

Zusammenhänge zwischen der Entwicklung demokratischer Institutionen und der Herausbildung eines modernen Steuersystems – Historischer Rückblick und Implikationen für die Gegenwart

Einleitung

Jede staatliche Aktivität muss finanziert werden und dies geschieht zu einem Großteil über Steuern und Abgaben. Daher ist die Steuerpolitik das zentrale Instrument eines jeden Staates – sie entscheidet darüber, wie viele finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, die dann wiederum verschiedensten Zwecken zugeführt werden können. Aber nicht nur diese Verwendungszwecke sind Teil der politischen Auseinandersetzung, sondern auch wie die Mittel überhaupt erst generiert werden. Grundlegende Entscheidungen wie die Einführung einer Mehrwertsteuer, eine Erhöhung der steuerlichen Belastung von Arbeit oder die Einhebung einer Mineralölsteuer haben weitreichende ökonomische und soziale Folgen. Diese Entscheidungen bestimmen, wie hoch die Steuerlast ist (und damit in Folge wie viele Mittel der Staat zur Verfügung hat) und wie diese Steuerlast innerhalb eines Staates verteilt ist, welche Gruppen davon profitieren und welche benachteiligt werden. Immer aber werden diese Entscheidungen in einem historischen, sozioökonomischen und institutionellen Kontext getroffen.

In meiner Arbeit möchte ich der Frage nachgehen, wie die Entwicklung demokratischer Institutionen die Herausbildung eines modernen Steuersystems beeinflusst. Ich werde versuchen, diese Frage anhand der Beispiele Schweden und USA zu beantworten. In gewisser Weise erscheinen diese beiden Länder als Extreme: Lange hatte Schweden den Ruf ein Hochsteuerland und gleichzeitig die egalitärste, westliche Demokratie zu sein, während von den USA oft das Gegenteil behauptet wurde und wird. Aber warum haben sich diese beiden Länder so unterschiedlich entwickelt? Inwiefern waren die jeweiligen demokratischen Institutionen prägend und zu welchen Ergebnissen führten die entsprechenden Entscheidungen, die innerhalb dieser Institutionen getroffen wurden? Welche gesellschaftlichen Gruppen konnten sich unter welchen Bedingungen durchsetzen, welche Auswirkungen hatte dies und folgten die Entscheidungen rationalen, ökonomischen Gesetzmäßigkeiten?

Schweden und die USA habe ich deshalb gewählt, da diese Staaten als Extrembeispiele meine These am besten illustrieren. Meine Überlegungen könnten aber auch auf andere Länder übertragen und anhand der dortigen Gegebenheiten untersucht werden.

Im ersten Teil meiner Arbeit möchte ich die Grundzüge der Entwicklung sowohl der wesentlichen politischen Institutionen als auch der Steuersysteme in den jeweiligen Ländern skizzieren und besonders die Interaktionen zwischen Entscheidungsstrukturen, politischem und ökonomischen Kontext analysieren. Die Frage danach, welche Gruppen in welchem Kontext ihre Vorstellungen umsetzen konnten und welche Folgen dies hatte, soll hier zentral sein.

Der zweite Teil soll einer sehr kurzen, aktuellen Bestandsaufnahme gewidmet sein und in

groben Zügen untersuchen, vor welchen Herausforderungen moderne Steuersysteme im Allgemeinen und die der USA und Schwedens im Besonderen heute stehen.

Anmerkung: In Fällen, in denen es den gesellschaftlichen Verhältnissen entspricht, habe ich bewusst auf gendergerechte Formulierungen verzichtet.

Fundamente werden gelegt – 1800 bis 1920

Die Steuersysteme des 19. Jahrhunderts folgten keiner konsistenten Logik und obwohl die Systeme kaum Aufkommen generierten und die Belastung im Vergleich zu heute von äußerst geringem Ausmaß war, wurden die Regelungen von vielen als ungerecht empfunden. Darüber hinaus waren Gerechtigkeitsvorstellungen, die heute oftmals politische Debatten über Steuern dominieren, den „Architekten“ der jeweiligen Systeme kein besonderes Anliegen.

Die Transformation und Modernisierung der Steuersysteme zu Beginn des 20. Jahrhunderts in zahlreichen Ländern wurde durch zwei zentrale Entwicklungen bestimmt: Einerseits wurde der Ruf nach sozialer Gerechtigkeit lauter: Die immer stärker werdende ArbeiterInnenbewegung forderte progressive Steuern und soziale Unterstützung für besonders einkommensschwache Gesellschaftsschichten. Andererseits wuchs der staatliche Finanzbedarf stetig, da die Industrialisierung und zunehmende Internationalisierung die Senkung von Zöllen und den Ausbau der Infrastruktur forderte. Gleichzeitig stiegen auch die Ausgaben für Sozialprogramme.¹

Schweden

Wie in vielen anderen Ländern war das 19. Jahrhundert auch in Schweden geprägt durch Auseinandersetzungen zwischen der Krone und demokratischeren Bewegungen. Um die Jahrhundertwende wurde das Land vor allem von aristokratischen Bürokraten gelenkt, die sich der Modernisierung des bis dahin noch stark von der Landwirtschaft geprägten Landes verschrieben hatten.

