

## DIE LOGIK DER FINANZPOLITIK<sup>1</sup>

Die Dimensionen des finanzpolitischen Versagens.....	1
Der mißlungene Übergang in eine demokratische Finanzordnung.....	8
Demokratische Prinzipien ernst genommen: ein Alternativmodell der Finanzpolitik.....	13
Die Aufgliederung des Staatshaushalts .....	13
Die Kontrolle über die Staatsquote .....	19
Ein Resümee .....	22

### *Die Dimensionen des finanzpolitischen Versagens*

Daß, wie die vorangegangenen Beiträge (Kap. 1 – 9) gezeigt haben, viele Bereiche der Politik nicht nach zeitgemäßen Modellvorstellungen organisiert sind und daher nicht zeitgemäßen Anforderungen entsprechen, liegt nicht etwa daran, daß Erkenntnisfortschritte über die Funktionsweise von Staat und Politik ganz und gar ausgeblieben wären. Es liegt vielmehr daran, daß die Probleme schneller gewachsen sind als die Lösungskonzepte.

In mindestens einem Bereich jedoch, nämlich der Finanzpolitik, hat es den Anschein, als wären die Resultate der Politik auch und gerade in den etablierten Demokratien kontinuierlich schlechter geworden, ohne daß die Anforderungen sich grundlegend gewandelt hätten. Verschlechtert hat sich über Jahrzehnte nicht nur die finanzielle Lage vieler Staaten. Eine desolante Entwicklung nahm in der Finanzpolitik neben der Verschuldung auch das Steuerwesen. In vielen Staaten ist das System der Besteuerung zunehmend komplizierter und damit für die Bürger zunehmend schwerer durchschaubar geworden. Hierzu hat die Einführung neuer Steuer- und Abgabenarten ebenso beigetragen wie die ausufernde Vielfalt steuerrechtlicher Ausnahmen, Ergänzungen und vermeintlicher Präzisierungen.

Die gewachsene Komplexität und die damit verbundene Intransparenz des Steuerwesens stehen natürlich zum Ziel einer effizienten und zugleich ge-

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung des gleichnamigen Kap. 10 in: B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Darmstadt 1995.

Zuletzt geändert 09-2005.

---

rechten Besteuerung im Widerspruch. Von vielen vermeintlichen Verbesserungen, die im Dienst der Steuergerechtigkeit oder anderer abstrakter Ziele vorgenommen wurden, profitiert nur eine Minderheit überdurchschnittlich cleverer und besonders gut beratener Steuerzahler.

Nicht viel besser steht es um die Qualität der Finanzpolitik auf der Ausgabenseite. Das Urteil darüber, ob der Staat sein Geld im Sinne der Bürger richtig ausgibt, ist zwar schwerer zu fällen als das Urteil über die Rationalität des bestehenden Steuersystems. Bei den Entscheidungen über Volumen und Verwendung der Ausgaben ist aber das Interesse des Durchschnittsbürgers in ganz ähnlichem Sinne aus dem Blickfeld geraten wie bei der Entwicklung des Steuersystems. Würden die Bürger heute explizit gefragt, ob die Prioritäten bei den Staatsausgaben richtig gesetzt sind, läge das Spektrum der Reaktionen vermutlich zwischen ratlosem Achselzucken und entschiedener Verneinung. Eher noch negativer wären die Reaktionen auf die Frage, ob das Gesamtvolumen der Staatsausgaben richtig bemessen ist. Man kann daher ausschließen, daß die Bürger sich je mehrheitlich für das bestehende System der Staatsfinanzen entscheiden würden, wenn ihnen die Möglichkeit gegeben würde, unvoreingenommen unter allen denkbaren Alternativen auszuwählen. Jeder wirklich unvorbelastete Neubeginn wäre nicht weniger als eine finanzpolitische Revolution. Insofern ist das bestehende System nur als Ergebnis fortwirkender historischer Ursachen erklärbar. Dass dieses System dennoch vorerst bleiben wird, wie es ist, hat nicht nur mit der persönlichen Unfähigkeit von Finanzpolitikern zu tun und auch nicht nur mit den Interessenverstrickungen, in die diese in einem unzweckmäßig organisierten Staat systematisch verwickelt werden. Es ergibt sich vielmehr aus den Eigenarten der bestehenden politischen Entscheidungsverfahren.

*Die monarchistische Erblast der herkömmlichen Finanzpolitik*

Vier elementare Fragen sind es, auf die von der Finanzpolitik eine praktische Antwort gegeben werden muß, und für eben diese vier Fragen muß ein finanzpolitisches Modell geeignete Lösungsformeln entwickeln. Diese vier Fragen lauten:

1. Wie viel darf der Staat insgesamt einnehmen und ausgeben?
2. Wie soll der Staat sich die benötigten Mittel beschaffen?
3. Wie sollen die beschafften Mittel verwendet werden?
4. Wie hoch darf der Staat sich verschulden?

---

Um den Umgang demokratischer Staaten mit diesen vier Fragen in Grundzügen zu verstehen, ist es angebracht, die historische Entwicklung der Finanzpolitik kurz zu resümieren.

Alle vier genannten Fragen stellten sich in den meisten Staaten längst vor der Entwicklung demokratischer Strukturen. Die ersten Bemühungen, systematische Antworten hierauf zu finden und daraus finanzpolitische Handlungsmodelle zu entwickeln, rühren daher aus vordemokratischer, d.h. monarchistischer bzw. autokratischer Zeit her. Diese frühen finanzpolitischen Bemühungen standen natürlich nicht unter dem Vorzeichen, dem Willen oder einem Auftrag der Bürger zu genügen. Vielmehr wurden die Interessen des Staates weitgehend mit den Interessen von Monarchen gleichgesetzt.

Daraus ergab sich insbesondere, dass die Staatsfinanzen in den Dienst des monarchischen Machterhalts gestellt wurden. Dies galt für finanzpolitische Entscheidungen zu allen obigen Fragen, d.h. zur Höhe der Einnahmen und Ausgaben, zum Steuer- und Abgabensystem, zur Mittelverwendung und zur Staatsverschuldung.

Daß der Machterhalt unbedingten Vorrang vor anderen Anliegen hatte, war nicht nur aus einem spontanen monarchischen Streben nach größtmöglicher Macht zu erklären. Eine ebenso wichtige Rolle spielte hierbei die Erfahrung, daß Monarchen bei Verlust der Macht oft Gefahr für Leib und Leben drohte. Die Sicherung des Machterhalts war in vordemokratischer Zeit nicht zuletzt eine Überlebenssicherung, und als solche war sie eine Nebenbedingung, auf deren unbedingte Einhaltung die Finanzpolitik verpflichtet war.

Als erste naheliegende finanzpolitische Schlussfolgerung ergab sich hieraus, dass die Höhe der Staatseinnahmen zu maximieren sei. Je höher die Staatseinnahmen, desto größer war nicht nur der private Ausgabenspielraum des Monarchen, sondern auch sein zum Machterhalt nutzbarer politischer Gestaltungsspielraum. Eine wichtige Nebenbedingung hierbei war allerdings, dass ein für den Monarchen machtfährender Widerstand der Besteuerten zu vermeiden war.

Der eventuelle Widerstand der Besteuerten spielte auch in der zweiten Grundfrage der Finanzpolitik, nämlich wie der Staat seine Mittel zu beschaffen, d.h. wie er sein Einnahmeargumentarium auszugestalten habe, eine zentrale Rolle. Ob die Finanzpolitik dem Monarchen die gewünschten Einnahmen vornehmlich aus Zöllen, Gebühren oder Steuern zu verschaffen und ob die Besteuerung vorrangig am Einkommen, am Verbrauch, am Vermögen oder anderen Sachverhalten anzuknüpfen hatte, hing wesentlich

---

davon ab, welche spezifischen Widerstände diese unterschiedlichen Steuer- und Abgabenarten hervorrufen. Eine Finanzpolitik, deren oberstes Ziel der Machterhalt des Monarchen war, mußte sich mit Vorrang jenen Einnahmearten und Steuererhebungsverfahren zuwenden, die von den Bürgern als wenig belastend empfunden werden und gegen die sie daher am wenigsten aufbegehren.

