

Gisela Hürlimann
Jakob Tanner (Hrsg.)



Steuern und umverteilen

Effizienz versus
Gerechtigkeit?

Steuern und umverteilen

**Gisela Hürlimann
Jakob Tanner (Hrsg.)**

Steuern und umverteilen

Effizienz versus Gerechtigkeit?

Interdisziplinäre Vortragsreihe der Eidgenössischen Technischen
Hochschule Zürich und der Universität Zürich

Frühjahrssemester 2010

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Reihe Zürcher Hochschulforum, Bd. 48

© 2012



vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Coverabbildung:

Plakat der Partei der Arbeit (PdA) zur eidgenössischen
Volksabstimmung vom 12.6.1977 über die Neuordnung der
Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer. Mit freundlicher
Genehmigung des Schweizerischen Sozialarchivs, Zürich.

Das Werk einschliesslich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung ausserhalb der engen Grenzen des Ur-
heberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig
und strafbar. Das gilt besonders für Vervielfältigungen, Überset-
zungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.



ISBN 978-3-7281-3312-0 Print
ISBN 978-3-7281-3465-3 Ebook
DOI-Nr. 10.3218/3465-3
www.vdf.ethz.ch
verlag@vdf.ethz.ch

Inhaltsverzeichnis

- VORWORT
GISELA HÜRLIMANN UND JAKOB TANNER
7 Mit Steuern steuern?
- JAKOB TANNER
27 Der totaldemokratische Minimalstaat.
Zur Geschichte des Steuerstaates in der Schweiz
- GISELA HÜRLIMANN
55 Einträglich und gerecht? Steuern und Umverteilung
in Nachkriegsboom, 1970er-Krise und darüber hinaus
- LUTZ WINGERT
83 Mit Steuern steuern? Steuern zwischen Effizienz
und Gerechtigkeit
- RENÉ MATTEOTTI UND LUKAS C. AEBI
105 Steuergerechtigkeit als fiskalpolitische Maxime
- GEBHARD KIRCHGÄSSNER
125 Die Situation der Schweiz im nationalen und internationalen
Steuerwettbewerb
- CHRISTIAN WANNER
147 Überlegungen zur Umverteilung und Steuerpolitik
- CAROLINE KNUPFER
157 Steuerpolitik und Armutsbekämpfung
- BRUNO JEITZINER
173 Gerechte Verteilung des Wohlstands?
Einsichten aus Steuerlehre und Steuerdaten

GERLINDE VERBIST

- 189 Taxes and Inequality. How Do the Different Factors of the Tax System Affect the Income Distribution?

JUNKO KATO

- 205 Regressive Taxation and the Politics of the Welfare State

ANSELM GÖRRES

- 219 Das Drama der Ökosteuer.
Marktwirtschaftliche Umweltpolitik im Widerstreit
der Interessen und Emotionen

PHILIPP GENSCHER

- 233 Die Internationalisierung der Steuerpolitik

- 249 Autorinnen und Autoren

VORWORT

Gisela Hürlimann und Jakob Tanner

Mit Steuern steuern?

1. Ist «die Steuer» auch «das Steuer»? Lassen sich mit Steuern wirtschaftliche Konjunkturverläufe und gesellschaftliche Verteilungsprozesse vorsätzlich in eine erwünschte Richtung verändern? Und, wenn ja, welche Auswirkungen haben solche Steuerungspraktiken mittels fiskalischer Instrumente auf wirtschaftliche Effizienz und das Funktionieren von Märkten? Welche Zusammenhänge bestehen generell zwischen steuerlicher Belastung, staatlichen Ausgaben und ökonomischer Wachstumsleistung? Wer bezahlt überhaupt Steuern? Und wer zahlt trotz Steuerpflicht nicht? Um diese Fragen sind, seitdem sie gestellt werden, ideologische Kontroversen entbrannt. Sie standen und stehen im Zentrum politischer Konflikte. Ihre Brisanz ergibt sich aus dem viel grundsätzlicheren Problem, wie viel Ungleichheit eine demokratische Gesellschaft ertragen kann, ohne dass ihr Zusammenhalt leidet – und wie viel sie ertragen muss, um ihre Innovationsdynamik aufrechtzuerhalten.

Der vorliegende Sammelband «Steuern und umverteilen» befasst sich zentral mit solchen Fragestellungen. Den Ausgangspunkt der Texte bildet die Schweiz, die als Steuerparadies in ein Hagelgewitter der internationalen Kritik geraten ist, die für ihre fiskalische Disziplin und die Einrichtung einer «Schuldenbremse» aber auch gelobt wird. Die Absicht ist es dabei nicht, den «neutralen Kleinstaat» zu einem Sonderfall zu stilisieren oder ihn als Fallbeispiel zu isolieren, sondern ihn als ein Land darzustellen, das ausgeprägt mit dem europäischen und globalen Umfeld verwoben ist. Gerade dies ermöglicht einen differenzierenden Blick auf transnationale Prozesse sowie auf globale Chancen und Schwierigkeiten. Anhand der Schweiz lässt sich etwa zeigen, wie Kapitalmobilität und Steuerwettbewerb sich gegenseitig verstärken, wie

jene Grossbanken, die zum Steuersubstrat des Landes beitragen, abrupt zum Klumpenrisiko für eine ganze Volkswirtschaft werden können und wie Verwaltungstechnik, Steuermoral und staatliche Legitimität zusammenspielen. Der «Steuerstreit» mit der EU wiederum macht europäische Kräftekonstellationen sichtbar.

2. Antworten auf Fragen nach «steuern und umverteilen» weisen eine historische Tiefendimension auf.¹ Sie hallen durch einen weiten Echoraum der Vergangenheit, in dem das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft immer wieder neu ausgehandelt – und auch durchgesetzt – wurde. «Staat» und «Etat» sind, obwohl semantisch Synonyme, institutionell nicht deckungsgleich. Der Etat (der Staatshaushalt) hält den *Cashflow* für ein komplex ausdifferenziertes administratives Betriebssystem in Gang. Das Bereitstellen von Ressourcen für Aktivitäten in unterschiedlichsten Bereichen gehört allerdings – unabhängig vom Monetarisierungsgrad der Abgaben und Steuern – in der geschichtlichen *longue durée* zum Kerngeschäft des Staates.² Der in einem nationalen Rahmen organisierte, moderne Interventions- und Sozialstaat, wie er sich im 19. Jahrhundert als Gegenmodell zum Herrschaftssystem des *Ancien Régime* herausbildete, ist genuin ein Steuerstaat. Dieser verfügt über die Steuer- und Finanzhoheit, das heisst, es ist mitunter sein exklusives Recht, bei Bürger/innen und Unternehmen Steuern einzutreiben. Der Fiskus, das steuerliche Abschöpfungssystem, bildet seine Finanzierungsgrundlage. Das muss auch deshalb so sein, weil dieser Staat seine Ausgaben nicht mit Einnahmen aus Domänen und Produktionsbetrieben bestreiten kann. Die wenigen Monopole und Betriebe, die beim Staat verblieben, reichen bei Weitem nicht zur Finanzierung seiner Tätigkeit aus. So schöpft er, mit Zöllen, Konsumsteuern, direkten Einkommens- sowie Vermögenssteuern, Unternehmenssteuern etc. einen Teil der privatwirtschaftlichen Wertschöpfung ab. Es lässt sich ein grosser Einfallsreichtum beim Erfinden neuer Steuertypen und Besteuerungsstrategien erkennen, wobei der interregionale und internationale Ideen- und Praxistransfer nicht zu unterschätzen ist.³ Das Mischungsverhältnis, in dem diese fiskalischen Instrumente zur Anwendung kommen, ergibt ganz unterschiedliche Belastungsprofile und kann sich über die Zeit hinweg signifikant verändern.

