



Der Einfluss von Diskurskoalitionen auf die Besteuerung von Unternehmen

Ein Vergleich von Pressedebatten und Anhörungen im Deutschen
Bundestag zur Steuergesetzgebung seit 1965

Von der Fakultät Staatswissenschaften
der Leuphana Universität Lüneburg zur Erlangung des Grades

Doktor der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
— Dr. rer. pol. —

genehmigte Dissertation von Alexander Leipold

geboren am 11.04.1986 in Königs Wusterhausen

Eingereicht am: 27.06.2023

Mündliche Verteidigung (Disputation) am: 22.03.2024

Erstbetreuerin: Prof. Dr. Marion Reiser, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Zweitbetreuer: Dr. habil. Dieter Plehwe, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Erstgutachterin: Prof. Dr. Marion Reiser, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Zweitgutachter: Dr. habil. Dieter Plehwe, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Drittgutachter: Prof. Dr. Michael Koß, Leuphana Universität Lüneburg

Als Dissertation eingereicht unter dem Titel: Der Einfluss von Diskurskoalitionen auf die Besteuerung von Unternehmen - Ein Vergleich von Pressedebatten und Anhörungen im Deutschen Bundestag zur Steuergesetzgebung seit 1965

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	iii
Tabellenverzeichnis	vii
Zusammenfassung	viii
1 Einleitung	1
1.1 Puzzle und Forschungsfrage	1
1.2 Hauptargument	2
1.3 Relevanz der Fragestellung	7
1.4 Forschungsdesign	9
1.5 Aufbau der Arbeit	12
2 Zur Politik der Unternehmensbesteuerung	13
2.1 Bestandsaufnahme des Gegenstands	13
2.2 Ablauf der Steuergesetzgebung	21
3 Theoretisch-konzeptioneller Rahmen	26
3.1 Politikarenen in der Unternehmensbesteuerung	26
3.2 Diskussion des Forschungsstands	37
3.3 Konzeptualisierung des Unternehmensteuerdiskurses	55
4 Methodische Grundlagen	66
4.1 Forschungsdesign und Fallauswahl	66
4.2 Daten und Datenerhebung	69
4.3 Auswertungsmethoden	78
4.4 Operationalisierung theoretischer Konzepte	86
5 Fallstudien	92
5.1 Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (1965-67)	92
5.2 Das Körperschaftsteuerreformgesetz (1969-76)	118
5.3 Das Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz (1976-77)	148
5.4 Das Beschäftigungsförderungsgesetz (1980-82)	169
5.5 Das Zweite Steuerentlastungsgesetz (1983)	194
5.6 Das Steuerreformgesetz 1990 (1987-88)	218
5.7 Das Standortsicherungsgesetz (1992-93)	251
5.8 Das Steuersenkungsgesetz (1999-2000)	284
5.9 Das Unternehmensteuerreformgesetz (2006-07)	319
5.10 Das BEPS-Umsetzungsgesetz (2015-16)	350

6	Vergleich und Interpretation der Fallstudien	377
6.1	Deskriptive Befunde	377
6.2	Rückbezug auf Forschungsfrage	391
6.3	Rekonzeptualisierung von Besteuerungsgrundsätzen	401
7	Fazit	416
8	Anhang	427
	Literatur	464

Abbildungsverzeichnis

1	Entwicklung der Nettoprivatvermögen und Staatsschulden in Deutschland	8
2	Körperschaftsteuertarif über Zeit	14
3	Aufkommensverschiebung zwischen Steuerarten über Zeit	18
4	Verteilung der Steuern auf politische Konfliktlinien	19
5	Anhörungen im Deutschen Bundestag über Zeit	31
6	Beruflicher Hintergrund der Bundestagsabgeordneten über Zeit	35
7	Stimmenverhältnis im Bundesrat über Zeit	44
8	Anzahl und verkaufte Auflage von Zeitungen in Deutschland	71
9	Verkaufsauflage überregionaler Tageszeitungen	72
10	Schematische Darstellung eines Diskursnetzwerkes	81
11	Venn-Diagramm zur Ermittlung inhaltlicher Überlappung in FAZ und SZ	85
12	Schematische Darstellung des Forschungsdesigns	91
13	Verteilung der Statements in der Pressedebatte zum Stabilitätsgesetz über Zeit	98
14	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Stabilitätsgesetz	99
15	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 01–07/1966	101
16	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 11/1966–06/1967	102
17	Häufig zitierte Frames vor und nach dem Gesetzentwurf zum Stabilitätsgesetz	105
18	Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zum Stabilitätsgesetz	106
19	Verteilung von Frames in der zweiten Anhörung zum Stabilitätsgesetz	108
20	Cluster-Dendogramm der zweiten Anhörung zum Stabilitätsgesetz	109
21	Statementverteilung in der dritten Anhörung zum Stabilitätsgesetz	111
22	Cluster-Dendogramm der dritten Anhörung zum Stabilitätsgesetz	112
23	Non-metrische MDS der dritten Anhörung zum Stabilitätsgesetz	112
24	Venn-Diagramm der Debatten zum Stabilitätsgesetz	114
25	Verteilung der Statements in der Pressedebatte zur Körperschaftsteuerreform über Zeit . .	124
26	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zur Körperschaftsteuerreform	126
27	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 11/1969–05/1971	127
28	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 06/1971–11/1972	130
29	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 05/1974–11/1975	134
30	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 12/1975–08/1976	135
31	Häufig zitierte Frames vor und nach dem Gesetzentwurf zur Körperschaftsteuerreform . .	136
32	Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform	137
33	Cluster-Dendogramm der ersten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform	138
34	Verteilung von Frames in der zweiten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform	140
35	Cluster-Dendogramm der zweiten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform	141
36	Verteilung von Frames in der dritten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform	142
37	Cluster-Dendogramm der dritten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform	143

38	Venn-Diagramm der Debatten zur Körperschaftsteuerreform	144
39	Verteilung der Statements in der Pressedebatte zum Steuerentlastungsgesetz über Zeit . .	154
40	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Steuerentlastungsgesetz	156
41	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 10/1976–03/1977	157
42	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 04–11/1977	160
43	Verteilung von Frames in der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz	162
44	Cluster-Dendogramm der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz	165
45	Non-metrische MDS der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz	165
46	Venn-Diagramm der Debatten zum Steuerentlastungsgesetz	166
47	Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Beschäftigungsförderungsgesetz . . .	176
48	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Beschäftigungsförderungsgesetz	177
49	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 10/1980–11/1981	180
50	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 12/1981–03/1982	182
51	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 04–06/1982	183
52	Häufige Frames vor und nach dem Gesetzentwurf zum Beschäftigungsförderungsgesetz . .	184
53	Verteilung von Frames in der Anhörung zum Beschäftigungsförderungsgesetz	186
54	Cluster-Dendogramm der Anhörung zum Beschäftigungsförderungsgesetz	189
55	Non-metrische MDS der Anhörung zum Beschäftigungsförderungsgesetz	190
56	Venn-Diagramm der Debatten zum Beschäftigungsförderungsgesetz	191
57	Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Steuerentlastungsgesetz 1984 über Zeit	200
58	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Steuerentlastungsgesetz 1984	202
59	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 04–12/1983	204
60	Verteilung von Frames in der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1984	209
61	Cluster-Dendogramm der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1984	212
62	Non-metrische MDS der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1984	214
63	Venn-Diagramm der Debatten zum Steuerentlastungsgesetz 1984	215
64	Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Steuerreformgesetz 1990 über Zeit . .	225
65	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Steuerreformgesetz 1990	227
66	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 01–06/1987	229
67	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 07/1987 - 01/1988	231
68	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 01 – 07/1988	234
69	Non-metrische MDS der ersten Anhörung zum Steuerreformgesetz 1990	244
70	Non-metrische MDS der zweiten Anhörung zum Steuerreformgesetz 1990	244
71	Non-metrische MDS der dritten Anhörung zum Steuerreformgesetz 1990	245
72	Non-metrische MDS der vierten Anhörung zum Steuerreformgesetz 1990	245
73	Venn-Diagramm der Debatten zum Steuerreformgesetz 1990	248
74	Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Standortsicherungsgesetz über Zeit .	262
75	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Standortsicherungsgesetz	264
76	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 01–08/1992	266

77	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 09/1992–01/1993	269
78	Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 02–07/1993 . . .	271
79	Verteilung von Frames in der Anhörung zum Standortsicherungsgesetz	274
80	Cluster-Dendogramm der Anhörung zum Standortsicherungsgesetz	279
81	Non-metrische MDS der Anhörung zum Standortsicherungsgesetz	279
82	Venn-Diagramm der Debatten zum Standortsicherungsgesetz	281
83	Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Steuersenkungsgesetz über Zeit . . .	296
84	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Steuersenkungsgesetz	298
85	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 12/1999–02/2000	300
86	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 03–07/2000	303
87	Verteilung von Frames in der Sachverständigenanhörung zum Steuersenkungsgesetz . . .	305
88	Cluster-Dendogramm der Anhörung zum Steuersenkungsgesetz	312
89	Non-metrische MDS der Anhörung zum Steuersenkungsgesetz	313
90	Venn-Diagramme der Debatten zum Steuersenkungsgesetz	315
91	Statements in der Pressedebatte zum Unternehmensteuerreformgesetz	329
92	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Unternehmensteuerreformgesetz	331
93	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 06-10/2006	333
94	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 11/2006-05/2007	336
95	Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz . . .	338
96	Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz . . .	340
97	Cluster-Dendogramm der ersten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz	343
98	Cluster-Dendogramm der zweiten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz	344
99	Non-metrische MDS der ersten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz	345
100	Non-metrische MDS der zweite Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz	345
101	Venn-Diagramm der Debatten zum Unternehmensteuerreformgesetz	348
102	Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum BEPS-Umsetzungsgesetz über Zeit . .	356
103	Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum BEPS-Umsetzungsgesetz	358
104	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 09/2015–05/2016	361
105	Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum 06–11/2016	364
106	Verteilung von Frames in der Anhörung zum BEPS-Umsetzungsgesetz	366
107	Cluster-Dendogramm der Anhörung zum BEPS-Umsetzungsgesetz	371
108	Non-metrische MDS der Anhörung zum BEPS-Umsetzungsgesetz	371
109	Venn-Diagramm der Debatten zum BEPS-Umsetzungsgesetz	373
110	Absolute Häufigkeiten der Statements nach Gruppe und Arena über alle Fälle	378
111	Verteilung der Statements in der Pressedebatte nach Gruppen	379
112	Personen mit den durchschnittlich meisten Zitationen in den Pressedebatten	381
113	Personen mit den durchschnittlich meisten Zitationen in den Anhörungen	382
114	Anteil von Frame-Kategorien an den Pressedebatten	385
115	Anteil von Frame-Kategorien an den Sachverständigenanhörungen	386

116	Entwicklung von Finanz- und Sozialwissenschaften nach 1900	404
117	Auflagenstärke und Zitationen relevanter Lehrbücher der Finanzwissenschaft	414
118	Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zum Steuerreformgesetz	458
119	Verteilung von Frames in der zweiten Anhörung zum Steuerreformgesetz	459
120	Verteilung von Frames in der dritten Anhörung zum Steuerreformgesetz	460
121	Verteilung von Frames in der vierten Anhörung zum Steuerreformgesetz	461
122	Cluster-Dendogramm der ersten Anhörung zum Steuerreformgesetz	462
123	Cluster-Dendogramm der zweiten Anhörung zum Steuerreformgesetz	462
124	Cluster-Dendogramm der dritten Anhörung zum Steuerreformgesetz	463
125	Cluster-Dendogramm der vierten Anhörung zum Steuerreformgesetz	463

Tabellenverzeichnis

1	Übersicht der ausgewählten Fälle	68
2	Übersicht der verarbeiteten Presseartikel	75
3	Übersicht der verarbeiteten Anhörungen	77
4	Vergleich von FAZ und SZ zu zwei Zeitpunkten	84
5	Farbschema zur Kodierung von Gruppen und Akteuren	89
6	Wichtige Ereignisse um das Stabilitätsgesetz	97
7	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Stabilitätsgesetz	115
8	Wichtige Ereignisse um das Körperschaftsteuerreformgesetz	123
9	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zur Körperschaftsteuerreform	145
10	Wichtige Ereignisse um das Steuerentlastungsgesetz	153
11	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Steuerentlastungsgesetz	166
12	Wichtige Ereignisse um das Beschäftigungsförderungsgesetz	171
13	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Beschäftigungsförderungsgesetz	192
14	Wichtige Ereignisse um das Steuerentlastungsgesetz 1984	199
15	Kostenumfang der Maßnahmen laut Gesetzentwurf für das Steuerentlastungsgesetz 1984	207
16	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Steuerentlastungsgesetz 1984	216
17	Wichtige Ereignisse um das Steuerreformgesetz 1990	220
18	Kostenumfang ausgesuchter Maßnahmen im Gesetzentwurf des Steuerreformgesetzes 1990	236
19	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Steuerreformgesetz 1990	247
20	Wichtige Ereignisse um das Standortsicherungsgesetz	260
21	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Standortsicherungsgesetz	281
22	Wichtige Ereignisse zum Steuersenkungsgesetz	286
23	Maßnahmen im Gesetzentwurf zum Steuersenkungsgesetz	294
24	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Steuersenkungsgesetz	314
25	Wichtige Ereignisse um das Unternehmensteuerreformgesetz	321
26	Maßnahmen im Gesetzentwurf zum Unternehmensteuerreformgesetz	327
27	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Unternehmensteuerreformgesetz	347
28	Wichtige Ereignisse um das BEPS-Umsetzungsgesetz	352
29	Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum BEPS-Umsetzungsgesetz	372
30	Verteilung von Statements auf Kategorien und zwischen Politikarenen	384
31	Häufig verwendete Frames in den Pressedebatten	389
32	Häufig verwendete Frames in den Anhörungen	390
33	Übersicht der Fallstudienresultate	397
34	Übersicht der Datensätze der Diskursnetzwerkanalysen	427
35	Liste der zitierten Organisationen	439
36	Zusammensetzung des Gesamtsteueraufkommens seit 1950	456
37	Geschlechterverteilung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages über Zeit	457

Vorwort

Die Entstehung dieser Dissertation war ein echtes Abenteuer, geprägt von Neugier und dem ständigen Drang, die Besteuerung von Unternehmen in Deutschland zu verstehen. Jede Herausforderung auf diesem Weg hat mir wertvolle Einblicke und Wissen beschert, die ich nicht missen möchte. Ich bin zutiefst dankbar für die Unterstützung, die ich auf diesem Weg von verschiedenen Personen und Institutionen erfahren habe. Ein besonderer Dank geht an Marion Reiser, meine Erstbetreuerin, und Dieter Plehwe, meinen Zweitbetreuer, für ihren Rat, ihre Anregungen und ihren Zuspruch. Ebenso danke ich Michael Koß sehr herzlich für seine Bereitschaft, das Drittgutachten zu übernehmen.

Ein großer Dank gebührt dem Zentrum für Demokratieforschung der Leuphana Universität Lüneburg unter der Leitung von Ferdinand Müller-Rommel. Durch das Graduiertenkolleg „Demokratie unter Stress“ und das mir gewährte Stipendium hatte ich die Möglichkeit, meine Forschungen voranzutreiben – ohne diese Unterstützung hätte ich die Arbeit nicht beginnen können. Das Leitmotiv des Kollegs hat mir auch dann die nötige Orientierung gegeben, wenn ich tief in den steuerrechtlichen Details steckte.

Feedback und Hinweise habe ich von verschiedenen Personen erhalten, darunter Katrin Loer, Martin List, Philip Leifeld, Sebastian Huhnholz, Lars Döpking, Stefan Bach, Franz W. Wagner, Rudolf Speth, Harald Schumann und viele andere mehr. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Medien- und Informationszentrums der Leuphana Universität Lüneburg, der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg und des Parlamentsarchivs beim Deutschen Bundestag danke ich für ihre Unterstützung bei der Recherche.

Ein ganz besonderer Dank gilt meiner Familie, die an mich geglaubt und mir den Rücken freigehalten hat. Dies gilt über alle Maße für meine Frau, ohne deren Unterstützung diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre und der ich diese Arbeit widme.

Alexander Leipold

Zusammenfassung

Die Unternehmensbesteuerung ist ein Eckpfeiler des demokratischen Wohlfahrtsstaates. Sie dient der Sicherung öffentlicher Einnahmen und trägt zur distributiven Gerechtigkeit bei. Dennoch wurden die Steuern auf Kapital in allen OECD-Staaten in den letzten Jahrzehnten gesenkt. Und dies, obwohl sich eine Mehrheit der Bevölkerung in Meinungsumfragen wiederholt gegen Unternehmensteuersenkungen und für mehr Steuergerechtigkeit ausgesprochen hat. Heute tragen die Unternehmensteuern nur noch 10 Prozent zum Gesamtsteueraufkommen in Deutschland bei – im Jahr 1960 war ihr Anteil nahezu doppelt so groß. Die Steuereinnahmen speisen sich heute überwiegend aus der Lohn- und der Umsatzsteuer, Arbeitseinkommen und Konsum werden höher besteuert als Kapital. Da nur eine Minderheit über Kapital verfügt, trägt die Steuerpolitik zur Erhöhung der sozioökonomischen Ungleichheit bei.

In der Literatur werden die Unternehmensteuersenkungen der letzten Jahrzehnte auf vier Faktoren zurückgeführt: (1) Reaktion auf die wirtschaftliche Globalisierung und internationalen Steuerwettbewerb, (2) Parteiendifferenzen und Politikverflechtung im Bundesstaat, (3) Einfluss von Interessengruppen auf die Steuergesetzgebung und (4) die Rolle von Expertinnen und Experten aus Steuerberatung und Wissenschaft, deren Empfehlungen auf wirtschaftlichen Eigeninteressen fuße. Unklar ist jedoch der Erklärungsbeitrag der Faktoren im Gesetzgebungsprozess. Denn entgegen der Vermutung eines ungebremsen Standortwettbewerbs und der Forderung mancher Experten sind die Unternehmensteuern nicht vollständig abgeschafft worden. Andererseits darf auch die Umverteilungsfunktion des Wohlfahrtsstaates nicht überschätzt werden: Die Unternehmensteuern sind gesenkt und die Gesellschaft ökonomisch ungleicher geworden. Offenbar treten die Faktoren von Fall zu Fall unterschiedlich stark auf.

Aufbauend auf der Literatur verfolgt die Arbeit daher die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Die Arbeit gründet auf der Annahme, dass Steuersenkungen durch partei- und lagerübergreifende Diskurskoalitionen hervorgerufen werden. Um diese Annahme zu überprüfen fokussiert die Arbeit auf die Problemdefinition und Lösungsvorschläge, die in den Steuerreformdebatten geäußert werden. Die Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörungen im Deutschen Bundestag sind zwei Arenen der Politikaushandlung. In diesen Arenen sollen unterschiedliche Akteure zu Wort kommen, Meinungen austauschen, Überzeugungen formen und aufeinander reagieren. Die Interaktionsbeziehungen können als steuerpolitischer Diskurs konzeptualisiert werden. Anhand der Akteurpartizipation und der artikulierten Forderungen in den Arenen sollten sich – so die Vermutung dieser Arbeit – Zustimmung und Ablehnung, das heißt Kongruenz für und wider Steuersenkung, ablesen lassen. Die politischen Gemeinsamkeiten legen die Grundlage für spätere Steuersenkungen, indem sie die Problemdefinition des Gesetzgebers beeinflussen.

Um Veränderungen über Zeit aufzuzeigen, stützt sich die Arbeit auf eine longitudinale Auswertung von zehn Steuerreformen seit dem Jahr 1965. Die in den Debatten geäußerten Lösungsvorschläge werden als Frames operationalisiert, manuell kodiert und mittels Diskursnetzwerkanalysen ausgewertet und durch Akteurkongruenznetzwerke visualisiert. Datengrundlage bilden gut 2600 Zeitungsartikel und Protokolle von 18 Sachverständigenanhörungen im Deutschen Bundestag. Die Presseberichte und Anhörungsprotokolle werden als Volltexte verarbeitet und in einen Datensatz überführt. Der Datensatz umfasst 36.065 Statements, die mehr als 1.500 Personen und 547 Organisationen zugeordnet werden. Die Diskursnetzwer-

ke zeigen partei- und lagerübergreifende Diskurskoalitionen und variierende Begründungen: In den 1960er und 1970er Jahren dominieren in den Pressedebatten und Anhörungen noch Forderungen nach politischer Planung und antizyklischer Fiskalpolitik. Diese weichen in den folgenden Jahrzehnten der Forderung nach Unternehmensteuersenkung und Haushaltskonsolidierung und werden zunehmend mit internationalen Standortwettbewerb begründet. Zwischen den Arenen zeigen sich Unterschiede in der Gewichtung der Begründungen, aber auch der Partizipation von sozialen Gruppen. Seit dem Jahr 2000 werden die Steuerreformdebatten insgesamt technischer und weniger wirtschaftspolitisch. In allen Debatten dominieren Akteure aus Regierung, Parteien und Wirtschaftsverbänden, andere Gruppen sind weniger stark vertreten. Der Redeanteil von Unternehmen nimmt zu, während der von Gewerkschaften abnimmt. Die deskriptiven und substantiellen Veränderungen haben Implikationen für die Steuerpolitik, insbesondere für die Frage, wie die Steuergesetzgebung in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.

1 Einleitung

1.1 Puzzle und Forschungsfrage

Die Unternehmensbesteuerung sorgt regelmäßig für kontroverse Diskussionen. Die Corona-Pandemie und Energiepreiskrise in Folge des Krieges in der Ukraine bilden hierfür nur die jüngsten Beispiele. Seit dem ersten Lockdown im Jahr 2020 wird über die Verteilung der finanziellen Lasten gerungen (Schnellenbach, 2021; Hüther u. Südekum, 2020). Bundesfinanzminister Lindner hat unlängst eine Rückkehr zur zwischenzeitlich ausgesetzten Schuldenbremse gefordert und ein milliardenschweres Sparpaket angekündigt (Löhr, 2023; Schäfers, 2023b). Andere fordern höhere Erbschaftsteuern oder eine „Übergewinnsteuer“, um krisenbedingte Unternehmensgewinne und Vermögenszuwächse abzuschöpfen (Langenmayr, 2023; Baresel u. a., 2021, S. 71). Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2022b, S. 19), das offizielle steuerpolitische Beratungsgremium der Bundesregierung, rät indes von der Einführung „populärer, aber langfristig ökonomisch gefährlicher Übergewinnsteuern“ ab.

Die Diskussion erinnert an die Auseinandersetzungen im Zuge der globalen Finanzkrise von 2008/2009. Seinerzeit mahnte Bundesfinanzminister Schäuble zur Einhaltung der Schuldenbremse und schlug ein mehrjähriges Kürzungspaket vor (Blyth, 2013; Schäfers, 2010). Mit dem Fiskalpakt wurde im Jahr 2012 das Prinzip der Schuldenbremse auf die europäische Ebene übertragen (Biebricher, 2018, S. 174). Der Disput verweist auf einen paradoxen Zusammenhang von Staatsfinanzen und Umverteilung: In Krisenzeiten wird Staatsintervention benötigt, wie Konjunkturprogramme im Zuge der Pandemie oder Bankenverstaatlichungen in der Finanzkrise zeigen. Zeitweilig wird aktive Fiskalpolitik gefordert (WB-BMF, 2008b, S. 3), nur um darauf Austeritätspolitik und Unternehmensteuersenkungen als Teil solider Haushaltspolitik anzumahnen (WB-BMF, 2011, S. 1).

Blickt man auf vergangene Steuerreformen zurück, zeigen sich wiederkehrende Abweichungen zwischen den Forderungen der Bevölkerungsmehrheit und dem Gesetzgeber. So wurden einer Allensbach-Umfrage (2002, S. 843) vom Sommer 2000 zufolge mehrheitlich gerechte Lastenverteilung und Steuersenkungen für untere Einkommen gefordert. Eine Unternehmensteuersenkung, wie sie die Regierung mit dem Steuersenkungsgesetz beschloss, wurde nur von einer Minderheit begrüßt (ebd.).¹ Ähnlich verhielt es sich Anfang der 1990er-Jahre, als nach der Wiedervereinigung ebenfalls eine Debatte über die Verteilung der finanziellen Lasten entstand. Auch damals wurde eine Unternehmensteuersenkung von den Befragten mehrheitlich abgelehnt und die Steuerbelastung im internationalen Vergleich nicht für zu hoch befunden (Institut für Demoskopie Allensbach, 1993, S. 785).² Die Aufzählung kann mit dem Steuerreformgesetz der Regierung Kohl aus dem Jahr 1988 abgeschlossen werden, in der wiederum trotz von Allensbach (1993, S. 784) ermittelter Ablehnung eine Senkung der Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerspitzensätze verabschiedet wurde.³ Im zeitgeschichtlichen Gedächtnis blieb indes nur der Streit zwischen Finanzminister Stoltenberg (CDU) und Bayerns Ministerpräsidenten Strauß (CSU) über die Umsatzsteuerermäßigung für Flugbenzin zurück (Wirsching, 2006; Gotto, 2018, S. 277).

¹Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuersenkungsgesetz in Kapitel 5 dieser Arbeit.

²Die Ereignisse werden in der Fallstudie zum Standortsicherungsgesetz in Kapitel 5 rekonstruiert.

³Weitere Details zum Steuerreformgesetz 1990 werden in Kapitel 5 gegeben.

Die Meinungsumfragen zeigen, dass Einkommen- und Unternehmensteuersenkungen von der Bevölkerung zumeist abgelehnt werden. Nachgelagerte Befragungen haben den Befund erhärtet (Liebig u. Mau, 2005, S. 479).⁴ Der Gesetzgeber entscheidet jedoch anders. Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung scheint dies nur bedingt zu beeinflussen. Denn das Steuersenkungsgesetz, das die bis dahin größten Unternehmensteuersenkungen hervorrief, wurde von einer rot-grünen Bundesregierung beschlossen (Bugeln, 2022; Köppe, 2002, S. 319). Und der Trend dauert an: In Umfragen des European Social Survey (ESS) fordert eine Mehrheit von 60, zumeist jedoch 70 % der Befragten von der Bundesregierung Maßnahmen zur Verringerung der Einkommensungleichheit. Zugleich gibt es neuerliche Forderungen nach Unternehmensteuersenkungen. Erst kürzlich wurde aus der CDU heraus die Aufhebung der Gewerbesteuer gefordert (Schäfers, 2023a). Ökonomen mahnen mit Blick auf die Steuerreform der Trump-Administration weitere Unternehmensteuersenkungen auch in Deutschland an, um international wettbewerbsfähig zu bleiben (Spengel, 2020; Schreiber u. a., 2018). Wie ist die Abweichung zwischen Bevölkerung einerseits und Gesetzgeber und Experten andererseits zu erklären?

In der Literatur werden die Unternehmensteuersenkungen im Kern auf vier Erklärungsfaktoren zurückgeführt: (1) Reaktionen auf die Globalisierung der Kapitalmärkte und den internationalen Steuerwettbewerb, (2) Parteienwettbewerb und Politikverflechtung im Bundesstaat, (3) Einfluss von Interessengruppen auf die Steuergesetzgebung und (4) die Rolle von Expertinnen und Experten aus Steuerberatung und Steuerwissenschaft in der Problemdefinition.⁵ Aufbauend auf dieser Literatur problematisiert diese Arbeit die Frage, *unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen*. Dabei interessiert, *wie* über die Unternehmensbesteuerung diskutiert wird. Das heißt, im Fokus stehen die Begründungen und Rechtfertigungen, die die Beteiligten angeben und mit denen sie für oder gegen Unternehmensteuersenkungen argumentieren.

1.2 Hauptargument

Das Hauptargument dieser Arbeit ist, dass die Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge der beteiligten Akteure in den Mittelpunkt der Analyse gerückt werden müssen, um Bedingungen für Steuersenkungen zu ermitteln. Steuerreformdebatten in politischen Arenen wie der Presse und dem Parlament sind Ereignisse, in denen solche Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge diskursiv erörtert (Leifeld, 2016, S. 7), aber in der Unternehmensbesteuerung bislang zu wenig berücksichtigt werden. Hierbei wird angenommen, dass die Steuergesetzgebung nicht durch gegebene Präferenzen der Akteure gekennzeichnet ist, sondern Akteure ihre Positionen durch neue Informationen und Wahrnehmungen ändern. In der Literatur ist dies als soziales Lernen und endogene Präferenzformierung beschrieben worden (Zimmermann u. a., 2018; Hall, 1993, S. 279).

Meinungsumfragen sind nur eine Möglichkeit, sich dem Problem der Informationsverarbeitung in der Unternehmensbesteuerung zu nähern. Sie können durch verschiedene Faktoren (Medienberichterstattung,

⁴Insbesondere die unter Ökonomen und Steuerrechtlern seit den 1990er-Jahren populäre „Flat Tax“, mit der alle Einkommen einheitlich besteuert werden sollen, wird besonders stark abgelehnt (Liebig u. Mau, 2005, S. 479). Für ein Beispiel unter vielen zu dieser Forderung siehe die Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen (2004, S. 30).

⁵Zu den Steuerwissenschaften zählen die Finanzwissenschaft, die Steuerrechtswissenschaft und die Betriebswirtschaftliche Steuerlehre (Tipke, 1979, S. 5).

soziale Erwünschtheit des Antwortverhaltens, externe Ereignisse) beeinflusst sein (Dunaway u. a., 2010; Streb u. a., 2008). Außerdem können die Befragten der „fiskalischen Illusion“ unterliegen, derzufolge die Höhe der eigenen Steuerlast überschätzt wird (Engelhardt u. Wagener, 2018; Gimpelson u. Treisman, 2018). Dies schließt Unternehmen und ihre Anteilseigner ein, deren Steuerlast in den letzten vierzig Jahren stark reduziert worden ist. Nach Berechnungen von Teichmann und Meinhardt (1993, S. 133) haben Steuerreformen zwischen 1983 und 1993 zu Steuerausfällen in Höhe von etwa 120 Milliarden Euro geführt. Die im Zeitraum 2000 bis 2007 beschlossenen Steuergesetze haben weitere Einnahmeausfälle von rund 310 Milliarden Euro verursacht (Truger u. a., 2007, S. 69). Umso erklärungsbedürftiger ist, warum weitere Unternehmensteuersenkungen gefordert werden.

Eine Ursache hierfür wird in der Komplexität des Steuerrechts gesehen, derzufolge ökonomische Effekte von Steuerreformen oftmals unklar und Erfolg und Misserfolg schwer zu beurteilen sind. In einem Ländervergleich der Steuerpolitik von Industriestaaten konstatierte Peters (1991, S. xiii) vor über dreißig Jahren, dass Steuerreformdebatten von Ökonomen, Juristen und Steuerberatern mit „*narrow technical expertise*“ dominiert würden. Eine wachsende Menge empirischer Literatur zeigt nun, dass die Einkommen- und Unternehmensteuerreformen der letzten Jahrzehnte zwar die Einkommensungleichheit erhöht haben, aber kaum positive Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung hatten (Garcia-Bernando u. a., 2022; Hope u. Limberg, 2022; Rubolino u. Waldenström, 2020; Saez u. Zucman, 2019). Zwischen den Empfehlungen und der politischen Praxis gibt es anscheinend ein Übersetzungsproblem.

Die Vermutung von Komplexität als Hürde in steuerpolitischen Auseinandersetzungen wird von kürzlich ausgewerteten Interviews mit Fachpolitikerinnen und Verbandsvertretern in Deutschland unterstrichen (Fastenrath u. a., 2022).⁶ Demnach fühlen sich insbesondere Politiker linker Parteien schlecht informiert und im Diskurs den politischen Kontrahenten, aber auch der Wirtschaft unterlegen (ebd., S. 768). Dem Ökonomen Thomas Piketty (2020, S. 687) zufolge haben sich linke Parteien in der Vergangenheit zu sehr auf die Reform der Eigentumsverhältnisse konzentriert, weshalb „*Fragen der Besteuerung – nach der Höhe der Steuersätze und den Bemessungsgrundlagen – nicht ernst genug genommen wurden*“. Auch der frühere SPD-Vorsitzende Walter-Borjans (2018, S. 270) bemängelt Desinteresse und fehlende Sachkenntnis unter Parteifreunden als Grund für die diskursive Dominanz von Steuersenkungsforderungen. Dies gilt umso mehr, als subjektive Wertvorstellungen von Steuergerechtigkeit und Redistribution in „hartes“ Steuerrecht überführt werden müssen (Anesa u. a., 2019, S. 36).⁷

Dies bedeutet nicht, dass Wertvorstellungen im Steuerrecht keine Bedeutung haben. Ganz im Gegenteil gilt das Steuerrecht als Kodifikation von Wertvorstellungen (Lakoff, 2016; Cooper, 2017, S. 22). Steuerrechtliche und wirtschaftswissenschaftliche Modelle effizienter und gerechter Besteuerung implizieren Wertvorstellungen, die als juristische Kategorie oder ökonomische Präferenz konzeptualisiert werden (Gill, 2011; Haffert, 2015, S. 39). Werden komplexe Sachverhalte im Diskurs als technisch-operative Kategorien verhandelt, liegen ihre politischen Implikationen nicht immer offen zu Tage (Peters, 1991; Baumgartner u. Jones, 1991, S. 1047). Die Steuergeschichte gibt Anlass zur Vermutung, dass Redistribution nur dann

⁶In dieser Arbeit werden weibliche und männliche Bezeichnungen im Wechsel verwendet. Ausgenommen hiervon sind Passagen, in denen die Verwendung des generischen Maskulinums der Beschreibung von empirischen Merkmalshäufigkeiten dient.

⁷Im Folgenden werden unter Wertvorstellungen moralische und normative Urteile von Einzelakteuren verstanden. Sie sind zu unterscheiden von operativen Ursache- und Wirkungszuschreibungen (*technical beliefs*), die als kausale Gesetzesaussagen verhandelt werden (Przeworski, 1998, S. 141).

mehrheitsfähig wird, wenn sie mit der glaubhaften Demonstration illegitimer Begünstigung oder Belastung einhergeht (Reinhard, 2002; Scheve u. Stasavage, 2016, S. 142-143). Dies setzt die Politisierung des Steuerrechts voraus.

Um diese Annahme zu überprüfen, rückt die Arbeit die Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge in den Mittelpunkt, die Akteure in Steuerreformdebatten äußern. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Steuergesetzgebung nicht auf vorab feststehenden Präferenzen der Akteure gründet, sondern Verhaltensanpassungen durch soziales Lernen unterschiedlicher politischer Positionen stattfindet (Hall, 1993, S. 279), mithin Steuerreformen das Resultat endogener Präferenzbildung darstellen (Zimmermann u. a., 2018; Przeworski, 1998, S. 141). Steuerreformdebatten führen unterschiedliche Positionen und Lösungsvorschläge unter einem Brennglas zusammen (Leifeld, 2016, S. 7). Akteure stehen im Wechselbezug, stimmen einander zu und lehnen andere Positionen ab, sodass sich verschiedene Gruppen herausbilden. Diese Gruppen können mit Hajer (1993) als Diskurskoalitionen interpretiert werden. Diskurskoalitionen teilen eine spezifische Welt-sicht oder Auffassung von Realität und kommunizieren diese in politischen Debatten (ebd., S. 45).

Mit Blick auf die genannten Erklärungsfaktoren soll dies näher begründet werden: Die Theorie des Steuerwettbewerbs setzt globalisierte Kapitalmärkte und den Abbau von Kapitalverkehrskontrollen voraus (Zodrow, 2010; Winner, 2005). Da die Staaten Unternehmen unterschiedlich hoch besteuern, entstehen Anreize zur Verlagerung von Kapital in das steuergünstigere Ausland. Regierungen entscheiden sich mitunter auch bewusst zur niedrigen Besteuerung von Unternehmen in der Hoffnung, dadurch ausländische Direktinvestitionen anzuziehen und Wirtschaftswachstum zu erzeugen. Beispielhaft zeigt sich das an den Steuerabsprachen zwischen einigen EU-Mitgliedstaaten und multinationalen Unternehmen, die von der Europäischen Kommission zwar als unzulässige Beihilfe sanktioniert wurden (Espinoza u. a., 2020). Der Europäische Gerichtshof hat die Entscheidung der Kommission jedoch verworfen und die Steuerabsprachen als mit dem Recht auf Kapitalverkehrsfreiheit vereinbar dargestellt (ebd.). Schon das Steuerreformgesetz der Regierung Kohl aus dem Jahr 1988 wurde mit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen im internationalen Vergleich gerechtfertigt.

Quintessenz der Literatur zum Steuerwettbewerb ist, dass Steuern auf Unternehmen unweigerlich sinken müssen, da Regierungen dem Kapital immer nur hinterherlaufen (Blankart, 2017, S. 202). Prognostiziert wird ein „race to the bottom“, der zu weiter fallenden Steuertarifen und damit einer relativen Abnahme der Unternehmensteuern am Gesamtsteueraufkommen führt (Plümper u. a., 2009, S. 762). Überdies wird argumentiert, dass Staaten als moderne „Steuerstaaten“ ein Interesse an geringer Kapitalbesteuerung haben müssen, um die Leistungsmotivation der Kapitaleigner und damit künftige Steuereinnahmen zu sichern (Schumpeter, 1976; Lindblom, 1982, S. 326). Dies ist nicht von der Hand zu weisen, scheint aber nicht uneingeschränkt zu gelten. So wurde beispielsweise zum Jahreswechsel 2022/2023 mit dem temporären „Energiekrisenbeitrag“ eine Variante der Übergewinnsteuer für Unternehmen eingeführt (Schumacher, 2023).⁸

Unabhängig von der Frage, ob die Unternehmensteuern aufgrund der Globalisierung sinken müssen oder nicht, rufen Steuersenkungen Kompensationsforderungen hervor. In föderalen Bundesstaaten wie Deutschland bedeutet dies Aushandlungen mit den Bundesländern (Lijphart, 2012, S. 174), die an der Steu-

⁸ Gleichwohl ist einzuschränken, dass hiervon Tankstellen und Lebensmitteleinzelhändler ausgenommen sind. Benzin- und Lebensmittelpreise werden als Treiber von sozioökonomischer Ungleichheit in Deutschland wahrgenommen (Fastenrath u. Marx, 2023, S. 18).

ergesetzgebung mitwirken. Die Länder haben an der Unternehmensbesteuerung ein finanzielles Interesse, da ihnen gemäß der im Grundgesetz niedergelegten Finanzverfassung Teile der Einkommen- und der Körperschaftsteuer zufließen. Dies führt zu Parteienwettbewerb und Politikverflechtung, da Parteien in Bund und Land um die Regierungsmehrheit konkurrieren, aber zugleich an der Fortentwicklung des Steuerrechts parteiübergreifend zusammenarbeiten müssen. Bereits das Steuerreformgesetz 1988 wäre am Widerstand auch unionsgeführter Länder gescheitert, die Ausnahmen für bestimmte Wirtschaftszweige und Entlastungszahlungen vom Bund forderten.⁹

Der Parteienwettbewerb gründet auf unterschiedlichen Programmen und Politikzielen (Schmidt, 1996; Hibbs, 1977). Die Politikverflechtung resultiert hingegen aus dem verfassungsrechtlich erforderten Zusammenwirken eigeninteressierter Akteure in Bund und Ländern, was die Realisierbarkeit von Parteiprogrammen begrenzen kann. Dadurch entsteht ein institutioneller Zwang zur Kompromissfindung, der in Koalitionsregierungen noch verstärkt wird (Basinger u. Hallerberg, 2004; Tsebelis, 1999, S. 591). Im Extrem sind zwei konträre Ergebnisse möglich: Die Blockade von Steuerreformen, insbesondere wenn Bundestag und Bundesrat durch gegenläufige Mehrheiten gekennzeichnet sind (Lehmbruch, 2000; Zohlnhöfer, 1999, S. 345); oder die parteiübergreifende Zustimmung zu Steuersenkungen, wie dies in der Unternehmensbesteuerung zu beobachten ist (Lierse, 2022; Ganghof, 2004).

Sozialdemokratische Parteien haben diese Steuersenkungen mitgetragen oder aktiv vorangetrieben und dafür einer Steuerlastverschiebung hin zur Umsatzbesteuerung zugestimmt (Beramendi u. Rueda, 2007). Höhere Umsatzsteuern treffen Bezieher kleiner Einkommen stärker, da ihre Konsumausgaben relativ höher sind. Die Erhöhung der Umsatzsteuer erhöht die Regressivität des Steuersystems. Mit Blick auf die Steuereinnahmen ist dies opportun; die Relevanz des Parteienwettbewerbs wird dadurch jedoch über Zeit eher verringert, sodass es wenig überzeugend scheint, von gegebenen parteipolitischen Präferenzen auszugehen. Zumal er nicht erklären kann, warum sich Politiker linker Parteien im steuerpolitischen Diskurs unterlegen fühlen (Fastenrath u. a., 2022, S. 780).

Aufgrund der verfassungsrechtlich verankerten Vorrangstellung von Parteien für die politische Willensbildung kommt ihnen in der Formulierung der steuerpolitischen Agenda eine maßgebliche Funktion zu. Parteien reagieren allerdings auf gesellschaftliche Einflüsse, die sie repräsentieren sollen. Die Forderung nach Unternehmensteuersenkung wird folglich mit dem Einfluss von Interessenverbänden der Wirtschaft assoziiert. Angesichts der in Frage stehenden Verteilungsentscheidungen kann dies kaum überraschen (Kastner, 2018; Akard, 1992). Manche Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von einer strukturellen Abhängigkeit des Staates vom Kapital, die Steuersenkungen wahrscheinlich mache (Swank, 1992). Einfluss müsse dann gar nicht direkt geübt werden, sondern zeige sich schon darin, dass der Staat selbst aktiv wird – wie im Falle der Intervention im Zuge der globalen Finanzkrise 2008/2009 (Woll, 2016).

Andere Autoren sind demgegenüber skeptisch und stellen die begründete Frage, warum überhaupt Mittel für Lobbying aufgewandt werden sollten, wenn politische Entscheidungen von vornherein determiniert sind (Przeworski, 1998, S. 147, 154). Im Gegenteil ist die Unternehmensbesteuerung ein stetes Ringen um die Frage, welcher Wirtschaftszweig in welchem Ausmaß be- und entlastet werden soll und wie die Be- und Entlastungen wiederum durch Steuerlastverschiebung kompensiert werden sollen (Haffert u. Mertens,

⁹Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuerreformgesetz in dieser Arbeit.

2021; Martin, 1991, S. 470). Mechanismen, die in der Literatur identifiziert wurden, reichen von Parteispenden über den Aufbau informeller Netzwerke mit Entscheidungsträgern bis hin zu Framing-Strategien (de Figueiredo u. Richter, 2014; Fairfield, 2013). Festzuhalten ist, dass Lobbying für eine bestimmte Steuerpolitik eine Tatsache ist (Richter u. a., 2009), aber deren Niederschlag in konkreten Gesetzgebungsverfahren variiert (Quinn u. Shapiro, 1991, S. 867).

Bei der Beurteilung von Lobbying-Erfolg ist auch die Rolle von Expertenwissen problematisiert worden. Während frühere Arbeiten aus der Professionsliteratur von der Herausbildung distinkter Expertengemeinschaften sprechen und in der Steuerpolitik eine „Tax Community“ erkennen (Haas, 1992; Zelizer, 2000, S. 175), hat sich dieses Bild mit zunehmendem empirischem Wissen relativiert: Experten sind eine Gruppe neben anderen, die versucht, ihrer Position Gehör zu verschaffen und intern stark ausdifferenziert ist. Neben Wissenschaftlern zählen hierzu auch Akteure in Denkfabriken (Medvetz, 2012), privaten Stiftungen (Cagé, 2020; Campbell u. Pedersen, 2015) und zunehmend auch der kritischen Zivilgesellschaft (Seabrooke u. Wigan, 2016). Nach Ansicht von Steuerwissenschaftlern geschieht der Rückgriff auf Expertise in der Steuerpolitik viel zu selten und verkürzt (Tipke, 2013, S. 103). Dieser Befund ist konstant über Zeit: Mangelnde Berücksichtigung von Expertenwissen in der Politik kritisierte bereits der Volkswirt und spätere Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller (1968, S. 65). Die Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (WB-BMF) haben dies zu verschiedenen Zeitpunkten getan (Neumark, 1970; Schmidt, 1990; Pohmer, 1995). Schließlich wurden Bedeutungsverschiebungen zwischen den Steuerwissenschaften festgestellt, wonach die Finanzwissenschaft an Relevanz verloren, Betriebswirtschaft und Steuerrecht hingegen an Relevanz gewonnen hätten (Nowotny, 1999, S. 583).

Steuerberatung und Steuerwissenschaft kommt eine Mittlerposition zu, da sie die Politik unabhängig und objektiv beraten sollen, um evidenzbasierte Politik zu ermöglichen. Berufs- und Geschäftsordnungen regeln die Produktion und Institutionalisierung des Expertenwissens. Zugleich befinden sich Steuerberatung und Steuerwissenschaft mitunter in einem Interessenkonflikt, da sie auch als Dienstleister für Unternehmen und Privatpersonen auftreten und wirtschaftliche Eigeninteressen verfolgen (Raitasuo, 2021, S. 6). Steuerberatungsgesellschaften und Rechtsanwaltskanzleien sind steuerpflichtige Körperschaften und profitieren wie alle anderen Unternehmen auch von Steuersenkungen.

Gleichwohl ist einzuschränken, dass Beratungsempfehlungen nicht mit wirtschaftlichen Eigeninteressen gleichzusetzen sind. Denn Eigeninteressen sind in komplexen Gesetzgebungsverfahren nicht ohne Weiteres zu erkennen (Mintz u. DeRouen Jr., 2010, S. 156). Mitunter verstärken Experten auch die Interessenstandpunkte der Wirtschaft (Jacobs u. Page, 2005, S. 119). Erschwert wird dies durch die Tatsache, dass das Steuerrecht im Wesentlichen von der Expertise von Juristen geprägt wird (Livingston, 1997), die Handbücher schreiben, Gesetzeskommentare verfassen und Gutachten erstellen, die wiederum Grundlage der Rechtsprechung bilden (Picciotto, 2015, S. 169). Dass solche Gutachten auch Steuerhinterziehung rechtfertigen, zeigen die Auswertungen des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Cum-Ex-Affäre (Schröm, 2021; Deutscher Bundestag, 2017, S. 185-190).

Cum-Ex mag ein Extrem sein, das inzwischen strafrechtlich verfolgt wird (Nickel, 2021). Auch Ökonomen wurden Interessenkonflikte nachgewiesen, da sie vor der Finanzkrise riskante Geschäftsmodelle empfohlen oder die Niedrigzinspolitik der Zentralbanken befürwortet haben (Fabo u. a., 2021; Carrick-

Hagenbarth u. Epstein, 2012). Doch die Fokussierung auf Interessenkonflikte einzelner Akteure verstellt den Blick für die Frage, wie überhaupt bestimmte steuerpolitische Ideen auf die politische Agenda gelangen und in Steuerreformprozessen verarbeitet werden (Kingdon, 2003; Pollack, 1996, S. 180). Denn entgegen der Vermutung eines ungebremsen Standortwettbewerbs und der Forderung mancher Experten sind die Unternehmensteuern nicht vollständig abgeschafft worden. Andererseits darf auch die Umverteilungsfunktion des Sozialstaates nicht überschätzt werden: Die Steuern sind gesenkt und die Gesellschaften ungleicher geworden (Hope u. Limberg, 2022, S. 554).

Offenbar gibt es gegenläufige Faktoren, die sich auf die Steuerpolitik auswirken. Auch Expertenwissen setzt sich nicht ungehindert durch, sondern muss auf geeignete Umfeldbedingungen treffen, beispielsweise ähnliche Weltansichten in der Ministerialbürokratie, die Steuergesetze vorbereitet (Christensen, 2013; Weir u. Skocpol, 1985) und sich dafür auch auf Lehrbuchwissen der Steuerwissenschaften stützt (Juchum, 2010, S. 391). So ist beispielsweise die Überzeugung, der Steuerwettbewerb sei eine extern gegebene Realität, ein soziales Konstrukt, dem eine spezifische Ursache-Wirkungs-Zuschreibung zugrunde liegt und die wie ein extern gegebener Anpassungszwang zur Steuersenkung erscheinen kann (Latulippe, 2016, S. 85).

Die Komplexität des Steuerrechts – so räumen auch Fachvertreter ein – wird in einer solchen Perspektive zu einem Input, der Fehldeutungen und Regulierungsdefizite verursachen kann (Oats u. Tuck, 2019; Ordower, 2018, S. 36). Der entscheidende Punkt ist, dass steuerwissenschaftliche und steuerberatende Argumentationen politisch umstritten sind, da sie Verteilungsentscheidungen implizieren und daher mit anderen Forderungen konkurrieren. Kurzum, die Deutungskämpfe um die jeweils als richtig erachtete Steuerpolitik müssen selbst zum Analysegegenstand gemacht werden (Seabrooke u. Wigan, 2016; Picciotto, 2015, S. 172). Denn es ist unklar, wie sich Interessen von politischen Parteien, Verbänden, Expertinnen und Experten vor dem Hintergrund des internationalen Steuerwettbewerbs in konkreten Steuerreformdebatten niederschlagen. Aufgrund dessen verfolgt diese Arbeit das Argument, dass Steuerreformdebatten, die in Presse und Parlament ausgetragen werden, genauer untersucht werden müssen. Diese geben verschiedenen Akteuren Gelegenheit, ihre Lösungsvorschläge und politischen Forderungen zu artikulieren. Diese geht davon aus, dass Akteure nicht mit gegebenen Präferenzen ausgestattet sind, sondern ihre Position durch neue Informationen und Wahrnehmungen anpassen können, mithin Lernen stattfindet (Hall, 1993, S. 279).

1.3 Relevanz der Fragestellung

Die Unternehmensbesteuerung ist ein Eckpfeiler des verfassungsrechtlich verankerten Wohlfahrtsstaates.¹⁰ Sie dient der Sicherung öffentlicher Einnahmen und trägt zur distributiven Gerechtigkeit bei, indem sie Unternehmenserträge als gesonderte Gewinneinkommen besteuert. Insbesondere die Körperschaftsteuer „*serves as a minimum tax on the affluent*“ (Saez u. Zucman, 2019, S. 42). In der Steuerpolitik ist der Wohlfahrtsstaat durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgedeutet worden (BVerfGE 8,51). Wohlfahrtsstaat und Steuerstaat bedingen sich wechselseitig (Isensee, 1977; Schumpeter, 1976, S. 351). Dennoch wurden die Steuern auf Kapital in al-

¹⁰Die Körperschaftsteuer wurde in Deutschland zu Beginn der Weimarer Republik auf Initiative des Reichsfinanzministers Matthias Erzberger eingeführt.

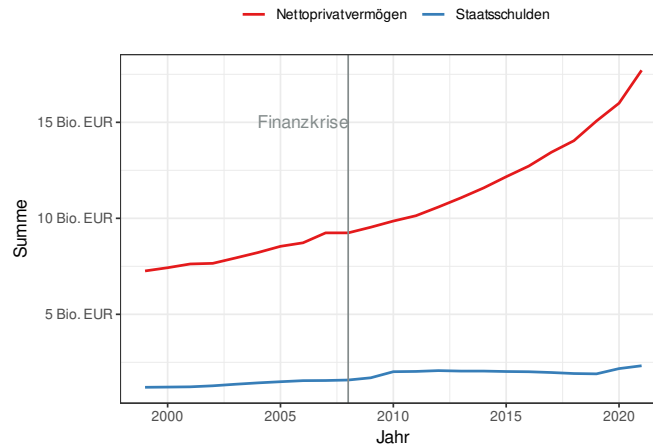


Abbildung 1: Entwicklung der Nettoprivatvermögen und Staatsschulden in Deutschland
Quelle: Statistisches Bundesamt

len OECD-Staaten in den letzten Jahrzehnten mehrfach gesenkt (Emmenegger u. Lierse, 2021, S. 2). Heute tragen die Unternehmensteuern nur noch 10 % zum Gesamteueraufkommen in Deutschland bei – 1960 war ihr Anteil doppelt so groß. Das Steuersystem wird heute überwiegend von der Lohn- und der Umsatzsteuer getragen, Einkommen aus abhängiger Beschäftigung und Konsum verhältnismäßig höher besteuert als Kapital, was die sozioökonomische Ungleichheit erhöht.

Die Zuspitzung ökonomischer Ungleichheit zeigt sich markant in der Entwicklung der Privatvermögen, wie sie in Abbildung 1 dargestellt wird. Darin sind die Nettoprivatvermögen in rot, die Staatsschulden in blau und als besonderes Ereignis die Finanzkrise der Jahre 2008/2009 grau abgetragen. Man erkennt eine stetige Zunahme der Nettoprivatvermögen, die sich zum Ende des Jahres 2021 auf 17 Billionen Euro belaufen. Diese Summe entspricht etwa dem Vierfachen der jährlichen Wirtschaftsleistung Deutschlands gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Demgegenüber sind die Staatsschulden trotz leichten Anstiegs im Zuge der Finanzkrise relativ konstant geblieben. Während sich die Staatsschulden rechnerisch zu gleichen Teilen auf alle Staatsbürger verteilen, konzentrieren sich die Nettoprivatvermögen zu rund 60 % bei den Top Ten der Verteilungshierarchie. Die Unternehmensbesteuerung trägt zur Verfestigung der Vermögenskonzentration zwischen den Privathaushalten bei, da Steuersenkungen die Kapitalrendite und das Sparvermögen erhöhen (Hager u. Baines, 2020, S. 280), aber nur wenige Haushalte in Deutschland über nennenswertes Vermögen in Form von Unternehmensaktien und Betriebsvermögen verfügen (Albers u. a., 2022; Dao u. a., 2019, S. 8).

Sozioökonomische Ungleichheit wird in demokratischen Gesellschaften zu einem gewissen Ausmaß als akzeptabel angesehen, gilt mithin als konstitutives Element der freiheitlichen Rechtsordnung (Rawls, 1979, S. 311). Wachsende Ungleichheit bedroht die wirtschaftliche Stabilität und politische Partizipation (Piketty, 2020; Solt, 2015, S. 1325). Demokratien sind darauf angewiesen, dass diese Stabilität dauerhaft gewährleistet wird (Böckenförde, 2011, S. 72). Dies tun sie durch korrigierende Gesetzgebung. Es ist daher von wissenschaftlichem Interesse zu ermitteln, wie steuerpolitische Entscheidungen zu Stande kommen, wer an den Debatten beteiligt ist und welche Positionen sich durchsetzen.

Die Relevanz begründet sich darüber hinaus mit einem fehlenden empirischen Wissen zur Politik der

Unternehmensbesteuerung (Emmenegger u. Lierse, 2021, S. 2). Zwar sind in den letzten Jahren zahlreiche Arbeiten erschienen, die sich entweder mit dem Einfluss von Interessengruppen auf die Steuerpolitik (Emmenegger u. Marx, 2019; Kastner, 2018), der Rolle von Elitennetzwerken und Experten in der Aushandlung von Steuerrecht und der Vermittlung ökonomischer Ideen (Hearson u. Tucker, 2021; Christensen, 2021; Seabrooke u. Wigan, 2016), Meinungsdivergenzen zwischen Bevölkerung und Regierung (Fastenrath u. Marx, 2023; Elsässer u. a., 2021), Rechtfertigungen von Steuersenkungen in Parlamentsdebatten (Hilmar u. Sachweh, 2022; Rademacher, 2022b; Scheve u. Stasavage, 2016) oder der fallweisen Auswertung von Anhörungen zur Unternehmensbesteuerung befassen (Rademacher, 2022a; Latulippe, 2016). All diese Arbeiten erweitern den empirischen Wissensstand um wichtige Teilbereiche und zeigen Funktionsmechanismen in der Steuerpolitik auf. Doch keine dieser Arbeiten beleuchtet die Substanz des Steuerrechts, das heißt, wie über die Steuerpolitik in verschiedenen politischen Arenen gesprochen wird und wie sich dies über die Zeit verändert. Hieraus folgt eine Forschungslücke, die bis dato nicht abgedeckt ist (Picciotto, 2015, S. 172).

Insbesondere im Hinblick auf die Forschung zur Rolle von Anhörungen im Deutschen Bundestag wird der Forschungsbedarf als groß angesehen (von Winter u. von Blumenthal, 2014a; Spohr, 2018, S. 314).¹¹ Auch hier sind in den letzten Jahren zahlreiche empirische Arbeiten über die nominelle Partizipation von Interessengruppen und Sachverständigen in Anhörungen (Eising u. Spohr, 2017; Dhungel u. Linhart, 2014), zum Zugang von Interessengruppen zu den Parlamentariern (Spohr, 2021; Flöthe, 2020) oder aber zur Einladungspraxis der Ausschüsse im Querschnitt (Spohr, 2018) und entlang ausgewählter Politikfelder (von Winter u. von Blumenthal, 2014b; Sack u. Fuchs, 2014) vorgelegt worden. Aufgrund der Anlage dieser Studien wird jedoch auch dort auf eine Auseinandersetzung mit der Materie verzichtet. Teilweise stehen die Aussagen dieser Studien im Widerspruch zu Aussagen anderer Literaturzweige, wenn beispielhaft ein Fortdauern korporatistischer Arrangements identifiziert (Spohr, 2018; Dhungel u. Linhart, 2014), aber in der Vergleichenden Politischen Ökonomie unter Verweis auf die Lohn- und Fiskalpolitik bestritten wird (Höpner u. Baccaro, 2022; Baccaro u. Benassi, 2017, S. 107).

1.4 Forschungsdesign

Wie Steuerreformdebatten ausgehen, ist offen, denn nicht immer resultieren Steuergesetze tatsächlich auch in Steuersenkungen (Plümper u. a., 2009, S. 763). Steuersenkungen können außerdem verschiedene Formen annehmen. Unter einer Unternehmensteuersenkung wird in dieser Arbeit eine Verringerung der kassenmäßigen Steuereinnahmen aus den Unternehmensteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) verstanden. Die Steuersenkungen können durch Tarifsatzsenkung (Höhe der Besteuerung), Begrenzung der Steuerbemessungsgrundlage (Basis der zu besteuern den Einkünfte) oder Reformen der steuerlichen Gewinnermittlung (Methode zur Berechnung der Steuerpflicht) erzielt werden. Abschreibungen und Investitionszuschüsse oder andere Instrumente zur temporären Verringerung des steuerpflichtigen Gewinns haben ebenfalls Einfluss auf die Besteuerung.

¹¹ Anders als Spohr (2021, S. 268), der öffentliche Anhörungen inzwischen als gut erforscht ansieht, wird in dieser Arbeit die Auffassung vertreten, dass die in den Anhörungen verhandelte Materie untersucht werden muss, um die Durchsetzung von Partikularinteressen ermitteln zu können. Zudem wird bei Spohr und in anderen Arbeiten angenommen, dass die beobachteten Austauschbeziehungen zwischen Interessengruppen und Politik statistisch unabhängig und der parametrischen Inferenzstatistik zugänglich seien. Konzeptualisiert man die Steuerpolitik netzwerktheoretisch als Sequenz, kann diese Annahmen nicht aufrechterhalten werden (Cranmer u. a., 2017, S. 238). Darauf wird in Kapitel 4 (Methodische Grundlagen) dieser Arbeit eingegangen.

Wie eingangs dargelegt, gab es in der Vergangenheit wiederholte Unternehmensteuerreformen. Regelmäßig kommen neue Forderungen nach Steuersenkung hinzu. Steuerpolitik charakterisiert sich insoweit als inkrementelles Politikfeld, über das permanent diskutiert wird. Steuerreformen können demnach als Ereignissequenz über Zeit konzeptualisiert werden: Eine Steuerreform baut zumeist auf einer anderen auf und motiviert neue Forderungen, durch die der Status quo ante wiederhergestellt oder der Status quo revidiert werden soll (Patashnik u. Zelizer, 2013, S. 1072). Um Bedingungen zum Auftreten von Unternehmensteuersenkungen zu ermitteln, sollten möglichst viele Fallbeispiele mit unterschiedlichem Outcome ausgewertet werden. Im Vordergrund stehen folglich Fälle, die sich durch Varianz in den unabhängigen und der abhängigen Variable auszeichnen („diverse cases“) (Seawright u. Gerring, 2008, S. 300). Angesichts der Eigenart der Materie, die die Auswertung der steuerpolitischen Substanz in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt, scheidet eine quantitative Untersuchung jedoch aus. Stattdessen wird ein Vergleich der Steuergesetzgebung über Zeit vorgenommen, um Veränderungen zu ermitteln. Varianz in Fallstudien kann einen eigenständigen Erklärungsbeitrag leisten (Plümper, 2012, S. 73).¹² Aufgrund dessen stützt sich die Arbeit auf eine longitudinale Auswertung von zehn Fällen der Steuergesetzgebung seit dem Jahr 1965. Die Fälle werden im Sinne des Process Tracing (Hall, 2006, S. 27) jeweils für sich in der Tiefe systematisch rekonstruiert und miteinander verglichen.¹³

Zur Rekonstruktion der Steuergesetzgebung kommen verschiedene Datentypen und Erhebungsmethoden in Frage. Die vorliegende Arbeit geht von der Annahme aus, dass die Auseinandersetzung in Steuerreformdebatten einen Erklärungsbeitrag zur Frage leisten, unter welchen Bedingungen es zu Steuersenkungen kommt. Dementsprechend stützt sie sich auf eine systematische Erhebung und Auswertung der Presseberichterstattung und ergänzt die daraus gewonnenen Einsichten um eine Auswertung von öffentlichen Anhörungen im Deutschen Bundestag. Steuerreformdebatten in Presse und Parlament werden vom Finanzwissenschaftler Mann (1959, S. 28) als Ort der „*Steuerentlastungs- und Steuerbelastungskämpfe zwischen sozialen Klassen*“ und „*soziologischer Rahmen*“ beschrieben. Eine andere Umschreibung hierfür ist der „fiscal discourse“ (Zelizer, 2000, S. 147) beziehungsweise der steuerpolitische Diskurs, den Akteure austragen, um über die jeweils als richtig erachtete Problemdefinition zu fechten. Der Vorteil einer Auswertung der Presseberichterstattung liegt in der Breite ihrer Darstellung, denn anders als bei der Fokussierung auf Regierungsdokumente, Aktenbestände amtlicher Stellen oder Umfragedaten hat die Presse den Anspruch, das Spektrum an Akteuren möglichst umfassend wiederzugeben. Presseberichte gelten daher als wichtige politikwissenschaftliche Datenquelle (George u. Bennett, 2005, S. 97), deren Erhebung durch die voranschreitende Digitalisierung von Volltexten in den letzten Jahren vereinfacht wurde (Leifeld, 2016; Woolley, 2000).

Im Gegensatz zu Presseberichten sind Anhörungen in ihrer Zusammensetzung und der verhandelten Materie exklusiver, da dort nur als sachverständig anerkannte Akteure geladen werden (Fisher u. a., 2013, S. 526). Insofern haben Anhörungen eine Filterfunktion, indem sie Partizipationsmuster, die sich in der Presse abzeichnen, erhärten können. Die Literatur weist Anhörungen verschiedene Funktionen innerhalb

¹²Jedes Steuergesetz gilt hierbei als eigenständiger Fall im Sinne Halls (2006, S. 27).

¹³Mitte der 1960er-Jahre gilt in der Zeitgeschichte als wirtschaftlicher Endpunkt der Rekonstruktionsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg, dem sich eine neue Phase der krisenhaften Anpassung im Umfeld tendenziell sinkenden Wirtschaftswachstums und wachsender Ungleichheit anschließt (Schanetzky, 2007, S. 37), was wirtschafts- und finanzpolitische Anpassungsmaßnahmen hervorgerufen hat. Diese Phase ist daher für einen Fallvergleich besonders interessant.

des politischen Prozesses zu, unter anderem auch eine Informations- und Repräsentationsfunktion (Eising u. Spohr, 2017; Schüttemeyer, 1989, S. 1153). Nimmt man an, dass das Steuerrecht als komplexe Materie gilt und Steuerreformen immer auch legitimationsbedürftig sind, interessiert, mit welchen Argumenten die Sachverständigen sich für oder gegen Unternehmensteuersenkungen aussprechen und welche Verbindungen sie dabei womöglich mit anderen Akteuren eingehen.

Eine Methode zur Erhebung und Auswertung von Partizipations- und Legitimationsmustern stellt die Diskursnetzwerkanalyse nach Leifeld (2016) dar. Die Diskursnetzwerkanalyse ist eine Sonderform der Sozialen Netzwerkanalyse und führt qualitative und quantitative Forschung zusammen (ebd., S. 61). Die Methode ist qualitativ, da sie auf der systematischen Auswertung von Volltexten gründet und ein Verständnis von Sinninhalten voraussetzt. Sie ist quantitativ, da sie – gestützt über eine lizenzfreie Software – eine Datenauswertung anhand üblicher Maßzahlen der Netzwerkanalyse ermöglicht (ebd., S. 84). Zentral für die in dieser Arbeit verfolgte Fragestellung ist das Konzept der Akteurekongruenz, das sich in gemeinsamer Übereinstimmung und Ablehnung steuerpolitischer Lösungsvorschläge ausdrückt (ebd., S. 64). Die in den Debatten geäußerten Lösungsvorschläge werden als „Frames“ operationalisiert, manuell kodiert und mittels Cluster-Algorithmen ausgewertet. Dadurch wird es möglich, wiederkehrende Wechselbeziehungen der Akteure aufzuzeigen (Gerring, 2012, S. 726).

Im Gegensatz zu Verfahren der automatisierten Textanalyse (Topic-Models, Wordclouds, KI-gestützte Mustererkennung) setzt die Diskursnetzwerkanalyse ein Verständnis der Textinhalte voraus. Jede Äußerung eines Akteurs in Presse und Anhörung wird hierfür auf ihren Sinngehalt untersucht, bevor sie kodiert werden kann. In einem mehrstufigen Prozess wird daraus ein standardisiertes Kategoriensystem entwickelt, das auf alle Fälle angewandt wird und einen Fallvergleich ermöglicht. Verfahren der automatisierten Textanalyse stützen sich demgegenüber auf vorab definierte Schlagworte oder Wortgruppen und werden zur Klassifikation von Sinneinheiten eingesetzt (Rolnick u. a., 2022; Lemke u. Wiedemann, 2016; Grimmer u. Stewart, 2013). Ein herausragendes Beispiel stellt die Arbeit von Wehrheim (2021) dar, der anhand eines Topic-Modells die Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) auswertet. Diese Arbeit ist nicht nur umfassend, weil sie alle publizierten Jahresgutachten umfasst, sondern thematische Schwerpunkte der Gutachten offenlegt und damit auch interessierten Laien einen zügigen Überblick über die Kernbotschaften des Sachverständigenrats ermöglicht. Die Verarbeitung von großen Textmengen hat jedoch ihren Preis, da eine Inhaltsanalyse ausscheidet (Wehrheim, 2021, S. 63). Eine solche Inhaltsanalyse ist jedoch erforderlich, um die Sustanz der verhandelten Materie zu erfassen (Picciotto, 2015; de Figueiredo u. Richter, 2014, S. 179).

Zur Beantwortung der Fragestellung wurde eine eigene Datenbank erstellt. Die vergleichende Betrachtung von Presseberichten und Anhörungen im Politikfeld Unternehmensbesteuerung ist, soweit das ershen werden kann, bisher nicht unternommen worden. Eine Ursache hierfür kann in dem vergleichsweise hohen Arbeitsaufwand der Datenerhebung liegen. Insgesamt wurden rund 36.000 Statements, die von über 1.500 Personen geäußert wurden, manuell kodiert und verschiedenen steuerpolitischen Frames zugeordnet. Hierzu war eine Einarbeitung in die steuerwissenschaftliche Literatur unabweisbar. Zusammenfassend leistet die Arbeit folgenden Beitrag:

1. Sie nimmt eine longitudinale Untersuchung der Unternehmensteuerreformdebatte über einen Zeitraum von 50 Jahren entlang von zehn Fällen vor und leistet damit einen Beitrag zum empirischen Wissen über die Steuergesetzgebung.
2. Sie gründet auf einem Vergleich von zwei Politikarenen, in dem sie die Presseberichterstattung während des Gesetzgebungsverfahrens und Sachverständigenanhörungen im Deutschen Bundestag auswertet.
3. Sie konzeptualisiert das Problem als Netzwerkereignis zur Identifikation des Akteurspektrums, dessen Wechselbeziehungen und der argumentativen Bandbreite und bezieht dabei die Erklärungsmuster der Steuerwissenschaften als Material zur Rechtfertigung von Steuerreformvorschlägen mit ein.

1.5 Aufbau der Arbeit

Kapitel 2 gibt Hintergrundinformationen zur Unternehmensbesteuerung und konturiert den Gegenstand. Darauf aufbauend wird in Kapitel 3 zunächst ein Blick auf den Einfluss der Medienberichterstattung und von Sachverständigenanhörungen auf Politikformulierung und Problemdefinition geworfen. Anschließend wird der Forschungsstand zur Unternehmensbesteuerung ausgewertet. Dabei interessieren Beiträge, die die Varianz von Unternehmensteuern erklären. Besonderes Augenmerk wird auf den Beitrag der Literatur zur Rolle steuerpolitischer Diskurse gelegt. Kapitel 4 stellt die methodischen Grundlagen der Arbeit vor. Es werden das Forschungsdesign, die Datenerhebung und die Auswertungsmethoden erläutert. Das Kapitel 5 führt dann in zehn Fallstudien konkrete Steuergesetze vor Augen. Die Fallstudien folgen einem identischen Ablauf, um sie miteinander vergleichen zu können. Sie fokussieren auf die Forschungsfrage und gründen auf Diskursnetzwerkanalysen zur Pressedebatte sowie auf den Sachverständigenanhörungen. Die Fallstudien schließen jeweils mit einem Zwischenfazit ab, in dem der Beitrag der Erklärungsfaktoren diskutiert und die Fragestellung adressiert wird. Kapitel 6 führt dann eine vergleichende Betrachtung der Fälle durch. In diesem Kapitel werden zunächst allgemeine Entwicklungstrends aufgezeigt, wobei das Augenmerk auf den Vergleich von Presse und Anhörungen gelegt wird. Um die Inhalte der Diskursnetzwerkanalysen zu verstehen, wird anschließend eine ideengeschichtliche Rekonstruktion der Steuerwissenschaften vorgenommen. Kapitel 7 fasst die Ergebnisse dieser Arbeit zusammen, diskutiert ihre Reichweite und erörtert offene Fragen für die künftige Forschung.

2 Zur Politik der Unternehmensbesteuerung

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Materie der Unternehmensbesteuerung und ihre politische Regulierung gegeben. Das Kapitel ist in zwei Teile untergliedert: Im ersten Abschnitt wird über die Unternehmensteuern, deren Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen, den Beitrag einzelner Unternehmen zum Steueraufkommen und die Entwicklung der Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich informiert. Der zweite Abschnitt widmet sich der Steuergesetzgebung und arbeitet die Funktion der Medienberichterstattung und von Anhörungen zur steuerlichen Problemdefinition heraus.

2.1 Bestandsaufnahme des Gegenstands

Arten der Unternehmensteuern

Der Begriff der Steuer sorgt in der öffentlichen Diskussion regelmäßig für kontroverse Reaktionen. Kurt Schmidt (1988, S. 193), ehemaliger Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, führte vor Jahrzehnten aus: *„Niemand zahlt gern Steuern, und daß Steuersenkungen populär sind, versteht sich gleichsam von selbst“*. Es gibt begründeten Anlass zur Vermutung, dass sich die Aversion gegenüber Steuern mit der Zeit eher noch vergrößert hat (Fastenrath u. Marx, 2023). Aufgrund dessen ist es angeraten, sich näher mit dem Begriff der Besteuerung zu befassen. Die Abgabenordnung (AO),¹⁴ ein Rahmengesetz des Steuerverfahrens in Deutschland, definiert Steuern als

„Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein“ (AO, §1 (1)).

Steuern dienen also der Finanzierung des Gemeinwesens, können aber auch andere Zwecke verfolgen, weshalb Fiskal- von Lenkungszielen unterschieden werden (Tipke u. Lang, 2005, S. 2). Die Unternehmensteuern bilden hiervon keine Ausnahme. Sie setzen sich heute aus der Körperschaftsteuer (KSt) und der Gewerbesteuer (GewSt) zusammen.¹⁵ Hinzu treten die Kapitalertragsteuer (KapEST) und der Solidaritätszuschlag (SolZG), den Unternehmen wie Privatpersonen entrichten müssen.

Den Steuergegenstand definieren die Steuergesetze. Nach §1, Absatz 1 des Körperschaftsteuergesetzes (KStG) unterliegen folgende Institutionen der Körperschaftsteuer: Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Versicherungs- und Pensionsfondsvereine auf Gegenseitigkeit, sonstige juristische Personen des privaten Rechts, nichtrechtsfähige Vereine, Anstalten, Stiftungen und andere Zweckvermögen des privaten

¹⁴Soweit in dieser Arbeit Rechtsquellen zitiert werden, wird auf die Online-Ausgabe des Bundesministeriums der Justiz Bezug genommen, online unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/>.

¹⁵Heute nicht mehr erhoben werden die Lohnsummensteuer, die Vermögensteuer und die Gewerbekapitalsteuer. Die Lohnsummensteuer, die vor allem große Unternehmen mit hoher Beschäftigtenzahl und entsprechend hohen Lohnzahlungen berührte, wurde bereits Ende der 1970er Jahre aufgehoben. Die Vermögensteuer wird seit dem Jahr 1997 nicht mehr erhoben, da sich Bund und Länder im Zuge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts nicht auf eine verfassungskonforme Novellierung einigen konnten (Leipold, 2016, S. 6). Die Gewerbekapitalsteuer lief zum Jahr 1998 aus. Die Aufhebung von Vermögen- und Gewerbekapitalsteuer geht unter anderem auf Anregung einer Expertenkommission zurück. Siehe hierzu die Fallstudie zum Standortsicherungsgesetz in dieser Arbeit.

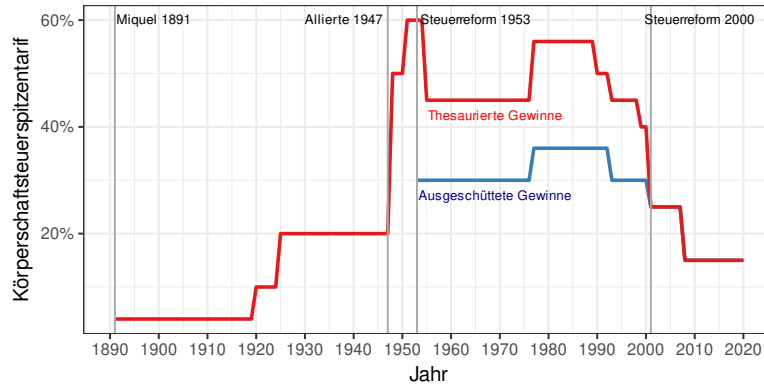


Abbildung 2: Körperschaftsteuertarif über Zeit
Quelle: Diverse Körperschaftsteuergesetze, eigene Darstellung

Rechts sowie Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit deren Geschäftsleitung oder Sitz in Deutschland liegt.¹⁶ Absatz 2 legt fest, dass sich die Steuerpflicht „auf sämtliche Einkünfte“ erstreckt. Körperschaften und Personen- und Vermögensmassen mit Geschäftsleitung und Sitz im Ausland sind und nur mit den in Deutschland erwirtschafteten Einkünften steuerpflichtig (§2, Nr. 1 KStG).

Träger sozialer Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sind von der Körperschaftsteuer ausgenommen. Hierunter fallen die Bundesbank und die Landesbanken, ferner die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben sowie einige ausgewählte Pensions- und Sterbekassen und das Bundeseisenbahnvermögen. Ausnahmen von der Steuerpflicht variieren über Zeit und geraten vor dem Hintergrund des Europäischen Binnenmarkts in den Blick der Wettbewerbshüter. Im Zuge dessen werden quasi-wirtschaftliche Betätigungen der öffentlichen Hand zunehmend als unzulässige „Beihilfen“ des Staates rechtlich inkriminiert (Blauberger, 2009, S. 720).

Neben der Steuerpflicht unterliegt die Tarifgestaltung der Körperschaftsteuer seit ihrer Einführung im Jahre 1891 permanenter Veränderung. Abbildung 2 zeigt den Tarifverlauf seit Einführung der Steuer, jeweils abgetragen in blauer und roter Farbe, soweit es sich um den gespaltenen Tarif handelt. Wie in anderen Industriestaaten wurde die Körperschaftsteuer in Deutschland in Ergänzung zur persönlichen Einkommensteuer mit einem zunächst geringen Tarifsatz von 4 % auf die Unternehmenserträge eingeführt. Einen grundlegenden Wandel erfuhr die Körperschaftsteuer während der Weimarer Republik, als Reichsfinanzminister Matthias Erzberger durch eine groß angelegte Steuerreform die Einnahmestruktur des Reichs stärken wollte. Die Erzbergersche Steuerreform bildet noch heute die Grundlage des Körperschaftsteuerrechts. Sie gilt zugleich als Gründungszeitpunkt der „betrieblichen Steuerplanung“, also Versuchen, die Steuerlast zu verringern (Fischer u. a., 1980, S. 699).

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs wurden in den westlichen Besatzungszonen die Steuertarife durch die Alliierten festgesetzt. Seinerzeit belief sich der Körperschaftsteuersatz auf 60 % und entsprach damit etwa annähernd der Tarifstruktur in den USA. Im Zuge der ersten größeren Steuerreform der Regierung Adenauer im Jahr 1953 wurde der Körperschaftsteuertarif aufgespalten. Fortan wurden ausgeschüttete mit

¹⁶Zum Körperschaftsteuergesetz siehe https://www.gesetze-im-internet.de/kstg_1977/index.html.

30 % und einbehaltene (thesaurierte) Unternehmensgewinne mit 60 % besteuert (Muscheid, 1986, S. 58). Hierdurch sollte die Kapitalbildung gefördert werden. Kurz darauf wurde der Satz für thesaurierte Gewinne gesenkt (ebd.). Die Tarifstruktur blieb bis Mitte der 1970er Jahre erhalten, bis sie im Zuge der Körperschaftsteuerreform im Jahr 1976 noch einmal auf 36 % beziehungsweise 56 % angehoben wurden. Es war das letzte Mal, dass in Deutschland die Körperschaftsteuertarife angehoben wurden.¹⁷ Der gespaltene Körperschaftsteuertarif wurde im Jahr 2000 abgeschafft und dann in zwei Zügen zunächst auf 25 % und dann auf 15 % abgesenkt. Diese Tarifhöhe gilt bis heute.

Die Meinungen zur Rechtfertigung einer gesonderten Besteuerung von Unternehmenserträgen gehen in der Literatur auseinander. Nach Andel (1998, S. 340-341) können drei Rechtfertigungen unterschieden werden: (1) Die Körperschaftsteuer wird als Ergänzung der Einkommensteuer konzipiert, die Erträge werden jedoch nicht progressiv, sondern proportional besteuert (ebd., S. 340). Dies entspricht dem Regelfall in den meisten Industriestaaten (ebd.). (2) Die Körperschaftsteuer wird als leistungsbezogene Steuer konzipiert, die der Körperschaft (dem Unternehmen) als juristischer Person eine eigenständige Handlungsfähigkeit attestiert, die unabhängig von Anteilseignern besteht und über die Geschäftsführung ausgeübt wird (ebd., S. 341). In dieser Hinsicht wird die Besteuerung nach progressivem Tarif befürwortet, da die juristischen Personen unterschiedliche Gewinne realisieren. Diese Position, die auf den Finanzwissenschaftler Gerhard Colm (1940) zurückgeht, wird heute kaum noch vertreten. (3) Schließlich wird die Körperschaftsteuer äquivalenztheoretisch konzipiert, derzufolge sie einen privilegierten Zugang zum Kapitalmarkt und beschränkte Haftung ihrer Anteilseigner (Gesellschafter) im Konkursfall gewährt und daher besonders besteuert werden muss (Andel, 1998, S. 341). Diese Position galt Ende der 1990er Jahre als überholt, wird aber heute vor dem Hintergrund der Finanzkrise wieder betont (Pistor, 2020, S. 86-87).

Rechtfertigungen der Körperschaftsteuer sind vom herrschenden Leitbild in den Wirtschaftswissenschaften geprägt. Seit der klassischen Arbeit von Ronald Coase wird die Existenz von Unternehmen mit Effizienzgewinnen begründet (Jensen u. Meckling, 1976, S. 307). Gäbe es keine Unternehmen, so Coase, müssten Individuen für jede wirtschaftliche Transaktion einzelne Verträge abschließen, was schnell zu Koordinationsproblemen führen würde, die wirtschaftlich ineffizient seien (Coase, 1937, S. 390). Unternehmen beziehungsweise juristische Personen würden die Transaktionskosten reduzieren und letztlich die wirtschaftliche Entwicklung fördern (ebd., S. 392). Gleich, ob man diese Annahme für plausibel hält oder nicht, handelt es sich bei dieser Auffassung um das dominante Paradigma, das auch die Finanzwissenschaft berührt (Homburg, 2015, S. 227). Werden Unternehmen als Konglomerat von Verträgen betrachtet, können sie keine Träger politischer oder ökonomischer Interessen sein (Schmiel u. Sander, 2022, S. 30). Einfluss auf die Steuergesetzgebung oder Maßnahmen der betrieblichen Steuerplanung können mit dieser Perspektive nicht erklärt werden.

Neben der Körperschaftsteuer ist die Gewerbesteuer die zweite relevante Unternehmensteuer. Das Gewerbesteuergesetz (GewStG) erklärt in §1 die Gewerbesteuer zur „Gemeindesteuer“; die Einnahmen gehen folglich den Gemeinden zu.¹⁸ Steuerpflichtig ist „*jeder stehende Gewerbebetrieb*“ im Inland (§2 (1) GewStG). Zu den Gewerbebetrieben zählen wiederum Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Versicherungs- und

¹⁷Siehe hierzu die Fallstudie zum Körperschaftsteuerreformgesetz in Kapitel 5 dieser Arbeit.

¹⁸Das Gewerbesteuergesetz ist online abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/gewstg/__3.html.

Pensionsfondsvereine auf Gegenseitigkeit und sonstige juristische Personen des privaten Rechts der nicht-rechtsfähigen Vereine, die wirtschaftlich tätig sind (§2 (2), (3) GewStG). Anders als die Körperschaftsteuer kennt die Gewerbesteuer keine beschränkte Steuerpflicht, dafür jedoch allerhand Steuerbefreiungen. Auch von der Gewerbesteuer sind Anbieter der Daseinsvorsorge ausgenommen, ferner bestimmte Unternehmensbeteiligungsgesellschaften oder Hochseefischereibetriebe mit weniger als sieben Beschäftigten im Jahresdurchschnitt (§2 (3), Nr. 7) GewStG). Die Liste der Steuerbefreiungen ist nicht abschließend und wird fortlaufend verändert. Zum Stand der Abfassung dieser Arbeit zählt das Gewerbesteuergesetz 32 Steuerbefreiungen (ebd.).

Die Gewerbesteuer kennt keinen proportionalen Tarif wie die Körperschaftsteuer. Die Besteuerung erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wird eine für alle Unternehmen verbindliche Steuermesszahl angesetzt (seit der Unternehmensteuerreform im Jahr 2007 gilt der Faktor von 3,5). Anschließend wird eine Hebesatz angelegt, der von jeder Kommune individuell festgelegt wird. Die Hebesätze unterliegen starker regionaler Variation; besonders hohe Hebesätze erheben Großstädte wie München oder Hamburg, besonders niedrige Hebesätze finden sich in den neuen Bundesländern. Der Gewerbesteuerhebesatz ist ein Mittel regionaler Wirtschaftspolitik und wird von Unternehmen, Parteien und Landesregierungen immer wieder politisiert. Seit Anfang der 1980er Jahre liegen einander ausschließende Vorschläge zur Gewerbesteuerreform auf dem Tisch (Ritter, 1983). Der Bundesverband der Deutschen Industrie fordert die Aufhebung der Gewerbesteuer und die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen aus der Einkommensteuer. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich in der Vergangenheit für eine Ausweitung der Steuerpflicht unter anderem auch auf Freiberufler ausgesprochen und eine kommunale Wertschöpfungsteuer anstelle der Gewerbesteuer gefordert (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1988b).¹⁹ Keiner dieser Vorschläge konnte sich durchsetzen, die Gewerbesteuer besteht bis heute.

Zusätzlich zur Körperschaftsteuer und zur Gewerbesteuer unterliegen Unternehmenserträge auch der Kapitalertragsteuer (KapEst).²⁰ Die Kapitalertragsteuer ist eine spezielle Erhebungsform der Einkommensteuer. Sie wurde in ihrer heute bestehenden Form im Zuge der Unternehmensteuerreform 2008 eingeführt und hat eine abgeltende Wirkung. Konkret heißt das, dass ein steuerpflichtiges Unternehmen, das eine Dividende an einen Anteilseigner ausschüttet, die fällige Steuer direkt an das Finanzamt überweist. Der Anteilseigner muss die Kapitalerträge dann - bis zu einer Freigrenze - nicht mehr in der Steuererklärung deklarieren. Abweichungen für bestimmte Kapitalerträge sind in §44 EStG definiert. Entfällt die abgeltende Wirkung, entsteht eine Doppelbesteuerung für die Fälle, dass der Empfänger von Kapitalerträgen nicht nur Kapitalertragsteuer, sondern auch Einkommensteuer abführen muss. Dies kann bei ausländischen Anteilseignern der Fall sein, soweit Ausnahmen nicht über Doppelbesteuerungsabkommen geregelt werden. Kapitalertragsteuer ist unter anderem auf Dividenden und Bezüge auf Aktien, Investmenterträge, Hypothekenzinsen und Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften zu zahlen (§44 EStG

¹⁹ Siehe zu dieser Diskussion die Fallstudie zum Steuerentlastungsgesetz aus dem Jahr 1983 in Kapitel 5.5 dieser Arbeit.

²⁰ Kapitalerträge wurden bereits zu früheren Zeitpunkten besteuert. Die Erhebungsform hat sich mit der Zeit verändert. Ursprünglich auf Initiative der Europäischen Kommission zur Steuerharmonisierung im Europäischen Binnenmarkt eingeführt (Genschel, 2002, S. 130), wurde sie erstmals im Zuge der Steuerreform 1988 als Quellensteuer auf Zinsen eingeführt, aber bereits kurze Zeit später nach Protesten aus der Wirtschaft und von Banken wieder abgeschafft. Im Zuge der Wiedervereinigung wurde sie dann erneut und zusätzlich zum Solidaritätszuschlag eingeführt. Erst seit dem Jahr 2009 hat sie abgeltende Wirkung und umfasst neben Zinsen auch andere Kapitalerträge.

