

Zwei Nachbarn - ein Weg? Politisch-institutionelle Bedingungen der Steuerpolitik in Deutschland und Österreich

Wagschal, Uwe

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wagschal, U. (2001). Zwei Nachbarn - ein Weg? Politisch-institutionelle Bedingungen der Steuerpolitik in Deutschland und Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30(3), 291-311. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59763>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Uwe Wagschal (Zürich)

Zwei Nachbarn – Ein Weg?

Politisch-institutionelle Bedingungen der Steuerpolitik in Deutschland und Österreich¹

Der erste Teil dieses Beitrages stellt Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Steuersysteme beider Länder dar und verortet diese in einem internationalen Steuersystemvergleich. Der zweite Teil untersucht die politischen, institutionellen und sozioökonomischen Kräfte, die in beiden Ländern auf die Steuerpolitik eingewirkt haben, und erklärt die bestehenden Differenzen in der Steuerpolitik. Ausgehend von der Parteidifferenztheorie sowie vom Vetospieleransatz werden die einzelnen Faktoren untersucht und mit anderen Erklärungsansätzen (EU, Globalisierung, ökonomischer Problemdruck) kontrastiert. Es zeigt sich, dass für die unterschiedlichen Steuerreformaktivitäten auch die geringere Zahl und die weniger mächtigen Vetospieler in Österreich mit verantwortlich sind, während die Bundesrepublik Deutschland hier stärkere institutionelle Barrieren aufweist und infolgedessen auch stärkere Widerlager bei Steuerreformen besitzt.

1. Einleitung

Deutschland und Österreich besitzen ähnliche Steuersysteme. Zwar unterscheiden sich die Steuer- und Abgabenquoten in beiden Ländern relativ deutlich, doch im internationalen Vergleich ist die Steuerstruktur ähnlich. Der erste Teil dieses Beitrages stellt Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider Steuersysteme dar und verortet beide Länder in einem internationalen Vergleich. In einem zweiten Schritt werden die politischen, institutionellen und sozioökonomischen Kräfte dargestellt, die in beiden Ländern auf die Steuerpolitik eingewirkt haben. Dabei wird auch gefragt, wie sich die bestehenden Differenzen erklären lassen. Die gegenwärtig dominante Standardthese zur Erklärung von Steuerreformaktivitäten ist der vermeintliche Anpassungsdruck durch die Globalisierung und der damit verbundene internationale Steuerwettbewerb, der einerseits den nationalstaatlichen Handlungsspielraum einengt (Tanzi 1995; Sinn 1997) und andererseits die Standortattraktivität beeinflusst. Möglicherweise war es jedoch nicht die Globalisierung, die zu einem

stärkeren Anpassungsdruck geführt hat, sondern die EU, die bereits schon zu Zeiten der Nicht-Mitgliedschaft Österreichs über die EFTA einen Effekt hatte, so dass vorwiegend Konvergenzprozesse am Wirken wären. Diese internationalen Faktoren werden mit politisch-institutionellen Faktoren kontrastiert, die zur Bestimmung des Abgabenniveaus und der Steuerreformaktivität dienen können und zum „Erklärungsangebot“ der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung gehören, wie etwa der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung, dem Bikameralismus, dem Föderalismus, der Verfassungsgerichtsbarkeit oder den Zentralbanken. Theoretische Grundlagen bilden dabei die Parteidifferenztheorie, nach der unterschiedliche Parteien an der Regierung verschiedene Einflüsse auf die Staatstätigkeit haben, sowie die Theorie der Vetospieler (Tsebelis 1995), aus der die Hypothese abgeleitet wird, dass institutionelle Machtbegrenzer bremsend auf das Steuerniveau und die Steuerreformaktivität wirken (Hallerberg/Basinger 1998; Wagschal 1999). Die möglichen Determinanten dieser beiden Theoriestränge bestimmen die

Gliederung des zweiten Abschnitts dieser Untersuchung, die mit einer Abschätzung der Globalisierungs- und EU-Effekte abgerundet wird.

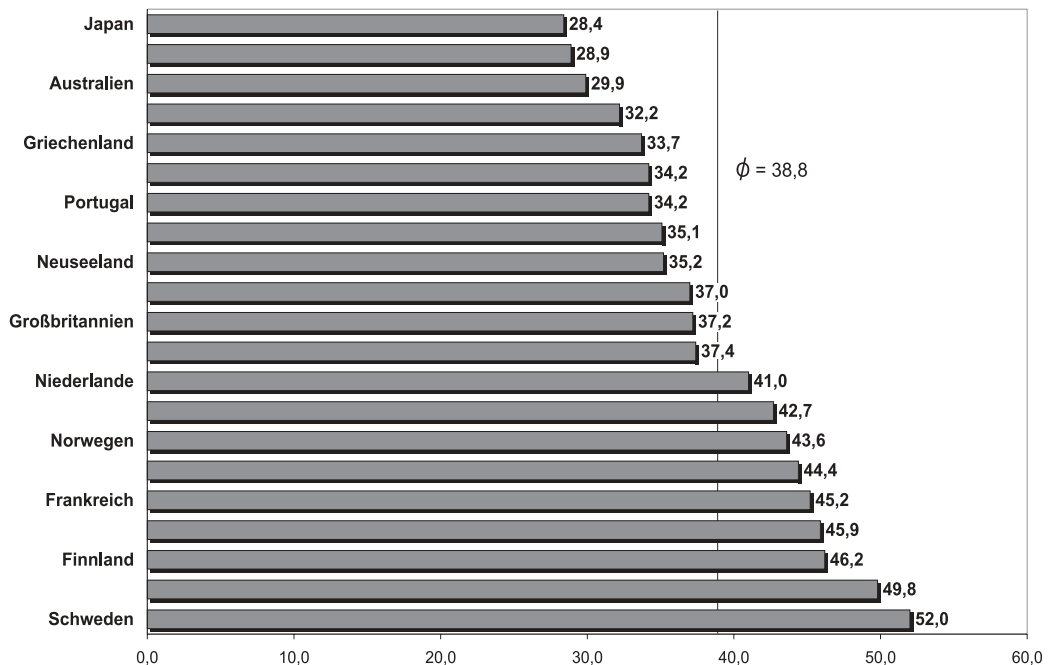
2. Die Steuersysteme Deutschlands und Österreichs im internationalen Vergleich

Bereits kurz nach der Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich wurde dessen Steuerrecht auf Österreich übertragen, womit am Beginn der jeweiligen neuen Staatlichkeit – zumindest steuerrechtlich – fast identische Ausgangsbedingungen herrschten. Ebenso wurde im Bereich der Finanzverfassung das reichsdeutsche System der Finanzzuweisungen und Zuschüsse übernommen. In Österreich blieb nach dem Zweiten Weltkrieg das deutsche Steuerrecht im Wesentlichen weiter bestehen (Doralt/Ruppe 1994, 6), und erste größere Änderungen fanden

in den 1950er Jahren statt (Lehner 1987, 34f.) – eine Parallele zur Steuerreformaktivität in Deutschland, wo 1953 eine „kleine Steuerreform“ durchgeführt wurde. Identisch sind in beiden Steuersystemen auch zahlreiche Einzelvorschriften und steuersystematische Regelungen, besonders sichtbar bei der Ausformulierung der sieben Einkunftsarten der Einkommensteuer.

Die Situation am Ende des 20. Jahrhunderts weist Österreich als ein Land mit einer hohen Gesamtabgabenbelastung aus, während Deutschlands Gesamtabgabenbelastung etwas unterhalb des OECD-Durchschnittes liegt (Abbildung 1). Bei einem systematischen Vergleich der Steuersysteme in der OECD-Welt, der auf drei Dimensionen (Steuerstruktur, Steuerbelastung und Steuersystemeigenschaften, insgesamt 144 Variablen) der jeweiligen Länder beruht, lassen sich vier *Families of Taxation* identifizieren (Wagschal 2001a, 134).

Abbildung 1: Die Gesamtabgabenquoten (inklusive Sozialversicherung) in 21 OECD-Ländern im Jahr 1998 (in Prozent)



Anmerkung: Daten für Griechenland beziehen sich auf 1997.
Quelle: OECD (2000a).

Tabelle 1: Strukturen der vier Besteuerungsfamilien

		Besteuerungsniveau	
		Hoch	Niedrig
Vorherrschendes Besteuerungsprinzip	Leistungsfähigkeitsprinzip	Sozialdemokratisch-skandinavisches Cluster	Konservativ-liberales Cluster
	Äquivalenzprinzip	Christdemokratisches Cluster	Peripher-residuales Cluster

Anmerkung: Dargestellt sind die dominanten Charakteristika der Besteuerungsfamilien.

Die *liberal-konservative* Familie besteht aus der Schweiz, den USA, Kanada, Großbritannien, Australien, Neuseeland und Japan. Hier dominieren die direkten Steuern, während Sozialabgaben und auch Verbrauchssteuern vergleichsweise niedrig sind. Das *sozialdemokratisch-skandinavische Cluster* besteht aus Finnland, Schweden, Dänemark und Norwegen. Diese „Steuerfamilie“ ist durch eine hohe Gesamt- und Grenzabgabenlast gekennzeichnet, die durch die starke Einkommens- und überdurchschnittliche Konsumbesteuerung generiert wird. Die *christdemokratisch-kontinental-europäische* Familie besteht aus Deutschland, Österreich, Belgien, den Niederlanden und Frankreich und weist ein breites Besteuerungskonzept durch die Verwendung möglichst vieler Steuerarten auf, was sich als vorteilhaft für eine relative Einnahmenstabilität erweist.² Direkte Steuern tragen unterdurchschnittlich zu den Gesamteinnahmen bei, während die Sozialversicherungsabgaben den höchsten Anteil ausmachen. Durch die Aggregation der direkten Einkommensteuern und der Sozialabgaben wird der Faktor Arbeit insgesamt überdurchschnittlich belastet, was durch enge Bemessungsgrundlagen abgefedert wird. Auf der Individualebene dominierte Anfang der 1970er Jahre in allen fünf Ländern die Familien- bzw. gemeinsame Besteuerung der Ehegatten, die 1973 in Österreich (durch die SPÖ) und in den Niederlanden sowie 1990 in Belgien hin zur Individualbesteuerung geändert wurde. Die Länder des *peripher-residualen Clusters* (Italien, Spanien, Griechenland, Portugal und Irland) besitzen in weiten Teilen ähnliche Steuersysteme wie die des christdemokratischen Clus-

ters. Herausragend ist jedoch die Schwerpunktsetzung bei den Konsumsteuern.

Die vier Besteuerungswelten unterliegen unterschiedlichen Logiken und Strukturen, die sich an der Höhe des Besteuerungsniveaus und dem vorherrschenden Besteuerungsprinzip „grob“ verorten lassen können (Leistungsfähigkeits- versus Äquivalenzprinzip). Das Leistungsfähigkeitsprinzip bestimmte ursprünglich die Steuersysteme der protestantischen Länder. Dagegen basiert das Äquivalenzprinzip auf der Vorstellung, dass die Höhe der Abgaben in einem engen Zusammenhang mit dem erwarteten Nutzen staatlicher Leistungen steht. Dieses Prinzip ist in den christdemokratischen und peripher-residualen Steuerstaaten vorherrschend und in den Zweigen der Sozialversicherung implementiert (Tabelle 1). Die Zusammensetzung der Besteuerungsfamilien kann überdies auf zwei Faktoren zurückgeführt werden: die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen und die Konfession (Wagschal 2001a, 138).

