

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Schöbel, Enrico

Working Paper

Politische Partizipation als Verbandsarbeit: Der Bund der Steuerzahler zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl

Discussion paper / Universität Erfurt, Staatswissenschaftliche Fakultät, No. 2005,006E

Provided in cooperation with:

Universität Erfurt

Suggested citation: Schöbel, Enrico (2005) : Politische Partizipation als Verbandsarbeit: Der Bund der Steuerzahler zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Discussion paper / Universität Erfurt, Staatswissenschaftliche Fakultät, No. 2005,006E, <http://hdl.handle.net/10419/23943>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.



UNIVERSITÄT
ERFURT

Staatswissenschaftliche Fakultät

Faculty of Economics,
Law and Social Sciences

Discussion Paper No.: 2005-006E

**Politische Partizipation als
Verbandsarbeit:
Der Bund der Steuerzahler
zwischen Mitgliederinteressen und
Gemeinwohl**

Enrico Schöbel

Für den Inhalt des Diskussionspapiers sind die jeweiligen Autoren/innen allein verantwortlich.

ISSN 1610-9198 (Print)

ISSN 1610-918X (Internet)

Politische Partizipation als Verbandsarbeit: Der Bund der Steuerzahler zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl

Dipl.-Volkswirt Enrico Schöbel,¹ Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Alfried Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftungslehrstuhl für Finanzwissenschaft und Finanzsoziologie, Universität Erfurt, Nordhäuser Str. 63, 99089 Erfurt, Tel.: 0049-361-737-4554, FAX: 0049-361-737-4559, Email: enrico.schoebel@uni-erfurt.de.

Abstract:

In dem Beitrag werden die Entstehungshintergründe, Ziele und Interessen des Bundes der Steuerzahler (BdSt) erläutert. Anhand von Beispielen werden die Formen der Beteiligung des Verbandes am politischen Willensbildungsprozess verdeutlicht. Steuerzahler, die grundsätzlich bereit sind, ehrlich Steuern zu zahlen, haben mit der Unterstützung von einflussreichen Interessengruppen wie dem BdSt die Gelegenheit, langfristig auf die Entwicklung der Steuergesetzgebung, Steuererhebung und Steuerverwendung einzuwirken. Zwar können aus dem Handeln eines einzelnen Verbandes keine Rückschlüsse auf die grundsätzliche Bereitschaft von Steuerpflichtigen, ehrlich Steuern zu zahlen, gezogen werden, doch kann dem BdSt vor dem Hintergrund der sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Verbändetheorien trotz seiner stark ausgeprägten Interessenvertretung eine gewisse Gemeinwohlfunktion infolge der Ermöglichung von politischer Partizipation und infolge seines Streits für die Verwirklichung bestimmter allgemeiner Ziele, wie bspw. die sparsame Verwendung öffentlicher Finanzmittel und die Berücksichtigung finanzpolitischer Nachhaltigkeit, nicht abgesprochen werden.

Keywords: Politische Partizipation, Steuerehrlichkeit, Verbände, Steuerzahlerorganisation, Steuerzahlerbewegung, Bund der Steuerzahler

JEL-Codes: D71, H26, L31

¹ Der Verfasser dankt dem wissenschaftlichen Leiter des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V. (BdSt), Rolf Borell, dem Leiter der Abteilung Steuerrecht im Präsidium des BdSt, Hans-Joachim Vanscheidt, und dem Landesgeschäftsführer des BdSt Thüringen e.V., Wolfgang Mahrle, für die Beantwortung zahlreicher Fragen und das Überlassen von Publikationen.

1. Einführung

Die Steuerzahler sind seit jeher bestrebt, mit immer wieder neuen legalen und extralegalen Gestaltungen den Steuerinnovationen des Staates auszuweichen, der mit diesen Innovationen seinerseits auf das kreative Verhalten der Steuerzahler reagiert.² Darüber hinaus haben Steuerzahler in demokratisch organisierten Gesellschaften die Möglichkeit, durch politische Partizipation auf die Steuerpolitik des Staates Einfluss zu nehmen. Bereits in den 1920er Jahren wies der Finanzsoziologe Otto Veit auf diesen Zusammenhang hin, indem er betonte, dass die Bereitschaft der Steuerpflichtigen, ehrlich Steuern zu zahlen, steigt, wenn diese die Möglichkeit haben, über Wahlen die Steuerpolitik und die Verwendung der öffentlichen Mittel mitzubestimmen (Veit, 1927, 341). Günter Schmolders, der Veits Studie erstmals in den 1930er Jahren aufgriff (Schmolders, 1932, 2 ff.), erwähnte in einem späteren Aufsatz das Beispiel der demokratischen Abstimmungen in der Schweiz (Schmolders, 1953, 232).

In den vergangenen Jahren wurde diese Hypothese sowohl experimentell (Feld / Tyran, 2002, 197 ff.; Alm / McClelland / Schulze, 1999, 159 ff.) als auch in mehreren empirischen Untersuchungen am Beispiel der Schweiz bestätigt. In Kantonen, die über Elemente einer direkten Demokratie verfügen, wurde mehr Steuerehrlichkeit beobachtet, als in anderen Kantonen, die über diese Elemente nicht verfügen (Frey, 2004, 50 ff.; Torgler, 2003, 242 ff., 2002, 15 ff.; Feld / Frey, 2002, 94; Pommerehne / Weck-Hannemann, 1996, 166; Weck-Hannemann / Pommerehne, 1989, 545 f.). Für das Verhalten des Steuerpflichtigen ist dabei weniger die Durchsetzung der eigenen Stimme von Bedeutung, als vielmehr das Bewusstsein, politische Entscheidungen in stärkerem Maße mitbestimmen zu können. Die Möglichkeit zur direkten Abstimmung geht mit mehr Vertrauen, höherer Steuerakzeptanz und mehr Steuerehrlichkeit einher.

Die Steuerzahler nehmen aber nicht nur als Wähler auf politische Entscheidungen Einfluss, sondern organisieren ihre Interessen darüber hinaus in Verbänden,³ die zwar nicht über allgemeine Wahlen demokratisch legitimiert sind, aber faktisch die öffentliche Steuer- und Ausgabenpolitik beeinflussen, indem sie auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken. Als Interessenvertreter der Steuerzahler sehen sich ausdrücklich die in vielen Ländern Europas und den USA bestehenden Steuerzahlerorganisationen, in Deutschland der Bund der Steuerzahler und seine unabhängigen Landesverbände. Den Steuerzahlern, die grundsätzlich bereit sind, ehrlich Steuern zu zahlen, bietet sich mit der Unterstützung von Steuerzahlerorganisati-

² Einen Überblick über die ökonomische Theorie der Steuerhinterziehung geben Beckmann, 2003, Slemrod / Yitzhaki, 2002, sowie Alesina / Erard / Feinstein, 1998.

³ Eine umfangreiche Einführung zum Begriff der Verbände bieten Sebaldt / Straßner, 2004, 19 ff.

onen die Gelegenheit, langfristig auf die Entwicklung der Steuergesetzgebung, Steuererhebung und Steuerverwendung einzuwirken. Obgleich neben dem Bund der Steuerzahler eine Vielzahl weiterer Verbände Einfluss auf die öffentliche Finanzpolitik nehmen, und letztlich keine Rückschlüsse aus dem Handeln eines einzelnen Verbandes auf die grundsätzliche Bereitschaft von Steuerpflichtigen, ehrlich Steuern zu zahlen, gezogen werden können, sollen im vorliegenden Beitrag die Entstehungshintergründe, Ziele und Interessen des Bundes der Steuerzahler und seiner Landesverbände (nachfolgend BdSt abgekürzt) vor dem Hintergrund der sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Verbändetheorien diskutiert und die Formen der politischen Einflussnahme anhand von Beispielen verdeutlicht werden.

