

# Vorwort

von Fritz W. Scharpf

Das deutsche Abgabensystem ist reformbedürftig, aber es ist schwer zu reformieren. Entgegen einer verbreiteten Meinung ist die Gesamt-Abgabenbelastung in Deutschland nicht besonders hoch: Nach der Abgrenzung der OECD ist sie zwar deutlich höher als in den Vereinigten Staaten, aber nur wenig höher als in Großbritannien und viel niedriger als in Dänemark und anderen skandinavischen Ländern. Ungewöhnlich ist dagegen die deutsche Abgabenstruktur. Während in den Vergleichsländern die Steuern ganz eindeutig dominieren und die Sozialabgaben nur eine geringe Rolle spielen, ist das Aufkommen aus allen Steuern in Deutschland fast so niedrig wie in den Vereinigten Staaten und viel geringer als in Großbritannien und Dänemark, während die Belastung durch Sozialabgaben im Vergleich extrem hoch erscheint.

*Tabelle 1 Steuern und Sozialabgaben als % des BIP (2000)*

	Abgabenlast insgesamt	Alle Steuern	Sozialabgaben
Dänemark	49,0	46,5	2,5
Deutschland	37,8	23,0	14,8
Großbritannien	37,2	31,1	6,1
USA	29,7	22,8	6,9

Quelle: OECD (2002).

Das war nicht immer so. Der historische Vergleich (der sich auf Daten des Bundesfinanzministeriums stützt, die von denen der OECD-Statistiken geringfügig abweichen) zeigt, dass zwar die Abgabenbelastung insgesamt in Deutschland seit 1965 zugenommen hat, dass aber das Steueraufkommen im engeren Sinne sogar leicht gesunken ist. Der Zuwachs geht also allein auf das Konto der steigenden Beiträge zu den Sozialversicherungen. Diese Entwicklung hatte negative Verteilungswirkungen, weil die Sozialabgaben mit einem linearen Tarif, ohne Freibe-

trag und mit einer oberen Beitragsbemessungsgrenze nur auf die Arbeitseinkommen erhoben werden. Noch wichtiger sind jedoch die negativen Beschäftigungseffekte des steilen Anstiegs der Lohnnebenkosten, die inzwischen mehr als 42 Prozent der Arbeitskosten ausmachen.

*Tabelle 2 Aufkommen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in % des BSP / BIP (1965–2002)*

	Abgabenbelastung insgesamt	Alle Steuern	Beiträge zur Sozialversicherung
1965	32,8	23,0	9,8
1970	34,4	22,8	11,6
1975	38,5	23,5	15,0
1980	40,1	24,6	15,5
1985	40,0	23,8	16,2
1990	39,1	23,1	16,0
1995	40,9	23,1	17,7
2000	40,6	23,0	17,6
2002	38,2	20,8	17,4

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (BMF, Statistisches Bundesamt).

Während in den oberen Lohngruppen die Verteuerung der Arbeit vielleicht durch eine zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften kompensiert werden konnte, kam eine solche Verlagerung auf die Arbeitnehmer in den unteren Lohngruppen, wo die Nettolöhne ohnehin in der Nähe des sozialstaatlich gesicherten Existenzminimums liegen, keineswegs in Frage. Die hohen Lohnnebenkosten vernichteten also vor allem die einfachen Arbeitsplätze, die in der Industrie entweder weg-rationalisiert oder ins Ausland verlagert wurden, während sie in den Dienstleistungen durch Selbsthilfe oder Schwarzarbeit verdrängt wurden. Im internationalen Vergleich gehört Deutschland jedenfalls zu den Ländern, die niedrige Lohneinkommen mit den höchsten Abgaben belasten, und im Segment der einfachen Arbeitsplätze liegt auch der Schwerpunkt des deutschen Beschäftigungsdefizits (Scharpf 2000a).

Die deutsche Politik hat auf die negative Beschäftigungswirkung hoher Sozialabgaben bis zum Ende der neunziger Jahre kaum reagiert. Die seitdem unternommenen Reformen der Rentenversicherung, der Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung haben jedoch gezeigt, dass die allenfalls politisch durchsetzbaren und normativ vertretbaren Kürzungen von Sozialleistungen kaum ausreichen, um bei rückläufiger Beschäftigung und steigender Alterslast die So-

zialbeiträge auch nur zu stabilisieren. Positive Beschäftigungseffekte können auf diesem Wege nicht erreicht werden. Deshalb richten sich nun die Überlegungen auch auf Möglichkeiten einer Umfinanzierung des deutschen Sozialstaats – weg von den lohnbezogenen Versicherungsbeiträgen und hin zu einem erheblich höheren Anteil der Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen.