Wie intensiv die Bürger sich gegen die ihnen auferlegte Steuer- und Abgabenbelastung wehren, hängt verständlicherweise stark davon ab, wie klar diese Belastung erkennbar ist. Je direkter und auffälliger der Staat auf den Wohlstand der Bürger zugreift, desto genauer sind sich die Bürger über diese Belastung im klaren. Desto eher sind sie daher geneigt, sich dieser Belastung politisch zu widersetzen und damit die bestehenden Machtverhältnisse in Frage zu stellen. Für die auf Machterhalt abzielende monarchistische Finanzpolitik war daher im Zweifel immer die unauffälligere Mittelbeschaffung, die dem Bürger nicht direkt in die Tasche greift, die bessere.

Hieraus ließen sich zweierlei konkrete finanzpolitische Schlußfolgerungen ableiten. Die erste Schlußfolgerung war, daß Verbrauchs- und Umsatzsteuern sowie Zöllen der Vorzug vor der Besteuerung des individuellen Einkommens zu geben war. Mit diesen Steuerarten konnte der Staat einen Teil des Wohlstandes abschöpfen, bevor die Bürger ihn als persönliches Einkommen, d.h. als ihren eigenen, selbst erarbeiteten Wohlstand wahrnahmen und bevor sie daher Eigentums- oder sonstige Verfügungsansprüche hierauf geltend machten. Die Bürger konnten so darüber hinweggetäuscht werden, auf wie viel privaten Wohlstand sie zugunsten des Staates tatsächlich verzichteten.

Aus dem Erfordernis, die Belastung der Bürger möglichst unauffällig zu gestalten, ergab sich als zweite Schlußfolgerung, daß der Mittelbedarf des Staates besser mit einer Vielzahl von Einzelsteuern bzw. -abgaben und relativ geringen Abgabesätzen zu decken sei als mit einigen wenigen Abgaben bei entsprechend höheren Abgabesätzen. So entwickelte sich ein weit verzweigtes staatliches Einnahmensystem mit einer Vielzahl von Steuerarten, Zöllen und sonstigen Abgaben und einem unverhältnismäßig hohen Anteil indirekter Steuern. Ebenso zwangsläufig entwickelten sich Erhebungsverfahren, bei denen der Staat Steuerzahlungen nicht direkt bei den Bürgern, sondern ganz oder teilweise bei den Unternehmen einforderte. Für die Bürger war dieses verzweigte, willentlich auf Unauffälligkeit hin angelegte System natürlich äußerst intransparent. Auch diese Intransparenz

---

ergab sich aber aus der monarchischen Interessenlage und war insofern im Wesen der monarchistischen Finanzpolitik angelegt.

Zur dritten Grundfrage der Finanzpolitik, nämlich derjenigen nach der Mittelverwendung, ergaben sich die Antworten unter monarchistischen Verhältnissen aus einer analogen, ebenso einfachen Logik und waren daher die Schlußfolgerungen ähnlich eindeutig. Über die Mittelverwendung entschied die persönliche Präferenz des Monarchen, und auch hierbei war das Machterhaltungsgebot die unabdingbar einzuhaltende Nebenbedingung.

Zum Machterhalt trug die monarchistische Ausgabenpolitik immer auf zweierlei Weise bei. Zum einen mußte sie eine Staatsgewalt finanzieren, die in der Lage war, die Macht gegen eventuelle innere wie äußere Widerstände notfalls gewaltsam zu behaupten. Zum anderen sollten möglichst augenfällige staatliche Leistungen finanziert werden, die den Monarchen als möglichst großzügigen Wohltäter erscheinen ließen. Steuerbelastung auf der einen und staatliche Leistungen auf der anderen Seite sollten also in einem möglichst günstigen, d.h. nicht unbedingt objektiven Licht erscheinen. Wie auf der Einnahmenseite das Bemühen um Unauffälligkeit, ergab sich hieraus für die Ausgabenseite das Bemühen um größtmögliche Auffälligkeit. Dementsprechend wurden in der monarchistischen Finanzpolitik staatliche Leistungen vorzugsweise so gebündelt eingesetzt, daß sie eine hohe Öffentlichkeitswirkung entfalteten. Die auffällige staatliche Leistung, für die zumindest bei einem Teil der Bürger politischer Dank oder Anerkennung erwartet werden konnte, hatte Vorrang vor der unauffälligeren, breit gestreuten Leistung, die möglicherweise unterhalb der politischen Wahrnehmungs-, zumindest aber unterhalb der Anerkennungsschwelle bleiben würde.

Politische Anerkennungseffekte, die spürbar zum Machterhalt beitrugen, lassen sich insbesondere durch solche staatlichen Wohltaten erzielen, die gezielt einzelnen Gruppen von Bürgern zugestanden werden. Ähnliches läßt sich durch staatliche Maßnahmen erreichen, die zur nachträglichen Behebung konkreter, weithin sichtbarer Notlagen beitragen. Viel weniger ist dagegen für den Machterhalt naturgemäß mit präventiven Maßnahmen gewonnen, die solcher Not zuvorkommen. Daher hätte z.B. ein Instrument wie das pauschale, individuellen Notlagen zuvorkommende Bürgergeld in

---

einer auf machterhaltende Wohltaten angelegten Finanzpolitik keinen Platz.<sup>2</sup>

Die Kombination von unauffälliger Mittelbeschaffung und auffälliger Mittelverwendung war es daher, die aus der Sicht einer monarchistischen Finanzwissenschaft die größten politischen Vorteile versprach. Diese Kombination ließ dem Monarchen den größtmöglichen Spielraum, Ausgabeentscheidungen nach seinen persönlichen Präferenzen zu treffen und dabei den Machterhalt bestmöglich zu sichern.

Eine Finanzpolitik, die auf der Ausgabenseite die auffällige Einzelmaßnahme der breit gestreuten Leistung vorzieht, birgt allerdings auch politische Risiken. Wo immer nämlich der Staat auffällige Leistungen erbringt, wachen einzelne Gruppen von Bürgern eifersüchtig darüber, daß nicht andere Gruppen unverhältnismäßig hiervon profitieren. Jede gezielte Wohltat des Staates zugunsten einzelner Gruppen kann daher leicht politischen Mißmut anderer Gruppen provozieren. Auch derartiger Mißmut konnte für die Macht des Monarchen gefährlich werden.

Die Finanzpolitik kann aber auch solcher Gefahr durch Intransparenz entgegenwirken. Sie kann versuchen, Begünstigungen so auszugestalten, daß sie von den Begünstigten viel deutlicher wahrgenommen werden als von den Nichtbegünstigten. Unter anderem diesem Ziel dient es, wenn die Finanzpolitik die Struktur der staatlichen Ausgaben für die Bürger schwer durchschaubar macht. Der monarchistische Staat hatte daher ein natürliches Interesse daran, die Kostenrelationen zwischen einzelnen staatlichen Leistungen - und damit die realen Umverteilungswirkungen der Staatsausgaben - vor den Bürgern ebenso zu verschleiern wie das Ausmaß der Steuerbelastung. Auf diese Weise konnte er verhindern, daß die Politik der gebündelten, auffälligen Wohltaten in möglicherweise machtgefährdendem Maß Mißgunst unter den Bürgern erzeugt.

Die Intransparenz der Ausgabenstruktur kam den Interessen monarchischer Herrscher noch auf andere Weise entgegen. Sie verhinderte nämlich, daß die Bürger staatliche Ausgabenbereiche daran messen konnten, ob ihr Nutzen in vernünftiger Relation zur zugehörigen Steuerbelastung steht. Sie erschwerte damit in der Monarchie auch das Urteil darüber, welcher Anteil der Staatsausgaben eher nach den persönlichen Präferenzen des Monarchen als nach den Präferenzen der Bürger verwendet wurde. Während also die

---

<sup>2</sup> Ähnliches gilt für die Staatsaufgabe der langfristigen Katastrophenprävention. S. hierzu auch „Naturkatastrophen und politische Ordnung“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

---

monarchistische Finanzpolitik bei der Mittelbeschaffung um Unauffälligkeit und Intransparenz bemüht war, zielte sie bei der Mittelverwendung darauf ab, Auffälligkeit mit Intransparenz zu verbinden. Sie erwehrte sich damit einer allzu intensiven öffentlichen Einmischung in die Frage, wie die Prioritäten unter den Staatsaufgaben zu setzen seien.