2. Organisierte Interessen im Lichte der Verbändetheorien

Verbände stehen regelmäßig in der Kritik, die Durchsetzung von nicht dem Willen der Allgemeinheit entsprechenden Einzelinteressen zu verfolgen. So überwog in der Sozialwissenschaftlichen Verbändeforschung der Bundesrepublik Deutschland bis in die 1960er Jahre hinein die Beurteilung von Verbänden als Gefahr für den Staat und die demokratische Ordnung (Heinze, 1981, 65 ff.). Dagegen wurden Verbände in den liberalen angelsächsischen Pluralismustheorien als gleichberechtigt konkurrierende Kräfte neben anderen innerhalb des demokratischen Willensbildungsprozesses verstanden, die somit generell zum Gemeinwohl beitragen (Heinze, 1981, 69; Sebaldt / Straßner, 2004, 29 ff.). Die empirischen Verbändestudien, die in den 1960er und 1970er Jahren in der Bundesrepublik durch die pluralistischen Ansätze angeregt wurden, zeichneten ein ambivalentes Bild von der Arbeit der Verbände, die einerseits eher nicht dem Willen der Allgemeinheit entsprechende Einzelinteressen ihrer Mitglieder bündeln und zum Ausdruck bringen, und andererseits aber auch zwischen abweichenden Interessen vermitteln und staatliche Aufgaben übernehmen (Grande, 2000, 15 ff., Heinze, 1981, 65 ff.).

Unter dem Paradigma des Neokorporatismus entstanden seit den 1970er Jahren zahlreiche Verbändestudien, die der Analyse der staatlichen Einbindung organisierter Interessen gewidmet waren (Sebaldt / Straßner, 2004, 41 ff.). In diesen Arbeiten wurde die bis hin zu einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis reichende Entlastungsfunktion von Verbänden für den Staat und die Bedeutung von Verbänden für die Abmilderung sozialer Konflikte betont. Allerdings sind die Interessen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen nicht gleichermaßen eingebunden. In der aktuellen empirischen Partizipationsforschung wird daher die Frage aufgeworfen, inwiefern sich die Politikpräferenzen der politisch nicht aktiven von denen der

politisch aktiven Bevölkerungsgruppen unterscheiden und möglicherweise im politischen Willensbildungsprozess geringere oder keine Berücksichtigung finden (Gabriel, 2000, 100 f.). Eine ebenfalls differenzierte Betrachtung organisierter Interessen lieferten Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie, insbesondere Mancur Olson, der seine Theorien zum kollektiven Handeln deutlich vom Paradigma des Pluralismus abgrenzte (Olson, 1968, 109). Vor allem in Anlehnung an Olson soll nachfolgend eine differenzierte Betrachtung der Aktivitäten des BdSt im Hinblick auf die Einzelinteressen seiner Mitglieder und einer möglichen Gemeinwohlfunktion erfolgen.

3. Steuerzahler als Interessengruppe

Grundsätzlich vertreten diverse Verbände mit ihrem Handeln auch Steuerzahlerinteressen. Die in vielen Ländern Europas und den USA bestehenden Steuerzahlerorganisationen, in Deutschland der Bund der Steuerzahler und seine unabhängigen Landesverbände, erklären ausdrücklich, diese Rolle einzunehmen. Derartige Organisationen haben eine lange Tradition. In seiner am 15. Januar 1932 in Berlin gehaltenen Antrittsvorlesung zur „Steuer-moral und Steuerbelastung“ regte Günter Schmolders die Gründung von Steuerzahlerorganisationen in Deutschland an (Schmolders, 1932, 13), nachdem er im Jahre 1929 die schwedische Steuerzahlerbewegung „Skattebetalarnas Förening“ studiert hatte (Schmolders, 1983, 27). In diesen von dem schwedischen Bankier Marcus Wallenberg im Jahre 1921 initiierten Interessengruppen vereinigten sich schwedische Unternehmer, um schließlich mit Erfolg gegen die drohende Verstaatlichung ihrer Unternehmen zu streiten (Bräuer, 1959, 192). Später widmeten sie sich der Kontrolle der öffentlichen Haushalte. Schmolders beurteilte derartige Organisationen nicht nur als Lobbyisten, die den politischen Willensbildungsprozess „im Interesse der steuerzahlenden Wirtschaftskreise“ beeinflussen, sondern darüber hinaus als geeignete, eine vermittelnde Rolle zwischen den Interessen der öffentlichen Verwaltung und den Interessen der Steuerzahler einzunehmen, und damit „das Vertrauensverhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern gerade im Hinblick auf Steuerbelastung und Steuerverwendung innerlich zu festigen und zu einer aktiven Mitarbeit der Steuerzahler an den Aufgaben des Gemeinwesens auszubauen“ (Schmolders, 1932, 13).

3.1 Entstehung der Steuerzahlerbewegung in Deutschland

In Berlin lud Ende der 1920er Jahre der Geschäftsinhaber der Darmstädter und Nationalbank (Danatbank), Jakob Goldschmidt, führende Industrielle, darunter Robert Bosch, Dr. Gustav Krupp von Bohlen und Halbach⁴ und Karl Adolf Tilo Freiherr von Wilmowsky⁵ ein, um eine Steuerzahlerinitiative ins Leben zu rufen (Schmölders, 1983, 27). Den Beratungen lag die von Schmölders verfasste Studie über die schwedische Steuerzahlerbewegung und deren Übertragbarkeit auf Deutschland zugrunde. Aufgrund der Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise⁶ und der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten kam es jedoch nicht zur Gründung einer Organisation.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Idee von dem Berliner Steuerberater Dr. Hermann Wunderlich, dem Finanzwissenschaftler Prof. Dr. Karl Bräuer und dem Wirtschaftsredakteur der „Stuttgarter Zeitung“ E. Heinrich Kunze vorangetrieben. Wunderlich und Bräuer erhielten 1949 von der alliierten Militärregierung des Landes Württemberg-Baden die Erlaubnis für die Gründung einer Steuerzahlerorganisation auf Landesebene (Kunze / Schelle, 1977, 18 ff.). Daraufhin wurde am 21. Oktober 1949 in Stuttgart der „Bund der Steuerzahler Württemberg-Baden e.V.“ gegründet und wenig später eigenständige Landesverbände in den übrigen Ländern der drei westlichen Besatzungszonen sowie das „Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V.“ als Dachorganisation.⁷ Die Alliierten hatten zentrale Verbände untersagt (Bräuer, 1959, 191; Muthesius, 1964, 285), beurteilten aber regionale Steuerzahlerorganisationen als ein wirksames Instrument zur Entwicklung des Demokratieverständnisses in der Bevölkerung und zur Kontrolle von Staat und Behörden (Kunze / Schelle, 1977, 18).

Bräuer, der bis 1961 Präsident des BdSt war, sah das Hauptanliegen der Organisation darin, den aus der Kriegszwangswirtschaft resultierenden starken Eingriff des Staates in den Wirtschaftskreislauf zurückzudrängen (Bräuer, 1950, 1). Die für diese Aufgabe notwendige Ein-

⁴ Dr. Gustav Krupp von Bohlen und Halbach hatte von 1909 bis 1943 den Vorsitz des Aufsichtsrates der Fried. Krupp AG inne und wurde 1931 Präsident des Reichsverbands der Deutschen Industrie. Den Namen Krupp führte er seit der Heirat mit Bertha Krupp, der älteren Tochter von Friedrich Alfred Krupp, im Jahre 1906. Der älteste Sohn aus dieser Ehe, Alfred Krupp von Bohlen und Halbach, übernahm 1943 die Führung des Unternehmens als Alleininhaber.

⁵ Karl Adolf Tilo Freiherr von Wilmowsky, ehemaliger Landrat des Landkreises Merseburg, saß im Aufsichtsrat der Fried. Krupp AG. Seine Ehefrau Barbara, geb. Krupp, war die jüngere Schwester von Bertha Krupp.

⁶ Der Zusammenbruch des deutschen Textilkonzerns Nordwolle und die dadurch ausgelöste Zahlungsunfähigkeit der Darmstädter und Nationalbank (Danatbank) führten 1931 zur deutschen Bankenkrise. Siehe hierzu: Born, Karl Erich (1967), Die deutsche Bankenkrise 1931: Finanzen und Politik, München. Siehe auch: Robert Bosch (1932), Die Verhütung künftiger Krisen in der Weltwirtschaft, Berlin.

