

# § 1 Entwicklungsstufen des Finanz- und Steuerstaates in 75-jähriger Verfasstheit

*Paul Kirchhof*

## I. Der einende Wille zu Aufbruch und Erneuerung

Die Entwicklung des deutschen Finanz- und Steuerstaates in 75-jähriger Verfasstheit markiert verschiedene Haltepunkte, in denen die Weichen neu gestellt, die Ausrichtung des Wirtschaftens auf die verantwortete Freiheit von Unternehmer und Konsument aber beibehalten wird.<sup>1</sup> Sichtbar wird eine Linie zu mehr Erwartungen an den Staat, weniger Vertrauen in die Wirtschaft. Der Staat wählt als Steuerungsinstrument häufiger die finanzielle Lenkung, verzichtet insoweit auf die verbindliche Regel. Äußere Entwicklungen von einer anfänglichen Armutsökonomie zu einer Wohlstandsgesellschaft, von einer prinzipiellen Distanz zu allem Staatlichen hin zu einer Anlehnung an den Staat, von einer daseinsbegleitenden zu einer daseinsprägenden Staatlichkeit, insbesondere auch weltoffene Märkte und der Umbruch durch die Digitaltechnik fordern rechtliche Antworten, die neue Maßstäbe für die Verteilung staatlichen Geldes und die Gegenwehr gegen wachsende Begehrlichkeiten nach Staatsgeld setzen.

Der Freiheitsaufbruch 1945 beginnt mit der Freiheit vom Staat, der den Menschen ihren äußeren und inneren Frieden belässt, sie nicht willkürlich verhaftet, sie nicht überwacht und bevormundet, sie nicht zu Treuebekenntnissen zwingt. Doch der zerbrechliche, nicht zerbrochene Staat ist anfangs vor allem Sozialstaat, der den Menschen Lebensmittel, Kleidung und Wohnung bietet, sie mit Wasser, Heizung und Licht versorgt, Straßen und Krankenhäuser wiederaufbaut, elementare Voraussetzungen für Wirtschaft, Schule und Bildung schafft. Dieser Sozialstaat ermöglicht Freiheit.

---

<sup>1</sup> P. Kirchhof, Die Entwicklung der Bundesrepublik in normativer Nachhaltigkeit, AöR 149 (2004), 389 (445 f.).

Der Staat hat auf dem Weg zum Grundgesetz bereits 1948 durch den „mutigen Sprung in das kalte Wasser der Marktwirtschaft“<sup>2</sup> die Wirtschaft und damit die Grundversorgung der Bevölkerung in private Hand zurückgegeben. Dieser „gesellschaftspolitisch höchstbedeutsame Schritt“<sup>3</sup> erwartet von der Privatwirtschaft, dass sie mit ihrer Berufs- und Eigentümerfreiheit den wirtschaftlichen Bedarf der Bevölkerung erkennt, letztlich Wohlstand und Wachstum nach den Prinzipien von Wettbewerb und freiheitlicher Verantwortung sichert. Das Konzept der freien Marktwirtschaft ist „vor allem die selbstverantwortliche, möglichst befriedigende Erfüllung der Verbrauchswünsche anderer“<sup>4</sup>, das „ständige Wägen des Gewichtes der eigenen Leistung auf der unbestechlichen Waage des Marktes“<sup>5</sup>.

Der Staat garantiert für diese Marktwirtschaft die Freiheit und setzt ihr einen sozialen Ordnungsrahmen, bewältigt die Kriegsfolgen als staatliche Aufgabe<sup>6</sup>, organisiert die Flucht der Deutschen von Ost nach West.

Die Münchner Ministerpräsidentenkonferenz vom 6. Juni 1947 widmete sich der realpolitischen Frage: „Wie kommen wir durch den nächsten Winter?“. Doch die Erleichterung über das Ende des Krieges, der in der Not wachsende Erneuerungswille, die Entschiedenheit für ein Gegenmodell gegen die Strukturen des NS-Regimes, auch eine vertiefte Religiosität und die Suche nach einer unzerstörbaren Grundlage ethischer Werte<sup>7</sup> begründeten einen allgemeinen Aufbruchsimpuls und Erneuerungswillen, der das Staatsvolk einte, die Sinnstiftung von Arbeit und Wiederherstellung erlebte, der Hoffnung auf einen Verfassungsstaat nach und nach eine sichtbare Grundlage gegeben hat.

Der „Marshall-Plan vom 5. Juni 1947“<sup>8</sup> stützte und förderte eine eigenständige, leistungsfähige Wirtschaftsgemeinschaft in Europa, die zugleich auch

---

<sup>2</sup> L. Erhard, Wohlstand für alle, 2009 (1957), S. 128.

<sup>3</sup> K. Schiller, Zukunftsaufgaben der Industriegesellschaft, in: Shonfield, Geplanter Kapitalismus, 1968, S. XV.

<sup>4</sup> L. Erhard (Fn. 2), S. 22 f.; A. Müller-Armack, Soziale Irenik, 1949, S. 1 f.; ders., Diagnose unserer Gegenwart, 2. Aufl. 1981, S. 181 f.

<sup>5</sup> W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 176 ff.

<sup>6</sup> BVerfGE 4, 7 (17) – Investitionshilfe; 67, 256 (275) – Investitionshilfeabgabe; E. Benda, Geld und Währung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, FS Hahn, 1986, S. 9 ff.

<sup>7</sup> M. Stolleis, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 7 Rn. 1.

