

Staatsfinanzen und politische Ordnung

Radikalreform jenseits der Realpolitik

Fiskalische Transparenz als Grundrecht

Das System der Staatsfinanzen ist zu kompliziert. Dieser Missstand ist evident, aber uneins ist man darüber, inwieweit er behebbar ist. Ein häufiges Argument lautet, die Staatsfinanzen könnten nicht einfach sein, wenn sie effizient und gerecht sein sollen; die Undurchschaubarkeit sei somit der notwendige Preis, den die Bürger für die Perfektionierung des Systems zu zahlen hätten.

Es gibt natürlich auch kritischere Stimmen. Es gibt selbst bei Politikern ehrliches Bedauern über die Undurchschaubarkeit der fiskalischen Ordnung, aber es gibt wenig Bereitschaft zu konsequenter Abhilfe. Politiker geben zumeist vor, den Bürgern einen wirklich radikalen Systemwechsel nicht zumuten zu wollen. Sie wissen, dass die damit verbundenen Belastungen Sympathien kosten können. Vor allem aber wissen oder ahnen sie, dass sie selbst von der Undurchschaubarkeit der Staatsfinanzen profitieren. Je durchschaubarer nämlich dieses System, desto durchschaubarer werden dessen Belastungen für die Gemeinschaft und dessen Begünstigungen für einzelne Interessengruppen, und desto stärker wird damit der Rechtfertigungsdruck für die gesamte Steuer- und Ausgabenpolitik. Dies läge im Interesse einer großen Mehrheit der Bürger, aber im Interesse von Politikern und politischen Parteien läge es nicht.

Eine wirklich radikale Vereinfachung des staatlichen Finanzsystems wäre daher im bestehenden politischen System schwer realisierbar. Sie würde erst dann wahrscheinlicher, wenn die bestehende Demokratie durch eine neuartige ersetzt oder wenn zumindest dafür gesorgt wäre, dass die Bürger ihre Zweifel an dieser Demokratie im politischen Prozess erfolgsversprechend zur Geltung bringen können. Der Zweifel am System der Staatsfinanzen nämlich ist letztlich ein Zweifel an dem Staat, der dieses System hervorgebracht oder zumindest beibehalten hat. Für solch grundlegenden Zweifel würde der politische Prozess sich erst öffnen, wenn hierfür – etwa durch ein iteratives

Legitimationsverfahren und einen permanenten Verfassungsrat¹ - eine institutionelle Zuständigkeit geschaffen würde.

Mit der Forderung nach einer gänzlich vorbehaltlosen Vereinfachung der Staatsfinanzen ist insofern das Tor schon weit geöffnet für die Forderung nach politischen Institutionen, die für einen ganz andersartigen, nämlich neokratischen Staat charakteristisch wären. Dennoch wäre, von den realpolitischen Widerständen einmal abgesehen, ein grundlegend verändertes, viel leichter durchschaubares System der Staatsfinanzen auch in der bestehenden Demokratie denkbar. Dass diese ein grundlegend umgestaltetes Finanzsystem nicht verträge, ist so falsch wie die Behauptung, die bestehende Art von Demokratie sei die einzig mögliche.

Das Grundübel aller bestehenden staatlichen Finanzsysteme rührt von der Vorstellung her, Staatseinnahmen sollten nicht zweckgebunden sein. Diese Vorstellung war lange und ist – in der Staatspraxis wie in der einschlägigen Theorie - noch immer vorherrschend. Man meint, die Staatseinnahmen sollten bei einem allzuständigen Fiskus zusammenfließen, der daraus die Gesamtheit der Staatsausgaben bestreitet. Für diese Vorstellung wird das theoretische Argument vorgebracht, der Staat könne andernfalls die Ausgabenstruktur nicht flexibel an sich wandelnde Bedürfnisse seiner Bürger anpassen.