Das Ziel, die Struktur der staatlichen Mittelverwendung für die Bürger intransparent zu gestalten, erreichte die monarchistische Finanzpolitik auf denkbar einfache Weise. Sie brauchte nur die Staatsausgaben aus einer einzigen Kasse zu bestreiten, in der alle Steuereinnahmen zusammenflossen. Die Staatseinnahmen und Staatsausgaben wurden also nicht in einzelne zweckgebundene Geldkreisläufe aufgeteilt, die mit entsprechenden zweckgebundenen Steuereinnahmen finanziert wurden. Dies genügte, um den Bürgern ein gezieltes Urteil darüber zu verwehren, ob nicht der Staat mit manchen Ausgaben zu wenig Nutzen stiftete, ob er also an anderer Stelle mit gleich hohen Ausgaben mehr Nutzen hätte stiften können. Für die monarchistische Steuerlehre war damit klar, daß sie die Erhebung zweckgebundener Steuern abzulehnen hatte.

Auch in der vierten finanzpolitischen Grundfrage, nämlich derjenigen nach der Staatsverschuldung, wollten Monarchen sich natürlich einen möglichst großen Entscheidungsspielraum bewahren. Die Schuldenfinanzierung eröffnete ihnen zusätzliche politische Gestaltungsmöglichkeiten, sei es zum eigenen Wohl oder zum Wohl der Bürger. Vor allem aber eröffnete sie Möglichkeiten, den Machterhalt in politisch schwierigen Zeiten zu sichern bzw. zu verlängern. Wenn sich bei den Bürgern in bedrohlichem Ausmaß politischer Unmut regte, konnte der Monarch vorübergehend mit größeren staatlichen Wohltaten aufwarten, ohne die Kosten dieser Leistungen sogleich als Steuerbelastung an die Bürger weitergeben zu müssen. Dies war eine zusätzliche Möglichkeit, bei den Bürgern eine asymmetrische Wahrnehmung von staatlichen Wohltaten auf der einen und staatlich auferlegten Lasten auf der anderen Seite zu erzeugen.

Um diesen erweiterten politischen Gestaltungsspielraum nicht von vornherein einzuschränken, vermied es die monarchistische Finanzwissenschaft, bindende Regeln hinsichtlich der Staatsverschuldung aufzustellen. Die Grenze der Staatsverschuldung ergab sich daher allein aus dem pragmatischen Vorteilskalkül des Monarchen. Dieser mußte z.B. darauf achten, nicht in allzu große Abhängigkeit von einzelnen privaten Geldgebern zu geraten. Sofern er noch ein langes Monarchenleben vor sich sah oder gar machtpolitisch über die eigene Lebensspanne hinausplante, mußte er aber auch im

---

Auge behalten, daß die Last des Schuldendienstes nicht am Ende doch in eine unzumutbare Steuerlast für die Bürger umschlagen würde.

Was aus den hier beschriebenen Gründen für monarchistische Staaten finanzpolitisch opportun war, war es aus den gleichen Gründen und in gleichem Maße auch für republikanische Diktaturen aller denkbaren Spielarten. Das System der staatlichen Finanzwirtschaft, das Monarchen den Machterhalt verlängern und den Staat nach eigenen Präferenzen führen half, versprach diktatorischen Führern, Clans und Parteien vergleichbare Vorteile. Nicht zuletzt die sozialistischen Parteidiktaturen verstanden es, sich die aus der Logik monarchischer Interessen entstandenen Verfahrensweisen der Finanzpolitik zunutze zu machen. Damit setzte sich diese Art der Finanzpolitik letztlich in allen Staatsformen durch, die der Demokratie in der Entwicklung politischer Systeme voraufgingen.

Wo immer Monarchien oder Diktaturen von demokratischen Staatsformen abgelöst wurden, erbten demokratische Politiker daher zunächst einmal eine nach den genannten Prinzipien geführte staatliche Finanzwirtschaft. Sie übernahmen ein Steuersystem, das intransparent war und das die Bürger über das wahre Ausmaß der Belastungen hinwegtäuschte. Sie übernahmen eine ebenso intransparente Ausgabenwirtschaft, die den Zusammenhang zwischen staatlichen Leistungen und den dadurch entstehenden Belastungen für die Bürger verschleierte und die zudem auffällige staatliche Leistungen gegenüber weniger auffälligen bevorzugte. Darüber hinaus übernahmen demokratische Finanzpolitiker eine durch keine Regeln disziplinierte staatliche Schuldenwirtschaft, die ebenfalls geeignet war, bei den Bürgern ein falsches Bild von der Leistungsfähigkeit des Staates zu erzeugen.

#### *Der mißlungene Übergang in eine demokratische Finanzordnung*

In der Demokratie sollte die staatliche Finanzwirtschaft natürlich ganz anderen Prinzipien gehorchen, als sie sich aus der Logik monarchischer Machterhaltung ergeben. Dies gilt ganz unabhängig davon, ob man das demokratische Verfahren als Abbildung des Bürgerwillens im staatlichen Handeln interpretiert oder, wie in "Die Logik der Staatsorganisation" (Kap. 5) beschrieben, als Problemlösungsauftrag der Bürger an möglichst kompetente Instanzen. In keinem dieser Fälle wäre es natürlich Aufgabe demokratisch begründeter Finanzpolitik, die Einnahmen zu maximieren, den Machterhalt zu sichern und der Staatsführung den größtmöglichen Spielraum zu geben, die verfügbaren Mittel nach ihren Präferenzen zu verwenden.



---

In einer auf demokratische Überzeugungen gegründeten Finanzpolitik müßten daher das Steuersystem, die Ausgaben- und die Schuldenwirtschaft ganz anders gestaltet sein als unter monarchistischen Verhältnissen. Schon auf den ersten Blick wird klar, daß Merkmale wie unauffällige, intransparente und nicht zweckgebundene Besteuerung, auffällige und intransparente Mittelverwendung und regellose Verschuldung wenig geeignet sind, die öffentliche Finanzwirtschaft mit demokratischen Überzeugungen in Übereinstimmung zu bringen.

Auf den ersten Blick fällt aber auch auf, daß die herkömmliche demokratische Finanzwirtschaft mit der oben skizzierten monarchistischen erstaunliche Ähnlichkeiten aufweist. Dies legt den Verdacht nahe, daß in der Finanzpolitik noch in beträchtlichem Maß Überzeugungen und Praktiken nachwirken, die sich zu monarchistischen Zeiten aus monarchistischem Denken entwickelt haben, daß also ein wirklich demokratiegerechtes und insofern zeitgemäßes Modell der Finanzpolitik bisher nicht realisiert worden ist.

Der Übergang von einer monarchistisch-diktatorischen in eine demokratische Finanzwirtschaft ist tatsächlich nie und nirgendwo auf der Grundlage eines spezifisch demokratiethoretischen Modells der Finanzpolitik vollzogen worden. Es gab nur pragmatisch gestaltete Übergänge, bei denen eine bestehende staatliche Finanzwirtschaft von undemokratischen in neue, mehr oder weniger demokratische Hände überging und dann allmählich an die veränderten Verhältnisse angepaßt wurde. Dieser Anpassungsprozeß war dann seinerseits von den Besonderheiten der mit der Demokratie eingeführten Entscheidungsprozesse und Interessenlagen geprägt. Sein Verlauf hing wesentlich davon ab, welche etablierten Interessengruppen in welchem Ausmaß politischen Einfluß geltend machen konnten.