Die Abgabenlast und die Steuerstruktur in Deutschland und Österreich werden in hohem Maße von den Sozialabgaben geprägt, beides sind die klassischen Sozialversicherungsländer „Bismarckscher“ Prägung (Abbildung 2). Hervorstechend ist ein geringer Anteil der Einkommen- und Unternehmensteuer (in Relation zum Gesamtaufkommen) sowie niedrige Anteile bei der Vermögens- und Besitzbesteuerung, die in der liberal-konservativen Welt höher sind. Österreich ist dagegen OECD-Spitzenreiter bei den Lohnsummensteuern (Kommunalsteuer), die in Deutschland 1980 abgeschafft wurde. Die Konsumbesteuerung liegt in Österreich knapp oberhalb des OECD-Durchschnitts, wobei hier

Abbildung 2: Die Steuerstruktur in Deutschland und Österreich in den 1990er Jahren

Deutschland

Österreich

Anmerkung: Dargestellt ist der prozentuale Anteil am Gesamtaufkommen. Durchschnitte für die Jahre 1995-1997.
EK = Einkommen.
Quelle: OECD (2000a).

in der Vergangenheit die stärksten Veränderungen zu beobachten waren. Die indirekte Besteuerung ist in Österreich traditionell höher als in Deutschland, das einen Platz unterhalb des OECD-Durchschnitts einnimmt, während in Österreich seit Anfang der 1970er Jahre ein Absinken zu verzeichnen ist (1970: 37,4 %, 1998: 27,9 % Anteil am Gesamtaufkommen). Die Trends bei der Besitz- und Konsumbesteuerung sind erstaunlich, denn eine Hypothese des Einflusses der Globalisierung auf die Besteuerung lautet, dass durch die Mobilität der Produktionsfaktoren eher ein Trend hin zur Besteuerung immobiler Faktoren zu beobachten sein müsste, was in Deutschland und Österreich jedoch nicht der Fall war und auch in einem generellen internationalen Vergleich eher wenig Unterstützung findet. Bemerkenswert ist auch, dass Deutschland (22,0 %) und Österreich (29,2 %) 1998 eine unterdurchschnittliche Steuerquote aufwiesen (OECD-21: 30,0 %). 1965 befanden sich beide Länder deutlich über dem Durchschnitt (D: 23,1 %, AUT: 25,4 %, OECD-21: 21,7 %). Zwischen 1965 und 1998 war Deutschland zudem das einzige Land, das die Steuerquote senkte, und auch in Österreich ist die Steuerlast nur gering angestiegen. Mitnichten liegt also ein Marsch in den Steuerstaat vor, sondern das Problem sind die hohen

Sozialversicherungsabgaben und die damit verbundenen hohen Grenzsteuersätze.

3. Ursachen für das Besteuerungsniveau und für Steuerreformen

3.1. Die parteipolitische Differenz

Zahlreiche international vergleichende Studien belegen, dass die parteipolitische Färbung von Regierungen eine Schlüsselgröße zur Erklärung der Besteuerung ist (Cameron 1978). Huber et al. (1993, 740) stellen beispielsweise fest: „social democracy was the most important explanatory variable for government revenue“, spiegelbildlich wirken aber auch konservative Regierungen bremsend auf das Abgabenniveau (Castles 1999, 124; Wagschal 2001a, 148). Bemerkenswert ist zudem die Privilegierung der Familie durch christdemokratische Parteien. Vergleicht man beispielsweise den Steuerkeil (OECD 1998) für Verheiratete und Singles mit einem identischen Einkommen (ohne Kinder), dann existiert eine recht starke Beziehung mit dem langfristigen christdemokratischen Regierungsanteil ($r = -0,57$), d. h. je mehr Christdemokraten an der Regierung beteiligt sind, desto stärker fällt der Vorteil der Familie aus.

Insbesondere sozialdemokratische und – mit Abstrichen – christdemokratische Parteien waren für den Ausbau des Steuerstaates verantwortlich. Beides sind Sozialstaatsparteien, wenngleich innerhalb der Christdemokraten Faktionen existieren, die eher für eine Bremsung des Wohlfahrtsstaates votieren, wie der Wirtschaftsbund der ÖVP und die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU, die jedoch niemals dominant waren. In beiden Ländern sind die Christdemokraten in der Nachkriegszeit überproportional an der Regierung beteiligt gewesen, die Sozialdemokraten besonders stark in Österreich (Tabelle 2), während die Liberalen durch ihre pivotale Funktion im bundesdeutschen Parteiensystem weit überdurchschnittlich vertreten waren. Wendet man dieses Kräfteparallelogramm auf die Steuerpolitik an, so wird die Position der beiden Länder in der Rangliste der Steuerstaaten plausibel: Österreich mit zwei fiskalisch expansiv orientierten Parteien, ohne die Bremswirkung einer liberalen Partei, wie in der Bundesrepublik, liegt deutlich über dem OECD-Durchschnitt.

Eine Analyse der Steuerreformen der 1980er und 1990er Jahre für die Bundesrepublik Deutschland zeigt ein differenziertes Bild für die Parteieneffekte (Zohlnhöfer 1999; 2000). Die dreistufige Steuerreform 1988–1990 fiel

aufgrund des Konsolidierungsdrucks der Haushalte moderat aus, war aber trotzdem in der Einschätzung der Akteure und der Wissenschaft eine der bedeutendsten der vergangenen Jahrzehnte (Stoltenberg 1997, 302). Aber auch andere Faktoren wie innerparteiliche Konflikte in der CDU – der Arbeitnehmerflügel sperrte sich gegen eine deutliche Absenkung des Spitzensteuersatzes –, Bund-Länder-Konflikte über den Belastungsteil der Steuerreform, Forderungen der CSU und der Wettbewerb um Wählerstimmen (Zohlnhöfer 2000, 94f.) waren Ursachen für das vergleichsweise geringe Finanzvolumen.

Österreichs Steuerreformen und Steuersatzvariationen (v. a. Senkungen) der 1980er und 1990er Jahre waren weitaus umfangreicher als die Deutschlands (Tabelle 3). Unter SPÖ-Bundeskanzlern wurden zudem die Gewerbe- und Vermögensteuer abgeschafft. Bei der Implementation einer Abgeltungssteuer für private Kapitaleinkünfte war Österreich ebenfalls innovativer. Die Vergangenheit zeigte eher ein Nachfolgen Österreichs – so wurde 1898 nach dem preußischen Vorbild die Einkommensteuer eingeführt und auch das Umsatzsteuergesetz von 1972 wurde fast wörtlich von Deutschland übernommen. Bemerkenswerterweise wurden die großen Steuerreformprojekte wie die Reform

Tabelle 2: Parteipolitische Zusammensetzung der Regierung (1945–1999)

	OECD (23-Länder)	Deutschland	Österreich
Sozialdemokraten	30,3 %	24,3 %	55,0 %
Christdemokraten	16,9 %	53,6 %	37,3 %
Liberalen	11,7 %	17,5 %	1,3 %

Anmerkung: Dargestellt sind Durchschnitte der Kabinettsitzanteile der einzelnen Parteien (Ø 1945-1999 auf Tagesbasis berechnet). Fehlende Prozentanteile zu 100 % wegen Parteilosen und Angehörigen anderer Parteien.

Tabelle 3: Veränderung der Steuersätze in Deutschland und Österreich

	Einkommensteuer Eingangssatz	Einkommensteuer Höchstsatz	Körperschaftsteuer Höchstsatz	Mehrwertsteuersatz (Höchstsatz in Klammer)
Deutschland 1980	21,4	56	56	13
Deutschland 1998	26	53	45	16
Österreich 1980	23	59,5	55	18 (30)
Österreich 1998	10	50	34	20

der Einkommensteuer (1988), die Abschaffung der Gewerbe- und der Vermögensteuer (1994), die Reformen der Körperschaftsteuer (1988 und 1994) sowie der Umsatzsteuer (1992) unter der Großen Koalition von SPÖ und ÖVP verabschiedet, die ab Jänner 1987 bis zum Februar 2000 regierte. Wer war dafür verantwortlich? Die SPÖ stellte immerhin durchgehend ab 1970 bis zum Jahr 2000 die Finanzminister und war somit – zumindest formal – federführend für die Reformen. Durch das Einstimmigkeitsprinzip des Kabinetts sowie die faktische Einbindung der Sozialpartner in die Entscheidungsprozesse (bis Anfang der 1990er Jahre) benötigten Steuerreformen eine breite Akkordierung und Zustimmung der Sozialpartner und in den Koalitionsregierungen auch das Placet des Koalitionspartners (bis 1987 FPÖ). Dadurch wurden langfristig die Kosten (*blame avoidance*) und Nutzen (*credit claiming*) von Steuerreformen verteilt, was die Einigungswahrscheinlichkeit förderte. Der Einfluss der Sozialpartner ging aber zurück und in der Lacina/Ditz-Reform von 1994 spielten sie – so der einhellige Tenor in den Interviews – keine Rolle mehr. Hauptmotor für die Reformen waren, so Ex-Finanzminister Edlinger, der Globalisierungs- und Steuerwettbewerbssdruck sowie die EU. Parteipolitik spielte bei den Kapital- und Unternehmensteuerreformen kaum eine Rolle. Gleiches gilt sicher für die Änderungen bei der Umsatzsteuer im Vorfeld des EU-Beitritts von Österreich: Es handelt sich mehr um technische Anpassungen an den europäischen Binnenmarkt.

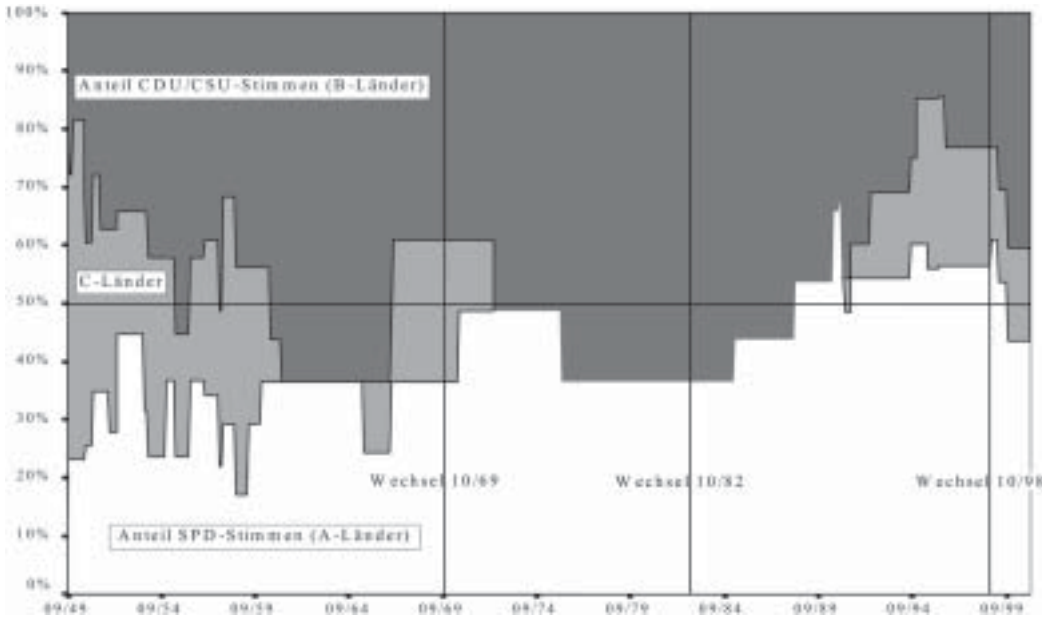
3.2. *Bikameralismus und Föderalismus*

Im Gesetzgebungsprozess der Bundesrepublik Deutschland ist der Bundesrat eine machtvolle Institution. Gesetze, die die Interessen der Länder berühren, können nur in Kraft treten, wenn ihnen der Bundesrat zustimmt. Solche Zustimmungsgesetze (rund 53 % aller Gesetze) sind beispielsweise Gesetze die das Finanzaufkommen der Länder und Gemeinden berühren. Abgelehnte Zustimmungsgesetze können, im Gegensatz zu den Einspruchsgesetzen, vom Bundestag nicht überstimmt wer-

den. Bundestag und Bundesregierung können durch Anrufung des Vermittlungsausschusses allerdings versuchen, eine Einigung zu erzielen. Für das Verhalten des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit sind zwei Konfliktlinien besonders prägend: (1) parteipolitische Interessen und (2) Länderinteressen. Dabei verfolgen die Länder durchaus ihr Eigeninteresse, selbst wenn die Regierungsparteien bzw. die Regierungschefs in Bund und Land identisch sind. Je größer die Interessendifferenzen (Polarisierung) zwischen den Parteien sowie zwischen Bund und Ländern, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit für die Verweigerung der Zustimmung zu einem Gesetz. Ein zweiter Faktor, der die Wahrscheinlichkeit der Änderung des Status quo beeinflusst, ist die „Wichtigkeit“ des eingebrachten Gesetzes, wobei finanzwirksame Gesetze besonders relevant sind, da sie die „Lebensfähigkeit“ einzelner Bundesländer tangieren können. Drittens ist – im Sinne des Vetospielertheorems von Tsebelis (1995) – noch die interne Kohäsion der Vetospieler relevant, sprich die Frage, ob es eine einheitliche Front der Länder bzw. der parteipolitisch divergierenden Mehrheit im Bundesrat gibt?

Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat aus? Um die Kräfteverhältnisse im Bundesrat zu operationalisieren, wird die Stimmenverteilung im Bundesrat danach untergliedert, welcher Partei der Ministerpräsident angehört. Die gängige Praxis unterscheidet zwischen SPD-geführten (= A-Länder) und CDU/CSU-geführten Bundesländern (= B-Länder). Zudem differenziere ich nach C-Ländern, die entweder Große Koalitionen bzw. Regierungskoalitionen sind, die nicht von einer der Volksparteien geführt wurden. Eine Auswertung auf Monatsbasis zwischen dem ersten Zusammentritt des Bundesrates am 7.09.1949 und 12/2000 zeigt, dass CDU/CSU-geführte Landesregierungen in 45,6 % aller Monate und SPD-geführte Landesregierungen in nur 21,4 % aller Monate eine Bundesratsmehrheit hatten, während in 33 % ein Patt im Bundesrat vorlag. Wie häufig kam es zu gleichförmigen Mehrheiten? Abbildung 3 zeigt, dass lediglich CDU/CSU-geführte Bundesregierungen für längere Zeit in der komfortablen

Abbildung 3: Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundesrat (09/1949–12/2000)



Lage waren, mit einer gleichgerichteten Mehrheit im Bundesrat zu regieren, während einer SPD-geführten Bundesregierung nur kurz nach dem Machtwechsel von 1998 dieses „Gelegenheitsfenster“ offen stand, das sie auch gleich für umfangreiche Steuerreformen nutzen wollte, an deren zügiger Umsetzung sie aber scheiterte.

Besonders leicht fiel das Regieren und Reformieren während der Großen Koalition (12/1966–10/1969), und es verwundert angesichts der verfassungsändernden Mehrheiten nicht, dass gerade während dieser Zeit viele Reformen auf den Weg gebracht wurden; z. B. wurden 37 % aller geänderten Grundgesetzartikel (1949–1997) in der 5. Wahlperiode (1965–1969) verabschiedet. In nur 32,8 % der gesamten Untersuchungsdauer (1949–2000) gab es gleichförmige Mehrheiten in beiden Kammern, wobei der Löwenanteil auf die CDU/CSU-Regierungen entfällt, was alles in allem auf den Einigungszwang zwischen Bund und Ländern über Parteigrenzen hinweist. Insgesamt hatte es die CDU/CSU einfacher zu regieren (Wagschal 2001b), da sie in 39 % ihrer gesamten Regierungszeit eine kohärente Mehrheit besaß, die SPD dagegen in nur 6 %.

Das Blockadepotenzial des Bundesrates ist hoch und gerade in Zeiten gegenläufiger Mehrheiten wurde diese Vetomacht besonders genutzt, obwohl sich eine generelle Blockadethese nicht nachweisen lässt (Bauer 1998) und er mitnichten als „Grab innovativer Entscheidungen“ auszumachen ist (von Beyme 1997, 298; ähnlich Lehmbuch 1998, 144). In Deutschland herrscht überwiegend ein „*divided government*“ vor. Es besteht also die Möglichkeit, dass parteipolitisch divergierende Stärkeverhältnisse zu einem Stillstand der Gesetzgebung führen und sich dies darüber hinaus auf den Output und den Inhalt der Gesetzgebung auswirken kann. Das Grundgesetz kreiert mit dem Vermittlungsausschuss eine Institution zur Überwindung eines solchen „*deadlocks*“. Eine generelle Analyse der Politikfelder im Vermittlungsausschuss zeigt, dass Steuer- und Finanzgesetze den größten Geschäftsbereich darstellen (21,5 %), aber nicht systematisch von ihrem Anteil bei der Bundesgesetzgebung (22 %) abweichen (Bauer 1998, 161) und insgesamt kann ihm eine erfolgreiche Wirkung beim Auflösen des Reformstaus attestiert werden.

Das Scheitern der Steuerreform 1997, als paradigmatisches Beispiel für den Reformstau in

Deutschland, war der Logik des Parteienwettbewerbs im Zusammenspiel mit dem Vetspieler „Bundesrat“ und seinen gegenläufigen Mehrheiten geschuldet. Lehmbruch (1998, 179) macht die FDP dafür verantwortlich, die eine Einigung der beiden großen Parteien verhindern wollte, während Zohlnhöfer (1999, 344f.) überzeugend zeigt, dass sowohl die SPD als auch die CDU/CSU sich nicht einigen wollten. Die SPD hatte vor der Bundestagswahl letztlich kein großes Interesse der CDU/CSU einen Erfolg zu beschern, während die CDU/CSU im Wahlkampf die SPD als Blockierer und Verhinderer darstellen wollte. Bundesfinanzminister Theo Waigel machte – im Interview – für das letzte Scheitern der Großen Steuerreform 1997 ebenfalls die SPD verantwortlich. Die Frage, ob die Steuerreform zustande gekommen wäre, wenn sie nicht im Vorfeld einer Bundestagswahl zu verabschieden gewesen wäre, bejahte Waigel eindeutig. Auch Parteivorsitzender Lafontaine übernahm die „Verantwortung“: So erklärte er, die Blockade der Steuerreform sei geradezu eine „staatspolitische Pflicht“ gewesen (Welt am Sonntag, 3.8.1997).

Aber es gibt auch prominente Beispiele, in denen bei umstrittenen zustimmungspflichtigen Steuergesetzen eine Einigung herbeigeführt wurde, selbst wenn die Regierung keine Mehrheit im Bundesrat hatte. Dies funktioniert vor allem über das „Herauskaufen“ aus der Ablehnungsfront, d. h. über politisches *Bargaining* und *Logrolling*. Ein Beispiel ist das Steueränderungsgesetz 1992, das im Wesentlichen eine Mehrwertsteuererhöhung um einen Prozentpunkt, Maßnahmen beim Familienlastenausgleich, eine Senkung der betrieblichen Vermögensteuer und der Gewerbeertragsteuer vorsah. Die CDU/CSU-FDP-Regierung konnte nur auf 27 von 68 Bundesratsstimmen vertrauen, d. h. es fehlten ihr für eine Mehrheit 8 Stimmen. Die SPD-Opposition konnte auf 26 Oppositionsstimmen bauen, während 15 Stimmen bei Länderregierungen mit teildentischen Koalitionen lagen (Berlin: CDU und SPD; Brandenburg: SPD, FDP und Grüne; Bremen: SPD, FDP und Grüne; Rheinland-Pfalz: SPD und FDP). Der Kompromiss kam zustande, weil der brandenburgische SPD-Ministerpräsident

Manfred Stolpe aus der Phalanx des sozialdemokratischen Länderblocks ausscherte und als Gegenleistung für einen erhöhten Finanztransfer in den Osten der Erhöhung der Mehrwertsteuer zustimmte. Die weiteren vier Stimmen kamen aus Berlin, wo der Regierende Bürgermeister Diepgen (CDU) trotz einer gegensätzlichen Koalitionsvereinbarung mit der SPD für das Steueränderungsgesetz 1992 stimmte.

Das zweite Beispiel ist die Steuerreform 2000, diesmal nur mit umgekehrten Vorzeichen und noch risikoreicher für die Regierung. Unter Lafontaine wollte die SPD 1997 nicht unter einen Einkommenspitzensteuersatz von 50 % gehen, im Bundestagswahlkampf 1998 waren es nur noch 48 %, im ersten Gesetzesentwurf 45 %, nach den Vermittlungsverfahren stand er bei 43 % und in der Nacht vor der entscheidenden Bundesratssitzung am 14.7.2000 war die weitere Senkung auf 42 % (ab 2005) der Preis für die Bundesratsstimmen von Rheinland-Pfalz. Die Steuerreform 2000 ist eine der weitreichendsten in der Geschichte der Bundesrepublik mit einem Entlastungsvolumen von über 60 Milliarden Mark jährlich. Vor der Abstimmung konnte die SPD-geführte Bundesregierung auf 23 sichere Bundesratsstimmen bauen, d. h. 12 Stimmen fehlten ihr für eine Zustimmung des Bundesrates. Auf dem Markt standen 18 Stimmen zur Verfügung: Mecklenburg-Vorpommern (SPD-PDS: 3), Rheinland-Pfalz (SPD-FDP: 4), Bremen und Brandenburg (SPD-CDU: 3 und 4) sowie Berlin (CDU-SPD: 4). Es gelang der Regierung, durch Zusagen bei Infrastrukturmaßnahmen, beim Länderfinanzausgleich und durch Finanzhilfen alle 18 Stimmen für sich zu gewinnen. Entscheidend waren aber die Stimmen aus Rheinland-Pfalz, die einen Dominoeffekt bei den Großen Koalitionen von Berlin und Brandenburg auslösten (FAZ, 15.7.2000, 3). Maßgeblicher Akteur war der rheinland-pfälzische Wirtschaftsminister Brüderle (FDP), der in Geheimverhandlungen mit Bundeskanzler Schröder eine Verbesserung für den Mittelstand in Höhe von 1,75 Milliarden Mark sowie die weitere Senkung des Spitzensteuersatzes heraushandelte.

Beide Beispiele zeigen, dass es drei Bedingungen für das Aufbrechen einer Ablehnungs-

front einer gegenläufigen Oppositionsmehrheit gibt: (1) Die Landesinteressen werden höher bewertet als die Parteiräson; (2) es besteht ein bestimmtes *Policy*-Interesse, entweder nach erhöhtem Finanzbedarf, d. h. vor allem „arme“ Länder neigen dazu, aus der Ablehnungsfront auszuscheren, oder eine Partei will sich bei wichtigen *Policies* profilieren, wie im Fall der FDP, und (3) es müssen teildentische Regierungskoalitionen vorliegen.