⁷ Günter Schmölders, der 1940 als ordentlicher Professor auf den Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Köln berufen wurde, engagierte sich für den Bund der Steuerzahler als Vorsitzender des Verwaltungsrates des BdSt Nordrhein-Westfalen e.V. und später als Mitglied des Vorstandes im Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (Schmölders, 1988, 141 ff.).

sichtnahme in die öffentliche Haushaltsführung war eine zentrale Forderung des BdSt (Bräuer, 1950, 1) und wurde schrittweise erreicht.⁸ Mit der Publizität der öffentlichen Haushalte wurde es erst möglich, die Steuer- und Ausgabenpolitik zu beurteilen, womit der BdSt eine größere Wahrnehmung in der Öffentlichkeit erlangte.

3.2 Ideologie und Ziele des Bundes der Steuerzahler

Um eine möglichst große Mitgliederzahl zu gewinnen, die der Organisation politisches Gewicht verleihen würde, formulierten die Gründer allgemeine, teils ideelle Ziele, mit denen sich grundsätzlich jeder Steuerzahler identifizieren kann: die Überprüfung der Verwendung öffentlicher Einnahmen auf Übereinstimmung mit den Aufgaben des Staates, die Förderung einer „sinnvollen Anwendung und Auslegung der Steuergesetze“, „eine vernünftige und gerechte Steuer-, Zoll- und Gebührenpolitik“ sowie „durch die Verbesserung der Steuermoral eine gesunde Entwicklung der öffentlichen Finanzen zum Wohle aller“ (Bräuer, 1950, 1). Diese Ziele entsprechen der von Schmölders entwickelten Konzeption einer vermittelnden Rolle des BdSt, wurden aber später wohlbewusst abgeändert.

In aktuellen Publikationen werden vier Ziele formuliert: „ein einfaches und gerechtes Steuersystem“, „eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Steuergeldern“, „eine geringere Steuer- und Abgabenbelastung“ und „einen leistungsfähigen und modernen Staatsapparat“ (Bund der Steuerzahler, 2005a). Damit versteht sich der BdSt als „Finanzgewissen der Nation“. Doch während die Verhinderung einer missbräuchlichen Verwendung von Steuereinnahmen im Interesse aller Steuerzahler liegt, wird die Forderung nach Steuersenkung nicht auf generelle Zustimmung stoßen, da Steuerzahler zugleich von den öffentlichen Ausgaben profitieren, die mit einem bestimmten Niveau öffentlicher Einnahmen verbunden sind.⁹ Willentlich taucht das von Bräuer 1950 noch genannte Ziel, auf die Steuerpflichtigen, genauer deren Steuermoral, einzuwirken, nicht mehr auf. Bräuers Nachfolger als Präsident, Dr. Volkmar Muthesius, zitierte zwar noch 1964 aus der Satzung die „Heranführung des Bürgers an den Staat durch Wiederherstellung und Festigung des Vertrauensverhältnisses zwischen Steuerzahler und Finanzverwaltung“ als Ziel (Muthesius, 1964, 287), benennt die Steuermoral aber schon nicht mehr ausdrücklich.

⁸ Siehe bspw. „1951 – Erfolg des Jahres – Keine Finanzamts-Geheimerlasse mehr!“ (o. V.), in: Präsidium des Bundes der Steuerzahler (ed.), 1969, 8.

⁹ Der BdSt entwickelte einen eigenen Tarifvorschlag zur Reform der Einkommensteuer, siehe Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V. (ed.), 1999, 17 ff., und Vanscheidt, 1999, 41.

Karl Heinz Däke, der dann 1994 Präsident des BdSt wurde,¹⁰ entwickelte in den 1970er Jahren in seiner von Günter Schmölders und Klaus Mackscheidt in Köln betreuten Dissertationsschrift eine allgemeinen Steuerzahlerideologie,¹¹ die den Steuerzahler als „Finanzier des Staates“ hervorhebt (Däke, 1975, 225 ff.) und sich, so seine Vorstellung, dynamisch an die Werthaltung der Mehrheit in einem Land anpasst. Wie diese Werthaltung zu ermitteln ist, bleibt offen. Die Aktivitäten des BdSt sind deutlich erkennbar an diesem Idealbild des Steuerzahlers orientiert. So fordert der BdSt nicht explizit mehr Steuerehrlichkeit, vermeidet Ausführungen zur Steuerhinterziehung in Deutschland, richtet keine Moralappelle an die Steuerzahler und begründet Reformvorschläge zur Besteuerung nicht mit einer möglichen Förderung von Steuerehrlichkeit, da dies dem Idealbild widerspräche. Die von Däke entwickelte Steuerzahlerideologie lässt auch offen, inwieweit die Anlehnung an die Werthaltung der Mehrheit in einem Lande zulasten einer Minderheit gehen darf, was einer streng am paretianischen Wohlfahrtskriterium ausgerichteten Gemeinwohlorientierung entgegenstünde, oder aber eine Kompensation stattfinden darf bzw. muss, um eine Schlechterstellung der Minderheit zu vermeiden.

Das Ziel eines leistungsfähigen Staatsapparates wie auch die Forderung nach einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der öffentlichen Finanzmittel decken sich mit der Konzeption einer nachhaltigen Finanzpolitik, „die man von der Gegenwart bis in alle Zukunft ... unverändert fortführen kann“ (Kitterer / Raffelhüschen, 2002, 73). Dies wird auch dadurch deutlich, dass eine von Wolfgang Kitterer und Jörg A. Wiese verfasste Studie „Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in der Europäischen Union“ als Schrift der europäischen Dachorganisation des BdSt erschienen ist (Kitterer / Wiese, 1998).¹² Erst kürzlich ließ der BdSt Niedersachsen und Bremen e.V. die Nachhaltigkeitslücke, die sich aus der Fortschreibung der bisherigen niedersächsischen Finanzpolitik ergibt, von dem Finanzwissenschaftler Stefan Homburg ermitteln (Homburg 2005, 16 ff.).

Zwar lässt eine retrospektive Betrachtung öffentlicher Budgetdefizite in Deutschland eine nachhaltige Finanzpolitik vermuten (Afonso, 2005, 35), doch zeigen Indikatoren zur Beurteilung der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzpolitik über die kurzfristige Perspektive öffentlicher Haushaltspläne hinaus, die auch die Qualität öffentlicher Budgets (insbesondere bereits bestehende, künftig zu erfüllende Ansprüche) und demografische Faktoren berück-

¹⁰ Karl Heinz Däke war seit dem Abschluss seines Studiums der Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln im Jahre 1969 Vorstandsassistent beim Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. in Düsseldorf. 1975 wurde er in den Vorstand des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. gewählt.

¹¹ Blaug definiert Darstellungen als ideologisch, wenn darin Werturteile als Präsentation von Fakten vorgeführt werden (Blaug, 1980, 138).

¹² Der Kölner Finanzwissenschaftler Prof. Dr. Wolfgang Kitterer ist als Mitglied des Vorstandes im Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. tätig.

sichtigen, dass die derzeitige Haushaltspolitik nicht auf eine nachhaltige Entwicklung des öffentlichen Finanzbudgets ausgerichtet ist. Da der heutige Wert der erwarteten künftigen Primärüberschüsse¹³ die heute bestehende Staatsschuld nicht deckt, ergibt sich eine Nachhaltigkeitslücke, die in Deutschland von erheblichem Ausmaß ist (OECD, 1998, 151). Auf die fehlende Nachhaltigkeit deutscher Finanzpolitik und den beträchtlichen Konsolidierungsbedarf, um eine weitere Belastungsverschiebung auf künftige Generationen zu vermeiden, verweisen auch Ergebnisse des alternativen Ansatzes der Generationenbilanzierung (Deutsche Bundesbank, 1997, 25 ff.). Das Bundesministerium der Finanzen griff diese Ergebnisse auf (Bundesministerium der Finanzen, 2001, 23 ff. und 40 ff.) und identifizierte Nachhaltigkeitsstrategien, um die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft zu erhalten (Bundesministerium der Finanzen, 2002, 51 ff.).