Dieses Argument ist falsch. Es nur ein theoretischer Vorwand für die Beibehaltung des bestehenden staatlichen Einnahmesystems. Der wahre Grund für die Anhänglichkeit an die bestehende Finanzordnung ist ein anderer. Der Staat meidet die Zweckbindung von Einnahmen, weil er die Bürger nicht wissen lassen will, wie stark sie durch welche Art von Staatsausgaben belastet werden. Die Bürger spüren so nur die Steuerlast als ganze. Sie nehmen diese Steuerlast als ein unvermeidliches Übel hin, aber sie versuchen zugleich, ihr wo immer möglich mit legalen, halb legalen und vielfach illegalen Mitteln auszuweichen. Dabei ahnen sie nicht, wie sich dieses Verhalten in einzelnen staatlichen Ausgabenbereichen auswirkt. Dies unter anderem lässt Steuerhinterziehung zu einer Art Volkssport werden, der das Gewissen seiner Akteure offenbar kaum belastet, und es lässt den Staat gegenüber solchem Verhalten eine seltsam nachsichtige Haltung einnehmen.

Die herkömmliche Finanzpolitik versucht den Bürgern immer wieder zu suggerieren, sie befinde sich – insbesondere in der Frage der Steuersätze bzw. Steuertarife - in einem stetigen Optimierungsprozess. Sie suggeriert immer

¹ S. hierzu u.a. „Der Staat auf Bewährung“ in www.reformforum-neopolis.de

aufs Neue, z.B. Einkommensteuertarife, Verbrauchs- und Mehrwertsteuersätze bestmöglich auszutarieren, um die Erzeugung von Wohlstand und - soweit diese Ziele miteinander vereinbar sind - dessen Verteilung zu optimieren.

Der Eindruck, die Staatsfinanzen näherten sich tatsächlich einem solchen Optimum, ist aber Illusion. Wenn überhaupt eine Erkenntnis in dieser Frage Allgemeingültigkeit beanspruchen kann, dann diejenige, dass im herkömmlichen System die Steuersätze und die so genannte Staatsquote für das Wohlstandswachstum und auch für die Verteilungsgerechtigkeit viel weniger wichtig sind, als dies in politischen Debatten zumeist unterstellt wird. Der Wohlstand etwa kann bei sehr verschiedenen Steuertarifen und Steuersätzen zufriedenstellend wachsen, und ebenso kann das Gerechtigkeitsempfinden auf sehr verschiedene Weise durch die Besteuerungs- und Ausgabenpolitik verletzt werden. Ob beispielsweise die Einkommensteuern ein paar Prozentpunkte gesenkt und zum Ausgleich die Umsatz- oder Verbrauchsteuern ein paar Prozentpunkte erhöht werden, ist in diesem Zusammenhang eine untergeordnete Frage.

Sowohl historische Erfahrung wie zwischenstaatliche Vergleiche zeigen, dass es in der Tat nicht auf Details etwa beim Eingangs- und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer oder bei den Umsatzsteuersätzen ankommt. Es gibt Staaten, die bei einer vergleichsweise hohen Umsatzsteuer sowohl im Wirtschaftswachstum als auch in der Verteilungsgerechtigkeit vergleichsweise gut abschneiden, und es gibt Staaten, die eben diese Ziele bei eher niedrigen Umsatzsteuer- und umso höheren Einkommensteuersätzen erreichen. Ebenso gibt es Staaten, die mit überwiegend staatlichen Sozialversicherungen und einer entsprechend hohen Staatsquote vergleichsweise gute Wachstums- und Verteilungsergebnisse erreichen, und es gibt Staaten, in denen dies bei einer größtenteils privaten sozialen Sicherung und einer dementsprechend niedrigeren Staatsquote der Fall ist.

Dennoch ist es natürlich keineswegs gleichgültig, wie eine staatliche Finanzordnung beschaffen ist. Ist einmal die Bedeutung der Staatsquote und der Steuersätze gebührend relativiert, dann gewinnt ein ganz anders Qualitätskriterium der staatlichen Finanzordnung vorrangige Bedeutung. Dieses Kriterium ist die Transparenz.