<sup>8</sup> J. Killik, The United States and European Reconstruction 1945-1960, 1977, S. 80 f.

die Zahlungsfähigkeit des wichtigsten Absatzmarktes für die amerikanische Überproduktion gewährleistet.<sup>9</sup> Die Grundsatzentscheidung der drei Westmächte für eine Währungsreform im Vereinigten Wirtschaftsgebiet<sup>10</sup> hat mit der DM den Menschen reales Geld in die Hand gegeben, den Unternehmen eine Produktion zu selbstkalkulierten Preisen, den Konsumenten eine Kaufentscheidung vor vollen Warenregalen ermöglicht. Der „sozialen Marktwirtschaft“<sup>11</sup> gelingt es, das Wirtschaftsleben aus der staatlichen Bevormundung und Steuerung zu entlassen, zugleich durch Abbau von Monopolen und Kartellen einen staatlich garantierten Rahmen des freien Marktes zu eröffnen und dieses Freiheitskonzept durch einen sozialen Ausgleich zu flankieren.

## II. Globalsteuerung durch den Staatshaushalt

Deutschland entwickelte sich von einer kriegszerstörten Armutsökonomie zu einem prosperierenden Wohlfahrtsstaat, der sich „an der Schwelle der Gesellschaft im Überfluss“ für eine staatliche Wirtschaftspolitik entschied, die immer weniger eine die Anbieterinteressen mit den Verbraucherinteressen „abwägende Marktwirtschaft“<sup>12</sup> ist und sich zu einem „Aufklärungs- und Orientierungsstaat“ entwickelt, der das wirtschaftliche Gebotene kennt<sup>13</sup> und die Wirtschaft in die Rolle eines „Trägers und Vollstreckers“ dieser aufgeklärten Wirtschaftspolitik drängt.<sup>14</sup>

Das Verfassungsrecht verpflichtet nun<sup>15</sup> Staat und Zentralbank, mit der Macht des Haushalts und der Besteuerungsbefugnisse die Gesamtwirtschaft global zu steuern und damit eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Die Ausübung dieser Finanzmacht sucht die Wirtschaft in voraussehbaren, den Naturwissenschaften angenäherten Kausalketten und kollektiven Zielsetzungen zu lenken. Sie bean-

---

<sup>9</sup> Ebd., S. 94.

<sup>10</sup> W. Benz, Die Gründung der Bundesrepublik, 1984, S. 81 ff.

<sup>11</sup> L. Erhard (Fn. 2), S. 22 f.; A. Müller-Armack (Fn. 4), S. 1 f.

<sup>12</sup> A. Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1948, S. 1 ff.

<sup>13</sup> K. Schiller (Fn. 3), S. VII ff. und XX.

<sup>14</sup> Ebd., S. XX.

<sup>15</sup> Grundgesetz i. d. F. des 21. Änd. G. (FinanzreformG) v. 12.5.1969, BGBl. I 1969, 359.

spricht ihrer Natur nach Richtigkeit, bedarf keiner politischen Rechtfertigung und demokratischen Legitimation. Ihre Autorität erwächst aus der von ihr erklärten Natur, die in der Perspektive von Modellen beobachtet<sup>16</sup>, in Statistiken und Tabellen dargestellt wird. Aus dem Interessenausgleich zwischen Anbietern und Nachfragern wird eine Kausalitätsmechanik, die „ihren Instrumentenkasten“ öffnet, um ihre Finanzinstrumente „in Bewegung“ zu setzen.

Diese den Spezialisten vorbehaltenen, gegen außerökonomische, wertende und rechtfertigende Maßstäbe abgeschirmte Wirtschaftspolitik erfasst den Einzelnen nicht – wie das an den individuellen Adressaten gewandte Gesetz – als grundrechtsberechtigtes Individuum, sondern nur noch als Teil einer Gruppe von Menschen – der Investoren und Sparer, der Anbieter und Nachfrager, der Erwerbstätigen und Rentner, der Gesunden und Kranken.

Dieses Entschwinden des Individuellen im Allgemeinen ist seit der Französischen Revolution geläufig. Diese begeisterte Europa in der Idee der individuellen Freiheit, verwirklichte sie aber mit der Gewalt des Revolutionären, die nur noch Brüderlichkeit oder Feindschaft kannte, deswegen zur Guillotine, zum Krieg, zur Diktatur führte. Der deutsche Idealismus wandte sich von dieser Revolution entsetzt ab, weil sie nicht mehr den Menschen, sondern nur noch die Menschheit liebt.<sup>17</sup>

Der global steuernde Haushalt verliert den Einzelnen in der Anonymität der Gruppe aus den Augen, spricht ihn nicht mit einer individualisierend zugemessenen Verbindlichkeit an, ermächtigt zum gruppenbezogenen Einsatz von Haushaltsmitteln. Das Steuergesetz bietet gruppenbezogene Vergünstigungen an, die der Einzelne durch Tatbestandsverwirklichung sich selbst zuteilt. Es erfasst nur die Gruppen der Wirtschaftsbeteiligten, wirkt auf den Finanzkräftigen als Angebot, auf den Mittellosen als unaus-

---

<sup>16</sup> Zur Funktion und Offenheit des Begriffs „Modelle“ H. Stachowiak, Allgemeine Modelltheorie, 1973, S. 131; hier Modell als typisierende Abbildung einer Wirklichkeit für jemanden, für einen bestimmten Zweck, in einer bestimmten Zeit.

<sup>17</sup> F. Schiller, Don Carlos, 1805, dritter Akt, zehnter Auftritt, Vers 3035 f., in: Böckmann, Schillers Werke, Nationalausgabe 1953, S. 507; vgl. auch J. von Goethe, Reineke Fuchs, in: Kaulbach, 1886, Klappentext.

weichlicher Befehl. Der Gerichtsschutz greift weniger als Verteidigung gegen eine gegenwärtige, unmittelbare Selbstbetroffenheit und mehr als Konkurrentenklage.