Der österreichische Bundesrat ist – wie der deutsche – ein Gesetzgebungsorgan des Bundes und nicht der Länder. Im Vergleich zu seinem deutschen Pendant sind die Kompetenzen des Bundesrates in Österreich weitaus geringer. Die Gesetzgebungskompetenzen und Aufgaben sind zwischen Bund und Länder streng getrennt (Funk 1996, 113), allerdings gibt es eine Grauzone konkurrierender Kompetenzen. Beide Länder gehören dem Typus des unitarischen Föderalismus an, wobei in Deutschland sowohl der Föderalismus als auch die Mitwirkungsrechte der Länder auf Bundesebene weiter ausgebaut sind. In den finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern sind die Kompetenzverteilung im Finanzverfassungsgesetz (F-VG) und die Detailregelungen in einem Einfachgesetz, dem Finanzausgleichsgesetz (FAG), geregelt. Der Bund besitzt in Sachen Steuererhebung die Kompetenz-Kompetenz, was bedeutet, dass er nicht nur alleine die Gesetze macht, sondern auch darüber befindet, welcher Gebietskörperschaft welche Steuereinnahmen zustehen. Der Finanzausgleich ist ebenso vom Bund dominiert, aber die Einbindung der Länder in den Aushandlungsprozess wird größer, befördert durch einige Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs (Hengstschläger 1997, 188). Trotz dieses Zuwachses an Mitspracherechten ist allen Beteiligten klar, wer letztlich entscheidet, nämlich der Bund, und die Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes von 1997 hatten denn auch ihn zum Gewinner. Immerhin besitzt der Bundesrat auf Bundesebene die Kompetenz zur Gesetzesinitiative, von der er allerdings selten Gebrauch macht (1945–1996: 33-mal).

Die derzeit 64 Mitglieder des Bundesrates werden von den Landtagen der einzelnen Bun-

desländer für die Dauer der jeweiligen Landtagslegislaturperiode gewählt und zwar mittels Verhältniswahl auf Basis des letzten Landtagswahlergebnisses. Dies begünstigt die großen Parteien, die von der doppelten Disproportionalität der Wahlverfahren, einerseits zum Landtag (Sperrklausel!) und andererseits in den Bundesrat, profitieren. Die Zahl der Mitglieder des Bundesrates variiert und hängt von der Bevölkerungszahl ab. Das Bundesland mit der größten Bürgerzahl entsendet zwölf Mitglieder. Jedes andere Bundesland entsendet Abgeordnete entsprechend seinem Verhältnis zum größten Bundesland, jedoch mindestens drei Abgeordnete. Die Partei mit den zweitmeisten Stimmen im Landtag erhält mindestens einen Bundesratssitz. Diese Besetzungsvorschriften führen zu hohen „natürlichen“ Sperrklauseln für die kleinen Parteien (zwischen 6 % und 21 % je nach Bundesland), die infolgedessen auch im Bundesrat stark unterrepräsentiert sind. Der höchste Mandatsanteil entfällt auf die ÖVP (Hummer 1997, 376), und nur zwischen 12/1969 und 12/1973 hatte die SPÖ mehr Stimmen als die ÖVP (und gleichzeitig in diesem Zeitraum die Bundesratsmehrheit, als sie von 1970 an allein regierte). Jedes Mitglied gibt autonom seine Stimme ab und ist nicht formell an Weisungen des jeweiligen Landtags oder der Landesregierung gebunden. Durch die dominante Regierungsform der Großen Koalition und durch das Erfordernis der absoluten Mehrheit für einen Einspruch ist es nicht verwunderlich, dass es in der Zeit vom 20.12.1945 bis zum 31.12.2000 nur in 9,7 % der Zeit gegenläufige Mehrheiten im Bundesrat gab. Und es erstaunt nicht, dass gerade in diesen Zeiten der Gebrauch des Vetos am häufigsten war.

Der österreichische Bundesrat hat als Länderkammer ein Einspruchsrecht (suspensives Veto) gegen Sachgesetze in der Bundesgesetzgebung, aber nicht gegen das Bundesbudget, Schuldenermächtigungen und Vermögensverfügungen (Schäffer 1997, 82). In bestimmten seltenen Fällen ist dagegen sogar die Zustimmung des Bundesrates notwendig, z. B. bei der Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten (Öhlinger 1999, 137) oder seit 1984 bei Verfassungsgesetzen, die die Kompetenzverteilung

von Bund und Ländern betreffen (2/3-Mehrheit). Legt der Bundesrat mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen ein suspensives Veto ein, so kann der Nationalrat durch einen Beharrungsbeschluss (Wiederholung des Gesetzesbeschlusses) das Veto überwinden. Zwischen 1945 und 1998 hat der Bundesrat 111 Einsprüche erhoben (ca. 2 % aller Gesetze), wovon der Nationalrat 91 durch Beharrungsbeschlüsse zurückgewiesen hat. Von den verbliebenen 20 Einsprüchen wurden elf Gesetze geändert, und bei neun Gesetzen gab es keine Reaktion, z. B. wegen des Endes der Legislaturperiode, so dass diese Gesetze scheiterten. Die meisten Einsprüche waren gegen Sozial-, Finanz- und Wirtschaftsgesetze gerichtet (Hummer 1997, 382ff.). Von den 20 „erfolgreichen“ Einsprüchen sind wenige direkt dem Steuer- und Abgabebereich zuzurechnen, wie der unerledigte Einspruch gegen ein Bundesgesetz, das die Länder ermächtigt hätte, Abgaben auf den Verbrauch elektrischer Energie zu erheben (14.7.1994). Ferner hatten einige indirekt mit Steuern und Abgaben zu tun, wie etwa das Weingesetz von 1985, wo Steuernachlässe für den Weinbau konfliktiv waren und Änderungen partiell aufgegriffen wurden. Insgesamt gesehen tendiert die Blockadewirkung des österreichischen Bundesrates jedoch gegen Null. Zudem wirkt die Einbindung der Bundesräte in die parlamentarischen Klubs (Klubdisziplin) in die gleiche Richtung.

Deutschland und Österreich weisen als kooperative Föderalisten den Ländern nur geringe Gesetzgebungskompetenzen, vor allem im Abgabebereich auf kommunaler Ebene, zu. Ein eigenes Steuerfindungsrecht besteht nicht. Ebenso können bei den Landessteuern keine autonomen Steuersatzvariationen vorgenommen werden, wie etwa im kompetitiveren Föderalismus der Schweiz. Der gesamte Steueranteil der auf die föderalen Gebietskörperschaften entfällt ist in Deutschland deutlich höher als in Österreich (29 % vs. 19 %), wobei selbst einige zentralistische Länder wie Dänemark und Schweden den nachgeordneten staatlichen Ebenen mehr finanzielle Ressourcen zubilligen (OECD 2000b). Auch ist die Steuerautonomie im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich und

faktisch auf Länderebene nicht existent. Allerdings besteht in beiden Ländern ein gewisser Einfluss durch die Einbindung der Länderchefs in die Verhandlungen über Steuerreformen, die in diesen informalierten Strukturen Länderstandpunkte einbringen können.

3.3. *Der Einfluss der Verfassungsgerichte*

Sowohl das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als auch der Verfassungsgerichtshof in Österreich (VfGH) gelten im internationalen Vergleich als mächtige und einflussreiche Verfassungsgerichte. Ihre Kompetenzen sind groß, wobei es zwischen BVerfG und VfGH einige bemerkenswerte Unterschiede gibt. Das BVerfG ist in zwei Senate gegliedert, die Richter werden je zur Hälfte vom Bundestag über einen zwölf Mitglieder umfassenden Wahlausschuss und vom Bundesrat – jeweils mit Zweidrittelmehrheit – gewählt, was im Vorfeld Absprachen erforderlich macht. Der österreichische VfGH besteht dagegen aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten sowie zwölf weiteren Mitgliedern, die alle vom Bundespräsidenten ernannt werden. Dieser ist jedoch an die Vorschläge von Bundesregierung, Nationalrat und Bundesrat gebunden. Die Bundesregierung schlägt den Präsidenten, den Vizepräsidenten sowie sechs weitere Mitglieder vor, Nationalrat und Bundesrat je drei Mitglieder. Im Vergleich zu Deutschland bewirkt dies eine größere Dominanz der Exekutive bei der Besetzung.

In Deutschland wurde früh zwischen rotem (erster) und schwarzem (zweiter) Senat unterschieden. Eine genaue Auswertung der parteipolitischen Zusammensetzung des BVerfG zwischen 1951 und Ende 2000 zeigt (Wagschal 2001b), dass es in keinem Senat eine eindeutige Mehrheit zugunsten einer Partei bzw. eines politischen Lagers gab, was für die Hypothese einer vermeintlich parteipolitischen Spruchpraxis und dem „Vetoverhalten“ des Verfassungsgerichts von Bedeutung ist. Insgesamt fällt die annähernde Gleichverteilung zwischen der CDU/CSU, der SPD und den Parteilosen auf, die nicht notwendigerweise politisch neutraler sind, sondern von den politischen Parteien vor-

geschlagen werden. Hatten die Parteilosen im BVerfG bei der Erstbesetzung noch einen Anteil von knapp 42 %, so nahm dieser jedoch bald ab. Nach einer „Geheimvereinbarung“ zwischen CDU/CSU und SPD über das Vorschlagsrecht der Richterstellen aus dem Jahr 1975 (Frank 1987, 169) kann jede der beiden großen Parteien für jeden Senat drei Kandidaten ihrer Wahl und einen Parteilosen vorschlagen.

Entsprechend der Mehrheitsverhältnisse und der Besetzungsvorschrift des österreichischen VfGH verwundert es nicht, dass bis Mitte der 1970er Jahre ÖVP-nahe VfGH-RichterInnen eine knappe 7:6-Mehrheit inne hatten. Erst mit der sozialdemokratischen Alleinregierung ab 1970 änderte sich ab Mitte der 1970er Jahre dieses Mehrheitsverhältnis, und es kam zu einer Mehrheit von Richtern, die der Sozialdemokratie nahe standen (Müller 1992, 115). Ähnlich wie beim BVerfG kommen österreichische Beobachter zu dem Schluss, dass von einer parteipolitisch orientierten Rechtsprechung kaum eine Rede sein kann (Barfuß 1992), sondern dass sich der VfGH eher in seiner Rechtsprechung zurückgehalten hat.

Eine Auswertung der Spruchtätigkeit des BVerfG zeigt, dass die Entscheidungen aus dem Bereich Steuern und Finanzen einen großen Teil der Tätigkeit umfassen (Landfried 1993). Auch beim VfGH in Österreich nimmt der Anteil der Entscheidungen aus dem Bereich Steuern und Finanzen einen umfangreichen Raum ein. Bei verfassungswidrigen Gesetzen liegen die Steuergesetze mit deutlichem Abstand vor Wirtschaftsvorschriften und sozialpolitischen Gesetzen (Welan 1988, 80). Im Gegensatz zum BVerfG ist jedoch eine größere Zurückhaltung bis Mitte der 1980er Jahre zu beobachten. Viele Entscheidungen aus dem Bereich Soziales wirken zudem in den Haushalts- und Finanzsektor hinein. Bemerkenswert ist bei beiden Verfassungsgerichtshöfen die extensive Rechtsprechung im Bereich der Familienbesteuerung, die sowohl in Deutschland als auch in Österreich große finanzielle Auswirkungen hatte. Alle interviewten Experten und Entscheidungsträger schreiben dem österreichischen VfGH eine zunehmende Rolle und starken Einfluss auf die Steuerpolitik zu. WIFO-Experte Gerhard

Lehner glaubt sogar, dass der VfGH „Blut gerochen hat“ und seine Einflussnahme bewusst erhöht hat. Ebenfalls unisono wird dieser Interventionismus als zu groß empfunden und sowohl von links als auch von rechts werden dem VfGH zu viel Kompetenzen und zu weitreichende politische Werturteile zugeschrieben. Aufsehenerregend war das Urteil des Verfassungsgerichtshofs 1997 zur Familienbesteuerung. Obwohl Österreich innerhalb der EU die höchsten Familientransfers aufweist, hat der VfGH die Familienbesteuerung in Teilen für verfassungswidrig erklärt (B2159/96 vom 16.7.1997), mit der Konsequenz, dass zwölf Milliarden Schilling Mehrausgaben anfielen.