Der BdSt hat verschiedene Aspekte nachhaltiger Budgetpolitik immer wieder thematisiert und auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der zunehmenden Staatsverschuldung, der Zunahme öffentlicher Aufgaben, der Persistenz staatlicher Subventionen, der Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme und der demografischen Entwicklung ergeben.¹⁴ Der Verband fordert, die öffentlichen Ausgaben sowie die Staatsverschuldung zu senken, lehnt aber eine Anhebung der Besteuerung zur Schließung bestehender Nachhaltigkeitslücken ab (Bund der Steuerzahler, 2005b).

Eine eindrucksvolle Dokumentation und Publizität des Schuldenstandes und der Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte erreicht der BdSt durch die so bezeichnete Schuldenuhr, die in Wiesbaden und Berlin sowie im Internet auf der Homepage des Verbandes eingerichtet wurde. Der BdSt nimmt also eine im allgemeinen Interesse liegende und nicht nur den Mitgliedern dienende Wächterfunktion für eine nachhaltige Finanzpolitik ein. Von zentraler Bedeutung ist dem Verband aber auch hierbei die Vereinbarkeit seiner Aktivitäten mit den Interessen der Mitglieder.

¹³ Überschuss der öffentlichen Einnahmen gegenüber den öffentlichen Ausgaben ohne Zinszahlungen.

¹⁴ Siehe hierzu die regelmäßigen Pressemitteilungen des BdSt sowie zahlreiche vom Karl-Bräuer-Institut des BdSt herausgegebene Schriften, bspw. Schemmel, L. (1997), Defizitbegrenzung im Bundesstaat; von Arnim, H. H. (1986), Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland; Stern, V. / Werner, G. (1998), Durch Einsparungen die Lasten mindern; Werner, G. (1995), Subventionsabbau – gesetzliche Zwänge schaffen. Zu Vorschlägen zur nachhaltigen Gestaltung der sozialen Sicherung siehe Däke, K. H. (2003), Die Steuerzahler und die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, in: Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.), Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, 33-43.

3.3 Mitgliederbindung durch private Leistungen neben der Interessenvertretung

Die ökonomische Theorie der Interessengruppen wurde wesentlich von den Arbeiten Mancur Olsons zur Logik kollektiven Handelns (Olson, 1968, 4 ff.) und Tullocks zur Theorie des „rent seeking“ (Tullock, 1993, 19 ff.) geprägt. Diesen Ansätzen zufolge streben kleine, gut organisierte Gruppen mit homogenen Mitgliederpräferenzen nach der Aufrechterhaltung einmal gewonnener Vorteilspositionen. Die Steuerzahler stellen jedoch eine sehr große Gruppe mit vergleichsweise heterogenen Präferenzen dar. Dies würde einen niedrigen Organisationsgrad bedingen. Däke weist bereits 1975 auf diesen Umstand hin (Däke, 1975, 78 ff.). Somit stellt sich die Frage, ob Steuerzahler überhaupt eine wirkliche Lobby haben können.

Gemessen allein an den annähernd 30 Millionen Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen in Deutschland, ist der Organisationsgrad der deutschen Steuerzahler im BdSt mit etwa 400.000 Mitgliedern relativ gering. Verglichen mit anderen Interessenverbänden wie dem ADAC (14,8 Millionen Mitglieder), dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (3,6 Millionen gesetzliche Mitglieder), der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (2,4 Millionen Mitglieder), dem Deutschen Mieterbund (1,3 Millionen Mitglieder) oder dem deutschen Bauernverband (400.000 Mitglieder), zählt der BdSt nicht zu den größten Interessenverbänden in Deutschland.¹⁵

Dennoch stellt der BdSt eine große Gruppe im Sinne von Olson dar, die Steuerzahler mit unterschiedlichen Interessen vereint und mit dem sogenannten „free-rider“-Problem konfrontiert ist. Für den einzelnen Steuerzahler ist es attraktiv, vom Kollektivgut Interessenvertretung zu profitieren, ohne der Gruppe beizutreten und einen Beitrag zu zahlen. Olson vertritt deshalb die These, dass große und latente Verbände über das Kollektivgut hinaus private, nur den Mitgliedern zugängliche Güter zur Mitgliederbindung bereitstellen müssen (Olson, 1968, 15, 43, 47 und 50). Däke bestätigt dies für den BdSt (Däke, 1975, 102). Daneben stellt Olson fest, dass große Verbände zudem eine gesellschaftliche Funktion übernehmen (Olson, 1968, 132).

Die drei von Olson unterschiedenen Funktionen (Interessenvertretung, Mitgliederbindung und gesellschaftliche Funktion) sind im Falle des BdSt deutlich erkennbar. Der BdSt versteht sich primär als Interessenvertreter seiner Mitglieder. Aufgrund des Strebens nach Verallgemeinerungsfähigkeit seiner Forderungen erreicht der BdSt häufig Resultate, die nicht nur den Mitgliedern, sondern einem größeren Teil der Gesellschaft oder gar dem Gemeinwohl dienen. Daneben stellt der BdSt private Leistungen bereit, die der Mitgliederbindung dienen (Bund

¹⁵ Einen Überblick über die Verbände in Deutschland, ausgewählte Verbandsinformationen, Adressen und Informationen zu aktuellen Veröffentlichungen im Bereich der Verbandsforschung gibt: Deutsches Verbände Forum, Bonn, 2005, <http://www.verbaende.com/>.

der Steuerzahler, 2005c), bspw. Seminare und Vorträge, die von Fachreferenten vor Mitgliedern gehalten werden, die Monatszeitschrift „Der Steuerzahler“ und zahlreiche Schriften zu diversen Steuerfragen, z.B. auf den Gebieten Haus (Bilaniuk, 2004, 7 ff.), Auto (Liebern, 2003, 6 ff.) und Vererbung (Schönfeld, 2004, 7 ff.), über allgemeine Steuertips (Vanscheidt, 2004, 3 ff.) und zu anderen Themen, wie z.B. dem öffentlichen Auftragswesen (Löhmann, 2003, 5 ff.), die an Mitglieder kostenlos abgegeben werden. Zudem stehen den Mitgliedern diverse Informationen, bspw. zu aktuellen Steuerrechtsänderungen, in einem geschützten Bereich im Internet und per Faxabruf¹⁶ zur Verfügung. Darüber hinaus werden die Veröffentlichungen des zum BdSt gehörenden gemeinnützigen finanzwissenschaftlichen Karl-Bräuer-Instituts kostenlos an Mitglieder abgegeben.

3.4 Interessen des Bundes der Steuerzahler

Prinzipiell lassen sich aus den oben genannten, vom BdSt zur Mitgliederbindung bereitgestellten Leistungen bereits Rückschlüsse auf die vertretene Klientel ziehen. Vererben kann nur, wer etwas zu vererben hat, über ein Fax-Gerät verfügen erfahrungsgemäß eher Selbständige, und Arbeitnehmer dürften sich eher nicht für die Modalitäten des öffentlichen Auftragswesens interessieren. Tatsächlich kann der BdSt „entgegen seiner Titulierung als Massenorganisation keine großflächige Vertretung von Sozialinteressen aufweisen“ (Sebaldt / Straßner, 2004, 115). Der Anteil der Selbständigen ist vergleichsweise hoch, der Anteil der Arbeitnehmer äußerst gering. Gegenüber potenziellen Anzeigenkunden der Monatszeitschrift des Bundes der Steuerzahler „Der Steuerzahler“ wirbt die Steuerzahler Service GmbH damit, dass 373.000 Leser Inhaber, Geschäftsführer oder Vorstandsmitglieder von Unternehmen sind, und die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leser weit über dem Durchschnitt liegen (Steuerzahler Service GmbH, 2005), eine eindrucksvolle Bestätigung obiger Aussage. Däke stellte deshalb in Frage, ob der BdSt der Allgemeinheit dient (Däke, 1975, 110 f.). Zahlreiche Aktivitäten des BdSt, wie z.B. die Verteidigung der Eigenheimzulage, spiegeln die Interessen der Mitglieder wider und stehen nicht im Interesse der Allgemeinheit. Der BdSt („van“, 2003, 104) würdigte das Scheitern¹⁷ der zunächst im Steuervergünstigungsabbauges-

¹⁶ Steuerinformationen per Faxabruf widmen sich bspw. den Themen: „Das neue Reisekostenrecht“, „Das Finanzamt und das Bankgeheimnis“, „Absetzung für Abnutzung bei Gebäuden“, „Kontrollmitteilungen in den Steuerakten“, „Erstattung ausländischer Umsatzsteuer an deutsche Unternehmen“, „Steuervergünstigungen für die neuen Bundesländer“, „Das Bußgeldverfahren der Finanzämter“, „Doppelte Haushaltsführung“ und „Die strafbefreiende Erklärung nach dem so genannten Steueramnestiegesetz“.

