

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Kennzeichnung und Abgrenzung der Problemstellung

I.	Zur Funktion der Steuerpolitik in modernen Gesellschaften demokratischer Regierungsformen	23
II.	Anspruch und Wirklichkeit der Steuerpolitik	27
III.	Krise des Steuerstaates	29
IV.	Aufbau der Analyse und Grundzüge des theoretischen Referenzrahmens	32

Erster Teil

Zum gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Anspruch der Besteuerung

I.	Entwickelte Besteuerungsnormen	39
1.	Zur Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips	39
a)	Steuerprogression und Einkommensdifferentiation	39
b)	Der Konsum als alternative Bemessungsgrundlage	44
2.	Anwendungsbereiche des Äquivalenzprinzips	46
3.	Zur politischen Bedeutung der Fundamentalprinzipien	49
4.	Die Hauptfunktionen des Budgets	51
5.	Zum Zusammenhang zwischen Fiskalzwecknormen und Sozialzwecknormen: Belastungs- und gestaltungsbezogene Wertmaßstäbe der Besteuerung	55
II.	Ausdifferenzierte Besteuerungsgrundsätze als Beurteilungsmaßstab der Besteuerung	61
1.	Zur Funktion und Bedeutung ausdifferenzierter Besteuerungsgrundsätze	61
2.	Grobübersicht der Besteuerungsgrundsätze nach Neumark	62
3.	Zur Erläuterung der Besteuerungsgrundsätze im einzelnen	64

a)	Fiskalisch-budgetäre Besteuerungsgrundsätze	64
b)	Ethisch-sozialpolitische Besteuerungsgrundsätze	65
c)	Wirtschaftspolitische Besteuerungsgrundsätze	71
d)	Steuerrechtliche und steuertechnische Besteuerungsgrundsätze	81
III.	Zielkonflikte und Grundzüge eines rationalen Steuersystems	83
1.	Zur allgemeinen Problematik der Zielkonflikte	83
2.	Zum Aufbau eines »rationalen« Steuersystems	85
a)	Annahmen und Grundzüge eines »rationalen« Steuersystems	85
b)	Modifikationen bei föderalistischem Staatsaufbau und bei Berücksichtigung von Wirtschaftsstruktur und Steuermentalität	94
IV.	Zur Akzeptanz der Besteuerungsgrundsätze durch Parteien, Interessenverbände und Regierung	98
1.	Zur Funktion der Akzeptanz im Untersuchungszusammenhang	98
2.	Besteuerungsgrundsätze und steuerpolitische Vorstellungen in der Parteiprogrammatik	100
a)	Grundwerte und Steuerpolitik	100
b)	Grundlinien der steuerpolitischen Konkretisierung	106
3.	Steuerpolitische Vorstellungen der Verbände	114
a)	Forderungen von Arbeitgeberverbänden (BDI, BDA, DIHT), Handwerk (ZDH), Einzelhandel (HDE), Bauernverband, Kommunen (Deutscher Städtetag), Gewerkschaften (DGB, ÖTV, CGB, DAG, DBB, DStG) und Bund Deutscher Finanzrichter	114
b)	Forderungen des Bundes der Steuerzahler und des Deutschen Steuerberaterverbandes	131
4.	Besteuerungsgrundsätze der Regierungen	137
V.	Zusammenfassende Bewertung der bestuerungspolitischen Grundsätze von Parteien, Verbänden und Regierungen	139

Zweiter Teil

Grundzüge der bestuerungspolitischen Wirklichkeit

I.	Unzulänglichkeiten und Widersprüche ausgewählter Steuerarten	145
1.	Steuern vom Einkommen und Ertrag	145
a)	Die Einkommensteuer	145