War in Deutschland oftmals eine Art voraus-eilender Gehorsam des Gesetzgebers auf Urteile des Verfassungsgerichts zu beobachten, so wird für Österreich eine solche Reaktion nicht konstatiert, eher dominierte bis Mitte der 1980er Jahre friedliches Miteinander. Trotzdem wurde auch schon 1958 ein weitreichendes Urteil des VfGH über die Haushaltsbesteuerung von Ehegatten getroffen, in dem diese wegen des Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz zum 1.1.1959 aufgehoben wurde. Gemessen an der absoluten Zahl der Entscheide, ist der Bereich Steuern und Finanzen quantitativ in Österreich sicherlich der umfangreichste Sektor, was allerdings mit über 2000 Beschwerden 1990 gegen den Finanzausgleich und über 11.000 Beschwerden gegen die Mindestkörperschaftsteuer von 1996 zu tun hat. 1996 führte Österreich für alle Kapitalgesellschaften unabhängig von der Höhe ihres Einkommens eine Mindestkörperschaftsteuer von jährlich 50.000 Schilling ein (§ 24 KStG). Vorher galt eine Mindestkörperschaftsteuer von jährlich 15.000 Schilling, die im Spruch des Verfassungsgerichtshofes nicht als verfassungswidrig angesehen wurde. Diese Mindestbesteuerung von 50.000 Schilling wurde vom VfGH aufgehoben, da kleine Kapitalgesellschaften überproportional von ihr betroffen wurden. Damit wurden auch die 11.000 anhängigen Fälle erledigt (Erkenntnis vom 11.12.1997). Eine Besonderheit der österreichischen Verfassungsgerichtspraxis ist die Möglichkeit der nachträglichen parlamentarischen Umspielung des Vetospielers VfGH.

„Der Verfassungsgesetzgeber reagiert auf einzelne Entscheidungen des VfGH mit einer Sanierung der als verfassungswidrig aufgehobenen gesetzlichen Regelung durch Verfassungsbestimmungen oder beugt einer möglichen Aufhebung durch solche Verfassungsbestimmungen vor“ (Öhlinger 1999, 48f.). Alles in allem ist das Vetopotenzial des VfGH beachtlich, wenn man den Anteil der aufgehobenen und teilweise aufgehobenen Gesetze an allen Normprüfungen berechnet. Obinger (2001, 366) ermittelt für die Gesetzesprüfung eine „Erfolgsquote“ von rund 66 % (1995–1999) an den 208 in diesem Zeitraum geprüften Normen. Wertet man aus den Tätigkeitsberichten des VfGH zusätzlich noch die geprüften Normen (197) im Zuge von Verordnungsverfahren aus, so liegt hier die Erfolgsquote mit 74,6 % noch höher.

Beim BVerfG stehen für die Überprüfung steuerrechtlicher Normen drei Verfahren zur Verfügung: die abstrakte und konkrete Normenkontrolle sowie die Verfassungsbeschwerde. Die Beeinflussung von Steuergesetzen bzw. des Steuergesetzgebers kann über drei verschiedene Entscheidungsformen stattfinden: Nichtigkeitsfeststellungen, Unvereinbarkeitserklärungen und Appellentscheidungen. Das stärkste Instrument sind die Nichtigkeitsentscheidungen, mit denen ein Gesetz für nichtig erklärt wird, wenn das Bundesrecht nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist oder als Landesrecht nicht mit dem Grundgesetz bzw. sonstigem Bundesrecht vereinbar ist (Herter 1994). Wie reagiert der Gesetzgeber auf Nichtigkeitsentscheidungen? Die Nichtigkeit wird deklaratorisch festgestellt, das heißt das BVerfG hebt die Gesetze nicht auf, sondern erklärt die Gesetze für unwirksam, und der Gesetzgeber beschränkt sich darauf, die beanstandeten Normen aus den Gesetzen zu streichen. Herausragendes Beispiel für eine Nichtigkeitsfeststellung war das Urteil vom 17.1.1957, mit dem die damalige Ehegattenbesteuerung (§ 26 EStG 1951) für nichtig erklärt wurde. Diese Nichtigkeitsklärung war einerseits ein wichtiger Motor für eine Reform des Einkommensteuergesetzes, indem der Splittingtarif für Ehegatten eingeführt wurde; andererseits zog diese Entscheidung hohe Steuerausfälle nach sich.

Im Gegensatz zur Nichtigkeitsfeststellung sind bei Unvereinbarkeitserklärungen Gesetzesänderungen notwendig. Diese gewannen ab Mitte der 1960er Jahre quantitativ die Oberhand über die Nichtigkeitsklärungen, weil das BVerfG hierdurch den Gesetzgeber vor große Probleme stellte, insbesondere im Hinblick auf den Haushaltsausgleich und die Sicherung der Staatseinnahmen. Trifft das BVerfG eine Unvereinbarkeitserklärung, dann hat der Gesetzgeber eine verfassungskonforme Neuregelung ab dem Zeitpunkt zu treffen, ab dem das verfassungswidrige Gesetz mit dem Grundgesetz kollidiert. Eine der wichtigsten Unvereinbarkeitsentscheidungen war der Beschluss des BVerfG vom 25.9.1992, in dem er den Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 und 2 EStG für verschiedene Jahre verfassungsrechtlich beanstandet hat. Das Verfassungsgericht kritisierte, dass das steuerliche Existenzminimum nicht garantiert wurde, was de facto eine steuerliche Freistellung des Existenzminimums und eine Kopplung an die Sozialhilfe bedeutete (Obermeier 1999, 213). Das BVerfG erklärte § 32 Abs. 1 EStG für verfassungswidrig, was gravierende Konsequenzen hatte, da hierin der Tarifverlauf geregelt wird. Eine Nichtigkeitsklärung schied aus, da ohne diesen Paragraphen eine Besteuerung überhaupt nicht möglich gewesen wäre. Überdies nahm das BVerfG auf haushaltspolitische Überlegungen Rücksicht und räumte dem Steuergesetzgeber eine Frist bis 1996 ein, um eine gesetzliche Neuregelung zu treffen. Die Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition (diese konnte das zustimmungspflichtige Gesetz im Bundesrat blockieren) führten jedoch dazu, dass es zu keinen wesentlichen Verbesserungen im Steuersystem kam. Überdies ist bemerkenswert, dass die Vermögensteuer in Deutschland aufgrund einer Entscheidung des BVerfG abgeschafft wurde. In der Entscheidung des BVerfG vom 22.6.1995 wurde zwar nicht das Vermögensteuergesetz für verfassungswidrig erklärt, sondern die unterschiedliche Behandlung von Vermögensgegenständen. Der Spruch verpflichtete den Gesetzgeber, bis zum 31.12.1996 eine Neuregelung zu treffen, wobei die Bundesregierung die Vermögensteuer im Jahressteuergesetz 1997 abschaffen wollte, sich

die SPD jedoch dagegen aussprach und wegen der Zustimmungspflichtigkeit das Gesetz blockierte. Aufgrund des Spruchs des BVerfG kann seit dem 1.1.1997 keine Vermögensteuer mehr erhoben werden, weshalb das Gesetz formell weiterbesteht, jedoch nicht mehr angewendet wird (Obermeier 1999, 132).

Appellentscheidungen unterscheiden sich von Unvereinbarkeitserklärungen insofern, als das überprüfte Gesetz noch verfassungsmäßig ist, aber gleichzeitig an den Gesetzgeber appelliert wird, tätig zu werden, um einen voll verfassungsgemäßen Zustand herzustellen bzw. eine drohende Verfassungswidrigkeit abzuwenden. Bei Appellentscheidungen hat somit der Gesetzgeber die Wahl, dem Appell zu folgen oder untätig zu bleiben. Die bedeutendste Appellentscheidung war 1991 (27.6.1991) zur Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen. Mit dem Steuerreformgesetz 1990 führte die damalige CDU/CSU/FDP-Bundesregierung eine Kapitalertragsteuer von 10 % ein, die allerdings nach sechs Monaten aufgrund der Kapitalflucht ins Ausland gestrichen wurde. Ursache für das Urteil des BVerfG waren vor allem die Erhebungsmängel bei der Deklaration der Zins-einkünfte, auf die der Gesetzgeber im Zinsabschlagsgesetz vom 9.11.1992 reagierte, indem er eine Kapitalertragsteuer von 30 % mit hohen Sparerfreibeträgen einführte. Im Gegensatz zu Österreich wurde damit keine Abgeltungssteuer, sondern eine Anrechnung der Quellensteuer auf die Einkommensteuer implementiert.

3.4. Sonstige potentielle Vetospieler: Zentralbank, Präsident, Direktdemokratie, Bürokratie, Verfassungsbarrieren, Rechnungshöfe und Sozialpartner

Im Bereich der Geldpolitik waren in Deutschland die Bank deutscher Länder und die Bundesbank (ab 1.8.1957) machtvolle Vetospieler, bevor 1999 die geldpolitischen Entscheidungsbefugnisse auf die Europäische Zentralbank übergingen. Im Bereich der Steuerpolitik kann die Bundesbank versuchen, über das im Bundesbankgesetz geregelte Beratungsrecht die Bundesregierung zu beeinflussen. Gerade der

Bereich der Staatsfinanzen zeigt, dass die Bundesbank ausufernde Staatsverschuldung nicht tolerierte, wie etwa die hohen Zinsen vor dem Machtwechsel 1982 und nach der Deutschen Einheit belegen. Zwar gab es zahlreiche Konflikte, eine uneingeschränkte Blockadethese würde das Verhalten der Notenbank aber nicht korrekt widerspiegeln. Beispielsweise beschloss die Bundesregierung am 10.9.1975 mit dem Haushaltsstrukturgesetz zahlreiche Eingriffe in Leistungsgesetze sowie die Anhebung von Verbrauchssteuern und Sozialversicherungsabgaben – insgesamt ein vergleichsweise umfangreiches Konsolidierungspaket. Am Tag darauf verringerte die Notenbank die Leitzinsen, die bereits im Vorfeld mehrmals gesenkt wurden, da die Bundesregierung generell versuchte, sparsamer zu haushalten. Ähnliches gilt für die Sparanstrengungen nach der „Wende“ im Oktober 1982, als die Zinsen innerhalb eines halben Jahres dreimal gesenkt wurden. Auch 1993 honorierte die Bundesbank die Sparanstrengungen der Bundesregierung. Nachdem deutlich wurde, dass die deutsche Einheit nicht aus der „Portokasse“ zu finanzieren war, verabschiedete die Bundesregierung mehrere Spargesetze, darunter am 29.6.1993 das „Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm“ (SKWPG), um die Kreditaufnahme zu begrenzen. Infolgedessen wurden zwei Tage nach der Verabschiedung des Gesetzes im Kabinett die Leitzinsen gesenkt. Am 3. September wurden die beiden – inzwischen wegen der Zustimmungspflichtigkeit getrennten – SKWP-Gesetze im Bundestag eingebracht und wieder senkte die Bundesbank am 9. September die Zinsen. Auch die Verabschiedung der Spargesetze im Bundestag im Oktober 1993 fällt mit einer weiteren Zinssenkung zusammen, sodass ein Zusammenhang zwischen Sparanstrengungen und Notenbankverhalten besteht (Zohlnhöfer 2000, 223).

Im internationalen Vergleich wird der Österreichischen Nationalbank ebenfalls ein hoher Grad an Autonomie zugebilligt, und bereits 1922 wurde die Nationalbank als eine völlig von der Regierung unabhängige Institution ausgestaltet. Die Möglichkeit, durch kontraktive Geldpolitik eine expansive Fiskalpolitik zu konterkarieren, ist also auch hier gegeben.