¹⁷ Siehe Fassung des Vermittlungsausschusses: Deutscher Bundestag (2003), Drucksache 15/841, Berlin, 10.04.2003 (Zustimmung von Bundestag und Bundesrat am 11.04.2003) sowie Gesetz zum Abbau von Steuer-

setz¹⁸ vorgesehenen Beschränkung der Eigenheimzulage. Ein erheblicher Teil der Mitglieder des BdSt dürfte von der Eigenheimzulage profitieren, entweder direkt als Leistungsempfänger oder indirekt von der zusätzlich ausgelösten Nachfrage nach Bauleistungen. In diesem Falle verhält sich der BdSt als typischer „rent-seeker“ im Sinne Tullocks (Tullock, 1993, 19 ff.).

3.5 Organisationsstruktur und interne Willensbildung des Bundes der Steuerzahler

Nachfolgend wird die interne Organisation des BdSt kurz erläutert, um die Frage zu beantworten, über welche Mechanismen die Interessen der Mitglieder in die interne Meinungsbildung einfließen. Der BdSt verfügt über 15 Landesverbände. Die Landesverbände agieren als unabhängige Vereine mit eigenständigen Satzungen. Die Interessen der Mitglieder eines Landesverbandes werden zunächst repräsentativ von den in der Mitgliederversammlung gewählten Mitgliedern des Verwaltungsrates vertreten. Der Verwaltungsrat bestellt die Mitglieder des Vorstandes. Die Aufgaben dieser beiden Organe sind in den jeweiligen Satzungen der Landesverbände festgehalten. Die Vorstandsmitglieder der Landesverbände wählen das Präsidium des Bundes der Steuerzahler. Das Präsidium setzt sich aus dem Vorstand und einem Beirat zusammen. Der Präsident, seit 1994 Dr. Karl Heinz Däke, steht dem Vorstand vor. Darüber hinaus haben sich spezielle Fachgremien herausgebildet, wie bspw. der Arbeitskreis Steuern, dem Steuerexperten aus dem Präsidium, dem finanzwissenschaftlichen Karl-Bräuer-Institut des BdSt und den Landesverbänden angehören. Die Arbeit des BdSt stützt sich also wesentlich auf Expertenwissen, z.B. von Steuerberatern und Finanzwissenschaftlern, und folgt den Entscheidungen, die in den Vorständen der Landesverbände und im Präsidium getroffen werden.

Die Mitglieder können auf die Arbeit des Präsidiums und der Landesverbände direkt Einfluss nehmen, bspw. in den Mitgliederversammlungen, durch Anfragen, die in den Fachausschüssen (z.B. Arbeitskreis Steuern) beraten werden, durch Veröffentlichungen in der Mitgliederzeitschrift, Beteiligung am Forum im Internet sowie Beteiligung an Umfragen, die unter den Mitgliedern durchgeführt werden. Da die Interessenselektion letztlich im Präsidium, also in einem geschlossenen Gremium, erfolgt, besteht offensichtlich die Gefahr einer „Oligarchisierung der Willensbildung“, ein Problem, das Sebaldt und Straßner bei größeren Organisationen grundsätzlich gegeben sehen (Sebaldt / Straßner, 2004, 66).

vergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz – StVergAbG) vom 16.05.2003, Bundesgesetzblatt, Jg. 2003, Teil I, Nr. 19, Bonn, 20.05.2003, 660-667.

4. Politische Partizipation des Bundes der Steuerzahler

Als politische Partizipation wird die Beteiligung am Prozess der politischen Willensbildung bezeichnet (Sebaldt / Straßner, 2004, 65 ff.). Steuerzahler können als Wähler je nach Ausgestaltung des demokratischen Systems mehr oder weniger direkt partizipieren (Behr, 1999, 42 ff.). Der BdSt wirkt als Interessengruppe durch die Beeinflussung unterschiedlicher politischer Akteure auf den politischen Willensbildungsprozess ein und hat damit faktischen Einfluss auf die Steuertechnik, die Steuerdurchsetzung und die Steuerverwendung. Die Einwirkung erfolgt auf verschiedenen Wegen. Der BdSt nimmt regelmäßig auf die unmittelbar am Gesetzgebungsprozess beteiligten Handlungsträger Einfluss, bspw. durch Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen und die Beteiligung an Anhörungen im Finanzausschuss des Deutschen Bundestags. Sebaldt und Straßner weisen auf die besondere Bedeutung persönlicher Kontakte hin, die sich am Rande von parlamentarischen Gremiensitzungen ergeben (Sebaldt / Straßner, 2004, 156). Dies wäre eine Einbindung im Sinne des (neo-)korporatistischen Paradigmas.

Des Weiteren wirkt der BdSt auf politische Akteure ein, die nicht unmittelbar am Gesetzgebungsverfahren im Parlament beteiligt sind, aber auf dieses hinwirken, z.B. in der Ministerialbürokratie. Zudem nimmt der BdSt Einfluss auf Entscheidungsträger in der Steuerverwaltung. Zu den hierbei verwendeten Instrumenten zählen Eingaben an Behörden, Briefe an Abgeordnete, Beteiligung an Anhörungen in Ministerien und bei Parteien, Gutachten, Stellungnahmen und Publikationen. Außerdem greifen Gerichte Gutachten des BdSt auf und bitten um Stellungnahme, z.B. das Bundesverfassungsgericht zu den steuerlichen Einheitswerten und zur Steuerbefreiung des Existenzminimums (Borell, 1999, 129; Vanscheidt, 1999, 43).

Darüber hinaus bestreitet der BdSt bereits seit dem ersten Jahr seines Bestehens Musterprozesse in Fällen,¹⁹ die von den Interessenvertretern als Problem von allgemeinem Interesse erachtet werden. Dieses Instrument kann äußerst effektiv wirken. Wenn der Bundesfinanzhof verfassungsmäßige Bedenken äußert, muss das Bundesverfassungsgericht klärend eingreifen und kann dem Gesetzgeber Auflagen erteilen. Manchmal reagiert der Gesetzgeber bereits auf ein Urteil des Bundesfinanzhofes, wie im Beispiel der 1999 mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002²⁰ eingeführten Beschränkung des Verlustausgleichs zwischen verschiedenen Einkunftsarten bei der Einkommensteuer (§2 Abs. 3 Satz 2-8 EStG), die zu einer Mindestbe-

¹⁸ Entwurf der Bundesregierung: Deutscher Bundestag (2002), Drucksache 15/119, Berlin, 02.12.2002 (Ablehnung im Bundesrat am 14.03.2003).

¹⁹ Siehe „1950 – Erfolg des Jahres: Erster Musterprozeß“ (o. V.), in: Präsidium des Bundes der Steuerzahler (ed.), 1969, 4.