Die Bürger haben einen Anspruch darauf, die Staatsfinanzen durchschauen zu können. Dieser Anspruch hat, auch wenn ein ursprünglich paternalistisch verstandener Staat sich hiermit immer noch sehr schwer tut, den moralischen

Rang eines Grundrechts.² Dieses Grundrecht lässt sich auf Dauer nicht mit dem Argument verwehren, ein intransparentes Fiskalsystem stärke die staatliche Handlungsfähigkeit. Eine so verstandene Handlungsfähigkeit nämlich ist nichts anderes als die Eigenmächtigkeit des Staates, Ausgabeprioritäten gewissermaßen hinter dem Rücken seiner Bürger zu setzen, also beispielsweise nach parteipolitischer Opportunität jeweiliger parlamentarischer Mehrheiten.

Transparenz durch Zweckbindung

Fiskalische Transparenz ließe sich auf ganz einfache Weise schaffen. Transparent wäre es, wenn einzelne Steuern einem je eigenen Zweck zugeordnet werden. Auf diese Weise würden überschaubare staatliche Einnahmen- und Ausgabenbereiche entstehen. Statt der einen allumfassenden, für die Bürger ganz und gar undurchschaubaren könnten separate Staatskassen eingerichtet werden, die sich jeweils nur einer Steuerart bedienen und jeweils nur eine Kategorie von Staatsausgaben umfassen. Dieser Weg stünde offen, wenn nur das theoretische Dogma der Unzulässigkeit solcher Zweckbindungen überwunden wäre.

Der bestehende Staat wäre dabei in seinem Ausgabeverhalten nicht weniger flexibel, als es ohne solche Zweckbindung von Steuern der Fall wäre. Er stünde unter keinerlei Zwang, die mit solchen Steuern aufgebrachtten Mittel in jeder Haushaltsperiode zu verbrauchen, und noch weniger wäre er gezwungen, Steuersätze längerfristig konstant zu halten. Er könnte vielmehr in gemessenen Abständen die Steuersätze an Veränderungen der Bemessungsgrundlage oder Veränderungen des Mittelbedarfs anpassen. Der wesentliche Unterschied zwischen dem herkömmlichen System und einem System zweckgebundener Einzelsteuern bestünde tatsächlich in der Durchschaubarkeit und dem damit verbundenen demokratischen Rechtfertigungsdruck. Der Staat würde mit einem System zweckgebundener Steuern einen viel engeren, für alle Bürger erkennbaren Zusammenhang zwischen der Steuerbelastung und dem damit gestifteten Nutzen herstellen, und dies würde den Bürgern ein viel fundierteres Urteil über die Angemessenheit von Steuersätzen ermöglichen, als es Fiskalsystemen herkömmlicher Art je der Fall war.

Ein System zweckgebundener Einzelsteuern ist natürlich in vielerlei Varianten vorstellbar. Jede je realisierte Variante dieses Systems stünde in einem intensiven Wettbewerb der Konzepte, und das System als ganzes wäre daher zumin-

² S. hierzu u.a. „Unterschlagene Grundrechte in der Demokratie (2)“ in www.reformforum-neopolis.de

dest auf lange Sicht einem permanenten strukturellen Wandel unterworfen. Weder gäbe es je eine endgültige Unterteilung der Steuerarten, noch wären die Zwecke, denen die Einnahmen aus den einzelnen Steuerarten zu dienen hätten, je ein für allemal festgelegt. Gerade weil diese Sachverhalte für jedermann transparent wären, stünde das System unter einem so starken politischen Veränderungsdruck, wie es ihn in der herkömmlichen staatlichen Finanzordnung nie gegeben hat. (Redundant? Sie letzte / vorletzte Seite)

Trotz aller Veränderlichkeit gäbe es natürlich auch in einem System staatlicher Einzelhaushalte Einnahmen- und Ausgabebereiche, die für längere Zeit gleichbleibenden Zwecken dienen würden. Diese Bereiche dürften weitgehend den herkömmlichen Politikressorts entsprechen. So könnte es beispielsweise eine Bildungssteuer für die Finanzierung des Bildungssystem geben³, eine Wehr- bzw.- Friedenssteuer für die Friedenspolitik und den Unterhalt von Streitkräften, eine Umverteilungs- bzw. Solidarsteuer, eine Sicherheitssteuer für das Polizeiwesen, eine Infrastruktursteuer, eine Kommunalsteuer und diverse andere.