Staatseinnahmen und -ausgaben bedingen und beeinflussen sich gegenseitig. Mit einem Teil der durch den Fiskus generierten Einnahmen sichert der Staat die soziale Ordnung, d.h. rechtliche Normen und institutionalisierte Verfahren. Er ist nicht nur Garant der allgemeinen Spielregeln der Gesellschaft, sondern auch des Modus ihrer laufenden Neuaushandlung. Er schafft

zudem infrastrukturelle Voraussetzungen für unternehmerische Expansion, volkswirtschaftliche Produktivitätssteigerung und ökologische Nachhaltigkeit, unterstützt die gesellschaftliche Integration durch Sozialleistungen und trägt mit einem breiten Spektrum von Tätigkeiten – von Bildungsausgaben bis hin zu Kommemorationsfeiern – zur Identitätssicherung der imaginären Gemeinschaft der Nation bei. Umgekehrt profitiert er einnahmenseitig vom Wirtschaftswachstum, von der staatsbürgerlichen Loyalität und vom Zukunftsvertrauen, das auf diese Weise gefördert wird.

Staat und Wirtschaft befinden sich ganz allgemein in einem fundamentalen gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Die historische Analyse kann deutlich machen, wie ausgeprägt Industriegesellschaft und moderner Sozial- und Steuerstaat Komplementärphänomene sind und Ressourcen füreinander bilden. Demokratie basiert auf einem Gleichheitsversprechen für alle Bürger/innen. Der kapitalistische Markt generiert Ungleichheit zwischen Menschen. Das passt nur zusammen, wenn der Staat Chancengleichheit sichert sowie soziale Risiken und wirtschaftliche Ungleichheit abdämpft. Dieses Spannungsfeld von egalitärer Aspiration und sozialen Unterschieden wird in den politischen Debatten um Gerechtigkeit immer wieder artikuliert. Seit die Aufklärung die Armut skandalisiert und die Frage der Gleichheit der Menschen in den soziopolitischen Raum katapultiert hat, ist die Steuerpolitik eine der zentralen Arenen des Aushandelns «gerechter» Lösungen geworden. Steuern haben – aus der Perspektive der bürgerlichen Gesellschaft mit ihrer liberalen Vision – den Vorteil, dass sie die Eigentumsverteilung intakt und Ungleichheiten als Resultat von (angeblichen oder tatsächlichen) «Leistungsunterschieden» zulassen. Gleichzeitig ermöglichen sie die Korrektur stossender Ungleichheiten, sowohl durch den Modus ihrer Erhebung wie auch durch die staatlichen Aufgaben, die sich mit ihnen finanzieren lassen. Moderne demokratische Verfassungen enthalten in aller Regel Bestimmungen über eine – nach bürgerlichen Leistungskriterien – «gerechte» Besteuerung. Als Reflex wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verhältnisse lassen Verfassungen und Gesetze jedoch zugleich die Produktion neuerlicher Ungleichheit zu und bekräftigen dadurch historisch bedingte Machtverhältnisse. Dies kommt etwa in der unterschiedlichen Besteuerung von Einkommen und Kapital, von unselbstständig und selbstständig Erwerbstätigen oder von ledigen und verheirateten Frauen zum Ausdruck. Die politische Linke bezog den «Kampf um die Steuer» auf den «Arbeitskampf», und je stärker sich die Arbeiterbewegung in die kapitalistische Gesellschaftsordnung integrierte, desto mehr wurden der Fiskus und Sozialversicherungen zum

ausgleichenden Korrektiv zur Ungleichheitsproduktion durch das Kapital stilisiert. Umgekehrt widersetzen sich um ihren Besitzstand besorgte Bürgerliche dem aus ihrer Sicht Tribut erheischenden, konfiskatorischen Sozialstaat und denunzierten den Versuch einer Umverteilung durch Steuern als (sozialistische) Gleichmacherei.

Die moralische Aufladung von Staat und Wirtschaft verschärfte die ideologisch motivierte Konfrontation von schlechter Politik und gutem Markt – oder, aus umgekehrter Blickrichtung und mit umgepolter Wertung, von bösem Markt und guter Politik. «Die Finanzpolitik ist das grösste Schlachtfeld der Ideologie», konstatiert eine sozialdemokratische Parlamentarierin aus der Schweiz und kontrastiert mit dieser Aussage den Sach- und Neutralitätsnimbus der zu Unrecht als «langweilig» verschrienen Finanz- und Fiskalpolitik.⁴ Ein Teil sowohl der Linken wie der gemässigten Liberalen haben diese ideologische Frontstellung im Verlaufe des 20. Jahrhunderts programmatisch zu unterlaufen versucht, indem sie betonten, dass ein starrer Wirtschaft-Staat-Antagonismus die Aussicht auf die zu lösenden wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme verbaue. Weder ein entfesselter Markt noch ein statischer Staat sind geeignet, die zahlreichen Zielkonflikte, mit denen eine moderne Industrie- und Konsumgesellschaft politisch umgehen muss, zu lösen. In beiden Bereichen gibt es Störpotenziale, Reibungsverluste und Krisenanfälligkeiten. Im Zusammenspiel vermögen sie jedoch Synergien freizusetzen. Das zeigte sich gerade im Vierteljahrhundert zwischen 1948 und 1973. Man muss diese Zeit nicht als «goldene Jahrhunderthälfte», als «*trente glorieuses*», als «Wirtschaftswunder» oder als «sozialdemokratisches Zeitalter» verklären, um zu erkennen, dass sich damals eine besonders wachstumsförderliche Kombination von steuerstaatlicher Wirtschaftsförderung, Sozialintegration und dem auf hohen Touren laufenden Motor der Privatwirtschaft eingespielt hatte. Über Jahrzehnte hinweg gingen der Auf- und Ausbau wertschöpfungsintensiver, zunehmend transnationaler Unternehmensstrukturen und die Erhöhung von Staats- und Fiskalquote Hand in Hand. Wirtschaftswachstum, Unternehmensexpansion und (hohe) Steuereinnahmen für einen wachsenden Staat brauchen sich nicht auszuschliessen – im Gegenteil.⁵

Zu Beginn der 1970er-Jahre – katalytisch wirkte dabei die Veröffentlichung des Berichts des *Club of Rome* über «Die Grenzen des Wachstums» – stellte sich in breiteren Bevölkerungsschichten ein Bewusstsein für Umweltzerstörung und die ökologischen Kosten des zunehmend energie- und ressourcenintensiven Lebensstils in der Konsumgesellschaft ein. In der Auseinandersetzung mit diesen «Schattenseiten» der wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte

wurden Konzepte wie die Ökosteuer und darüber hinaus der ökologische Umbau des ganzen Steuersystems zusammen mit andern – ausgabenseitigen und rechtlichen – Massnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität diskutiert. Nach der Wirtschaftskrise rückten diese Umweltprobleme jedoch zeitweilig in den Hintergrund. Es setzte sich zunehmend ein Denkansatz durch, der Staatsaktivitäten problematisierte und Marktdynamiken verklärte. Der Staatshaushalt geriet in die Defensive. Die Regulierung des Finanzsektors und konjunkturpolitische Konzepte gerieten in Verruf; in Steuer- und Ausgaben-senkungen sahen nicht nur harte Neoliberale einen Schlüssel für eine nachhaltige Wachstumsförderung. Gerade im Musterland eines liberalen Kapitalismus, in den USA, aber auch anderswo, war diese Politik mit zunehmender Staatsverschuldung verbunden, die in gigantische Dimensionen hineinwuchs. Das muss nicht unbedingt ein Problem sein, wird es aber, wenn die Unfähigkeit des Staates, das Steuersubstrat effizient abzuschöpfen, einhergeht mit dem Aufbau einer kostspieligen Bürokratie, deren Nutzen unter anderem darin besteht, Angehörigen parteipolitischer und verwandtschaftlicher Klientelnetze eine bezahlte Beschäftigung zu verschaffen.

