ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mackscheidt, Klaus

**Working Paper**

# Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern

FiFo-CPE Discussion Paper, No. 09-1

**Provided in Cooperation with:**
FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

*Suggested Citation:* Mackscheidt, Klaus (2009) : Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern, FiFo-CPE Discussion Paper, No. 09-1, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/27934

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FiFo-CPE Discussion Papers
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Discussion Paper No. 09-1

# Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern

Klaus Mackscheidt

2009

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Köln is a Member of CPE -
Cologne Center for Public Economics

fifo-koeln.de
cpe.uni-koeln.de

FiFo-CPE Discussion Papers
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge
No. 09-1 / April 2009

ISSN 0945-490X

# Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern

Prof. Dr. Klaus Mackscheidt[1]

[1] k.mackscheidt@uni-koeln.de

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

A Member of CPE -
Cologne Center for Public Economics

P.O. Box 420520, D-50899 KÖLN
Zülpicher Str. 182, D-50937 KÖLN

T. +49-221-426979
F. +49-221-422352

http://fifo-koeln.de
http://cpe.uni-koeln.de

# Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern

Klaus Mackscheidt*

FiFo-CPE Discussion Paper No. 09-1

April 2009

* Prof. (em.) Dr. Klaus Mackscheidt ist Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln und Geschäftsführender Direktor des Instituts ist die Gesellschaft für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft e.V. Köln. Kontakt: Tel.: (0)221 – 470- 5573, k.mackscheidt@uni-koeln.de

**Zusammenfassung**

*Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern*

Häufig erfahren die Bürger wenig über den Nutzen öffentlicher Güter im Vergleich zum Steueropfer, das sie dafür aufbringen müssen: Gegenüber öffentlichen Gütern besteht keine Konsumentensouveränität. Als Ersatz dafür könnte wenigstens eine Wählersouveränität bei öffentlichen Gütern herrschen, aber die existiert auch nicht. In dieser Lage ist es für den Bürger am besten, wenigstens das Steueropfer zu minimieren. Ein kompliziertes Steuersystem mit vielen Ausnahmeregeln und Schlupflöchern begünstigt das – wenn oft auch nur scheinbar –, sodass man eine Steuervereinfachung eigentlich gar nicht will. Wie man sich aus dieser schwierigen Ausgangslage herausmanövrieren könnte, wird abschließend diskutiert.

Schlagworte: Steuervereinfachung, Bereitstellung öffentlicher Güter

**Abstract**

*Why Tax Payers may obstruct Tax Simplification*

In many countries, also in Germany, information on the benefits of publicly provided goods is rather poor compared to knowledge of individual tax burden. As a consequence, there is no consumer sovereignty regarding public goods. Instead, voter sovereignty could fill the gap, but this does not exist either. In this situation, individuals' incentives to minimize their personal tax burdens are very strong. Complex tax systems with many exceptions seemingly favour this behaviour. Thus, people disapprove of tax simplifications. In conclusion the paper discusses ways to overcome this problem.

Keywords: Tax Simplification, Provision of Public Goods

JEL codes: H26, H41

## 1.

Der amerikanische Finanzwissenschaftler Richard Musgrave hat 1959 den Begriff „Meritorische Güter“ erfunden, um damit eine Sammelbezeichnung für marktwirtschaftliche Güter zu prägen, bei denen der Staat zum Wohl des Bürgers regulierend in den Markt eingreift: Durch Preissenkungen mittels Subventionen soll die vermeintlich zu geringe Konsumentennachfrage auf das erst wirklich zufrieden stellende (also *meritorious* = verdienstvolle) Niveau angehoben werden. Klassisches Beispiel vom Musgrave war das subventionierte Schulfrühstück, weil die Eltern sonst ihren Kindern keine oder zu fette Brotpakete mitgaben, was den Unterrichtserfolg gemindert hätte. Für den liberalen Ökonomen, der wirtschaftliches Handeln unter dem Vorbild der Konsumentensouveränität untersucht, ist jedoch der Eingriff des Staates in die freie Marktpreisbildung befremdend wenn nicht gar a priori verpönt. Er würde eher mit guten Informationen den Konsumenten – in diesem Fall die Eltern – aufklären wollen.

Es gab zwar zunächst mit Musgrave eine durchaus nicht unbedeutende Anhängerschaft für die meritorischen Güter; ihre Bedeutung ist aber in letzter Zeit zurückgegangen. Auch in der Sozialpolitik hat die Bereitschaft, Bedürftigen je nach angefallenem Bedarf mit subventionierten Gütern zu helfen, abgenommen. Stattdessen sollen die notwendigen Hilfsleistungen in pauschalen Geldzahlungen erfolgen, und der Empfänger des Geldes entscheidet selbst, welche Schwerpunkte er bei der Geldverwendung setzt. Das ist zum Beispiel beim Übergang von der Sozialhilfe zu den Hartz IV-Regeln so geschehen. Insofern haben wir mehr Konsumentensouveränität realisiert. Dass dabei nicht immer zum Vorteil des Bedürftigen – etwa eines Kindes – gehandelt wird, beklagen oft die zuständigen Sozialstellen, die Betreuungsarbeit leisten.[1] Ingesamt kann man jedoch festhalten, dass meritorische Güter sowohl theoretisch wie auch sozialpolitisch auf dem Rückzug sind.