Nach dem Übergang zu demokratischen Verhältnissen zeigte sich sehr rasch, daß manche Merkmale der von Monarchien und Diktaturen übernommenen Finanzwirtschaft demokratisch gewählten Finanzpolitikern durchaus gelegen kamen. Auch demokratische Politiker haben - ungeachtet ihres zeitlich begrenzten Wählerauftrages - wie ihre monarchischen Vorgänger ein natürliches Interesse am Machterhalt. Ein ebenso natürliches Interesse haben sie daran, ihre Entscheidungen über die Mittelverwendung möglichst unbehelligt zu treffen, sie also möglichst weitgehend an ihren eigenen, z.B. parteipolitischen, ideologischen oder anderweitigen Präferenzen auszurichten. Da das finanzpolitische Instrumentarium, das sie aus dem Erbe monarchistischer oder diktatorischer Regime übernahmen, diesem

---

Interesse stark entgegenkam, entwickelten demokratische Politiker verständlicherweise wenig spontane Neigung, eben dieses Instrumentarium aus der Hand zu geben. Dies galt unabhängig von ihrer jeweiligen ideologischen und parteipolitischen Zugehörigkeit. Weder von demokratischen Regierungen noch von demokratischen Parteien wurde daher dringender Bedarf an neuartigen, strikt demokratiethoretisch begründeten Modellen der Finanzpolitik angemeldet. Die fortdauernde Ähnlichkeit der herkömmlichen demokratischen mit der früheren monarchistischen Finanzpolitik zeigt, daß sich in dieser Frage das Eigeninteresse der Politiker weitgehend durchgesetzt hat.

Da Staat und Parteien so wenig Bedarf an einer grundlegenden Umgestaltung der staatlichen Finanzwirtschaft signalisierten, zeigte verständlicherweise auch die Wissenschaft entsprechend wenig Initiative, grundlegende finanzpolitische Reformmodelle zu entwickeln. Ihre Anstrengungen richteten sich eher darauf, theoretische Argumente gegen zweckgebundene Steuern zu entwickeln, die ein Festhalten am bestehenden System der Finanzwirtschaft rechtfertigten. Aus dem Wissenschaftsbetrieb kam daher wenig Widerspruch gegen einen intransparenten staatlichen Gesamthaushalt, der den Bürgern einen Vergleich zwischen dem Nutzen einzelner staatlicher Leistungen und den dadurch verursachten Steuerbelastungen schwer macht und finanzpolitische Einzelentscheidungen vor dem Einblick und dem Einfluß der Bürger abschirmt.

Die theoretischen Argumente, die von der Wissenschaft gegen zweckgebundene Einzelsteuern ins Feld geführt wurden, waren natürlich nicht völlig substanzlos. Das Hauptargument war, daß die Höhe der Ausgaben für einen politischen Zweck nicht von all jenen unwägbareren Faktoren abhängig sein sollte, die auf die laufenden Einnahmen aus einer einzelnen Steuer einwirken. So sollte zum Beispiel das Ausgabevolumen für den öffentlichen Straßenbau nicht etwa nur vom laufenden Aufkommen einer zweckgebundenen Kraftfahrzeug- oder Kraftstoffsteuer abhängig gemacht werden, sondern hierüber sollte in ständiger Abwägung konkurrierender Mittelverwendungsvorschläge entschieden werden. Daraus wurde die Schlußfolgerung hergeleitet, daß die Einnahmen des Staates – ebenso wie im monarchistischen Staat - zuerst einmal zusammenzufließen hätten, bevor sie auf die einzelnen Ausgabenbereiche verteilt werden. Damit schien am besten gewährleistet, daß die Struktur der Ausgaben laufend den aktuellen Anforderungen der Gesellschaft an den Staat angepaßt werden konnte.

---

So einleuchtend diese Argumentation bei oberflächlicher Betrachtung erscheinen mochte, so weltfremd erwies sie sich allerdings in der finanzpolitischen Praxis. Sie setzte stillschweigend die Existenz eines vollständig rationalen und uneigennütigen Staates voraus, der nicht nur die tatsächlichen Bedürfnisse der Gesellschaft genau kennt, sondern auch alles daransetzt, diese Bedürfnisse zu erfüllen. Sie unterstellte also, daß das herrschende politische Verfahren tatsächlich geeignet sei, die Struktur des gesellschaftlichen Bedarfs an staatlichen Leistungen zuverlässig in eine entsprechende Ausgabenstruktur des öffentlichen Gesamthaushaltes umzusetzen.

Genau an dieser Unterstellung sind jedoch, wie insbesondere in „Die Logik der Staatsorganisation“ dargelegt wurde, erhebliche Zweifel angebracht. In einer immer komplexer werdenden Gesellschaft ist es immer weniger selbstverständlich, daß der herkömmliche politische Prozeß ein klares Bild der gesellschaftlichen Prioritäten hervorbringt, das auf rationale Weise in einen staatlichen Gesamthaushalt übersetzbar wäre. Noch weniger selbstverständlich ist, daß die hierfür zuständigen Politiker diese Aufgabe in uneigennütziger, demokratietheoretisch unbedenklicher Weise wahrnehmen.

Der Vorstellung, daß alle Staatseinnahmen zur Deckung eines allumfassenden Staatshaushalts heranzuziehen seien, liegt aber nicht nur eine zu optimistische Einschätzung der demokratischen Entscheidungsverfahren im herkömmlichen Staat zugrunde. Sie beruht auch auf einem falschen Vorurteil darüber, wie zweckgebundene Steuern sich auf die finanzpolitischen Entscheidungsspielräume auf der Ausgabenseite auswirken.

Wenn die Ausgaben eines staatlichen Aufgabenbereichs ausschließlich aus einer zweckgebundenen Steuer finanziert würden, hinge das Volumen der hierfür verfügbaren Mittel zum einen von der Höhe des Steuersatzes ab und zum anderen davon, ob die zweckgebundenen Einnahmen in der Vergangenheit vollständig ausgegeben oder ob Überschüsse angesammelt wurden. Anpassung des Steuersatzes und zeitliche Verschiebung der Ausgaben können insofern einen weiten politischen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Ausgaben für einen so finanzierten staatlichen Aufgabenbereich schaffen. Würde die Finanzpolitik solchen Entscheidungsspielraum konsequent nutzen, bliebe bei einem Einsatz zweckgebundener Steuern die Struktur der Staatsausgaben ebenso flexibel wie in der herkömmlichen Finanzordnung. Die Möglichkeiten einer strikten Orientierung der Ausgabenstruktur an gesellschaftlichen Prioritäten wären nicht nur theoretisch in vollem Umfang gewahrt.

---

Die Ablehnung zweckgebundener Steuern ist nur eines von vielen Beispielen dafür, welche Beharrungskraft das nach monarchistischen, nichtdemokratischen Grundsätzen geformte staatliche Finanzwesen in der Demokratie aufwies. Dem Interesse der Politiker, sich monarchische Freiheiten im Umgang mit den Staatsfinanzen zu erhalten und damit ihren Machterhaltungs- und persönlichen Gestaltungsspielraum gegenüber den Bürgern zu verteidigen, stellt sich weder ein organisierter politischer Widerstand noch ein organisierter fachlicher Sachverstand wirksam entgegen. Noch in vielerlei anderer Hinsicht hat daher die Finanzordnung demokratischer Staaten Wesensmerkmale beibehalten, die der Logik monarchischer Interessenwahrnehmung entsprechen. Dazu gehört die Bevorzugung unauffälliger Steuern und Erhebungsverfahren, die die Bürger über das wahre Ausmaß der Belastung hinwegtäuschen. Bevorzugt werden aus diesem Grund z.B. Verbrauchs- und Umsatzsteuern, und bevorzugt werden insbesondere Erhebungsverfahren, bei denen nicht die Bürger, sondern die Unternehmen als Steuerzahler und/oder Steuerschuldner fungieren. Mit solchen Erhebungsverfahren wird auch in demokratischen Staaten ein Teil der von den Bürgern erbrachten Wirtschaftsleistung abgeschöpft, ohne daß die Bürger ihn vorher als eigenes Einkommen wahrnehmen und daher Ansprüche hierauf anmelden könnten. Der unsichtbaren bzw. unauffälligen Steuer wurde und wird weiterhin auch dann der Vorzug gegeben, wenn diese einen unverhältnismäßig hohen Erhebungsaufwand verursacht, wie es bei vielen Bagatellsteuern der Fall ist.