3. Dass diese Probleme sich zuspitzten, hat mit der 2007 aufbrechenden und sich rasch vertiefenden globalen Finanzmarktkrise zu tun. Staatshaushalte und Notenbanken dienten in dieser akuten Krisenlage als Rettungsplattform für absturzbedrohte Bankunternehmen. Viele Länder warfen finanzielle Rettungsringe aus und Konjunkturprogramme an. Die Kosten für diese Massnahmen, die bisherige Grössenordnungen sprengten, wurden auf weltweit 5000 Milliarden (U.S.: Billionen) Dollars geschätzt. Der *moral hazard* spielte geradezu lupenrein. Die Finanzakteure hatten sich mit ihren abenteuerlichen Risikokalkulationen – die ihnen meist grosse Privatvermögen bescherten – gründlich verrechnet. Dies hatte für die meisten keine gravierenden Konsequenzen. Sie fielen vielmehr in ein komfortables staatliches Auffangnetz zurück. Die Steuerzahler/innen erhalten demgegenüber die Rechnung präsentiert. Sie haben für die Sicherheit eines Finanzsystems aufzukommen, in dem die *too big to fail*-Problematik dem staatlichen Handeln nur noch einen schmalen Korridor offenlässt. Das war auch in der Schweiz so, wo Bund und Nationalbank im Oktober 2008 unter Umgehung demokratischer Entscheidungsprozesse gleichsam über Nacht ein Notprogramm von 6 Milliarden Franken für die bedrohlich schlingende UBS in Kraft setzten. Diese Grossbank, die mit ihrer im Steuerbereich gewagten Expansionsstrategie, vor allem in den USA, zu einem wichtigen *global player* geworden war, wies die weltweit niedrigste Eigenkapitalquote von 1,8 Prozent auf. Als eine Insolvenz-

krise unmittelbar drohte, kam die implizite Staatsgarantie zum Tragen.⁶ Dass viele Bankinstitute die direkten Kosten für ihre Rettung inzwischen schon wieder zurück zu vergüten vermochten, hängt damit zusammen, dass ihre Rentabilität sich rasch erholt hat. Aufgrund einer die Finanzmärkte privilegierenden Kombination von Geldpolitik, Staatsverschuldung, Investmentbanking und Vermögensverwaltung fahren sie inzwischen wieder Gewinne ein. Daraus wandern erneut Milliarden in Bonussysteme, die nur allzu ähnlich funktionieren wie jene vor 2007. Derweil hält die Krise auf dem Immobiliensektor an, die Industrieproduktion hat sich weniger gut erholt, die Beschäftigungslage ist in vielen Ländern in weiten Bereichen schlecht. Auch wenn das Bild gemischt ist und einige Volkswirtschaften, darunter die Schweiz, keine schlechte Performance aufweisen, ist die private Finanzmarktkrise doch fast überall in eine erhöhte Staatsverschuldung und in einigen Ländern in eine Krise der öffentlichen Finanzen umgeschlagen; gleichzeitig geniessen etliche dieser Steuerstaaten die Aussicht, auch in der nächsten akuten Krisenphase wieder zur Kasse gebeten zu werden.⁷

Die Finanzkrise zeigt dreierlei: *Erstens* beweist das pragmatische Krisenmanagement, zu dem sich Finanzministerien, Regierungen und Zentralbanken weltweit mit beeindruckender Selbstverständlichkeit aufgerafft haben, dass die bisherigen Spielregeln nicht grundsätzlich geändert werden sollen. *Zweitens* wurden in dieser globalen Finanzmarktkrise nicht nur die Nationalbanken, sondern auch die Steuerstaaten in die Rolle eines *lender of last resort* gedrängt. Der Staat, der in den vergangenen Jahrzehnten zur Zielscheibe massiver Kritik geworden war, wurde gleichsam über Nacht zum stabilen Rettungsanker für eine krisengeschüttelte, vom Untergang bedrohte Finanzwirtschaft. Die riesigen Mittel, die er dafür einsetzen musste, haben das ihre dazu beigetragen, dass die Finanzmarktkrise in eine Krise des Euro umgeschlagen ist. Die teilweise aggressive Anfechtung der europäischen Währung macht wiederum gigantische «Rettungsschirme» erforderlich, wobei die damit mobilisierten Mittel letztlich durch die Steuerzahler aufzubringen sind. Und *drittens* schrauben CEOs und Manager grosser Banken mit irritierender Selbstverständlichkeit die Renditeerwartungen erneut auf einen exorbitanten Erwartungslevel hinauf. Gleichzeitig verrechnen die in der Krise gebeutelten Grossbanken ihre heutigen Abschlüsse mit ihren früheren Verlusten, was die Allgemeinheit während mehrerer Jahre um Steuereinnahmen aus den Bankgewinnen bringt.

Diese drei Punkte haben direkte Implikationen für den Steuerstaat. Die aktuelle Lage macht deutlich, dass politische Institutionen und Finanzmärkte

eng verflochten sind. Nicht nur das; sie sind vielmehr auch in ein moralisches Kontinuum integriert, in dem Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen eine zentrale Rolle spielen. Der Ökonom und Nobelpreisträger Joseph Stiglitz gelangt in seiner Studie «Freefall» (2010) zum Schluss, das Ziel, den grossen *meltdown* des Finanzsystems zu verhindern, sei zwar erreicht worden, doch die Strategie der Obama-Administration stelle eine schlechtere Wahl dar als es eine Nationalisierung notleidender Banken gewesen wäre. Er spricht von einem «Ersatz-Kapitalismus» und diagnostiziert eine «Privatisierung der Gewinne und eine Verstaatlichung der Verluste».⁸

4. Damit verwendet Stiglitz eine Formulierung, welche die sogenannten Finanzsoziologen schon vor knapp einem Jahrhundert, nach dem Ersten Weltkrieg zur Analyse damals bankrotter Staatswesen vorgeschlagen hatten. Der Sachverhalt, dass private Unternehmen jene Wertschöpfung leisten, durch die sich der Staat über sein Fiskalsystem alimentiert, erscheint aus entgegengesetzter Blickrichtung als ein asymmetrisches Machtspiel, in dem die private Seite renditeträchtige Aktivitäten für sich beansprucht, während dem Staat das verbleibt, was nicht profitabel ist oder sich als strukturell defizitär erweist. Im Staatshaushalt kumulieren sich entsprechend «Verluste». Die Frage, ob auf dieses Nicht-Rentable nicht einfach verzichtet werden könne, wurde in der Politik phasenweise äusserst kontrovers unter Stichworten wie Kosteneinsparungen, Ausgabenbremse oder auch «schlanker Staat» diskutiert. Unter den staatstragenden Kräften herrschte indessen schon in der Organisations- und Konsolidierungsphase des modernen Steuerstaates ein weitgehender Konsens darüber, dass die drei Grundfunktionen des Staates – Verteidigung, Justiz und Verwaltung – unverzichtbar seien, obwohl sie beträchtliche Kosten verursachten.