### III. Idee einer antizyklischen Konjunktursteuerung

Das Konzept der Globalsteuerung ist gescheitert.<sup>18</sup> Die Kernidee von John Maynard Keynes,<sup>19</sup> der Staat solle im wirtschaftlichen Abschwung zur Stärkung der Wirtschaft Ausgaben kreditfinanziert ausweiten, im Aufschwung die Kredite wieder tilgen<sup>20</sup>, scheitert an fehlender Menschenkenntnis. Bei einem wirtschaftlichen Erfolg rechnen Unternehmen, Verbände und Politik diesen Erfolg ihrer Gegenwart zu, beanspruchen ihn für sich und ihre gegenwärtige Infrastruktur. Im Ergebnis lässt die Staatsschuld die Gegenwart im Übermaß leben, schiebt die Last der nächsten Generation zu, ohne dass diese Lastenverschiebung demokratisch oder rechtsstaatlich gerechtfertigt wäre. Zudem können die Konjunkturzyklen nicht zuverlässig bestimmt werden. Maßnahmen wirken nur zeitverzögert. Die These, ein Staatskredit finanziere sich selbst, bleibt ein Mythos.<sup>21</sup>

Geboten ist eine Rückbesinnung auf den Wettbewerb, der Gewinn und Wachstum aus dem Verhalten der Wettbewerbsbeteiligten rechtfertigt.<sup>22</sup> Wenn sich viele in einem fairen Auswahlverfahren um dasselbe Ziel bewerben, erhält der Beste das erhoffte Gut – im Sport die Medaille, in der Politik das Mandat, in der Wirtschaft den Auftrag. Fair ist dieser Wettbewerb, wenn jeder die gleiche Chance hat, ein Wettbewerbsvorteil für den einen, ein Nachteil für den anderen ausgeschlossen ist. Dieser Wettbewerb ist ein Verfahren für in Freiheit konkurrierende Marktteilnehmer, recht-

---

<sup>18</sup> BVerfGE 119, 96 (141 f.) – Bundeshaushalt 2004.

<sup>19</sup> J. Hufschmid, Die Politik des Kapitals, 1972, S. 117.

<sup>20</sup> H. Beck/A. Prinz, Staatsverschuldung, 2. Aufl. 2013, S. 34; W. Abelshauser, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, 2011, S. 372.

<sup>21</sup> Zur Selbstfinanzierungsthese, das „Schuldenparadox“ keynesianischer Staatsverschuldung, A. Oberhauser, Das Schuldenparadox, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 200 (1985), 333.

<sup>22</sup> P. Kirchhof, Gemeinwohl und Wettbewerb, 2005.

fertigt nicht den Wettstreit unter Staaten, die nicht miteinander konkurrieren, sondern kooperieren. Erfüllen die Staaten und die Union diesen Auftrag, verletzen sie nicht das Wettbewerbs- oder Kartellrecht.<sup>23</sup>

#### IV. Weltoffenes Wirtschaften

Mit dem Entstehen weltoffener Märkte, eines Freihandels und eines internationaler werdenden Wirtschaftsrechts wirken weltweit tätige Unternehmen in das Gebiet eines Staates ein, lenken mit ihren Lieferungen und Leistungen, ihrer Werbung und ihren technisch-digitalen Steuerungsmöglichkeiten das Denken und Handeln der Jugend, der Wirtschaft, der Wähler und Politiker eines Staates. Sie lassen sich aber nur schwer einer staatlichen und europäischen Rechtsordnung zuordnen. Mit der Wahl von Firmensitz und Betriebsstätte bestimmen sie den räumlichen Anknüpfungspunkt für staatliches Recht, entscheiden, welches Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht, Verbraucherschutzrecht, Umwelt- und Klimarecht, Sozial- und Steuerrecht für sie gelten soll. Digitalunternehmen sind vielfach tatsächlich ortlos, brauchen weder Firmensitz noch Betriebsstätte.<sup>24</sup>

Diese Offenheit gibt der Idee der Menschenrechte eine neue Grundlage, mindert das Wohlstandsgefälle unter den Staaten, bietet Annäherungschancen für Volkswirtschaften und Staaten unterschiedlicher Verfasstheit, stärkt das Konzept der Europäischen Union und der Vereinten Nationen. Für die Ausübung staatlicher Finanzhoheit und deren Überlagerung durch überstaatliche Finanzhoheiten in grenzüberschreitenden Fällen entwickelt sich ein internationales Finanzrecht mit Regeln, die nationale Rechtsquellen übergreifen, Rechtsetzung anleiten und unmittelbar in dieses Recht einwirken.<sup>25</sup> Das Finanzrecht der Europäischen Union koordiniert nicht nur zwischenstaatlich das Recht der Mitgliedstaaten, sondern teilt die Finanzgewalt zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, bestimmt durch die Europäische Zentralbank unmittelbar die Geldpolitik und den Geld-

---

<sup>23</sup> Vgl. Ziffer 5.5 des Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK), GMBL 2021, S. 130.

<sup>24</sup> Zur rechtlichen Bewältigung *E. Reimer*, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2013, § 250 Rn. 36 ff.

<sup>25</sup> Exemplarisch ebd., § 250.

wert, organisiert eine finanzielle Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, verrechtlicht bestimmte Wirtschaftsstrukturen (Landwirtschaft, Fischerei) fast abschließend, beaufsichtigt und lenkt staatliche Finanzpolitik durch das vergemeinschaftete Beihilfenrecht, drängt gegenwärtig auf Strukturangleichungen durch eigene Strukturfonds,<sup>26</sup> beansprucht eine Eigenverschuldungskompetenz und sucht die Kreditkonditionen finanzschwacher Mitgliedstaaten durch Gewährleistungsgemeinschaften aller Mitgliedstaaten, in der Sicht einiger Mitgliedstaaten auch durch eine Haftungsunion, zu verbessern.<sup>27</sup> Das europäische Steuerrecht hat das Umsatzsteuerrecht europarechtlich weitgehend vereinheitlicht, das Recht der direkten Steuern auf ungewisser Kompetenzgrundlage in den Sog der europäischen Grundfreiheiten gebracht und eine Mindestbesteuerung der in den üblichen Anknüpfungspunkten kaum greifbaren Konzerne versucht.

