

Bach, Stefan

Article — Digitized Version

Warum sind alte Steuern gute Steuern? Canard'sche Steuerregel und neue Theorieansätze

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bach, Stefan (1994) : Warum sind alte Steuern gute Steuern? Canard'sche Steuerregel und neue Theorieansätze, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 3, pp. 151-156

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137107>

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.

Stefan Bach

Warum sind alte Steuern gute Steuern?

Canard'sche Steuerregel und neue Theorieansätze

Das Steuerrecht westlicher Demokratien wird als kompliziert, verwirrend und teilweise ungerecht beklagt. Dennoch erweist es sich als ausgesprochen schwierig, die Steuergesetzgebung transparenter und effizienter zu gestalten. Welche Kräfte und Faktoren widersetzen sich einem solchen Reformprozeß, und wie kann die Front gegen Reformen aufgebrochen werden?

Der Steuerreformprozeß westlicher Demokratien entwickelt in weiten Bereichen ein problematisches Eigenleben, das durch Immobilismus, Unsystematik und Strukturkonservatismus gekennzeichnet ist. Vielfach wird die Tendenz zum unsystematischen, von Partialinteressen durchsetzten, ineffizienten, ungerechten und komplizierten Steuerrecht beklagt¹. Vor allem zeigt sich, daß einmal etablierte Steuern oder Steuernormen, die konzeptionell nicht mehr in das bestehende Steuersystem passen, nur unter großen politischen Widerständen reformiert oder abgeschafft werden können. In diesem Zusammenhang wird gerne die sogenannte „Canard'sche Steuerregel“ angeführt: „Alte Steuern sind gute Steuern.“²

Diese Grunderfahrung moderner Steuerpolitik soll im folgenden anhand neuerer volks- und sozialwissenschaftlicher Theorieansätze und Erklärungsmuster für individuelles und soziales Verhalten näher erläutert werden.

Breite Bevölkerungsgruppen haben nur einen geringen Kenntnisstand über die volkswirtschaftlichen Fragen der Besteuerung. Empirische Untersuchungen belegen, daß viele Bürger – abgestuft nach Bildung und Berufsgruppe – die Höhe ihrer eigenen Steuerbelastung im Vergleich zu anderen überschätzen und nur ein geringes institutionelles Wissen über die Angelegenheiten der Besteuerung aufweisen³. Zwar werden sie selbst in unterschiedlicher Weise in das Besteuerungsverfahren einbezogen – vor allem bei den direkten Veranlagungssteuern. Doch geben immer mehr Steuerzahler diese lästige Pflicht an Steuerberater ab; nicht nur die Selbständigenhaushalte, sondern zunehmend auch die Arbeitnehmerhaushalte. Das Wissen um den systematischen Aufbau

der Besteuerung und deren Wirkungen auf die volkswirtschaftlichen Aggregate der Einkommensentstehung, -verwendung und -verteilung ist nur gering ausgeprägt.

Der Steuerbürger verspürt in der Regel auch keinen Anreiz, seinen Informationsstand zu verbessern, sieht man einmal ab von besonderen politischen oder beruflichen Interessen. Als einzelner Staatsbürger hat er mit seiner Stimmabgabe oder durch sein politisches Engagement keinen spürbaren Einfluß auf die politischen Entscheidungen⁴. Insoweit liegt es nahe, sich in „rationaler Ignoranz“ zu üben.

¹ K. Tipke: Über Steuergerechtigkeit in Steuergesetzgebung, Steuerverwaltung und Steuergerichtsbarkeit, in: Steuer und Wirtschaft, 1980, S. 287 ff.; A. Raupach: Niedergang des deutschen Einkommensteuerrechts, Möglichkeiten der Neubestimmung, in: A. Raupach u. a. (Hrsg.): Niedergang oder Neuordnung des deutschen Einkommensteuerrechts, Köln 1985, S. 18 ff.; K. Tipke: Von der Unordnung zur Neuordnung des Einkommensteuerrechts, in: ebenda, S. 163 ff.; ders.: Lehren aus der Steuerreform 1990, in: Steuer und Wirtschaft, 1989, S. 291 ff.; ders.: Die Steuerrechtsordnung, Bd. III, Köln 1993, S. 1442 ff.

² Nach Nicolas-François Canard (1750-1833): Grundsätze der Staatswirtschaft (Principes d'économie politique, 1801), Stuttgart 1958, Tz. 107; dazu auch G. Schmolders, K.-H. Hansmeyer: Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., Berlin 1980, S. 50. Hintergrund dieser „Steuerregel“ ist jedoch ein anderer Zusammenhang: Canard gilt als Begründer der „Diffusionstheorie“ der Steuerinzidenz, der zufolge sich die Steuerlast mit der Zeit über Preis- und Nachfrageveränderungen wie eine Flüssigkeit in einem System kommunizierender Röhren gleichmäßig auf alle Ertragsquellen verteilt und vom einzelnen kaum noch wahrgenommen werde. Jede Änderung der Besteuerung verändere das Gleichgewicht letzten Endes nicht, löse jedoch schädliche, mit Anpassungsverlusten verbundene Überwälzungsvorgänge aus. „On voit donc que ce n'est pas l'impôt par lui-même qui fait le mal mais seulement le dérangement d'équilibre qu'il cause. Donc on peut avancer cette grande vérité, que tout vieil impôt est bon, et tout nouvel impôt est mauvais“.

