecht und Haushaltsrecht aufgehoben. Deshalb *scheint Finanzkraft ohne Herkunft zur Verteilung bereitzustehen* und die Verteilungszwecke sind dem Gesetzgeber meist von Verfassungen wegen nicht vorgegeben. Die Übermaßgrenze scheint dann kaum jemals erreicht, weil der Finanzbedarf von jedermann für nahezu jedes Vorhaben tendenziell ins Grenzenlose weist. Die Untermaßgrenze ist rechtlich schwer faßbar, weil in der Regel eine staatliche Finanzleistungspflicht nicht besteht.

Auch das Gleichmaß bietet staatlichem Leisten nur selten konturenscharfe Rechtsmaßstäbe, weil der Staat bei der Entwicklung von Leistungszielen und Leistungsprogrammen einen weitgehenden Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraum hat, staatliches Leisten um der Effektivität willen auf Veränderbarkeit angelegt ist, die Vergleichbarkeit der Bewerbergruppen im Tatbestand des Geldbedarfs nur selten in logisch faßbaren Relationen zueinander steht.

Je mehr aber der Staat nicht gleiche Rechtspflichten, sondern ähnliches Wohlergehen für jedermann gewährleisten will, desto mehr ist er bereit, individuelle Freiheitsentscheidungen mit dem Instrument der Geldmacht zu bevormunden, Erfolg und Mißerfolg freiheitlichen Anstrebens oder Versagens zu korrigieren, mit den Freiheitsvoraussetzungen die Inanspruchnahme der Freiheit vorzuzeichnen.

III. Die Veränderung der Wertungen zum Monetären

Die Ausrichtung staatlichen Handelns auf das Monetäre kann sodann zur Folge haben, daß die wirtschaftlichen Wertungen gegenüber anderweitigen, nicht in gleicher Weise in Geld faßbaren Bewertungen dominieren. Eine geldwirtschaftlich geprägte Staats- und Wirtschaftsordnung nutzt das *Geld als Mittel der Anerkennung*. Alles was etwas wert ist, wird bezahlt. Honorar und Honorar fließen ineinander über. In dieser

Perspektive gilt dann aber auch die Umkehrung, daß das nicht mit Geldwert Entgeltene als minderwertig erscheint.

Aus dieser Sichtweise ergeben sich gegenwärtig grobe Fehlentwicklungen, deren Bewältigung noch in – allerdings verheißungsvollen – Anfängen steckt. Wenn z.B. die *Erziehungsleistung der Mütter und Väter* zugunsten ihrer Kinder und damit zugunsten der nächsten Generation nicht entgolten werden, weil sie sich in der Binnenverantwortlichkeit der Familie ereignet; wenn sodann das fehlende Entgelt zur Folge hat, daß diese Mütter keine Geldbeiträge in das Sozialversicherungssystem einzahlen können, sie deshalb aber auch innerhalb des sog. Generationenvertrages die einzige Gruppe bilden, die zu diesem Vertrag angeblich – rein monetär gesehen – nichts beigetragen hat, so hat sich hier ein finanzwirtschaftliches Skandalon entwickelt, das schlechthin unvertretbar ist. Wer um der Erziehung der nächsten Generation willen auf einen Erwerbsberuf verzichtet, wer es hinnimmt, daß seine höchstpersönliche, nicht arbeitszeitlimitierte Erziehungsleistung nicht honoriert wird, während eine gleichartige, zeitlich begrenzte und rechtlich abgesicherte Leistung im Kindergarten-, Schul- und Pflegeberuf entgolten wird, muß sich am Ende dieser Leistungserbringung sagen lassen, er habe zum Generationenvertrag nicht beigetragen. Demgegenüber erscheint mir eine der zentralen Aufgaben des Finanzstaates, die durch die Gleichberechtigungsfrage gelegentlich eher verdeckt als entfaltet wird, die monetäre Anerkennung des Familienberufes zu sein, die nicht in einem Gegensatz zum Erwerbsberuf steht. Auf dieser Grundlage wird dann auch der Übergang vom Familienberuf zur erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit leichter, das in der zeitlichen Aufeinanderfolge private Nebeneinander von Erziehungs- und Erwerbsberuf selbstverständlich.

