



Frankfurter Institut
Kleine Handbibliothek • Band 20

Der tiefgreifende Wandel der neunziger Jahre stellt alles bislang Gewohnte weltweit in Frage. Er legt zugleich die Schwächen unserer eigenen Gesellschaft und ihrer Einrichtungen bloß. In solcher Zeit ist beides geboten: kritische Rückschau und ein unverstellter, ordnender Blick nach vorn.

Die kleine Handbibliothek des Frankfurter Instituts geht dazu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundfragen nach. Sie sucht – wissenschaftlich fundiert und allgemein verständlich – Antwort und Orientierung zu geben, damit wir die Veränderungen steuern und gestärkt aus ihnen hervorgehen können.

Schranken gegen Staats- verschuldung und Steuerlast

Mit Beiträgen von
Alfred Boss, Gert Dahlmanns, Johann Eekhoff
und Paul Kirchhof

Gefördert durch die

informedia-Stiftung

Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln

© November 1996

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 61352 Bad Homburg

ISBN 3-89015-053-5

Inhalt

Befreiung aus dem Würgegriff des Staates und Wiederbelebung der Gesellschaft Gert Dahlmanns	7
Alarmzeichen: Zahlen und Fakten zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen Alfred Boss	13
Der ausufernde Staat: Ein Problemaufriß aus ökonomischer Sicht Johann Eekhoff	33
Verfassungsrechtliche Grenzen der Steuerlast und der Staatsverschuldung Paul Kirchhof	51
Die Autoren	79

Befreiung aus dem Würgegriff des Staates und Wiederbelebung der Gesellschaft

Gert Dahlmanns

Unser Staatswesen hat seine Bürger über Jahrzehnte immer fester in den Würgegriff genommen und den öffentlichen Sektor aufgebläht wie nie zuvor. Längst vorbei sind die Zeiten, in denen Ludwig Erhard und die anderen Väter der Sozialen Marktwirtschaft glaubten, mit wachsendem allgemeinen Wohlstand könne sich zwar nicht der ordnende, wohl aber der wirtschaftende und umverteilende Staat immer weiter zurückziehen. Das Gegenteil trat ein: Nie waren der Staat und seine kollektiven Systeme so allgegenwärtig wie heute, nie haben sie so nachhaltig in die Wirtschaftssphäre, die Privathaushalte und damit in die Lebensplanung der Bürger eingegriffen, nie so viel vom Wirtschaftsergebnis für ihre Zwecke beansprucht und eingetrieben wie gegenwärtig.

Jetzt, da bereits jede sechste Steuermark gebraucht wird, um allein die Zinsschuld des Staates begleichen zu können, da die Last von Steuern und Abgaben zur drückenden Bürde für den einzelnen wie für die Wirtschaft als Ganzes geworden ist und der Staat in bisher nicht gekanntem Umfang in die Entstehung und Verteilung von Einkommen eingreift, jetzt wird selbst dem Durchschnittsbürger klar, daß kein Weg mehr daran vorbeiführt, allem anderen voran die öffentlichen Finanzen wieder in den Griff zu bekommen. Dazu muß der für sein Wirtschafts- und Umverteilungsgebaren unerhörte Mittel verschlingen-

de Staat energisch zurückgestutzt und sein würgender Zugriff auf den Bürger gelockert werden. Wenn das nicht gelingt, sind alle anderen jetzt beredeten Reformen zur Revitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft einschließlich der dazu gehörenden Schaffung von Arbeitsplätzen von vornherein chancenlos.

Daß es zu dieser Entwicklung – mit dem heute beklagten Rekordstand an öffentlichen Schulden, Steuern und Abgaben – überhaupt kommen konnte, daran tragen freilich alle Teile unserer Gesellschaft ihre Mitschuld. Gemessen an dem, was für das gemeine Wohl und die Zukunftssicherung erforderlich gewesen wäre, war die jahrzehntelang in großem Konsens betriebene Politik des Austeilens samt der dahinterstehenden allgemein verbreiteten Geisteshaltung schlicht verantwortungslos. In blinder Gegenwartsbesessenheit und unter Ausblendung jeder wirtschaftlichen Vernunft wurde dabei ein Ordnungsrahmen geschaffen und Stück für Stück ausgefüllt, der – wie jetzt allgemein erkennbar – die Interessen der schweigenden Mehrheit der Steuerzahler und erst recht der Heranwachsenden sowie der künftigen Generationen nicht mehr schützt. Den Mechanismen dieser pervertierten Ordnung kann das Heer der Politiker und Interessenvertreter sich offenbar bis heute nicht entziehen: Sparsamkeit der öffentlichen Hand oder des Kollektivs ist in den Augen des an seiner Wiederwahl Interessierten immer noch weniger lohnend als das Verteilen vermeintlicher Wohltaten, wobei die Kunst darin besteht, die Belastung derer, die diese Wohltaten mit ihren Steuern und Abgaben finanzieren müssen, gerade noch unterhalb der Wahrnehmungsschwelle zu halten. Besonders gut gelingt das, wenn diese Zahlmeister erst im Kindesalter stehen oder noch gar nicht geboren sind. Aus dieser systemimmanenten Perspektive

gelten Kurzfristdenken und Verantwortungsverleugnung geradezu als Teil politischer und funktionärshafter Überlebensstrategie.

Doch der Beschenkte muß die ihm oft geradezu aufgedrängten Geschenke unter dem Strich immer selber zahlen, und das zumeist sehr teuer. Denn das aus Sicht der politischen Entscheider individuell Rationale – genauer: das zum Überleben als „Politiker“ sich anbietende – geht oft nicht mit dem zusammen, was angesichts der Fülle absehbarer Herausforderungen gesellschaftlich wie wirtschaftlich notwendig und geboten ist. Prototypisch das Beispiel der Straße, zu deren Bau eine Gemeinde Zweckzuweisungen erhält: Sie wird auch dann gebaut, wenn sich inzwischen ihre Überflüssigkeit herausgestellt hat. Denn kein Gemeinderat würde es wagen, die Zuschüsse verfallen zu lassen – würden doch die Wähler das angeblich nicht verzeihen. Solche Anreize zu Verschwendung und Fehlverwendung wohnen nicht nur unserem System des Finanzausgleichs inne. Sie durchziehen so gut wie alle Teile unserer politisch-gesellschaftlichen Ordnung. Das öffentliche Haushaltsrecht, das ausgerechnet den sparsam Wirtschaftenden mit der Kürzung künftiger Budgets bedroht, macht das Maß nur voll.

Wenn wir aus diesem Teufelskreis herauskommen, den Bürger von der Überlast des Staates befreien und damit die festgefahrene Gesellschaft wieder flott machen wollen, muß umfassend und gründlich vorgegangen werden. Gelegentliches Anschieben des Karrens ohne Konzeption und Konzentration der Kräfte reicht dazu nicht. Es gefährdet, im Gegenteil, die ganze Rettungsaktion. Um sie erfolgreich durchführen zu können, ist vielmehr ein grundlegendes Wendemanöver nötig. Es muß aus zwei Teilen

bestehen: Die Grenzen des staatlichen Handlungsspielraums sind künftig sehr viel enger zu ziehen als bisher. Und die zu gesamtwirtschaftlich schädlichem Verhalten anleitenden Fehlanreize müssen beseitigt werden. Neben Vorschriften, die zu einer stärkeren Wirtschaftlichkeitsorientierung der öffentlichen Hand führen, werden deshalb präzise, erzwingbare Regeln für die Deckelung von Steuern, Abgaben, Staatsverschuldung und Staatsausgaben aufgestellt werden müssen.

Dazu genügt es aber nicht, sich – wie immer wieder praktiziert – lediglich auf Vordergründiges zu verständigen. Nur das langfristig zu erwartende Ergebnis zählt, alles andere ist Augenwischerei. Eine Maßnahme ist etwa nicht schon deshalb gut, weil sie zu einer Senkung der Staatsquote führt. Sie muß sich vor allem als rationale Lösung einer als wichtig anerkannten Aufgabe darstellen. So hat etwa die Neuregelung des Kindergeldes zwar die Staatsquote um einen Prozentpunkt gesenkt, am Umfang der Staatstätigkeit aber nichts geändert und darüber hinaus den Unternehmen erneut zusätzliche Kosten auferlegt, die sich im Zweifel im Abbau von Arbeitsplätzen niederschlagen. Sachkundig, gründlich und ernsthaft muß also der Gesetzgeber ansetzen, wenn er die vom unmäßigen Staat geschaffenen Probleme unserer Gesellschaft lösen und nicht nur wie bisher verschieben will.

Als Hauptproblem könnte sich dabei folgendes herausstellen: Die Politik muß sich letztlich – entgegen ihrem bisherigen Rollenverhalten und jahrzehntelanger Übung – eine bislang nicht gekannte Selbstbeschränkung auferlegen. Mehr noch: Sie muß sich bindende Regeln geben, damit Verstöße gegen das Gebot der Zukunftsvorsorge und der finanziellen Solidität künftig wirksam ausgeschlossen wer-

den können. Das erfordert mehr, als den im weitesten Sinne politisch Tätigen bisher abverlangt wurde. Es erfordert nicht weniger als die Abkehr von ihrem bisherigen Selbstverständnis als auserwählte Aktivisten zur Gegenwartsbeglückung.

Was inhaltlich nötig und praktisch möglich ist, um zu dieser neuen Sicht und deren Umsetzung vorzustoßen, war Gegenstand der Tagung „Schranken gegen Staatsverschuldung und Steuerlast“, zu der das Frankfurter Institut im Sommer 1996 Fachleute aus Wissenschaft und Politik eingeladen hatte. Die Beiträge zum vorliegenden Band gehen auf diese Tagung zurück. Sie machen den Ernst der gegenwärtigen Situation kenntlich und zeigen Wege aus der selbstverschuldeten Krise.

Alarmzeichen: Zahlen und Fakten zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen

Alfred Boss

Wenn es um's Geld geht, hört der Spaß auf. Das gilt für die öffentlichen Finanzen nicht weniger als für die privaten. Kein Wunder also, daß die Finanzpolitik im Brennpunkt des Interesses steht. Unstreitig ist, daß der moderne Staat umfassender als je zuvor in das Leben und die täglichen Entscheidungen des einzelnen eingreift und dies sich in einem gewaltigen Finanzbedarf der öffentlichen Hand widerspiegelt. Unstreitig ist auch, daß Steuern und Abgaben stets als zu hoch angesehen werden und daß der Staat sich enorm verschuldet hat. Doch wo zwischen Konsolidierung und Konkurs sich die öffentlichen Haushalte befinden, ist bei aller Rhetorik kaum auszumachen.

Dieser Beitrag versucht, die Entwicklung wichtiger Daten und Fakten nachzuzeichnen – zunächst für Deutschland, dann aber auch mit einem Blick auf das, was sich jenseits unserer Grenzen getan hat.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung einiger finanzpolitischer Indikatoren für die Bundesrepublik in den vergangenen knapp fünfzig Jahren. Die Staatsquote, welche die Ausgaben des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt setzt und damit näherungsweise angibt, welchen Anteil des Sozialprodukts der Staat für produktive, konsumtive und distributive Zwecke in Anspruch nimmt, ist kräftig gestiegen.

Die Staatsquote beläuft sich gegenwärtig auf reichlich 50 vH, in den 50er Jahren dagegen lag sie noch bei gut 30 vH. Mit anderen Worten: Sie ist heute etwa 1,6 mal so groß wie vor knapp 50 Jahren. Der öffentliche Sektor einschließlich der gesetzlichen Umverteilungssysteme ist also – Wirtschaftswunder hin, Subsidiaritätsprinzip her – erheblich schneller gewachsen als die gesamtwirtschaftliche Leistung.

Diese Ausweitung der Staatsausgaben war, kein Wunder, mit einer kräftig steigenden Abgabenbelastung verbunden. Die Last aus Steuern und Sozialabgaben liegt gegenwärtig bei etwa 44 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dabei hat sich die Steuerquote meist im Korridor zwischen 23 und 25 vH bewegt und sich damit als im wesentlichen stabil erwiesen. Die Belastung durch Sozialabgaben dagegen hat im Zeitablauf kräftig zugenommen; die Sozialabgabenquote liegt derzeit bei 20 vH und hat sich damit im Vergleich zu 1960 praktisch verdoppelt. Trotz steigender Abgabenbelastung sind auch die Budgetdefizite – wiederum gemessen am Bruttoinlandsprodukt – viel größer als früher; nach einem vorübergehenden Rückgang Mitte der 80er Jahre liegt die Defizitquote gegenwärtig bei 3 bis 4 vH des Bruttoinlandsprodukts bzw. bei 7 bis 8 vH der Staatsausgaben. Im Zuge dieser Entwicklung ist die Verschuldung der öffentlichen Hand kräftig gestiegen. Die Schuldenquote – die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – lag bis in die 70er Jahre hinein bei Werten um 20 vH; gegenwärtig erreicht sie, je nachdem, wie man im Detail abgrenzt, rund 60 vH. Dieser Trend ist keineswegs gebrochen. Damit gerät die Bundesrepublik nicht zuletzt auch in Gefahr, die Qualifikation für die Europäische Währungsunion zu verpassen.

Tab.1 Ausgaben des Staates¹, Steuern, Sozial-
abgaben, Budgetsaldo und Schulden
1950-1997, in vH des Bruttoinlandsprodukts

	Ausgaben	Steuern	Sozial- abgaben	Sonstige Einn.	Budget- saldo	Verschul- dung ²
Früheres Bundesgebiet						
1950 ³	31,6	21,3	8,7	2,2	0,6	21,0
1960	32,9	23,0	10,3	2,6	3,0	17,4
1970	39,1	24,0	12,6	2,7	0,2	18,6
1980	49,0	25,9	16,9	3,3	-2,9	31,8
1981	49,9	25,2	17,5	3,5	-3,7	35,5
1982	50,1	24,9	17,9	4,0	-3,3	38,8
1983	48,9	24,9	17,4	4,0	-2,6	40,3
1984	48,5	25,1	17,4	4,1	-1,9	41,0
1985	48,0	25,2	17,6	4,0	-1,2	41,7
1986	47,4	24,6	17,5	4,0	-1,3	41,6
1987	47,7	24,7	17,6	3,5	-1,9	42,7
1988	47,3	24,5	17,5	3,1	-2,2	43,0
1989	45,8	25,2	17,2	3,5	0,1	41,8
1990	46,1	23,6	16,9	3,5	-2,1	43,4
1991	48,6	24,7	17,0	3,5	-3,4	.
Bundesgebiet einschließlich der neuen Bundesländer						
1991	49,6	24,2	18,0	3,4	-4,1	44,0
1992	50,4	24,5	18,3	3,7	-3,9	48,7
1993	51,6	24,5	18,9	3,7	-4,5	54,8
1994 ⁴	51,0	24,4	19,3	3,9	-3,4	57,7
1995	50,6	24,2	19,4	3,6	-3,4	57,6
1996	50,9	23,9	19,8	3,4	-3,7	59,8
1997	50,0	23,5	19,8	3,3	-3,4	60,7

¹ Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, einschließlich Treuhandanstalt. – ² Öffentliche Haushalte (ohne Sozialversicherung, ab 1991 einschließlich Treuhandanstalt und ehemals staatliche Wohnungswirtschaft der DDR), Stand am Jahresende in vH des Bruttoinlandsprodukts des betreffenden Jahres. – ³ Ohne Saarland und Westberlin. – ⁴ Ab 1994 Staatssektor einschließlich Bundeseisenbahnvermögen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen.