³ G. Schmolders: Finanz- und Steuerpsychologie, Reinbek bei Hamburg 1970, S. 61 ff.; S. B. Hansen: The Politics of Taxation, New York 1983, S. 179 ff.; D. Grunow, F. Hegner, F. X. Kaufmann: Steuerzahler und Finanzamt, Frankfurt a.M., New York 1978, S. 179 ff.; U. Bretschneider, C. Kastrop: Steuerreform 86-90: Steuerpolitik zwischen Konzept und Kompromiß, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1988, S. 150; K. Tipke: Die Steuerrechtsordnung, a. a. O., S. 1466 ff.

⁴ Vgl. A. Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 260 ff.

Dr. Stefan Bach, 29, ist Mitarbeiter der Abteilung Öffentlicher Sektor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Zugleich wird die Steuerbelastung deutlich erfahren. Nicht nur die direkten Steuern gehören zu den „merklichen“ Steuern. Zumindest anlässlich von Erhöhungen werden auch die ertragreichen indirekten Abgaben, allen voran die Umsatzsteuer, aber auch die aufkommenstarke Verbrauchsteuern (wie z.B. die Mineralöl- oder die Tabaksteuer), deutlich wahrgenommen. Bedenkt man ferner, daß durch das repräsentative Abstimmungsverfahren über die öffentlichen Güter und aufgrund deren gemeinschaftlichen Verbrauchs der Nutzen der Staatsleistungen tendenziell unterschätzt wird, ist ein gewisses Unbehagen breiter Bevölkerungskreise gegenüber dem Steuerstaat verständlich: Man überläßt einen nicht unwesentlichen Teil seines Einkommens und seiner Ausgaben dem Fiskus, sieht dabei nicht recht ein wofür eigentlich und glaubt sich bei der Verteilung der Steuerlasten benachteiligt. Gerade dieses Unbehagen, dieses „nicht wissen“, welches auch in unangenehmen physiologischen Wirkungen erfahren wird, macht viele Menschen empfänglich für die Übernahme von „vorgeprägten Formeln“, bequemen Halbwahrheiten, Stammtischweisheiten, um diesem als bedrohlich und unangenehm empfundenen Gemütszustand zu entgehen⁵.

Eine solche Steuermentalität bringt es mit sich, daß Steuerausweichung als legitime Anpassungsreaktion auf die Steueransprüche des Staates anerkannt ist und Steuerhinterziehung als Kavaliersdelikt gilt. Die mehr oder weniger absichtlich von Gesetzgeber und Verwaltung („maßvoller Gesetzesvollzug“) eingeräumten Lücken werden ohne große Skrupel ausgenutzt. So wurden in der Vergangenheit Zinsen im Rahmen der Einkünfte aus Kapitalvermögen massenhaft hinterzogen, inzwischen organisieren die Kreditinstitute im großen Stil die Umgehung des Zinsabschlages über ausländische Finanzplätze; Selbständige verbrämen private Aufwendungen als Erwerbsaufwendungen; Dienstleistungen im privaten Haushalt werden vielfach „ohne Rechnung“ abgewickelt.

Die steuerpolitische Willensbildung

Ein dergestalt geprägtes öffentliches Bewußtsein, das sich auch in der veröffentlichten Meinung fortsetzt, bildet den Resonanzboden für die steuerpolitische Willensbildung. Dort werden Interessen durch Verbände und Lobbyisten organisiert. Diese Verbände und Gruppen sind neben der Exekutive, den politischen Parteien, deren Parlamentsfraktionen und den sonstigen gesellschaftlichen Gruppen die Hauptakteure der Steuerpolitik. Ihr Fachwissen und spezielle Insiderinformationen verschaffen ihnen einen Kompetenz- und Informationsvorsprung. Ausgestattet mit großen finanziellen und personellen Ressourcen, einer professionellen Öffentlichkeitsarbeit und unterstützt von wissenschaftlicher Beratung können sie die öffentliche und veröffentlichte Meinung, vor allem

aber die Entscheidungsträger des politischen Systems beeinflussen und in der Rolle von Stimmenführern politische Leitbilder anbieten⁶. Dies kann auf vielfältige Weise geschehen⁷: indem man Themen und Informationen selektiv in die Öffentlichkeit lanciert, indem Politiker oder politische Gruppierungen finanziell und organisatorisch unterstützt werden, durch intensive Kontaktpflege, persönlichen Austausch und persönliche Verbundenheit mit Parteien, Parlamenten, Regierung und Ministerialbürokratie, schließlich durch Teilnahme an der institutionellen und informellen Politikberatung (z.B. Ausschußanhörungen, Expertengespräche) oder durch Mitgliedschaft in Beiräten und Aufsichtsgremien.