Dem stetig steigenden Finanzbedarf wurde zunächst durch wenig erfolgreiche Reformen begegnet, bis 1902 eine progressive Einkommenssteuer eingeführt wurde. Zu einem geringen Teil wollte man dadurch eine stärkere Mobilisierung der ArbeiterInnen verhindern, deren zentrale Forderungen das allgemeine Wahlrecht und eine gerechte Verteilung der Steuerlast waren. Wichtiger war aber die Überlegung, dass die Modernisierung Schwedens nur mit Hilfe eines dynamischen Unternehmenssektors möglich sei und dass Steuern dafür ein optimales Lenkungsinstrument seien.

Um die Jahrhundertwende führte die Industrialisierung auch in Schweden zu massiven sozioökonomischen Veränderungen. Nicht nur die Wirtschaftsstruktur änderte sich wesentlich, sondern auch der Wohlstand der Bevölkerung stieg. Die Tatsache, dass sich Schweden nicht am Ersten Weltkrieg beteiligte, begünstigte seine wirtschaftliche Entwicklung ebenfalls. Um dem dennoch steigenden Finanzbedarf zu begegnen, wurden zwar auch hier Steuern erhöht, doch die Belastung blieb moderat im Vergleich zu anderen

¹ Vgl. Steinmo (1993) S50ff

Ländern (der Spitzeinkommenssteuersatz in den USA betrug z. B. 1918 75%, in Schweden hingegen nur 18,5%²).

Auch politisch erlebte das Land eine Transformation: Aus Angst vor ArbeiterInnenrevolten beschloss die Elite das politische System zu reformieren: Ab 1914 war die Regierung dem Parlament und nicht mehr der Krone verantwortlich, 1919 wurde das allgemeine Wahlrecht für Männer, 1920 auch das für Frauen eingeführt. Folglich gewannen die aus der ArbeiterInnenbewegung entstandenen Sozialdemokraten an Macht hinzu.

USA

Um die Entwicklung in den USA besser verstehen zu können, sollte man sich die Ideen der Gründungsväter der Verfassung in Erinnerung rufen: Aus Angst eine Gruppe – wie auch immer geartet – könnte zu viel Macht akkumulieren, entwarfen sie ein kompliziertes System aus „Checks and Balances“, um die Staatsmacht so stark wie möglich zu fragmentieren. Hinzu kam, dass Republikaner und Demokraten mehr regional geteilt waren als aufgrund ihrer ideologischen Weltanschauung. Ende des 19. Jahrhunderts brachten jedoch die politischen und ökonomischen Entwicklungen neue Herausforderungen, für die das System, in dem es mehr um die Vertretung regionaler Interessen und die bestimmter Eliten als um die gemeinsame Bewältigung nationaler Probleme ging, nicht geschaffen war.³

1890 wurde der sogenannte McKinley Tariff erlassen, der einen Sturm der Entrüstung und Bitterkeit bei den Bauern und ArbeiterInnen auslöste. Die Demokraten heizten durch populistische Forderungen nach progressiven Steuern die Stimmung weiter an und gewannen schlussendlich auch bei den darauffolgenden Wahlen. Tatsächlich erließen sie auch ein Einkommenssteuergesetz, das zu einer gerechteren Verteilung der Steuerlast beitragen sollte, doch dessen Umsetzung verzögerte sich um gut 20 Jahre: Einerseits erschienen die Demokraten vielen aus der Mittelschicht plötzlich zu radikal und die Partei verlor massiv, andererseits blockierte der Supreme Court das Gesetz nachdem er von Gegnern der Einkommenssteuer (die zum Teil auch den Ausbruch von „Klassenkämpfen“ fürchteten) stark unter Druck gesetzt worden war – ein Vorkommnis, das in den meisten anderen Ländern nicht möglich gewesen wäre.

Ein weiterer entscheidender Unterschied war die Rolle der Parteien: Die Forderungen der ArbeiterInnen- und Mittelschicht waren in Europa und den USA ähnlich. In Europa zog man den Schluss, dass die Einführung eines allgemeinen Wahlrechts zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen würde, die Massenparteien würden den Wohlstand aller fördern. In den USA hingegen sah man die politischen Parteien mehr als Hindernis für soziale Gerechtigkeit, was Ende des 19. Jahrhunderts auch dazu führte, dass die Parteien und die Rolle ihrer Führer durch institutionelle Reformen geschwächt wurden, während gleichzeitig der Entscheidungsspielraum der einzelnen Kongressmitglieder ausgeweitet wurde.