Tab.2 Budgetsaldo¹ des Staates nach Sektoren
1994-1997, in Mrd. DM

	1994	1995	1996	1997
Bund	-39	-51	-67	-65
Länder, Westen ²	-27	-34	-36	-37
Länder, Osten	-17	-13	-15	-14
Gemeinden, Westen	-5	-12	-8	-5
Gemeinden, Osten	-6	-2	-4	-3
Gebietskörperschaften	-94	-110	-130	-124
ERP-Sondervermögen	-2	-3	-3	-3
Fonds „Deutsche Einheit“	-3	3	4	3
Treuhandanstalt	-37	0	0	0
Bundeseisenbahnvermögen	-6	-7	1	1
Erblastentilgungsfonds	.	7	5	2
Sondervermögen	-48	0	7	3
Sozialversicherung	1	-12	-8	-6
Insgesamt	-141	-122	-131	-127
Nachrichtlich: Defizitquote in der Abgrenzung des Vertrages von Maastricht ³ (in vH)	-2,5	-3,5	-3,7	-3,4

¹In der Abgrenzung der Finanzstatistik, Gewinnablieferung der Bundesbank 1994 in voller Höhe als Einnahme des Bundes gebucht. – ²Einschließlich Berlin. – ³Maastricht-Kriterium: 3 vH.
Quelle: Deutsche Bundesbank; Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt

Informativ ist es, das Budgetdefizit der einzelnen Sektoren zu betrachten (Tabelle 2). Unter den Gebietskörperschaften ist eine überdurchschnittliche Verschuldungsdynamik beim Bund auszumachen, während die Länder und vor allem die Gemeinden die Kreditaufnahme eher stabilisieren konnten. Sondervermögen, die wie der Kreditabwicklungsfonds, der Fonds „Deutsche Einheit“ oder die Treuhandanstalt in den Jahren unmittelbar nach der Wieder-

Tab.3 Öffentliche Schulden

1994-1997, jeweils zum Jahresende, in Mrd. DM

	1994	1995	1996	1997
Bund	712	757	823	887
Länder, Westen ¹	415	442	478	515
Länder, Osten	56	69	84	98
Gemeinden, Westen	156	162	170	175
Gemeinden, Osten	32	36	38	40
Gebietskörperschaften	1371	1466	1593	1715
ERP-Sondervermögen	28	34	37	40
Fonds „Deutsche Einheit“	89	87	83	80
Kreditabwicklungsfonds	102	.	.	.
Bundeseisenbahnverm.	71	78	76	75
Treuhandanstalt	205	.	.	.
Komm. u. genossensch. Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR	51	.	.	.
Erblastentilgungsfonds	.	329	324	322
Sondervermögen	546	528	520	517
Zusammen	1917	1994	2113	2232
dito, vH des BIP	57,7	57,6	59,8	60,7
dito, vH des BIP ^{2,3}	57,8	58,0	60,2	61,0

¹Einschließlich Berlin. – ²Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht. – ³Maastricht-Kriterium: 60 vH.

Quelle: Deutsche Bundesbank; Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt.

vereinigung eine wesentliche Rolle gespielt haben, tragen mittlerweile zur Neuverschuldung nicht mehr bei. Insgesamt liegt das Defizit in der Abgrenzung der Finanzstatistik im Jahre 1996 bei reichlich 130 Milliarden Mark. Je die Hälfte entfällt dabei auf den Bund und auf sonstige Haushalte. Soweit dies derzeit absehbar ist, wird sich im Jahre 1997 an diesem Bild wenig ändern. Bleibt anzumerken, daß Deutschland auch bei der Neuverschuldung das

Maastricht-Kriterium von maximal 3 vH des Bruttoinlandsprodukts 1996 nicht einhalten kann und wohl auch 1997 verfehlen wird.

Die öffentlichen Schulden haben die Zweitausend-Milliarden-Grenze hinter sich gelassen (Tabelle 3) und werden Ende 1996 vermutlich 2,1 Billionen DM überschritten haben. Damit werden, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, eben jene 60 vH erreicht bzw. überschritten, die für die Teilnahme an der Währungsunion entscheidend sein können. Auch an diesem Befund wird sich im Jahre 1997 nichts wesentliches ändern, aller Spar- und Konsolidierungsrhetorik zum Trotz. Die Schuldenquote wird sogar leicht zunehmen. Bemerkenswert – besser gesagt: beunruhigend – ist die fast ungebrochene Dynamik der Ver-

Tab. 4 Staatsverschuldung^{1,2} und Zinsbelastung³
1970-1997, bis 1990 früheres Bundesgebiet

	Staatsverschuldung	Zinsbelastung
1970	18,6	4,4
1975	25,0	6,0
1980	31,8	8,0
1985	41,7	12,8
1990	45,6	12,2
1995 ⁴	57,6	16,0
1996	59,8	16,6
1997	60,7	16,9

¹Einschließlich der Schulden der Treuhandanstalt und der ehemals staatlichen Wohnungswirtschaft im Gebiet der früheren DDR. – ²In vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – ³Zinsen auf die öffentlichen Schulden in vH des gesamten Steueraufkommens. – ⁴Ab 1994 einschließlich der Altschulden der Bundesbahn und der Reichsbahn.
Quelle: Deutsche Bundesbank; Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1995/96; eigene Berechnungen.

schuldung. Wie Tabelle 1 ausweist, lag die Verschuldungsquote lange Jahre relativ stabil in der Nähe von 20 vH und überschritt erst Ende der 70er Jahre die Marke von 30 vH – um dann allerdings um so kräftiger anzusteigen.

Es liegt nahe, daß der Dynamik der Schulden eine Dynamik der Zinsen entspricht, die der Staat seinen Gläubigern schuldet. In der Tat: Mißt man die Zinsen, die auf öffentliche Schulden zu zahlen sind, am Steueraufkommen des Staates, wird die haushaltspolitische Brisanz hoher Staatsverschuldung schlaglichtartig deutlich (Tabelle 4). Während 1970 noch 4½ Prozent des Steueraufkommens für Zinsen aufzubringen waren, stieg dieser Anteil kräftig auf gegenwärtig etwa 17 Prozent. Mit anderen Worten: Jede sechste Steuermark, die der Staat an Steuern einnimmt, muß er verwenden, um die öffentlichen Schulden zu bedienen. Tendenz auch hier: steigend.

Natürlich wird auch im konkreten Einzelfall spürbar, daß die Abgabenbelastung gestiegen ist. Tabelle 5 zeigt, wie sich die Belastung durch Lohnsteuer und Sozialbeiträge im Falle eines ledigen, männlichen Industrie-Facharbeiters im Lauf der Zeit entwickelt hat. Bezugsgröße für diese Berechnung sind die Bruttolöhne einschließlich der Arbeitgeberbeiträge, während die Arbeitgeberbeiträge explizit als Belastungskomponente gezählt werden; man mißt damit die Gesamtbelastung an der ökonomisch relevanten Bruttoentlohnung. Die so abgegrenzte Belastung des typischen Facharbeiters ist im Zeitablauf kräftig gestiegen, und zwar in allen Komponenten: die Lohnsteuer von gut 8 Prozent im Jahre 1950 auf heute knapp 18 Prozent, die Belastung durch die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung von je 9,1 Prozent in 1950 auf jetzt je 16,9 Prozent. Alles in allem wird der (erweiterte) Bruttolohn

Tab.5 Steuer- und Sozialabgabenbelastung
 lediger männlicher Industriefacharbeiter,
 in vH des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeber-
 beiträge
 früheres Bundesgebiet, 1950-1996

Jahr	Lohn- steuer	Arbeit- nehmer- beiträge	Zus.	Arbeit- geber- beiträge	Insg.
1950 ¹	8,3	9,1	17,4	9,1	26,5
1960 ²	10,8	10,9	21,7	10,9	32,5
1970	13,9	11,4	25,3	11,4	36,7
1980	16,6	13,9	30,5	13,9	44,5
1990	15,1	15,1	30,2	15,1	45,3
1991	16,1 ³	15,4	31,5	15,4	46,8
1992	16,6 ³	15,5	32,1	15,5	47,6
1993	15,9	15,8	31,7	15,8	47,5
1994	16,3	16,3	32,6	16,3	48,9
1995	17,8 ⁴	16,4	34,2	16,4	50,6
1996	17,9 ⁴	16,9	34,8	16,9	51,7

¹Ohne Saarland und Berlin (West). – ²Ohne Berlin. – ³Einschließ-
 lich 3,75 vH Solidaritätszuschlag auf die Lohnsteuer (7,5 vH für
 jeweils ein halbes Jahr). – ⁴Einschließlich 7,5 vH Solidaritätszu-
 schlag.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; eigene
 Berechnungen; eigene Prognose.

dieses typischen Industrie-Beschäftigten heute zu reichlich
 50 Prozent von Steuern und Sozialabgaben absorbiert, wäh-
 rend das vor knapp fünfzig Jahren etwa halb so viel war.
 Für andere Gruppen von Beschäftigten ergeben sich prinzi-
 piell ähnliche Ergebnisse. Ob man Arbeitnehmer mit niedri-
 gem Lohn, verheiratete Arbeitnehmer oder solche mit Kin-
 dern betrachtet, die Tendenz ist überall die gleiche: Die
 Belastung durch Lohnsteuer und Sozialabgaben steigt.

Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Wirkungen ist die
 Höhe der marginalen Belastung besonders wichtig, also

Tab.6 Steuer- und Sozialabgabenbelastung
 der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen,
 Westdeutschland 1977-1995, in vH des Brutto-
 lohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge

	Lediger Arbeitnehmer				Verh. Arbeitnehmer hoher Lohn ² , zwei Kinder			
	niedriger Lohn ¹		hoher Lohn ²		erwerbst. Ehegatte mit gleichem Lohn		nicht erwerbst. Ehegatte	
	a)	b)	a)	b)	a)	b)	a)	b)
1977	39,3	46,0	45,0	60,6	44,2	57,0	38,7	43,2
1982	41,0	47,8	45,6	60,5	44,9	59,8	39,4	45,8
1986	42,5	53,0	47,8	62,6	45,8	61,2	38,7	46,6
1988	43,4	53,2	47,9	60,7	46,2	59,5	39,6	47,4
1990	41,6	52,9	45,4	55,0	43,9	53,4	37,2	48,2
1991 ³	43,2	52,7	47,0	57,2	45,5	56,3	38,6	48,0
1992 ³	44,0	53,7	47,8	58,3	45,8	57,2	38,6	49,4
1993	43,4	55,9	47,4	57,6	45,4	56,5	38,3	49,5
1994	45,0	57,3	48,9	58,8	46,9	57,8	39,8	50,9
1995 ⁴	46,8	58,5	50,8	61,6	48,7	60,5	41,1	52,9

a) Durchschnittsbelastung – b) Marginale Belastung

¹1993: 2970 DM. – ²1993: 4450 DM. – ³1991 und 1992: Einschließ-
 lich Solidaritätszuschlag von 3,75 vH (7,5 vH für ein halbes Jahr).

– ⁴1995: 7,5 vH Solidaritätszuschlag.

Quelle: Eigene Berechnungen.

die Belastung einer zusätzlich verdienten Mark (Tabelle 6 stellt die durchschnittliche und die marginale Belastung einander gegenüber); denn die marginale Steuer- und Abgabenlast wirkt als Keil zwischen Brutto- und Nettoentlohnung, der (für den Arbeitnehmer) den Anreiz verringert, Arbeit aufzunehmen, bzw. (für den Arbeitgeber) die Möglichkeiten begrenzt, Arbeitsmöglichkeiten zu den von den Arbeitnehmern geforderten Nettoentlohnungen anzubieten. Diese marginale Belastung hat sich für alle Gruppen im Zeitablauf stark erhöht – unterbrochen allenfalls

durch die zeitlich begrenzten Wirkungen von Senkungen der Einkommensteuer. Sie ist heute bei allen dargestellten Haushaltstypen größer als 50 Prozent, das heißt auch der Arbeitnehmer mit niedrigem Lohn bekommt von jeder Mark, die sein Arbeitgeber für seine Entlohnung ausgibt, weniger als 50 Pfennig ausbezahlt. Daß dies Konsequenzen für die Anreize hat, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen bzw. sie auszuweiten, sich zu qualifizieren und höhere Einkommen zu beziehen, liegt eigentlich auf der Hand.

Diese Anreize werden auch durch unser System der sozialen Sicherung negativ beeinflußt. Das läßt sich am Fall der Sozialhilfe, genauer: der sogenannten laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, verdeutlichen. Tabelle 7 stellt den Fall einer Familie dar, die aus insgesamt drei Personen besteht. Jedes Familienmitglied hat Anspruch auf einen (abgestuften) Regelsatz, hinzu kommt der Anspruch des Haushalts auf die Erstattung der Ausgaben für die Unterkunft, also von Wohnungsmiete plus Wohnungsnebenkosten. Setzt man diese Sozialhilfeansprüche in Relation zu dem, was ein Facharbeiter in der Industrie netto einschließlich Kindergeld verdient, dann zeigt sich, daß sich der relative Abstand zwischen den beiden Einkommensgruppen seit 1990 merklich verringert hat. 1995 erreichten die Sozialhilfeleistungen an den Beispiel-Haushalt über 69 Prozent des Nettoverdienstes eines vergleichbaren Arbeitnehmerhaushaltes. Anders ausgedrückt: 1990 lag dieser Verdienst um mehr als 56 Prozent über der Sozialhilfe, 1995 nur noch um 44 Prozent. Auch dies hat die Leistungsanreize gewiß nicht gestärkt. Man mag einwenden, daß der Erwerbstätige aufgrund seiner Beiträge zur Sozialversicherung (geldwerte) Ansprüche zum Beispiel auf Alterssicherung erwirbt und insofern der Abstand größer ist als in der Tabelle ausgewiesen. Dieser Einwand

Tab. 7 Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in Westdeutschland Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1990-1995, in DM pro Monat

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Barleistungen ¹						
Haushaltsvorstand	436	460	491	511	520	523
Ehegatte (80 vH)	349	368	393	409	416	418
Kind, 8 Jahre (65 vH)	283	299	319	332	338	340
Insgesamt	1068	1127	1203	1252	1274	1281
Wohnhilfe ²	769	825	863	888	913	935
Insgesamt	1837	1952	2066	2140	2187	2216
in vH des Nettoverdienstes eines Industriefacharbeiters ³	63,9	65,9	66,4	67,2	68,6	69,4

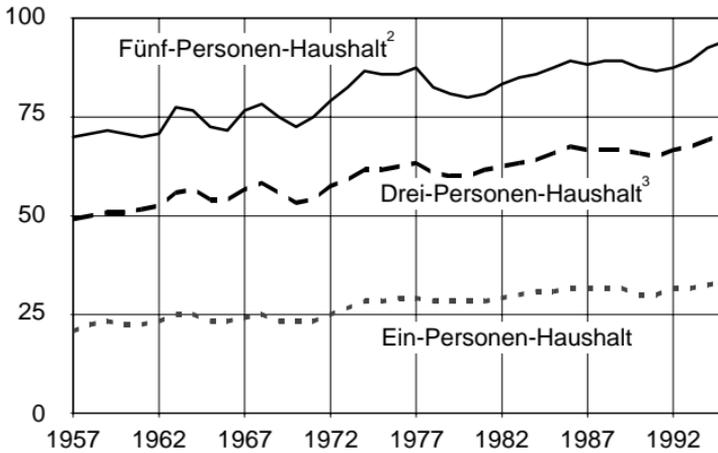
¹Regelsatz für die Hilfe zum Lebensunterhalt; Bundesdurchschnitt. - ²Geschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalte mit mittlerem Einkommen). - ³Einschl. Kindergeld für 1 Kind. Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge; eigene Berechnungen.

übersieht freilich, daß auch ein Sozialhilfeempfänger im Alter finanziell abgesichert ist; die Sozialhilfe ist sogar hoch im Vergleich zu einer normalen Altersrente.