Für jeden dieser eigenständig zu finanzierenden politischen Aufgabenbereiche wäre natürlich eine jeweils geeignete zugehörige Steuer zu bestimmen. Da aber die Anzahl einigermaßen ergiebiger Steuerarten geringer ist als die Anzahl möglicher eigenständiger staatlicher Aufgabenbereiche, müssten manche dieser Aufgabebereiche sich eine Steuerart auf geeignete Weise teilen.

In jedem Steuersystem gibt es zwei fiskalisch hoch ergiebige besteuerbare Sachverhalte, nämlich zum einen die Einkommen und zum anderen die Umsätze bzw. Verbräuche. Besteuerbar sind daneben Sachverhalte wie Grundeigentum, die für die Finanzierung weniger ausgabeintensiver staatlicher Aufgabenbereiche in Frage kommen. Schließlich gibt es in der herkömmlichen Finanzordnung eine Reihe von Bagatellsteuern, die in einer neu konzipierten Finanzordnung schon wegen ihres vergleichsweise hohen administrativen Aufwands, aber auch wegen ihrer weitgehenden Unkenntlichkeit für die Bürger möglichst vollständig eliminiert werden sollten.

Die wichtigsten Steuerschuldner des Fiskus sind demzufolge zum einen die Einkommensbezieher und zum anderen die Unternehmen, die Umsätze bzw. Verkäufe tätigen. Um eine für die Bürger transparente staatliche Finanzordnung zu realisieren, müsste daher zunächst einmal bestimmt werden, welche

³ Der Bildungsbereich könnte mit dem Bereich staatlicher Kulturförderung zusammengefasst werden.

öffentlichen Ausgaben aus Einkommensteuern, welche aus Umsatz- und Verbrauchssteuern und welche aus sonstigen Steuern gedeckt werden.

Umsatz- und Verbrauchsteuern sind für die Bürger weniger spürbar und daher weniger leicht durchschaubar als die Einkommensteuer. In einem Steuersystem, das für die Bürger transparent sein will, sollte daher die Besteuerung der Einkommen absolute Priorität haben. Da das Steuersystem auch dem Kriterium der Steuergerechtigkeit zu genügen hätte, wäre eine progressive Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs unausweichlich. Niedrige Einkommen unterhalb des Existenzminimums müssten steuerfrei bleiben, höhere Einkommen dagegen überproportional besteuert werden.

Um die Steuertarife möglichst einfach zu gestalten, sollten in einem System separater zweckgebundener Steuern einige politische Aufgabenbereiche ihre Ausgaben dennoch durch einen proportionalen Anteil an den Einkommen finanzieren. So könnten beispielsweise eine Bildungssteuer und eine Wehr- bzw. Friedenssicherungssteuer erhoben werden, indem jeder dieser Politikbereiche einen je eigenen festen Prozentsatz der besteuerten Einkommen vereinnahmt. Jeder Bürger könnte dann seinem Steuerbescheid entnehmen, welchen finanziellen Beitrag er für Bildung und für Friedenserhalt in seinem Staat leistet. Für jedermann wäre auch erkennbar, dass es einen Zusammenhang gibt etwa zwischen der Höhe der Bildungssteuer und der Qualität von Bildung. Vor allem aber würde es durch die proportionalen Tarife möglich, diese Steuern als Prozentsätze auf einfache Weise zu addieren und die resultierende Summe der Steuereinnahmen ebenso einfach auf die betreffenden Aufgabenbereiche der Politik aufzuteilen. Bei den einzelnen Zwecksteuern wie auch bei deren Summe bliebe es insoweit bei einer proportionalen Besteuerung des besteuerten Einkommensanteils.

Mit einer schlichten Addition proportionaler Steuern ist es indes nicht getan. Staatliche Umverteilung tut not, und dies um so mehr, als einerseits die Ungleichheit der Markteinkommen und damit die „natürlichen“ Wohlstandsdiskrepanzen langfristig zunehmen und es andererseits an einer auskömmlichen Solidarität nichtstaatlicher Kleingruppen zunehmend mangelt. Zugleich gerecht und transparent kann der Staat daher nur sein, wenn er solidarische Einkommensumverteilung praktiziert und wenn er die hierfür notwendigen Ausgaben ausschließlich mit einer progressiven Einkommensteuer finanziert.