---

1 Der deutsche Kinderschutzbund fordert z.B., dass Kinder wieder einmalige Beihilfen für Kinderkleidung und Schulbedarf erhalten. Wenn man sich ansieht, dass Kinder von 1 – 14 Jahren nach den derzeitigen Regeln für Kleidung 14,81, für Schuhe 4,58, Nahrung 2,28 und Genussmittel 2,00 Euro pro Monat erhalten, dann dürfte dort keine Reserve für die Ausgaben bei Lehr- und Lernmitteln vorhanden sein. De facto ist dann kein Geld für diese Zwecke vorhanden. Das war früher durch einmalige Beihilfen anders. Es war sogar vorgesehen, dass eine Wachstumsanpassung des Regelsatzes um 20 % für 7 – 13 Jährige vorgenommen werden sollte. Insofern war die meritorischen Hilfe sozial besser angepasst als die neue Regelung. Tatsächlich wird neuerdings wieder ein einmal Betrag von 100 Euro für Lehrmittel am Anfang des Schuljahres gewährt.

Dabei wird allerdings übersehen, dass die allermeisten Steuern auf indirekte Weise auch meritorische Güter sind. Wenn das wirklich so ist, dann wäre allerdings die Schar der meritorischen Güter nicht mächtig geschrumpft, sondern die Welt der meritorischen Güter wäre sehr groß. Den Zugang zu dieser Erkenntnis gewinnt man, indem man sich nicht nur die Steuern anschaut, sondern auch die Staatsausgaben, für die Steuern ja zuvor entrichtet werden müssen. Wir müssen also das Blickfeld erweitern und die Vorgänge ins Auge fassen, die beim Angebot und bei der Nachfrage von öffentlichen Gütern eine Rolle spielen. Erst dann erkennen wir den meritorischen Charakter der Situation. Wir alle wünschen uns eine Fülle differenziertester Staatsleistungen, aber Marktpreise bezahlen wir in den seltensten Fällen dafür. Da wo der Staat ausnahmsweise tatsächlich Marktpreise für den Verkauf seiner Leistungen erzielt, sollte er sich nach unserem herrschenden ordnungspolitischen Leitbild zurückziehen und die Leistungen privatisieren lassen. Das ist bereits vielfältig geschehen und soll auch z.B. bei Bundespost und Bundesbahn so fortgesetzt werden. Also bleiben im Spektrum des staatlichen Angebots die Leistungen zurück, für die es absolut keine Marktpreise und keine Marktpreiserfahrung gibt. Das war immer schon der größte Teil der Staatsausgaben, und dieser Teil wird in Zukunft relativ immer größer werden.

Während nun jeder Konsument im Markt mit jedem Kaufakt den Gegenwert für sein Geldopfer erfährt und das Opfer stets aufs Neue auch ablehnen kann, wenn ihm der Gegenwert als nicht mehr ausreichend erscheint, hat der Konsument staatlicher Leistungen keine Erfahrung, wie hoch das angemessene Opfer für diese Leistung eigentlich sein müsste. Aber er kennt auch den Wert der staatlichen Leistungen nicht genau und hat allenfalls rudimentäre Vorstellungen davon, wie hoch die Nutzenstiftung ist, die ihm zuteil wird. Wenn er also die Leistung nach Maßgabe seiner Markterfahrung bewerten will, dann kann er nur zu dem Ergebnis kommen, dass es sich hier um eine unentgeltliche Leistung handelt, die so stark heruntersubventioniert wurde, dass kein wirklicher Preis mehr zu erkennen ist. Auf einer ganz anderen Ebene bezahlt unser Konsument zwar Steuern, aber er findet dadurch keinen Kontakt zu den staatlichen Leistungen.

Beides führt nun dazu, dass der Bürger gegenüber öffentlichen Gütern keine Konsumentensouveränität entfaltet. Er weiß lediglich, dass ein großes Angebot an öffentlichen Gütern für ihn bereitsteht, aber er weiß von keinem dieser Gü-

ter, was dies für ihn wert ist. Dennoch wird ein Opfer von ihm verlangt, das er in Form von Steuern zu entrichten hat. Wer nun, erfahren durch die Markttradition, gewohnt ist, niemals ein höheres Opfer zu erbringen, als es der individuellen Wertschätzung eines Marktgutes entspricht, will auch für öffentliche Güter kein übermäßiges Opfer erbringen.[2] Angesichts der Unklarheit der Bewertungslage muss man zu dem Ergebnis kommen, dass die Steuern auf keinen Fall zu hoch sein dürfen, damit kein unangemessenes Opfer zustande kommt. So gelangt jeder zu der allgemeinen Einschätzung, dass die persönliche Steuerlast niedrig zu sein hat – je niedriger, desto besser!

Nun wird man berechtigterweise fragen, ob es denn kein Mittel gibt, den Bürger als Steuerzahler aus dieser Situation der Unsouveränität herauszuführen. Beim meritorischen Gut gibt es dafür ein Vorbild. Die Meritorisierungsgegner empfehlen Information und Aufklärung für den Konsumenten statt Preisregulierung und Subvention. Man führt den Konsumenten so zum korrekten Marktmechanismus zurück. Bei öffentlichen Gütern finden wir dergleichen nicht oder kaum. Der Bürger wird weder als Konsument öffentlicher Güter noch als Steuerzahler darüber informiert, welche Werte ihm angeboten werden und welche Steueropfer für diese Werte angesetzt worden sind.

Ausnahmen bestätigen nur diese Regel: Bei kommunalen Benutzungsgebühren, die dem Äquivalenzprinzip unterliegen, gelingt es sogar oftmals sehr gut, die in Aussicht gestellte Leistung der Gemeinde quantitativ und qualitativ exakt zu kennzeichnen und auch die dann fällige Gebühr genau zu bestimmen. Der Konsument kann sogar entscheiden, in welchem Umfang er die kommunalen Leistungen in Anspruch nehmen will. Ein gutes Beispiel dafür sind die kommunale Müllabfuhr oder die kommunale Wasser- und Abwasserversorgung. Tatsächlich ist der Konsument und Gebührenzahler vollständig souverän. Früher war die so gewonnene Souveränität des Bürgers auf kommunale Gebühren- und Beitragshaushalte beschränkt und betraf damit nur einen sehr kleinen Ausschnitt staatlicher Leistungsaktivität. Jetzt schon teilweise und in Zukunft wohl stärker erlaubt die moderne Informations- und Kommunikationstechnolo-

---

2 Wenn man beispielsweise beobachten kann, wie sorgsam die meisten Menschen mit ihren privaten Gütern umgehen – den gepflegten Möbeln in der eigenen Wohnung, dem blitzsauberen eigenem Auto etc. – dann ist man erstaunt, wie nachlässig sie mit öffentlichen Einrichtungen umgehen und wie schnell neue Straßenbahnen im Inneren ramponiert aussehen. Offensichtlich kommt die Wertschätzung gegenüber öffentlichen Gütern in keiner Weise der Wertschätzung gleich, die für artverwandte private Güter aufgebracht wird.

gie mit Satellitenunterstützung öffentliche Leistungsangebote im Bereich der Verkehrsinfrastruktur auf allen staatlichen Ebenen – Gemeinden, Länder und Bund – so zu gestalten, dass der Bürger als Konsument genau erfahren kann, wie viele Quantitäten und Qualitäten er zu welchem Opfer, etwa in Form einer elektronischen Maut, nutzen will. Spannend ist allerdings dann die Frage, ob der zukünftige Nutzer dieser staatlichen Leistungen den potentiellen Zugewinn an Konsumentensouveränität auch will, oder ob er sich lieber der trügerischen Hoffnung hingibt, er könne das alles wie bisher auch „umsonst" genießen, indem er sich gegen die Einführung neuer Mautsysteme entscheidet.

In vielen anderen Bereichen des staatlichen Leistungsangebots sind solche Möglichkeiten, Konsumentensouveränität zu gewinnen, jedoch nicht erkennbar – und das sind große Bereiche der Staatstätigkeit wie Innere Sicherheit und Polizeiwesen, Entwicklungshilfe und auswärtige Angelegenheiten und vor allem der sehr große Bereich der Sozialen Sicherung. Für die immer noch überwiegende Staatstätigkeit liegt also – gemessen am Vergleich mit der Marktallokation – keine Konsumentensouveränität vor, und deshalb herrscht auch keine Klarheit über das angemessene Steueropfer.

## 2.

Aber es gibt eine Alternative, Souveränität in Bezug auf die der Bewertung allgemeiner Staatsleistungen zu gewinnen. Das ist die Souveränität des Bürgers als *Wähler*.

Wir sind gewohnt, wie selbstverständlich darauf zu vertrauen, dass der Bürger als Wähler im politischen Willensbildungsprozess über alles politisch Wichtige informiert und zur Abstimmung eingeladen wird. Aber wir fragen nicht, ob er dabei auch an der finanzpolitischen Willensbildung so teilnimmt, dass er Qualität und Quantität der einzelnen öffentlichen Güter dabei kennen lernt. Weil die Frage nicht gestellt worden ist, wissen wir auch die Antwort nicht. Aber wir wissen etwas von der Kehrseite dieser Frage: Wenn wir nämlich Bürger einer Stadt oder eine Landes in einer Art experimentellen Spiels (in der finanzwissenschaftlichen Literatur als Budgetspiele bekannt) auffordern wollen, ihre Präferenzen für eine begrenzte Gruppe von öffentlichen Gütern anzugeben, dann müssen erhebliche Vorarbeiten von den Wissenschaftlern geleistet werden:

(1) Die Gruppe der erfragten Güter darf nicht zu umfangreich sein.
(2) Eine Beschreibung der Güter muss in einem fiktiv gestalteten Budget zur Aufklärung der vorhandenen Budgetwirklichkeit hergestellt werden.
(3) Bevor die befragten Personen sich überhaupt an die Auswahl herantrauen dürfen, muss ihnen klar gemacht werden, was es bedeutet, wenn sie Zahlen oder Positionen im Budget verändern.
(4) Das alles muss sich im Weg einfacher Zahlen vollziehen lassen – am besten, indem Coupons verschoben werden.

Leisten die Wissenschaftler diese sorgfältige Vorarbeit nicht, so ist der Wähler überfordert, und die Bewertung ist reine Willkür. Vor dem Hintergrund dieses Experiments der Budgetspiele wissen wir also sehr wohl, dass der politische Willensbildungsprozess seiner Konstruktion nach nicht in der Lage sein kann, dieselbe Wählersouveränität gegenüber öffentlichen Güter herzustellen, wie sie der Marktmechanismus zu Gunsten der Konsumentensouveränität meist befriedigend ausrichtet.

Es kommt verschlechternd hinzu, dass in Wahlprogrammen von Parteien hin und wieder übertrieben und das wirklich Mögliche in grandioser Überschätzung verzerrt wird – etwa wenn in Deutschland zum aktuellen Zeitpunkt eine Partei verspricht, eine Verzögerung beim Renteneintrittsalter sei nicht nötig, eine Rentenerhöhung aber möglich; deutlich höhere Löhne und die Rückkehr zur alten Arbeitslosenhilfe seien möglich und Arbeitslosigkeit trotzdem stärker vermeidbar. Dass dies nicht wenigen Wählern glaubhaft erscheint und dass sie dies Programm mit ihren Wählerstimmen belohnen, beweist, dass das politische Ziel, Bürger zur Wählersouveränität zu führen, wenigsten hier keine Rolle spielt. Es ist eben realistischerweise so, dass manche Politiker politisch überleben wollen. Sie können kurzfristig zu Methoden des Wahlkampfes greifen, die den Wähler nicht zu mehr Souveränität und Realität erzieht, sondern zur Unwissenheit und zu phantastischen Hoffnungen verführt. Der Bezug zu dem Opfer, das dabei auf den Bürger zukommt, – also seine individuelle Steuerlast ist vollends für ihn unkalkulierbar: Er wird jedoch mit dem Schlagwort getröstet, die Steuerlast solle gerechter verteilt werden.

Dies Szenario ist sicher eine pessimistische Übertreibung, aber es dient nur der Illustrierung, dass wir im politischen Willensbildungsprozess nicht darauf vertrauen können, über Nutzen und Lasten eines öffentlichen Gutes befinde der Wähler ebenso gut, wie ein Konsument über Nutzen und Lasten eines privaten

Gutes befindet: Vielmehr ist die Steuer für ihn fremd und fernab und isoliert von der Wahl eines öffentlichen Güterbündels. Seine Wünsche nach der Zusammensetzung der öffentlichen Güter entscheidet er frei und unabhängig von den Lasten, die sie mit bedingen müssten.

Und umgekehrt entscheidet er ebenso frei und unabhängig, wie er höchst persönlich seine Steuerlast mindern kann. Damit ist auch klar, dass die jeweils geringere Steuerlast die jeweils bessere Lösung für ihn ist. Und es ist ebenso klar, dass ein Steuergesetz, das sehr viele Ausnahmeregeln mit differenzierten Gestaltungsmöglichkeiten hat, ein ideales Steuersystem ist, um für sich entweder Vorteile durchsetzen oder Nachteile ausgleichen zu können. Es muss im Gegenteil statt Steuervereinfachung der größte Wert darauf gelegt werden, dies Netzwerk zu verfeinern. Dabei geht es nicht nur um Steuersätze und Bemessungsgrundlagen, sondern auch um Ausweichmöglichkeiten bis hin zu Schlupflöchern, die gerade noch an der Grenze der Legalität stehen. Eigentlich wird also niemand, der sich in diesem klugen Netz von Gestaltungsmöglichkeiten auskennt, eine Steuerreform mit dem Ziel der Steuervereinfachung begrüßen.

Wenn es nicht längst hüben und drüben – also beim Steuerzahler und bei der Steuerbehörde – zu einem unmäßig hohem Verwaltungsaufwand geführt hätte, in diesem Netzwerk erfolgreich zu operieren, müsste der Glaube an eine derartige Steuerreform eigentlich eine Utopie sein. Wegen der hohen leiturgischen Kosten wird sie dennoch kommen müssen. Dann allerdings sollte sie am Vorbild der Konsumentensouveränität orientiert sein. Was besagt das im Einzelnen?

## 3.

### 3.1. Das Vorbild der Wicksellschen Einstimmigkeitsregel

Der schwedische Nationalökonom Knut Wicksell hatte vor mehr als 100 Jahren auf das gleiche Problem aufmerksam gemacht, das auch in diesem Aufsatz im Mittelpunkt steht: Entscheidungen über öffentliche Güter werden unabhängig von der Frage getroffen, ob auch in jedem einzelnen Fall die Finanzierung gesichert ist. Der Wähler wird also im Augenblick der Entscheidung über ein neu anzubietendes öffentliches Gut nicht darüber unterrichtet, welches Opfer er dafür aufzubringen hat. Um das zu ändern und um die Wählersouveränität in vol-

lem Umfang zu sichern, schlug Wicksell eine strenge Konnexität zwischen der jeweiligen der Staatsleistung und der Nennung ihrer Finanzierungsquelle vor. Ein Vorschlag über ein neues Angebot an öffentlichen Gütern einschließlich der vorgeschlagenen Finanzierungsquelle sollte alsdann dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden. Stimmen alle zu, dann gilt der Vorschlag als angenommen. Stimmt jemand gegen den Vorschlag, so offensichtlich deshalb, weil der Vorschlag für ihn mit einem Nutzendefizit verbunden wäre. So wie jemand, für den ein Marktangebot mit einem Nutzendefizit verbunden wäre, den Kauf verweigern kann, könnte hier jemand, der ein Nutzendefizit empfindet, darauf drängen, dass das öffentliche Güterangebot in der vorgeschlagenen Finanzierungsweise unterbleibt. Es muss ein neuer Vorschlag gemacht werden – so lange, bis das letzte Veto ausgeräumt ist.

Der Vorteil dieser strengen Einstimmigkeitsregel wäre, dass niemand durch eine neue öffentliche Allokationsmaßnahme schlechter gestellt werden könnte, als er vor der neuen Allokation stand. Der Nachteil wäre, dass die Einigungskosten im politischen Willensbildungsprozess ins Extremste anwachsen würden. Vermutlich würde ein Politikstillstand eintreten. So muss man auf den Vorschlag in dieser perfekten aber extremen Variante verzichten. Schon Wicksell hat das eingesehen und nur noch qualifizierte Mehrheiten gefordert. Man muss dann allerdings damit rechnen, dass überstimmte Minderheiten mit Nutzeneinbußen aus dem Abstimmungsverfahren herauskommen. Man gibt jedenfalls die allgemeine Wohlfahrtsidee auf, dass durch eine Politikmaßnahme niemand schlechter gestellt werden darf, als es seinem ursprünglichen Wohlstand entsprach.

Um das System qualitativer Mehrheiten erhalten zu können und trotzdem so nahe wie möglich an dem Gebot der Wohlfahrtstheorie zu bleiben, könnte man die von mir entwickelte Idee einer zeitlichen Opfer- oder Lastenbilanz verwirklichen. Diese Idee fußt auf der Erkenntnis, dass es im praktisch politischen Leben – anders als in der Wohlfahrtstheorie – niemals ohne Opfer abgehen kann: Opfer, welche die eine oder die andere Gruppe in der Gesellschaft tragen muss, damit für alle anderen eine Wohlfahrtsverbesserung durchgesetzt werden kann. Das ist eine Realität. Diese Realität kann man aushalten, wenn man weiß, dass man meistens zu der gewinnenden Mehrheit und relativ selten zu der verlierenden Minderheit gehört und ebenfalls weiß, dass diese Rollenverteilung

gleichmäßig auf die Gesamtgesellschaft verteilt ist. Insgesamt kann dann die Gesellschaft das Verfahren der qualifizierten Mehrheit akzeptieren.