Im Verlaufe des 20. Jahrhunderts setzte sich eine neue, funktionale Trias von Staatsaufgaben durch: Allokation, Redistribution und Konjunkturstabilisierung. Welche öffentlichen Güter und Infrastrukturen der Staat bereitstellen, welche sozialpolitischen Umverteilungsmassnahmen er ergreifen und ob bzw. wie er Kriseneinbrüche verhindern solle, darüber wurde heftig debattiert. Der vorliegende Sammelband fokussiert vor allem auf die Redistributionsfunktion, d.h. auf die Umverteilungswirkung des Steuersystems. Diese lässt sich als Differenz zwischen der Primär- und der Sekundärverteilung bestimmen. Erstere ist direktes Resultat des Produktionsprozesses und gibt die Entlohnung der Produktionsfaktoren (vor allem Arbeit und Kapital) wieder. Wenn der Staat nun einen Teil des Einkommens nach sozialen Gesichtspunkten durch Steuern und Transfers umverteilt, ergibt sich die sogenannte

Sekundärverteilung.⁹ Die staatliche Umverteilungspolitik durch Steuern ist auch deswegen kontrovers, weil sie schwierig zu bestimmen und zu messen ist. Zwei Probleme lassen sich unterscheiden. *Erstens* gibt es keine Klarheit über die Umverteilungswirkung einzelner Steuern (im Fachterminus «Steuerinzidenz» genannt). Dies ist deswegen der Fall, weil es in einer liberalen Gesellschaft nicht nur unterschiedliche Vermeidungsmöglichkeiten gibt, sondern weil auch unterschiedlichste Überwälzungsstrategien angewandt werden können. Die Besteuerung des «Kapitals» kann beispielsweise über die Preise auf die Konsumenten und damit auf die «Arbeit» abgeschoben werden. Umgekehrt kann argumentiert werden, dass hohe Konsumsteuern unter den Bedingungen eines harten Wettbewerbs auf Kosten der Rentabilität von Unternehmen gehen, die ihre Preise nicht einfach um den ganzen Steuerbetrag erhöhen können. Die einschlägige Forschungsliteratur lässt den Eindruck aufkommen, das Fiskalsystem stelle einen einzigen grossen Verschiebebahnhof von Steuerlasten dar und wer die Steuern schliesslich effektiv bezahlt, hänge von wechselnden Macht- und Wettbewerbskonstellationen ab. *Zweitens* wird die Einkommensverteilung nicht nur durch die Einnahmen-, sondern auch durch die Ausgabenseite der Staatsfinanzen beeinflusst. Werden solche Sozialausgaben durch «unsoziale Steuern» (Konsumsteuern als wichtigste Form der indirekten Steuern) finanziert, kann sich daraus durchaus ein sozialpolitisch erwünschter Umverteilungseffekt ergeben. Zudem haben auch alloktations- und konjunkturpolitisch motivierte Staatsausgaben Auswirkungen auf die effektive Verteilung des Volkseinkommens, indem sie z.B. Arbeitslosigkeit verhindern (bzw. vermindern) oder durch die Bereitstellung öffentlicher Güter die Menge der «realen Transfers» erhöhen.

Eine weitere, und die wohl wichtigste Problemdimension der Umverteilungseffekte ergibt sich aus Bewertungsfragen. Hier ist kein Konsens erkennbar und entsprechend umstritten ist die Legitimität von Redistributionsmassnahmen. Wer die Prinzipien eines demokratischen Republikanismus hochhält, wird in zu grosser ökonomischer und sozialer Ungleichheit eine latente Gefährdung des politischen Prozesses sehen. Wer umgekehrt den Liberalismus primär wirtschaftlich fasst, wird die Freiheit – auch jene, viel reicher zu sein als der Rest der Gesellschaft – verteidigen wollen. Je nach Position ergeben sich diametral andere Beurteilungen einer staatlichen Umverteilungspolitik. Dieser normative Konflikt wird durch den doppelten Befund verschärft, dass einerseits der Staatshaushalt durchaus einen messbaren ausgleichenden Effekt auf die Einkommensverteilung ausübt. Tatsächlich ist die Sekundärverteilung weniger ausgeprägt als jene, die ohne Staatseinnahmen

und -ausgaben zustande käme. Die Kritiker der Umverteilung kritisieren dies als «Gleichmacherei» und – in rhetorisch zugespitzter Form – als «Vollkaskamentalität», d.h. als Haltung, die Einkommensansprüche von der Leistungsbereitschaft entkoppelt. Damit wird der Niedergang einer kompetitiven Marktwirtschaft in Aussicht gestellt. Andererseits hat die staatliche Umverteilungspolitik an den dauerhaften Strukturen gesellschaftlicher Ungleichheit nur sehr wenig geändert. Wird soziale und wirtschaftliche Gleichheit zum Massstab genommen, war sie wenig effizient. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Schere zwischen den am wenigsten und den am stärksten Begüterten nochmals deutlich geöffnet. Reichtumsunterschiede wurden akzentuiert. Ohne den sozialstaatlichen Ausgleich würden die Ergebnisse noch schroffer ausfallen. Die Kritik an diesen Zuständen greift auf ein Argument zurück, das jenem der Verteidiger sehr ähnlich ist: Viele Vermögen der Reichsten kamen ohne echte Leistung zustande, und etliche von denen, die hart arbeiten und durchaus etwas leisten, sind heute *working poors*.

Die Geschichtsschreibung hat in der Analyse dieser Konflikte und der symbolischen Formen, in denen sie ausgetragen werden, mit guten Gründen eine wichtige Aufgabe gesehen. Solche Ansätze können gerade im Bereich der Fiskalpolitik robuste Ergebnisse erzielen. Allerdings verschwand die Aussagekraft empirischer Indikatoren oft im Schall und Rauch dieser Debatten und die Einsicht in Strukturen und Prozesse langer Dauer verlor an Tiefenschärfe.

5. Einen Ansatz, um empirische Ziffern und symbolische Chiffren auf produktive Weise aufeinander beziehen zu können, liefert die erwähnte Finanzsoziologie schon in den ersten Schriften ihrer Begründer Rudolf Goldscheid und Joseph Schumpeter.¹⁰ Für Ersteren war das Budget das «aller verbrämenden Ideologien entkleidete Gerippe des Staates».¹¹ Letzterer glaubte, dass jene, welche die Botschaft des Staatshaushaltes deuten könnten, «deutlicher als irgendwo den Donner der Weltgeschichte» zu hören verständen.¹² Für Schumpeter stellte der Einblick in den Staatshaushalt eine Sonde dar, um tiefer liegende Prozesse und Verwerfungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft analysieren zu können: «Allein viel grösser als die ursächliche ist noch die symptomatische Bedeutung der Finanzgeschichte.»¹³ Auch wenn wir – nach dem Vorliegen vieler Forschungsergebnisse zu Staatsfinanzen und Steuerpolitik – diesem Erkenntnisoptimismus nicht mehr ungebrochen folgen können, ist doch die Einsicht geblieben, dass die historische Untersuchung des modernen Steuer- und Sozialstaates ein hohes Erklärungspotenzial aufweist.¹⁴ So hat Marc Leroy unlängst gezeigt, dass eine finanzsoziologische Lektüre der Amerika-Schriften Alexis de Tocquevilles interessante Einsichten zum Zusam-

menhang zwischen Demokratie und Fiskus bietet, was einen neuen vergleichenden Blick auf die These der *two sister republics* USA–Schweiz anregt.¹⁵

