

### III. Steuerreform und Gesellschaftsordnung

## Wie gerecht muß die Steuer sein?

FRIEDRICH KARL FROMME

Zum drittenmal haben sich neulich die Teilnehmer der „Bitburger Gespräche“ in der Eifel, am idyllischen Bitburger Stausee, zusammengefunden. Die Aufgabe, die der Initiator des Gesprächskreises, der rheinland-pfälzische Justizminister Theisen, ihm vor anderthalb Jahren gestellt hat, nämlich Rüstzeug für eine „geistige Vorwärtsverteidigung“ der freiheitlichen Ordnung zu stellen, hat nun einiges von dem ein wenig befangen machenden Anspruch des Anfangs verloren. Das Thema war diesmal recht praktischer Natur, was weithin als Vorteil empfunden wurde. Es ging um „Steuerreform und Gesellschaftsordnung“, welchem Gegenstand unverhoffte äußerste Aktualität verliehen wurde: An dem Tag, da die Diskussionen am Bitburger Stausee begannen, hatte das Bundeskabinett die Entwürfe zur Steuerreform verabschiedet. Die verschiedenen Vortragenden vor allem, aber auch einzelne Diskussionsredner (wenn diese auch lieber auf konkrete Einzelfragen der Steuerreform in ihren gesellschaftspolitischen Auswirkungen, erwünschten, tolerablen und gefährlichen, eingingen) ließen ihren Standort deutlich schon darin erkennen, wie sie die verschiedenen Rechtfertigungen der Besteuerung einander zuordneten. Der frühere, speziell für die Vorbereitung der geplanten „großen“ Steuerreform von Bundesfinanzminister Möller berufene, unter Karl Schiller ausgeschiedene Staatssekretär Professor Haller aus Zürich nannte ebenso wie Bundeswirtschaftsminister Friderichs als Steuerzweck die Erzielung von Einnahmen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben an erster Stelle und die „wirtschaftliche Globalsteuerung“ an zweiter; von der „Umverteilung“ war bei Haller an dritter Stelle, bei Friderichs überhaupt nicht die Rede. Der eingeladene Sprecher des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Wehner, sah hingegen im Steuersystem vorzugsweise ein Mittel für die Abmilderung „allzu großer“ Unterschiede im Einkommen, meinte allerdings auch — unter ironischer Bezugnahme auf die Einkommensunterschiede zwischen kleinen Gewerkschaftsfunktionären und den Vorsitzenden —, Nivellierung werde vom DGB nicht angestrebt. Auch Haller hatte von einem weiteren Steuerzweck gesprochen, der in einer Milderung der Einkommensunterschiede bestehe. Für ihn stand dabei im Vordergrund das Motiv der Abwendung sonst übermächtig werdender Kritik am marktwirtschaftlichen System, wie er auch einer Einengung der Absetzbarkeit von Bewirtungs- und Besenkungsspesen das Wort redete, weil so „Reizstoff“ beseitigt werde.

Ausgesprochenen Reizstoff brachte indes der sonst sehr sachliche DGB-Redner Wehner in die Diskussion, als er für seine Organisation in Anspruch nahm, für die 85 Prozent „Arbeitnehmer“ — unter der Bevölkerung, wie er suggerierte, unter den Erwerbstätigen, wie er sich korrigieren lassen mußte — zu sprechen, und als er ziemlich deutlich forderte, eine Steuerreform müsse den Interessen dieser 85 Prozent genügen — nicht so sehr komme es auf die übrigbleibende „verschwindend kleine Minderheit“ an —, da waren sie wieder, die in der heutigen politischen Diskussion vor allem aus der SPD und den ihr befreundeten Organisationen mit soviel Selbstverständlichkeit als die „Guten“ hingestellten Arbeitnehmer: die, denen das unentwegte Bemühen der Bundesregierung um die öffentliche Wohlfahrt gilt, während die anderen, die Selbständigen also, allenfalls als Trittbrettfahrer dieser Wohlfahrt erscheinen — und für ihren zugigen Platz reichlich zahlen dürfen.

Hier erfuhr Wehner heftigen Widerspruch. Der Staatsrechtslehrer Roman Herzog hielt ihm vor, daß es nicht angehe, über „soziale Gerechtigkeit“ das Mehrheitsprinzip entscheiden zu lassen. Das Insabseitsstellen einer bestimmten Gruppe, der das Gefühl vermittelt werde, sie werde rechtmäßigerweise permanent schlecht behandelt, führe an den Rand des latenten Bürgerkriegs. Von anderer Seite wurde darauf verwiesen, daß es einer erheblichen Anzahl von Arbeitnehmern materiell ebensogut oder besser gehe als einem nicht geringen Teil derer, die als „Unternehmer“ zählen.

Die Aktualität des Themas führte Referenten und Disputanten gelegentlich weiter ins Detail, als der grundsätzlichen Fragenstellung guttat! Auch das subjektive Interesse klang durch: aus dem Ausgleich solcher Interessen entsteht freilich die Gesellschaftsordnung, folgen Antworten auf die Frage nach der Gerechtigkeit. Da gab es die Frage der künftigen Gestaltung des Familienlastenausgleichs. Die Mehrheit verteidigte die bisherige Form der Minderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage durch Freibeträge. Allein der DGB-Sprecher (Friedrichs schwieg sich hierzu aus) meinte, die von der Bundesregierung geplante Gewährung von nach Kinderzahl gestaffelten Abzügen von der Steuerschuld sei der richtige Weg, da so die Kinder von mehr und die von weniger Verdienenden gleich behandelt würden. Haller meinte, dies sei jedenfalls auch vertretbar.