Aus Sicht der politischen Entscheidungsträger ist die Mitwirkung der Verbände ein wichtiges, wenn nicht sogar unabdingbares Vehikel bei der Bewältigung der außerordentlich komplexen Gegenstände und Prozesse der finanzpolitischen Willensbildung⁸. Um erfolgreich zu agieren, müssen Politiker versuchen, diejenigen Teilbereiche zu steuern, die sich letzten Endes in einer hohen Wählerbeweglichkeit zu ihren Gunsten niederschlagen⁹. Dabei werden sie insbesondere auf die erst von den Verbänden und Gruppen lancierten und organisationsfähig gemachten Problemfelder eingehen. Die Mitwirkung der Verbände vermag die oft komplexen, erratischen und chaotischen Abläufe der finanzpolitischen Willensbildung ein Stück kalkulierbarer zu machen. Die Politiker können die durch das Marketing der Verbände aufgeworfenen Problemfelder aufgreifen und damit in der Öffentlichkeit Pluspunkte sammeln, um die öffentliche Meinung und letztlich die Wähler auf ihrer Seite zu haben. Die einflußreichen Verbände haben somit großen Einfluß auf den Steuerreformprozeß. Sie können bestimmte Themen „pushen“, aber auch den öffentlichen Diskurs über andere Problemkreise unterbinden.

⁵ G. Schmolders: Finanz- und Steuerpsychologie, a. a. O., S. 143 ff.; ders.: Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin u. a. 1970, S. 124 ff.

⁶ Vgl. S. F. Franke: Ein Beitrag zur Steuerreformpolitik in der Demokratie, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 177 ff.

⁷ Dazu U. v. Aleman: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987, S. 172 ff.; M. Hirner: Der Deutsche Bundestag im Netzwerk organisierter Interessen, in: D. Herzog u. a. (Hrsg.): Parlament und Gesellschaft, Opladen 1993, S. 147 ff.; W. Rudzio: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Opladen 1991.

⁸ Vgl. D. Herzog: Der moderne Berufspolitiker, Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1990, S. 28 ff. Unter diesem Aspekt heute noch lesenswert ist die im Jahre 1958 von Günter Schmolders initiierte Befragung von 67 Mitgliedern des 3. Deutschen Bundestages zu damals aktuellen finanz- und geldpolitischen Fragen („Schäffer'scher Juliusturm“). Dabei ließ sich bei zahlreichen Abgeordneten mangelnde Fachkompetenz, darauf beruhende Unsicherheit in der Beurteilung sowie ein Flüchten in vorgeprägte Formeln nachweisen, dazu G. Schmolders: Der Politiker und die Währung, Frankfurt 1958.

⁹ S. F. Franke: Ein Beitrag zur Steuerreformpolitik, a. a. O., S. 176 ff.

Hinzu kommt die grundsätzlich unstrittige Eignung der modernen Besteuerung als multifunktionales Instrument der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Zahlreiche Aushöhlungen der steuerlichen Bemessungsgrundlagen zeugen hiervon, man denke an die diversen Sonderabschreibungen, die Abzugsmöglichkeit von Spenden, die Begünstigung von selbsterstelltem Wohnraum, die chaotischen Regelungen der Besteuerung von Alterseinkünften, das Gemeinnützigkeitsrecht, um nur einige herausragende Beispiele zu nennen, wo die Besteuerung als Instrument der Struktur- und Regionalpolitik, der Umweltpolitik, der Sozialpolitik, der Umverteilung, der Kulturpolitik, der Wohnungsbauförderung eingesetzt wird. Diese Tradition des „steuerpolitischen Mehrzweckinterventionismus“¹⁰ macht die Steuerpolitik jedoch zugleich anfällig für Manipulationen zugunsten von Partikularinteressen unter dem Deckmantel dieser Ziele.

Zum tieferen Verständnis des Steuerreformprozesses muß ferner bedacht werden, daß die materielle Inzidenz von Steuerreformen aus Sicht der Betroffenen unsicher ist. Unterstellt man risikoaverses Verhalten, so werden die vom Abbau der Steuervorteile betroffenen Gruppen ihre Verteilungsnachteile überschätzen, die übrigen Gruppen ihre Vorteile eher unterschätzen¹¹. Langfristige Verteilungsspielräume, die durch ein allokativ verbessertes Steuersystem geschaffen werden, nimmt die breite Öffentlichkeit dagegen kaum wahr. Das für die moderne Wohlfahrtsökonomik und die Theorie der Wirtschaftspolitik zentrale Theorem der Trennung von Allokations- und Distributionsproblemen wird außerhalb nationalökonomischer Seminare kaum nachvollzogen. Politisch ist es ohnehin meist nicht einlösbar. Steuerreformen werden in

der breiten Öffentlichkeit vorwiegend in ihren tatsächlichen oder vermeintlichen Verteilungswirkungen rezipiert, und darauf stellt folglich die Öffentlichkeitsarbeit und das Marketing der Verbände ab.