aa)	Hohe fiskalische Ergiebigkeit der Lohnsteuer	145
bb)	Übersteigerte und unsystematische Einzelregelungen	148
cc)	Tarifgestaltung und Steuerbelastung	149
α)	Zur Höhe der Grenz- und Spitzensteuerbelastung	149
β)	Ungenügende Sicherung des Existenzminimums	152
γ)	Probleme des Splittingverfahrens	155
δ)	Ungenügende Berücksichtigung von Kindern	159
ε)	Probleme des Periodizitätsprinzips	162
dd)	Wirtschaftslenkende Normen	166
α)	Mangelnde Begründung der Eingriffsabsicht	166
β)	Obsoleter Steuerbefreiungen	166
γ)	Unsystematische und unbegründete Freibeträge	167
δ)	Zur Entstehung und Bekämpfung der Abschreibungs- gesellschaften	172
ee)	Verfehlung prozeßpolitischer Prinzipien	175
α)	Keine aktive Flexibilität	175
β)	Mängel im Bilanzsteuerrecht	179
ff)	Allgemeine steuerrechtliche und steuersystematische Mängel .	183
b)	Die Körperschaftsteuer	186
aa)	Zu den Grundbegriffen	186
bb)	Die fiskalische Ergiebigkeit	188
cc)	Vermeidung der Mehrfachbelastung	190
dd)	Mängel des Anrechnungsverfahrens	192
ee)	Keine vermögenspolitische Wirkung des Anrechnungsver- fahrens	193
ff)	Das ungelöste Problem des verdeckten Nennkapitals	194
gg)	Ungenügende Rechtsformneutralität	194
hh)	Zur Finanzierungsneutralität	197
ii)	Die Diskussion um die Höhe des Körperschaftsteuersatzes . . .	198
c)	Die Gewerbebeertragsteuer	204
aa)	Verfehlt theoretische Begründung	204
bb)	Problematische Ergiebigkeit der Gewerbesteuer	205

cc)	Verletzung von Gleichheitsgrundsätzen	208
dd)	Wirtschaftspolitische Nachteile	211
ee)	Nachteile für die Gemeinden	213
2.	Die Verkehrsteuern	214
a)	Die Umsatzsteuer	214
aa)	Aufbau und Bedeutung der Umsatzsteuer	214
bb)	Steuersatz und fiskalische Ergiebigkeit	216
cc)	Beeinträchtigung wirtschaftspolitischer Prinzipien	219
dd)	Zur Regressionswirkung der Umsatzsteuer	221
ee)	Weitere ethisch-sozialpolitische Mängel	223
ff)	Mißverständlicher Unternehmerbegriff	225
b)	Zur Kritik sonstiger Verkehrsteuern	226
3.	Die Substanzsteuern	230
a)	Die Vermögensteuer	230
aa)	Grundzüge und Rechtfertigung der Vermögensteuer	230
bb)	Zur fiskalischen Ergiebigkeit	232
cc)	Probleme einer rationalen Begründung der Vermögensteuer und ethisch-sozialpolitische Mängel ihrer konkreten Ausgestal- tung	233
dd)	Verstoß gegen vermögenspolitische Zielsetzungen	236
ee)	Wirtschaftspolitische Nachteile der Vermögensteuer	236
b)	Zur Kritik der Grundsteuer	239
c)	Zur Kritik der Gewerbesteuer	241
d)	Zur Kritik der Erbschaft- und Schenkungsteuer	242
II.	Zur Verletzung steuersystematischer, steuertechnischer und steuerrecht- licher Besteuerungsgrundsätze	247
1.	Mangelnder System- und Normenbezug der Besteuerung	247
2.	Verstöße gegen das Postulat der Systemhaftigkeit	247
3.	Mangelnde Transparenz und ungenügende Stetigkeit des Steuersystems	251
4.	Beeinträchtigung der Praktikabilität und der Bequemlichkeit der Besteuerung	253
5.	Zur Rechtsstaatlichkeit des Besteuerungssystems	256

III. Zur Höhe und Struktur der Steuereinnahmen	264
1. Ansatzpunkte einer Analyse	264
2. Zur Höhe der Steuereinnahmen	265
3. Zur Struktur der Steuereinnahmen	266
a) Die Relation der formal definierten direkten und indirekten Steuern	266
b) Modifikationen zur Relation der direkten und indirekten Steuern . .	267

Dritter Teil

Erklärungsansätze zur Steuerpolitik in der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie

I. Ausgangspunkt: Nachgewiesene Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Besteuerung	272
II. Zum Ansatz einer Erklärung	274
III. Empirisch ableitbare Gestaltungsmuster der Steuerpolitik	279
1. Zur Skizzierung identifizierbarer Gestaltungsmuster der Steuerpolitik .	279
a) Extrem differenziertes Steuersystem	279
b) Widerspiegelung des Verteilungskonfliktes in der Steuerpolitik . . .	280
aa) Allgemeiner Ausgangspunkt des Verteilungskonfliktes	280
bb) Kapitalbegünstigende Gestaltungsmuster	280
cc) Diffuses Erscheinungsbild bei Arbeitnehmern	282
c) Privilegierung und Diskriminierung bestimmter Gruppen	283
d) Besonderheiten des Verbandseinflusses und der Rechtsprechung . .	285
e) Die Finanzverwaltung als Vertreter des fiskalischen Interesses . . .	285
f) Grundtendenzen zum Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern	286
g) Schleichende Ausdünnung steuersystematischer und steuerrechtlicher Prinzipien	288
aa) Zur allgemeinen Kennzeichnung	288
bb) Zur Bedeutung der Gestaltungsprivilegien	289
cc) Keine Linderung durch die höchstrichterliche und die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung	290
h) Steuerreformen in kleinen Schritten	291
2. Zusammenfassende Kennzeichnung der Gestaltungsmuster der Steuerpolitik	291

IV. Steuerpolitik im einfachen Modell der Demokratie bei vollständiger Information	295
1. Zur Bildung einer Regierung in der Demokratie	295
2. Zur allgemeinen Bedeutung der Wählerpräferenzen für das Parteienverhalten	297
3. Zur allgemeinen Kennzeichnung steuerpolitischer Vorstellungen der Wähler	300
4. Steuerpolitische Tendenzen der Parteien	301
a) Zur Grundsatzprogramm	301
b) Steuerpolitik im Zwei-Parteien-System	302
5. Ergebnis: Keine konzeptionelle Steuerpolitik bei vollständiger Information	306
V. Ein erweitertes Modell der Demokratie bei unvollständiger Information: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland	308
1. Darstellung der wesentlichen Elemente des Modells	308
a) Zur Bedeutung unvollständiger Information in pluralistischen Gesellschaften	308
b) Das deutsche Mehr-Parteien-System	309
c) Ausgewählte staatsrechtliche Bedingungen	313
aa) Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie	313
bb) Zur Ausprägung der Gewaltenteilung in der parlamentarischen Demokratie	316
cc) Konsequenzen der »politischen« Gewaltenteilung	319
dd) Konsequenzen des Bundesstaatsprinzips	320
ee) Die Mitwirkung von Parteien und Verbänden im politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozeß	323
α) Zur Funktion der Parteien	323
β) Zur Funktion der Verbände	327
ff) Zur Funktion und Bedeutung der Ministerialbürokratie	334
d) Fazit: Komplizierung der »politischen« Gewaltenteilung	338
2. Grundzüge des Erklärungspotential für die Steuerpolitik	339
a) Grob- und Feinsteuerung der Politik als Systemdifferenzierung bei Ungewißheit	339
b) Bestimmungsgründe und Ausprägungen der Grobsteuerung	349

aa)	Zu den Bestimmungsgründen	349
α)	Das Konzept der Wählerbeweglichkeit	349
β)	Bestimmungsgründe der Wählerbeweglichkeit	352
αα)	Allgemeine Kennzeichnung der Bestimmungsgründe	352
ββ)	Die Bedeutung des Einkommensinteresses	354
γγ)	Einkommensinteresse und Verbandseinfluß	357
bb)	Ausprägungen der Grobsteuerung im Parteienverhalten	358
α)	Steuerprogrammatische und steuerpolitische Leitbilder	358
β)	Abgeleitete Grundmuster des Parteienverhaltens	361
c)	Zwischenresümee: Tendenzen der Steuerpolitik aufgrund der Grobsteuerung des Parteienwettbewerbs	369
d)	Bestimmungsgründe und Grundzüge der Feinsteuerung	370
aa)	Zur analytischen Konzeptualisierung	370
bb)	Einige Einflußfaktoren im einzelnen	373
α)	Position und Einfluß der Ministerialbürokratie	373
αα)	Zum grundsätzlichen Verhalten der Ministerialbürokratie	373
ββ)	Grundzüge der Zusammenarbeit zwischen Ministerialbürokratie und Verbänden	376
β)	Einflußmöglichkeiten der Opposition	379
γ)	Einflußmöglichkeiten des Bundesrates	381
δ)	Zum Einfluß der Wissenschaft	386
e)	»Theory of the Firm« und Neokorporatismus als Erklärungskonzepte für den Prozeß der Politik	389
aa)	Die Notwendigkeit zum Konsens aufgrund der Mitgliederstruktur	389
bb)	Die Schaffung eines »negotiated environment«	395
cc)	Illustration am Beispiel der Steuerpolitik	401
α)	Der Weg zum Erlaß von Steuerrichtlinien und Steuergesetzen	401
β)	Folgerungen zur Durchsetzungsfähigkeit im korporativen Beziehungsgeflecht	404
3.	Grundzüge theoretisch ableitbarer Entwicklungstendenzen der Politik	405