Der finanzsoziologische Ansatz ermöglicht es, weiterführende Fragen aufzuwerfen und in interessante Debatten zu intervenieren. Zwei – thematisch zusammenhängende – Kontroversen haben in der Geschichtsschreibung immer wieder hohe Wellen geworfen. *Die eine* kreist um die Dichotomie Kontinuität/Diskontinuität. Für die genannten Finanzsoziologen der ersten Stunde ist klar, dass der moderne Steuerstaat seinen Ausgang im Ringen der Fürsten um die Kontrolle über die neu sich formierenden Territorialstaaten nimmt. Damals war «der Steuerstaat da – Idee und Maschine»¹⁶. Die «Steuer» stellte gleichsam eine Notinnovation dar, sie hat «den Staat nicht nur mitgeschaffen. Sie hat ihn auch mitgeformt.»¹⁷ Das moderne Fiskalsystem ist somit im Übergang vom Spätmittelalter zur Frühen Neuzeit aus der Krise der feudalen Abschöpfungsmethoden innerhalb einer ständischen Gesellschaft entstanden. Rechtshistoriker haben diese Sicht teilweise frontal kritisiert. Für sie schuf die Französische Revolution mit der Idee des konstitutionellen, demokratischen Nationalstaates eine völlig neue Ausgangslage und Legitimationsbasis für die Schaffung eines Staatsfiskus. Der Bruch zwischen dem Herrschaftsmodell des *Ancien Régime* und der politischen Dynamik des Liberalismus und der neuen Nationalstaaten mit ihren parlamentarisch-demokratischen Regierungssystemen wird betont. Offensichtlich kommen hier zwei Perspektiven ins Spiel, die beide – von ihren immanenten Argumentationsvoraussetzungen her – Plausibilität beanspruchen können. Aus der Sicht einer finanzsoziologisch aufgeklärten Kulturgeschichte des Politischen ist die Gegenüberstellung von Kontinuität und Bruch nicht hilfreich. Es ist evident, dass es in der Entwicklung des modernen Steuerwesens eine hinter Aufklärung und Revolutionszeitalter zurückreichende Kontinuität gibt. Es zeigt sich auch ein Fortdauern von Machtstrukturen in der kapitalistischen Marktwirtschaft. Zugleich haben Liberalismus und Parlamentarismus den *modus operandi* des Aushandelns von Steuern und die Weise ihrer Wirkung tiefgreifend verändert. Die Einsicht in diese Disparitäten und Spannungsfelder ist ein wichtiger Teil der Analyse.

In der *anderen* Debatte geht es um die wertende Darstellung der Genese des modernen Steuerstaates. Wenn Charles Tilly den durch Kriege vorangetriebenen Staatsbildungsprozess unter der Bezeichnung *organized crime* fasst und darauf hinweist, dass Mord und Totschlag ebenso wie kriegerische Auseinandersetzungen, Schutzerpressung und Gewaltandrohung integrale Momente des Formierungsprozesses moderner Nationalstaaten gewe-

sen seien,¹⁸ so haut er in dieselbe Kerbe wie Mancur Olson, der im *stationary bandit* – dem tyrannischen Herrscher, welcher Steuern gegen Schutzversprechen eintreibt – einen frühen Promotor des modernen Staates sieht.¹⁹ Da der ortsfeste Bandit durch seine Rechtsetzungsgewalt in die Lage versetzt wurde, seinen Zugriff auf das Einkommen und Vermögen seiner Untertanen bzw. der Staatsbürger und der Wohnbevölkerung zu legalisieren, war er auf die Länge erfolgreicher als die vagabundierenden Banditen, denen es an nachhaltigen Strategien mangelte. Beide Male wird die Geschichte des Steuerstaates als ein Zusammenspiel von Gewalt und Intrigen, von Angst und Tribut erzählt. Bereits im «Leviathan» von Thomas Hobbes finden sich beide Interpretationen: der Staat als monopolisierender *stationary bandit* und als Pazifizierungsagentur durch das Gewaltmonopol. Dass sich dieser ambivalente Prozess durch die Geschichte der Moderne hindurchzieht, zeigt etwa die Darstellung von Wolfgang Reinhard.²⁰

Die Interpretation des Sachverhalts ist allerdings unterschiedlich. Während die einen Steuern nach wie vor, auch unter demokratischen Bedingungen, als Tributerhebung durch den Staat sehen und ihre Ausweich-, Hinterziehungs- und Betrugsoperationen mit markigen Vorwürfen gegenüber Staatsübergriffen auf ihre privaten (Geld-)Angelegenheiten zu legitimieren versuchen, setzen andere den Akzent gerade umgekehrt. Hier werden Steuern in die Perspektive der zivilisatorischen Pazifizierungsleistung moderner Staatswesen gerückt. Die Steuern sichern demokratische Umgangsformen, oder, in den Worten des US-amerikanischen Bundesrichters Oliver Wendell Holmes: «Taxes are the price we pay for civilization.»²¹ Freiheit ist, mit andern Worten, nicht gratis, sondern an Voraussetzungen gebunden, die nur ein durch Steuern finanziertes politisches Gemeinwesen zu garantieren vermag.²² Ohne einen demokratischen Verfassungsstaat, der über die notwendigen Machtmittel zur Durchsetzung von Rechtsnormen und über ausreichende Ressourcen zur Finanzierung von Sozialleistungen, Infrastrukturen und unterschiedliche «öffentliche Güter» verfügt, wären Sicherheit und Freiheit gleichermaßen gefährdet. Eine solche Auffassung zieht den Zorn radikaler Libertärer auf sich, für die Steuern über alle politischen Systemwechsel hinweg eine Form von Diebstahl und ständischer Privilegienwirtschaft geblieben sind. So ist auf der Homepage «Ars libertatis» ein Beitrag «Steuern sind das Gegenteil von Zivilisation» zu lesen, der in der Feststellung gipfelt: «Taxes are destroyers of civilization and society.»²³ Es ist evident, dass Steuerbetrug in der einen Perspektive eine kriminelle Handlung ist, die nicht anders beurteilt und bestraft zu werden verdient als Diebstahl, während aus der andern im selben Tat-

bestand eine Art Notwehr gegen die staatliche Expropriation der «fruits of labour»²⁴ gesehen wird, für die man nur Verständnis aufbringen kann. Die emotionale Akzeptanz oder Ablehnung von Eigentumsverhältnissen sowie Rechtsnormen hängt hier mit der Position von Akteuren in gesellschaftlichen Machtstrukturen zusammen.

6. Die Schweiz ist ein Versuchsfeld, auf dem sich diese moralischen Aufladungen von Steuerfragen gut erforschen lassen. Die beiden Kontroversen haben in der Schweiz insofern eine besondere Ausprägung erfahren, als hier der Steuerstaat klein gehalten werden konnte, weswegen die Steuermoral vergleichsweise gut war. Die helvetische Befreiungssaga handelt zentral von der erfolgreichen Vertreibung von *stationary bandits* aus dem Territorium der Eidgenossenschaft. Auch wenn dieser historische Mythos durch die historische Analyse der Finanzierungsstrategien einheimischer Oberschichten als ideologisches Konstrukt durchschaut werden kann, hat er als produktive Fiktion des Nationalstaates doch mit dazu beigetragen, die Steuerbelastung unter dem europäischen Durchschnitt zu halten. Damit konnte die staatliche «Zwangsanstalt» gar nie jenen Steuereintreibungsdruck entfalten, der anderswo die Steuervermeidungsstrategien zu einer quasilegitimen Sache machte. Man bezahlte die Steuern, die man für richtig hielt – und das dann dafür mit einer republikanisch-staatsbürgerlichen Überzeugung. Gleichzeitig tendierte der Bundesstaat in Zeiten angespannten Finanzbedarfs – anlässlich der Weltkriege, aber auch im Infrastrukturbloom der 1960er-Jahre – dazu, die Grenzen des «Vertrauens» (bei Charles Tilly der «trust networks») auszuloten und dem hinterzogenen Steuersubstrat auf die Spur zu kommen. Der typisch helvetische «contrat social» erlaubte es während langer Zeit nicht, Steueramnestien mit substanziellen Strafverschärfungen zu verbinden, wovon die singuläre Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug bis in die jüngste Zeit zeugt. Kaum dem republikanisch-egalitären Ideal entspricht auch die Tatsache, dass der Lohnausweis den Behörden volle Transparenz über die (zu versteuernden) Einkommen der unselbstständig Erwerbenden vermittelt, während Selbstständige dank zurückhaltenden Buchführungspflichten und grosszügigen Abschreibungs- bzw. Abzugsmöglichkeiten sowie Kapitalbesitzer dank dem Bankgeheimnis über einen weit grösseren Handlungsspielraum in der Steueroptimierung und -vermeidung verfügten (und verfügen).