International wirken vor allem die nach einem OECD-Musterabkommen standardisierten, bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen.<sup>28</sup> Das internationale Finanzrecht stimmt konkurrierende und sich überlagernde Steuerrechtsordnungen aufeinander ab, wirkt einer Mehrfachbesteuerung, auch einer Nichtbesteuerung entgegen, sucht Diskriminierungen zu vermeiden und der Konkurrenz von Staaten um die Ansiedlung ertragbringender Unternehmen ein Maß zu setzen.

Gegenwärtig gerät diese Weltwirtschafts- und Finanzordnung in Bewegung. Eine tatsächliche oder vermeintliche Vorherrschaft der USA soll durchbrochen werden. Die Staaten suchen ihre Volkswirtschaft gegen ausländische Konkurrenz abzuschirmen. Freiheitliche Weltoffenheit, die Chancen der Struktur- und Rechtsangleichung durch offene Märkte, auch die friedentiftende Wirkung gefestigter Wirtschaftsbeziehungen müssen neu überdacht werden.

---

<sup>26</sup> B. Schöndorf-Haubold, Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft. Rechtsformen und Verfahren europäischer Verbundverwaltung, 2005.

<sup>27</sup> E. Reimer (Fn. 24), § 250 Rn. 7 f.

<sup>28</sup> M. Lehner, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 251 Rn. 43 f.

## V. Staatskredit

Der wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland beginnt 1948 mit dem Marshall-Plan, der Westdeutschland 3,3 Mio. Dollar in Form von Waren und Rohstoffen zuwandte und bei vertragsgemäßen Teilrückzahlungspflichten bis 1978 kreditähnlich Wirtschaftskraft geliehen hat.<sup>29</sup> Mit der staatlichen Globalsteuerung wurde der Staatskredit zu einem selbstverständlichen Mittel, um zur Stärkung der Wirtschaft Staatsausgaben kreditfinanziert auszuweiten.<sup>30</sup>

Das zur staatlichen Wirtschaftslenkung geänderte Grundgesetz<sup>31</sup> hat den Kredit zu einem Regelinstrument staatlicher Finanzpolitik gemacht. Diese dort vorgesehenen, schon sehr weiten Verschuldungsgrenzen wurden dann fast bis zur Unkenntlichkeit gedehnt<sup>32</sup>, um dem Finanzstaat gegenwärtig kreditfinanzierte Staatsleistungen ohne gleichzeitige Steuererhöhungen zu ermöglichen, dadurch das Wohlwollen der Bürger zu gewinnen und im Finanzmarkt als willkommener Kunde begrüßt zu werden.

Eine Verfassungsänderung 2009<sup>33</sup> hat dann nach den Erfahrungen eines unmittelbar drohenden Zusammenbruchs des Währungssystems den Staatskredit grundsätzlich verboten, diesen Grundsatz jedoch durch die für den Bund geltende Fiktion durchbrochen, der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts ohne Kredite gelte als beachtet, wenn die jährlichen Einnahmen aus Krediten 0,35 % des nominalen BIP nicht überschreiten. Eine begrenzte Konjunkturkomponente, eine Verfahrensermächtigung zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sowie weitere enge Ausnahmen müssen ihre baldige Tilgung gewährleisten, dürfen also die Regel des ausgeglichenen Haushalts ohne Kredite erläutern,

---

<sup>29</sup> J. Killik (Fn. 8), S. 80 f, 94 f.

<sup>30</sup> K. Schiller (Fn. 3), S. VII ff. und XX; BVerfGE 119, 96 (141 f.) – Bundeshaushalt 2004.

<sup>31</sup> 21. Änderungsgesetz v. 12.5.1969, BGBl. I 1969, 359 (Finanzreformgesetz).

<sup>32</sup> Vgl. Abweichende Meinung der Richter Di Fabio und Mellinghoff zum Urteil des Zweiten Senats BVerfGE 119, 96 (159 f.) – Bundeshaushalt 2004; BVerfGE 79, 311 (354) – Staatsverschuldung.

<sup>33</sup> Art. 109 und Art. 115 des GG i.d.F. des 57. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 29.7.2009, BGBl. I 2009, 2248.

nicht widerlegen.<sup>34</sup> Doch auch diese Vorschriften geraten unter den Druck eines starken politischen Verschuldungswillens.

Deshalb muss der Staatskredit als Strukturfrage erneut ins Bewusstsein gerückt werden. Ein Staatskredit gibt dem Staat – anders als der Unternehmerkredit – nicht eine Finanzkraft, die eingesetzt werden könnte, um zukünftige Gelderträge zu erzielen, aus denen dann der Kredit bedient werden kann. Der Staat investiert in Schulen und Universitäten, Kultur und Infrastruktur, gewinnt dadurch aber keine Einnahmen.

Zudem ist die Inflation zu einem bewussten Instrument der Entschuldung geworden. Die Inflationsobergrenze und damit der Schutz der Verbraucherpreise<sup>35</sup> mit einer Inflationsrate von 2 % wurde in einen Mittelwert umgedeutet, der auch überschritten werden darf.<sup>36</sup> Kredite wurden zeitweilig nicht mehr entgeltlich vergeben, sondern die Entgegennahme von Krediten durch „Negativzinsen“ honoriert. Damit ist die Idee des Darlehens auf den Kopf gestellt.<sup>37</sup>

Die zur Finanzierung des Schuldendienstes notwendig werdenden Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen scheinen in der gegenwärtigen Erwartungshaltung der Bevölkerung und der Ausgabenlabilität des Parlaments nur schwer möglich. Deswegen ist ein Verschuldungsverbot ein Gebot finanzpolitischer Klugheit. Das Grundgesetz verpflichtet zu dieser Vernunft.