In einem so ausgestalteten Steuersystem stehen die Finanzpolitiker demokratischer Staaten fortwährend in Versuchung, sich de facto zu verhalten wie ein nach Einnahmenmaximierung strebender Monarch. Da die Steuer- und Abgabenbelastung, d.h. das Ausmaß des dem Staat geopferten privaten Wohlstands, für die Bürger schwer durchschaubar bleibt, kann hierüber keine wirksame demokratische Kontrolle ausgeübt werden. Und da fast alle Staatseinnahmen in eine gemeinsame Staatskasse fließen, bleibt den Politikern auch in der herkömmlichen Demokratie ein unverhältnismäßig großer Spielraum, die Ausgabenstruktur an eigenen Zielen auszurichten, also auch demjenigen des Machterhalts und damit an der Bewahrung der bestehenden politischen Ordnung.

Schließlich ist es in der demokratischen Finanzordnung bisher auch nicht gelungen, Politikern in ihrem Verschuldungsverhalten wirksamere Fesseln anzulegen als einstmaligen Monarchen. Dies ist u.a. deswegen verhängnisvoll, weil Politiker in der herkömmlichen Demokratie aufgrund ihres engen

---

zeitlichen Verantwortungshorizonts eine noch größere spontane Verschuldungsbereitschaft entwickeln als lebenslang amtierende Monarchen. Die Schranken, die dem Verschuldungsverhalten demokratischer Regierungen bisher per Verfassung auferlegt wurden, sind in der Zielsetzung - und noch mehr in der praktischen Wirkung - äußerst bescheiden geblieben. Dies gilt u.a. für die in Deutschland geltende Regel, daß das Haushaltsdefizit nicht höher sein darf als die Ausgaben für öffentliche Investitionen. Diese Regel hat Politiker selten daran gehindert, den Begriff der öffentlichen Investition nach ihren Bedürfnissen viel zu weitläufig zu definieren.

*Demokratische Prinzipien ernst genommen: ein Alternativmodell der Finanzpolitik*

#### Die Aufgliederung des Staatshaushalts

Die bestehende demokratische Finanzordnung verharrt somit in einem postmonarchistischen Zustand, der offensichtlich weder modernem Demokratieverständnis entspricht noch mit den Leistungsanforderungen komplexer Gesellschaften an den Staat vereinbar ist. Dieser Finanzordnung soll daher im folgenden ein Gegenentwurf gegenübergestellt werden, der von den Erblasten eines monarchistischen Staatsverständnisses frei und präziser auf die Anforderungen an den modernen demokratischen Staat zugeschnitten ist. Dieser Entwurf ist insbesondere an dem Ziel orientiert, daß die Finanzpolitik unmittelbar auf die Bedürfnisse der Bürger reagiert und weniger dem Eigeninteresse von Politikern nutzbar gemacht werden kann als in der bestehenden Ordnung.

Die wichtigsten Gestaltungskriterien einer solchen alternativen Finanzordnung lassen sich unmittelbar aus elementaren demokratischen Überzeugungen herleiten. Sie dürften daher überzeugten Demokraten ebenso selbstverständlich erscheinen, wie sie zu den oben genannten Merkmalen einer postmonarchistischen Finanzordnung im Widerspruch stehen.

Das erste dieser Kriterien ist die Transparenz der Einnahmen und Ausgaben. Wahrhaft demokratisch kann eine staatliche Finanzordnung nur dann sein, wenn sie den Bürgern die Möglichkeit bietet, sich über die jeweilige Finanzpolitik ein eigenes, kritisches Urteil zu bilden und dieses Urteil in rationale Wahlentscheidungen umzusetzen. Eine solche Urteilsbildung ist den Bürgern aber nur dann möglich, wenn u.a. folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens müssen die Bürger die Höhe ihrer Steuerbelastung, d.h. die Summe aller Steuern, mit denen ihr Einkommen, ihr Konsum und ihr Vermögen direkt oder indirekt belastet werden, leicht einschätzen können; zweitens muß jeder Bürger ohne große Mühe abschätzen können, wie diese

---

Steuerbelastung sich auf die verschiedenen staatlichen Aufgabenbereiche verteilt, in welchem Ausmaß er also zur Finanzierung welcher staatlichen Aufgabenbereiche herangezogen wird. Nur wenn eine solche Transparenz herrscht, kann der Bürger eine fundierte finanzpolitische Willensbildung betreiben. Nur dann kann er als Wähler rational in die politischen Entscheidungen über die Steuerquote und über die Verwendung der Steuereinnahmen eingreifen. Da aber ein solches demokratisch begründetes Transparenzgebot mit dem Interesse der Regierenden schwer vereinbar ist, ergeben sich schon daraus fundamentale Unterschiede zwischen einer neu zu begründenden demokratischen und der überkommenen postmonarchistischen Finanzpolitik.

Eine Finanzordnung wird allerdings nicht schon dadurch demokratisch, daß die Bürger den Umgang des Staates mit ihrem Geld besser durchschauen. Um letztlich vor den Bürgern bestehen zu können, muss sie weitere Qualitätskriterien erfüllen, die im postmonarchistischen Modell eine vergleichsweise geringe Rolle spielten. Eines dieser Kriterien ist die organisatorische Effizienz. So muß z.B. bei jeder Steuerart gewährleistet sein, daß der Aufwand der Steuererhebung in einem vernünftigen Verhältnis zum Steueraufkommen steht. Analog hierzu muß der Staat sein Geld so ausgeben, daß der hiermit verbundene administrative Aufwand in vernünftigem Verhältnis zu der für die Bürger erbrachten Leistung steht.

Neben solchen organisatorischen Effizienzerfordernissen muß die Finanzordnung natürlich auch moralischen Kriterien genügen, um in einem transparenten demokratischen Willensbildungsprozeß bestehen zu können. Moralisch gut begründet ist insbesondere das finanzpolitische Gebot, die Steuerbelastung auf die Bürger nach Maßgabe ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu verteilen. Moralisch ebenso unstrittig dürfte das Gebot sein, daß der Staat steuerliche Belastungen, die der politisch aktiven Generation unzumutbar erscheinen, nicht späteren Generationen als Folgelasten aufbürden darf. Gleiches gilt für das analoge moralische Gebot, daß die Finanzpolitik Folgelasten ihrer Entscheidungen nicht ohne deren Zustimmung auf andere Nationen abwälzen, insbesondere nicht das Zinsniveau auf internationalen Kapitalmärkten anheben darf.

Aus diesem Kriterienkatalog, aus der Forderung nach Transparenz, nach möglichst gezielter demokratischer Kontrolle, nach organisatorischer Effizienz und nach Übereinstimmung mit anerkannten moralischen Prinzipien, lassen sich leicht die wesentlichen Grundzüge einer von postmonarchistischen Erblasten befreiten Finanzordnung entwerfen. Legt man die Kriterien

---

zunächst an das System der Besteuerung an, dann ergibt sich als vorrangigste Forderung diejenige nach einem möglichst einfachen Steuersystem. Sowohl die Transparenz als auch die organisatorische Effizienz eines Steuersystems werden besser, wenn die Anzahl der Steuern - und damit die Anzahl der zu besteuern Sachverhalte - möglichst gering gehalten wird. Wo immer also eine einzelne Steuerart durch maßvolle Erhöhungen bei anderen Steuerarten ersetzt und damit abgeschafft werden kann, sollte dies in einer demokratischen Finanzordnung getan werden. Das sich daraus ergebende - organisatorisch effizienteste und insofern auch demokratisch am besten legitimierte - Steuersystem würde neben den beiden aufkommensstärksten Steuerarten, denjenigen auf die persönlichen Einkommen und auf die Umsätze von Unternehmen, im wesentlichen noch ökologisch begründete Verbrauchssteuern enthalten.<sup>3</sup> Weitere Steuern wären nur für die Finanzierung der Kommunen zu erheben, wofür sich insbesondere Grundsteuern und Gewerbesteuern eignen.

Unter diesen wenigen verbleibenden Steuerarten müßte in einer demokratischen Finanzordnung eine Rangordnung aufgestellt werden, die sich ihrerseits an den oben genannten Kriterien orientiert. Jede Steuerart wäre also danach zu bewerten, was sie zur Transparenz, zur organisatorischen Effizienz und zur moralischen Qualität des Steuersystem beiträgt und welche Möglichkeiten der demokratischen Einwirkung auf die Steuerpolitik sie bietet.