Ähnliche Entwicklungen lassen sich für andere Haushaltstypen feststellen. Wie sich die Abstände zwischen Arbeitseinkommen und Sozialhilfeleistungen bei verschiedenen Haushaltstypen im Zeitablauf entwickelt haben, zeigt Abbildung 1. Für den Drei-Personen-Haushalt hat die Relation zwischen Sozialhilfe und Erwerbseinkommen im

Abb.1 Sozialhilfeleistungen¹
zugunsten ausgewählter Personengruppen
in vH des potentiellen Erwerbseinkommens



¹Einschließlich der Erstattung der Kosten für die Unterkunft. –
²Ehepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. – ³Ehepaar
mit einem Kind im Alter von 8 Jahren.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Zeitablauf von etwa 50 Prozent auf knapp 70 Prozent zugenommen. Für andere Haushaltstypen ergeben sich (bei anderem Niveau) ähnliche Entwicklungen. Ergebnis: Überall ist die Relation zwischen Sozialhilfe und dem Einkommen, über das man als durchschnittlicher Erwerbstätiger verfügen kann, gestiegen – und zwar immer auch dann, wenn man potentielle Sozialleistungen zugunsten des Erwerbstätigen berücksichtigt. Das Niveau der Relation hängt indessen von den Eigenheiten des Einzelfalles ab: Bei Einzelpersonen ist der Abstand zwischen Sozialhilfe und Erwerbseinkommen deutlich größer als bei Mehr-Personen-Haushalten. Aber die Tendenz im Zeitablauf ist in jedem Falle steigend, mit den bereits genannten negativen Folgen für die Leistungsanreize in diesem Bereich.

Tab.8 Steuerlast einer Kapitalgesellschaft
in vH, Ergebnisse von Modellrechnungen für die
alten Bundesländer

a. Grenzsteuerbelastung des Gewinns einer Kapitalgesellschaft ...	1993	1994	1995
... bei Einbehaltung des Gewinns	66,2	62,3	64,9
... bei Vollausschüttung des Gewinns an anrechnungsberechtigte Anteilseigner mit Spitzeneinkommen	68,2	67,8	70,5

b. Effektive Grenzsteuerbelastung einer Investition bei Finanzierung durch einen Kapitalgeber mit 53 vH marginaler Steuerlast, in Abhängigkeit von der Art der Investition und der Art der Finanzierung, 1995

	Bauten	Maschinen
Fremdfinanzierung	79,4	79,8
Beteiligungsfinanzierung	81,1	86,5
Selbstfinanzierung	65,0	71,8

Quelle: Dieter Schneider, Hochsteuerland Deutschland 1994/95, Der Betrieb, 47. Jg., Heft 11 vom 18. März 1994, S. 541-549.

Zurück zur Steuerbelastung. Von deren Zunahme sind keineswegs allein die Arbeitnehmer oder die privaten Haushalte betroffen. Freilich gibt es auf die Frage, wie sich die Belastung der Unternehmen im Zeitverlauf entwickelt hat, keine allgemeingültige Antwort: Es kommt sehr auf die Umstände des Einzelfalls an. Richtig aber ist eines: Soweit Unternehmen nicht irgendwelche speziellen Vergünstigungen oder Sonderregelungen nutzen können, sobald sie sich gewissermaßen normal verhalten, werden sie extrem hoch belastet, und zwar insbesondere durch Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer. In Tabelle 8 sind einige Zahlen für die Grenzsteuerbelastung des Gewinns einer Kapitalgesellschaft zusammengestellt, und zwar aufgeschlüsselt danach, wie der Gewinn verwendet wird. Im

Thesaurierungsfall waren 1995 für jede zusätzlich verdiente Mark knapp 65 Pfennige an Steuern fällig (wobei sich die Mehrbelastung im Vergleich zu 1994 im wesentlichen aus dem Solidaritätszuschlag erklärt). Wird der Gewinn ausgeschüttet, dann hängt die marginale Steuerlast wegen der Anrechenbarkeit der Körperschaftsteuer auf die individuelle Steuerschuld vom Einzelfall ab. Unterliegt der Steuerpflichtige dem Spitzensatz der Einkommensteuer, beträgt die marginale Steuerlast über 70 Prozent. Noch höhere Sätze werden erreicht, wenn ein mit dem Spitzensteuersatz Belasteter sich in der Finanzierung von Investitionen engagiert. Daß unter solchen Umständen die Investitionstätigkeit vergleichsweise verhalten ist, darf wenig überraschen.

Wie steht Deutschland mit seiner hohen Steuer- und Abgabenlast im internationalen Vergleich da? Ein Blick auf die langfristige Entwicklung der Staatsquoten einiger Länder (Tabelle 9) zeigt zunächst einmal, daß die Staatsquote vor 125 Jahren in den heute wichtigsten Industrieländern durchweg in der Nähe von 10 Prozent lag. In all diesen Ländern sind die Quoten seither beständig angestiegen, und zwar kräftig. Bemerkenswerterweise lagen noch 1960 in allen Ländern – abgesehen von Japan – die Staatsquoten bei etwa 30 Prozent. Seither war die Entwicklung in den Ländern, die hier aufgeführt sind, sehr unterschiedlich: Während in Frankreich, in der Bundesrepublik und in Italien die Quote mit weitgehend ungebrochener Dynamik weiter gestiegen ist, war ihr Anstieg in den USA und im Vereinigten Königreich deutlich geringer.

Die Tendenz steigender Staatsquoten ist auch in vielen kleineren Ländern zu beobachten. Das trifft zum Beispiel auf Belgien zu, dessen Quote derzeit bei 54 Prozent liegt,

Tab. 9 Die Staatsquote^a in ausgewählten Industrieländern 1870-1996

	Frankreich	Deutschland	Italien	Japan	U.K.	USA	Belgien	Dänemark	Irland	Niederlande	Österreich	CH
1870	12,6	10,0	11,9	8,8	9,4	3,9	.	.	.	9,1	.	.
1913	17,0	14,8	11,1	8,3	12,7	1,8	.	.	.	9,0	.	2,7
1920	27,6	25,0	22,5	14,8	26,2	7,0	.	.	.	13,5	14,7	4,6
1937	29,0	42,4	24,5	25,4	30,0	8,6	21,8	.	.	19,0	15,2	6,1
1960	34,6	32,4	30,1	17,5	32,2	27,0	30,3	.	28,0	33,7	35,7	17,2
1980	46,1	47,9	41,9	32,0	43,0	31,8	58,6	56,2	48,9	55,8	48,1	32,8
1990	49,8	45,1	53,2	31,7	39,9	33,3	55,0	58,6	41,2	54,1	48,6	33,5
1996 ^b	54,0	50,0	53,0	39,2	42,0	33,4	54,0	61,2	41,5	50,0	52,0	32,0

^aAusgaben des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (in vH). - ^bGeschätzt.

Quelle: Tanzi und Schuknecht (1995), OECD (1995).

aber auch auf Dänemark oder Österreich; auch die Niederlande zeigen eine insgesamt ähnliche Entwicklung. Interessant ist, daß es einigen der kleineren Industriestaaten in den letzten Jahren gelungen ist, die Staatsquote wieder zurückzufahren. Vor allem Irland ist in dieser Hinsicht beispielgebend: Dort ist es gelungen, die Staatsquote innerhalb eines Jahrzehnts um mehr als sieben Prozentpunkte zu senken. Ein etwas anders gelagerter Fall ist die Schweiz mit einer Staatsquote von reichlich 30 Prozent. Bemerkenswert ist dort vor allem, daß sich in den letzten Jahren nichts mehr in die „falsche“ Richtung entwickelt hat.

Gleichförmigkeit der Entwicklung zeigt der internationale Vergleich auch hinsichtlich der Staatsverschuldung (Tabelle 10). Die Defizitquoten sind zwar im Zeitverlauf uneinheitlich, was vorwiegend auf Unterschiede im Konjunkturverlauf zurückzuführen ist. Gemeinsam ist ihnen freilich, daß sie so hoch waren, daß sie in allen betrachteten Staaten – Irland ausgenommen – zu einer nahezu unterbrechungslosen Zunahme der Verschuldungsquote geführt haben. Die Bruttoverschuldung der verschiedenen Staaten, die ja wiederum in bezug auf den Eintritt in die Währungsunion wichtig ist, hat sich teils überaus kräftig erhöht. In Frankreich beispielsweise stieg die Schuldenquote in den vergangenen sechs Jahren um nahezu 20 Prozentpunkte, in Japan um 24 und in Deutschland um über 16 Punkte. Im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten hat sich die Schuldenquote immerhin stabilisiert, und lediglich Irland kann auf eine erfolgreiche Schuldensenkungspolitik verweisen.

Die internationale Parallelität in der Entwicklung zum Schlechten ist bemerkenswert. Es liegt nahe, gemeinsame

Tab. 10 Budgetsaldo und Bruttoverschuldung des Staates^a in ausgewählten Industrieländern

	Frankreich	Deutschland	Italien	Japan	U.K.	USA	Belgien	Dänemark	Irland	Niederlande	Österreich
a. Budgetsaldo											
1980	-0,0	-2,9	-8,6	-4,4	-3,4	-1,3	-9,3	-3,3	-12,1	-4,3	-1,7
1985	-2,9	-1,2	-12,6	-0,8	-2,8	-3,1	-9,0	-2,0	-10,8	-3,6	-2,5
1990	-1,6	-2,1	-10,9	2,9	-1,2	-2,5	-5,8	-1,5	-2,3	-5,1	-2,2
1993	-6,1	-3,5	-9,6	-1,4	-7,8	-3,4	-6,7	-4,5	-2,4	-3,2	-4,3
1994	-6,0	-2,5	-9,0	-3,5	-6,9	-2,0	-5,3	-3,8	-2,3	-3,2	-4,5
1995	-5,0	-3,4	-7,4	-3,9	-5,0	-1,6	-4,4	-1,9	-2,6	-3,1	-5,6
1996 ^b	-4,5	-3,7	-7,0	-4,8	-4,0	-1,5	-3,5	-1,0	-2,7	-3,0	-5,5
b. Bruttoverschuldung											
1980	30,9	32,8	57,7	51,2	54,0	37,3	78,7	44,7	71,3	46,8	37,8
1985	38,6	42,5	82,3	67,0	58,9	48,9	122,6	76,6	102,8	71,5	50,5
1990	40,2	43,4	106,4	66,0	39,3	55,7	128,5	68,0	97,4	78,8	58,3
1993	52,6	47,8	118,4	69,3	56,9	63,9	137,5	86,1	97,5	81,3	63,0
1994	54,7	50,1	123,9	75,6	54,5	63,0	135,0	81,1	92,3	79,1	65,7
1995	57,5	57,6	124,5	83,1	56,8	63,1	134,6	80,9	87,9	78,8	69,2
1996 ^b	60,0	59,8	125,0	90,0	58,0	63,0	133,0	80,0	85,0	78,5	72,3

^aIn Relation zum Bruttoinlandsprodukt (in vH). – ^bGeschätzt.

Quelle: OECD (1995), Statistisches Bundesamt (1996).

Ursachen zu vermuten, etwa die Tatsache, daß in den 60er und 70er Jahren mit nachfrageorientierten wirtschaftspolitischen Vorstellungen auch mehr Staat und mehr Verschuldung hoffähig wurden. Umgekehrt ging die relative Stabilisierung in Großbritannien und in den USA mit einem ausgeprägt angebotsorientierten und marktbeonten wirtschaftspolitischen Kurs einher. Indes ist es keine Frage, daß namentlich für die deutsche Politik unabweisbarer Konsolidierungsbedarf besteht.

Was ist zu tun? Unumgänglich sind Ausgabenkürzungen beim Staat, und dies in erheblichem Ausmaß. Ohne eine solche „Vorleistung“ wird das wirtschaftliche Wachstum auf Dauer bescheiden bleiben. Gleichzeitig sollten Steuern und Sozialabgaben kräftig gesenkt werden. Alle empirische Erfahrung zeigt, daß eine Senkung der Staatsquote das wirtschaftliche Wachstum auf mittlere Sicht fördert. Es gibt dafür international viele Einzelbeispiele, und auch in der Bundesrepublik konnte man diesen Zusammenhang beobachten: In den späten achtziger Jahren ist die Ausgabenquote des Staates gesenkt worden, gleichzeitig gab es – wenn auch begrenzte – Steuersenkungen. Dieser Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen hat sicherlich mit dazu beigetragen, daß die Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 1987 bis 1990 vergleichsweise groß waren, jedenfalls viel größer als in den Jahren zuvor. Wichtig war damals allerdings auch, daß von der Lohnseite her Mäßigung ins Spiel kam und daß die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze auf diese Art und Weise wirksam flankiert worden ist.

Es gibt kein gewissermaßen „natürliches“ Maß für die richtige Staatsquote, und ebensowenig läßt sich zweifelsfrei feststellen, in welchem Ausmaß Staatsausgaben ge-

kürzt werden sollten. Aber es gibt vernünftige Vergleichsmaßstäbe, und als ein solcher Vergleichsmaßstab kann zum Beispiel die Schweiz dienen. Dort beträgt die Staatsquote reichlich 30 Prozent, ein Traumwert, gemessen an unserer Staatsquote von 50 Prozent. Man hat sich dabei vor Augen zu halten, daß der Wohlstand der Schweiz wahrscheinlich größer ist als der in der Bundesrepublik. Dies ist um so bemerkenswerter, als einige spezifische geographische Besonderheiten dazu führen, daß gewisse Staatsausgaben in der Schweiz vergleichsweise hoch sind. Hierunter fallen insbesondere Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur. Insoweit legt man die Meßlatte keineswegs zu hoch, wenn man die Schweiz als Vergleichsmaßstab heranzieht; daran gemessen scheint es nicht absurd, sich eine Senkung der Staatsquote um ein Drittel zum Ziel zu setzen.

Im übrigen gewinnt man aus der Analyse der Unterschiede zwischen Deutschland und der Schweiz auch Hinweise darauf, bei welchen Ausgabekategorien in Deutschland anzusetzen wäre. Die Unterschiede betreffen vor allem die soziale Sicherung. Die soziale Sicherung ist in der Schweiz wesentlich anders geregelt als hierzulande. Das System der Schweiz bietet in den einzelnen Bereichen weniger hohe Leistungsniveaus, und es enthält wesentlich mehr marktwirtschaftliche Elemente, die den einzelnen zum sorgsamem Umgang mit knappen Mitteln anregen. Beispielsweise ist Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung etwas völlig Normales. Ebenso ist es auch völlig normal, daß die Altersrente nur ein vergleichsweise bescheidenes Einkommen garantiert, während die zusätzliche Absicherung des Altersrisikos über betriebliche Vorsorge mit Kapitaldeckung und über private Altersvorsorge erfolgt. Auch die Leistungen der Arbeitslosenversiche-

rung sind in der Schweiz nennenswert niedriger als in der Bundesrepublik. Nicht zuletzt sind auch in den Bereichen Familienhilfe, Sozialhilfe, Jugendhilfe die schweizerischen Vorstellungen von dem, was sozial notwendig ist, ganz andere als bei uns.

Der ausufernde Staat: Ein Problemaufriß aus ökonomischer Sicht

Johann Eekhoff

I. Unaufhaltsame Steigerung der Abgabenlast?

1. Der Staat braucht Einnahmen für die von ihm wahrzunehmenden Aufgaben. Die Aufgaben und deren Umfang sind allerdings nicht eindeutig bestimmt, so daß auch der Einnahmebedarf nicht vorgegeben ist. Ursprünglich gab es die Vorstellung, der Staat könne mit dem „Zehnten“ auskommen. Das war allerdings in einer Zeit, als viele Aufgaben noch unmittelbar von den Bürgern organisiert wurden, beispielsweise durch Hand- und Spanndienste im Deich- und Wegebau, und in der es weder Autos noch Autobahnen gab.