(1-9)).

Kapitalerträge werden mit Einheitstarif in Höhe von 25 % besteuert. Das unterscheidet die Kapitalertragsteuer von der progressiven Einkommensteuer und bildet Anlass für Kritik, da Kapitalverwertung gegenüber Erwerbsarbeit steuerlich bevorzugt wird. Der Gesetzgeber rechtfertigt die geringere Besteuerung von Kapitalerträgen gegenüber Erwerbseinkommen mit der Steuervermeidung, die dadurch verringert werden soll. Ob dies gelingt, ist schwer zu ermitteln.²¹ Seit Einführung der abgeltenden Kapitalertragsteuer sind die Steuereinnahmen rückläufig. Lagen sie im Jahr 2008 bei rund 13,5 Milliarden Euro, beliefen sich die Einnahmen im Jahr 2019 auf nunmehr rund 5 Milliarden Euro. Der Einnahmerückgang wird mitunter mit Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank erklärt, derzufolge Kapitalerträge geringer ausfallen (Bach u. Buslei, 2017). Kritikerinnen und Kritiker fordern die Abschaffung der Kapitalertragsteuer und die Integration von Kapitaleinkommen in die Bemessungsgrundlage von Lohn- und Einkommensteuer beziehungsweise in die Körperschaftsteuer (Piketty u. a., 2022, S. 4).

Beim Solidaritätszuschlag (fortan: Solidarzuschlag) handelt es sich um eine direkte Steuer, die zusätzlich zur Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Kapitalertragsteuer erhoben wird. Der Zuschlag beläuft sich seit 1998 einheitlich für Privatpersonen und Unternehmen auf 5,5 %. Zunächst wurde der Solidarzuschlag als einmalige Sonderabgabe zur Finanzierung der Wiedervereinigung eingeführt. Seit 1995 wird er dauerhaft erhoben und ist mit knapp 20 Milliarden Euro Steuereinnahmen im Jahr 2019 eine bedeutende Einnahmequelle. Dessen ungeachtet wurde insbesondere von der FDP immer wieder auf die Aufhebung des Solidarzuschlags gedrängt. Der Bundestag einigte sich im Jahr 2019 auf eine zeitversetzte Aufhebung ab dem Jahr 2021: Demnach wird die Freigrenze zur Erhebung des Solidarzuschlags für Einzelpersonen auf rund 17.000 Euro im Jahr angehoben. Laut Gesetzentwurf sollen 90 % der Steuerpflichtigen entlastet werden (Bundestag 2019, Drs. 19/14103, S. 12). Für Unternehmen bleibt der Solidarzuschlag bis auf Weiteres bestehen.

Beitrag zum Steueraufkommen

Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer beliefen sich im Jahr 2019 auf rund 32 Milliarden Euro oder etwa 4 % der Gesamtsteuereinnahmen. Die Gewerbesteuer trug im selben Jahr etwa 55 Milliarden Euro zum Steueraufkommen bei (6,9 % der Gesamtsteuereinnahmen). Mit insgesamt 87 Milliarden Euro leisten die Körperschaft- und die Gewerbesteuer somit 11 % zum Steueraufkommen. Nimmt man die Kapitalertragsteuer und den Solidaritätszuschlag hinzu, so beliefen sich die Steuereinnahmen auf insgesamt 112 Milliarden Euro oder 14 % der Gesamtsteuereinnahmen. Hierbei ist einzuschränken, dass die Kapitalertragsteuer und der Solidarzuschlag auch von Privatpersonen zu erbringen sind. Nichtsdestotrotz sind auch 11 % eine relevante ökonomische Größe, denn mehr als jeder zehnte Euro Steuereinnahmen wird von Unternehmen aufgebracht.

Blickt man zurück, relativiert sich die Größenordnung, denn noch zu Beginn der 1960er Jahre trugen

²¹Der Cum-Ex-Steuerskandal ist ein Extrembeispiel, da sich Einzelpersonen und Unternehmen Steuereinnahmen erschlichen haben, indem sie die Abführung von Kapitalertragsteuer vorgaben. Durch Regelungen zum Informationsaustausch zwischen den Finanzbehörden soll Steuervermeidung verringert werden. Der Bundesrechnungshof (2020) weist auf weiterhin bestehende Regelungslücken hin. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass Kapitalertragsteuer in nennenswertem Umfang hinterzogen oder – wie im Falle von Cum-Ex – schlicht gestohlen werden (Schröm, 2021, S. 348).

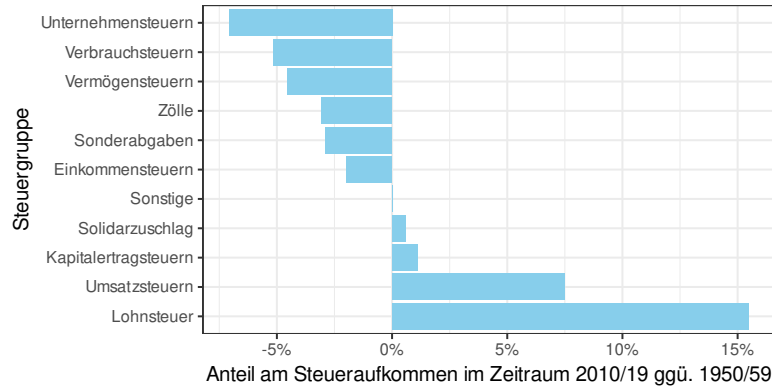


Abbildung 3: Aufkommensverschiebung zwischen Steuerarten über Zeit
Quelle: Bundesfinanzministerium, eigene Berechnungen

Unternehmen einen weitaus größeren Teil zum Steueraufkommen bei. Abbildung 3 zeigt Verschiebungen im Aufkommen aus verschiedenen Steuern im Zeitverlauf. Gegenübergestellt wird der Beitrag einzelner Steuern zum Gesamtsteueraufkommen im Zeitraum 1950 bis 1959 mit dem Aufkommen im Zeitraum 2010 bis 2019. Berücksichtigt wird jeweils der Mittelwert der Einnahmen je Steuerart pro Jahrzehnt. Man sieht, dass das Aufkommen der Unternehmensteuern besonders stark rückläufig ist. Gegenüber dem Zeitraum 1950/59 ist das Aufkommen der Unternehmensteuern um mehr als 7 % zurückgegangen. Ebenfalls rückläufig sind die Aufkommen aus Verbrauch- und Vermögensteuern, aus Zöllen, Sonderabgaben und der Einkommensteuer. Hingegen haben vor allem die Einnahmen aus der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer stark zugenommen.

Die Unternehmensteuern belasten Unternehmerinnen und Unternehmer sowie die Eigentümer und Anteilseigner von Unternehmen. Die Lohnsteuer hingegen belastet abhängig Beschäftigte, also Angestellte von Unternehmen. Die Unternehmensteuern zielen auf den Faktor Kapital, die Lohnsteuer auf den Faktor Arbeit. Und während die Verbrauchsteuern um gut 5 % reduziert worden sind, wurde die Umsatzsteuer um etwa 9 % erhöht. Beide Steuern belasten den Konsum. Da Arbeitnehmerinnen im Durchschnitt wesentlich höhere Konsumausgaben haben als Unternehmer, belastet diese Steuer überwiegend wiederum Beschäftigte. Zwar wurden im gleichen Zeitraum auch die Kapitalertragsteuer und der Solidaritätszuschlag erhöht, doch diese sind teilweise auch von den Arbeitnehmerinnen zu tragen. Die Einkommensteuern und Vermögensteuern, die im selben Zeitraum wesentlich stärker reduziert wurden, betreffen aber überwiegend die einkommenstarken und vermögenden Privathaushalte. Das Steuersystem ist demnach im Zeitverlauf wesentlich regressiver geworden, das heißt, die Umverteilungswirkung von den einkommenstarken zu den einkommenschwachen Gruppen hat abgenommen.

Die Verteilungswirkungen zeigen sich klarer, wenn man Steuern entlang der Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital betrachtet, wie dies in der nachstehenden Abbildung 4 unternommen wird. Darin werden Steuern nach ihrem Ursprung zugewiesen. Auf den Faktor Kapital entfallen die Unternehmensbesteuerung, die Vermögensbesteuerung, die Einkommensteuer und die Kapitalertragsteuer. Auf den Faktor Arbeit entfällt die Lohnsteuer. Umsatz- und Verbrauchsteuern sowie nicht direkt zuordenbare Sonderabgaben sind

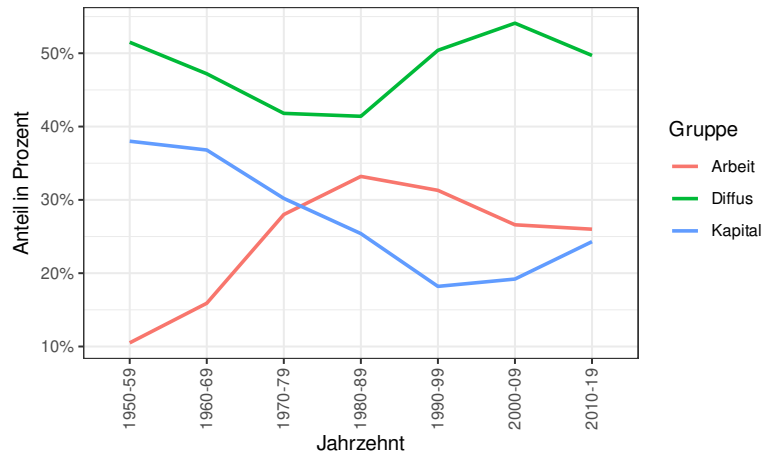


Abbildung 4: Verteilung der Steuern auf politische Konfliktlinien
Quelle: Bundesfinanzministerium, eigene Berechnungen

der Einfachheit halber als „diffuse“ Steuern kategorisiert.²² Der Faktor Kapital ist in dieser Betrachtung über Zeit um rund 12 Prozentpunkte entlastet worden. Der Tiefpunkt wird Ende der 1990er Jahre erreicht; seitdem nehmen Steuereinnahmen auf Kapital wieder leicht zu. Die Steuerbelastung des Faktors Arbeit wird demgegenüber bis zum Jahr 1989 stetig erhöht. Ab Mitte der 1990er Jahre verharrt sie auf konstantem Niveau und ist anschließend um gut 6 Prozentpunkte verringert worden. Erst seit der Finanzkrise des Jahres 2008 nähern sich beide Faktoren aneinander an. Kapital wurde demnach zwei Jahrzehnte lang entlastet, Arbeit hingegen zunächst belastet und erst mit erheblicher Verzögerung entlastet. Finanziert wurde dies durch die Ausweitung der Verbrauchsbesteuerung, die den diffusen Steuern zuzurechnen ist. Lag diese zu Beginn der 1950er Jahre bei gut 50 % der Steuereinnahmen, sank ihr Anteil bis Ende der 1970er Jahre auf 40 %, nur um danach erneut zu steigen und Ende der 2000er Jahre einen Höhepunkt zu erreichen. Seitdem ist die Umsatz- und Verbrauchsbesteuerung leicht rückläufig.²³

Im internationalen Vergleich bestätigt sich das Bild der abnehmenden Bedeutung der Unternehmensbesteuerung. Nach Angaben der Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) lag die durchschnittliche Steuerbelastung von Unternehmen im Jahr 2019 bei nur noch 22 %. Deutschland rangiert mit einer durchschnittlichen Steuerbelastung von 25 % im oberen Drittel der Industriestaaten; geringer besteuern Dänemark, Norwegen, Schweden, aber auch die USA. Am unteren Ende der Rangfolge befinden sich die Staaten Ost- und Mittelosteuropas und Irland. Internationale Vergleiche sind aufgrund national verschiedener Methoden der Gewinnermittlung und Differenzen in den Steuerbemessungsgrundlagen problematisch. Der Vergleich von Körperschaftsteuertarifen kann daher nicht mehr als eine Signalfunktion

²² „Diffus“, da ihre Wirkung weder der Lohnarbeit noch der Kapitalverwertung zugeordnet werden kann.

²³ Fraglich ist, ob man überhaupt von einer Entlastung des Faktors Arbeit sprechen kann. Denn die Einnahmen aus der Einkommensteuer sind ab Mitte der 1990er Jahre regelrecht eingebrochen und nehmen erst seit dem Jahr 2005 wieder zu. Hingegen sinken die Einnahmen aus der Lohnsteuer, was möglicherweise auf eine steigende Anzahl der Einkommensteuerveranlagungen durch Selbständigen zurückzuführen ist. Und dies könnte wiederum eine Folge der Hartz-Gesetzgebung sein, die zur Aufnahme von Selbständigen anregen sollte und dafür Steueranreize setzte. Ferner ist an die Ausweitung des steuerlichen Existenzminimums zu denken. So zeigt ein Blick auf die Lohn- und Einkommensteuerstatistiken der Jahre 2001 und 2007 einen starken Zuwachs der Steuerpflichtigen in den unteren Einkommensbereichen. Umfasste die Gruppe der Steuerpflichtigen im Jahr 2001, also vor den Hartz-Reformen, rund 377.000 Personen, so stieg ihr Anteil bis zum Jahr 2007 auf 463.000 Personen an.

haben. Nach Angaben des Oxford Centre for Business Taxation ist der Trend eindeutig. Gegenüber Anfang der 1980er Jahre sind die Grenzsteuersätze und die Durchschnittssteuersätze der Körperschaftsteuer stark gesenkt worden. Bis 1990 fielen die Durchschnittstarife um rund 10 Prozentpunkt auf etwa 40 %; bis zum Jahr 2000 sanken sie auf etwa 30 %. Der Abwärtstrend dauert bis zur globalen Finanzkrise 2008/2009 an, seitdem stagnieren die Tarife.

Verteilung des Steueraufkommens

Die Unternehmensteuern verteilen sich auf einen vergleichsweise kleinen Kreis an Steuerpflichtigen. Die genaue Verteilung auf Personen und Haushalte ist mangels Zugang zu Steuerdaten nicht zu ermitteln. Neue Schätzmethode versuchen dennoch, den Kreis einzugrenzen. Eine Annäherung erfolgt über zwei Schritte: So kann zum einen die Steuerpflicht entlang von Rechtsformen der Unternehmen aus der amtlichen Steuerstatistik ersehen werden. Zum zweiten gibt die Statistik zur personellen Einkommensverteilung Auskunft über die Verteilung von Kapitalerträgen.

90 % der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer entfallen auf die Rechtsform der Kapitalgesellschaft. Diese machen etwa 92 % der Steuerpflichtigen aus. Die Körperschaftsteuer ist demnach die Steuer der Kapitalgesellschaften. Der Löwenanteil der Steuereinnahmen konzentriert sich auf Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Unter ihnen ragen wiederum Unternehmen mit Erträgen von einer Million Euro und mehr pro Jahr heraus. Verarbeitendes Gewerbe, Finanzwirtschaft, Freie Berufe und der Kfz-Handel verantworten die größten Anteile am Körperschaftsteueraufkommen. Regional konzentrieren sich die Einnahmen auf die bevölkerungsreichen und wirtschaftsstarken Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. In den neuen Bundesländern spielt die Körperschaftsteuer nur eine untergeordnete Rolle. Genossenschaften und öffentliche Unternehmen (Gemeinwirtschaft) erbringen demgegenüber nur etwa 7 % der Körperschaftsteuereinnahmen.

Dieses Bild ist über Zeit stabil. Konsultiert man die Körperschaftsteuerstatistik des Jahres 1977, so waren auch seinerzeit große Kapitalgesellschaften in den (damals ausschließlich) westdeutschen Flächenländern die großen Beitragenden zum Steueraufkommen. Lediglich in den Wirtschaftszweigen haben sich bedeutende Veränderungen ergeben: Während der Anteil der verarbeitenden Industrie damals bei knapp der Hälfte der Steuereinnahmen lag, ist dieser bis zum Jahr 2017 stark gesunken. An Größe gewonnen haben hingegen die freiberuflichen und wissenschaftlichen Dienstleistungen, der Kommunikationssektor, aber auch Baugewerbe und Logistik.

Die Gewerbesteuer zeigt ein anderes Bild. Zwar dominieren auch in dieser Statistik Kapitalgesellschaften und unter ihnen vor allem Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Personengesellschaften und Einzelunternehmer treten als bedeutende Steuerpflichtige hinzu. Personengesellschaften und Einzelunternehmer werden in der Regel in der Einkommensteuer veranlagt und unterliegen nicht der Körperschaftsteuer. Gewerbesteuer müssen sie gleichwohl auch entrichten. Den Löwenanteil der Gewerbesteuereinnahmen verantworten Unternehmen aus Kfz-Handel und Kfz-Reparatur, Energieversorgung und sonstigen Dienstleistungen, was verdeutlicht, dass die Gewerbesteuer eine Steuer der regionalen Wirtschaft ist. Unternehmen mit Erträgen von fünf Millionen Euro und mehr tragen besonders zum Gewerbesteueraufkommen bei.

Die Steuerstatistiken geben keine Auskunft über den Personenkreis der Steuerpflichtigen. Piketty et al. (2018) haben mit der Erarbeitung einer alternativen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung begonnen, die Verteilungswirkungen auf Ebene der Privathaushalte abbildet. Am Beispiel der USA können sie zeigen, dass die Körperschaftsteuer von den einkommenstärksten 10 % der Privathaushalte gezahlt wird. Eine vergleichbare Untersuchung für Deutschland anhand von Aggregatdaten aus dem Jahr 2010 zeigt, dass Unternehmens- und Kapitalerträge auf die einkommenstärksten 0,5 bis 0,01 % der Haushalte konzentriert sind (Bach u. a., 2022). Die Mehrheit der Privathaushalte in Deutschland erzielt entweder keine oder nur geringe Erträge aus Unternehmenstätigkeit und Kapitalverwertung. Anders formuliert: Die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer werden zwar von Unternehmen entrichtet, deren Erträge fließen aber nur einer kleinen Gruppe an Steuerpflichtigen zu. Albers et al. (2022)[S. 29] bestätigen, dass sich Betriebsvermögen bei den Top 1 % der Privathaushalte konzentriert.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Unternehmensbesteuerung nur einen kleinen Personenkreis von vorrangig einkommenstarken und vermögenden Haushalten betrifft. Der Anteil der Unternehmensteuern am Gesamtsteueraufkommen hat über Zeit bedeutend abgenommen. Unter den steuerpflichtigen Unternehmen dominieren Kapitalgesellschaften; bei der Körperschaftsteuer vorrangig Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Während die Körperschaftsteuer die Steuer großer, wirtschaftsstarker Kapitalgesellschaften in den westdeutschen Flächenländern ist, betrifft die Gewerbesteuer die regionale Wirtschaft. Auch in der Gewerbesteuer tragen ertragsstarke Unternehmen überproportional zum Steueraufkommen bei. Der Bedeutungsverlust der Unternehmensteuern wird durch internationale Entwicklungen gespiegelt. Mit diesem Wissen wird nunmehr ein Blick auf Akteure und Arenen der Steuergesetzgebung geworfen.

2.2 Ablauf der Steuergesetzgebung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler und sozialer Rechtsstaat. Der föderale Aufbau bedingt eine wechselseitige Gesetzgebungskompetenz, die zwischen Bund und Ländern aufgeteilt ist. Dies gilt auch für die Steuergesetzgebung, die als besonderer Teil des Grundgesetzes im Abschnitt 10 - Finanzwesen niedergelegt ist. In Steuerangelegenheiten regelt das Grundgesetz konkurrierende Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern (Art. 72 GG), ferner die Aufteilung der Steuereinnahmen (Art. 105 GG) und die Verteilung der Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer (Art. 106 GG). Die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer stehen Bund und Ländern zu gleichen Teilen zu (Art. 106 (3) GG), die Gewerbesteuer allein den Gemeinden (Art. 105 (5) GG). Soweit durch die Besteuerung das Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesstaat gesichert werden soll, kann der Bund die Gesetzgebungsinitiative ergreifen; darüber hinaus obliegt dieses Vorrecht den Bundesländern (Art. 72 (1) und (2) GG).

Die Verfahrensregelung zur Gesetzgebungskompetenz ist Resultat der Verfassungsgebung, wie sie vom Parlamentarischen Rat vorbereitet wurde (Leipold u. Huhnholz, 2021, S. 536). In Aushandlungen mit den Alliierten, die sich für größere Dezentralisierung aussprachen (Höpker-Aschoff, 1949, S. 320), wurde die Sicherung der Gesetzgebungskompetenz dem Bund auch dann zugestanden, wenn absehbar würde, dass die Länder zur Steuererhebung nicht in der Lage seien. Einer der maßgeblich beteiligten Akteure, der

FDP-Politiker und erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hermann Höpker-Aschoff, begründete dies rückblickend mit der Furcht eines ungebührlichen Steuerwettbewerbs der Bundesländer untereinander (ebd., S. 318). Würden Steuertarife unterschiedlich hoch sein, könnte dies Standortverlagerungen der Wirtschaft hervorrufen (ebd.). Für Höpker-Aschoff war die Finanzpolitik immer auch Wirtschafts- und Sozialpolitik, die im Sinne John Maynard Keynes in der Lage sein sollte, in Konjunkturkrisen antizyklisch gegensteuern zu können (ebd., S. 319).

Die Agenda-Forschung, ein Teilbereich der Policy-Analyse, widmet sich der Frage, wie eine soziale Tatsache zum politischen Problem wird und in Gesetzgebung mündet (Baumgartner/Jones 2005, Kingdon 1995). Sie gründet auf der Annahme, dass der politische Prozess einem Muster folge: Auf die Problemdefinition folge die öffentliche Thematisierung (Agenda-Setting), dem sich die Politikdurchführung in Form von Gesetzgebung anschließe, auf die die Implementation und Evaluierung durch die Exekutive folge und die schließlich in der Beseitigung eines Problems (Terminierung) oder seiner Neudefinition münde, woraufhin ein neuer Zyklus begänne. Mit den anhaltenden politischen und sozialen Krisen der 1970er Jahre kam dieses Modell und damit auch die Urteilsfähigkeit der Policy-Analyse selbst in die Krise (Héritier, 1993; Leendertz, 2022, S. 151). Seitdem sind Ideen, Überzeugungen (beliefs) und Diskurse anerkannte Erklärungsbestandteile der Policy-Forschung (Hall, 1993, S. 275). Politische Probleme gelten fortan nicht mehr als objektive Entitäten, sondern auch als sozial konstruierte Phänome (Howlett u. Ramesh, 1998).

Verschiedene Faktoren sind dafür verantwortlich, dass ein Sachverhalt politisch problematisiert und schließlich in ein Gesetz überführt wird. Nationale Besonderheiten des Steuerrechts treten hierbei nach Ansicht von Experten in den Hintergrund (Wales u. Wales, 2012, S. 50). In der Politikwissenschaft ist es unter Verweis auf die Parlamentsstatistik Konsens, dass die Gesetzesinitiative überwiegend von der Bundesregierung ergriffen wird (Ismayr, 2012; von Beyme, 2017, S. 304). Ihr Anteil an allen im Bundestag eingebrachten Gesetzesinitiativen beläuft sich zumeist auf 70 %. Die tatsächliche Initiativfunktion des Deutschen Bundetages für die Gesetzgebung wird demgegenüber als gering eingestuft (Sebaldt, 2009, S. 89). Bis zur Einbringung des Gesetzes im Bundestag kann viel Zeit vergehen. Als Beispiel sei die Körperschaftsteuerreform der 1970er Jahre erwähnt, die insgesamt rund sechs Jahre Zeit in Anspruch nahm.²⁴

Der Gesetzgebungsprozess durchläuft für gewöhnlich verschiedene Stationen mit einer nicht absehbaren Zeitdauer. Von Beyme (1997) unterscheidet einen vorparlamentarischen von einem parlamentarischen Raum. Der erste wird geprägt durch die Massenmedien, die politischen Parteien, die Bundesregierung und die Beratungsgremien der Bundesregierung (ebd.). In diesem Raum werden die meisten Gesetze konzeptionell und formal ausgearbeitet. Auch in der Steuergesetzgebung können Wahl- und Regierungsprogramme, Koalitionsvereinbarungen, Gerichtsurteile, Richtlinien der Europäischen Union, aber auch - auf indirektem Wege über die Verarbeitung der unterbreiteten Vorschläge - Ausarbeitungen von wissenschaftlichen Beiräten, Sachverständigenkommissionen oder auch massenmedialer Druck den Anstoß zur Gesetzgebung geben (Uelner, 1977; Gattermann, 1988, S. 171). Politikberatung in der Steuergesetzgebung wird auf Ebene der Bundesregierung durch die Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesfinanzministerium (WB-BMF) und beim Bundeswirtschaftsministerium (WB-BMWi) angeboten. Die Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erfordern überdies eine gesetzlich

²⁴Siehe hierzu die Fallstudie zur Körperschaftsteuerreform in dieser Arbeit in Kapitel 5.2.

vorgeschriebene Stellungnahme der Bundesregierung durch den Jahreswirtschaftsbericht.²⁵ Die Relevanz von Expertenkommissionen für die Vorbereitung und Durchführung von Steuerreformen ist ebenfalls nicht von der Hand zu weisen (Siefken, 2007). Sechs der in dieser Arbeit untersuchten Fälle wurden von einer Expertenkommission mitinitiiert. Ihre Vorschläge erreichen die Ministerialbürokratie, die sie verarbeitet und in Referentenentwürfe und spätere Gesetzentwürfe einfließen lässt. Verbände und Interessengruppen sowie die Bundesländer und Kommunen erhalten gemäß §47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorab Gelegenheit zur Stellungnahme (Holzapfel, 2014, S. 373).

Der zweite Raum ist durch die Arbeit an Gesetzesentwürfen geprägt. Parlamente mit ausgebautem Ausschusswesen wie der Deutsche Bundestag kennzeichnen sich als sogenannte „Arbeitsparlamente“ (Sebaldt, 2009, S. 160). Im Unterschied zu „Redeparlamenten“ wie der französischen Nationalversammlung oder dem britischen Unterhaus wird die Interessenaushandlung nicht primär über das Plenum geleistet, sondern findet auf der Hinterbühne des Parlaments statt, in den Ausschüssen. Dort angelagt wird der Gesetzentwurf an die Ausschüsse überwiesen, die in zumeist mehreren Sitzungen die Materie erörtern. Die Ausschüsse sind gemäß Fraktionsstärke zusammengesetzt; zahlreiche Bundestagsabgeordnete sind überdies Mitglieder in Verbänden und Interessengruppen. Der Anteil verbandsgebundener Abgeordneter war bis Ende der 1980er Jahre konstant hoch (Müller-Rommel, 1988, S. 305),²⁶ hat aber nach dem Jahr 2000 abgenommen (Trampusch, 2004, S. 655). Für den Finanzausschuss lag beispielsweise der durchschnittliche Anteil von Verbandspolitikern an den ordentlichen Mitgliedern bei 50 % (Müller-Rommel, 1988, S. 309). Die Ausschussarbeit ist von Fachpolitikerinnen und Fachpolitikern der Fraktionen dominiert (Apel, 1970; Gattermann, 1988). Deren Sachkenntnis gehe soweit, dass sich die politischen Positionen auch zwischen den Parteien annäherten und geäußerte Konflikte in den Plenardebatten nur rhetorisch seien (von Beyme, 1988, S. 352).²⁷

Die Fraktionen bereiten die Ausschussarbeit durch interne Arbeitsgruppen vor (Petersen u. Kaina, 2007, S. 244). Die Vorsitzenden dieser Arbeitsgruppen sind zumeist auch jene Politikerinnen und Politiker, die im Plenum zum Gesetzentwurf Stellung nehmen und in den Anhörungen das Wort führen. Sie haben innerhalb der Fraktionen eine Machtposition inne, die ihnen aufgrund ihres Fachwissens und der zumeist guten Vernetzung mit anderen Akteuren zukommt (Petersen u. Kaina, 2007; Apel, 1970, S. 226). Aus ihrem Kreis rekrutieren sich in der Regel die Mitglieder der ständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages und mitunter auch deren Vorsitzende. Berufungen in das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesfinanzministerium im Zuge von Regierungswechseln sind ebenfalls nicht unüblich, wie die Beispiele

²⁵ Zur Etablierung des Sachverständigenrates siehe die Fallstudie zum Stabilitätsgesetz in dieser Arbeit in Kapitel 5.1.

²⁶ Müller-Rommel (1988, S. 321) macht darauf aufmerksam, dass nach der Abwahl der sozialliberalen Bundesregierung im Oktober 1982 eine Trendumkehr einsetzte: Fortan nahm der Anteil verbandsgebundenen Bundestagsabgeordneten der Unionsfraktion zu, wohingegen jener der SPD rückläufig war. Die Fallstudien dieser Arbeit bestätigen diesen Befund, da nach 1982 generell eine höhere Verbandsdichte in den ausgewerteten Anhörungen festzustellen ist.

²⁷ Beobachter bringen den Verfall der Rede im Bundestag mit dessen Bedeutungsverlust in Zusammenhang (Willemssen, 2014, S. 78). Schon vor Jahrzehnten ist dies als eine Ursache neben vielen für einen Legitimationsverlust des politischen Systems diskutiert worden (Oberreuter, 1975, S. 77). Berücksichtigt man ferner, dass Bundestagsabgeordnete schon zu Beginn der 1970er Jahre über ihre Arbeitsbelastung klagten und Plenarsitzungen für andere Dinge zweckentfremdeten (Kevenhörster u. Schönbohm, 1973, S. 26), stellt sich die Frage, welche Funktion das Plenum noch übernimmt. Max Weber (1988) hatte die Herausbildung eines Arbeitsparlaments, das Entscheidungen durch Ausschüsse vorbereitet, bewusst von einem Parlament unterschieden, in dem gesellschaftliche Honoratioren Politik lediglich öffentlichkeitswirksam darzustellen suchten und dies als Beitrag zur Wettbewerbsdemokratie erklärte.

Hansjörg Häfele oder Manfred Carstens (beide CDU) zeigen: Beide waren zuvor finanz- und haushaltspolitische Sprecher ihrer Fraktion im Deutschen Bundestag. Nach Abschluss der Beratungen gibt der Ausschuss eine Beschlussempfehlung mit einem Votum für Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfes ab. Da die Ausschüsse in der Regel von den die Bundesregierung tragenden Parteien dominiert werden, sind Gesetzesablehnungen selten, Änderungen hingegen die Regel (Eising u. Spohr, 2017, S. 315). Das Plenum des Deutschen Bundestags vollzieht dann auf Basis der Ausschussempfehlung den formalen Beschluss.

Aufgrund der Zustimmungspflichtigkeit der Steuergesetzgebung haben die Bundesländer über den Bundesrat ein Vetorecht (Artikel 77 (1) GG). Je nach parteipolitischer Zusammensetzung und Intensität der Länderinteressen kann die Erörterung des Gesetzentwurfes im Bundesrat zu weitreichenden Änderungen oder gar Ablehnung führen. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundestag den Beschluss des Bundesrats durch erneute Abstimmung übergehen (Artikel 78 GG). Bei Zustimmungsgesetzen hingegen scheitert der Gesetzentwurf an dieser Stelle. Jede Seite kann daraufhin den Vermittlungsausschuss anrufen, um eine Kompromisslösung zu suchen (Artikel 77 (2) GG). Über den Vorschlag muss erneut von Bundestag und Bundesrat abgestimmt werden (ebd.). Erst danach kann der Gesetzentwurf formell und materiell vom Bundespräsidenten geprüft, ausgefertigt und schließlich im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden.

Das Grundgesetz weist politischen Parteien in Artikel 22, Absatz 1 eine zentrale Rolle für die politische Willensbildung zu. Parteien fungieren als Transmissionsriemen gesellschaftlicher Interessen, indem sie Forderungen aufgreifen, bearbeiten, zu politischen Problemen umformen und schließlich formelle Gesetzgebung einleiten. Die modernen Parteiensysteme speisen sich aus verschiedenen Konfliktachsen, wobei der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital die zentrale Konfliktdimension kapitalistischer Gesellschaften mit demokratischem Regierungssystem abbildet (Lipset u. Rokkan, 1967, S. 46). Die Parteien agieren nicht im Vakuum. Neben ihnen nehmen Interessengruppen und Verbände an der Formulierung von Forderungen teil. Sie sind Spiegelbild unterschiedlicher sozialer Lagen und korrespondierender Interessen (Offe u. Wiesenthal, 1980, S. 72). Die Art ihres Einflusses auf die Politik (direkt, indirekt) ist in der Literatur umstritten, zudem werden verschiedene Einflussmechanismen und Kanäle unterschieden (pluralistisch, korporatistisch). Auf diesen Aspekt wird im nächsten Kapitel (Theoretische Grundlagen) eingegangen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass Arbeitsparlamente die Entscheidungsvorbereitung der Gesetzgebung in die Ausschüsse verlagern. Die Ausschussarbeit ist grundsätzlich nicht-öffentlich, was Forderungen nach größerer Transparenz hervorgerufen hat (Deutscher Bundestag, 1985, S. 11). Das Plenum kann diese Transparenz nur zu einem geringen Maß leisten, da die Plenarrede vorrangig darauf zielt, parteipolitische Differenzen zu markieren; Interessenvermittlung tritt dafür in den Hintergrund. Aufgrund dessen ist der Blick auf diejenigen politischen Arenen zu richten, die als Orte der Interessenvermittlung anerkannt sind. Hierzu zählen die Massenmedien und Sachverständigenanhörungen im Deutschen Bundestag. Massenmedien konstituieren politische Öffentlichkeit und geben unterschiedlichen Stimmen Gehör, Sachverständigenanhörungen öffnen die Ausschussarbeit für die Öffentlichkeit und erlauben einen Einblick in die Interessenvermittlung.

Im nächsten Kapitel werden die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit gelegt. Dort wird näher auf den Einfluss der Presseberichterstattung und von Sachverständigen auf den steuerpolitischen Diskurs eingegangen, um ihre Rolle zur Klärung der Fragestellung dieser Arbeit herauszustellen. Diese Arbeit geht von

dem Argument aus, dass die von den Akteuren in Steuerreformdebatten geäußerten Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge in das Zentrum der Untersuchung gerückt werden müssen, um zu ermitteln, warum Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Steuerreformdebatten in politischen Arenen wie der Presse und dem Parlament sind zwei Orte, in denen solche Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge diskursiv erörtert werden (Leifeld, 2016, S. 7), die zur Erklärung von Unternehmensteuersenkungen bisher wenig berücksichtigt wurden.

3 Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

Nachdem einige Hintergrundinformationen zur Unternehmensbesteuerung gegeben und der Prozess der Steuergesetzgebung abgerissen wurden, wird die Fragestellung dieser Arbeit nun theoretisch aufgearbeitet. Dies erfolgt in drei Schritten: Zunächst werden die Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörungen als eigenständige Politikarenen konturiert und ihr Einfluss auf den steuerpolitischen Diskurs herausgearbeitet. Daran anschließend wird die Literatur nach Beiträgen zur Klärung der Forschungsfrage gesichtet, bewertet und eine Forschungslücke herausgestellt. Anschließend wird das theoretische Argument dieser Arbeit entwickelt. Dadurch soll erklärt werden, warum der Diskurs ein Mechanismus zur Erklärung von Unternehmensteuersenkungen ist. Aus dem Argument werden Erwartungen an die Analyse empirischer Steuerreformdebatten formuliert. Das Argument wird schließlich durch einige stilisierte Fakten plausibilisiert. Das Kapitel legt die Grundlage für die methodische Bearbeitung der Forschungsfrage.

3.1 Politikarenen in der Unternehmensbesteuerung

Einfluss der Massenmedien

Die Literatur zum Einfluss von Massenmedien auf die Politik füllt ganze Bibliotheken (Luhmann, 2017; Page, 1996). Für die in dieser Arbeit interessierende Fragestellung muss eine Eingrenzung vorgenommen werden. Relevant ist hierbei der mögliche Einfluss von Massenmedien auf die Steuergesetzgebung (Bell u. Entman, 2011). Die Steuergesetzgebung interessiert als Anlass zum Austausch von Akteuren, die an der Steuergesetzgebung beteiligt sind, daran ein Interesse haben können und insofern auf Information und Darlegung ihrer Position angewiesen sind. Die Rolle der Medien kann vereinfachend anhand der ihr zugeschriebenen (theoretischen) und ihrer empirischen Funktion unterschieden werden. Die Auseinandersetzung über das empirisch feststellbare Ausmaß des Medieneinflusses auf die Politik leitet über zu einer Diskussion über die Organisation der Medien in der Demokratie bei Koexistenz von öffentlich-rechtlicher und privatwirtschaftlicher Medienlandschaft.

Die theoretische Funktion der Medien leitet sich aus dem Grundgesetz ab, das in Artikel 5 freie Meinungsäußerung und Presse garantiert und staatliche Zensur ausschließt. Auch wenn politischen Parteien eine zentrale Rolle für die politische Meinungsbildung zufällt, sind es zunächst Individuen, die Informationen rezipieren und diese als freiheitliche Bürgerinnen und Bürger in politische Überzeugungen übersetzen müssen (Przeworski, 1998, S. 140). Demokratische Herrschaft beruht nach dem früheren Verfassungsrichter Böckenförde (1976, S. 60) auf moralischen Elementen, die der Staat durch Anordnung oder Zwang selbst nicht hervorbringen kann. Demokratie bedarf der Affirmation durch Teilnahme aller Gesellschaftsmitglieder an der politischen Willensbildung. Hieraus folgt, dass der freie und unverzerrte Zugang zur Presse und zu anderen Massenmedien konstitutives Element der Demokratie ist (Downs, 1968, S. 208).

Die konstitutive Funktion der Meinungsbildung für die Demokratie ist von Habermas (1990) über den Begriff der politischen Öffentlichkeit historisch rekonstruiert worden. So hat das Bürgertum durch Kritik

an absolutistischer Herrschaft und Feudalordnung die allmähliche Etablierung eines liberalen Zeitungsseins durchgesetzt (ebd., S. 14). Im Demokratisierungsprozess des 19. Jahrhunderts kommt es zunächst zur Koexistenz und Ausdifferenzierung der Presse in verschiedene politische Lager, die von den politischen Parteien über die Parteipresse wiedergespiegelt werden. Dieser Prozess erreicht Ende der 1950er Jahre mit dem Beginn der Entideologisierung der großen Parteien einen vorläufigen Höhepunkt (ebd., S. 304). Die Presse wird zunehmend zum Konsumgut, das um Rundfunk und Fernsehen erweitert wird (ebd., S. 249). Rezeptionsweisen verändern sich im Maße der sozialen Differenzierung der Gesellschaft. Habermas erkennt darin einen „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, durch den die Leserinnen und Leser politische Autonomie an Parteien und Presse abgeben und Publikum werden (ebd., S. 267).

Habermas' politisch-soziologische Zeitdiagnose ist auf die Adenauer-Ära begrenzt. Spätere empirische Forschung zur Medienwirkung hat seinen Befund jedoch bestätigt. McCombs und Shaw (1972) haben hierfür den Begriff des Agenda-Settings in die politische Kommunikationsforschung eingeführt. Sie konnten zeigen, dass die Wahrnehmung als relevant erachteter politischer Probleme von den Massenmedien beeinflusst wird (ebd., S. 177). Die Medienberichterstattung zu den Präsidentschaftswahlen in den USA im Jahr 1968 konzentrierte sich demnach auf Personalisierung, Taktik und operative Durchführung des Wahlkampfes; inhaltliche Fragen waren nachrangig (ebd., S. 179-180). Besonders stark wirkt Agenda-Setting bei Personen mit unklarer politischer Präferenz (ebd., S. 182). Bei diesen Personen veränderte sich die Nachrichtenwahrnehmung mit dem Ausmaß der Affektivität (ebd., S. 187). Politische Skandalisierung könnte dann zur Zumessung von Relevanz führen, auch wenn dies mit den subjektiven politischen Interessen nur wenig zu tun habe (ebd.). Die Ausführungen sind im selben Jahr von Downs (1972) indirekt bestätigt worden, der ein stetes Auf und Ab von Themen, mithin Themenkonjunkturen in den Massenmedien feststellte. Die Pionierarbeiten von McCombs und Shaw haben zur Etablierung einer eigenständigen Forschungsagenda geführt, in deren Zentrum die Herausarbeitung verschiedener Formen der Medienwirkung steht (McCombs u. a., 2014).

Themenkonjunkturen fungieren als Indikatoren öffentlicher Relevanz, indem sie politische Probleme abbilden und diese im Ausmaß der Berichterstattung nach Wichtigkeit hierarchisieren (von Beyme, 1997, S. 77). Dadurch erlangen die Medien eine Agenda-Setting-Funktion für die Politik. Dies wird ersichtlich, wenn man sich die Arbeitsbedingungen von Parlamentariern vergegenwärtigt. Zeitmangel und fehlende Kapazitäten zur Informationsverarbeitung scheinen sich im Zeitverlauf auf qualitativ neuer Stufenleiter zu reproduzieren (Kevenhörster u. Schönbohm, 1973; Herzog u. a., 1990; Seidel u. a., 2021). Den Massenmedien kommt die Rolle einer „Selektionshilfe“ (von Beyme, 1993, S. 85) für die Spitzenpolitik zu. Dadurch verändert sich auch die Rolle der Bundestagsabgeordneten, die eigentlich in der Lage sein sollen, über möglichst viele Sachthemen informiert zu sein (Apel, 1970, S. 226). Tatsächlich führen Zeitdruck und die unklare Rollentrennung zwischen Arbeits- und Redeparlament zu zwei politisch-soziologischen Effekten: Einerseits wird die Informationsasymmetrie zwischen „einfachen“ Abgeordneten und den Experten in den Fraktionen segmentiert (ebd., S. 224). Andererseits wird die Herstellung politischer Öffentlichkeit zunehmend externalisiert, wodurch die Abgeordneten zu reagierenden Nachrichtenempfängern werden (von Beyme, 1997, S. 77).

Die Orientierung an den Medien wirkt für Bundestagsabgeordnete offenbar auch selbstverstärkend.

Denn während der Einfluss der Massenmedien auf die subjektive Wahrnehmung als vergleichsweise gering betrachtet wird, nehmen Abgeordnete einen weitaus größeren Medieneinfluss auf ihr unmittelbares Umfeld und die Bevölkerung an (Dohle u. a., 2012, S. 384). Inwiefern sich dies auf das Medienverhalten einzelner Abgeordneter auswirkt, ist unklar (ebd., S. 388). Unbestritten hingegen ist, dass der durch die Massenmedien erzeugte Druck zu schneller und kurzer Reaktion sich auf die Qualität der politischen Diskussion auswirkt (Dausend u. Knaup, 2020). Dessen ungeachtet bestärkt es die Annahme einer Wechselbeziehung zwischen Medien, Politik und Interessengruppen. Abgeordnete dürften annehmen, dass von den Medien vermittelte Standpunkte zugleich auch politisch relevant sind und dass dies durch die Häufigkeit ihrer Medienpräsenz unterstrichen wird. Die Gewichtung der Interessenartikulation variiert zwischen Gruppen und Politikfeldern (Dür u. Mateo, 2013, S. 661).

Wirtschaftsverbänden steht im Durchschnitt ein größeres Spektrum an Ressourcen zur Verfügung, die sich für politischen Einfluss mobilisieren können. Die Teilnahme an der Medienberichterstattung durch Pressemitteilungen und -konferenzen ist eines von mehreren Instrumenten des „Outside-Lobbying“ (Thrall, 2006; Dür u. Mateo, 2013). Indes haben Wirtschaftsverbände nicht immer ein Interesse an Öffentlichkeit. Im Gegenteil bevorzugen sie oftmals informellen Austausch gegenüber direkten Zugang zu Politikern. Bundestagsabgeordnete sind mitunter selbst Mitglied von Wirtschaftsverbänden oder gar Einzelunternehmer. Dies versetzt sie im Allgemeinen in eine verbesserte finanzielle Lage gegenüber Akteuren aus der Zivilgesellschaft. Diese gelten wiederum als eher ressourcenschwach und mobilisieren über Skandalisierung und den Appell ans Gemeinwohl (von Beyme, 1997, S. 80). Zivilgesellschaftliche Akteure sind folglich stärker auf die massenmediale Öffentlichkeit angewiesen, um sich Gehör zu verschaffen (Dür u. Mateo, 2013, S. 669). In Einzelfällen hat dies schwach repräsentierten Gruppen dazu verholfen, ihre Interessen durchzusetzen (Seabrooke u. Wigan, 2016; Childs u. Withey, 2006, S. 16).

Insoweit den Massenmedien ein Einfluss auf die Problemdefinition unterstellt wird, berührt dies den Aspekt der Realitätskonstruktion. Kommunikation erfolgt in zwei Richtungen: Ein Sender vermittelt Signale, ein Empfänger muss diese deuten. Wie Gilens und Page (2014) anhand einer Auswertung von Survey-Befragungen zu verschiedenen politischen Themen aufzeigen, differieren die Meinungen der Wahlbevölkerung entlang ihrer Einkommensposition mitunter erheblich. In Fragen wohlfahrtsstaatlicher und steuerpolitischer Redistribution ist die Differenz besonders stark (Page u. a., 2013, S. 56). Redistributive Politikfelder wiederum gelten als besonders konfliktintensiv, weshalb dort ein größeres Engagement von Wirtschaftsinteressen vermutet wird (Dür u. Mateo, 2013, S. 670). Empirische Studien im Abstand mehrerer Jahre weisen einen quantitativ besseren Zugang von Interessenverbänden der Wirtschaft zu den Medien und damit eine ungleiche Verteilung der Nennung in den Medien nach (Thrall, 2006; Danielian u. Page, 1994).

Ungleicher Zugang zu den Medien ist aber nur ein Aspekt deskriptiver Repräsentation. Die andere Seite betrifft die Medienwahrnehmung. Langzeituntersuchungen zum Medienkonsum der Bevölkerung zeigen einen Bedeutungsverlust der Printmedien (Breunig u. a., 2020). Während der Großteil der Bevölkerung Nachrichten überwiegend noch immer aus dem Fernsehen bezieht, hat in den letzten 15 Jahren die Nutzung des Internets zur politischen Information stark zugenommen (ebd., S. 420). Der Gebrauch von Tageszeitungen hat in derselben Zeit stark abgenommen. Er ist zudem immer stärker von der sozioökonomischen Lage abhängig, denn Tageszeitungen werden zunehmend nur noch von gesellschaftlichen Eliten gelesen (Jan-

dura u. Brosius, 2011, S. 200). Deutet man Zeitungslektüre als Ausdruck von politischem Interesse, erhärtet sich der Befund zunehmender Ungleichheit (Kroh u. Könnecke, 2013). In einer freiheitlichen Gesellschaft kann dies bis zu einem gewissen Grad als zulässige Gleichgültigkeit akzeptiert werden (Downs, 1957, S. 147), zumal die Beschaffung von politischen Informationen kosten- und zeitaufwändig ist (ebd.). Doch mit abnehmendem politischen Interesse steigt auch die Wahrscheinlichkeit der Nichtwahl (Schäfer, 2015), was Folgen für die demokratische Repräsentation hat (Elsässer u. a., 2017, S. 178).

Bundestagsabgeordnete sind dagegen durch ihre tägliche Arbeit in mit privilegiertem Zugang zu Informationen ausgestattet. Ihr Zeitungskonsum ist seit jeher hoch und über die Zeit konstant (Seidel u. a., 2021; Herzog u. a., 1990, S. 74). Zwar nutzen auch Abgeordnete häufiger internetbasierte soziale Medien, doch dient dies vorrangig der politischen Selbstdarstellung (Dohle u. Bernhard, 2014, S. 773). Entgegen einer allgemeinen Nutzungssteigerung in der Bevölkerung hat sich der Gebrauch von sozialen Medien unter Bundestagsabgeordneten in den letzten Jahren kaum verändert (Kelm u. a., 2019, S. 8). Die Informationsverarbeitung bleibt demnach auf die konventionellen Medien konzentriert. Die konstante Nutzung der Printmedien lässt auch die übereinstimmende Kritik von Politikern und Experten an mangelhafter Berichterstattung zur Steuergesetzgebung plausibel erscheinen. Kritisiert werden fehlendes Wissen, aber auch Desinteresse am Steuerrecht seitens der Journalisten (Arnold, 2013; Tipke, 1989, S. 303).

Einzelne Journalisten hat dies nicht davon abgehalten, sich zur Steuerreform zu äußern und Steuervereinfachung und radikale Einkommensteuersenkungen zu fordern (Beise, 2005, S. 328).²⁸ Marc Beise, jahrelanger Leiter des Wirtschaftsressorts der Süddeutschen Zeitung, sieht denn auch die Schaffung von „öffentlicher Akzeptanz“ als zentrales Kriterium einer erfolgreichen Steuerreform an (ebd.). Andere sehen in Margaret Thatcher und Ronald Reagan politische Vorbilder für gute und entschiedene Steuerreformen (Göbel u. Schäfers, 2005, S. 312). Die redaktionelle Zugehörigkeit verliert an Gewicht; neoliberale Denkfabriken haben solche Journalistinnen wiederholt mit Preisen und Auszeichnungen für ihren Beitrag zur politischen Meinungsbildung ausgezeichnet.²⁹ Mitunter wird dies durch Einbettung von Journalisten in Elitenetzwerke erklärt (Krüger, 2015, S. 166). In der Literatur ist die explizite Äußerung parteipolitischer Präferenzen von Journalistinnen jedoch als Ausnahme von der Orientierung an Qualitätsstandards vermutet worden (von Beyme, 1997, S. 81). Stattdessen wird die Eigenlogik der Nachrichtenproduktion herausgestellt (Maurer u. a., 2019, S. 32), wenngleich Untersuchungen für die Presseberichterstattung in Deutschland fehlen. Fallstudien aus den USA und Australien haben überregionalen Tageszeitungen keine systematisch verzerrte Berichterstattung, aber eine Verstärkerfunktion von Wirtschaftsinteressen nachgewiesen (Bell u. Entman, 2011; Boulus u. Dowding, 2014, S. 708).

Zugleich sollte der Einfluss von „Alpha-Journalisten“ (Krüger, 2015) auch nicht überschätzt werden.

²⁸Die von Beise geforderte Einführung einer „Flat Tax“ beseitigt den progressiven Einkommensteuertarif zugunsten einer Einheitsbesteuerung mit identischem Tarif (Beise, 2005, S. 329). Zur Gegenfinanzierung müssen ihm zufolge Steuervergünstigungen gestrichen werden. Dieser Topos wird auch in den Steuerwissenschaften, unter anderem von Paul Kirchhof, bemüht und bedeutet konkret, dass auch steuerfreie Zuschläge zu Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit aufgehoben werden sollen. Siehe zur Debatte um die „Flat Tax“ die Fallstudie zur Unternehmensteuerreform 2007 in dieser Arbeit.

²⁹So hat der Bund der Steuerzahler den von ihm gestifteten Karl-Bräuer-Preis für die Berichterstattung im Interesse der Steuerzahlenden unter anderem an Walter Kannengießer, Hans Barbier und Heike Göbel (alle Frankfurter Allgemeine Zeitung) verliehen. Die Friedrich-Hayek-Stiftung hat neben Göbel auch Rainer Hank und Karen Horn von der FAZ sowie Dorothea Siems von der Welt geehrt. Der Ludwig-Erhard-Preis wurde unter anderem an Göbel, Hank und Horn, aber auch Ursula Weidenfeld (Welt), Josef Joffe (Zeit) und Marc Beise (Süddeutsche) verliehen. Alle Angaben zu den Preisverleihungen sind auf den Webseiten dieser Organisationen abrufbar.

Denn Journalistinnen und Journalisten können ebenso durch investigative Recherche Einflussversuche und Korruption offenlegen; die Recherchen zu den Steuerskandalen der letzten zehn Jahre sind hierfür ein Beleg, ebenso die Enthüllungen zu den „Cum-Ex-Files“, die bis heute fort dauern und Bundespolitiker in Bedrängnis bringen (Schröm, 2021). Der Einfluss der Medien auf die Politik muss weiterhin als veränderliche Größe angesehen werden, die nur empirisch untersucht werden kann. Die (normative) Auseinandersetzung über realen oder unterstellten Einfluss legt eine weitere Facette offen – die der institutionellen Ausgestaltung des Mediensystems. In Deutschland sind Rundfunk und Presse weitgehend voneinander getrennt. Die Koexistenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber einer privaten Medienwirtschaft, die vom Anzeigengeschäft abhängig ist, führt zu stets neuen Kontroversen über den Einfluss des Geldes auf die Politik und durch die Medien. Erneut mangelt es auch hier an Fallstudien für Deutschland. Anders in den USA, in denen selektive Berichterstattung zugunsten der Eigentümer von Medienhäusern durch hauseigene Medien nachgewiesen worden ist (Beattie u. a., 2021; Gilens u. Hertzman, 2000).

Privatwirtschaftliche Konkurrenz hat im 19. Jahrhundert zur Gründung parteipolitisch unabhängiger Zeitungen beigetragen und das Informationsangebot nominell erweitert (Petrova, 2011, S. 805). In den vergangenen Jahren scheint sich dies jedoch durch zunehmende Pressekonzentration in Deutschland wie auch in anderen Ländern wieder umzukehren (Röper, 2022). Teilweise wird dies mit der Konzentration von Einkommen und Vermögen in Zusammenhang gebracht (Corneo, 2006; Cagé, 2020, S. 124). Augenfällig ist dies, wenn Milliardäre wie Jeff Bezos (Washington Post) oder Elon Musk (Twitter) direkt in das Mediengeschäft einsteigen. Dergleichen wirtschaftliche Abhängigkeit gilt für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht, wird dieser doch durch Pflichtabgaben der Bürgerinnen und Bürger finanziert. Gleichwohl sehen sich die Rundfunkanstalten unter einem Anpassungsdruck und haben schon vor Jahrzehnten mit der Annäherung ihres Programms an die Privatmedien begonnen (von Beyme, 1993, S. 85).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Massenmedien Realität nicht exakt abbilden, sondern sich stets *einer* Form der Realitätsabbildung nähern (Luhmann, 2017, S. 112). Daraus folgt nicht, Massenmedien als Untersuchungsgegenstand zu verwerfen, sondern sich dieser Kontingenz bewusst zu sein. Für die Forschung eröffnen sich zwei Wege im Umgang mit dieser Kontingenz: Entweder kann sie die Quellenlage verbreitern, wie dies bei Inhaltsanalysen verschiedener Medien geschieht. Doch der Rückgriff auf mehr Quellen kann das Kontingenzproblem nicht lösen, sondern es allenfalls quantitativ ausdehnen. Oder sie kann unterschiedliche politische Arenen betrachten, um Wechselwirkungen zwischen Medien und Politik zu ermitteln. Dies ist der Weg, der in der vorliegenden Arbeit verfolgt wird und der auf der Annahme gründet, dass die Presseberichterstattung ein wesentlicher Teil der politischen Problemdefinition darstellt, da dort Lösungsvorschläge von einem möglichst umfassenden Spektrum an Akteuren vorgebracht werden sollten. Denn wie eingangs ausgeführt, stellt die Meinungsbildung über die Massenmedien das inhaltliche (substantielle) Fundament politischer Willensbildung dar.

Einfluss von Anhörungen

Die Mitwirkung von Interessengruppen am Gesetzgebungsverfahren ist seitens der Politik erwünscht, um sich über die Eignung von Gesetzentwürfen zu informieren (Wales u. Wales, 2012, S. 110). Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sieht nach §70 „*öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interes-*

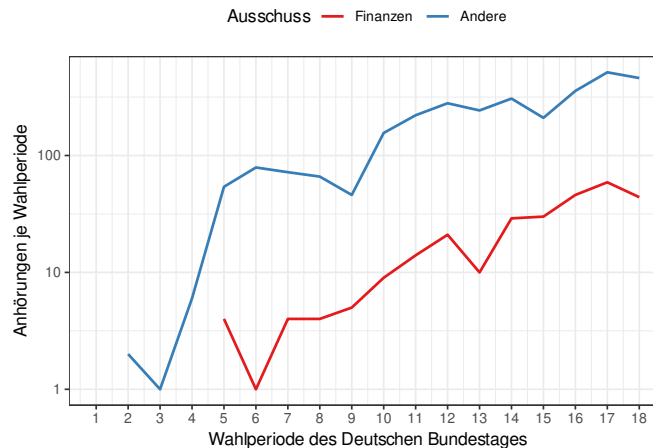


Abbildung 5: Anhörungen im Deutschen Bundestag über Zeit

Quelle: Deutscher Bundestag (2022); Feldkamp u. Ströbel (2005); Schindler (1999), eigene Darstellung

senvertretern und anderen Auskunftspersonen“ vor (Holzapfel, 2014, S. 264-265). Soweit die Federführung zur Beratung einer Gesetzesvorlage beim Ausschuss liegt, kann ein Viertel der Mitglieder die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beantragen (ebd.). Die Mitglieder können mit den geladenen Sachverständigen in die Aussprache treten (§70 (5)), Fragestellungen sollen möglichst vorab zugesandt werden (§70 (6)). Die Sitzungen sind zu protokollieren und unterliegen nicht der Geheimhaltung (§73 (1, 2)). Tagesordnungen, Anhörungsprotokolle und schriftliche Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen sind über die Webseiten des Deutschen Bundestages einsehbar und ermöglichen dadurch auch Analysen auf Basis von Textdaten. Die Datenverfügbarkeit ist allerdings erst seit wenigen Jahren gegeben; rückwirkende Auswertungen von Anhörungen, die vor dem Jahr 2005 stattgefunden haben, sind nur durch Rückgriff auf das Parlamentsarchiv möglich und auch dann mit Problemen der Datenerhebung konfrontiert (vgl. Kapitel 4 zur Methodik).

Laut Statistik des Deutschen Bundestages haben öffentliche Anhörungen mit der Zeit an Relevanz gewonnen. Abbildung 5 zeigt eine Zeitreihe, die die Zunahme von Anhörungen im Finanzausschuss sowie aller anderen Ausschüsse des Deutschen Bundestages (exklusive Finanzausschuss) zeigt. Insgesamt wurden zwischen der ersten und der 18. Legislatur 3.355 Anhörungen durchgeführt. Auf den Finanzausschuss entfielen 280 Anhörungen (8,3 %). In der ersten Legislatur (1949-1953) fanden keine, in den Legislaturen bis einschließlich 1965 neun Anhörungen statt. Erst ab der fünften Legislatur ist ein stetiges Wachstum der Anzahl an Anhörungen feststellbar. Der Trend scheint in der 17. Legislatur seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht zu haben. Als Wegmarke erweist sich die 10. Legislatur (1983-1987), in der es zu einer Verdreifachung von Anhörungen kommt. Dieser Umstand wird in der Literatur auf den Einzug der Grünen in den Bundestag zurückgeführt (Schüttemeyer, 1989, S. 1150).

Wie auch die Rolle der Massenmedien, kann die Funktion von Anhörungen im Deutschen Bundestag nach theoretischen Erwartungen und empirischen Einsichten unterschieden werden. Die theoretische Funktion von Anhörungen kann weiter in eine materielle und eine formelle Seite differenziert werden. Zu

den materiellen Funktionen gehören die Gewinnung von Sachinformationen, die Ermöglichung von Partizipation für verschiedene soziale Gruppen, die Interessenvermittlung durch Darstellung und Offenlegung von Interessen, die Effizienzsteigerung der Gesetzgebung durch Behebung sachlicher Mängel und Unzulänglichkeiten des Entwurfs sowie eine dadurch zu erreichende Kontrolle der Bundesregierung (Schütttemeyer, 1989, S. 1153). Auf formeller Ebene treten die Legitimationsbeschaffung und die Rekrutierung politischen Führungspersonals sowie - im Wege des wiederholten Verfahrens und öffentlichen Zugangs zu den Sitzungen - auch eine Aufwertung des Parlaments angesichts seiner Umorientierung zum Arbeitsparlament hinzu (ebd.).

Die Beurteilung von Anhörungen hat sich mit wachsendem empirischen Wissen verändert. Frühere Studien sind noch davon ausgegangen, dass Anhörungen wenig zur Aufklärung beitragen und allenfalls zusätzliche Legitimation beschaffen könnten. Anhörungen wurden mal als „Scheinpulizität“ kritisiert (Oberreuter, 1975; Appoldt, 1971), mal als Teil der Arbeitsteilung und unter gegebenen Bedingungen der Gesetzgebung als Fortschritt interpretiert (Mengel, 1983, S. 231). Von Beyme (1974) prognostizierte, dass sich daran wenig ändern werde und begründete dies mit der parlamentarischen Tradition (ebd., S. 175). Anders als im US-Kongress spielten „Hearings“ im Deutschen Bundestag nur eine untergeordnete Rolle für die Rechtsfindung (ebd.). Anhörungen würden zu spät stattfinden, Interessengruppen versuchten schon den Referentenentwurf im Bundesministerium zu beeinflussen (ebd., S. 176).

Umfassende Befragungen zur Relevanz von Anhörungen aus Sicht der Interessengruppen in Deutschland liegen nicht vor und sind wie die Studie des Finanzwissenschaftlers Günter Schmolders (1965) überdies vor dem Hintergrund mangelnder Empirie abgefasst worden. So wird bei Schmolders ein Ausschusssekretär mit der Aussage zitiert, Anhörungen seien reine Zeitvergeudung (ebd., S. 143). Von dieser Einzelaussage wurde auf die Allgemeinheit geschlossen (ebd.). Mann (1994, S. 183) sah dies als Verbandspolitiker des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) anders, bescheinigte Anhörungen ein hohes Einflusspotenzial und bemerkte,

„daß eine gezielte Anhörung zur letzten Chance von Verbänden werden kann, einem vom federführenden Bundesministerium im Dialog mit den Verbänden als nicht mehr änderbar bezeichneten Gesetzentwurf doch noch gewisse Schärfen zu nehmen.“

Auch Abgeordnete und Wissenschaftler haben widersprüchliche Einschätzungen zur Funktion von Anhörungen gegeben. Beispielhaft ist eine Diskussion im Vorfeld des Steuersenkungsgesetzes der rot-grünen Bundesregierung aus dem Jahr 2000. Damals beklagte der Finanzwissenschaftler Rolf Peffekoven (2000), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, in einem Leserbrief an die Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), dass die Regierungsfaktionen nur geneigte Sachverständige laden würden. Er verwies auf die Medienberichterstattung, um sich über Steuerreformvorschläge zu informieren (ebd.). Der FDP-Bundestagsabgeordnete Thiele (2000) schloss sich Peffekovens Einschätzung an. Die Vorsitzende des Finanzausschusses Scheel (Grüne) entgegnete ebenfalls in der FAZ mit Verweisen auf Gesetzesvorhaben, die erst im Nachgang zu den Anhörungen aufgrund der gehörten Expertise geändert worden seien (Scheel, 2000).

Das Argument der Zeitknappheit ist auch in späteren Bestandsaufnahmen der Literatur diskutiert, aber angesichts zunehmender öffentlicher Anhörungen relativiert worden (von Beyme, 1997; Schütttemeyer,

er, 1989, S. 1149). Dessen ungeachtet wird das Zeitargument mit steigender Komplexität der Materie immer wieder auch im Ländervergleich vorgebracht, um die Notwendigkeit von Anhörungen zu beurteilen (Arnold, 2013, S. 1003). Soweit die Darstellungen den Bundestag untersuchen, deuten sie den steigenden Informationsbedarf als Folge der Umformung hin zum Arbeitsparlament. Auch Politiker wie der frühere Vorsitzende des Finanzausschusses Hans H. Gattermann (FDP) haben in öffentlichen Anhörungen ein Informationsinstrument gesehen, das vorrangig den Abgeordneten der Opposition dienen solle (Gattermann, 1988, S. 172). Nach früheren Erhebungen werden öffentliche Anhörungen denn auch überwiegend von den Oppositionsfraktionen beantragt (Schüttemeyer, 1989, S. 1150). Ziel der Informationsammlung ist der Ausgleich des Ressourcennachteils der (Oppositions-)Fraktionen gegenüber der Bundesregierung. Denn Gesetzentwürfe der Bundesregierung werden durch die Ministerialbürokratie in den Bundesministerien vorbereitet (Löffler, 2016, S. 167). Anhörungen sollen hieraus unweigerlich resultierende Informationsunterschiede zwischen Regierung und Opposition mindern und Einflussnahmen von Interessengruppen in der Ausarbeitung der Referentenentwürfe offenlegen (Appoldt, 1971, S. 60). Gleichwohl haben Angehörige der Ministerialbürokratie im Bundesfinanzministerium schon vor Jahrzehnten einschränkend eingeräumt, in ihrer Arbeit von Massenmedien und öffentlicher Meinung beeinflusst zu sein (Uelner, 1977, S. 120). Zudem würde die Verwaltung missliebige Referentenentwürfe an Mitglieder Fachausschüsse im Bundestag in der Hoffnung auf Änderung durchstechen (Sturm, 1985, S. 250). Beide Hinweise verdeutlichen die Relevanz des steuerpolitischen Diskurs in Presse und Anhörungen zur Klärung der Fragestellung dieser Arbeit.

Mit der Zunahme von Anhörungen hat sich die Forschung für Faktoren ihres Zustandekommens interessiert. So verweist Weßels (1987, S. 296) in seiner Auswertung von Anhörungen und Interessengruppeneinfluss in den Ausschüssen für Haushalt, Wirtschaft und Finanzen auf Komplexität der Materie, aber auch Konfliktintensität. Die hohe Beteiligung von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen in diesen Verbänden wird mit ihrer strukturellen Machtposition erklärt: Da diese über die Produktionsmittel verfügen, würden sie ebenso häufig eingeladen wie Begünstigte einer Steuerregel (beispielsweise durch höhere Steuereinnahmen) (ebd.). Beyme (1997, S. 239) hat von der verhandelten Materie auf die Anzahl von Anhörungen geschlossen: Je konfliktreicher ein Politikfeld, desto mehr Anhörungen würden durchgeführt. Dieser Einschätzung schließen sich Eising und Spohr (2017, S. 325) in einer Untersuchung der Einflussnahme von Interessengruppen auf die Gesetzgebung zu drei Zeitpunkten (2004, 2007, 2011) an, auch wenn sie den Finanzausschuss nicht explizit behandeln. Unabhängig vom Politikfeld dienen öffentliche Anhörungen auch als Instrument von Koalitionsparteien, ungewollte Gesetzentwürfe des Koalitionspartner zu behindern (Solomon, 2015, S. 3). Anhörungen können demnach auch den Parteienwettbewerb verstärken (ebd.).

Erst mit dem Regierungswechsel nach 1983 sind wissenschaftliche Sachverständige nominell stärker in den Anhörungen vertreten (Müller-Rommel, 1988; Weßels, 1987, S. 293). Mit wachsender Teilnehmerzahl in den Anhörungen wird eine stärkere Orientierung der Abgeordneten an den Sachverständigen festgestellt (von Beyme, 1997, S. 235). Steuerrechtler, die den mangelnden Sachverstand der Politiker kritisieren, haben sich für verstärkten Rückgriff auf wissenschaftliche Expertise ausgesprochen (Tipke, 1976, 2013, S. 101) und Unterstützung in der Ministerialbürokratie gefunden (Uelner, 1977, S. 126), die ihrerseits auf den Sachverstand der Wissenschaft zurückgreift (Juchum, 2010, S. 391). Bis Anfang der 1980er Jahre konzentrierte sich die Beteiligung an den Anhörungen auf Spitzen- und Branchenverbände der gewerblichen Wirtschaft sowie

- in geringerem Maß - auf die Gewerkschaften. Eingeladen wurde mehrheitlich entlang der Konfliktachse von Kapital und Arbeit, was in der Literatur als Ausdruck von Korporatismus interpretiert wird. Neuere Studien wie von Spohr (2018, S. 332) konstatieren eine Fortdauer korporatistischer Arrangements in einigen Ausschüssen, darunter dem Finanzausschuss. Diese Feststellung steht im Widerspruch zu Befunden der politökonomischen Literatur, die die Ablösung des Korporatismus durch verstärkte Exportorientierung der Wirtschaft diagnostiziert (Baccaro u. Benassi, 2017, S. 100).

In der historischen Rückschau wird der Korporatismus als Variante der Staatsintervention in die westdeutsche Marktwirtschaft zwischen 1949 und 1989 definiert. Prägendes Merkmal war die Koordination zwischen Staat und Kapital durch intermediäre politische Institutionen, weshalb die Volkswirtschaft der Bundesrepublik als koordinierter Kapitalismus beschrieben wurde (Hall u. Soskice, 2001, S. 19). Besondere Ausprägung war die „konzertierte Aktion“ zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften unter Beteiligung der Bundesregierung zwecks Sicherung der Preisstabilität mittels Lohnmoderation. Dieses Verfahren wurde begleitend zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 vorgesehen, jedoch schon in den 1970er Jahren verworfen (Schanetzky, 2007, S. 170). Die konzertierte Aktion wurde durch ein hohes Maß an wechselseitiger Unternehmenskontrolle ermöglicht (Beyer, 2013). Prägend hierfür war die Verzahnung von Hausbanken mit Großunternehmen, um wirtschaftliche Risiken, aber auch Konkurrenzdruck zu minimieren (ebd., S. 31). Die Auflösung der „Deutschland AG“ führte auch zu einer allmählichen Schwächung des Korporatismus im Sinne des Interessenmonopols der Spitzen- und Branchenverbände. Der Verfall korporatistischer Strukturen hat sich auch auf die Informations- und Wissensgewinnung ausgewirkt (Campbell u. Pedersen, 2015, S. 18) und den Aufstieg von Akteuren, die spezifisches Wissen bereitstellen und dafür auch auf wissenschaftliche Expertise zurückgreifen, verstärkt.

Insofern scheint der Hinweis von Weißels (1987, S. 309) auf die Durchsetzung von Verbandsarenen in den Ausschüssen eher dahingehend zu interpretieren, dass sich einzelne Abgeordnete entlang von Verbandsmitgliedschaften über längere Zeit in den Ausschüssen behaupten konnten. Diese Annahme ist jedoch mit Blick auf einen Wandel des beruflichen Hintergrunds von Bundestagsabgeordneten relativiert worden (Best, 2007, S. 99-100). Abbildung 6 zeigt die relative Zusammensetzung des Deutschen Bundestages entlang beruflicher Obergruppen seit der ersten Wahlperiode. Die Angaben sind verschiedenen Studien zur Berufsstatistik der Abgeordneten entnommen und rekodiert worden: Der Gruppe „Arbeit“ sind alle Personen zugeteilt worden, die als beruflichen Hintergrund „Arbeiter“ oder Arbeit für eine Gewerkschaft angegeben haben. Der Gruppe „Parteien“ sind alle hauptberuflich bei politischen Parteien beschäftigten Abgeordnete zugeordnet. In der Gruppe „Staat“ finden sich Beamtinnen, Lehrer, Soldaten und Wissenschaftlerinnen. Die Gruppe „Wirtschaft“ setzt sich aus Unternehmern, Angestellten von Wirtschaftsverbänden und Industrie- und Handelskammern sowie Freiberuflern zusammen. „Sonstiges“ fungiert als Restgröße für alle übrigen Personen ohne eindeutige Berufsangabe.

Abgeordnete mit Wirtschaftsbezug waren in früheren Legislaturen die größte Gruppe, ihr Anteil sank in den 1970er Jahren jedoch ab und erreichte in den 1990er Jahren einen Tiefpunkt. Seitdem nimmt ihr Anteil wieder zu. In jüngster Vergangenheit stellen sie die größte Gruppe im Bundestag mit etwas weniger als der Hälfte aller Abgeordneten. Beschäftigte des Staates waren in den 1970er und 1980er Jahren die größte Gruppe. Ihr Anteil hat in den letzten Wahlperioden stark abgenommen. Sie bleiben aber an zweiter Stelle

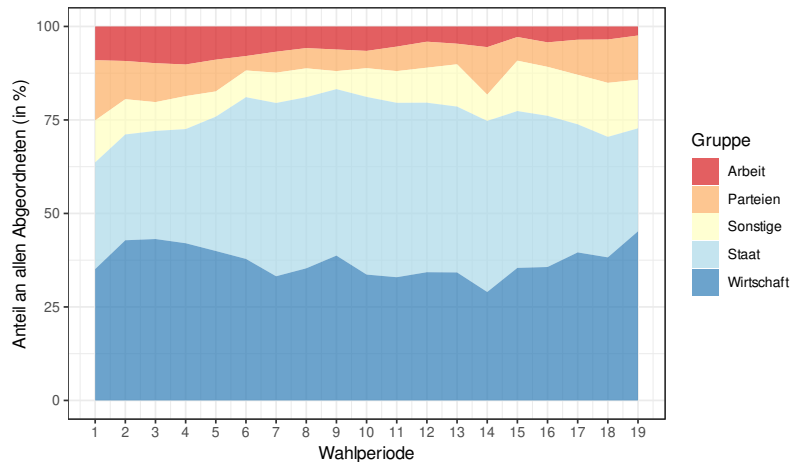


Abbildung 6: Beruflicher Hintergrund der Bundestagsabgeordneten über Zeit
 Quelle: Schindler (1999); Deutsch u. Schüttemeyer (2003); Kintz (2006, 2010, 2014); Kintz u. Cordes (2019)

hinter der Wirtschaft. Größer geworden ist der Anteil von Abgeordneten, die Beschäftigte der politischen Parteien sind. Dieser Trend zeichnet sich seit den letzten zwanzig Jahren ab. Ebenso zugenommen hat der Anteil der Abgeordneten mit sonstigem Hintergrund, zum Beispiel von Hausfrauen, Geistlichen und Studierenden. Arbeiterinnen und Arbeiter spielen hingegen im Bundestag kaum mehr eine Rolle. Ihr Anteil - immer schon gering - lag zuletzt unter fünf %.

Begreift man den Beruf als sekundäre Sozialisationsinstanz, die mit bestimmten Denkfiguren vertraut macht (Mutz u. Mondak, 2006, S. 153), so leiten sich aus der großen Präsenz von Abgeordneten mit einem Hintergrund in der Wirtschaft einige Implikationen ab. Zum einen ist diesen Personen einzelwirtschaftliches Denken näher als gesamtwirtschaftliches Denken, das heißt, Steuern werden als Kosten verstanden. Zwar kann eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht zwangsläufig mit einem Einsatz für das Gemeinwohl gleichgesetzt werden, doch der Staatsdienst macht mit anderen Denkfiguren und Wertprämissen vertraut. Dies ist plausibel, wenn man berücksichtigt, dass Verwaltungsreformen seit den 1980er Jahren Effizienz und Kostenorientierung betont haben.

Diese Daten können mit Blick auf den Ausbildungshintergrund der Ministerialbürokratie weiter plausibilisiert werden. Über viele Jahrzehnte galt das Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung und so auch im Bundesfinanzministerium als Konstante (Kühnel, 1979, S. 241). Erhebungen von Strobel et al. (2021) zum Studienabschluss leitender Ministerialbeamter seit der Adenauer-Ära bis zur Gegenwart dokumentieren eine Trendwende. Rechtswissenschaftliche Abschlüsse verlieren allmählich in der Ministerialbürokratie an Bedeutung. Der Bedeutungsverlust rechtswissenschaftlicher Abschlüsse wird jedoch nicht von den Volkswirten und Finanzwissenschaftlern kompensiert. Stattdessen erlangen außerökonomische, insbesondere kultur- und geisteswissenschaftliche Hochschulabschlüsse einen größeren Stellenwert. Da man in diesen Studiengängen ebenfalls nicht mit gesamtwirtschaftlichen Denkfiguren in Kontakt kommt, scheidet die Ministerialbürokratie als behördliches Gegengewicht zu einer verstärkten einzelwirtschaftlichen Perspektive auf Seiten der Bundestagsabgeordneten zusehends aus.

Gattermann (1988, S. 171, 173) sprach sich Ende der 1980er Jahre noch gegen eine Zusammensetzung des Finanzausschusses allein mit Experten des Steuerrechts aus und hob konträre Positionen der Mitglieder in Grundsatzfragen der Wirtschafts- und Steuerpolitik hervor. Doch von Beyme (1988, S. 352) hat diese Differenzen im selben Jahr unter Verweis auf die zunehmende Spezialisierung der Abgeordneten negiert. Gegen Spezialisierung wandte sich auch der Unionspolitiker Kreile (1977, S. 4), langjähriges Mitglied des Finanzausschusses, der gleichwohl noch davon ausging, dass sich Experten und Laien unter den Ausschussmitgliedern über die Materie soweit verständigen, dass sie die politischen Implikationen der Steuergesetzgebung erkennen würden. Eine Annahme, die später auch länderübergreifend bestritten wurde (Mengel, 1983; Arnold, 2013, S. 1006). Ferner haben neuere Studien den Nachweis erbracht, dass Wirtschaftsverbände weiterhin die größte Gruppe der geladenen Sachverständigen darstellen; die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung habe darauf aber keinen Einfluss mehr (Spohr, 2018, S. 332).

Gleich, ob die Mitglieder nun mehrheitlich aus den fachlich einschlägigen Professionen stammen oder stärker an Parteiinteressen orientiert sind, ergibt sich auch innerhalb des Ausschusses ein Machtgefälle. Die Rolle der Ausschussvorsitzenden wird bereits durch die Geschäftsordnung des Bundestages aufgewertet, da diese ihm gemäß §59 die Vorbereitung und Durchführung sowie die Zuteilung des Rederechts einräumt (Holzapfel, 2014, S. 260). Damit werden sie in die Lage versetzt, den Diskussionsgegenstand in eine bestimmte Richtung zu führen und Nicht-Entscheidungen hervorzurufen (Bachrach u. Baratz, 1963). Von Beyme (1997, S. 236) sieht die Vorsitzenden als Moderatoren, doch Weißels (1987, S. 309) hat auf deren starke Interessenbindung hingewiesen: Oftmals sind Vorsitzende zugleich auch frühere oder aktive Mitglieder in Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft. Gattermann selbst hat die Diskussion in zwei der in dieser Arbeit ausgewerteten Anhörungen dominiert und zu einer Engführung der Gesprächsführung beigetragen.³⁰

Neben formaler Macht der Vorsitzenden und struktureller Macht einzelner Interessengruppen interessieren Anhörungen jedoch auch, weil sie zur Problemdefinition beitragen. Fachpolitiker wie der spätere Bundesfinanzminister Apel (1970, S. 229) waren sich der Informationsasymmetrien zwischen den Abgeordneten durchaus bewusst und schlugen einen verstärkten Rückgriff auf öffentliche Anhörungen und Enquetekommissionen zur Verbreiterung des Wissens vor. Sein Parteifreund Alex Möller (1968b, S. 20) sah darin eine Aufwertung des Bundestages als Kontrollinstanz der Bundesregierung. Das Zeitmanagement der Bundestagsabgeordneten und widersprüchliche Anforderungen des Bundestags als Arbeitsparlament machen eine Abhängigkeit von externer Expertise nahezu unausweichlich.

Da sich der Finanzausschuss mehrheitlich mit konkreten Gesetzesvorlagen auseinandersetzt und da in Anhörungen, anders als in der Pressedebatte, fokussierter entlang der Materie diskutiert wird (Fisher u. a., 2013, S. 526), erlangt die Auseinandersetzung über das Steuerrecht in den Anhörungen einen eigenständigen Erklärungsrang. Dabei wird die Komplexität der Materie und die Fachsprache, die von Experten im Kern doch als beherrschbar dargestellt wird, zum zentralen Feld der Auseinandersetzung (Page u. Shapiro, 1992, S. 166). Dies wiegt umso schwerer, wenn man berücksichtigt, dass es in Fragen der *Steuertechnik*

³⁰Siehe die Fallstudien zum Steuerentlastungsgesetz 1984 sowie zum Standortsicherungsgesetz 1993 in dieser Arbeit. Nicht unerwähnt sei in diesem Zusammenhang Gattermanns Verwicklung in die Flick-Parteispendenaffäre der 1980er Jahre, in deren Zuge gegen ihn und die früheren Bundeswirtschaftsminister Friderichs und Lamsdorff wegen Steuerhinterziehung ermittelt wurde.

tendenziell größere Übereinstimmung geben soll als in Fragen der *Steuerpolitik* (Gattermann, 1988, S. 173). Denn insbesondere die Steuertechnik hat im Zeitverlauf zu größerer Rechtsunsicherheit beigetragen (Piciotto, 2015)[S. 170].

Wie sich dies im steuerpolitischen Diskurs niederschlägt ist offen, denn der Forschungsbedarf zu Anhörungen wird weiterhin als groß angesehen (Spohr, 2018; von Winter u. von Blumenthal, 2014a, S. 8). Zwar behandeln einzelne Arbeiten Teilaspekte, aber sie vollziehen dies zumeist nur für einzelne Politikfelder, nicht jedoch für die Steuerpolitik, oder unternehmen dies als Quer-, nicht als Längsschnitt. Ein Vergleich zwischen der Presseberichterstattung und Anhörungen über Zeit zur Steuergesetzgebung liegt nicht vor. Die fehlende Studienlage erweist sich auch für die Politik als problematisch, da der Mangel an substantieller Auseinandersetzung mit dem Steuerrecht als Ursache für fehlende Handlungsalternativen beklagt wird (Fastenrath u. a., 2022; Anesa u. a., 2019). Bevor jedoch eine solche Untersuchung unternommen wird, werden hier zunächst der Forschungsstand zur Unternehmensbesteuerung diskutiert und der steuerpolitische Diskurs als eigenständiger Phänomenbereich konzeptualisiert.

3.2 Diskussion des Forschungsstands

Nachdem mit der Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörungen zwei Politikarenen vorgestellt wurden, die zur Untersuchung des steuerpolitischen Diskurses zentral sind, wird nunmehr die Literatur nach Beiträgen zur Erklärung von Unternehmensteuersenkungen betrachtet. Diese Arbeit problematisiert die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze erlassen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Es interessiert daher Literatur, die das durchschnittliche Ausmaß der Unternehmensbesteuerung in wohlfahrtsstaatlichen Demokratien erklärt.³¹ Das Auswertungsraster relevanter Literatur wird weiter gefasst, da in den ausgewerteten Studien nicht immer scharf zwischen Unternehmensbesteuerung im Allgemeinen und Kapital- und Ertragsbesteuerung im Besonderen unterschieden wird. Fasst man die Unternehmensbesteuerung als Sonderform der Kapitalbesteuerung auf, schälen sich vier Erklärungsfaktoren heraus:

1. Theorien des Steuerwettbewerbs, die den Einfluss globalisierter Kapitalmärkte auf nationale Steuerpolitiken untersuchen und von tendenziell fallenden Unternehmensteuern ausgehen. Der Steuerwettbewerb wird hierin zumeist als externe Größe behandelt.
2. Theorien des Parteienwettbewerbs und der Politikverflechtung in der Steuergesetzgebung im föderalen Bundesstaat, in denen Parteien, Regierungen und Bundesländer als institutionelle Vetospieler agieren und Eigeninteressen durchsetzen wollen.
3. Theorien des Lobbyismus, die von ökonomischen Eigeninteressen auf eine Beeinflussung der Steuergesetzgebung schließen und Einflussmechanismen unterscheiden.
4. Schließlich Theorien, die Akteuren aus Steuerberatung und Steuerwissenschaften eine abgrenzbare Rolle in der Steuergesetzgebung zumessen und dies auf Form und Funktion der Bereitstellung von

³¹Die Eingrenzung auf Demokratien besagt nicht, dass es keine Unternehmensbesteuerung in Autokratien gibt. Da sich Autokratien durch uneingeschränkte Machtausübung einer Führungsgruppe auszeichnen, haben politische Verfahren in diesen keine willensbildende Funktion (Przeworski, 1998, S. 140). Willensbildung ist für das hier präsentierte Argument jedoch eine notwendige Bedingung.

Expertenwissen zurückführen.

Die vier Stränge werden im Folgenden entlang einschlägiger Beiträge diskutiert und ihr Bezug zur Forschungsfrage dieser Arbeit herausgestellt. Es interessiert, welchen Erklärungsbeitrag die Theorien dem steuerpolitischen Diskurs zumessen und welche Lücke diese Beiträge lassen.

Internationaler Steuerwettbewerb

Wie in Kapitel 2 gezeigt, sind die Körperschaftsteuersätze in nahezu allen OECD-Staaten seit Anfang der 1980er Jahre abgesenkt worden. Damit einhergehend ist auch der Anteil der Körperschaftsteuern am Gesamtsteueraufkommen rückläufig. Eine maßgebliche Ursache für den Verfall der Unternehmensbesteuerung wird im internationalen Steuerwettbewerb gesehen (Heimberger, 2021; Keen u. Konrad, 2013). Das Konzept des Steuerwettbewerbs geht auf die Auseinandersetzung innerhalb der Finanzwissenschaft mit der Theorie öffentlicher Güter zurück (Hines, 2009, S. 213). Es bedient sich allgemeiner Gleichgewichtsmodelle zur Analyse des Besteuerungsverhaltens von Regierungen (ebd.). Beiträge dieser Literatur gründen zumeist auf der Wirtschaftstheorie der Neoklassischen Synthese und ihren Fortentwicklungen.³² Erst seit den 1980er Jahren wird dies explizit als ein Wettbewerbsproblem konzipiert (Devereux u. Loretz, 2013, S. 748).³³ Einer der bekanntesten deutschen Ökonomen, Hans-Werner Sinn, rückt den Steuerwettbewerb in den Zusammenhang mit einem allgemeinen Standortwettbewerb, in dem Unternehmen global über ihre Kosten konkurrieren und den Gesetzgeber zu Unternehmensteuersenkungen anhalten:

„Kaum ein Thema ist für Deutschlands ökonomisches Schicksal von größerer Bedeutung als die Standortfrage. Eine große Furcht hat das Land erfaßt, und was an der Lohnfront nicht erreichbar erscheint, hofft man nun durch eine grundlegende Reform des Steuersystems zu bewirken“ (Sinn, 1997, S. 673).