²⁰ Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24.03.1999, Bundesgesetzblatt, Jg. 2003, Teil I, Nr. 15, Bonn, 31.03.1999, 402-496.

steuerung führte. Die Regelung wurde vom Bundesfinanzhof als verfassungsmäßig bedenklich beurteilt (Bundesfinanzhof, 2003), da einem Steuerzahler mindestens das Existenzminimum verbleiben sollte, und wurde schließlich vom Gesetzgeber aufgehoben.²¹

In der Regel können bestimmte Entwicklungen oder Ergebnisse nicht ausschließlich dem Wirken des BdSt zugeordnet werden, da andere Verbände, Kammern, Parteien, Behörden, wie der Bundesrechnungshof, oder Einzelpersonen ähnliche oder dieselben Forderungen vertreten. Dies wird grundsätzlich erwähnt (Weck, 1999, 125), in der Darstellung einzelner Ergebnisse aber eher vernachlässigt. In der Monatszeitschrift wurde z.B. formuliert: „Musterprozesse zeigen Wirkung“ („van“, 2004, 167) und die bereits erwähnte Mindestbesteuerung (§ 2 Abs. 3 Satz 2-8 EStG) genannt. Tatsächlich wurde nicht über die Klage entschieden, die der BdSt als Musterprozess ausfechten wollte, sondern über zwei andere (Bundesfinanzhof, 2003), allerdings im Sinne des BdSt. Die geschönte Darstellung ist eine bedenkliche Folge der Verschmelzung von Verband und Veröffentlichungsorgan, die Sebaldt und Straßner als Symbiose charakterisieren (Sebaldt / Straßner, 2004, 172).

Die Beseitigung der Beschränkung des Verlustausgleichs zwischen verschiedenen Einkunftsarten wurde auch vom Bundesrechnungshof empfohlen, der feststellte, dass die Regelung sehr kompliziert sei und nur etwa 5000 Steuerpflichtige betreffe. Die Untersuchung einer Stichprobe von 174 Steuerfällen führte zu der Erkenntnis, dass „gut verdienende Steuerpflichtige ihre Steuerlast trotz Mindestbesteuerung auch weiterhin erheblich, teilweise auch vollständig, absenken konnten“ (Bundesrechnungshof, 2004, 178 f.). Da also zahlreiche Akteure gegen die Regelung vorgingen, lässt sich das Gewicht des BdSt im konkreten Fall schwer beurteilen.

Der BdSt richtet sich über seine Öffentlichkeitsarbeit auch direkt an die Steuerzahler, insbesondere mit seinen zahlreichen Veröffentlichungen und seinen Aufrufen zu Fax-Aktionen. Neben der Beteiligung am politischen Willensbildungsprozess als Wähler verfügen Steuerzahler also über die Möglichkeit, mit der Unterstützung des BdSt auf die Entwicklung der Steuergesetzgebung, Steuererhebung und Steuerverwendung einzuwirken. Einige Aktivitäten des BdSt können deutlich erkennbar mit ihren Ergebnissen in Zusammenhang gebracht werden, wie an folgenden Beispielen deutlich wird.

²¹ Siehe Art. 1, Nr. 1, Abs. 3 des Gesetzes zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz vom 22.12.2003, Bundesgesetzblatt Jg. 2003, Teil I, Nr. 65, Bonn, 27.12.2003, 2840-2845. Allerdings wurde in Art. 1, Nr. 1, Abs. 3 der Verlustrücktrag und der Verlustvortrag (§ 10d EStG) generell begrenzt. Dies führt in einer Veranlagungsperiode zur Mindestbesteuerung von Einkünften, die über einen Sockelbetrag hinausgehen. Die Verlustanrechnung wird über künftige Perioden gestreckt.

4.1 Einwirken des BdSt auf die Steuerpolitik und das Steuergesetzgebungsverfahren

Der BdSt nimmt regelmäßig die Möglichkeit wahr, auf die unmittelbar am Gesetzgebungsverfahren beteiligten politischen Handlungsträger einzuwirken, greift aber oft bereits vorab in die Steuerpolitik ein, noch bevor die Entscheidung für die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs fällt. Gelegentlich lösten Analysen des Karl-Bräuer-Instituts parlamentarische Anfragen in Landtagen sowie im Bundestag aus (Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.), 1999, 10), so wurde das Bundesfinanzministerium mehrfach durch Anfragen im Bundestag um Stellungnahmen zu Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts gebeten, so bspw. zur Abgabenbelastung. Einige Vorschläge des Instituts wurden in Parlamentsinitiativen und in Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen, z.B. zur Eindämmung von Personal-, Transfer- und anderen Staatsausgaben (Borell, 1999, 129).

Im Entwurf zum Steuervergünstigungsabbaugesetz hatte die Bundesregierung vorgesehen, die pauschale Besteuerung der privaten Nutzung eines Firmenwagens von 1% auf 1,5% des Listenpreises anzuheben.²² Damit wäre ein erheblicher Teil von Steuerzahlern, die einen Firmenwagen nutzen, z.B. Außendienstmitarbeiter, dahin gedrängt worden, anstelle der pauschalen Ermittlung dann mittels Fahrtenbuch den Nachweis über den tatsächlichen Anteil der Privatnutzung zu erbringen. Das regelmäßige Verwenden eines Fahrtenbuches ist allerdings mit einem erheblichen Aufwand für den Steuerzahler verbunden und eröffnet eine Gelegenheit zum Steuerbetrug. Die Sachbearbeiter in der Finanzverwaltung können nicht jedes Fahrtenbuch im Detail überprüfen, sofern dies überhaupt möglich ist. In seiner Stellungnahme zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hatte der BdSt auf das Problem aufmerksam gemacht (Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V., 2003, 9 f.). Zenon Bilanuk, Vizepräsident im Präsidium des BdSt, hat das Beispiel zudem in der öffentlichen Anhörung herausgegriffen und auf die höhere Steuerbelastung durch die Anhebung der pauschalen Besteuerung hingewiesen.²³ Die geplante Anhebung der pauschalen Besteuerung der privaten Nutzung eines Firmenwagens scheiterte im Gesetzgebungsverfahren zum Steuervergünstigungsabbaugesetz. Zwar handelt der BdSt primär im Interesse seiner Mitglieder, die wohl überdurchschnittlich von der Regelung profitieren dürften, doch dient die Regelung allgemein einer wirksamen Besteuerung dieses Vorteils. Die Regelung führt also faktisch zu mehr Steuerehrlichkeit. Allerdings haben neben dem BdSt auch andere Verbände und Kammern das Vorhaben kritisiert, so dass dieses Ergebnis nicht allein dem BdSt zugerechnet werden kann.

²² Entwurf der Bundesregierung: Deutscher Bundestag (2002), Drucksache 15/119, Berlin, 02.12.2002 (Ablehnung im Bundesrat am 14.03.2003).

4.2 Einwirken des BdSt auf die Steuererhebung

Der BdSt nimmt nicht nur Einfluss auf politische Entscheidungsträger, um den Prozess der Steuergesetzgebung in eine den Interessen der Organisation konforme Richtung hin zu bewegen, sondern auch um auf die Steuerverwaltung einzuwirken. Ein Beispiel hierfür ist die Reaktion des BdSt auf das sogenannte EÜR-Formular.

Im Rahmen des Kleinunternehmerförderungsgesetzes²⁴ wurde für Kleinunternehmer, d.h. kleinste Unternehmen wie bspw. nebenberuflich Selbständige, die Möglichkeit einer vereinfachten Gewinnermittlung durch Einnahmenüberschussrechnung (EÜR) geschaffen. Die einfache Ermittlung des Überschusses der Einnahmen gegenüber den Ausgaben dient der Entlastung von Kleinunternehmern, und soll deren Bereitschaft erhöhen, Steuern ehrlich zu zahlen. Allerdings entwickelte das Bundesfinanzministerium hierfür ein kompliziertes, ohne Hilfe eines Steuerberaters schwer verständliches amtliches Formular als Anlage zur Steuererklärung ab dem Wirtschaftsjahr 2004.²⁵ Viele Kleinunternehmer, insbesondere auch nebenberuflich Selbständige, die eigentlich durch die Vereinfachung der Besteuerung zur Steuerehrlichkeit bewogen werden sollten, hätten es möglicherweise vorgezogen, diesen Aufwand gar nicht erst zu betreiben. Die Durchsetzung des Vordrucks hätte der grundsätzlichen Bereitschaft der Steuerzahler, sich ehrlich zu verhalten, geschadet. Trotz Kritik von Unternehmern, Kammern und Verbänden beharrte das Bundesfinanzministerium zunächst auf der Anwendung des Formulars.