Wenn man hingegen gewärtig sein muss, dass man auf Grund einer bestimmten Ausstattungssituation (seien diese regional oder sektorspezifisch bestimmt und wie auch sonst immer) häufiger als alle anderen auf der Verliererseite steht, dann müsste man eigentlich Anrechte auf Kompensationszahlungen erhalten. Noch realistischer ist die folgende Überlegung: Von dem Gedanken ausgehend, dass die Rolle, als Minderheit etwas ertragen zu müssen, im Lauf der Zeit auftaucht, aber auch wieder verschwindet, könnte man zeitliche Lastenbilanzen aufstellen. Man könnte dann sehen, wo sich Lasten bei einzelnen Gruppen im Zeitverlauf aufhäufen oder wo sie auf einem durchschnittlichen Niveau verbleiben. Im Idealfall, wenn die Rollenaufteilung von Gewinner- und Verliererpositionen gleichmäßig verteilt sind, bilanzieren sich die Verlustpositionen aller Gruppen gegeneinander aus und es müssen noch nicht einmal Kompensationszahlungen geleistet werden. Selbst wenn das nicht der Fall ist, würden die zeitlichen Opfer- oder Lastenbilanzen wenigsten den Tatbestand beleuchten, dass hier von bestimmten Gruppen Opfer in überdurchschnittlichem Maß getragen worden sind. Ich würde sogar nicht unbedingt darauf bestehen, dass alle Opferpositionen wie bei einer betrieblichen Bilanz in Zahlen quantitativ zum Ausdruck gebracht werden. Es genügt oft schon, sie wie bei einer Kosten-Nutzen-Analyse unterhalb des Bilanzstriches qualitativ zu vermerken – damit sie wenigsten in ihrer Art, wenn auch nicht in ihrem Umfang bemerkbar werden.

Nun könnte man auch gegen diesen Plan vortragen, er sei für das praktische parlamentarische Leben zu umständlich. Muss man deshalb Wicksells Idee aufgeben? Wohl nicht, wenn man an der Grundkritik Wicksells am politischen Willensbildungsprozess seiner Zeit festhält, dass die Politiker dem Wähler über die Ausgabenseite des Budgets viel Schönes versprechen, aber über die Einnahmenseite des Budgets – also die benötigten Steuern – schweigen. Dies Grundproblem beherrscht auch heute noch die Politik. Zwar sind wir einen wichtigen Schritt weiter, als es die Politik zu Wicksells Zeiten war, weil der Finanzminister mit dem Machtwort der Budgetdisziplin die Bewilligung derjenigen Ausgabenprogramme verhindern kann, die kaum oder überhaupt nicht mehr aus dem laufenden Steueraufkommen finanzierbar sind. – Immerhin beweist jedoch die stets steigende öffentliche Schuld, wie schwer das ihm trotz seiner Einspruchs-

macht fällt; aber das Hauptproblem ist, dass diese Mitsprachekompetenz noch nicht beim Wähler angekommen ist. Der Wähler wird auch heute noch wie zu Wicksells Zeiten als unsouverän behandelt. Man muss ihm anscheinend etwas vorgaukeln oder – wenn nicht so drastisch, weil es auch redlich meinende Politiker und Parteien gibt –, wenigstens „schönreden". Es kommt jedenfalls nicht häufig genug vor, dass eine neue öffentliche Leistung oder auch die Verteidigung einer bestehenden öffentlichen Leistung mit dem skeptischen Hinweis versehen wird, ob damit nicht die Grenze steuerlicher Belastbarkeit überschritten sei. In Wirklichkeit arbeitet die Politik aber permanent an dieser Grenze und überschreitet sie, wie man an der ununterbrochenen Nettoneuverschuldung ermessen kann. Diese Zusatzverschuldung erfolgt ja nicht nur in den Rezessionsjahren, wo sie nach keynesianischem Muster erlaubt oder sogar positiv zu würdigen wäre, sondern auch in den Boomjahren, wo die Gesamtschuld stattdessen abzutragen wäre, wenn man schon keynesianisch denkt und rechtfertigt. Psychologisch gesehen, wenn auch nicht real, ist dies eine Verschiebung der steuerlichen Lasten auf zukünftige Generationen und ein globales Zeichen dafür, dass die Politik die hiesige Generation von Steuerzahlern für unsouverän hält. Ob sie dafür die zukünftige Generation für souveräner hält, mag dahingestellt sein.

Wir kommen also zu dem Schluss, dass wir den Wähler nur souveräner machen können, indem wir ihm das Steueropfer viel stärker klarmachen, als das bisher der Fall ist. Steuern zu tragen – in positivem Sinn – muss so wichtig sein wie öffentliche Güter zu genießen, sonst ist alle Steuerreform vergeblich, weil dann die Ansprüche an das Reformwerk für den einzelnen und für die Lobby nur darin bestehen werden, so viel an einzelnen Steuerprivilegien wie eben möglich zu bewahren oder zu ergattern. Naturgemäß bedeutet das, dass jeder ernste Steuerreformversuch schon im Ansatz scheitern muss, denn statt sachgerechter Allokationsüberlegungen beherrschen Verteilungskämpfe das Feld.