Grundlage für die meisten Anwendungen des Konzepts bildet das Referenzmodell von Zodrow und Mieszkowski (1986), das Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die Bereitstellung öffentlicher Güter anhand der Kapitalbesteuerung in zwei kleinen Volkswirtschaften behandelt (Genschel u. Schwarz, 2011)[S. 341]. Das Modell ruht auf drei Annahmen (ebd., S. 358-359): Zum ersten will jede der beiden Regierungen die Bereitstellung öffentlicher Güter für ihre Einwohnerinnen erhöhen. Zum zweiten herrschen offene Grenzen für Arbeit und Kapital, Kapitalverkehrskontrollen sind aufgehoben. Zum dritten kooperieren die Regierungen nicht, sondern agieren im wirtschaftlichen Eigeninteresse, woraus eine Konkurrenzsituation entsteht, die spieltheoretisch aufgelöst wird (ebd., S. 361). Das Modell sucht den Nachweis, dass Kapitalbesteuerung in dieser Konstellation negative Folgen auf die Steuereinnahmen hat, denn die Regierungen

³²Die Neoklassische Synthese ist ein Sammelbegriff für verschiedene Theorienzweige, die für sich beanspruchen, den Keynesianismus mit der Neoklassik zu verbinden (Lavoie, 2006, S. 3). Hierauf gründen unter anderem der Neo-Keynesianismus und die Neue Keynesianische Makroökonomie, die wiederum vom Neoliberalismus abzugrenzen sind (ebd.).

³³Die Zunahme an Publikationen zum Problem des internationalen Steuerwettbewerbs deckt sich mit der Zunahme des Begriffs der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ab Mitte der 1980er Jahre. Soweit sich Ökonomen diesbezüglich äußerten, wollten sie auf einen wahrgenommenen verschärften wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen Westeuropa, den USA und Japan aufmerksam machen (Fels, 1988, S. 135). Eine Abfrage im Web of Science führte im Mai 2023 zu 1.628 Fachaufsätzen, die überwiegend erst seit den 1990er Jahren veröffentlicht worden waren. Allein im Jahr 2019 wurden 100 Artikel unter dem Suchbegriff veröffentlicht.

versuchen wechselseitig Kapital aus dem anderen Staat anzuziehen (ebd., S. 359). Da ihnen hierfür nur der Steuersatz als Variable zur Verfügung steht, senken sie den Steuersatz ab (ebd., S. 361). Im Ergebnis sei die Kapitalbesteuerung vergeblich, denn durch Kapitalflucht entstünden Einnahmeausfälle auf beiden Seiten, was sich wiederum auf die öffentlichen Ausgaben und die Güterbereitstellung auswirke (ebd., S. 369).

Das Modell ist in verschiedener Hinsicht erweitert worden, insbesondere im Hinblick auf den Einfluss der Ländergröße und innenpolitische Faktoren, die den Steuerwettbewerb möglicherweise begrenzen (Genschel u. Schwarz, 2011, S. 341). Kritisiert wird beispielsweise, dass nur auf den Steuersatz, aber nicht auf die Steuerbemessungsgrundlage fokussiert wird (Devereux u. a., 2008, S. 1211). Internationale Steuerbelastungsvergleiche stützen sich vorrangig auf den Steuersatz, da dieser als wichtiges Signal für Investoren und Regierungen gehandelt wird (ebd., S. 1228). Dessen ungeachtet führen nationale steuerrechtliche Regelungen zur erschwerten Vergleichbarkeit. Darauf aufbauend wird nach Bedingungsfaktoren des Steuerwettbewerbs gesucht. Bei aller Unterschiedlichkeit dieser Studien schält sich ein Konsens heraus, wonach der Steuerwettbewerb vorrangig auf die Unternehmensbesteuerung begrenzt sei und mit der Ländergröße und der Mitgliedschaft in der Europäischen Union variere (von Kulesa u. Wenzelburger, 2015; Loretz, 2008, S. 657). Als zentrale Ursachen für die Steuersatzsenkungen werden der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen seit den 1980er Jahren und die wachsende Verflechtung der nationalen Wirtschaft mit dem Weltmarkt angeführt (Bachas u. a., 2022; Devereux u. a., 2008, S. 1213). Beides tritt auf Deutschland mit seiner Exportorientierung zu, was es zum Gegenstand des Steuerwettbewerbs macht.

Mit Blick auf die Ländergröße wird von asymmetrischem Steuerwettbewerb gesprochen (Genschel u. Schwarz, 2011; Devereux u. Loretz, 2013, S. 749). Asymmetrischer Steuerwettbewerb entstehe, wenn kleinere Volkswirtschaften Kapital aus dem Ausland anziehen und dabei vorrangig größeren Volkswirtschaften schaden. Hierbei wird angenommen, dass große Volkswirtschaften Unternehmen mit höheren Steuersätzen belegen (Genschel u. Schwarz, 2011, S. 756), da sie über einen größeren Kapitalstock verfügen und folglich mehr produzieren und steuerpflichtige Erträge generieren können. Da kleinere Volkswirtschaften hierin begrenzt seien, bleibe ihnen nur die Absenkung des Steuersatzes und andere begünstigende Steuerabsprachen, um Kapital anzuziehen (Sinn, 1997, S. 685). Wie eine wachsende Menge an Literatur zeigt, ist der Steuerwettbewerb aber zunehmend virtuell, da er zwar zur Verlagerung von Unternehmenssitzen aus steuerlichen Gründen, aber nicht zu Produktionsverlagerungen führt (Clausing, 2018, 2016, S. 907). Konkurriert wird beispielsweise über konzerninterne Verrechnungspreise und Fremdfinanzierungsmodelle, die steuerlich gewinnmindernd in Abzug gebracht werden (Keen u. Konrad, 2013). Zudem treten einige dieser Staaten absichtsvoll als Steueroasen auf, ohne dass sich dies auf die volkswirtschaftlichen Outputs dieser Staaten auswirke (Slemrod u. Wilson, 2009, S. 1263). Entscheidend sei vielmehr das von ihnen gewahrte Bankgeheimnis, das sie für internationale Investoren zum attraktiven Ort für Kapitalanlagen mache (Dharmapala u. Hines, 2009, S. 1064).

Bis Ende der 1990er Jahre scheint die anfängliche Skepsis gegenüber dem Steuerwettbewerb in eine allmähliche Akzeptanz übergegangen zu sein, derzufolge zumindest in der Finanzwissenschaft der Steuerwettbewerb nicht mehr generell negativ beurteilt wird. So wird er als Mittel effizienter Kapitalallokation, zur Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen und Begrenzung des diskretionären Spielraums des Gesetzgebers interpretiert (Wilson u. Wildasin, 2004; Wilson, 1999, S. 294, 297). Internationale Organisationen

wie die OECD (1998) und Europäische Union haben hierauf reagiert, indem sie einen marktwirtschaftlich akzeptablen Steuerwettbewerb von einem schädlichen („Harmful Tax Competition“) Wettbewerb unterscheiden. Insoweit sich Regierungen auf die Vermeidung von Doppelbesteuerung grenzüberschreitender Aktivität multinationaler Unternehmen einigen, wird auch dies als Beitrag zur Effizienzsteigerung der Kapitalverwendung unter Bedingungen der Globalisierung der Kapitalmärkte beurteilt. Implizit wird diese Wirkung auch in föderalen Bundesstaaten mit Finanzausgleich vermutet, da sich Steuersatzdifferenzen über Zeit ausgleichen sollen (Wilson, 1999, S. 289).³⁴

Politikwissenschaftliche Beiträge rücken nicht Effizienzgewinne, sondern Verteilungswirkungen und Prozesse der Entscheidungsfindung in der Steuerpolitik in den Mittelpunkt der Betrachtung. Sie stützen sich hierfür auf Beobachtungen, derzufolge die Unternehmensteuersenkungen zu Steuerlastverschiebungen führen und die Entlastung des Faktors Kapital zur Belastung des Faktors Arbeit führt (Loretz, 2008; Winner, 2005). Die finanzwissenschaftliche Vermutung eines ungebremsen Race-to-the-Bottom wird unter Verweis auf die moderierende Rolle von Parteien, Regierungskoalitionen und Vetospielern relativiert (Basinger u. Hallerberg, 2004; Hays, 2003). Quintessenz dieser Arbeiten ist, dass der Steuerwettbewerb politisch beeinflussbar ist, sich aber Begrenzungen des (parteipolitischen) Handlungsspielraums und der Policy-Alternativen andeuten. So verweist beispielsweise Swank (2006, S. 873) darauf, dass die Entlastung des Faktors Kapital eine Reaktion auf Steuerreformen unter Ronald Reagan in den USA gewesen sei, die von anderen Staaten übernommen wurde. Lange Zeit galten die USA und Großbritannien als Vorreiter neoliberaler Reformen (Prasad, 2006), was aus deren wirtschaftlicher Führungsrolle abgeleitet wurde (Altshuler u. Goodspeed, 2015, S. 489, 500), aber vielmehr regionalen und lokalen Eigendynamiken folge. Hierzu zählen neben Haushaltsproblemen auch Gerechtigkeitsvorstellungen der Bevölkerung (Plümper u. a., 2009, S. 770).

Die Literatur zum Steuerwettbewerb verdeutlicht, dass die Steuersatzsenkungen ihren Ursprung in der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen haben. Dessen ungeachtet weist die Literatur drei Probleme auf, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird. Das erste Problem dieser Literatur ist, dass sie den Steuerwettbewerb überwiegend als gegebene Größe behandelt und nicht selbst problematisiert. So werden Akteuren weitgehend gegebene Präferenzen auch dann unterstellt, wenn die Studien Lernprozesse und endogene Präferenzbildung implizit annehmen. Damit können die Theorien des Steuerwettbewerbs den politischen Konflikt um die Unternehmensbesteuerung nur partiell erklären.

Damit verbunden ist ein zweites Problem: Der steuerpolitische Diskurs wird nicht als eigständige Erklärungsgröße behandelt. Wo auf die politische Willensbildung fokussiert wird, folgt die Analyse den Annahmen der ökonomischen Demokratietheorie. Dadurch bleibt die Substanz der Auseinandersetzungen notwendig unterausgewertet. In den finanzwissenschaftlichen Modellen, aber auch der politikwissenschaftlichen Kritik wird der Steuerwettbewerb zumeist als gegebene Größe behandelt. Die Auseinander-

³⁴Beispiele hierfür sind die Forderung nach Regionalisierung von Steuern, insbesondere von Ertrags- und sogenannten Substanzsteuern wie der Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuer. Analog hierzu wird auch seit den 1980er Jahren um die Aufhebung der Gewerbesteuer gestritten. Die Gewerbesteuer steht den Kommunen zu, wird aber von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden als Zusatzbelastung im internationalen Wettbewerb kritisiert. Im Einklang mit den Unternehmen haben einige Landesregierungen in der Vergangenheit den Ersatz der Gewerbesteuer durch Ausweitung der Umsatzbesteuerung gefordert. Dazu ist es bis dato nicht gekommen, relevant hierbei ist jedoch die theoretische Implikation, dass partielle Autonomie in der Steuergesetzgebung Wettbewerb anheizen und zur Senkung von Unternehmensteuern führen kann.

setzung mit den zugrundeliegenden Wirtschaftstheorien wird nicht gesucht, sodass die Modellannahmen oftmals nicht hinterfragt werden und folglich auch kein normatives Urteil getroffen wird.

Insbesondere das häufig bemühte Argument der Konkurrenz um ausländische Direktinvestitionen ist zu hinterfragen. Dieses impliziert, dass angezogenes Kapital auch tatsächlich produktiv verwendet wird und nicht der Vermögenskumulation dient. Für Deutschland ist jedoch Letzteres der Fall, wie mit Blick auf die in der Einleitung dargelegte Vermögensentwicklung gezeigt werden kann. Dieses Vermögen ist der produktiven Verwendung entzogen, es konzentriert sich zudem auf wenige Haushalte und führt zu einer Unterauslastung der volkswirtschaftlichen Produktionskapazität, wie die seit Mitte der 1990er Jahre andauernde Unterbeschäftigung anzeigt (Oberhauser, 1994)[S. 102]. In den finanzwissenschaftlichen Modellen wird die Kapitalverwendung als Effizienzproblem behandelt, die Politikwissenschaft setzt dem keine eigene Theorie der Besteuerung, sondern Theorien der Entscheidungsfindung in der Steuerpolitik entgegen, wodurch eine Lücke bleibt.

Ein drittes Problem der Literatur ist methodischer Art. Da es kein einheitliches Maß von Steuerwettbewerb gibt, werden verschiedene Variablenausprägungen untersucht. Infolgedessen gelangen die Studien zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen und berühren damit auch die politischen Handlungsoptionen. Mitunter wird eingeräumt, dass über die Wirkungsweise des Steuerwettbewerbs keine Einigkeit bestehe (Hines, 2009, S. 215), aber niedrige Unternehmensteuern zumindest aus ökonomischer Sicht kein generelles Problem darstellten (Devereux u. Loretz, 2013, S. 764). Ein Gutteil der Studien stützt sich zudem auf Empirie, die zwischen den 1960er und 2000er Jahren gewonnen wurde, und ist unweigerlich dem Veralten ausgesetzt (Swank, 1992; Garrett u. Mitchell, 2001; Plümper u. a., 2009). Studien auf neuerer Datengrundlage und anderen Schätzmethoden relativieren den moderierenden Einfluss politischer Institutionen und betonen demgegenüber negative Auswirkungen auf die Einkommensgleichheit. Auswertungen von Steuerreformen kommen zu dem Ergebnis, dass sich zwar der Einkommensanteil von Spitzenverdienern erhöht (Rubolino u. Waldenström, 2020; Egger u. a., 2019), aber keine positiven Effekte auf Wirtschaftswachstum und den Abbau von Arbeitslosigkeit erzielt werden konnten (Hope u. Limberg, 2022). Insofern wird der unterstellte Effizienzgewinn durch Steuerwettbewerb durch die Empirie hinterfragt.

Da es aufgrund methodischer Unterschiede immer wieder zum Streit um die richtige Interpretation der Fakten kommen muss, sind belastbare Aussagen über die Effekte von Steuerreformen nur eingeschränkt möglich. Dies steigert die Komplexität und dürfte die Problemlösungsfindung in der Steuerpolitik eher erschweren. Erweiterungen der Modelle haben die Komplexität und Anforderung an die Datenqualität erhöht, aber nicht die Aussagekraft (Wilson, 1999, S. 298). Finanzwissenschaftliche und politikwissenschaftliche Beiträge machen unterschiedliche Prognosen. Während eine Seite die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs als prinzipiell offen ansieht und auch einen weiteren Verfall der Körperschaftsteuer für möglich erachtet (Zodrow, 2010, S. 891), sieht die andere Seite in zunehmender internationaler Kooperation eine Trendumkehr (Genschel u. Schwarz, 2011, S. 364). Neuere Arbeiten, die sich mit den Kooperationsbemühungen befassen, kommen zu nüchternen Ergebnissen und weisen darauf hin, dass die Kooperation indes unterlaufen wird und die Kapitalbesteuerung weiterhin als Instrument des wirtschaftlichen Wettbewerbs aktiv von den Staaten eingesetzt wird (Cantos, 2022; Hakelberg u. Rixen, 2021). Im Gegenteil fördert die Abwesenheit einer koordinierenden Instanz auf internationaler Ebene eher opportunistisches Handeln, das

nicht zu mehr Steuereinnahmen, sondern zu einem Streit um dieselben Steuereinnahmen zwischen konkurrierenden Finanzverwaltungen führt (Tørsløv u. a., 2023).³⁵

Ungeachtet der strittigen Empirie und der Evidenz des Steuerwettbewerbs interessieren die Aussagen, insoweit sie Eingang in den steuerpolitischen Diskurs finden. Nimmt man an, dass der Steuerwettbewerb als Problembeschreibung ab den 1980er Jahren an Bedeutung gewinnt, sollte sich dies in vermehrten Äußerungen in den Steuerreformdebatten niederschlagen. Da Unternehmen die Träger der Unternehmensteuern sind, sollte man begründet erwarten können, dass diese als Erste den Steuerwettbewerb thematisieren. Sie sollten dies vorrangig aus einer Kostenperspektive tun, da sich die Steuern in der einen oder anderen Weise auf ihre Preisgestaltung auswirken. Ebenso sollte man annehmen können, dass Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände diese Äußerungen aufgreifen und daraus Problemlösungen ableiten, auf die andere Akteure reagieren. In dem einen oder anderen Fall würden steuerwettbewerbliche Argumente artikuliert, um Forderungen zu begründen und zu legitimieren.

Parteienwettbewerb und Politikverflechtung

Wie die Auseinandersetzung mit dem Steuerwettbewerb zeigt, wird politischen Parteien eine moderierende Rolle zugeschrieben. Der zugrunde liegende Mechanismus wird als Parteienwettbewerb bezeichnet (Lehmbruch, 2000) und gründet auf der Annahme, dass politische Parteien über unterscheidbare Programmatiken (Policies) (Schmidt, 1996) um Mehrheiten zwecks Erlangung politischer Macht konkurrieren. In der Literatur wird die daraus folgende strategische Interaktion zwischen Parteien als autonomen Akteuren und die Auswirkung ihrer Regierungsbeteiligung auf Formulierung und Umsetzung konkreter Policies in Politikfeldern untersucht. Maßgebliches Unterscheidungskriterium zwischen politischen Parteien unterschiedlicher Weltanschauungen ist die von Lipset und Rokkan (1967) eingeführte Links-Rechts-Konfliktachse zwischen Arbeit und Kapital. Demzufolge verfolgen sozialdemokratische und sozialistische („linke“) Parteien eine Politik der Vollbeschäftigung und Redistribution unter Inkaufnahme höherer Staatsverschuldung, wohingegen bürgerlich-konservative („rechte“) Parteien Preisniveaustabilität, geringe Staatsverschuldung und niedrige öffentliche Ausgaben priorisieren (Tuft, 1978; Hibbs, 1977).

Die Links-Rechts-Konfliktachse stellt einen Idealtypus zur Erklärung der Entstehung von Parteiensystemen dar, der die parteipolitische Realität nur eingeschränkt abbildet. So hat sich das deutsche Parteiensystem nach dem Zweiten Weltkrieg von einem Dreiparteiensystem um Union, SPD und FDP mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag ab dem Jahr 1983 dauerhaft in ein Vierparteiensystem, mit dem Hinzutreten der PDS nach 1990 zu einem Fünfparteiensystem und mit dem Erstarken der AfD im Zuge der Eurokrise ab 2013 zu einem Sechsparteiensystem gewandelt. Alle diese Parteien haben heute realistische Chancen, bei Bundes- und Landtagswahlen ins Parlament einzuziehen, was absolute Mehrheiten einer Partei weniger wahrscheinlich werden lässt. Es verändert zudem die Wahlkampfführung und die politische Mobilisierung der Bevölkerung und erhöht die Anforderungen an die Einigungsbereitschaft der Parteien untereinander, um Regierungsmehrheiten zu finden. In Koalitionsregierungen wird diese erschwert, da sie kleinen Parteien strategisches und taktisches Vetopotential einräumt und dadurch die Machtbalance verändert (Tsebelis,

³⁵Die Auswirkungen des kürzlich gefassten Beschlusses zur Durchsetzung einer globalen Mindeststeuer können beim Stand der Abfassung dieser Arbeit noch nicht abgesehen werden.

1995, S. 302-303).

Wie in Kapitel 2 dargelegt, zeichnet sich das Politikfeld Steuern durch verteilte Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern aus (Schmidt, 1992, S. 76). Dies folgt aus der verfassungsrechtlich festgelegten Gewaltenverschränkung, die die Bundesrepublik als Konsensdemokratie charakterisiert (Lijphart, 2012, S. 245). Die Bundesregierung muss selbst bei absoluter Mehrheit der sie tragenden Fraktionen im Deutschen Bundestag ihre Politik mit den Ländern abstimmen. Die Verhandlungen und Abstimmungen zwischen Bundes- und Landesregierungen verstärken den Parteienwettbewerb, da die Regierungen unterschiedlich parteipolitisch zusammengesetzt sein können, was den Erwartungsdruck zur Profilierung erhöht und sich empirisch in Mustern der Steuerprogrammatik niederschlägt (Wagschal, 2005, S. 388). Zudem können beide Seiten Eigeninteressen verfolgen, die die Parteizugehörigkeit übersteigen, wodurch die Gewaltenverschränkung zur „Verflechtungs-Falle“ werden kann und Lösungen erschwert werden (Scharpf, 1985, S. 324). In der Unternehmensbesteuerung potenziert sich das Problem durch die Gewerbesteuer, die den Kommunen zusteht, die als zusätzlicher Akteur auf dritter Ebene die Konstellation erweitern und in die Kalküle von Bundes- und Landesregierungen einbezogen werden müssen. Im Extrem resultiert die Gemengelage in Blockaden zwischen Bundestag und Bundesrat (Lehmbruch, 2000, S. 10).

Betrachtet man die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat im Zeitverlauf, verdeutlicht sich die Relevanz dieses Arguments. Abbildung 7 zeigt den Stimmenüberhang beziehungsweise das Stimmendefizit der jeweiligen Bundesregierung entlang des Quorums zur Erlangung der einfachen Mehrheit im Bundesrat. In der Abbildung wird das Quorum als durchgehender roter Grenzstrich abgetragen. Der Einfachheit halber wird unterstellt, dass Landesregierungen gemäß ihrer parteipolitischen Zusammensetzung mit der Bundesregierung übereinstimmen. Eine rot-grüne Landesregierung sollte demnach im Bundesrat wie eine rot-grüne Bundesregierung abstimmen, eine CDU-geführte Landesregierung wie eine Bundesregierung aus Union und FDP und so weiter.

Auf solche „Bundesratsmehrheiten“ konnten sich nur drei von sechs Bundesregierungen seit dem Jahr 1966 stützen, und zwar Kiesinger, Kohl und Merkel. Die Regierungen Brandt/Schmidt und Schröder büßten ihre Bundesratsmehrheiten bereits wenige Monate nach Amtsübernahme ein. Im Falle Schröders türmte sich die gegenläufige Mehrheit im Frühjahr 2005 bis zur Handlungsunfähigkeit auf. Kohl konnte sich in den ersten zwei Legislaturen seiner Kanzlerschaft auf eine ausreichende Mehrheit stützen, verlor diese aber wenige Monate nach der Wiedervereinigung und sollte sie bis zu seiner Abwahl im Herbst 1998 nicht mehr wiedererlangen. Mit der Pluralisierung des Parteiensystems nimmt die frühere Funktion Großer Koalition zur Beschaffung komfortabler Mehrheiten (1966 bis 1969, 2005 bis 2009) ab, wie die Amtszeit Merkels ab 2013 zeigt.

Die Effekte von Parteienwettbewerb und Politikverflechtung auf die Steuergesetzgebung sind alles andere als eindeutig (Renzsch, 2000; Zohnhöfer, 1999). So wurde beispielsweise die geplante Unternehmenssteuerreform der Regierung Kohl 1997/1998 von der Mehrheit der SPD-geführten Länder abgelehnt und der SPD daraufhin Blockade vorgehalten. Im Kern wiederholten die SPD-Länder aber nur jenes Abstimmungsverhalten, das die Union Mitte der 1970er Jahre verfolgt hatte, um durch ihre Bundesratsmehrheit die sozial-liberale Bundesregierung zu Zugeständnissen zu zwingen (Lehmbruch, 2000). Eine Folgerung der theoretischen Kontroverse besteht in der Differenzierung von Vetospielern entlang ihres Kooperationsverhaltens

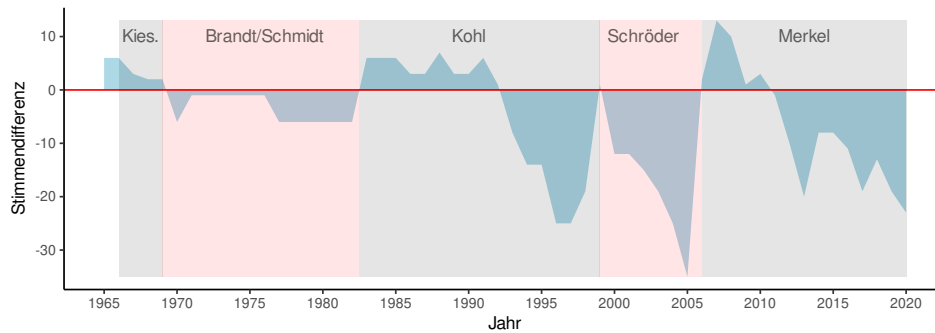


Abbildung 7: Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat je Bundesregierung seit 1965
Quelle: Schröder (2023), eigene Darstellung

(Wagschal, 2005, S. 177), was die Prognostizierbarkeit konkreter Outcomes in der Steuergesetzgebung eher erschwert. Für die Unternehmensbesteuerung wird mit Blick auf den internationalen Steuerwettbewerb zudem auf eine extern erzwungene verminderte Einigungsfähigkeit und Nivellierung steuerpolitischer Differenzen geschlossen, was den Effekt von Parteienwettbewerb im Zeitverlauf verringere (Ganghof, 2004, S. 20).³⁶

Ungeachtet der Kontroverse zur Einordnung von Steuerreformen werden Parteiendifferenzen durch den Widerstreit zwischen Machterhalt und Programmdurchsetzung eher verringert (Lehmbruch, 2000, S. 23). Dieser Disput führt bei gegebenen Wettbewerbsbedingungen in ein Dilemma: Parteien müssen Macht erwerben, um überhaupt Policies umsetzen zu können. Da Ressourcen begrenzt sind und Zeit knapp ist, müssen parteiinterne Diskussion begrenzt werden, um Richtungsentscheidungen herbeizuführen. Dies kann die Qualität der Willensbildung und die Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Interessen mindern, da Kompromisse in Verteilungsfragen tendenziell ressourcenstarke Gruppen bevorteilen (ebd., S. 24). Werden komplexe Sachverhalte in abstrakte Konsensformeln überführt oder gar ausgeklammert, kann dies kurzfristig zwar parteiinterne Beschlüsse sichern, aber im politischen Wettstreit jedoch ebenso schnell wieder zur Disposition stehen (Fastenrath u. Marx, 2023, S. 11, 13). Beides trifft auf die Unternehmensbesteuerung zu, in der Mittel umverteilt werden und die sich durch komplexes Steuerrecht auszeichnet. In dieser Hinsicht können Parteienwettbewerb und Politikverflechtung erklären, weshalb auch dann an politischen Forderungen festgehalten wird, wenn zunehmende Empirie zu einer Änderung der Position führen sollte (Matthijs u. Blyth, 2018, S. 111).

Parteienwettbewerb und Politikverflechtung sehen sich durch zwei Kritiken herausgefordert. Ein Strang verweist auf veränderte Zusammensetzung der Wählerbasis, bei der historisch tradierte Parteienbindung durch berufsspezifische Gruppeninteressen abgelöst würden (Gingrich u. Häusermann, 2015; Häusermann u. a., 2013). Dadurch verändere sich auch die Bereitschaft zur Unterstützung von Umverteilung in wei-

³⁶Die Verknüpfung des Parteienwettbewerbs mit dem Steuerwettbewerb könne demnach zeigen, weshalb eine rot-grüne Bundesregierung der größten Unternehmensteuersenkung der Nachkriegsgeschichte zugestimmt habe, die gemäß der klassischen Links-Rechts-Konfliktdimension eher bei Union und FDP zu erwarten gewesen wäre (Ganghof, 2004). Die Verhandlungslogik bei gegenläufiger Mehrheit im Bundesrat würde eine sukzessive Aufgabe von Parteiendifferenzen erforderlich machen, die aber nicht ideologisch, das heißt auf konkurrierende ökonomische Ideen, sondern auf Parteistrategie zurückzuführen sei (Ganghof, 2004, 2005, S. 13).

ten Teilen der Wählerschaft. Anders gelagert ist die Kritik an mangelnder Politisierung des Klassenkonflikts durch linke Parteien (Evans u. Tilley, 2012, S. 970). Neu ist diese Erscheinung nicht, denn bereits der Großen Koalition unter Kurt-Georg Kiesinger im Jahr 1966 ging eine allmähliche Annäherung von Union und SPD voraus (Nützenadel, 2005, S. 287), die als allgemeiner Trend der Einebnung von Parteiendifferenz interpretiert wurde (Kirchheimer, 1965, S. 27). Erklärt wurde das mit parteiübergreifendem Interesse an der Bereitstellung öffentlicher Güter (Wagschal, 2005, S. 417), zu deren Finanzierung die regressiv wirkende Verbrauchsbesteuerung, aber nicht die Unternehmensbesteuerung ausgeweitet wurde (Beramendi u. Rueda, 2007, S. 639). Bevölkerungsbefragungen zur Wahrnehmung von Steuergerechtigkeit relativieren jedoch die Relevanz öffentlicher Güter und verweisen vielmehr auf individuelles Belastungsempfinden in Abhängigkeit von der Einkommensposition (Liebig u. Mau, 2005, S. 485). Zudem zeigen neuere Auswertungen, dass die Umverteilungsfunktion des Wohlfahrtsstaates ungeachtet der Steuerlastverschiebungen abgenommen hat (Zohlnhöfer u. a., 2018, S. 556). Offenbar müssen noch andere Mechanismen auf die Unternehmensbesteuerung einwirken.

Hierunter fällt die Ausweitung der Verbrauchsbesteuerung seit Ende des Zweiten Weltkrieges (Beramendi u. Rueda, 2007, S. 621). Bereits von eher keynesianisch orientierten Finanzwissenschaftlern wurde ein Ausbau der Umsatzbesteuerung – bei hohen Steuersätzen auf Einkommen und Erbschaften – speziellen Verbrauchsteuern vorgezogen (Neumark, 1970, S. 400). Die Umsatzsteuer wirkt regressiv, da sie reale Kaufkraft mindert. Bei wachsenden Löhnen ist die Erhöhung der Umsatzsteuer unerheblich, doch bei anhaltender Lohnstagnation oder Reallohnsenkungen, wie dies in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre diagnostiziert wurde, wirkt eine Umsatzsteuererhöhung nachfragemindernd und ungleichheitsverstärkend. In Deutschland ist diese Politik von unterschiedlichen parteipolitischen Regierungskonstellationen getragen worden und hat schließlich zur Durchsetzung einer starken Exportabhängigkeit geführt, in deren Folge die Löhne in denjenigen Sektoren, die auf den Binnenmarkt angewiesen sind, eher gesunken sind (Baccaro u. Benassi, 2017, S. 102). Dieser Prozess wird bis zu einem gewissen Grad auch nicht von der Sozialausgabenquote erfasst, da die Subventionierung von Einkommen an Einkommensgrenzen geknüpft ist und Haushalte mit mittleren Einkommen, aber ebenfalls relativ hohen Konsumausgaben, nicht berücksichtigt.

Die Literatur zu Parteienwettbewerb und Politikverflechtung kann dies nur teilweise berücksichtigen, da sie politische Willensbildung als strategische Interaktion zwischen bewusst handelnden Akteuren erfasst. Steuerpolitische Positionen werden als feststehende Inputs behandelt, aber nicht ihrer Substanz nach betrachtet, was im Parteienwettbewerb zur Einigung des Lösungsspektrums beitragen kann (Piketty, 2020, S. 687). Eine naheliegende Ausdehnung des Arguments wäre daher die Einbeziehung ökonomischer Ideen in die Modellierung strategischer Interaktion. Doch die Literatur räumt ökonomischen Ideen nur eine untergeordnete Rolle zur Erklärung von Steuerpolitik ein und begründet dies mit mangelnder Spezifikation der Wirkungsweise von Ideen (Ganghof, 2005, S. 13). Als erfolgreich gilt eine Steuerreform, sofern sie überhaupt durchgeführt werden kann, wobei nach dem Umfang der Änderungen je Steuergesetz differenziert und das Mittelvolumen als Indikator für Umverteilung herangezogen wird, um von Policy-Kongruenz sprechen zu können. Doch Umverteilungsbeschlüsse können fallweise beträchtlich ausfallen, ohne einen Rückschluss auf programmatische Differenzen zu ermöglichen, wie eine frühere Untersuchung von Änderungen in der Aufstellung des Bundeshaushalts zeigt (Sturm, 1985, S. 263, 265). Allerdings deuten jüngere

Befunde in eine entgegengesetzte Richtung, wobei sie den Umstand zunehmender ökonomischer Ungleichheit für eine Repolitisierung durch Steuerpolitik deuten (Fastenrath u. Marx, 2023).³⁷

Roemer (1998)[S. 413] hat daher das Scheitern von Redistribution auf die Einführung nicht-ökonomischer Themen im Wahlkampf zurückgeführt. „Nicht-ökonomische Themen“ können beispielsweise Identitätspolitik, Religion oder nationale Sicherheit berühren und die Konfliktachse substantiell verschieben. Damit dies geschehen kann, muss das nicht-ökonomische Thema in der öffentlichen Debatte moralisiert und politisiert werden. So konnte beispielsweise die Vermögensbesteuerung in Westeuropa und den USA nur durch Moralisierung in öffentlichen Debatten im Zuge der Kriegsanstrengungen erreicht werden (Scheve u. Stasavage, 2016). In diesem Falle müssen ökonomische Eliten eine Besteuerung hinnehmen, gegen die sie unter sonst gleichen Bedingungen opponieren würden. Einflusswege werden im nächsten Abschnitt betrachtet.

Theorien und Mechanismen des Lobbying

Ein dritter Literaturstrang problematisiert Einfluss auf die Steuergesetzgebung durch Lobbying. Angesichts der Verteilungswirkungen der Unternehmensbesteuerung ist Lobbyismus alles andere als ungewöhnlich. Kapitalgesellschaften sind qua Gesetz zur Vermögenssicherung angehalten, wodurch „betriebliche Steuerplanung“ zum akzeptierten Handeln in einer Marktwirtschaft mit freiem Unternehmertum wird. Bis zu einem gewissen Grad ist die Mitwirkung von Interessengruppen an der Steuergesetzgebung auch seitens des Gesetzgebers und der Bundesregierung gefordert, da diese ein Interesse an funktionierenden Gesetzen haben. Wie in Kapitel 2 dargelegt, sehen die Geschäftsordnungen von Bundesregierung und Bundestag dafür Verfahrensregeln vor.

Die in diesem Abschnitt betrachtete Literatur geht über die gemeinwohlorientierte regelhafte Partizipation von Interessengruppen an der Gesetzgebung hinaus und führt theoretische und empirische Argumente für die Produktion systematisch verzerrter Entscheidungen an. Die Theorien unterscheiden sich weiterhin entlang der Prämissen, das heißt, inwieweit die beschriebenen Akteure tatsächlich aktiv Lobbying betreiben und welche Mittel sie dafür aufwenden. So können idealtypisch drei Zugriffe auf die Problematik unterschieden werden: Theorien rationalen Handelns modellieren Lobbyismus als politisches Tauschgeschäft, in dem eine Seite Informationen bereitstellt und dafür eine gewünschte Regulierung von der Politik erwirbt (Hall u. Deardorff, 2006). Theorien der strukturellen Macht weisen diese Ansicht zurück und betonen, dass in kapitalistischen Gesellschaften bereits die Verfügung über Produktivkapital eine Machtressource darstellt (Lindblom, 1982), unabhängig davon, ob sie aktiviert wird oder nicht (Przeworski u. Wallerstein, 1988). In diesem Sinne könne auch Unterlassung einflussreich sein, zum Beispiel, wenn kollektives Handeln gesamtwirtschaftlich effizienter sei (Woll, 2016, S. 382).

³⁷Fastenrath und Marx (2023) diskutieren nicht die naheliegende historische Parallele des von ihnen untersuchten Bundestagswahlkampfs 2021 mit dem Jahr 1998. Denn auch damals wiesen Parteiführung und Kanzlerkandidat unterschiedliche steuerpolitische Positionen auf, die nur des Machterwerbs wegen zurückgestellt wurden und bereits kurze Zeit nach der Wahl zum offenen Konflikt führten (Nachtwey, 2009, S. 214). Der Hinweis, dass sich Kanzlerkandidat Scholz hinter das Regierungsprogramm stellte, wie die Autoren ausführen, ist eine hinreichende, aber keine notwendige Bedingung, denn das tat Schröder seinerzeit auch. Zwar kann heute nicht zweifelsfrei bewiesen werden, dass Scholz auch im Falle einer rot-grün-roten Regierungskoalition vom steuerpolitischen Wahlprogramm der SPD abgerückt wäre, doch allein die Tatsache, dass SPD-Parteichef Walter-Borjans weder eine Kanzlerkandidatur in Erwägung zog, noch die Fraktionsführung oder ein Ministeramt beanspruchte, legen Zweifel an der Dauerhaftigkeit der von Fastenrath et al. vermuteten Repolitisierung nahe.

Zwischen beiden Lagern befinden sich Theorien, die auf Verteilungskoalitionen rekurren. Solche Verteilungskoalitionen entstehen als Folge der Ausweitung der Staatstätigkeit, bei der Privatunternehmen in die staatliche Aufgabenerfüllung einbezogen werden und Objekte von Wachstums- und Innovationsförderung werden (Martin, 1991, S. 470). Zu denken ist an die Integration der privaten Wirtschaft in die Daseinsvorsorge, zum Beispiel in der Wohnraumversorgung (Haderer, 2018, S. 162), die in Deutschland seit dem Ende der Gemeinwirtschaft zu weiten Teilen privat organisiert ist. Auch gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind privatrechtlich organisiert und erbringen Daseinsvorsorge. Und mit Schaffung der Europäischen Währungsunion Ende der 1990er Jahre hat die Exportwirtschaft den Charakter einer eigenen Verteilungskoalition erlangt, da sie von der Umsatzsteuererhöhung profitiert, während die Binnenwirtschaft zu den Verlierern zählt (Haffert u. Mertens, 2021). Hierfür werden sie mit verminderten Steuersätzen tarifiert oder erhalten Subventionen und Investitionszulagen.³⁸ In ihrer Gesamtheit konstituieren diese Maßnahmen national und historisch variierende „Spielarten des Kapitalismus“ (Höpner, 2009), das heißt Varianten der Staatsintervention, die strukturelle und instrumentelle Formen der Macht bündeln.

Politisch und gesellschaftlich problematisch wird es, sofern Interessengruppen Vorteile durch Unterlaufen gesetzlicher Vorgaben erlangen („Regulatory Capturing“). In Erweiterung der Steuerwettbewerbsliteratur werden beispielsweise internationale Steuersatzdifferenzen als Drohpotential zur Erlangung niedriger Steuersätze vermutet (Lai, 2010) und Parteispenden werden zum „Kauf“ von niedrigen Steuersätzen (Richter u. a., 2009). Einfluss durch Parteispenden wurde auch für die Bundesrepublik problematisiert (Breitling, 1961) und Muster im Spendenverhalten identifiziert, die den sektorspezifischen Verteilungskoalitionen entsprechen (Goerres u. Höpner, 2014). Den Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung vermutlich mit der Flick-Parteispendenaffäre Anfang der 1980er Jahre. Seinerzeit suchte der Flick-Erbe Einfluss auf die Bundesregierung zu nehmen, um die Veräußerung von Unternehmensanteilen steuerfrei stellen zu lassen. Dem Begehren wurde entsprochen, und erst Jahre später kam es zu Strafprozessen, in deren Folge die Bundesminister Friderichs und Lambsdorff zu Geldstrafen verurteilt wurden.

Unabhängig von den Größendimensionen zwischen Parteispenden und Steuermindereinnahmen ist die Betrachtung von Parteispenden aus zwei Gründen problematisch: Das liegt zum einen an der mangelhaften Datenlage, die keine ausreichende Auskunft über Ausmaß und Herkunft der Spenden gibt. In den USA, wo das Spendenwesen aufgrund der Wahlkampffinanzierung wesentlich größere Aufmerksamkeit erfährt als in Deutschland, ist die Datenlage besser.³⁹ Neben der Zurechnungsproblematik entsteht darüber hinaus die Frage, inwiefern politische Entscheidungen kausal auf Spenden zurückgeführt werden können (Köß, 2022, S. 4). Die Offenlegung der Flick-Affäre war ein dankbarer Fall, dessen vollständige Aufklärung aber an hartnäckigem Schweigen führender Bundespolitiker scheiterte.

Anders als Parteispenden wirken Einflussmechanismen, die auf die Abschwächung oder Unterminierung gesetzlicher Regelungen abzielen (Etzioni, 2009). In der Literatur werden verschiedene Varianten des „Regulatory Capturing“ diskutiert (Dal Bó, 2006), um Nähe zur Politik herzustellen (de Figueiredo u. Rich-

³⁸Eine andere Steuervergünstigung stellt die Privilegierung von Betriebsvermögen in familiengeführten Unternehmen dar, die von der Erbschaft- und Schenkungsteuer weitgehend befreit sind und vom Gesetzgeber mit dem Erhalt der Unternehmensstruktur begründet wird (Deutscher Bundestag, 2019b). Sie summierte sich auf 6,8 Milliarden Euro Steuerausfall (ebd., S. 19).

³⁹Die verbesserte Datenlage ist auf Druck der Zivilgesellschaft zurückzuführen. In Deutschland tritt erschwerend hinzu, dass Spenden bis zu 10.000 Euro nicht veröffentlicht werden müssen, sodass zu veröffentlichende Großspenden auch in mehrere Teilschritten unterhalb der Berichtspflicht gestückelt werden können.

ter, 2014). Wessels hat von Verbandsinseln in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages gesprochen, die durch Doppelmitgliedschaft in Partei und Interessenverband gekennzeichnet sind. Eine naheliegende Form der Einflussnahme besteht demnach in der Kandidatur für ein politisches Mandat durch Verbandsvertreter.⁴⁰ Mitunter können Unternehmen auch Beauftragte in die Ministerien entsenden, die an der Ausarbeitung von Gesetzen mitwirken oder sie durch Gutachten zu beeinflussen suchen (Polk, 2020; Döhler, 2012).⁴¹ Wo es nicht zur Personalrotation kommt, sind informelle Kontakte zur Ministerialbürokratie, die vor allem in Entscheidungen hoher öffentlicher Sichtbarkeit gesucht werden und daher im Stillen stattfinden sollen (Culpepper, 2011), ein weiteres Einflussmittel (Polk, 2020; Weßels, 1987). Oft liegen solche Einflüsse nicht offen zutage und entziehen sich damit der sozialwissenschaftlichen Forschung, was sie nicht irrelevant macht, aber schwer zu analysieren.⁴² Andere enge Wechselbeziehungen, beispielsweise zwischen Gewerkschaften und den Parteien, wurden früher als stark angesehen, heute jedoch relativiert. Darauf wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

Die Forschung hat sich daher einem zweiten Mechanismus zur Annäherung der Positionen zugewandt: Der Beeinflussung des Denkens. Beiträge in dieser Hinsicht relativieren die Annahme einer strukturellen Macht des Kapitals und betonen kognitive und soziologische Aspekte, die in der Interessenvermittlung unbewusst stattfinden und zur Ungleichgewichtung von Informationen verschiedener sozialer Gruppen führen. So bewerteten Kongressabgeordnete Informationen von Sachverständigen in Vorbereitung der Finanzmarktgesetzgebung höher, sofern diese der eigenen Bezugsgruppe, dem eigenen sozialen Netzwerk oder einem höheren Sozialstatus zugeschrieben wurden (Kwak, 2014, S. 81). Die Orientierung am Sozialstatus ist ein klassischer Befund der soziologischen Einstellungsforschung und für Selbstselektion und Gruppendenken in exklusiven Gremien der internationalen Finanzpolitik nachgewiesen worden (Tsingou, 2015, S. 246). Die Erörterung kognitiver Verzerrungen in der politischen Problemdefinition geht qualitativ darüber hinaus, da diese Verzerrungen unbewusst wirksam werden; mit anderen Worten handelt es sich um „*nonrational forms of influence, which interest groups can exploit to achieve the practical equivalent of capture – favorable policy outcomes*“ (Kwak, 2014, S. 76).

In einem Politikfeld wie der Unternehmensbesteuerung, das durch unbestimmte Rechtsbegriffe und juristische Ambiguität gekennzeichnet ist, sind kognitive Verzerrungen unmittelbar anschlussfähig an das Konzept des „Framing“ (Tversky u. Kahneman, 1981). Beim Framing verändern subjektive Differenzen in der Wahrnehmung eines Sachverhalts die Urteilsfindung, sodass Informationen, die grundsätzlich intentional verarbeitet werden müssen, nachrangig werden (Chong u. Druckman, 2007, S. 111). Tversky und Kahneman legen in ihrem Referenzartikel dar, wie Probanden in einem kognitionspsychologischen Experiment finanzielle Gewinne und Verluste je nach vorab gegebener Situationsbeschreibung unterschiedlich

⁴⁰Erinnert sei an die im vorigen Abschnitt dargestellte veränderte berufliche Zusammensetzung der Bundestagsabgeordneten, derzufolge Unternehmer heute wieder stärker im Parlament vertreten sind als beispielsweise Gewerkschaftsangestellte.

⁴¹Auch eine entgegengesetzte Einflussrichtung ist denkbar, wenn Angehörige der Ministerialbürokratie ihr Fachwissen in Vorträgen bei der Wirtschaft gegen Entgelt zur Verfügung stellen.

⁴²Erneut stellen Anfragen an die Bundesregierung die mitunter einzige frei zugängliche Informationsquelle dar: Laut der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion sind solche Vortragsveranstaltungen im Bundesfinanzministerium vergleichsweise häufig in der für die Unternehmensbesteuerung zuständigen Abteilung IV konzentriert (Deutscher Bundestag, 2016b). Im Zuge der Aufarbeitung des Wirecards-Skandals wurde offenbar, dass Mitarbeiter der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) Wertpapiere hielten und gegen die Veröffentlichung von kritischen Prüfberichten vorgingen, um dadurch den Wert ihrer Aktiendepots zu sichern (Deutscher Bundestag, 2021, S. 1051).

bewerten (Tversky u. Kahneman, 1981)[S. 457]. Wird der finanzielle Verlust hervorgehoben, sinkt die Risikobereitschaft. Wird hingegen der finanzielle Gewinn hervorgehoben, steigt die Risikobereitschaft (ebd.). Tversky und Kahneman schlussfolgern, dass die sprachliche Rahmung einer Situation mittels Framing die Wahrnehmung beeinflusst und somit zu kognitiven Verzerrungen führt (ebd.).

Die Übertragung auf die Unternehmensbesteuerung ist intuitiv naheliegend, denn das Steuerrecht ist vorwiegend von einer Kostenwahrnehmung gekennzeichnet (Page u. Shapiro, 1992). Die Berichterstattung über Wirtschaftsfragen hat im Zeitverlauf zugenommen, ökonomische Diskurse prägen heute die politische Debatte stärker als noch vor vierzig Jahren (Hirschman u. Popp Berman, 2014, S. 795). Wird ein Steuergesetz unter der Kostenperspektive verhandelt, sollte demzufolge die Risikoaversion immer dann zunehmen, wenn beispielsweise Unklarheit über die finanziellen Auswirkungen vorherrscht oder keine Erfahrung mit vergleichbaren Gesetzgebungen vorliegt (Chong u. Druckman, 2007, S. 112). Daraus lässt sich im Umkehrschluss die Vermutung ableiten, dass weniger verfügbare Informationen dazu führen, einem dominanten Frame zuzustimmen. Mehr noch, kann die Überbetonung bestimmter Aspekte bei strittiger Evidenz der strategischen Kommunikation dienen, um Verantwortung und Kosten zu relativieren (Schultz u. a., 2012). Nimmt man ferner an, dass Auseinandersetzungen über Verteilungsfragen von einem Übergewicht von Wirtschaftsakteuren geprägt sind (Dür u. Mateo, 2013), wäre plausibel anzunehmen, dass vor allem die unternehmerischen und betriebswirtschaftlichen Reaktionen von Unternehmen auf Steuerreformvorschläge in der Debatte betont werden. Die Darstellung der individuellen Kostenposition entspricht der Orientierung auf Haushaltskonsolidierung und Kürzung öffentlicher Ausgaben, die als unternehmerische Aversion gegen Vollbeschäftigung und Staatsintervention bekannt ist (Kalecki, 1943, S. 325) und beispielsweise in der Haushaltspolitik vor Jahrzehnten als parteiübergreifender Konsens zur Kostensenkung festgestellt wurde (Sturm, 1985, S. 256). Seit den 1980er Jahren hat diese Perspektive im Zuge taktischer Auseinandersetzungen im Parteienwettbewerb vermutlich eher noch an Popularität hinzugewonnen (Cooper, 2021a, S. 751).

Sowohl in nationalstaatlich fokussierten Analysen als auch in Vergleichen auf europäischer Ebene wurden der Einfluss von Framing auf die öffentliche Meinung und die Interessenvermittlung untersucht (Vallance u. a., 2020; Klüver u. a., 2015). Seit einigen Jahren richtet sich der Fokus auf den Vergleich von politischen Arenen, in denen beispielsweise Interessengruppen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft um die Darstellung eines politischen Problems ringen und dafür strategisches Framing betreiben, verstanden als bewusste Setzung von Frames in der Öffentlichkeit zur Konstruktion der Problemdefinition (Nicholls u. Greenaway, 2015) und zur bewussten Verstärkung von Frames zwischen Akteuren derselben sozialen Gruppe (Junk u. Rasmussen, 2019). Für die Steuerpolitik liegen bisher vergleichsweise wenige Studien vor. Diese konzentrieren sich einerseits auf das Verhältnis von Medienberichterstattung und öffentlicher Meinung zu Steuerreformen (Dallinger, 2021; Boulus u. Dowding, 2014) oder untersuchen Framing als Teil von Fallstudien zur Gesetzgebung (Emmenegger u. Marx, 2019; Kastner, 2018). Anhand der vorliegenden Studien ergibt sich ein Forschungsbedarf für die Unternehmensbesteuerung in Deutschland, die bislang nicht systematisch hinsichtlich des Einsatzes von Framing beziehungsweise der Herstellung von Konsens durch andere Formen der Einflussnahme als „Regulatory Capturing“ untersucht worden ist. So wurde im Ländervergleich ein nachweisliches Übergewicht von Wirtschaftsinteressen in der Handelspolitik zu einem bestimmten Zeitpunkt festgestellt (Dür u. Mateo, 2013). Ferner wurde für Anhörungen im US-Kongress,

der Europäischen Kommission und in Fachforen der OECD in Sachen Unternehmensbesteuerung Framing identifiziert (Klüver u. Mahoney, 2015); wiederum nicht für Anhörungen im Bundestag, bei denen jedoch ein nominelles Übergewicht von Wirtschaftsinteressen in der Haushalts- und der Wirtschaftspolitik nachgewiesen wurde (Spohr, 2018).

Mit Blick auf die vermuteten sozialen Wirkungsweisen der Kognitionen sollte zudem berücksichtigt werden, dass Beobachtungen nicht unabhängig voneinander sind, sondern relationalen Charakter aufweisen (Cranmer u. a., 2017). Sofern die Zugehörigkeit zu einem sozialen Netzwerk als relevanter Faktor gilt, sollte sich dieser Effekt verstärken, je häufiger dieselben Akteure oder Akteure derselben Gruppe regelmäßig zusammenkommen, wie dies beispielsweise in Sachverständigenanhörungen der Fall ist. Und was für die Akteurebene zutreffend ist, sollte sich auch in den Inhalten der Frames niederschlagen. So wäre es relevant festzustellen, ob Argumente mit Bezug auf den internationalen Steuerwettbewerb häufiger von Unternehmen und Wirtschaftsakteuren geäußert und von der Politik aufgegriffen werden. Ebenso sollte interessieren, inwiefern die im vorigen Abschnitt diskutierten Implikationen von Parteienwettbewerb und Politikverflechtung wirksam werden. Konkret interessiert, ob das Festhalten an widersprüchlicher Evidenz auch in der Steuerpolitik feststellbar ist. Bevor dies näher spezifiziert werden kann, muss zunächst ein Blick auf einen letzten Baustein geworfen werden: Wo Expertise nachgefragt wird, ob per Informationsaustausch oder informellem Kontakt, und welche Charakteristika diese Experten aufweisen.

Expertenwissen und Ideen

Moderne Gesellschaften gelten als komplexe Gesellschaften (Luhmann, 2010, S. 29). Mit fortschreitender „Verwissenschaftlichung des Sozialen“ wird die soziale Arbeitsteilung vorangetrieben und distinktes Expertentum ausgebildet (Raphael, 1996, S. 166), das auf die Politik ausstrahlt und Regierung und Gesetzgeber informiert. Für die deutsche Nachkriegsgeschichte ist dies zeitgeschichtlich ausführlich dokumentiert (Metzler, 2005; Nützenadel, 2005). Als Treiber der Entwicklung gilt die Tertiärisierung der Volkswirtschaft, die ihren Ausdruck in höheren formalen Bildungsabschlüssen der Bevölkerung findet. Das formal höhere Qualifikationsniveau wirkt auf den Arbeitsmarkt zurück, in dem neue Berufsbilder entstehen und Fachwissen einem permanenten Wandel unterliegt. Höhere Bildungsabschlüsse spiegeln sich in einem größeren Angebot an Fachkräften, die zumindest teilweise als Anbieter auf den Markt für private Beratungsleistungen treten. Dies erhöht die Konkurrenz und macht Profilierung von Berufsgruppen notwendig (Hommerich u. Werle, 1987).⁴³

Die Steuergesetzgebung ist von dieser Entwicklung nicht unberührt geblieben. Disziplinenübergreifend wird der Beitrag von Expertinnen und Experten für die steuerpolitische Debatte betont und von einer besonderen „Tax Community“ aus Parlamentsabgeordneten, Ministerialbeamten, Wissenschaftlern

⁴³ Maßgeblichen Anteil daran hat die Zahl der Studierenden, die nach Angaben des Statistischen Bundesamtes insbesondere zwischen den 1960er und 1970er Jahren stark gestiegen ist. So nahm die Zahl der eingeschriebenen Studierenden im Wintersemester 1969/70 um mehr als 250 % gegenüber dem Wintersemester 1959/60 zu. In den folgenden Jahrzehnten wurde dieser Anstieg zwar gebremst, seit 2020 nimmt der Anstieg jedoch wieder zu. Parallel dazu hat die Zahl der Studierenden im Fach Betriebswirtschaftslehre stark zugenommen. Seit den 1980er Jahren ist die Betriebswirtschaftslehre das mit Abstand am häufigsten belegte Studienfach an deutschen Universitäten und Hochschulen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung schließen jährlich durchschnittlich 30 % der Studierenden in der Fächergruppe Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ihr Studium ab. Wendet man diese Zahl auf die Studierenden der Betriebswirtschaftslehre an, entspricht dies rund 72 Tausend Absolventinnen und Absolventen, die jährlich auf den Arbeitsmarkt gelangen.

und Vertretern von Think Tanks gesprochen (Zelizer, 2000, S. 175). Schon Surrey (1957, S. 1173) erkennt in seiner Pionierstudie zu Steuervergünstigungen in den USA die Schlüsselrolle von professionellen „Tax Lobbyists“, die das Anliegen ihres Auftraggebers in möglichst überzeugender Weise gegenüber der Politik vortragen können müssen. Spätere Darstellung aus den Steuerwissenschaften haben diesen Eindruck erhärtet (Pollack, 1996; Pechman, 1987). Schließlich wird auch im politikwissenschaftlichen Ländervergleich der Steuerpolitik westlicher Industrienationen davon ausgegangen, dass „*Public finance and tax policy traditionally have been the domain of economists, lawyers, and accountants who have been able to dominate the discussion with narrow technical expertise*“ (Peters, 1991, S. xiii). Experten in Steuerberatung und Steuerwissenschaft stellen somit eine Subgruppe jener Expertengemeinschaften dar, die in komplexen Politikfeldern Fachinformationen bereitstellen (Haas, 1992).⁴⁴

Die Professionsliteratur benennt Elemente, durch die Experten in der Steuergesetzgebung wirksam werden können. An primärer Stelle sind dies die dominanten (wissenschaftlichen) Theorien, die Finanzwissenschaftler, Betriebswirte, Steuerrechtler, aber auch Steuerberater zur Erklärung der sozialen Welt implizit oder explizit anwenden. War dies unter Ökonomen lange Zeit der Keynesianismus (Spahn, 1979, S. 201), so hat sich dies Befragungen zufolge seit den 1980er Jahren zu Gunsten neoklassischer und neoliberaler Denkfiguren verschoben (Frey u. a., 2007; Slemrod, 1995). Die Selbstzuordnung von Befragten entlang wirtschaftstheoretischer Schulen steht im Einklang mit der statistischen Verteilung von Denkschulen auf die wirtschaftswissenschaftlichen Professuren in Deutschland (Heise u. Thieme, 2016). Vertreter heterodoxer Positionen werden demnach weitaus seltener berufen (ebd., S. 1120). Die Forderung nach Unternehmenssteuersenkung wird indes schon seit geraumer Zeit als Mehrheitsauffassung unter Ökonomen postuliert (Fels, 1986, S. 20).

Eine abstrakte Fassung des Inhalts steuerwissenschaftlicher Theorien findet sich im politikwissenschaftlichen Ideenbegriff. Ideen wird die Funktion zugeschrieben, Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu fassen, als Grundlage geteilter Überzeugungen zu fungieren und politischen Wandel anzuleiten (Baumgartner, 2013; Blyth, 2002, S. vii). Spezifische Überzeugungen sind im Bereich der Wirtschaftswissenschaft auf den Vorrang rationalen Handelns und der Verfolgung von Eigeninteressen gegenüber Gemeinschaftsinteressen zurückgeführt worden (Etzioni, 2015). So würden eher solche Personen ein wirtschaftswissenschaftliches Studium aufnehmen, die „antisocial tendencies“ an den Tag legten, die durch das Studium verstärkt würden. Eigeninteressiertes Denken wiederum sei dort am stärksten ausgeprägt, wo der Gelderwerb primäres Motiv für die Studienaufnahme sei und vermögende Studierende die Mehrheit auf dem Campus bildeten (Mendelberg u. a., 2017, S. 618). Solcherart Gruppendenken mache die Ablehnung der Vermögensbesteuerung wahrscheinlicher (ebd., S. 612).

Für die USA ist dies angesichts anhaltend hoher Vermögensungleichheit und der Existenz eines privaten Hochschulsystems nachvollziehbar. Vergleichbare empirische Studien in Deutschland kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. So wird Studierenden wirtschaftswissenschaftlicher Fächer verringerter Gemeinsinn nachgewiesen (Lenger u. Buchner, 2018, S. 354). Bei veränderter Rahmung des Ausgangspro-

⁴⁴Wie an anderer Stelle erwähnt, handelt es sich bei den Steuerwissenschaften um drei eigenständige Disziplinen, zu denen nach einer allgemeinen Definition von Tipke (1979, S. 5) die Finanzwissenschaft (wirtschaftswissenschaftlicher Zweig), die Steuerrechtswissenschaft (rechtswissenschaftlicher Zweig) und die betriebswirtschaftliche Steuerlehre (betriebswirtschaftlicher Zweig) zählen.

blems sind studienspezifische „Indoktrinationseffekte“ zwar kaum mehr nachweisbar (Nitsche u. Döpke, 2020, S. 81, 90). Allerdings weichen solche Studien auf die Konstruktion ethischer Dilemmata aus und vermeiden Aussagen zu Eigenheiten wirtschaftlichen Denkens. Unterstellt man ferner, dass Absolventen US-amerikanischer Business Schools über besondere fachliche Reputation verfügen (Fourcade u. Khurana, 2017, S. 358), würde dies steuerpolitisches Gruppendenken nicht unwahrscheinlich machen.

Gruppendenken charakterisiert sich durch intersubjektiv geteilte operative und normative Überzeugungen, was diesen Mechanismus von herkömmlichen Interessengruppen unterscheidet (Haas, 1992, S. 18). In der Wirtschaftswissenschaft sind dies Modelle und Indikatoren, mit denen Werteinheiten gemessen und intersubjektive Geltung in wirtschaftspolitischen Diskursen verliehen wird (Hirschman u. Popp Berman, 2014, S. 797). Zu denken ist beispielsweise an die Messung des Bruttoinlandsprodukts, die mit der Etablierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach dem Zweiten Weltkrieg zum allmählichen akzeptierten Bestandteil ökonomischer Erfolgsmessung wurde (ebd., S. 798). Steuerrechtler und Steuerberater hingegen sind qua Gesetz in einer privilegierten Position, da sie Organe der Rechtspflege sind und ihr Berufsstand im Gegensatz zu Ökonomen einem standardisierten Regelwerk und routinierter Fortbildung unterliegt (Bundessteuerberaterkammer, 2022a). Sie erstellen Gesetzeskommentare und Handbücher, die in steuerrechtlichen Verfahren zugrunde gelegt werden und informieren ihre Klienten über die Ausdeutung von Steuergesetzen und Anlagemöglichkeiten (Raitasuo, 2021).

Private und öffentliche Unternehmen sind zur Inanspruchnahme von Steuerberatungsleistungen verpflichtet, sofern sie kaufmännisch tätig sind und bilanzieren müssen. Sie treten als Nachfrager auf einem Markt für Steuerberatung auf, der sich seit den 1970er Jahren stetig internationalisiert und konzentriert hat (Ajdacic u. a., 2021, S. 691). Heute dominieren die „Big Four“ – EY, Pricewaterhouse Coopers, KPMG und Deloitte – den Markt. Ihre Beschäftigten- und Umsatzzahlen nehmen kontinuierlich zu: Im Jahr 2010 wurden Umsätze von rund vier Milliarden Euro mit etwa 28 Tausend Beschäftigten gemacht (Lünendonk, 2012), im Jahr 2020 waren es bereits acht Milliarden Euro mit 45 Tausend Beschäftigten (Lünendonk & Hossenfelder, 2022). Die Zahl der Steuerberaterinnen und Steuerberater überschreitet die der steuerlichen Betriebsprüfer der Finanzverwaltungen um ein Vielfaches.⁴⁵ Da die Ausbildung zum Steuerberater gesetzlich geregelt ist, bedeutet ein wachsendes Arbeitskräfteangebot nicht nur höhere Nachfrage, sondern auch eine größere Umschlagsmenge an Steuerberatungswissen.⁴⁶

Dabei sind Interessenkonflikte nicht auszuschließen, wie wiederkehrende Steuerskandale in den letzten zehn Jahren zeigen. Die Big Four sind dabei wiederholt Gegenstand von Strafverfahren, weshalb ihnen eine Mitverantwortung für zunehmende Steuervermeidung und sinkende Steuermoral attestiert wird (Atria Curri, 2019; Russell u. Brock, 2016, S. 285). Die Erstellung von Auftragsgutachten zur Rechtfertigung von Steuerdiebstahl wie im Falle von Cum-Ex mag ein Extrembeispiel sein; schließlich kann in der Marktwirtschaft kein Berufsstand durch Betrug überdauern, ohne dass die professionelle Autorität Schaden nimmt. Unge-

⁴⁵Nach Angaben der Bundessteuerberaterkammer (2022b, S. 3) waren im Jahr 2022 in Deutschland 88.048 Steuerberaterinnen und Steuerberater zugelassen. Hinzu treten über 11.000 Steuerberatungsgesellschaften und weitere 1.745 Steuerbevollmächtigte, insgesamt also weit mehr als 100.000 Personen in der Steuerberatung (ebd.). Für steuerliche Betriebsprüfungen verfügten die Bundesländer im Jahr 2021 hingegen über 12.895 Beschäftigte (Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 25).

⁴⁶Dieses Argument wird von Hommerich und Werle (1987, S. 3) für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte vorgebracht. Da sich die Ausbildungsinhalte zwischen Anwälten und Steuerberatern zumindest teilweise überlappen, scheint der Analogieschluss zulässig. Die Regelung erfolgt durch das Steuerberatungsgesetz, online unter <https://www.gesetze-im-internet.de/stberg/index.html>.

achtet der politischen Skandale genießen Vertreter der Big Four beispielsweise in Finnland hohes Ansehen unter Steuerrechtlern und werden für Honorar- und Lehraufträge angefragt, obwohl diese aktiv gegen ein Gesetz zur Verringerung von Steuervermeidung beraten haben (Raitasuo u. Ylönen, 2022). Der finnische Fall ist deswegen besonders, weil es als das Land mit der höchsten Korruptionswahrnehmung gilt (ebd., S. 515).

Das Handeln von Steuerberatern sollte gleichwohl nicht allein mit wirtschaftlichem Eigeninteresse erklärt werden. Denn diese lassen sich in Steuergesetzgebungsverfahren oftmals schwer unterscheiden (Mintz u. DeRouen Jr., 2010, S. 156). Steuerexperten sind in dieser Hinsicht nicht mit wirtschaftlichen Interessengruppen gleichzusetzen (Hirschman u. Popp Berman, 2014, S. 785), auch wenn eine Annäherung des Denkens insbesondere in verteilungspolitischen Konflikten empirisch dokumentiert ist (Dür u. Mateo, 2013, S. 673). Zudem erkennt die Orientierung auf Eigeninteressen die Tatsache, dass die steuerpolitische Agenda durch weitere Faktoren beeinflusst wird (Pollack, 1996, S. 180). Hierzu zählen institutionelle Faktoren wie die Offenheit der Ministerialbürokratie für Expertenwissen, die den Erfolg von Einkommensteuerreformen in liberalkapitalistischen Ländern erklären (Christensen, 2013). Maßgeblich hierfür ist die Tatsache, dass die Ministerialbürokratie selbst wiederum Bildungsabschlüsse erworben hat und mit bestimmten Theorien und Denkfiguren während des Studiums in Kontakt gekommen ist (Weir u. Skocpol, 1985). Berücksichtigt man ferner, dass die im vorangegangenen Abschnitt thematisierten Austauschbeziehungen zwischen Wirtschaft und Ministerien heute auch in Deutschland keine Ausnahme mehr darstellen, ergeben sich Wechselwirkungen für die Steuergesetzgebung, die von früheren Abteilungsleitern im Bundesfinanzministerium noch als wünschenswertes Zukunftsszenario in Aussicht gestellt wurden (Uelner, 1977, S. 126).

Die Berücksichtigung der Expertise wird von Ökonomen und Steuerrechtlern zeitkonstant als zu gering kritisiert (Neumark, 1970; Tipke, 2013, S. 103). Bemängelt wird, dass sich Kurzfristen und Orientierung an Interessengruppen gegenüber systematischen Konzeptionen des Steuerrechts ein ums andere Mal behaupten würden (von Beckerath, 1993, S. 461). Der Kritik unzureichender Berücksichtigung steht der Vorwurf einer Expertenheerrschaft gegenüber. Beides wird jedoch von empirischen Studien relativiert, den Expertinnen und Experten vor allem eine konditionale Wirkung im Gesetzgebungsprozess unterstellen. Zudem sind Fernwirkungen schwer in Einklang zu bringen mit einem dezisionistischen Bild von Politikberatung (Böcher, 2007, S. 16). Demnach gilt als Beratungserfolg nur die konsequente Umsetzung von Empfehlungen durch die Politik (Schmidt, 1990, S. 3).

Dass diese Empfehlungen mitunter mehrere Anläufe nehmen, über verschiedene Schreibtische wandern und ihre Namen ändern können, erschwert die Operationalisierung von Beratungserfolg. Zudem blendet es die eingangs thematisierte wachsende Konkurrenz auf dem Markt für Beratungsleistungen aus. So stehen der Politik verschiedene Quellen zur Verfügung: Die Bundesregierung verfügt neben dem wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (WB-BMF) über institutionalisierte Expertise des Sachverständigenrats; hinzu treten fallweise einberufene Expertenkommissionen. Dies verweist auf die Wirkungsweise von ökonomischen Ideen, die sich über Zeit verändert. Der Rekurs auf Expertenwissen und Ideen ist somit keine ausreichende Erklärung für Unternehmensteuersenkungen. Es bedarf eines Mechanismus, der erklärt, warum Ideen auf die steuerpolitische Agenda kommen und den Gesetzgeber bei

der Problemdefinition beeinflussen.

Zwischenfazit

Die Literatur gibt ein differenziertes Bild der Einflussfaktoren der Unternehmensbesteuerung an die Hand. Zugleich bleiben einige erklärungsbedürftige Leerstellen, die Raum für das eigene Argument schaffen. So sind die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auch trotz internationaler Kooperation weiterhin schwerwiegend. Während ein Teil der politikwissenschaftlichen Literatur auf Modellgrenzen hinweist, gründen sie zumeist auf einer veralteten Empirie. Die Ergebnisse des Forschungsstand lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der Steuerwettbewerb ist Realitätsbeschreibung und Problemdefinition, je nachdem, in welcher Situation und aus welcher Position (Politik, Wirtschaft) darauf verwiesen wird. In Bezug auf mögliche Reaktionen ist er Problemdefinition, sofern aus einer wahrgenommenen Wettbewerbsverschlechterung Steuersenkungen abgeleitet werden. Im Unternehmensteuerdiskurs wäre es daher plausibel, sowohl häufige Nennungen als auch damit verbundene Forderungen zu ermitteln. Über Zeit sollte das Ausmaß der Nennungen variieren, da der Steuerwettbewerb und allgemeiner die Globalisierung des Kapitals, die Deregulierung von Kapitalmärkten und die Aufhebung von Kapitalverkehrskontrollen in den 1960er Jahren geringer ausgeprägt waren und vermutlich auch anders politisch beurteilt wurden, als dies in den 1980er und 1990er Jahren der Fall gewesen ist.
2. Parteienwettbewerb und Politikverflechtung verringern tendenziell die Diskursfähigkeit der Akteure, das heißt, Akteure halten ungeachtet der Richtigkeit einer (steuerpolitischen) Aussage an einer Forderung fest und streben nach Machterhalt. Die Literatur weist jedoch auf eine abnehmende Relevanz des Parteienwettbewerbs hin, derzufolge parteipolitische Ideologien und Programmatiken in der Steuerpolitik an Bedeutung verlieren. Begründet wird dies unter anderem mit dem Steuerwettbewerb. Wenn dem so ist, dann müssen sich die steuerpolitischen Debatten über Zeit von ideologischen Differenzen entfernen und stärker Partei- und Länderinteressen in den Vordergrund rücken.
3. Lobbyismus in Form einer Einflussnahme von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden auf die steuerpolitische Debatte ist im Falle der Unternehmensteuern immer zu erwarten, da Unternehmen die Träger der Steuern sind, das heißt, darauf reagieren, weil diese ihr ökonomisches Interesse berühren. Verschiedene Akteure nutzten demnach verschiedene Mittel, um sich Gehör zu verschaffen, darunter auch die Presse und Stellungnahmen im Rahmen von Anhörungen, sodass Forderungen verschiedener Gruppen als Statements ermittelbar sein sollten.
4. In den Politikarenen haben Informationen und Fachwissen eine Orientierungsfunktion für die Beteiligten. Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Steuerberatung stellen diese Informationen bereit und geben Wertprämissen als Differenzkriterien an die Hand. Sie können dadurch politisches Lernen und ein gemeinsames Verständnis eines politischen Problems anleiten. Doch Expertise ist umstritten, Annahmen und Evidenzen verändern sich im Lichte neuer Erkenntnisse. Man sollte daher

im Zeitverlauf einen Wandel der Begründungsmuster von Steuergesetzen erkennen können, konkret: Die Debatten sollten politische Auseinandersetzungen verstärkt technisch begründen.

3.3 Konzeptualisierung des Unternehmensteuerdiskurses

Hauptargument: Diskurs als Mechanismus der Problemdefinition

Diese Arbeit problematisiert die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Die Rekapitulation des Forschungsstands hat vier Faktoren zur Erklärung von Unternehmensteuersenkungen zu Tage gefördert: Die Rolle der Globalisierung und des internationalen Steuerwettbewerbs, die Auswirkung von Parteienwettbewerb und Politikverflechtung im Bundesstaat, der Einfluss von Interessengruppen auf die Steuergesetzgebung und die Rolle von Steuerberatung und Steuerwissenschaften. Alle vier Faktoren sind relevant, jedoch für sich genommen nicht hinreichend, da sie entweder auf unterschiedlichen Annahmen beruhen oder abweichende Prognosen zur Unternehmensbesteuerung treffen. Zudem weckt eine wachsende empirische Literatur Zweifel an ihrer Allgemeingültigkeit, wie im letzten Abschnitt gezeigt wurde.

Offenbar gibt es gegenläufige Faktoren, die auf die Unternehmensbesteuerung wirken. Im Folgenden wird aufbauend auf der Literatur die Steuerreformdebatte als politischer Diskurs konzipiert. Das Konzept ruht auf der Annahme, dass sprachliche Interaktion in Form von Diskursen einen eigenständigen Erklärungswert besitzt. Die genannten Erklärungsfaktoren werden nicht nominalistisch, sondern als „Inputs“ verwendet, die in die Steuerreformdebatte eingehen. Das Vorgehen ist komplementär, da die Senkung von Unternehmensteuern eine Y-Zentrierung der Forschungsfrage impliziert (Ganghof, 2016, S. 2). Es ist innovativ, da es nebeneinanderliegende Literaturstränge konzeptionell zusammenführt und eine politikwissenschaftliche Perspektive auf die Konstruktion der Unternehmensbesteuerung wirft.

Die Input-Logik soll im Folgenden entlang der Erklärungsfaktoren begründet werden. So wird der Steuerwettbewerb mal als theoretisches Konzept und mal als politische Forderung dargestellt. In beiden Perspektiven wird er als extern gegebene ökonomische Tatsache behandelt, der eigenständige Realität zugemessen wird und aus der politische Forderungen abgeleitet werden. Insoweit dies Steuersenkungen betrifft, ist damit eine verteilungspolitische Bewertung verbunden.⁴⁷ Unterstellt wird, dass sich Tatenlosigkeit des Gesetzgebers negativ auf die unternehmerische Kostenrechnung auswirkt, dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt wird, dies zu verminderten Absatzchancen und Marktanteilen führt und endlich die Unternehmenserträge vermindert. Diese Überzeugungen werden als politische Forderung kommuniziert, ob per Pressemeldung, Positionspapier, Öffentlichkeitsarbeit, schriftliche Eingabe an den Deutschen Bundestag oder auf einem anderen erdenklichen Weg. Wie dargelegt, ist das theoretische Konzept des Steuerwettbewerbs an eine wirtschaftswissenschaftliche Doktrin der Finanzwissenschaft gekoppelt. Kapitalmärkte werden als frei und unreguliert angenommen, Kapital müsse effizient verteilt werden und Steuern würden diese Verteilung verzerren. Neben dem ökonomischen Interesse der

⁴⁷Bewertungen oder Moral- und Wertvorstellungen werden in dieser Arbeit als normative Urteile verstanden. Diese sind intersubjektiv gültig, da Normen und Werte soziales Handeln voraussetzen (Schmidt, 2008, S. 306). Hiervon abgegrenzt werden technisch-operative Ursache-Wirkungs-Zuschreibungen (*causal beliefs*, *technical beliefs*), denen kausale Effekte zugemessen werden (Przeworski, 1998; Stone, 1989, S. 282). In der Literatur werden sie auch als „Ideen“ bezeichnet (Béland u. Cox, 2016, S. 430).

Unternehmen existiert folglich eine wissenschaftliche Rationalisierung, aus der politische Maßnahmen abgeleitet werden. In beiden Perspektiven ist der Steuerwettbewerb eine Problemkonstruktion.

Parteienwettbewerb und Politikverflechtung beschreiben Mechanismen strategischer Interaktion und politischer Koordination zwischen Parteiorganisationen, Bundes- und Landesregierungen, die durch Wahlen und wettbewerbliche Selektion rechtlich und politisch institutionalisiert sind. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes gibt eine verfassungsrechtliche Verfahrensordnung vor. Ebenso gilt dies für die Interessenaushandlung bei gegenläufigen Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat im Vermittlungsausschuss. Und schließlich ist die Konsultation mit Verbänden im Wege der Erarbeitung von Gesetzentwürfen der Bundesministerien rechtlich institutionalisiert. Diese Institutionen erlangen über Zeit eine eigene Realität (Schmidt, 2008, S. 318), denn Parteiveranstaltungen kann man aufsuchen, Plenarsitzungen und Anhörungen beiwohnen und sich an Wahlen beteiligen. Parteien rekrutieren politisches Führungspersonal, akquirieren Spenden und mobilisieren soziale Gruppen.

Institutionen strukturieren das soziale Handeln, in dem sie Regeln und Normen aufstellen und Regelmissachtung sanktionieren (Young, 1980, S. 332). Gleichwohl sind Institutionen veränderbar, andernfalls wäre politischer Wandel nicht zu erklären (Przeworski, 2004, S. 530). Unternehmensteuersenkungen sind eine Form von politischem Wandel, denn die mit der Steuersenkung einhergehenden Verteilungsentscheidungen wirken sich auf die gesamte Gesellschaft aus. Treiber dieses Wandels sind konkurrierende Zukunftserwartungen. Der politische Streit, die Erarbeitung von Parteiprogrammen, Kompromisse in Gremiensitzungen sind Ergebnisse, die auf solchen Zukunftserwartungen gründen, denen spezifische Überzeugungen zugrunde liegen. Und diese werden als Problemdiagnose und Forderung kommuniziert.

Lobbyismus unterstellt Einfluss von Gruppen auf die Gesetzgebung. Gruppen wollen, dass die Politik ihre Interessen berücksichtigt, das heißt, Vorteile erlangen oder Verschlechterungen abwehren. Die Interessen können materiell sein und in die Genehmigung einer Lizenz für den Bau einer Fernstraße münden; sie können ideell sein und die Aufwertung von Unternehmen zu legitimen Interessenvertretern des Staates höchstselbst darstellen, zum Beispiel durch Repräsentation in länderübergreifenden Arbeitsgruppen. Die Herstellung von Übereinkunft zwischen Interessengruppen und Politik setzt geteilte Ansichten voraus. Hierbei ist gleichgültig, ob der Konsens als Einsicht in die vermeintliche Notwendigkeit rationalisiert oder ideologisch legitimiert wird, denn der Effekt bleibt derselbe. In beider Hinsicht fungiert das artikulierte Einzelinteresse als Signal an den Gesetzgeber, die Steuerpolitik anzupassen.

Auch der vierte Erklärungsfaktor, die Rolle von Expertenwissen aus Steuerberatung und Steuerwissenschaft, ist eine Variante von Input. Beratung soll handlungsrelevantes Wissen bereitstellen und dadurch Orientierung für politische Entscheidungen bieten. Orientierung setzt Zielsetzungen und Wertmaßstäbe voraus. Diese können allerdings zwischen Experten und Politik beträchtlich variieren. Was demnach als sachlich richtige Unternehmensbesteuerung anzusehen ist, hat mit wirtschaftspolitischen Überzeugungen und Ursache-Wirkungs-Zuschreibungen zu tun. Die Herstellung von Konsens ist eine theoretische Frage, die sich einer Vergegenständlichung entzieht. „Richtiges Steuerrecht“, das die Steuerrechtswissenschaft postuliert (Tipke, 1988, S. 262), ist Denken über Steuerpolitik (Picciotto, 2015, S. 169). Die Übersetzung zwischen Problembeschreibung und Lösungsvorschlag stellt eine Unbekannte dar, die als Element des politischen Diskurses ausgeleuchtet werden muss.

Um dies zu überprüfen, rückt die Arbeit Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge in den Mittelpunkt der Untersuchung. Vorausgesetzt wird, dass die Steuergesetzgebung nicht auf feststehenden Präferenzen von Akteuren ruht oder durch externe Ereignisse determiniert, sondern veränderlich ist. Änderungen setzen Verhaltensanpassungen voraus, die als soziales Lernen von unterschiedlichen Realitätsdeutungen und politischen Positionen gelten (Hall, 1993, S. 279). Lernen in politischen Debatten und daraus abgeleitete Schlussfolgerungen in politischen Debatten stellen ein Beispiel endogener Präferenzformierung (Zimmermann u. a., 2018; Przeworski, 1998, S. 141). Steuerreformdebatten führen unterschiedliche Positionen und Lösungsvorschläge unter einem Brennglas zusammen (Leifeld, 2016, S. 7).

Politische Diskurse sind Gegenstand verschiedener Teildisziplinen der Politik- und Sozialwissenschaften. Ihr Zugriff auf die Thematik reicht von philosophischen Diskurstheorien in der Tradition von Habermas und Foucault bis hin zu empirischen Analysen öffentlicher Debatten (Howlett u. Ramesh, 1998; Schmidt, 2008, S. 304). Methodologisch unterscheiden sich die Ansätze mitunter beträchtlich voneinander, weshalb folgende Arbeitsdefinition von Diskurs verwendet wird:

Der steuerpolitische Diskurs stellt die zu einem gegebenen Zeitpunkt zwischen abgrenzbaren Akteuren stattfindende Diskussion von Konzepten und Lösungsvorschlägen zur Unternehmensbesteuerung in der politischen Öffentlichkeit dar.

Die Fragestellung wird aus Gründen der Beweisführung in mehrere Teilaspekte untergliedert. In einem ersten Teil interessiert die deskriptive Zusammensetzung des Diskurses. Es werden Akteure, Gruppen und die verwendeten steuerpolitischen Konzepte ermittelt. Dieser Teil bildet die Grundlage für einen Vergleich entlang der Frage, inwiefern sich Pressedebatte und Sachverständigenanhörungen überlagern und durch ähnliche Problemdefinitionen auszeichnen. Die Unternehmensbesteuerung ist ein Oberbegriff für Gesetze im Bereich der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer, der Kapitalertragsteuer und des Solidaritätszuschlags.

Im Diskurs treffen Akteure aus verschiedenen sozialen Gruppen aufeinander und tauschen ihre Positionen aus. Denkbare Teilnehmer sollten Regierungsakteure, politische Parteien, aber auch Unternehmen als Träger der Steuern sein. Darüber hinaus haben Länder und Kommunen ein Interesse an der Steuerpolitik, ferner Gewerkschaften, insoweit die Besteuerung das Steueraufkommen und den Handlungsspielraum des Gesetzgebers für öffentliche Ausgaben berührt. Darüber hinaus sollte die Teilnahme von Akteuren aus Wissenschaft, Forschung, Steuerberatung, Wirtschaft, Medien, Denkfabriken und Gerichten zu erwarten sein (Wales u. Wales, 2012, S. 23-25). Die Akteure sollten auf den Steuerwettbewerb reagieren, Einfluss auf die Unternehmensteuergesetzgebung nehmen wollen, mit den Parteien interagieren, die wiederum im Wettbewerb zueinander stehen. Die Akteure sollten ferner ihre Problembeschreibung und Lösungsvorschläge äußern, aufeinander reagieren und ihre Positionen anpassen. Mit der Zeit sollte sich eine mehrheitlich geteilte Problemdefinition herauschälen, die die Steuergesetzgebung anleitet.

Die Fragestellung dieser Arbeit gründet auf der Vermutung, dass Unternehmensteuersenkungen über Zeit untersucht werden können. Denn Anfang der 1960er Jahre leistete die Unternehmensteuer einen weitaus größeren Beitrag zum Gesamteueraufkommen, als dies heute der Fall ist. Dazwischen lagen mehrere Reformrunden, in denen es zum Teil zu beträchtlichen Steuersenkungen gekommen ist. Nach verschiedenen Berechnungen haben Einkommen- und Unternehmensteuersenkungen in Deutschland seit den

1980er Jahren Entlastungen für Spitzenverdiener und Unternehmen von mehr als 400 Milliarden Euro herbeigeführt (Teichmann u. Meinhardt, 1993; Truger u. a., 2007, S. 69).⁴⁸ Angesichts dessen sind fortdauernde Forderungen nach Unternehmensteuersenkung erklärungsbedürftig.

Steuerreformen beginnen weder mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs in das Parlament, noch enden sie nach Verkündung des Gesetzes im Gesetzesblatt. Vielmehr ist im Vorfeld und im Nachhinein eines Gesetzesbeschlusses mit Diskussionen über deren Auslegung, Umsetzung, kurzum die Zuteilung von Gewinnen und Verlusten zu rechnen. Eine Gruppe sieht sich unterlegen, eine andere obenauf, ein Spannungsverhältnis bleibt bestehen. Steuerwissenschaftler haben dies in der Vergangenheit als „permanente Steuerreform“ (Schmölders, 1971) oder „Steuerchaos“ (Tipke, 1971b, S. 2) bezeichnet und „steuerliche Wegwerfgesetze“ (Schneider, 1994, S. 130) kritisiert. Politikwissenschaftler sprechen von Feedback-Schleifen (Patashnik u. Zelizer, 2013). Im Mittelpunkt stehen die Steuerreformbegründungen, denn Steuerreformen werden – wie alle politischen Reformen – mit dem „Gemeinwohl“ gerechtfertigt (Colm, 1960; Patashnik, 2008, S. 2). Was als Gemeinwohl gilt, ist gleichwohl umstritten. Denn während ein Akteur in einer Steuersenkung einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen erkennt, beklagt ein anderer Akteur Steuermindereinnahmen, die zur Bereitstellung öffentlicher Güter fehlen. Mehr noch berühren Unternehmensteuersenkungen die gesamte Gesellschaft, da die Kompensation durch Ausgaben- und Leistungskürzungen oder Steuererhöhungen gewährleistet werden müssen.

Das Spannungsverhältnis wird durch den Mechanismus der Koalitionsbildung aufgelöst: Akteure suchen nach Unterstützung für ihre Position und gehen dafür Allianzen mit solchen Akteuren ein, die ihre Position teilen. Politik kontrolliert den Zugang zu Ressourcen und organisiert dadurch eine „*mobilization of bias*“ (Schattschneider, 1960, S. 71). Fachwissen ist eine solche Ressource (Sabatier, 1998, S. 99); die Steuergesetzgebung bildet hierbei keine Ausnahme. Denn die Besteuerung leitet sich aus dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip des Steuerstaates ab. Änderungen des Status quo müssen in „hartes“ Steuerrecht überführt werden. Der Diskurs fungiert als Brennglas, indem er miteinander konkurrierende Forderungen offenlegt und dokumentiert, welche soziale Gruppe welchen Anteil an diesen Debatten hat.

Die Gruppen können als Diskurskoalitionen interpretiert werden (Hajer, 2008, 1993, S. 45). Der Diskurs als sozialer Mechanismus der Präferenzformierung ist eine Abstraktion, der realweltlich begründet werden muss, um von der Theorie zur Empirie überzuleiten. Das gilt auch für den Begriff des Lernens, der, anders als im pädagogischen Kontext, hier zunächst nur die Verarbeitung neuer Informationen („Inputs“) bedeutet. Träger dieser Informationen sind in der steuerpolitischen Debatte vorrangig ökonomische Ideen, das heißt, Ursache-Wirkungs-Zuschreibungen und Wertvorstellungen (Hall, 1993, S. 277).