1913 wurde schließlich eine nationale progressive Steuer auf Einkommen und Profite eingeführt, schon bald darauf – im Zuge des Ersten Weltkrieges – wurden die Raten stark angehoben und auch die ersten Ausnahmen und Begünstigungen, denen noch viele

2 Steinmo (1993) S67

3 Vgl. Filzmaier (1997)

weitere folgen sollten, wurden zugelassen.

Beide Länder legten um die Jahrhundertwende den Grundstein für ein modernes Steuersystem – sie führten eine progressive Einkommenssteuer ein, die bis heute zu den wichtigsten Einnahmequellen des Staates zählt. Während allerdings die Entwicklung in Schweden vor allem durch politisch-ökonomische Überlegungen der bürokratischen Elite geprägt war, war in den USA vor allem fragmentierte Machtstrukturen und parteipolitische Überlegungen entscheidend. Die sozioökonomische Transformation und schließlich der Erste Weltkrieg führte in beiden Ländern zu einem starken Anstieg sowohl des staatlichen Finanzbedarfs als auch der Steuerbelastung.

Kompromisse werden geschlossen - 1920 bis 1945

Die Zwischenkriegsjahre und die Zeit danach waren sowohl in Schweden als auch in den USA vor allem durch einen Kompromiss zwischen den beiden großen politischen Lagern geprägt. Beide Seiten vertraten mehr oder weniger erfolgreich ihre Interessen, waren aber nicht stark genug, um ihrem Gegenüber ihre Ideen aufzuzwingen. Der Zweite Weltkrieg forderte schließlich eine noch stärkere Kooperation von den politischen Gegnern.⁴

Schweden

In den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts erfolgten in Schweden entscheidende institutionelle Reformen. Die untere Kammer des Reichstags wurde fortan direkt gewählt, die obere Kammer indirekt, beide nach einem proportionalen Wahlrecht. Dies führte dazu, dass von da an keine der Parteien beide Kammern des Parlaments kontrollieren würde und dass Kompromisse somit unvermeidlich geworden waren. Gleichzeitig führt das schwedische Wahlsystem dazu, dass Änderungen im Wahlverhalten relativ geringe Änderungen in der Zusammensetzung der entsprechenden politischen Gremien mit sich bringen.⁵

Diese Veränderungen wirkten sich auf das ideologische Fundament sowohl der sozialdemokratischen als auch der konservativen Partei aus: Während sich die Konservativen nach und nach mit der Idee des sozialen Ausgleichs anfreundeten, wurden die Forderungen der Sozialdemokraten weniger radikal: Die Einsicht, dass eine gewisse staatliche Steuerung der Ökonomie durch den Staat zu mehr Wohlstand führen würde, setzte sich auf beiden Seiten des politischen Spektrums langsam durch. Auch der Einfluss der Interessensvertreter von Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen wurde zu dieser Zeit größer, was aber gleichzeitig auch die Parteien schwächte. Diese Entwicklungen führten zu einer noch stärkeren Zentralisierung der Macht aber auch zu einer stärkeren Zusammenarbeit der Regierung und des Parlaments sowohl mit akademischen und bürokratischen Beratern als auch mit Vertretern von Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen. Dies hatte zur Folge, dass zwar einerseits nicht - wie von den

⁴ Vgl. Steinmo (1993) S 80ff

⁵ Vgl. Jahn (2006), S 93ff

Sozialdemokraten versprochen - die Einkommenssteuer reformiert wurde, und gleichzeitig größere Unternehmen steuerlich begünstigt wurden, aber andererseits auch zu mehr Mitspracherechten der ArbeitnehmerInnen und zu einer Neugestaltung der Arbeitslosenversicherung.

Der Zweite Weltkrieg führte schließlich wieder zu massiven Steuererhöhungen (Das Steueraufkommen wurde zwischen 1937 und 1945 mehr als verdoppelt!⁶). Trotz der schwedischen Neutralität stieg der staatliche Finanzbedarf rasant an und die Zusammenarbeit der politischen Gegner gewann weiter an Bedeutung.

USA

In den Zwischenkriegsjahren stiegen die USA zur wirtschaftlichen und politischen Weltmacht auf. 1920 gelangten die Republikaner an die Macht, aber wider Erwarten wurde keine Mehrwertsteuer eingeführt. Ebenso blieben Unternehmenssteuern und das progressive Einkommenssteuersystem weitgehend unverändert, das besonders Reiche stark belastete - und das obwohl der republikanische Finanzminister all diese Vorhaben unterstützte. In den USA fallen Steuergesetze jedoch in den Zuständigkeitsbereich des Kongress', dessen Mitglieder sich mehr regionalen als parteiideologischen Interessen verpflichtet fühlen. Folglich wurde keiner der Gesetzesvorschläge umgesetzt. Stattdessen wurden Steuerentlastungen für bestimmte wohlhabende Gruppen als Zusätze zu bestehenden Gesetzen erlassen.