Aus dem Transparenzgebot ergibt sich, dass staatliche Umverteilung nicht, wie es in der herkömmlichen Finanzordnung üblich ist, verdeckt praktiziert,

also nicht im Gesundheits-, im Rentensystem oder anderen staatlichen Zuständigkeitsbereichen versteckt wird. Je offener Umverteilung betrieben wird, desto solider ist sie auf lange Sicht politisch legitimiert und desto weniger ist sie - auch in der herkömmlichen Demokratie - durch kurzfristige politische und ideologische Trendwenden gefährdet. Ein durch eine progressive Einkommensteuer finanziertes Bürgergeldsystem, das alle Bürger zu Empfängern eines gleich hohen, an keinerlei Bedingungen, also auch nicht an die stigmatisierenden Zumutungen eines Bedürftigkeitsnachweises geknüpften Geldtransfers macht, würde diesen Anforderungen besser als alle anderen Systeme gerecht.⁴

In einem solchen Umverteilungssystem wäre jeder Bürger sich darüber im Klaren, was er der Solidarkasse des Staates gibt und was er von ihr bekommt. Nur so wäre auch gewährleistet, dass staatliche Solidargemeinschaften letztlich auf einer spontan empfundenen Solidarität gegründet bleiben oder werden. Staaten, in denen eine solche spontane Solidarität sich nicht genügend entwickelt oder behauptet, wären – zumindest auf lange Sicht – als Solidargemeinschaften ohnehin gefährdet. Staatliche Solidargemeinschaften mit einer aus Sicht der Bürger falsch zusammengesetzten Mitgliedschaft lassen sich nicht auf ewig durch eine intransparent angelegte Umverteilung bewahren. Je länger sie versuchen, Umverteilung gewissermaßen hinter dem Rücken ihrer Bürger zu praktizieren, desto mehr schüren sie damit auf Dauer das dem Staat entgegengebrachte Misstrauen.

Verträgliche Steuersätze

Es gibt Grenzen der Besteuerbarkeit. Je höher die Steuersätze, desto stärker der Widerstand der Bürger, desto ausgeprägter also das Steuervermeidungsverhalten, desto schwächer der Wille, steuerpflichtigen Wohlstand zu schaffen, und desto stärker auch die Neigung, notfalls illegale Wege der Sterverkürzung zu gehen. Besonders ausgeprägt ist dieses Verhalten natürlich im Umgang mit der Einkommensteuer. Unter anderem deswegen ist es sinnvoll, Einkommens-

⁴ Es ist immer wieder darauf hinzuweisen, dass ein echtes, also allen Bürgern gewährtes Bürgergeld nicht in Höhe des gesellschaftlich definierten Existenzminimums gewährt werden kann und soll. Wenn die Summe aus eigenem Einkommen und Bürgergeld geringer ist als das Existenzminimum, ist die Differenz in der Regel aus Versicherungsleistungen, z.B. einer individuellen Kranken-, Renten- oder Arbeitslosenversicherung zu decken. Nur in Einzelfällen müsste der Staat ggf. als Arbeitsplatzgarant intervenieren, damit ein existenzsicherndes, zum Bürgergeld hinzutretendes Arbeitseinkommen erzielt wird. Das Bürgergeld sorgt in solchen Fällen dafür, dass dieses Arbeitseinkommen deutlich unterhalb des Existenzminimums liegen kann.

teuer wo immer möglich als Quellensteuer zu erheben, sie also als Lohnsteuer von den Arbeitgebern abführen zu lassen.