Aber wie lernen Wähler, dass sie für Staatsausgaben Steuern zahlen müssen? Ideal erlernen sie es, wenn nach der Wicksellschen Einstimmigkeitsregel verfahren wird. Sie müssen dann jedes Mal selbst bewerten, was ihnen nutzt und was nicht. Doch wir wissen, dass das Verfahren zu teuer und zu schwerfällig ist. Also muss jemand anderes die Bewertung für sie übernehmen. Am besten wäre dies ein Treuhänder, der sich in sozialen, kulturellen ökologischen und wirtschaftlichen Fragen auskennt. Ein derartiges Amt kennen wir aber nicht; auch ist es abermals zu teuer, es einzurichten. So bleibt eigentlich nur noch die

Bürokratie, wenn man es nicht dem Bürger selbst überlassen will. Verlässlicher in sicherer Informationsbeschaffung ist die Bürokratie, obwohl redliche Politiker die Kosten neuer Programme für den Wähler nicht verschweigen oder verharmlosen. Jedoch ist die Bürokratie insofern verlässlicher, als sie mehr technischen Sachverstand besitzt und Kosten-Nutzen-Analysen kennt, und weil es in einigen Bundesländern ohnehin eine haushaltsmäßige Verpflichtung ist, für neue öffentliche Projekte Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen. Natürlich ist die Bürokratie nicht von sich aus daran interessiert, derartige Bewertungen vorzunehmen, aber im Finanzministerium ist sie oft genug dazu aufgefordert und daher in der Lage gewesen, Erfahrungen zu sammeln und kompetent zu reagieren. Der Finanzminister ist ja von Amts wegen derjenige Politiker, der am strengsten auf die Wahrung der Haushaltsdisziplin achtet. Er muss daher oft genug die übermäßigen Forderungen der Ressortchefs zurückstutzen. Was er da kraft seines Amtsauftrags leistet und leisten muss, ist oft vorzüglich, aber es dringt nicht bis zum Wähler durch. Dennoch sind seine Beamten geeignet, durch gute und gut publizierte Evaluierung an der Verbesserung der Wählersouveränität mitzuarbeiten.

Wir müssen aber daran erinnern, dass diese Evaluierungsstudien in einer Form abzufassen sind, die der durchschnittliche Wähler gut verstehen kann. Stets vorhandene Komplexität muss also so reduziert werden, dass daraus ein verständlicher Text entsteht. Ein mustergültiges Vorbild könnten hier die Untersuchungen und Fachbeiträge des Bundes der Steuerzahler sein, etwa seine Zeitschrift „Der Steuerzahler“ oder größere Berichte wie das „Schwarzbuch 2008“. Überhaupt ist der aus privater Initiative entstandene und handelnde Bund der Steuerzahler ein Vorbild in allen Angelegenheiten, den Bürgern mehr Transparenz zum öffentlichen Haushaltswesen zu verschaffen und ihm den Weg zu mehr Wählersouveränität zu öffnen. Trotz seines Namens „Bund der Steuerzahler“ kümmert er sich nämlich nicht nur um gerechte und effiziente Besteuerung, sondern mindestens genauso intensiv auch um alle Probleme, die in Verbindung mit der Ausgabeseite des öffentlichen Haushalts stehen; und er scheut sich nicht, entdeckte öffentliche Verschwendung anzuprangern.

## 3.2. Ein Föderalismus nach Schweizer Vorbild

Während der eben beschriebene Weg, zu mehr Wählersouveränität zu kommen, einer abgewandelten Idee der Wicksellschen Einstimmigkeitsregel gefolgt ist und in dem Versuch endete, den Wähler über seine Nutzen und Lasten besser zu informieren, geht unser zweiter Vorschlag auf direktem Weg dahin, den Wähler durch stärkere Wahlbeteiligung souveräner zu machen.

Das Vorbild ist der Föderalismus in der Schweiz. Bruno Frey und Schüler haben wiederholt nachgewiesen, dass die Bürger in der Schweiz bei Kommunal- und Kantonalwahlen umso mehr Staatszufriedenheit und umso bessere Steuermoral erwerben, je direkter sie in die Ausgaben- und Steuerentscheidung des betreffenden öffentlichen Haushalts eingebunden sind. Er fragt deshalb mit Recht, warum wir uns in Deutschland bei einer betont schlechteren Steuermoral so sehr davor scheuen, den Bürger offen und frei an Steuerentscheidungen teilnehmen zu lassen. Unsere Politiker sagen sorgenvoll; „Wenn wir dem Steuerzahler ein direktes Mandat bei Steuerentscheidungen gewähren, dann werden wir auf der Einnahmeseite einen derartigen Einbruch erleben, dass wir gezwungen sind, viele wertvolle Leistungen des Staates zu kürzen. Deswegen dürfen wir dem deutschen Wähler kein direktes Steuermandat gewähren!“