Annahmen der Argumentation

Ein Teil der Forschungsliteratur geht davon aus, dass Akteure gegebene Interessen durchsetzen. Doch Interessendurchsetzung setzt Bewusstsein über Ziele voraus. Mehr noch müssen sich die Akteure über ihre Absichten und politischen Präferenzen bewusst sein und daraus konsistente Forderungen ableiten. Diese

⁴⁸In dieser Überslagsrechnung sind Steuersenkungen zwischen den Jahren 1994 und 2000 nicht einbezogen, sodass die tatsächlichen Steuermindereinnahmen noch größer sein dürften. Als Problem für jede Schätzung erweist sich unzureichender Datenzugang, da die Steuerschätzungen des Gesetzgebers erst seit Ende der 1990er Jahre valide Überprüfungen erlauben (Bach u. a., 2007, S. 75). Ebenfalls nicht berücksichtigt ist das Ausmaß an Steuervermeidung durch mangelnden Steuervollzug.

Annahme ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Einerseits ist es unwahrscheinlich, dass einem beliebigen Akteur angesichts der Komplexität des Steuerrechts vollständige Information über die Auswirkungen eines Steuergesetzes vorliegt. Das Steuerrecht setzt fachliche Spezialisierung und soziale Arbeitsteilung voraus, wodurch Informationsasymmetrien aufgebaut und über Zeit verstetigt werden. Andererseits können Experten auch einfach irren und Fehleinschätzungen treffen (Tetlock, 2017, S. 1) oder durch ihre Beratung zu Regulierungsdefiziten beitragen (Ordover, 2018, S. 36).

Andererseits fußt die Annahme einer rationalen Interessendurchsetzung auf einer schematischen Vorstellung des politischen Prozesses, in der Verhandlungen keine Rolle spielen. Dies ist für die Bundesrepublik Deutschland nicht anzunehmen. Das Steuersystem wurde nach dem Zweiten Weltkrieg maßgeblich von den Alliierten geprägt und danach durch inkrementelle Änderungen verändert (Muscheid, 1986, S. 27ff.). Das politische System sieht wechselseitige Gewaltenverschränkung und institutionelle Barrieren vor, um Machtanballung zu verhindern und Konsensfindung zu fördern (Lijphart, 2012; Schmidt, 1992, S. 76). Die Finanzverfassung des Grundgesetzes regelt eine Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz in Steuerfragen (vgl. Kapitel 2). Es ist keine Unternehmensteuerreform ohne Beteiligung der Bundesländer vorstellbar, da diesen die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer anteilig zustehen. Kompromisse sind notwendig und in diesen kann nicht jede Seite ihre Maximalposition durchsetzen.

Ausgehend von der Vermutung einer Dominanz des Diskurses durch steuerpolitische Experten aus Wissenschaft und Steuerberatung (Latulippe, 2016; Peters, 1991, S. xiii) wird die Komplexität des Steuerrechts zum Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzung. Anlass hierfür sind Selbsteinschätzungen von Bundestagsabgeordneten, die sich im steuerpolitischen Diskurs der Wirtschaft und politischen Wettbewerbern unterlegen sehen (Fastenrath u. a., 2022, S. 772). Der frühere SPD-Vorsitzende Walter-Borjans (2018, S. 270) kritisiert Desinteresse und mangelnden Sachverstand unter Parteifreunden als Ursache für die Dominanz von Steuersenkungsforderungen in der politischen Debatte. Drei Jahrzehnte früher stellte der ehemalige finanzpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Apel (1991, S. 386) dieselbe Diagnose. Dies ist umso problematischer, als subjektive Wertvorstellungen über steuerpolitische Redistribution von Einkommen und Vermögen, mithin Unternehmensteuererhöhungen in Steuerrecht überführt werden müssen (Anesa u. a., 2019, S. 36).

Das Steuerrecht gilt als Kodifikation von Wertvorstellungen (Lakoff, 2016; Cooper, 2017, S. 22). Steuerrechtliche und wirtschaftswissenschaftliche Modelle gerechter und effizienter Besteuerung implizieren Werturteile (Haffert, 2015, S. 39). Denn die Begriffe „Gerechtigkeit“ und „Effizienz“ sind interpretationsbedürftig und historisch kontingent. Die Geschichte der Besteuerungsprinzipien demonstriert, wie sich Motive der Besteuerung im Zuge sozialen Wandels verändern und mit diesem im Austausch stehen. Juristische Kategorien und ökonomische Modelle können diese Kontingenz nicht reflektieren, da sie andere Handlungslogiken adressieren. Werden komplexe Sachverhalte wie das Unternehmensteuerrecht im Diskurs auf Steuertechnik verengt, liegen ihre verteilungspolitischen Implikationen nicht offen zutage (Baumgartner u. Jones, 1991, S. 1047). Mehr noch kann die Steuertechnik dazu beitragen, Steuerpolitik auf Rechtspflege zu verkürzen und dadurch ihre öffentliche Wahrnehmung zu beeinflussen (Fastenrath u. Marx, 2023; Page u. Shapiro, 1992, S. 54). Doch Unternehmenserträge, die das Besteuerungsobjekt darstellen, sind ungleich verteilt. Steuerpolitik, die auf die Veränderung dieser Verteilung zielt, bedarf der Politisierung, um diesen

Eingriff zu rechtfertigen (Fairfield, 2013, S. 44).

Komplexe Inhalte und Akteurkonstellationen schaffen einen Orientierungsbedarf für den Gesetzgeber. Aufgrund von Zeit- und Ressourcenmangel können nicht alle steuerrechtlich relevanten Sachverhalte durchdrungen werden; Absicherung ist nötig, weshalb Fachinformationen nachgefragt werden (Haas, 1992; Baumgartner u. Jones, 2015, S. 6). Die Mitglieder des Deutschen Bundestages stützen sich auf parlamentsinterne und -externe Quellen (Siefken u. Schüttemeyer, 2013, S. 165). Einer Umfrage der Nationalen Wissenschaftsakademie Leopoldina zufolge greifen vor allem jüngere Bundestagsabgeordnete und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf externen Sachverständigen zurück (Seidel u. a., 2021, S. 67). Maßgebliche Selektionskriterien sind thematische Aufbereitung, Verständlichkeit der Darstellung und politische Realisierbarkeit (ebd.). Langjährige Abgeordnete schätzen die Bedeutung von externer Expertise hingegen geringer ein (ebd., S. 67). Womöglich ist das mit Erfahrungswissen zu begründen. Da sich die durchschnittliche Verweildauer im Bundestag über Zeit verkürzt (Göbel u. Munzert, 2022, S. 1405), kann aber immer weniger Erfahrungswissen gesammelt werden. Dies dürfte die Nachfrage nach externer Expertise eher erhöhen.⁴⁹

Fachwissen ist eine Bedingung zur Beurteilung steuerpolitischer Forderungen. Eine zweite Bedingung betrifft deren politische Realisierbarkeit. Wie die Leopoldina-Befragung zeigt, sind Abgeordnete oftmals von den wissenschaftlichen Ratschlägen enttäuscht, da diese nicht genau auf den politischen Prozess eingehen und damit wenig verwertbar sind (Seidel u. a., 2021, S. 42). Realisierbarkeit betrifft nicht nur die steuertechnische Operationalisierung, sondern auch die Praktikabilität. Doch genau das ist ein Problem, da sich die Auswirkungen nur eingeschränkt abschätzen lassen. Wie eine wachsende Menge an empirischer Literatur zeigt, haben die Steuerreformen der vergangenen Jahrzehnte zwar die Einkommensungleichheit erhöht (Rubolino u. Waldenström, 2020, S. 287), aber weder Wirtschaftswachstum gefördert oder Steuervermeidung begrenzt (Hope u. Limberg, 2022; Garcia-Bernando u. a., 2022). Die Empfehlungen müssen entweder falsch gewesen sein oder wurden nicht richtig umgesetzt. In den Steuerwissenschaften wurde der Informationsbedarf der Politik als Angebotsproblem interpretiert und mit Vorschlägen zur Schaffung von Austauschforen zwischen Wissenschaft und Politik beantwortet (Tipke, 1976, S. 307). Für Informationsaustausch sieht die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter anderem die Durchführung von Sachverständigenanhörungen vor (vgl. Abschnitt Politikarenen).

Eine Begrenzung der Informationsasymmetrie ist in dreierlei Weise vorstellbar. Eine Möglichkeit besteht im Vertrauensaufbau durch wiederkehrende Interaktion zwischen Politikern im Rahmen von steuerpolitischen Regionalkonferenzen (Gilardi u. Wasserfallen, 2016, S. 45). Die dort erlangte Vertrautheit kann negative Effekte einer Unterbietungskonkurrenz in der Steuerpolitik durch Einführung von Mindeststandards zumindest begrenzen (ebd., S. 53). Allerdings sind Mindeststandards nur eine zweitbeste Lösung, solange sie den Steuerwettbewerb nicht grundsätzlich verwerfen. Zudem können auch hier die im vorigen

⁴⁹ In einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage dokumentiert die Bundesregierung eine stetig wachsende Zahl an Aufträgen für externe Beratungsleistungen (Deutscher Bundestag, 2019c). Eigenen Berechnungen zufolge summieren sich die Aufträge seit dem Jahr 2006 auf rund 1,1 Milliarden Euro. Die Ministerien mit den größten Auftragsvolumina sind in nachfolgender Reihung Finanzen (257 Mio. EUR), Inneres (208 Mio. EUR), Digitales und Verkehr (166 Mio. EUR), Arbeit und Soziales (142 Mio. EUR) und Familie, Senioren, Jugend und Frauen (134 Mio. EUR). Der durchschnittliche Auftragswert scheint über Zeit relativ konstant bei etwa 208 Tausend Euro zu liegen, hat gegenüber dem Jahr 2006 aber ebenfalls leicht zugenommen. Aufträge unter 50 Tausend Euro sind in der Erhebung nicht erfasst (ebd., S. 1), sodass der Gesamtumfang der Beratungsausgaben weitaus höher sein dürfte. Der Rückgriff auf externe Expertise durch die Bundesregierung gibt zusätzliche anekdotische Evidenz an die Hand und zeigt, dass es sich nicht nur um ein Ressourcenproblem der Bundestagsabgeordneten handeln kann.

Abschnitt beschriebenen kognitiven Verzerrungen wirksam werden. Eine zweite Möglichkeit besteht in Strategiebildung und Mobilisierung der Öffentlichkeit, um zu erwartenden Protest der Wirtschaft gegen Steuererhöhungen zu beeinträchtigen (Fairfield, 2013, S. 44). Doch dies setzt eine überzeugende alternative Idee und Koalitionsbildung voraus (Béland u. Cox, 2016, S. 429) und scheint selbst dann nur erfolgversprechend, wenn Konzessionen gemacht und das Ausmaß an Redistribution abgeschwächt wird (Fairfield, 2013, S. 45). Die dritte Möglichkeit bestünde darin, den Steuerwettbewerb und die mit ihm verknüpfte Vorstellung marktwirtschaftlicher Steuerpolitik zurückzuweisen. Dies entspräche einem Paradigmenwechsel (Hall, 1993, S. 278).

Ein solcher Paradigmenwechsel bedarf veränderter Ideen und Institutionen (Schmidt, 2008, S. 18), denn steuerpolitische Ideen manifestieren sich in der Institution des Steuerrechts. Und er ist schwer zu erreichen, da Steuerwettbewerb und zu erwartender Widerstand aus der Wirtschaft hohe Hürden schaffen. Zudem müssen auch die Bundestagsabgeordneten überzeugt sein, was durch zwei soziologische Faktoren mitbeeinflusst wird. Zum einen durch den sozialen und beruflichen Hintergrund der Bundestagsabgeordneten und zum zweiten durch ihre Verbindung mit gesellschaftlichen Großorganisationen. Beruf und soziale Klasse prägen die subjektive Wahrnehmung politischer Probleme (Lindh u. McCall, 2020; Mutz u. Mondak, 2006, S. 153). Parlamentarier in Westeuropa weisen heute häufiger einen privatwirtschaftlichen Berufshintergrund auf, der Spezialwissen und Sozialprestige eine größere Rolle zumisst (Best, 2007, S. 109). Der Anteil von Abgeordneten mit einer Herkunft aus der Arbeiterklasse nimmt hingegen ab (ebd., S. 100). Hiergegen ließe sich einwenden, dass dies nur ein Effekt der Tertiarisierung der Volkswirtschaft und gestiegener formaler Bildungsabschlüsse ist. Gleichwohl hat auch die Responsivität der Parlamente abgenommen, da Interessen von Personen mit geringem sozioökonomischen Status kaum bis gar nicht berücksichtigt werden (Gilens u. Page, 2014; Elsässer u. a., 2021, S. 1902). Carnes (2013) zeigt, dass sich die soziale Zusammensetzung des Parlaments auch auf die Steuerpolitik auswirkt. Der durchschnittliche Körperschaftsteuertarif je US-Bundesstaat ist dort höher, wo es mehr Abgeordnete mit sozialer Herkunft aus der Arbeiterklasse im Parlament gibt (ebd., S. 125).⁵⁰

Unter den Interessengruppen fällt den Gewerkschaften die Rolle eines Verstärkers von Forderungen nach steuerpolitischer Redistribution zu, da sie den Faktor Arbeit in der Auseinandersetzung mit dem Kapital repräsentieren sollen. Denn wie alle Interessengruppen müssen auch Gewerkschaften gesellschaftliche Interessen bündeln und in Forderungen übersetzen. Doch in der Steuergesetzgebung sind die Gewerkschaften zumeist in einer reagierenden Rolle (Jacobs u. Page, 2005, S. 117). Im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages waren DGB-Mitglieder überdies bereits zu früheren Zeitpunkten weniger stark repräsentiert (Müller, 1978, S. 491). Umso bedeutender sind gewachsene Verbindungen zu den Abgeordneten. Die ehemals starke Verbindung von SPD und – in abgeschwächter Form – Union mit den Gewerkschaften hat sich allerdings im Zeitverlauf gelockert (Weßels, 2014, S. 145).⁵¹ Der Prozess wird von sinkenden Mitgliederzah-

⁵⁰Der Effekt verstärkt sich dadurch, dass die soziale Herkunft aus der Arbeiterklasse das Selbstbewusstsein beeinflusst und die Kandidatur für ein Abgeordnetenmandat eher verringert (Carnes u. Lupu, 2016, S. 841). Unabhängig davon zeigen Befragungen von Vermögenden in den USA, dass diese eine Erhöhung der Körperschaftsteuer weitaus stärker ablehnen als der Bevölkerungsdurchschnitt (Page u. a., 2013, S. 62). Entweder sind die Vermögenden über die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Steuerpolitik besser informiert oder sie wollen schlicht ihr Eigentum schützen und lehnen daher eine höhere Körperschaftsteuer ab. Letzteres wird durch eine Analyse des Abstimmungsverhaltens von US-Kongressabgeordneten zur Erbschaftsteuer bekräftigt (Griffin u. Anewalt-Remsburg, 2013). Reichere Abgeordnete stimmten der Ablehnung weitaus häufiger zu (ebd., S. 615).

⁵¹Im Falle der Union war sie nur für die Sozialausschüsse stark ausgeprägt, denn der Anteil an Mitgliedern von DGB-

len und einem abnehmenden Organisationsgrad der DGB-Gewerkschaften begleitet (Hassel u. Schroeder, 2021, S. 103). Zwar war der Anteil der Gewerkschaftsangestellten unter den Bundestagsabgeordneten nie ausnehmend groß, doch auch dieser sank seit den 1960er Jahren kontinuierlich (Müller, 1992, S. 9). Dies kann sich auf die Problemwahrnehmung der Bundestagsabgeordneten zu Lasten des Faktors Arbeit auswirken (Trampusch, 2004, S. 666). Schwindende verbandliche Verankerung dürfte das Reaktionspotential in der Steuergesetzgebung und mithin die Formulierung von belastbaren Alternativen weiter hemmen.

Der Klassenkonflikt wurde in den sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien Westeuropas lange Zeit auch durch parteinahe Ökonomen geprägt (Mudge, 2018, S. 39). Diese artikulierten eine genuine Wirtschaftspolitik, die auf dem Keynesianismus aufbaute (Hall, 1994, S. 138). Exemplarisch hierfür steht der frühere Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller, der als Professor für Nationalökonomie für den Keynesianismus plädierte. Die Empfehlungen sozialdemokratischer Ökonomen hatten unmittelbare Auswirkung auf die Wirtschaftsordnung, die in die Weimarer Republik zurückreichten und zum Aufbau der Gemeinwirtschaft führten. Seit den 1980er Jahren wird eine wachsende Entfremdung zwischen Sozialdemokratie und Ökonomen und ein Erstarken neoliberaler Denkfiguren in Wirtschaft und Gesellschaft konstatiert (Mudge, 2018, S. 41).⁵² Zurückgeführt wird dies auf eine Enttäuschung über politische Planungsvorstellungen, veränderte Gütekriterien in den Wirtschaftswissenschaften und einem Zuwachs an Akteuren auf dem Markt für Beratungsleistungen. Ein Indikator hierfür ist das Wachstum an Denkfabriken und Stiftungen, privaten Anbietern von Politik- und Unternehmensberatung und PR-Agenturen (Cagé, 2020; Medvetz, 2012).

Private Beratungsdienstleister und Ökonomen treten in der Steuerreformdebatte zu den bereits qua Mandat eher einzelwirtschaftlich orientierten Akteuren aus der Steuerberatung hinzu.⁵³ Denn Steuerberater müssen in erster Linie die ökonomischen Interessen ihrer Klienten vertreten (Mulligan u. Oats, 2016, S. 73). Privatwirtschaftliche Akteure sind zudem von fortdauernden Beratungsaufträgen wirtschaftlich abhängig und profitieren von Steuersenkungen. Mitunter verstärken Experten auch die Interessen der Wirtschaft (Jacobs u. Page, 2005, S. 119). Über Zeit sollte es zu einem Überangebot an Steuersenkungsforderungen kommen. Dies hat zwei Implikationen für die Steuerreformdebatte und den Umgang mit Informationsasymmetrien: Die Steuerpolitik wird tendenziell eher einzelwirtschaftlich reflektiert und der Raum an als zulässig anerkannten Handlungsalternativen begrenzt (Latulippe, 2016, S. 85). Ein Beispiel hierfür ist die Offenlegungspflicht von Steuerzahlungen durch multinationale Unternehmen, die als Zugewinn an Transparenz dargestellt werden, jedoch die Komplexität verstärken (Oats u. Tuck, 2019, S. 577). Transparenzvorschriften werden von ihren Befürwortern als Gegensatz zu Regulierung beworben (Etzioni, 2010, S. 9).

In der Literatur wurde die Frage aufgeworfen, warum es zu parteiübergreifendem Konsens zu Steuersenkungen kommt und redistributive Steuerpolitik schwierig durchzusetzen ist (Lierse, 2022; Fastenrath u. a., 2022, S. 772). Die dargelegte Überlappung von Sichtweisen sollte eine solche Steuerpolitik wahrschein-

Gewerkschaften war unter Unions-Bundestagsabgeordneten bereits in den 1980er Jahren bedeutend geringer (Müller, 1983, S. 495).

⁵²Neoliberale Steuerreformen sind durch Tarifsatzsenkung und Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage gekennzeichnet, um dadurch die Investitionsneutralität der Besteuerung zu fördern (Christensen, 2013, S. 565).

⁵³Unter Einzelwirtschaft wird verstanden, dass der Staatshaushalt nach Prinzipien eines Privathaushalts zu führen sei, mithin nur Ausgaben zu tätigen sind, die durch Steuereinnahmen gedeckt sind (Mann, 1961, S. 2). Steuern werden in dieser Perspektive vorrangig als Kosten der Unternehmen betrachtet (Oberhauser, 1988, S. 346), nicht als Instrument zur Lenkung der Volkswirtschaft (Mann, 1961, S. 21).

licher werden lassen, was empirisch im steuerpolitischen Diskurs zu ermitteln ist. Wenn dem so ist, sollten die in den Steuerreformdebatten verhandelten Positionen die Bildung lagerübergreifender Diskurskoalitionen zeigen. Für die Unternehmensteuergesetzgebung liegt bislang keine vergleichbare Untersuchung vor, woraus ein Forschungsbedarf entsteht, den diese Arbeit adressiert.

Das Argument impliziert Annahmen über die Entwicklung empirischer Steuerreformdebatten. Es wird vorausgesetzt, dass die im Forschungsstand diskutierten Einflussfaktoren als unterscheidbare Inputs in die Steuerreformdebatten eingehen und über konkrete Akteure artikuliert werden. Zusammenfassend führen die Annahmen der Argumentation zu folgenden Erwartungen an empirische Steuerreformdebatten:

- Es wird vermutet, dass die Steuerdebatten aufgrund komplexer Materie eine exklusive Wirkung haben. Dies impliziert, dass die Substanz der Steuerreformdebatten die Komplexität des Steuerrechts reflektieren muss. Zu untersuchen ist demnach der Inhalt der Forderungen.
- Zum zweiten muss sich die exklusive Debatte durch Begrenzung an konkreten Akteuren und der Häufigkeit einzelner Lösungsvorschläge auszeichnen. Dabei ist zu klären, in welcher Form der Steuerwettbewerb, der Parteienwettbewerb und Politikverflechtung, Lobbyismus und Expertenwissen Teil der Problemdefinitionen werden.
- Denkbar wäre, dass im Zeitverlauf Kompensationsforderungen mit Bezug auf den Steuerwettbewerb zunehmen und diese zunächst von Unternehmen geäußert werden, bevor andere Akteure sie aufgreifen und verstärken und schließlich auch Parteien und Regierungen nachziehen.
- Das Argument impliziert ferner, dass die verhandelte Materie Nachfrage nach Expertise hervorruft und die eingenommen Perspektive über Zeit eher einzelwirtschaftlich gekennzeichnet ist. Dies bedeutet, dass sich das Akteurspektrum im Zeitverlauf ändern sollte. Zum Beispiel sollten mehr Akteure beteiligt sein, die Expertise bereitstellen. Dies sollten erwartungsgemäß Akteure aus Wissenschaft, Forschung, Denkfabriken und Stiftungen, kurzum solche Akteure sein, die steuerwissenschaftliche und steuertechnische Expertise bereitstellen.
- Da eingebrachte Expertise fachlich ist, sollte zudem eine Zunahme von Fachargumenten ermittelbar werden, zum Beispiel durch häufige Verwendung steuertechnischer Erwägungen oder Diskussionen über die Steuerbemessungsgrundlage. Zwischen den Arenen sollte dies jedoch in unterschiedlichem Ausmaß der Fall sein.
- Im Ergebnis wäre zu erwarten, dass sich die Handlungsalternativen im Diskurs auf Steuersenkungsforderungen begrenzen und redistributive Steuerpolitik marginalisiert wird.

Stilisierte Fakten zur Stützung des Arguments

Im vorangehenden Abschnitt wird Komplexität als Hürde für eine redistributive Steuerpolitik begründet. Dort wurde der Begriff illustrativ verwendet. Zur Stützung des Arguments werden in diesem Abschnitt drei Beispiele für zunehmende Komplexität des Steuerrechts diskutiert: (1) Die Gesetzgebungsaktivität des Bundestages, (2) die Anzahl an Doppelbesteuerungsabkommen und (3) die Statistik der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs.

(1) Gesetzgebungsaktivität des Bundestages: Angaben zur Gesetzgebungsaktivität des Bundestages hat das Bundesfinanzministerium (Bundesministerium der Finanzen, 2014) zusammengetragen. Die Angaben wurden für eigene Berechnungen aufbereitet. Demnach wurden im Zeitraum 1965 bis 2013 278 Steuergesetze geändert. Zwischen den Legislaturperioden gibt es bedeutende Unterschiede, was durch die Anzahl an Änderungsgesetzen dokumentiert wird. Änderungsgesetze sind bis 1989 eher die Ausnahme; nach der Wiedervereinigung steigt ihre Anzahl rasant an. Unterteilt man die Daten in den Zeitraum vor 1989 und danach, zeigt sich ein markanter Anstieg. Die durchschnittliche Zahl veränderter Artikel und Paragraphen steigt von 24,8 (Gesetze zwischen 1965 bis 1989) auf 46,6 (1990 bis 2013) an. Unterstellt man einen Sondereffekt durch die Wiedervereinigung und schließt die Jahre 1990 bis 1994 aus der Auswertung aus, so steigt die Anzahl der veränderten Artikel und Paragraphen dennoch auf immerhin 35,6 (1994 bis 2013).

In neun von dreizehn Legislaturen führten die Steuerrechtsänderungen zu einem negativen Finanzierungssaldo. Das heißt, dass die beschlossenen Gesetzesänderungen nach Angaben des Bundesfinanzministeriums zu Steuerausfällen führten. Setzt man die Angaben in Beziehung zum durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt der jeweiligen Legislatur, erhöhen sich die beschlossenen Steuerausfälle über Zeit. Dieser Trend fällt mit Blick auf die relativ gewährten oder einbehaltenen Steuerreinnahmen noch einmal stärker aus. Ein Zusammenhang zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts ist nicht erkennbar. Markant ist der Steuerausfall im Zeitraum 1998 bis 2002, in dem aufgrund des im Jahr 2000 beschlossenen Steuersenkungsgesetzes die Mindereinnahmen etwa 16 % der Gesamtsteuereinnahmen betragen. Die Daten geben demnach einen – wenn auch groben – Überblick, dass die Regelungshäufigkeit über Zeit zunimmt, diese jedoch nicht in direktem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Lage oder der parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung zusammenhängt.

(2) Doppelbesteuerungsabkommen: Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) sind eine Regelungsmaterie für sich, da sie die Aufteilung des Steueraufkommens zwischen zwei Staaten festlegen. Sie sind Steuerrecht auf völkerrechtlicher Grundlage und wirken als Spezialrecht (Debatin, 1983, S. 305). Verstöße gegen DBA motivieren regelmäßig Rechtsstreitigkeiten (van Raad, 2001, S. 212), was das Bundesverfassungsgericht vor einigen Jahren zu einer Klarstellung veranlasste (Bundesverfassungsgericht, 2016). Die Ausarbeitung von DBA wird über Musterabkommen der OECD standardisiert und ist seit den 1920er Jahren Gegenstand kontroverser Diskussionen (Picciotto, 2015, S. 166). Ihr Grundgedanke ist von der Verringerung von möglicher Doppelbesteuerung bei grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten geprägt (Rixen, 2011, S. 207). Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und den Großteil der Steuerpflichtigen sind DBA daher kaum relevant, für Kapitaleigner und Unternehmen hingegen unmittelbar, die sie durch den Aufbau von Auslandsgesellschaften und Betriebsstättenverlagerung grenzüberschreitende Steuervorfälle schaffen. DBA sind ein Spezialgebiet des internationalen Steuerrechts, die zumeist zwischen der Ministerialbürokratie der Finanzministerien und anderen Experten ausgehandelt werden (Hearson, 2018, S. 649).⁵⁴ Den Parlamenten werden die ausgehandelten Verträge zumeist erst im Nachhinein bekanntgege-

⁵⁴ Aufgrund des erforderlichen Fachwissens sind die Experten der Ministerialbürokratie auch in der Privatwirtschaft gefragt. Beispielhafte Karrieren haben der frühere Leiter des Referats für Doppelbesteuerungsverhandlungen im Bundesfinanzministerium Wolfgang Ritter und der Fachanwalt Harald Schaumburg absolviert. Ritter wechselte in den 1970er Jahren zur BASF und wurde Vorsitzender des Steuerausschusses des BDI (Kley, 1997, S. 983). Schaumburg wurde nach Tätigkeit in der Landesfinanzverwaltung Partner der Fachanwaltskanzlei Flick Gocke Schaumburg und Autor des führenden Lehrbuchs für Internationales Steuerrecht

ben und zur Ratifikation vorgelegt. Das Bundesfinanzministerium gibt mit Stand zum Jahr 2019 an, dass für den Bereich der Einkommens- und Vermögensbesteuerung insgesamt 130 DBA geschlossen wurden. Die Gesamtzahl an DBA nimmt seit den 1970er Jahren zu. Alle zehn Jahre kommen rund zwanzig neue DBA hinzu. Erst seit der Finanzkrise des Jahres 2008 werden vermehrt DBA mit EU-Mitgliedstaaten geschlossen. Zuvor lag der Schwerpunkt auf DBA mit Drittstaaten. Da der europäische Binnenmarkt Vorgaben zur Kapitalverkehrsfreiheit macht und die Steuerpolitik der EU-Mitglieder in der Ertragsbesteuerung nationale Angelegenheit ist, kann der Zuwachs an DBA mit Drittstaaten vor allem mit verbesserten Möglichkeiten zur Kapitalverlagerung ins steuergünstige Ausland erklärt werden.

(3) Verhandelte Rechtsstreitigkeiten: Ein dritter Indikator für zunehmende Komplexität ist die Zunahme von Rechtsstreitigkeiten, die vor dem Bundesfinanzhof (BFH) verhandelt werden. Der BFH ist die oberste richterliche Instanz in Steuerstreitsachen in Deutschland. Ihm werden nur solche Vorgänge zugeleitet, die in der Vorinstanz nicht geklärt werden konnten, was deren rechtliche Relevanz unterstreicht. Die Bedeutung von BFH-Entscheidungen für den Gesetzgeber wird von der Politik bestätigt. Zahlen zu den Rechtsstreitigkeiten können den BFH-Jahresberichten entnommen werden. Angaben für zwei Zeitpunkte, die Jahre 2011 und 2021, wurden für eine Querschnittsbetrachtung eigenhändig aufbereitet (Bundesfinanzhof, 2021, 2011). Die überwiegende Zahl der Rechtsmittel wird von den Steuerpflichtigen eingelegt: Zu beiden Zeitpunkten waren dies jeweils 89 % aller Vorgänge. Im historischen Verlauf sinken die absolut verhandelten Fälle auf hohem Basiswert ab. Pro Jahr gehen zu beiden Zeitpunkten rund 2.000 neue Vorgänge ein. Der Effekt scheint sich in der jüngeren Vergangenheit jedoch nicht mehr durchzuhalten. Seit dem Jahr 2018 nimmt die relative Anzahl unerledigter Fälle des BFH wieder zu und erreichte im Jahr 2021 den Stand von 88 % unerledigter Fälle in Bezug auf die neu eingehenden Strafsachen (Bundesfinanzhof, 2021, S. 17).

Untergliedert nach Steuer- und Verfahrensarten dominiert die Einkommensteuer das Bild. Diese ist für 28 % (2011) beziehungsweise 40 % (2021) aller Vorgänge verantwortlich. Auf die Körperschaftsteuer entfallen immerhin 5 % (2011) beziehungsweise 7 % (2021) aller Vorgänge. Verallgemeinert man die verhandelten Vorgänge nach Zugehörigkeit zur Unternehmensbesteuerung, so verantworten diese zwischen einem Drittel (2011) und der Hälfte (2021) aller neu eingehenden Streitsachen. Deutet man die zunehmende Anfechtung im Einklang mit der Steuerrechtswissenschaft als Problem der Gesetzgebung (Spindler, 2005, S. 54, 57), dann bedeutet dies für die Unternehmensbesteuerung ein zunehmendes Potenzial an Rechtsunsicherheit. Und Rechtsunsicherheit dürfte die Diskussion über Effekte von Steuerreformen weiter befeuern.

Die drei Indikatoren – Gesetzgebungsaktivität, Doppelbesteuerungsabkommen und Rechtsstreitigkeiten – deuten eine zunehmende Komplexität des Steuerrechts an. Die Daten plausibilisieren die Vermutung einer komplexen Materie als Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzungen, können diese Vermutung aber nicht beweisen. Hierzu ist eine Untersuchung empirischer Steuerreformdebatten erforderlich. Im nächsten Kapitel werden dafür die methodischen Grundlagen gelegt.

in Deutschland (Tipke, 2009, S. V-VI).

4 Methodische Grundlagen

In den vorangehenden Kapiteln wurde eine Bestandsaufnahme der Unternehmensbesteuerung vorgenommen und der Forschungsstand nach relevanten Erklärungsfaktoren gesichtet. Die Erklärungen sind in ein Konzept des Unternehmensteuerdiskurses überführt worden, aus dem Erwartungen an empirische Steuerdiskurse abgeleitet worden sind. Bevor diese anhand der Betrachtung von konkreter Steuergesetzgebung überprüft werden können, sind zunächst die methodischen Grundlagen der Analyse zu klären. Dieses Kapitel untergliedert sich in vier Teile: Zunächst werden das Untersuchungsziel und Forschungsdesign dargelegt, daran anschließend der Prozess der Datenerhebung beschrieben, ferner die Auswertungsmethode erläutert und abschließend die Operationalisierung der interessierenden Variablen diskutiert. Die Ausführungen leiten über zur empirischen Analyse der Fallstudien.

4.1 Forschungsdesign und Fallauswahl

Begründung der Methodologie

Die Arbeit untersucht die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Anlass ist die Feststellung, dass der Anteil der Unternehmensteuern am Gesamtsteueraufkommen im Zeitverlauf abgenommen hat und das Steuersystem heute mehrheitlich von der Lohn- und der Umsatzsteuer getragen wird. Zur Untersuchung wird auf einen longitudinalen Fallvergleich zurückgegriffen. Grund hierfür ist, dass konventionelle statistische Auswertungsverfahren ausscheiden, da sie den sozialen Mechanismus, der im Theorieteil hergeleitet wurde, nicht erfassen können (Leifeld, 2016, S. 59). Denn endogene Präferenzformierung durch Diskurs setzt Interdependenz voraus und läuft damit der Forderung von Unabhängigkeit der Beobachtungen zuwider (Cranmer u. a., 2012; Ward u. a., 2011, S. 256). In Anlehnung an die methodologische Literatur erfolgt der Rückgriff auf Fallstudien (Gerring, 2004, S. 351), da der Forschungsstand durch makro-quantitative Ländervergleiche charakterisiert ist; dies gilt insbesondere für die Schätzung des Einfluss des internationalen Steuerwettbewerbs auf die Körperschaftsteuertarife. Zugleich – dies hat die Aufarbeitung des Forschungsstandes gezeigt – hat sich in der Literatur kein Konsens über die empirische Relevanz der Modellannahmen ergeben (Hines, 2009, S. 215).

Die in der Rekapitulation des Forschungsstandes diskutierten Erklärungsfaktoren werden als komplementäre Theorien (Ganghof, 2016, S. 3) integriert und der steuerpolitische Diskurs als sozialer Mechanismus konzipiert, in dem sich Problemdefinitionen zur Unternehmensbesteuerung herausbilden. Die Arbeit ist longitudinal angelegt, da eine Veränderung über Zeit vermutet wird, denn Steuerreformen bauen zu meist aufeinander auf. Eine Querschnittsuntersuchung zu bestimmten Zeitpunkten kann die Vermutung diskursiver Aushandlung von Problemdefinitionen in Unternehmensteuerreform im Einzelfall demonstrieren, läuft allerdings Gefahr, zeitlich vorangegangene Einflüsse zu ignorieren. Zur Überprüfung wird der Untersuchungszeitraum bis in die 1960er Jahre ausgedehnt, da zu diesem Zeitpunkt der Anteil der Unternehmensteuern am Gesamtsteueraufkommen höher war als heute.

Die Fragestellung untergliedert sich in zwei Teilaspekte: Im ersten Schritt wird die deskriptive Zusammensetzung des Diskurses untersucht, um die Partizipation in den Steuerreformdebatten über Zeit zu beleuchten. Hierbei interessiert, welche Akteure beteiligt sind, zu welchen Gruppen diese Akteure zählen, welche Frames diese Akteure heranziehen und welche Problemdefinitionen sich herausbilden. Die Deskription ist Grundlage für einen Vergleich von Presse und Anhörungen, wobei Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Politikarenen im Fokus stehen. Der Vergleich soll Rückschlüsse auf die Bedingungen ermöglichen, wann Unternehmensteuersenkungen beschlossen werden und wann nicht. Hierzu stützt sich die Arbeit auf eine longitudinale Untersuchung von zehn Fallstudien.

Konventionelle statistische Analysen untersuchen zumeist den linearen Einfluss einer oder mehrerer unabhängiger Variablen auf eine lineare oder kategoriale abhängige Variable. Regressionsverfahren können zwar die fehlende Zufallsverteilung der unabhängigen Variablen kontrollieren, jedoch scheidet die Auswertung von diskursiven Wechselbeziehungen aufgrund von Autokorrelation aus. Autokorrelation unterstellt, dass ein Ereignis zeitlich mit einem anderen Ereignis in Verbindung steht (Fahrmeir u. a., 2009, S. 65). Dies kann insbesondere dann auftreten, wenn begründet vermutet wird, dass Ereignisse zu bestimmten Zeitpunkten gehäuft oder in Sequenz auftreten. Ein Beispiel hierfür ist das Modell des politischen Konjunkturzyklus, der verstärkte Aufmerksamkeit und Aktivität durch Politik, Medien und Öffentlichkeit aufgrund von Wahlkämpfen oder Krisenereignissen unterstellt (Schultz, 1995; Downs, 1972). Fallstudien eignen sich demgegenüber zur Rekonstruktion von Teilschritten eines interessierenden Ereignisses. Zudem gründen sie auf einer substantiellen Auseinandersetzung mit dem empirischen Material (Pierson, 2007, S. 146), was Anstoß dieser Arbeit ist.

Kriterien der Fallauswahl

Gerring (2004, S. 352) zufolge besteht der Unterschied zwischen Fallstudien, die qualitativ durchgeführt wurden, und quantitativen Studien nicht in der Auswertungsmethode, sondern der Untersuchungseinheit. Fallstudien gründen zumeist auf einer kleinen Fallzahl, statistische Untersuchungen hingegen auf der Analyse vieler Fälle. In dieser Arbeit wird jedes Steuergesetz, das die Unternehmensteuern betrifft, als gesonderter Fall behandelt. Das Steuergesetz gilt somit als Unterelement der übergreifenden Gesamtmenge an Steuergesetzen, die wiederum Teil der Gesamtmenge an Gesetzgebungsakten des Deutschen Bundestages sind. Insgesamt wurden zehn solcher Fälle ausgewählt.⁵⁵ Die herangezogenen Gesetze verteilen sich über den Zeitraum von fünfzig Jahren über einen weitgehend gleichmäßigen Zeitabstand zwischen den Fällen, sie repräsentieren unterschiedliche Ziele des Gesetzgebers und sind vor dem Hintergrund wechselnder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen verabschiedet worden. Die ausgewählten Fälle sind in Tabelle 1 aufgeführt und um das Datum des Gesetzesbeschlusses im Deutschen Bundestag, die zugehörige Wahlperiode, die Motivation des Gesetzgebers gemäß Gesetzentwurf und die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung ergänzt.

Der Fallauswahl kommt in der Festlegung des Studienaufbaus eine wichtige Rolle zu, da sie Einfluss auf die gewonnenen Rückschlüsse nehmen kann (Geddes, 1990, S. 132). Statistische Analysen stützen sich

⁵⁵Nach einer anderen Perspektive ist die Fallzahl eine Funktion der ausgewerteten Beobachtungszeitpunkte (Gerring, 2004, S. 343). Da in dieser Arbeit sowohl der Vorlauf der Gesetzgebung als auch die Gesetzgebungsphase ausgewertet werden, würde sich demnach die Fallzahl verdoppeln, das heißt von zwanzig Fällen die Rede sein.

Fall	Beschluss	Wahlperiode	Motivation	Bundesregierung
Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG)	08.06.1967	05	Politische Planung	CDU, CSU, SPD
Körperschaftsteuerreformgesetz (KStG)	31.08.1976	07	Steuerstrukturreform	SPD, FDP
Steuerentlastungsgesetz (StEntG)	04.11.1977	08	Konjunktursteuerung	SPD, FDP
Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG)	03.06.1982	09	Haushaltskonsolidierung	SPD, FDP
Steuerentlastungsgesetz 1984 (StEntG-1984)	22.12.1983	10	Investitionsförderung	CDU, CSU, FDP
Steuerreformgesetz 1990 (StRefG)	25.07.1988	11	Investitionsförderung	CDU, CSU, FDP
Standortsicherungsgesetz (StandOG)	19.03.1993	12	Steuerwettbewerb	CDU, CSU, FDP
Steuersenkungsgesetz (StSenkG)	14.07.2000	14	Steuerwettbewerb	SPD, Grüne
Unternehmensteuerreformgesetz 2008 (UntStRefG)	06.07.2007	16	Steuerwettbewerb	CDU, CSU, SPD
BEPS-Umsetzungsgesetz (BEPS)	16.12.2016	18	Steuerwettbewerb	CDU, CSU, SPD

Tabelle 1: Übersicht der ausgewählten Fälle

zumeist auf Zufallsstichproben, um die Varianz der unabhängigen Variable über ein parametrisches Schätzmodell zu untersuchen. Eine Zufallsauswahl scheidet in dieser Arbeit aus, da der Gegenstandsbereich der Unternehmensbesteuerung nicht zufallsverteilt ist. Oftmals sind Steuerreformen Teile von groß angelegten Reformpaketen, in denen die Unternehmensteuern ebenso behandelt werden die Einkommens- oder die Vermögensbesteuerung. Zudem baut das Steuerrecht in der Regel aufeinander auf; es kommt eher zu inkrementellen Rechtsänderungen als zu radikalen Brüchen. Das Politikfeld ist durch Konstanz gekennzeichnet, wodurch Anforderungen an die statistische Unabhängigkeit einer Stichprobe nicht eingehalten werden können.

In der methodologischen Literatur werden verschiedene Möglichkeiten der Fallauswahl diskutiert, ein Konsens über die beste Variante hat sich nicht herausgeschält. Vielmehr wird empfohlen, solche Fälle auszuwählen, die am ehesten geeignet sind, das interessierende Phänomen zu untersuchen. Sofern Fallstudien auf systematischer Prozessrekonstruktion gründen und viele Beobachtungen je Fall inkludieren, wird der Einfluss der Fallauswahl auf die Ergebniserzielung relativiert (Hall, 2006, S. 30). In dieser Arbeit werden Fälle herangezogen, die eine größtmögliche Varianz in den interessierenden Variablen aufweisen (Flyvbjerg, 2006, S. 230). In allen Fällen sind die im Theorieteil diskutierten Erklärungsfaktoren Steuerwettbewerb, Parteienwettbewerb, Lobbyismus und Expertenwissen auf die eine oder andere Weise vorhanden und unterschiedlich stark ausprägt, was kurz begründet werden kann.

Ein einheitliches Maß für Steuerwettbewerb hat sich bisher nicht in der Literatur etabliert. Wie gezeigt, ist der Verweis auf fallende Steuersätze allein nicht ausreichend, da der effektive Steuersatz zwischen den Ländern variieren kann. Ein alternatives Maß ist der Anteil des Exports am Bruttoinlandsprodukt. Die Exportorientierung Deutschlands hat in den 1990er Jahren und im Vorfeld der Etablierung der Europäischen Währungsunion zugenommen (Baccaro u. Benassi, 2017, S. 91). Für Fälle, die bis zum Jahr 1989 erhoben werden, sollte daher von geringerer Relevanz des Steuerwettbewerbs auszugehen sein. Auch für den Parteienwettbewerb gibt es kein anerkanntes Maß. Doch wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, war nahezu jede Bundesregierung mit einer gegenläufigen Mehrheit im Bundesrat konfrontiert. Und selbst dort, wo es zu Bundesratsmehrheiten kam, war die Bundesregierung von mehreren Koalitionsparteien getragen, wodurch sich zumindest ein Minimum an Parteienwettbewerb ergab. Zudem hat sich über Zeit das Parteiensystem von einem Drei- beziehungsweise Vier-Parteiensystem in den 1970er Jahren bis zu einem Sechs-Parteiensystem in der Gegenwart entwickelt, was den Wettbewerbsdruck eher erhöhen sollte.

Lobbyismus kann als Ausprägung von Interessenvermittlung gedeutet werden. Für Deutschland wird von andauernder korporatistischer Interessenvermittlung ausgegangen (Jahn, 2016, S. 65), wobei sich in den letzten Jahren eine Kontroverse darüber entwickelt hat, inwieweit dieses Arrangement noch die Realität abbildet oder branchen- und sektorspezifisch durchbrochen wird. Somit wäre es plausibel, beispielsweise bis zum Jahr 1989 von einem hohen Grad korporatistischer Interessenvermittlung auszugehen und diese fortan als brüchig zu charakterisieren. Für das Ausmaß an Expertise wird vorausgesetzt, dass es mindestens eine Form der regelhaften wissenschaftlichen Politikberatung durch Wissenschaftliche Beiräte der Bundesregierung oder den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gibt oder aber der Gesetzgebung eine Expertenkommission vorangegangen ist.

Die ausgewählten Fälle müssen darüber hinaus vier Kriterien erfüllen: Sie sollen Elemente des Gegenstandsbereichs Unternehmensbesteuerung sein. Das heißt, dass mindestens eines der in der Gesetzgebung verhandelten Steuergesetze den in Kapitel 2 vorgestellten Unternehmensteuern zugeordnet werden kann. Die Art der Steuerrechtsänderung (Tarifsatzänderung, Veränderung der Steuerbemessungsgrundlage) ist nachrangig. Darüber hinaus muss der Gesetzgeber eine Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf durchgeführt haben, um einen Vergleich zwischen Pressedebatte und Anhörungen zu ermöglichen (siehe hierzu den nächsten Abschnitt). Und schließlich muss das Gesetz von einer Regierung unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung beschlossen worden sein, um die in der Literatur konstatierte zunehmende Unerherblichkeit von Parteiendifferenz in der Unternehmensbesteuerung erhärten zu können. Um dem longitudinalen Aufbau des Forschungsdesigns gerecht zu werden, müssen sich die Fälle möglichst gleichmäßig über einen längeren Zeitraum erstrecken.

4.2 Daten und Datenerhebung

Wie einleitend dargelegt kommen zur Rekonstruktion der Steuergesetzgebung verschiedene Datentypen und Erhebungsmethoden in Frage. Der steuerpolitische Diskurs in Medien und politischer Öffentlichkeit spielt eine wichtige Rolle für die Präferenzformation, weil er die verschiedenen voneinander abweichenden politischen und ökonomischen Interessen der beteiligten Akteure anzeigt. Der diskursiven Auseinandersetzung wird somit ein eigenständiger Erklärungsbeitrag zugemessen. Der Wandel von Steuerpolitiken wird durch endogene Präferenzformierung konzipiert, das heißt, lernen und die Anpassung eigener Überzeugungen ist möglich, die sozialen Interaktionen sind dynamisch.

Die vorliegende Arbeit wertet Presseberichte und Sachverständigenanhörungen aus, die als eigenständige Politikarenen begriffen werden. Da der Raum an möglichen Alternativen und Stimmen nicht abgeschlossen ist, läuft dieses Vorgehen jedoch Gefahr, Einzelakteure zu ignorieren. Alternativ kann auf die Presseberichterstattung abgestellt werden. Dies erlaubt, den Auswertungszeitraum beliebig zeitlich zu skalieren und somit Vorschläge, die schon zu einem frühen Zeitpunkt genannt werden, abzubilden. Expertenmeinungen können damit schon zu einem guten Teil erfasst werden, da Äußerungen von Wissenschaftlern aus der Steuerberatung, aber auch von Denkfabriken auch über die Presse kommuniziert werden. Die Diskussionen im Parlament, insbesondere in den Ausschüssen, werden dadurch aber nicht erfasst. Um zu prüfen, in welcher Weise sich Interesse und Expertenmeinungen in der Unternehmensteuergesetzgebung durchsetzen, bedarf es eines zusätzlichen Blicks auf die Sachverständigenanhörungen. Die vorliegende Ar-

beit nimmt einen Vergleich von Pressedebatte und Anhörungen vor, um somit Diskursstrukturen einer politischen Arena mit jenen der anderen Arena zu vergleichen.

Presseberichte gelten als wichtige politikwissenschaftliche Datenquelle (George u. Bennett, 2005, S. 97), deren Erhebung durch die voranschreitende Digitalisierung von Volltexten in den letzten Jahren vereinfacht wurde (Leifeld, 2016; Woolley, 2000, S. 156). Die klassische Finanzwissenschaft, die sich als Teil der Sozialwissenschaft versteht und die institutionellen Grundlagen des öffentlichen Haushaltswesens betrachtet, hat eine empirische Analyse von Steuerreformdebatten antizipiert, aber nicht selbst unternommen. Neuere Arbeiten haben diesen Forschungsbedarf bestätigt (Picciotto, 2015; Gilardi u. Wasserfallen, 2016, S. 62). So formulierte der Finanzsoziologe Fritz Karl Mann mit Blick auf Steuerreformdebatten:

„Die Steuerentlastungs- und Steuerbelastungskämpfe zwischen sozialen Klassen, Erwerbs- und Berufsgruppen (Schäffle), die in Parlamenten, Volksversammlungen und Presse ausgefochten werden, konnten als der soziologische Rahmen angesehen werden, innerhalb dessen sich die volkswirtschaftlichen Steuerkämpfe, wie Überwälzung, Steuereinholung, Steuertilgung und Steuervermeidung abspielten“ (Mann, 1959, S. 28).

Im Gegensatz zu Presseberichten sind Anhörungen in ihrer Zusammensetzung und der verhandelten Materie exklusiver, da dort nur als sachverständig anerkannte Akteure geladen werden (Fisher u. a., 2013, S. 526). Insofern haben Anhörungen eine Filterfunktion, indem sie Partizipationsmuster, die sich in der Presse abzeichnen, erhärten können. Die Literatur weist Anhörungen verschiedene Funktion innerhalb des politischen Prozesses zu, unter anderem auch eine Informations- und Repräsentationsfunktion (Eising u. Spohr, 2017; Schüttemeyer, 1989). Nimmt man an, dass das Steuerrecht als komplexe Materie gilt und Steuerreformen immer auch legitimationsbedürftig sind, interessiert, mit welchen Argumenten die Sachverständigen sich für oder gegen Unternehmensteuersenkungen aussprechen und welche Verbindungen sie dabei womöglich mit anderen Akteuren eingehen.

Erhebung der Presseberichterstattung

Die Auswahl geeigneter Zeitungen für die hier verfolgten Untersuchungen ist mit einigen Herausforderungen konfrontiert. Zum einen muss aus der Vielzahl an Medien eine Eingrenzung vorgenommen werden, zum anderen muss die Quelle gewissen Kriterien genügen. Vor der Auswahl einer Zeitung wurde zunächst ein Blick auf die Entwicklung des Marktes für Tageszeitungen geworfen. Hierbei wurden Daten der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V. (IVW), einem Branchendienst, ausgewertet.⁵⁶ Diese Daten liegen rückwirkend bis zum Jahr 1950 vor und geben Auskunft über die Anzahl überregionaler Zeitungen in Deutschland und deren Verkaufsauflage. Die Entwicklung ist in Abbildung 8 dargestellt und zeigt, dass im Zeitverlauf immer weniger Titel publiziert werden. Wurden Anfang der 1960er Jahre mehr als 500 Zeitungen (in der Abbildung als Titel angegeben) pro Tag publiziert, ist deren Zahl bis zum Jahr 2020 auf weniger als 350 Titel zurückgegangen. Die Entwicklung ist durch einige markante Brüche geprägt: So gab es aufgrund von Konzentrationsprozessen zu Beginn der 1970er Jahre

⁵⁶Die Daten können über das Downloadcenter kostenfrei abgerufen werden. Für die hier abgebildeten Zeitreihen wurde ein eigener Datensatz konstruiert, der der Daten-CD beiliegt.

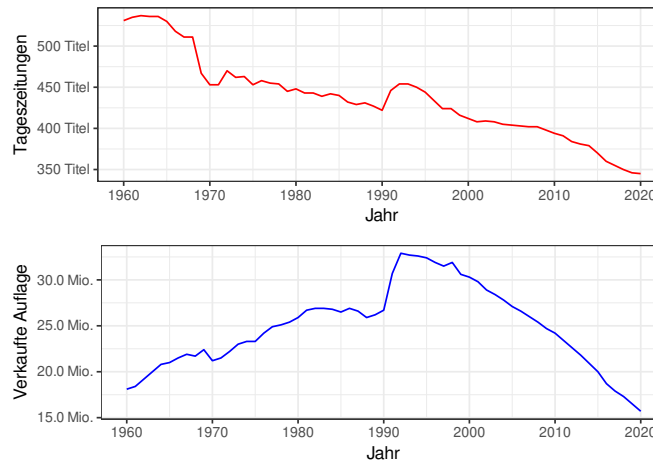


Abbildung 8: Anzahl und verkaufte Auflage von Zeitungen in Deutschland
Quelle: IVW, eigene Darstellung

eine Marktbereinigung, nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 stieg die Titelzahl dann vorübergehend an und ist seit 2015 und der verstärkten Nutzung digitaler Angebote rückläufig.

Abbildung 8 zeigt demgegenüber die Entwicklung der Verkaufsauflage. Entgegen der stetigen Abnahme an Titeln hat die Verkaufsauflage bis zum Jahr 1990 einen starken Zuwachs erfahren und ist mit der Wiedervereinigung noch einmal stark gestiegen auf etwas mehr als 35 Millionen verkaufte Titel pro Tag. Seitdem befindet sich die Verkaufsauflage in einem rapiden Niedergang und hat sich gegenüber dem Jahr 1990 mehr als halbiert. Zuletzt umfasste sie etwa 15 Millionen verkaufte Titel. Betrachtet man ausgesuchte überregionale Qualitätszeitungen, bestätigt sich das Bild, wonach alle Zeitungen an Auflage verloren haben oder – wie die Frankfurter Rundschau – ihr Erscheinen sogar komplett einstellen mussten. Abbildung 9 schließlich gibt eine Zeitreihe der Entwicklung der Verkaufsauflage seit 1960 wieder. Unter den vier Zeitungen mit der größten Auflage unter den Qualitätszeitungen standen die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) und die Süddeutsche Zeitung (SZ) lange Zeit im Wettbewerb. Seit dem Jahr 2000 verzeichnen beide Publikationen einen starken Rückgang ihrer Verkaufsauflage. Sie erreicht im Falle der FAZ einen Wert, der Daten der frühen 1960er Jahre vergleichbar ist. Die SZ kann gegenüber der FAZ auch in der jüngeren Vergangenheit einen gewissen Abstand verzeichnen.

Das veränderte Angebot ist Spiegelbild des Nutzerverhaltens, das sich aber kaum auf das Nutzungsverhalten der Politik auswirkt. Laut einer Befragung von Dohle und Bernhard (2014, S. 769) unter Bundestagsabgeordneten zu Beginn der 17. Legislaturperiode habe zwar die Nutzung sozialer Medien zugenommen. Diese würde aber vorrangig der politischen Selbstdarstellung und Kommunikation dienen, nicht der Informationsaufnahme. Die befragten Abgeordneten weisen den klassischen Medien Fernsehen und Radio weiterhin hohe Relevanz zu (ebd., S. 770). Sie selbst greifen immer noch am stärksten auf Tageszeitungen zur Information zurück (ebd., S. 768). Diese Angaben stehen im Einklang mit früheren Studien, die eine sehr hohe Nutzungsrate von Tageszeitungen unter Abgeordneten nachgewiesen haben (Herzog u. a., 1990, S. 74).

Hinsichtlich der Auswahl der Zeitungsdaten kommen nur Qualitätsmedien infrage, da dieser der Dis-

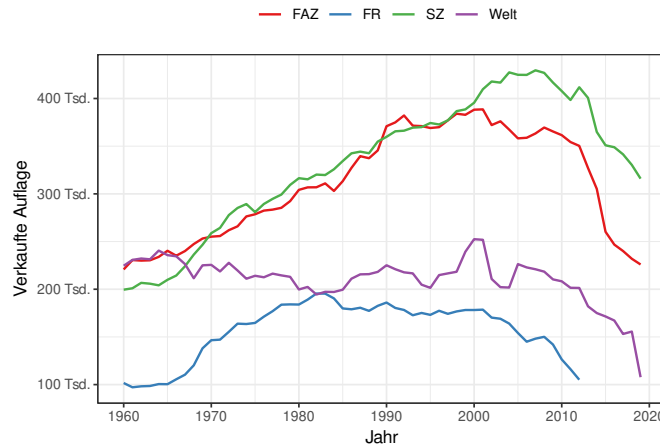


Abbildung 9: Verkaufsauflage überregionaler Tageszeitungen
Quelle: IVW, eigene Darstellung

kussion steuerpolitischer Fragen mehr Raum zumessen als Boulevardblätter. Qualitätsmedien werden überdies von Entscheidungsträgern regelmäßig konsumiert. Dies ist für die hier verfolgte Analyse wichtig, da ein möglicher Zusammenhang zwischen der Presseberichterstattung zur Unternehmensbesteuerung und den Anhörungen beim Deutschen Bundestag ermittelt werden soll. Wochenzeitungen und Zeitschriften eignen sich für die Analysemethode allerdings nicht, da sie nur punktuell einzelnen Akteuren das Wort geben und nicht kontinuierlich eine Steuerdebatte nachverfolgen. Tageszeitungen in Printform oder digital bieten die Grundlage für eine sequentielle Analyse, da sie tageweise über den Verlauf einer Steuerdebatte berichten.

Das Material für die Auswertung der Presseberichterstattung wurde auf die FAZ begrenzt. Hierfür sind vier Gründe ausschlaggebend: Zum ersten weisen FAZ und SZ keine nennenswerten Unterschiede in der Berichterstattung auf, wie durch einen Vergleich der Publikationen zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten ermittelt werden konnte (vgl. Abschnitt 4.3). Zum zweiten können Volltexte der FAZ rückwirkend bis zum Jahr 1949 recherchiert werden. Damit deckt die FAZ den gesamten Untersuchungszeitraum ab. Für die SZ sind Volltextrecherchen rückwirkend nur bis zum Jahr 1992 möglich, für andere überregionale Tageszeitungen teilweise noch später, nur gegen hohen Aufpreis oder gar nicht. Zum dritten wird die FAZ von einer Stiftung herausgegeben und ist nicht Teil einer Konzernstruktur, was sie möglicherweise weniger anfällig für externe wirtschaftliche Einflussnahme macht (Cagé, 2020, S. 122). Zum vierten ist die manuelle Kodierung von Textdaten zeit- und kostenaufwändig. Eine Beschränkung der Quellen ist daher aus forschungspraktischen Gründen erforderlich. Eine Automatisierung der Auswertung durch Künstliche Intelligenz, wie sie teilweise in der Literatur empfohlen wird (Grimmer, 2015), scheidet für die vorliegende Untersuchung aus, da Sinninhalte vollständig erfasst und interpretiert werden müssen. Hieran scheitern bislang publizierte Arbeiten und reduzieren die Texterfassung auf Metadatenanalysen (Leipold, 2022, S. 222).

Die Marktentwicklung der ehemals vier großen überregionalen Tageszeitungen ist ein Spiegelbild der allgemeinen Wettbewerbslage. Seit den 1980er Jahren ist der Markt stark konzentriert (Röper, 2022, 2002).

Zehn Unternehmen vereinen seit mehreren Jahren rund 60 % der verkauften Titel auf sich. Die Konzentration hat sich seit dem Jahr 2000 verstärkt und pendelt seitdem zwischen 55 und 60 % (Röper, 2022, S. 332). Hinsichtlich potentieller Einflussnahme auf die Berichterstattung haben Herman und Chomsky (2002, S. 2) ein Prüfschema mit fünf Variablen entworfen, das auf die FAZ angewandt werden kann. Neben der Eigentümerstruktur spielen demnach die Abhängigkeit vom Anzeigengeschäft, die hauptsächlich verarbeiteten Quellen, Reaktion auf kritische Berichterstattung und die ideologische Orientierung einer Zeitung eine Rolle.

- Eigentümerstruktur: Die FAZ wird durch eine Stiftung herausgegeben, ist somit wirtschaftlich unabhängig. Sie ist wie alle Mitbewerberinnen vom Anzeigengeschäft abhängig. Die SZ ist hingegen seit dem Jahr 2007 in die Südwestdeutsche Medienholding integriert. Die WELT gehört seit ihrer Gründung zum Axel-Springer-Verlag, der auch die BILD-Zeitung verlegt; die Frankfurter Rundschau schließlich wurde über viele Jahre von einer der SPD nahestehenden Verlagsgesellschaft vertrieben.
- Anzeigengeschäft: Wie bei anderen Tages- und Wochenzeitungen reagiert sie sensibel auf den Rückgang ihrer verkauften Auflage und den damit verbundenen Rückgang von Anzeigenkunden. Dieser Rückgang kann nur teilweise über das hauseigene Internetangebot kompensiert werden. Anzumerken ist allerdings, dass im hier betrachteten Untersuchungszeitraum 1965 bis 2015 ein merklicher Rückgang der Auflage erst seit dem Jahr 2000 zu verzeichnen ist. Somit sind neun von zehn Fallstudien in jenem Bereich anzutreffen, in denen die FAZ ihre Verkaufsauflage ausgeweitet hat, was für eine profitable wirtschaftliche Grundlage spricht. Bis zum Jahr 2010 konnte die FAZ ihren Marktanteil unter den Top Ten der Tageszeitungsverlage auf 3,1 % erhöhen (Röper, 2012, S. 273).
- Quellenlage: Hinsichtlich der Quellenlage veröffentlicht die FAZ regelmäßig neben Sachdarstellungen längere Abhandlungen von Steuerwissenschaftlern; so sind im Untersuchungszeitraum beispielsweise die Finanzwissenschaftler Fritz Neumark und Günter Schmolders sowie die Ökonomen Kurt Schmidt und Herbert Giersch mit Artikeln in Erscheinung getreten. Teilweise wurde in den ausgewerteten Sachverständigenanhörungen auf Beiträge in der FAZ Bezug genommen.
- Umgang mit Kritik: Ein Gutteil der Kritik an vorgesehenen Veröffentlichungen wird der Öffentlichkeit nicht bekannt, da sie intern erörtert wird. Für veröffentlichte Beiträge gibt es die üblichen Formen der Kritik in Form von Richtigstellungen, Gegendarstellungen und Leserbriefen. Diese spielen für die vorliegende Arbeit jedoch keine Rolle.
- Ideologie: Die FAZ hat wiederholt ihre Orientierung an der Sozialen Marktwirtschaft betont (Dörr u. Kutzner, 2017, S. 518). Diese Orientierung drückt sich beispielsweise in den Kommentaren zur Steuerpolitik aus.

Weitere anekdotische Evidenz spricht für die Auswahl der FAZ. So gaben nach ihrem Zeitungskonsum befragte Angehörige der Ministerialbürokratie in den Bundesministerien an, dass die FAZ mehrheitlich von Abteilungs- und Referatsleitungen gelesen würde und „eine klare Vorzugstellung im Gesamtspektrum der Zeitungen“ einnehme (Grottian, 1972, S. 140-141). Eine ähnliche Präferenz ergab eine Allensbach-Umfrage

unter Angehörigen gesellschaftlicher Führungspositionen („Respektspersonen“); insbesondere Rechtsanwälte griffen demnach zur FAZ. Und ungeachtet der Tatsache, dass die FAZ nach dem Zweiten Weltkrieg von Journalistinnen und Journalisten gegründet wurde, die sich explizit der Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards verpflichtet fühlten und privilegiert mit Informationen aus dem Bundeswirtschaftsministerium versorgt wurden (Löffler, 2002; Hoeres, 2017), genoss die FAZ hohes Ansehen in der Bevölkerung. Anfang der 1980er Jahre ermittelte beispielsweise Allensbach (1983, S. 564), dass SZ, Frankfurter Rundschau und WELT für weniger politisch objektiv befunden wurden als die FAZ. Die Befragten meinten sogar, die FAZ stünde der sozialliberalen Bundesregierung näher als die SZ, der man wiederum größere Nähe zur CSU nachsagte (ebd.).⁵⁷

Die Recherche im FAZ-Archiv wurde entlang thematischer Schlagworte durchgeführt. Sie entsprach keiner vorgegebenen Struktur, sondern wurde fallweise angepasst. Leitend waren die zentralen Begriffe des jeweils interessierenden Steuergesetzes sowie der relevanten Unternehmensteuern wie „Steuersenkung“, „Standortsicherung“ oder schlicht „Steuerreform“. Die Erhebungszeiträume wurden anhand der Archivsignaturen jedes Steuergesetzes eingegrenzt, die im Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages (DIP) abrufbar sind, und zusätzlich durch Rückgriff auf Sekundärliteratur und Chroniken eingegrenzt. Für jeden der untersuchten Fälle wird die Abdeckung der Pressedebatte so früh wie möglich und so spät wie nötig ausgewählt. Das heißt, dass meist ein politisches Schlüsselereignis als Ausgangspunkt gewählt wurde (z. B. eine Bundestagswahl) und von dort an alle Artikel ausgewertet wurden, die bis zum Gesetzesbeschluss im Bundestag oder – bei notwendigen Nachverhandlungen im Bundesrat – bis zum Vermittlungsausschuss reichen. Die genauen Zeiträume je Fall sind in der Fallstudienbeschreibung weiter unten angegeben.

Die im Zuge dieser ersten Auswertung selektierten Zeitungsartikel wurden auf Meinungsartikel, Glossen, Kommentare und Leserbriefe durchgesehen und um diese bereinigt. Meinungsbeiträge von Wissenschaftlerinnen und anderen Experten, die zu einem einschlägigen steuerpolitischen Sachverhalt Stellung bezogen haben, wurden beibehalten. Dies war zum einen notwendig, um den vermuteten Einfluss von Experten zunächst auch über die Zeitung sichtbar zu machen. Zum zweiten stellte sich bei der Sichtung der Anhörungsprotokolle heraus, dass die Teilnehmenden gelegentlich auf einen Zeitungsartikel Bezug nahmen. Diese Artikel wurden dann fallweise in die Software *Discourse Network Analyzer* (DNA) migriert. Dabei wurde jeder Volltext zunächst kopiert und dann mit der Angabe des jeweiligen Erscheinungsdatums, der Überschrift und ggf. einer Kommentierung in die Software eingefügt. Insgesamt wurden 2.660 Zeitungsartikel erhoben. Die Zahl der erhobenen Artikel variiert zwischen den Fällen, was auf Länge oder Kürze des Erhebungszeitraums und den Umfang eines Steuergesetzes zurückgeführt werden dürfte.

Tabelle 2 gibt Auskunft über die Verteilung der im Datensatz erfassten FAZ-Presseartikel und der kodierten Statements je Fall. Es ergibt sich folgendes Bild: Die meisten Artikel wurden für die „Große Steuerreform“ 1988 recherchiert. Allein auf diese Reformdebatten entfallen mehr als 700 Artikel, was zum einen einem vergleichsweise langen Erhebungszeitraum von mehr als 18 Monaten, zum anderen vor allem der

⁵⁷Der Umstand mag sich aus der insgesamt eher kleinen Leserschaft der überregionalen Tageszeitungen erklären, denn im Jahr 1982 gaben nur 6,2 % der Befragten an, überhaupt FAZ, Süddeutsche oder WELT zu lesen (ebd., S. 562). Der Großteil des Konsums von Tageszeitungen entfiel zu jener Zeit auf die regionalen Tageszeitungen, die per Abonnement erworben wurden (66,8 %) (ebd.). Elisabeth Noelle-Neumann, die Gründerin des Allensbach-Instituts, hat hingegen aus ihrer Nähe zu Ludwig Erhard kein Geheimnis gemacht.

Fall	Abk.	FAZ-Artikel	Anteil	Statements	Anteil
Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	1967 - StabG	240	9 %	1.886	8 %
Körperschaftsteuerreformgesetz	1976 - KStG	346	13 %	1.609	7 %
Steuerentlastungs- u. Investitionsförderungsgesetz	1977 - StEntG	152	6 %	1.159	5 %
Beschäftigungsförderungsgesetz	1982 - BeschFG	193	7 %	2.157	9 %
Steuerentlastungsgesetz 1984	1983 - StEntG	95	4 %	1.084	5 %
Große Steuerreform	1988 - StRefG	704	26 %	6.846	30 %
Standortsicherungsgesetz	1993 - StandOG	329	12 %	3.539	15 %
Steuersenkungsgesetz	2000 - StSenkG	260	10 %	2.225	10 %
Unternehmensteuerreformgesetz	2007 - UntStRefG	222	8 %	1.812	8 %
BEPS-Umsetzungsgesetz	2016 - BEPS	119	4 %	628	3 %
Summe		2.660	100 %	22.944	

Tabelle 2: Übersicht der verarbeiteten Presseartikel

vielfältigen einzelgesetzlichen Änderungen zuzurechnen ist, die mit dieser Reform vorgenommen wurden. Es folgen das Körperschaftsteuerreformgesetz 1976 und das Standortsicherungsgesetz 1993, die als mittelgroße Fälle charakterisiert werden können. Vergleichbare Größe weisen ebenfalls das Steuersenkungsgesetz 2000 (260 Artikel), das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz 1967 (240 Artikel) sowie das Unternehmensteuerreformgesetz 2007 auf (222 Artikel). Es folgt eine Gruppe kleinerer Fälle mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz (193 Artikel), dem Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz (152 Artikel), dem BEPS-Umsetzungsgesetz (119 Artikel) und dem Steuerentlastungsgesetz 1984 (95 Artikel).

Aus den 2.660 Zeitungsartikeln wurden 22.965 Statements kodiert. Die Verteilung auf die Fälle bestätigt die vorgenannten Größenverhältnisse: Die meisten Statements wurden für die Steuerreform 1988 kodiert (30 %). Für die übrigen Fälle ergibt sich nahezu Deckungsgleichheit, die nur im Fall der Körperschaftsteuerreform 1976 stark nach unten abweicht (nur 7 % aller kodierten Statements bei einem Artikelanteil von 13 %). Dieser Fall ist nicht nur aufgrund seiner Zeitdauer (beinahe sieben Jahre währende Debatte), sondern auch der Spezifik der Regelung (Einführung des körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens) besonders. Bei allen übrigen Fällen liegt die Anzahl der kodierten Statements leicht über deren Anteil unter den Artikeln. Insgesamt spricht dieses Zusammenspiel von Artikel und kodierten Statements für einen Gleichklang, sodass systematische Verzerrungen im Prozess der manuellen Kodierung wenn nicht vollends ausgeschlossen, so doch zumindest minimiert werden können.

Erhebung der Anhörungen

Da diese Arbeit Äußerungen in der Presse mit Äußerungen in Anhörungen beim Deutschen Bundestag vergleicht, mussten die Protokolle relevanter Anhörungen recherchiert und für die Datenverarbeitung aufbereitet werden. Zwar sind öffentliche Anhörungen dem Namen nach öffentlich, dennoch kann deren Dokumentation nicht ohne Weiteres von Interessierten eingesehen werden. Die Protokolle vergangener Legislaturperioden werden in der Regel vom Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages aufbewahrt. Erst seit dem Jahr 2004 stellen die Ausschüsse des Deutschen Bundestages Protokolle online zum Abruf ins Internet. Dies gilt aber nicht für alle Anhörungen, sondern nur für solche, die vom jeweiligen Ausschuss für die Einsichtnahme genehmigt wurden. Eine lückenlose Dokumentation ist somit nicht gewährleistet.

Damit nicht genug, gibt es auch bei der Verarbeitung der Protokolle weitere Probleme, da die Unterlagen nicht digitalisiert sind und somit auch nicht direkt durchsucht und verarbeitet werden können. Nachdem also zunächst die relevanten Fälle ausgewählt wurden, wurde eine Anfrage an das Parlamentsarchiv nach den Protokollen zu den jeweiligen Gesetzgebungsvorhaben und damit auch ein Antrag auf Einsichtnahme gestellt.⁵⁸

Die Anhörungen sind nicht im Dokumentations- und Informationsportal (DIP) des Deutschen Bundestages verzeichnet, sondern müssen nach Wahlperiode im Archiv recherchiert werden. Die Materialbeschaffung erfolgte in zwei Schritten: Bei einer ersten Archivbegehung wurden für alle Fälle, für die keine Anhörungsprotokolle online ermittelbar waren, die relevanten Fundstellen ermittelt. Für die hier betrachteten Fälle handelte es sich um etwa 45 Bände Aktienmaterial, von denen die Anhörungen nur einen Teil der Gesetzesdokumentation darstellen. Anschließend wurde der Antrag auf Einsichtnahme präzisiert und eine Einsichtnahme in die gedruckten Gesetzesdokumentationen gestellt.

Jeder Band ist mehrere hundert Seiten stark und auch die Anhörungen umfassen mehrere hundert Protokollseiten. Insgesamt mussten für die ausgewählten Fälle etwa 2.200 Protokollseiten so erhoben werden, dass sie softwareseitig bearbeitet werden konnten. Es führte demnach kein Weg an der lückenlosen Kopie der Protokolle vorbei. Eine Kopie anhand der Gesetzesdokumentation hätte das Projekt aufgrund des damit verbundenen Zeit- und Kraftaufwands schnell an den Rand der Undurchführbarkeit gebracht.⁵⁹ Dankenswerterweise stellte das Archivpersonal Kopiervorlagen bereit, mit denen jede für die Auswertung erforderliche Textseite vor Ort im Archiv fotokopiert wurde. Dieser Prozess resultierte in rund 2.200 Protokollseiten, die anschließend gescannt und mit einer Spezialsoftware digital nachbearbeitet wurden.

Die Mehrzahl der Kopiervorlagen von Anhörungen der 1960er bis 1980er Jahre erlaubte aufgrund des schlechten Zustands des Ausgangsmaterials keine Datenverarbeitung. Aufwändige Nachbearbeitungen wurden erforderlich. Wo die Scans nicht verwendet werden konnten, da die Bildungspunkte teils nicht korrekt aufgelöst wurden und folglich zu nicht identifizierbaren Wörtern führten, mussten offensichtliche Fehler korrigiert werden. Teilweise wurde es nötig, die Texte kompletter Anhörungen von Hand abzuschreiben, um migrierbare Volltexte zu gewinnen. Diese Arbeitsschritte haben mehrere Wochen Arbeitszeit beansprucht.

Bei der Migration in die Software Discourse Network Analyzer (DNA) wurde so verfahren, dass jede protokollarisch erfasste Äußerung, die einer Person eindeutig zugeordnet werden konnte, als gesondertes Dokument eingefügt wurde. Auf die Angabe des Tagesdatums wurde in der Regel verzichtet. Dies wurde nur für jene Fälle durchgeführt, in denen sich Anhörungen über mehrere Tage erstreckten. Jede Anhörung wurde wiederum als gesonderte Datei gespeichert. Für Kodierung der Statements wurde dasselbe Kategoriensystem angewendet, das auch bei der Kodierung der Presseartikel Anwendung fand. Im Zuge der Kodierung wurden insgesamt 13.121 Statements erhoben, die sich auf 18 Anhörungen verteilen. Mit Blick

⁵⁸ Das Archiv wurde im März und Mai 2018 aufgesucht.

⁵⁹ Anders als bei Projekten zur Digitalisierung von Archivbeständen, die auf andere Ressourcen zurückgreifen, konnten im Leseraum des Parlamentsarchivs nur handelsübliche Multifunktionsgeräte mit Scan-Funktion verwendet werden. Zwar stand ein Aufrichtscanner zur Verfügung, doch Scan und Speicherung jeder einzelnen Seite nimmt vergleichsweise viel Zeit in Anspruch. Bei geringer Seitenzahl ist dies hinnehmbar, bei mehreren tausend Seiten würde dieses Procedere unzählige Stunden dauern und war daher nicht praktikabel. Der zeitliche und finanzielle Aufwand dieser Datenerhebung war im Vorfeld der Dissertation nicht abzusehen. Er dürfte jedoch ein gewichtiger Hinderungsgrund für eine inhaltsanalytische Untersuchung von Anhörungen darstellen.

Fall	Abk.	Anhörungen	Statements	Anteil
Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	1967 - StabG	3	1.378	11 %
Körperschaftsteuerreformgesetz	1976 - KStG	3	585	4 %
Steuerentlastungs- u. Investitionsförderungsgesetz	1977 - StEntG	1	402	3 %
Beschäftigungsförderungsgesetz	1982 - BeschFG	1	651	5 %
Steuerentlastungsgesetz 1984	1983 - StEntG	1	588	4 %
Große Steuerreform	1988 - StRefG	4	4.347	33 %
Standortsicherungsgesetz	1993 - StandOG	1	1.192	9 %
Steuersenkungsgesetz	2000 - StSenkG	1	2.114	16 %
Unternehmensteuerreformgesetz	2007 - UntStRefG	2	1.577	12 %
BEPS-Umsetzungsgesetz	2016 - BEPS	1	287	2 %
Summe		18	13.121	100 %

Tabelle 3: Übersicht der verarbeiteten Anhörungen

auf die Anzahl an Statements in der Pressedebatte ergibt sich somit in etwa ein Verhältnis von zwei zu eins oder, anders ausgedrückt: die Statements der Pressedebatte umfassen 63 % und die Statements der Anhörungen rund 37 % des Datensatzes. Die Verteilung auf alle Fälle ist der nachstehenden zu entnehmen.

Abschließend soll ein vergleichender Blick auf Zeitungsartikel und Anhörungsprotokolle geworfen werden. Es ist festzustellen, dass die Größenverhältnisse weitgehend proportional sind: In allen Fällen überwiegen die aus der Pressedebatte kodierten Statements jene der Anhörungen. Auch hier zeigt sich das Ausmaß der Steuerreform 1988, die sowohl in Presse als auch Anhörungen die absolut meisten Statements auf sich vereint. Geringere Differenzen ergeben sich für das Steuersenkungsgesetz 2000 und das Unternehmensteuerreformgesetz 2007, führen aber auch hier nicht dazu, dass sich das Verhältnis Presse zu Anhörungen umkehrt. Zudem wurde in beiden Fällen ein etwas kürzerer Auswertungszeitraum zugrundegelegt, was die Zahl möglicher Statements der Pressedebatte zwangsläufig reduzierte. Kopplungen zwischen dem Umfang der aus der Pressedebatte kodierten Statements und denen der Anhörung ergeben sich auch für das Unternehmensteuerreformgesetz 2007 und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz 1967. In allen anderen Fällen weichen Pressedebatte und Anhörung der Menge nach ab, teils wie beim Steuerentlastungsgesetz 1977 – einem kleinen, von der damaligen sozialliberalen Bundesregierung im Nachgang zu einem größeren Konjunkturpaket beschlossenen Gesetz – sogar dreimal so stark.

Der hier verfolgte Langzeitvergleich stellt besondere Anforderungen an das Datenmaterial, denn die politische Situation und die Art und Weise, wie sich die politische Öffentlichkeit in den 1960er Jahren konstituiert hat, unterscheidet sich grundlegend von der heutigen Darstellung von Politik, die in zunehmendem Maße digital vermittelt ist. Das Internet stand den beteiligten Akteuren bis vor rund 15 Jahren nicht als verlässliche Informationsquelle zur Verfügung. Politik hat sich in analogen Medien abgespielt; die persönliche Präsenz und Überzeugungskraft mögen in parlamentarischen Debatten, aber auch in Anhörungen eine noch größere Rolle gespielt haben, als dies heute der Fall ist. Der politische Entscheidungsprozess war intransparenter und exklusiver; der Rückgriff auf Tageszeitungen zur Information und zur politischen Deliberation weiter verbreitet. Aufgrund dessen stützt sich die vorliegende Arbeit auf Presseberichte und Anhörungen.

Eine Verzerrung der Presseberichterstattung kann nicht ausgeschlossen werden, da es einzelfallbezoge-

ne Besonderheiten gibt, die auch bei behutsamer Untersuchung dem Forschenden nicht auffallen können. Gegen eine systematische Verzerrung spricht hingegen die Betrachtung von zehn Fällen über einen Zeitraum von 50 Jahren. Die Verzerrung wäre systematisch, wenn in der Mehrzahl der Fälle die Berichterstattung in der FAZ substantiell von der Berichterstattung anderer Qualitätszeitungen abweichen würde. Dies würde nicht nur für Medienmanipulation sprechen, sondern erscheint auch wenig wahrscheinlich. Anders verhält es sich bei der politischen Orientierung einer Tageszeitung, die stark innerhalb eines bestimmten Spektrums schwanken kann, ja von den Lesenden sogar als individuelles Qualitätskriterium bis zu einem gewissen Grad wertgeschätzt wird. Im Fall der FAZ würde dies bedeuten, dass man eine Nähe zur freien Marktwirtschaft und zum politischen Liberalismus unterstellen könnte. Erwartungsgemäß sollte sich dies in den Meinungsbeiträgen der Redakteure niederschlagen, jedoch nicht in der Sachberichterstattung. Meinungsartikel (Leitartikel, Glossen, Kommentare) wurden aus der Auswertung ausgeschlossen.

4.3 Auswertungsmethoden

Die Arbeit stützt sich auf die Verbindung von zwei Auswertungsmethoden im Sinne der Triangulation. Die Auswertung der Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörungen im Deutschen Bundestag werden durch die Methode der Diskursnetzwerkanalyse vorgenommen. Ergänzend dazu werden die Ergebnisse in einer systematische Prozessrekonstruktion im Sinne des „Process Tracing“ zu jedem gesondert behandelten Fall der Steuergesetzgebung eingebettet. Dadurch soll der Sachverhalt möglichst umfassend erklärt werden.

Diskursnetzwerkanalyse

Die von Leifeld (2016) entwickelte Methode der Diskursnetzwerkanalyse stellt eine Verbindung aus qualitativer Inhaltsanalyse und quantitativer Netzwerkanalyse dar, die Textdaten unterschiedlicher Herkunft (Pressemitteilungen, Positionspapiere, Plenardebatten, Anhörungsprotokolle, Archivdokumente usw.) verwertet. Motivation der Diskursnetzwerkanalyse ist die Analyse relationaler Beziehungen, die beispielsweise durch Informationsaustausch entstehen. Kern der Analyse ist die manuelle Kodierung des Textes entlang vordefinierter Sinneinheiten (Frames, Kategorien), die anschließend exportiert und quantitativ verarbeitet und grafisch über Netzwerkdarstellungen abgebildet werden können, um dadurch auf die Netzwerkstruktur zu schließen. Bei jeder Kodierung von Textdaten werden vier Variablen erhoben: (1) Der Name eines Akteurs (Vor- und Nachname), (2) die Organisation, zu der der Akteur gehört, (3) der Frame oder das in der Debatte geäußerte Konzept, (4) die Zustimmung oder Ablehnung zu diesem Konzept. Der Vorteil der Diskursnetzwerkanalyse ist zum einen darin zu sehen, dass sie die den relationalen Charakter von Kommunikationsbeziehungen auf systematische Weise erfassen hilft, eine umfangreiche Exportfunktion mit Schnittstellen zu verschiedenen Grafikprogrammen ermöglicht, frei verfügbar ist und keine Anforderungen an das Forschungsdesign (diachron, longitudinal) stellt, sondern im Gegenteil offen für methodenverbindende Forschung ist.

Die Diskursnetzwerkanalyse steht in der Tradition der postpositivistischen Policy-Forschung und ist eine Weiterentwicklung der Koalitionstheorien, die im Theorieteil erläutert wurden. Daher weist ein Teil der veröffentlichten Analysen als theoretischen Bezugspunkt eine der gängigen Theorien der Policy-Forschung

auf (Punctuated Equilibrium Theory nach Baumgartner und Jones (1991), Advocacy Coalitions-Framework nach Sabatier (1998), Multiple-Streams-Ansatz nach Kingdon (2003)). Üblicherweise folgen die Forschungsdesigns einem x-zentrierten Ansatz (Ganghof, 2016, S. 2), da „Diskurs“ darin zumeist als eigenständiger Erklärungsfaktor behandelt wird. Inhaltlich konzentrieren sich die vorliegenden Studien auf die Klima- und Energiepolitik, seltener behandelt werden die Innen- und Migrationspolitik, Wirtschaft und Verkehr sowie Gesundheit und Soziales. Selten thematisiert werden hingegen die Steuerpolitik, aber auch die Außenpolitik; zur Kulturpolitik wurde bislang keine Studie veröffentlicht.⁶⁰ Soweit die Steuerpolitik behandelt wird, konzentrieren sich die Studien auf die Auseinandersetzung um Getränkesteuern (Hilton u. a., 2020; Buckton u. a., 2019). Allein eine Arbeit befasst sich mit der Unternehmensbesteuerung und behandelt den Konflikt um Verrechnungspreisdokumentationen. Eine Studie zum Wandel der Unternehmensteuerung über Zeit und zwischen Politikaren mittels Diskursnetzwerkanalyse liegt bis dato nicht vor und adressiert ein Forschungsdesiderat (Leifeld, 2013, S. 195, Fn. 1).

Im Folgenden werden einige formale Konzepte der Diskursnetzwerkanalyse eingeführt, die für das Verständnis der Untersuchung erforderlich sind. Die nachfolgenden Formalisierungen und die Gleichungen 1 bis 7 sind Leifeld (2016, S. 62-68) entnommen. Die Diskursnetzwerkanalyse nimmt ihren Ausgang bei Akteuren und Frames, die miteinander in Beziehung gesetzt werden. Diese Beziehung wird als Affiliation bezeichnet, ihre Aggregation als Affiliationsnetzwerk. Für jedes Affiliationsnetzwerk wird angenommen, dass es eine fixe Anzahl an Akteuren gibt, die sich zum Beispiel an einer politischen Reformdebatte beteiligen und deren Summe als $A = (a_1, a_2, \dots, a_a)$ formalisiert werden kann. Diese Akteure nutzen verschiedene Konzepte oder Frames $F = (f_1, f_2, \dots, f_b)$. Aus dem Zusammenwirken von Akteuren und Frames entstehen Beziehungen oder Relationen, die zusammengefasst werden als $R = (r_1, r_2, \dots, r_c)$. Die Merkmalsausprägung der Relation nimmt zwei Formen an $c = (2)$, wobei Zustimmung mit r_1 und die Ablehnung mit r_2 beschrieben wird. Jede Äußerung in der Pressedebatte und der Sachverständigenanhörung wird mit einer Zeitangabe erfasst, um die Daten entlang diskreter Schritte auswerten zu können; die Summe der Zeitangaben ist $T = (t_1, t_2, \dots, t_d)$.