Es gibt allerdings für die Einkommensteuer keine universell gültigen Höchstsätze, bei deren Überschreitung die Gesellschaft als ganze Schaden nähme. Wie hoch die Einkommensteuer sein darf, hängt insbesondere davon ab, wie hoch die staatlichen Sozialabgaben sind. In dem Maße, wie der Staat Einnahmen aus einer Umverteilungssteuer zur sozialen Sicherung seiner Bürger einsetzen, wie er also beispielsweise ein Bürgergeld als staatliche Teilrente auszahlen würde, würden sich die Abgaben an eine gesetzliche Rentenversicherung vermindern. Dementsprechend wäre der Staat legitimiert, die Einkommen höher zu besteuern, als wenn die Altersvorsorge vollständig aus gesetzlich vorgeschriebenen Sozialabgaben bestritten würde.⁵

Für eine Besteuerung der Einkommen, die sich aus mehreren proportionalen Steuern und einer progressiven Solidar- bzw. Umverteilungsteuer zusammensetzt, würde folgende Grundformel gelten:

$$\begin{array}{l}
 \text{Bruttoeinkommen einschl. empfangene Umverteilung} \\
 \text{./. Existenzminimum} \\
 \hline
 = \text{besteuerbares Einkommen} \\
 \text{./. Summe Proportionalsteuern (Wehrsteuer, Bildungssteuer, andere)} \\
 \hline
 = \text{Nettoeinkommen vor Umverteilung} \\
 \text{./. Umverteilungssteuer (Progressionstarif)} \\
 \hline
 = \text{verfügbares Einkommen}
 \end{array}$$

Dies wäre die Grundlage für ein ebenso transparentes wie gerechtes System der Einkommensbesteuerung, in dem die Bürger das größtmögliche Maß an Klarheit hätten über das Wieviel, das Wofür und das Woher ihrer steuerlichen Belastung und ihrer Begünstigung durch staatliche Umverteilung.

⁵ In einem Bürgergeldsystem würde der Staat von den Beziehern höherer Einkommen Solidarsteuern einnehmen und zugleich ein – nicht saldiertes – Bürgergeld an alle Bürger auszahlen. Diese Nicht-Saldierung erhöht die rechnerische Staatsquote erheblich gegenüber einem System, in dem nur der nachträglich festgestellte Saldo aus Solidarsteuern und Bürgergeld vom Staat ausgezahlt bzw. vereinnahmt würde. Die Differenz ist aber vor allem ein statistisches Phänomen. Die Nicht-Saldierung wäre konstitutiv für die präventive, risikoabsorbierende Wirkung eines Bürgergeldes, und diese Wirkung wäre weit wichtiger als die Differenz der statistisch ausgewiesenen Staatsquote.

In einem solchen System würden die Steuersätze natürlich nach anderen Kriterien bestimmt als in der herkömmlichen Fiskalordnung. So würde beispielsweise die Wehrsteuer dann und nur dann erhöht, wenn ein erhöhtes militärisches Gefährdungsbewusstsein hierzu Anlass gäbe, und sie würde dann nur dann gesenkt, wenn militärische Wehrhaftigkeit im Bewusstsein der Bürger an Bedeutung verlöre. Ebenso würde die Bildungssteuer steigen, wenn den Bürgern die finanzielle Ausstattung des Bildungssystems ungenügend erschiene, und sie würde sinken, wenn z.B. die Bürger glaubten, Bildung könnte auf effizientere, weniger aufwendige Weise als zuvor vermittelt werden. Auf ähnliche Weise hinge die Höhe der Solidarsteuer u.a. von der Intensität des Solidarempfindens innerhalb einer staatlichen Gemeinschaft ab. Die Einkommensbesteuerung würde auf diese Weise die Präferenzen der Bürger in der Gesamthöhe ebenso wie in ihrer Zusammensetzung weit besser abbilden, als dies in allen bisherigen Systemen der Fall ist.