Geboten ist somit eine grundsätzliche Systemkorrektur, die in ihrer rechtspolitischen Bedeutung den Bismarck'schen Sozialreformen nahekommt. Wie damals der individualienliche Erfolg familiärer Erziehungsleistungen sozialisiert worden ist, indem der Anspruch der Eltern auf Unterhalt und Betreuung durch ihre Kinder im Alter und in Krisenlagen in einem Kollektivsystem auf alle Inländer ausgedehnt worden ist, so sollte heute der wirtschaftliche Erfolg familiären Erziehens reprivatisiert werden und *den erziehenden Müttern und Vätern durch die Solidargemeinschaft des Generationenvertrages ein Entgelt* für diese wichtigste, für die Staats- und Rechtsgemeinschaft unverzichtbare Leistung *bezahlt werden*.

Schließlich gewinnt der Staat in seinen Finanzmitteln auch die Macht, individuelle Wertungen und Willensbildungen zu beeinflussen, aber auch zu verfremden. Dabei ist es nicht nur eine technische Frage, ob das Geldangebot durch *Steuerverschonung* oder durch *Geldzahlung* erbracht wird. Grundsätzlich ist das Steuerrecht als Subventionsmittel wenig geeignet, weil die Besteuerungskompetenzen und Befugnisse sich auf die Geldnahme beschränken und nicht zur staatlichen Gestaltung von Sachbereichen berechtigen, weil eine progressive Steuer bei Steuerverschonungen dem Belastbareren mehr an Subventionen gibt als dem weniger Belastbaren, weil bei bundesrechtlich geregelten Landes- oder Gemeinschaftsteuern der Bund Subventionen zu Lasten fremder Kassen ausgibt und weil die Finanzverwaltung als Einnahmeverwaltung zu einer Sachverwaltung denaturiert würde, schließlich auch, weil die Steuersubvention durch

bloße Tatbestandserfüllung weniger verwaltungskontrolliert zugeteilt wird und deshalb in die Nähe der Selbstbedienung gerät.

Im Lenkungseffekt jedoch sind die Steuersubventionen ebenso wie die Leistungssubventionen wirksam. Eine an die Hausfassade anknüpfende Realsteuer hat die bewußte Vernachlässigung der dem Markt zugewendeten Häuserfassaden zur Folge gehabt; eine an die Zahl der Fenster anknüpfende Grundsteuer die Bereitschaft der Bauherren und Architekten zur fensterlosen Häuserfront gefördert; eine an die Zahl der Räder anknüpfende Kraftfahrzeugsteuer die Erfindung des motorisierten Dreirades veranlaßt.

Wer steuerbewußt durch die nach dem Kriege errichteten Wohnsiedlungen geht, kann den Errichtungszeitpunkt der Häuser jeweils nach den steuerrechtlich veranlaßten Verfremdungen analysieren. Eine Verringerung der auf dem Boden aufstehenden Grundfläche eines Hauses gegenüber einer diese Fläche überragenden Obergeschosß, also der Gedanke des überdachten Freisitzes ist ebenso Ausdruck einer steuerlich gelenkten Bauästhetik wie das auf den familiären Bedarf zugeschnittene, allein bewohnte Eigenheim mit einer Einliegerwohnung vom Modelltyp des 156 qm (130 plus 20%) nicht überschreitenden Familienheims, die wechselseitig überkreuz bewohnten Eigentumswohnungen von Nachbarn, die ihr Eigentum in der Rolle des Vermieters und nicht des Eigennutzers in Anspruch nehmen, oder die Huldigung der jüngsten Vergangenheit an den wärmetechnischen Burgenbau, bei dem die Häuser die doppel- und dreifachverglaste Fenster und Türen kaum tragen und den Aufwand für energiesparende Heizungen kaum rechtfertigen können.