Die aus Zustimmung und Ablehnung resultierenden Beziehungen werden in der Sprache der Netzwerkanalyse als Kanten erfasst, die hier beschrieben werden als Kante eines Affiliationsnetzwerkes (aff) $k_{r,t}^{aff}(a, f) \in K_{r,t}^{aff}$, das heißt als Ausdruck aller möglichen Kanten K , die unter Rückgriff auf einen Frame f im Verlauf einer Debatte zu einem beliebigen Zeitpunkt t gebildet werden könnten. Die Kanten bilden einen bipartiten Graph $G_{r,t}^{aff}$, der die Summe aller Akteure, Frames und Kanten abbildet und wie folgt beschrieben wird:

$$G_{r,t}^{aff} = (A, C, K_{r,t}^{aff}) \quad (1)$$

Da es sich um einen bipartiten Graph handelt, der Verbindungen zwischen einzelnen Akteuren und

⁶⁰Die Einschätzung stützt sich auf eine eigens durchgeführte bibliometrische Analyse von Zeitschriftenartikeln im Web of Science, die im Abstract auf die Diskursnetzwerkanalyse Bezug nehmen. Für den Zeitraum 2013 bis 2023 wurden 102 Zeitschriftenartikel identifiziert und manuell einzelnen Politikfeldern zugewiesen. Es resultiert folgende Verteilung: Klima und Energie (26 Artikel), Inneres und Migration (16), Wirtschaft und Verkehr (14), Gesundheit und Soziales (10), Steuern (6), Technologie (6), Äußeres (5), Methodologie (5), Parteien und soziale Bewegungen (5) und Bildungspolitik (4). Die durchschnittlich meisten Zitationen erzielen Arbeiten in den Politikfeldern Gesundheit und Soziales, Klima und Energie sowie Methodologie.

einzelnen Frames abbildet, nicht aber Summen von Akteuren oder Frames, wird diese Beziehung mit Akteur (a) und einem weiteren Akteur (a') sowie über den Frame (f) und einem weiteren Frame (f') abgebildet wie folgt:

$$\{a, a'\} \notin K_{r,t}^{aff} \wedge \{f, f'\} \notin K_{r,t}^{aff} \quad (2)$$

Ausgehend von diesen einleitenden formalen Notationen kann nun das Herzstück der Analyse erarbeitet werden, sogenannte Akteurkongruenznetzwerke. Diese basieren auf der Annahme, dass die wechselseitige Zustimmung oder Ablehnung eines Frames durch zwei Akteure eine inhaltliche Gemeinsamkeit abbilden. Diese Gemeinsamkeit, wenn sie wiederholt auftritt, führt zu dauerhaften Übereinstimmungen, was wiederum als gemeinsame politische Konzeption verstanden wird. Aggregiert auf die Gesamtebene eines Netzwerkes können daraus dann verschieden Gruppen, Lager oder Koalitionen abgeleitet werden (Leifeld, 2013, S. 174), wie sie im Theorieteil diskutiert worden sind. Gemeinsamkeit wird in der Netzwerkanalyse als Nachbarschaft eines Graphen zu einem anderen oder als Adjazenz ausgedrückt. Der Adjazenz-Graph eines Akteurkongruenznetzwerkes G_t^a setzt sich aus einem Akteurstrang A und einem Kantenstrang K zusammen mit $k_t \in K(G_t^a)$, als

$$G_t^a = (A, K_t^a) \quad (3)$$

Die Stärke der Wechselbeziehung, also die Anzahl der gemeinsam befürworteten oder abgelehnten Frames zwischen Sender und Empfänger, wird über das Kantengewicht w_t ausgedrückt. Akteure haben keinen Zeitstempel, da ihre Anwesenheit in einem ausgesuchten Netzwerkabschnitt als gesetzt gilt, also nicht zwischen Hinzutreten und Verschwinden von Akteuren unterschieden wird. Je größer das Kantengewicht, desto stärker ist die Gemeinsamkeit, was als Zugehörigkeitsmaß zu einer Akteurkoalition interpretiert werden kann. Akteurkongruenznetzwerke unterstellen lediglich die Anwesenheit oder Abwesenheit einer Kante, die als zeitvariante Größe behandelt wird, und zwar:

$$\forall k_t : k_t = \{a, a', w_t\} \quad (4)$$

Der Strang des Kantengewichts ist W_t , wobei $w_t(a, a') \in W_t$ gilt. Der Strang an Nachbarn innerhalb eines Affiliationsnetzwerkes wird notiert als $N_{G_{r,t}^{aff}}(a)$. Der Strang enthält alle Frames, auf die sich ein Akteur bezieht. Hieraus folgt, dass jeder Frame auf eine Kante a als Sender- oder Empfängerstrang definiert wird. $K_{r,t}(a)$ ist der Satz von Kanten, die auf Ereignis a verweisen.

$$N_{G_{r,t}^{aff}}(a) := F \in K_{r,t}^{aff}(a) \quad (5)$$

Das Kantengewicht zwischen Akteur a und Akteur a' wird anhand des Schnittpunkts ihres jeweiligen Strangs an Nachbarn ermittelt, wobei die Anzahl der Schnittpunkte gezählt wird. Dies wird sowohl für Zustimmungen als auch Ablehnungen eines Konzepts ermittelt und dann summiert:

$$w_t(a, a') = \sum_{r=1}^c |N_{G_{r,t}^{aff}}(a) \cap N_{G_{r,t}^{aff}}(a')| \quad (6)$$

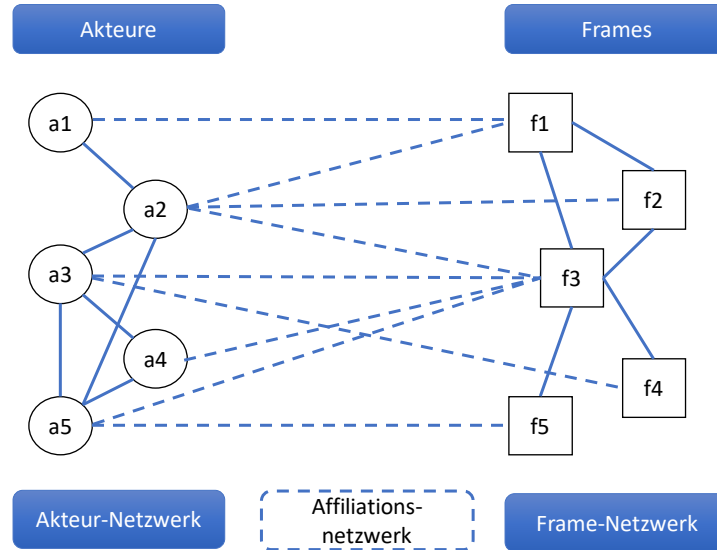


Abbildung 10: Schematische Darstellung eines Diskursnetzwerkes
Quelle: Leifeld (2016, S. 65)

Einige Akteure treten häufiger als andere in den Diskursen auf. Dies gilt vor allem für Regierungsbehörden und Parteien oder auch Spitzenverbände. Um das Ausmaß dieser Äußerungen zu moderieren, muss das Kantengewicht normalisiert werden, wobei die Normalisierung über den Operator $\Phi(w_t)$ zum Zeitpunkt t dargestellt wird. Das Kantengewicht wird durch die Anzahl der Frames geteilt, auf die sich zwei miteinander in Verbindung stehende Akteure beziehen, ausgedrückt als Vereinigungsmenge zweier Stränge von Nachbarn einer spezifischen Verbindung:

$$\Phi(w_t(a, a')) = \frac{w_t(a, a')}{\frac{1}{2}(|N_{G_{r,t}^{aff}}(a) \cup N_{G_{r=2,t}^{aff}}(a)| + |N_{G_{r=1,t}^{aff}}(a') \cup N_{G_{r=2,t}^{aff}}(a')|)} \quad (7)$$

Abbildung 10 zeigt eine vereinfachte Darstellung eines Diskursnetzwerkes, das durch zwei Elemente charakterisiert wird. Zum einen finden sich auf der Mikro-Ebene Akteure ($a_1, a_2, \dots, a_n$) und Frames ($f_1, f_2, \dots, f_n$), die sowohl untereinander als auch miteinander verbunden sind. Aus den Verbindungen resultieren Makrostrukturen, die jeweils für sich betrachtet oder als Ganzes betrachtet werden können. Die Betrachtung der Verbindungen von Akteuren aufgrund gemeinsam verwendeter Frames resultiert in einem Akteur-Netzwerk. Die Betrachtung von Frames, die von verschiedenen Akteuren verwendet werden, resultiert in einem Frame-Netzwerk. Die Verbindungen aus Akteuren und Frames führt zu einem Affiliationsnetzwerk, wobei die „Affiliation“ in der gemeinsamen Befürwortung oder Ablehnung von Frames durch Akteure zu sehen ist. In dieser Arbeit steht die Betrachtung von Akteurekongruenznetzwerken im Vordergrund, die eine Variante des Akteurnetzwerkes darstellen.

Process Tracing

Die Arbeit stützt sich auf eine longitudinale Fallstudie zur Untersuchung von Bedingungen von Unternehmensteuersenkungen und rückt dazu Diskursnetzwerke in das Zentrum der Analyse. Diese behandeln zwei relevante Politikarenen, in denen Steuergesetzgebung verhandelt wird: Die Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörungen in Deutschland. Gleichwohl existieren diese Arenen nicht im Vakuum, sondern sind Teil eines übergreifenden politischen Prozesses, der in dieser Arbeit als Kontext behandelt wird. In methodologischer Terminologie handelt es sich bei den Diskursnetzwerken um formale Untersuchungseinheiten, beim Kontext hingegen um informale Untersuchungseinheiten (Gerring, 2004, S. 344). Die Einbettung erfolgt durch Sichtung der Sekundärliteratur sowie von weiteren Sekundärdaten (Meinungsumfragen, Partei- und Wahlprogrammen, Parlamentsdokumenten u. a.), um ein möglichst umfassendes Bild des jeweils verhandelten Steuergesetzes und dessen Entstehung zeichnen zu können. In diesem Sinne handelt es sich um eine systematische Prozessrekonstruktion (Process Tracing) (George u. Bennett, 2005), durch die möglichst viele Beobachtungen innerhalb eines Falles unternommen werden, wodurch das theoretische Argument erhärtet werden kann (Hall, 2006, S. 27).

Fallstudien gelten als bevorzugtes Forschungsdesign für methodenverbindende Untersuchungen, da sie mehr Beobachtungen je Fall ermöglichen und den Schwerpunkt auf die Identifikation kausaler Mechanismen legen (Gerring, 2004, S. 348). Kausale Mechanismen sind kein Gegensatz zu kausalen Effekten, sondern deuten diese aus, indem sie offenlegen, warum der Effekt eines Erklärungsfaktors zwingend den unterstellten Effekt auf die interessierende abhängige Variable haben muss (Trampusch u. Palier, 2016, S. 454). Durch Rekurs auf eine theoriezentrierte Erklärung ermöglicht das Forschungsdesign zudem, kritische Bedingungen zu ermitteln, die für das Wirksamwerden von relevanten Erklärungsfaktoren vorhanden sein müssen. Dabei werden solche Beobachtungen als relevant anerkannt, die Entscheidungen in den Kontext einbetten und Äußerungen von Akteuren gewichten (Hall, 2006, S. 28).

Mit der Entscheidung für Process Tracing geht eine Orientierung auf deskriptive Inferenz einher (Gerring, 2004, S. 349). Auch die Diskursnetzwerkanalyse ist als Variante der Sozialen Netzwerkanalyse ein strukturgebendes Verfahren (Leifeld, 2016, S. 225), das heißt ihrer Anlage nach eine Methode zur Ermittlung deskriptiver Inferenz (Gerring, 2012, S. 726). Bibliometrische Analysen des Publikationsverhaltens weisen eine abnehmende Häufigkeit von qualitativen Fallstudien nach und führen das auf eine Vorrangstellung von Nachweisen kausaler Inferenz zurück (Gerring, 2012; Pierson, 2007, S. 150), zu deren Zielerreichung empirisch-quantitative Studien als geeigneter erscheinen (Kittel, 2009, S. 595). Gleichwohl ist deskriptive Inferenz eine zwingende Voraussetzung jedweder Kausalanalyse, da sie die Voraussetzung für makro-quantitative Forschung legt, das vorhandene empirische Wissen im Politikfeld erweitert und Wissensfortschritt durch Rekonzeptualisierungen des Gegenstands ermöglicht (Pierson, 2007, S. 159).

Gütekriterien der Analyse

Diese Arbeit gründet auf verschiedenen Daten; der Kern der Analyse wird durch die Auswertung der Presseberichterstattung und der Sachverständigenanhörungen von zehn Steuergesetzen konstituiert. Hierfür wurde ein eigenständiger Datensatz erstellt, der rund 36.000 Statements umfasst. Die Statements wurden von mehr als 1.500 Einzelpersonen und mehreren hundert Organisationen abgegeben. Die Struktur des Da-

tensatzes ermöglicht eine Auswertung entlang von verschiedenen Dimensionen. In der zeitlichen Dimension sind die Daten entlang von zehn Fällen (Gesetzen) gruppiert, die den Zeitraum 1965 bis 2016 abdecken. In räumlicher Hinsicht sind die Daten entlang der Politikarenen Presse und Sachverständigenanhörung gruppiert. In der sozialen Hinsicht unterscheidet der Datensatz Einzelpersonen von Organisationen und Gruppen. Er bietet damit erstmalig einen Längsschnitt der steuerpolitischen Diskussion in Deutschland seit Mitte der 1960er Jahre, der aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Perspektiven ausgewertet werden kann, wofür die Einhaltung von Gütekriterien entscheidend ist.

Reliabilität: Da der genaue Inhalt der in dieser Arbeit behandelten Reformgesetze im Vorfeld nur näherungsweise abzuschätzen war, wurde das Kategoriensystem entsprechend von Verfahrensvorschlägen zur qualitativen Inhaltsanalyse in mehreren Schritten aus einer Verbindung von deduktivem und induktivem Vorgehen entwickelt (Mayring, 2015, S. 96). Zunächst wurden allgemeine theoretische Erwägungen aus der Sekundärliteratur und aus einer früheren Untersuchung (Leipold, 2016) herangezogen und ein Grundbestand an Konzepten angelegt. Anschließend wurde mit der Kodierung des ersten Falls begonnen und das System an Frames revidiert und ausdifferenziert. Mit diesem iterativen Vorgehen wurden alle weiteren Fälle kodiert, die in einer ersten vollständigen Version des Datensatzes mündeten. Hierdurch entstanden unweigerlich viele und teils sehr detaillierte Frames, die aus Praktikabilitätsgründen reduziert werden mussten (Mayring, 2015, S. 128). In einer anschließenden Revision wurde ein Set an 119 Frames festgelegt.⁶¹ Diese Anzahl ist zwar immer noch vergleichsweise groß, doch eine weitere inhaltliche Reduktion hätte bedeutende Elemente der Argumentation unkenntlich gemacht und dadurch ein verzerrtes Bild gegeben. Zur Ordnung der Vielfalt wurden stattdessen sieben übergreifende Kategorien entwickelt. Diese erhöhen den Abstraktionsgrad und erlauben eine Einschätzung der thematischen Entwicklung der Reformdebatten über Zeit.

Validität: Die manuelle Codierung von Textdaten ist – wie alle sozialwissenschaftlichen Analysemethoden – nicht frei von möglichen Fehlern. So kann es beispielsweise während der Eingabe von Namen von Personen zu irrtümlichen Doppeleintragungen kommen, weil beispielsweise ein Buchstabe an der falschen Stelle steht. Zu denken wäre an einen Akteur mit Namen „Schmidt“ der irrtümlich nur als „Schmid“ erfasst wird. Die Software Discourse Network Analyzer hat zur Sicherstellung von Validität einige Befehlsroutinen implementiert, die die Codierer auf bereits vorhandene Einträge aufmerksam machen (Leifeld u. a., 2019, S. 51). Beispielsweise wird bei der Eingabe in das Namensfeld eine alphabetisch sortierte Liste aller bereits eingegebenen Namen dargestellt (ebd., S. 52). Weitere Befehlsroutinen sehen die Eingabe von Schlagwörtern vor, die im Text automatisch farblich hervorgehoben werden, eine Volltextsuche und die halb-automatisierte Prüfung widersprüchlicher Statements desselben Akteurs (ebd., S. 55, 57). Schließlich können Kommentare im Text vermerkt werden, um diese zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu konsultieren und gegebenenfalls zu revidieren (ebd., S. 55).

Um eine Kongruenz in der Dateneingabe sicherzustellen, werden Akteurnamen von Personen in dieser Arbeit stets zuerst mit dem Nachnamen eingegeben (also „Schmidt, Otto“). Bei Organisationen wird der

⁶¹Die Datenrevision wurde von einer zweiten Person auf Plausibilität geprüft, die nicht kodiert hat, jedoch mit dem Material hinreichend vertraut war.

Zeitraum	Variable	FAZ	SZ
01/1993	Artikel	28	24
	Frames	65	56
	Organisationen	39	35
	Personen	47	47
	Statements	314	234
03/2007	Artikel	30	29
	Frames	63	52
	Organisationen	34	30
	Personen	39	38
	Statements	219	175

Tabelle 4: Vergleich von FAZ und SZ zu zwei Zeitpunkten

Anfangsbuchstabe verwendet. In den Fällen, in denen der vollständige Name einer Person nicht aus den Daten ersehen werden konnte, wurde versucht, diese durch Nachrecherche zu ermitteln. Dies war nicht bei allen Personen möglich, sodass einige Namen ohne Vorname erfasst werden mussten. Um mehrfache Organisationszugehörigkeiten zu berücksichtigen, wurde jeder Person eine eindeutige Nummer zugeordnet, um sie als singular zu kennzeichnen. Dies war in Fällen nötig, in denen eine Person zunächst als Abgeordnete sprach und später Bundesministerin wurde. In diesen Fällen ist die Person einmal erfasst, aber mit mehrfacher Organisationszugehörigkeit.

Objektivität: Die in dieser Arbeit durchgeführten statistischen Analysen wurden mit drei Softwareprogrammen unternommen: Zur Untersuchung der Pressdebatten und Anhörungen wurde die Software Discourse Network Analyzer (Version 2.0) verwendet.⁶² Die Akteurkongruenznetzwerke, die inhaltliche Übereinstimmung entlang gemeinsam verwendeter Frames anzeigen, wurden mit der Software vis.one erstellt. Alle Cluster-Dendogramme und die Abbildungen der non-metrischen multidimensionalen Skalierungen der Anhörungen wurden in der Statistiksoftware R über die Pakete „rDNA“ „statnet“ und „ggplot“ implementiert. Alle Software-Programme sind lizenzfrei online abrufbar. Der integrierte Datensatz aus kodierten Pressdebatten und Anhörungen, der um weitere Kontextdaten erweitert wurde, liegt im Open Document Format (ODF) vor.

Hinsichtlich möglicher Verzerrung der Presseberichterstattung wurde ein Vergleich zwischen FAZ und SZ zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten vorgenommen. Dadurch soll validiert werden, ob beide Zeitungen in nennenswertem Umfang in der Berichterstattung voneinander abweichen. Das erste Sample umfasst die Berichterstattung aus Januar 1993, das zweite Sample die Berichterstattung aus März 2007. Der dazwischenliegende Zeitraum von 14 Jahren sollte groß genug sein, um mögliche Änderungen in der Berichterstattung zu erfassen. Die Ergebnisse des Vergleichs sind in der nachfolgenden Tabelle 4 sowie in Abbildung 11 wiedergegeben. In nomineller Hinsicht unterscheiden sich FAZ und SZ demnach kaum in ihrer Berichterstattung, sowohl im Januar 1993 als auch im März 2007. Während 1993 in beiden Zeitungen 28 (FAZ) und 24 (SZ) Artikel zum Thema veröffentlicht wurden, waren dies 2007 30 (FAZ) beziehungsweise

⁶²Zwischenzeitlich liegt die Version 3.0 von DNA vor, die allerdings keinen reibungslosen Import von Daten erlaubt, die mit der Version 2.0 kodiert wurden, sodass Interessierte sicherheitshalber mit Version 2.0 arbeiten und weitere Aktualisierungen der Entwickler verfolgen sollten. Diese Version ist auf der Daten-CD enthalten.

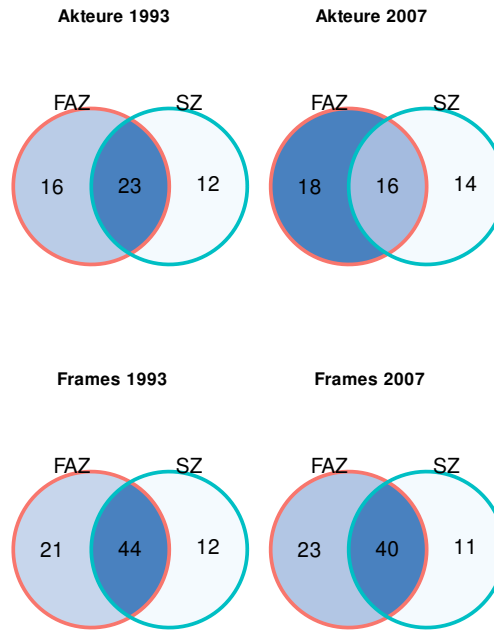


Abbildung 11: Venn-Diagramm zur Ermittlung inhaltlicher Überlappung in FAZ und SZ

29 (SZ) Artikel. Die FAZ weist damit insgesamt geringfügig mehr Artikel auf. Aus diesen Artikeln wurden im Fall des Jahres 1993 einmal 314 (FAZ) und einmal 234 (SZ) Statements kodiert. Für den Fall 2007 ändert sich dieses Bild nicht, die FAZ führt dann zu 219 kodierten Statements, die SZ hingegen zu 175. Mit anderen Worten: Die Anzahl der kodierten Statements ist in der SZ stets ein Bruchteil dessen, was aus der FAZ kodiert werden kann. Auch hinsichtlich der zitierten Anzahl an Frames, Organisationen und Personen wiederholt sich dieses Muster. Stets ist die Anzahl in der FAZ geringfügig höher als in der SZ.

Verzerrung in der Berichterstattung kann dadurch auftreten, dass ein Blatt nur bestimmte Akteure zu Wort kommen lässt. Für die hier interessierende Auswertung sind zudem die zitierten Frames bedeutsam, da sie anzeigen, inwiefern verschiedene Zeitungen auch unterschiedlichen Raum zu Artikulation von Positionen ermöglichen. Abbildung 11 zeigt einerseits die Überlappung von Akteuren, die sowohl in FAZ als auch SZ zitiert wurden. Demnach wurden 1993 in beiden Zeitungen 23 identische Akteure zitiert. Wiederum hat die FAZ mehr Akteure zitiert als die SZ, sodass die Ergebnisse im Einklang stehen mit der nominellen Berichterstattung. Im Jahr 2007 reduziert sich die Überlappung leicht. Erneut werden in der FAZ insgesamt mehr Akteure zitiert als in der SZ, doch nur noch 16 dieser Akteure werden in beiden Zeitungen zitiert.

Um dies als Ausdruck einer zunehmenden Abweichung beider Blätter zu interpretieren, muss zusätzlich die Anzahl der Frames in den Blick genommen werden. Im Jahr 1993 werden 44 Frames und damit die überwiegende Mehrheit in beiden Zeitungen zitiert. Auch dann weist die FAZ insgesamt mehr Frames auf als die SZ. Im Jahr 2007 setzt sich dies fort, doch auch hier ist die Überlappung mit 40 gemeinsam zitierten Frames sehr groß, sodass auf inhaltlicher Ebene keine nennenswerte Abweichung erkennbar ist. Betrachtet man die Zugehörigkeit von Akteuren zu sozialen Gruppen, zeigen sich indes Unterschiede zwischen beiden

Zeitungen: Während die FAZ Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft in beiden Fällen häufiger zitiert, zitiert die SZ mehr Regierungsvertreter. Insgesamt fällt auf, dass der Anteil an zitierten Wissenschaftsakteuren in beiden Stichproben der SZ gering oder gar nicht vorhanden ist.

Einschränkend sei darauf hingewiesen, dass der Vergleich von zwei Stichproben die Auswahl einer Quelle lediglich plausibilisieren kann. Insgesamt bedarf es einer wesentlich größeren Zahl an Fallstudien, um systematische Abweichungen bei der Durchführung von Diskursnetzwerkanalysen nachzuweisen. Diese Arbeit folgt Leifeld (2016, S. 130), der ebenfalls keine nennenswerte Abweichung in der Berichterstattung zwischen FAZ und SZ nachweisen konnte. Empirische Studien, die sich auf andere Methoden stützen, gelangen derweil zu vergleichbaren Ergebnissen und legen wie bei Krüger den Schluss nahe, dass die Unterschiede in der Berichterstattung zwischen den überregionalen Tageszeitungen über Zeit eher abzunehmen scheinen. Ungeklärt bleibt dabei, wie sich der stete Rückgang der Auflage auf die Berichterstattung und eine mögliche Annäherung der großen Verlagshäuser auswirkt. Für die hier verfolgte Fragestellung ist dies jedoch nachrangig, da sie einen historischen Längsschnitt vornimmt und einen Zeitraum abdeckt, in dem Tageszeitungen noch von hohen Verkaufszahlen geprägt waren.

4.4 Operationalisierung theoretischer Konzepte

In dieser Arbeit sind vier Konzepte für die Auswertung relevant: Die Spezifikation von Unternehmensteuersenkungen, die Klärung des Akteurbegriffs, die Klärung des Framing-Begriffs und die Festlegung, wie Diskurskoalitionen empirisch ermittelt werden sollen. Dies wird nachstehend kurz erläutert.

Unternehmensteuersenkungen: Steuerreformdebatten sind prinzipiell ergebnisoffen, denn nicht jede Forderung nach Steuersenkung wird erhört (Plümper u. a., 2009, S. 763). Steuersenkungen können zudem verschiedene Formen annehmen, was die Spezifikation der abhängigen Variablen erschwert und die Vergleichbarkeit von Ergebnissen mindert (Green-Pedersen, 2004, S. 4). Unter einer Unternehmensteuersenkung wird fortan eine Verringerung der kassenmäßigen Steuerreinnahmen aus den Unternehmensteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) verstanden. Die Steuersenkungen können durch Tarifsatzsenkung (Variation der Besteuerungshöhe), durch Begrenzung der Steuerbemessungsgrundlage (Variation der steuerpflichtigen Einkünfte) und Reformen der steuerlichen Gewinnermittlung (Variation der Berechnungsmethodik) erzielt werden. Hinzu treten Abschreibungen, Investitionszuschüsse und andere Formen der steuerlichen Investitionsförderung und Subventionierung, die die effektiven Unternehmensteuern verringern.

Akteure: Im Theorieteil wurde allgemein diskutiert, welche Akteure an Steuerreformdebatten beteiligt sein können. Über die Diskursnetzwerkanalyse werden diese als kollektive Akteure beziehungsweise Organisationen erfasst und verschiedenen sozialen Gruppen zugeordnet. Im Einzelnen handelt es sich um elf Gruppen, die durch Vorrecherche ermittelt und in einem mehrstufigen Verfahren eingegrenzt und schließlich voneinander abgegrenzt wurden.⁶³ Ihre Zusammensetzung wird nachstehend erläutert, Tabelle 5 gibt

⁶³Im Vorfeld wurden die Klassifikationsschemata des Comparative Policy Agenda Projects und des Intereuro-Projekts konsultiert (Bevan, 2019; Beyers u. a., 2014). Beide erwiesen sich für die vorliegende Untersuchung als ungeeignet, da sie entweder am politischen System der USA orientiert sind, das eine Vielzahl an Public-Interest-Gruppen kennt, die für Deutschland nicht ver-

darüber hinaus ein Farbschema an die Hand, das für die Kodierung mittels Diskursnetzwerkanalyse angewandt wird. Das in der Tabelle 5 genannte Hex-Triplet dient der Replikation der Analyse.

1. Politische Parteien sind die zentralen Akteure politischer Willensbildung, sie werden daher als eigenständige Gruppe erfasst. Als Parteien werden Parteiorganisationen, Bundestagsfraktionen, Landtagsfraktionen und Landesverbände erhoben. Soweit bestimmte Parteiflügel eine distinkte soziale Gruppe repräsentieren, werden sie einem anderen Gruppentyp zugeordnet. Dies gilt beispielsweise für die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA) innerhalb der SPD, die der Gruppe der sozialpolitischen Akteure zugeordnet wird.
2. Regierungsbehörden sind federführend in der (Steuer-)Gesetzgebung. Zu dieser Gruppe werden Bundes- und Landesministerien, die Bundesbank, bundesunmittelbare Körperschaften und regierungsnahe Expertenkommissionen gezählt. Die Zuordnung der Bundesbank ist diskussionswürdig, da sie per Gesetz auf politische Unabhängigkeit verpflichtet wird. Gleichwohl ist das Direktorium der Bundesbank mit früheren Spitzen der Bundes- und Landespolitik besetzt und das Ausmaß der Zentralbankunabhängigkeit umstritten, weshalb sie dieser Gruppe zugeordnet wird.
3. Kommunen sind aufgrund der Einnahmeverteilung gemäß Finanzverfassung von steuerpolitischen Entscheidungen des Bundes unmittelbar betroffen und verfügen mit der Gewerbesteuer über eine eigene Einnahmequelle. In dieser Gruppen werden die Kommunalen Spitzenverbände, das heißt die Städte- und Landkreistage, die Städte- und Gemeindebünde und der Deutsche Städtetag sowie ferner kommunalpolitische Plattformen der Parteien erhoben.
4. Ein großer Teil des geltenden Steuerrechts liegt nicht in Form von Gesetzen, sondern in Auslegungsvorschriften vor. Zahlreiche Bestimmungen werden aus dem Richterrecht gewonnen und haben in Form der Rechtsprechungen des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesfinanzhofs oftmals direkten Einfluss auf die Steuergesetzgebung. Aufgrund dessen sind Gerichte ein eigener steuerpolitischer Akteurstyp, der in dieser Arbeit abgegrenzt wird.
5. Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände: Die zentrale Rolle der Wirtschaft für die Steuerpolitik wurde im Theorieteil begründet. Als Steuerobjekt haben sie an der Formulierung von Steuerpolitik ein unmittelbares Interesse. Erfasst werden die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft, die Bundesvereinigungen der Arbeitgeberverbände, Industrie- und Handelskammern einschließlich des Bundesverbandes sowie wirtschaftsnahe Parteiplattformen wie der CDU-Wirtschaftsrat.⁶⁴ Erfasst werden ferner Berufsorganisationen der Freien Berufe aus Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung, soweit sie nicht als einzelne Unternehmen auftreten.

gleichbar sind. Oder aber der Detailgrad erschien zu differenziert, um anhand des eigenen Datenmaterials zu einer sinnvollen Unterteilung zu gelangen. Stattdessen wurde in Anlehnung an Leifeld (2016, S. 135) ein engmaschiges Netz an sozialen Gruppen entworfen und adaptiert. Nichtsdestoweniger kann der Metadatensatz ohne großen Aufwand in eins der oben genannten Klassifikationsschemata rekodiert werden.

⁶⁴Mit der Gründung des CDU-Wirtschaftsrates sollte ein von der Union unabhängiges Einflussinstrument der gewerblichen Wirtschaft auf die Politik geschaffen werden (Dittberner, 1973, S. 202).

6. Unternehmen sind die Objekte der Besteuerung und ihre Mitwirkung an der Steuergesetzgebung ist in der einen oder anderen Form gefordert und zu erwarten. Erfasst werden in dieser Gruppe einzelne Unternehmen, soweit sie nicht als Wirtschafts- und Arbeitgeberverband auftreten. Erfasst werden ferner Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie Rechtsanwaltskanzleien.
7. Gewerkschaften artikulieren als Interessenvertretung der Arbeitnehmerschaft gegenüber der Wirtschaft eigene Forderungen an die Steuerpolitik. Erfasst werden die Dachverbände der Einheitsgewerkschaften (Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutscher Beamtenbund) und alle Spartengewerkschaften (Industriegewerkschaft Metall, Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft etc.). Auch christliche Gewerkschaftsverbände und freie Gewerkschaften werden hierunter subsumiert.
8. Neben den Gewerkschaften kommt den Sozial- und Wohlfahrtsverbänden und den Kirchen eine tragende sozialpolitische Funktion in der Aufrechterhaltung und Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates zu. In der Steuerpolitik ist beispielsweise an Steuervergünstigungen für benachteiligte Gruppen zu denken. Kodiert werden Spitzen- und Landesverbände der großen Kirchen, Sozial- und Wohlfahrtsverbände sowie Träger der Wohlfahrtspflege, ferner sozialpolitische Parteiflügel wie die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (SPD-AfA) und die Christliche Arbeitnehmerschaft (CDA).
9. Keine Steuerreformdebatte kommt ohne wissenschaftlichen Beitrag aus, weshalb Wissenschaft und Forschung als gesonderte soziale Gruppe erfasst werden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (WB-BMF) ist das bedeutendste Gremium steuerpolitischer Beratung für die Bundesregierung. Es agiert in Arbeitsteilung mit dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (WB-BMWi). Darüber hinaus werden Äußerungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus öffentlichen und privaten Wissenschaftseinrichtungen und Forschungsorganisationen sowie von regierungsunabhängigen Sachverständigenkommissionen hierunter erfasst.
10. Stiftungen und Denkfabriken nehmen eine Querschnittsfunktion zwischen Wissenschaft und Politik ein (Medvetz, 2012, S. 18), die seit den 1990er Jahren auch in Deutschland quantitativ an Bedeutung gewonnen hat (Thunert, 2008). Zu dieser Gruppe werden partei- und unternehmensnahe Stiftungen gerechnet, aber auch Organisationen wie der Bund der Steuerzahler oder das Institut Finanzen und Steuern, die durch die Erstellung von Policy-Papern und Öffentlichkeitsarbeit bestimmte Aspekte der Steuerpolitik auf die Agenda zu setzen suchen.
11. Die Unternehmensbesteuerung ist eine nationale Angelegenheit, die sich zunehmend international abspielt. Maßgebliche Akteure auf internationale Ebene sind die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank und die Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Zudem haben mit der Etablierung der Europäischen Währungsunion die Nationalstaaten Kompetenzen an die Europäische Zentralbank (EZB) abgegeben, die ebenfalls in die politische Debatte eingreift. All diese Organisationen werden unter der Gruppe der internationalen Akteure rubriziert.
12. Schließlich werden über die Residualkategorie „Andere“ all jene Akteure erfasst, die keiner anderen Gruppe zugeordnet werden können.

Gruppe	Erfasste Akteure	Farbe	Hex-Triplet
Politische Parteien	Parteiorganisationen, Bundes- und Landtagsfraktionen, Landesverbände		#00991
Regierungsbehörden	Bundes- und Landesministerien, nachgeordnete Behörden, Bundesbank, Regierungskommissionen		#34ff34
Kommunalverbände	Nationale und regionale Städte- und Landkreistage, Bundesvereinigungen		#656565
Bundes- und Finanzgerichte	Bundesverfassungsgericht, Bundesfinanzhof, Finanzgerichte		#c0c0c0
Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände	Arbeitgeber- und Industrieverbände, Industrie- und Handelskammern, Berufsverbände		#ffff00
Unternehmen	Private und öffentliche Unternehmen, Banken, Versicherungen, Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsunternehmen, Anwaltskanzleien		#f8a102
Gewerkschaften	Dach- und Einzelgewerkschaften, Beamtenverbände, arbeitnehmerorientierte Parteiflügel		#fe0000
Sozialpolitische Akteure	Sozial- und Verbraucherverbände, Kirchen- und Glaubensgemeinschaften		#f45ce4
Wissenschaftsakteure	Öffentliche und private Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, regierungsunabhängige Sachverständigenkommissionen		#3531ff
Stiftungen und Denkfabriken	Private und öffentliche Stiftungen, PR-Agenturen, Denkfabriken		#34cdf9
Internationale Organisationen	Internationale und supranationale Organisationen und Gesprächsforen (EU, IWF, OECD, EZB)		#38fff8
Andere	Organisationen, die keiner der angegebenen Kategorien entsprechen		#ffffff

Tabelle 5: Farbschema zur Kodierung von Gruppen und Akteuren

Frames: Framing umschreibt einen kognitiven Mechanismus, der menschliche Urteile auf subjektive Wahrnehmungsdifferenzen durch unterschiedliche Betonung eines Sachverhalts zurückführt (Tversky u. Kahneman, 1981). Das Konzept des Framing fußt auf dem methodologischen Individualismus, demzufolge Handlungen auf der Mikroebene ursächlich für Wandel auf der sozialen Makroebene sind. Weiter oben wurde darauf verwiesen, dass politische Entscheidungsträgerinnen und Experten ebenso anfällig sind für Verzerrungen aufgrund von Framing wie Laien (Kwak, 2014, S. 76). Um eine Wahrnehmungsbeeinflussung zu ermitteln, muss das Konzept für die empirische Analyse operationalisiert werden. Gemäß einer klassischen Definition von Entman (1993, S. 52) setzen sich Frames aus einer Problemdefinition, einer kausalen Interpretation, einer moralischen Bewertung und einem Lösungsvorschlag zusammen. Diese müssen nicht immer gemeinsam auftreten und können zu Kategorien verallgemeinert werden (ebd., S. 51–52). Darauf aufbauend wird in dieser Arbeit jede abgrenzbare Äußerung eines Akteurs innerhalb des steuerpolitischen Diskurses als eigenständiger Frame behandelt, soweit der Aussage eine Zustimmung oder Ablehnung zu entnehmen ist. Die Äußerung muss eine distinkte Sinnaussage transportieren und kann entweder Bezug nehmen auf schon Gesagtes oder eine neue Aussage in die Diskussion einführen. Um die Frames diskur-

siv einordnen zu können, werden sie analog zum Vorgehen von Junk und Rasmussen (2019, S. 507) sieben übergreifenden Kategorien zugeordnet (vgl. zum Kategoriensystem den Abschnitt zu Validität der Analyse in diesem Kapitel).

Ein Beispiel soll die Unterscheidung von Sinneinheiten verdeutlichen: Ein Unternehmen Z erkennt im Steuerwettbewerb eine Herausforderung für seine Kostenposition und sieht seine internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährdet (Problemdefinition). Es schreibt dies den im Vergleich zum Ausland hohen nominalen Körperschaftsteuertarifen und möglicherweise nur eingeschränkt möglichen Verlustverrechnungsmöglichkeiten zu (kausale Interpretation). Die Besteuerung erscheint dem Unternehmen als ungerechtfertigte Belastung, da man das unternehmerische Risiko trage und damit mehr Eigenverantwortung als andere demonstriere (moralische Bewertung), aufgrund dessen fordert es eine reale Steuersenkung oder die Schaffung neuer Verlustverrechnungsmöglichkeiten (Lösungsvorschlag). Zusammengesetzt beschreibt dieser Frame die Forderung nach Unternehmensteuersenkung in idealtypischer Form. In der Realität dürften Äußerungen selten einem solchen Begründungsschema folgen, da beispielsweise in der Presse konzentrierte Aussagen auf wenig Raum gebündelt werden oder in Anhörungen unter Zeitdruck argumentiert werden muss. Aufgrund dessen wird als Frame jede Aussage behandelt, die einen Teilaspekt der idealtypischen Darstellung abdeckt.⁶⁵

Diskurskoalitionen: Die Arbeit gründet auf der Annahme, dass steuerpolitische Diskurse gemeinsame Überzeugungen von Akteuren offenlegen und dass diese als endogene Präferenzformierung interpretiert werden können. Hierzu greifen die Akteure auf Frames zurück, sodass Akteure und Frames eine Affiliationsmatrix bilden, die sich unter anderem in einem Akteurkongruenznetzwerk gemäß Abbildung 10 oben auswerten lässt. Akteurkongruenz bildet sich durch gemeinsame Zustimmung und Ablehnung von Frames und wird umso stärker, je häufiger die Interaktion wiederholt wird. In der Terminologie der Netzwerkanalyse handelt es sich dabei um dyadische beziehungsweise triadische Beziehungen (Hummel u. Sodeur, 2010, S. 582-583), sofern zwei oder drei Akteure involviert sind. Steuerreformdebatten sollten erwartungsgemäß einen weitaus größeren Akteurkreis umfassen, der einem großen Netzwerk gleicht. Die Größe ist nach oben hin offen und wird allein durch den betrachteten Auswertungszeitraum begrenzt, der die effektive Teilnehmerzahl begrenzt (Hennig u. a., 2012, S. 83).

Neben dem netzwerkbegrenzten Aspekt der Zeit ist für die Ermittlung von Diskurskoalition eine Gruppenbeziehung von Interesse. Im Theorieteil wurde das Konzept der Diskurskoalitionen als Sonderform von Akteurkoalitionen in politischen Debatten eingeführt. Nach Hajer (1993, S. 45) sind Diskurskoalitionen „*a group of actors who share a social construct*“. In dieser Arbeit werden Diskurskoalitionen als Gruppe von zwei oder mehreren Akteuren erfasst, die politische Positionen teilen. Die Intensität der Übereinstimmung wird der Terminologie der Diskursnetzwerkanalyse zufolge durch Kantengewichtung ermittelt. Gruppen werden über den in der Software Visone implementierten Louvain-Algorithmus ermittelt, demzufolge das Kantengewicht einzelner Knoten solange optimiert wird, bis die bestmögliche Zuordnung eines Knoten zu einer Gruppe erreicht wird (Blondel u. a., 2008, S. 3-4).

⁶⁵ Dies ist zu betonen, da in dieser Arbeit keine Konversationsanalyse im Vordergrund steht. Ebenso wenig behandelt wird die Reihung von Äußerungen, die gegebenenfalls bewusst von Journalistinnen und Journalisten gesetzt wird und sich auf die Wahrnehmung der Relevanz einer Aussage auswirken kann (Entman, 1993, S. 53).



Abbildung 12: Schematische Darstellung des Forschungsdesigns

Zum Abschluss dieses Kapitels wird das Forschungsdesign noch einmal rekapituliert. Abbildung 12 gibt hierzu eine Ablaufdarstellung an die Hand: Ausgehend von der Festlegung der Untersuchungseinheit werden zehn Fälle bewusst ausgewählt. Diese werden durch Kontextdaten in den politisch-ökonomischen Rahmen eingebettet, bevor zunächst die Presseberichterstattung und anschließend die Sachverständigenanhörungen erhoben und in die Software DNA migriert werden. Insgesamt werden 28 Teilanalysen durchgeführt, davon zehn anhand der Presseberichterstattung und weitere 18 anhand der Anhörungsprotokolle. Die Netzwerkanalysen sind Teil der Fallstudien, ihre Resultate werden in einer Datenbank zusammengefasst, die Ergebnisse visualisiert und der Nachweis von Diskurskoalitionen erbracht. Abschließend werden die Ergebnisse im Vergleich diskutiert und das jeweilige Ausmaß der im Theorieteil benannten Erklärungsfaktoren („Inputs“) diskutiert, um auf dieser Basis zu bedingten Schlussfolgerungen zu gelangen.

5 Fallstudien

5.1 Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (1965-67)

Zusammenfassung

Das im Juni 1967 vom Deutschen Bundestag beschlossene Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (fortan: Stabilitätsgesetz - StabG) gilt als Musterbeispiel des Einsatzes von wissenschaftlicher Expertise in der Gesetzgebung. Mit neuen konjunkturpolitischen Instrumenten, die über eine Grundgesetzänderung herbeigeführt wurden, sollten die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden koordiniert und vier wirtschaftspolitische Ziele erreicht werden: Preisniveaustabilität, Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Aufgrund der Schwierigkeit einer zeitgleichen Zielerreichung wurde vom „magischen Viereck“ gesprochen.

Die Auseinandersetzung um das Stabilitätsgesetz spielte sich vor dem Hintergrund konträrer wirtschaftspolitischer Denkschulen ab: Neokeynesianer forderten mehr Staatsintervention in die Privatwirtschaft, Neoliberale lehnten dies ab und waren allenfalls zu einer Begrenzung des öffentlichen Haushaltswesens durch Schuldendeckelung bereit. Der Volkswirt, Sozialdemokrat und spätere Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller, der als Kopf des Gesetzes gilt, suchte einen Mittelweg, indem er die marktwirtschaftliche Komponente des Stabilitätsgesetzes herausstrich.

Der Konflikt wurde nicht aufgelöst, sondern verlagert: Zwar wurde das wirtschaftspolitische Berichtswesen ausgeweitet und Kennzahlensysteme politisiert, die Einflussmöglichkeiten der Regierung auf die Kredit- und Fiskalpolitik blieben jedoch auf bestimmte Konjunkturlagen begrenzt. Das Stabilitätsgesetz gilt rückblickend als ambitionierter, aber gescheiterter Versuch politischer Planung (Schanetzky, 2007), wofür technische (Rürup u. Siedenberg, 1974), aber auch politische Gründe angeführt werden (Grossekettler, 2008). Verschiedentlich vorgelegte Reformvorschläge wie von Schiller (1978) selbst oder zuletzt im Zuge der Eurokrise von Dullien und Treeck (2016) wurden nicht aufgegriffen. Das Gesetz gilt bis heute fort.

Aufgrund seiner fiskalpolitischen Komponente (konjunkturelle Variation von Einkommen- und Körperschaftsteuertarifen und der Abschreibungssätze) ist das Stabilitätsgesetz ein geeignetes Beispiel zur Klärung der Forschungsfrage. Die Gesetzgebung wurde von einer Expertenkommission unter Beteiligung des Finanzwissenschaftlers Fritz Neumark mit initiiert (Nützenadel, 2005, S. 291).

Der Rücktritt der Regierung Erhard und die Bildung der ersten Großen Koalition veränderten die politische Konstellation, da die Sozialdemokraten erstmals seit Kriegsende an einer Bundesregierung beteiligt waren und über das Bundeswirtschaftsministerium bereits zu früheren Zeitpunkten geforderte Änderungen in den Gesetzentwurf übernahmen.

Die Fallstudie ist in drei Teile gegliedert: Nach einer kurzen Darstellung politischer und ökonomischer Ausgangsbedingungen (2) werden die Ergebnisse der Diskursnetzwerkanalysen der Presseberichterstattung und der Sachverständigenanhörungen wiedergegeben (3). Für das Stabilitätsgesetz wurden drei Anhörungen durchgeführt. Zwei davon waren nicht-öffentlich. Geladen waren in gesonderten Anhörungen

die Bundesbank, die Kommunalen Spitzenverbände sowie die Interessenvertretungen aus Wirtschaft und Arbeit. Die Ergebnisse werden in einem vorläufigen Zwischenfazit entlang der Forschungsfrage zusammengefasst, das heißt, unter welchen Bedingungen Unternehmensteuern gesenkt werden (4).

Politische und ökonomische Ausgangslage

Im Sommer 1966 erlebte die Bundesrepublik ihre erste schwere Rezession seit Nachkriegsende. Nur wenige Jahre zuvor wurde Vollbeschäftigung erreicht (Polster u. Voy, 1994, S. 193). Der Zuwachs an Arbeitslosenzahlen weckte bei vielen Beobachtern negative Erinnerungen an die Weltwirtschaftskrise von 1929 (Nützenadel, 2005, S. 288). Eine solche schwere Rezession mit ihren unkontrollierbaren politischen Folgen sollte unbedingt vermieden werden (ebd.). Von verschiedener Seite wurde die Regierung unter Bundeskanzler Ludwig Erhard (CDU) zur Konjunkturbelebung angehalten. Erhard lehnte dies ab, kritisierte Planungsbestrebungen der Sozialdemokraten und reagierte mit moralischen Appellen und Vorwürfen an die Privathaushalte (Hentschel, 1998, S. 852). In den Augen seiner Kritiker und einer wachsenden Öffentlichkeit hatte der Mann des „Wirtschaftswunders“ seine wirtschaftspolitische Kompetenz eingebüßt, andere bestritten diese Urteilskompetenz rundheraus (ebd., S. 863). Doch mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse sah sich Erhard nicht in politischer Bedrängnis. Die Koalition aus Union und FDP hatte die Bundestagswahl 1965 für sich entscheiden können. Erhard, der im Oktober 1963 nach langen internen Auseinandersetzungen die Nachfolge Adenauers angetreten hatte, verfügte über eine auskömmliche Stimmenmehrheit im Bundestag (301 von 518 Sitze, 58 % der Bundestagsmandate) und konnte sich auch im Bundesrat auf eine Mehrheit von unionsgeführten Landesregierungen stützen.

Erhard galt als überzeugter, aber pragmatischer Vertreter des Ordoliberalismus, einer Variante des Neoliberalismus (Koerfer, 1987; Hentschel, 1998, S. 74). Nach dem Krieg wurde er Mitglied der von Friedrich Hayek gegründeten Mont Pèlerin Society (MPS) (Schmölders, 1972, S. 487), einer neoliberalen Denkfabrik, die sich gegen politische Planung und für den Eigentumsschutz einsetzte. Zuvor bereits war er mit dem Denken des Ökonomen Wilhelm Röpke bekanntgeworden, der fortan zu seinen Stichwortgebern zählte (Hentschel, 1998, S. 77). Im Bundeswirtschaftsministerium machte sich Erhard zu Beginn der 1950er-Jahre und angeleitet durch den Ökonomen und Staatssekretär Alfred Müller-Armack an die Konzeptionierung der „Sozialen Marktwirtschaft“ (Blum, 1969, S. 94). Dadurch sollten die Bevölkerung mit dem westdeutschen Kapitalismus durch das Versprechen der Teilhabe am Wohlstand ausgesöhnt werden. Erhard und Müller-Armack wollten damit die in der Öffentlichkeit und in Teilen von Sozialdemokratie und Gewerkschaften gehegten Vorstellung von Sozialismus und Sozialisierung der Großindustrie kontern (ebd., S. 92).

Dennoch setzte die anhaltende Krise eine Bewegung in Gang, die viele Jahre zuvor eingeleitet worden war. Erste Forderungen nach politischer Planung der Volkswirtschaft zur Sicherung von Wirtschaftswachstum datierten in die 1950er-Jahre zurück (Osterwald, 1982, S. 46). Gutachten und Stellungnahmen der wissenschaftlichen Beratungsgremien beim Bundesfinanzministerium und beim Bundeswirtschaftsministerium plädierten für die Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums (Shonfield, 1968, S. 340), so zum Beispiel in einer gemeinsamen Stellungnahme der Beiräte über neue Instrumente der Konjunkturpolitik aus dem Jahr 1956 sowie in Stellungnahmen aus den Jahren 1960 und erneut 1964 (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1974d,a). Vertreter aus Regierung, Wissenschaft und der SPD

setzten sich mit der Forderung nach einem Bundeswirtschaftsrat für die Einrichtung eines ökonomischen Expertengremiums ein, das eine kennzahlenorientierte Dauerbeobachtung der Volkswirtschaft verfolgen sollte, um die Wirtschaftspolitik besser zu informieren (Nützenadel, 2003, S. 231). Die Regierungen Adenauer und Erhard griffen diese Forderungen nicht nur nicht auf, sondern lehnten sie mit unterschiedlichen Motiven ab: Adenauer interessierte sich taktisch, insofern er dadurch seine innerparteiliche Machtbasis im Hinblick auf wirtschaftspolitische Schlüsselentscheidungen (Mitbestimmung, Kartellgesetzgebung) sichern konnte (Nützenadel, 2002, S. 246). Diese waren Ende der 1950er-Jahre jedoch weitgehend getroffen worden. Erhard hingegen hegte ideologische Skepsis gegen politische Planung (ebd., S. 247).

Im Herbst 1965 griff der neu gegründete Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) die Forderungen nach politischer Konjunktursteuerung auf: Neben einem verbesserten wirtschaftspolitischen Berichtswesen sollten kurzfristige Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung umgesetzt werden (Sachverständigenrat, 1965, S. 116-117). Dies war schon deswegen bemerkenswert, da der Rat vom Saarbrücker Ökonomen und bekennenden Neoliberalen Herbert Giersch geleitet wurde, daher eigentlich eine Ablehnung wirtschaftspolitischer Interventionen zu erwarten gewesen wäre.⁶⁶ Giersch legte den Schwerpunkt denn auch auf die Lohnmoderation, womit die Beeinflussung des Lohnniveaus in Krisenzeiten zur Sicherung des Exporterfolgs gemeint war und was seinem Bild vom internationalen Standortwettbewerb entsprach (Giersch, 1966; Plehwe u. Slobodian, 2019a, S. 203). Der SPD-Bundestagsfraktion um Schiller dienten die Vorschläge als politisches Kapital. Als die CDU dann bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Frühjahr 1966 große Stimmenverluste hinnehmen musste, verstärkte die SPD-Bundestagsfraktion ihre Angriffe auf Erhard. Teilweise dokumentierte sich dies in den Sachverständigenanhörungen, die im Herbst 1966 - also noch vor dem Regierungswechsel durchgeführt wurden (siehe den Abschnitt Sachverständigenanhörungen in diesem Kapitel).

Finanzwissenschaftler bemühten sich vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung, Notwendigkeit und Rationalität der neo-keynesianischen „Fiscal Policy“ für die Finanz- und Wirtschaftspolitik herauszustellen. So griff beispielsweise Fritz Neumark die vom Neoliberalen Wilhelm Röpke eingeführte Unterscheidung von interventionistischer und dirigistischer Wirtschaftspolitik auf und bezeichnete die neo-keynesianische Fiskalpolitik⁶⁷ als Mittel interventionistischer, das heißt guter und technisch geeigneter Fiskalpolitik in der Marktwirtschaft (NEUMARK, 1952, S. 580).⁶⁸ Zugleich lehnte Neumark Forderungen Hayeks zu einer Rücknahme der Steuerprogression als wissenschaftlich unhaltbare Position ab (Neumark, 1970, S. 207). Die Vertreter der neo-keynesianischen Finanzwissenschaft bemühten sich während der 1950er-Jahren, die Eignung ihrer Theorie zur gesamtwirtschaftlichen Planung herauszustellen

⁶⁶Herbert Giersch (1921-2010) hatte wie Schiller u.a. in Kiel studiert und war seit 1960 Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium sowie ab 1964 Mitglied des Sachverständigenrats. Zwischen den Jahren 1986 und 1988 war Giersch zudem Präsident der Mont Pèlerin Society. Alle biografischen Angaben nach Munzinger-Archiv (2022), Eintrag „Giersch, Herbert“.

⁶⁷In der Literatur werden die Bezeichnungen Neo-Keynesianismus und neoklassische Synthese mitunter synonym verwendet, um Anhänger der vom Ökonomen John Hicks popularisierten Lesart der Keyneschen Theorie zu kategorisieren (Lavoie, 2006, S. 3).

⁶⁸Neumark (1980, S. 72) bezeichnete Röpke als Freund, beide teilten nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten das Exil in Istanbul. Röpke siedelte kurz darauf in die Schweiz über und profilierte sich mit Angriffen auf den Keynesianismus, den Neumark wiederum in die Wirtschaftspolitik einzuführen suchte (ebd., S. 75). Röpke hatte Friedrich Hayek in Genf kennengelernt und war bereits kurz nach ihrer Gründung Mitglied der Mont Pèlerin Society geworden (Bank, 2013, S. 98). Neumark hingegen avancierte nach seiner Rückkehr nach Westdeutschland zum führenden Finanzwissenschaftler der Republik.

(Leipold, 2020b, S. 277). Wirtschaftswachstum wurde zur Bedingung der Ausweitung der Staatstätigkeit erhoben.

Die SPD griff Forderungen der Neo-Keynesianer auf unterbreitete bereits 1956 einen Gesetzentwurf, der das spätere Stabilitätsgesetz vorwegnahm und darin mit den Positionen der wissenschaftlichen Beiräten beim Bundesfinanzministerium und Bundeswirtschaftsministerium im Einklang stand (Netzband, 1983). Fritz Neumark als auch Karl Schiller waren in beiden Beiräten vertreten. Schiller wurde in den folgenden Jahren zum personifizierten Bindeglied zwischen Wirtschaftstheorie und politischer Praxis (Mudge, 2018, S. 159). Als Hamburger Professor für Nationalökonomie und überzeugter Anhänger der Marktwirtschaft hatte Schiller bereits in den 1930er-Jahren die Theorie Keynes' rezipiert und sich für deren politische Umsetzung eingesetzt, zunächst als Wirtschaftssenator in Hamburg und später in West-Berlin unter Willy Brandt. Angesichts der damaligen Mehrheitsverhältnisse hatte der sozialdemokratische Gesetzentwurf für ein frühes Stabilitätsgesetz keinerlei Aussicht auf Umsetzung. Vielmehr dokumentierte er die allmähliche Anpassung der SPD an die politischen Gegebenheiten, was schließlich auch die Aufgabe von Kernforderungen wie der Sozialisierung von Schlüsselindustrien bedeutete (Klotzbach, 1996, S. 378).

Strategisch sollte damit der Anschluss an die von Union und FDP begründete wirtschaftspolitische Pfadabhängigkeit der Bundesrepublik gesucht und entsprechende Wahlerfolge motiviert werden. Das Godesberger Programm der SPD von 1959 beschloss diesen Entwicklungsweg. Spätestens mit der Bundestagswahl 1961 unter dem neuen Bundesvorsitzenden Willy Brandt wurde eine Zweitstimmenmehrheit und Regierungsübernahme angestrebt (Klotzbach, 1996, S. 508). Diese Strategie war teilweise erfolgreich. Denn die SPD konnte ihren Zweitstimmenanteil bei Bundestagswahlen sukzessive von noch 28,8 % im Jahr 1953 auf 39,3 % im Jahr 1965 erhöhen. Eine Regierungsübernahme scheiterte aber an der parteipolitischen Orientierung der FDP, bei der bis dato die rechtskonservativen und neoliberalen Flügel in Parteiführung und Fraktion tonangebend blieben (Baring, 1998, S. 50). Die SPD schloss daher eine Regierungsbeteiligung über eine Große Koalition nicht mehr aus. Auf Länderebene wurde dies in Niedersachsen bereits im Jahr 1963 Realität. Auf bundespolitischer Ebene bedurfte es jedoch der Wirtschaftskrise, innerparteilicher Spannungen in Union und FDP und des Rücktritts Erhards vom Bundeskanzleramt zum politischen Wandel.

Gestärkt durch das Ergebnis der Bundestagswahl 1961 forderte die SPD dann die Einsetzung einer Expertenkommission, die Vorschläge für eine Finanzverfassungsreform erarbeiten sollte (Deutscher Bundestag, 1961, S. 1). Die Finanzverfassung wurde als möglicher Ankerpunkt sozialdemokratischer Finanzpolitik betrachtet (Möller, 1963, S. 79), da über eine Neuverteilung der Mittel zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auch dem Bedarf an Regional- und Strukturpolitik in den sozialdemokratisch geführten Landesregierungen entsprochen werden sollte (Nützenadel, 2005, S. 287). Ministerwechsel im Zuge der Spiegel-Affäre und die Wahl Erhards zum Bundeskanzler im Jahr 1963 verzögerten eine Reaktion der Bundesregierung. Dann überschlugen sich die Ereignisse: Mit der Einrichtung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (ebenfalls 1963) konnte sich die SPD mit ihrer früher vorgebrachten Forderung, wenn auch in abgeschwächter Form, durchsetzen. Die Bundesregierung publizierte einen Bericht, der die früheren Forderungen der wissenschaftlichen Beiräte nach einer Aufnahme konjunkturpolitischer Instrumente widerspiegelte (Shonfield, 1968, S. 340).

Anfang des Jahres 1964 kündigte Finanzminister Dahlgrün (FDP) die Einsetzung der Expertenkommis-

sion unter Vorsitz des Vizepräsidenten der Bundesbank und Sozialdemokraten Heinrich Troeger an.⁶⁹ Troeger, von Hause aus Jurist, war Mitglied des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (WPA) beim Parteivorstand der SPD und mit den Überlegungen zur Ausarbeitung eines Entwurfs für ein frühes Stabilitätsgesetz vertraut (Netzband, 1983, S. 145-146). Weitere Kommissionsmitglieder waren der ehemalige Ministerialbeamte und Hamburger Wirtschaftslobbyist Herbert Fischer-Menshausen, der Ministerialbeamte Wilhelm Loschelder und Fritz Neumark (Kommission für die Finanzreform, 1966, S. 4-5). Die Kommission führte mehrere Sitzungen durch und hörte weitere Sachverständige an, darunter den Karrierebeamten, Juristen und CDU-Politiker Karl-Maria Hettlage, der sich mit Vorschlägen zur mehrjährigen Finanzplanung hervorgetan hatte (Hettlage, 1968), den Planungsanspruch der Sozialdemokraten allerdings ablehnte. Die Kommission empfahl in ihrem Abschlussgutachten vom Frühjahr 1966 eine finanzpolitische Koordination zwischen Bund und Ländern, eine Neuordnung des Finanzausgleichs, eine Gemeindefinanzreform und die Erweiterung des konjunktur- und finanzpolitischen Instrumentariums, die sie als „*Mittel einer wirtschaftlich rationalen Fiskal- und Kreditpolitik*“ bezeichnete (Kommission für die Finanzreform, 1966, S. 166).

Die Regierung Erhard reagierte zurückhaltend, wohingegen die SPD das Gutachten begrüßte. Die angekündigte Reform der Finanzverfassung wurde zwar weiterhin in Aussicht gestellt, jedoch vor dem Hintergrund der Wirtschaftslage, der Koalitionskrise und der notwendigen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat auf einen unbestimmten Zeitpunkt vertagt. Zum Beschluss sollte es erst unter der Großen Koalition kommen. Als sich Anfang des Jahres 1966 der Konjunkturabschwung abzeichnete, begannen Bundeswirtschaftsminister Schmücker (CDU) und einige Unions-Bundestagsabgeordnete eine aktive Konjunktursteuerung zu befürworten. Sie sprachen sich für eine mehrjährigen Finanzplanung aus, durch die die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden miteinander abgestimmt werden sollten, um konjunkturelle Überhitzungen zu vermeiden. Auch eine punktuelle Variation der Abschreibungssätze und eine Begrenzung der privaten Kreditvergabe wurde vorgeschlagen.

Die im Dezember 1966 gebildete Große Koalition aus Union und SPD konnte sich auf eine umfassende Mehrheit der Bundestagsmandate (468 von 518 Sitzen, 90% der Mandate) stützen und verfügte auch im Bundesrat über die notwendige Zweidrittelmehrheit zur Änderung der Finanzverfassung, wie sie das Stabilitätsgesetz vorsehen sollte. Im Einklang mit ihrem Jahre zuvor explizierten wirtschaftspolitischen Anspruch übernahm die SPD das Bundeswirtschaftsministerium, das von Karl Schiller geführt wurde. Schiller berief den Ökonomen und späteren Präsidenten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Klaus-Dieter Arndt, zum Parlamentarischen Staatssekretär. Das Finanzministerium hingegen ging an die CSU und wurde von Franz-Josef Strauß besetzt, der sich als finanzpolitischer Kritiker Erhards parteipolitisch profiliert hatte (Hentschel, 1998, S. 862). Dadurch war der Spielraum für steuerpolitische Redistribution von Einkommen und Vermögen von der Agenda genommen. Inwiefern es einen substantiellen Unterschied gemacht hätte, wenn anstelle von Strauß der Sozialdemokrat und Finanzexperte Alex Möller zum Finanzminister berufen worden wäre, ist fraglich. In der Literatur wird auf eine programmatische Annäherung von Union und SPD verwiesen (Nützenadel, 2005, S. 287). Möller war Leiter einer privaten Versicherungsgesellschaft und stand einzelwirtschaftlichen Denkfiguren gegenüber offen; so plädierte er noch im Jahr 1963 für Senkungen der Einkommen- und Gewerbesteuer (Möller, 1963, S. 82-83). Die weiteren Ereignisse

⁶⁹ Alle biographischen Angaben gemäß Munzinger Archiv (2022), Eintrag „Troeger, Heinrich“.

Datum	Ereignis
17.01.1962	SPD-Bundestagsfraktion fordert Expertenkommission zur Finanzreform
14.08.1963	Gesetz über Bildung des Sachverständigenrats beschlossen
20.02.1964	Expertenkommission unter Vorsitz von Heinrich Troeger (SPD) gebildet
04.07.1964	WB-BMF legt Stellungnahme zu konjunkturpolitischen Instrumenten vor
19.09.1965	Bundestagswahl 1965 bestätigt Regierung Erhard
15.11.1965	Sachverständigenrat fordert neue konjunkturpolitische Instrumente
25.01.1966	Troeger-Kommission fordert ebenfalls neue konjunkturpolitische Instrumente
02.09.1966	Bundesregierung legt Gesetzentwurf für ein Stabilitätsgesetz vor
14./15.09.1966	Erste Lesung im Bundestag
05.10.1966	SPD-Bundestagsfraktion fordert weitreichende Änderungen
13.10.1966	Nicht-öffentliche Anhörung der Bundesbank zum Gesetzentwurf
19.10.1966	Öffentliche Anhörung von Kommunen und Wirtschaftsforschungsinstituten
20.10.1966	Öffentliche Anhörung von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften
27.10.1966	Rücktritt der FDP-Bundesminister, Erhard bildet Minderheitsregierung
01.12.1966	Große Koalition unter Bundeskanzler Kiesinger (CDU) gebildet
31.01.1967	Bundeswirtschaftsminister Schiller (SPD) legt Änderungen am Gesetzentwurf vor
24.04.1967	Beschluss des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen
10.05.1967	Dritte Lesung und Beschluss im Bundestag
08.06.1967	Verkündung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes

Tabelle 6: Wichtige Ereignisse um das Stabilitätsgesetz

sollen hier nicht nacherzählt werden. Tabelle 6 führt einige der wichtigsten Ereignisse in einer Übersicht zusammen.

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Presseberichterstattung Für die Pressedebatte zum Stabilitätsgesetz wurden 240 Artikel im Online-Archiv der FAZ recherchiert. Die Artikel sind zwischen Oktober 1965 und Juni 1967 erschienen. Aus diesen Artikeln wurden 1886 Statements von 106 Einzelpersonen und 75 Organisationen manuell kodiert. Die Äußerungen verteilen sich auf 58 Frames, die im standardisierten Datensatz enthalten sind.⁷⁰ Abbildung 13 gibt eine Zeitreihe mit Äußerungen in der FAZ nach Monaten wieder. Abgebildet sind die je Monat summierten absoluten Häufigkeiten. Die Debatte ist zu Beginn durch zwei Phasen hoher Aktivität geprägt, weist dann geringe Äußerungen auf und geht stetig auf ihren Höhepunkt zu, der im September 1966 erreicht wird. Zu diesem Zeitpunkt bringt die Regierung Erhard den Gesetzentwurf des Stabilitätsgesetzes beim Deutschen Bundestag ein. Danach nimmt die Pressedebatte ein wiederkehrendes Auf und Ab an, wobei Schlüsselereignisse wie die Regierungsbildung zur Großen Koalition im Dezember 1966 sowie die Diskussionen im Zuge der von Schiller vorgelegten überarbeiteten Version des Gesetzentwurfs Anfang Februar 1967 für Ausschläge sorgen. Die Intensität der Pressedebatte nimmt danach bis zum Gesetzesbeschluss Anfang Juni 1967 kontinuierlich ab.

Die Verteilung der Äußerungen auf die steuerpolitischen Frames ist in Abbildung 14 dargestellt. Der mit Abstand am häufigsten zitierte Frame thematisiert die Maßnahmen der antizyklischen Finanzpolitik, wozu verschiedene Instrumente wie die Variation von Abschreibungssätzen und die Koordination der öffentlichen Haushalte zur Konjunktursteuerung zählen. Dieser Frame wurde am häufigsten genannt (ca. 16

⁷⁰Zur Herleitung der Frames und zum Aufbau des Kategoriensystems siehe Kapitel 4 sowie den Anhang dieser Arbeit.

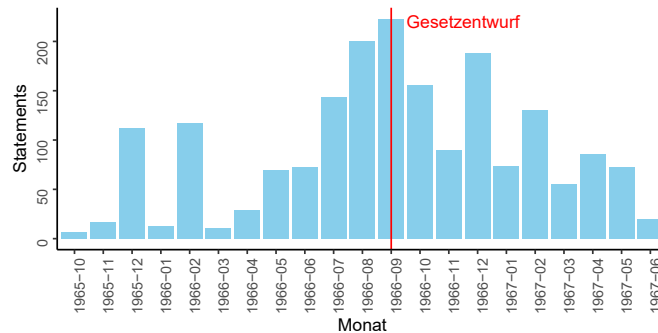


Abbildung 13: Verteilung der Statements in der Pressedebatte zum Stabilitätsgesetz über Zeit

% aller Äußerungen) und im Verhältnis drei zu eins befürwortet. Ebenso große Zustimmung findet der an zweiter Stelle platzierte Frame „Gesetz einführen“, der sowohl die Gesetzesinitiative der Regierung Erhard als auch die später veränderte Fassung umfasst. An dritter Stelle und ebenso häufig befürwortet ist der Frame „Politische Planung“, der auf eine staatliche Beeinflussung der Wirtschaftspolitik unter Begrenzung der Marktwirtschaft zielt. Größere Differenzen zeigen sich in der Beurteilung von höheren Staatsausgaben und Staatsschulden (mehrheitlich abgelehnt), der Zentralbankunabhängigkeit (mehrheitlich befürwortet) und der Kapitalmarktliberalisierung (knapp befürwortet). Alle anderen Frames werden entweder mehrheitlich befürwortet oder finden insgesamt nur selten Verwendung, sodass sie in der Gesamtschau weniger ins Gewicht fallen. Dies gilt im Übrigen auch für die Forderung nach steuerpolitischer Redistribution, die mit insgesamt nur 32 Nennungen vergleichsweise selten angeführt und dann auch überwiegend abgelehnt wird. Der Kern der Debatte kreist um 24 Frames, die rund achtzig Prozent aller Äußerungen erfassen.

Eine vergleichbare Konzentration der Äußerungen findet sich auch in der Verteilung der Statements auf Organisationen: 24 Organisationen, die in der FAZ zitiert werden, verantworten gut 80 Prozent aller Äußerungen. Unter ihnen dominiert das Bundeswirtschaftsministerium (BMW), das über die gesamte Debatte hinweg 261 mal zitiert wird (14 % aller Äußerungen) und dabei dicht gefolgt ist von der SPD-Bundestagsfraktion mit 209 Äußerungen (= 11 %). Es folgen unter den zehn am meisten zitierten Organisationen die Bundesbank an dritter Stelle, das Bundesfinanzministerium (BMF), der Bundeskanzler (zunächst Erhard, später Kiesinger), die Bundestagsfraktionen von CDU, FDP und CSU, der Bundesrat und die Troeger-Kommission.

Die Pressedebatte ist auf wenige Personen konzentriert: Karl Schiller weist mit Abstand die häufigsten Nennungen auf (154 Zitationen oder 8 % aller Statements), ihm folgt sein Amtsvorgänger im Bundeswirtschaftsministerium, Kurt Schmücker mit 121 Äußerungen (6 %), sodann eine Gruppe über 50, aber unter 100 Zitationen mit dem Bundesbanker Karl Blessing (83, 4,4 %), Kanzler Erhard und Franz-Josef Strauß (beide 64, 3,4 %). Unter den Verbandsvertretern ist der BDI-Vorsitzende Fritz Berg mit immerhin noch 30 Zitationen vertreten (1,6 %). Ökonomen sind mit Ausnahme von Walter Hamm, der mit einem Meinungsbeitrag in der FAZ zitiert wird, in der Regel ebenso weit abgeschlagen wie Gewerkschafter. Dies zeigen die Zitationen für den Vorsitzenden des Sachverständigenrats und Kieler Ökonomen Herbert Giersch, Erhards Vertrauten Alfred Müller-Armarck (beide je 9 Äußerungen), den Finanzwissenschaftler Fritz Neumark (8 Äußerungen), aber auch des IG Metall-Vorsitzenden Otto Brenner (8 Äußerungen). Hierbei ist zu ergänzen,

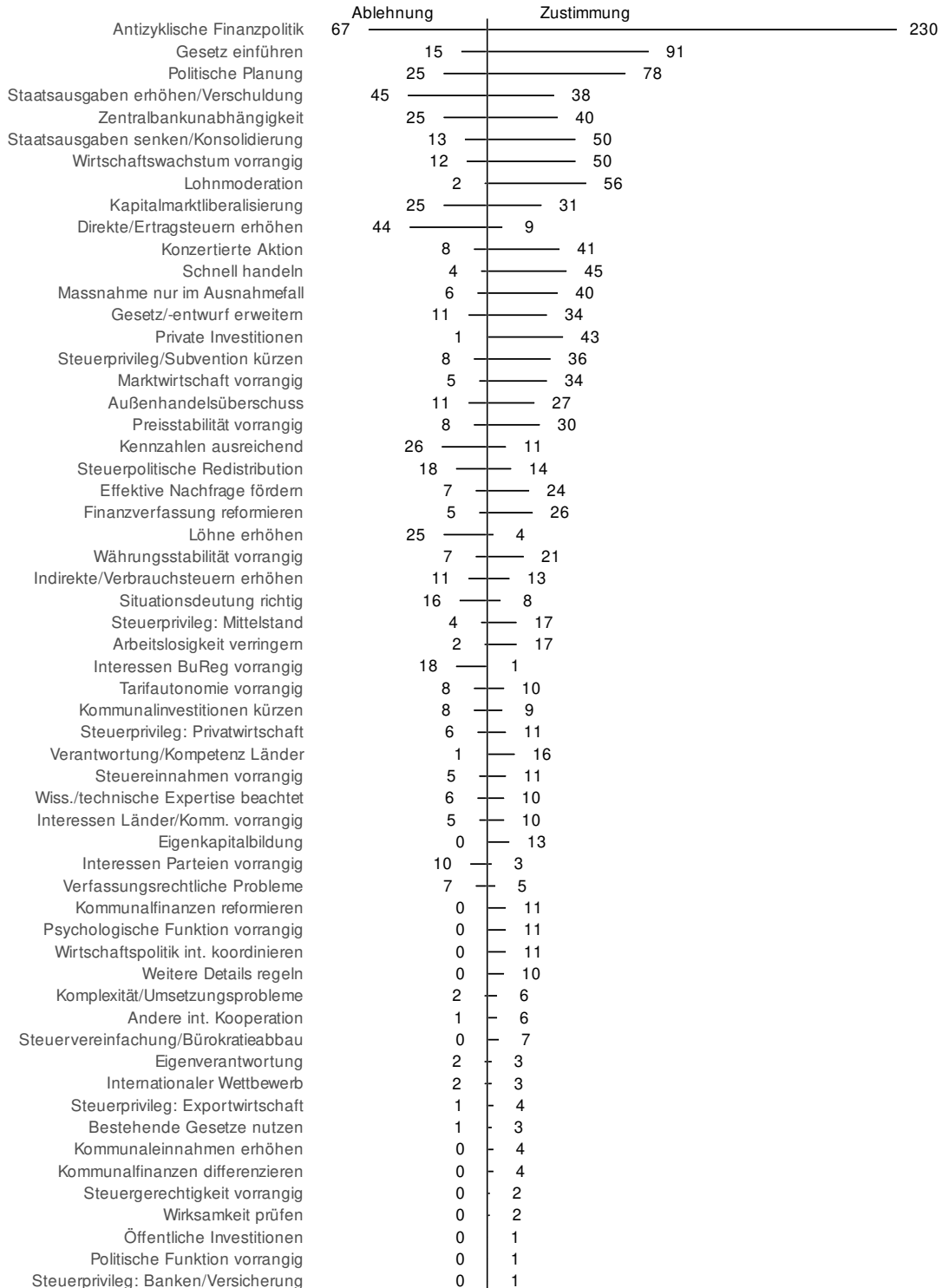


Abbildung 14: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Stabilitätsgesetz

dass ein knappes Drittel aller Äußerungen ohne Nennung von Einzelpersonen erfolgt.

Inhaltlich ist die Frühphase der Pressedebatte von haushaltspolitischen Auseinandersetzungen geprägt.⁷¹ Forderungen nach einem Stabilitätsgesetz spielen zu diesem Zeitpunkt keine Rolle. Nichtsdestoweniger fordert beispielsweise der Handwerksverband ein „Konjunkturrahmengesetz“ angesichts rückläufiger Nachfrage (FAZ 22.11.1965). Wie eingangs beschrieben ist die Regierung Erhard ablehnend und geht noch von einer Konjunkturüberhitzung aus, teilt folglich nicht die Situationsdeutung. Die sich abzeichnende Haushaltskrise, die aus Sicht von Beobachtern durch die Bundesregierung im Vorfeld der Bundestagswahl noch mit einer Einkommensteuersenkung prozyklisch verschärft wird (Hartwich, 1967, S. 429), soll durch Kürzung öffentlicher Ausgaben gelöst werden (FAZ 01.12.1965). Die SPD nutzt die sich abzeichnende Haushaltskrise zur Kritik der Regierung Erhard und wirft ihr mangelnde Reaktionsfähigkeit vor (FAZ 02.12.1965). Die Ausgabenkürzungen lehnt sie mit funktionellen Erwägungen ab: sie kämen zu spät, um konjunkturell wirksam zu werden. Der Bundeshaushalt würde hingegen die Preissteigerung anheizen, wie die Fachpolitiker der SPD-Bundestagsfraktion, Schiller (Wirtschaft) und Möller (Finanzen und Haushalt) in den Plenardebatten darlegen (FAZ 14.12.1965).

Zwar ist die Regierung zu diesem Zeitpunkt nicht auf die Unterstützung der SPD angewiesen, da sie im Bundesrat noch über eine Stimmenmehrheit verfügt. Doch der Union ist an einer breiten Zustimmung zu ihrem Konsolidierungskurs im Vorfeld der Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen gelegen, wo sie Kopf an Kopf mit den Sozialdemokraten um die Regierungsmehrheit ringt (Hentschel, 1998, S. 857). Zudem benötigt die Union die SPD für die Umsetzung der Finanzverfassungsreform und die angestrebte mehrjährige Finanzplanung, für die einzelne Unionspolitiker wie der bereits genannte Hettlage seit den 1950er-Jahren eintreten.⁷² Ein Konfrontationskurs scheidet demnach aus, was somit auch für das Jahr 1965 Effekte des Parteienwettbewerbs und der Politikverflechtung dokumentiert.

Die Auswertung der Netzwerkdaten stützt sich auf das in Kapitel 4 vorgestellte Konzept der Akteurkongruenz. Sofern sich Akteure auf einen Frame gemeinsam befürwortend oder ablehnend beziehen, weisen sie eine Verbindung auf, wobei die Intensität der Verbindung über die Kantenstärke abgebildet wird (Leifeld, 2016, S. 66). Nach Leifeld ist die Gewichtung der Kanten iterativ durchzuführen und für jedes Netzwerk neu vorzunehmen, sodass das Kantengewicht $\Phi(w)$ von Abschnitt zu Abschnitt variiert (Leifeld, 2017, S. 314). Im Vordergrund steht die effiziente Darstellung von Information zur Erfassung der Debattenstrukturen (Brandes u. a., 2006, S. 23). Der Vorteil der Netzwerkanalyse besteht in der Offenlegung von Assoziationen (Gerring, 2012, S. 726).

Der erste Abschnitt zwischen Oktober 1965 und Oktober 1966 umfasst die Regierungszeit Erhards. Die SPD stellt zu dieser Zeit die Oppositionsfraktion und weist eine starke Verbindungen mit der Troeger-Kommission und dem Bundesrat auf. Einige Bundesländer versuchen Änderungen an der Konzeption des Stabilitätsgesetzes zu erwirken (FAZ 21.06.1966, 24.06.1966). Die Forderungen gehen zwischen den Parteien auseinander: Während die Bundesregierung hierunter nur Preisniveaustabilität durch eine Begrenzung der Schuldenaufnahme der öffentlichen Haushalte versteht, räumt die SPD der Schaffung von Wirt-

⁷¹Die Wiedergabe relevanter Inhalte der Pressedebatte stützt sich auf den eigens angelegten Datensatz in der Software Discourse Network Analyzer (DNA). Die Datei kann dem beigefügten Datensatz entnommen werden.

⁷²Hettlage war bereits in der Regierung Adenauer für den Bundeshaushalt zuständig und wurde später in die EG-Kommission nach Brüssel delegiert. Nach Bildung der Großen Koalition wird Hettlage im Jahr 1967 zum Staatssekretär im Bundesfinanzministerium unter Franz-Josef Strauß berufen. Alle biografischen Angaben gemäß Munzinger-Archiv (2022).

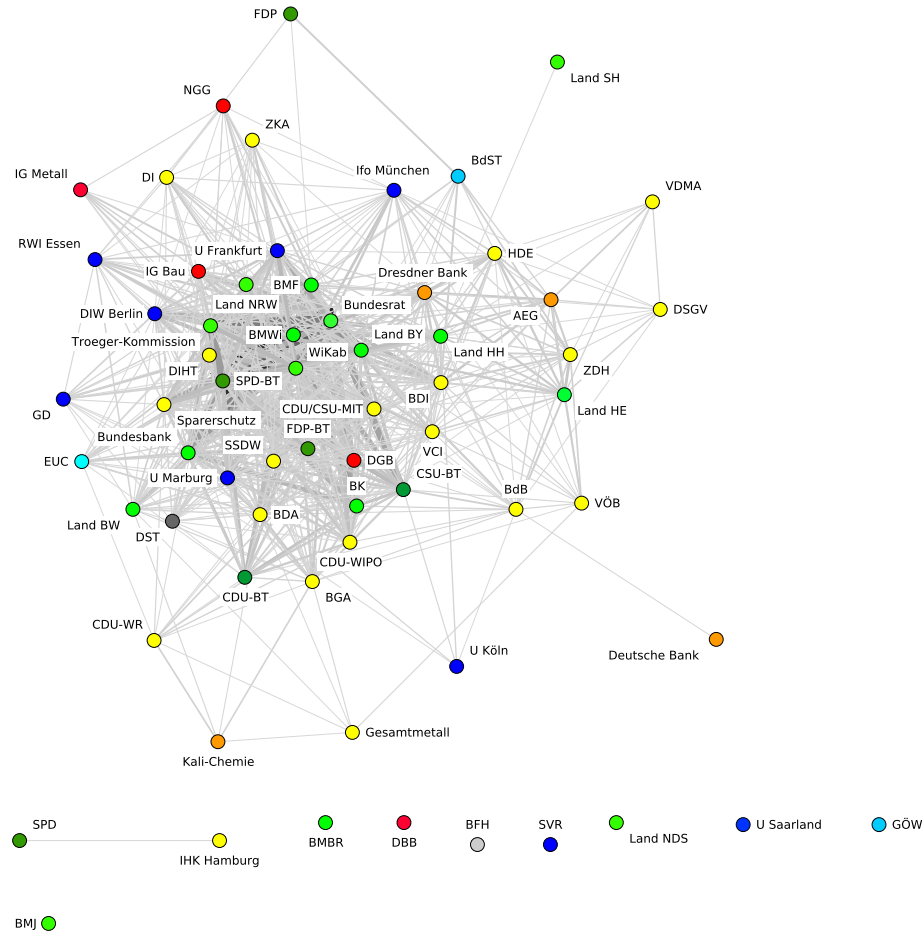


Abbildung 15: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Oktober 1965 bis Oktober 1966 (65 Knoten, 690 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.38). Kantendicke zeigt Stärke der Übereinstimmung. Die Knoten sind nach einem Farbschema kodiert: hellgrün = Regierungsakteure, dunkelgrün = Parteien, rot = Gewerkschaften, gelb = Wirtschaftsverbände, orange = Unternehmen, dunkelgrau = Kommunalverbände, blau = Wissenschaftsakteure

schaftswachstum hohe Bedeutung unter Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ein (FAZ 09.07.1966). In diesen Zeitabschnitt fällt auch die Übergabe des Abschlussgutachtens der Troeger-Kommission zur Reform der Finanzverfassung (FAZ 21.06.1966). Anfang Juli 1966 beschließt die Bundesregierung schließlich die vorläufige Fassung des Gesetzentwurfes (FAZ 05.07.1966). Nach Nützenadel (2005, S. 291) hat die Veröffentlichung zur Initialisierung des bis dahin festgefahrenen Gesetzgebungsverfahrens beigetragen. Dem Finanzwissenschaftler und Kommissionsmitglied Fritz Neumark (1966, S. 360) zufolge seien „gewisse Vorschläge zur Fiskal- und zur Kreditpolitik, die sich in unserem Gutachten befinden, dem Sinne nach, ja zum Teil sogar im Wortlaut, in den Regierungsentwurf (...) aufgenommen worden“, was der Finanzwissenschaftler Timm (1967, S. 350), ebenfalls Mitglied im WB-BMF, bestätigt.

Abbildung 15 zeigt ein Akteurkongruenznetzwerk, aus dem sich noch keine eindeutige Koalitionsbildung ableiten lässt.⁷³ Das Zentrum setzt sich aus einer Vielzahl an Regierungsakteuren zusammen, in

⁷³Zur besseren Lesbarkeit wurden Frames, die unter allen Akteuren Konsens sind, aus der Darstellung gefiltert. Maßgabe hierfür

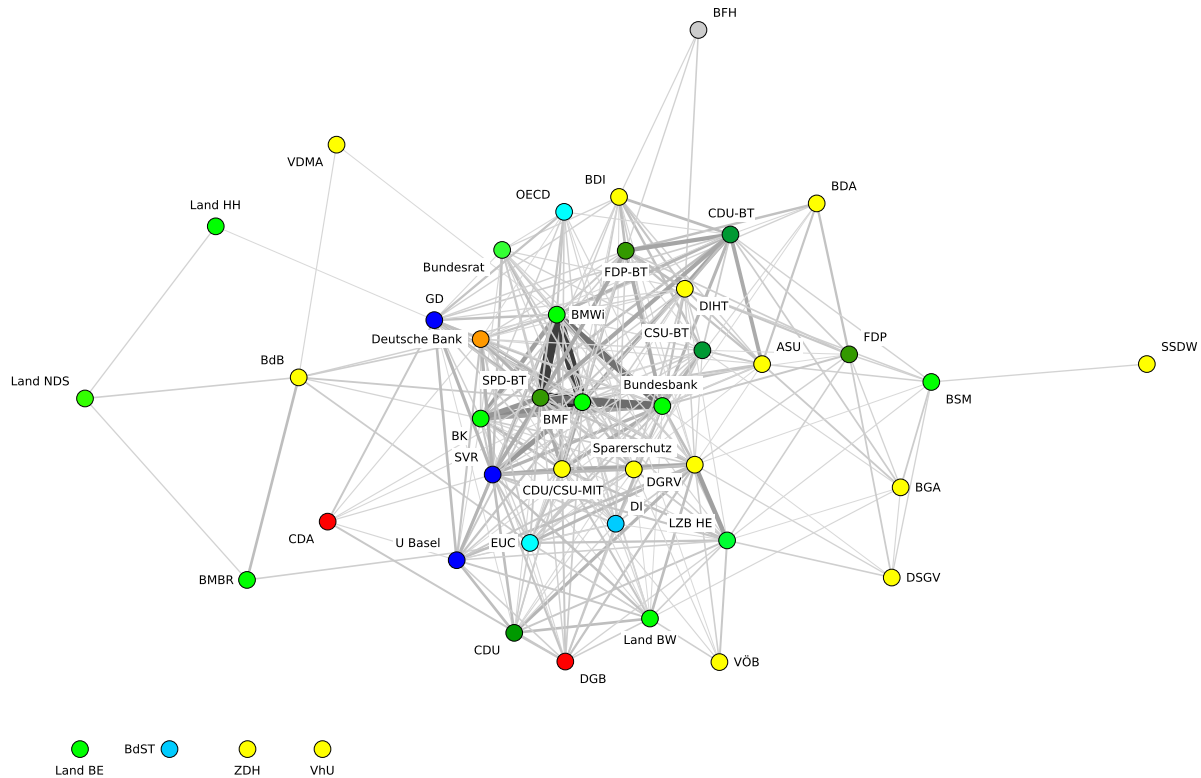


Abbildung 16: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum November 1966 bis Juni 1967 (46 Knoten, 367 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.20)

deren Mitte die SPD-Bundestagsfraktion um Karl Schiller steht. In ihrer Nähe befinden sich auch einige wissenschaftliche Akteure (Uni Frankfurt, DIW Berlin) sowie die Troeger-Kommission. Das Netzwerk hat eine Dichte von 0.332. Die Akteure mit den meisten eingehenden und ausgehenden Verbindungen sind der Bundesrat, das Bundeswirtschaftsministerium und die SPD-Bundestagsfraktion.