Bruno Frey dreht mit dem Hinweis auf empirische Evidenz in den Gemeinden und Kantonen der Schweiz den Spieß um und sagt, dass wir gerade wegen der steuerlichen Unsouveränität, in der wir den deutschen Wähler belassen, die schlechtere Steuermoral bekommen haben. Demnach würden wir eine bessere Steuermoral bekommen können, wenn wir die Partizipation bei Steuerentscheidungen erhöhen würden. Der deutsche Fiskus hält seine Steuerzahler für noch unmündige Kinder und in einer Art meritorischen Akt befindet er für ihn, welches die zu tragende Steuerlast für ihn ist. Für Wählersouveränität auf steuerlicher Ebene ist der deutsche Steuerbürger angeblich noch nicht reif genug.

In Wirklichkeit ist der Steuerbürger jedoch enorm wach und aufmerksam, was Steuerbelastungsvergleiche angeht. Stellvertretend für vernünftige steuerliche Allokationsentscheidungen, die ihm verwehrt bleiben, führt er daher die fürchterlichsten Verteilungskämpfe aus. Eifersüchtig den Besitzstand wahrend, versucht er, immer neue Steuerschlupflöcher ausfindig zu machen. So kommen wir zum Schluss leider wieder zu unserer Ausgangshypothese zurück, dass wir auf dem Gebiet des Steuerwesens noch immer viel falsch machen – aber auch besser machen könnten.

# FiFo-CPE Discussion Papers

## Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Die Beiträge ab 1998 stehen auch als kostenloser Download zur Verfügung unter: http:// fifo-koeln.de oder http://cpe.uni-koeln.de.

Discussions Papers from 1998 onwards can be downloaded free of charge from: http:// fifo-koeln.de or http://cpe.uni-koeln.de.

95-1 Scholl, R.: Verhaltensanreize der Abwasserabgabe: eine Untersuchung der Tarifstruktur der Abwasserabgabe. 6,50 EUR.

95-2 Kitterer, W: Intergenerative Belastungsrechnungen („Generational Accounting") - Ein Maßstab für die Belastung zukünftiger Generationen? 7,50 EUR.

96-1 Ewringmann, D./Linscheidt, B./Truger, A.: Nationale Energiebesteuerung: Ausgestaltung und Aufkommensverwendung. 10,00 EUR.

96-2 Ewringmann, D./Scholl. R.: Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe; Meßlösung und sonst nichts? 7,50 EUR.

97-1 Braun, St./Kambeck, R.: Reform der Einkommensteuer. Neugestaltung des Steuertarifs. 7,50 EUR.

97-2 Linscheidt, B./Linnemann, L.: Wirkungen einer ökologischen Steuerreform – eine vergleichende Analyse der Modellsimulationen von DIW und RWI. 5,00 EUR.

97-3 Bizer, K./Joeris, D.: Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Grundsteuer. 7,50 EUR.

98-1 Kitterer, W.: Langfristige Wirkungen öffentlicher Investitionen - theoretische und empirische Aspekte. 6,00 EUR.

98-2 Rhee, P.-W.: Fiskale Illusion und Glory Seeking am Beispiel Koreas (1960-1987). 5,00 EUR.

98-3 Bizer, K.: A land use tax: greening the property tax system. 5,00 EUR.

00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?. 6,00 EUR.

00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang. 7,50 EUR.

02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II. 5,00 EUR.

05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle. 8,00 EUR.

05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuer. 8,00 EUR.

05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell. 8,00 EUR.

06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren" Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.

06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle - Grundlagen und Anwendungsgebiete. 6,00 EUR.

06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform? 6,00 EUR.

06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens. 6,00 EUR.

06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany. 6,00 EUR.

06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.

06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse. 6,00 EUR.

06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. 6,00 EUR.

06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms. 10,00 EUR.

06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model. 8,00 EUR.

06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15. 6,00 EUR.

07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnsektor. 8,00 EUR.

07-2 Groneck, M. Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich. 6,00 EUR.

07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung. 8,00 EUR.

07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM. 6 EUR.

07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen. 6 EUR.

07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State? 6,00 EUR.

07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschranke für die deutschen Bundesländer. 12,00 EUR.

07-8 Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment. 6,00 EUR

07-9 Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis. 6,00 EUR.

08-1 Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum. 6,00 EUR.

08-2 Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende? 6,00 EUR.

08-3 Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition. 6,00 EUR.

08-4 Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency. 6,00 EUR.

08-5 Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich. 6,00 EUR.

08-6 Peichl, A., The benefits of linking CGE and Microsimulation Models - Evidence from a Flat Tax analysis. 6,00 EUR.

08-7 Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules. 6,00 EUR.

08-8 Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint. 6,00 EUR.

09-1 Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern. 6,00 EUR.