Allerdings wird der österreichischen Notenbank von keinem der sechs interviewten österreichischen Experten ein besonderer Einfluss auf die Besteuerung zugewiesen. Dies hat mehrere Ursachen. Zum einen verfolgte Österreichs Notenbank seit 1973 eine Hartwährungspolitik, indem der Schilling an die DM angebunden wurde, d. h. geldpolitische Entscheidungen wurden de facto in Frankfurt und nicht in Wien getroffen. Zwar ist für eine erfolgreiche Krisenpolitik in der Regel eine konzertierte Politik der Regierung, der Interessengruppen und der Notenbank notwendig, doch in Österreich wurde die Notenbank als wichtiger Akteur „formell“ aus diesem tripartistischen „Spiel“ herausgehalten, eine Einbindung fand nur informell statt. In der Sozialpartnerschaft wurde jahrzehntlang selbst über Fragen entschieden, die eigentlich (mit) in den Verantwortungsbereich der Notenbank gehören, wie z. B. Preisstopps, Fragen der Währungspolitik und des ökonomischen Krisenmanagements der 1970er Jahre (Tálos 1997). In der Struktur der Sozialpartnerschaft war kein Platz für die Notenbank, insbesondere nicht in der Schlüsselinstitution der „Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen“ (Tálos 1997, 441). Dagegen waren die Interessenorganisationen im Verwaltungsrat der Notenbank vertreten und hatten zudem Besitzanteile an ihr, womit der formal mächtige Vetospieler Österreichische Nationalbank doppelt gezähmt war.

Beide Länder weisen einen ähnlichen Typus der Exekutivdominanz auf, für den in Deutschland der Terminus – obgleich wiederholt kritisiert – „Kanzlerdemokratie“ geprägt wurde. Im Fall Österreichs wird dagegen mehr von „Exekutivkooperation“ gesprochen, was auf die formal starke Stellung des Bundespräsidenten hinweist. Allerdings hat sich der österreichische Präsident, trotz weitreichender Kompetenzen, immer durch eine große Zurückhaltung im Amt ausgezeichnet, sieht man von einigen kleineren Konflikten und der exponierten Rolle Klestil beim Machtwechsel im Frühjahr 2000 ab. Im Hinblick auf eine potenzielle Blockademacht bei der Steuergesetzgebung ist die Überwachung des verfassungskonformen Zustandekommens der Gesetze relevant. Die Bestätigung eines Gesetzes hat allerdings noch kein Bundespräsident

der Zweiten Republik verweigert, weshalb von dieser Seite des österreichischen Institutionensystems keine Bremswirkung ausgeht. In Deutschland ist das Bundespräsidentenamt von seinen politischen Funktionen her – auf Grund Weimarer Erfahrungen – bewusst schwach ausgestaltet. Der Präsident fungiert – wie in Österreich – als Staatsnotar, der die Gesetze unterschreibt und ausfertigt. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wurde erst sechs Gesetzen die Unterschrift verweigert, keines davon aus dem Bereich der Steuerpolitik. Jedoch kann der Bundespräsident als „Mahner“ durch Reden wirken, wie etwa Ex-Präsident Herzog in seiner Berliner Adlon-Rede vom 26.4.1997, als er den Reformstau in Deutschland anprangerte („durch Deutschland muss ein Ruck gehen“) und davor warnte, die Steuerreform aus wahltaktischen Gründen zu verzögern oder scheitern zu lassen.

Das direktdemokratische Instrumentarium kann, wie etwa im Fall der Schweiz, weitreichende Wirkungen für die Steuerreformaktivität und das Besteuerungsniveau besitzen. In Deutschland existiert auf Bundesebene keine Möglichkeit für das Volk, direkt zu entscheiden, außer im Fall von Länderneugliederungen. Auf Länder- und Kommunalebene sind seit 1995 die plebiszitären Elemente ausgebaut worden, doch in keinem Bundesland sind Entscheide über Ausgabenprogramme, Steuern oder das Budget zulässig. Zudem ist die Zahl der Abstimmungen auf Länderebene gering, und lediglich in Bayern wird auf Kommunalebene häufig direktdemokratisch entschieden, mit ähnlichen Resultaten wie in der Schweiz. In Österreich hat die Direktdemokratie im Politikfeld Steuern und Finanzen keine Wirkung entfaltet, obwohl das mögliche Instrumentarium mit Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung sehr viel weiter ausgebaut ist und sich auch im internationalen Vergleich sehen lassen kann. Die beiden möglichen Formen der Volksabstimmung, obligatorisches und fakultatives Referendum, kamen bisher je einmal zur Anwendung. Ein obligatorisches Referendum wird bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung durchgeführt, wie es beim EU-Beitritt 1994 notwendig war. Typischerweise ist das fakultative Re-

ferendum ein klassisches Oppositionsinstrument. Die einzige diesbezügliche Abstimmung (1978) über das Kernkraftwerk Zwentendorf wurde zwar von der regierenden SPÖ angesetzt, aber von der Opposition knapp gewonnen. Bisher gab es zwischen 1964 und 2000 25 Volksbegehren. Dieses Instrument, 1963 eingeführt, ist eine Form der Gesetzesinitiative und benötigt 100.000 Stimmberechtigte oder je ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder, um einen Gesetzesvorschlag im Nationalrat einzubringen. Es gibt kein einziges Volksbegehren, das sich mit der Steuerpolitik beschäftigte, obwohl Ex-FPÖ-Obmann Jörg Haider 1998 ein „Steuersenkungsvolksbegehren“ in die Diskussion brachte, mit dem er sein „Flat-tax-Modell“ propagieren wollte (Die Presse, 4.11.1998). In der Tagespolitik spielt dagegen direktdemokratische Rhetorik in beiden Ländern eine zunehmende Rolle, wenngleich ohne wirkliche Relevanz für eine weitergehende Nutzung dieses Instrumentariums. So wollte Helmut Kohl die Bundestagswahl 1998 zu einem Volksentscheid über die gescheiterte Steuerreform machen (FAZ, 17.9.1998, 1). Ähnlich in Österreich, wo die SPÖ eine Volksabstimmung über das Sparpaket der neuen ÖVP-FPÖ Regierung forderte (Kurier, 20.11.2000).

Die Bürokratiethorie schreibt den FachbeamtInnen einen bedeutenden Einfluss auf die Gesetzgebung zu, die – so die These – durch ihre Sachkompetenz die Gesetze auch inhaltlich im Wesentlichen dominieren. Sicher sind die SpitzenbeamtInnen hoch qualifizierte Fachleute, ohne die die Steuergesetzgebung technisch wohl kaum funktionieren würde, wobei sie jedoch kaum das Primat der Politik umspielen können. Gerade die Aushandlungsmechanismen in Deutschland im Bundesrat und Vermittlungsausschuss zeigen einen vergleichsweise hohen Spielraum der Politik, selbst wenn die FachbeamtInnen als „Sicherheitsnetz“ bei den Beratungen im Nebenzimmer zur Verfügung stehen. Die Richtung der Steuerpolitik wird politisch bestimmt. Ein besonders gutes Beispiel ist wohl der österreichische Machtwechsel vom Frühjahr 2000. Das Finanzministerium war über drei Jahrzehnte eine Domäne der Sozialdemokraten und sämtliche vier Sektionschefs, die

vom FPÖ-Minister Grasser übernommen wurden, haben ein rotes Parteibuch. Einhelliger Tenor in den Interviews, selbst bei Ex-Minister Rudolf Edlinger (SPÖ), war die Betonung des Corpsgeist dieser Beamtenelite, die loyal zu ihrem neuen Chef steht. Allerdings wurde betont, dass „die politischen Vorgaben“ wichtig sind und es erst im Rahmen dieser Vorgaben zu gewissen Spielräumen kommen kann.

Nachträglich können in beiden Ländern die Rechnungshöfe als unabhängige Kontrollinstanzen einen Einfluss auf die Finanz- und Haushaltspolitik nehmen. Ein direkter Einfluss auf die Steuerpolitik ist zu negieren, lediglich indirekte Effekte sind auszumachen, die zusammengekommen quantitativ nicht sonderlich zu Buche schlagen. Der österreichische Rechnungshof prüft zwar die gesamte Staatswirtschaft, also Ausgaben, Einnahmen und das Verschuldungsgebahren (Öhlinger 1999, 149), doch durch die ex post-Prüfung und seinen limitierten Prüfungsauftrag hat er kaum gestalterische Einflussmöglichkeiten. Die Tätigkeitsberichte sowohl des Bundesrechnungshofes in Deutschland als auch des Rechnungshofes in Österreich haben zwar tagespolitische Bedeutung, Vergehen können aber nachträglich kaum mehr „geheilt“ werden. Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, hat in etwa dieselben Funktionen wie sein österreichisches Pendant. In der Bundeshaushaltsordnung (§ 95 BHO) ist eine Auskunftspflicht gegenüber dem Rechnungshof festgeschrieben, er kann jederzeit der Exekutive und Legislative über wichtige Angelegenheiten sofort berichten, und er kann Vorprüfungen vornehmen (§ 100 BHO), was eine gewisse Beeinflussungsmöglichkeit darstellt.

Eine beträchtliche Wirkung können konstitutionelle Verfassungsgrenzen für Steuern, Staatsausgaben und -verschuldung entfalten. In Deutschland kann der Staat nicht in unbegrenzter Höhe Schulden machen. Zunächst besteht bei der Kreditaufnahme der Parlamentsvorbehalt. Für den Bund enthält Art. 115 (1) GG auch eine inhaltliche Begrenzungsregel, nach der die Kredite nicht die Summe der Investitionen übersteigen dürfen. Diese Regel wurde in der Vergangenheit öfters verletzt, was aber

ebenso durch das GG gedeckt sein kann, denn „Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. In Österreich wurden solche Verfassungsgrenzen bisher nur diskutiert. De jure wirken aber die im Vertrag von Maastricht (1992) festgelegten Konvergenzkriterien als Verschuldungsgrenzen und somit indirekt auf die Steuerpolitik.

Der Einfluss von Interessengruppen ist in Deutschland nicht so stark wie in Österreich, wobei Verbände mit starker Markt-, Verbands- und Staatsmacht generell erfolgreicher in der Durchsetzung ihrer Interessen sind. Bei der Anhörung zum Steuerreformgesetz 2000 gaben immerhin über 200 Interessengruppen ihre Meinung ab, weshalb eine „naive“ pluralistische Sichtweise zum Schluss kommen könnte, dass sich die gegensätzlichen Meinungen neutralisieren. Dagegen sprechen die Befunde der Verbändeforschung: insbesondere in den 1950er Jahren hatten die Unternehmervereinigungen, einen bevorzugten Zugang zur Macht, vor allem der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA). Mitunter hatten sogar einzelne Unternehmen gewichtigen Einfluss, wie die Lufthansa beim Rabattgesetz („Lex Lufthansa“). Die Interessengruppen sind in Österreich weitaus zentralisierter als in Deutschland, und die Einbindung der Sozialpartner spielte jahrelang eine bedeutende Rolle, da quasi alle großen Reformen breit akkordiert wurden und die Zustimmung der Sozialpartner erhalten mussten. Insbesondere seit Ende der 1950er Jahre wurde der Einfluss auch auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik ausgedehnt (Talos 1997, 434). Inzwischen wurde die Macht der Interessengruppen zurückgedrängt und seit Anfang der 1990er Jahre gibt es quasi kein Veto mehr bei der Steuerpolitik, was nicht bedeutet, dass die Sozialpartner ohne Wirkung wären. Ihre Rolle passt sich mehr den Interaktionsformen der meisten parlamentarischen Systeme an, wo Verbände im Gesetzgebungsverfahren gehört werden. Und natürlich haben je nach politischer Couleur einige Verbände besseren Zugang zur Macht, wobei neuere Gesetzgebungsstudien (Talos/Kittel 2001) die Befunde der Interviews

bestätigen, die einen Rückgang der Vetomacht der Sozialpartner in den 1990er Jahren beobachten.