Gegensätzliche Positionen zu diesem Zentrum nehmen unter anderem der Verband der Chemischen Industrie, die Mittelstandsvereinigung der Union (CDU/CSU-MIT), das Land Baden-Württemberg und eine Ländermehrheit im Bundesrat ein, die unterschiedliche Kritikpunkte am Gesetzentwurf formulieren. Während die Länder mehr Handlungsspielraum in der Haushaltsplanung sowie eine Ausdehnung der fiskalpolitischen Steuerung auf die Gewerbesteuer fordern, beklagen die Wirtschaftsverbände fehlende Investitionsanreize und fordern die Regierung zu mehr Haushaltsdisziplin und Ausgabenkürzungen auf. Das Bundesfinanzministerium (BMF) um Dahlgrün (FDP) ist zu diesem Zeitpunkt aus dem Zentrum ausgeschieden und nicht maßgeblich beteiligt. Die FDP-Bundesminister treten im Oktober 1966 aus der Koalition aus.

Die Bundesbank weist ebenfalls starke Verbindungen zur SPD-Bundestagsfraktion auf, da sie Offenheit gegenüber größeren Kompetenzen in der Geld- und Fiskalpolitik signalisiert. Die Bundesbank hat sich früh in der Debatte für die Ausweitung des konjunkturpolitischen Instrumentariums ausgesprochen und

ist ein Zustimmungsrate von 0,8 und höher, das heißt, Frames werden gefiltert, sofern die Differenz zwischen Zustimmung und Ablehnung geteilt durch die Summe der Nennungen eines Konzepts den Wert 0,8 und mehr annehmen. Frames, die Konsens sind, aber höchstens fünfmal genannt wurden, wurden wegen Unbeachtlichkeit nicht gefiltert.

begrüßt die im Gesetzentwurf vorgelegten Maßnahmen zur Koordination der öffentlichen Haushalte sowie die Möglichkeit zur Kreditlimitierung der öffentlichen Hand – einer Art Schuldenobergrenze (Bundesbank, 1966, S. 24).⁷⁴ Sie fordert auch die in Paragraph 20, Absatz 1 des Gesetzentwurfes erwähnte Kreditplafondierung, mit der die Summe der von den Privatbanken aufgenommenen Kredite zur „*Beeinflussung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung*“ begrenzt werden soll (Deutscher Bundestag, 1966, S. 6). Die Banken und Finanzwirtschaft lehnen dies erwartungsgemäß ab, sind aber in keiner Veto-Position und zu diesem Zeitpunkt in der Pressedebatte marginalisiert.

Bis dato hatte sich die SPD mit konkreten Forderungen nach einem Stabilitätsgesetz zurückgehalten und sich auf eine taktische Kritik der Regierung Erhard beschränkt. Ihre Fachpolitiker Schiller und Möller lehnen den Regierungsentwurf ab (FAZ 10.09.1966). Zusammen mit dem Saarbrücker Ökonomen und Sachverständigen Giersch spricht sich Karl Schiller für Lohnmoderation im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Nachfragesteuerung (auch: Globalsteuerung) aus (FAZ 04.10.1966, 06.10.1966). Globalsteuerung bedeutet für Schiller den kontrollierten Einsatz der Fiskalpolitik (Steuern, Subventionen, Abschreibungen) als Mittel rationaler Staatsintervention zur Verbesserung der marktwirtschaftlichen Ordnung (Schiller, 1968, S. 65). Für Schiller müsse ein Stabilitätsgesetz die Ideen des Ordoliberalismus und des Keynesianismus vereinen (ebd., S. 72). Klaus-Dieter Arndt (1966, S. 168), ebenfalls Volkswirt, verleiht der Skepsis in einer rasch nach Vorlage des Gesetzentwurfes veröffentlichten Kritik Ausdruck. Das Gesetz würde zu spät vorgelegt, die Kreditplafondierung ein untaugliches Mittel, vielmehr sei auf ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht hinzuwirken, das durch Wechselkursanpassungen und fiskalpolitische Steuerung der Im- und Exporte hergestellt werden solle (ebd.).

Nachdem sich Erhard im innerparteilichen Machtkampf nicht behaupten kann, nutzen Unions-Politiker um Kurt-Georg Kiesinger den Rücktritt der FDP-Bundesminister zur Aufnahme von Gesprächen mit der SPD (Hildebrand, 2006, S. 612). Der SPD-Parteivorsitzende Willy Brandt reagiert zögerlich (Ehmke, 1994, S. 43), doch Herbert Wehner und Helmut Schmidt sehen in der Regierungsbeteiligung eine Gelegenheit zur parteipolitischen Profilierung der SPD (Hildebrand, 2006, S. 613).

Der zweite Abschnitt zwischen November 1966 und Juni 1967 ebnet den Weg für den späteren Gesetzesbeschluss. Nur wenige Wochen im Amt legt Schiller eine überarbeitete Fassung des Stabilitätsgesetzes vor, die die wachstumspolitische Komponente betont. Einen Großteil der Änderungen hat die SPD-Bundestagsfraktion Anfang Oktober in die Sachverständigenanhörungen eingebracht (Nützenadel, 2005; Möller, 1968a, S. 15). Schiller übernimmt die meisten Änderungsanträge in den Entwurf, ausgenommen hiervon ist die Forderung der SPD nach Einrichtung eines „Konjunkturrats“, einem politisch besetzten Expertengremium, das die Finanzplanung der Länder zentral steuern soll (Möller, 1968a, S. 177). Der Vorschlag wird auf Druck des neuen Finanzministers, Franz-Josef Strauß (CSU) nicht übernommen (ebd.). Beide Ressorts erzielen Ende Januar 1967 einen Kompromiss, der mehr als zwanzig Änderungen und Erweiterungen vorsieht und aus dem von Erhard betitelten „Stabilitätsgesetz“ ein „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ macht (FAZ 01.02.1967). Vor allem die steuerpolitischen Änderungen sind weitreichend und sehen mit der Variation der Einkommen- und der Körperschaftsteuer, einer Variation der degressiven Abschreibungssätze und der Ausweitung des Gesetzes auf die Gewerbesteuvorauszahlung drei fiskalpolitische Instrumente

⁷⁴Der Vorsitzende der Kommission für die Finanzreform, Heinrich Troeger, ist zu diesem Zeitpunkt Vizepräsident der Bundesbank. Der Gleichklang der Forderungen zwischen Kommission und Bundesbank ist daher nicht überraschend.

mit Relevanz für die Unternehmensbesteuerung vor (Grossekettler, 2008, S. 233).

Die Akteurkonstellation hat sich verändert: Das Zentrum wird zwar weiterhin vom Bundeswirtschaftsministerium, der SPD-Bundestagsfraktion und der Bundesbank konstituiert. Hinzu treten nun auch das Finanzministerium unter Strauß und Bundeskanzler Kiesinger (CDU), die das Stabilitätsgesetz befürworteten. Dadurch besteht parteipolitisch die Gelegenheit zum raschen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens. Bemerkenswert ist die Abstinenz der großen Wirtschaftsverbände vom Zentrum, das alles in allem regierungs- und staatszentriert ist. Die zentrale Position der Deutschen Bank, die über ihren Aufsichtsrat Hermann-Josef Abs zitiert wird (FAZ 18.04.1967).⁷⁵ Er ist aber nicht Teil der zentralen Diskurskoalition, sondern aufgrund seiner Verbindungen mit den Bankenverbänden und Spitzenverbänden der Wirtschaft in zentraler Position abgebildet.

Das Akteurkongruenznetzwerk in Abbildung 16 zeigt ein stark konzentriertes Feld, das in zweiter Reihe von einer Vielzahl an Akteuren ohne klare Gruppenbildung ergänzt wird. Die Netzwerkdichte hat einen Wert von 0.318. Dies spiegelt sich auch nominell in der überproportionalen Menge an Statements, die von Regierungsakteuren abgegeben werden. Die zentrale Diskurskoalition setzt sich aus dem Bundeswirtschaftsministerium um Karl Schiller, der Bundesbank, der SPD-Bundestagsfraktion und dem Bundesfinanzministerium zusammen. Die Ränder werden von kleineren Akteurgruppen gebildet, die untereinander gering vernetzt sind, sodass sich keine ernsthafte Opposition zu dem von der Regierung vereinbarten Kompromiss findet. Am 8. Juni 1967 wird das Gesetz vom Bundestag mit überwältigender Mehrheit beschlossen.

Die Pressedebatte ist während der gesamten Zeit von Regierungen und Parteien dominiert, Wirtschaftsverbände stellen keine bedeutende Opposition dar, teilweise stimmen sie dem Gesetz mit Blick auf die Lohnmoderation, die Schuldenbegrenzung der öffentlichen Hand und Preisstabilität auch zu. Akteure aus Wissenschaft, Gewerkschaften, Kommunen spielen nur eine untergeordnete Rolle im Diskurs, was sich bis hin zur Besetzung der regierungsnahen Troeger-Kommission fortsetzt, die nur mit einem Ökonomen, aber mehreren Ministerialbeamten besetzt ist. Auch die Häufigkeit der Wortmeldungen von Einzelpersonen verstärkt den Eindruck, dass das Gesetzgebungsverfahren zum Stabilitätsgesetz stark von der Einzelperson Karl Schiller geprägt wurde, der die Staatsintervention in die Marktwirtschaft wissenschaftlich rechtfertigt. Nach Huffschild (1970, S. 160) ist das Gesetz denn auch in erster Linie ein Gesetz zur Stabilisierung der Kapitalkonzentration in Westdeutschland vor dem Hintergrund der Rezession zu interpretieren. Dies, so Huffschild, zeige sich an Schillers Kritik an der geplanten Kreditplafondierung (ebd., S. 156).

Mit Blick auf die Häufigkeit einzelner Frames im Zeitverlauf kann dies bestätigt werden. Abbildung 17 zeigt die neun am meisten genannten Frames vor und nach Vorlage des Gesetzesentwurfes der Regierung Erhard (dort rot abgetragen). Während einige Frames wie die Forderung nach Steuererhöhung oder auch nach der Konzertierte Aktion mehr oder minder gleichbleibend genannt werden, gewinnen die Frames „Kapitalmarkliberalisierung“ und „Zentralbankunabhängigkeit“ ebenso zu wie die Forderung nach Lohnmoderation, Begrenzung der öffentlichen Schulden und eine Senkung der Staatsausgaben. Diese überwiegend zitierten Frames legen eine stark einzelwirtschaftliche Konzeption des Stabilitätsgesetzes nahe. Dieser Umstand dürfte wesentlich für die Zustimmung der Union zum Gesetz gewesen sein. Umgekehrt würde

⁷⁵ Abs gehört zu den einflussreichen Personen der deutschen Nachkriegsgeschichte (Gall, 2004) und setzte sich frühzeitig für eine vollständige Liberalisierung des deutschen Kapitalverkehrs ein (Slobodian, 2018, S. 139). Abs plädiert in der Pressedebatte für die Einführung des Stabilitätsgesetzes, um die Schuldenaufnahme der öffentlichen Hand zu begrenzen.

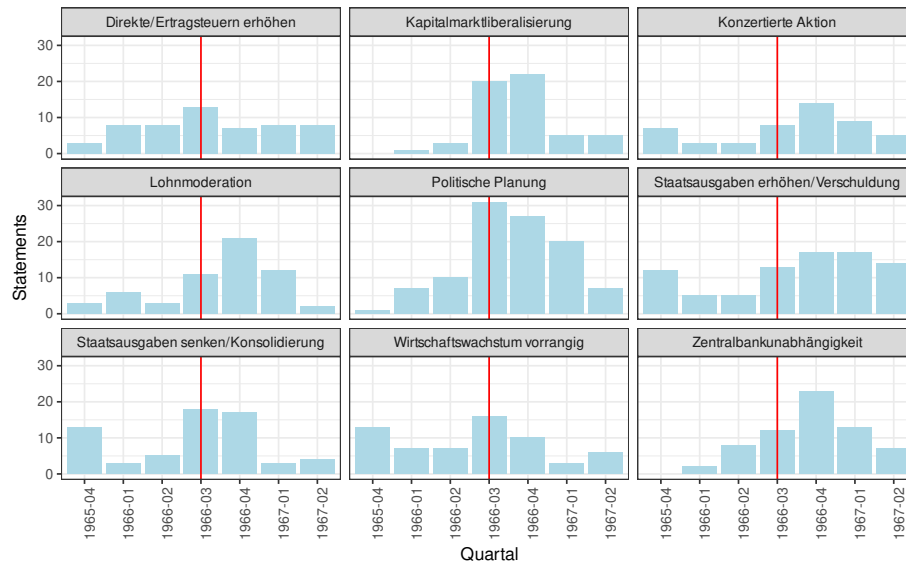


Abbildung 17: Häufig zitierte Frames vor und nach dem Gesetzentwurf zum Stabilitätsgesetz

dies erklären, weshalb Kritiker des Gesetzes darin kaum Möglichkeiten der steuerpolitischen Redistribution zum Abbau ökonomischer Ungleichheiten sahen (Polster u. Voy, 1994, S. 197).

Sachverständigenanhörungen Der Deutsche Bundestag hat zwischen dem 13. und dem 20. Oktober 1966 insgesamt drei Sachverständigenanhörungen zum Stabilitätsgesetz durchgeführt.⁷⁶ Während die erste Anhörung nur der Bundesbank Gelegenheit zur Stellungnahme bot, konzentrierten sich die Anhörungen zwei und drei auf die Positionen der Kommunen, der Wissenschaft sowie der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften. Die Federführung der Anhörungen lag beim Ausschuss für Wirtschafts und Mittelstandsfragen unter Vorsitz des FDP-Politikers und Wirtschaftslobbyisten Alexander W. Menne.⁷⁷ Die Durchführung von Sachverständigenanhörungen zum Gesetzentwurf war zwischen den Parteien umstritten. Union und FDP lehnten diese ab, die SPD drängte hingegen auf ihre Durchführung und wollte überdies die Mitglieder des Sachverständigenrates anhören (FES, 2001, S. 1), was die Regierung Erhard als Politisierung des Sachverständigenrates ablehnte und damit ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Sachverständigenrat bekräftigt.

Die Ergebnisse der ersten, nicht-öffentlich⁷⁸ durchgeführten Anhörung werden nur grob skizziert, da sie kaum Widersprüche zu Tage fördert. Neben den Vertretern der Bundesbank nehmen die weiteren Teilnehmer nur vereinzelt Stellung. Die Mitglieder der Bundesbank werden von Menne erst am Vorabend um Teilnahme gebeten (PAD, 1966a, S. 2), wodurch sich eine kurze Vorbereitungszeit ergibt, die zusätzlich durch die Verlegung der Sitzung von Bonn nach West-Berlin verkürzt ist. Menne hält die Sachverständigen

⁷⁶Für jede Anhörung wurde ein eigener Datensatz in DNA angelegt. Wie auch bei der Auswertung der Presseberichterstattung werden die Inhalte kursorisch referiert, der genaue Wortlaut der Äußerungen kann dem beigelegten Datensatz entnommen werden.

⁷⁷Menne hatte Erhard in Fragen der Wettbewerbsgesetzgebung beraten und Funktionen beim BDI, VCI und dem Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft inne (Hentschel, 1998, S. 282). Er galt als Vertreter des nationalliberalen Flügels der FDP (Dexheimer, 1973, S. 125).

⁷⁸Laut Sitzungsprotokoll wollte man Falschdarstellungen in der Presse entgegenwirken (PAD, 1966a, S. 31/4).

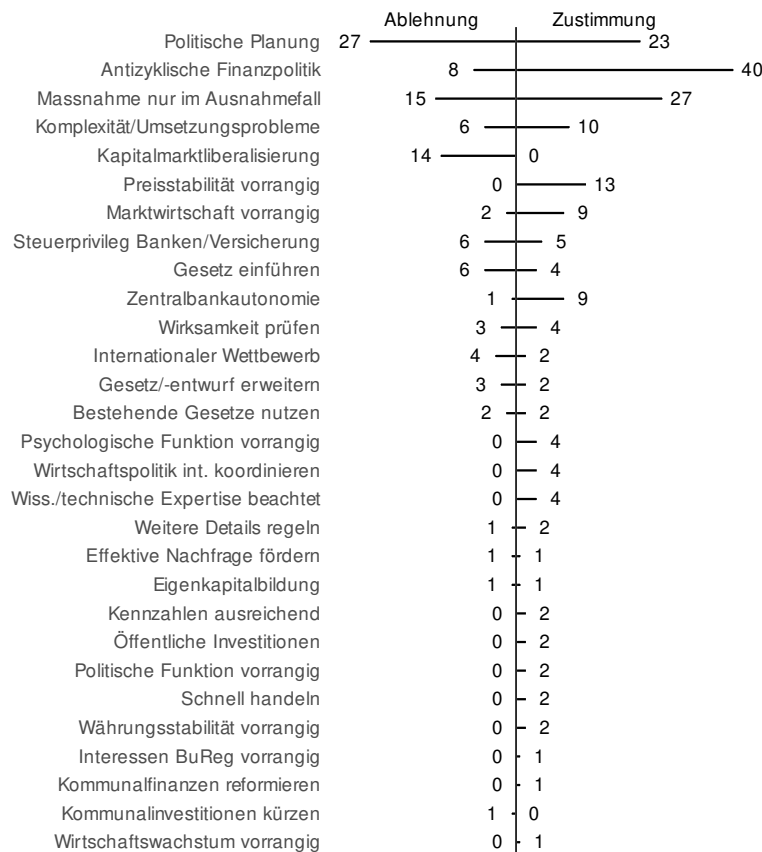


Abbildung 18: Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zum Stabilitätsgesetz

zu kurzen Wortbeiträgen an, Diskussionen werden unterbunden (ebd.). Insgesamt nehmen 54 Personen an der Anhörung teil, von denen 16 während der Anhörung das Wort ergreifen (Sprecherquote 29,6 %). 15 von ihnen sind Männer, die einzige Frau, die in dieser Anhörung das Wort ergreift, ist die SPD-Abgeordnete Ursula Krips. Weitere Frauen sind nicht eingeladen. Die Verteilung der Frames ist Abbildung 18 zu entnehmen, die große Zustimmung zu Instrumenten der antizyklischen Finanzpolitik zeigt. Die größten Redean-teile liegen bei den Vertretern der Bundesbank, gefolgt von Karl Schiller und Klaus-Dieter Arndt (beide SPD).

Die Bundesbank, vertreten durch Direktoriumsmitglied Heinrich Irmner, steht einer Ausweitung des konjunkturpolitischen Instrumentariums, also einer Ergänzung der Geld- durch Kreditpolitik wohlwollend gegenüber. Irmner erkennt darin einen notwendigen Anschluss der Praxis an die Wirtschaftstheorie. Dies gelte aus Sicht der Bundesbank auch für die umstrittene Kreditplafondierung.⁷⁹ Demgegenüber kritisieren die SPD-Abgeordneten den Gesetzentwurf der Regierung als nicht weitgehend genug, da er fiskalpolitische

⁷⁹Kreditplafondierung und Kreditbegrenzung der öffentlichen Haushalte gehen auf eine Anregung der Troeger-Kommission zurück (Kommission für die Finanzreform, 1966, S. 168). Der WB-BMF hatte in einer Stellungnahme zur Konjunkturpolitik vom Juli 1964 bereits eine „quantitative und qualitative Beschränkung der Kreditgewährung seitens der Kreditbanken“gefordert (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1974a).

Instrumente unbeachtet lasse. Vor allem aber wollen die Abgeordneten die Politik durch ein Feststellungsbeschluss zum gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewicht zum wirtschaftspolitischen Eingreifen verpflichten. Der Bundesbank geht dies zu weit, da sie einen Angriff auf ihre gesetzlich garantierte Unabhängigkeit befürchtet. Die Entscheidung darüber, so ihr Sprecher Heinrich Irlmer, solle der Bundesbank überlassen bleiben. Dies wiederum erregt Widerspruch bei Union und FDP, die dadurch die nötige Reaktionsschnelligkeit der Konjunkturpolitik in Frage gestellt sehen. Die Akteure vergewissern sich wechselseitig des Ausnahmecharakters der Maßnahmen. Über weite Teile der Anhörungen führen Karl Schiller und Heinrich Irlmer Dialoge, die übrigen Teilnehmer ergreifen selten das Wort. Der Unterschied zwischen beiden Seiten ist darin zu sehen, dass die SPD vor allem eine politische Aufwertung der Konjunktursteuerung möchte und dies technisch begründet, die Bundesbank hingegen eine politische Einflussnahme verhindern will und dies mit Bezug auf ihre gesetzlich verbrieftene Unabhängigkeit verweist. Mit der Kreditplafondierung tun sich alle Fraktionen schwer, die SPD-Abgeordneten lehnen sie als ungeeignet ab, bei Union und FDP melden sich vor allem parteiinterne Kritiker des Regierungsentwurfs zu Wort.

Die zweite Anhörung, die eine Woche später in West-Berlin stattfindet, vereint ein größeres Akteurspektrum. Geladen sind nun die drei großen Wirtschaftsforschungsinstitute DIW Berlin, RWI Essen und das Münchner Ifo-Institut. Daneben sind die industrienaher Denkfabrik Institut „Finanzen und Steuern“ (IFST) und die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (BKS) geladen. Das IFST wird durch den Juristen und Kommunalwissenschaftler Hans Pagenkopf⁸⁰ repräsentiert, die BKS durch den CDU-Politiker Alfred Dregger. Unter den Teilnehmenden sind mit der SPD-Abgeordneten Ursula Krips und der Berliner Ökonomin Ingeborg Köhler-Rieckenberg nur zwei Frauen. In der Anhörung wird schwerpunktmäßig die Kreditbegrenzung der öffentlichen Hand und das neue konjunkturpolitische Instrumentarium thematisiert. Die Kommunen verweisen auf fehlende Mittel und sehen in der Kreditbegrenzung eine Einschränkung ihrer kommunalen Investitionstätigkeit, fordern finanzielle Kompensationen. Dregger begrüßt das Gesetz, spricht sich jedoch für eine Erhöhung der Mineralölsteuer aus, um die kommunalen Aufgaben erfüllen zu können, was von einem Teil der Abgeordneten und dem Großteil der geladenen Ökonomen befürwortet wird. Seine Ausführungen zum Gesetz stützt Dregger mit Verweisen auf Beiträge von Heinrich Irlmer und Alfred Müller-Armack in der FAZ (PAD, 1966b, S. 12)

Zu den häufig verwendeten Frames zählen auch in der zweiten Sachverständigenanhörung die Forderung nach neuen Instrumenten antizyklischer Finanzpolitik, daneben die Erhöhung kommunaler Einnahmen, die Forderung nach politischer Planung, die Sicherung von Preisstabilität und die Betonung des Ausnahmecharakters der vorgesehenen Maßnahmen. Einstimmigkeit gibt es auch mit Blick auf die Verantwortung der Bundesländer für die Kommunalfinanzen, die Dregger hervorhebt und die einzelne Unions-Abgeordnete zur Kritik an SPD-geführten Landesregierungen nutzen. In ideologischer Sicht ist die Perspektive faktisch zweigeteilt: Weitgehende Zustimmung zum Gesetzentwurf mit partieller Kritik auf Seiten der Wirtschaftsforschungsinstitute, der Kommunen sowie bei CDU und SPD. Demgegenüber Ablehnung der Vorhaben beim IFST und der FDP. Einige Abgeordnete, darunter der spätere Bundesfinanzminister und Ge-

⁸⁰Pagenkopf wurde aufgrund von Mitgliedschaften in NSDAP und SA seines Lehrstuhl für Kommunalwissenschaft in Münster enthoben und nahm nach 1945 eine Honorarprofessur in Mannheim an. Dem IFST gehörte er seit dem Jahr 1962 an. Pagenkopf wurde 1968 von Franz-Josef Strauß in die Steuerreformkommission berufen (vgl. die Fallstudie zur Körperschaftsteuerreform in Kapitel 5.2 dieser Arbeit). Alle biografischen Angaben gemäß Munzinger-Archiv (2022), Eintrag „Pagenkopf, Hans“.

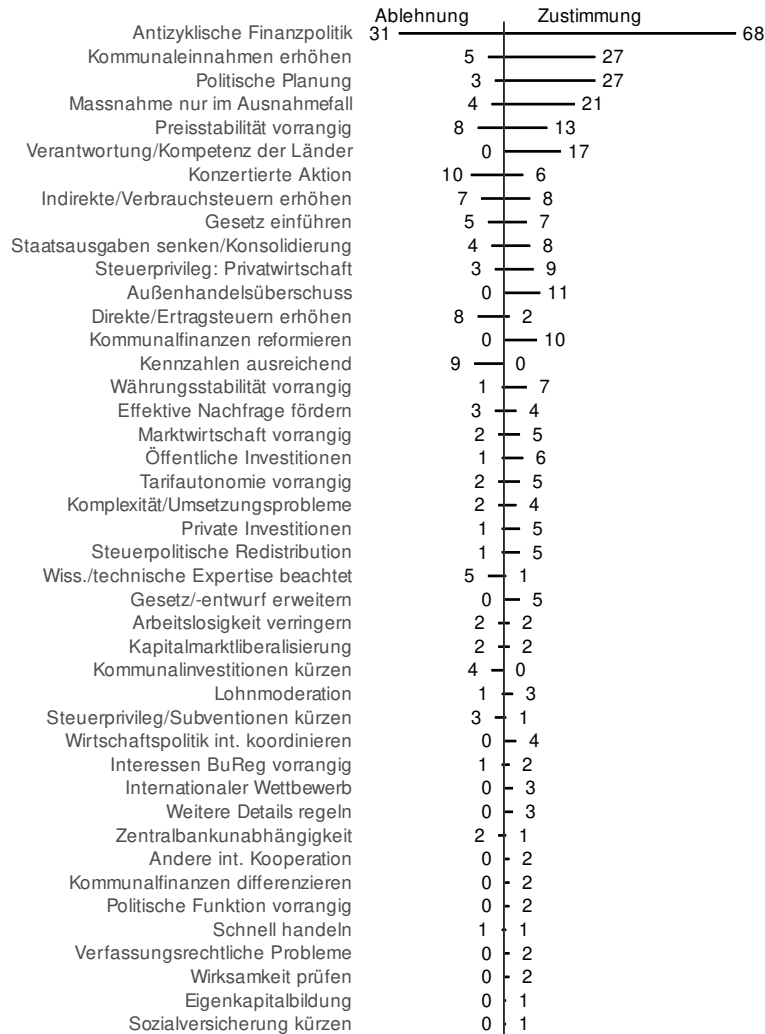


Abbildung 19: Verteilung von Frames in der zweiten Anhörung zum Stabilitätsgesetz

werkschaftspolitiker Hans Matthöfer (SPD) sowie die CDU-Abgeordneten Hermann Russe und Alexander Elbrächter, lehnen die von Schiller geforderte Konzertierte Aktion mit Blick auf die Tarifautonomie ab.

Die Anhörung fördert zwei Gruppen zutage. Abbildung 20 zeigt eine Dendogramm-Darstellung anhand von inhaltlicher Nähe der Akteure. Die linke Seite setzt sich aus Kommunen, den Wirtschaftsforschungsinstituten sowie SPD und Union zusammen. Diese Gruppe ist noch einmal differenziert zwischen dem eher gesamtwirtschaftlich orientierten Teil ganz links und einem eher traditionell argumentierenden Teil rechts. Demgegenüber ist eine zweite Gruppe auf der rechten Seite aus BMF, FDP und IFST zusammengesetzt. Während die Kommunen vor allem auf die Beteiligung am Steueraufkommen verweisen und sich für eine Anhebung der Verbrauchsbesteuerung aussprechen, richten die Wirtschaftsforschungsinstitute ihren Fokus auf die konjunkturpolitischen Instrumente und die geplante Lohnmoderation im Rahmen der Konzertierten Aktion. Das Institut „Finanzen und Steuern“ (IFST) nimmt eine abweichende Position

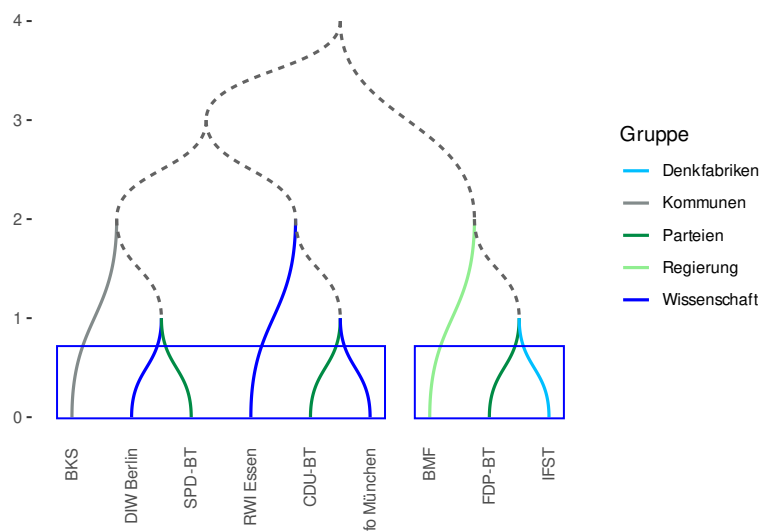


Abbildung 20: Cluster-Dendrogramm der zweiten Anhörung zum Stabilitätsgesetz

ein, da es lediglich eine restriktive öffentliche Haushaltspolitik akzeptiert, aber keine weitergehenden Eingriffe des Staates in die Konjunkturpolitik. Über die Variation von Abschreibungssätzen, einem fiskalpolitischen Steuerungsinstrument, entsteht ein Disput: Pagenkopf vom IFST erkennt in den Abschreibungen ein Mittel der unternehmerischen Investitionsplanung und untermauert seine Position mit Verweis auf ein Auftragsgutachten des Betriebswirtes Horst Albach (1967).⁸¹ Die Regierung, so Pagenkopf, verkenne den wissenschaftlichen Diskussionsstand und solle von einer Beeinflussung der Abschreibungssätze Abstand nehmen. Zur Problemlösung geeignet seien vielmehr private Investitionsanreize, öffentliche Haushaltsdisziplin und Schuldenabbau. Der Sprecher des Bundesfinanzministeriums, Horst Vogel,⁸² Abteilungsleiter für den Bereich Finanzpolitische und volkswirtschaftliche Fragen, weist diese Einschätzung zurück.

Während der Ausbau des volkswirtschaftlichen Berichtswesens (durch den Jahreswirtschaftsbericht) und die Konzertierte Aktion begrüßt werden, zeigen sich beträchtliche Differenzen in der Einschätzung der Wirksamkeit und der Erreichung der damit erhofften stabilitätspolitischen Ziele. Dem schließen sich Ausführungen zur Kreditlimitierung für die öffentliche Hand an, die ebenfalls allgemein befürwortet wird. Unter den Wirtschaftsforschungsinstituten nehmen DIW auf der einen und Ifo auf der anderen Seite unterschiedliche Positionen ein, das RWI positioniert sich dazwischen. Während das Ifo-Institut Preisstabilität höher bewertet als Wirtschaftswachstum, sind die SPD um Schiller und Arndt sowie die DIW-Ökonomin Köhler-Rieckenberg stärker wachstumsorientiert und fordern öffentliche Investitionen. Köhler-Rieckenberg kritisiert zudem fehlende steuerpolitische Instrumente im Gesetzentwurf:

⁸¹ Albach, der vom BDI mit der Ausarbeitung des Gutachtens beauftragt wurde, wirft der Bundesregierung darin vor, in ihrem Gesetzentwurf für das Stabilitätsgesetz den wissenschaftlichen Diskussionsstand falsch wiederzugeben (Albach, 1967, S. 82). Albach wurde 1967 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium (WB-BMWi) und war zwischen 1978 und 1983 Mitglied des Sachverständigenrats, wo er Armin Gutowski nachfolgte (alle biografischen Angaben nach Munzinger-Archiv 2022, Eintrag „Albach, Horst“).

⁸² Nach der Bildung der sozialliberalen Bundesregierung wenige Jahre später scheidet Vogel aus dem BMF aus und wird selbst Vorstandsmitglied beim IFST. Auch andere hochrangige Beamte des BMF werden später IFST-Mitglied.

„Eine langfristig orientierte Finanzpolitik muß unseres Erachtens ferner an den beiden Hebeln ansetzen, die in der Finanzpolitik gegeben sind: an der Ausgabenpolitik und an der Einnahmenpolitik! (...) Das reicht nicht! Die Regierungsvorlage sollte unseres Erachtens dahin ergänzt werden daß sich die Exekutive stärker auch der Einnahmeseite annimmt.“ (PAD, 1966c, S. 49).

Die in Abbildung 20 dokumentierte Gruppenbildung offenbart keine grundsätzlichen Antagonismen, die Differenzen liegen vielmehr im Detail. Dabei stellen die vom Kommunalen Spitzenverband geäußerten Sorgen über die Finanzsituation einen eigenständigen Debattenstrang dar. Inhaltliche Nähe offenbaren das DIW Berlin und die SPD. Die Unions-Abgeordneten sind in ihren Äußerungen zu inkohärent als dass hieraus spezifische Koalitionen mit anderen Akteuren entstehen könnten. Das gilt auch für das IFST, das sich in seinen industrienahen Erwägungen in eine zwar lautstarke, aber isolierte Position begibt. Die Gemeinsamkeiten zwischen BMF und FDP sind aufgrund ihrer Geringfügigkeit zu vernachlässigen. Ifo München und RWI Essen hingegen teilen Auffassungen zur Konzertierte Aktion und zur Sicherung der Geldwertstabilität, die beiden bedeutsamer als das Wachstumsziel ist.

Die dritte Anhörung findet tags darauf statt und ist mit einer Sitzungsdauer von sechs Stunden angesichts der Zahl von 73 Teilnehmenden vergleichsweise knapp bemessen. Geladen sind die Spitzenverbände aus gewerblicher Wirtschaft (BDI), der Industrie- und Handelskammern (DIHT), der Arbeitgeber (BDA), des Einzelhandels (HDE) und des Handwerks (ZDH). Die Verbände der Kreditwirtschaft treten als Zentraler Kreditausschuss (ZKA) gemeinsam auf, geben aber Einzelstatements ab, unter ihnen auch ein Sprecher der Deutschen Bank. Außerdem sind mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG) die Gewerkschaften vertreten. Die Bundesregierung ist mit Ministerialbeamten aus dem Bundeswirtschafts-, dem Bundesfinanz- und dem Bundesarbeitsministerium vertreten, darunter Wirtschaftsminister Schmücker (CDU) und erneut Horst Vogel (BMF). Zugegen ist ferner Helmut Schlesinger von der Bundesbank, der aber nicht das Wort ergreift. Wiederum sind unter den Teilnehmenden lediglich zwei Frauen; nur die Vertreterin der DAG ergreift das Wort.

Die konjunkturpolitischen Instrumente des Gesetzentwurfes sind in der dritten Anhörung umstritten, Zustimmung und Ablehnung halten sich etwa die Waage, wie Abbildung 21 zeigt. Industrie und Kreditwirtschaft lehnen eine Variation der Abschreibungssätze und die geplante Änderung in der Einkommensteuervorauszahlung ab. Soweit mit dem Stabilitätsgesetz politischer Einfluss auf die Wirtschaftsordnung genommen werden soll, wird dies vom DIHT und BDI ebenfalls abgelehnt. Die Maßnahmen sollten ihnen zufolge nur ausnahmsweise ergriffen werden. Mit Blick auf die Änderungen der degressiven Abschreibung schließt sich der Sprecher des BDI, Ferdinand Silcher, der schon am Vortrag geäußerten Position des IFST unter Berufung auf das Albach-Gutachten an, wonach Abschreibungen im Sinne der Bilanztechnik „betriebsnotwendig“ seien und folgert aus dem unternehmerischen Kalkül auch eine volkswirtschaftliche Rationalität: *„Wenn das betriebswirtschaftlich notwendig ist, dann ist es auch volkswirtschaftlich notwendig, einfach weil wir auf dem Standpunkt stehen, daß gesunde, richtig bilanzierende und wettbewerbsfähige Unternehmen volkswirtschaftlich notwendig sind.“* (PAD, 1966c, S. 28-29).⁸³

Konsens unter den Teilnehmenden sind die Überlegungen zur Koordination der öffentlichen Haushalte

⁸³Der BDI ist neben Silcher mit Walter Hermann und Heinz Krohne in der Anhörung vertreten. Krohne ist wie Pagenkopf Mitglied im Vorstand des IFST, was die Gemeinsamkeit in der Abschreibungsfrage erklärt.

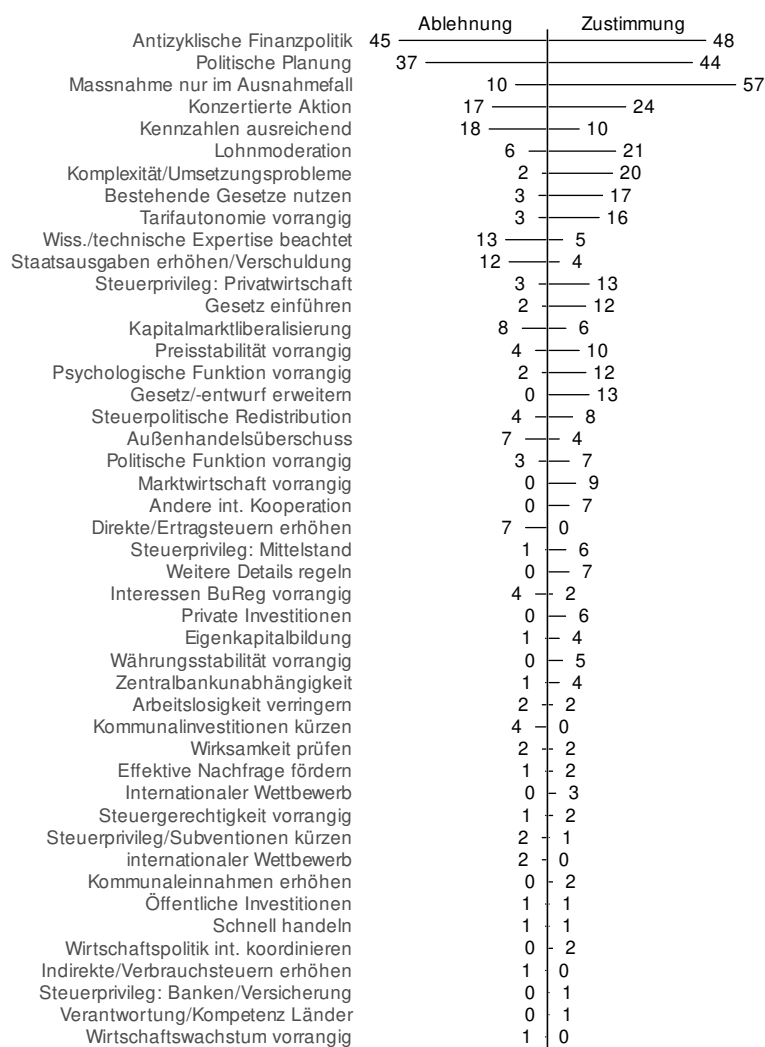


Abbildung 21: Statementverteilung in der dritten Anhörung zum Stabilitätsgesetz

im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung und des antizyklischen Ausgabeverhaltens von Bund, Ländern und Kommunen. Ebenso erfährt die Konzertierte Aktion überwiegend Zustimmung, wobei nahezu alle Sprecher zugleich auch den Vorrang der Tarifautonomie betonen. Damit zusammenhängend werden neue Orientierungsdaten, das heißt lohnpolitische Kennzahlen begrüßt, sofern diese die Bundesregierung anhalten, einem lohngetriebenen Preisschub unverbindlich entgegenzuwirken. Die Ausschussmitglieder greifen diesen Aspekt in ihrer Beschlussvorlage auf und fordern, dass die Daten „*vielmehr Informationen über die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und die Konsequenzen der eigenen Entscheidungen*“ geben sollen und keineswegs als „*verbindliche Leitlinien für die Tarifpartner gemeint sind*“ (Deutscher Bundestag, 1967a, S. 4).

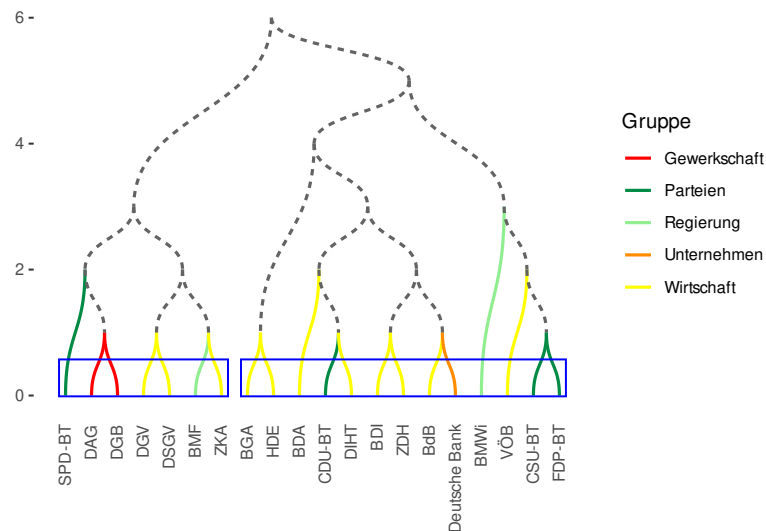


Abbildung 22: Cluster-Dendrogramm der dritten Anhörung zum Stabilitätsgesetz

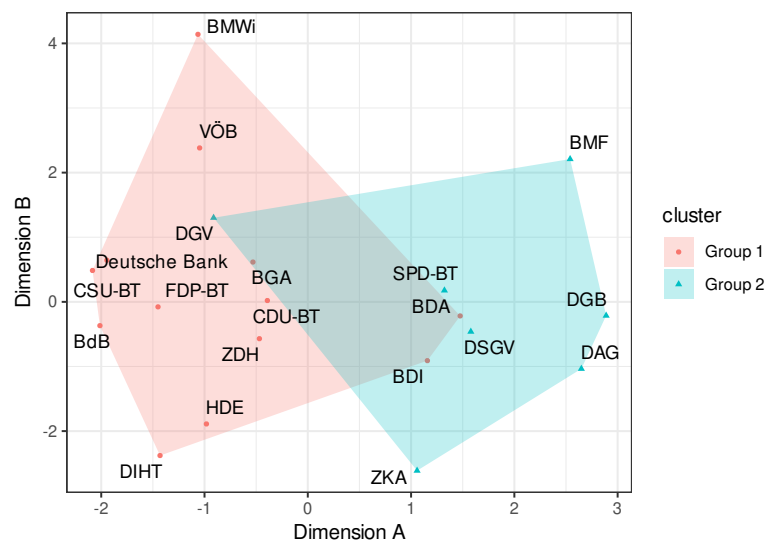


Abbildung 23: Non-metrische MDS der dritten Anhörung zum Stabilitätsgesetz

Die Unterteilung der Debatte wird aus dem in Abbildung 22 gegebenen Cluster-Dendrogramm sowie der non-metrischen multidimensionalen Skalierung (MDS) in Abbildung 23 ersichtlich.⁸⁴ Dort sind zwei Gruppen erkennbar: eine Seite setzt sich zusammen aus den Fraktionen von CDU und SPD, daneben beide Gewerkschaftsverbände, die Verbände von Sparkassen und Genossenschaftsbanken, aber auch BDA und Zentraler Kreditausschuss (ZKA). Der Sprecher des ZKA ist zugleich Vertreter der Raiffeisenbanken. Mit CDU und SPD sind die zwei großen späteren Regierungsfractionen in der Anhörung inhaltlich beieinander. In der zweiten, mehr Akteure umfassenden Gruppe finden sich die Kritiker aus CSU und FDP, Privatbanken, aber auch BDI, DIHT und etwas überraschend auch der Verband der Öffentlichen Banken. Die zweite Gruppe hat eine geringere innere Kohärenz, was sich an der höheren Cluster-Agglomerationszahl zeigt, die diese von der ersten Gruppe trennt. Wenige Tage nach der dritten Anhörung treten die FDP-Bundesminister aus der Regierung Erhard aus. Karl Schiller wertete in der anschließenden Fraktionssitzung die Anhörungen als Erfolg für die Sozialdemokraten und verweist auf die häufigen Wortmeldungen und Änderungsanträge der SPD (KGP, 2023a, S. 2).

Zwischenfazit

Das Stabilitätsgesetz wird im Juni 1967 mit Zustimmung aller Fraktionen einschließlich der FDP, die nicht mehr Teil der Regierung war, beschlossen. Bis dahin werden zahlreiche Änderungen am Gesetzentwurf der Regierung Erhard vorgenommen, die nach Alex Möller (1968a, S. 17) zum Großteil auf Initiative der SPD-Bundestagsfraktion zurückgehen. Gleichwohl ist das Gesetz während der gesamten Pressedebatte kaum umstritten, gerungen wird vielmehr um die Auslegung und die Reichweite der Instrumente. Möller sieht im Gesetzgebungsverfahren gar eine Stärkung der parlamentarischen Kontrollrechte, die durch Rückgriff auf öffentliche Anhörungen und Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags noch gestärkt werden solle (ebd., S. 20). Die Union hingegen betont in der dritten Lesung im Bundestagsplenum ihre bis ins Jahr 1964 zurückreichende Initiative (Deutscher Bundestag, 1967c, S. 5100).

An dieser Stelle interessiert, welche Wechselbeziehung zwischen Pressediskurs und Anhörungen festgestellt werden kann. Hierfür wird zunächst überprüft, wie groß die Überlappung der zitierten Akteure und der zitierten Frames ist. Dabei wird angenommen, dass eine hohe Überlappung für eine entsprechend große Kongruenz beider Arenen anzeigt. Abbildung 24 zeigt zwei Venn-Diagramme, links für die Anzahl der in beiden Arenen zitierten Akteure und rechts für die in beiden Arenen zitierten Frames. Sowohl hinsichtlich der Akteure als auch der Frames ist demnach eine große Überlappung feststellbar: 25 Akteure, die in der Presse zitiert werden, kommen demnach auch in den Sachverständigenanhörungen zu Wort. Und von den zitierten Frames werden gar 48 in beiden Arenen genannt. Die bestehenden Unterschiede können mit der Funktion der Arena erklärt werden: So ist plausibel, dass in der Presse insgesamt ein größeres Akteurspektrum zu Wort kommt, ist die Pressedebatte doch offener und fokussiert nicht allein auf das Stabilitätsgesetz, sondern die Wirtschafts- und Finanzpolitik allgemein. Hingegen kommen in der Anhörung lediglich vier Akteure zu Wort, die in der Presse nicht erwähnt wurden. Hierzu zählen durchweg Akteure unterschiedlicher sozialer Gruppen, namentlich die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (BKS), die

⁸⁴Beim Verfahren der non-metrischen multidimensionalen Skalierung werden alle Verbindungen der Affiliationsmatrix auf zwei Dimensionen reduziert, um Nähe und Distanz von Akteuren sichtbar zu machen (Leifeld u. a., 2019, S. 102). Cluster-Strukturen werden durch unterschiedliche Farben (rot, türkis) gekennzeichnet.

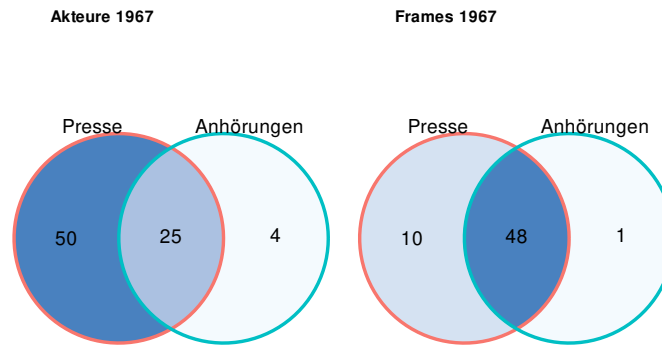


Abbildung 24: Venn-Diagramm der Debatten zum Stabilitätsgesetz

Denkfabrik Institut „Finanzen und Steuern“, die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) sowie der Deutsche Genossenschaftsverband (DGV). Hinsichtlich der Frames wird in den Anhörungen sogar nur ein Frame (Kürzung der Sozialversicherung) zusätzlich zur Pressedebatte zitiert.

Die Gruppenbeteiligung je Arena führt ebenfalls ein interessantes Bild zu Tage. Die Zusammensetzung ist in Tabelle 7 aufgeführt und zeigt, dass die Pressedebatte von Akteuren aus Regierung, Parteien und Wirtschaft bestimmt wird, der Redeanteil von Regierungsakteuren beläuft sich beinahe auf die Hälfte aller Wortbeiträge. Demgegenüber spielen Akteure aus Wissenschaft, Gewerkschaften, Unternehmen und Kommunen so gut wie keine Rolle in der Presse. In den Anhörungen verändert sich dieses Bild leicht. Der Redeanteil von Regierungsakteuren geht stark zurück, jener von Parteien, die als Fragesteller auftreten, nimmt zu. Auch Wirtschaftsakteure gewinnen an Redeanteilen und Wissenschaftsakteure können ihre Redeanteile gar verdoppeln. Stärkere Präsenz können schließlich auch die Kommunen erreichen. Für alle anderen Gruppen, einschließlich der Gewerkschaften, gibt es hingegen keine nennenswerten Unterschiede. Überhaupt ist die Diskussionsbeteiligung der Gewerkschaften am Stabilitätsgesetz auffallend gering und dies, obwohl die Konzertierte Aktion auf die Lohnpolitik und damit das zentrale Handlungsfeld der Gewerkschaften zielt. Die wenigen Wortmeldung des DGB-Vertreter Haferkamp, der in der dritten Sachverständigenanhörungen lediglich zum Schluss und dann auch nicht dem Gesetzentwurf gegenüber kritisch auftritt, ist hierfür symptomatisch.

Nach dieser Darstellung wird der Blick nunmehr auf die Beantwortung der Forschungsfrage gerichtet. Es interessiert, unter welchen Bedingungen Gesetze zur Unternehmensteuersenkung beschlossen werden. Es sei noch einmal an die interessierenden Variablen erinnert: Eine Unternehmensteuersenkung wird angenommen, sofern entweder die Tarife der Einkommen- und Körperschaftsteuer gesenkt oder die Steuerbemessungsgrundlage verengt werden. Im Fall des Stabilitätsgesetzes liegt eine Mischform vor: anlassbezogene Tarifsenkung und Tarifierhöhung sowie Absenkung oder Anhebung der Abschreibungssätze. Damit ist also nur die Möglichkeit einer Steuersenkung, aber noch keine unmittelbar wirksam werdende Steuersenkung beschlossen worden. Die Theorie formuliert die Annahme, dass Kompensationsforderungen mit der Wahrnehmung des internationalen Wettbewerbs in den Debatten artikuliert werden. Daher

Gruppe	Presse	Anteil	Anhörungen	Anteil	Summe	Anteil
Regierung	842	45 %	188	14 %	1030	32 %
Parteien	445	24 %	471	34 %	916	28 %
Wirtschaft	339	18 %	357	26 %	696	21 %
Wissenschaft	99	5 %	135	10 %	234	7 %
Kommunen	12	1 %	107	8 %	119	4 %
Gewerkschaften	55	3 %	55	4 %	110	3 %
Unternehmen	50	3 %	23	2 %	73	2 %
Denkfabriken	10	1 %	42	3 %	52	2 %
Internationale	29	2 %	-	-	29	1 %
Gerichte	5	0 %	-	-	5	0 %
Summe	1886	100 %	1378	100 %	3264	100 %

Tabelle 7: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Stabilitätsgesetz

wird zunächst der Beitrag der Erklärungsfaktoren zum Gesetz rekapituliert:

- **Steuerwettbewerb:** Der Steuerwettbewerb ist ein Konzept der Finanzwissenschaft, das Ende der 1950er-Jahre begründet wurde, aber in der Literatur erst in den 1970er-Jahren an Bedeutung gewinnt. Er wird daher allgemeiner als Ausdruck von globalisierten Wirtschaftsbeziehungen und Kapitalverkehrsfreiheit verstanden. Diese Bedingungen sind im Jahr 1967 gegeben, da die Bundesrepublik als Teil der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den Kapitalverkehr freigegeben hat. Steuer- und Kapitalflucht ist auch zu diesem Zeitpunkt ein bekanntes Phänomen, wie beispielhaft über den sogenannten „Oasenbericht“ im Jahr 1964 dokumentiert wird (Deutscher Bundestag, 1964). Der Gesetzgeber sieht das seinerzeit aber nicht als drängendes Problem an.

In den ausgewerteten Debatten spielt dies nur eine untergeordnete Rolle, was sich an geringen Zitationen zeigt. Wo er Erwähnung findet, steht er im Zusammenhang mit der Exportorientierung der Bundesrepublik. Diese ist Mitte der 1960er-Jahren zwar nicht so stark ausgeprägt wie heute, doch schon damals gründete sich der wirtschaftliche Erfolg auf Außenhandelsüberschüsse. Die Relevanz der Außenwirtschaft wird vom SPD-Bundestagsabgeordneten Arndt und dem Sachverständigenrat (SVR) problematisiert, die den Gesetzentwurf der Bundesregierung für ihre mangelnde außenwirtschaftliche Komponente kritisieren und mehr Anstrengungen zur Stabilisierung des Wechselkurses der D-Mark und im Falle des SVR (1966, S. 166) eine Freigabe der Wechselkurse fordern. Insgesamt spielt der Steuerwettbewerb jedoch keine maßgeblich Rolle und wird auch nicht von den Wirtschaftsverbänden zum Anlass für Unternehmensteuersenkungen genommen.

- **Parteienwettbewerb:** Auch der Parteienwettbewerb spielt nur eine untergeordnete Rolle, er wird in den Debatten nicht als zentrales Motiv angeführt, taucht jedoch in Form von Kritik an der Bundesregierung und vice versa in der Kritik an den Landesregierungen auf. Bis zum Rücktritt der Regierung Erhard führt die parteipolitische Konstellation indes dazu, dass die Änderungsvorschläge von SPD-Bundestagsfraktion und SPD-regierten Bundesländern keine maßgebliche Rolle spielen. Mit Bildung der Großen Koalition wird der Parteienwettbewerb dann faktisch außer Kraft gesetzt, da sich Union und SPD auf ein erweitertes Stabilitätsgesetz einigen. Wenn der Parteienwettbewerb demnach auch rhetorisch von untergeordneter Bedeutung war, so erklärt er doch die Möglichkeit der Umsetzung

des Gesetzes.

- Lobbyismus: Die Diskussion um das Stabilitätsgesetz ist von Brancheninteressen geprägt. Dies zeigt sich vor allem in den Sachverständigenanhörungen, bei denen Vertreter der gewerblichen Wirtschaft (BDI, DIHT, IFST) eine Beibehaltung der degressiven Abschreibung forderten und die geplante konjunkturpolitische Variation der Steuertarife und Abschränkungssätze ablehnen. Mit Blick auf die Relevanz dieser Äußerungen ist der geringe Redeanteil von Wirtschaftsverbänden in der Pressedebatte zu sehen, die dort nur an dritter Stelle stehen; Einzelunternehmen spielen ebenfalls keine bedeutende Rolle.

Der Einfluss der Wirtschaft zeigt sich jedoch hinsichtlich des Instruments der Kreditplafondierung für Privatbanken. Dieses Instrument ist von Anfang an auch unter den Abgeordneten von Union und SPD umstritten, es ging auf eine Empfehlung der Wissenschaftlichen Beiräte der Bundesministerien für Finanzen und Wirtschaft zurück, wurde dann von der regierungsnahen Troeger-Kommission aufgegriffen und schließlich auch von der Bundesbank als Teil des eigenen geldpolitischen Instrumentariums begrüßt. Die Banken werden in ihrer Kritik von den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft und vom SPD-Abgeordneten Schiller unterstützt. Das Instrument wird von Schiller später aus dem Entwurf gestrichen und damit den Forderungen aus Finanzwirtschaft und Wissenschaft entsprochen. Da einige Maßnahmen auf die Begrenzung der öffentlichen Schuldenaufnahme zielen, wird das Stabilitätsgesetz auch von den Wirtschaftsverbänden begrüßt. Mit Blick auf die Variation der Abschreibungssätze kann sich die Privatwirtschaft nicht durchsetzen, dieses Instrument wird nachträglich in den Entwurf aufgenommen. Das vom BDI angeführte Gutachten des Betriebswirtes Albach wird nur in den Anhörungen thematisiert, in der Pressedebatte findet es keine Erwähnung.

- Expertise: Das Gesetzgebungsverfahren findet vor dem Hintergrund einer „Verwissenschaftlichung der Politik“ statt (Metzler, 2005). Insbesondere die SPD-Fachpolitiker Möller (1963; 1968a), Arndt (1966) und Schiller (1968) betonen dies vor und nach dem Gesetzgebungsverfahren. Die SPD hatte sich seit Mitte der 1950er-Jahre für die rechtliche Institutionalisierung neuer konjunkturpolitischer Steuerungsinstrumente im Sinne der „Fiscal Policy“ bemüht. Dafür hat sie einen ersten Gesetzentwurf vorgelegt, die Einsetzung einer Expertenkommission zur Finanzverfassungs- und Steuerreform vorgeschlagen und - im Zuge ihrer Regierungsbeteiligung - umfangreiche Änderungen am Gesetzentwurf angebracht.

Hierbei sah sie sich im Einklang mit maßgeblichen Stimmen der Finanzwissenschaft wie beispielsweise Fritz Neumark. Schiller, selbst Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, betonte dabei die Kontinuität der Maßnahmen mit der marktwirtschaftlichen Linie Erhards und sprach von einer Erweiterung des Ordoliberalismus durch den Keynesianismus im Rahmen der neoklassischen Synthese (Schiller, 1968, S. 65). Darin bestätigte er die technokratische Argumentation, die Vertreter der „Public Finance“ seit Ende des Zweiten Weltkrieges vorbrachten (vgl. Kapitel 6.4). Die Rolle der Troeger-Kommission wurde durch den Regierungswechsel aufgewertet. Die Regierung Erhard hatte das Gutachten der vom SPD-Politiker Troeger geleiteten Kommission zunächst noch zurückhaltend aufgenommen. Weder Erhard noch die spätere Große Koalition machten sich in

der Konzeptionierung des Stabilitätsgesetzes die Forderung der Kommission nach einer „*Verringerung der Ungleichmäßigkeit der Einkommens- und Vermögensverteilung*“ (Polster u. Voy, 1994; Kommission für die Finanzreform, 1966, S. 166) zu eigen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Globalisierung und der Parteienwettbewerb keinen Einfluss auf den Gesetzesbeschluss nehmen. Im Gegenteil macht der Regierungswechsel zur Großen Koalition den Beschluss erst möglich, da alle Koalitionsparteien daran ein Interesse haben. Lobbyismus ist vorhanden, jedoch erst während der Anhörungen thematisiert, findet somit im geschlossenen Raum statt. Die Expertise wird durch eine regierungseigene Kommission eingeholt, der auf Ministeriumsseite mit Karl Schiller ein parteipolitisch engagierter Volkswirt gegenübersteht. Dies drückt sich in der dominanten Diskurskoalition aus, die maßgeblich vom Bundeswirtschaftsministerium geprägt wird. Das Fachwissen ist in die Regierungspolitik inkorporiert und wird noch von außen an Ministerium und Gesetzgeber herangetragen. Diese Umstände führen dazu, dass der Druck zu weiteren Zugeständnissen an die Wirtschaft abgeschwächt und das Gesetz mit neuen, bis dahin ungekannten Instrumenten ermöglicht wird. Die unzweifelhaft gegebene Komplexität der Materie wird beherrschbar gemacht, auf ein übergreifendes Ziel - Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität angesichts der Wirtschaftskrise - verpflichtet und gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt.

Lediglich Extrempositionen, die darin eine ungebührliche Einflussnahme des Staates in die Privatwirtschaft erkennen, lehnen das Gesetz ab, das ansonsten von Verbänden und Wissenschaft gleichermaßen begrüßt wurde. Auffallend ist die fehlende redistributionspolitische Komponente und die defensive Ausrichtung des Gesetzes auf eine Begrenzung der öffentlichen Schuldenaufnahme. Die Unternehmensbesteuerung, die durch die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingeführten Instrumente der Variation von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuervorauszahlung sowie der Abschreibungssätze berührt ist, wird fallweise behandelt, aber ihrem Volumen nach als nicht maßgeblich bewertet (Timm, 1967, S. 358). Durch Streichung der Kreditplafondierung, die überdies Auslandskapital ausnehmen soll, ist die Schlussfolgerung von Hufschmid (1970, S. 160) zu bestätigen, wonach das Stabilitätsgesetz in erster Linie ein Konjunkturgesetz zu Gunsten der Wirtschaft ist, die selbst zu koordiniertem Handeln nicht in der Lage ist. Schiller reiht das Gesetz in die marktwirtschaftlichen Tradition der Bundesrepublik ein und findet die Unterstützung des Sachverständigenrates; das Gesetz ist primär kennzahlenorientiert, in dem das staatliche Berichtswesen gestärkt wird. Die Diskursnetzwerkanalyse der Steuerreformdebatten trägt dazu bei, die Befunde der Sekundärliteratur zu erhärten.

5.2 Das Körperschaftsteuerreformgesetz (1969-76)

Zusammenfassung

Das Körperschaftsteuerreformgesetz (KStRefG) war Teil einer groß angelegten Steuerreform der sozialliberalen Bundesregierung. Die Reform sollte Aktienerwerb und Kapitalbildung fördern und zur Rechtsformneutralität des Steuersystems beitragen. Zentraler Konfliktpunkt war die Einführung des körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens, einer Methode zur steuerlichen Gewinnermittlung. Das Verfahren erlaubte die Anrechnung gezahlter Körperschaftsteuer auf Dividenden und Kapitalerträge in der Einkommensteuer der Anteilseigner (Dividendenempfänger).

Zustimmung zur Einführung kam von den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft, aber auch aus der Gemeinwirtschaft. In der Wissenschaft wurde es kontrovers diskutiert, letztlich aber als bedeutende steuersystematische Weiterentwicklung angesehen, da eine wahrgenommene steuerliche Doppelbelastung verringert werden sollte. Die Reform führte zur Einführung eines gespaltenen, linearen Steuertarifs, da ausgeschüttete Gewinne von Unternehmen fortan mit einem Tarif in Höhe von 36 % besteuert werden sollten, einbehaltene (thesaurierte) Gewinne indes mit 56 %. Der gesplante Tarif wurde mit dem Einkommensteu-erhöchstssatz begründet (seinerzeit ebenfalls bei 56 %) (Ganghof, 2004, S. 65)

In der Regierungskoalition sprach sich die FPD für die Körperschaftsteuerreform aus, während sie in der SPD aus verteilungspolitischen Gründen bis zuletzt in Frage gestellt wurde. Die Reformdiskussion wurde von zwei gegenläufigen Konzepten angetrieben. Ein Vorschlag forderte die Aufhebung der Körperschaftsteuer zugunsten einer integrierten „Betriebssteuer“. Ihren Anhängern zufolge sei die Körperschaftsteuer dem Steuersystem fremd und verzerre marktwirtschaftliches Handeln (Schneider, 1975; Schmolders, 1971). Der Forderung schlossen sich der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag an. Dem stand ein Vorschlag der Ökonomen Wolfgang Stützel und Wolfram Engels gegenüber, die die Besteuerung von Unternehmenserträgen über das Anrechnungsverfahren verringern wollten und – weil die Steuer über die Teilhaber eines Unternehmens abgewickelt werden sollte – „Teilhabersteuer“ genannt wurde. Stützel und Engels lehnten sich an ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium (WB-BMF) aus dem Jahr 1967 an.

Die SPD setzte sich Anfang der 1960er Jahre für eine Finanzverfassungs- und Steuerreform ein (Möller, 1963, S. 76). Deren Umsetzung war mangels Regierungsbeteiligung ohne Aussicht auf Erfolg. Nach Bildung der Großen Koalition übernahm Franz Josef Strauß (CSU) das Bundesfinanzministerium, der eine Steuerreform nicht prinzipiell ablehnte, aber zunächst eine Expertenkommission unter Vorsitz des früheren bayerischen Finanzministers Rudolf Eberhard (CSU) mit der Erarbeitung eines Reformkonzept beauftragte. Die Eberhard-Kommission legte ihr Gutachten nach dem Regierungswechsel vor und plädierte für das Anrechnungsverfahren. Alex Möller (SPD), neuer Bundesfinanzminister, lehnte die Zusammensetzung der Eberhard-Kommission ab und beauftragte stattdessen den Finanzwissenschaftler Haller mit der Umsetzung der Steuerreform.

Die Umsetzung zieht sich über Jahre hin: Ministerrücktritte, Kanzlerwechsel und Konjunkturkrise kamen dazwischen. Währenddessen verschlechterte sich das Verhältnis zwischen SPD und FDP zusehends. Die CDU forcierte unter ihrem neuen Vorsitzenden Helmut Kohl den erneuten Regierungswechsel und

konnte sich dafür auf eine Bundesratsmehrheit stützen. Die Körperschaftsteuerreform wurde erst kurz vor der Bundestagswahl 1976 beschlossen, nachdem Wirtschaft, FDP und die Union den Druck erhöhten. Die SPD beschränkte sich auf die Aushandlung von Steuervergünstigungen für die Gemeinwirtschaft. Die Reform, das zeigt die Auswertung der Sachverständigenanhörungen, nahm die spätere Regierung aus Union und FDP in der Unternehmensbesteuerung bereits vorweg.

Politische und ökonomische Ausgangslage

Die SPD ging mit Zweitstimmengewinnen (+ 3,4 %) als klarer Gewinner aus der Bundestagswahl im September 1969 hervor, Union (-1,5 %) und FDP (- 3,7 %) mussten Verluste hinnehmen. Die rechtsextreme NPD, die im Zuge der Rezession im Jahr 1966 in einige Länderparlamente eingezogen war, scheiterte mit 4,3 % der Zweitstimmen knapp an der Fünfprozenthürde. Durch den Stimmengewinn der SPD wurde die Bildung der ersten sozialliberalen Bundesregierung möglich. Hierfür waren zwei Faktoren ausschlaggebend: Wachsender Unmut in der SPD über eine fortdauernde Regierung mit der Union, in der man als Juniorpartner Programmpunkte wie die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand oder die Bildungsreform nicht umsetzen konnte. Darüber hinaus gab es auch in der FDP eine Bereitschaft zum Regierungswechsel. Im SPD-Parteivorstand konkurrierten zwei Lager: Auf der einen Seite eine Gruppe um Herbert Wehner und Helmut Schmidt, die eine Fortsetzung der Großen Koalition befürwortete; auf der anderen Seite eine Gruppe um Parteichef Brandt und Horst Ehmke, die sich für einen gesellschaftspolitischen Reformkurs unter Beteiligung der Liberalen einsetzten (Ehmke, 1994; Brandt, 1989, S. 269). Die Wahl Gustav Heinemanns zum Bundespräsidenten im März 1969, die zwischen SPD und FDP abgestimmt wurde, war eine politische Vorentscheidung für den späteren Regierungswechsel (Baring, 1998, S. 119).

In der FDP überwogen andere Motive: Während der Großen Koalition hatte sie die Erfahrung einer parlamentarischen Minimalopposition gemacht und fürchtete angesichts einer bevorstehenden Wahlrechtsreform um den Wiedereinzug ins Parlament (Baring, 1998, S. 127). Der Parteivorsitzende Walter Scheel ergriff die Initiative und sagte der SPD seine Unterstützung zur Wahl Heinemanns zu. Die Partei dokumentierte ihre politische Hinwendung zur SPD mit den programmatischen „Freiburger Thesen“, die vom Parteintellektuellen Karl-Hermann Flach ausgearbeitet wurden (Flach, 1971). Darin wurde eine Abkehr vom wirtschaftspolitischen Neoliberalismus postuliert, die Eigentums- und Marktkonzentration in Westdeutschland kritisiert und eine Reform gesellschaftlicher Institutionen eingefordert. Parteiinterne Kritiker dieses Kurswechsels wie die früheren Bundesminister Erich Mende und Heinz Starke oder der Wirtschaftslobbyist Alexander W. Menne waren in der neuen Bundestagsfraktion isoliert oder gehörten ihr nicht mehr an (Dexheimer, 1973, S. 125). Die neuen Bundestagsfraktionen von SPD und FDP verfügten mit 308 Mandaten (59 % der Sitze) über eine umfangreiche Stimmenmehrheit im Bundestag. Auch im Bundesrat verfügte die sozialliberale Regierung zunächst über eine Stimmenmehrheit.

Im Oktober 1969 kündigte Willy Brandt in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag eine Reform für ein „gerechtes, einfaches und überschaubares Steuersystem“ an (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1969, S. 13). Die Zuständigkeit dafür lag nunmehr beim neuen Bundesfinanzminister Alex Möller (SPD). Möller, von Hause aus Rechnungsprüfer und früherer Generaldirektor einer Versicherungsgesellschaft, galt innerhalb der SPD als pragmatischer Haushaltspolitiker und hatte sich in

den 1960er Jahren mit Forderungen nach einer Finanzverfassungsreform profiliert (Soell, 2008, S. 122).⁸⁵ 1961 wurde er Arbeitskreisvorsitzender für Finanzen und Steuern der Bundestagsfraktion. Möller gehörte zu den Unterstützern der Troeger-Kommission, deren Einsetzung er frühzeitig forderte.⁸⁶ Gemeinsam mit Karl Schiller hatte er für die Einführung des Stabilitätsgesetzes geworben und dieses mit einem Gesetzeskommentar begleitet (Möller, 1968b). Als während der Haushaltskrise 1965/66 die Regierung Erhard Konsolidierungsmaßnahmen vorschlug, gingen diese Möller nicht weit genug. Zugleich trat er für die Anwendung neo-keynesianischen „Fiscal Policy“ ein (Möller, 1963, S. 73). Und Möller war es, der sich informell für eine Zusammenarbeit von SPD und FDP einsetzte und den Regierungswechsel mit vorbereitete (Baring, 1998, S. 148).

Eine ausgearbeitete Konzeption der Steuerreform lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor. Während sich die FDP im Bundestagswahlkampf für das Konzept von Stützel und Engels ausgesprochen hatte (Riedel, 1982, S. 47), waren die Forderungen der SPD unkonkret geblieben. In ihrem Regierungsprogramm vom April 1969 kündigte die Partei für den Fall der Regierungsübernahme eine Begrenzung von Freibeträgen in der Erbschaftsteuer und der Vermögensteuer an und wollte die Spitzentarife der Einkommensteuer überprüfen (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 1969, S. 9). Die Unternehmensbesteuerung, genauer die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer, problematisierte sie nicht. Vielmehr rückte sie ihre Rolle zur Durchsetzung der Finanzverfassungsreform in den Vordergrund; eine künftige Steuerreform solle vor allem „*vom Grundsatz der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit bestimmt werden*“ (ebd.). Primäre Ziele der Finanz- und Wirtschaftspolitik sollten Wirtschaftswachstum und Geldwertstabilität sein (ebd., S. 7). Das Programm reflektierte taktische Erwägungen, da zu diesem Zeitpunkt eine Fortsetzung der Koalition mit der Union noch nicht ausgeschlossen war (Soell, 2008, S. 843).

Eineinhalb Jahre früher hatte sich die SPD-Bundestagsfraktion noch auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium berufen (Deutscher Bundestag, 1967b, S. 1). Alex Möller forderte Bundesfinanzminister Strauß im Bundestag zur Einrichtung einer unabhängigen Expertenkommission auf. Das Gutachten des WB-BMF war bemerkenswert.⁸⁷ Mit dem Gutachten positionierte sich der Beirat klar zugunsten steuerpolitischer Redistribution von Einkommen und Vermögen. Dieser Wandel der Lehrmeinung hatte sich in früheren Beiratgutachten bereits abgezeichnet, doch war damit noch keine Forderung nach Erhöhung bestimmter Steuerarten und eine Verschiebung der Steuerlast verbunden gewesen. Der Beirat bezog sich in seiner Darstellung auch auf das Gutachten der Troeger-Kommission, in der Neumark mitgewirkt hatte und erneuerte dessen Forderung nach einer gerechten Einkommen- und Vermögensverteilung als vierte Säule der Steuerpolitik (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1974c, S. 326). Ziel der Steuerreform müsse die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leis-

⁸⁵Biographische Angaben zu Alex Möller sind dem Eintrag im Munzinger-Archiv (2022) entnommen (Stichwort „Möller, Alex“).

⁸⁶Siehe hierzu die Fallstudie zum Stabilitätsgesetz in dieser Arbeit.

⁸⁷Das Gutachten entstand unter dem Vorsitz von Fritz Neumark, der zuvor schon die Bundesregierung und die Europäische Kommission beraten hatte. Stellvertreter Neumarks im Beirat war der Finanzwissenschaftler Heinz Haller. Beide waren Anhänger des Neo-Keynesianismus und seit Jahren Mitglieder im WB-BMF und im WB-BMWi. Neumark war 1966 zum Nachfolger von Horst Jeht ernannt worden und behielt diese Funktion bis 1975 inne. In dieser Zeit veröffentlichte der Beirat 14 Gutachten und Stellungnahmen. Eine vergleichbare Produktivität erreichte der Beirat erst wieder in den 1990er Jahren. Überdies waren seit Anfang der 1960er Jahre neun der insgesamt 19 Mitglieder neu hinzugewählt worden, was die Altersstruktur des Beirates unter 60 Jahre senkte. Die jüngeren Mitglieder (u. a. Wilhelmine Dreißig, Dieter Pohmer und Konrad Littmann) waren entweder Schüler Neumarks oder Vertreter des Neo-Keynesianismus, sodass sich die Konstellation innerhalb des Beirates veränderte und die nötige Mehrheit zum Beschluss des Gutachtens erlangt werden konnte.

tungsfähigkeit bei Wahrung möglichst großer Wettbewerbsneutralität sein. Neutralität könne allerdings nur näherungsweise erreicht werden, bleibe also ein steuerpolitisches Ideal (ebd., S. 331). Das Steuerrecht sei so zu gestalten, dass „*die direkten Steuern, und unter ihnen insbesondere die Steuern mit progressivem Tarif, möglichst die tragenden Säulen des Steuersystems sein sollten*“ (ebd., S. 330). Zusammengefasst plädierte der Beirat für die Beibehaltung der Körperschaftsteuer bei Einführung des Anrechnungsverfahrens, mit dem gezahlte Körperschaftsteuer in der persönlichen Einkommensteuer verrechnet werden konnte (ebd., S. 363).

Als im Frühjahr 1968 der Ökonom Wolfgang Stützel und der Betriebswirt und Unions-Politiker Wolfram Engels einen Vorschlag zur Reform der Körperschaftsteuer vorlegten, veränderte sich die Ausgangslage. Stützel und Engels (1968) verstanden ihren Vorschlag als „Beitrag zur Vermögenspolitik, zur Verbesserung der Kapitalstruktur und zur Vereinfachung des Steuerrechts“.⁸⁸ Das Körperschaftsteuerrecht hätte den Autoren zufolge keine Anreize zum Aktienkauf für Kleinsparer gegeben, da es Dividenden doppelt besteuern würde. An die Stelle der Körperschaftsteuer sollte daher eine proportionale Besteuerung der Aktionäre als Unternehmensteilhaber treten, weshalb sie ihr Modell „Teilhabersteuer“ nannten (ebd., S. 9).

Stützel und Engels knüpften mit ihrem Vorschlag an die wissenschaftliche Diskussion an. Unterschiedliche Expertengremien, darunter der WB-BMF, der Sachverständigenrat, aber auch im internationalen Raum, hatten die Modifikation oder gar vollständige Aufhebung der Körperschaftsteuer seit Mitte der 1960er Jahre problematisiert. Teilweise ging dies von neo-keynesianischen Ökonomen aus, die die Steuerpolitik als Mittel zur Sicherung von Wirtschaftswachstum betrachteten und die Körperschaftsteuer als Hindernis für Privatinvestitionen beurteilten. Teile der Wirtschaft schlossen sich dem sogenannten „Stützel-Plan“ an.⁸⁹ Der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag erarbeiteten in einem gemeinsamen Arbeitskreis ab 1968 eine Absichtserklärung für die Einführung der Teilhabersteuer (Willemssen, 1993, S. 915). In der FDP wurde unter Mitwirkung des Finanzwissenschaftlers und Schmölders-Schülers Karl-Heinrich Hansmeyer dann im Vorgriff auf den Bundestagswahlkampf 1969 eine Aufnahme in das Wahlprogramm initiiert (Riedel, 1982, S. 47). Damit hatte die FDP zugleich ihre Haltung zur Frage der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand mit einem Plädoyer für die Privatvorsorge über den Kapitalmarkt vorentschieden. Diese Frage sollte in der sozialliberalen Bundesregierung zum Konflikt führen.

Im September 1968 kündigte Strauß im Bundeskabinett die Einsetzung der Expertenkommission an (Bundesarchiv, 1968). Deren Gutachten sollte nicht mehr vor der bevorstehenden Bundestagswahl, sondern erst im Frühjahr 1970 vorgelegt werden. Die SPD kritisierte Zeitplan und Zusammensetzung der Kommission (Vogt, 1968) Strauß hatte Personen aus der Finanzwirtschaft und Großindustrie vorgeschlagen, aber Länder und Kommunen ebenso ignoriert wie die Verbraucherverbände. Der Kommission sollten zudem nur drei Ökonomen angehören, von denen einer, Gerhard Zeitel, ein CDU-Parteibuch aufwies.⁹⁰ Weitere

⁸⁸Der CDU-Politiker Engels hatte sich 1968 bei Stützel in Bankbetriebslehre habilitiert. Er fungierte später auch als Herausgeber des Magazins Wirtschaftswoche und war gemeinsam mit Stützel und anderen Ökonomen Anfang der 1980er Jahre Gründer der neoliberalen Denkfabrik Kronberger Kreis. Siehe zu Engels den Eintrag „Engels, Wolfram“ im Munzinger-Archiv (2022).

⁸⁹Siehe hierzu die Auswertung der Pressedebatte unten.

⁹⁰Die Kommission gehörten 14 Mitglieder an (Bundesministerium der Finanzen, 1971, S. 887-888). Vorsitzender wurde der CSU-Politiker und frühere Direktor der Bayerischen Vereinsbank Rudolf Eberhard, stellvertretender Vorsitzender der SPD-Politiker Heinrich Troeger, der der Bundesbank angehörte und bereits die Expertenkommission zur Finanzverfassungsreform geleitet hatte (ebd.). Weitere Mitglieder waren Hermann Fredersdorf (Bund Deutscher Steuerbeamter), Heinz Haller (Finanzwissenschaftler,

Sachverständige sollten extern durch die Kommission angehört werden (Marx, 2013b, S. 181). Aufgrund der Pattsituation in der Großen Koalition blieb es aber bei verbalem Protest der SPD. Die Regierungsparteien einigten sich im Oktober 1968 im Kreßbonner Kreis, einem Koalitionsausschuss, auf die personelle Zusammensetzung der Kommission (ebd.).

Der Auftrag der Kommission war umfassend: Neben mehr Steuergerechtigkeit und einer Vereinfachung des Steuerrechts sollte auch die europäische Harmonisierung der Ertragsteuern in den Blick genommen werden (Bundesministerium der Finanzen, 1971, S. 887). Entgegen den Vorstellungen der SPD sollten in die Überlegungen zudem die indirekten Steuern einbezogen und Vorschläge zum Abbau von Steuervergünstigungen erarbeitet werden. Alle Vorschläge sollten aufkommensneutral sein und keine höheren Steuereinnahmen erzielen (Deutscher Bundestag, 1968, S. 1). Strauß behielt sich dadurch die Option offen, nach einem Wahlerfolg bei der Bundestagswahl nur die Kürzungsvorschläge der Kommission zu übernehmen und sie mit einer Umschichtung zu den indirekten Steuern (Umsatzsteuer, spezielle Verbrauchsteuern) zu finanzieren (Kannengießner, 1968).

Nach dem Regierungswechsel besetzte Möller relevante Positionen im Bundesfinanzministerium um: Die Staatssekretäre Grund und Hettlage (CDU) und der zwischenzeitlich versetzte frühere Leiter der Steuerabteilung Horst Vogel (CDU) wurden in den Ruhestand versetzt (Der Spiegel, 1969). Neue Staatssekretäre wurden der Finanzpolitiker Hans-Georg Emde (FDP) und Gerhard Reischl (SPD), mit dem Möller schon die Finanzverfassungsreform vorbereitet hatte (Renzsch, 1991, S. 256). Der Eberhard-Kommission stellte er eine politische Reformgruppe unter Leitung des Finanzwissenschaftlers Heinz Haller voran, der zum beamteten Staatssekretär berufen wurde. Haller war den Ministerialbeamten im BMF weisungsbefugt und sollte die Vorschläge der Eberhard-Kommission implementieren (Möller, 1978, S. 441). Haller schied aus der Eberhard-Kommission aus und ließ sich seiner Autobiographie zufolge fortan von Fritz Neumark beraten (Haller, 1992, S. 131).⁹¹ Außerdem wurden Vertreter der Länder beteiligt (Bundesministerium der Finanzen, 1971, S. 889). Möller musste zu diesem Zeitpunkt von einem raschen Gesetzgebungsverfahren während der laufenden Legislatur ausgegangen sein, da Hallers Dienstvertrag auf Ende 1972 befristet wurde.

Ungeachtet dieser Vorkehrungen erwies sich das Gesetzgebungsverfahren als langwierig. Neben meh-

Universität Zürich, stellvertretender Vorsitzender des WB-BMF, ab 1970 Staatssekretär im BMF unter Alex Möller und Leiter der Arbeitsgruppe Steuerreform), Franz Hörstmann (Bundessteuerberaterkammer), Willy Köppen (Deutscher Gewerkschaftsbund), Klaus Kuhn (Thyssen Handelsunion, Institut Finanzen und Steuern), Paul Mertens (Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer), Karl-Heinz Mittelsteiner (Bundeskammer der Steuerbevollmächtigten), Volkmar Muthesius (Bund der Steuerzahler, Mont Pèlerin Society), Hans Pagenkopf (Institut Finanzen und Steuern), Manfred Schäfer (SVR, Saarländisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft), Rolf Robert Wiethüchter (Bund Deutscher Zollbeamter), Günter Wöhe (Betriebswirt, Universität des Saarlandes, Bund der Steuerzahler), Gerhard Zeitel (Ökonom, Universität Mannheim, WB-BMF, CDU/CSU-MIT) (ebd.). Sechs von 14 Sachverständigen hatten demnach einen Bezug zur Privatwirtschaft oder einem Wirtschaftsverband, drei Mitglieder repräsentierten Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen, zwei Mitglieder rekrutieren sich aus einer Denkfabrik, zwei Mitglieder standen einer Regierungsorganisation nahe und weitere zwei Mitglieder waren Wissenschaftler. Wöhe wurde als Vertreter des BDI die Verantwortung für den Bereich der Körperschaftsteuer übertragen (Kuhn, 1989, S. 247).

⁹¹Heinz Haller (1914-2004) galt nach eigener Aussage als Vertreter des Anrechnungsverfahrens und hatte bereits am WB-BMF-Gutachten aus dem Jahr 1967 mitgewirkt. Anders als Neumark maß Haller der Redistributionsfunktion der Besteuerung weniger Bedeutung bei. Haller hatte sich durch sein Lehrbuch „Finanzpolitik - Grundlagen und Hauptprobleme“ (1972) profiliert und vertrat eine am Wirtschaftswachstum orientierte Funktion der Steuerpolitik, für die er sich auf Neumark und Musgrave stützte. Haller sprach sich im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens gegen eine Erhöhung der Spitzentarife in der Einkommen- und der Körperschaftsteuer aus und wurde davon von Teilen der SPD kritisiert (siehe dazu die Auswertung der Pressedebatte). Zur Bekanntheit zwischen Neumark und Haller siehe Fußnote 53. Siehe zu Hallers Werdegang seinen Eintrag im Munzinger-Archiv (2022)

Datum	Ereignis
11.02.1967	WB-BMF spricht sich in Gutachten für Anrechnungsverfahren aus
11.10.1967	SPD-Bundestagsfraktion fordert Einsetzung einer Expertenkommission
17.06.1968	Stützel und Engels legen Konzept für eine Teilhabersteuer vor
17.12.1968	Expertenkommission unter Rudolf Eberhard (CSU) nimmt Arbeit auf
25.06.1969	FDP spricht sich im Wahlkampf für Teilhabersteuer aus
28.09.1969	Bildung der ersten sozialliberalen Bundesregierung
30.03.1971	Eberhard-Kommission plädiert für Anrechnungsverfahren
13.05.1971	Bundesfinanzminister Möller (SPD) tritt zurück
20.11.1971	SPD-Parteitag fordert Einkommen- und Körperschaftsteuererhöhung
07.07.1972	Bundeswirtschafts- und -finanzminister Karl Schiller (SPD) tritt zurück
19.11.1972	Bundestagswahl 1972 bestätigt die sozialliberale Regierung
15.12.1972	Bundeswirtschaftsministerium geht an die FDP
09.01.1974	Bundesregierung legt Gesetzentwurf für Körperschaftsteuerreform vor
25.01.1974	Erste Lesung im Bundestag
06.05.1974	Bundeskanzler Brandt (SPD) tritt zurück
11.01.1975	FDP in Rheinland-Pfalz kündigt Koalition mit der CDU an
03.12.1975	Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf
10.03.1976	Nicht-öffentliche Anhörung von Wirtschaftsverbänden zum Gesetzentwurf
09.04.1976	Nicht-öffentliche Anhörung der Kommunen zum Gesetzentwurf
04.06.1976	Beschluss des Finanzausschusses
10.06.1976	Zweite und Dritte Lesung sowie Beschluss des Gesetzentwurfs im Bundestag
31.08.1976	Verkündung des Körperschaftsteuerreformgesetzes

Tabelle 8: Wichtige Ereignisse um das Körperschaftsteuerreformgesetz

renen Ministerrücktritten und dem Rücktritt von Willy Brandt spielten hierbei veränderte wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen im Zuge der ersten Ölpreiskrise 1973 eine verzögernde Rolle. Die Bundesrepublik, die fossile Energieträger auch damals zu großen Teilen importieren musste, erlebte einen rasanten Anstieg der Verbraucherpreise. Zudem veränderten sich ab 1972 die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zugunsten der Union, was der FDP in der Regierungskoalition eine Schlüsselrolle zuwies. Die relevanten Ereignisse im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens sind in der nachstehenden Tabelle 9 dokumentiert. Im Folgenden wird auf die Presseberichterstattung nach dem Regierungswechsel sowie auf die Jahre später durchgeführten Sachverständigenanhörungen eingegangen.