Aber weshalb sollte die Steuerfinanzierung weniger beschäftigungsschädlich sein als die Beiträge zur Sozialversicherung? Bei der vor allem in Betracht gezogenen Gegenfinanzierung durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wäre dies in der Tat höchst zweifelhaft. Sie verteuert einerseits die besonders preiseempfindlichen einfachen Dienstleistungen und sie vermindert andererseits die Kaufkraft von Haushalten mit niedrigem Einkommen, die ihren Konsum nicht durch vermindertes Sparen stabilisieren können. Anders wäre es jedoch, wenn die Entlastung von Lohnnebenkosten durch höhere Einkommensteuern gegenfinanziert würde. Diese werden ja erst auf Einkommen oberhalb eines Grundfreibetrags erhoben, und sie beginnen dann mit einem niedrigen Eingangstarif, so dass Arbeitsverhältnisse mit niedrigen Löhnen nur wenig oder gar nicht belastet werden. Als Gegenfinanzierung für eine Entlastung von Lohnnebenkosten käme also in erster Linie eine Erhöhung der Einkommensteuer in Frage.

*Tabelle 3 Aufkommen der Steuern auf Einkommen, Gewinne und Kapitalzuwachs in % des BIP (2000)*

Frankreich	11,3
Deutschland	11,4
Schweiz	13,8
Großbritannien	14,6
USA	15,1
Australien	18,0
Neuseeland	20,8
Schweden	23,4
Dänemark	28,7

Quelle: OECD (2002).

Freilich zeigt der internationale Vergleich, dass beim Aufkommen der Steuern auf Einkommen und Gewinne Deutschland fast an letzter Stelle unter den vergleichbaren OECD-Ländern liegt, nicht nur weit unter den skandinavischen Hochsteuerländern, sondern auch deutlich unter dem Niveau der angelsächsisch-liberalen Niedrigsteuerländer. Trotzdem aber ging es im vergangenen Jahrzehnt,

und geht es auch heute, bei den Diskussionen um eine Reform des deutschen Steuersystems nie um eine Erhöhung der zu geringen Ertragskraft der Einkommen- und Körperschaftsteuer, sondern immer nur um eine weitere Entlastung der Steuerzahler.

Warum aber war und ist das so? Und könnte sich daran im Zuge der gegenwärtigen Reformversuche etwas ändern? Dies sind die Fragen, die Steffen Ganghofs hier stellt und beantwortet.

Ganghofs Interesse gilt den akuten Problemen der deutschen Steuerpolitik, aber er analysiert sie aus einer interdisziplinären Perspektive, welche die Erklärungspotentiale der systematischen Steuertheorie, der ökonomischen Theorie und der institutionalistischen Politiktheorie miteinander verbindet. Die Steuertheorie definiert hier die idealtypischen Optionen, zwischen denen eine fiskalisch effiziente Besteuerung von Einkommen und Gewinnen grundsätzlich wählen kann, die ökonomische Theorie prognostiziert deren Folgen für Allokation und Verteilung unter unterschiedlichen wirtschaftlichen Randbedingungen, während die politische Theorie die darauf bezogenen Präferenzen politischer Parteien klassifiziert und die institutionellen Bedingungen spezifiziert, unter denen die jeweiligen Präferenzen in effektive Steuerpolitik umgesetzt werden können. Vor allem aber werden die theoretisch abgeleiteten Schlussfolgerungen dem doppelten Realitäts-test des internationalen und des historischen Vergleichs unterworfen, ehe sie dann im Hauptteil der Arbeit für die Erklärung des »Sonderwegs« der deutschen Steuerpolitik eingesetzt werden.

Der theoretische Rahmen dieser Untersuchung ist also komplex genug, um mehrere Dimensionen der politischen Ökonomie moderner Steuersysteme zu erfassen, und die damit erzielbaren Erklärungen bewähren sich im historischen und internationalen Vergleich für die große Mehrheit der OECD-Staaten. In der historischen Entwicklung, so wird gezeigt, änderten sich die ökonomischen Rahmenbedingungen in den achtziger Jahren. Nachdem Großbritannien und die Vereinigten Staaten ihre nominalen Steuersätze radikal gesenkt hatten, gerieten auch die anderen OECD-Länder bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Kapitaleinkommen unter starken Wettbewerbsdruck. Innerhalb weniger Jahre beugten sich dann fast alle OECD-Länder diesem ökonomischen Druck, indem sie zumindest ihre Kapitalsteuern reformierten – wobei erheblich niedrigere nominale Steuersätze zumeist durch eine breitere Bemessungsgrundlage kompensiert wurden. Im Übrigen unterscheiden sich aber auch die reformierten Steuersysteme erheblich voneinander, und die Untersuchung zeigt, dass diese Unterschiede im Aufkommen und in der Struktur der Einkommensteuern im Wesentli-

chen durch die politischen Präferenzen der jeweiligen parlamentarischen Mehrheiten erklärt werden können.