Niemand wird bestreiten, daß die Anforderungen in der gegenwärtigen Wohlstandsgesellschaft weit über die vor hundert Jahren als notwendig erachteten Staatsaufgaben hinausgehen. Zu einem höheren privaten Wohlstand paßt ein höheres Leistungsniveau des Staates. Dabei ist es aber noch keineswegs zwingend, den Staatsanteil auszuweiten. Um das obige Beispiel noch einmal aufzugreifen: Auch wenn Hand- und Spanndienste nicht mehr in die Zeit passen, muß die Aufgabe nicht auf die Gemeinde oder den Staat übergehen. Vielfach können solche Leistungen privat organisiert und durchgeführt werden.

2. Kommunen und Staat haben bereitwillig Aufgaben übernommen, die durchaus von Privaten geleistet werden können und aus Gründen der Effizienz auch wieder privatisiert werden sollten. Die Privaten haben die Aufgaben besonders dann gerne auf die Gemeinschaft übertragen, wenn die Leistungen nicht verringert oder gar ausgeweitet und sie von Kosten entlastet wurden. Aus Sicht der Begünstigten erscheint es vorteilhaft, die Kosten für staatliche Leistungen an einzelne Gruppen ganz oder teilweise auf die Steuerzahler zu überwälzen. Da aber die im Einzelfall Begünstigten in allen anderen Fällen als Steuerzahler herangezogen werden, zahlen sie in der Summe für alle Leistungen, und vermutlich zahlen sie mehr als im Falle von Entscheidungen über Maßnahmen mit unmittelbarer Anlastung der Kosten.

Ein aktuelles Beispiel ist die staatliche Förderung der Wohnungsmodernisierung. Sowohl die Haus- und Grundeigentümer als auch die Mieter unterstützen eine Ausweitung der Modernisierungsförderung. Sie versprechen sich davon eine Kostenentlastung, eine Verbilligung des Wohnens. Aber gerade bei einer breitangelegten Modernisierungsförderung ist die Gruppe der Begünstigten weitgehend deckungsgleich mit der Gruppe, die für die Kosten aufkommen muß. Leider wird aber die Zustimmung zur höheren Belastung, zum Beispiel mit Steuern, nicht gleichzeitig mit der Zustimmung zur Förderung eingeholt. Vernachlässigt wird auch, daß die Kosten dieser „Umwegfinanzierung“ höher sind als die Kosten einer unmittelbaren privaten Finanzierung, weil Fördermittel beschafft, verwaltet, bewilligt und kontrolliert werden müssen und weil den privaten Haushalten Vorgaben für die Art, den Umfang, den Zeitraum der Modernisierung usw. gemacht werden.

Betrachtet man die gesamte Förderung – Wohneigentumsförderung, Sparförderung, Ausbildungsförderung, Umschulungsförderung, Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs, der Bibliotheken, Theater usw. –, wird eine paradoxe Situation sichtbar. Die von der jeweiligen Förderung begünstigten Bürger votieren für einen hohen Leistungs- und Förderumfang, weil sie die Kosten nicht voll tragen müssen. Kommunal-, Landes- und Bundespolitiker, die dem Förderbegehren von Interessengruppen gerne nachkommen und in der Regel nur die Leistungen und Wohltaten herausstreichen – möglichst noch als eigenes Verdienst oder Verdienst einer Partei –, stoßen kaum auf den Widerstand der Steuerzahler, weil die Belastung aufgrund einer Einzelentscheidung häufig unter der Wahrnehmungs- und Fühlbarkeitschwelle bleibt. In der Kumulation übersteigen die Belastungen aber den Betrag, den die Privaten bei unmittelbarer Entscheidung über Leistungen und Kosten aufwenden würden, das heißt die Steuerlast wird im Vergleich zu den staatlichen Leistungen als zu hoch empfunden. Der Grund liegt in der Diffusion der Kosten für die Einzelmaßnahmen, die es den Politikern ermöglicht, die Wohltat in den Vordergrund zu rücken, ohne die Rechnung unmittelbar präsentieren zu müssen.

3. Das zweite große Einfallstor für den Staat ist die soziale Sicherung, sei sie steuerfinanziert oder beitragsfinanziert. Von interessierter Seite, das heißt von potentiell Begünstigten und von Sozialpolitikern wird der Eindruck erweckt, die ganze Palette der sozialen Sicherung könne nur vom Staat organisiert und betrieben werden, weil es sich um große Risiken handle. Dabei wird verschwiegen, daß die meisten Risiken versicherbar sind. Die Tatsache, daß manche Menschen sich nicht versichern und dann im

Notfall der Gemeinschaft zur Last fallen, ist noch kein Grund für ein staatliches Sicherungssystem. Wenn der Staat solche Trittbrettfahrersituationen vermeiden wollte, würde es häufig ausreichen, eine Versicherungspflicht vorzugeben, es aber den Bürgern zu überlassen, wie sie sich absichern. Der Staat drängt nicht nur in die verschiedenen Bereiche hinein, sondern versucht gleichzeitig, eine staatliche Vollversicherung und Vollversorgung durchzusetzen, statt eine Mindestabsicherung zu gewährleisten.

Die Mechanismen in den sozialen Sicherungssystemen funktionieren ähnlich wie bei anderen Leistungsangeboten des Staates. Einzelne Gruppen oder größere Bevölkerungskreise verlangen zusätzliche Leistungen aus bestehenden oder neuen sozialen Sicherungssystemen und hoffen, mit den Kosten nicht oder zumindest nicht voll belastet zu werden. Für Politiker ist es reizvoll, neue Leistungen anzukündigen und zu beschließen, bei denen nicht klar ist, wie hoch die Kosten sein werden und wer sie trägt. Der Widerstand der zu Belastenden läßt sich meist nicht mobilisieren, zumal vielfach große Teile der Kosten künftigen Generationen aufgebürdet werden.

Das Gesamtergebnis ist wiederum unbefriedigend. Gemessen an den hohen Belastungen mit Steuern und Beiträgen werden die Leistungen, die der einzelne Bürger aus den Sozialsystemen bezieht, als unzureichend und zunehmend als zu wenig verläßlich angesehen. Deshalb versuchen die Versicherten um so mehr, viele Leistungen in Anspruch zu nehmen, das System zu nutzen. Damit erhöhen sie die Kosten. Gleichzeitig versuchen sie, sich der Kosten- bzw. Beitragsbelastung zu entziehen, indem sie auf beitragsfreie Tätigkeiten ausweichen, für Zuschüsse aus Steuermitteln und für eine Verschiebung der Lasten

auf künftige Generationen votieren. Die Zukunft holt die Menschen schneller ein als erwartet, das heißt man wird früher und härter als erwartet von Belastungen getroffen, die in früheren Entscheidungen auf künftige Generationen abgewälzt wurden.

4. Ein immer größeres Gewicht innerhalb der staatlichen Aktivitäten nehmen Umverteilungsmaßnahmen ein. Dabei geht es nur noch am Rande um die Umverteilung zugunsten der sozial Schwächsten. Es gibt kaum ein staatliches Programm, eine Steuer oder ein staatliches Versicherungssystem, mit dem nicht gleichzeitig Umverteilung betrieben wird. Zielgruppen sind ganze Generationen, Sektoren, Regionen, Berufsgruppen, Verkehrsteilnehmer, Studenten, Eigenheimerwerber, Bausparer, Konsumenten von kulturellen Angeboten usw. Niemand ist noch in der Lage, den Nettoeffekt für einzelne Personen oder Personengruppen zu ermitteln. Klar ist nur, daß ein Großteil des bürokratischen Apparates mit Umverteilungsaufgaben beschäftigt ist und große Beträge über staatliche Stellen lenkt, ohne in ein konsistentes System eingebunden zu sein, das an sozialen Zielen ausgerichtet ist.

Jede Gruppe kämpft gegen alle anderen Gruppen der Gesellschaft und letztlich gegen sich selbst. Und die politischen Kompromisse sorgen dafür, daß der Umverteilungsdschungel fast mit jeder Maßnahme undurchdringlicher wird. Eine Bedürftigkeitskontrolle findet nur noch in wenigen Fällen statt.

Im Verteilungsstreit ist es zu einer falschen Frontstellung gekommen. Der Umverteilungsstreit zwischen Arbeitnehmern und Unternehmen ist als Kampfritual längst überholt. Jeder Versuch, die mobilen Unternehmen bzw. das

mobile Kapital stärker zu belasten, kehrt sich inzwischen gegen die Arbeitnehmer. Es ist nicht zutreffend, daß die Arbeitseinkommen besonders stark oder stärker als die Kapitaleinkommen mit Steuern und Abgaben belastet seien. Die hohe Abgabenbelastung hat zum Teil die Funktion, zu hohe Lohnkosten auszugleichen. Wegen der hohen Löhne ist es – insbesondere in Ostdeutschland – erforderlich, Unternehmen zu subventionieren. Die entsprechende Steuerbelastung senkt die Reallöhne. Dieser Effekt kann aber nicht ohne Schaden für die Beschäftigung rückgängig gemacht werden. Eine Verschiebung der Belastungen von Arbeitnehmern – etwa bei den Lohnzusatzkosten – auf andere Steuerzahler und insbesondere eine stärkere Belastung der Kapitalerträge und Kapitalsubstanz zur Finanzierung von Soziallasten schwächen die wirtschaftliche Basis.

5. Einmal errungene Vorteile aufgrund eines staatlichen Eingriffs sind praktisch nicht mehr abbaubar, wie das jetzt wieder in die Diskussion gekommene Beispiel der Förderung des Bergarbeiterwohnbaus zeigt. Es gibt einen Sperrklinkeffekt (ratchet effect) bei staatlichen Aufgaben, Vergünstigungen und Subventionen und damit auch bei den Steuern. Die staatlichen Tätigkeiten wurden über Jahrzehnte ausgeweitet. Es gibt immer wieder gute Gründe, die Staatsausgaben zu erhöhen und Steuererhöhungen zu rechtfertigen. In konjunkturellen Schwächephasen werden neue Programme aufgelegt, Ausgaben erhöht und die Verschuldung aufgestockt. Der letzte Anlaß für eine massive Expansion der Staatstätigkeiten war die deutsche Einheit. Sparanstrengungen und Ausgabenkürzungen haben praktisch immer nur die Funktion, den Ausgabenanstieg ein wenig abzubremsen und die Steuererhöhung zu begrenzen, aber die Abgabenlast wächst weiter. Der einfa-

che Weg, den Bürgern und der Wirtschaft immer mehr Mittel zu entziehen, dürfte nicht mehr lange gangbar sein. Trotz der Steuersatzerhöhungen nimmt das Steueraufkommen nicht mehr zu. Die Wirtschaft ist mit Steuern und sonstigen Abgaben überlastet. Und die Bürger sind nicht bereit, entsprechende Einkommenseinbußen hinzunehmen. Ausweichreaktionen werden immer lohnender. Das Beschäftigungsvolumen geht zurück.

Leider können Unternehmen und Haushalte sich nicht sofort auf höhere Abgaben einstellen, weil Verträge und Investitionen nicht rückgängig gemacht werden können. Dadurch entsteht der Eindruck, mit höheren Abgabensätzen könnten höhere Einnahmen erzielt werden. Die Negativwirkungen einer steigenden Abgabenlast treten zeitlich verzögert ein. Nur wenn erkannt wird, daß dies ein Irrweg ist, besteht eine Chance, die fortschreitende Lähmung der Wirtschaft und die Erosion der sozialen Sicherung zu durchbrechen.

6. Bei einer Staatsquote von mehr als 50 % dominiert die Staatswirtschaft gegenüber der Marktwirtschaft. In weiten Bereichen sind private und marktwirtschaftliche Handlungsprozesse außer Kraft gesetzt. Die hohe Abgabenlast setzt falsche Anreize für Unternehmen und private Haushalte. Die Effizienz der Gesamtwirtschaft ist nachhaltig gestört. Wenn für eine in Anspruch genommene Arbeitsstunde fünf eigene Arbeitsstunden eingebracht werden müssen, ist eine Arbeitsteilung aus der Sicht des Bürgers nicht mehr sinnvoll. Aber nicht nur die Arbeitsteilung wird behindert. Auch das Niveau der Investitionen in Deutschland fällt zu gering aus. Die hohe Abgabenlast gehört zu den belastenden Faktoren des Standorts Deutschland.

7. Die Steuer- und Beitragssysteme drohen in einen selbstzerstörerischen Prozeß hineinzugeraten, in dem steigende Abgabensätze die wirtschaftlichen Aktivitäten verringern. Um Steuern und Beiträge zu vermeiden, werden Arbeiten eingestellt oder außerhalb des Steuer- und Beitragssystems erbracht. Kapital wird im Ausland angelegt. Gewinne werden auf ausländische Unternehmenseinheiten verlagert. Spitzenverdiener nehmen ihren Wohnsitz im Ausland. Kapital wird in steuerbegünstigte Anlagen gelenkt, auch wenn dies gesamtwirtschaftlich nicht zweckmäßig ist. Wegen der schrumpfenden Basis für Steuern und Abgaben werden dann insbesondere in den sozialen Sicherungssystemen die Beitragssätze weiter erhöht usw. Dieser Effekt tritt aber auch schon ein, wenn die Ansprüche an die Sozialsysteme schneller steigen als die Wirtschaftsleistungen.

8. Besonders schädlich ist die hohe Belastung von Kapitalerträgen, weil dadurch die Kapitalrendite in Deutschland gegenüber der Rendite in anderen Ländern verringert wird. Investitionen werden unterlassen, Kapital und Arbeitsplätze wandern ins Ausland. Ausländische Investoren meiden den Standort Deutschland. Gerade das große Potential an gut ausgebildeten Arbeitskräften und die Kapitalmangelsituation in Ostdeutschland hätten zu einem massiven Zustrom von Auslandskapital führen müssen. Von einem Andrang ausländischer Investoren kann nicht die Rede sein. Trotz hoher Subventionen bleibt die private Investitionstätigkeit insgesamt unbefriedigend.

9. Die private Risiko- und Altersvorsorge wird von staatlichen Zwangsversicherungssystemen zurückgedrängt. Die soziale Sicherheit und das Vertrauen in die staatlichen Systeme haben aber nicht zugenommen. Im

Gegenteil: Viele Menschen befürchten, die Sozialsysteme könnten überlastet werden. Die anonymen Systeme mit ihren hohen Pflichtbeiträgen werden zur Bedrohung. Die Bürger sind zwar weniger auf die ergänzenden Hilfen der Familie und aus eigenem Vermögen angewiesen, aber sie haben auch nicht mehr das Gefühl, zumindest eine Rückfallposition zu haben.

Innerhalb der gesetzlichen Sozialsysteme ist es zu einer Anspruchsinflation gekommen. Die Probleme lassen sich nur lösen, wenn ein wesentlich größerer Teil der Vorsorge und Risikoabsicherung von den Solidarsystemen auf die Bürger übertragen wird. In den Solidarsystemen besteht ein Anreiz, möglichst wenig einzuzahlen und die Leistungen ausgiebig in Anspruch zu nehmen. Bei einer privaten Risikovorsorge besteht der umgekehrte Anreiz, nämlich möglichst viel Vermögen zu bilden und es im Bedarfsfall besonders schonend und möglichst nur kurz in Anspruch zu nehmen.

10. Die positiven Wirkungen von Leistungsbegrenzungen, Steuersatz- und Beitragssatzsenkungen treten nicht sofort ein. Deshalb ist es so schwierig, aber auch so wichtig, jetzt Sozialleistungen auf Bedürftige zu konzentrieren, Aufgaben wieder auf die Bürger zurückzuverlagern, Staatsausgaben zu senken und die Steuern und Abgaben zu senken, um mehr Arbeitsplätze rentabel zu machen und damit die Beschäftigung zu erhöhen. Gleichzeitig wird damit zur Sicherung der Sozialsysteme beigetragen.