Der Staat kann sich, so wünschenswert dies um der Transparenz des Steuersystems willen sein mag, natürlich nicht allein durch Einkommensteuern finanzieren. Schon um die Steuerbelastung der Einkommen in einem plausiblen Rahmen zu halten, muss er immer auch so genannte indirekte Steuern erheben, d.h. Steuern auf den Umsatz der Unternehmen und den Verbrauch bestimmter Güter. Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer, Tabaksteuer und einige wenige andere sind daher unverzichtbar. Mit diesen Steuern sollten insbesondere Staatsaufgaben wie der Erhalt, der Betrieb und der Ausbau der staatlichen Infrastruktur finanziert werden, bei denen die Ausweisung individueller Finanzierungsbeiträge der Steuerzahler am ehesten verzichtbar erscheint. Auch die Ausgaben für das staatliche Polizeiwesen könnten aus denselben Gründen vollständig durch indirekte Steuern finanziert werden. Die Zweckbindung auch der indirekten Steuern würde demnach dazu beitragen, auch in diesen Bereichen die fiskalische Transparenz zu erhöhen.

Schließlich sollten sich in einem transparenten Fiskalsystem auch die Kommunen mit eigenständigen zweckgebundenen Steuern finanzieren. Hierfür bieten sich insbesondere die Grundsteuer und die Gewerbesteuer an. Zusätzlich wäre eine Besteuerung der Einkommen durch eine proportionale Kommunalsteuer möglich, aber dies könnte mit dem Ziel ausgewogener, Steuerehrlichkeit fördernder Steuersätze kollidieren.

Die Umstellung als Generationenaufgabe

Der Übergang vom bestehenden Fiskalsystem zu einem System zweckgebundener Einzelsteuern und damit zu fiskalischer Simplität und Transparenz wäre eine Herkulestat. Gerade wegen seiner Gegensätzlichkeit zu bestehenden fiskalischen Systemen bedürfte ein solcher Vorgang zudem äußerster politischer Behutsamkeit. Je abrupter er vollzogen würde, desto schmerzlicher würden die meisten Bürger ihn empfinden, und desto aussichtsloser wäre es daher, dass sich hierfür je eine demokratische Legitimation findet.

Jede Umgestaltung des staatlichen Finanzsystems bringt Härten mit sich, und sie verletzt daher das Gerechtigkeitsempfinden vieler Betroffener. Die politischen Widerstände hiergegen sind aber umso geringer, je langfristiger die Veränderungsprozesse und Übergangsfristen angelegt sind. Am geringsten sind sie dann, wenn den Bürgern von einer gewissen Altersgrenze an die Möglichkeit gegeben wird, ihr Leben nach den geltenden Regeln des Steuer- und des Solidarsystems zu Ende zu leben. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, nur für nachrückende Generationen steuerliche Belastbarkeit und Verteilungsgerechtigkeit gänzlich neu zu definieren. Ein derart langfristiger Umgang mit Reformen ließe ein hohes Vertrauen der Bürger in die Verlässlichkeit geltender politischer Regeln zu, und er würde zugleich ein Höchstmaß an langfristiger politischer Reformbereitschaft erzeugen. In Fragen wie denen, welche Einkommensbestandteile wie hoch besteuert werden sollten, nach welchen Regeln der Staat zur finanziellen Altersvorsorge der Bürger beitragen und nach welchen Regeln gesellschaftliche Solidarität praktiziert werden sollte, könnte sich auf diese Weise die Einsicht in die Notwendigkeit langfristiger Veränderungen viel leichter durchsetzen als in bisher praktizierten Verfahren.

Natürlich ist schon dies Utopie. Schon die Aufgabe, so langfristig angelegte Übergangsprozesse glaubwürdig zu gestalten, übersteigt bei weitem die Möglichkeiten der bestehenden politischen Verfahren. Politisch ist in diesen Verfahren auf nichts Verlass, was weit über den Zeithorizont einer Legislaturperiode hinausreicht. Es mangelt schlicht an politischen Entscheidungsinstanzen, die berufen sind, langfristig angelegte Reformprozesse auf einem Politikfeld wie der fiskalischen Ordnung frühzeitig auf den Weg zu bringen und langfristig umzusetzen. Insofern müsste einer grundlegenden Umgestaltung der Staatsfinanzen zunächst eine tiefgreifende Umgestaltung politischer Entscheidungsprozesse vorangehen.