Die Besteuerung der persönlichen Einkommen gewinnt nach einer solchen Bewertung oberste Priorität. Die Einkommensteuer macht die reale Steuerlast für die Bürger besser kenntlich als jede andere Steuerart. Jeder Bürger kann an seinem Einkommensteuerbescheid ablesen, wie hoch sein persönlicher Beitrag zum Einkommensteueraufkommen ist. Keine andere Steuer kann darüber hinaus die Steuerbelastung nach so plausiblen moralischen Kriterien auf die Bürger verteilen wie die Einkommensteuer. Durch progressive Ausgestaltung des Steuersatzes kann die Steuerbelastung am konsequentesten an der finanziellen Leistungsfähigkeit ausgerichtet und kann damit am ehesten ein demokratischer Konsens über die moralische Qualität des Steuersystems erreicht werden.

Eine Finanzpolitik, die sich um offene demokratische Legitimation statt um Verschleierung der Steuerlast bemüht, sollte demnach einen möglichst hohen Anteil der Staatseinnahmen aus der Einkommensteuer schöpfen. Sie

---

<sup>3</sup> Zum Verzicht auf eine Eigentumsbesteuerung s. auch "Die Logik der Eigentumspolitik".

---

muß dabei allerdings auch auf natürliche Akzeptanzgrenzen Rücksicht nehmen. Eine zu hohe Einkommensbesteuerung kann ein exzessives Steuerermeidungsverhalten auslösen, das seinerseits Ineffizienzen und damit Wohlstandsverluste zur Folge hat. Einkommensteuer darf insbesondere nicht Leistungsanreize ersticken, und sie darf das Ausweichen in die Steuerhinterziehung und in die Schattenwirtschaft nicht allzu attraktiv erscheinen lassen. Diese Beschränkungen der Einkommensbesteuerung machen in einem demokratischen Steuersystem insbesondere die Umsatz- und Verbrauchssteuern unverzichtbar.

Die Bürger haben in der Demokratie nicht nur einen moralischen Anspruch darauf, das Ausmaß ihrer persönlichen Steuerbelastung möglichst genau zu kennen. Sie müßten, um sich als Wähler ein einigermaßen fundiertes politisches Urteil über die Finanzpolitik bilden zu können, auch wissen, wie viel sie persönlich für die einzelnen staatlichen Leistungsbereiche an Steuern aufbringen, wie viel sie also persönlich z.B. für die äußere und die innere Sicherheit, für Bildung, für den Sozialstaat und anderes bezahlen. Eben dies ist ihnen aber in der herkömmlichen Besteuerungspraxis verwehrt.

Die Bürger sind natürlich vom Staat seit jeher nichts anderes gewöhnt. Daher fehlt ihnen vorerst noch der moralische Maßstab, der die strukturelle Intransparenz der Steuerbelastung als Mißachtung elementarer Bürgerinteressen ausweist. Legte man aber solchen Maßstab an, wäre die Erhebung einer nicht nach Verwendungszwecken untergliederten Steuer mit dem Vorgehen eines öffentlichen Versorgungsmonopols zu vergleichen, das seinen Kunden eine pauschale, nicht untergliederte Gesamtrechnung für Telefon-, Strom-, Müll-, Wasser-, Sied- und sonstige Gebühren zumuten wollte. Kein Monopolbetrieb könnte es sich auf Dauer leisten, das Informationsbedürfnis der Bürger in solcher Weise zu mißachten.

An eben dieser Art monopolistischer Eigenmächtigkeit aber hält der steuererhebende Staat auch in der Demokratie noch immer fest, und die Bürger haben dies bisher widerstandslos hingenommen. Zu selbstverständlich und alternativenlos erscheint ihnen offenbar noch das Finanzgebaren eines nach Art selbstherrlicher Monopolisten agierenden Fiskus.

Es gibt hierzu eine Alternative, dies fast ebenso einfach und naheliegend ist wie die getrennte Rechnung öffentlicher Versorgungsbetriebe für Wasser, Strom, Gas, Müllversorgung und anderes. Analog zu dieser getrennten Rechnungslegung wäre der Staat in der Lage, dem Bürger seine persönliche Steuerbelastung nach staatlichen Aufgabenbereichen aufzuschlüsseln. Er könnte dies zumindest für all jene Aufgabenbereiche tun, die allein aus der



---

Einkommensteuer finanziert werden. Wenn die Einkommensteuer zweckgebunden zur Finanzierung eines bestimmten staatlichen Aufgabenspektrums eingerichtet würde, dann wäre jedem Bürger klar, wie hoch er durch dieses Aufgabenspektrum belastet wird. In einem weiteren Schritt könnte dann die persönliche Einkommensteuerbelastung detaillierter nach einzelnen staatlichen Leistungsbereichen aufgeschlüsselt werden. Auf dem persönlichen Einkommensteuerbescheid bzw. der Lohnabrechnung könnte ausgewiesen werden, welche anteiligen Beträge z.B. für Umverteilung, für Kultur, Bildung und für äußere und innere Sicherheit verwendet werden. Jeder einkommensteuerpflichtige Bürger könnte so an seiner persönlichen Steuerabrechnung ablesen, welche laufende finanzielle Belastung ihm durch einzelne staatliche Zuständigkeitsbereiche entsteht. Jeder Bürger könnte sich dann auch ein fundiertes individuelles Urteil darüber bilden, ob die Leistungen eines staatlichen Zuständigkeitsbereichs in angemessenem Verhältnis zur zugehörigen Steuerbelastung stehen. Die Bürger könnten damit in ihrer demokratischen Willensbildung insgesamt viel gezielter auf finanzielle Prioritätensetzungen des Staates reagieren, als dies in der herkömmlichen Finanzordnung möglich ist.

Den Bürgern kann es aber natürlich nicht nur darum gehen, ihre finanzpolitische Willensbildung zu verbessern. Ein gezielterer finanzpolitischer Wille verlangt früher oder später auch nach entsprechend gezielteren politischen Eingriffsmöglichkeiten. Den Bürgern müßten also, wenn ihre Urteilsfähigkeit über einzelne staatliche Zuständigkeitsbereiche verbessert wird, letztlich auch neue demokratische Einwirkungsmöglichkeiten eröffnet werden, die unmittelbarer als bisher auf einzelne staatliche Zuständigkeitsbereiche ausgerichtet sind.

Die Finanzordnung selbst kann zu solcher gezielteren demokratischen Eingriffsmöglichkeit entscheidend beitragen. Der erste und wichtigste Beitrag bestünde darin, die Einkommensteuer in zweckgebundene Einzelsteuern aufzuspalten. Einer solchen Aufspaltung der Steuer könnte dann in einem zweiten Schritt die Aufspaltung der politischen Zuständigkeiten für die einzeln finanzierten staatlichen Leistungsbereiche folgen. In einer so gestalteten, letztlich also radikal umgestalteten Finanzordnung würden die Bürger nicht erst im nachhinein informiert, welcher Anteil ihrer Einkommensteuer auf welchen staatlichen Leistungsbereich entfällt. Vielmehr würde im vorhinein ein gezielter demokratischer Entscheidungsprozeß darüber stattfinden, welcher Anteil des Einkommensteueraufkommens welchem staatlichen Leistungsbereich zugewiesen wird. Jede Verschiebung dieser Anteile

---

bedürfte dann gesetzgeberischer Eingriffe in die Einkommensbesteuerung. Jeder solcher Eingriff würde hohe politische Aufmerksamkeit auf sich ziehen und stünde damit unter einer viel wirksameren demokratischen Kontrolle als alle herkömmliche Finanzpolitik.