Zunächst kompensierte das starke wirtschaftliche Wachstum Anfang der 1920er Jahre die Unterminierung der Steuerbasis, doch der Einbruch einige Jahre darauf machte eine Revaluierung des Systems notwendig. Der klassischen Lehre folgend, dass das Budget auch in Krisenzeiten ausgeglichen sein sollte, wurde die Einkommenssteuer drastisch erhöht, doch das Budgetdefizit wuchs weiter an. Trotzdem fiel es den regierenden Demokraten aufgrund des Widerstandes im Kongress (sowohl von Seiten der Republikaner als auch von Seiten konservativer Demokraten) schwer, weitere Maßnahmen zu setzen, um für mehr Staatseinnahmen zu sorgen. Schließlich wurden die Unternehmenssteuern in geringem Ausmaß erhöht. Außerdem wurden die Programme des New Deal trotz des Budgetdefizits gestartet und ließen dieses weiter ansteigen.

1935 sollten weitere Maßnahmen als Reaktion auf die Wirtschaftskrise ergriffen werden: Das Social-Security-System wurde eingeführt, zu seiner Finanzierung wollte der damalige Präsident Roosevelt vor allem die Unternehmenssteuern und die Steuern für Wohlhabende erhöhen und weitere Umverteilungsmaßnahmen setzen. Doch diese Maßnahmen scheiterten nicht zuletzt am Widerstand aus seinen eigenen Reihen – die effektiven Steuersätze sanken sogar, weitere Ausnahmeregelungen für einflussreiche Wählergruppen wurden geschaffen.

Die Teilnahme am Zweiten Weltkrieg erforderte erneut weitere Finanzmittel. Sowohl die Steuern auf Profite als auch auf Einkommen wurden massiv erhöht, ebenso wurde die Steuerbasis ausgeweitet: Während noch 1939 nur 6% der Arbeiter Einkommenssteuer zahlten, erhöhte sich diese Zahl innerhalb von sechs Jahren auf über 70%, sehr hohe

6 Vgl. Steinmo (1993) S91

Einkommen wurde 1944 sogar mit 94% besteuert⁷. Allerdings scheiterte das Vorhaben der Demokraten, eine nationale Konsumsteuer einzuführen, für das sie sich schon seit Jahrzehnten einsetzten, um ein höheres Steueraufkommen zu generieren – stattdessen wurden erneut weitere Sonderregelungen für bestimmte Gruppen geschaffen.

In der Zeit zwischen 1920 und 1945 veränderten sich viele westlichen Demokratien entscheidend: In den meisten Ländern musste ein Kompromiss zwischen der Linken und der Rechten gefunden werden. Die Linken gingen davon ab, Verstaatlichungen von Betrieben und eine radikale Umverteilung des Wohlstands zu fordern, während die Rechte die Leistungsfähigkeit als Prinzip der modernen Steuersysteme ebenso akzeptierte wie die Tatsache, dass sich der Einflussbereich des Staates ausweitete.

Beide Entwicklungen sind sowohl in den USA als auch in Schweden zu beobachten, dennoch lassen sich deutliche Unterschiede erkennen: Während Sozialdemokraten und Konservative in Schweden eine Koalition bildeten und die Einbeziehung der Interessensvertreter zu einer weiteren Zentralisierung der Macht führte, konnte man sich in den USA nicht auf eine institutionelle Basis für den Kompromiss zwischen Linken und Rechten einigen. Obwohl es einen grundsätzlichen Konsens über gewisse Maßnahmen gab, wurden diese nicht umgesetzt. Stattdessen wurden zahlreiche Ausnahmeregelungen geschaffen, die das System unterminierten und es immer komplexer werden ließen.

Grundsätzlicher Konsens - 1945 bis heute

Der Entwicklungen während des Zweiten Weltkrieges und danach hatten zu einer breiten Akzeptanz staatlichen Einflusses auf die Ökonomie geführt. Damit einhergehend hatte sich der Finanzbedarf ebenso wie die Steuerbelastung drastisch erhöht. Oftmals wurden zwar Steuersenkungen nach dem Krieg versprochen, schlussendlich aber nur teilweise durchgeführt. Darüber hinaus setzte sich eine Keynesianische Wirtschaftspolitik durch, deren oberstes Ziel Vollbeschäftigung war.⁸

Schweden

Schon in den 1950er Jahren galt Schweden als Vorzeigebispiel: Der institutionalisierte Kompromiss zwischen Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen, der sowohl auf geschickte politische Entscheidungen als auch auf institutionelle Entwicklungen in den Jahren davor zurückzuführen ist, hatte zu hohem Wirtschaftswachstum, einer geringen Zahl an Streiks und einer niedrigen Armutsrate geführt.