So gesehen, kittete die Erfüllung von unter der Flagge der «Steuergerechtigkeit» oder der sozialen «Umverteilung» segelnden Massnahmen wie Verschärfung der Steuerprogression, Gewährung von Sozialabzügen oder von

Steuerbefreiungen sowie die ausgabenseitige Umverteilung die Risse im republikanischen Gleichheitsanspruch, ohne das grundsätzliche Paradox der Umverteilung durch (progressive) Besteuerung infrage zu stellen. Denn wie schon Rudolf Goldscheid und vor ihm Karl Marx oder Wilhelm Weitling festgehalten hatten: Die steuerliche Abschöpfung eines Teils des Wohlstands der Gutbetuchten setzt eben diesen Wohlstand und damit die Ungleichheit der ökonomischen Verhältnisse voraus. Welchen Anteil die Besteuerung bzw. die Reformen derselben an der zunehmenden Ungleichheit von Einkommens- und Vermögensverteilung in den meisten OECD-Ländern, auch in der Schweiz, haben, ist eine Thematik, die in der Schweiz erst seit Kurzem wieder neue Beachtung findet.²⁵

Beim Reden über «Steuergerechtigkeit», wie sie auch das Schweizerische Bundesgericht 2007 in seinem Präzedenzurteil zum Steuergesetz des Kantons Obwalden zum Ausdruck brachte, sollte jene Fragestellung, die auf dem Höhepunkt der westeuropäischen Industrialisierung formuliert wurde, nicht ganz vergessen werden: «Werden die ökonomischen Verhältnisse durch Rechtsbegriffe geregelt oder entspringen nicht umgekehrt die Rechtsverhältnisse aus den ökonomischen?»²⁶ Letzteres liesse sich wohl auch auf das Spannungsverhältnis, in welchem die Forderung nach (vertikaler und horizontaler) Steuergerechtigkeit steht, übertragen. Und es gilt auch für die Behauptung fiskalpolitischer Autonomie von Kantonen und Gemeinden im föderalistischen Staat, für die immerzu Argumente von Wachstum und Standortwettbewerb bemüht werden. Einen Widerschein davon erkennen wir auch im internationalen Steuerstreit, der im Kontext der globalen Finanzkrise an Schärfe gewonnen hat: Mehr denn je zwingen die ökonomischen Verhältnisse und die steigende Staatsverschuldung die Staaten, alle Rechtsmittel, die ihnen zur Sanktionierung von kapitalkräftigen Steuerflüchtigen zur Verfügung stehen, auszuschöpfen bzw. neue zu schaffen. Das hat die Schweiz im Kräftemessen mit der US-Steuerbehörde erfahren müssen, wobei es als eine besondere Ironie der Geschichte erscheint, dass das 1934 gesetzlich verankerte und seither gleichsam hypostasierte Bankgeheimnis ausgerechnet von den Aufsichtsbehörden selber «gebrochen» wurde; dies um zu verhindern, dass es die Grossbanken tun mussten.

7. Mit solchen und weiteren Fragen zu historischen schweizerischen Charakteristika im europäisch-internationalen Vergleich befassen sich die beiden ersten Beiträge des vorliegenden Sammelbandes, über den nun ein kleiner Überblick folgt. *Jakob Tanner* (Universität Zürich) geht auf die Geschichte des schweizerischen Steuersystems ein, das lange im Banne von Gemeinden

und Kantonen stand. Dem 1848 gegründeten Bundesstaat wurden kaum mehr als die Zölle zugestanden und das Leitbild des «sparsamen Hausvaters» findet bis heute Anerkennung, mit spürbaren Auswirkungen auf die vergleichsweise niedrige Steuerquote und Staatsverschuldung. Das verhinderte allerdings nicht heftige politische Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung der Steuern und die Einführung neuer fiskalischer Abschöpfungsinstrumente. Die nicht nur von aussen, sondern auch innerhalb der Schweiz periodisch zugespitzte Kritik am «Steuerwettbewerb» verweist auf die Problematik eines wirtschaftlich-institutionellen Komplexes, innerhalb dessen der Finanzplatz Schweiz mit seiner internationalen Vermögensverwaltungsfunktion zusammenwirkt mit einer isolationistischen Nationalideologie und substantiellen Steuerprivilegien für begüterte Ausländer. *Gisela Hürlimann* (Universität Zürich) thematisiert diese Entwicklung bis in die Gegenwart hinein. Ihr Beitrag macht historische Einsichten für die Diskussion um die Zukunft des Steuerstaates relevant, indem zeitgenössische Debatten zu Steuerhinterziehung und -amnestie sowie um Einträglichkeit, Gerechtigkeit und Umverteilungswirkungen steuerlicher Massnahmen – Bundesfinanzordnungen, Mehrwertsteuer, Initiativen für Reichtumssteuern und Steuerharmonisierung – analysiert und der Expertendiskurs zur Einkommens- und Vermögensverteilung untersucht werden.

Das Begriffspaar der Steuerung durch Steuern nimmt aus philosophisch-grundsätzlicher Sicht *Lutz Wingert* (ETH Zürich) wieder auf, der Steuern als eine Form der gesellschaftlichen, demokratiepolitisch relevanten «Selbsteinwirkung» betrachtet, die dazu beiträgt, den Menschen einen gleichwertigen Bürgerstatus zu ermöglichen. Dies setze voraus, dass Steuern die unterschiedlichen Lebensbedingungen der verschiedenen Bürgerinnen und Bürger gezielt und im Sinne der Chancengleichheit beeinflussen. Damit eine solche soziale *Steuerung mittels Steuern* erfolgen könne, müssten sowohl Leistungs- wie auch Bedarfs- und Statusgerechtigkeit den Rahmen bilden für ein gerechtes (und effizientes) Steuersystem. Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen werden verschiedene Steuern – auf Einkommen, Kapital oder Konsum – hinsichtlich Effizienz und Gerechtigkeit evaluiert.

René Matteotti und *Lukas C. Aebi* (Universität Bern) setzen mit Überlegungen zur Legitimität des Steuerwesens im Spannungsfeld von Gerechtigkeit und demokratischem Prozess ein. Die schweizerische Bundesverfassung enthält Verfassungsnormen (Allgemeinheit, Gleichmässigkeit, Leistungsfähigkeit), die Gerechtigkeitskriterien für die Steuererhebung begründen. Diese wurden in letzter Zeit mehrmals durch das schweizerische Bundesgericht

gestärkt. Punkto transnationale Steuergerechtigkeit sieht sich die Schweiz mit ihrem Bankgeheimnis und ihren wettbewerbspolitisch begründeten Steuerprivilegien mit Kritik aus dem Ausland konfrontiert, die sie, nicht nur aufgrund der Druckmöglichkeiten der betreffenden Länder, sondern in ihrer Eigenschaft als demokratischer Rechtsstaat, ernst nehmen muss.