3.5. Die Europäische Union und die Globalisierung

Die steuerpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union differieren stark, je nachdem, ob es sich um indirekte oder direkte Steuern handelt. Im Vertrag von Amsterdam (Art. 93) ist geregelt, dass nur einstimmige Entscheidungen des Europäischen Rates zur Harmonisierung von Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben sowie sonstige indirekte Steuern möglich sind. Direkte Steuern werden an keiner Stelle im Unionsvertrag erwähnt. Aus der Konstruktionslogik der EU wird daher auch klar, in welchen Bereichen die EU einen besonderen Einfluss auf die Besteuerung ausübt. Zuerst war dies der Bereich der Zölle. Im Zuge der Integrationsschritte der EU war ein wichtiger Schritt die Schaffung einer Zollunion, die zum einen den Wegfall der Binnenzölle und zum anderen die Schaffung einheitlicher Außenhandelszollregime gegenüber Drittstaaten beinhaltete. Außerdem gibt es ein Verbot neuer Zölle und Abgaben mit ähnlicher Wirkung im Binnenmarkt. Die Zölle sind harmonisiert, und beim Beitritt Österreichs zur EU waren hier nur vergleichsweise geringe Anpassungen aufgrund der Mitgliedschaft bei der EFTA notwendig. Der zweite weitgehend harmonisierte Bereich ist der Bereich der Mehrwertbesteuerung. Die Mitgliedschaft in der EU bedeutete für Österreich die Übernahme aller Binnenmarktanpassungsregelungen bei der Umsatzsteuer wie auch bei einigen Verbrauchssteuern. Deswegen beschloss der Nationalrat im Juli 1994 eine Reihe von Gesetzen, mit denen EU-Bestimmungen ins österreichische Recht übernommen wurden (Quantschnigg/Sonnleitner 1994, 30). Zur Anpassung waren Änderungen des Umsatzsteuergesetzes, des Einkommensteuergesetzes, des Körperschaftsteuergesetzes sowie einiger Verbrauchssteuergesetze notwendig. Deutschland als Gründungsmitglied der EG konnte diese Anpassungen jeweils schleichend mitvollziehen, während 1995 in Österreich

diese Anpassungen relativ umfangreich waren. Insgesamt wird der EU aber „fiskalpolitische Impotenz“ (Genschel 2000, 5) zugeschrieben. Dies hängt zum einen mit der fehlenden Kompetenz in Steuersachen zusammen, insbesondere bei den wichtigen direkten Steuern, sowie mit der zwingend vorgeschriebenen Einstimmigkeitsregel bei Änderungen der steuerlichen Kompetenzartikel im EU-Vertrag. Insofern besteht ein Spannungsverhältnis, das sich in den zwei konkurrierenden Steuerungsmodellen widerspiegelt: einerseits Harmonisierung und andererseits Steuerkonkurrenz der einzelnen Nationalstaaten. Auf Unternehmensebene ist die EU sicherlich ein Motor für mehr Wettbewerb, was man allerdings auf Staatenebene nicht konstatieren kann. Länder wie Irland, die sich eines „unfairen“ Steuerwettbewerbs bedienen, werden von der EU abgemahnt. Ein intensiver Steuerwettbewerb ist weder von der Kommission noch vom Rat, noch von einigen wichtigen Mitgliedsländern (z. B. Frankreich und Deutschland) gewünscht. Die EU wirkt hier als Schutzschild für die europäischen Sozialstaaten gegen die Globalisierung und gegen einen vermeintlich „negativen“ Steuerwettbewerb. Einigungen bei direkten Steuern, etwa wie bei der Zinsbesteuerung, können nur auf indirektem Wege (über die EU-Harmonisierungsvorschrift) erreicht werden. Aber diese machen längst nicht alle Länder mit, insbesondere Österreich hat sich bei der Zinsbesteuerung zusammen mit England und Luxemburg gegen eine einheitliche Regelung gewehrt. Auswirkungen auf die Nationalstaaten hat zudem die Rechtsprechung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). In Österreich wurde beispielsweise die Getränkesteuer durch den EuGH (Fall C 437/97, Entscheid vom 9.3.2000) für nichtig erklärt, woraufhin einige Bagatellsteuern erhöht wurden.

Der Handlungsspielraum wird sowohl in Deutschland als auch in Österreich von den Maastricht-Kriterien mitgeprägt. Diese haben gleichsam Verfassungsrang und sehen zudem einen Sanktionsmechanismus für Länder mit unsolider Haushaltsführung vor. Die fiskalpolitische Bewegungsfreiheit nimmt somit ab, und dies schränkt die Möglichkeiten einer

diskretionären Ausgaben- oder Steuerpolitik ein. Gerade für das gegenwärtige Sparpaket in Österreich ist diese Rationalität wichtig. 1999 lag Österreich auf dem letzten Platz im Vergleich der Haushaltsdefizite der EU-Mitgliedsstaaten. Dieser „Abstieg“ – so die einheitliche Deutung aller Kommentatoren – leitet in hohem Maße die momentane Haushaltspolitik in Österreich, indem versucht wird, die Steuerquote – nach einer kurzfristigen Erhöhung zwecks Konsolidierung – herunterzufahren und über ausgabenseitige Sparprogramme die Verschuldung zu senken.

Trotz geringer empirischer Evidenz für einen Globalisierungseinfluss auf die Steuerquoten, d. h. es gibt keine systematische Ko-Variation hinsichtlich der Verwundbarkeit der Kapitalmärkte und der Einbindung in den Weltmarkt (Hallerberg/Basinger 1998; Wagschal 1999), bleibt das Faktum bestehen, dass fast alle Industrienationen in breiter Front die Einkommen- und Körperschaftsteuern gesenkt haben (Messere 1993), der Steuerwettbewerb ist eine Realität (Tanzi 1995). Prima vista scheint dies ein Widerspruch zu sein, der sich bei näherer Analyse allerdings auflöst, denn obwohl die Steuersätze auf breiter Front gesenkt wurden, gibt es eben keinen statistischen Zusammenhang mit Variablen, die die Kapitalmarkteinbindung und die Weltmarktintegration messen. Dies kann verschiedene Ursachen haben (Wagschal 2001a), am plausibelsten ist die gemeinsame Problemdedeutung und Verarbeitung durch die PolitikerInnen. Auch die befragten österreichischen – wie die deutschen – Politiker haben explizit und in besonderem Maße auf Globalisierungs- und Steuerwettbewerbszwänge hingewiesen, insbesondere weil es um finanzpolitische Glaubwürdigkeit geht (im Fall Österreichs um die Bewahrung des „Triple A“).

4. Schlussbetrachtung

Welche Faktoren sind nun bedeutsam zur Erklärung der Steuer- und Finanzpolitik in Deutschland und Österreich? In beiden Ländern zwingen – auch als Deutungsmuster der relevanten Akteure – die Globalisierung und der

Steuerwettbewerb zu einer erhöhten Reformtätigkeit. Im Vergleich zu Deutschland ist der Konsolidierungsdruck der öffentlichen Haushalte in Österreich – trotz Deutscher Einheit – größer, was einen Teil der Steuerreformaktivitäten der 1990er Jahre erklärt. Auch die gegenwärtige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird in Österreich aktiver betrieben, obwohl die gesamtwirtschaftliche Performanz besser als in Deutschland ist. Aber der Konsolidierungsdruck, die größere Verwundbarkeit eines kleinen Landes durch die Globalisierung sowie die EU-Integration erklären nur einen gewissen Teil der aktiveren Steuerpolitik in Österreich.

Positive Faktoren, die die Steuerpolitik in Österreich erleichterten, waren die Kleinheit und der meist vorhandene Eliten- und Parteienkonsens. Die Großen Koalitionen haben hier positiv für die Reformaktivität gewirkt, wengleich sie sich ab der Budgetkrise 1995/96 und in ihrer Endphase „steuerpolitisch“ verbraucht hatten. Die Steuerreform 1999 kurz vor der Nationalratswahl war nur noch symbolische Politik mit Wahlgewinnen, die durchgeführt wurde, weil sie angekündigt war. In Deutsch-

land war die Wahlterminnähe, dort noch im Verein mit institutionellen Vetopunkten, ein Faktor für den Reformstau. Erschwerend kommt in Deutschland die spezifische Ausgestaltung des Föderalismus mit häufigen Wahlen in den Bundesländern hinzu. Dieses erfordert von der Politik bei ihren Reformvorhaben immer auch einen Blick auf den Wahlterminkalender. Im internationalen Vergleich ist dagegen eher eine Tendenz zu Reformen nach Wahlen festzustellen, wenn das „Gelegenheitsfenster“ besonders weit offen steht. Große Koalitionen können aus verschiedenen Gründen einen Ausweg aus einem Stillstand bewirken: Sie neutralisieren Vetospieler, und sie verteilen die Kosten und Nutzen von Politik. Eine solche Politik des „*blame avoidance*“ und des „*credit claiming*“ darf keinen der Koalitionäre übervorteilen, was genau während der Endphase der Großen Koalition in Österreich geschah. Im Hinblick auf das Steuerniveau sind die Sozialdemokraten in beiden Ländern die expansiveren Parteien gewesen. In Deutschland hielt die CDU/CSU-FDP Regierung die Gesamtabgabenquote nach der Wende 1983, mit leichtem Auf und Ab, auf dem-

Tabelle 4: Politisch-Institutionelle Bedingungen der Steuerpolitik in Deutschland und Österreich im Vergleich (ca. 1980–1999)

Faktor	Postulierter tendenzieller Reformeffekt im Sinne einer Status-Quo-Änderung	Stärke des Einflusses in Deutschland	Stärke des Einflusses in Österreich
Eliten- und Parteienkonsens	Förderlich	Schwach (1)	Mächtig (3)
Bikameralismus	Bremsend	Mächtig (3)	Kein (0)
Föderalismus	Bremsend	Mittel (2)	Kein (0)
Verfassungsgericht	Bremsend (Förderlich)	Mächtig (3)	Mittel (2)
Zentralbank	Bremsend (Förderlich)	Mittel (2)	Kein (0)
Präsident	Bremsend	Kein (0)	Kein (0)
Direktdemokratie	Bremsend	Kein (0)	Kein (0)
Bürokratie	Ambivalent	Schwach (1)	Schwach (1)
Rechnungshof	Ambivalent	Kein (0)	Kein (0)
Interessengruppen	Bremsend	Mittel (2)	Mittel (2)
Verfassungsbarrieren	Bremsend	Schwach (1)	Kein (0)
Maastricht-Kriterien	Bremsend	Mittel (2)	Mittel (2)
EU	Förderlich (Bremsend)	Schwach (1)	Mächtig (3)
Globalisierung	Förderlich	Mächtig (3)	Mächtig (3)

Anmerkung: Förderliche Faktoren wirken positiv auf die Steuerreformtätigkeit, bremsende Faktoren negativ. Bei Faktoren, die einen zweiten Reformeffekt in Klammern aufweisen gibt es entsprechende Beispiele gegen die postulierte Hauptwirkung. Ambivalente Faktoren können in beide Richtungen wirken und wurden nicht gezählt.

selben Niveau. In Österreich wird der Lackmus-Test dieser These die zukünftige Entwicklung der Abgabenquote unter der ÖVP-FPÖ Regierung sein. Nach der kurzfristigen Konsolidierungserhöhung weisen die Projektionen aber auch hier auf einen Abbau hin.

Mit ursächlich für die unterschiedlichen Steuerreformaktivitäten sind jedoch die geringere Zahl und die weniger mächtigen Vetospieler in Österreich. In Tabelle 4 – als heuristische Zusammenschau der Befunde – sind die politisch-institutionellen Bedingungen der Steuerpolitik nochmals vergleichend dargestellt. Eine grobe (und formal-statistisch nicht ganz zulässige) Einstufung der reformförderlichen (positiv) und reformbremsenden (negativ) Faktoren (jeweils auf einer Skala von null bis drei) gibt in der Addition einen Wert für Deutschland von *minus zehn* und für Österreich *plus drei*. Diese politisch-institutionellen Bedingungen erklären schon deutlich mehr als nur der Verweis auf Steuerwettbewerb und Globalisierung.