Im übrigen ist die Faszination des Lenkungsmittels Abgaberecht in seiner Effektivität und Verlässlichkeit trügerisch. *Wer ein Verwaltungsprogramm mit abgabenrechtlichen Anreizen oder Zusatzbelastungen verwirklichen will, anerkennt die Verzichtbarkeit dieses Programms*, weil er den Austausch des Verwaltungserfolges gegen einen Finanzerfolg – das Abgabenaufkommen – hinnimmt. Wer z.B. Umweltschutz durch Abgabenbelastung betreibt, akzeptiert im Ergebnis, daß der Umweltschädigende sich durch Abgabenzahlungen „freikauf“, daß also das materielle Umweltschutzprogramm um des Erfolges eines Abgabenaufkommens willen scheitert. Außerdem gewinnt der Zahlungskräftige im Wettbewerb um die Beanspruchung von Gütern im Gemeingebrauch stets einen Vorsprung vor dem Zahlungsschwachen. Diese Differenzierung ist nicht im umweltpolitischen Sachprogramm angelegt, also insofern sachfremd.

Selbstverständlich widerspräche es allen Erfordernissen rechtsstaatlicher Bestimmtheit und ökonomischer Vernunft, vom Steuerpflichtigen zu erwarten, daß er schon aus einem staatsbürgerlichen Grundverständnis und einem Grundwohlwollen für das Gemeinwesen dem Staat hinreichend Steuererträge zukommen lasse. Vielmehr ist es legitim, daß der Steuerpflichtige prinzipiell seine Steuerbelastung so weit als möglich abwehrt, er also die *wirtschaftlichen Sachverhalte steuerbewußt plant und gestaltet*. Die rechtsstaatliche Grenze zwischen der Ermächtigung für den staatlichen Steuerzugriff und der verlässlichen Gewährleistung privatnütziger Einkommensverwendung nach Steuern setzt insbesondere voraus, daß rechtliche Grauzonen zwischen Steueranspruch und legaler Steuerfreiheit, zwischen Steuerpflicht und ihrer Verweigerung vermieden werden.

Der Rechtsstaat wäre vollends gescheitert, wenn er durch eigene Entscheidungs- oder Vollzugsschwäche einen Steuervorteil aus Gepflogenheiten des Verheimlichens, des Verbergens und Verschleierns möglich machen würde. In diesem Fall sähe sich der Steuerpflichtige vor dem weit offenen Tor der Versuchung zur steuerrechtlichen Illegalität, damit aber auch zur Strafbarkeit; das rechtsstaatliche Anliegen einer selbstbewußten, distanzwahrenden Freiheit auch vor dem Steuerstaat wäre grundsätzlich verfehlt.

IV. Zwei grundsätzliche rechtspolitische Anliegen

Die rechtspolitischen Folgerungen aus diesen Überlegungen weisen auf zwei Postulate, deren Erfüllung für das nächste Jahrzehnt, für dieses Jahrhundert oder – wenn ein solcher dramatisierender Schlußakkord vonnöten sein sollte – für dieses Jahrtausend dringlich erscheint. Das erste betrifft eine verlässliche Koordinierung staatlichen Gebens und Nehmens, das zweite eine rechtsstaatliche Fundierung des Steuerrechts.

Zu 1):

Ein freiheitlicher, das Eigentum grundsätzlich in privater Hand belassender Staat kann seinen Bürgern nur die Geldmittel zuwenden, die er ihnen vorher genommen hat. Diese Logik des freiheitlichen Steuerstaates hat zur Folge, daß staatliche Leistungen flexibel auf die Staatseinnahmen abgestimmt werden können und Ausweichfinanzierungen, insbesondere die Staatsverschuldung, in klare Grenzen gewiesen sind. Angesichts der hohen Leistungserwartungen gegenüber dem Staat muß deshalb gesichert werden, daß ein stetiges staatliches Leisten nicht durch Individualansprüche auf dieses Leisten verfestigt werden, soweit nicht diese Leistung existenznotwendig und deshalb sozialstaatlich gewährleistet oder aber durch entsprechende Gegenleistung verdient worden ist.