Bestrebungen, die Unternehmen stärker mit Kosten zu belasten, sind in einer Welt mit einem globalen Wettbewerb und in einer Situation mit Löhnen, die tendenziell die Produktivität überschreiten, nicht durchzusetzen. Entla-

stung können die Arbeitnehmer sich durch längere Arbeitszeiten, durch verstärkte Vermögensbildung und durch eine bessere Ausbildung – beispielsweise mit zwei Freizeitstunden pro Woche zur Weiterbildung – verschaffen.

II. Ansatzpunkte für Reformen

11. Ziel vieler Reformvorschläge ist es, die Beschäftigungsbedingungen punktuell zu verbessern, besonders krasse Unterschiede in der Besteuerung im Vergleich zu anderen Ländern zu beseitigen, ungerechtfertigte Vergünstigungen abzubauen, aber auch neue Anreize zu setzen und die staatliche Feinsteuerung auszubauen. Beispielsweise wird zur Zeit wieder darüber diskutiert, die Bedingungen für Existenzgründer und Mittelständler zum Beispiel durch die Ansparabschreibung und höhere Freibeträge bzw. Bewertungsabschläge bei der Erbschaftsteuer zu verbessern. In die gleiche Richtung zielt der Vorschlag, die steuerliche Absetzung von Kosten für Haushaltshilfen auf 24.000 DM zu verdoppeln und nicht mehr an familienpolitische Bedingungen zu knüpfen, sondern als Maßnahme zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu konzipieren. Das Problem der hohen Steuer- und Beitragslast wird richtig gesehen. Aber der Ansatz, die Belastung nur für Existenzgründer oder für die Beschäftigung von Haushaltshilfen zu verringern, ist falsch. Die Belastung der Investoren und Arbeitgeber muß für alle Arbeitsplätze verringert werden.

12. Die Klagen über sinkende Steuereinnahmen, unzureichende Beitragsaufkommen und zunehmende Schulden

lenken den Blick in die falsche Richtung, nämlich auf Beitrags- und Steuersatzsteigerungen und zumindest auf eine Verteidigung der Einnahmen. So wird beispielsweise eine Erhöhung der Erbschaftsteuer gefordert, weil die Einnahmen aus der Vermögensteuer aufgrund der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zurückgehen oder entfallen werden. So wird in der gesetzlichen Rentensicherung über Beitragssätze von 26 bis 28 % gesprochen, als ginge es lediglich um marginale Änderungen. Jetzt kommt es aber darauf an, die privaten Aktivitäten in der Wirtschaft von der lähmenden Umklammerung durch die Abgabenlast zu befreien, damit mehr Beschäftigung und mehr Einkommen entstehen können. Die zweite Stoßrichtung muß ein rigoroses Durchforsten der Ausgaben auf allen staatlichen Ebenen sein.

13. Im Augenblick scheint es eine Chance für eine umfassende Steuerreform mit einer kräftigen Senkung der Steuersätze zu geben. In allen Parteien kursieren Modelle, mit denen die Steuerbasis verbreitert, der Eingangsteuersatz in der Einkommensteuer um 6 bis 18 und der Spitzensteuersatz um 8 bis 25 Prozentpunkte gesenkt werden könnten. Die Vorstellung, die Steuersätze könnten drastisch gesenkt werden, hat viele elektrisiert. Tatsächlich ist es an der Zeit, mit Mut und Elan an diese Aufgabe heranzugehen, weil sich die Widerstände schon wieder aufbauen. Die auf 75 bis 115 Mrd. geschätzten Steuerausfälle aufgrund der verringerten Steuersätze machen 9 bis 14 % des gesamten Steueraufkommens aus.

Die Zweifel und die Kleinmütigkeit beginnen mit der sogenannten Gegenfinanzierung, das heißt mit der Frage, wie die zu erwartenden Steuerausfälle durch Mehreinnahmen kompensiert werden können. Wenn das Steuerpro-

blem so angegangen wird, ist das Scheitern praktisch schon programmiert. Im Zuge einer Steuerreform müssen systematisch Vergünstigungen und Sonderregelungen im Steuerrecht aufgehoben werden. Aber gleichzeitig müssen staatliche Aktivitäten, insbesondere Subventionen, zurückgeführt werden. Schließlich darf auf einen positiven Beschäftigungseffekt nicht gesetzt werden.

Das Vorhaben, die Steuersätze drastisch zu senken und das Steuersystem zu vereinfachen, kann nur gelingen, wenn vorgegeben wird, um wieviel die Steuersätze – gegebenenfalls in mehreren Stufen – gesenkt werden sollen. Dann entsteht der Zwang, die Steuerbasis wieder zu verbreitern und Ausgaben zu kürzen. Dann wird die positive Wirkung auf Investitionen und Beschäftigung ausgelöst, das heißt dann wird die Basis für die Besteuerung durch Wirtschaftswachstum allmählich breiter. Da aber vor allem in der Anfangsphase mit Steuerausfällen zu rechnen ist, müssen in einem Kraftakt Steuervergünstigungen aufgehoben, Subventionen abgebaut und staatliche Tätigkeiten eingeschränkt werden. Diese Maßnahmen, die im Einzelfall schmerzen und auf Widerstand stoßen, sind um so leichter durchzusetzen, je niedriger die Steuersätze festgesetzt werden, das heißt je weniger Steuervorteile wert sind und je mehr den Bürgern an Einkommen belassen wird.

Die angestrebten wirtschaftlichen Entscheidungen und deren Umsetzung brauchen mehrere Jahre. Auch der Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen wird aufgrund gegebener Zusagen erst nach einigen Jahren voll wirksam. Gerade deshalb erfordern die steigende Sozialarbeitslosigkeit und der globale Wettbewerb schnelle grundlegende Reformen.

14. Die Vorschläge des Bundestagsabgeordneten Uldall, des Bundes des Steuerzahler oder der FDP zur radikalen Steuersatzsenkung und zur Streichung von Steuervergünstigungen in der Einkommen- und Körperschaftsteuer setzen am richtigen Punkt an. Sie verbreitern die Steuerbasis und geben Raum für mehr Wachstum und Beschäftigung. Als Vorgriff auf eine allgemeine Senkung der Steuersätze muß der Solidaritätszuschlag in verbindlich festgelegten Schritten bis Ende des Jahrzehnts auslaufen.

Die vielfältigen Lenkungsaufgaben, die in das Steuerrecht hineingekommen sind, heben sich zwar zum Teil gegenseitig auf oder sind wenig wirksam, aber der Verzicht auf familienpolitische, umweltpolitische, kulturpolitische Aufgaben usw. wird nur schwer zu erkämpfen sein. Viele Sonderregelungen zugunsten einzelner Gruppen sind gerade erst eingeführt worden oder noch in Vorbereitung.

Die Eigenheimförderung verliert mit der Neuregelung seit dem 1. Januar 1996 zwar ihre Wirkung, weil sie mit einer Vielzahl von Zielen überfrachtet ist: Bildung von Wohneigentum, verstärkte Spartätigkeit, Ankurbelung der Bautätigkeit, Familienförderung, Verbesserung des Umweltschutzes, Verbesserung der Siedlungsstruktur, Sozialpolitik zugunsten der Einkommensschwachen, Stärkung der eigentumsorientierten Wohnungsgenossenschaften. Aber wird die Kraft aufgebracht, auf das mit großem Aufwand gezimmerte und gefeierte Spielzeug zu verzichten? Mit der Erbschaftsteuer sollen die Erben von Betrieben nicht gezwungen werden, den Betrieb aufzugeben, um aus dem Verkaufserlös die Steuer zahlen zu können. Deshalb werden für das Betriebsvermögen zusätzliche Freibeträge eingeräumt, Bewertungsabschläge zugelassen und Schulden gestundet. Das Problem besteht darin, daß Ver-

mögensverschiebungen zwischen dem Privat- und Betriebsvermögen vorgenommen werden können. Würden dagegen die Steuersätze erheblich gesenkt, könnten die Erben von Betrieben die Steuern zahlen, und es gäbe keinen Anreiz zu Umgehungen.

Man muß erkennen, daß es für die Politik besonders schwer sein wird, auf die vielfältigen Lenkungswirkungen zu verzichten. So wird beispielsweise gerügt, daß die verringerte Degression der Abschreibung von Immobilien in Westdeutschland die Bautätigkeit verringere. Gleichzeitig wird beklagt, daß Bezieher hoher Einkommen zu wenig Steuern zahlten, weil sie die Abschreibungsmöglichkeiten nutzten.

15. Der auch nach der Streichung von Steuervergünstigungen noch verbleibende Druck zur Durchforstung der Ausgaben ist erwünscht. Völlig neue Verfahren müssen entwickelt werden, um die Staatsaufgaben neu abzugrenzen und die öffentlichen Ausgaben zu senken. Grundsätzlich müssen alle staatlichen Aufgaben überprüft werden. Für alle Subventionen sollte ein Barwert festgelegt und die Verteilung der Mittel über die Zeit den Betroffenen überlassen werden. Wenn Leistungen privat erbracht werden können, ist die Beweislast umzukehren, das heißt, nicht mehr die Privaten haben den Nachweis zu erbringen, daß sie effizienter sind als öffentliche Einrichtungen, sondern umgekehrt. Die Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung müssen mit modernen Managementverfahren flexibler und leistungsfähiger gestaltet und auf Ziele ausgerichtet werden. Diese Reformen in der öffentlichen Verwaltung werden vermutlich nur unter finanziellem Druck durchgeführt werden, das heißt, die Steuern zu senken, hat auch aus diesen Gründen Priorität.

Flankierend könnte ein Abbau der Staatsquote auf weniger als 45 % bis etwa zum Jahre 2005 vorgegeben werden, zum Beispiel eine Verringerung um einen Prozentpunkt jährlich.

16. Der zweite große Bereich, in dem die Abgabenlast unter Kontrolle gebracht werden muß, ist das System der sozialen Sicherung. Die Beiträge haben zum großen Teil steuerähnlichen Charakter. Sie wirken wie eine Steuer auf Beschäftigung. Es bedarf einer gewaltigen Kraftanstrengung, die Summe der Beitragssätze wieder deutlich unter 40 % der beitragspflichtigen Einkommen zu drücken und sie angesichts der demographischen Entwicklung auf dem niedrigeren Niveau zu halten. Die Ankündigungen der Versicherungsträger zeigen in die entgegengesetzte Richtung. Der gegenwärtige Protest gegen marginale Korrekturen zeigt, daß es fahrlässig war, die Leistungen der Sozialsysteme so stark auszuweiten und jede vorsichtige Kritik an der mittelfristigen Sicherheit als Verletzung des Solidarprinzips zu tabuisieren.

17. Nicht nur die Höhe, sondern auch die Struktur der Abgaben muß verändert werden. Ein großes Problem ist die Mehrfachbesteuerung von Kapitalerträgen – bei Grundstücken in Kapitalgesellschaften bis zur Fünffachbesteuerung –, weil dadurch Investitionen in Deutschland unterbleiben und zu wenig Arbeitsplätze entstehen. Kapitalerträge in Kapitalgesellschaften werden mit der Einkommen- und Körperschaftsteuer, mit der Gewerbesteuer, mit der betrieblichen Vermögensteuer, mit der persönlichen Vermögensteuer und gegebenenfalls mit der Grundsteuer belastet. Auch aus diesen Gründen sollte die Vermögensteuer abgeschafft werden. Außerdem sollten die Einkommen- und Körperschaftsteuer auf eine kon-

sumorientierte Steuer umgestellt werden. Dann würde jeder Bürger progressiv mit zunehmendem Konsum besteuert. Auf Investitionen und das Schaffen von Arbeitsplätzen würden dagegen keine Steuern erhoben. Zur Durchführung dieses Konzepts haben der Kronberger Kreis und die Professoren Rose, Wagner und Wenger Vorschläge unterbreitet.

18. Grundsätzlich sind auch die Chancen weiter zu verfolgen, die Umweltnutzung steuerlich zu belasten und dadurch Freiraum für Steuersenkungen zu gewinnen. Wegen der schwierigen internationalen Koordinierung sind hier aber keine schnellen Fortschritte zu erwarten.

19. Um eine Verschiebung der Lasten auf künftige Generationen zu verhindern, sollten härtere Budgetregeln eingeführt werden. Zu erwägen ist eine gesetzliche Vorgabe wie beispielsweise in Neuseeland, nach der grundsätzlich keine Defizite zulässig sind. Viel wäre schon gewonnen, wenn das im Grundgesetz verankerte Junktim von Verschuldung und Investitionen so ausgelegt würde, wie es ökonomisch sinnvoll und vermutlich auch verfassungsrechtlich geboten ist (vgl. den Beitrag von Verfassungsrichter Kirchhof in diesem Band): Eine Nettokreditaufnahme ist nur gerechtfertigt, wenn die Nettoinvestitionen positiv sind und daher das „Anlagevermögen“ des Staates zunimmt, das heißt wenn dem Kapitaleinsatz ein entsprechender Nutzenstrom in der Zukunft gegenübersteht oder wenn er unmittelbar aus Rückflüssen gedeckt werden kann. Die Regel muß für jede einzelne Investition gelten. Für eine Reihe von Jahren ist eine zusätzliche Beschränkung erforderlich: Eine Nettoverschuldung (Nettokreditaufnahme) sollte erst wieder zulässig sein, wenn die Investitionen die Abschreibungen übersteigen, die auf den Ka-

pitalstock erforderlich sind und die in der Vergangenheit unterlassen wurden. Das führt dazu, daß die Nettokreditaufnahme erst wieder zunimmt, wenn der Wert des Kapitalstocks der Gesamtverschuldung entspricht

20. Ein weiterer Ansatzpunkt, die Belastung künftiger Generationen zu begrenzen, ist eine Verlagerung in den sozialen Sicherungssystemen zugunsten der Kapitaldeckung. In der gesetzlichen Rentenversicherung besteht zwar keine realistische Option, das Umlageverfahren aufzugeben, aber die ergänzende Altersvorsorge der Personen ohne Kinder könnte künftig durch Kapitaldeckung erfolgen. Das hat auch den Vorteil, daß ein Teil der Altersvorsorge unabhängiger von politischen Eingriffen wird.

Verfassungsrechtliche Grenzen der Steuerlast und der Staatsverschuldung

Paul Kirchhof

I. Der Auftrag der Gegenwart zur Steuerreform

Die Zeit für eine grundlegende Reform unseres öffentlichen Finanzierungssystems ist so günstig wie nie zuvor. Alle wesentlichen politischen Gruppen bekunden nachdrücklich, daß sie ernstlich und entschieden eine Erneuerung wollen. Das Europarecht, das inzwischen auch das Recht der direkten Steuern beeinflusst, macht uns bewußt, daß wir unser System der direkten Steuern mit seinen Verkomplizierungen und Widersprüchlichkeiten nicht mehr aufrechterhalten können. Unsere Erlebnisse bei der inneren Wiedervereinigung Deutschlands belegen, daß wir unser Einkommensteuer- und dort insbesondere das Lohnsteuersystem kaum noch erklären können und daß die Mitbürger, die nicht in dieses System hineingewachsen sind und auch zu den üblichen Verbiegungen und Verbeugungen vor diesem System nicht bereit sind, ein grundsätzliches Überdenken des Steuerrechts verlangen.

Die Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts ging davon aus, daß die Angemessenheit und Gleichmäßigkeit der Steuerlast dadurch gewährleistet werde, daß das Parlament, also Steuerpflichtige, über die Steuerlast entscheiden. Jeder Abgeordnete werde schon mit Blick auf seine eigene Steuerbelastung dafür sorgen, daß das Steuerrecht

die Übermaßgrenze nicht überschreitet. Inzwischen wissen wir, daß die Gesellschaft an den Finanzstaat so hohe Leistungserwartungen gerichtet hat, daß der Abgeordnete in Reaktion auf diese Erwartungen der Menschen und seiner Wähler sich weniger als Garant geringer staatlicher Abgabenbelastung versteht, sondern mehr als Vordenker staatlicher Leistungsprogramme handelt und damit einen Beitrag zur stetigen Erhöhung der Abgabenlast leistet.