Insbesondere der deutsche Bundesrat besitzt ein mächtiges Blockadepotenzial und auch wenn sich die These einer durchgehenden Blockade nicht halten lässt, so sind doch zahlreiche gescheiterte oder geänderte Steuerreformen der Beleg für den weitgehenden Einfluss. Allerdings konnte auch gezeigt werden, dass unter bestimmten Bedingungen Bundesländer aus der Oppositionsfront herausgebrochen werden können. In Österreich ist der Bundesrat dagegen machtlos und faktisch als Vetospieler nicht existent. Der Föderalismus, vermittelt über die Bundesländer, könnte auf Länderebene ein wichtiger Vetospieler sein, wenn er eine gewisse Steuerautonomie und Gesetzgebungskompetenz, wie in der Schweiz und in den USA, hätte. So wirkt er in Deutschland nur über den retardierenden Wahltermineffekt.

In beiden Ländern fallen außerdem als wirkungsvolle Vetospieler die Präsidenten, die Direktdemokratie sowie die Bürokratie weg. Interessengruppen haben immer ihren Einfluss gehabt, in Österreich über die Sozialpartnerschaft sogar institutionalisiert. Seit Anfang der 1990er Jahre wurden die Sozialpartner jedoch bewusst aus der Steuerreformpolitik herausge-

halten. Dagegen sind die Verfassungsgerichte in beiden Ländern bedeutend, mit einem wohl stärkeren Effekt des BVerfG. Ebenso war die Bundesbank ein stärkerer Vetospieler als die österreichische Nationalbank, allerdings mehr als Bremser der Staatsverschuldung und Staatsausgaben.

Auch Rudolf Edlinger sieht Österreich gegenüber Deutschland im Vorteil: „Ich möchte alles sein, nur nicht deutscher Finanzminister ...! Die Probleme, die mein Kollege Eichel zu lösen hat, ... möchte ich nicht haben. Da sind wir in Österreich strukturell weiter, denn wir haben eine bessere, moderatere Unternehmensbesteuerung ..., und da bin ich eigentlich froh darüber, daß wir in unserer kleinen, lieblichen Alpenrepublik mit einer guten Politik leben“ (Stenographisches Protokoll des Nationalrates, XX.GP, 175. Sitzung, 17.6.199, 70).

ANMERKUNGEN

- 1 Wichtige Einsichten für diesen Aufsatz wurden durch Interviews mit dem Bundesfinanzminister a. D. Dr. Theo Waigel (CSU), Prof. Dr. Kurt Nemitz (Ex-Landeszentralbankpräsident von Bremen), Bundesfinanzminister a. D. Rudolf Edlinger (SPÖ), ÖVP-Finanzsprecher Dr. Günter Stummvoll, Prof. Dr. Alexander van der Bellen (Klubobmann der Grünen), Hermann Böhacker (Abgeordneter der FPÖ), Dr. Herbert Ostleitner (Klubsekretär der SPÖ) sowie Prof. Dr. Gerhard Lehner (WIFO) gewonnen.
- 2 Diese gleichmäßige Belastung aller gesellschaftlichen Gruppen kann mit den spezifischen politischen Konfliktregelmustern dieser Länder erklärt werden. Nach Lehmsbruch (1996, 34) stellt die Parität seit dem Religionsfrieden des 16. Jahrhunderts die Ordnungsformel für wichtige gesellschaftliche Bereiche dar.

LITERATURVERZEICHNIS

- Barfuß*, Walter (1992). Die „politische“ Komponente des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, in: Bernd-Christian *Funk* u. a. (Hg.): Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 60. Geburtstag, Wien/New York, 1–9.
- Bauer*, Thomas (1998). Der Vermittlungsausschuss. Politik zwischen Konkurrenz und Konsens, Inauguraldissertation, Bremen.

- Beyme*, Klaus von (1997). Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Cameron*, David R. (1978). The Expansion of the Public Economy. A Comparative Analysis, in: *American Political Science Review*, 72 (4), 1243–1261.
- Castles*, Francis G. (1999). *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation*, Cheltenham.
- Doralt*, Werner/Hans Georg *Ruppe* (1994). Grundriß des österreichischen Steuerrechts, Band 1, 5. Auflage, Wien.
- Frank*, Henning (1987). Die „neutralen“ Richter des Bundesverfassungsgerichts, in: *Walther Fürst/Roman Herzog/Dieter C. Umbach* (Hg.): *Festschrift für Wolfgang Zeidler*, Berlin/New York, 163–177.
- Funk*, Bernd-Christian (1996). Einführung in das österreichische Verfassungsrecht, 9. Auflage, Graz.
- Genschel*, Philipp (2000). Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in Europa. Die Steuerpolitik der Europäischen Union, Habilitationsschrift, Universität Konstanz.
- Hallerberg*, Mark/Scott *Basinger* (1998). Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries. The Importance of Domestic Veto Players, in: *Comparative Political Studies*, 31 (3), 321–352.
- Hengstschläger*, Johannes (1997). Der Finanzausgleich im Bundesstaat, in: *Herbert Schambeck* (Hg.): *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Wien, 181–219.
- Herter*, Wilfried (1994). Die Unvereinbarkeitserklärung verfassungswidriger Steuergesetze, Frankfurt a. M. u. a.
- Huber*, Evelyn/Charles *Ragin*/John D. *Stephens* (1993). Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, in: *American Journal of Sociology*, 99 (3), 711–749.
- Hummer*, Günther (1997). Der Bundesrat und die Gesetzgebung, in: *Herbert Schambeck* (Hg.): *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Wien, 367–398.
- Landfried*, Christine (1993). Judicial Policy-Making in Germany: the Federal Constitutional Court, in: *West European Politics*, 16 (1), 51–67.
- Lehmbruch*, Gerhard (1996). Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, 2 (4), 19–44.
- Lehmbruch*, Gerhard (1998). *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, 2. Auflage, Opladen.
- Lehner*, Gerhard (1987). *Steuerpolitik in Österreich*, Wien.
- Messere*, Ken C. (1993). *Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts*, Amsterdam.
- Müller*, Wolfgang C. (1992). Austrian Governmental Institutions: Do they matter?, in: *West European Politics*, 15 (2), 303–315.
- Obermeier*, Ralph (1999). Die Umsetzung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen durch den Gesetzgeber, Herne/Berlin.
- Obinger*, Herbert (2001). Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue ÖVP/FPÖ-Regierung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 32 (2), 360–386.
- OECD* (1998). *The Tax/Benefit Position of Employees*, Paris.
- OECD* (2000a). *Revenue Statistics 1965–1998*, Paris.
- OECD* (2000b). *Taxing Powers of State and Local Government*, Paris.
- Öhlinger*, Theo (1999). *Verfassungsrecht*, 4. Auflage, Wien.
- Quantschnigg*, Peter/Walter *Sonnleitner* (1994). *Steuerwege in die EU. Die EU-Anpassungen ab 1.1.1995*, Wien.
- Schäffer*, Heinz (1997). Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, in: *Herbert Schambeck* (Hg.): *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Wien, 65–88.
- Sinn*, Hans-Werner (1997). Deutschland im Steuerwettbewerb, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216, 672–692.
- Stoltenberg*, Gerhard (1997). *Wendepunkte. Stationen deutscher Politik 1947 bis 1990*, Berlin.
- Tálos*, Emmerich (1997). Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung – politische Regulierung, in: *Herbert Dachs/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Franz Horner/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller* (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, 3. Auflage, Wien, 432–451.
- Tálos*, Emmerich/Bernhard *Kittel* (2001). *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteurkonstellationen und Interaktionsmodi in politischen Entscheidungsprozessen*, unveröffentlichtes Manuskript, Wien.
- Tanzi*, Vito (1995). *Taxation in an Integrating World*. Washington, D.C.
- Tsebelis*, George (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, 25 (2), 289–325.
- Wagschal*, Uwe (1999). Blockieren Vetospieler Steuerreformen?, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 40 (4), 628–640.
- Wagschal*, Uwe (2001a). Deutschlands Steuerstaat und die vier Welten der Besteuerung, in: *Manfred G. Schmidt* (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen – Prozesse – Leistungsprofil*, Opladen, 126–162.
- Wagschal*, Uwe (2001b). Der Parteienstaat in Deutschland und die parteipolitische Zusammensetzung seiner Schlüsselinstitutionen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 32 (4), im Erscheinen.
- Welan*, Manfred (1988). Constitutional Review and Legislation in Austria, in: *Christine Landfried* (Hg.): *Constitutional Review and Legislation. An International Comparison*, Baden-Baden, 63–80.
- Zohlhöfer*, Reimut (1999). Die große Steuerreform 1998/99 – ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 30 (2), 326–345.
- Zohlhöfer*, Reimut (2000). Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse von Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Beschäftigung und Entstaatlichung, 1982–1998, Bremen.

AUTOR

Uwe WAGSCHAL, geb. 1966, Senior Economist & Political Scientist bei Avenir Suisse in Zürich. Forschungsinteressen: International vergleichende Staatstätigkeitsforschung, Politische Ökonomie, Wahlen und Parteien im internationalen Vergleich. Ausgewählte Publikationen: Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen 1996; Statistik für Politikwissenschaftler, München/Wien 1999; Der gezügelte Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitik in reichen Industrienationen (Hg. zusammen mit Herbert Obinger), Frank-

furt a. M./New York 2000; Das Ausgabenparadoxon der athenischen Direktdemokratie, in: Der Staat, 39/2000 (2), 256–274; Parteien, Wahlen und die Unabhängigkeit der Bundesbank, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2001 (2), 573–600; Deutschlands Steuerstaat und die vier Welten der Besteuerung, in: Manfred G. Schmidt (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen – Prozesse – Leistungsprofil, Opladen 2001, 126–162.

Korrespondenzadresse: Avenir Suisse (Stiftung Zukunft Schweiz), Giessereistrasse 5, CH-8005 Zürich, email: uwe.wagschal@avenir-suisse.com.

Hartwig Hummel (Hrsg.)

Völkermord – friedenswissenschaftliche Annäherungen

Mit Beiträgen von: Ulrich Albrecht, Martin Arnold, Volkmur Blum, Dieter Debusroth, Hans-Joachim Holitz, Gerhard Hirschfeld, Hartwig Hummel, Peter Imbusch, Dieter S. Lutz, Claus Richter, Christoph Rohloff, Susanne Scheideil, Ruth Stanley, Wolfram Wetze

Die Rechtfertigung der NATO-Luftangriffe gegen Jugoslawien mit der Verhinderung eines Völkermords an der kosovo-albanischen Bevölkerung war der unmittelbare Anlass, das Thema Völkermord in den Beiträgen dieses Sammelbands aufzugreifen.

Die ersten beiden Beiträge untersuchen, ob die Argumentation der NATO bzw. der rot-grünen Bundesregierung für die Luftangriffe gegen Jugoslawien stichhaltig sind. Aus historischer und soziologischer Perspektive nähern sich die Autoren des zweiten Kapitels dem Völkermord als Teil der Moderne. Das dritte Kapitel enthält Beiträge zum Thema »Gegen den Völkermord. Völkerrecht und Global Governance«. Im vierten Kapitel »Nach dem Völkermord: Die Rekonstruktion der Zivilgesellschaft« setzen sich die Autoren vor allem mit dem Problem der Versöhnung nach der Entmachtung inhumaner Regime auseinander.

Der Anhang dokumentiert Primärquellen für die friedenswissenschaftliche Beschäftigung mit dem Völkermord: als Grundlagen die UN-Völkermordkonvention im englischen Originaltext und in der amtlichen deutschen Übersetzung.

2001, 279 S., brosch., 49,- DM, 44,- sFr; ISBN 3-7880-7219-0

(Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V. (AFK), Bd. 28)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden