

# „Recht bindet das Gesetz!“

## Prof. Dr. Gregor Kirchhof über die Beratung von Politik, das Versagen angesichts der Sozialpolitik – und warum die Regierenden öfter auf Juristen hören sollten

Herr Kirchhof, Sie sind Jurist und beraten die Politik. Verstehen die Handelnden, was Sie sagen?

**Kirchhof:** Wissenschaft und Politik ticken unterschiedlich. Die Politik will im Sinne des Gemeinwohls gestalten. Ihr geht es daher auch um Macht und Machterhalt. Die Wissenschaft dient dem Erkenntnisgewinn. Die Rechtswissenschaft ist hier besonders, weil das Recht die Politik bindet. Rechtliche Beratung behandelt daher auch die Grenzen der Politik und Freiräume der Menschen.

Und? Wirkt es?

Manchmal.

Wann nicht?

Wenn die Politik bereits entschieden ist. Zuweilen wird keine Beratung, sondern nur eine Bestätigung gesucht. Die Unterstützung misslingt auch, wenn die Berater zu kompliziert werden. So ist die Sprache der Juristen zuweilen hinderlich. Der britische Rechtswissenschaftler Tony Weir hat einmal gesagt: „Die deutschen Juristen denken am genauesten. Doch versteht man sie nicht.“ Wenn wir Juristen etwas prüfen, dann beleuchten wir es von vielen Seiten. Werden alle diese Seiten erklärt, kann es schwierig werden.

Sie reden doch ziemlich verständlich...

... ich versuche es. Aber man fragt sich auch, warum das Recht, und übrigens auch die Philosophie, so oft den Nominalstil nutzt. Hier ein Beispiel aus der Philosophie von Immanuel Kant: „Zwei Dinge erfüllen das Gemüt mit immer neuer und zunehmender Bewunderung und Ehrfurcht, je öfter und anhaltender sich das Nachdenken damit beschäftigt: der gestirnte Himmel über mir und das moralische Gesetz in mir.“

... soll heißen?

Zwei Dinge bewundern wir, die Sterne über uns und das Gewissen in uns.

Warum kommt die Juristerei so schwer ohne kleinteilige Differenzierungen aus?

Weil wir exakt unterscheiden müssen: Mord ist nicht Totschlag, Betrug nicht Untreue oder Unterschlagung. Die Alltagssprache verwendet die gleichen Begriffe – aber ohne die kleinteiligen Differenzierungen. Betrug meint hier unterschiedliche Frechheiten – und Untreue nicht, dass eine Befugnis, über fremdes Vermögen zu verfügen, missbraucht wird. Würde ein Jurist diese Begriffsverwen-

dungen kritisieren, wäre er beckmesserisch und würde für Verwirrung sorgen.

Ein Fachgebiet von Ihnen sind Steuern. Ist das nicht sehr trocken?

Keineswegs. Ohne Geld ist kein Staat zu machen. Ohne Finanzen funktioniert ein Gemeinwesen nicht. Um es pointiert auszudrücken: Die freiheitlichste Art, den Staat zu finanzieren, ist der Griff in die Geldbörse seiner Bürger!

Das müssen Sie erklären, was das mit Freiheit zu tun haben soll!

Der Staat schafft die Voraussetzungen für das Gemeinleben. Er gewährleistet die Sicherheit, den Rechts- und Sozialstaat, die Versorgung mit Strom und Wasser sowie weitere Infrastrukturen. Um das alles zu finanzieren, erhebt er Steuern. Zwar greift die Steuer in die finanzielle Freiheit ein, sie ermöglicht so aber Freiheit. Schlimm wäre es, wenn sich der Staat anders finanzieren würde, insbesondere wenn er Arbeitsdienste einführen oder zum alles bestimmenden Akteur und Unternehmer würde. Freiheit wäre nicht mehr möglich. Geschichte und Gegenwart kennen hier genügend Beispiele. Unsere Demokratie schafft eine wunderbare Symbiose: Geht es uns finanziell gut, stehen dem Staat höhere Steuereinnahmen zur Verfügung. Die Steuer ist der Preis unserer Zivilisation.

Zurück zur Beratung der Politik. Diese ist sicherlich nicht immer reibungslos. Gibt es auch ermutigende Beispiele?

Ja. Ein Beispiel, das öffentlich ist, will ich gerne nennen: Ich wurde gebeten, ein Gutachten zu Carsten Linnemanns Vorschlag der Aktivrente zu verfassen. Die Frage war: Ist das in unserem Rechtsrahmen umsetzbar?

Und Ihre Antwort lautete?

Die Aktivrente ist umsetzbar. Jeder, der Altersbezüge erhält, kann nach diesem Vorschlag 2.000 Euro im Monat steuerfrei dazu verdienen, wenn er im Ruhestand weiterarbeiten will. Das ist eine gute Idee – aus drei Gründen: Erstens unterstützt sie Menschen, die im Alter weiter beruflich aktiv sein wollen. Zweitens werden dann erfahrene Arbeitskräfte jedenfalls in Teilen im Erwerbsleben gehalten – Stichwort Fachkräftemangel. Drittens wird der Schwarzarbeit entgegengewirkt. Das alles ist verfassungsrechtlich möglich. Wer sein Erwerbsleben hinter sich hat, hat seine Steuerschuld gezahlt. Er kann daher in den Genuss eines Freibetrags kommen.