Soweit der Einzelne einen Geldleistungsanspruch gegen den Staat erworben hat, z. B. weil er dem staatlichen Arbeitgeber Dienstleistungen erbracht hat, sollten diese Ansprüche *nicht als Leistungsansprüche, sondern als Teilhabeansprüche ausgestaltet werden*, also eine Teilhabe an dem jeweils verfügbaren Steueraufkommen begründen. Vielleicht ist der Gedanke nicht von utopischer Kühnheit, alle staatlichen Geldleistungen außerhalb der sozialen Existenzsicherung und eines im Einzelfall vereinbarten Leistungsentgelts in eine klug proportionierte Relation zum jeweiligen globalen Steueraufkommen zu bringen. Dies gälte dann nicht nur für den Leistungsanspruch des jeweils anderen – der schnelle Hinweis auf Ministergehälter und die Abgeordnetendiäten wäre also verfehlt –, sondern insbesondere für den Gehalts- und Lohnanspruch im öffentlichen Dienst, auch für den Subventionsanspruch im Rahmen kooperativer Planung, auch für Strukturhilfen und für Zuwendungen an einen Staatenverbund, der finanziell nicht stärker als seine Mitgliedstaaten sein kann. Ein solches globalwirtschaftliches Junktim zwischen Staatsausgaben und Abgabenaufkommen jedenfalls als Obergrenze würde die Unbefangenheit staatlichen Gebens gegenüber dem Finanzier des Staates wahren, die Sparsamkeitsbereitschaft der Staatsrepräsentanten stärken, die privaten

Nachfrager nach staatlichem Geld schwächen, die Staatsverschuldung von einem Instrument der Staatsfinanzierung zu einem Instrument bloßer Währungspolitik machen, zusätzliche Staatsleistungen in der Regel mit dem Verzicht auf bisherige Leistungen verbinden und damit die Bildung finanzpolitischer Prioritäten erzwingen.

Ein derartiges rechtliches *Junktim zwischen Arbeitsentgelt und Subventionen einerseits und dem Abgabenaufkommen* andererseits bliebe bei staatlicher Ausgabendisziplin und Geldwertstabilität ohne Folgen. Es würde jedoch spürbar bei einer Destabilität; in diesem Falle müßten Staatsleistungen vermindert oder aber die Abgaben erhöht werden. Ausweichfinanzierungen – insbesondere durch zusätzliche Staatsverschuldung – wären hingegen ausgeschlossen.

Das öffentliche Bewußtsein würde wieder erleben, daß der Staat nur das leisten kann, was dem Staat vorher gegeben worden ist. Gegenwärtig hingegen scheint die finanzielle Hilfsfähigkeit des Staates grenzenlos, während bei den sonstigen Hilfeleistungen des Staates die Begrenztheit staatlicher Leistungsfähigkeit aktuell bewußt ist. Vergleicht man z. B. die monetären und die polizeirechtlichen Sicherungsaufgaben des Staates, so tritt dieser Wertungsunterschied deutlich zutage: Das Polizeirecht gibt dem Bürger selbst bei gegenwärtiger Gefahr für Leib und Leben keinen zwingenden Anspruch auf staatliche Hilfe, sondern anerkennt die begrenzte Hilfskapazität der öffentlichen Hand im Prinzip der Opportunität. Das staatliche Leistungsrecht hingegen verpflichtet den Staat grundsätzlich, das private Leistungsbegehren ungeachtet des periodischen Finanzaufkommens zu erfüllen. Der Finanzstaat scheint uneingeschränkt leistungsfähig; der rechtsgewährende Staat hingegen nur von begrenzter Kapazität.

Diese unterschiedlichen Wertungen werden schlaglichtartig in den Begriffen „Leistungsstaat“ und „Polizeistaat“ bewußt. Beide Teilcharakterisierungen der Staatlichkeit weisen auf Hilfs- und Sicherungsaufgaben. Der Leistungsstaat genießt jedoch den hohen Sympathiewert des Gebens und Helfens und macht die vorherige Wegnahme durch den Staat vergessen; der Polizeistaat erinnert an polizeiliche Gewalt, weniger an polizeilichen Schutz, weil in dem Akt des Helfens zugleich der hoheitliche Zugriff sichtbar wird.

Zu 2):

Ist staatliches Geben und Nehmen auch rechtlich in die sachlich vorgegebene Abhängigkeit gebracht, so gilt es, das Recht des staatlichennehmens – das Steuerrecht – verstehbar und berechenbar zu machen. Gerade weil der staatliche Finanzbedarf sich ständig ändert und seine Befriedigung deshalb von Rechts wegen flexibel bleiben muß, weil zudem die Art des steuerlichen Zugriffs und die Belastbarkeit des Einzelnen jeweils parlamentarischer Kontrolle unterliegt, sollte das Steuerrecht umso mehr bemüht sein, die individuell zu tragende Steuerlast als eine richtige oder jedenfalls als eine vertretbare auszugestalten und verständlich zu machen. Deshalb ist es ein Gebot der Gegenwart, das geltende Steuerrecht so von Regelungslücken, Formulierungsmängeln, systematischen Widersprüchen, gewollten und ungewollten Schlupflöchern zu entlasten, daß die Steuerbelastung des Einzelnen aufgrund der gesetzlichen Vorgaben folgerichtig erscheint.

Dieses läßt sich am ehesten erreichen, wenn der Bundesgesetzgeber darangeht, das geltende Steuerrecht in einem *Bundessteuergesetzbuch* zu kodifizieren, also das derzeitige Bundesrecht in einem einheitlichen Kodex zu ordnen und aufeinander abzustimmen. Dieses Vorhaben wäre nicht ein eher theoretisches Anliegen von akademischem Interesse, sondern ein Projekt, das seine Brisanz aus dem Streben nach realitätsgerechter Gediegenheit gewinnt, das die Wertungswidersprüche und Unzulänglichkeiten des geltenden Rechts bewußt machen würde und ausräumen könnte.

Am Ausgang des 20. Jahrhunderts müßte der Gesetzgeber wieder die systematisierende und ordnende Kraft aufbringen, die zu Ende des letzten Jahrhunderts zu den großen Kodifikationen des BGB, HGB, StGB, der ZPO und der StPO geführt haben, auf die wir uns noch heute stützen. Die Entwicklung unseres Gemeinwesens im Rahmen der Wiedervereinigung und einer europäischen Integration sollte dieses Vorhaben nicht mit dem Hinweis auf „andere Sorgen“ erübrigen, sondern ihm sogar einen zusätzlichen Anstoß geben. Wir werden uns schwer tun, unser geltendes Steuerrecht den neuen Bundesbürgern plausibel zu machen und seine Vorzüge innerhalb einer europäischen Integration zumindest teilweise zu bewahren, wenn es nicht gelingt, dieses Recht in seinen Belastungsgründen und seiner folgerichtigen Ausgestaltung darzustellen und zu vermitteln.

Und damit kehre ich zu einer Gemeinsamkeit von Geldpolitik und Rechtspolitik zurück: Die Stabilität der Währung beruht stets auf dem Einlösungsvertrauen der Beteiligten; die Gegenwartsgerechtigkeit des Rechts auf dem Vertrauen in die Erneuerungskraft einer entwicklungsoffenen Rechtsordnung und eines parlamentarischen Systems. Meine beiden Grundsatzpostulate beruhen auf einem unbeirrten Vertrauen in die repräsentative Demokratie, in die schöpferische Kraft der Rechtswissenschaft, in den Erfolg von Begegnungen zwischen Rechtspolitik, Gerichtsbarkeit und Wissenschaft. Dieses wollte ich am Schluß gerade hier in Bitburg einmal gerne gesagt haben.