Während des Krieges waren die Steuern auf untere Einkommen stärker erhöht worden als die auf höhere Einkommen, was nach dem Krieg zu großem Unmut führte. In Folge wurde 1947 die Mehrwertsteuer abgeschafft (Ende der 1950er allerdings wieder eingeführt), eine Erbschaftssteuer eingeführt und die Steuern für höhere Einkommenssteuern massiv erhöht. Darüber hinaus wurden zahlreiche Sozialprogramme initiiert.

⁷ Vgl. Steinmo (1993) S101

⁸ Vgl. Steinmo (1993) S120ff

In den Jahren darauf prägten vor allem die bürokratischen und akademisch-technischen Eliten aber auch die Sozialpartnerschaft die Entwicklung des Steuersystems – die Reformen der 1950er und 1960er Jahre brachten kaum öffentliche Kontroversen mit sich. Mit der Zeit wuchs aber auch die Unzufriedenheit mit dem System, denn schließlich wurden wichtige Entscheidungen von Technokraten hinter verschlossenen Türen getroffen. Ebenso wurde den Sozialdemokraten immer wieder vorgeworfen, das proportionale Wahlsystem würde sie begünstigen. Nachdem sie in den späten 1960er Jahren massiv bei Wahlen verloren, mussten sie schließlich einer wesentlichen institutionellen Änderung zustimmen: Das Oberhaus wurde abgeschafft. Bis dahin wurde das Unterhaus direkt gewählt, das Oberhaus indirekt. Während die Sozialdemokraten nur zwei Mal zwischen 1932 und 1968 die Mehrheit im Unterhaus hielten, taten sie das im Oberhaus über Jahrzehnte hinweg. Folglich konnten sie bei Abstimmungen immer zumindest auf eine Mehrheit in einer Kammer vertrauen. Mit der Reform verloren die Sozialdemokraten an Einfluss, die Gegebenheiten änderten sich wesentlich: Bis dahin waren vor allem die Konservativen der Meinung, es wäre ohnehin sinnlos, gegen die Sozialdemokraten zu kämpfen, daher sei es zielführender, mit ihnen zu kooperieren. Fortan bestand aber wieder eine Chance, sich alleine durchzusetzen, weshalb die Konservativen zunehmend aus Konfrontationskurs gingen. Außerdem hatte die Reform zu einem Machtverlust der Regierung geführt, während die InteressensvertreterInnen weiterhin stark blieben, was zu einem Machtungleichgewicht zwischen Regierung und InteressensvertreterInnen führte. Von da an konnten sich die Regierungen dem Druck der InteressensvertreterInnen oft nicht widersetzen und erhöhten auf deren Wunsch sowohl die Ausgaben für Sozialprogramme als auch die Steuern.

In weiterer Folge wurde das politische Klima in Schweden kompetitiver, die Kritik aus der Bevölkerung an der hohen Steuerlast immer lauter. In der Steuerreform der Jahre 1990-91 wurde dieser Kritik vor allem durch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlagen entgegnet, durch höhere Freibeträge wurden Arbeitseinkommen entlastet, gleichzeitig aber durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer stärker belastet. Darüber hinaus wurde die Unternehmenssteuer von 52% Anfang der 1990er Jahre auf die heutigen 28% gesenkt.⁹

USA

Auch in den USA herrschte nach dem Zweiten Weltkrieg breiter Konsens darüber, dass Steuerpolitik ein wesentliches Instrument sei, um die Ökonomie zu lenken. Während allerdings in Schweden generelle Regeln unter Einbeziehung der Sozialpartner erlassen wurden, um z. B. den Zeitpunkt von Investitionen zu beeinflussen, führte die Steuerpolitik in den USA zu Ausnahmeregelungen für bestimmte Branchen und/oder bestimmte Unternehmen und das System gewann weiter an Komplexität. Zurückzuführen ist das auch auf die US-amerikanischen Entscheidungsstrukturen: Gesetze entstehen in einem Wechselspiel zwischen Kongress, Senat und Präsident und nicht selten vertreten die verschiedenen Ebenen verschiedenen Meinungen – unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit. Darüber hinaus spielten Gewerkschaften und Arbeitnehmerverbände

⁹ Vgl. Staudinger (2006) S 48ff, Sorensen (2001)

eine weitaus geringere Rolle als in Europa.