Dass dieser Steuerwettbewerb nicht einfach abgeschafft werden kann und auch bei vollständigem Informationsaustausch weiterdauern würde, macht *Gebhard Kirchgässner* (Universität St. Gallen) deutlich. Er zeigt in einem länderübergreifenden Kontext auf, dass die Positionen rund um diese Frage von Interessen abhängig sind und dass Kleinststaaten mehr vom Wettbewerb profitieren als grosse Länder. So weisen internationale Steuerbelastungsvergleiche auf die gute Positionierung der Schweiz und einiger ihrer Kantone hin. Der Autor führt aus, dass der Steuerwettbewerb externe Effekte aufweist wie die Kapitalisierung von fiskalischen Differenzialen durch Bodenpreissteigerungen. Damit dieser Wettbewerb als mehrheitlich vorteilhaft akzeptiert wird, müssen *checks and balances* aus demokratischer Zustimmung und Finanzausgleich spielen. Denn sobald das System nicht mehr als gerecht empfunden wird, kommt es zu Selbsthilfe in Form von Steuerhinterziehung oder zu einer Änderung der Regeln.

Wie sich das bisher Gesagte in der politischen Praxis anlässt, zeigt der Werkstattbericht von *Christian Wanner* (Finanzdirektor des Kantons Solothurn und Präsident der Schweizerischen Finanzdirektorenkonferenz), der gleichzeitig ein engagiertes Plädoyer für die Aufrechterhaltung des kantonalen Standortwettbewerbs ist. Wanner sieht in einer zurückhaltenden Steuerpolitik ein Instrumentarium, um das wirtschaftliche Wachstum zu steuern. So möchte er das komplexe Regelwerk des interkantonalen Finanzausgleichs mit einer weitgehenden materiellen Steuerautonomie in den Kantonen vereinbaren. Damit spricht er historische Bilder einer auf kantonale Souveränitätsrechte achtenden Schweiz an. Umverteilung sei zudem vor allem via die Sozialversicherungen und durch Sozialtransfers anzustreben.

Die Armutsbekämpfung, die hier in den Blick kommt, ist Thema des Beitrags von *Caroline Knupfer* (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS). Sie zeigt, dass die Kantone mit ihrer Steuerpolitik Armut sowohl «fördern» wie auch reduzieren können, Letzteres, indem sie fiskalisch richtige *incentives* für eine Erwerbstätigkeit am unteren Rand der Einkommensverteilung setzen. Die Besteuerung des Existenzminimums verschärft, wie Knupfer anhand von empirischen und komparativen Daten verdeutlicht, die Probleme der *working poor* im Vergleich zu nicht erwerbstätigen Bedürftigen, die steuerbefreite

Sozialhilfe beziehen. Auch hier verweisen die eklatanten Unterschiede zwischen den Kantonen auf das Problem der horizontalen Gerechtigkeit, deren Beförderung durch Vereinheitlichung und Harmonisierung sich seit jeher am föderalistischen Beharrungsvermögen reibt.

Dass eine «gerechte Verteilung des Wohlstands» nicht nur durch die Besteuerung, sondern auch durch ausgabenseitige und regulatorische Massnahmen zustande kommen kann, stellt *Bruno Jeitziner* (Eidgenössische Steuerverwaltung/ Universität Freiburg) in seiner Eingangsthese klar. Er betont die Notwendigkeit, zwischen Gerechtigkeits- und Umverteilungsintentionen von Steuern zu unterscheiden. Deutlich fällt sein Plädoyer für die Beibehaltung der synthetischen Einkommenssteuer und einen Mehrwertsteuer-Einheitsatz aus. Für die Beobachtung der Wohlstandsverteilung liefern Steuerstatistiken trotz methodischer Vorbehalte wichtige Anhaltspunkte. Steuerstatistische Analysen sind aber auch für die Gestaltung von Steuerreformen wichtig, so etwa bei der Frage, ob Steuerabzüge aus Effizienz- und Umverteilungsgründen reduziert oder abgeschafft werden sollen.

Den Reigen der international-komparativen Beiträge in diesem Sammelband eröffnet *Gerlinde Verbist* (Universität Antwerpen), die im Rahmen von OECD und Europäischer Union den Zusammenhang zwischen Einkommenssteuern, Sozialleistungen und Einkommensungleichheit bzw. Umverteilung untersucht. Dabei stellt sie fest, dass die steuerliche Umverteilungswirkung in den EU-15-Ländern unterschiedlich ausgeprägt ist, am stärksten in Belgien, Dänemark, Finnland, Österreich, Luxemburg und Deutschland. Die «Progressivität» des Steuersystems kommt aus verschiedenen Elementen zustande: dem Tarifverlauf, Steuerbefreiungen (für Tiefeinkommen, Renten, Sozialhilfe, Alimente), Sozialabzügen sowie Steuergutschriften (*tax credits*). Entgegen verbreiteter Meinungen zeigt Verbist, dass Länder mit höherer primärer Einkommensungleichheit weniger unternehmen, um diese zu reduzieren als Länder mit einer gleichmässigeren Einkommensverteilung.

Junko Kato (Universität Tokio) wechselt die Perspektive auf den Staatshaushalt, wo sie das Umverteilungspotenzial der Mehrwertsteuer (*Value Added Tax, VAT*) in den Fokus nimmt, mit komparativen Daten für 18 OECD-Länder. Die Linke hat Konsumsteuern historisch wegen ihrer degressiven, die Reichen unterproportional belastenden Wirkung abgelehnt. Unter den Bedingungen eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates, der auf eine stabile Finanzierungsbasis angewiesen ist, werden Konsumsteuern allerdings zu einer attraktiven Einnahmequelle. Die aggregierte volkswirtschaftliche Konsumnachfrage ist ein automatischer Stabilisator, der auch in Krisenphasen ver-

hältnismässig kontinuierliche Staatseinnahmen liefert. Zusammen mit direkten Steuern bildet die fiskalisch ergiebige Mehrwertsteuer deshalb, so Kato, die Steuerbasis als notwendige – wenn auch oft nicht hinreichende – Bedingung für die Fortführung sozialstaatlicher Programme.

