

Staatsfinanzen und politische Ordnung

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 erfolgversprechend 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.

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

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 vertrüge, 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. 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 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 Verbesserungsprozess. Sie suggeriert immer 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 um ein paar Prozentpunkte gesenkt und zum Ausgleich die Umsatz- oder Verbrauchsteuern um 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 Spitzensatz 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 großenteils 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 aber 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 – häufig genutzten - Argument verwehren, ein intransparentes Fiskalsystem stärke die staatliche Handlungsfähigkeit. Eine so verstandene Handlungsfähigkeit nämlich ist nichts anderes als die Eigenmächtigkeit des Staates, Ausgabenprioritäten gewissermaßen hinter dem Rücken seiner Bürger zu setzen, also beispielsweise nach parteipolitischer Opportunität jeweiliger parlamentarischer Mehrheiten.

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

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 einer zweckgebundenen Steuer aufgebracht 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 daher 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 in 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 zumindest auf lange Sicht einem permanenten strukturellen Wandel unterworfen. Weder gäbe es je eine endgültige Unterteilung der steuerlichen Einnahmebereiche, noch wären die Zwecke, denen die Einnahmen aus den einzelnen Steuern zu dienen hätten, je ein für allemal festgelegt. Gerade weil diese Sachverhalte für jedermann transparent wären, stünde das System unter einem politischen Veränderungsdruck, wie es ihn in der herkömmlichen staatlichen Finanzordnung nie gegeben hat.

Trotz aller Veränderlichkeit gäbe es natürlich auch in einem System staatlicher Einzelhaushalte Einnahmen- und Ausgabebereiche, die für längere Zeit gleichbleibenden Zwecken dienen würden. Dies sind Bereiche, die weitgehend den herkömmlichen Politikressorts entsprechen

dürften. So könnte es beispielsweise eine Bildungssteuer für die Finanzierung des Bildungssystem geben, 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.

In jedem Steuersystem gibt es zwei fiskalisch hoch ergiebige besteuerebare 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 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 höchste Priorität haben. Da das Steuersystem auch dem Kriterium der Steuergerechtigkeit zu genügen hätte, müsste dabei die Einkommensbesteuerung progressiv ausgestaltet werden. Niedrige Einkommen unterhalb des Existenzminimums müssten steuerfrei bleiben, höhere Einkommen dagegen überproportional besteuert werden.

Um die Steuertarife möglichst einfach zu gestalten, sollten 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 Prozentsatz der besteuerebaren Einkommen vereinnahmt. Durch solche proportionalen Tarife würde es möglich, die Steuersätze auf einfache Weise zu addieren und die resultierende Summe der Steuereinnahmen ebenso einfach auf die betreffenden Aufgabenbereiche der Politik aufzutei-

len. Auch in der Summe der einzelnen Zwecksteuern ergäbe sich insoweit eine rein proportionale Besteuerung des steuerbaren 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 vollständig 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.³

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.

³ 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.

Verträgliche Steuersätze

Es gibt Grenzen der Besteuerbarkeit. Je höher die Steuersätze, desto stärker der Widerstand der Bürger, desto ausgeprägter 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, Einkommensteuer 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, könnten die Abgaben an eine gesetzliche Rentenversicherung vermindert werden. Dementsprechend wäre der Staat legitimiert, die Einkommen höher zu besteuern, als wenn die Altersvorsorge vollständig aus gesetzlich vorgeschriebenen Sozialabgaben bestritten würde.⁴

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

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

⁴ 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 Nicht-Saldierung wäre aber konstitutiv für die präventive, risikoabsorbierende Wirkung eines Bürgergeldes, und diese Wirkung wäre weit wichtiger als die Erhöhung der statistisch ausgewiesenen Staatsquote.

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.

In einem solchen System würden die Steuersätze natürlich nach anderen Kriterien bestimmt als in der herkömmlichen Fiskalordnung. So würde beispielsweise speziell die Wehrsteuer erhöht, wenn ein erhöhtes militärisches Gefährdungsbewusstsein hierzu Anlass gäbe, und sie würde 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 hänge 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 die innere Sicherheit eines Staates könnten vollständig durch eine indirekte Steuer finanziert werden. Die Zweckbindung auch der indirekten Steuern würde immerhin 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 zwar eine Besteuerung der Einkommen durch eine proportionale Kommunalsteuer möglich, aber dies sollte im Interesse ausgewogener, die Steuerwiderstände eindämmender Steuersätze eher vermieden werden.

Die Umstellung als Generationenaufgabe

Der Übergang vom bestehenden Fiskalsystem zu einem System zweckgebundener Einzelsteuern und damit zu fiskalischer Simplizität und Transparenz wäre eine Herkulestat. Gerade wegen seiner Gegensätzlichkeit zu bestehenden fiskalischen Systemen bedürfte ein solcher Vorgang zugleich 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 niedrigen 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, das weit über den Zeithorizont einer Legislaturperiode hinausreicht. Es mangelt schlicht an politischen Entscheidungsinstanzen, die berufen wären, langfristige angelegte Reformprozesse auf einem Politikfeld wie der fiskalischen Ordnung frühzeitig auf den Weg und auch zu Ende zu bringen. 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 wäre. 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 Aufgabenbereiche Stück für Stück 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 die 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 Simplität, 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. Aber auch im Rahmen des bestehenden Staates wäre dies ein lohnendes und hohes Ziel. Die Bürger sollten so genau wie möglich wissen, wie viel Geld der Staat für welche Zwecke ausgibt, und ebenso genau, 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. Es wäre in jedem Fall ein Hoffnung stiftender Aufbruch in ganz neuartige politische Entwicklungsprozesse.

10 – 2005

www.reformforum-neopolis.de