Das immer dichter werdende Netz aus Ausnahmeregelungen führte jedoch auch zu massiven Ausfällen bei den Staatseinnahmen, das Budgetdefizit wuchs kontinuierlich an, was man spätestens ab Ende der 1970er Jahre als Problem erkannte. Als Gegenmaßnahme sollte eine bundesweite Mehrwertsteuer eingeführt werden, doch das Vorhaben scheiterte in dem Geflecht der „Checks and Balances“. Wieder einmal war es vor allem der Kongress, der kurzfristigen, politischen Interessen mehr Gewicht beimaß als volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten. Schlussendlich wurden bei den Steuerreformen 1981 und 86 dann die Unternehmens- und Einkommenssteuern gesenkt¹⁰.

Dieses Muster aus prinzipiellem Konsens und dennoch zum Scheitern verurteilten bundesweiten Maßnahmen, die durch zahlreiche Ausnahmen „ergänzt“ werden, sollte sich auch in den folgenden Jahrzehnten fortsetzen.

Zwischen 2001 und 2003 wurden weitere entscheidende Reformen mit teilweise längerfristiger Wirkung durchgeführt. Durch ein Bündel an Maßnahmen sollten Anreize sowohl für eine Erhöhung der Sparquote als auch für mehr Investitionen geschaffen werden. Darüber hinaus wurde die Steuerbelastung für Familien gesenkt. Dennoch sehen einige Autoren nach wie vor massiven Handlungsbedarf bei der Steuerpolitik¹¹.

Obwohl die politisch-ökonomischen Entwicklungen in beiden Ländern ähnlich waren – starkes Wirtschaftswachstum nach dem Zweiten Weltkrieg, breiter Konsens über Fiskalpolitik als staatliches Lenkungsinstrument für die Ökonomie – führten sie zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen: Während die Steuerpolitik in Schweden unter Einbeziehung der Sozialpartner stark von technokratischen Überlegungen geprägt waren, war in den USA vor allem politisches Kalkül ausschlaggebend für die Entstehung eines hoch komplexen, durch diverse Ausnahmen unterminierten Steuersystems.

Steuersysteme vor neuen Herausforderungen

In den vorhergehenden Kapiteln habe ich versucht, zu zeigen, dass Steuersysteme nicht immer nach rationalen, ökonomischen Kriterien gestaltet werden, sondern dass ihre Ausgestaltung vielmehr von politischen Entscheidungsstrukturen geprägt ist. Das bedeutet allerdings auch, dass sie nicht bestimmten Gesetzen folgen müssen, sondern dass sie – je nach politischem Willen – gestaltbar sind. Dieses Argument wurde jedoch in den Diskussionen der letzten Jahre und Jahrzehnte selten erwähnt. Vielmehr ging es um so genannte „Sachzwänge“, nach denen sich Politik und Recht zu richten haben.

Tatsächlich haben sich die Rahmenbedingungen für die nach wie vor größtenteils national gestaltete Steuerpolitik in den letzten Jahrzehnten geändert:

- Die zunehmende Globalisierung und mit ihr die Deregulierung von Waren-, Dienstleistungs- und Finanzmärkten haben zu einer Zunahme der internationalen,

¹⁰ Vgl. Wagschall S145

¹¹ Vgl. z. B. Shaviro (2007)

wirtschaftlichen Verflechtung geführt. Folglich ist auch die Wettbewerbsintensität gestiegen, die Bedingungen für die Steuerpolitik haben sich verändert. Einige Autoren vertreten die These, der intensiver Wettbewerbsdruck auf Steuersysteme habe dazu geführt, dass immobile Faktoren stärker besteuert werden, während die Steuerlast für mobile Faktoren wie Unternehmen oder Individuen mit sehr hohem Einkommen sinkt. Darüber hinaus meinen einige, der Wettbewerbsdruck würde ein „Race to the bottom“ auslösen und die Steuerbasis der Nationalstaaten so weit aushöhlen, dass dieser in seiner Handlungsfähigkeit massiv eingeschränkt würde¹².

- Der Klimawandel und die Verknappung von Ressourcen ist zunehmend in den Focus der Öffentlichkeit geraten. Auch dieser Umstand hat dazu geführt, dass in letzter Zeit immer öfter Steuern als Lenkungsinstrument in Umweltfragen diskutiert werden¹³.
- Die aktuelle Krise auf den Finanzmärkten hat nicht zuletzt zu einem lauter Werden des Rufes nach internationalen Steuern geführt. Diskutiert werden derartige Vorschläge aber schon länger.¹⁴

Eine eingehendere Diskussion dieser Veränderungen¹⁵ würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. Zusammenfassend ist allerdings zu sagen, dass internationale Kooperation auch im Bereich der Steuerpolitik in einer Welt mit immer intensiveren wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Verflechtungen immer wichtiger wird. Gerade Schweden als Mitglied der Europäischen Union und die USA als stärkste Wirtschaftsmacht müssen auf diese Veränderungen reagieren. Inwiefern sie das tun, hängt stark von politischen Faktoren ab – Fragen der Umverteilung durch Steuerpolitik, der Struktur von Steuersystemen und ähnliches müssen im Rahmen eines politischen Entscheidungsprozesses beantwortet werden, der, wie gezeigt, sowohl durch sozioökonomische als auch durch institutionelle Faktoren mitbestimmt wird.