Das Verschuldungsverbot ist auch Inhalt eines fairen Generationenvertrages. Wenn Eltern ein Elternhaus bauen, um darin mit ihrer Familie zu leben, kämen sie nicht auf den Gedanken, die Kinder zur Mitfinanzierung

---

<sup>34</sup> H. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 56. EL 10.2009, Art. 115 Rn. 124; das BVerfG prüft bislang nur die „Überschreitung von äußersten Grenzen“, BVerfGE 135, 317 (Rn. 174) – ESM-Vertrag; 132, 195 (Rn. 112) – ESM; 129, 124 (182 f.) – EFS; vgl. auch R. Wendt, in: Huber/Voßkuhle, GG Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 36; S. Stüber, DÖV 2021, 680 (687); P. Orphal, JöFin 2023, 127 (140); C. Magin, Wirtschaftsdienst 2010, 262 (265 f.); H. Tappe, JöFin 2009, 417 (423); G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 117 ff.

<sup>35</sup> Zum Verbraucherpreisindex für Deutschland und seine Anpassung an veränderte Gewohnheiten Statistisches Bundesamt, Hintergrundpapier v. 21.2.2019 zur Revision des Verbraucherpreisindex für Deutschland, 2019, S. 1 ff.

<sup>36</sup> F. Sell, Wirtschaftsdienst 2021, 688 ff.

<sup>37</sup> P. Kirchhof, Geld im Sog der Negativzinsen, 2021, S. 54 f.

des Hauses heranzuziehen, weil diese das Haus später einmal erben werden. Die Eltern empfangen die Güter – Kultur, Rechtsstaat, Vermögenswerte – von den Großeltern unentgeltlich, suchen diese Werte zu erhalten und zu mehren, geben sie dann unentgeltlich an ihre Kinder weiter. Diese Wertsteigerung in der Generationenfolge – die Kinder sollen es einmal „besser haben“ als ihre Eltern – ist ein Leitgedanke des Familienrechts und Voraussetzung, dass die nachfolgende Generation die Erwartungen der sozialen Sicherungssysteme erfüllt.

In den nächsten drei Jahren wird der Bund jährlich über 300 Mrd. Euro, im Jahre 2028 voraussichtlich sogar über 400 Mrd. zur Tilgung von Schulden aufwenden müssen.<sup>38</sup> Die Zinsausgaben des Bundes sind im Vergleich von 2021 zu 2023 – bedingt durch die Corona-Pandemie, die Zinspolitik der EZB und eine versicherungsähnliche Finanzierungsbereitschaft des Staates – um das Zehnfache gestiegen.

Hochverschuldete Staaten verlieren ihre finanzpolitische Souveränität. Der internationale Währungsfonds hat jüngst vor einer weiter wachsenden Staatsverschuldung in der Welt gewarnt. Nach seinen Schätzungen dürften die Staatsschulden Ende des Jahres 100 Billionen Dollar betragen, also 93 % der Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) aller Nationen. Eine rasche, nachhaltige Konsolidierung der Staatsschulden sei dringend notwendig.

Innerhalb der Europäischen Union zeigt Frankreich, wie bedrohlich seine Schuldenlast für die staatliche Finanzpolitik und die staatliche Souveränität geworden ist. Ratingagenturen beurteilen seine Entwicklung eher negativ. Ein schlechtes Rating erhöht die Finanzierungskosten. Der Anleihemarkt bezahlt französische Staatsanleihen kaum noch besser als spanische, deren Rating mittelmäßig ist. Die Anleihen aus dem Fonds „Next Generation EU“ werden nur noch wie spanische Anleihen gehandelt. Wenn nunmehr die Europäische Union eigene Kredite aufnimmt und diese in Absprache mit einzelnen Staaten einsetzen wird, außerdem finanzschwache Staaten auf die Gewährleistung ihrer Kredite durch alle Mitgliedstaaten oder sogar durch einen europäischen Schuldenverbund drängen, geraten auch die wenigen finanzpolitisch noch gediegenen Mitgliedstaaten in den Sog einer allgemeinen Verfallsentwicklung.

---

<sup>38</sup> BMF, Finanzplan des Bundes 2024-2028, BT-Drs. 20/7801, S. 84.

## VI. Digitalisierung

Die Digitalisierung unseres Lebens<sup>39</sup> stellt uns vor bisher ungeahnte Ungewissheiten. Wir nutzen die Digitalisierungschancen, ohne sie zu verstehen, erahnen ihre Risiken, ohne sie zu begreifen. Der Rechtsstaat bedient sich dieser Digitalisierung heute wie selbstverständlich als Instrument der Verwaltung, als Organisationskraft, zur Abwicklung von Massenverfahren, als Kontrolleur. Die Verfahren der Steuererhebung sind weitgehend digitalisiert, werden digitalisiert geprüft. Bei Bestätigung des Üblichen und Erwarteten wird eine Steuererklärung anerkannt, bei atypischen, individuellen und besonderen Befunden als Problemfall aussortiert. Diese Verwaltungspraxis drängt auf eine typisierende Gesetzgebung, auf vergrößernde und vereinfachende Verwaltungsprogramme, auf eine Soll- statt eine Ist- Besteuerung. In diesem Hang zum Typus liegt eine Chance für die Allgemeinheit des Gesetzes.<sup>40</sup> Das Verbot des Einzelfallgesetzes und die mit ihr verbundene Erwartung einer Freiheit durch Allgemeinheit (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG)<sup>41</sup> könnte tatsächlich zur Wirkung kommen, in der Vereinfachung die Einsichtigkeit des Gesetzes verbessern, vor allem auch das Parlament wieder zu den Entscheidungen des Grundsätzlichen zurückführen. In dieser Phase des Nichtwissens, der Wahrscheinlichkeiten, der Voraussagen und Hoffnungen werden der Finanz- und Steuerstaat und die Privatwirtschaft sich auf unterschiedliche Entwicklungsalternativen einstellen müssen:

Das Wirtschaftsgut der Zukunft ist das Wissen. Dieses wird entgeltlich oder unentgeltlich erworben, wirtschaftlich genutzt, zur Nutzung entgeltlich überlassen, veräußert. Dabei werden neue Berechtigungen am Wissen über Individualität und Privatheit entstehen. Die geistigen Eigentümer, die

---

<sup>39</sup> G. Ress, Maschinenbewusstsein durch Künstliche Intelligenz und die Auswirkungen auf das Europarecht und Völkerrecht, *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 78 (2023), 395; I. Spiecker gen. Döhmman, in: Kischel/Kube, *HStR* Bd. I, 2023, § 20 Rn. 1; F. Brosius-Gersdorf/M. Martini, Digitalisierung der Verwaltung, in: Kahl/Ludwigs, *HVwR* Bd. I, 2021, § 28; H. Kube, E-Government: ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?, *VVDStRL* 78 (2018), 289; K. Gärditz, *Der Staat* 54 (2015), 113; G. Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 26.

<sup>40</sup> Dazu im Einzelnen G. Kirchhof, *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, 2009, S. 161 f. m. N.

<sup>41</sup> Vgl. dazu H. Krüger, *DVBl* 1955, 758 (791 ff.); K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III/2, 1. Aufl. 1994, S. 742.

Hersteller digitaler Nutzungstechniken, die Entwickler und Produzenten von Applikationen und Plattformen gewinnen Erwerbsquellen.

Die Möglichkeiten des Überwachens und Lenkens privaten Verhaltens wachsen, erlauben auch Verfälschungen und Manipulationen, können Staatsorgane oder Privatunternehmen behindern und stilllegen. Planungsgrundlagen werden gewonnen, Prognosen verbessert, neue Formen der Gefahrenabwehr und der Kriminalitätsbekämpfung entwickelt, aber auch Techniken der Bevormundung, der Ängstigung, der unmerklichen Werbung, der Demütigung und Entmutigung bereitgestellt.

Wer sein Wissen und seine Weltsicht im Format des Digitalen empfängt, lebt und denkt in der Fremdbestimmung durch denjenigen, der das überbrachte Wissen auswählt. Aus der selbstbestimmten Freiheit zum individuellen Erleben der Welt wird eine formatierte Freiheit<sup>42</sup>, die fremdbestimmt und damit von anderer Lebenssicht geprägt ist.

Wenn digitale Medien mit dem Geschäftsmodell der Anonymität – der organisierten Unverantwortlichkeit – den Menschen anbieten, andere wider besseres Wissen bezichtigen und verleumden zu können, also einen Konkurrenten und sein Produkt herabzuwürdigen, ohne dafür mit eigenem Gesicht und eigenen Namen einstehen zu müssen, organisiert das Medium ein System unverantwortlicher Freiheit.

Wenn nunmehr nach der industriellen Revolution eine digitale Revolution folgt, der Digitalautomat Wirtschaftsgüter produziert und Dienstleistungen erbringt, ohne dass Menschen unmittelbar beteiligt wären, verschärft sich die Frage, wem die digital produzierten Gewinne gehören. Der Rechtfertigungsgrund des durch eigene Arbeit erworbenen Gutes entfällt, ebenso der des durch vertragliche Vereinbarung gerechtfertigten Erwerbs. Würde der Gewinn allein dem Kapitalgeber zugesprochen, gäbe es eine Spaltung der Gesellschaft im Thema der Verteilungsgerechtigkeit, auch immer mehr Leistungsanbieter und immer weniger Nachfrager, die hinreichend Einkommen für den Erwerb der angebotenen Leistungen haben.

Wenn die Digitalisierung die Bedingung für einen Marktzugang bestimmt, das kooperative Verwalten durch digitaltechnische Hürden erschwert, die Abwicklung von Leistungsstörungen teilweise unmöglich macht, den Zugang zu neuen Digitaltechniken einen immer kleiner werdenden Kreis von

---

<sup>42</sup> P. Kirchhof, Künstliche Intelligenz, in: OdW 2020, 1.

Wissenden vorbehalten, kommt dem Staat eine neuartige Aufgabe der Teilhabegarantien zu. Er wird für die den Jedermann betreffende Digitalisierung allgemein erreichbare Zugangs- und Abwicklungswege erschließen müssen, die Regeln des fairen Wettbewerbs auch gegenüber Digitalbarrieren durchzusetzen und eine Aufklärung in allgemeinverständlicher Alltagssprache zu organisieren haben.

Diese Digitaltechnik darf nicht allein einer „Künstlichen Intelligenz“ zugeordnet, damit der menschlichen Verantwortung entzogen und als bloßer Vorgang eines technischen Ablaufs qualifiziert werden. Vielmehr handeln Menschen mithilfe ihrer Automaten. Aufgabe des weltweit wirkenden Rechts ist es, diese Entwicklung des maschinellen Lernens so zu steuern, dass ein Mensch sie jederzeit beherrscht und verantwortet. Wer sein Fahrzeug in Gang setzt, dessen Funktionen er nicht versteht, aber durch seine Lenkungsinstrumente beherrscht, wäre verantwortlich, wenn er sein Fahrzeug ohne menschliche Steuerung in Bewegung setzen würde. Nach gleichen Maßstäben ist der Mensch verantwortlich, wenn er neuartige Digitalmächtigkeiten als Herrschaft über andere Menschen einsetzt.