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Presseberichterstattung Grundlage der Auswertung der Pressdebatte zum Körperschaftsteuerreformgesetz bilden 346 Artikel aus dem FAZ-Online-Archiv. Die Artikel erschienen zwischen November 1969 und August 1976. Aus diesen Artikeln wurden 1609 Statements von 141 Personen aus 101 Organisationen kodiert, die sich auf 56 Frames stützen.⁹² Die Frames folgen dem standardisierten Datensatz. Die Verteilung der Statements über Zeit ist in Abbildung 25 in einer Zeitreihe abgetragen; die Einbringung des Gesetzentwurfes durch die Bundesregierung ist rot eingezeichnet. Aufgrund der langen Zeitdauer des Gesetzgebungsverfahrens sind die Äußerungen zur besseren Darstellung nach Quartalen zusammengefasst. Zu erkennen ist eine allmählich zunehmende Anzahl an Statements, die im zweiten Quartal 1971 ihren Höhepunkt erreicht. Zu dieser Zeit beschließt das Bundeskabinett Eckwerte zur Steuerreform, die ausführlich in

⁹² Auswertung und Wiedergabe stützt sich auf einen in der Software DNA erstellten Datensatz zur FAZ-Presseberichterstattung. Der Datensatz ist dieser Arbeit beigelegt.

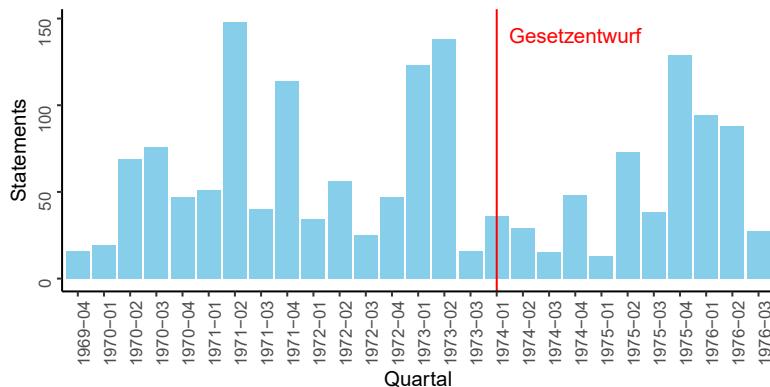


Abbildung 25: Verteilung der Statements in der Pressedebatte zur Körperschaftsteuerreform über Zeit

der Presse diskutiert werden. Danach nimmt die Anzahl an Äußerungen ab und geht in ein stetes Auf und Ab über. Noch einmal erreicht die Debatte im ersten und zweiten Quartal 1973 einen Höhepunkt, um dann erneut abzuklingen. Auch die Einbringung des Gesetzentwurfes im Januar 1974 erzeugt geringe Statemen-taktivität. Erst zur Jahreswende 1975/76, als das Gesetzgebungsverfahren mit der Durchführung von drei Anhörungen auf seine Zielgerade zusteuert, nehmen die Äußerungen noch einmal zu.

Die Einteilung der Auswertung der Presseberichterstattung in fünf Zeitabschnitte folgt relevanten poli-tischen Ereignissen. Abschnitt 1 datiert vom November 1969 bis zum Mai 1971 (394 Statements = 24 %). Der Abschnitt beginnt im unmittelbaren Anschluss an die Bundestagswahl 1969, umfasst die Regierungserklä-rung Brandts vor dem Bundestag und die Konzeptionsphase der Steuerreform nach Vorlage des Gutachtens der Steuerreformkommission bis zum Rücktritt von Bundesfinanzminister Möller. Der zweite Abschnitt reicht von Juni 1971 bis Ende November 1972 (322 Statements = 20 %) und umfasst die Ministerwechsel von Möller zum „Superminister“ Schiller sowie nach dem Rücktritt Schillers zu Helmut Schmidt. In dieser Phase setzt innerhalb der SPD die Diskussion der Regierungsvorschläge ein und es wird ein Steuerparteitag durchgeführt. Parallel dazu führen die Aushandlungen der Ostverträge zu mehreren Parteiaustritten von SPD-Bundestagsabgeordneten. Die Regierungskoalition verliert ihre absolute Mehrheit, woraufhin Neu-wahlen ausgerufen werden. Der dritte Abschnitt umfasst den Zeitraum zwischen Dezember 1972 bis Ende April 1974 (350 Statements = 22 %). In diesem Zeitraum führen veränderte Mehrheitsverhältnisse im Bun-desrat zu verstärktem Druck der Union, die durch die Konjunkturkrise 1973/74 überlagert werden, worauf-hin das Körperschaftsteuerreformgesetz vom Gesamtpaket der Steuerreform entkoppelt wird. Im vierten Abschnitt zwischen Mai 1974 und November 1975 (306 Statements = 34 %) flacht die Diskursaktivität nach dem Wechsel von Brandt zu Schmit im Kanzleramt ab, da andere Themen auf die Agenda drängen. Der letz-te Abschnitt schließlich deckt die Zeit zwischen Dezember 1975 und August 1976 ab (237 Statements, 15 %), es werden drei Sachverständigenanhörungen seitens des Finanzausschusses durchgeführt, die schließlich zum Gesetzesbeschluss im Bundestag führen.

Die häufig zitierten Frames sind Abbildung 26 zu entnehmen. Demnach fokussiert sich die Debatte auf 26 Frames, die zehn Mal und häufiger zitiert wurden. Auf diese 26 Frames entfallen insgesamt 1490 State-ments oder 93 % der Pressedebatte. Und auch in diesem Kern ist eine hohe Konzentration zu erkennen. Der

Reihe nach: Der Gesetzentwurf für das Anrechnungsverfahren („Gesetz einführen“) in der Körperschaftsteuer wird mit großer Mehrheit befürwortet, dieser Frame dominiert die Debatte. Bereits darauf folgt - angesichts des Gesetzgebungsvorhabens überraschend - die Forderung antizyklischer Finanzpolitik. Die Häufigkeit dieses Frames resultiert aus allgemein wirtschaftspolitischen Aussagen vor dem Hintergrund der Konjunkturkrise, die die Steuerreformdebatte überlagern. Damit verbunden ist auch der dritte Frame nach der Erhöhung von direkten Steuern. Die Redner, die sich hierauf beziehen, fordern zumeist eine Variation der Einkommen- und Körperschaftsteuertarife im Sinne des Stabilitätsgesetzes.⁹³ Aber auch die Forderung nach Anhebung des Körperschaftsteuertarifs ist hierunter subsumiert. Dieser Frame wird jedoch mehrheitlich abgelehnt, das heißt, Ertragsteuererhöhungen werden zurückgewiesen und stattdessen Einkommen- und Lohnsteuersenkungen gefordert. Auch in der Diskussion um die Körperschaftsteuerreform werden die Senkung der Staatsausgaben und Haushaltskonsolidierung mehrheitlich begrüßt. An fünfter Stelle findet sich schließlich die Forderung nach Unternehmensteuersenkung, die sich direkt aus dem Reformgesetz ergibt. Die Zustimmung ist am größten bei den Wirtschaftsverbänden und den Parteien.

Hinsichtlich der Beteiligung verschiedener sozialer Gruppen bestätigt sich das schon aus der Debatte zum Stabilitätsgesetz bekannte Bild. Mit 606 Statements vereinen Regierungsakteure aus Bund und Länder etwa ein Drittel aller Äußerungen auf sich. Es folgen die Parteien (428 Statements = 26 %) und dann mit einigem Abstand Akteure aus Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden (241 Statements = 15%). Diese Trias verhandelt im Wesentlichen das Reformgesetz. Die Gewerkschaften rangieren mit Abstand an vierter Stelle mit einem Bruchteil an Zitationen, ebenso Akteure aus der Wissenschaft. Nominell unbedeutend sind die Statements, die von Gerichten, internationalen Organisationen und sonstigen Akteuren abgegeben werden.

Erneut wird die Presseberichterstattung durch Akteurkongruenznetzwerke visuell rekonstruiert. Im ersten Zeitabschnitt, der von Oktober 1969 bis Mai 1971 reicht, weisen Bundesfinanzministerium und die Expertenkommission um Rudolf Eberhard eine starke Verbindung auf. Abbildung 27 zeigt das Akteurkongruenznetzwerk, in dem weitere Subgruppen ohne hegemonialen Kern erkennbar sind. Die Universität Saarland ist in dieser Frühphase mit Äußerungen von Wolfgang Stützel und Mitarbeitern vertreten und weist größere Schnittmengen mit den Wirtschaftsverbänden auf (FAZ 23.10.1970), die die Teilhabersteuer zu diesem Zeitpunkt mehrheitlich befürworten. Nach Vorlage des Abschlussgutachtens durch die Eberhard-Kommission im Frühjahr 1971 wird aus der Wirtschaft mangelnder Gestaltungswille kritisiert (FAZ 01.04.1971). Das von der Kommission empfohlene Anrechnungsverfahren wird als schwer umsetzbar und ungenügend kritisiert.

Widerstand gegen die Pläne der Bundesregierung sind nur vereinzelt wahrnehmbar. Eine Erhöhung des Körperschaftsteuertarifs steht zu diesem Zeitpunkt nicht zur Debatte. Eine Ausnahme bildete der SPD-Unterbezirk Südhessen, der Steuererhöhungen zur Ausweitung der Staatstätigkeit (öffentliche Infrastruktur, Bildungswesen) fordert (FAZ 26.06.1971). Unterstützung erhält Arndt anfänglich von einigen Mitgliedern der Bundesregierung sowie weiten Teilen der SPD-Basis, die mit dem Handeln der Bundesregierung unzufrieden sind (FAZ 30.04.1971). Zum einen wurde die nur zögerliche Umsetzung der angestrebten gesellschaftspolitischen Reformen kritisiert, zum anderen wollte man Zugeständnisse gegenüber der Union und dem Wirtschaftsflügel innerhalb der FDP vermeiden (ebd.). Auch die Vorlage eines Sachstandsberichts

⁹³Das Stabilitätsgesetz erlaubt der Bundesregierung als Rahmengesetz konjunkturpolitische Eingriffe durch Rechtsverordnung vornehmen zu können. Siehe hierzu die Fallstudie zum Stabilitätsgesetz in dieser Arbeit.

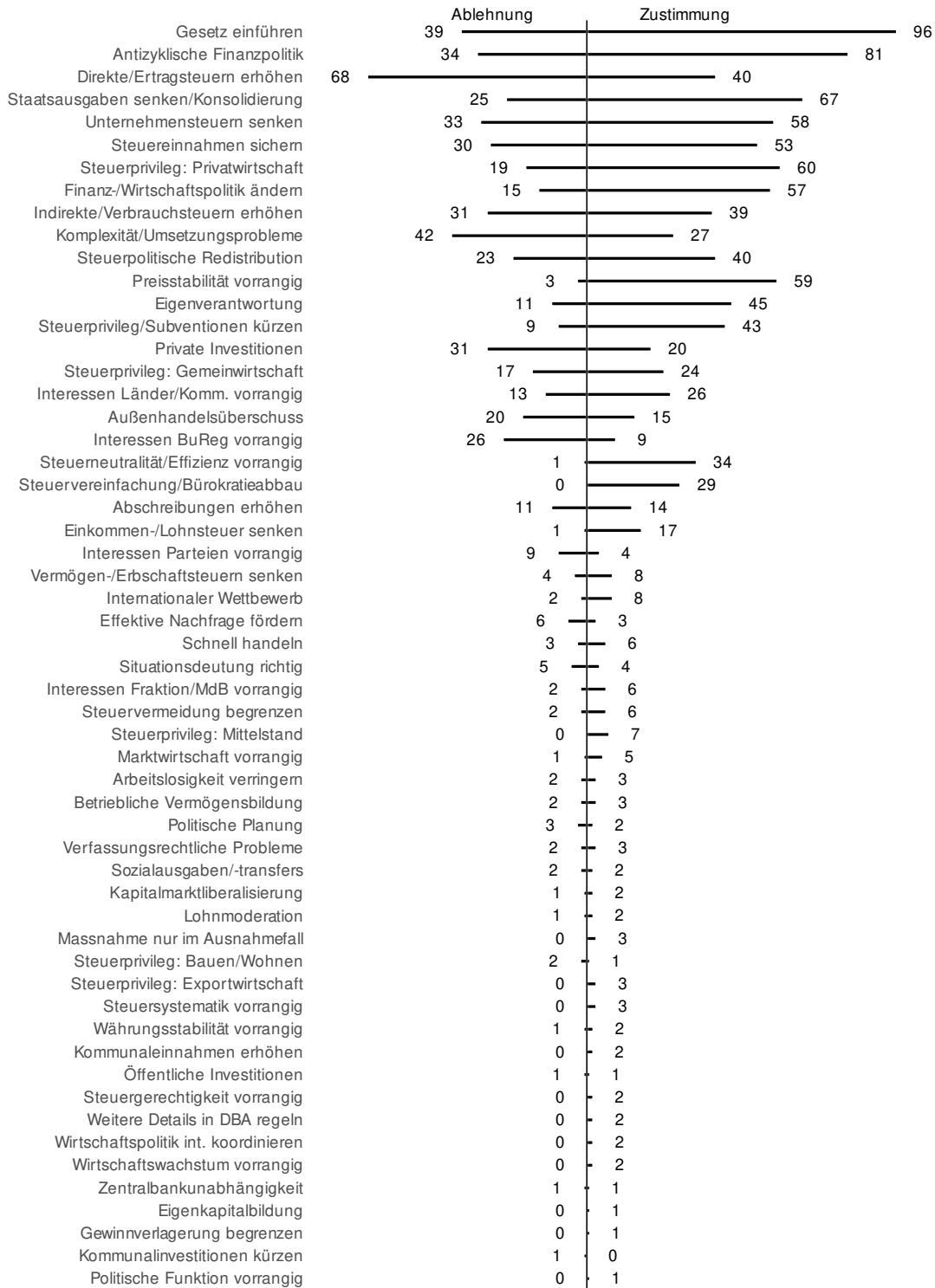


Abbildung 26: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zur Körperschaftsteuerreform

mir, sondern Erhard Eppler zu übertragen.“ (Möller, 1978, S. 463).

Die späte Terminierung des Gutachtens der Reformkommission legt die Vermutung nahe, dass die Parteidelegierten nicht mehr an eine Realisierung während der laufenden Wahlperiode glauben (Grottian, 1978, S. 88). Möglicherweise bestand bei einigen Abgeordneten und in Teilen der Partei die Hoffnung, das ungelöste Problem der Steuerreform vertagen und von kommenden Wahlergebnissen abhängig zu machen (ebd., S. 90). Überdies war 1970 ein Superwahljahr mit sechs Landtagswahlen, fünf davon nach dem Parteitag vom Mai. Bei den Wahlen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen standen Bestätigungen von sozialdemokratischer Landesregierungen an. Für die Steuerreform hätte es einer Mehrheit im Bundesrat bedurft.

Die SPD-Steuerkommission unter Vorsitz Epplers wird erstmals im Mai 1971 in der Presse zitiert (FAZ 12.05.1971). Sie nimmt in der Debatte eine Randposition ein, äußert sich nicht zur Steuertechnik, lehnt aber das von der Bundesregierung favorisierte Anrechnungsverfahren ab (ebd.). Auch die SPD-Parteiorganisation, die Jusos und die Gewerkschaften bilden Randpositionen. Während die Jusos weitgehend isoliert sind, weisen SPD und DGB starke Verbindungen mit dem BMF auf. Die Gewerkschaften sind nur mit dem DGB und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) vertreten, wobei sich der DGB nicht für ein bestimmtes Verfahren zur steuerlichen Gewinnermittlung äußert, sondern Steuersenkungen für Spitzenverdienende und Anreize zum Aktiensparen ebenso ablehnt, wie deren Gegenfinanzierung durch eine Anhebung der Mehrwertsteuer (FAZ 25.05.1971). Die Äußerungen stehen im Einklang mit dem wenige Jahre zuvor beschlossenen Grundsatzprogramm (Leminsky u. Otto, 1984, S. 422).

Im Mai 1971 spitzen sich koalitionsinterne Konflikte über die Haushalts- und Finanzplanung zu. Möller warnt, dass die Reformvorhaben der Koalition nicht finanzierbar seien und eine Belastung für den Staatshaushalt und die einzureichende mehrjährige Finanzplanung darstellen (FAZ 13.05.1971).⁹⁴ Einige Kabinettskollegen fordern Mehrausgaben für Verkehr, Infrastruktur, Bildung, Gesundheit und Soziales (Lütjen, 2008, S. 304). Helmut Schmidt hat kurz zuvor die Reform der Bundeswehr und Gründung von Bundeswehruniversitäten avisiert, was ebenfalls mit Mehrausgaben einhergeht (Soell, 2011, S. 62-63). Es entsteht ein über Monate andauernder Streit, um die Vorrangigkeit einzelner Reformmaßnahmen und die Solidität der sozialliberalen Finanzpolitik. An dessen Ende nimmt Möller mangels Rückhalt im Kabinett seinen Hut (Baring, 1998, S. 783). Die Regierungsmitglieder beurteilen Möllers Schritt widersprüchlich: Helmut Schmidt sieht die Verantwortung im Führungsstil Brandts (Schmidt, 1998, S. 431). Brandts Kanzleramtsminister Ehmke (1994, S. 174) führt demgegenüber die Kompromisslosigkeit der Kabinettsmitglieder im Finanzstreit an.

Der Rücktritt Alex Möllers im Mai 1971 ist Zäsur. Zwar liegen bis dato die Eckwerte für die Steuerreform vor, doch setzt nun eine Phase der politischen Neuaushandlung ein. Karl Schiller, der neben dem Bundeswirtschaftsministerium nun auch das Bundesfinanzministerium übernimmt (Soell, 2011, S. 58), ist kein ausgewiesener Finanzpolitiker und fremdelt mit den Vorschlägen Möllers (Lütjen, 2008, S. 320). Möller bleibt Mitglied des Parteivorstands und wird nach der Bundestagswahl 1972 erneut Arbeitskreisvorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion für Haushalt und Finanzen. Das nachfolgende Akteurkongruenznetzwerk

⁹⁴Das Stabilitätsgesetz verpflichtet die Bundesregierung zur Projektion ihrer geplanten Ausgaben über einen Zeitrahmen von fünf Jahren.

zeigt alle Zitierten für den Zeitraum nach Möllers Rücktritt und bis Ende November 1972. Zentrale Akteure sind nunmehr neben dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (BMWi-BMF) und den Bundestagsfraktionen das Institut Finanzen und Steuer (IFST), der Bankverband (BdB), der Gemeinschaftsausschuss der gewerblichen Wirtschaft sowie BDI und DIHT und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (WB-BMF). Der Bund der Steuerzahler (BdSt), zuvor noch nah am Zentrum, rückt in die Peripherie und ist mit seinen Äußerungen nicht anschlussfähig an die Mehrheit der Zitierten.

Die Bundesregierung ist nach dem Rücktritt Möllers um Schadensbegrenzung bemüht. Möllers Nachfolger Schiller kündigt den baldigen Abschluss der Steuerreform an (FAZ 12.06.1971). Doch zunächst äußert sich der DGB, der eine Erhöhung des Spitzentarifs in der Einkommensteuer auf 60% fordert und die Einführung des Anrechnungsverfahrens mit Blick auf mögliche Steuerausfälle der öffentlichen Hand ablehnt (FAZ 25.05.1971). Auch eine Aufhebung der Gewerbesteuer, die die Eberhard-Kommission vorgeschlagen hatten und die in der Wirtschaft begrüßt wird (FAZ 01.04.1971, 14.06.1971), lehnt der DGB mit Verweis auf die Finanzsituation der Kommunen ab (FAZ 25.05.1971).⁹⁵

Mitte Juni beschließt die Bundesregierung die Eckwerte zur Steuerreform, in denen sie sich für die Einführung des Anrechnungsverfahrens ausspricht (FAZ 12.06.1971). Die Bundesregierung entscheidet sich für ein Vollanrechnungsverfahren, sodass die gezahlte Körperschaftsteuer vollständig von der Einkommensteuer abziehbar gemacht wird (Kruse, 1973, S. 129). Anders als von der Kommission vorgeschlagen will die Regierung Steuervergünstigungen für Genossenschaftsbanken und für öffentliche Banken beibehalten (FAZ 20.07.1971, 21.07.1971). Die von der Eberhard-Kommission geforderte Aufhebung der Gewerbesteuer wird von der Regierung vertagt und an eine Vereinheitlichung der Umsatzbesteuerung innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geknüpft (FAZ 12.06.1971, 26.06.1972). Stattdessen werden für die Freibeträge für Unternehmen mit geringen Umsätzen erhöht.

Ende Juni 1971 reagiert die Eppler-Kommission auf den Beschluss der Eckwerte, die sie teilweise begrüßt, hinsichtlich ihrer Aussagen zur Unternehmensbesteuerung jedoch zurückweist (FAZ 24.06.1971). So führt Eppler im Einklang mit dem DGB aus, dass eine Reform der Körperschaftsteuer etwaigen Einnahmeausfall berücksichtigen müsse (ebd.). Eine Absenkung der nominellen Steuertarife komme daher weder für die Einkommen- noch die Körperschaftsteuer in Frage (ebd.). Unterstützung erfährt Eppler von Rudi Arndt, der sich wiederholt gegen die Einführung des Anrechnungsverfahrens ausspricht und mit Blick auf den Sonderparteitag der SPD zur Steuerreform im Herbst eine Ausweitung der öffentlichen Ausgaben fordert (FAZ 26.06.1971).

In dieser Situation meldet sich Anfang November 1971 der WB-BMF mit einer Stellungnahme zur Debatte um die Vermögensbeteiligung zu Wort (FAZ 19.11.1971). Die FAZ zitiert den Beiratsvorsitzenden Neumark mit Forderungen nach einer steuerpolitischen Redistribution von Einkommen und Vermögen, jedoch Lenkungssteuern wie die von Teilen der SPD und vom DGB geforderte Einführung einer gesonderten In-

⁹⁵Die Aufhebung der Gewerbesteuer wurde von der Eberhard-Kommission mit einem Steuerausfall von 11,9 Milliarden D-Mark beziffert. Die Regierung hätte auch bei Streichung von Steuervergünstigungen zumindest teilweise über eine Erhöhung der Umsatzbesteuerung kompensieren müssen. Eine solche Kompensation hätte aber innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgestimmt werden müssen. Vorschläge einer Expertenkommission auf europäischer Ebene unter Vorsitz von Fritz Neumark lagen seit 1962 auf dem Tisch (Genschel, 2002, S. 68), wurden aber nicht aufgegriffen. Eine Umsatzsteuererhöhung hätte aufgrund ihrer regressiven Wirkung einen Großteil der SPD-Wählerinnen und -wähler betroffen und wäre mit einem Populäritätsverlust verbunden gewesen.

Die Delegierten schließen einen Kompromiss: Der Spitzensatz der Körperschaftsteuer soll auf 56 % erhöht, ein gespaltener Tarif abgelehnt und die Einführung des Anrechnungsverfahrens an die Bedingung geknüpft, dass diese „*allenfalls im Zusammenhang mit einer breiteren Vermögensbildung zu erwägen*“ (SPD, 1971, S. 14). Die Delegierten verweisen die Bundesregierung damit auf ihre Pläne zur Vermögenspolitik, die zu diesem Zeitpunkt stillstehen und nicht durch Aktiensparen, sondern im Einklang mit dem DGB durch überbetriebliche Vermögensbildung erreicht werden sollte (Henschel, 1971; Vetter, 1972, S. 576).

Union und FDP kritisieren die Parteitagsbeschlüsse in der Pressedebatte: Die Vorsitzende des Finanzausschusses, Lieselotte Funcke (FDP) hält sie für nicht durchführbar, Walter und Hans-Dietrich Genscher erkennen darin einen „Linksschwenkung“ der SPD als Herausforderung der Regierungskoalition (FAZ 22.11.1971). Auch der FDP-Parteivordenker Karl-Hermann Flach äußert sich abweisend und mahnt die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft nicht zu belasten (ebd.). Ähnlich hat Karl Schiller auf dem Parteitag die Delegierten vor Steuererhöhungen gewarnt (Lütjen, 2008, S. 316). Aus der Wirtschaft werden der Parteitagsbeschluss, aber auch die Eckwerte der Bundesregierung in Frage gestellt und eine Kehrtwende in der Finanzpolitik eingefordert (FAZ 04.12.1971). In den darauffolgenden Wochen kommt es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundestagsfraktionen von SPD und FDP über den weiteren Fortgang der Steuerreform (FAZ 08.12.1971, 19.01.1972).

Willy Brandt unterrichtet die Bundestagsfraktion im März 1972 über ungelöste Probleme der Körperschaftsteuerreform und warnt vor einer „steuerlichen Begünstigung von Multimillionären“ (KGP, 2023b). Ein wenige Wochen später von der Union angestregtes Misstrauensvotum gegen Willy Brandt erreicht nicht die notwendige Mehrheit, was die politische Spannung im Bundestag jedoch nicht auflöst. Nachdem die CDU bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg die absolute Mehrheit erreicht und die bis dahin bestehende Koalition mit der SPD auflöst, verliert die Bundesregierung auch im Bundesrat ihre Stimmenmehrheit. Die Entwicklung auf den internationalen Finanzmärkten in Folge der von US-Präsident Nixon erzwungenen Auflösung des Bretton-Woods-Systems fixer Wechselkurse scheint die Koalition einzuholen.⁹⁷ Schmidt, der in den Haushaltsstreitigkeiten weiterhin Unnachgiebigkeit an den Tag legt (FAZ 10.06.1972), verstärkt seine Kritik an Schiller, dem er ein Hinauszögern der Steuerreform vorwirft. Nachdem das Bundeskabinett gegen den ausdrücklichen Willen Schillers Kapitalverkehrskontrollen zu Begrenzung des Kapitalzustroms beschließt, kündigt Schiller Anfang Juli 1972 seinen Rücktritt an.

Der darauffolgende erneute Ministerwechsel und die unklaren Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat bringen die Steuerreform ins Stocken.⁹⁸ Im nachfolgenden Akteurkongruenznetzwerk, das die Zeit nach dem Rücktritt Schillers und der Wahl Helmut Schmidts zum Bundeskanzler abbildet, verändert sich die Akteurkonstellation. Der Diskurs konzentriert sich nunmehr verstärkt auf die Parteien und die

⁹⁷Nixon hat die Konvertibilität des US-Dollar in Goldreserven aufgehoben (Irwin, 2013; Odell, 1979). Anlass waren rasant gestiegene Staatsschulden der USA im Zuge des Vietnam-Krieges (Odell, 1979, S. 67). Die Aufhebung der Goldkonvertibilität wirkte sich auf den Wechselkurs von D-Mark zu US-Dollar aus und führte zu einer Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Bundesbank um die nötigen Anpassungsmaßnahmen, vor allem aber eine Aufwertung der D-Mark und die Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen. Die Aufwertung traf die Exportnation Deutschland schwer, da sie Ausfuhren international verteuerte. Schiller zählte zu den Anhängern einer Freigabe des Wechselkurses, sodass diese durch die Kapitalmärkte, das heißt die Nachfrage nach Währungsreserven bestimmt werden sollte.

⁹⁸Vor Schiller war Staatssekretär Heinz Haller im Februar 1972 aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zurückgetreten (Haller, 1992, S. 144). Schiller wollte die Verzögerungen an der Steuerreform zunächst Haller zuschreiben, was nicht gelang (Lütjen, 2008, S. 321).

Regierung, die über mehrere Monate das weitere Vorgehen ausfechten, bis im November 1972 Neuwahlen ausgerufen werden. Zuvor kündigt die Bundesregierung die Verzögerung der Steuerreform an. Nach Haller (1992, S. 146) machte die Auflösung des Bundestages dem Zeitplan einen Strich durch die Rechnung.

Wider den Befürchtungen Schillers gehen SPD und FDP aus den Wahlen gestärkt hervor. Bei einer Rekordwahlbeteiligung von 91% sichert sich die sozialliberale Koalition insgesamt 284 Mandate im neuen Bundestag. Die Unionsparteien erlangen 234 Mandate. Dieses Ergebnis war für die Sozialdemokraten umso überraschender, als Schiller im Wahlkampf gemeinsam mit dem früheren Bundeskanzler Erhard zur Wahl der CDU aufruft und sich von der SPD distanziert (Lütjen, 2008, S. 357). Nach der Bundestagswahl werden Bundesfinanzministerium und Bundeswirtschaftsministerium aufgeteilt. Das Finanzministerium bleibt in der Hand von Helmut Schmidt, das Wirtschaftsministerium wird an die FDP abgegeben. Diese besetzt die Position mit dem Bank-Manager Hans Friderichs. Friedrichs befördert den bisherigen Leiter der Abteilung Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik, Otto Schlecht zum beamteten Staatssekretär. Schlecht ist erklärter Vertreter des Neoliberalismus.

Die Körperschaftsteuerreform liegt nach der Wahl auf Eis, da die Ölpreiskrise zur Konjunkturkrise führt. Willy Brandt tritt im Zuge der Spionageaffäre Guillaume im Mai 1974 zurück. Der neue Bundeskanzler Helmut Schmidt kündigt in seiner Regierungserklärung eine Revision der Reformpolitik an: die Körperschaftsteuerreform solle schnell beschlossen, neue Ausgabegesetze unterbleiben (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1974, S. 36). Neuer Bundesfinanzminister wird Hans Apel (SPD). Apel ist der vierte Sozialdemokrat, der sich mit der Körperschaftsteuerreform befasst. Auch in diesem Abschnitt dominieren konjunkturpolitische Fragen, wobei nunmehr verstärkt Steuerprivilegien für die Binnenwirtschaft gefordert werden. Das Institut „Finanzen und Steuern“ und zahlreiche Wirtschaftsverbände finden sich im Zentrum der Debatte, der Bund der Steuerzahler rückt mit seiner Forderung nach Bürokratieabbau und Steuervereinfachung wieder näher an das Zentrum heran. Überhaupt werden verstärkt Forderungen nach Haushaltskonsolidierung erhoben, wobei sich die Union über ihre Landespolitiker Stoltenberg und Gaddum als solide finanz- und steuerpolitische Alternative der Regierung darstellen. Steuererhöhungen in der Einkommen- und Körperschaftsteuer werden kategorisch ausgeschlossen und die Sicherung des Geldwertes weiterhin als notwendig erachtet, was Apel unterstützt.

Die Kommunen mahnen insgesamt mehr Mitspracherecht in der Steuergesetzgebung an und kritisieren Steuergesetze zu ihren Lasten (FAZ 31.05.1974). Die in der FAZ zitierten kommunalen Spitzenverbände, unter anderen der Deutsche Städtetag (DST), der durch den SPD-Politiker Hans Koschnick vertreten ist, problematisieren die kommunale Finanznot und fordern Einnahmeverbesserungen, wenn nötig auch durch eine Ausweitung der Umsatzbesteuerung (ebd.). Eine Aufhebung der Gewerbesteuer, wie vom Betriebswirt und Mitglied der Eberhard-Kommission Günter Wöhe (1975, S. 21) gefordert, lehnen die Kommunen ab (ebd., FAZ 17.09.1974). Die Bundesregierung sieht hierfür jedoch wenig Spielraum und muss stattdessen im Herbst 1974 zusätzliche Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung und Beschäftigungssicherung beschließen (FAZ 28.11.1974). Die Bundesbank lässt unterdessen nicht von ihrem restriktiven geldpolitischen Kurs ab, hat aber in der Wirtschaftskrise 1973/74 die Oberhand über die Konjunkturpolitik erlangt (Scharpf, 1987, S. 177). Eine fiskalpolitische Stimulierung fällt aus, was manche Ökonomen am Nutzwert des erst wenige Jahre zuvor beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zweifeln lässt (Rürup u. Siedenbergh, 1974;

Starbatty, 1977). Otto Schlecht fordert in einem Vortrag vor dem Institut Finanzen und Steuern Haushaltskonsolidierung, Preisstabilität und Lohnmoderation und unterstreicht die wachsenden koalitionsinternen Konflikte in der Wirtschafts- und Finanzpolitik (Schlecht, 1974, S. 10f.).

Weitere Zeit vergeht, ohne dass das Gesetzgebungsverfahren nennenswerte Fortschritte macht. Im Sommer und Herbst 1975 fordern die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft und Verbände der Gemeinwirtschaft und Sparkassen Steuervergünstigungen für die von ihnen repräsentierten Branchen (FAZ 06.06.1975, 17.10.1975). Die Privatwirtschaft will einen höheren Verlustrücktrag, um Ertragseinbußen der Konjunkturkrise abfedern zu können (FAZ 23.05.1975); die Gemeinwirtschaft hingegen den Zugang zum Anrechnungsverfahren. Das IW Köln, eine industrienähe Denkfabrik, setzt sich für den raschen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ein und fordert Steuervergünstigungen für exportorientierte Unternehmen (FAZ 05.08.1975). Unterstützung kommt vom Verband der privaten Banken, die überdies weitere Steuererhöhungen ablehnen (FAZ 09.10.1975). Finanzminister Apel weist die Forderungen zurück, kündigt stattdessen Steuererhöhungen an (FAZ 04.06.1975). Im Gespräch beim Institut Finanzen und Steuern erläutert er die politischen Widrigkeiten des Gesetzgebungsverfahrens und die nötigen Aushandlungen mit den Bundesländern. In Reaktion auf Daimler-Vorstandschef Joachim Zahn (zu diesem Zeitpunkt Geschäftsführer beim IFST) führt er aus:

„Das Kernstück ist das Anrechnungsverfahren. (...) Die Körperschaftsteuerreform soll zu einer steuerlichen Entlastung der Wirtschaft führen, so ist sie konzipiert und so ist sie angelegt. (...) Worauf ich aufzupassen haben werde, ist, daß nicht über Gebühr durch zusätzliche Entlastungen oder durch zusätzliches Wegziehen von Deckungsmöglichkeiten, die als Abbau von Privilegien vorgesehen sind, zusätzliche Haushaltslücken aufgerissen werden. Ich bin mir hier allerdings über die Grenzen meiner eigenen Kraft durchaus im klaren.“ (Apel, 1975, S. 19-20).

Apels Widerstand dauert nicht lange an: Nachdem sich Union und FDP für Steuervergünstigungen in der Presse aussprechen, signalisiert Apel auf dem SPD-Parteitag vom November 1975 in Mannheim seine Zustimmung zur temporären Anhebung des Verlustrücktrags auf bis zu fünf Millionen D-Mark je Unternehmen (FAZ 15.11.1975, 15.01.1976). Die Debatte tritt ab Dezember 1975 in die entscheidende Phase ein. Insgesamt nehmen die Zitationen in der Presse ab, aber die Diskurskoalitionen verändern sich. Die Debatte wird zwar nominell weiterhin vom Bundesfinanzministerium angeführt. Doch unter den Akteuren mit den meisten Zitationen befinden sich nun auch der Bundesrat, CDU und CSU sowie die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft (SSDW). Während dieses Zeitabschnitts führt der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages drei Sachverständigenanhörungen zur Körperschaftsteuerreform durch. Die Anhörungen führen zu wichtigen Änderungen am Gesetzentwurf, da branchenspezifische Ausnahmen und Erweiterungen vorgenommen werden (FAZ 01.12.1975). So wird der Zugang zum Anrechnungsverfahren für die Kommunen ermöglicht, der Gemeinwirtschaft verminderte Tarife und der Schifffahrt Steuervergünstigungen gewährt (siehe zu den Details den Abschnitt zu den Sachverständigenanhörungen unten).

Parteilpolitisch besteht ein Patt, da Union und FDP für die Einführung des Anrechnungsverfahrens und damit die Körperschaftsteuerreform sind, in der SPD jedoch weiterhin Uneinigkeit herrscht (FAZ 19.12.1975). Da der Bundestagswahlkampf 1976 in greifbare Nähe rückt und die Union über eine Mehrheit im Bundesrat verfügt, ist sie taktisch in einer günstigen Ausgangsposition. Die Wirtschaftsverbände

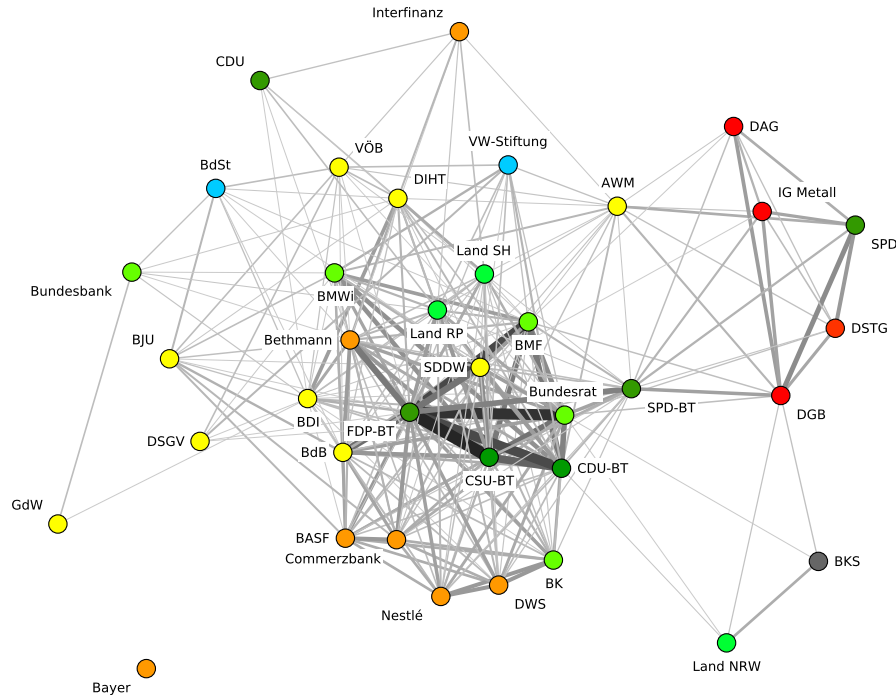


Abbildung 30: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Mai 1974 bis August 1976 (37 Knoten, 262 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.15)

die Steuerprivilegien für die Privat- und die Gemeinwirtschaft einfordern.

Hierbei handelt es sich in erster Linie um die Inanspruchnahme des Anrechnungsverfahrens auch durch Genossenschaften und kommunale Betriebe gewerblicher Art; die Privatwirtschaft fordert zudem eine Ausweitung des steuerlichen Verlustvortrages zur Verringerung der Unternehmensteuern. Die Steuerneutralität, hier ausgedrückt in der Rechtsformneutralität der Besteuerung durch Abbau der Doppelbesteuerung ist insgesamt bedeutend weniger zitiert und wird vorrangig in der Frühphase der Gesetzgebung angeführt. Spiegelbildlich nehmen die Forderungen nach Änderung der Finanz- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung ab Herbst 1975 zu.

Sachverständigenanhörungen Der Bundestag führt drei Sachverständigenanhörungen zur Körperschaftsteuerreform durch. Die Federführung liegt beim Finanzausschuss unter Vorsitz der FDP-Politikerin Lieselotte Funcke. Die erste, am 3. Dezember 1975 durchgeführte Anhörung ist öffentlich und lädt die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft, der privaten und gemeinwirtschaftlichen Banken, Gewerkschaften, Berufsverbände und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Stellungnahme. Die zweite und dritte Anhörung, die im März und April 1976 stattfinden, werden nicht-öffentlich durchgeführt und behandeln in gesonderten Sitzungen die Auswirkung der Körperschaftsteuerreform auf Auslandsinvestoren und die steuerliche Behandlung von kommunalen Eigenbetrieben. In keiner der Anhörungen sind Akteure aus Wissenschaft, von den Wohlfahrts- und Sozialverbänden, Denkfabriken, Gerichte oder internationale Akteure geladen.

Der erste Anhörung im Dezember 1975 ist die größte Sitzung hinsichtlich der Teilnehmerzahl: Inse-

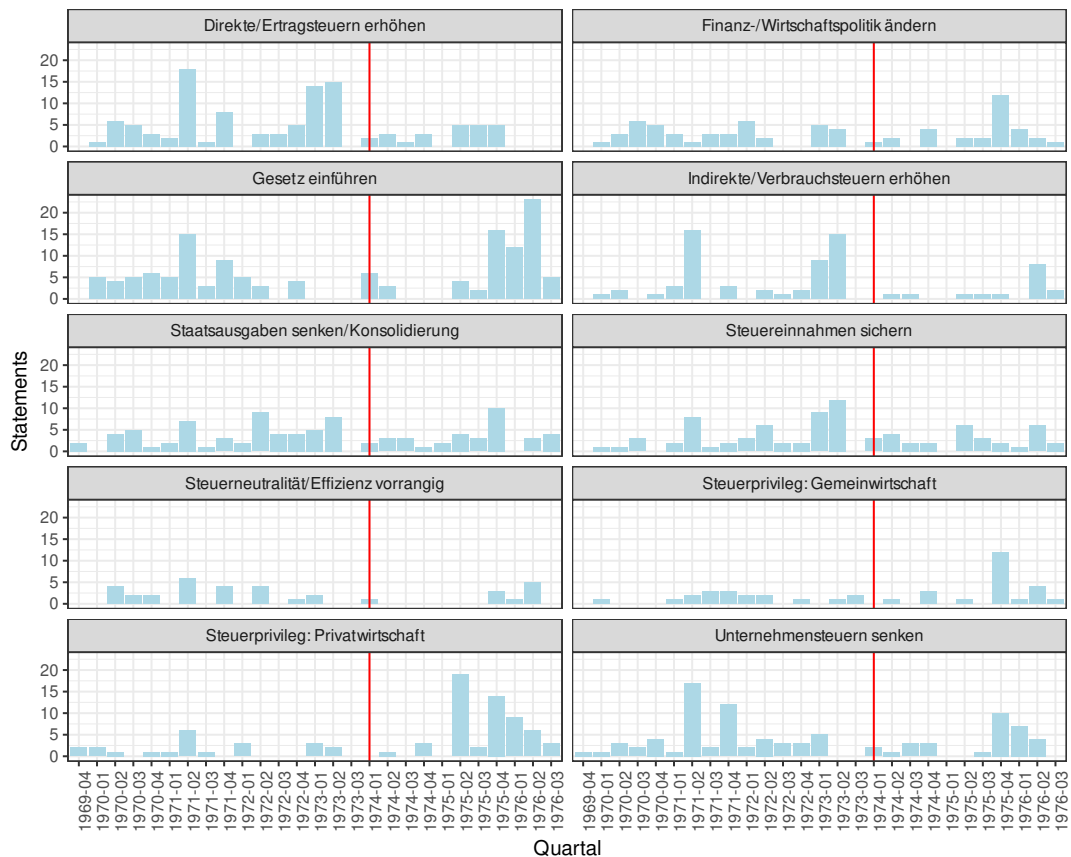


Abbildung 31: Häufig zitierte Frames vor und nach dem Gesetzentwurf zur Körperschaftsteuerreform

samt sind 28 Verbände und Interessengruppen geladen, von denen 18 zu Wort kommen. Die größten Re-deanteile liegen mit Abstand beim BDI (16,5% aller Statements), gefolgt von der SPD-Bundestagsfraktion (9,6%), dem Bankenverband (8,6%), dem DGB (7,6%) und dem DIHT (7,2%). Diese fünf Akteure zeichnen für knapp die Hälfte aller Äußerungen verantwortlich. Auf die zehn aktivsten Akteure entfallen Dreiviertel aller Äußerungen. Diese Konzentration auf wenige Akteure ist aus den Anhörungen zum Stabilitätsgesetz bekannt. Über die Hälfte aller Statements kommen aus der Wirtschaft. Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu den Frames ist Abbildung 32 zu entnehmen.

Thematisch fokussiert die Anhörung auf sechs Problemkomplexe, worunter die Einführung des Anrechnungsverfahrens die größte Aufmerksamkeit auf sich zieht. Das Anrechnungsverfahren wird von allen Wirtschaftsverbänden begrüßt, Kritik beschränkt sich auf Details. So fordern BDI, DIHT und Bankenverband die Einführung der Vollanrechnung, außerdem koppeln die Verbände ihre Zustimmung an eine Belebung des privaten Kapitalmarkts. Das Anrechnungsverfahren und der Abbau der steuerlichen Doppelbelastung der Aktie solle Dividendenausschüttungen begünstigen und die Aktienkultur in Deutschland stärken. Durch die Erschließung neuen Sparkapitals, so die Argumentation, solle die Eigenkapitalausstattung deutscher Unternehmen gestärkt und deren internationale Wettbewerbsposition verbessert werden. Nachdem die einleitenden Statements der Wirtschaftsverbände unisono positiv zum Anrechnungsverfahren ausfallen, fordert die Ausschussvorsitzende Funcke (FDP) kritische Stellungnahmen ein, das Protokoll

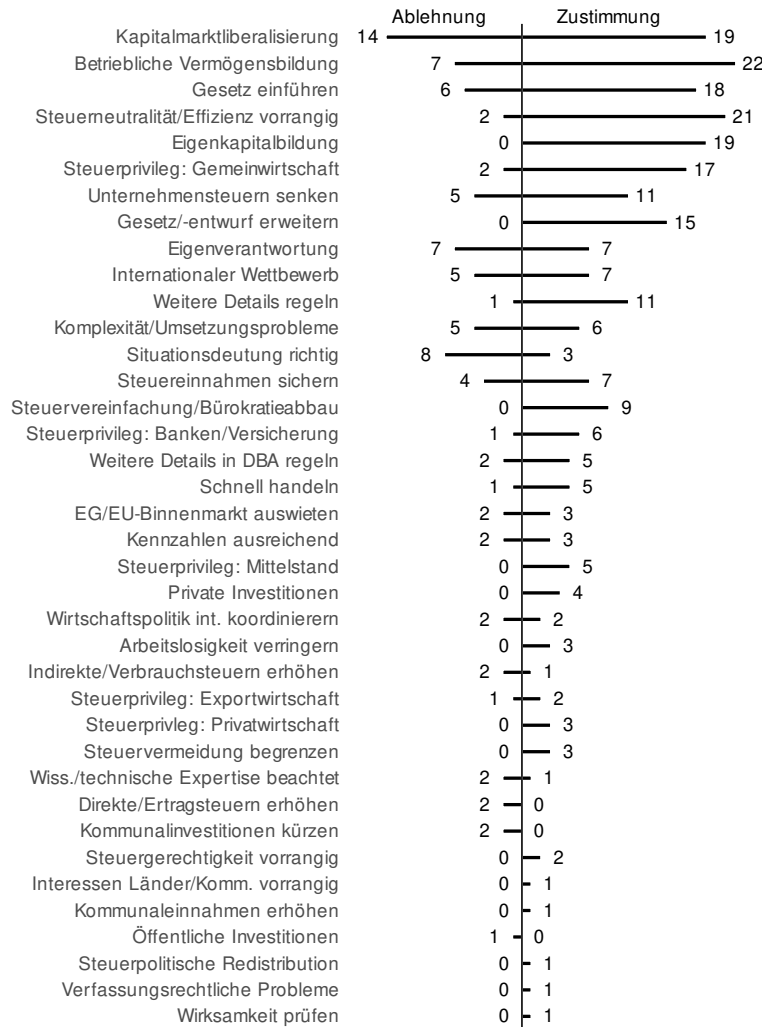


Abbildung 32: Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform

vermerkt daraufhin „Heiterkeit“ (PAD, 1975, S. 93/14). Der Sprecher des Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverbandes entgegnet lakonisch:

„Eine kritische Stellungnahme kann ich Ihnen leider nicht bieten. Sie wissen, das geltende Körperschaftsteuerrecht benachteiligt die Kapitalausschüttungen der genossenschaftlichen Unternehmen im Verhältnis zu den Kapitaldividenden anderer Unternehmensformen. Durch das System des Anrechnungsverfahrens wird die genossenschaftliche Kapitaldividende den Ausschüttungen anderer körperschaftsteuerpflichtiger Unternehmen gleichgestellt. Die Bedeutung dieser Neuregelung für die unbedingt notwendige Eigenkapitalbildung unserer Unternehmen bedarf keiner näheren Begründung“ (PAD, 1975, S. 93/14).

Die Gegenposition wird von den Gewerkschaften artikuliert. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)

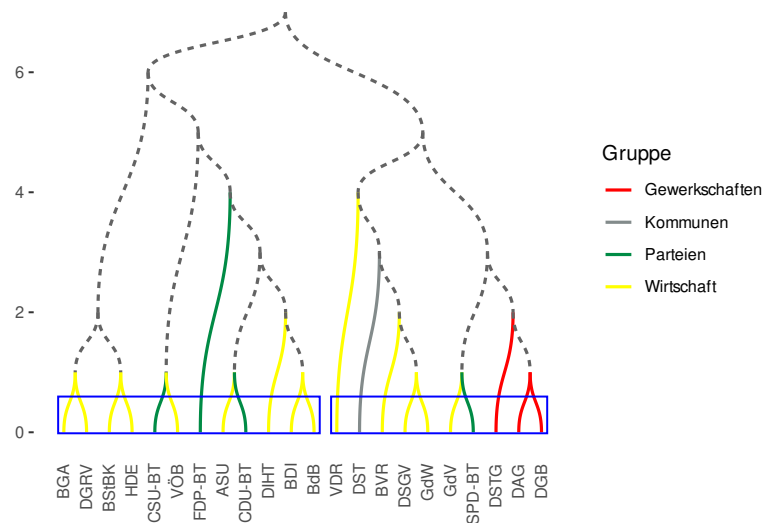


Abbildung 33: Cluster-Dendrogramm der ersten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform

und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) befürchten Steuerausfälle und wachsende ökonomische Ungleichheit durch die Reform. Der Effekt der Reform auf die Mobilisierung von Sparkapital von Kleinsparern wird als realitätsfern und ungeeignetes Instrument der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand angesehen. Ihre Kritik untermauern die Gewerkschaften mit Daten zur Verteilung des Aktienbesitzes in der Bundesrepublik. Dieser Umstand wurde bereits auf dem „Steuerparteitag“ der SPD einige Jahre zuvor hervorgehoben. Da die Wirtschaftsverbände auf Nachfrage keine genauen Angaben zur Verteilung des Aktienvermögens geben können, zweifeln auch einzelne SPD-Abgeordnete an deren Argumentation. Die DAG grenzt sich vom Gewerkschaftsbund mit ihrer Forderung nach einer Steuerfreistellung der Dividendenausschüttungen ab, um die Thesaurierung von Unternehmensgewinnen zu fördern. Keine der übrigen Interessengruppen greift diesen Vorschlag auf. Der Sprecher des DGB, Wehner, kritisiert die parallel zur Körperschaftsteuerreform geplante Anhebung der Umsatzsteuer und rückt die Debatte in ein verteilungspolitisches Licht:

„Zum gleichen Zeitpunkt, zu dem eine Milliarde Steuervergünstigung an Aktionäre gegeben werden soll, soll die Mehrwertsteuer erheblich um einen beziehungsweise zwei Punkte erhöht werden. Bekanntlich trifft die Mehrwertsteuer insbesondere die Bezieher kleiner Einkommen. Eine solche Konstellation ist politisch kaum vorstellbar. Jedenfalls würden die Gewerkschaften dagegen sehr hart Front machen“ (PAD, 1975, S. 93/15).

Der Bund der Steuerbeamten⁹⁹ und die Bundessteuerberaterkammer¹⁰⁰ rücken in ihren Äußerungen

⁹⁹Der Bund der Steuerbeamten ist die Gewerkschaft der Beschäftigten in den Steuerverwaltungen von Bund und Ländern. Die Gewerkschaft ist Teil des Deutschen Gewerkschaftsbundes und benennt sich Ende der 1970er Jahre in „Deutsche Steuer-Gewerkschaft“ um. Ihr Vorsitzender Hermann Fredersdorf ist SPD-Mitglied.

¹⁰⁰Die Bundessteuerberaterkammer ist eine Berufsorganisation der angestellten und freiberuflich tätigen Steuerberater und Steuerbevollmächtigten. Neben dem Deutschen Steuerberaterverband, dem Institut der Wirtschaftsprüfer und dem Deutschen Anwaltverein zählt sie zu den qua Amt mit der Rechtspflege betrauten Berufsorganisationen, die in den 1970er Jahren zu einem einheitlichen Berufsbild des Steuerberaters zusammengeführt wurden (Kumpf, 1999, S. 398).

technische Details in den Vordergrund, argumentieren mit steigender Arbeitslast in der Steuerverwaltung.

Ein Großteil der Diskussion richtete sich auch auf die Frage, inwieweit der Gesetzgeber mit der Körperschaftsteuerreform für eine Wettbewerbsneutralität unter den Unternehmen sorgt.¹⁰¹ So sehen sich die Vertreter der Sparkassen- und Genossenschaftsbanken durch die Reform gegenüber den Privatbanken im Nachteil und fordern Ermäßigung ihres Steuertarifs und eine Zuordnung der Körperschaftsteuergutschrift für regionale Sparkassenorganisationen. Die Kommunen verlangen Steuerprivilegien für ihre Eigenbetriebe, um weiterhin Daseinsvorsorge leisten zu können. Die Sicherung von Wettbewerbsneutralität durch Rechtsformneutralität wurde auch im Abschlussgutachten der Eberhard-Kommission problematisiert. Ihre intensive Diskussion in der Anhörung überrascht angesichts der geringen Relevanz die dieser Aspekt in der Pressedebatte hatte.

Die Akteurkongruenz der ersten Sachverständigenanhörung wird über das Cluster-Dendogramm in Abbildung 33 dargestellt. Es sind zwei gegenüberliegende Gruppen zu erkennen. Eine Seite, sie umfasst Union, FDP, die Spitzenverbände der gewerblichen Industrie und die Bundessteuerberaterkammer verlangt Änderungen am Gesetzentwurf. Dem Anrechnungsverfahren stehen sie zwar positiv gegenüber, sind aber mit der fehlenden Berücksichtigung von Brancheninteressen und Auslandsinvestoren unzufrieden. Zudem fordern sie die volle Anrechenbarkeit der gezahlten Körperschaftsteuer auf Anteilseignerebene. Demgegenüber steht die SPD, die sich weitaus kritischer zum Anrechnungsverfahren äußert, den Gesetzentwurf jedoch mit Blick auf die gesamte Steuerreform (andere Teile, unter anderem zur Einkommensteuer und Vermögensteuer wurden in den Vorjahren vorgezogen) verteidigt und Freistellungen für Kommunen und Gemeinwirtschaft erreichen will.

Die zweite Anhörung findet auf Initiative der SPD-Bundestagsfraktion statt, nachdem Aspekte der Besteuerung von Auslandsinvestitionen ungeklärt bleiben (PAD, 1976b). Geladen sind ausschließlich Vertreter von Wirtschaftsverbänden und Auslandshandelskammern, unter ihnen jene Westeuropas (Frankreich, Benelux, Schweiz, Großbritannien) und den USA, ferner der BDI, der DIHT und die Vereinigung der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE) (PAD, 1976b). Die meisten Verbände vertreten große Handelspartner Westdeutschlands, mit denen die Bundesrepublik Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat. Lediglich mit den Vereinigten Staaten besteht zum Zeitpunkt der Anhörung kein Doppelbesteuerungsabkommen.¹⁰² Die größten Redeanteile liegen beim DIHT, der Deutsch-Niederländischen Handelskammer (DNHK), dem BDI und der UNICE mit rund 50% aller Statements. Unter den Fraktionen tat sich nur die SPD mit gezielten Fragen hervor – sie hat die Durchführung der Anhörung initiiert (Redeanteil von 22%), CDU und CSU sind mit lediglich 4 Wortbeiträgen zurückhaltend, die FDP meldet sich mit keiner Frage zu Wort. Unter den Einzelpersonen tut sich der Sprecher des DIHT, der Jurist und Steuerberater Hans Flick hervor (Redeanteil von 13,5%). Unter den Abgeordneten führen die SPD-Politiker Rolf Böhme

¹⁰¹Das Konzept der Wettbewerbsneutralität steht stellvertretend für einen Wandel von Besteuerungsgrundsätzen in den Steuerwissenschaften. Hatten Vertreter der neo-keynesianischen Finanzwissenschaft wie Fritz Neumark Rechtsformneutralität als zweitrangig bezeichnet, wurde sie durch die betriebswirtschaftliche Steuerlehre in den 1970er Jahren zur Investitions- und Finanzierungsneutralität aufgewertet. Siehe hierzu Kapitel 6.4.

¹⁰²Sowjetische, asiatische oder arabische Handelspartner sind nicht geladen, obwohl sich der Handel mit Staaten dieser Regionen beträchtlich ausgeweitet hatte. Im Jahr 1974, das von der Ölpreiskrise überschattet wurde, wächst der Außenhandelsüberschuss gegenüber diesen Staaten auf rund 38 Milliarden D-Mark an, was etwa Dreiviertel des gesamten Überschusses entsprach. Diese Staaten sind gleichwohl nicht Teil der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, für die die deutsche Regelung zur Körperschaftsteuer von Bedeutung ist.

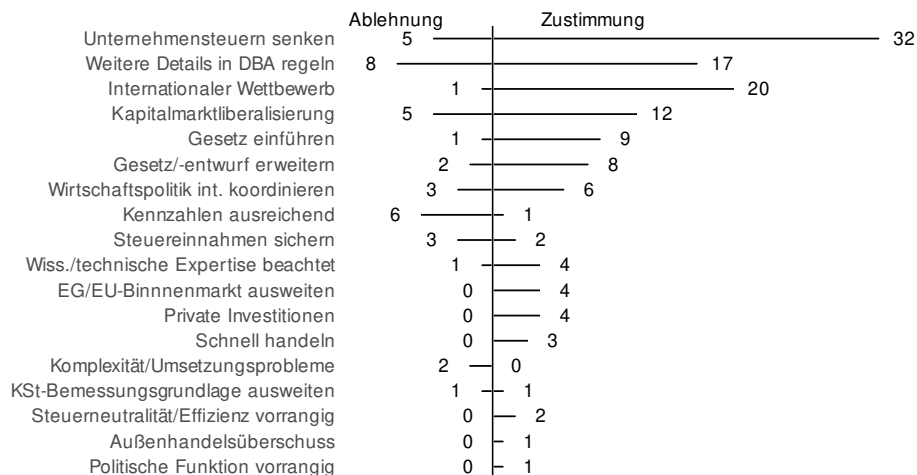


Abbildung 34: Verteilung von Frames in der zweiten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform

und Antje Huber das Wort (Redeanteile von 12,1% und 9,3%). Die häufig verwendeten Frames sind in Abbildung 34 dokumentiert. Der Verteilung zufolge ist die Senkung der Unternehmensteuern durch Einführung des Anrechnungsverfahrens weitgehend Konsens. Ebenfalls Konsens ist die Forderung nach Auslagerung weiterer Entscheidung in die Revision von Doppelbesteuerungsabkommen und - als Ursachenzuschreibung - der Bezug auf den internationalen Steuerwettbewerb. Im Einklang mit der Forderung nach mehr Aktiensparen steht auch die Berufung auf Kapitalmarktliberalisierung.

Im Hinblick auf die Einführung des Anrechnungsverfahrens bekräftigen BDI und DIHT ihre schon in der öffentlichen Anhörung geäußerte Zustimmung.¹⁰³ Neben Ausnahmetatbeständen und geringen Spitzenrenten in der Körperschaftsteuer fordern die Verbände Steuersenkungen für Auslandsunternehmen mit deutscher Betriebsstätte. Auch in diesem Fall sprechen die Spitzenverbände von Wettbewerbsverzerrung durch das deutsche Körperschaftsteuerrecht und fordern Wettbewerbsneutralität als Fundament eines europaweit harmonisierten Steuerrechts.¹⁰⁴ Die Verbandsvertreter beklagen Steuerbelastungen für Aktionäre mit Streubesitzaktien. Die deutsche Unternehmenslandschaft zeichnet sich seinerzeit durch Blockbesitz aus, das heißt, dass die Mehrheit der Unternehmensteile von Aktiengesellschaft von Einzelinvestoren (oftmals sogenannte Hausbanken und Versicherungen), die langfristige Rendite und Geschäftsbeziehungen höher gewichten als schnellen Profit (Höpner, 2003, S. 24-25). Die Auslandskammern fordern im Prinzip bereits 1976 eine Auflösung der „Deutschland AG“.

Im Zuge der Diskussion zwischen SPD und Wirtschaftsverbände schält sich ein Konflikt über den Um-

¹⁰³ Gegenüber der Vollenrechnung schlägt die Europäische Kommission in einem Gegenentwurf wenige Wochen zuvor die Teilanrechnung vor, um damit das Steuergelände unter den EWG-Mitgliedstaaten abmildern zu können (Genschel, 2002, S. 185). Dies ist nicht im Interesse deutscher Unternehmen, weshalb die Spitzenverbände die Bundesregierung auffordern, die Steuerharmonisierung auf die politische Agenda in Brüssel zu setzen und im Zuge dessen das Anrechnungsverfahren zu beschließen.

¹⁰⁴ Die Diskussion der Körperschaftsteuerreform nimmt Auseinandersetzungen vorweg, die knapp zehn Jahre später in der Konzeption des Europäischen Binnenmarktes aufkommen. Mitte der 1970er Jahre und bedingt durch die Ölpreiskrisen gerät die wirtschaftliche Integration Europas in die Stagnation. Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuerreformgesetz 1990 und zum Standorticherungsgesetz in dieser Arbeit

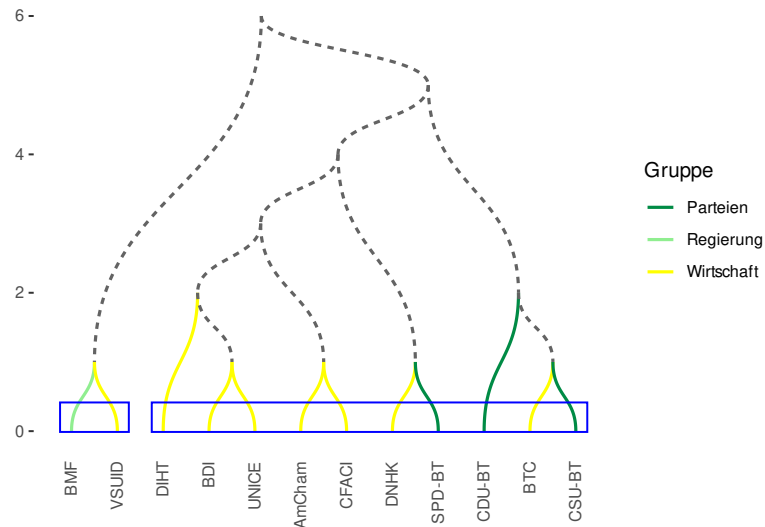


Abbildung 35: Cluster-Dendrogramm der zweiten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform

gang mit dem „Ausländereffekt“ heraus: Während die SPD-Abgeordneten das Anrechnungsverfahren weiterhin anzweifeln, fordern BDI und DIHT die Durchsetzung von Details, um das Gesetzgebungsverfahren nicht zu gefährden. Hierzu zählen sie die Anrechnung von Kapitalertragsteuer für Dividenden auf Aktien in ausländischem Streubesitz. Ein solcher Vorschlag war im Referentenentwurf vorgesehen, geht aber nicht in den Gesetzentwurf ein (Riedel, 1982, S. 129). Ansatzpunkt dafür soll die Neuverhandlung einiger Doppelbesteuerungsabkommen sein. Auf Nachfrage einiger SPD-Abgeordneter, welche Details neu ausgehandelt werden sollen, antworten die Verbandsvertreter nicht. Der Jurist Hans Flick (DIHT) bemerkt, dass man DBA-Verhandlungen nicht publik machen solle, da jede Verhandlung eine eigene Dynamik aufweise und von Verhandlungsgeschick der Beteiligten geprägt sein müsse. Über die politische Logik solcher Verhandlungen äußert er sich offen:¹⁰⁵

„Änderungen in Doppelbesteuerungsabkommen sind Verhandlungssache. Sie sind aber etwas komplizierter, als man es sich auf Anhieb vorstellt. Es kommt auf die Härte der Verhandlungsdelegationen an. (...) Man muss damit rechnen, dass es härtere und weichere Verhandlungspartner in dieser Sache geben wird. Die Revisionsverhandlungen sind auch nicht nur eine Frage der Anpassung an die Körperschaftsteuerreform. Es laufen Revisionsüberlegungen mit einer ganzen Reihe von Staaten. Wenn wir z. B. Mit Holland über die Revision des Abkommens verhandeln, wird die deutsche Delegation sicher nicht sagen: Wir wollen uns einmal über die Kapitalertragsteuer unterhalten, sondern sie wird eine lange Liste haben“ (PAD, 1976b, S. 104/18).

Die Unterschiede in der Debattenstruktur sind in Abbildung 35 über ein Dendrogramm erfasst, wobei sich in diesem Fall kaum Differenzen ermitteln lassen. Die Separation von BMF und dem Verbands der

¹⁰⁵ Diese Aussage ist bemerkenswert, da ein Experte zu Protokoll gibt, dass DBA letztlich Verhandlungssache seien. Wie van Raad (2001, S. 218) betont, werden DBA ohne Beteiligung des Parlaments von Experten und Ministerialbürokratie ausgehandelt. Dadurch sind sie demokratischer Kontrolle entzogen.

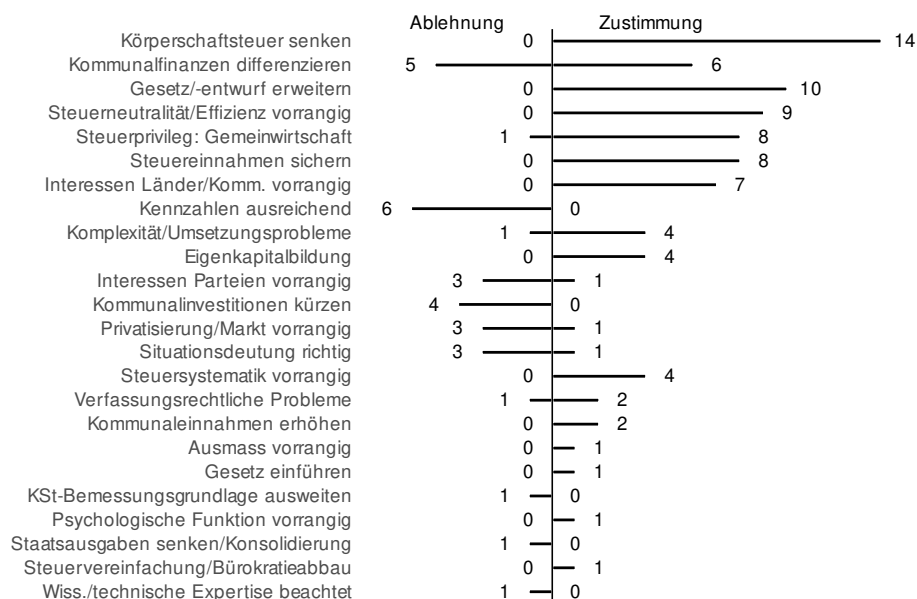


Abbildung 36: Verteilung von Frames in der dritten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform

Schweizer Unternehmen in Deutschland (VSUID) folgt aus ihrer geringen Antworthäufigkeit. Alle anderen Akteure stimmen der Körperschaftsteuer zu. Forderungen nach Entschließung an den Bundestag zur Revision von DBA greift der Finanzausschuss nicht auf. Erfolgreich ist hingegen die Versicherungswirtschaft mit ihrer Forderung nach Herausnahme von Rückstellungen aus der Körperschaftsteuerpflicht. Erfolgreich sind ferner die Sparkassen, die Landesbanken und öffentlichen Kreditanstalten, die öffentlich-rechtlichen Versicherer und die Kommunen, die verminderte Steuersätze für ihre Körperschaften erwirken könnten. Diese Forderungen sind im Gesetzentwurf nicht vorgesehen und erst nach der Anhörung aufgenommen worden.

Die dritte Anhörung behandelt Interessen der Kommunen (PAD, 1976a). Beteiligt wurden der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag. Von 46 Teilnehmenden ergreifen 14 Personen das Wort. Auch in dieser Anhörung führen die SPD-Abgeordneten, allen voran Rolf Böhme, das Wort. Die Verteilung der Statements ist der nachfolgenden Abbildung 36 zu entnehmen. Die Abgeordneten von Union und FDP blieben passiv. Die Anhörung kreist um die Kommunalfinanzen und den Zugang zum Anrechnungsverfahren für kommunale Betriebe gewerblicher Art. Letztlich läuft die Diskussion auf die Frage hinaus, ob das zunächst für die Privatwirtschaft bestimmte Körperschaftsteuerreformgesetz auch den Kommunen geöffnet werden soll. Die Kommunalen Spitzenverbände rechtfertigen dies mit der zentralen Stellung der Kommunen in der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, rekurren also auf den Zusammenhang von Steuerstaat und Sozialstaat. Zustimmung für diese Position finden sie sowohl unter Abgeordneten von SPD als auch den Kommunalpolitikern der Union (zusammengeschlossen in der Kommunalpolitischen Vereinigung von CDU und CSU). Ihrem Wunsch wird seitens des Finanzausschusses entsprochen (Deutscher Bundestag, 1976a, S. 8).

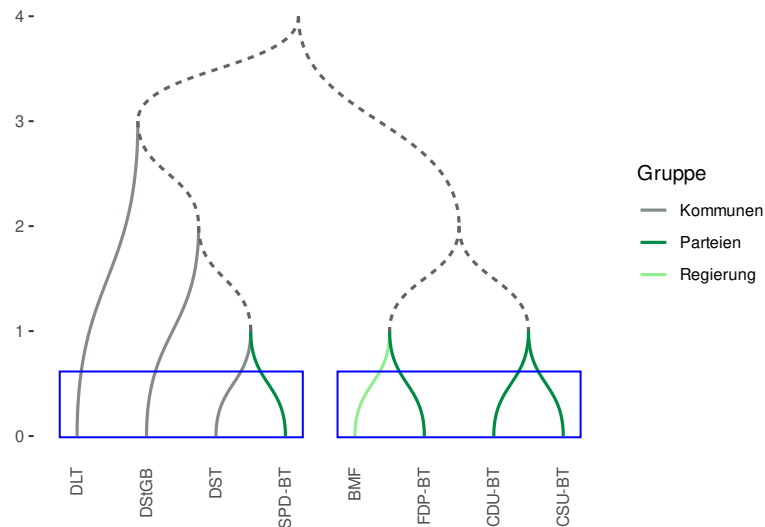


Abbildung 37: Cluster-Dendrogramm der dritten Anhörung zur Körperschaftsteuerreform

Abbildung 37 zeigt das Cluster-Dendrogramm der Akteurkongruenz in der dritten Anhörung. Es sind zwei Gruppen ersichtlich: einerseits die Kommunalverbände und die SPD, andererseits FDP, Union und das Bundesfinanzministerium (BMF). Vernachlässigt man die Rolle des BMF wegen seiner geringfügigen Statements, ist der Zusammenhang von FDP und Union überraschend. Zugleich verdeutlicht dies noch einmal den grundsätzlichen Konflikt innerhalb der Regierungskoalition, wobei in diesem Fall die SPD als Interessenvertretung der Kommunen, die FDP hingegen als Motor für die Umsetzung des Anrechnungsverfahrens bei größtmöglicher Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auftrat. Die Clusterung zeigt, dass im Falle der Körperschaftsteuerreform 1976 Union und FDP eine Diskurskoalition bilden. Sie nehmen den Jahre später erfolgenden Regierungswechsel in der Unternehmensbesteuerung vorweg.

Zwischenfazit

Das Körperschaftsteuerreformgesetz wird am 10. Juni 1976 vom Bundestag mit einfacher Mehrheit beschlossen. Dadurch wird ein Gesetzgebungsprozess abgeschlossen, der beinahe sieben Jahre andauert. Das Gesetz trägt die Handschrift der Eberhard-Kommission, die mit ihrem Gutachten die wesentlichen Entscheidungen anbahnt. Der Finanzwissenschaftler Heinz Haller, der zwischenzeitlich im Bundesfinanzministerium an der Ausarbeitung des Gesetzentwurfes mitwirkt, lobt rückblickend, „daß sich bei der Körperschaftsteuer das System der Vollanrechnung“ durchgesetzt hat (Haller, 1992, S. 146). Bundeskanzler Schmidt bemüht hingegen Koalitionszwang als Handlungsmotiv. Während einer Sitzung der Bundestagsfraktion im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses führt er aus: „Ich war nie begeistert von der Körperschaftsteuerreform, das gestehe ich zu. Man muss in einer Regierung manches machen, wovon man nicht begeistert ist“ (KGP, 2023d).

Wie im Fall des Stabilitätsgesetzes wird abschließend ein Blick auf Wechselwirkungen zwischen den Arenen Presse und Anhörung geworfen. Hierzu wurden erneut Venn-Diagramme erstellt, die in Abbildung 38 dargestellt sind. Linker Hand wird die Überlappung von Akteuren in Presse und Anhörungen gezeigt, rechter Hand die Überlappung von Frames in beiden Arenen. Erneut zeigt sich, dass rein nominell in der

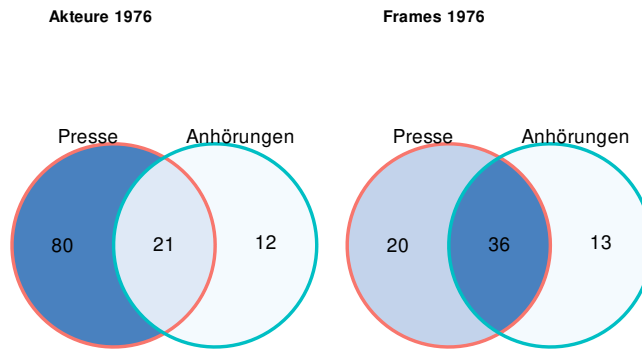


Abbildung 38: Venn-Diagramm der Debatten zur Körperschaftsteuerreform

Pressedebatte mehr Akteure vertreten sind als in den Anhörungen. Mit 21 Akteuren, die in beiden Arenen vertreten sind, zeigt sich eine vergleichbare Überlappung, das heißt, noch keine nennenswerte Abweichung. Zu den Akteuren, die allein über die Anhörung Gelegenheit zur Darlegung ihrer Position erhielten, zählten aus der Gruppe der Wirtschaftsakteure unter anderem die Auslandshandelskammern, der Reederverband, der Genossenschaftsverband sowie die Raiffeisenbanken. Seitens der Kommunen waren dies der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag. Die genannten Organisationen sind in der Pressedebatte von BDI, DIHT, Bankenverband oder von der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände repräsentiert gewesen. Hinsichtlich der zitierten Frames zeigt sich gar eine große Überlappung mit 36 Frames, die in beiden Arenen genannt wurden. Darunter unter anderem die Forderung nach Einführung des Anrechnungsverfahrens, der Schaffung von Wettbewerbsneutralität sowie branchenspezifischer Steuerprivilegien. Zudem wurden wirtschaftspolitische Forderungen wie die Verringerung der Arbeitslosigkeit, die Eigenkapitalbildung, aber auch der internationale Steuerwettbewerb in beiden Arenen angeführt.

Mit Blick auf die Beteiligung verschiedener sozialer Gruppen an den Debatten zeigen sich gegenüber dem Stabilitätsgesetz nur geringe Abweichungen. Tabelle 9 weist die Anzahl der Statements je Gruppe und Arena aus, wobei markante Unterschiede wiederum rot unterlegt wurden. Auch in der Körperschaftsteuerreformdebatte wurde die Diskussion in der Presse von Akteuren aus Regierung, Parteien und Wirtschaftsverbänden dominiert, die wiederum gut 80 % (!) aller zitierten Äußerungen verantworten. Der Redeanteil der Gewerkschaften ist in diesem Fall leicht höher als jener der Wissenschaftsakteure, was auf die konjunkturpolitischen Auseinandersetzungen im Zuge der Ölpreiskrise 1973/74 zurückzuführen ist. In der Anhörung zeigt sich ein anderes Bild: dort dominieren Statements von Wirtschaftsakteuren - ein Hearing wurde allein mit den Auslandshandelskammern durchgeführt -, wohingegen Wissenschaftsakteure ebenso wenig repräsentiert waren wie Unternehmen, Denkfabriken oder sozialpolitische Akteure. Auch internationale Akteure nahmen an der Diskussion nicht teil. In den Anhörungen konnten die Gewerkschaften hingegen ihren Redeanteil gegenüber der Presse verdoppeln, die Kommunalverbände diese sogar vervielfachen.

Neben der Darstellung von Gruppenpartizipation und Überlappungen der Inhalte interessiert der Beitrag der Fallstudie zur Klärung der Forschungsfrage dieser Arbeit, das heißt, unter welchen Bedingungen

Gruppe	Presse	Anteil	Anhörungen	Anteil	Summe	Anteil
Regierung	606	38 %	10	2 %	616	28 %
Parteien	431	27 %	133	23 %	564	26 %
Wirtschaft	241	15 %	286	49 %	527	24 %
Gewerkschaften	92	6 %	68	12 %	160	7 %
Kommunen	22	1 %	88	15 %	110	5 %
Wissenschaft	88	5 %	-	-	88	4 %
Unternehmen	58	4 %	-	-	58	3 %
Denkfabriken	54	3 %	-	-	54	2 %
Gerichte	7	0 %	-	-	7	0 %
Andere	5	0 %	-	-	5	0 %
Internationale	5	0 %	-	-	5	0 %
Summe	1609	100 %	585	100 %	2194	100 %

Tabelle 9: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zur Körperschaftsteuerreform

Gesetze zur Unternehmensteuersenkung beschlossen werden. Die Körperschaftsteuerreform führt zu keiner Nettoentlastung, sondern sogar zu einer Mehrbelastung der Wirtschaft. Dafür wird mit dem körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahren die Gewinnermittlung reformiert und die von Wirtschaft und Wissenschaft kritisierte steuerliche Doppelbelastung aufgehoben. Die Entlastung wird auf Ebene der Anteilseigner von Unternehmen wirksam und berührt die Einkommensteuerlast. Insofern liegt keine Unternehmensteuersenkung vor. Welche Rolle spielen die im Theorieteil erörterten Einflussfaktoren für die Steuerreformdebatten?

- **Steuerwettbewerb:** Globalisierung und Standortwettbewerb spielen in der Pressedebatte zur Körperschaftsteuerreform nur eine untergeordnete Rolle. Die Diskussion wird von wirtschaftspolitischen Forderungen in Reaktion auf die Wirtschaftskrise und die gestiegenen Energiepreise dominiert. Arbeitslosigkeit und Inflation sind zu diesem Zeitpunkt in der Öffentlichkeit stark sichtbare Probleme. Hohe Zustimmung und Ablehnung zu entsprechenden Frames der Pressedebatte wie „Antizyklische Finanzpolitik“ und „Direkte/Ertragsteuern erhöhen“ zeigen dies an. Der Steuerwettbewerb äußert sich auf andere Weise, und zwar durch die Forderung der Auslandshandelskammern nach Ausdehnung des körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens für ausländische Investoren. Die Verbände wollen dadurch einen diagnostizierten Eigenkapitalmangel der deutschen Unternehmen kompensieren.
- **Parteienwettbewerb:** Bis zum Jahr 1972 kann sich die sozialliberale Bundesregierung auf eine Mehrheit im Bundesrat stützen, später verliert sie diese an die Union. Für die überwiegende Zeitdauer des Gesetzgebungsverfahrens verfügt die Union über eine Bundesratsmehrheit. Zudem wird das Verhältnis der Koalitionsparteien zunehmend konfliktbehaftet, da die FDP nach der Bundestagswahl 1972 allmählich von sozialliberalen Positionen Abstand nimmt. Eine Tatsache, die sich nach dem Wechsel an der Parteispitze von Scheel (einem Befürworter der sozialliberalen Regierung) zu Genscher (einem Pragmatiker, der zur Union hin offen bleibt) verstärkt. Zudem geht das Bundeswirtschaftsministerium an die FDP und wird mit Hans Friderichs von einem früheren Bankenvorstand geführt, der wiederholt die Einführung des körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens fordert. Die Parteilührung der SPD hingegen muss nicht nur mit mehreren Ministerwechseln und dem Rücktritt von

Kanzler Brandt umgehen, sondern auch mit der Parteibasis, die Steuererhöhungen fordert. Kurz vor der Bundestagswahl 1976 wird das Gesetzgebungsverfahren dann wieder aufgegriffen.

- Lobbyismus: Der Körperschaftsteuerreform gehen unterschiedliche Konzeptionen voraus, die sich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nicht durchsetzen können. Die zunächst von den Spitzenverbänden im Einklang mit der FDP befürwortete Teilhabersteuer ist durch den Entwurf der Eberhard-Kommission vom Tisch. Doch die Regierung folgt auch der Eberhard-Kommission nur teilweise. Zwar befürwortet sie das körperschaftsteuerliche Anrechnungsverfahren, will dies aber nicht für ausländische Investoren öffnen. Auch die Höhe des Steuertarifs wird kritisiert, da er im Verbund mit der Gewerbesteuer auf circa 62 % steigt (Ganghof, 2004, S. 66). Nachdem das Gesetzgebungsverfahren ins Stocken gerät, weil es keine Einigung in der Frage der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand gibt, intensiviert die Wirtschaft ihre Forderung nach Einführung des Anrechnungsverfahrens. Vertreter vom BDI und DIHT haben in den Anhörungen betont, dass ihnen die Einführung wichtiger ist, als die Regelung von Details, da diese zu späteren Zeitpunkt und teilweise über die Aushandlung von Doppelbesteuerungsabkommen erledigt werden könnten. Die Diskussion konzentriert sich in den Anhörungen auf Steuervergünstigungen für einzelne Wirtschaftszweige.

Einige Änderungen werden schon im Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgegriffen, andere durch den Finanzausschuss eingefügt (Deutscher Bundestag, 1976a, S. 6ff.). Kommunalen Eigenbetrieben ohne Gewinnausschüttung und Sparkassen wird ein verminderter Körperschaftsteuertarif gewährt. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen erhalten eine sofortige Absenkung der Kapitalertragsteuerbelastung. Dagegen haben die Privatbanken Stellung bezogen. Nicht aufgegriffen wird hingegen die geforderte steuerliche Förderung von Unternehmensverschmelzungen in der Gemeinwirtschaft. Diesen Änderungen im überwiegenden Interesse der Gemeinwirtschaft stehen weitere Änderungen zugunsten der Privatwirtschaft gegenüber: so werden Aufsichtsratsvergütungen vollständig abzugsfähig erklärt und damit die Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage verringert. Zudem wird der Verlustrücktrag ausgedehnt und eine Steuervergünstigung für Vermessungsschiffe vorgesehen.

- Expertise: Das Gesetzgebungsverfahren wird von der Eberhard-Kommission initiiert. Dem gehen weitere Expertengutachten voraus, die entweder die Aufhebung der Körperschaftsteuer oder andere Gewinnermittlungsverfahren vorschlagen. Mit der Berufung des Finanzwissenschaftlers Heinz Haller, einem Anhänger der „Fiscal Policy“, in das Bundesfinanzministerium liegt die Ausarbeitung des Gesetzentwurfes maßgeblich in wissenschaftlicher Hand. Wiederrum wird das Expertenwissen in das zuständige Ministerium inkorporiert. Diese Tatsache mag die fehlende Beteiligung von Wissenschaftsakteuren in den Anhörungen erklären. Denn der Gesetzentwurf der Bundesregierung gründet zumindest teilweise auf den Ausarbeitungen der Eberhard-Kommission und den Arbeiten Hallers. Zwar gilt das Anrechnungsverfahren unter Wissenschaftlern nur als zweitbeste Lösung. So wird die rechtliche Ausgestaltung der Begünstigung von verwendbarem Eigenkapital kritisiert (Herzig, 1976, S. 325), zudem bemängeln einige Steuerrechtler eine Diskriminierung von Auslandskapital (Stein, 1983, S. 338). Die Abgeordneten des Finanzausschuss reagieren hierauf zunächst abwartend und einigen sich auf eine Entschließung, mit der die Bundesregierung zur Ermittlung von Auswirkungen

auf den sogenannten „Ausländereffekt“ angehalten werden soll.

Die Diskussion über die Körperschaftsteuerreform ist von einer Auseinandersetzung um Verteilungsfragen begleitet. Die Komplexität der Materie tritt dafür zurück, Bedenken aus Wirtschaft und Wissenschaft über mögliche Diskriminierung werden abgewiesen. Die Zustimmung der SPD zum Gesetz erfolgt aufgrund von Koalitionszwang, was den Parteienwettbewerb zwischen den Koalitionspartnern unterstreicht. Die Verteilungsfrage äußert sich in zweierlei Hinsicht: in der — letztlich gescheiterten — Kopplung des Gesetzes an einen Beschluss zur Vermögensbildung sowie in den vermuteten Auswirkungen der Körperschaftsteuerreform auf die Konzentration des Aktienvermögens.