Empirie

Die folgenden graphischen Darstellungen sollen der Veranschaulichung der relativen Entwicklung der untersuchten Steuersysteme dienen.

Abb. 1 zeigt zunächst das gesamte Steueraufkommen im Verhältnis zum BIP, um die Steuerbelastung im jeweiligen Land abzubilden. Deutlich ist ein höheres Niveau in Schweden ersichtlich. Abb. 2 und Abb. 3. zeigen den Anteil von Einkommens- bzw. Unternehmenssteuer am gesamten Steueraufkommen, um grob die Steuerstruktur anhand der beiden größten Faktoren abschätzen zu können. Eine Zielsetzung von Steuerpolitik und folgedessen ein Indikator für ihren Erfolg kann auch die Verteilung von Wohlstand sein. Diese wird in Abb. 4 durch den Gini-Koeffizienten dargestellt.

12 Vgl. z. B. OECD (2004), Andersson u. a. (2007), Mühlböck (2008)

13 Vgl. z. B. OECD (2006a), Köppel (2006), aktuelle Medienberichterstattung z. B. „Energiepolitik ist die Strukturpolitik der Stunde“, www.zeit.de/herdentrieb vom 1. Juli 2008

14 Vgl. z. B. Ötsch (2006), aktuelle Medienberichterstattung z. B. „EU und Asien wollen Finanzsystem reformieren“, derstandard.at vom 24. Oktober 2008

15 Vgl. z. B. Alm u. a. (2006), Blankenburg (2004)

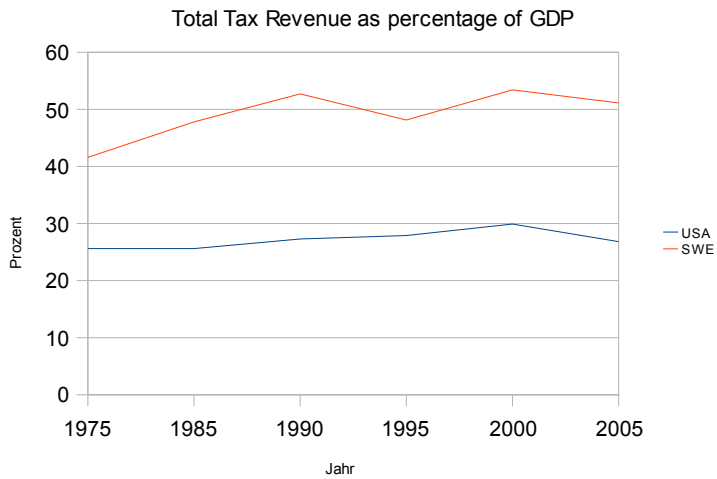


Abb. 1: Total Tax Revenue as percentage of GDP, Quelle OECD (2006b)

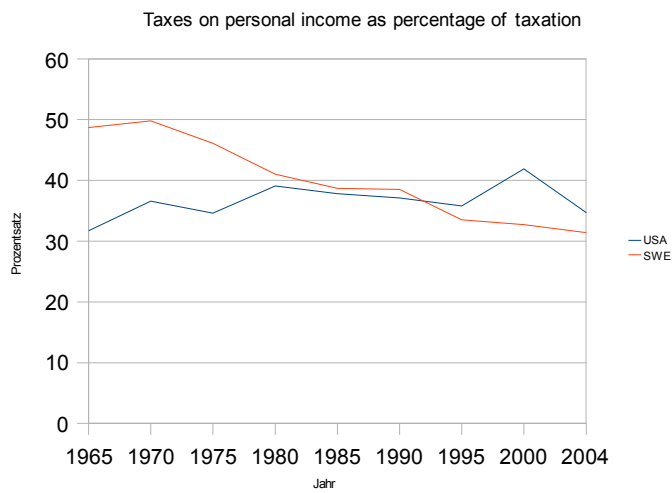


Abb. 2: Taxes on personal income as percentage of taxation, Quelle OECD (2006b)



Abb. 3: Taxes on corporate income, Quelle OECD (2006b)