Das Recht muss dem Missbrauch von Digitalmacht entgegenreten, die Menschen gegen diskriminierende Qualifizierungen und Etikettierungen schützen, die wirtschaftliche und politische Nutzung seiner Daten ohne sein Wissen oder Wollen verhindern, Machtkonzentrationen des Wissens und gezielte Beeinflussung des Nutzers beschränken. Zentralisierte Entscheidungen ohne Bezug zur Individualität und Besonderheit des Einzelfalls und der Einsatz überlegener Wissensmacht in Massenverfahren fordern eine rechtliche Kultur des Maßes, wie sie bisher vor allem gegenüber staatlicher Macht entwickelt worden ist.

## VII. Bürokratisierung

Die Bürokratie, die Macht der Schreibstuben, gewährleistet traditionell die Legalität des Verwaltens, die Unbefangenheit des Entscheidens, die Rationalität und Kontrollierbarkeit der Entscheidungsgründe, eine aufeinander abgestimmte Fachspezialisierung und ein Amtsethos. Doch je mehr der Staat regelt und diese Regeln detailgenau vollzieht, verengt sich der Raum der Freiheit. Die staatlichen Verwaltungsbehörden und insbesondere die europäischen Agenturen neigen dazu, ihren begrenzten Entscheidungsraum in einer rechtlichen Perfektion durch detailgenaue Regeln auszufül-

len, sodass für ein kooperatives Verwalten, eine Offenheit für Individualität und Einzelfall kein Raum mehr bleibt. Vor allem aber ist das in jedem Freiheitsrecht angelegte Vertrauen in den ehrbaren Kaufmann, den redlichen Bürger gegenwärtig fast einem prinzipiellen Freiheitsmisstrauen gewichen, das den Unternehmer als potentiellen Steuerhinterzieher, Geldwäscher oder Lieferkettennutzer ohne Humanität sieht.

Daraus erwachsen eine Fülle von Nachweis- und Erklärungspflichten, Bestätigungs- und Aufbewahrungspflichten, Kontroll-, Evaluierungs-, Auditierungs- und Zertifizierungspflichten. Die Unternehmer können Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren nicht mehr rechtzeitig zum Abschluss bringen. Im Steuerrecht wird der Vorbehalt der Nachprüfung zur Regel. Bescheide werden kaum noch bestandsfähig, bleiben noch viele Jahre offen. Das führt dann möglicherweise zu Zahlungen, die nach der Steuerkraft des Zahljahres nicht gerechtfertigt sind. Die Planungsgrundlagen werden unsicher, Prognosen müssen vermeidbare Risiken einbeziehen. Der Unternehmer wird mit bürokratischen Folgepflichten in der Vergangenheit festgehalten. Um die Freiheit als epochales Prinzip für die Wirtschaft zurückzugewinnen, sind elementare und drastische Vereinfachungsmaßnahmen erforderlich.

1. Der Gesetzgeber sollte vor jeder neuen Norm eine Argwohnprüfung durchführen, sich selbst fragen, ob ein prinzipielles Freiheitsmisstrauen in der Realität des ehrbaren und anständigen Bürgers gerechtfertigt ist. So wird er zum Freiheitsvertrauen zurückfinden und die Regelung unterlassen.
2. Je mehr der Staat den Bürger mit – meist nicht entgoltenen – Verwaltungslasten beschwert, muss er deren Verhältnismäßigkeit prüfen. Dabei ist jede Einzellast zu rechtfertigen – bei der Steuererklärung, dem Datenschutz, dem Klimaschutz, den Bau- und Gewerbe genehmigungen –, aber auch die Gesamtlast durch alle Erklärungs-, Begründungs-, Erläuterungs- und Aufbewahrungslasten. Vielfach wird sich ergeben, dass eine Verwaltungslast nicht erforderlich, jedenfalls nicht zumutbar ist. Sie ist deshalb zu unterlassen.
3. Der Staat und insbesondere auch die Europäische Union durch ihre Kommission und die Agenturen sollten selbstkritisch prüfen, ob sie eine Regelungskompetenz haben, wieviel Freiheitsoffenheit grundrechtlich und nach dem Regelungstyp (Richtlinie) geboten ist, ob die für das deutsche Verwaltungsrecht prägende Kultur des mitwirkungsbedürftigen Verwaltens vor Ort eine zentralisierende Regelung erlaubt.

4. Mit jeder neuen Norm müssen zwei Normen gleichen Gewichts, gleichen Schwierigkeitsgrades und gleicher Vollzugsbelastung entfallen. Dies könnte digitaltechnisch durch ein entsprechendes Programm für das Bundesgesetzblatt gewährleistet werden, das die Publikation einer neuen Norm verweigert, wenn nicht vorher zwei entsprechende Normen gelöscht worden sind.

5. Erfüllt ein Bürger seine digitalen Mitwirkungspflichten, insbesondere seine Erklärungspflichten in einem Verwaltungsrechtsverhältnis so, dass seine Wissens- und Willenserklärungen die digitaltechnischen Kontrollsysteme unbeanstandet passieren, gelten seine Mitwirkungspflichten als erfüllt. Ein Vorbehalt der Nachprüfung ist die – statistisch belegte – Ausnahme. Nicht gänzlich ausgeschlossen erscheint auch die Anerkennung gelungener Verwaltungskooperation durch Nachlässe im Abgabenrecht und Geldprämien im sonstigen Verwaltungsrecht.

## VIII. Der Staat als Generalversicherer?

Wirtschaftsfreiheit ist Freiheit auf eigene Chance und eigenes Risiko, ist verantwortete Freiheit, deren Ordnungsrahmen der Staat setzt, dabei insbesondere einen grundsätzlich freien Markt abschirmt, aber auch Vertragstreue, Haftung, und sonstiges Einstehen für Fehlverhalten fordert.