Kunst am Campus im Eingangsbereich des Jura-Gebäudes: Jonathan Borofskys Flying Man/“I dream I could fly“

### Die Aktivrente befindet sich gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren. Wie schreibt man ein gutes Gesetz?

Grundsätzlich gilt: Allgemeine Gesetze sind gute Gesetze. Der Gesetzgeber sollte eine gelungene Verallgemeinerung finden, die möglichst viele Menschen erreicht. Das dient der Gleichheit. Denken Sie an den Kindergeburtstag. Da sollte bitte schön immer das Gleiche in der Geschenktüte sein, die den Kindern am Schluss mitgegeben wird – sonst gibt es Verdruss. Hier wird ein elementares Gerechtigkeitsanliegen der Menschen deutlich. Allgemeine Gesetze nehmen sich zudem zurück und aktivieren so die freiheitliche Kraft der Gesellschaft. Diese Kraft ist für das Gelingen des Gemeinlebens zentral. Leider wird sie gegenwärtig von den Gesetzen zu oft gehemmt.

### Insbesondere von der Europäischen Union – erlässt die EU gute Gesetze?

Momentan eher selten. Die europäische Integration hat Kerneuropa im letzten Jahrhundert Versöhnung, Frieden und Freiheit geschenkt. Grundlegendere Ziele kann eine Staatengemeinschaft kaum erreichen. Ab den 1990er Jahren begann sie aber vermehrt, zu regulieren. Mittlerweile kümmert sie sich um nahezu jeden Bereich des Lebens. Hierfür nutzt sie oft Detailregelungen, die zwar hehren Zielen folgen wie der Digitalisierung sowie dem Klimaa- oder Datenschutz, aber oft mehr hemmen als erreichen. Die Fülle von Regeln behindert die Unternehmen und Menschen.

### Was sagt der Steuerexperte Kirchhof zu der aktuellen Schuldenpolitik der Bundesregierung?

Die hohen Schulden, die gegenwärtig aufgenommen werden, sind gefährlich. Die USA, Japan, Frankreich und verschiedene Staaten in Afrika leiden gerade unter zu hohen

Staatsschulden, es drohen Staatskrisen. Diese Erfahrungen schlagen wir gegenwärtig in den Wind. Bei der Sicherheit versteht jeder den Grund der Verschuldung. Doch verwundert, dass die Politik hier langfristig unbeschränkt Kredite aufnehmen darf. Wer eine Ausnahme zulässt, sollte stets den Weg zurück in die Regel weisen. Auch die Sicherheit müssen wir, sobald das wieder möglich ist, durch Steuern finanzieren.

### Es sollte also bei der Regel, keine Kredite aufzunehmen, bleiben?

Eine Schuldenfinanzierung ist nicht nachhaltig. Vom Beginn der Bundesrepublik bis zur Niedrig- und Negativzinsphase ab dem Jahr 2008, die alles verändert hat, hat unser Land 1.600 Milliarden Euro an Schulden aufgenommen und 1.500 Milliarden Euro an Zinsen gezahlt. Wir haben durch die Schulden also kaum an Finanzkraft gewonnen – und müssen dennoch tilgen und Zinsen zahlen. Der Bund gibt gegenwärtig jährlich allein für Zinsen rund 40 Milliarden Euro aus. Dieses Geld fließt von den Taschen der Steuerzahler unmittelbar in die des Finanzmarkts. Das ist auf die Dauer schwer erträglich. Der Zinsdienst des Bundes könnte bald auf 60 Milliarden Euro im Jahr steigen.

### Was wäre Ihr Vorschlag?

Die Grundidee der Schuldenbremse ist richtig. In Notsituationen dürfen wir Schulden aufnehmen, um die Not zu lindern oder zu überwinden. Sodann sind die Kredite zeitnah zurückzuführen. Das ist bislang nicht gelungen. Die expliziten Staatsschulden Deutschlands haben den historischen Höchststand von 2.500 Milliarden Euro erreicht. Die Zins- und Tilgungslasten und die heiklen Abhängigkeiten der Politik vom Finanzmarkt sind zu hoch. Gegenwärtig müssen wir drängende politische Probleme der Sicherheit, des Klimawandels oder der Zukunft des

Sozialstaats lösen. Langfristig ist dabei ein Weg einzuschlagen, der die Kredite senkt.

Wie soll das in Zeiten der klammen Kassen gehen? Muss hierfür unser Finanz- und Steuerstaat grundlegend erneuert werden?