Zu den staatlichen Leistungsbereichen, die sich auf diese Weise mit einer eigenständigen Einkommensteuerkomponente finanzieren ließen, gehören die Umverteilung, die Verteidigung sowie Bildung und Wissenschaft. Dementsprechend könnte die Einkommensteuer z.B. in eine Solidarsteuer, eine Wehrsteuer, eine Bildungssteuer und weitere Einzelkomponenten aufgeteilt werden.<sup>4</sup>

Mit einem solchen Besteuerungssystem wäre dafür gesorgt, daß die Bürger auf die Höhe jeder einzelnen Einkommensteuerkomponente direkten demokratischen Einfluß nehmen können. Jede Einkommensteuerkomponente wäre nicht nur von eigenständigen Entscheidungsorganen verwaltet, sondern sie wäre auch einem eigenständigen demokratischen Entscheidungsverfahren unterworfen. Die Bürger könnten als Wähler in jedem Staatsbereich separat darauf hinwirken, daß Steuertarife und Mittelverwendung in ihrem Sinne gestaltet werden.<sup>5</sup>

Mit einer Aufgliederung der Einkommensteuer in ein System zweckgebundener Einzelsteuern könnte auf diese Weise für den größeren Teil der Staatseinnahmen und Staatsausgaben die angestrebte Transparenz und demokratische Kontrolle hergestellt werden. Nur der kleinere Restbereich staatlicher Aufgaben wäre dann über die für die Bürger weniger transparenten Umsatz-, Verbrauchs- und andere Steuerarten zu finanzieren.

Auch dieser Bereich des Staates würde aber durch seine finanzielle Verselbstständigung überschaubarer und damit transparenter werden. Die Bürger könnten die diesem Bereich zuzuordnenden Leistungen und Belastungen leichter politisch bewerten, und sie könnten auch hier rationaler und gezielter auf Besteuerungs- und Ausgabenentscheidungen einwirken. Sie wären z.B., wenn ihnen der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur ungenügend erschiene, offener für politische Vorschläge, die zugehörigen Steuern zu-

---

<sup>4</sup> Unter diesen einzelnen Komponenten sollte die Solidar- bzw. Umverteilungssteuer als einzige einen progressiven Steuertarif aufweisen. Die anderen Einkommensteuerarten müßten, um eine rechnerisch einfache Zuordnung zu den einzelnen staatlichen Ausgabebereichen zu ermöglichen, einen proportionalen Tarif aufweisen. S. hierzu auch „Staatsfinanzen und politische Ordnung“ in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

<sup>5</sup> Ein Gesamtsystem von Staatseinnahmen und Staatsausgaben in einer solchen in Sparten gegliederten Finanzordnung ist beispielhaft dargestellt in B. Wehner, Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat, Kap. 3, dort insbesondere in Abb. 2.

---

mindest vorübergehend zu erhöhen. Sie wüßten in einem solchen Fall auch viel genauer als in der herkömmlichen Finanzordnung, welche Gegenleistung sie für eine höhere Steuerbelastung erwarten könnten.

Die Aufgliederung der Staatstätigkeit in überschaubare, durch zweckgebundene Steuern finanzierte Einzelbereiche wäre somit das Kernstück einer grundlegend modernisierten demokratischen Finanzordnung. Die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte wäre ebenso offengelegt wie das Verhältnis zwischen den Leistungen, die ein staatlicher Aufgabenbereich erbringt, und den Belastungen, die er jedem Bürger auferlegt. Transparenter könnten Struktur und Volumen des staatlichen Finanzwesens nicht gemacht werden.

Die Kontrolle über die Staatsquote

Ein finanzpolitisches Problem, das auch in einer solchen gründlich reformierten demokratischen Finanzordnung nicht von selbst verschwände, ist die Kontrolle über das Volumen der Staatsausgaben. Die eigenständig finanzierten Haushalte einzelner staatlicher Aufgabenbereiche würden sich immer noch aus einer Vielzahl von Ausgabenpositionen zusammensetzen, mit denen die Bürger sich nicht im einzelnen auseinandersetzen wollen und von denen sie daher nicht wissen, ob sie in ihrer jeweiligen Höhe angemessen sind. Die meisten Bürger wären daher mit dem Urteil, wo der Staat Kosten sparen und wo er Leistungen kürzen kann, ohne daß unzumutbare Härten entstehen, weiterhin überfordert. In diesen Fragen blieben sie auch in einer gründlich reformierten Finanzordnung zu einem gewissen Grade auf Aussagen von Politikern angewiesen.

Für Politiker stehen in dieser Frage aber oft eigene Interessen auf dem Spiel, die sich von denjenigen der Bürger beträchtlich unterscheiden können. Daß in der herkömmlichen Finanzpolitik demokratischer Staaten der Anteil der Staatsausgaben an der gesamtwirtschaftlichen Leistung jahrzehntelang beständig gestiegen ist, hatte einen Grund sicher auch darin, daß Politiker ein besonderes Interesse daran haben, das Volumen der Staatstätigkeit hoch zu halten. Hieran ist ihnen zumindest insofern gelegen, als sie damit ein hohes Maß politischer Einwirkungs- und Entfaltungsmöglichkeiten und damit auch politischer Macht wahren können. Das natürliche Interesse der Bürger an einer geringen Steuerlast wird daher in herkömmlicher demokratischer Politik nicht unvoreingenommen gewahrt. Insofern ist in den politischen Entscheidungsprozessen über das Volumen der Staatshaushalte eine systematische Verzerrung angelegt.

---

In einem transparenten finanzwirtschaftlichen System, wie es oben beschrieben ist, könnten die Bürger einer solchen Verzerrung erheblich leichter auf die Spur kommen. Statt des schwierigen, durchschnittliche menschliche Fähigkeiten weit übersteigenden Urteils darüber, ob die Höhe der Staatsausgaben insgesamt angemessen ist, könnten sie viel plausiblere Vermutungen darüber anstellen, ob in einzelnen Ausgabenbereichen möglicherweise die Staatstätigkeit zu weit ausgedehnt oder ein Mißverhältnis zwischen Steuerbelastung und staatlichen Leistungen entstanden ist. Sie könnten daher viel gezielter ansetzen, wenn sie das Volumen der Staatsausgaben eindämmen wollen. Die Aussicht, daß aus der Vielzahl einzelner staatlicher Ausgabenentscheidungen eine adäquate Entscheidung über die Gesamthöhe der Staatsausgaben hervorgeht, wäre damit erheblich verbessert.

Dennoch ließe sich der politische Entscheidungsprozeß über die Höhe der Staatsausgaben noch transparenter und rationaler gestalten. Ein Verfahren, das hierzu wesentlich beitragen könnte, wäre die Trennung der politischen Zuständigkeit für das Ausgabevolumen von der Zuständigkeit für die Zusammensetzung der Ausgaben. So könnten z.B. politische Entscheidungsinstanzen geschaffen werden, die allein darüber zu befinden haben, ob der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben mehr oder weniger Geld benötigt, ob also die Bürger mehr oder weniger Steuern bezahlen müssen, damit der Staat ihre Ansprüche erfüllen kann. Wo solche Instanzen geschaffen sind, könnten bzw. müßten Regierungen und Parlamente nur noch über die Zusammensetzung vorgegebener Ausgabevolumina befinden.

Eine politische Instanz, die über das Ausgabevolumen zu entscheiden hat, könnte dies im herkömmlichen allzuständigen Staat für die Staatsausgaben insgesamt tun. Im oben beschriebenen Alternativmodell dagegen könnten solche Instanzen separat für die je eigenständigen staatliche Aufgabenbereiche eingerichtet werden. In beiden Fällen wäre die finanzpolitische Entscheidungsrationalität wesentlich verbessert. Die Entscheidung über Ausgabevolumen und zugehörige Steuerlast wäre eigenständiger Gegenstand der politischen Willensbildung und nicht mehr Zufallsprodukt des politischen Verteilungskampfes um öffentliche Mittel.<sup>6 7</sup>

---

<sup>6</sup> Zu einer detaillierteren Begründung einer eigenständigen Entscheidung über das Haushaltsvolumen s. auch B. Wehner, *Der Neue Sozialstaat*, 2. Aufl. Wiesbaden 1997, Kap. 5.