Die Mehrheit war der Auffassung, daß Besteuerung nur nach der Leistungsfähigkeit geschehen dürfe. Das Vorhandensein von Kindern mindere die Leistungsfähigkeit: also sei der die Progressionswirkung mildernde Freibetrag zu fordern, auch wenn dabei herauskomme, daß der in einer höheren Progressionszone Angesiedelte mehr Entlastung erfahre als der kleinere Steuerzahler, wobei man sich darüber einig war, daß ein Mindestbetrag in jedem Fall gesichert sein müsse. Hier wurde endlich einmal deutlich gemacht, daß es nicht angeht, jede Milderung der Steuerprogression als ein Geschenk des Staates zu betrachten. Wenn progressiv besteuert werde, so hieß es wiederholt, so müsse auch progressiv entlastet werden, wo rechtfertigende Gründe (wie zum Beispiel

das Aufziehen von Kindern) vorhanden seien. Der DGB-Sprecher Wehner rechnete zwar vor, daß nach dem Entwurf der Bundesregierung jedem Ernährer von Kindern ungefähr das zuteil wird, was nach geltendem Steuerrecht derjenige als Entlastung erfährt, der 50 Prozent Einkommensteuer bezahlt. Aber Wehner mußte sich vorhalten lassen, daß er bei dieser Rechnung die fällige Erhöhung der seit 15 Jahren unveränderten Kinderfreibeträge außer acht gelassen habe.

Vieles andere wurde erörtert: die geplante Besteuerung nicht realisierter Gewinne bei Bodenwert-Steigerung und ihre Kumulation mit einer Grundsteuer, deren Bemessungsgrundlage ständig an den Verkehrswert angenähert werden soll, oder die Frage, ob Kapitalzinsen nicht nur insoweit besteuert werden dürfen — was zum Beispiel der Heidelberger Finanzwissenschaftler Professor Vogel forderte —, als der Ertrag den Ausgleich der Substanzverluste durch Inflation übersteige. Es ging auch darum, ob die Einkommensteuerzahler auf mancherlei Art bevorteilt würden. Demgegenüber wies der frühere Steuerexperte im Bundesfinanzministerium, Klein, auf die rege Schwarzarbeitstätigkeit bei Arbeitnehmern hin, welche steuerlich überhaupt nicht erfaßt werde.

Alle diese wichtigen Detailfragen wurden hin und her gewendet unter dem Gesichtspunkt der „sozialen Gerechtigkeit“. Das bot Gelegenheit, in einem raschen Marsch durch die Philosophie die Undefinierbarkeit dessen darzulegen, was „Gerechtigkeit“ ist. Dies wiederum rief den früheren Verfassungsgerichtspräsidenten Gebhard Müller auf den Plan, der in seiner zur Weisheit gereiften, lebensnahen Bescheidenheit darauf hinwies, daß offenbar doch, aus dem Aussondern des ersichtlicherweise Ungerechten, eine Art Kernbestand an „Gerechtigkeit“ zu ermitteln sei.

An diesem Punkt setzte das Referat von Professor Vogel an, welches die Grenzen des Steuerrechts nachzog, die von der Verfassung gezogen werden und vom Verfassungsgericht zu schützen sind. Vogel schrieb, hier wohl bewußt zuspitzend, der Bundesverfassungsgerichts-Kontrolle vielleicht eine stärkere Entfaltung im Bereich des Steuerrechts zu als tatsächlich nachweisbar. Die Statistik gibt Vogel recht; freilich beziehen sich diese Entscheidungen zumeist auf mehr am Rande liegende Erscheinungen.

Was nun wirklich „Gerechtigkeit“ im Steuerrecht ist, wird der Gesetzgeber bestimmen. Die Gewöhnung wird zu neuen Maßstäben verhelfen. Eines freilich wurde bei allen Rednern klar. Die Schärfung des Steuersatzes ganz oben bringt ganz wenig. Geringe Erleichterungen ganz unten führen zu erheblichen Einnahmeverlusten des Staates. Da der an permanentes (wenn auch inflationsbedingtes) Wachstum seiner Mittel gewöhnte Staat dies nicht hinnehmen wird, aber unten Erleichterungen schaffen will, muß er sich zwangsläufig an die Mitte halten: an jene unglücklichen Leute, die sich, angefeuert von den Sonntagsbekenntnissen der Politiker zum „Leistungsprinzip“, mühsam ein Stück über die breite Masse hinausgearbeitet haben, die mit dem Ausschluß von fast jeder Sozialleistung bestraft werden und außerdem das geduldige Milchvieh für die

staatlichen Steuermelker sind. Wie lange sich eine freie Marktwirtschaft das Abtöten der Leistungsbereitschaft gerade bei den ein kleines Stück „Aufgestiegenen“ leisten kann, ist eine Frage, die der vorsichtige FDP-Minister Friderichs abermals umging, obwohl die FDP — nach eigener Wunschvorstellung Partei der „Aufsteiger“ — hier eines Tages Antwort geben müßte.

(Frankfurter Allgemeine Zeitung — 30. Oktober 1973)