Ein transparentes System zweckgebundener Steuern ist dennoch eine Zukunftsvision, die auch für sich genommen alle denkbare politische Mühe wert sein sollte. Der Übergang in ein solches System müsste nicht als einmalige, das gesamte System der Staatsfinanzen umstürzende Radikalreform erfolgen. Der bestehende Staat könnte vielmehr die Finanzierung einzelner seiner Aufgabenbereiche nach und nach aus dem bestehenden System herauslösen. Er könnte die Aufgabenbereiche, die sich allein aus indirekten Steuern zu finanzieren hätten, fiskalisch von den Aufgabenbereichen trennen, die sich nur aus Einkommensteuern finanzieren sollten, und er könnte danach die Einkommensteuern schrittweise in zweckgebundene, für den Bürger deutlich wahrnehmbare Einzelsteuern aufgliedern. Er könnte auch den Kommunen auferlegen, sich ausschließlich aus eigenen, für steuerzahlende Bürger und Unternehmen ihrerseits transparenten Steuern zu finanzieren. All dies könnte getan werden, um dem Gebot der Transparenz und der Simplizität, das im System der Staatsfinanzen den Rang eines Grundrechts hat oder zumindest haben sollte, gerecht zu werden.

Natürlich wäre die fiskalische Trennung staatlicher Aufgabenbereiche ein Maßnahme, der letztlich auch eine politische Verselbständigung dieser Bereiche folgen könnte. Insofern könnte ein System zweckgebundener Einzelsteuern eine Vorstufe zu einer neuartigen Staatsform sein, nämlich einer Neokratie. Dennoch wäre es auch im Rahmen des bestehenden Staates ein hohes und lohnendes Ziel.

Im bestehenden System der Staatsfinanzen hat es niemals längeren Stillstand gegeben. Das System hat immer in einem Prozess hektischer Veränderungen gestanden, aber dies waren ausnahmslos Veränderungen im Detail. Der entscheidende Schritt zu einer Finanzordnung, die ganz dem Gebot der Durchschaubarkeit folgt, wurde niemals gewagt. Je weniger aber das System staatlicher Einnahmen und Ausgaben verstanden wird, desto schwerer ist es kontrollierbar und desto größer ist die Gefahr, dass es für andere Zwecke in Dienst genommen wird als dem Wohl der Bürger. Diese sollten genau wissen, wie viel Geld der Staat für welche Zwecke ausgibt, und sie sollten wissen, woher der Staat die dafür notwendigen Mittel nimmt. In einer neokratischen Staatsordnung wäre dies eine Selbstverständlichkeit, aber realisierbar wäre es eben auch im herkömmlichen Staat.

Natürlich wäre die Schaffung eines transparenten Systems zweckgebundener Steuern alles andere als das Ende fiskalischer Reformen. Es wäre vielmehr der

Beginn einer permanenten kritischen Auseinandersetzung mit dem Steuersystem. Die Steuersätze der zweckgebundenen Steuern stünden permanent auf dem Prüfstand und auf längere Sicht auch die Abgrenzung dieser Aufgabenbereiche. Auch und gerade in einem System zweckgebundener Einzelsteuern würde es daher weitere Grundsatzdebatten über Steuerreformen geben, ebenso wie es in einer Neokratie Grundsatzdebatten darüber gäbe, ob die Abgrenzung der verselbständigten staatlichen Aufgabenbereiche noch zeitgemäß ist. So zeitlos vorerst die Einsicht erscheint, dass beispielsweise mit einer zweckgebundenen Wehrsteuer oder Solidarsteuer die staatliche Finanzordnung wesentlich verbessert würde, so sehr könnte und müsste doch im Weiteren darüber gestritten werden, ob und wie beispielsweise das Gesundheitswesen einer eigenständigen und ob es überhaupt einer Steuerfinanzierung bedürfte. Insofern wäre die Einlassung auf ein System zweckgebundener Einzelsteuern, ob man es als Vorstufe zu einer neokratischen Staatsform verstehen will oder nicht, nur ein Anfang. Es wäre – im Unterschied zu allen bisherigen Steuerreformen im herkömmlichen Staat – zugleich ein Aufbruch in ganz neue Entwicklungsprozesse der fiskalischen und politischen Ordnung.