Von diesem generellen Muster weicht die Entwicklung der deutschen Steuerpolitik erheblich ab. Sie hat nicht nur mit deutlicher Verspätung auf den internationalen Steuerwettbewerb reagiert, sondern sie hat auch heute noch die höchsten und international kaum wettbewerbsfähigen nominalen Sätze bei der Kapitalbesteuerung. Anders als in den meisten OECD-Ländern gelang es in Deutschland auch nicht, die Senkung der nominalen Steuersätze mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu verbinden, die ausgereicht hätte, um das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer konstant zu halten.

Die Erklärung dieser ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Fehlentwicklungen steht im Mittelpunkt der Untersuchung. Sie analysiert den Einfluss steuersystematischer Dogmen und parteipolitischer Orientierungen auf die Präferenzen der handelnden Akteure, und sie liefert – im Stil der »analytic narratives« – eine präzise und theoretisch fundierte Rekonstruktion der seit dem Ende der achtziger Jahre immer wieder erneuerten Bemühungen um eine ökonomisch notwendige und fiskalisch effektive Reform der deutschen Einkommen- und Körperschaftsteuer. Am Ende erklärt Ganghof das Scheitern in erster Linie aus zwei Besonderheiten der deutschen institutionellen Struktur: die nirgendwo sonst zu findende Vetoposition einer ökonomisch unbelehrten Verfassungsrechtsprechung in grundlegenden Fragen der Abgabenstruktur und der ebenfalls höchst ungewöhnliche Zwang zur Einigung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, deren steuerpolitische Präferenzen deutlich voneinander abweichen. Aber der eigentliche Wert dieser Analysen liegt nicht auf dieser Abstraktionsebene, sondern in der Subtilität und Präzision, mit der hier gezeigt wird, wie aus der Interaktion zwischen strategisch rationalen Akteuren unter den besonderen institutionellen Rahmenbedingungen des deutschen politischen Systems politische Ergebnisse hervorgehen, die auch aus der Sicht ihrer Urheber weder ökonomisch noch finanzwirtschaftlich rational genannt werden können.

Wer dieses Buch liest, der versteht, wie wir zu einem Steuersystem gekommen sind, das weder in sich stimmig noch ökonomisch wettbewerbsfähig noch verteilungspolitisch vertretbar erscheint – nicht weil unsere Politiker und Beamten inkompetenter wären als die der anderen Länder, sondern weil die institutionellen Bedingungen der Politikverflechtung, des Mehrparteiensystems und der Richterherrschaft klare und konsequente Lösungen ausschließen, sobald politische Richtungskonflikte eine Rolle spielen. Dass solche Konstellationen auch die

demokratische Legitimation in Frage stellen können, wird mit wünschenswerter Deutlichkeit gesagt und begründet. Aber dabei will es Ganghof nicht belassen.

Seine Kenntnisse der Steuertheorie und der steuerpolitischen Praxis der OECD-Länder erlauben es ihm, auch die gegenwärtig präsentierten Vorschläge für eine radikale Steuerreform im Hinblick auf ihre ökonomischen, fiskalischen und verteilungspolitischen Risiken und Nebenwirkungen zu befragen und sie mit einem für die deutsche Situation besser geeigneten Modell zu konfrontieren. Dieses Modell der »dualen Einkommensteuer« verbindet internationale Konkurrenzfähigkeit mit höherer Verteilungsgerechtigkeit und höherer Ertragskraft. Es hat sich in den skandinavischen Ländern praktisch bewährt, und Ganghof hält es jedenfalls nicht für ausgeschlossen, dass es auch in der deutschen Politik konsensfähig werden könnte. Ob er damit Recht hat, muss sich noch zeigen. Aber unabhängig davon ist seine Analyse der beste Leitfaden, den man sich für die Beurteilung der steuerpolitischen Vorschläge und Kontroversen in den kommenden Jahren wünschen könnte.