Anselm Görres (Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft FOES) wirft, in Fortsetzung von Überlegungen, die Ernst Ulrich von Weizsäcker in seiner Publikation «Faktor 4» angestellt hat, die Frage nach einer ökologischen Ausgestaltung des Steuersystems auf. Der wichtigste Vorschlag besteht in der Substitution der umweltpolitisch betriebsblinden Konsumbesteuerung durch eine Ökosteuer, welche das Gefüge relativer Preis in einer Weise beeinflusst, dass die heutige Ressourcen- und Energieintensität von Produktion und Verbrauch unattraktiv wird und innerhalb einer industriegesellschaftlichen Konstellation zurückgefahren werden kann. 2003 verabschiedete die Europäische Union zudem eine allgemeine Regelung zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. Damit sollte das System der Mindestsätze für Mineralöle auch auf Kohle, Erdgas und elektrischen Strom ausgedehnt werden.²⁷ Inzwischen wird die Regelung überholt und auf den CO₂-Ausstoss sowie den Energiegehalt eines Energieprodukts angepasst, wobei den Mitgliedsländern Spielräume bezüglich sozialer Aspekte – die Steuerbefreiung der Heizenergie der Privathaushalte beispielsweise – eingeräumt werden sollen.²⁸

Doch findet in der Steuerpolitik tatsächlich eine Harmonisierung statt oder ist sie ein «least likely case» der Internationalisierung und Globalisierung? Antworten auf solche Fragen finden sich im Beitrag von *Philipp Genschel* (Jacobs-Universität Bremen), der zeigt, dass Entwicklungen im *Wie* der Besteuerung einer transnationalen *policy*-Diffusion unterliegen, während im *Wie viel* der Besteuerung ungleich stärker nationale *politics* wirksam werden. Zudem sollten aktuelle Auseinandersetzungen um zwischenstaatliche Doppelbesteuerungsabkommen, OECD-Standards betreffend Amtshilfe in Steuersachen sowie über schwarze und graue Listen mit Steuerparadiesen nicht darüber hinweg täuschen, dass der europäische Integrationsprozess und die transnationale Wirkmächtigkeit von Expertenwissen schon seit Jahrzehnten eine sichtliche Annäherung in der Auswahl von Steuerobjekten und -instrumenten bewirkt haben.

Als Beispiel dafür steht die Mehrwertsteuer, die in der Schweiz als Fortsetzung der Warenumsatzsteuer vergleichsweise spät eingeführt wurde und deren schillernde Gerechtigkeits- und Umverteilungsbilanz eine Arena für (partei-)politische Kontroversen bot und bietet. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben wir als Illustration für den vorliegenden Aufsatzband ein poli-

tisches Kleinplakat, in dem die aufgehende Sonne der Mehrwertsteuer mit einem prägnanten Nein unterschrieben wird, gewählt. Die hier abgedruckten Texte sind aus der gleichnamigen Ringvorlesung hervorgegangen, welche die Herausgeber im Frühjahr 2010 organisiert haben.²⁹ Wir danken der Kommission für Interdisziplinäre Veranstaltungen der ETH und der Universität Zürich für die grosszügige Unterstützung der Vortragsreihe und der Publikation. Ein herzlicher Dank geht auch an Stefanie Krell für die Mithilfe beim Lektorat und an Angelika Rodlauer für das Verlagsmanagement.

Anmerkungen

- ¹ Siehe u.a. Irene Finel-Honigman, *A cultural history of finance*, London etc. 2010; Richard W. Carney, *Contested capitalism: the political origins of financial institutions*, London etc. 2010; Fausto Piola Caselli, *Government debts and financial markets in Europe*, London etc. 2008; Hans-Peter Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute*, München 2005.
- ² Simonetta Cavaciocchi (Hg.), *La fiscalità nell'economia europea secc XIII–XVIII/Fiscal systems in the European economy from the 13th to the 18th centuries (2 Bde.)*, Florenz 2008.
- ³ Andreas Thier, *The Transfer of Ideas about Taxation in a Federal State: The Example of the German Empire, 1875–1914*, in: Holger Nehring/Florian Schui (Hg.), *Global Debates about Taxation*, Houndsville etc. 2007, S. 83–96.
- ⁴ Margret Kiener Nellen, *Irland als Vorbild für die Schweiz?*, Interview in: *WochenZeitung* 5, 3. Feb. 2011, S. 4.
- ⁵ Ivan T. Berend, *Markt und Wirtschaft. Ökonomische Ordnungen und wirtschaftliche Entwicklung in Europa seit dem 18. Jahrhundert*, Göttingen 2007.
- ⁶ Peter Hablützel, *Die Banken und ihre Schweiz. Perspektiven einer Krise*, Zürich 2010.
- ⁷ Zur Finanzmarktkrise vgl. Andrew Ross Sorkin, *Too big to fail. The inside story of how Wall Street and Washington fought to save the financial system – and themselves*, New York 2009; Nouriel Roubini/Stephen Mihm, *Das Ende der Weltwirtschaft und ihre Zukunft. Crisis economics*, Frankfurt a.M. 2010.
- ⁸ Joseph E. Stiglitz, *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*, New York 2010.
- ⁹ Da Leistungen, die über diese Umverteilungsprozesse bezogen werden, teilweise wieder versteuert werden müssen, lässt sich eine Tertiärverteilung berechnen, die das Endergebnis festhält.
- ¹⁰ Rudolf Goldscheid/Joseph A. Schumpeter, *Die Finanzkrise des Steuerstaats: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt a.M. 1976 (hg. von Rudolf Hickel).
- ¹¹ Ebd., S. 256.
- ¹² Ebd., S. 332.
- ¹³ Ebd., S. 331.
- ¹⁴ Vgl. neuerdings: Hans-Peter Ullmann, *Staat und Schulden. Öffentliche Finanzen in Deutschland seit dem 18. Jahrhundert*, Göttingen 2009 (hg. und mit einer Einführung von Hartmut Berghoff und Till van Rahden).
- ¹⁵ Marc Leroy, *Tocqueville Pioneer of Fiscal Sociology*, in: *Archives of European Sociology*, 2, (2010), S. 195–239. Dazu auch schon Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat (wie Anm.1)*, S. 8f.

- ¹⁶ Schumpeter, Die Finanzkrise (wie Anm. 10), S. 340.
- ¹⁷ Ebd., S. 341.
- ¹⁸ Charles Tilly, War Making and State Making as Organized Crime, in: Peter Evans/Dietrich Rueschmeyer/Theda Skocpol (Hg.), Bringing the State Back In, Cambridge 1985, S. 169–187.
- ¹⁹ Mancur Olson, Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorships, New York 2000. Olson unterscheidet den *stationary bandit* vom *roving bandit*, der ausschliesslich auf Stehlen und Zerstören aus ist.
- ²⁰ Wolfgang Reinhard, Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 2007.
- ²¹ Die Aussage wird u.a. nachgewiesen von Karl Nickerson Llewellyn, Holmes, in: Columbia Law Review, 35, 4, (1935), S. 485–492.
- ²² Cardoso, José Luís, et al. (Hg.): Paying for the liberal state: the rise of public finance in nineteenth-century Europe, Cambridge [u.a.] 2010.
- ²³ Doug Casey, Slightly up from slavery, <http://www.wnd.com/index.php?pageId=15336>, zitiert auf der Homepage Arslibertatis, siehe <http://arslibertatis.com/steuern-sind-das-gegenteil-von-zivilisation/>.
- ²⁴ Vgl. John Locke in seinem Second Treatise of Civil Government (1690) und in seiner Nachfolge Robert Nozick, Anarchy, State and Utopia, New York 1974.
- ²⁵ Hans Kissling, Reichtum ohne Leistung. Die Feudalisierung der Schweiz, Zürich 2008; Ueli Mäder/Ganga Jey Aratnam/Sarah Schilliger, Wie die Reichen denken und lenken. Reichtum in der Schweiz: Geschichte, Fakten Gespräche, Zürich 2010.
- ²⁶ Karl Marx, Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei, 1875.
- ²⁷ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.
- ²⁸ Europäische Kommission, Klimaschutz und Effizienz als Maßstab für Energiesteuern, Pressemitteilung vom 13.4.2011, auf: http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/9886_de.htm.
- ²⁹ Zusätzlich zu den hier abgedruckten Texten sei auch auf die mündlichen Beiträge von Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer in der Ringvorlesung vom 22.4.2010 sowie von Ernst Ulrich von Weizsäcker in einer zusammen mit dem Club of Rome durchgeführten Zusatzveranstaltung vom 28.4.2010 an der Universität Zürich hingewiesen.