Je mehr der Gesetzgeber die Besteuerungslast an die Belastungsobergrenze heranführt und Belastungsdifferenzierungen und Lenkungsstatbestände den Gleichheitssatz zur Bewährungsprobe fordern, desto mehr muß sich das Steuererfassungsrecht gegenüber diesem Gesetzgeber bewähren. Das Grundgesetz ist eine Rahmenordnung für Gesetzgebung und Politik, das Gedächtnis der Demokratie, das erprobte Werte und verlässliche politische Erfahrung rechtsverbindlich an nachfolgende Generationen weitergibt. In dieser Funktion enthält das Grundgesetz keine konzeptionellen Zielvorgaben für das Steuerrecht, wohl aber klare Grenzen, in denen Grundentscheidungen für die Finanzierung des Staates angelegt und Vorgaben für das Belastungsobermaß und das Belastungsgleichmaß geregelt sind.

II. Die Steuer als Finanzierungsinstrument eines freiheitlichen Staates

1. Die Gemeinschaft von Staat und Steuerpflichtigen in der Teilhabe an derselben Erwerbsgrundlage

Wenn wir gegenwärtig nach der Rechtfertigung der Steuerlasten fragen, stoßen wir vielfältig auf die Antwort, das

Besteuerungsrecht des Staates erkläre sich schlicht aus dem staatlichen Finanzbedarf; der Staat dürfe die Steuern erheben, die zur Finanzierung legitimer Staatsaufgaben notwendig oder vertretbar seien. Diese Erklärung der Steuer mag die staatliche Besteuerungsgewalt im Binnenbereich der jeweiligen Staatsaufgaben binden, erläutert aber allenfalls das Erfordernis, dem Staat Verfügungsgewalt über Geldmittel zu verschaffen, begründet aber nicht, warum diese Geldmittel gerade mit dem Instrument der Besteuerung erhoben werden sollen, warum also von der Finanzierungsaufgabe auf die Besteuerungsbefugnis geschlossen werden dürfe. Die Existenz des Staates und die Erfüllung seiner Aufgaben könnte ebenso durch die Erträge aus staatseigener Erwerbswirtschaft, vorübergehend auch durch Kredit oder staatliche Geldschöpfung, in früheren Zeiten selbst aus einer Kriegsbeute oder durch Dienstverpflichtung der Untertanen finanziert werden.

Die staatliche Besteuerungsgewalt ist deshalb nicht allein aus der Existenz des Staates und seines Finanzbedarfs zu rechtfertigen und zu begrenzen, sondern aus der Freiheitlichkeit eines solchen Staates. Wenn der Staat dem einzelnen für seine Berufs- und Eigentumssphäre Freiheit vom Staat garantiert, er also Erwerbsgrundlagen und Erwerb in private Hand gibt, ist es ihm verwehrt, sein eigenes Finanzierungssystem auf staatseigene Erwerbswirtschaft, auf Zwangswirtschaft oder auch prinzipiell auf inflationäre Enteignung des Geldeigentums zu stützen. Solange eine Verfassung die individuelle Herrschaft über Wirtschaftsgüter, deren Besitz, Verwaltung, Nutzung und die Verfügungsbefugnis in private Hand gibt, kann der Staat sich nur durch Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens finanzieren. Die Steuer widerspricht deshalb nicht der Garantie des Privateigentums, sondern sie bestä-

tigt die prinzipielle Privatnützigkeit der Eigentums- und Erwerbsordnung.

Ebensowenig kann der Staat seinen Finanzbedarf aus dem Entgelt seiner Leistungen decken. Verwaltungsleistungen dürfen meist schlechthin nicht von einer Entgeltzahlung abhängig gemacht, sonstige Leistungen nur durch äquivalente Gebühren ausgeglichen und nicht „kommerzialisiert“ werden.

Die staatliche Besteuerungsgewalt ist demnach in einer Rechtsordnung gebunden, die dem Erwerbwilligen eine möglichst erfolgreiche Erwerbstätigkeit in der Rechtsgemeinschaft sichert und den Staat auf die steuerliche Teilhabe an diesen Erwerbserfolgen verweist. Die Steuerpflicht ergibt sich aus der wirtschaftlichen Zugehörigkeit des Steuerpflichtigen zu der Rechtsgemeinschaft, die in einem einheitlichen Freiheitsgedanken Erwerbstätigen und Staat zu einer Erwerbsgemeinschaft im Erfolg privaten Wirtschaftens zusammenfügt. Diese wechselseitige Bedingtheit von Privateigentum und Steuerfinanzierung setzt das Bundesverfassungsgericht in der Feststellung voraus, die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG schütze nicht vor einer Auferlegung von Geldleistungspflichten.

2. Zugriff auf die Erwerbsfähigkeit oder auf das Erworbene?

a. Die herkömmlichen Objektsteuern (objektbezogene Leistungsfähigkeit)

Die These, die Eigentumsgarantie verbiete nicht die Besteuerung, bedeutet jedoch umgekehrt noch nicht die Ver-

pflichtung des Staates, steuerlich ausschließlich auf den Eigentümer zuzugreifen. Das Freiheitsprinzip widerspräche nicht einer Besteuerung nach der Maxime der Kameralisten, wonach jeder seine individuelle Erwerbsfähigkeit angemessen im Dienst des Gemeinwohls einsetzen muß. Die Verpflichtung zur Erwerbsanstrengung für das Gemeinwohl liegt noch der objektiven Ertragsteuer in der liberalen Marktwirtschaft des 19. Jahrhunderts zugrunde, die individuelle Leistungsfähigkeit an dem auf Dauer durchschnittlich erzielbaren, geschätzten Reinertrag der Ertragsquellen Grund und Boden, Gebäude und Gewerbebetrieb gemessen hat. Die Steuerlast wird also – ohne Ansehen der Person – den Ertragsquellen zugemessen: Erzielt der Bürger durch besondere Anstrengung einen überdurchschnittlichen Ertrag, bleibt der Mehrertrag steuerfrei; das Steuerrecht bietet einen Anreiz für besonderen Fleiß und besonderes Können. Erzielt ein Bürger aus der Bewirtschaftung seines Steuerobjekts unterdurchschnittliche Erträge, so wird er gleichwohl zu durchschnittlichen Soll-Erträgen belastet, wirtschaftliche Trägheit oder Ungeschicklichkeit also steuerlich benachteiligt. Auch die gegenwärtigen Soll-Ertragsteuern – die Vermögensteuer, die Grundsteuer und die Gewerbesteuer – belasten die Ertragsfähigkeit, nicht den Ertrag.

b. Sollbesteuerung des Vermögens und Istbesteuerung der Arbeit

Auffällig ist in diesem Steuersystem, daß nur die Ertragsfähigkeit des Vermögens, nicht auch die der Arbeitskraft belastet wird. Besteuert wird nur das Erworbenere – Lohn und Gewinn, das Vermögen oder die in der Vermögensverwendung bekundete Nachfragekraft –, nicht die individuelle Erwerbsfähigkeit. Wer nach langjähriger, staatlich

finanzierter Ausbildung in Schule und Universität glänzende Erwerbsangebote bekommt, diese aber wegen einer Weltreise oder des Willens zur Muße ausschlägt, braucht zur steuerlichen Finanzierung dieses Staates nicht beizutragen. Er ist zwar erwerbsfähig, hat aber nichts erworben. Allerdings setzen die indirekten Steuern – insbesondere die Umsatzsteuer – die sozialstaatliche Realität voraus, daß jeder über ein Mindestvermögen zur Finanzierung seines existenznotwendigen Bedarfs verfügt und insoweit abgestuft – unter Verschonung etwa der Arzneimittel und der Mietkosten und unter Halbierung des Steuersatzes bei den Lebensmitteln – steuerlich belastet wird.

c. Die Verfassungserwartung allgemeiner Erwerbsanstrengung

Dieser steuerliche Zugriff allein auf das Erworbenere entspricht der Angebotsfunktion der Freiheitsrechte: Obwohl Staat und Gesellschaft darauf angewiesen sind, daß sich die überwiegende Mehrheit der Bürger für den Erwerb und damit für das Erzielen eines eigenen Einkommens anstrengt, verzichtet das Grundgesetz auf eine Grundpflicht zum Erwerb und verbietet grundsätzlich einen Arbeitszwang (Art. 12 Abs. 2 GG). Die Verfassung baut auf einen homo oeconomicus, dessen Freiheitsfähigkeit, Ausbildung und Leistungswille ausreichen, um eigenes Einkommen zu erzielen und in diesem Einkommen seinen eigenen Bedarf decken und zur Finanzierung des Staatsbedarfs beitragen zu können. Das geltende Steuerrecht nimmt diese Verfassungserwartung auf und darf bei der Ausgestaltung der Einzelsteuern und der Gesamtsteuerlast diesen Voraussetzungen jedenfalls nicht entgegenwirken. Ungeachtet der Frage, ob die Gewähr und Pflege dieser Voraussetzungen Aufgabe des Staates ist – ein

Grundsatzproblem des modernen Staates, wenn etwa die Gewährleistung der staatlichen Zukunft in einer durch die Familie erzogenen und deshalb freiheitsfähigen Jugend nicht hinreichend gesichert ist, der kulturelle Dreiklang von Religion, Kunst und Wissenschaft aus seiner Verankerung im Staatsvolke gelockert zu werden scheint oder die Wahrnehmung des Wahlrechts gelegentlich legitimationsbedrohend unterbleibt –, darf die Steuer jedenfalls das individuelle Erwerbsstreben nicht behindern, die Erwerbsanstrengung nicht bis an die Grenze der Privatnützigkeit (des nicht mehr Lohnenden) belasten. Die Steuer darf – wie schon im 19. Jahrhundert anerkannt – die Steuerfähigkeit des Schuldners nicht gefährden, „weder die Befriedigung der dringendsten Bedürfnisse hindern, noch die Gütererzeugung schmälern, das Volksvermögen vermindern und somit auch die Nachhaltigkeit der Staatseinkünfte zerstören“. Hier begegnen sich das staatliche und das private Interesse an andauernder Erwerbsfähigkeit und Erwerbsfreude der Steuerpflichtigen: Der Staat will eine stetige Steuerquelle erhalten, der Bürger eine private Erwerbsgrundlage verteidigen.

Auf die Gesamtwirtschaft bezogen führt dieser Gedanke zum Erfordernis der Reproduktivität der Steuer. Wenn sodann Mitte dieses Jahrhunderts als Ziel der Steuerpolitik die Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität bestimmt und ein den Zuwachs von Sozialprodukt und Volkseinkommen hemmendes Steuerrecht als fehlerhaft definiert wird, so dient diese produktivistische Steuerpolitik zwar der Pflege einer Verfassungsvoraussetzung, erweitert sie aber – als Korrelat der Subvention – zu einem Instrument der Lenkung und Steuerung im Dienste der Gesamtwirtschaft, die den einzelnen eher als Teil dieser Wirtschaft sieht und bei der Verfolgung gesamtwirtschaft-

licher Ziele selbst individuelle Schädigungen in Kauf nimmt.

III. Zugriffsstellen einer Besteuerung

Suchen wir somit die gegenwärtige Steuer als Teil eines freiheitlichen Staates zu verstehen und strukturell in den Dienst dieser Freiheit zu stellen, so rechtfertigt sich eine Besteuerung insbesondere, wenn der Staat wesentlich zum Entstehen und Bestand des zu besteuernenden Wirtschaftsgutes beigetragen hat.

1. Unterschiedlicher Beitrag der Rechtsgemeinschaft zu Entstehen und Bestand steuerbarer Wirtschaftsgüter

Nun ist selbstverständlich, daß der Staat mit der Gewährleistung seiner Rechtsordnung und den Instrumentarien ihrer Durchsetzung erst die Bestimmung von Rechtsgütern, deren Zuordnung zu einem Rechtssubjekt und deren Gewährleistung in einer inneren Friedensordnung ermöglicht, also jedes steuerbare Wirtschaftsgut Staat und Recht voraussetzt. Insofern ist es grundsätzlich richtig, daß der Staat auch auf den Vermögensbestand zugreifen darf.

a. Vermögenserwerb

Der Anteil der vom Staat repräsentierten Rechtsgemeinschaft am individuellen Erwerb neuer Wirtschaftsgüter ist jedoch wesentlich größer, wenn der einzelne ein Wirtschaftsgut am Markt erwirbt, also das Angebot und die Nachfrage der Allgemeinheit des Marktes für einen indi-

viduellen Zuerwerb nutzt. Das individuelle Einkommen ist nicht nur höchstpersönliche Leistung des Einkommensbeziehers, sondern ebenso vom Markt, von der Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft abhängig. Das Erwerben setzt die Mitwirkung des Vertragspartners voraus, nutzt den von der Rechtsgemeinschaft organisierten und geförderten Markt und stützt sich auf die vom Staat angebotene rechtliche Ordnung.

Wenn z.B. der Landwirt einen Apfel am Markt verkauft, so hat der Nachfrager – der Markt – zumindest ebensoviel für die Einkommenserzielung des Landwirts beigetragen wie dieser selbst. Wenn der Buchautor ein Buch vorlegt, so hängt sein Einkommen zwar auch von der Güte seiner Gedanken- und Formulierungskraft ab; das Einkommen beruht jedoch dem Grunde und der Höhe nach wesentlich auf der Bereitschaft des Marktes, dieses „geistige Eigentum“ nachzufragen und zu entgelten. Die Werke großer Dichter und Komponisten oder bedeutender Erfinder haben oft das Einkommen desjenigen, der dieses geistige Eigentum hervorgebracht hat, kaum vermehrt, seinen Nachkommen jedoch – weil nunmehr der Markt für die Nachfrage reif war – große Einkommen vermittelt. Und wenn ein Steuerjurist seine Beratungskapazität anbietet, stützt seine Fachqualifikation zwar wesentlich den Einkommenserwerb; das Einkommen unseres hochqualifizierten Steuerjuristen hängt aber wesentlich auch von der Bereitschaft der Klientel ab, diese Fachqualifikation nachzufragen und diesem Rat zu vertrauen. Der Einkommensbezieher nutzt den allgemeinen Markt und beansprucht die Erwerbsmöglichkeiten, die dieser ihm bietet. Deshalb realisiert die Einkommensteuer typisierend den Anteil der Allgemeinheit – des Staates – an diesem individuellen, durch die Gemeinschaft ermöglichten Erwerb.

Damit wird das Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit vom Steuerobjekt gelöst und auf das Steuersubjekt bezogen, nunmehr aber die vom Markt abgeleitete individuelle Zahlungsfähigkeit als Leistung des einzelnen wie des Marktes verstanden. Die praktischen Folgerungen dieser Überlegung liegen vor allem in der Einkommensteuerfreiheit des Leistungsempfangers außerhalb des Marktes. Leistungen an sich selbst, insbesondere die Wertschöpfung für den privaten Eigenbedarf oder die Nutzung privater Wirtschaftsgüter, bleiben steuerfrei. Entsprechend ist der Aufwand für eine nicht marktbezogene Betätigung (etwa die Vermögensverwaltung oder die sog. „Liebhabelei“) einkommensteuerlich unerheblich. Unterhaltszahlungen, Entschädigungsleistungen, staatliche Transferleistungen und Subventionen sind grundsätzlich nicht der Einkommensteuer unterworfen. Außerdem liegt hier ein Schlüssel zur Erklärung der progressiven Einkommensteuer: Je mehr der einzelne – bei identischer höchstpersönlicher Leistung – einen Markterfolg entgegennimmt, desto größer ist der Anteil dieses Marktes am individuellen Einkommen. Dieser wird durch den Staat als Repräsentant dieses Marktes typisierend progressiv eingefordert.

b. Vermögensverwendung

Einen ähnlichen Anteil am Hervorbringen und Neuordnen von Wirtschaftsgütern hat die Allgemeinheit und damit ihr Repräsentant, der Staat, wenn die individuelle Nachfrage am Markt durch indirekte Steuern, insbesondere die Umsatzsteuer, belastet wird. Der Nachfrager erwirbt den Apfel, das Buch oder die Beratungsleistung im Rahmen der Möglichkeiten und Bedingungen, die der Markt bereitstellt. Grundlage des Leistungsaustausches ist

nicht allein die finanzkräftige Nachfrage des Konsumenten, sondern ebenso die Bereitschaft des Marktes, dieser Nachfrage durch ein Leistungsangebot zu entsprechen. Entstehungsgrund für den Leistungstausch und den in diesem Tauschatbestand erfaßten Konsum des Endverbrauchers ist das Zusammenwirken von Nachfrager und Markt. Der Zahlungskräftige wird in der Wüste verhungern, in München unter einer Vielfalt von Angeboten wählen können.