Aufgrund der überbordenden Regelungsdichte, Komplexität und Kompliziertheit des gegenwärtigen Steuersystems ist zudem eine Abneigung der Steuerpflichtigen (aber auch des Steuerberatungsgewerbes und der Finanzverwaltung) gegen jede Änderung nur allzu menschlich: Auf das bestehende Steuerrecht hat man sich eingerichtet; auf Änderungen des Steuerrechts muß man sich erst wieder neu einstellen. Steuerreformen entwerfen das als Wissen um die Durchführung der Besteuerung akkumulierte Humankapital teilweise und verursachen Transaktionskosten, namentlich Informationskosten¹².

Nicht zuletzt ist zu bedenken, daß die Verbandsfunktionäre ein Interesse am Erhalt der Verbandstätigkeit haben. Die Einstellung der Verteilungskämpfe in einem vereinfachten und weniger steuerreformanfälligen Steuersystem könnte in den Augen der sie finanzierenden Verbandsmitglieder die Notwendigkeit der Verbandstätigkeit in Frage stellen. Die Verbandsfunktionäre und deren Mitarbeiter haben ebenso wie die „Steuersparbranche“ und Teile des Steuerberatungsgewerbes sowie die ihren Tätigkeitsbereich verteidigende Finanzbürokratie grundsätzlich ein Interesse am Erhalt des „rent seeking“¹³ der Steuerpflichtigen, welches das unsystematische, komplexe und komplizierte Steuerrecht mit sich bringt. Auf der anderen Seite wird die Klage über das um sich greifende „Steuerchaos“ inzwischen allenthalben geführt, gerade auch von den Interessenorganisationen der Steuerberater und der Finanzbeamten.

Der Immobilismus der Steuerpolitik

Angesichts dieser Verhältnisse wird die Unsystematik des gegenwärtigen Steuersystems und der Immobilismus der Steuerpolitik verständlich. Die meisten Steuerpflichtigen haben sich auf das bestehende Steuersystem eingestellt. Die relative Verteilungssituation einschließlich der kapitalisierten Steuervorteile wird als Besitzstand verteidigt. Gleichzeitig wächst das Unbehagen der Besteuerten. Sie bemerken und erahnen die zunehmende Ungerechtigkeit der Steuerbelastung und verlangen über ihre Politiker, Verbände und sonstigen Stimmenführer Erleichterungen. Die Politiker müssen jedoch mit einer asymmetrisch verzerrten Wahrnehmung einer Steuerreform durch die daran beteiligten Gruppen rechnen¹⁴. Eine aufkommensneutrale Steuerreform kann kurzfristig als Nullsummenspiel aufgefaßt werden¹⁵. Es gilt: Was die eine Gruppe erhält, muß der anderen weggenommen werden.

Die Mitglieder der von Umverteilungswirkungen besonders betroffenen Gruppen nehmen die drohenden

¹⁰ G. Schmölders: Der Wohlfahrtsstaat am Ende, Adam Riese schlägt zurück, München 1983, S. 59 ff.

¹¹ Vgl. R. Neck: Zur politischen Ökonomie von Steuerreformen, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), a. a. O., S. 163 f.; H. Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie, Frankfurt a. M. u. a. 1987, S. 151 ff., S. 188.

¹² Diesen Humankapitaleffekt beklagt auch Klaus Tipke: Mit der Kurzlebigkeit vieler steuerrechtlicher Vorschriften gehe eine Art „Wegwerfliteratur“ einher. Was blind gelernt werden müsse, werde bei der nächsten Änderung zu „Wissensmüll“, K. Tipke: Die Steuerrechtsordnung, a. a. O., S. 1471; vgl. auch K. Tipke, J. Lang: Steuerrecht, 12. Aufl., Köln 1989, S. 70.

¹³ Zur Theorie des „rent seeking“ G. Tullock: Rent seeking, in: The New Palgrave, Dictionary of Economics, Vol. 4, London u. a. 1987, S. 147 ff.

¹⁴ R. Neck: Zur politischen Ökonomie von Steuerreformen, a. a. O., S. 163 f.; U. Bretschneider, C. Kastrop: Steuerreform 86-90, a. a. O., S. 156. Klaus Tipke konstatiert, es bestehe der Eindruck, daß die Steuerreform 1990 der Bundesregierung politisch eher geschadet habe, ebenso wie die Einkommensteuerreformen der siebziger Jahre der sozialliberalen Koalition geschadet hätten, K. Tipke: Lehren aus der Steuerreform 1990, a. a. O., S. 300, S. 308 f.

¹⁵ U. Bretschneider, C. Kastrop: Steuerreform 86-90, a. a. O., S. 154 ff. Allenfalls langfristig mögen sich neue Verteilungsspielräume durch ein allokativ- und wachstumspolitisch verbessertes Steuersystem ergeben, die spieltheoretisch als Nicht-Nullsummenspiel erfaßt werden müßten, dazu und Nachweise bei R. Neck: Zur politischen Ökonomie von Steuerreformen, a. a. O., S. 155 ff.

Verteilungsnachteile deutlich, als unverständlich und als ungerecht wahr und überschätzen sie in ihrer Höhe. Ihre Verbandsvertreter werden mit allen ihnen zur Verfügung stehenden „Marketing“-Instrumenten gegen die Absichten der Politiker vorgehen. Die Mitglieder der übrigen Gruppen, die eigentlich langfristig vom Abbau der Steuervorteile einzelner Gruppen entweder durch höhere öffentliche Leistungen oder niedrigere Steuern profitieren würden, sind dagegen desinteressiert, da die künftigen Vorteile unsicher sind, individuell kaum ins Gewicht fallen oder gar nicht erst wahrgenommen werden. Deren Verbandsvertreter scheuen den Aufwand, sich in die Auseinandersetzungen einzumischen und halten sich zurück¹⁶. Einmal mehr zeigt sich hier der von der „ökonomischen Theorie der Politik“ auch theoretisch untermauerte Tatbestand, daß Einzelinteressen relativ kleiner und homogener Gruppen – besonders wenn sie als persönlich dringlich wahrgenommen werden – sich leichter organisieren lassen als breite Allgemeininteressen¹⁷. Aus Furcht vor unpopulären Maßnahmen werden daher notwendige Steuerreformen auf die lange Bank geschoben oder nur halbherzig und unsystematisch durchgeführt, was das allgemeine Unbehagen weiter fördert¹⁸. Ergebnis dieser Entwicklung ist ein interessengeleitetes „differenziertes“ Steuerrecht¹⁹, dessen hochkomplexe und -komplizierte Regelungsinhalte sich in einer undurchschaubaren Fülle an Rechtsnormen niederschlagen. Epische Breite und bis zur Unverständlichkeit verkomplizierte Satzkonstruktionen zeichnen das äußere Erscheinungsbild der resultierenden Paragraphenwerke aus.

Zentrale Leitbilder der Steuerpolitik, die die Wissenschaft entwickelt, also vor allem eine weitgehend (wettbe-

werbs- und wachstums-)neutrale, die wirtschaftliche Entfaltung möglichst wenig beeinflussende Besteuerung, die Idee der Steuergerechtigkeit bzw. der Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit oder der Grundsatz der Einfachheit der Besteuerung²⁰, werden dabei zum Lippenbekenntnis, zur „konsensmobilisierenden Formel“, mit der abweichenden Meinungen in den eigenen Reihen die Zustimmung zum Kompromiß ermöglicht und der Öffentlichkeit die Akzeptanz erleichtert wird²¹. Nicht zuletzt erleichtert die begriffliche Unbestimmtheit und Offenheit allgemeiner Prinzipien der Besteuerung diese Entwicklung. Die damit verbundene Prinzipienerosion irritiert oder zerstört das Rechtsbewußtsein und das Rechtsgefühl der Bürger und verdirbt die Steuermentalität; die Steuermoral sinkt²².

Letztlich kann eine solche Situation in einem instabilen Teufelskreis enden. Es offenbart sich die Tendenz zum Gefangenendilemma: Da eine Gruppe, die ihre Privilegien aufgibt, nicht damit rechnen kann, daß auch andere Gruppen Privilegien aufgeben müssen, wird ein rationales Steuersystem zu einem öffentlichen Gut, das im kollektiven Abstimmungsprozeß unerreichbar ist.

Steuerpolitische Lösungen

Eine Verhandlungslösung der an der steuerpolitischen Willensbildung beteiligten Gruppen, die das Gefangenendilemma aufbricht, ist angesichts der großen Zahl der vertretenen Interessen (wodurch das Einnehmen der vorteilhaften Außenseiterposition einzelner Gruppen nicht wirksam verhindert werden kann) und der Komplexität des Regelungsinhalte (die wechselnde Koalitionen und Stimmentausch erwarten läßt) bei zentralen Fragen nur unter besonderen Umständen zu erwarten, etwa im Falle unabwendbarer finanzpolitischer Notwendigkeiten oder vor dem Hintergrund politischer Umbruchsituationen.

Allenfalls eine Entlastung aller könnte diese lähmende Situation überwinden. Dies wäre eine Art „Tax Reform without Tears“²³, gleichsam eine Steuerreform nach dem Motto „allen wohl und keinem wehe“, die auch den „Verlierern“ die Duldung erleichtert. Die Folge sind jedoch zunächst erhöhte Haushaltsdefizite, wie es das Beispiel der Einkommensteuerreformen in den USA der achtziger Jahre zeigt. Gelingt es andererseits, durch die Steuersenkung und die Beseitigung struktureller Verzerrungen des Steuersystems die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft spürbar zu beleben, wird eine solche zunächst nicht aufkommensneutrale Steuerreform langfristig neue Verteilungsspielräume eröffnen, sich also teilweise selbst finanzieren²⁴. Dieser Zusammenhang war eine der zentralen Ideen des Konzepts der angebotsorientierten Steuerpolitik, das Anfang der achtziger Jahre namentlich in den USA zum führenden steuer-

¹⁶ Vgl. K. Tipke: Über richtiges Steuerrecht, in: Steuer und Wirtschaft, 1988, S. 307.

¹⁷ Klassisch M. Olson: Die Logik des kollektiven Handelns, 3. Aufl., Tübingen 1992, S. 4 ff.

¹⁸ U. Bretschneider, C. Kastrop: Steuerreform 86-90, a. a. O., S. 154.

¹⁹ Vgl. S. F. Franke: Zur politischen Funktion konsensmobilisierender Formeln in der parlamentarischen Demokratie: Das Beispiel des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: Steuer und Wirtschaft, 1984, S. 38; zur steuerpolitischen Willensbildung im US-Kongreß S. S. Surrey: Der amerikanische Kongreß und die Steuerlobby – Wie es zu privilegierten Sondervorschriften in den Steuergesetzen kommt, in: Steuer und Wirtschaft, 1981, S. 143 ff.

²⁰ Dazu die umfassenden Entwürfe von F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970; H. Haller: Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. Aufl., Tübingen 1981.

²¹ S. F. Franke: Zur politischen Funktion konsensbildender Formeln, a. a. O., S. 37 f.; ders.: Ein Beitrag zur Steuerreformpolitik, a. a. O., S. 179 ff.

²² K. Tipke: Die Steuerrechtsordnung, a. a. O., S. 1443.

²³ G. Brennan, J. M. Buchanan: Tax Reforms without Tears, in: H. J. Aaron, M. Boskin (Hrsg.): The Economics of Taxation, Washington D.C. 1980, S. 33.

²⁴ Ebenda, S. 35.

politischen Leitbild avancierte. In der breiten Öffentlichkeit wurde es anhand der berühmten *Laffer Curve* auf den Punkt gebracht und popularisiert²⁵.

In der Praxis hat sich diese Idee freilich, zumindest was die Entwicklung des US-Bundeshaushaltes anbelangt, nicht bestätigt.

Die Wissenschaft hat darüber hinaus weitere Strategien entwickelt, den Immobilismus und die Unsystematik des Steuerreformprozesses zu überwinden. Als deren vielversprechendste werden seit einiger Zeit konstitutionelle Beschränkungen der Regelungskompetenzen des politischen Systems diskutiert²⁶. Auf diese Weise sollen Zwänge und Versuchungen von den Politikern genommen werden, dem Werben und Drohen der Verbände und Gruppen zu willfahren. Eine solche bereits bestehende konstitutionelle Begrenzung gegen eine übermäßige Steuerprivilegierung ist der Gleichheitsgrundsatz, der insbesondere im Rahmen der steuerlichen Belastungskonzeption des Leistungsfähigkeitsprinzips entwickelt und mit Inhalten ausgefüllt werden kann²⁷. Auf diese Weise können die größten Mißstände beseitigt oder verhindert werden, doch läßt sich das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht auf die zahlreichen „Sozialzweck“- oder „Gestaltungsnormen“ anwenden, mit denen das gegenwärtige Steuerrecht durchsetzt ist und die sich besonders für die Steuerprivilegierung von Gruppen eignen.

Als konstitutionelle Begrenzungen sind ferner vorgeschlagen worden²⁸: Restriktionen für die Gestaltung der Steuerbemessungsgrundlagen und die Höhe der Steuersätze, die Integration von Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen, die Zweckbindung von Einnahmen, die Erschwerung der Kreditfinanzierung und eine qualifizierte Mehrheitsregel von z.B. zwei Dritteln bei der Gewährung von Steuervergünstigungen. So bedenkenswert vor allem der letzte Vorschlag ist, es bleiben doch zahlreiche Einwände gegen die Praktikabilität derartiger konstitutioneller Begrenzungen der Staatstätigkeit. Entweder lassen sich die Vorschläge nicht mit den herrschenden Steuerlastverteilungskonzeptionen vereinbaren, namentlich dem Leistungsfähigkeitsprinzip, oder sie schränken die Flexibilität der öffentlichen Haushalte sehr stark ein; nicht zuletzt sind unter Umständen schwerwiegende De-

finitionsprobleme zu lösen. Auch ist zu fragen, wie derartige Verfassungsänderungen durchgesetzt werden sollen. Entsprechende Verfassungsentwürfe träfen in gleicher Weise auf die dargestellten Verhältnisse der steuerpolitischen Willensbildung, wie die übrigen Steuerreformvorschläge. Um die für Verfassungsänderungen meist vorgeschriebenen qualifizierten Mehrheiten in den Gesetzgebungsorganen zu erreichen, wäre erst recht ein Konsens zwischen den größten und einflußreichen Gruppen nötig, um das beschriebene Gefangenendilemma zu umgehen.

Auswahl des politischen Führungspersonals

Andere Überlegungen stellen auf die Rekrutierungs- und Selektionsmechanismen des politischen Führungspersonals ab. Saßen in der Anfangszeit des Parlamentarismus überwiegend noch wirtschaftlich unabhängige „Honoratioren“ in den Parlamenten²⁹, so sind die heutigen Berufspolitiker persönlich tief eingebunden in ihre Rolle und in ihre politische Gruppierung, der sie meist schon von Jugend an verbunden sind³⁰. Die politische Arbeit ist ihre Lebenswelt. Über wesentliche Erfahrungen außerhalb der politischen Apparate verfügen nur noch die wenigsten von ihnen. Politische Nachteile lassen sie vor unpopulären Steuerreformen zurückschrecken, da sie damit rechnen müssen, daß der politische Gegner dies ausschachtet. Allenfalls Politiker von der Statur eines „Staatsmanns“, die durch Persönlichkeit und Charisma überzeugen und ihren Anhängern neue Perspektiven aufzuzeigen verstehen³¹, vermögen unpopuläre Steuerreformen durchzusetzen.

Überlegungen zu Strukturreformen des politischen Systems, die die Auswahl des politischen Führungspersonals verbessern sollen, kommen u.a. zu folgenden Vorschlägen: Beschränkung der Legislaturperioden für Mandatsträger, Trennung von Partei- und Fraktionsämtern, Aufstellung von unabhängigen Kandidaten, längere Berufserfahrungen außerhalb der politischen Apparate als Voraussetzung für ein politisches Amt, öffentliche Vorstellung des beruflichen Werdegangs der Kandidaten, Verbot der Blockwahl³². Ob solche Empfehlungen realistisch sind, sei hier dahingestellt.

²⁵ Die *Laffer Curve* ist benannt nach dem kalifornischen Wissenschaftler Arthur B. Laffer; dazu J. Wanniski: Taxes, Revenue and the „Laffer Curve“, in: A. B. Laffer, J. P. Seymour (Hrsg.): *The Economics of the Tax Revolt*, New York u.a. 1979, S. 7 ff.

²⁶ G. Brennan, J. M. Buchanan: *Reasons of rules, Constitutional political economy*, Cambridge u. a. 1980; dazu auch H. Grosseckler: *Der Brennan-Buchanan-Plan zur Eindämmung von Staatstätigkeit oder: Brauchen wir eine neue Finanzwissenschaft?*, in: *Finanzarchiv*, 1981, S. 496 ff.

²⁷ S. Bach: *Die Perspektiven des Leistungsfähigkeitsprinzips im gegenwärtigen Steuerrecht*, in: *Steuer und Wirtschaft*, 1991, S. 116 ff.

²⁸ H. Mann, a. a. O., S. 191 ff.

²⁹ Ähnliches schwebt Friedrich August von Hayek vor, der in die Parlamente ausschließlich wirtschaftlich und parteilich unabhängige Personen reifen Alters (zwischen 45 und 60 Jahren!) entsenden will, F. A. v. Hayek: *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Bd. 3: *Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen*, Landsberg am Lech 1981, S. 156 f.

³⁰ Dazu D. Herzog, a. a. O., S. 28 ff.

³¹ In einer psychoanalytisch orientierten Ergänzung der „ökonomischen Theorie der Politik“ entwickeln Guy Kirsch und Klaus Mackscheid verschiedene Politikertypen, u.a. den „Staatsmann“, der – wie ein Therapeut – der politischen Öffentlichkeit kollektive Neurosen und Tabus verdeutlicht, „aufarbeitet“ und dem politischen Diskurs zu einer größeren inneren Freiheit verhilft, G. Kirsch, K. Mackscheid: *Staatsmann, Demagoge, Amtsinhaber – Eine psychologische Ergänzung der ökonomischen Theorie der Politik*, Göttingen 1985.

Das Grundproblem besteht letztlich darin, die verkrusteten Strukturen der steuerpolitischen Willensbildung aufzubrechen und politischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen. Der Anspruch einer allseits beliebten und konsensfähigen Steuerreform muß dazu aufgegeben werden, ebenso die Idee einer „permanenten“ Steuerreform der kleinen Schritte³³. Angesichts der dargestellten Verhältnisse der finanzpolitischen Willensbildung verschärft eine solche Vorgehensweise eher noch die Tendenz zum entsystematisierten, von Partialinteressen durchsetzten Steuerrecht³⁴. Statt dessen erscheint es erfolgversprechender, zunächst ohne Rücksicht auf die politischen Verhältnisse einen wissenschaftlichen und systematischen Entwurf zu präsentieren. Dieser muß anschließend mittels eines geschickten Steuerreform-„Marketing“ in die steuerpolitische Willensbildung lanciert und langfristig mit den begünstigten Gruppen gegen den Widerstand der benachteiligten Gruppen durchgesetzt werden³⁵. Nicht zuletzt bedarf dies einer gut organisierten, intensiven und offensiven Öffentlichkeitsarbeit³⁶ bis hin zu Formen der „moral suasion“ und „Seelenmassage“³⁷.

Die Geschichte des Steuersystems der Bundesrepublik seit der unmittelbaren Nachkriegszeit als auch die Steuerreformen anderer westlicher Industrieländer der letzten zehn Jahre zeigen, daß die Steuerpolitik westlich-parlamentarischer Demokratien durchaus fähig ist zu tiefgreifenden „wissenschaftlichen“ Steuerreformen – zu Steuerreformen also, die nicht durch unmittelbaren politi-

schen Druck veranlaßt sind („politische Steuerreform“), sondern eine grundlegende und an systematischen Überlegungen orientierte „organische“ Reform von Steuern zum Ziel haben³⁸. Auch in der Bundesrepublik sind in den letzten Jahrzehnten solche Steuerreformen durchgeführt worden: Die Umsatzsteuerreform 1968, die den Übergang zur Mehrwertsteuer vom Konsumtyp brachte, und die Körperschaftsteuerreform im Jahre 1977, die das „klassische“ System der Körperschaftsteuer beseitigte und das Vollarrechnungsverfahren einführte. Beiden Reformen war gemeinsam, daß die aus dem wissenschaftlichen Raum vorgetragenen Konzeptionen zwar eine sehr lange Vorlaufzeit – zum Teil über 20 Jahre – benötigten, dann aber ohne nennenswerte Abstriche an ihrer Konzeption verwirklicht werden konnten.

Es zeigt sich die Notwendigkeit, daß eine „wissenschaftliche“ Steuerreform zunächst zum Politikum, also zu einer „politischen“ Steuerreform, gemacht werden muß. Deren Vorteilhaftigkeit und Notwendigkeit muß den an der steuerpolitischen Willensbildung beteiligten Gruppen und der breiten Öffentlichkeit solange verdeutlicht werden, bis der Immobilismus und Strukturkonservatismus, den die *Canard'sche Steuerregel* beschreibt, gleichsam von innen heraus überwunden ist: bis die übrigen Verbände und Politiker sich der Diskussion nicht mehr entziehen können und eine Mehrheit zugunsten der Reform möglich wird.

³² So jüngst etwa E. K. Scheuch, U. Scheuch: Cliquen, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie, Reinbek bei Hamburg 1992, S. 122 ff.

³³ Dazu G. Schmolders: Permanente Steuerreform, in: Steuer und Wirtschaft, 1971, S. 37 ff.; K.-H. Hansmeyer: Umbau des Steuersystems, Berlin 1979, S. 9.

³⁴ U. Bretschneider, C. Kastrop: Steuerreform 86-90, a. a. O., S. 156 f.; K. Tipke: Lehren aus der Steuerreform 1990, a. a. O., S. 304, S. 308 f.

³⁵ U. Bretschneider, C. Kastrop: Steuerreform 86-90, a. a. O., S. 157; K. Tipke: Lehren aus der Steuerreform 1990, a. a. O., S. 301 ff., S. 308 f.; ders.: Die Steuerrechtsordnung, a. a. O., S. 1463 ff.

³⁶ Für eine wirksamere Öffentlichkeitsarbeit der Finanzverwaltung und der Finanzpolitik plädierte schon G. Schmolders: Öffentlichkeitsarbeit und Finanzverwaltung, in: A. Müller-Armack, H. B. Schmidt (Hrsg.): Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft, Festgabe für Franz Etzel, Stuttgart-Degerloch 1967, S. 335 ff.; G. Schmolders: Finanzpolitik, a. a. O., S. 144 f.

³⁷ Dazu G. Schmolders: Die Konjunkturpolitik der „moral suasion“, in: E. v. Beckerath u. a. (Hrsg.): Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt a. M. 1957, S. 282 ff.

³⁸ Zum Begriff der „wissenschaftlichen“ Steuerreform in Abgrenzung von der „politischen“ Steuerreform K.-H. Hansmeyer: Die heutige Steuerreformdiskussion vor dem Hintergrund struktureller Wandlungen des Steuersystems, in: H. Zimmermann (Hrsg.): Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Stuttgart 1988, S. 61 f.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (040) 3562306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischem System. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnenstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag und Anzeigenannahme:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Telefax (07221) 210427

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106.– (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53.– zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9.–; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtsparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenprelliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wunsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.