Ja! Deutschland ist nicht nur in der Zahllast, sondern auch in der Steuervielfalt ein Hochsteuerland. Gegenwärtig werden bei uns rund 40 Steuern erhoben. Die zehn ertragreichsten Steuern führen zu 95 Prozent der Einnahmen, die 20 ertragsschwächsten hingegen nicht einmal zu einem Prozent. Diese 20 Steuern finanzieren den Staat letztlich nicht. Sie sind kaum zu rechtfertigen. Insgesamt könnten wir jedenfalls auf 20, aber eigentlich auf 30 unserer 40 Steuern verzichten. Das wäre ein Befreiungsschlag, der viel Geld sparen und Freiheit spenden würde. Würden wir die zehn verbleibenden Steuern dann – wie andere Länder – weitestgehend digital anwenden, wäre der Impuls für Deutschland enorm. Der Staat würde weniger Steuern erheben und die Menschen so entlasten, gleichzeitig aber mehr Geld einnehmen. Sorgen bereiten uns aber auch dann die Sozialsysteme!

Rente, Pflege, Krankenversicherung, demografische Krise?

Genau! Unsere umlagefinanzierten Sozialsysteme laufen auf einen demografischen Abgrund zu. Jeder Politiker weiß seit langem: Ohne eine grundlegende Reform werden die Systeme kollabieren. Die Zeit drängt, weil es eine Weile braucht, bis die notwendigen neuen kapitalgedeckten Säulen errichtet sind.

Sie bezeichnen sich selbst als Optimist. Wie kann der Wissenschaftler Kirchhof angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen noch optimistisch sein?

Es gibt politische Lösungen, die andere Länder bereits gewählt haben und an denen wir uns orientieren können. Zudem stimmt mich die Kraft unserer Gesellschaft optimistisch. Wenn die Analysen stimmen, trifft die junge Generation gegenwärtig in einer bemerkenswerten Weitsicht eine eigene Vorsorge. Die solidarische Dynamik der Menschen wird in vielen weiteren Beispielen ersichtlich – nicht nur zu Beginn der Flüchtlingsströme und der Pandemie. Der ständige Ruf nach dem Staat wird der besonderen Kraft unserer Gesellschaft nicht gerecht. Wir brauchen mehr Freiheitsvertrauen und nicht mehr Regulierung!

Steht dem nicht St. Bürokratius entgegen?

Noch! Die deutsche Politik, aber vor allem die Europäische Union müssen grundlegend umdenken und umsteuern – für eine entschlossene Entbürokratisierung. Was wir nicht brauchen: Noch mehr Regeln und Einschränkungen oder ideologische Entscheidungen!

Sie sagten in Ihrer ersten Antwort: „Recht bindet Politik“. Gilt das auch im Zeitalter von Putin und Trump?

Es muss gelten. Der demokratische Rechtsstaat und die regelbasierte internationale Ordnung sind die rechtlichen Errungenschaften der Moderne. Diese werden auch die gegenwärtige Krise überstehen. Hierfür sollten wir aber den radikalen Kräften entschlossener begegnen. Es ist die Aufgabe der Poli-



## PROF. DR. GREGOR KIRCHHOF

Nach dem Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg im Breisgau, München und London und dem Rechtsreferendariat am Landgericht München I legte er 1998 und 2000 die beiden juristischen Staatsprüfungen ab. Er erwarb den Master of Laws an der University of Notre Dame. Im Jahr 2005 wurde er an der Universität Bonn mit einer Arbeit zu den Erfüllungspflichten des Arbeitgebers im Lohnsteuerverfahren promoviert und habilitierte sich 2009 ebenda mit einer Arbeit zur Allgemeinheit des Gesetzes (*Venia Legendi* für Öffentliches Recht mit Steuerrecht und Europarecht). Sein Doktorvater und akademischer Lehrer ist der ehemalige Bundesverfassungsrichter Udo Di Fabio. Nach seiner Habilitation war Kirchhof von 2011 bis 2012 Universitätsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht am Institut für Politik und Öffentliches Recht an der LMU München. Seit 2012 ist er Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht sowie Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht an der Universität Augsburg. Zu den Schwerpunkten seiner Forschung gehören Steuer- und Finanzrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht, die Grundlagen der Europäischen Union und Verfassungsrecht.

Foto: Universität Augsburg

itik, Probleme besser zu lösen. Das ist wichtig, reicht allein aber nicht. Radikalisierungen betreten auch eine emotionale Ebene, auf der wir klug agieren müssen. Ideologen und Radikale sind nicht zu verteufeln – das ist kein guter Stil und hilft ihnen nur. Vielmehr sind ihre Tabubrüche immer wieder klar zu benennen und abzulehnen. Dann weist man den Parteien und ihren Wählern im Verzicht auf diese Brüche einen Weg aus der Radikalität. Auch hier macht der Ton die Musik. Zudem geht es in einer gleichsam emotionalen Antwort darum, wieder mehr Menschen für das wunderbare Wagnis der westlichen Werte zu gewinnen, für die Demokratie und den sozialen Rechtsstaat, für Freiheit, Gleichheit und Würde.

ok