<sup>7</sup> Eine Trennung der Entscheidungen über Volumen und Struktur der Staatsausgaben ist natürlich nur dort sinnvoll, wo mehrere Mittelverwendungsalternativen miteinander konkurrieren. Wo nur eine einzige Verwendung für die verfügbaren Mittel vorgesehen ist, braucht

---

Für drei der vier eingangs genannten Grundfragen demokratischer Finanzpolitik, nämlich wie viel der Staat ausgeben darf, wie er die benötigten Mittel beschaffen und wie er sie verwenden soll, bietet das hier skizzierte Modell demokratisch begründete Lösungsvorschläge. Dieses Modell ist daher noch um ein nach demokratischen Kriterien gestaltetes Konzept für den Umgang mit der Verschuldungsfrage zu ergänzen. Auch in dieser Frage muß eine konsequent demokratische Finanzpolitik ein Höchstmaß an Transparenz herstellen, um eine rationale politische Willensbildung und damit einen klaren Auftrag der Bürger zum Verschuldungsverhalten des Staates zu ermöglichen.

In der herkömmlichen Finanzordnung wurde die Befugnis des Staates zur Schuldenaufnahme vor den Bürgern hauptsächlich damit gerechtfertigt, daß die Schulden der Finanzierung von Investitionen dienen. In einem Staat, der in der oben dargestellten Weise in eigenständige Aufgaben- und Finanzierungsbereiche aufgeteilt wäre, könnten die meisten dieser Bereiche nicht mehr mit einer solchen Rechtfertigung der Schuldenaufnahme aufwarten. Am allerwenigsten könnte dies natürlich eine eigenständige Staatssparte für Umverteilung. Aber auch Staatssparten, die für Aufgaben wie Verteidigung, innere Sicherheit oder Wissenschaft, Kultur und Bildung zuständig wären, hätten es schwer, ihre Ausgaben zu nennenswerten Anteilen als Investitionen zu deklarieren. Ein ausdrücklicher demokratischer Auftrag, die Ausgaben etwa für Polizei, Bildung, Kultur oder Justiz teilweise durch Schulden zu finanzieren, wäre daher höchst unwahrscheinlich. Viel wahrscheinlicher ist, daß in den meisten eigenständigen Staatsbereichen die demokratische Willensbildung zu einem in der Verfassung zu verankern- den Verschuldungsverbot führen würde. Allein derjenige Staatsbereich, der für den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur zuständig ist, könnte noch einen halbwegs plausiblen Anspruch auf eine Verschuldungsbefugnis geltend machen.

Zur demokratischen Einigung auf ein Verschuldungsverbot ist es bisher vor allem deswegen nicht gekommen, weil in der herkömmlichen intransparenten Finanzwirtschaft das Ausmaß und die Auswirkungen der Staatsverschuldung vor den Bürgern verschleiert werden konnten. Diese Verschleierungsmöglichkeiten zu beseitigen wäre eine wichtige Voraussetzung dafür,

---

nur eine Volumenentscheidung getroffen zu werden. Dies wäre z.B. in einem System der Umverteilung der Fall, in dem die verfügbaren Mittel ausschließlich zur Zahlung eines einheitlichen Bürgergeldes verwendet werden. S. hierzu auch "Die Logik der Umverteilung".

---

daß das Verschuldungsverbot in seiner Bedeutung von den Bürgern durchschaut und daß es politisch nachdrücklich genug vertreten wird.

Um das Verschuldungsproblem ganz und gar transparent zu machen, bedürfte es allerdings eines weiteren gravierenden Eingriffs in die staatliche Finanzordnung. Damit die Bürger das Ausmaß des Verschuldungsproblems nicht nur an Zahlen messen können, die ihr Vorstellungsvermögen übersteigen, müßte auch die staatliche Schuldenlast auf allgemeinverständliche Weise in individuelle, für den einzelnen Bürger spürbare Belastungen transformiert werden. Dies wäre möglich, wenn der Staat verpflichtet würde, zur Verzinsung und Tilgung der von ihm angehäuften Schulden eine zweckgebundene *Schuldendienststeuer* zu erheben. Eine solche Steuer könnte als eine weitere eigenständige Einkommensteuerkomponente ausgestaltet werden. Jeder Steuerzahler könnte dann an seiner persönlichen Schuldendienststeuerbelastung das wahre Ausmaß des Staatsschuldenproblems erkennen. Dies wäre der denkbar transparenteste und damit demokratischste Umgang mit dem Verschuldungsproblem, und es wäre derjenige, der in der politischen Willensbildung zum Verschuldungsverbot die stärksten Impulse geben würde.

Eine Schuldendienststeuer würde für den politischen Umgang mit dem Schuldenproblem insbesondere in den hoch verschuldeten Staaten vielversprechende Perspektiven eröffnen. Eine solche Steuer würde die Bürger ständig neu mit der Frage konfrontieren, ob die schuldenbedingte Steuerlast - und damit die Schuld als solche - noch zumutbar ist. Sie würde im äußersten Fall auch eine demokratische Auseinandersetzung mit der Frage erzwingen, ob der Staat sich in einem jahrzehnte- oder generationenlangen Sanierungsprozeß von seiner Schuldenlast befreien sollte oder ob nicht ein jäheres Ende, nämlich ein Vergleichsangebot des Staates an seine Gläubiger, in manchen Fällen das geringere Übel wäre.

#### *Ein Resümee*

Eine eigenständige, sich allmählich selbst abschaffende Schuldensteuer wäre der letzte Baustein eines konsequent auf demokratischen Prinzipien aufgebauten Modells der Finanzpolitik. Dieses Modell hat mit der herkömmlichen Finanzordnung, die dem Wesen nach immer noch eine postmonarchistische ist, wenig gemein. In keinem ihrer Wesensmerkmale ist die herkömmliche Ordnung daraufhin angelegt, die Finanzierung des Staates für die Bürger transparent zu machen und ihnen eine rationale finanzpolitische Willensbildung zu erleichtern. Angelegt ist sie vielmehr daraufhin,

---

demokratischen Staatsführungen möglichst viel von jener Eigenmächtigkeit zu erhalten, die eine monarchistische Finanzpolitik für sich in Anspruch nahm.

Von einer wahrhaft demokratischen Finanzordnung ist als erstes zu erwarten, daß sie jedem Bürger Rechenschaft über seine wahre Steuerbelastung gibt. Dies gelingt nur, wenn jeder Bürger zunächst einmal erfährt, welche individuelle Wertschöpfung er erzielt und wie hoch daher sein persönlicher Anspruch auf das Sozialprodukt ist. Die Höhe dieses Anspruches sollte also nicht dadurch verschleiert werden, daß Steuern und Abgaben möglichst unauffällig, bei den Unternehmen statt bei den Bürgern abgeschöpft werden. Eine Konsequenz hieraus ist, daß die direkte Besteuerung der Einkommen Vorrang vor indirekten Steuern wie Umsatz- und Verbrauchsteuern haben sollte. Eine weitere Konsequenz wäre die Ausweisung bisheriger so genannter Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsabgaben als Arbeitnehmereinkommen.

Die Voraussetzungen für eine wirklich konsequent demokratische Finanzpolitik wären aber erst dann geschaffen, wenn darüber hinaus jeder Bürger wüßte und wenn jeder Bürger gezielt darüber mitbestimmen könnte, wie viel Geld er für welchen Bereich staatlicher Leistungen bezahlt. Dies ist nur in einem System zweckgebundener Einzelsteuern auf die persönlichen Einkommen erreichbar. Ein solches System wiederum läßt sich am besten in einer Staatsordnung realisieren, in der einzelne staatliche Aufgabenbereiche nach dem Beauftragungsmodell eigenständig institutionalisiert sind, also in einer Neokratie. In einer solchen Staatsform wäre den Wählern der bestmögliche demokratische Einfluß auf die Höhe der Steuerlast und auf die Verwendung der Steuermittel gewährt. In jedem eigenständigen staatlichen Zuständigkeitsbereich ließe sich schließlich eine rationale Finanzpolitik noch dadurch fördern, daß die Entscheidung über das Ausgabevolumen von einer nur hierfür zuständigen Instanz getroffen wird.

Der Weg zu einer solchen demokratisierten Finanzordnung wäre letztlich ein Weg in einen andersartigen Staat. Dies ist jedoch kein Grund, das Ziel einer konsequent demokratisch begründeten Finanzpolitik als utopisch zu verwerfen. Es zeigt nur aus einer weiteren Perspektive, wie wenig Mühe bisher darauf verwendet worden ist, demokratische Prinzipien konsequent auf die komplexen Verhältnisse moderner Gesellschaften anzuwenden.