Am 01.07.2004 schrieb der Präsident des BdSt, Däke, etwa 10 führende Politiker bezüglich des Formulars an und bat um Stellungnahme. Er kritisierte das Formular als mangelhaft und unverständlich für die Steuerzahler (Bund der Steuerzahler, 2004). Wenig später äußerten sich zahlreiche Politiker kritisch, die Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, Christine Scheel, setzte das Thema auf die Tagungsordnung der nächsten Sitzung des Finanzausschusses („van“, 2004b, 214). Schließlich hat die Finanzministerkonferenz am 30.09.2004 beschlossen, das Formular für das Jahr 2004 nicht anzuwenden und für das Jahr 2005 ein völlig neues Formular zu erarbeiten. Neben dem BdSt kritisierten auch andere Organisationen, z.B. der Deutsche Industrie- und Handelskammertag und der Deutsche Steuerbera-

²³ Deutscher Bundestag, Finanzausschuss, Protokoll Nr. 15/7, Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz), Berlin, 15.01.2003, 66 f.

²⁴ Kleinunternehmerförderungsgesetz vom 31.07.2003, Bundesgesetzblatt, Jg. 2003, Teil I, Nr. 39, Bonn, 08.08.2003, 1550-1552.

²⁵ Das Bundesministerium der Finanzen gab den amtlich vorgeschriebenen Vordruck „Einnahmeüberschussrechnung – EÜR“ per Brief vom 17.10.2003 an die obersten Finanzbehörden der Länder und durch Veröffentlichung im Bundessteuerblatt, Jg. 2003, Teil I, bekannt.

terverband, das Formular. Das Ergebnis kann folglich nicht allein dem BdSt zugeschrieben werden, dennoch wird dessen Einflussnahme deutlich.

4.3 Beeinflussung der Steuerverwendung

Der BdSt nimmt durch die Beeinflussung politischer Akteure auch auf die Verwendung öffentlicher Mittel Einfluss. Das wichtigste Instrument des Verbandes ist hierbei das Publizieren so bezeichneter „öffentlicher Verschwendung“. Insofern bestehen gewisse Gemeinsamkeiten zur Arbeit der Rechnungshöfe (Lau, 1999, 121), allerdings eher äußerlich, da der BdSt nicht über die hoheitlichen Rechte der Rechnungshöfe verfügt.²⁶ Der BdSt greift äußerst selektiv Themen auf, die eine besondere Popularität versprechen. Die Publizität wird über das jährlich erscheinende Schwarzbuch erreicht (Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.), 2004). Rürup und Seidler heben hervor, dass es dem Verband durch diverse Publikationen gelingt, die populäre Diskussion über Verschwendung, Missbrauch oder Fehlleitung von Steuergeldern durch Regierung und Verwaltung immer wieder neu anzufachen (Rürup / Seidler, 1981, 501). Der BdSt erreicht eine starke Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, die ex-ante disziplinierend auf politische Akteure wirkt. Der BdSt nimmt hierbei eine sich an der Maxime nachhaltiger Finanzpolitik orientierende Wächterfunktion ein, die nicht nur den Mitgliedern dient, sondern im allgemeinen Interesse steht. Allerdings könnte die regelmäßige Hervorhebung öffentlicher Verschwendung die Bereitschaft der Steuerzahler, ehrlich Steuern zu zahlen, zugleich auch schwächen. Insofern ist nicht klar, welchen Einfluss der BdSt auf die Bereitschaft der Steuerzahler, ehrlich Steuern zu zahlen, hat. In einem kürzlich im Magazin „Der Spiegel“ erschienenen Beitrag wird das Schwarzbuch dahin gehend kritisiert, lediglich „Skandalchen“ zu benennen (Neubacher, 2005, 37). Zur Beeinflussung der Steuerverwendung greift der BdSt oft bestehende Bürgerinitiativen auf und verfolgt Ziele, die auch andere Gruppen verfolgen. Deshalb ist es zumeist unmöglich, bestimmte Ergebnisse allein dem Handeln des BdSt zuzurechnen.

5. Resümee

Anhand einiger Beispiele wurde gezeigt, wie der Bund der Steuerzahler und seine Landesverbände auf die Steuerpolitik in Deutschland Einfluss nehmen, indem sie, zumeist im Zusammenhang mit den Aktivitäten anderer Verbände, Kammern, Parteien, Behörden oder Einzel-

²⁶ Zur gesetzlichen Stellung der externen Finanzkontrolle siehe Bundesrechnungshof, 2005, 6 f.

personen, auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken. Steuerzahler, die grundsätzlich bereit sind, Steuern ehrlich zu zahlen, haben mit der Unterstützung von einflussreichen Interessengruppen, wie dem BdSt, eine Gelegenheit, langfristig auf die Entwicklung der Steuergesetzgebung, Steuererhebung und Steuerverwendung einzuwirken. Zwar können aus dem Handeln eines einzelnen Verbandes keine Rückschlüsse auf die grundsätzliche Bereitschaft von Steuerpflichtigen, ehrlich Steuern zu zahlen, gezogen werden, doch kann dem BdSt vor dem Hintergrund der sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Verbändetheorien trotz seiner stark ausgeprägten Interessenvertretung eine gewisse Gemeinwohlfunktion infolge der Ermöglichung von politischer Partizipation und infolge seines Streitens für die Verwirklichung bestimmter allgemeiner Ziele, wie bspw. die sparsame Verwendung öffentlicher Finanzmittel und die Berücksichtigung finanzpolitischer Nachhaltigkeit, nicht abgesprochen werden.

Literaturverzeichnis

Afonso, A. (2005), Fiscal sustainability: The unpleasant European case, *Finanzarchiv* 61, 19-44.

Alm, J. / McClelland, G. H. / Schulze, W. D. (1999), Changing the social norm of tax compliance by voting, *Kyklos* 52, 141-171.

Andreoni, J. / Erard, B. / Feinstein, J. (1998), Tax compliance, *Journal of Economic Literature* 36, 818-860.

Beckmann, K. (2003), *Steuerhinterziehung – Individuelle Entscheidungen und finanzpolitische Konsequenzen*, Tübingen.

Behr, H. (1999), Moderne Theorien der Demokratie und Konzeptionen politischer Partizipation, in: H.-J. Lauth / U. Liebert (eds.), *Im Schatten demokratischer Legitimität: Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich*, Opladen / Wiesbaden.

Bilaniuk, Z. / Schmid-Förster, A. / Paulus, A. (2004), *Steuern Zulagen rund ums Haus*, Schriften des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V. 71, 4th ed., Weilheim/Teck.

Blaug, M. (1980), *The methodology of economics*, Cambridge.

Borell, R. (1999), Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, in: Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.), *Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit: 50 Jahre Bund der Steuerzahler*, Mainz, 126-153.

Bräuer, K. (1950), Aufgaben, Wege und Ziele des „Bundes der Steuerzahler“, in: *Der Steuerzahler: Mitteilungsorgan des Bundes der Steuerzahler* 1, Jan. 1950, 1.

Bräuer, K. (1959), Steuerzahlerbewegung, in: E. von Beckerath et al. (eds.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften, Vol. 10, Stuttgart / Tübingen / Göttingen, 191-193.

Bund der Steuerzahler (2004), Pressemitteilung: Einnahmenüberschussrechnung: Bund der Steuerzahler: Vordruck EÜR gehört in den Reißwolf, <http://www.steuerzahler.de/inhalt/display.phtml?ps=3&jb=Startseite&bereich=Steuerpolitik&id=96&p=1>, 24.09.2004.

Bund der Steuerzahler (2005a), Wir über uns, Portrait, http://www.steuerzahler.de/webcom/show_page.php/_c-77/_nr-1/_lkm-32/i.html, 26.04.2005.

Bund der Steuerzahler (2005b), Die öffentliche Verschuldung, Januar 2005, http://www.steuerzahler.de/webcom/show_article.php/_c-43/_nr-6/i.html, 18.08.2005.

Bund der Steuerzahler (2005c), Vorteile für Mitglieder, http://www.steuerzahler.de/webcom/show_page.php/_c-29/_nr-3/i.html, 21.03.2005.