Wenn somit der Staat am Erhalt individuellen Vermögensbestandes durch seine Rechtsordnung und seinen Schutz Anteil hat, er aber am Vermögenserwerb und der Vermögensverwendung des einzelnen gesteigert beteiligt ist, so ergibt sich daraus eine unterschiedliche Belastungsintensität bei den Bestandsteuern einerseits und bei den Steuern auf das Einkommen und die Vermögensverwendung andererseits. Dieses ist dem gegenwärtigen Steuerrecht geläufig und selbstverständlich. Dementsprechend erklärt das Bundesverfassungsgericht den intensiven Steuerzugriff auf den Erbanfall im Unterschied zu dem maßvollen Zugriff auf den vorher gegebenen Eigentumsbestand aus dem Befund, daß der Gesetzgeber an einen Vermögensübergang anknüpfe und deshalb weitergreifende Möglichkeiten zur Bestimmung von „Inhalt und Schranken“ des in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gewährten Rechtes gewonnen habe.

Die Rechtfertigung der Steuern und eine erste grobe Skizzierung der Besteuerungsintensität will nun nicht das individuelle Steuerrechtsverhältnis an einer Austauschgerechtigkeit messen und die individuelle Steuerlast nach dem vom einzelnen durch Staatstätigkeit empfangenen „Nutzen“ berechnen. Es geht nicht um den freien Gütertausch

zwischen Bürger und Staat, nicht um die Reduktion des Rechts-, Kultur- und Sozialstaates auf eine bloße schutzgewährende „Brandkasse“, sondern um die freiheitliche Struktur des Steuerrechts vor dem Hintergrund einer freiheitlichen Verfassung. Deshalb müssen die steuerliche Zugriffsstelle und die Belastungsintensität dem Freiheitskonzept folgen, ohne die gesetzlich auferlegte, typisierend bemessene Zwangsabgabe vertragsähnlich zu deuten. Die Steuer bleibt „voraussetzungslos“, weil sie aus entgeltähnlichen Zusammenhängen und besonderen Zweckbindungen gelöst ist; die Steuerbelastung ist jedoch nicht ohne staatsrechtliche Voraussetzungen, sondern bedarf der Rechtfertigung und Begrenzung nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben.

2. Freiwillige Neuordnung von Wirtschaftsgütern

Der intensive Steuerzugriff auf das Vermögen in der Bewegung und die weitgehende Schonung des individuell zugeordneten Vermögensbestandes folgt aus einem zweiten Grund den Strukturen einer freiheitlichen Verfassung. In einer von Berufs- und Eigentümerfreiheit geprägten Wirtschaftsordnung erzielt der einzelne ein Einkommen, weil er freiwillig seine Arbeitskraft oder sein Kapital nutzt; er beteiligt sich als Nachfrager und Konsument am Güter- und Dienstleistungsmarkt so, wie es ihm beliebt. Der steuerliche Zugriff auf Einkommen und Umsatz setzt demnach ein freiwilliges Herauslösen des Wirtschaftsgutes aus der Zuordnung zum Berechtigten voraus. Diese Steuern vermindern nicht einen individuellen Vermögensbestand, sondern den im freiwilligen Gütertausch erwarteten Vermögenszugang. Der Steuerpflichtige hat sich – bei einer kontinuierätsbewußten und allgemein verständlichen Steu-

ergesetzgebung – auf die steuerliche Minderung der zu erwartenden Gegenleistung eingestellt, empfindet die Steuerlast also eher als Bedingung der Freiheitsausübung und weniger als Entzug von Freiheit oder von freiheitsdienlichen Wirtschaftsgütern. Mit diesem Befund soll weniger die vielfach gerühmte „Unmerklichkeit“ der indirekten Steuer und die psychologische Klugheit eines Zugriffs auf das hinzuerworbene Einkommen zur ergänzenden Rechtfertigung von Steuern bemüht als vielmehr eine Folgerung aus den Freiheitsgarantien gezogen werden: Die grundrechtliche Garantie ökonomischer Freiheitsgrundlagen sichert grundsätzlich den individuellen Bestand. Ihr Erwerb, ihre Nutzung und Verwendung hingegen lösen diesen Bestand aus der individuellen Zuordnung und unterwerfen ihn in individualnütziger Freiwilligkeit den Gesetzmäßigkeiten des Marktes, insbesondere der Einschätzung und Neubewertung seines Wertes. In dieser Gemeinschaftsabhängigkeit ist eine Sozialpflichtigkeit und damit eine Besteuerbarkeit angelegt.

Dementsprechend schützt das Bundesverfassungsgericht in der Vermögensteuerentscheidung am Maßstab des Art. 14 GG den Vermögensstamm unter den Bedingungen gegenwärtiger steuerlicher Vorbelastung gegen jede Vermögensteuer, den Vermögensertrag hingegen auf der Grundlage der gesteigerten Sozialpflichtigkeit des Eigentumsgebrauchs nach Art. 14 Abs. 2 GG in einer Zugriffsgrenze bis in die Nähe einer hälftigen Teilung.

3. Individuelle Leistungsfähigkeit (Einkommen) und objektbezogen vermutete Belastbarkeit (Kaufkraft)

Die Steuer ist demnach je nach individueller finanzieller Zahlungsfähigkeit zu bemessen, nicht allein weil ein Steuerpflichtiger leistungsfähig ist (weil bei ihm „etwas zu holen ist“), sondern weil die durch den Staat repräsentierte Rechtsgemeinschaft am Entstehen und Bestand dieser individuellen Leistungsfähigkeit wesentlich Anteil hat. Das bedeutet allerdings nicht, daß der steuerliche Zugriff auf den Vermögenserwerb (Einkommen) und die Vermögensverwendung (insbesondere den im Umsatz erfaßten Konsum) nach dem gleichen Leistungsfähigkeitsprinzip bemessen werden müßte. Möglichkeiten und Realität des Zugriffs sind bei Einkommen und Umsatz grundverschieden: Die Personensteuer des Einkommens nimmt die Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse des Steuerpflichtigen individuell zur Kenntnis und bemißt die Steuerlast nach diesen Vorgaben. Die indirekte Steuer hingegen beläßt den Konsumenten als Steuerträger in der Anonymität des Marktes, erfaßt die Besteuerungsgrundlage also nur im Leistungsaustausch. Auf dieser Grundlage unterscheidet das Einkommensteuerrecht zwischen steuerbarem Markteinkommen und insoweit nicht steuerbarer sonstiger Bereicherung des Steuerpflichtigen und gründet auf dieser Bemessungsgrundlage eine progressive – an dem Beitrag der Rechtsgemeinschaft zum Entstehen individuellen Markteinkommens ausgerichtete – Besteuerung. Die indirekte Steuer hingegen erfaßt nur den anonymen Leistungsaustausch am Markt, belastet in diesem Tatbestand den marktabhängigen Konsum und wirkt in der Individualbelastung regressiv. Die Einkommensteuer ist nach der individuellen Leistungsfähigkeit bemessen, die indirekte

Steuer allenfalls nach einer im Konsumgut typisiert und anonym angelegten Belastbarkeitsvermutung, die nicht zwischen einem Konsum dank individueller Nachfragekraft und einem unausweichlichen Konsum unterscheidet, also insbesondere nicht zur Kenntnis nimmt, ob die individuelle Nachfrage auf erworbenem Einkommen, auf Kredit, Schenkung, Erbschaft, auf staatlichen Zuwendungen oder auf Almosen beruht. Die freiheitsrechtliche Ausrichtung des steuerlichen Zugriffs auf das Markteinkommen und den marktabhängigen Konsum bestimmt somit die Hauptzugriffsstellen der staatlichen Besteuerungsgewalt und skizziert Maximen der Zugriffsintensität, enthält jedoch noch keinen einheitlichen konkreten Maßstab für die Bemessung der Einzelsteuerschuld.

IV. Verfassungsmaßstäbe für die Steuerlast des einzelnen

Fragen wir deshalb, nach welchen Maßstäben der einzelne Steuerpflichtige belastet werden darf, so wendet sich der Blick von den zulässigen Zugriffsstellen – also der Rechtfertigung der Einzelsteuern in ihrem Typus – zu der Belastungswirkung, welche die Einzelsteuern für sich genommen und in ihrem Zusammenwirken beim jeweiligen Steuerpflichtigen erzielen. Das Steuerschuldverhältnis zwischen Staat und Bürger, die grundrechtliche Betroffenheit des Steuerpflichtigen bestimmen sich zunächst nach der Einzelsteuerlast, sodann aber insbesondere nach der durch alle Einzelsteuern bewirkten Gesamtbelastung. Diese Gesamtbelastung muß den grundrechtlichen Erfordernissen des Übermaßverbotes und des Gleichmaßes entsprechen.

1. Die Konturenarmut des Besteuerungszwecks

Gleichheitssatz und Übermaßverbot sollen übereinstimmend staatliches Handeln meßbar machen, suchen jede staatliche Maßnahme als rationalen Akt des Maß-Nehmens zu verstehen, bieten ein rechtliches Maß für die Ausübung von Staatsgewalt in einem Gedanken der Proportionalität. Gleichbehandlung wahrt nie Identität, sondern nur „verhältnismäßige“ Gleichheit. Gleichheit gibt es nicht absolut, sondern immer nur „hinsichtlich“, mit Sicht, mit Blick auf einen Vergleichsstandpunkt, auf eine bestimmende Gemeinsamkeit. Das Übermaßverbot fordert – insoweit übereinstimmend – eine Maßstabsgerechtigkeit hinsichtlich eines bestimmten Zieles, einer „Angemessenheit“, die Belastungswirkungen staatlichen Handelns am Belastungsziel mißt. Beide Verhältnismäßigkeiten richten also eine Individualbelastung auf ein vorgegebenes Ziel aus: Der Gleichheitssatz bindet staatliches Handeln an das den Vergleichsmaßstab bestimmende Vergleichsziel; das Übermaßverbot an den die Belastung rechtfertigenden gemeinschaftserheblichen Zweck.

Gleichheitsgebot und Übermaßverbot sind sich somit in der formalen Gemeinsamkeit einer Zielorientierung, einer Jeweiligkeit ähnlich, unterscheiden sich aber in der Ausrichtung des jeweiligen Maßstabes: Verhältnismäßige Gleichheit bemißt eine Rechtsfolge je nach rechtlicher Behandlung eines anderen, rechtserheblich ähnlichen Sachverhalts. Die Verhältnismäßigkeit eines Übermaßverbotes hingegen teilt die Belastungswirkung eines staatlichen Handelns jeweils nach dem Handlungsziel, dem durch die Belastung erreichbaren Erfolg zu.

Die Schwierigkeit einer Steuerrechtfertigungslehre liegt in der Allgemeinheit ihres Zweckes, den öffentlichen Finanz-

bedarf zu decken. Während andere Rechtsgebiete in einem konkreten Zweck ihr sinnstiftendes und -begrenzendes Leitmotiv finden, das Zivilrecht vor allem im Prinzip der Parteiautonomie, das Strafrecht im Rechtsgüterschutz, das Verwaltungsrecht in konkreten Verwaltungszwecken wie der Gefahrenabwehr, bleibt der Zweck, staatliche Einnahmen zu erzielen, konturenarm. Als Maßstab einer Steuergerechtigkeitslehre bietet dieser Besteuerungszweck kein Leitmotiv für die Steuergesetzgebung und Steuerrechtsanwendung, weil jede – auch eine abwegige – Steuer den Zweck der Einnahmenerzielung erfüllt. Damit verliert auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als rechtliche Zweck-Mittel-Relation und der Gleichheitssatz als ein vom Vergleichsziel bestimmter Rechtfertigungsbedarf an Aussagekraft.

Verstehen wir jedoch die Besteuerung als staatliche Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens, die sich aus der Freiheitsvorkehrung und Freiheitspflege durch den Staat rechtfertigt, so gewinnt der Gleichheitssatz ein konkreteres Vergleichsziel, das Übermaßverbot einen umgrenzten Zweck. Die Steuer rechtfertigt sich nicht, weil sie staatliche Erträge erzielt, sondern weil sie den Staat durch Teilhabe am individualnützigen Erfolg privaten Wirtschaftens finanziert. So eröffnet sich eine Perspektive, um das Steuerrecht nicht zu einer Sphäre geminderten rechtsstaatlichen Schutzes verkommen zu lassen.

2. Der Steuerzugriff als Eigentumseingriff

Der konkrete grundrechtliche Maßstab, der die rechtsstaatliche Schutzglocke gegen die Besteuerungsgewalt sichert, ist in den Freiheitsrechten und dem Gleichheitssatz

schnell bestimmt. Wer behauptet, der Gleichheitssatz genüge als grundrechtlicher Besteuerungsmaßstab, wird schnell in die verfassungsrechtliche Nachdenklichkeit geführt, wenn er eine Einkommensteuer mit einem Steuersatz von etwa 80 bis 99% zu bedenken hätte. Hier mag die Progression durchaus dem Gleichheitssatz entsprechen, kann aber von vornherein nicht durch den Gleichheitssatz gerechtfertigt werden, weil sie sich im Bereich des Übermäßigen und deshalb Verfassungswidrigen bewegt, eine gleich zugeteilte Verfassungswidrigkeit aber immer noch eine Verfassungswidrigkeit bleibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat nunmehr die Vermögensteuer als Eingriff in Verfügungsgewalt und Nutzungsbefugnis über ein Vermögen gewertet und am Art. 14 GG gemessen. Das bedeutet, „daß das geschützte Freiheitsrecht nur soweit beschränkt werden darf, daß dem Steuerpflichtigen ein Kernbestand des Erfolges eigener Betätigung im wirtschaftlichen Bereich als Ausdruck der grundsätzlichen Privatnützigkeit des Erworbenen und der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis über die geschaffenen vermögenswerten Rechtspositionen erhalten wird“. Die Eigentumsgarantie verbietet nicht den steuerlichen Zugriff auf Eigentum, sondern begrenzt ihn in einem eigentumsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Zuordnung der vermögenswerten Rechtspositionen zum Eigentümer und die Substanz des Eigentums müssen gewahrt bleiben. Bei allem Reichtum der Gedanken und Meinungen zum Verhältnis von Besteuerungsgewalt und Eigentumsgarantie ist heute weitgehend anerkannt, daß die in der individuellen Verfügungsgewalt über ein Wirtschaftsgut begründete steuerliche Zahlungspflicht an Art. 14 GG zu messen ist. Der Steuerpflichtige mag die im Einkommen, im Vermögen, in der Erbschaft oder im Umsatz begründete Steu-

erschuld aus anderweitigem Vermögen, aus Kredit oder durch Freundeshilfe bezahlen, der grundrechtlich erhebliche Belastungsgrund bleibt der Zugriff auf den Steuergegenstand. Und wenn der Eigentümer von Bar- oder Buchgeld sich die Entscheidungsfreiheit über die Anlage dieses Geldes in spätere Sachgüter vorbehält, übt er seine Eigentümerfreiheit aus und verliert nicht wegen dieser freiheitlichen Eigentümerentscheidung den Schutz als Eigentümer, der gerade zur freien Disposition über die vermögenswerten Rechtspositionen berechtigt. Art. 14 GG bietet weniger sachenrechtlichen Bestandsschutz, sondern mehr personenrechtliche Freiheitsgarantie: Er gewährleistet dem Eigentümer Herrschaft über jedes privatnützige, zu Eigentümerhandeln befähigende Wirtschaftsgut, d.h. auch über das Geldvermögen in seinem wechselnden, je nach Stichtag faßbaren Bestand. Insoweit ist der Lohnsteuerpflichtige in gleicher Weise gegen übermäßigen Zugriff sicher, mag er seine Arbeit in Geldbezügen oder in Sachbezügen – z.B. dem Jahreswagen oder Haustrunk – entgolten erhalten. Ebenso beansprucht der Unternehmer Eigentumsgewähr für jedes Stück seiner Ware, erst recht aber für das gegen die Waren eingetauschte Geld. Ein Händler etwa würde eher eine Ware hingeben als den durch Umsatzsteuer weggenommenen Geldwert dieser Ware, weil im Geldwert sein Verkaufserfolg mitbelastet wird, während er bei Hingabe der Ware noch einen weiteren Kunden gewinnbringend bedienen könnte.