In der Corona-Pandemie hat die staatliche Gefahrenabwehr diese Freiheiten völlig verdrängt, die in Not geratenen Unternehmer dann durch einen finanziellen Ausgleich gestärkt, der Staat sich fast als Generalversicherer angeboten, jede Schadensfolge ausgeglichen und damit die Vorstellung einer Freiheit ohne Risiko, einer unverantworteten Freiheit befördert. Damit beginnt die Gegenwart eines überforderten Staates. Die Sozialverbände erwarten vom Staat das verlässliche Bereitstellen aller Freiheitsvoraussetzungen. Das „Bürgergeld“ gibt – als Versprechen, nicht in seiner inzwischen geltenden Anwendungspraxis – dem Menschen Geld allein, weil er Mensch ist. Die Industrie wagt kaum noch eine größere Investition, ohne dass der Staat das Risiko durch Steuervergünstigungen, Bürgschaften oder Unternehmensbeteiligungen absichert.

Freiheit ist dann kaum mehr individuelle Selbstbestimmung. Der Einzelne wird nicht mehr als Individuum, sondern als Teil einer Gruppe beobachtet, die durch Globalsteuerung gelenkt, durch Befriedigung ihrer Bedürfnisse beruhigt, durch Verheißung eines Lebens ohne Enttäuschung getäuscht

wird. Der Staat ist finanziell überfordert, weicht in die Staatsverschuldung aus, belässt der nächsten Generation weniger Freiheit. Diese bevormundende, bequeme, auch gängelnde Freiheit setzt sich gegenwärtig insbesondere bei der Entwicklung der Wirtschaft zu einer ökologischen Ökonomie fort. Wirtschaftliche Freiheit vom Staat droht zu einem Wirtschaften in gesuchter Abhängigkeit vom Staat zu werden.

## IX. Die Systemfrage

Damit stellt sich die Frage nach dem System eines freiheitlichen Wirtschaftens. Deutschland hat 40 Jahre lang im Nebeneinander von Rechtsstaatlichkeit und Sozialismus bei grundsätzlich gleicher Ausgangslage ein System der weiten, aber auch anstrengenden Freiheit und ein anderes System der sehr engen, aber bequemen Freiheit erlebt. Die weite Freiheit belässt das Wirtschaften in privater Hand, macht das individuelle Einkommen von einer vorherigen Leistung abhängig, schafft Leistungsanreize im System des Wettbewerbs und garantiert im Privateigentum den individuellen Erfolg eines Vermögenserwerbs durch Leistung. Das Konzept einer sehr engen Freiheit gibt das Wirtschaften in die Hand des Staates und einer dominierenden Partei, steuert die Wirtschaftsentwicklung durch staatliche Planung, anerkennt allenfalls rudimentäre Eigentümerrechte, verheißt den Bürgern aber einen staatlich zugeteilten Arbeitsplatz und eine elementare Versorgung. In diesem System fehlen die individuellen Leistungsanreize, die dem Staat und dem Staatsvolk Wohlstand und Wachstum vermitteln. Gelegentliche Ehrungen und verbale Anerkennungen können diesen täglichen Arbeitsimpuls nicht ersetzen. Die DDR ist deshalb auch an ihrem Wirtschaftssystem gescheitert. Sie war 1989 bankrott.

Gegenwärtig gibt es Initiativen, die Vorzüge einer anstrengenden Freiheit mit der einer bequemen Freiheit verbinden wollen. Dieser Versuch wird scheitern.

## X. Freiheitsverlust durch finanzielle Lenkung

Der subventionierende Staat begegnet dem Subventionsnehmer als einem durch Geld lenkbaren Partner, dessen freiheitliche Initiativen er ermöglicht, fördert, steuert und leitet. Der Adressat des Subventionsangebotes

folgt einem staatlichen Verhaltensprogramm, weil er für seine Befolgungsbereitschaft bezahlt wird. Er entscheidet weniger als der freie Mensch, der seine Handlungsmotive selbst in Distanz zum Staat bestimmt, sondern mehr als Freiheitsberechtigter, der schon beim Entwickeln seiner Handlungsmotive staatlich gelenkt wird. Der Rechtsstaat wehrt Gefahren für Rechtsgüter ab, die aus Handlungen folgen, vermeidet die in der Realität drohenden Schäden, knüpft Maßnahmen aber nicht an die Motive eines Menschen an. Das Subventionsangebot erwartet von dem Adressaten, dass sein Streben nach dem staatlichen Geld so stark, er dabei so käuflich ist, dass das subventionspolitisch verfolgte Verwaltungsprogramm nicht scheitern wird. Der Finanzstaat organisiert eine Motivationslage des Menschen, in der das Erwerbsmotiv dominiert, die Wahrnehmung anderer Freiheiten von vornherein ausgeschlossen wird.

Soweit der Staat den Freien in eine finanzielle Abhängigkeit bringt, erlahmt dessen Freiheitsmut, seine Wagnisbereitschaft und seine Verantwortlichkeit für ein Wirtschaften mit eigener Chance und eigenem Risiko. Wer sich an Subventionen gewöhnt, erwartet vom Staat ein wachsendes Realeinkommen, zunehmend auch einen Ausgleich individueller Krisenfolgen, jünger sogar eine staatliche Vollversicherung.

Diese Entwicklungsstufen zeigen den deutschen Finanz- und Steuerstaat als einen Verfassungsstaat, der neuen Herausforderungen begegnen kann, teilweise recht experimentierfreudig ist, aber die Kontrolle über jedes Experiment behält. Die Entwicklung der letzten 75 Jahre lehrt, dass wirtschaftlicher Wohlstand und damit auch die Grundlagen des Finanz- und Steuerstaates am besten gelingen, wenn die Unternehmen den Bedarf der Konsumenten in Freiheit erkunden, das Finanzwesen den Realleistungen von Güterproduktion und Dienstleistungen dient und sich nicht zu einem Eigensystem verselbständigt, wenn Gewissheiten – zum Staatskredit – beachtet, Ungewissheiten – gegenüber der Digitalisierung – zur Vorsicht mahnen. Die Verfassungsgeschichte gibt Freiheitsmut, Rechtsvertrauen, Währungshoffnung.