Bundesfinanzhof (2003), 11. Senat, Beschlüsse XI B 7/02 und XI B 76/02 vom 06.03.2003 (Pressemitteilung Nr. 20/3 vom 14.05.2003).

Bundesministerium der Finanzen (2001), Gutachten zur „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik“ vom 07.12.2001, http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Downloads__7/9127__0,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

Bundesministerium der Finanzen (2002), Nachhaltigkeit als Herausforderung der Finanzpolitik in föderalen Staaten, Monatsbericht, Okt. 2002, 51-56.

Bundesrechnungshof (2004), Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn, http://www.bundesrechnungshof.de/download/bemerkungen_2004.pdf, Nov. 2004.

Bundesrechnungshof (2005), Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes, Bonn.

Däke, K.-H. (1975), Der Bund der Steuerzahler: Einflussmöglichkeiten einer Organisation der Steuerzahler auf die Rationalität steuer- und finanzpolitischer Entscheidungen, Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktor-Grades der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln.

Deutsche Bundesbank (1997), Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des General Accounting, Monatsbericht 49, Nov. 1997, 17-30.

Feld, L. P. / Frey, B. S. (2002), Trust breeds trust: How taxpayers are treated, *Economics of Governance* 3, 87-99.

Feld, L. P. / Tyran, J.-R. (2002), Tax evasion and voting: An experimental analysis, *Kyklos* 55, 197-221.

Frey, B. S. (2004), Politische Partizipation und Steuermoral, in: K. Bizer / A. Falk / J. Lange (eds.), Am Staat vorbei: Transparenz, Fairness und Partizipation kontra Steuerhinterziehung, Berlin, 47-57.

Gabriel, O. W. (2000), Partizipation, Interessenvermittlung und politische Gleichheit: Nicht intendierte Folgen der partizipatorischen Revolution, in: H.-D. Klingemann / F. Neidhardt (eds.), Zur Zukunft der Demokratie: Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin, 99-122.

Grande, E. (2000), Verbände und Verbändeforschung in Deutschland, in: W. Bühner / E. Grande (eds.), Unternehmerverbände und Staat in Deutschland, Baden-Baden, 15-22.

Heinze, R. G. (1981), Verbändepolitik und „Neokorporatismus“: Zur politischen Soziologie organisierter Interessen, Opladen.

Homburg, S. (2005), Nachhaltige Finanzpolitik für Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., Hannover.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.) (1999), Bericht 1990 – 1999, Bonn.

Kitterer, W. / Wiese, J. A. (1998), Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Ländern der Europäischen Union, Köln.

Kitterer, W. / Raffelhüschen, B. (2002), Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, Wirtschaftsdienst 82, 67-76.

Kunze, E. H. / Schelle, K. (1977), Der Bund der Steuerzahler, E. Randel (ed.), Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Vol. 48, Düsseldorf.

Lau, D. (1999), Die öffentliche Verschwendung, in: Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.), Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit: 50 Jahre Bund der Steuerzahler, Mainz, 121-123.

Liebert, H.-U. (2003), Auto und Steuern, Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. (ed.), 5th ed., Mülheim/Ruhr.

Löhmann, H.-B. (2003), Das öffentliche Auftragswesen, Verdingungsordnung für Bauleistungen VOB 2003, Verdingungsordnung für Leistungen VOL 2003, Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen VOF 2003, Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.), Bonn.

Muthesius, V. (1964), Bundesrechnungshof und Steuerzahlerbund, in: Bundesrechnungshof (eds.), 250 Jahre Rechnungsprüfung: Zur zweihundertfünfzigjährigen Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generalrechnungskammer, Frankfurt am Main, 285-288.

Neubacher, A. (2005), Funktionäre: Drohen, giften, geifern: Der Bund der Steuerzahler, der gern raffgierige Politiker anklagt, hat neuerdings mit Ermittlungen in eigener Sache zu tun, in: Der Spiegel, no. 13/2005, 37.

OECD (1998), Economic Outlook, no. 64, Paris.

Olson, M. (1968), Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen.

Pommerehne, W. W. / Weck-Hannemann, H (1996), Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland, Public Choice 88, 161-170.

Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.) (1969), 20 Jahre Bund der Steuerzahler, Eine Sonderbeilage der Monatszeitschrift Der Steuerzahler.

Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (2003), Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 15. Januar 2003 zum Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz – StVergAbG) – Bundestag-Drucksache 15/119, http://steuerzahler.de/uploads/Downloads/Stellungnahme_1-03.pdf.

Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.) (2004), Die öffentliche Verschwendung, Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler 32, Bonn.

Rürup, B. / Seidler, H. (1981), Von der fiskalischen Haushaltskontrolle zur politischen Erfolgskontrolle, Die Verwaltung 14, 501-519.

Schmölders, G. (1932), Steuermoral und Steuerbelastung, Erweiterter Sonderabdruck aus Heft 1, 1932, der Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht, Berlin.

Schmölders, G. (1953), Ökonomische Verhaltensforschung, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 5, 203-244.

Schmölders, G. (1983), Das Selbstverständnis von Steuerzahlerbewegungen im Ausland, in: Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.) (1999), Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit: 50 Jahre Bund der Steuerzahler, Mainz, 11-33 (first published in: Chronik des Bundes der Steuerzahler, Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit, 1983).

Schmölders, G. (1988), „Gut durchgekommen?“ Lebenserinnerungen, Berlin.

Schönfeld, R. (2004), Erben und Vererben, Bund der Steuerzahler Hessen e.V. (ed.), 4th ed., Bonn.

Sebaldt, M. / Straßner, A. (2004), Verbände in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung, Wiesbaden.

Slemrod, J. / Yitzhaki, S. (2002), Tax avoidance, evasion, and administration, in: A. J. Auerbach; M. Feldstein (eds.), Handbook of Public Economics, Chapter 22, Vol. 3, Amsterdam et al., 1423-1470.

Spicer, M. W. / Becker, L. A. (1980), Fiscal inequity and tax evasion: An experimental approach, National Tax Journal 33, 171-175.

Steuerzahler Service GmbH (2005), Unser Service, Der Steuerzahler, Die Struktur der Leser, http://www.steuerzahler-service.de/inhalt/display.phtml?bereich=Der_Steuerzahler&id=4, 15.09.2005.

Torgler, B. (2002), Direct democracy matters: Tax morale and political participation, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel (WWZ) Discussion Paper 02/05, Juli 2002.

Torgler, B. (2003): Tax Morale: Theory and empirical analysis of tax compliance, Dissertation der Universität Basel zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften.

Tullock, G. (1993): Rent seeking, The Shaftesbury papers, Vol. 2, in: C. K. Rowley (ed.), Property rights and the limits of democracy, Aldershot, Brookfield.

„van“ (2003), Steuervergünstigungsabbaugesetz: Der Vermittlungskompromiss/Massive Steuererhöhungen verhindert, Der Steuerzahler 54, Jun. 2003, 104.

„van“ (2004a), Musterprozesse zeigen Wirkung: Bund der Steuerzahler ist mit den meisten seiner Verfahren erfolgreich, Der Steuerzahler 55, Sept. 2004, 167.

„van“ (2004b), EÜR – ab in den Reißwolf: Steuerpolitiker unterstützen BdSt-Forderung, Der Steuerzahler 55, Nov. 2004, 214.

Vanscheidt, H.-J. (1999), Die steuerpolitische Arbeit des Präsidiums, in: Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.), Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit: 50 Jahre Bund der Steuerzahler, Mainz, 35-45.

Vanscheidt, H.-J. (2004), SteuerTipps: 50 aktuelle Steuerthemen im Überblick, Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.), Bonn: Bonner Universitäts-Buchdruckerei.

Veit, O. (1927), Grundlagen der Steuermoral – Eine finanzsoziologische Studie, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 83, 317-349.

Weck, G. (1999), Der Bund der Steuerzahler in Bonn: Kein Pflänzchen, das im Verborgenen blüht, in: Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V. (ed.), Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit: 50 Jahre Bund der Steuerzahler, Mainz, 124-125.

Weck-Hannemann, H. / Pommerehne, W. W. (1989), Einkommensteuerhinterziehung in der Schweiz: Eine empirische Analyse, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 125, 515-557.