Die praktischen Folgerungen des Eigentumsschutzes als konkretisierte Übermaßgrenze sind vom Bundesverfassungsgericht in den beiden Entscheidungen vom 22. Juni 1995 für Vermögensstamm und Vermögensertrag, Vermögensbestand und Vermögensübergang, Verschonung des persönlichen Gebrauchsvermögens und Begrenzung

der steuerlichen Gesamtbelastung von Erträgen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand in einer Elementarskizze umrissen worden.

3. Eigentümerfreiheit und sonstige Freiheit

Der Grund, weswegen ein Wirtschaftssubjekt am Markt einen Leistungsaustausch sucht, ist jedoch bei Einkommen und Konsum grundverschieden. Im Einkommen erwirbt der Berechtigte eine Blankettbefähigung für beliebiges finanzwirtschaftliches Handeln, also Eigentümerfreiheit; beim Konsum hingegen setzt er Eigentum ein, um freiheitliches Handeln im übrigen verwirklichen zu können. Er erwirbt eine Zeitung, um seine Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) zu betätigen. Er kauft Pinsel und Farben, um seine Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) ausüben zu können. Er mietet eine Wohnung, um der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) die faktische Voraussetzung zu geben, oder er beschafft Arbeitsmittel, um die Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) ins Werk zu setzen. Der steuerliche Zugriff auf erworbenes Einkommen ist als Eingriff in die Eigentümerfreiheit zu rechtfertigen, der steuerliche Zugriff auf die ökonomischen Grundlagen freiheitlichen Handelns betrifft eher die Rahmenbedingungen dieser Freiheitsausübung und bewegt sich nach dem Maßstab dieser Grundrechte im Zwischenbereich zwischen Grundrechtsachtung und Grundrechtspflege.

Deshalb bleibt der fiskalische Zugriff auf das Einkommen – außerhalb der Lenkungssteuern – allein im Schutzbereich verfassungsrechtlicher Vermögensgarantie und be-

mißt sich typisierend nach dem Beitrag des Marktes am Entstehen dieses Vermögenszuwachses. Der Zugriff auf die Kauf- und Konsumkraft hingegen ist an den Maßstäben zu messen, die für das jeweils nachgefragte Gut gelten und in den dort vorgefundenen, von der Allgemeinheit geschaffenen Bedingungen der jeweiligen Nachfrage ihre Rechtfertigung finden. Deshalb fragt die Einkommensteuer allein nach dem erzielten Vermögenszuwachs, die indirekte Steuer hingegen nach der Funktion des Wirtschaftsgutes zur Sicherung des existenznotwendigen Bedarfs, zur medizinischen Versorgung, zur Erhaltung der Erwerbsgrundlage, zur Gestaltung eines Luxuslebens oder zu einem umweltschädlichen Konsum.

Im Zusammenwirken von progressiver Einkommensteuer und regressiv wirkenden indirekten Steuern zeigt sich, daß der Erwerb der Eigentümerfreiheit durch Nutzung des Marktes mit wachsendem Erwerbserfolg überproportional besteuert wird, während die Nachfrage nach bestimmten Gütern oder Leistungen allein nach der Art des nachgefragten Gutes – und bei wachsender Spar- und Investitionsfähigkeit regressiv – besteuert wird. Die direkten Steuern belasten die einem einzelnen insgesamt zustehende Eigentümerfreiheit, die indirekten nur punktuell die jeweils einzelne Nachfrage.

4. Das Besteuerungsgleichmaß

In diesen Abstufungen und differenzierten Begrenzungen des Steuerzugriffs sind auch gleichheitsrechtlich erhebliche Vorgaben angelegt. Dennoch empfiehlt sich zur vertieften und eigenständigen Entfaltung des Maßstabes der Besteuerungsgleichheit, im Anschluß an die „neue For-

mel“ des Bundesverfassungsgerichts eine verdeutlichende Interpretation des Gleichheitssatzes zu erwägen und zwischen dem personalen Gleichheitsgebot als Grundrecht und einem objektiv-verfassungsrechtlichen Willkürverbot zu unterscheiden. Eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf persönliche Eigenschaften läßt sich nicht mit jeder plausiblen Begründung rechtfertigen, sondern verlangt Gründe von besonderem Gewicht.

a. Persönlicher Lebensbereich

Nehmen wir diesen Gedanken für das staatsrechtliche Verhältnis zwischen grundrechtlich geschützter Freiheit und demokratischem Gestaltungsanspruch des Gesetzgebers auf, so erscheinen nur die der höchstpersönlichen Lebensführung und Freiheitsgestaltung dienenden Güter – insbesondere das Einkommen für den existenznotwendigen Bedarf und das persönliche Gebrauchsvermögen – dem strengen Gleichheitssatz unterworfen. Hier bekräftigt der Gleichheitssatz eine im eigentumsrechtlichen Übermaßverbot angelegte Belastungsgrenze, die das Einkommen in seiner elementaren Funktion einer Privatnützigkeit, der Finanzierung des existenznotwendigen Bedarfs, für steuerliche Minderung schlechthin unzugänglich macht und das aus versteuertem Einkommen gebildete persönliche Gebrauchsvermögen gegen einen weiteren Steuerzugriff abschirmt.

b. Demokratisch gestaltbarer Gemeinschaftsbereich

Im übrigen ist das Steuerrecht für demokratische Differenzierungen und auch für steuerrechtlich überbrachte Lenkungen nach dem Gleichheitssatz um so mehr zugänglich, als das besteuerte Wirtschaftsgut noch im gesetzlich

gestaltbaren Wirtschaftsleben gebunden ist und Einrichtungen und Handlungsfelder der Allgemeinheit beansprucht. Je mehr sich der einzelne in seinem Wirtschaften der Allgemeinheit öffnet und an Erwerbs- und Tauschmöglichkeiten der Allgemeinheit teilnimmt, desto mehr wird er in den wirtschaftlichen Grundlagen seines Handelns der Gestaltungsmacht des Gesetzgeber unterworfen. Je mehr er sich in die Privatheit zurückzieht, desto weniger sind seine Wirtschaftsgüter für eine Besteuerung zugänglich. Entgegen manchen Ausprägungen des geltenden Rechts ist der höchstpersönliche Privatbereich schon für fiskalisches Beobachten und Fragen verschlossen, beansprucht – wie es das 19. Jahrhundert formulierte – Freiheit von obrigkeitlicher Inquisition. Hieraus ergeben sich etwa für die steuerliche Behandlung der Kosten der persönlichen Lebensführung, die sogenannte „Liebhabelei“, die Handhabung der außergewöhnlichen Belastungen und der Sonderausgaben praktische Konsequenzen.

c. Zugriff auf persönliche und sonstige Wirtschaftsgüter

Führt man die Ergebnisse des eigentumsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips und des nach persönlich abgeschirmtem und demokratisch gestaltbarem Lebensbereich differenzierten Gleichheitssatzes zusammen, so ergibt sich, daß die Steuer gegenüber den persönlichkeitsdienlichen Wirtschaftsgütern im klassischen – 1833 erstmals in Edinburgh formulierten – Verständnis „neutral sein muß“: die bestehende Einkommen- und Vermögenverteilung soll insoweit nicht durch eine Besteuerung verändert werden; der Steuerpflichtige genießt für seine persönlichen Wirtschaftsgüter auch gegenüber der Besteuerungsgewalt Bestandsschutz. Für die übrigen Wirtschaftsgüter wächst die steuerliche Gestaltungs- und auch die Lenkungsbefugnis

um so mehr, je deutlicher das besteuerte Wirtschaftsgut im Markt und in einer Mitbeteiligung der Allgemeinheit verflochten ist. Das heißt allerdings nicht, daß unter dem Stichwort der „sozialen Gerechtigkeit“ das Ziel der Lenkung, Steuerung oder auch Umverteilung allein die Besteuerung und deren Gestaltung rechtfertigen könnte. Vielmehr wird das Ziel der freiheitsförderlichen Wirtschaftsgestaltung und Erwerbssicherung als Staatsziel und damit als Besteuerungszweck anerkannt; ob und inwieweit dieser Steuerzweck aber den Steuerzugriff rechtfertigt, bestimmt sich nach der jeweiligen verhältnismäßigen und gleichheitsgerechten Teilhabe an dem besteuerten Wirtschaftsgut.

V. Die Staatsverschuldung

Der Staatskredit ist ein anerkanntes Finanzierungsmittel der öffentlichen Hand, das bei besonderem Finanzierungsbedarf finanzwirtschaftliche Handlungsmittel unabhängig von einer Erhöhung der Abgabenlast bereitstellt. Die Wahlmöglichkeit zwischen Kreditfinanzierung und vermehrter Abgabenbelastung gibt dem Staat einen Gestaltungsspielraum, den er im Dienste seines staatspolitischen Integrationsauftrags und einer Stabilitätspolitik nutzen kann.

Das Regelfinanzierungsinstrument des freiheitlichen Staates ist die Steuer: Ein Staat, der jedenfalls grundsätzlich auf eine staatliche Erwerbswirtschaft verzichtet, finanziert sich durch eine Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens, also durch Steuern. Die Staatsverschuldung steht nur als Ausnahmefinanzierung zur Verfügung: Der in der Zukunft rückzahlbare und verzinsliche Kredit ver-

schiebt die Lasten gegenwärtiger Staatsleistungen in die Zukunft, trennt also den Empfänger von dem Financier der Staatsleistungen. Grundsätzlich aber soll die Allgemeinheit der Leistungsempfänger nur das „zurückerhalten“, was sie als Steuerpflichtige insgesamt an Finanzkraft aufgebracht haben. Eine kreditfinanzierte Staatsleistung rückt außerdem die finanzstaatlich gewährte Gunst in das Bewußtsein der Empfänger, beläßt die damit verbundene Last für die Gegenwart jedoch im Bereich des Unmerklichen und oft auch des Unbewußten. Der durch die Kreditverbindlichkeit Betroffene – der zukünftige Steuerzahler – kann bei Eingehung der staatlichen Kreditverbindlichkeit noch nicht die Einflußmöglichkeiten des demokratischen Wählers wahrnehmen und auch keinen Gerichtsschutz in Anspruch nehmen. Die Vorbelastung der Zukunft bindet zukünftige Parlamentsentscheide und Wähler. Außerdem kann der Staatskredit die Unabhängigkeit und innere Souveränität des Kreditnehmers gegenüber dem Kreditgeber gefährden. Schließlich bewirkt der Staatskredit tendenziell eine Umverteilung von arm zu reich: Er begründet eine Rück- und Zinszahlungsverpflichtung der zukünftigen Allgemeinheit der Steuerzahler und begünstigt die Kreditgeber, die über ausreichendes Kapital für eine Darlehenshingabe verfügen; der Kreditvertrag ist also ein Vertrag zu Lasten Dritter.

Das Grundgesetz behält in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG die Aufnahme von Krediten dem Gesetzgeber vor, der eine der Höhe nach bestimmte oder bestimmbare Ermächtigung durch Gesetz zu regeln hat. In diesem Gesetzesvorbehalt spiegelt sich ein elementares Anliegen des demokratischen Parlamentarismus, der in Deutschland von Anfang an auch ein Kampf gegen eine übermäßige Staatsverschuldung gewesen ist.

Materiell begrenzt Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG die staatliche Kreditaufnahme durch ein Junktum zwischen der Investitionssumme und der Kreditsumme: Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Mit dieser Obergrenze stellt das Grundgesetz sicher, daß zukunftsbelastende Einnahmen zumindest in gleicher Höhe zu zukunftsbegünstigenden Ausgaben führen. Die Investition ist der Aufwand, der gegenwärtig auf Konsum verzichtet und den Aufwandsnutzen der Zukunft vorbehält; seine Zukunftsrentabilität erhält, vermehrt oder verbessert gesamtwirtschaftlich die Produktionsmittel der Volkswirtschaft. Diese Prognose muß in rechtsstaatlicher Verlässlichkeit getroffen werden können.

Im Kreditvertrag verspricht der staatliche Kreditnehmer dem Kreditgeber, das empfangene Geld in gleicher Art und Güte zurückzuerstatten (vgl. § 607 BGB). Diese Verpflichtung enthält für den staatlichen Kreditnehmer auch einen Stabilisierungsauftrag, der in Art. 109 Abs. 2 GG verallgemeinert und modifiziert wird. Allerdings sieht Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG eine Ausnahme von dem Junktum zwischen Investitions- und Kreditsumme vor, wenn die Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich ist. Eine erhöhte Kreditaufnahme ist danach nur zulässig, wenn das – stets labile – gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht. Außerdem muß die erhöhte Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Diese Voraussetzungen werden oft nicht gegeben sein, insbesondere wenn eine Stei-

gerung der staatlichen Nachfrage nach Investitionsgütern zur Abwehr ausreicht.

Das Grundgesetz ist durch ausdrückliche Bestimmung des Art. 23 europarechtsoffen, bindet aber auch bei der Mitwirkung an der Entwicklung der Europäischen Union an Strukturen des deutschen Verfassungsrechts. Diese setzen auch einer europäischen Kredit- oder Geldwertpolitik in ihren Auswirkungen auf Deutschland Grenzen.

Die Autoren

Dr. Alfred Boss ist Leiter der Abteilung Finanzwirtschaft des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel

Dr. Gert Dahlmanns ist Vorstand des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

Prof. Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär a.D., Mitglied des Kronberger Kreises, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln

Prof. Dr. Paul Kirchhof ist Richter am Bundesverfassungsgericht und Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht der Universität Heidelberg

Weitere Titel aus dieser Reihe:

Zeit zum Umsteuern – Wohnungspolitik im Spannungsfeld von Wirtschaft und Gesellschaft

Von Walter Hamm (1994)

Dauerkrise am europäischen Stahlmarkt – Markt- oder Politikversagen?

Von Norbert Berthold (1994)

Den Staat an die Kette legen – Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat

Von Wernhard Möschel (1995)

Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern

Von Olaf Sievert (1995)

Zwischen Zwangswirtschaft und Markt: Wohnungspolitik für Ostdeutschland

Von Walter Hamm (1995)

Kartellrecht in der Reform

Berichtsband über eine Tagung des Frankfurter Instituts (1996)

Die Zukunft des Arbeitsmarktes – Wege zu mehr Beschäftigung

Von Horst M. Schellhaaß (1996)

Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht

Von Bernd Rütters (1996)