VI. Zusammenfassung: Entwicklungstendenzen und Gestaltungsmuster der Steuerpolitik	409
1. Steuerpolitik als Hauptgegenstand politischer Arbeit mit immanenter Tendenz zu steigender Differenzierung	409
2. Der Umschlag von der Differenzierung zur Privilegierung und Diskriminierung	410
3. Das Fiskalinteresse: Strukturelle Ursachen und Verwaltungshandeln	412
4. Zwangsläufige Beeinträchtigung steuersystematischer und steuerrechtlicher Grundprinzipien	414
5. Steuerreformpolitik in der Demokratie?	415

Schlußbemerkungen und Ausblick

**Bewertung der Ergebnisse und Umrisse
sozialtechnologischer Konsequenzen**

I. Diskrepanz zwischen bestuerungspolitischer Programmatik und konkretem Steuersystem	420
II. Funktionsschwächen des parlamentarisch-repräsentativen Systems als Ursache staatlicher Fehlsteuerungen	421
III. Zum verwendeten Erklärungsmodell	425
IV. Umrisse sozialtechnologischer Konsequenzen	426
1. Zu konstitutionellen Reformen	426
2. Ansätze pragmatisch orientierter Vorschläge	428

Literaturverzeichnis

I. Monographien, Bücher und selbständige Aufsätze	431
II. Aufsätze und Beiträge in Zeitschriften, Büchern, Sammelbänden und Zeitungen	448
1. Mit Namensangabe	448
2. Ohne Namensangabe (ohne Verf.)	475
III. Presseberichte und Interviews	476
1. Frankfurter Allgemeine Zeitung	476
2. Handelsblatt	476
3. Interviews	480

IV. Programmatisches und aktuelle Stellungnahmen von Parteien, Verbänden und Regierung	480
1. Parteien	480
a) CDU/CSU	480
b) Die Grünen	481
c) FDP	481
d) SPD	482
2. Arbeitgeberverbände	483
a) BDA	483
b) BDI	483
c) DIHT	483
d) HDE	484
e) Spitzenverbände der Deutschen Industrie (BDA, BdB, BDI, BGA, DIHT, GDV, HDE, ZDH)	484
f) ZDH	484
3. Gewerkschaften	484
a) CGB	484
b) DAG	485
c) DBB	485
d) DGB	485
e) DStG	485
f) ÖTV	486
4. Sonstige Verbände	486
a) Bund der Steuerzahler	486
b) Deutscher Bauernverband	487
c) Deutscher Städtetag	487
d) Deutscher Steuerberaterverband e.V.	487
e) Institut "Finanzen und Steuern" e.V.	487
5. Regierung	488
a) Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.)	488
b) Jahreswirtschaftsberichte, Regierungserklärungen	488
c) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	488

d) Sonstiges	489
V. Sonstige Beiträge	489
1. DIW-Wochenberichte	489
2. Institut "FSt", Bonn	489
3. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	490
4. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen	490
5. Sonstiges	490
VI. Statistiken	492
VII. Gesetze, Gesetzentwürfe, Begründungen, Stellungnahmen, Ausschlußberichte, Anfragen, Anträge, Erlasse, Richtlinien, Urteile (BFH, BVerfG), Geschäftsordnungen, BT-Protokolle)	492
1. Gesetze	492
2. Gesetzentwürfe	496
3. Begründungen	497
4. Stellungnahmen, Anfragen, Ausschlußberichte	497
5. Anträge	497
6. Erlasse, Richtlinien	498
7. Urteile	498
a) BFH	498
b) BVerfG	499
8. Geschäftsordnungen	499
9. BT-Plenarprotokolle	500
Namensverzeichnis	501
Sachwortverzeichnis	504

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Besteuerungspolitische Grundsätze	63
Übersicht 2: Anteile der direkten und indirekten Steuern am Gesamtsteueraufkommen in v.H.	267
Übersicht 3: Modifizierte Anteile der direkten und indirekten Steuern am Gesamtsteueraufkommen in v.H.	269
Übersicht 4: Anteile ausgewählter Steuern am Gesamtsteueraufkommen der Jahre 1975 und 1987 in v.H.	270