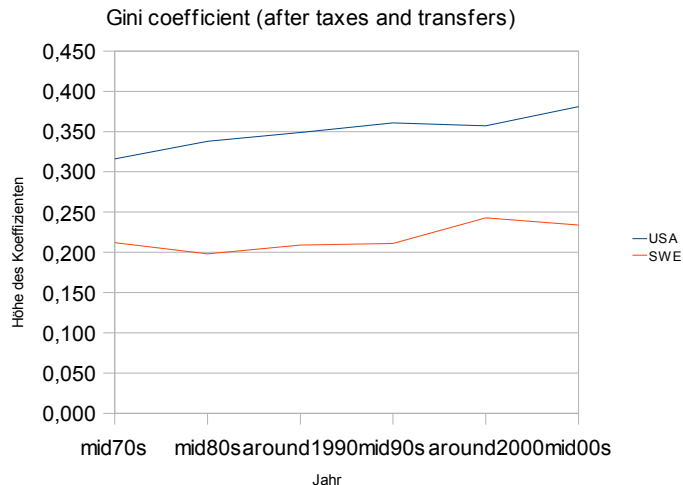


Abb. 4: Gini coefficient (after taxes and transfes), Quelle: OECDstat, abgefragt am 24. Oktober 2008

Conclusio

Anhand der Beispiele der Steuersysteme Schwedens und der USA habe ich versucht, zu zeigen, dass politische Entscheidungen immer in einen ökonomischen, sozialen und historischen Kontext eingebettet sind.

Obwohl die beiden Länder in den letzten rund 150 Jahren ähnliche Rahmenbedingungen vorgefunden haben, haben sich ihre jeweiligen Steuersysteme in vielerlei Hinsicht unterschiedlich entwickelt: In Schweden wurden und werden viele richtungsweisende, politische Entscheidungen zentral – ab den 1950er Jahren verstärkt auch unter Einbeziehung der Sozialpartner – getroffen. Entscheidend waren oft technisch-ökonomische Überlegungen. Im Gegensatz dazu ist das politische System der USA – auch aufgrund ihrer Verfassung – weitaus dezentraler organisiert. Obwohl oftmals grundsätzlich Konsens herrschte, scheiterten manche Entscheidungen im Gewirr der „Checks and Balances“, Entscheidungen wurden oft getroffen, um den Interessen gewisser gesellschaftlicher Gruppen Rechnung zu tragen und nicht so sehr aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus.

Während Schweden nach wie vor als ein Paradebeispiel für die gerechtere Verteilung von Wohlstand bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Effizienz gilt, steht der amerikanische Fiskus heute vor einem riesigen Budgetdefizit, das Steuersystem ist aufgrund zahlloser Ausnahmeregelungen zu einem der komplexesten Systeme der Welt geworden.

Heute stehen die Steuersysteme der USA und Schwedens wie alle anderen vor neuen Herausforderungen. Wie sie diesen begegnen, wird einerseits durch bisherige Erfahrungen und institutionelle und sozioökonomische Rahmenbedingungen beeinflusst werden, andererseits müssen in einem politischen Prozess neue Antworten gefunden werden. Somit bestimmt der sozioökonomische und institutionelle Kontext Entscheidungen während er gleichzeitig durch diese verändert werden kann.

Literatur

- Alm, James/ Martinze-Vazques, Jorge/ Rider, Mark (2006): Thinking about Tax Reform in the Emerging Global Economy, in: Alm, James/ Martinze-Vazques, Jorge/ Rider, Mark (2006): The Challenges of Tax Reform in a global Economy, New York
- Andersson, Krister/ Eberhartinger, Eva/ Oxelheim, Lars (2007): National Tax Policy in Europe, Berlin
- Blankenburg, Götz (2004): Globalisierung und Besteuerung, Hamburg
- Filzmaier, Peter/ Plasser, Fritz (1997): Die amerikanische Demokratie, Wien
- Jahn, Detlef (2006): Das politische System Schwedens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg., 2006): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen
- Köppel, Andrea (Koord., 2006): Umweltpolitik als Teil einer Wachstumsstrategie, in Aiginger, Karl/ Tichy, Gunther/ Walterskirchen, Ewald: WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Wien
- Mühlböck, Vanessa (2008): Unternehmenssteuerwettbewerb in der EU 25 – Eine empirische Überprüfung der „Race-to-the-Bottom“-Hypothese, Wien
- OECD (2004): Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries, Paris
- OECD (2006a): The political economy of environmentally related taxes, Paris
- OECD (2006b): Revenue Statistics, Paris
- Ötsch, Silke/ Wahl, Peter (2006): Internationale Besteuerung, Hamburg
- Shaviro, Daniel (2007): Taxes, spending and the US's March towards bankruptcy, New York
- Sorensen, Peter Birch (1998): Tax Policy in the Nordic Countries, New York
- Staudinger, Martin (2006): Hochsteuerland Schweden? Steuersystem- und Steuerdiskursanalyse eines kompetitiven Wohlfahrtsstaates, Wien
- Steinmo, Sven (1993): Taxation and Democracy, New Haven
- Wagschal, Uwe (2005): Steurpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich, Münster

Nadine Schmid-Greifeneder (n.schmidgreifeneder@gmx.at)