

Tiepelmann, Klaus

Article — Digitized Version
Steuerreform-Illusionen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tiepelmann, Klaus (1978) : Steuerreform-Illusionen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 8, pp. 387-394

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135219>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

STEUERPOLITIK

Steuerreform-Illusionen

Klaus Tiepelmann, Duisburg

Die gegenwärtige Steuerreformdiskussion wirft die Frage auf, warum es bislang nicht möglich war, die vorhandenen und mit wissenschaftlicher Akribie erarbeiteten Lösungen für ein angemessenes Steuersystem in die politische Tat umzusetzen. Professor Klaus Tiepelmann analysiert die Gründe.

Seit einigen Wochen wird in der Bundesrepublik wieder sehr engagiert über eine grundlegende Steuerreform diskutiert. Nicht nur die FDP hat nach den diese Partei aufrüttelnden Wahlergebnissen in Hamburg und Niedersachsen diese Diskussion aufgebracht. Auch der Steuerrebell Hermann Fredersdorf heizt das politische Klima für eine durchgreifende Reform tüchtig auf und versucht, die verantwortlichen Parteien in Regierung und Opposition zum Handeln zu zwingen, indem er die jetzige Struktur der politischen Entscheidungsorganisation durch sein Vorhaben, eine Steuerpartei zu gründen, bedroht.

Erneut sieht sich auch die Finanzwissenschaft aufgerufen, ihre Hilfe zur Reform im Sinne einer ökonomisch rationalen Verbesserung unserer Steuerfassung anzubieten, wie das schon mehrfach in der Geschichte der Bundesrepublik geschehen ist, wenn große Steuerreformen auf der politischen Tagesordnung standen. Die Erfahrungen mit den Steuerreformen in der Vergangenheit haben aber gezeigt, daß Änderungen der Steuergesetze kaum den wissenschaftlichen Empfehlungen folgen¹⁾, sondern sich offenbar nach eigenen Gesetzmäßig-

¹⁾ F. Neumark hat kürzlich darauf hingewiesen, „daß – von der Ersetzung der Umsatz- durch die Mehrwertsteuer abgesehen – ein Jahrzehnt lang (1965–1975) das deutsche Steuersystem keine Umgestaltungen erfahren hat, die den Namen ‚Reform‘ verdient hätten“. F. Neumark: Steuerreform, Augenwischerei mit den Prozenten, in: Wirtschaftswoche, 32. Jg., Nr. 28 vom 7. 7. 1978, S. 68.

Prof. Dr. Klaus Tiepelmann, 46, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, am Fachbereich 5 der Gesamthochschule Duisburg.

keiten entwickeln, mit denen die Ansprüche, Verhaltensweisen und Entscheidungen der im finanzpolitischen Willensbildungsprozeß Beteiligten erklärt werden müssen. Es soll deshalb der in der Öffentlichkeit wie in der Fachwissenschaft weit verbreiteten Illusion entgegengetreten werden, in der Steuerreformdiskussion ginge es in erster Linie um eine nach wissenschaftlich anerkannten Prinzipien und Zielen auszurichtende Neuordnung unseres Steuerwesens. Ist es nicht eher so, daß unter dem Etikett einer Steuerreform gesellschaftliche Basiskonflikte um die Verteilung des Sozialprodukts ausgefochten werden und daß die Ergebnisse dieses Verteilungskampfes in erster Linie von der Funktionsweise des politischen Systems und der Situation des damit eng verknüpften ökonomischen Systems abhängig sind?

Selbstverständnis der Fachwissenschaft

Der Entwurf eines gerechten, vielfältigen Aufgaben effizient dienstbar zu machenden Steuersystems ist seit langem gerade in der deutschen Finanzwissenschaft ein bis heute intensiv gepflegtes Thema. Inzwischen liegt auch ein großer Erfahrungsschatz über die Möglichkeiten bereit, durch rationale Kombination von bestimmten erprobten Steuerarten ein Steuersystem zu entwerfen, das den Ansprüchen nach politisch entschiedener Gleichheit, nach Flexibilität für stabilisierungs- und wachstumspolitische Lenkungsaufgaben und nach Erfüllung versorgungs-, sozial- und umweltpolitischer Ziele augenscheinlich recht gut entsprechen und zugleich die notwendigen Mittel zur Deckung des Ausgabenbedarfs der Gebietskörperschaften bereitstellen könnte.

Wer sich die Mühe macht, die moderne finanzwissenschaftliche Lehrbuchliteratur²⁾ durchzuarbeiten und dabei das besondere Augenmerk auf die Steuerlehre gerichtet hält, wird folgenden Eindruck gewinnen müssen: Beim Stande des heutigen Wissens über bewährte Grundsätze der Besteuerung, über die in der modernen Industriegesellschaft vorgegebenen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele und deren nationale Eigenheiten und über die Wirkungsweise der verschiedensten Steuerformen auf Einkommensbelastung und ökonomisch relevante Verhaltensweisen wie Arbeiten, Sparen, Investieren und Konsumieren kann es nicht mehr zu den unlösbaren Aufgaben gehören, ein Steuersystem zu konzipieren, das allen daran gestellten Anforderungen weitgehend entspricht und das dem in der Bundesrepublik herrschenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystem auch beinahe optimal angepaßt sein könnte. Zumindest könnten sich die wissenschaftlichen Experten darüber einig werden, alles Wissen zu einem Steuersystem zu verdichten, welches an Konsistenz, Überschaubarkeit, Verwirklichung von Gleichheit und Anpassungsfähigkeit an wechselnde Situationen staatlicher Aufgabenerfüllung dem trotz mancher Reformbemühungen gegenwärtig existierenden Steuersystem weitaus überlegen erscheint.

Diese Einschätzung dürfte auch dem herkömmlichen Selbstverständnis der wissenschaftlichen Steuerlehre innerhalb der Finanzwissenschaft entsprechen, die ihre Aufgabe darin sieht, durchdachte Konzepte für eine vernünftige Besteuerung zu empfehlen, damit letztlich die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert bzw. ein mit den Steuern verbundener gesellschaftlicher Schaden minimiert werden kann. Die Steuerreform als eine Hauptaufgabe der wissenschaftlichen Steuerlehre, die dabei selbstverständlich politische Grund- und Vorentscheidungen zu berücksichtigen hätte, wird zusätzlich wohl legitimiert durch den unumgänglich hoheitlichen Zwang, der bei der Erhebung von Finanzierungsbeiträgen für kollektiv bereitgestellte Güter ausgeübt werden muß. Denn auf freiwilliger Basis werden Staatsleistungen nur in Ausnahmefällen und unter besonders günstigen Bedingungen finanzierbar sein. Trotzdem ist es aber eine Illusion zu glauben, man könne einer fachwissenschaftlich autorisierten Expertengruppe, die die Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik formuliert und sachverständig anwendet, die Reform des Steuerwesens übertragen, etwa damit die Gestaltung der Besteuerung nicht der Willkür der Interessengruppen oder den weniger fachkundigen und überlasteten Abgeordneten des Parlaments überlassen bleibt.

Der Anspruch wissenschaftlicher Steuerreformvorschläge als Ergebnis einer langen finanzwissen-

schaftlichen Forschungstradition kontrastiert nämlich merkwürdig mit der gerade in den letzten Jahren erneut gemachten Erfahrung, daß „Große Steuerreformen“, die das überkommene, vielschichtig gewachsene, deshalb aber gerade auch ungeordnete Nebeneinander zahlreicher Einzelsteuern beseitigen wollen, zum Scheitern verurteilt waren und daß dem ursprünglichen Anspruch der Reform bei weitem nicht entsprochen werden konnte.

Steuerreformanspruch vs. Wirklichkeit

Illustriert man das Gesagte an zwei Initiativen zu einer großen Steuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, die sich vereinfachend den Jahren 1953 (dem Erscheinen des Berichtes „Organische Steuerreform“ des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesminister der Finanzen) und 1971 zuordnen lassen, als eine von der großen Koalition eingesetzte Steuerreformkommission der Öffentlichkeit ihr umfangreiches Gutachten³⁾ vorlegte, so kann am Verlauf dieser Reformen gezeigt werden, daß es selbst nach mühseliger Kleinarbeit von Experten, die sich über viele Jahre erstreckte, nicht gelingen konnte, die ursprünglich auch von allen Parteien getragenen Grundprinzipien und Hauptziele der Reformen auch nur annähernd in die Tat umzusetzen.

Hatte die „Organische Steuerreform“ 1953 beabsichtigt, die Anpassung des Steuersystems an die Ordnung einer freien Marktwirtschaft zu vollziehen, insbesondere Wettbewerbsneutralität und das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit durchzusetzen, vor allem aber auch „unbrauchbar“ gewordene Steuern abzuschaffen und den Rest besser aufeinander abzustimmen (deshalb „Organische“ Reform), so erreichte sie lediglich, die auf Besatzungsrecht beruhenden sehr hohen Einkommensteuersätze abzubauen und die zur Kappung dieser Sätze eingeräumten steuerdirigistischen Ausweichregelungen (z. B. die 7er-Gruppe im Einkommensteuerrecht mit starker Begünstigung der Investitionsgüterproduktion, insbesondere der Bauwirtschaft und des Schiffbaues) im Sinne der Reformziele unzulänglich zu berichtigen. Viele Wettbewerbsverzerrungen (z. B. zwischen Unternehmungsformen etc.) blieben bestehen, und auch die große Zahl schlecht aufeinander abgestimmter Einzelsteuern blieb erhalten.

²⁾ Als Hauptwerke seien genannt F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970; H. Haller: Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Steuersystems, 2. Aufl., Tübingen 1971; G. Schmölbers: Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., Berlin 1965; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 2. Band, Tübingen 1975, und 3. Band, Tübingen 1977; G. Hedtkamp: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, II. Aufl., Neuwied – Berlin 1976; W. Wittmann: Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Teil: Die öffentlichen Einnahmen, 2. Aufl., Stuttgart 1975.

³⁾ Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.): Gutachten der Steuerreformkommission 1971, in: Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971.

Zwar hatte die Einführung der Mehrwertsteuer 1968 als ein 15 Jahre verspäteter Nachkömmling der Organischen Steuerreform für sich genommen noch mehr Wettbewerbsneutralität wegen einer gleichmäßigeren Güterbelastung und Exportentlastung verwirklicht. Doch durch den bis 1973 in Stufen eingeführten vollständigen und sofortigen Abzug aller auch auf Investitionen gezahlter Vorsteuern wurde die Umsatzsteuer zu einer reinen Konsumbesteuerung der privaten Haushalte umgestaltet. Zusammen mit kräftigen Erhöhungen spezieller Verbrauchsteuern wie auf Tabak, Branntwein, Mineralöl u. a. wurden die das Einkommen regressiv belastenden Elemente des bundesdeutschen Steuersystems erheblich stärker betont.

Große Steuerreform 1971

Und die „Große Steuerreform 1971“, die erst 1976 mit der Reform der Körperschaftsteuer abgeschlossen worden war, hat an ihren Zielen gemessen kaum mehr Steuervereinfachung, -gleichmäßigkeit und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit gebracht – von einer positiven Beeinflussung der Einkommens- und Vermögensverteilung gar nicht erst zu sprechen. Zwar haben einzelne Tarifkorrekturen bei der Einkommensteuer, die Neuregelung des Kindergeldes und die Erhöhung des Spitzensteuersatzes von 53 auf (seit 1975) 56% und andere Steueränderungen den Eindruck erwecken können, daß hier auf eine genauere Erfassung der individuellen Leistungsfähigkeit und eine gerechtere Einkommensverteilung hingearbeitet worden ist. Bei dieser Beurteilung darf jedoch nicht vergessen werden, daß mit den Steuerentlastungen im Bereich der Einkommensteuer eine damals schon längst fällige Anpassung an die Nominaleinkommensentwicklung vorgenommen wurde, die gegenwärtig mit erneuter Dringlichkeit gefordert wird.

Mit der Einkommensteuerreform 1975 wurde, wie neuere Forschungen gezeigt haben⁴⁾, nur ein Teil dessen zurückgegeben, was vorher durch die Inflation und den Automatismus der Progression den Haushalten genommen worden war. Und in der Zeit von 1970 bis 1977 ist das Aufkommen an Lohnsteuer trotz Tarifreform und erneuter Tarifkorrektur sowie Arbeitslosigkeit mehr als doppelt so stark gestiegen wie das nominale Bruttosozialprodukt⁵⁾. Zudem ist die Einkommensteuer, wie erst jüngst wieder von F. Neumark festgestellt

⁴⁾ Vgl. dazu D. Fricke: Die heimlichen Steuererhöhungen, in: Steuer und Wirtschaft, 7. (54.) Jg., H. 3, 1977, S. 243 ff.; derselbe: Verteilungswirkungen der Inflation, Kölner Habilitationsschrift 1976, S. 306 ff.; oder R. Brennecke und F. Klanberg: Auswirkungen alternativer Vorschläge zur Einkommensbesteuerung in einer inflationären Wirtschaft, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 33, H. 1, S. 73 ff.

⁵⁾ Vgl. H. Vogel: Unser Steuersystem als Wachstumsbremse, in: Handelsblatt Nr. 100 vom 7. 6. 1978, S. 4. Während von 1970–77 das BSP um 75,7% wuchs, war die Zuwachsrate bei der Lohnsteuer im gleichen Zeitraum 158,7%. Die Zuwachsrate des Einkommenssteueraufkommens lag jedoch nur bei 121,9%.

SCHRIFTEN

 zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

Herausgegeben von Prof. Dr. Peter Eichhorn und
Prof. Dr. Peter Friedrich

Wolfgang Kirberger

Band 30

Staatsentlastung durch private Verbände

Die finanzpolitische Bedeutung der Mitwirkung privater Verbände bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Die stetige Zunahme öffentlicher Aufgaben ist von einem fortwährenden Anstieg der finanziellen Belastung des Staates und des einzelnen Steuerzahlers begleitet. Diese Entwicklung hat gewisse Grenzen der staatlichen Leistungsfähigkeit ebenso wie der individuellen Belastbarkeit erkennen lassen und zugleich auf die Gefahr künftiger Defizite in der Versorgung der Allgemeinheit mit den der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entsprechenden Leistungen aufmerksam gemacht.

Die Bewältigung dieser Probleme erfordert eine genaue Analyse des für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben insgesamt, d. h. auch von nichtstaatlicher Seite zur Verfügung stehenden Leistungspotentials. Von diesem Ansatz her (1. Kapitel) untersucht der Verfasser, inwieweit private Verbände als Träger von Leistungen in – mit juristischen und ökonomischen Kriterien umschriebenen – öffentlichen Aufgabenbereichen (2. Kapitel) wirken und welche Bedeutung dieser Aktivität insbesondere unter finanzpolitischem Aspekt zukommt. Es wird aufgrund umfangreicher Materialauswertung und mehrschichtiger Betrachtungsebenen die erhebliche tatsächliche und finanzpolitische Bedeutung privater Verbände als einem staatsentlastenden Faktor herausgearbeitet (3. und 4. Kapitel). Dadurch erfährt zugleich das in der „Verbändediskussion“ insbesondere in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vielfach vorherrschende Bild von der Belastung des Staates durch private Verbände eine gewisse Relativierung. Abschließend wird aufgezeigt (4. Kapitel), daß – und in Einzelaspekten zum Teil auch wie – das privatverbandlich-staatsentlastende Leistungspotential bewußt in die Planung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einbezogen werden muß, um durch sinnvolle Koordination der öffentlichen und privaten Leistungsträger eine quantitativ wie qualitativ bestmögliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und das allgemeine Versorgungsniveau mit entsprechenden Leistungen aufrechtzuerhalten oder sogar erhöhen zu können.

Neuerscheinung

1978, 393 S., 15,3 x 22,7 cm, Salesta geb., 94,— DM
ISBN 3-7890-0328-X

Nomos Verlagsgesellschaft

Postfach 610 · 7570 Baden-Baden



wird⁶⁾), zugunsten von Sonderinteressen immer dirigistischer, komplizierter und undurchsichtiger geworden.

Änderungen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer, bei der Vermögen- und Körperschaftsteuer haben erst recht keinen verteilungspolitischen Impuls gebracht, wie das zu Beginn der Reform gefordert worden war. Statt positiver vermögenspolitischer Effekte z. B. der Körperschaftsteuerreform, die 1977 in Kraft trat, dürften eher negative Einkommens- und Vermögensverteilungswirkungen zu begründen sein. Denn die Entlastung aus dem Wegfall der Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne kam lediglich den Aktionären zugute, und die erhöhte Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete (von 15 auf 36 %) und insbesondere nichtausgeschüttete Gewinne (von 51 auf 56 %) kann möglicherweise in voller Höhe überwältzt werden⁷⁾.

Mageres Reformprogramm

Die angeführten Beispiele mögen zur Illustration genügen, daß Anspruch und Wirklichkeit von Steuerreformen weit auseinanderklaffen. Auch von den gegenwärtig im Namen der finanzwissenschaftlichen Vernunft vorgeschlagenen Steuerstrukturänderungen, etwa die einer radikalen Flurbereinigung bei den Steuervergünstigungen, vollständige Erfassung sämtlicher Einkünfte und ihre gleichmäßige Besteuerung, gleichmäßiger Tarifverlauf bei der Einkommensteuer, Abschaffung der Kraftfahrzeugsteuer oder Umwandlung in eine weniger Erhebungskosten verursachende Plakettensteuer und den Abbau oder doch die Umgestaltung der Gewerbesteuer, die regional sehr unterschiedliche Belastungen verursacht, wird am Ende ein nur recht mageres Reformprogramm übrigbleiben. Dies zeichnet sich bereits durch die kürzlich gefaßten Beschlüsse des Bundeskabinetts ab, die eine erneute Korrektur des Lohn- und Einkommensteuertarifs, die Abschaffung der Lohnsummensteuer und die Anhebung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt vorsehen.

Man muß sich wirklich immer wieder fragen, warum nicht mehr mit wissenschaftlicher Akribie erarbeitete Lösungen des Problems Steuersystem mit staatlicher Hoheitsgewalt in die Tat umgesetzt werden können, in einer Zeit, die noch immer grundsätzlich davon überzeugt ist, daß wir unsere Lage in den verschiedensten Lebensbereichen durch angestregtes Nachdenken mit wissen-

schaftlichen Methoden verbessern können, daß wir fähig sind, Mißstände unseres technischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems wenigstens insoweit zu beseitigen, als wir uns der anstehenden Probleme bewußt geworden sind und Lösungen für sie erarbeitet haben.

In anderen Bereichen, z. B. in dem der Naturwissenschaft und Technik, finden wir augenscheinlich konstruktive Lösungen und oftmals perfekt anmutende Anwendungen wissenschaftlicher Erkenntnisse, sei es auf dem Gebiete der Medizin, Biologie oder im Maschinen- und Automobilbau, auf dem Gebiet der Datenverarbeitung oder im Hoch- und Tiefbauwesen.

Gesundshrinkung des Staatsbereichs?

Ist es die sprichwörtliche Unfähigkeit des Staates und seiner bürokratischen Organisation, etwas im wissenschaftlich-technokratischen Sinne perfekt zu realisieren, während scheinbar die private Wirtschaft durch den Wettbewerb der Unternehmen zur Perfektion bei der Güter- und Leistungserstellung getrieben wird? Diese immer wieder geäußerte Vermutung, die allerdings auch von vielen angesichts wachsender Umweltschäden und Dysfunktionalitäten privater Aktivitätsentfaltung als Vorurteil zurückgewiesen wird, müßte erneut zu der Forderung führen, die Aufgaben des Staates radikal einzuschränken und damit zugleich viele Probleme des Steuersystems indirekt zu entschärfen. Denn die geringeren, noch zur Staatsfinanzierung benötigten Mittel könnten eventuell zu einer solchen Entlastung der Steuerzahler führen, daß die verbleibende Belastung auch bei weniger perfekter Anpassung an anerkannte Besteuerungsprinzipien nicht mehr so ins Gewicht fallen würde. Viele Leistungen – so wird häufig auch in der Steuerreformdiskussion argumentiert –, die heute vom Staat und seinen Gliedern unmittelbar als unentgeltliche öffentliche Leistungen angeboten werden, könnten im Sinne einer „Gesundshrinkung“ des Staatsbereichs nicht nur privatisiert, sondern vielleicht in den zwischenstaatlichen Bereich autonomer Körperschaften überführt werden, die kollektive Leistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen bereitstellen und finanzieren⁸⁾.

Die relativ engen Grenzen dieser Möglichkeiten müßten aber aus politischen, ökonomischen und rechtlichen Gründen sehr bald deutlich werden, so daß es eine Illusion ist, von der durchaus diskussionswürdigen Entlastung des Staates von bestimmten Aufgaben einen Beitrag zur Steuerreform durch Steuerabbau zu erwarten. Dieser Gedanke braucht auch nicht weiter verfolgt zu

⁶⁾ F. Neumark: Steuerreform, Augenwischerei mit Prozenten, a. a. O., S. 68, sowie H. Püschel: Der beunruhigte Bürger – Symptom eines komplexen Steuerwesens, in: Deutsche Steuerzeitung, 66. Jg., H. 13/1978, S. 248 ff.

⁷⁾ Vgl. K. Tiepelmann: Negative Verteilungswirkungen der Körperschaftsteuerreform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 4, S. 191 ff.

⁸⁾ Vgl. dazu K. Tiepelmann: Parafiski, in: Das Wirtschaftsstudium (Wisü), Heft VI/1975, S. 295 ff.

werden, weil er primär Fragen der Ausgabenreform, nicht der Steuerreform aufwirft. Die Steuerreform müßte aus logischen Gründen in erster Linie mit dem Umbau des Steuersystems unter der Prämisse gleichbleibenden Aufkommens zu tun haben. Es gehört zu den Steuerreformillusionen, daß viele Leute von Steuerreform sprechen, aber eine Ausgabenreform meinen. Die schon mehrfach in der Nachkriegszeit versuchte und immer wieder gescheiterte Aufgabe einer grundlegenden Steuerreform wäre also nach wie vor zu leisten, vergleicht man den Ist-Zustand unseres Steuerwesens mit den Entwürfen und Vorschlägen der Fachwissenschaft.

Steuerreform als gesellschaftliches Phänomen

Man muß sich nach dem Scheitern so vieler Reformansätze darüber klar werden, daß die Steuerreform weniger ein Problem ist, welches aus den zweifellos nie ganz zu beseitigenden Mängeln wissenschaftlich untersuchter Wirkungszusammenhänge oder technischer Durchsetzbarkeit einzelner Steuervorschläge folgt, sondern das sich in einer Steuerreformdiskussion besonders deutlich die Antagonismen unserer pluralistischen Gesellschaft ausdrücken: Die Unfähigkeit des Staates, das Steuersystem technokratisch zu reformieren, hängt direkt zusammen mit den Konflikten gesellschaftlicher Gruppen, den Zielfunktionen von Regierungen und Parteien, dem System der finanzpolitischen Willensbildung und der Integrationsaufgabe des Staates, mit der Ungleichheit der Verteilung von Macht und Einfluß sowie mit bestimmten, vielleicht auch sozialpsychologisch zu erklärenden Verhaltensweisen.

Nicht der Staat, sondern die Gesellschaft, die ihn trägt, ist also die Ursache der mangelnden Durchführbarkeit finanzwissenschaftlicher Reformvorschläge.

Übersieht man einen längeren Zeitraum, so scheint auch die Hoffnung zu trügen, daß ein rationales Steuersystem wenigstens in kleinen Schritten verwirklicht werden kann. Zwar haben sich immer wieder einzelne Vorschläge durchsetzen lassen, die einmal Bestandteil rationaler Systementwürfe waren — erinnert sei an die Mehrwertsteuer oder die Integration von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer —, aber es scheinen auch immer mehr Ungereimtheiten hinzugetreten zu sein, wenn man die heute vorgebrachten Klagen über die Leistungs- und Wachstumsfeindlich-

keit, über ungerechte kumulative Effekte der Steuerpolitik, über Probleme der Einnahmenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden oder über gravierende Wettbewerbsverzerrungen etwa durch die Gewerbesteuer hört.

Zurechnungsschwierigkeiten der Steuerlast

Ein bestimmtes, real existierendes Steuersystem impliziert eine ganz bestimmte, von einzelnen vermutlich nur verzerrt wahrgenommene, von der Fachwissenschaft auch noch nicht genau vermessene Steuerlastverteilung. Die Steuerlast, die jeder einzelne in einer Gesellschaft trägt, wird ihm je nach beruflicher Stellung, nach Ausbildung und Information in unterschiedlichem Maße bewußt. Diese Differenzierung wird durch die vielfältigen Steuerarten verstärkt, die die Individuen oder einzelne, nach verschiedenen Merkmalen abzugrenzende Gruppen — Lohnsteuerzahler, Raucher, Autofahrer, Selbständige etc. — in wechselnden Kombinationen treffen. Da Steuerzahlungen typischerweise von den öffentlichen Leistungen abgekoppelt sind, die finanziert und von einzelnen in Anspruch genommen werden, also höchstens eine ganz globale Beziehung zwischen dem Nutzenempfang öffentlicher Leistungen und dem eigenen Zwangsbeitrag in Form gezahlter Steuern gesehen wird, wird jeder einzelne bzw. jede Gruppe es regelmäßig, ja zwangsläufig unterlassen, etwa seine bzw. ihre Steuerlast, die sowieso nur unzureichend bekannt ist, zu dem Nutzen empfangener Staatsleistungen in Beziehung zu setzen. Steuerlast wird demgemäß in dem vollen Umfang empfunden, in dem man sich davon getroffen glaubt, und nicht etwa nur im Ausmaß der Differenz zwischen dem Wert in Anspruch genommener Vorteile — Straßen, Parks, Sicherheit, Ausbildungsmöglichkeiten, Sozialleistungen etc. — und dem vermuteten Nutzenentgang durch die Steuerbelastung.

Hinzu kommt, daß die meisten Leute gar nicht fähig sind, den Wert staatlicher Aufgabenerfüllung für sich oder ihre Gruppe einzuschätzen⁹⁾. Da die Leistungen ohne direktes Entgelt in Anspruch genommen werden können, werden sie quasi als freie Güter genutzt. Ein bekannter und einfacher Wertmaßstab, wie etwa Preise in der privaten Leistungswirtschaft, fehlt. Vorteile werden oft erst erkannt, wenn das staatliche Leistungsangebot einmal ausfällt.

Fehleinschätzung von Reformmöglichkeiten

Wird nun der Gedanke einer Steuerreform im politischen Entscheidungsfeld erörtert, so versteht es sich nach dem Gesagten ganz von selbst, daß jeder einzelne, jede Gruppe und vor allem jeder Verband, der irgendwelche wirtschaftlichen Inter-

⁹⁾ Vgl. K. Mackscheidt: Öffentliche Güter und Ausgabeninzidenz, in: W. Dreißig (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 75/4, Berlin 1976, S. 59 ff.; derselbe: Zur Erläuterung einiger Disharmonien bei Angebot und Nachfrage von öffentlichen Gütern, in: H. G. Meißner (Hrsg.): Leidenschaft der Wahrnehmung, Festschrift für E. Meißnermann-Seeger, München 1976, S. 140 ff.

essen bestimmter Individuen vertritt und kanalisiert — und welcher Verband stünde außerhalb wirtschaftlicher Interessen? —, sich seiner Betroffenheit durch Steuern bewußt wird und von der Steuerreform eine Verbesserung seiner Lage erhofft. Dabei spielt eine vielleicht am besten sozialpsychologisch begründbare Verzerrung der Wahrnehmung eine Rolle, die jeden einzelnen glauben macht, er sei vom gegenwärtigen Belastungssystem bestimmt am meisten betroffen und habe deshalb auch einen legitimen Anspruch auf Entlastung im Rahmen der Reform¹⁰⁾.

Möglich ist jedoch auch, daß sich z. B. Verbände in dem durch die Steuerreformdiskussion ausgelösten Verteilungskonflikt schon aus strategischen Gründen so verhalten, als ob sie und ihre Mitglieder selbst am stärksten belastet seien, um ihre individuelle Ausgangsposition zu stärken. Nun kann eine Steuerreform, noch dazu in einer Periode, in der die Finanzen des Staates durch wachsende Staatsverschuldung äußerst angespannt sind, aus objektiven Gegebenheiten heraus nicht die an sie gestellten Anforderungen erfüllen, die durchweg auf Entlastung gerichtet sind. Vielmehr können Entlastungen bei dem einen nur in dem Umfange zum Zuge kommen, indem gleichzeitig andere neue Belastungen übernehmen. Oder die Reform operiert nur mit der Illusion von Entlastungen, indem sie den Bürgern etwas in die linke Tasche steckt (Einkommensteuerentlastung), was sie ihnen aus der rechten Tasche weniger auffällig wieder hervorholt (Mehrwertsteuererhöhung).

Demokratisch organisierter Gruppenstaat

Die Steuerreform in einem demokratisch organisierten Gruppenstaat, in dem Parteien und Interessenverbände um die Gunst ihrer Wähler und Mitglieder besorgt sind, wird sich demgemäß zwangsläufig als eine Auseinandersetzung um Einkommensverteilung, also gegebene wirtschaftliche Positionen und soziale Lebenslagen entfalten, die die Verteilungskonflikte um so härter entbrennen läßt, je geringer heute zukünftige Einkommenssteigerungen aus wirtschaftlichem Wachstum zu erwarten sind.

Sie wird zusätzlich, auch das lehren unsere einfachen Überlegungen, mit einem großen Potential an Diplomatie oder Vernebelungstaktik geführt werden müssen, damit die sonst unmögliche Konfliktbewältigung und der soziale Ausgleich wenigstens durch Illusion und taktische Manöver gelingen. Konfliktregelung und Ausgleich der Interes-

¹⁰⁾ Vgl. G. Schmölders: Finanz- und Steuerpsychologie, 2. Aufl., Reinbek b. Hamburg 1970, S. 73 ff.; K. H. Hansmeyer, K. Mackscheid: Artikel „Finanzpsychologie“, in: F. Neumarck (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen 1976, S. 566 ff.

sen sind schon im Selbsterhaltungsinteresse des Staatswesens und der sie tragenden Institutionen notwendig.

Könnte man das Machtproblem und damit die Gefahr der Ausbeutung aus der politischen Willensbildung ausklammern, so wären die in der konkreten Entscheidungssituation über die Steuerreform notwendig werdenden Strategien vielleicht nachträglich zu legitimieren. Gerade im öffentlichen Bereich gibt es ja viele Beispiele, in denen die Bündelung individueller Präferenzstrukturen nicht zu einem rationalen kollektiven Entschluß führen. In der Theorie der öffentlichen Güter und der Diskussion über die sogenannten meritorischen Leistungen des Staates¹¹⁾, bei denen individuelle Vorteils kalküle ein öffentliches Leistungsangebot verhindern können (free rider) und dieses infolgedessen von einem „weisen Diktator“ eingeleitet werden muß, gibt es auch die Empfehlung, daß der Staat sich erst nachträglich eine Legitimationsbasis für sein Handeln geben lassen soll. Wir leben aber nicht in einer Welt, in der unter Zurückstellung aller individuellen Interessen blind auf das Urteil finanzwissenschaftlich geschulter Experten in staatlichen Willensbildungsgremien vertraut wird, zumal auch diese Experten sich keineswegs unter den konkret gegebenen Umständen frei von Vorurteilen, nur nach objektiv bestimmten Bewertungen demokratischer Abstimmungen über gesamtgesellschaftliche Ziele entscheiden könnten.

Verhalten der Parteien

Da sind einmal die Parteien und ihre Vertreter, die mit dem Thema Steuerreform einen Beitrag leisten möchten, der ihnen das Wohlwollen ihrer angestammten oder potentiellen Wählerschaft sichert. Da die Steuerreform und damit die erhoffte Steuerentlastung ein fast alle Wahlberechtigten nicht nur angehendes, sondern auch wirklich berührendes Thema ist, wird jede Partei versuchen, möglichst überzeugende Versprechungen zu machen, die auf Entlastung ihrer Anhänger hinauslaufen. Die Argumente, die sich im Zuge dieser Entscheidungsvorbereitung herausbilden, weichen systematisch von denen etwa unabhängiger Sachverständiger ab, weil sie auf spezifische Interessen der Stammwählerschaft Rücksicht nehmen müssen. Und die Ergebnisse der Wahlforschung zeigen ja, daß die Wähler unterschiedlicher Parteien typische demographische Merkmalverteilungen aufweisen, also nach Alter, Konfession, Beruf, regionaler und sozialer Herkunft mit einiger Wahrscheinlichkeit bestimmten Par-

¹¹⁾ Vgl. u. a. N. Andel: Zur Diskussion über Musgraves Begriff der „merit wants“, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 28, H. 2, 1969, S. 209 ff.; K. Mackscheid: Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen 1973, S. 347 ff.

teilen zuordbar sind¹²⁾. Dieselben demographischen Faktoren, hinter denen auch unterschiedliche Wertvorstellungen, Einkommenschichten etc. stehen, bestimmen auch mit über das Maß der Betroffenheit von gegebenen Steuern und Steuerreformvorschlägen.

In diesem Zusammenhang gesehen ist es dann leicht erklärbar, daß in der gegenwärtigen Situation so wenig von Umverteilung gesprochen wird, obwohl sie, wenn auch in anderem Sinne, mit der Steuerreform doch stattfinden muß. Es verwundert auch nicht, daß in der Diskussion die Reform der Besteuerung der Landwirtschaft ausgeklammert bleibt, die aus finanzwissenschaftlichen Überlegungen lange überfällig wäre. Und daß die radikalen Vorschläge J. W. Gaddums zur Steuervereinfachung so wenig ernsthaft diskutiert werden, könnte ebenfalls eng damit zusammenhängen, daß solche Diskussionen den politischen Akteuren ein nicht kalkulierbares Risiko bedeuten. Zwar offeriert auch Gaddum die diagnostizierte politische Diplomatie „Vorteile für alle“¹³⁾, aber die Verwirklichung seines Vorschlages würde vermutlich doch viele Wähler und Wählergruppen, die konkrete Vergünstigungen aufgeben sollten, verschrecken, ohne daß durch allgemeine tarifliche Entlastungen beim nichtbegünstigten Steuerzahler eine entsprechend höhere politische Belohnung durch Zustimmung erhofft werden könnte. Hohe Belastung durch den allgemeinen Einkommensteuertarif und viele Ausnahmen davon haben sich offenbar als eine aus der Sicht der Parteien bewährte Politik erwiesen. Denn die durch eine allgemeine Steuersenkung herbeigeführte Einengung des Verteilungsspielraums des Staates würde die Möglichkeiten der Parteien, materielle Gratifikation für Wohlverhalten auszuteilen, begrenzen. Im Interesse, die Macht zu erhalten, scheint letzteres aber als wirksameres Mittel.

Vielfältige politische Restriktionen

Führen diese Tatsachen, die sich empirisch noch präziser belegen ließen, nicht zwangsläufig schon zu der Hypothese, daß es die Machtverteilung zwischen den durch Wählerpotentiale legitimierten Parteien ist, die das konkrete Ergebnis einer Steuerreform bestimmen, und nicht etwa die — losgelöst von solchen sozialen Wirklichkeiten angestellten — Expertisen über rationale Grundsätze der Besteuerung einerseits und erforschte Wirkungszusammenhänge andererseits, die Instrumentell zum Einsatz gebracht werden sollen, um das Steuersystem zu verbessern?

Aber diese Hypothese muß weiter ergänzt werden; denn eine Steuerreform macht schon aus rechtlichen, zeitlichen, technischen und risiko-bezogenen Überlegungen heraus nicht die ge-

samte Steuerlastverteilung und damit alle Steuern für eine Änderung verfügbar. Die Restriktionen bestehen in den technischen Problemen einer totalen Neuordnung des Steuerwesens, im Risiko, dabei grobe, nicht nur rein technokratische, sondern auch wahltaktische Fehler zu machen, in der Unmöglichkeit, ein kompliziertes Gewebe von rechtlich verankerten Einzelbestimmungen und organisatorischen Regelungen abrupt zu ändern und in den ökonomischen und damit auch politischen Folgen einer groß angelegten Reform. Alle diese Faktoren hängen eng mit den Restriktionen des politischen Entscheidungsprozesses zusammen und weisen auf die Grundhypothese zurück, daß die Bestimmungsfaktoren für eine Steuerreform im wesentlichen im Bezugsfeld der finanzpolitischen Willensbildung liegen.

Die Rolle der Verbände

Eine weitere Hypothesendifferenzierung ergibt sich aus der Tatsache, daß die direkte Interaktion der Gewählten mit den Wählern nur verhältnismäßig rudimentär entwickelt ist, vor allem wenn es um finanzpolitische Entscheidungen geht. Zwar hat das Wahlkampfthema „Steuerreform“ wegen der breiten Basis der Betroffenen heute besonderes Gewicht, aber auch hier gilt, was bei anderen Themen zu beobachten ist: Die unmittelbare Auseinandersetzung mit dem Wähler findet nur rudimentär und in schlagwortartiger Einseitigkeit statt. Intensiver wird die Auseinandersetzung im Detail schon auf den Ebenen Parteien/Verbände und Regierungsstellen/Verbände geführt. Parteien und Regierung sind auf die Gefolgschaft der relevanten, d. h. organisierten gesellschaftlichen Gruppen angewiesen, was sie nur durch Belohnungen eben dieser Gruppen erreichen können. Könnte man nun unterstellen, was häufig getan wird, daß die Interessen der einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen durch Verbände gleichmäßig vertreten werden, so könnte man auch schlußfolgern, daß die Interaktion zwischen berufenen und verfassungsmäßig legitimierten Trägern der finanzpolitischen Willensbildung und den die Interessen bündelnden und oft genug auch leitenden Verbänden zu einer sachlichen Auseinandersetzung und zu einem für alle Gruppen tragbaren Kompromiß führen.

Je mehr sich vorgetragene Gruppeninteressen in dem durch die Steuerreform intendierten Vertei-

¹²⁾ Vgl. z. B. die Exklusiv-Umfrage der Wirtschaftswoche: „Wie die Bundesbürger eine Steuer-Partei unterstützen würden“ und die Titelgeschichte „Ohne Saft und Kraft“ in: Wirtschaftswoche Nr. 24, 32. Jg. v. 9. Juni 1978, S. 24 und S. 16 ff. Grundsätzliche Diskussion der Zusammenhänge u. a. in: H. D. Klingemann: Bestimmungsründe der Wahlentscheidung, Meisenheim/Glan 1969, oder K. Tiepeiman: Ansätze zu einer empirischen Theorie der finanz- und steuerpolitischen Willensbildung, in: Steuer und Wirtschaft, 1. (48.) Jg. 1971, S. 54 ff.

¹³⁾ J. W. Gaddum: Nichts mehr zu reparieren, in: Die Zeit, Nr. 29 v. 14. 7. 1978, S. 20.

lungskampf gegenseitig neutralisieren oder ausschließen, um so eher könnten sich sachliche, wissenschaftlich begründbare Zusammenhänge und Vorschläge durchsetzen. Aber dieser liebge gewordenen Darstellung vom pluralistischen Gruppenstaat, der stets einen gerechten Interessenausgleich und wissenschaftlich gut beratene Lösungen ermöglicht, steht doch eher eine Realität gegenüber, in der die verschiedenen Wählerpotentiale und Interessen sehr unterschiedlich organisiert und demgemäß auch vertreten sind.

Sollten sich die politischen Meinungsführer und ihre Vertreter in den Parlamenten und Regierungsstellen nach der von J. Schumpeter herausgestellten Stimmenkaufthese verhalten, wenn sie Programmvorschlage für die Steuerreform machen, so hätten sie zumindest diese unterschiedliche Vertretung von Wahlerstimmenpotentialen unter Einschlul beabsichtigter Koalitionsstrategien zu berücksichtigen. Dabei werden die politischen Akteure erhebliche Schwierigkeiten haben, die Wirkung von Maßnahmen auf das Wahlverhalten richtig abzuschätzen. Die Antwort auf die Frage, wie weit sich die Begünstigung einer Gruppe zu Lasten einer anderen ausweiten läßt, ohne daß die erwarteten Stimmenzuwachse durch die Stimmenverluste bei der belasteten Gruppe aufgezehrt werden, wird durchaus nicht immer „richtig“ ausfallen. Wenn man manchmal den Eindruck gewinnt, daß es sich bei einer Steuerreformdiskussion nur um eine eigenständige Problemgenerierung der Parteien handelt, um plakative Fürsorge für ihre Klientel aufzuzeigen (FDP?), so mag das nicht abschätzbare Risiko einer anderen Partei nahelegen, eine Steuerreformdiskussion nach Möglichkeit gar nicht aufkommen zu lassen (SPD?).

Verbandeeinflul auf das Wirtschaftssystem

Verbände haben nicht nur deshalb unterschiedlichen Einfluß auf die finanz- und steuerpolitische Willensbildung, weil sie in unterschiedlichem Maße Wählerstimmen zu mobilisieren fähig sind. Sie vertreten darüber hinaus auch Gruppen, die auf verschiedene Art und Weise in der Lage sind, das politische System oder das mit dem politischen System sehr eng verknüpfte Wirtschaftssystem zu unterstützen bzw. durch Verweigerung zu gefährdet. In einem kapitalistisch-marktwirtschaftlich geordneten Wirtschaftssystem sind es vor allem die Unternehmer und Arbeitnehmer, die über schlagkräftige Organisationen verfügen und deren Macht darauf beruht, die Funktionsweise des Wirtschaftssystems, von dem das Funktionieren des politischen Bereichs oder der Regierungsauftrag einer bestimmten Partei oder Koalition abhängt, mit spezifischen, ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu beeinflussen. Investitions-

streik und Arbeitsstreik sind nur die hervorragendsten Mittel der Verweigerung, über die solche Gruppierungen verfügen und die in sehr abgestuften, sublimierten Techniken zum Einsatz gebracht werden können.

Und manches deutet darauf hin, daß der Grad der Verweigerungsfahigkeit bei Unternehmensverbänden in der gegenwärtigen Konjunktursituation ausgeprägter zu sein scheint, als der durch die hohe Arbeitslosigkeit in ihrem Handlungsspielraum geschwächten Gewerkschaften. Was das für die anstehende Steuerreform bedeutet, scheint auf der Hand zu liegen. Im Verteilungskampf unter den Bedingungen stagnierenden Wachstums, hoher Arbeitslosigkeit und eines in seinen Wirkungen wenig überschaubaren Steuersystems werden diejenigen Wähler unterliegen, die über weniger Organisation in Verbänden und Informationen verfügen, werden diejenigen Gruppen von Wirtschaftssubjekten den kürzeren ziehen, auf deren Loyalität zum System es zwar nach wie vor auch entscheidend ankommt, die aber in der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Situation nicht über die gleiche Handlungsfreiheit verfügen wie andere.

Ringet um Interessenpositionen

In den letzten Jahren sind bereits in einer vergleichbaren Situation erhebliche Änderungen am Steuersystem vorgenommen worden. Die Reform der Körperschaftsteuer, die Senkung der Vermögensteuer, bestimmte Abschreibungserleichterungen, Verlustrücktrag, Mehrwertsteuererhöhung etc. dürften weniger als Ergebnis einer permanenten und ökonomisch rationalen Verbesserung des Steuersystems interpretiert werden, denn als Ergebnis eines politischen Kraftespiels, das sich im Ringen um die Erhaltung und Verbesserung wirtschaftlicher Positionen um eine Runde fortgesetzt hat.

Ohne Illusionen wäre Steuerreform als eine spezielle Form der sozialen Konsensfindung zu begreifen, die sich meist ohne wirkliche Respektierung finanzwissenschaftlicher Lehrmeinungen und Forschungsergebnisse vollzieht. Auch für die gegenwärtige steuerpolitische Diskussion könnte das Urteil F.K. Manns gelten, der ein Wort V. Pareto auf die Steuergeschichte angewendet hat, ... „daß die logischen Begründungen den menschlichen Handlungen nachhinken und daß sie weniger der objektiven Erkenntnis als der Verschleierung jener praktischen Ziele dienen, die von Leidenschaften, Instinkten und Interessen gesteckt worden sind“¹⁴).

¹⁴ F. K. M a n n : Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600–1935, Jena 1937, S. 50 f.