Die Beschlussfassung zeigt, dass es Mitte der 1970er Jahre noch möglich ist, eine Steuererhöhung mit einem Körperschaftsteuertarif in Höhe von 56 % zu beschließen. Ein Tatbestand, der heute undenkbar scheint. Das Anrechnungsverfahren, das von Teilen der SPD abgelehnt wird, wird durch finanzielle Zugeständnisse an Kommunen und Gemeinwirtschaft abgemildert. Für die FDP ist die Einführung des Anrechnungsverfahrens ein Erfolg, dem sich die Wirtschaftsverbände anschließen. Dass sich die Politik über die distributive Implikationen des Gesetzes bewusst ist, zeigt die Initiative des SPD-Abgeordneten Böhme, aufgrund dessen eine zweite, nicht-öffentliche Anhörung der Außenwirtschaftsverbände zur Einholung weiterer Informationen anberaumt wird. Die Informationen führen indes nicht zu einem Wechsel im Abstimmungsverhalten. Auffallend ist, dass zeigt die Auswertung der Akteurkongruenz in den Sachverständigenanhörungen, dass SPD einerseits und FDP und Union andererseits in diesem Fall bereits getrennte Wege gehen. Vor allem in der ersten Sachverständigenanhörung, die öffentlich durchgeführt wird, positionieren sich Union und FDP in Nähe der großen Wirtschaftsverbände, die SPD hingegen in der Nähe von Gewerkschaften und Gemeinwirtschaft. Die Debatten um die Körperschaftsteuer folgen insoweit der korporatistischen Interessenvermittlung.

5.3 Das Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz (1976-77)

Zusammenfassung

Das im Herbst 1977 beschlossene Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz (kurz: Steuerentlastungsgesetz - StEntG) war konjunkturpolitisch motiviert (Muscheid, 1986; Buggeln, 2022, S. 760). Die Spätfolgen der Wirtschaftskrise 1974/75 waren immer noch gegenwärtig: Anhaltende Arbeitslosigkeit, hohes Preisniveau aufgrund teurer Energieimporte, ausbleibende Investitionen der Unternehmen und hoher Schuldenstand der öffentlichen Haushalte. In dieser Situation veränderte sich die wirtschaftspolitische Lehrmeinung. Der Sachverständigenrat forderte einen Kurswechsel zur Austeritätspolitik durch Lohnsenkung und Haushaltskonsolidierung (Schanetzky, 2007, S. 178). Das Vorgehen der Bundesregierung war widersprüchlich: Das Finanzierungsdefizit des Staates sollte durch höhere Steuern verringert werden (Beck, 2014, S. 173). Doch Unternehmensteuererhöhungen schieden aufgrund der erst im Jahr 1976 verabschiedeten Körperschaftsteuerreform aus. Stattdessen wurde die Umsatzsteuer erhöht, was den privaten Konsum bremste und zeitversetzt auch die Unternehmensgewinne verringerte. Die mangelnde Investitionsbereitschaft der Unternehmen suchte die Regierung im Sommer 1977 durch ein milliardenschweres Konjunkturprogramm zu kontern (Polster u. Voy, 1994, S. 208). Als dies keinen wirtschaftlichen Trendumschwung herbeiführte, wurden mit dem Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz Lohnsteuersenkungen zur Ankurbelung der Nachfrage verfolgt (Muscheid, 1986, S. 168). Das Gesetz sah eine Anhebung des Arbeitnehmerfreibetrages vor, einen zusätzlichen Weihnachts-Freibetrag und höhere degressive Abschreibungen für bewegliche Güter und Bauvorhaben. Ausbildende Unternehmen konnten einen Abzugsbetrag in der Gewerbesteuer geltend machen.

Die Regierungskoalition konnte sich in der Bundestagswahl 1976 nur knapp behaupten. Die Konflikte zwischen den Regierungsparteien nahmen zu, die FDP näherte sich wirtschaftspolitisch wieder der Union an (Dittberner, 1987, S. 19). Die CDU veränderte unter ihrem neuen Bundesvorsitzenden Helmut Kohl ihre Taktik und versuchte, sich über die soziale Frage als eigentliche sozialreformerische Kraft zu profilieren (Bösch, 2008, S. 304). Im Bundesrat verfügte die Union über die Stimmenmehrheit und konnte die Regierung vor sich her treiben (Bermbach, 1977, S. 166). Den Wahlkampf führte sie unter dem Motto „Freiheit statt Sozialismus“ (Jäger, 1987, S. 46). Die innenpolitische Lage wurde vom politischen Terrorismus der Roten Armee Fraktion überlagert, im Herbst 1977 überschlugen sich die Ereignisse mit Attentaten auf Führungseliten der Gesellschaft und der Schleyer-Entführung (ebd., S. 75).

Das Steuerentlastungsgesetz war keine Strukturreform und folgte auch nicht der Idee politischer Planung. Es war situationsbedingt und suchte einen Mittelweg zwischen sozialdemokratischer Nachfragesteuerung (Steuersenkung zur Kaufkraftsteigerung für Arbeiter und Angestellte, Ausbildungsplatzförderung) und Angebotspolitik (Abschreibungserhöhung). Die Union forderte die Regierung zur Anwendung des Stabilitätsgesetzes auf. Die Bundesregierung wies dies als ungeeignet zurück. Das Steuerentlastungsgesetz leitete formal das Ende des Stabilitätsgesetzes ein. Die Fallstudie folgt dem bekannten Aufbau: Darstellung der Ausgangslage, Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen von Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörungen sowie Rückbezug der Ergebnisse auf die Forschungsfrage.

Politische und ökonomische Ausgangslage

Die Regierungsparteien von SPD und FDP hatten bei der Bundestagswahl im Oktober 1976 bedeutende Zweistimmenverluste hinzunehmen (SPD: -3,2 %, FDP: -0,5 %), während die Union zulegte (+ 3,7 %). Die Koalition konnte sich nur noch auf eine Stimmenmehrheit von zehn Mandaten im Deutschen Bundestag stützen. Im Bundesrat hatte die sozialliberale Bundesregierung eine sie unterstützende Mehrheit in den Ländern bereits im Jahr 1972 eingebüßt. Eine Trendwende, die sich durch eine Reihe für die Bundesregierung erfreulicher Landtagswahlergebnisse im Jahr 1975 abzuzeichnen schien, konnte nicht behauptet werden. Ab dem Jahr 1976 dominierte die Union wieder den Bundesrat. Möglich wurde dies durch Koalitionen von CDU und FDP in Niedersachsen unter Ministerpräsident Ernst Albrecht sowie im Saarland unter Franz-Josef Röder (beide CDU). Die FDP, die seit dem Jahr 1972 das Bundeswirtschaftsministerium mit dem Bankmanager Hans Friderichs führte, betonte auf Länderebene ihre koalitionspolitische Offenheit. Nach der Bundestagswahl 1976 wurde immer häufiger über eine neuerliche Hinwendung der FDP zur Union spekuliert. Differenzen mit der Union begannen sich zu verringern (Dittberner, 1987, S. 45), nachdem Helmut Kohl die Ostpolitik nicht mehr mit grundsätzlichen deutschlandpolitischen Einwänden ablehnte, wie dies noch unter seinem Vorgänger Rainer Barzel der Fall gewesen war (Wambach, 2013, S. 225).¹⁰⁶

In der Regierungskoalition forderte der wirtschaftspolitische Sprecher der FDP-Fraktion, Graf Lambsdorff (1977, S. 9), einen finanzpolitischen Kurswechsel der Regierung zur Stärkung der Marktwirtschaft gegen „dirigistische Eingriffe“ des Staates. Mitte der 1970er Jahre gewannen neoliberale Denkfiguren in Politik und Wissenschaft an Bedeutung (Mirowski u. Plehwe, 2015b; Stedman Jones, 2014, S. 215).¹⁰⁷ Relevante Vertreter des Neoliberalismus wie der österreichische Ökonom und Philosoph Friedrich August von Hayek (1974) und der Chicagoer Ökonom Milton Friedman (1976) erhielten den Preis der Schwedischen Reichsbank in Gedenken an Alfred Nobel, der unabhängig vom Nobelpreis in den Naturwissenschaften zur intellektuellen Durchsetzung von Zentralbankunabhängigkeit gestiftet worden war (Mirowski, 2020, S. 231). In den darauffolgenden Jahren gingen weitere Auszeichnungen an Mitglieder der von Hayek gegrün-

¹⁰⁶Ein von Barzel unter Bezug auf die Ostpolitik angestregtes konstruktives Misstrauensvotum gegen Brandt im Jahr 1972 verfehlte die nötige Stimmenmehrheit (Wambach, 2013, S. 226). Dazu trugen auch veränderte wirtschaftspolitische Prioritäten im Zuge der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre bei: Wirtschaftsbeziehungen zur Sowjetunion waren bereits vom BDI in den 1950er Jahren gefordert und über den Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaftsorganisationspolitisch koordiniert worden (Schlarp, 1993, S. 223). Mit der Regierungsübernahme Willy Brandts wurde der Außenhandel mit der Sowjetunion ausgeweitet und erreichte Mitte der 1970er Jahre einen Höhepunkt. Hierzu zählte auch die langfristige Versorgung der westdeutschen Wirtschaft mit günstigem Erdgas, aber auch der Export von Maschinen und Industriegütern in die Ostblock-Staaten (von Amerongen, 1982, S. 5). Die Regierungen Adenauer und Erhard verfolgten außenpolitisch die Annäherung und Einbindung in die transatlantische Allianz, weshalb die offizielle Regierungslinie Wirtschaftsbeziehungen mit der Sowjetunion gegenüber ablehnend war. Dies wurde durch das Röhren-Embargo der 1960er Jahre offenkundig, mit dem die NATO-Mitglieder auf den Bau neuer Erdgas-Pipelines der Sowjetunion reagieren wollten (Hasse u. a., 1980, S. 117). Bereits geschlossene Verträge westdeutscher Energierkonzerne musste daraufhin aufgehoben werden. Das Embargo dauerte bis zur Regierungsübernahme Brandts an. Ende der 1960er Jahre veränderte die US-Regierung ihre Haltung und begann den Osthandel Westdeutschlands zu tolerieren (Carter, 2012, S. 223). Erst nach der Wirtschaftskrise setzte unter US-Präsident Carter wieder ein konfrontativer Kurs ein, der sich unter Reagan verstärkte (ebd., S. 228). Durch den Außenhandel sollten zugleich die politischen Beziehungen zur Sowjetunion und China und damit auch zu den anderen Staaten des Ostblocks einschließlich der DDR normalisiert werden (von Amerongen, 1979, S. 424).

¹⁰⁷Im Folgenden wird mit Mirowski und Plehwe (2015a, S. xiv, xviii) unter Neoliberalismus eine transdisziplinäre gesellschaftspolitische Theorie verstanden, die über den Bereich der Wirtschaft hinaus auf die Veränderung der Sozialbeziehungen und der Politik fokussiert, und dabei dem Schutz des Privateigentums Vorzug vor Redistribution einräumt. Insoweit beschränkt sich der Neoliberalismus nicht auf einzelne Ökonomen, sondern bezieht auch gesellschaftliche Intellektuelle in die Untersuchung von Politikwandel mit ein. Siehe hierzu auch Kapitel 6.4.

deten Denkfabrik „Mont Pèlerin Society“ (MPS) (ebd., S. 236). Die Preise steigerten ihr Ansehen was sich in einer Zunahme von wissenschaftlichen Zitationen niederschlug (Bjork u. a., 2014, S. 192).

Angetrieben durch den ideologischen Wandel im Zuge der anhaltenden Wirtschaftskrise veränderten auch die Regierungsparteien ihre politischen Positionen. In der SPD war der Führungsanspruch Helmut Schmidts nach dem wenn auch knapp behaupteten Sieg bei der Bundestagswahl unangefochten (Soell, 2011, S. 588). Reformvorstellungen der Ära Brandt wurden aufgegeben und - wie schon in der 1974er-Regierungserklärung - mehr Pragmatismus gefordert (ebd., S. 628). Ein erst kurze Zeit zuvor von der SPD nach jahrelanger Detailarbeit vorgelegtes Programmpapier („Orientierungsrahmen '85“), das neben seiner Mobilisierungsfunktion der Konsensbildung zwischen Parteiführung und Parteiflügeln dienen sollte (Küpper, 1977, S. 23), wurde faktisch zu den Akten gelegt (Nachtwey, 2009, S. 158). Stärkere Eingriffe in die Privatwirtschaft, den der linke SPD-Flügel und die Jungsozialisten als Investitionslenkung diskutierten, wurden verworfen. Der frühere Kanzleramtschef Ehmke bemerkte rückblickend:

„In der Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik wurde nach der 76er-Wahl in der SPD-Fraktion der Vorwurf lauter, Schmidt gebe der FDP zu sehr nach. Helmut Schmidt hat in diesem für seine Regierung zentralen Bereich mit verschiedenen Ansätzen hantiert, auch er hatte kein Patentrezept für die Bewältigung der von der Ölkrise verschärften wirtschaftlichen Schwierigkeiten“ (Ehmke, 1994, S. 276).

Nicht zuletzt lag dies auch an der FDP, die sich neoliberalen Positionen angenähert hatte. Dieser Wandel wurde vom Ökonomen und FDP-Mitglied Wolfgang Stützel personifiziert, der für die FDP im Saarland einen wirtschaftspolitischen Maßnahmenkatalog erarbeitete, der unter anderem Kürzungen der Sozialausgaben und Steuersenkungen vorsah (Stützel, 1977). Die Partei vollzog ihre programmatische Umorientierung mit den Kieler Thesen, die im November 1977, wenige Tage nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zum Steuerentlastungsgesetz verabschiedet wurden.

Die Auseinandersetzung um die Rote Armee Fraktion beherrschte zunehmend die innenpolitische Diskussion. Mit dem Stammheim-Prozess gegen die Gründungsmitglieder der RAF polarisierte sich das Stimmungsbild der Republik. Die Ermordung von Dresdner Bank-Vorstand Jürgen Ponto hatte bundespolitische Konsequenzen, da Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs zu Pontos Nachfolger gewählt wurde. Graf Lambsdorff rückte in das Amt des Bundeswirtschaftsministers, was seinen wirtschaftspolitischen Positionen mehr Macht verlieh. Stammheim hatte nicht nur Auswirkungen auf die Rechtspolitik, da der Staat in die Freiheitsrechte reglementierend eingriff, sondern veränderte auch die gesellschaftspolitische Diskussion, die als Ausdruck neokonservativen Denkens interpretiert wurde. Wirtschaftskrise, Linksterrorismus und politischer Protest galten als Indikatoren zunehmender „Unregierbarkeit“ westlicher Demokratien (Crozier u. a., 1975, S. 54).¹⁰⁸ Die Wirtschaftskrise wurde immer häufiger als Ausdruck unverantwortlicher Finanz- und Steuerpolitik der Regierungen gewertet (Schäfer, 2009, S. 163).

Wachsende Staatstätigkeit kennzeichnete alle entwickelten Industriestaaten nach dem Zweiten Weltkrieg (Cameron, 1978). Im demokratischen Kapitalismus wurde der Staat zu einem wichtigen Akteur des

¹⁰⁸ Crozier et al. (1975, S. 23) betonen, dass Westdeutschland aufgrund seiner historischen Erfahrung mit der Hyperinflation der 1920er Jahre noch am ehesten einem ungebremsten Lohndruck widerstehen könne. Dennoch dürfe die Attraktivität des Sozialismus auch in Westdeutschland nicht unterschätzt werden (ebd., S. 51).

Wirtschaftskreislaufs. Die theoretische Rechtfertigung hierfür wurde über die Public Finance gelegt, die sich nach 1945 als dominante Schule in der Finanzwissenschaft durchzusetzen begann. Mit der anhaltenden Wirtschaftskrise wurde deren Annahmen in Zweifel gezogen. Die Public Choice-Schule formulierte eine Fundamentalkritik an der keynesianischen Wirtschaftstheorie. Zunehmende Staatsausgaben und Staatsschulden seien verantwortlich für Inflation und ausbleibende private Investitionen. Sie seien Ausdruck von zuviel Demokratie, weshalb der Begründer der Public Choice-Schule James M. Buchanan verfassungsrechtliche Grenzen der Staatstätigkeit postulierte. Buchanan suchte früh den Kontakt zur Politik. Im Auftrag des damaligen kalifornischen Gouverneurs, Ronald Reagan, erarbeite Buchanan Vorschläge zur Steuerreform, die die Steuerprotestbewegung in den USA informiert (Leendertz, 2022, S. 310).

Die Inflation wurde zu einem relevanten Problem des Steuerrechts, da sie die Steuerprogression auch in mittleren Einkommen verstärkte. Unter ihnen waren zusehends qualifizierte Angestellte und Arbeiter, die zu einem Großteil Wähler der SPD waren, aber nun allmählich aufgrund wachsender Skepsis gegen steuerpolitische Umverteilung wegzubrechen drohten (Polster u. Voy, 1994, S. 208).¹⁰⁹ Es entstand eine Diskussion über die „kalte Progression“, die sich schnell zu einer generellen Diskussion über die Steuerreform ausweitete. Ende der 1970er Jahre zeichnete sich indes ab, dass es nicht um eine automatische Anpassung der Steuertarife gehen sollte, sondern um eine dauerhafte Rückführung der nominalen Steuertarife. Public Choice und ökonomische Demokratietheorie begannen allmählich die politische Rhetorik zu dominieren, wie die Rede vom Staatsversagen und wachsende Skepsis gegenüber politischer Planung dokumentierten (Rittel u. Webber, 1973, S. 169). Wahlverhalten und Staatshaushalte wurden zum Gegenstand politischer Konjunkturzyklen erklärt, bei denen egoistisch handelnde Politiker Wiederwahl durch Wahlgeschenke und eine Aufblähung der Staatsausgaben zu sichern suchten (Frey, 1975, S. 709).

Nach dem Wirtschaftseinbruch 1974/75 konnte die Bundesregierung um Kanzler Schmidt auch vom kräftigen Wirtschaftswachstum des Jahres 1976 profitieren (Scharpf, 1987; Beck, 2014, S. 174). Für 1977 zeichnete sich ebenfalls Wachstum ab. Problematisch blieb die Arbeitslosigkeit, die seit der Krise im Jahr 1973 über 4 % angestiegen war. Bundesregierung und Bundesbank gerieten über die Frage der Priorität der wirtschaftspolitischen Ziele in Konflikt. Dabei stand ein Kernanliegen der Sozialdemokratie zur Disposition, denn Beschäftigungssicherung wurde politisch höherrangig bewertet als Preisniveaustabilität (Hibbs, 1977, S. 1470). Letzter war vor allem für Kapitaleigner von Interesse, die Masse der abhängig Beschäftigten hingegen wurden durch Arbeitslosigkeit in die Defensive gedrängt und waren überdies auch nicht für die Gewerkschaften mobilisierbar. Die Bundesbank bremste mit ihrer restriktiven Geldpolitik die expansiven Impulse der öffentlichen Nachfrage ab und konnte sich letztlich gegenüber der Bundesregierung behaupten (Scharpf, 1987, S. 175).

Paradigmenwechsel vollzogen sich nicht nur in der Finanzwissenschaft. Auch die Steuerrechtswissenschaft strebte Professionalisierung mehr Gehör in der Steuerreformdebatte an. Ein wichtiger Etappenpunkt hierfür war die Gründung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft (DStJG) durch den Kölner Steuerrechtler Klaus Tipke.¹¹⁰ Tipke hatte die Steuerreformdebatte wenige Jahre zuvor durch ein einflussreiches

¹⁰⁹Lohnsteigerungen ab Mitte der 1960er Jahre wurden in den 1970er Jahren durch eine relative Zunahme der Lohnsteuer begleitet. Der Anteil der Lohnsteuer an den kassenmäßigen Steuereinnahmen stieg von knapp 17 % Ende der 1960er Jahre auf 29 % Ende der 1970er Jahre.

¹¹⁰Siehe zur Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft auch Kapitel 6.4.

Lehrbuch zum Steuerrecht neu entfacht. Die Steuergesetzgebung bezeichnete er als „Chaos“ (Tipke, 1971a), wissenschaftler and werde nicht ausreichend berücksichtigt. Um einer wahrgenommenen Unterrepräsentation gegenüber der Finanzwissenschaft und zur besseren Vermittlung steuerrechtlicher Prinzipien in der Politikberatung beizutragen sollte die DStJG als „Forschungsstelle für Steuergesetzgebung“ Gesetzentwürfe vorbereiten und in enger Abstimmung mit Politik, Ministerialbürokratie, Gerichten und Anwälten auf die systemgerechte Fortentwicklung des Steuerrechts hinwirken (Tipke, 1976, S. 308). Ein möglicher Verbündeter sollte der Bund der Steuerzahler sein, für den Tipke im Herbst 1976 in der Festschrift für ihren Präsidenten seine steuerpolitischen Prinzipien umriss. Zustimmung erhielt Tipke auf der ersten DStjG-Fachtagung von Hans Herbert von Arnim (1977), seinerzeit beim Karl-Bräuer-Institut des Steuerzahlerbundes als auch vom zuständigen Abteilungsleiter im Bundesfinanzministerium, Uelner (1977, S. 126).

In der Debatte um Für und Wider von Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung beteiligte sich im Sommer 1976 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (WB-BMF) mit einem methodologischen Beitrag zur Aussagekraft staatswirtschaftlicher Quoten (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1988a). Im Ergebnis plädierte der Beirat für einen reflektierten Umgang mit finanzwirtschaftlichen Statistiken. Die verwendeten Daten seien kontextspezifisch zu betrachten, rechtliche und methodische Abgrenzungsprobleme würden Werturteile auf Basis von Quoten unmöglich machen. Insbesondere sei die von Privatpersonen empfundene Steuerlast nur schwer mit der gesamtwirtschaftlichen Funktion der Besteuerung in Einklang zu bringen, da die Bürgerinnen und Bürger zwar ihre Steuerlast als hoch, die dafür erhaltenen Gegenleistungen in Form öffentlicher Güter nur schwer einschätzen könnten. Mit Blick auf die Ermittlung von Quoten zur Staatsverschuldung lehnte der Beirat ein generelles Plädoyer für höhere Schulden ab. Er erinnerte vielmehr an den Zusammenhang von öffentlichen Schulden und Konjunkturpolitik und betonte, dass in Konjunkturkrisen „eine Neuaufnahme von Krediten“ sehr erwünscht sein kann (ebd, S. 165).

Das Gutachten des WB-BMF wurde nur wenige Monate von den Vorschlägen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Frage gestellt (Deutscher Bundestag, 1976b).¹¹¹ Der SVR wendete sich darin der Angebotspolitik und des Monetarismus zu, wie er zeitgleich von neoliberalen Ökonomen wie Milton Friedman popularisiert wurde (ebd., S. 168). Zielsetzung sollte nach Ansicht des Rats die Minimierung von unternehmerischen Risiken und Investitionsförderung sein (ebd.). Dafür sollten die öffentlichen Haushalte konsolidiert, die Geldpolitik auf Sicherung der Preisniveaustabilität ausgerichtet, Löhne zumindest teilweise nur noch ertragsabhängig ausbezahlt, Rentenerhöhungen verringert und anteilig zur Finanzierungen von Defiziten in der gesetzlichen Krankversicherung umgewidmet werden (ebd.). Die Steuerpolitik sollte von den direkten auf indirekte Steuern verlagert werden. Hierfür schlug der SVR eine Anhebung der Umsatzsteuer vor, Unternehmen sollten hingegen verbesserte Abschreibungen und Steuervergünstigungen für Investitionen in Forschung und Entwicklung erhalten können (ebd., S. 168). Der SVR wandte sich von kurzfristiger Nachfragesteuerung ab und wollte eine langfristige Änderung der Produktionsstruktur erreichen (ebd, S. 169). Für die Steuerreformdebatte waren die

¹¹¹Mitglieder des Sachverständigenrates waren im November 1976 Gerhard Fels, Armin Gutowski, Gerhard Scherhorn, Kurt Schmidt und Olaf Sievert. Drei der Autoren - Fels, Gutowski und Sievert - waren Angehörige des neoliberalen Denkkollektivs, Kurt Schmidt, in den 1980er Jahren Vorsitzender des WB-BMF, stand diesem nahe (vgl. Schmidt, 1994), sodass die wirtschaftspolitischen Empfehlungen nicht überraschten. Siehe zu Kurt Schmidt (1924-2008), der sich mit wiederholten Forderungen nach Mehrwertsteuererhöhung und Haushaltskonsolidierung hervortat die Fallstudie zum Steuerreformgesetz 1990 in dieser Arbeit.

Datum	Ereignis
03.06.1976	Klaus Tipke gründet die Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft
02.07.1976	WB-BMF legt Gutachten zu staatswirtschaftlichen Quoten vor
03.10.1976	Sozialliberale Koalition gewinnt bei Bundestagswahl 1976 nur knapp
19.01.1977	CDU und FDP koalieren in Niedersachsen
01.03.1977	CDU und FDP koalieren im Saarland
20.03.1977	CDU siegt bei Hessischen Kommunalwahlen
23.03.1977	Konjunkturprogramm der Bundesregierung von 16 Mrd. DM
15.06.1977	Union legt Gesetzentwurf für ein Steuerentlastungsgesetz vor
16.06.1977	Bundestag beschließt eine Umsatzsteuererhöhung
05.09.1977	Schleyer-Entführung leitet Deutschen Herbst ein
13.09.1977	SPD und FDP legen Gesetzentwurf für Steuerentlastungsgesetz vor
15.09.1977	Erste Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag
26.09.1977	FDP im Saarland fordert angebotsorientierte Wirtschaftspolitik
28.09.1977	Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
05.10.1977	Beschlussempfehlung des Finanzausschusses
06.10.1977	Zweite Lesung und Beschluss im Bundestag
07.10.1977	Graf Lambsdorff (FDP) wird Bundeswirtschaftsminister
10.10.1977	Bundesrat empfiehlt Anrufung des Vermittlungsausschusses
24.10.1977	Einigung im Vermittlungsausschuss
08.11.1977	FDP beschließt mit Kieler Thesen wirtschaftspolitischen Kurswechsel
08.11.1977	Steuerentlastungsgesetz veröffentlicht

Tabelle 10: Wichtige Ereignisse um das Steuerentlastungsgesetz 1977

Vorschläge entscheidend, da die Bundesregierung sowohl die Mehrwertsteuererhöhung als auch die Investitionsfördermaßnahmen aufgreifen sollte. Änderungen in der Produktionsstruktur wurden indirekt in der Sachverständigenanhörung auch vom Deutschen Gewerkschaftsbund eingefordert, der von einer Strukturkrise der Volkswirtschaft sprach (siehe hierzu den Abschnitt zur Sachverständigenanhörung). Wichtige Ereignisse im Zusammenhang mit dem Steuerentlastungsgesetz 1977 sind in Tabelle 10 zusammengefasst, die Darstellung richtet sich nun auf die Auswertung der Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf.

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Presseberichterstattung Die Auswertung der Pressedebatte zum Steuerentlastungs- und Investitionsförderungs-gesetz basiert auf 152 Artikeln, die aus dem FAZ-Online-Archiv recherchiert wurden. Die Artikel wurden entlang des in Kapitel 4 vorgestellten Kategoriensystem manuell kodiert. Es wurden 1139 Statements erfasst, die 59 Frames zugeordnet wurden. Die Statements wurden von 111 Einzelpersonen aus 97 Organisationen abgegeben. Der Untersuchungszeitraum umfasst Oktober 1976 bis November 1977 und bildet die Diskussion im Nachgang zur Bundestagswahl, die Einführung eines weiteren Konjunkturprogramms der Bundesregierung im Frühjahr 1977, die Auseinandersetzung mit der fehlenden Wirkung, die Vorbereitung des Steuerentlastungsgesetzes bis hin zum Gesetzesbeschluss ab. Die Verteilung der Statements auf Monate ist in Abbildung 39 wiedergegeben. Darin ist auch der Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs abgetragen. Die Statementaktivität ist in den ersten beiden Monaten vergleichsweise gering, sinkt zum Ende des Jahres ab und steigt dann allmählich bis zum Frühjahr 1977 wieder an. In den Sommermonaten verringert sich die Anzahl der Statements noch einmal, um dann im August 1977 den

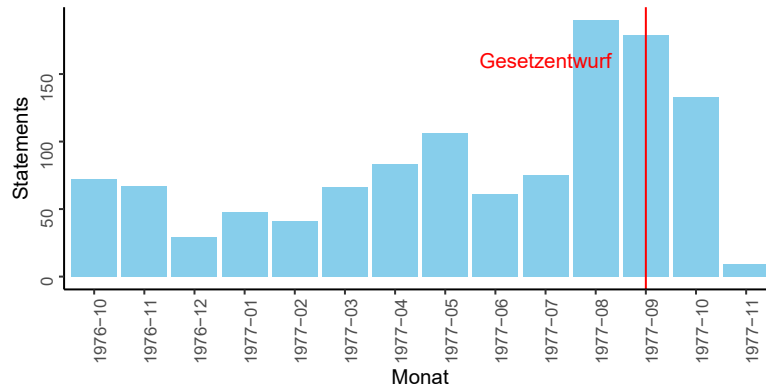


Abbildung 39: Verteilung der Statements in der Pressedebatte zum Steuerentlastungsgesetz 1977 über Zeit

Höhepunkt zu erreichen. Zwischen August und Oktober 1977, der heißen Phase der Gesetzgebung, sind die monatlichen Statements am häufigsten ausgeprägt. Für November sind nur wenige Statements erfasst, die Aufzeichnung endet nach dem 2. November 1977. Zur Übersichtlichkeit wurde die Auswertung in zwei Zeitabschnitte unterteilt: Der erste Abschnitt datiert von Oktober 1976 bis März 1977 umfasst 323 Statements (27 %), der zweite Abschnitt von April bis November 1977 836 Statements (73 %).

Die Presseberichterstattung zum Steuerentlastungsgesetz wird in früheren Fällen von Regierungsak- teuren und Parteien dominiert. Auf beide Gruppen entfallen rund 58 % aller Statements. Es folgen mit großem Abstand Akteure aus der Wirtschaft (11,8 %), der Wissenschaft (10,5 %) und Unternehmen (10,1 %). Die Vertreter aus Gewerkschaften (5,3 %), Kommunen (2,8 %) und Denkfabriken (1,5 %) weisen dem- gegenüber geringe Zitationen auf; die Anzahl der Statements von sozialpolitischen und anderen Akteuren sind faktisch unbedeutend (0,2 %). Der hohe Statementanteil von Unternehmen ist auf Reaktionen auf die Körperschaftsteuerreform zurückzuführen. Die Körperschaftsteuerreform tritt zum 1. Januar 1977 in Kraft und zahlreiche börsennotierte Unternehmen äußern sich zu ihrer avisierten Gewinnausschüttung an ihre Aktionäre. Die geringe Repräsentation der Kommunalen Spitzenverbände in der Presse ist mit Blick auf die Verteilung der voraussichtlichen Steuermindereinnahmen des Gesetzesentwurfes überraschend. Der Gesetz- entwurf der Bundesregierung sieht eine finanzielle Belastung der Kommunen von rund sechs Milliarden D-Mark bis zum Jahr 1981 vor.

Die Pressedebatte konzentriert sich auf 25 Organisationen, die rund drei Viertel aller Statements auf sich vereinen.¹¹² Die zehn am häufigsten zitierten Organisationen verantworten allein 52 % aller State- ments. Die Liste wird vom Bundesfinanzministerium angeführt (10,1 %), gefolgt von den vier Fraktionen im Deutschen Bundestag CDU (7,9 %), CSU (6,8 %), SPD (4,9 %) und FDP (4,8 %).¹¹³ Im direkten Parteienver- gleich verantwortet die Union 14 %, SPD und FDP aber nur 10 % der Statements. Es folgen das Bundeswirt- schaftsministerium (4,2 %), das CDU-regierte Land Schleswig-Holstein (4,1 %), der Sachverständigenrat (3,4 %), das Bundeskanzleramt (3,1 %) und das CDU-regierte Land Rheinland-Pfalz. Betrachtet man die zehn am

¹¹²Die Auswertung der Pressedebatte gründet auf einem eigenen Datensatz, der dieser Arbeit beigelegt ist. Alle Angaben zur Presseberichterstattung sind darin erfasst und können bei Bedarf nachgesehen werden. Siehe hierzu das Methodenkapitel.

¹¹³Die Fraktionszugehörigkeit von CDU- und CSU-Politikern wurde - trotz gemeinsamer Fraktionsbildung im Bundestag - ge- sondert erhoben, da diese mit ihren Parteiorganisationen ebenfalls unabhängig in der Presse auftreten.

häufigsten zitierten Organisationen entlang des Kriteriums Regierung versus Opposition, so verantworten Bundesregierung und Regierungsfractionen circa 27 %, Union im Bundestag, unionsregierte Länder und Sachverständigenrat etwa 25 % der Statements, was ungeachtet der Konzentration der Pressedebatte auf wenige Akteure ein ausgewogenes Bild gibt.

Zustimmung und Ablehnung zu den in der Pressedebatte zitierten Frames ist in Abbildung 40 dargestellt. Die mit Abstand am häufigsten geäußerten Forderungen beziehen sich auf die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer sowie auf Unternehmensteuersenkung. Beiden Frames wird mehrheitlich zugestimmt, im Falle der Lohn- und Einkommensteuersenkung ist der Widerspruch verhältnismäßig größer. Umstritten sind höhere Staatsausgaben und Staatsschulden (knapp mehrheitlich abgelehnt) und die Erhöhung der Umsatzsteuer (überwiegend abgelehnt). Die hohe Zustimmung zum Frame „Kapitalmarktliberalisierung“ ist auf die Äußerungen der Unternehmen zu ihrer Ausschüttungspolitik zurückzuführen. Während die Sicherung von Steuereinnahmen, die Förderung der effektiven Nachfrage und verbesserte Abschreibungen weitgehend Konsens sind, werden Lohnerhöhungen nahezu einhellig abgelehnt, gleichzeitig Preisstabilität einhellig befürwortet. Der internationale Wettbewerb spielt in den Argumentationen eine untergeordnete Rolle, er folgt erst an zweiundzwanzigster Stelle, wird aber mehrheitlich bejaht.

Die folgende Darstellung der Pressedebatte stützt sich auf das im Methodenkapitel eingeführte Konzept der Akteurkongruenz, um Nähe und Distanz zu steuerpolitischen Positionen aufzuzeigen. Abbildung 41 zeigt ein Netzwerk mit 40 Akteuren (Knoten), die untereinander 310 Verbindungen (Kanten) realisieren. Die Netzwerkdichte liegt bei 0.397. Man kann drei Gruppen erkennen. Das Zentrum wird aus Bundesfinanzministerium, Bundeswirtschaftsministerium, Bundeskanzleramt und Sachverständigenrat gebildet. Weitere Akteure in dieser Gruppe sind die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft, der Steuerberaterverband, die Steuergewerkschaft und die Volkswagenstiftung. Auch das Unternehmen Nestlé fällt in diese Gruppe. Erkennbar ist dies an den dicken Verbindungslinien. Die Stärke der Verbindung ist farblich abgetragen: je dunkler einer Verbindungslinie, desto intensiver die Verbindung. Eine zweite größere Gruppe setzt sich aus Unternehmen zusammen, die sich für Kapitalmarktliberalisierung aussprechen. Die dritte nennenswerte Gruppe wird von kommunalen Verbänden (CDU/CSU-KPV, DStGB, DST) gebildet. Die Gewerkschaften nehmen Außenseiterpositionen ein und sind im Falle des DGB nur lose mit dem Zentrum verknüpft. Besonders aktive Knoten in diesem Netzwerk sind die CSU-Bundestagsfraktion, der Sachverständigenrat, die Dresdner Bank und das Bundesfinanzministerium, was an deren Anzahl eingehender (indegree) und ausgehender Verbindungen (outdegree) abgelesen werden kann.

Zu Beginn der Pressedebatte steht die Körperschaftsteuerreform im Zentrum der Berichterstattung. Privatbanken wie Bethmann oder die Industriekreditbank (IKB) befürworten die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung (FAZ 02.10.1976, 08.10.1976). Die VW-Stiftung fordert ebenfalls Zugang zum Anrechnungsverfahren für Wissenschaftsstiftungen (FAZ 15.10.1976). Ende Oktober 1976 positioniert sich der Deutsche Steuerberaterverband (DStV) mit einer Kritik am Steuerrecht, das zu bürokratisch sei, fordert Einkommensteuersenkung und mehr Haushaltskontrolle durch die Rechnungshöfe (FAZ 21.10.1976). Der Verband knüpft an die Diskussion zu öffentlicher Mittelverschwendung an, wie sie in der Unregierbarkeits-Debatte thematisiert wird (siehe den Abschnitt zur Ausgangslage). Zustimmung zur Ausgabenkürzung kommt vom Vorsitzenden der Gewerkschaft der Steuerbeamten (später: Deutsche Steuer-Gewerkschaft), Hermann Fre-

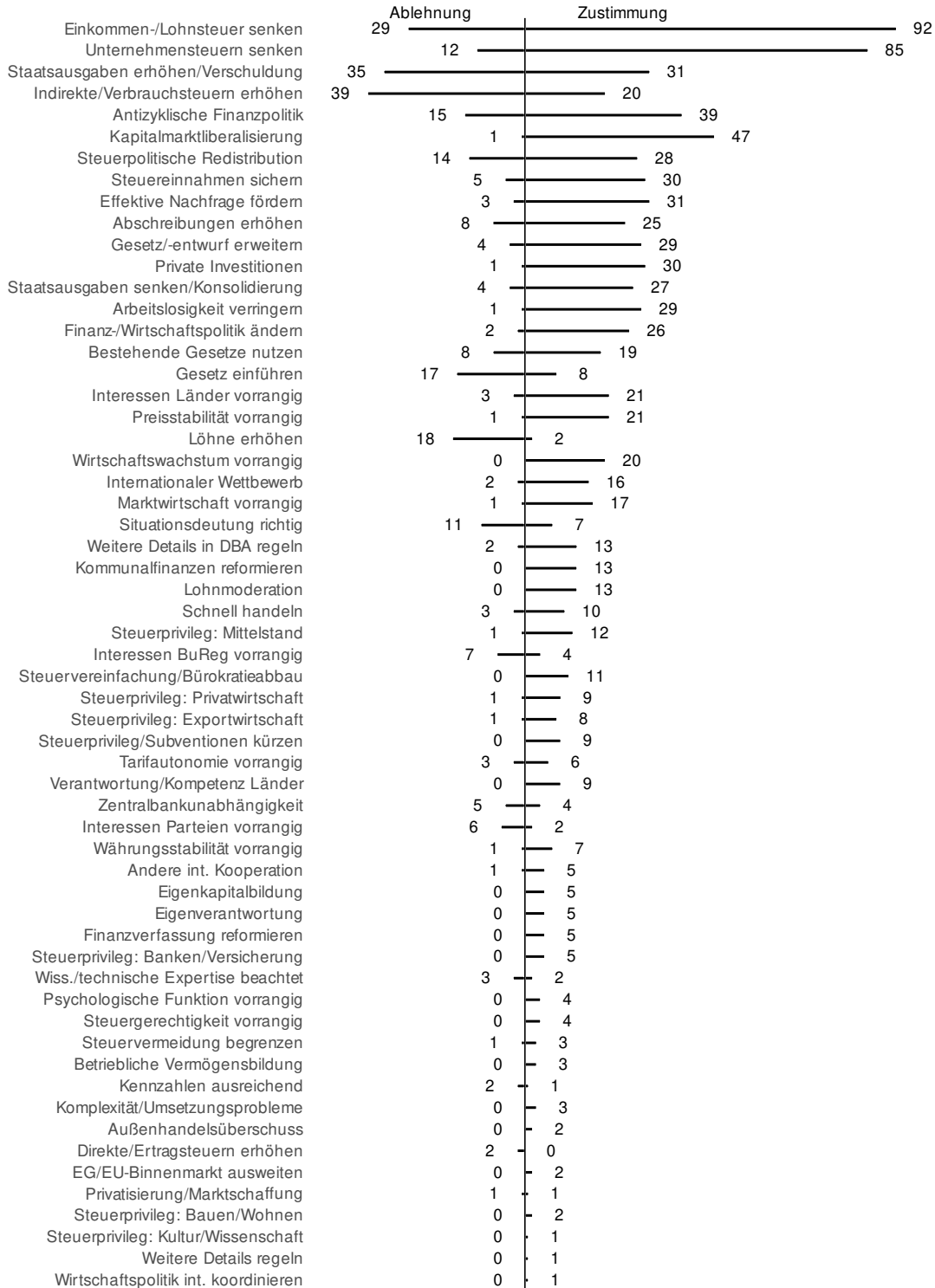


Abbildung 40: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Steuerentlastungsgesetz 1977

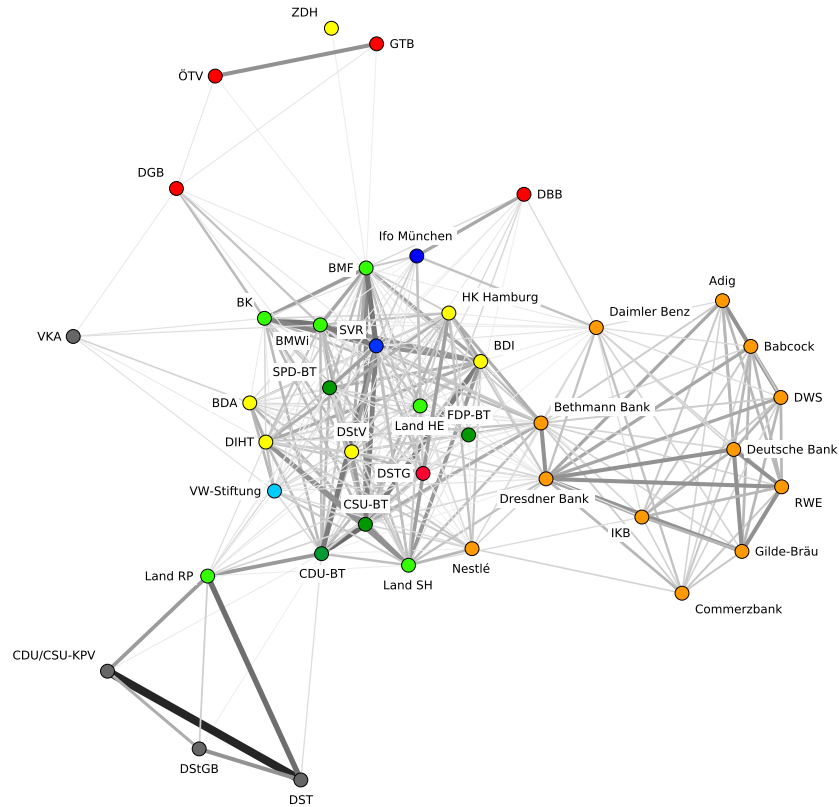


Abbildung 41: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Oktober 1976 bis März 1977 (40 Knoten, 310 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.15).

dersdorf (FAZ 21.10.1976).

Kurz darauf schaltet sich der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) über eine Pressemitteilung in die Debatte ein (FAZ 26.10.1976). Der BDI schließt sich der Steuersenkungsforderung an, fordert Steuerergünstigungen für den gewerblichen Mittelstand und höhere Abschreibungen (ebd.). In Ergänzung der Körperschaftsteuerreform fordert der Verband eine Neuverhandlung von Doppelbesteuerungsabkommen (ebd.).¹¹⁴ Teil der Steuerreform müssen nach Ansicht des BDI die Senkung der Gewerbesteuer sein (ebd.).¹¹⁵ Ende November legt der Sachverständigenrat dann sein bereits diskutiertes Jahresgutachten vor (siehe den Abschnitt zur Ausgangslage) und wird ebenfalls mit Haushaltskonsolidierung, Einkommensteuersenkung und Abschreibungsforderung zitiert (FAZ 24.11.1976).

Bundeswirtschaftsminister Friderichs (FDP) ist der erste Regierungsakteur, der die Forderungen nach Steuerreform und Abschreibungserhöhung zustimmend aufgreift (FAZ 25.11.1976). Bundesfinanzminister Apel lehnt dies mit Verweis auf Haushaltskonsolidierung ab (ebd.). Erst mit der Regierungserklärung von Helmut Schmidt im Dezember 1976 gibt die Bundesregierung vage Umrisse ihrer Steuerpolitik für die kom-

¹¹⁴Die Forderung hatte der BDI bereits in den Sachverständigenanhörungen zur Körperschaftsteuerreform vorgebracht. Siehe dazu die Fallstudie in dieser Arbeit.

¹¹⁵Auch dieser Punkt ist nicht neu. Der Betriebswirt Günter Wöhe (1976, S. 133) hatte die Aufhebung der Gewerbesteuer gefordert, Wöhe war vom BDI in die Steuerreformkommission entsandt worden und hatte sich später mit entsprechenden Forderungen in die Debatte eingeschaltet. Zu einer Gewerbesteuerreform kam es nicht.

mende Legislatur bekannt (FAZ 15.12.1976). Schmidt kündigt Vergünstigungen in der betrieblichen Vermögensteuer und höhere Abzüge von Sonderausgaben in der Einkommen- und Lohnsteuer an (ebd.). Eine groß angelegte Steuerreform wird nicht angekündigt, Schmidt schließt sich stattdessen der vom Sachverständigenrat geforderten Haushaltskonsolidierung an (ebd.).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund reagiert ablehnend auf Schmidts Ankündigung (FAZ 22.12.1976). Unternehmen- und Vermögensteuersenkungen lehnt er ab und fordert stattdessen eine Anhebung des Arbeitnehmerfreibetrages in der Einkommensteuer, um für mehr Umverteilung zu sorgen (ebd.). Ein ausgearbeitetes Steuerprogramm legt der DGB erst im Jahr 1978 vor, sodass die Wortmeldung zu diesem frühen Zeitpunkt der Debatte auf eine Intervention beschränkt bleibt (Leminsky u. Otto, 1984, S. 454). Die Frühphase der Pressedebatte ist von einer ungewöhnlichen Allianz pro Einkommensteuersenkung aus Freiberuflerverband, Steuergewerkschaft, gewerblicher Industrie und Sachverständigenrat zu Gunsten der Lohn- und Einkommensteuersenkung geprägt. Keine Gruppe legt ein ausgearbeitetes Konzept für eine Steuerreform vor, sodass sich noch kein klares Bild abzeichnet.

Diese Situation ändert sich im zweiten Abschnitt ab April 1977. In die Debatte schaltet sich der Finanzwissenschaftler Günter Schmolders ein, der der Bundesregierung eine verfehlte Wirtschaftspolitik vorhält und Ausgabenkürzungen zur Stimulierung privater Initiative fordert (FAZ 25.06.1977). Zustimmung erhält Schmolders vom Mitglied des Sachverständigenrats Armin Gutowski (FAZ 06.08.1977) - wie Schmolders Mitglied der neoliberalen Denkfabrik Mont Pelerin Society -, der Lohnmoderation, Kürzung öffentlicher Ausgaben und Haushaltskonsolidierung betont, und damit noch einmal die Kernaussagen des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats wiederholt (siehe oben).

Nachdem die Bundesregierung ihr Steueränderungsgesetz beschlossen hat, fordert der kommunalpolitische Sprecher der CDU/CSU, Horst Waffenschmidt, eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer (FAZ 20.07.1977). Mit dieser Forderung wendet er sich gegen die aus der Union erhobene Forderung nach Einkommensteuersenkung (FAZ 25.05.1977). Die Unions-Fraktion im Bundestag bringt kurze Zeit später zwei Gesetzentwürfe ein, mit der sie die Regierung zur (temporären) Einkommensteuersenkung anhalten will. Hebel ist der Union das Stabilitätsgesetz, das eine konjunkturpolitische Variation der Einkommensteuerspitzensätze (Konjunkturabschlag) ermöglicht. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag haben die Vorschläge keine Aussicht auf Umsetzung. Dennoch befeuern sie die Steuerreformdebatte.

Die Regierungsfractionen fertigen daraufhin einen eigenen Gesetzentwurf an, der Anfang August 1977 erstmals in der Presse zitiert wird (Deutscher Bundestag, 1977a). Die Regierung begründet den Entwurf mit der nicht ausreichenden Wirkung ihres Konjunkturprogramms, sodass schnelle Maßnahmen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung notwendig seien (ebd., S. 1). Der Entwurf greift Forderungen der Freiberufler, des BDI und der Gewerkschaften auf. Die Regierung schlägt vor, den Grundfreibetrag in der Einkommensteuer zu erhöhen (Forderung des DGB), einen zusätzlichen Weihnachtsbeitrag für Arbeitnehmer einzuführen (Forderungen des Einzelhandels), die degressive Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter als auch für private und gewerbliche Gebäude auszuweiten (Forderungen des BDI und der Industrie- und Handelskammern) sowie einen Abzugsbetrag für Ausbildungsbetriebe zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit zu gewähren (lagerübergreifende Forderung). Der Gesamtumfang der Maßnahmen beläuft sich

37,4 Milliarden D-Mark bis zum Jahr 1981 (ebd., S. 8-9). Davon entfallen 12 Milliarden D-Mark auf die Unternehmen, weitere rund 26 Milliarden D-Mark auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ebd.). Die prognostizierten Steuerausfälle für die Länder sind mit 16,2 Milliarden D-Mark gut eine Milliarde D-Mark größer als für den Bund (ebd.). Die Kommunen müssen mit Mindereinnahme in Höhe von sechs Milliarden D-Mark rechnen (ebd.). Der Abzugsbetrag für ausbildende Unternehmen wird im Gesetzentwurf als aufwandsneutral angegeben (ebd.). Der Entwurf stelle insoweit eine Kompromisslösung dar, der die korporatistische Interessenvermittlung abbildet. Eine umfassende Einkommensteuer- und Unternehmensteuerreform kündigen die Regierungsfractionen aber auch über den Gesetzentwurf nicht an.

Nach Veröffentlichung des Entwurfs melden sich frühere Regierungsmitglieder zu Wort. Karl Schiller fordert – wie zuvor bereits die Union – die Bundesregierung zur Anwendung des Stabilitätsgesetzes auf und plädiert für einen Konjunkturabschlag, um die Nachfrage zu steigern (FAZ 15.08.1977). An die Gewerkschaften richtet er einen Appell zur Lohnmoderation (ebd.).¹¹⁶ Die Gegenposition zu Schiller vertritt der frühere Entwicklungsminister Eppler, der den Konjunkturabschlag in der gegenwärtigen Lage für ungeeignet hält und darin eine Bevorteilung von Spitzenverdienern sieht (FAZ 12.08.1977). Resonanz für diese Position kommt von den SPD-Fachpolitikern Rolf Böhme (Finanzausschuss), Alex Möller (finanzpolitischer Sprecher) und der einflussreichen Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA) in der SPD (FAZ 25.08.1977). Die Befürworter von Steuersenkungen aus der Industrie und der Opposition treten auf der Stelle, das BMF bleibt passiv, Kanzler Schmidt ergreift schließlich die Initiative und erteilt weiteren Forderungen nach Steuersenkung eine Absage (FAZ 03.09.1977). Anfang September wird die Steuerreformdebatte von der Schleyer-Entführung überschattet. Im „Deutschen Herbst“ rücken die Parteispitzen zur Sicherung der politischen Stabilität stärker zusammen (Soell, 2011; Hachmeister, 2007, S. 386).

Eine vom Finanzausschuss des Deutschen Bundestages Ende September 1977 anberaumte Sachverständigenanhörung findet Widerhall in der Presse (FAZ 29.09.1977). Die Sachverständigen unterstützen mehrheitlich die vorgeschlagenen Maßnahmen. Der DGB und die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände lehnen einen Konjunkturabschlag weiterhin ab (ebd.). Die Mehrheit der anderen Verbände und Interessengruppen einschließlich der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft fordert weitere Maßnahmen zur Steuersenkung (ebd.). Einige machen die Forderung geltend, dass das Steuerentlastungsgesetz allenfalls eine temporäre Lösung, aber keine Vorwegnahme einer Steuerreform darstellen könne (ebd., siehe hierzu auch die Ausführungen im folgenden Abschnitt). Kurz vor der Anhörung macht der Steuerzahlerbund seine auch in der Anhörung vertretene Position über die Presse publik, fordert Einkommensteuersenkung und Konjunkturabschlag, die durch Kürzung der gesetzlichen Rentenversicherung gegenfinanziert werden sollen (FAZ 28.09.1977). Auch die Handels- und Wirtschaftsverbände beharren auf vorgezogenen Steuersenkungen (FAZ 29.09.1977).

Das Gesetz wird mit den Stimmen von SPD und FDP beschlossen, die Union ruft über den Bundesrat den Vermittlungsausschuss an (FAZ 01.10.1977). Dort legt die Union einen Kompromissvorschlag vor, der die Einführung eines „Ausgleichsfreibetrags“ vorsieht (ebd.). Damit sollen primär Bezieher kleiner und mitt-

¹¹⁶Siehe hierzu die Fallstudie zum Stabilitätsgesetz in dieser Arbeit. Schiller galt als eigentlicher Architekt des im Jahr 1967 beschlossenen Stabilitätsgesetzes, das er gegen Kritik aus der SPD verteidigte und sich dafür der Zustimmung der Wirtschaftsinstitute und Teilen der Großindustrie versichern konnte. Schiller legte 1977, nachdem er sich der SPD wieder angenähert hatte, einen Reformvorschlag für das Stabilitätsgesetz vor, der jedoch keine weitere Beachtung in der Reformdebatte fand (Schiller, 1978).

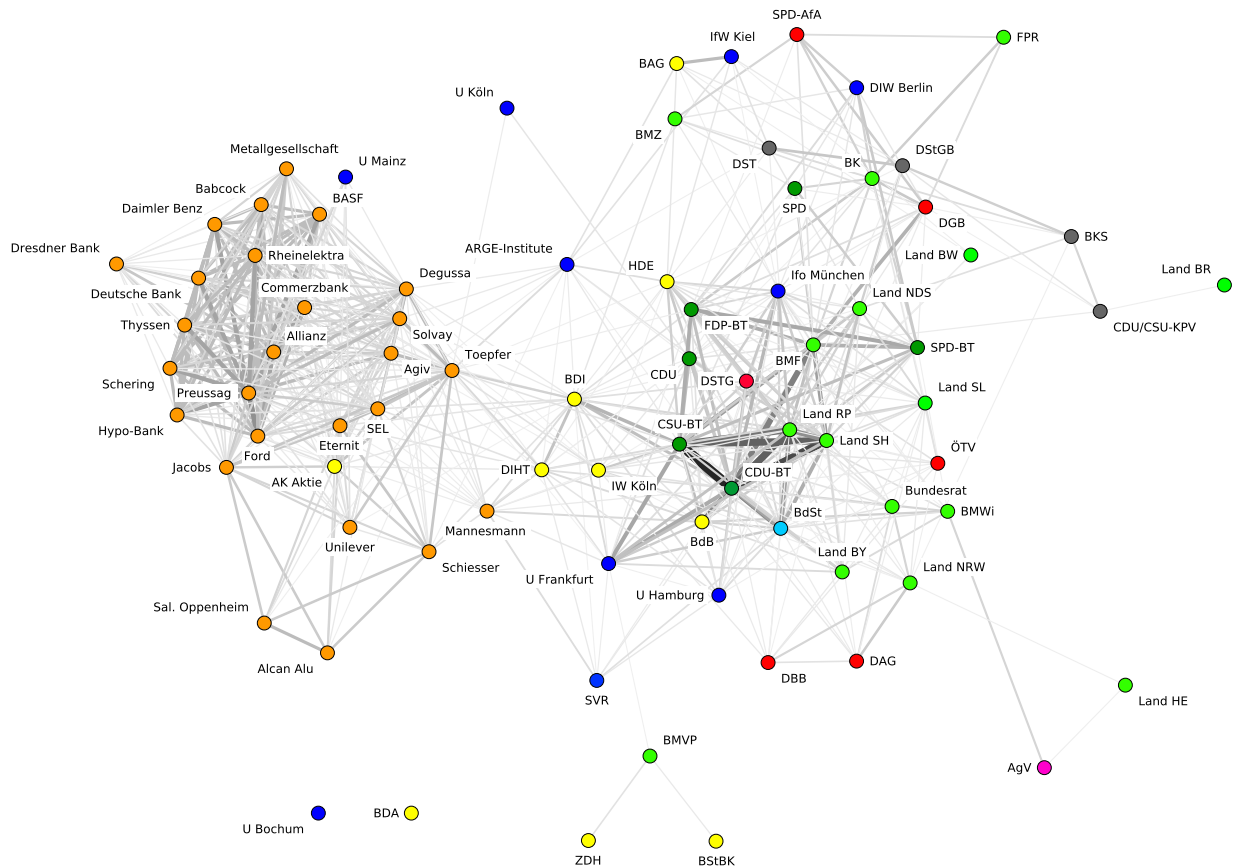


Abbildung 42: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum April bis November 1977 (80 Knoten, 632 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.31).

lerer Einkommen steuerlich entlastet werden. Zuvor hatten das Münchner Ifo-Institut die DAG diesen Vorschlag anstelle einer Anhebung des Arbeitnehmer-Freibetrages gemacht (FAZ 19.09.1977, 29.09.1977). Die Regierung lehnt ab. Die Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, Lieselotte Funcke (FDP) schlägt daraufhin eine geringere Anhebung des Grundfreibetrages vor (FAZ 03.10.1977). Schließlich einigen sich Regierung und Opposition auf Steuererleichterungen für die Bezieher mittlerer Einkommen bei geringerer Anhebung des Grundfreibetrages (FAZ 07.10.1977). Ein zunächst unbefristet geplanter Freibetrag für ausbildende Unternehmen wird auf Druck der Länder bis zum Ende des Jahres 1985 befristet (FAZ 22.10.1977). Regierung und Opposition beurteilen den Kompromiss in der abschließenden Plenardebatte im Bundestag als gelungen (ebd.). Nach Antrag auf namentliche Abstimmung durch die Union wird das Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz in einem parteiübergreifenden Konsens mit 442 Stimmen angenommen (Deutscher Bundestag, 1977c, S. 4039).

Abbildung 42 zeigt das Akteurkongruenznetzwerk für den Zeitraum April bis November 1977. Die Netzwerkdichte beläuft sich auf 0.2. Zwei große Gruppen sind erkennbar: auf der einen Seite sieht man eine Gruppe aus börsennotierten Unternehmen aus produzierendem Gewerbe und der Finanzwirtschaft. Diese plädieren für weitere Steuersenkungen. Demgegenüber steht im Zentrum eine Gruppe um die Unionsparteien sowie die CDU-regierten Bundesländer Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Auch der Bund der

Steuerzahler, die Deutsche Steuergewerkschaft und die Angestellten-Gewerkschaft sind darin zu finden. Die Gruppe wird umringt von weiteren Bundesländern, dem Bundesrat sowie den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft (BDI, DIHT, Bankenverband). Auffallend ist, dass sich dieser Gruppe auch das Bundesfinanzministerium um Hans Apel (SPD) anschließt. SPD, DGB, und die Parteigruppierung SPD-AfA sind marginalisiert. Die Neuzusammensetzung des Netzwerks zeigt, wie weit sich Union und Regierung angenähert haben. Damit ist der Weg für das Steuerentlastungsgesetz frei.

Sachverständigenanhörung Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestag hat am 28. September 1977 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung und zu den Gesetzentwürfen der Unions-Fraktion (Anwendung des Stabilitätsgesetzes, Einkommensteuersenkung) durchgeführt.¹¹⁷ 19 Interessenverbände sind eingeladen, nominell weit überwiegend aus der Privatwirtschaft, unter ihnen neben den Spitzenverbänden auch diverse Branchenverbände. Unter den Gewerkschaften ist auch der Christliche Gewerkschaftsbund, der nicht dem DGB angeschlossen ist. Ungeachtet dieses Kräfteverhältnisses verantwortet der DGB die meisten Wortbeiträge in der Anhörung (15,7 %), weit vor dem BDI (9,2 %). Insgesamt zeichnen die Gewerkschaften für ein Drittel aller Statements verantwortlich, die Wirtschaftsverbände kommen auf rund 40 %. Zwar bleiben die Gewerkschaften auch in der Anhörung nominell unterlegen, können jedoch gegenüber der Presseberichterstattung ihren Redeanteil bedeutend ausbauen. Die Wortbeiträge anderer Gruppen, ob Parteien, Sozialverbände oder Steuerzahlerbund waren demgegenüber marginal, sodass die Anhörung nominell zwar von der Repräsentation von Kapital und Arbeit entlang der klassischen korporatistischen Konfliktachse geprägt ist, diese aber aufgrund der Überschneidungen in der Frage der Einkommensteuer zwischen Branchengewerkschaften und Wirtschaft aufgebrochen wird.

Die Verteilung der Frames auf Zustimmung und Ablehnung ist in Abbildung 43 dargestellt. Große Zustimmung erhalten Frames, die Investitionsanreize für die Privatwirtschaft thematisieren (Abschreibungen, Mittelstandsförderung, Förderung der Bauwirtschaft). Umstritten sind Forderungen, die sich global auswirken oder nur abstrakt formuliert werden, wie eine allgemeine Unternehmensteuersenkung, Lohnerhöhungen oder öffentliche Investitionen. Befürwortet wird folglich vieles, was nicht im Gesetzentwurf auftaucht und sich in der Konsequenz zu Zielkonflikten verdichtet (Steuereinnahmen sichern ohne Steuererhöhungen, Privatinvestitionen fördern ohne Lohnerhöhungen).

Unter den Wirtschaftsverbänden ist die Meinung zum Gesetzentwurf gespalten. Einhellig werden Änderungen gefordert, Differenzen bestehen in der Wahl des konkreten Instruments (Abschreibungen, Einkommensteuersenkung). Deutscher Industrie- und Handelskammertag und der Bundesverband der Deutschen Industrie begrüßen die Abschreibungsverbesserungen, fordern aber auch eine Senkung des Körperschaftsteuertarifs, wie ihn das Stabilitätsgesetz in Zeiten der Wirtschaftskrise ermöglicht. Der Bund der Steuerzahler begründet die Forderung nach höheren Abschreibungssätzen mit dem internationalen Wettbewerb (PAD, 1977, S. 19/10). Der BDI-Vertreter Krohne sieht in der Einkommensteuersenkung einen Ersatz für Lohnerhöhungen:

„Auch wir sind der Meinung, in Übereinstimmung mit vielen, was hier vorgetragen worden

¹¹⁷Siehe für eine detaillierte Darstellung der Wortbeiträge den Datensatz zur Sachverständigenanhörung, der dieser Arbeit beigelegt ist.

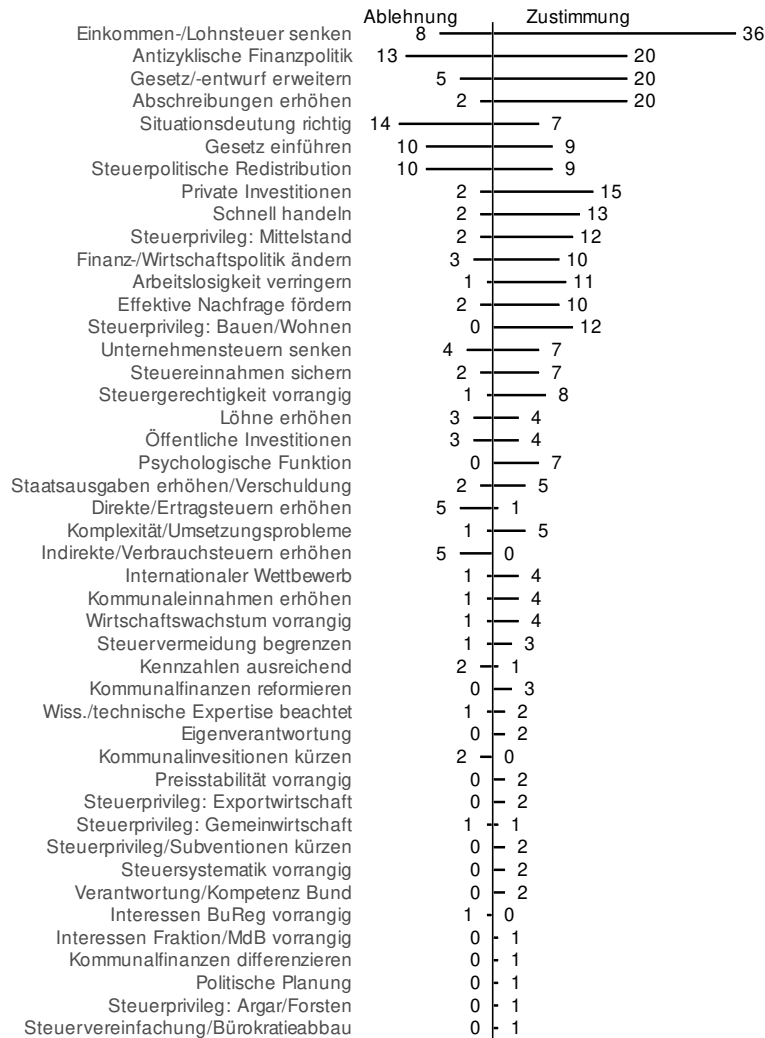


Abbildung 43: Verteilung von Frames in der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1977

ist, dass eine Anpassung des Tarifes, eine Reform des Einkommenssteuertarifes als strukturelle Maßnahme unerlässlich ist und so schnell wie möglich in Kraft gesetzt werden sollte. Das beste wäre es, ohne Zweifel, wenn sie bereits ab 1.1.1978 in Kraft treten würde, wobei insbesondere der Progressionssprung, also der Sprung beim Übergang von der Proportionalzone zur Progressionszone abgebaut werden sollte, der sich im Bereich der in der Wirtschaft beschäftigten Arbeitnehmer außerordentlich auf die Gesamtentwicklung, auf die Lohnentwicklung usw. auswirkt.“ (PAD, 1977, S. 19/20-21).

Die Gewerkschaften sind dagegen uneins in ihrer Einschätzung des Gesetzentwurfes. Während der DGB die Situationsdeutung der Bundesregierung in Zweifel zieht und eine Strukturkrise der westdeutschen Volkswirtschaft diagnostiziert, beharren der Christliche Gewerkschaftsbund, aber auch die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) und die Gewerkschaft der Steuerbeamten (DSTG) auf Lohn- und Ein-

kommensteuersenkungen. Der Sprecher des DGB, Hans Georg Wehner, begründet dies auf Nachfrage mit der Mitgliederklientel der Gewerkschaften:

„Es ist weiter gefragt worden, wie es zu den Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Deutschen Beamtenbund und der DAG gekommen sei. (...) Ich möchte aber auch darauf hinweisen, daß es eben, bezogen auf die unter den Mitgliedern dieser Verbände vorhandene Einkommenschichtung ganz unterschiedliche Zielgruppen gibt, jeweils unterschieden nach besonderen Einkommensgruppen.“ (PAD, 1977, S. 19/79).

Im Gesetzentwurf werden Wirtschaftswachstum und Beschäftigung als Ziele formuliert (Deutscher Bundestag, 1977a, S. 1). Der gesamtwirtschaftliche Anspruch des Gesetzentwurfs spiegelt sich kaum in den verwendeten Frames. Dominante Frames der Anhörung sind die schon in der Presse häufig vorgebrachte Forderung nach Lohn- und Einkommensteuersenkung. Die von der Regierung vorgeschlagene Erhöhung der steuerlichen Grundfreibeträge wird von einer Mehrheit der Verbände als Entscheidung gegen eine umfassende Einkommensteuersenkung kritisiert. Zwar ist im Hinblick auf die abstrakten Ziele - Wachstum und Beschäftigung - eine große Zustimmung unter den Beteiligten. Doch hinsichtlich der Lagebeurteilung und der Empfehlung konkreter Handlungsschritte zeigen sich große Unterschiede. Die Mehrzahl der Verbände aus Wirtschaft und Gewerkschaften lehnt die Situationsdeutung der Bundesregierung ab. Der Sprecher des Deutschen Gewerkschaftsbundes Wehner, sieht die Volkswirtschaft der Bundesrepublik in einer Strukturkrise. Das vorgeschlagene Instrumentarium sei ungeeignet. Benötigt würden groß angelegte öffentliche Infrastrukturinvestitionen. Rationalisierungen, die zum Abbau von Arbeitsplätzen führen, lehnt der DGB erwartungsgemäß ab (PAD, 1977, S. 19/24).

Gegen öffentliche Investitionsprogramme wendet sich der Sprecher des DIHT, der auf deren Untauglichkeit verweist und im Einklang mit dem Sachverständigenrat höhere Abschreibungen fordert:

„Haushaltsausweitende Ausgabepolitik und Sonderprogramme, etwa in Richtung von Zukunftsinvestitionen öffentlicher Art, haben bisher wohl ihre Bewährungsprobe noch nicht bestanden (...) Es geht darum, diese Lethargie durch entsprechende Rahmenbedingungen aufzulockern und die notwendigen Voraussetzungen für mehr Investitionen und damit für mehr Beschäftigung zu schaffen. In diesem Sinne verstehen wir auch etwa die Vorschläge des Sachverständigenrates auf mehr Abschreibungsfreiheit bei Unternehmen. Wir sind der festen Überzeugung, dass man durch steuerliche Investitionsförderungsmaßnahmen weitaus billiger und weitaus erfolgreicher die Konjunktur beeinflussen kann als etwa durch spezielle Sonderprogramme.“ (PAD, 1977, S. 19/6-7)

Die knappe Zustimmung zum Gesetzentwurf und zur steuerpolitischen Redistribution durch selektive Steuererleichterungen schlägt sich auch in der Gruppenbildung nieder. Abbildung 44 zeigt ein Cluster-Dendrogramm des Akteurkongruenznetzwerks der Sachverständigenanhörung. Man erkennt zwei Gruppen: eine Gruppe setzt sich aus den Kritikern des Regierungsentwurfs zusammen und umfasst neben der Union, die großen Wirtschaftsverbände BDI und DIHT sowie den Verband der Selbständigen Unternehmer (ASU), dem Steuerzahlberbund, aber auch der DGB-Gewerkschaften DAG und DSTG, hinzu tritt der

Christliche Gewerkschaftsbund (CGB). Dieser Gruppe steht nominell kleiner die Gruppe der Befürworter um die Regierungsfractionen SPD und FDP gegenüber. Dort befinden sich auch der DGB, die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) sowie die Interessengruppen der Bau- und Immobilienwirtschaft, die die Anhebung der degressiven Abschreibungen begrüßen.

Diese auf den ersten Blick überraschende Koalitionsstruktur kann näher plausibilisiert werden durch eine non-metrische multidimensionale Skalierung, mit der die ideologischen Differenzen auf zwei Dimensionen reduziert und übereinander geplottet werden, wie dies in Abbildung 45 erfolgt. Dort sind ebenfalls zwei Gruppen (Cluster) zu erkennen, wobei Nähe und Distanz im zweidimensionalen Raum eingetragen sind. So erkennt man Unterschiede zwischen SPD und CDU entlang von Dimension A, aber nur gering entlang von Dimension B. Hingegen relativieren sich die Gemeinsamkeiten zwischen SPD und DGB, die zwar beide in einem Cluster sind, entlang von Dimension B. Dort sind sich DGB und DIHT aufgrund ihrer ablehnenden Haltung zur Situationsdeutung der Regierung näher, auch wenn sie einzelne Instrumente befürworten oder ablehnen und sich daher in ihren jeweiligen Clustern wiederfinden. Die Deutsche-Steuerwerkschaft (DSTG) nimmt eine Mittelposition zwischen SPD und Union ein, was ihrer Klientelpolitik entspricht. Aus der Abbildung wird auch deutlich, dass sich die Branchenverbände der Wirtschaft entlang von Dimension B ähneln, Differenzen resultieren entlang von Dimension A aufgrund der unterschiedlichen Instrumente (selektive Steuervergünstigung oder Einkommensteuersenkung).

Forderungen der Union nach Ausweitung des Abzugsbetrages für ausbildende Unternehmen auf gleichartige Steuerabzüge auszuweiten und die Abschreibungssätze um 10 % zu erhöhen, werden vom Finanzausschuss abgelehnt (Deutscher Bundestag, 1977b, S. 8). Änderungswünsche aus der Wirtschaft und von den Gewerkschaften werden vom Finanzausschuss nicht aufgegriffen, da *„ein Teil der Anregungen nur mittel- oder langfristig zu verwirklichen wären“* (ebd.). Anfang Oktober 1977 wird der Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD und FDP beschlossen. Die unionsgeführten Länder rufen daraufhin den Vermittlungsausschuss an (siehe oben). Die wenige Monate von der Union gebremste Umsatzsteuererhöhung,¹¹⁸ wird über Verringerung der Redistributionswirkung des Steuerentlastungsgesetzes dadurch teilweise wieder eingeholt.

Zwischenfazit

Mit Blick auf die Fragestellung dieser Arbeit interessiert, inwiefern sich Pressediskurs und Anhörungen in der Debatte zum Steuerentlastungsgesetz überlagern. Die Überlappung zwischen den Akteuren gemäß Abbildung 46 folgt dem bereits von früheren Steuergesetzen bekannten Bild: umfangreiches Teilnehmerfeld in der Presse, kleine Akteurgruppe in der Anhörung. Nur 16 Akteure, die in der Presse zitiert werden, kommen in der Anhörung zu Wort, unter ihnen die vier Parteien. Alle Akteure, die in der Anhörung vertreten sind, können sich zuvor bereits in der Pressedebatte äußern, was eine große Überlappung anzeigt. Im Falle der zitierten Frames ist die Überlappung nicht ganz so groß. Zwar werden 35 Frames in beiden Arenen diskutiert, in der Anhörung kommen jedoch zehn neue Frames hinzu (u.a. zu politischer Planung,

¹¹⁸Die Bundesregierung plante mit dem Steueränderungsgesetz 1977 eine Umsatzsteuererhöhung. Die Steuererhöhung wurde von der Union im Vermittlungsausschuss um einen Prozentpunkt verringert (Scherf, 1986, S. 47).

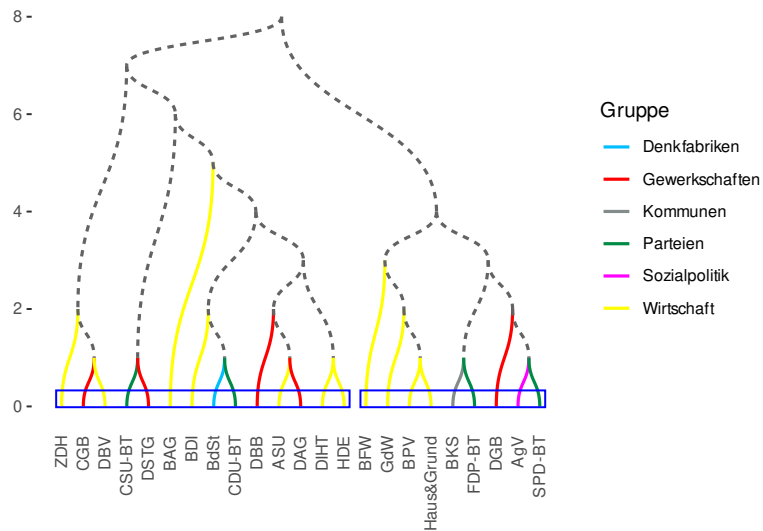


Abbildung 44: Cluster-Dendrogramm der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1977

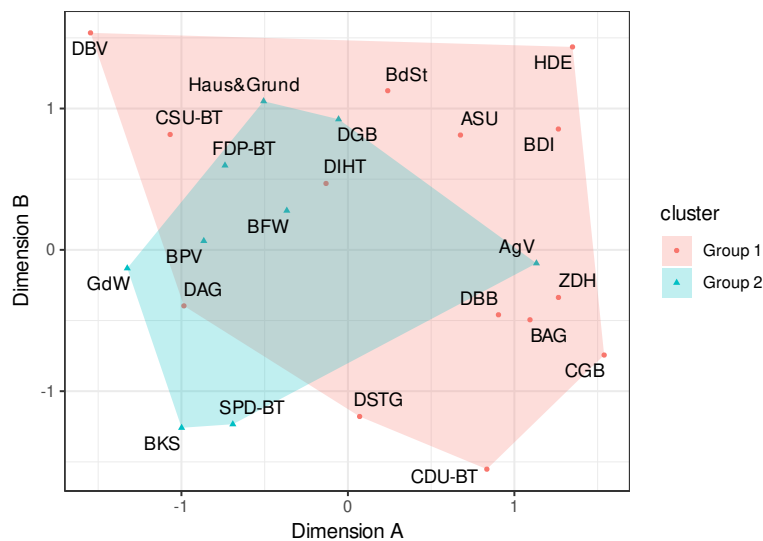


Abbildung 45: Non-metrische MDS der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1977

Steuerprivilegien, Bund-Länder-Kompetenzen und den Kommunal финанzen).

Die Akteurpartizipation in beiden Arenen zeigt ebenfalls ein abweichendes Bild, wie Tabelle 11 zu entnehmen ist. Während in der Pressedebatte Akteure aus Regierung und Parteien dominieren, beinahe 60 % (!) aller Statements verantworten, ist der Zitationsanteil von Unternehmen leicht höher. Dieser Effekt, der auf Reaktionen auf die Körperschaftsteuerrreform zurückgeführt werden kann, übersetzt sich nicht in die Anhörung. Dort können vielmehr Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften ihren Redenachteil, den sie in der Presse aufweisen deutlich verbessern. Beide Gruppen dominieren die Anhörung, wobei die größten Redeanteile beim DGB liegen, der sich für einen zentralen Teil der Regierungsvorlage, der Erhöhung der Massenkaukraft durch Lohnsteuersenkungen im unteren Einkommensbereich, einsetzt.

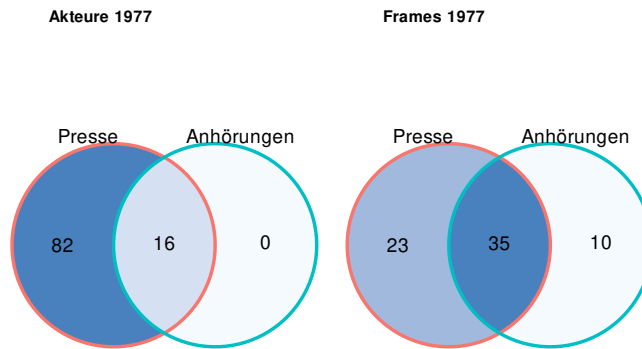


Abbildung 46: Venn-Diagramm der Debatten zum Steuerentlastungsgesetz 1977

Gruppe	Presse	Anteil	Anhörungen	Anteil	Summe	Anteil
Parteien	313	27%	64	16%	377	24%
Regierung	358	31%	-	-	358	23%
Wirtschaft	137	12%	160	40%	297	19%
Gewerkschaften	61	5%	134	33%	195	12%
Wissenschaft	122	11%	-	-	122	8%
Unternehmen	117	10%	-	-	117	7%
Kommunen	32	3%	15	4%	47	3%
Denkfabriken	17	1%	18	4%	35	2%
Sozialpolitik	2	0%	11	3%	13	1%
Summe	1.159	100%	402	100%	1.561	100%

Tabelle 11: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Steuerentlastungsgesetz 1977

Die Fragestellung dieser Arbeit - unter welchen Bedingungen werden Gesetze beschlossen, die zu Unternehmensteuersenkungen führen -, gründet auf vier Einflussfaktoren, die sich in den Steuerreformdebatten niederschlagen sollen. Nachfolgend wird ihr Widerhall in Presse und Anhörungen kurz zusammengefasst:

- **Steuerwettbewerb:** Frames, die auf den internationalen Steuerwettbewerb oder die Globalisierung verweisen stellen nur eine Minderheit der Äußerungen dar. 18 Statements in der Presse (= 1,5 %) stehen lediglich fünf Statements in der Anhörung (1,2 %) gegenüber. Exportüberschüsse, die auch im Jahr 1977 erzielt werden (Beck, 2014, S. 173), wirken sich nicht auf das Kommunikationsverhalten aus. Gleichwohl wird die Liberalisierung der Kapitalmärkte und Unternehmensteuersenkungen gefordert, jedoch nicht mit dem Steuerwettbewerb, sondern der Investitionsschwäche der Wirtschaft mit Blick auf die Binnenwirtschaft begründet. Die Pressedebatte zeichnet sich durch geringe Kompensationsforderungen aus, in der Sachverständigenanhörung artikuliert sich das als Forderung, den Zugang zur degressiven Abschreibung zu erweitern. Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck wird als Folge der anhaltenden Wirtschaftskrise interpretiert.
- **Parteienwettbewerb:** Mit der Hinwendung der FDP zur Union auf Länderebene gewinnt der Parteienwettbewerb an Relevanz. Die Bundesregierung muss den Bundesländern im Vermittlungsausschuss entgegenkommen. Innerhalb der Bundesregierung mehren sich aus den Reihen der FDP Stimmen, die einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel verfolgen. Gleichwohl wird der Bestand der Regierungskoalition im Zeitraum 1976/77 nicht in Frage gestellt. Vor allem für die FDP ergibt sich dadurch eine taktisch bedeutsame Position, da sie der Union gegenüber Kooperationsbereitschaft signalisiert und Forderungen der SPD-Linken nach Investitionslenkung in die Schranken weisen kann. Die Hinwendung des Bundesfinanzministeriums zur hegemonialen Diskurskoalition (Abbildung 42) bestätigt diese Vermutung.
- **Lobbyismus:** Auch in der Debatte zum Steuerentlastungsgesetz werden Brancheninteressen geäußert. Die Bauwirtschaft profitiert von der beschlossenen Anhebung der degressiven Abschreibung. Die Steuerentlastung summiert sich für die Wirtschaft auf etwa 12 Milliarden D-Mark. Dem stehen Entlastungen von Lohnempfängern in Höhe von 25 Milliarden D-Mark zur Seite. Nicht durchsetzen können sich die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft mit ihrer Forderung nach einer generellen Tarifsenkung der Unternehmensteuern. Angesichts der wenige Monate zuvor beschlossenen Körperschaftsteuerreformgesetzes, das eine Tarifanhebung vorsieht, ist dieser Kanal versperrt. Die Aufmerksamkeit richtet sich stattdessen auf eine Einkommensteuersenkung, wodurch auch Personengesellschaften entlastet würden. Hierbei zeigt sich eine Diskurskoalition aus Steuergewerkschaft, Angestelltengewerkschaft, Steuerzahlerbund sowie Spitzen- und Branchenverbänden der Wirtschaft. Die Interessenlage wird in der Pressedebatte durch ein gemeinsames Statement von Steuergewerkschaft und Steuerzahlerbund vorweggenommen und in der Sachverständigenanhörung offenkundig, wie die Cluster-Bildung anzeigt (vgl. Abbildungen 44 und 45). Die Regierung lehnt diese Forderungen nicht grundsätzlich ab, aber vertagt sie mit Verweis auf die Haushaltslage.¹¹⁹

¹¹⁹Der Konflikt wird in den folgenden Jahren bis zur Gründung einer Steuerprotestpartei durch den Vorsitzenden der Steuerge-

- Expertise: Das Steuerentlastungsgesetz 1977 ist konjunkturpolitisch ausgerichtet und in seinem Regelungsumfang vergleichsweise überschaubar. Es zeichnet sich durch geringe Komplexität aus, die Verteilungswirkungen sind relativ leicht ersichtlich. Während Wissenschaftsakteure in der Presse immerhin noch rund 10 % aller Statements verantworten, sind sie in der Anhörung nicht präsent. Nur die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft (BDI, DIHT, Handelsverband) beziehen sich auf die vom Sachverständigenrat geforderte Ausweitung der Abschreibungen. Der DGB lehnt die Situationsdeutung ab und spricht stattdessen von einer Strukturkrise der westdeutschen Wirtschaft.

Fachliche Expertise ist in diesem Fall nur mittelbar eingeflossen, und zwar in Form der Empfehlungen des Sachverständigenrats zur Wirtschaftspolitik. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium legt ein Gutachten zur Beurteilung der Staatsverschuldung vor und plädiert für mehr Objektivität in der Diskussion. Die Empfehlung des Sachverständigenrats, eine Anhebung der Abschreibungssätze aus konjunkturpolitischen Erwägungen vorzunehmen, wird von der Bundesregierung übernommen. Ungeachtet dessen sind einige Wirtschaftsforschungsinstitute Teil der hegemonalen Diskurskoalition, der Sachverständigenrat allerdings aufgrund seiner angebotspolitischen Empfehlungen nur am Rande (vgl. Abbildung 42).

Die Regierungsparteien bilden mit dem Gesetzentwurf zum Steuerentlastungsgesetz etwa eine Mitte des ideologischen Spektrums ab: Elemente keynesianischer Nachfragesteuerung zur Förderung der Massenkaufkraft auf der einen Seite und Anreize zur Privatinvestitionen, insbesondere in der Baubranche und der Verzicht auf einen Rückgriff auf das Stabilitätsgesetz auf der anderen Seite. Finanzminister Apel, der den Entwurf im Plenum des Bundestages begründete, führte vor allem pragmatische Gründe für das Steuerentlastungsgesetz an. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßte die Ausweitung von Arbeitnehmerfreibeträgen, forderte aber weitere öffentliche Investitionen in Milliardenumfang, was die Regierung mit Verweis auf die Staatsfinanzen abwies. Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) positionierte sich abweichend vom DGB vor allem zu Steuererleichterungen für Angestellte, und dort vor allem für die Bezieher höherer Einkommen und stimmt darin mit dem Deutschen Beamtenbund (DBB) überein. Beide Verbände konkurrierten teilweise um dieselbe Mitgliederklientel (Keller, 2014, S. 326).

Zusammenfassend ist zu sagen, dass sich die Debatte um das Steuerentlastungsgesetz durch gering wahrgenommenen internationalen Wettbewerbsdruck, aber hohen Parteienwettbewerb auszeichnet. Einflussnahme der Wirtschaft ist durchschnittlich ausgeprägt und Expertenwissen spielt eine unbeachtliche Rolle. Die Unternehmensteuersenkung, die in Form von verbesserten Abschreibungsregeln beschlossen wird, ist bedingt und zeitversetzt wirksam. Sie wird zudem als Teil einer sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik verstanden, in der Investitionsförderung mit der Förderung effektiver Nachfrage einhergeht.

werkschaft eskalieren; siehe hierzu die Fallstudie zum Beschäftigungsförderungsgesetz in dieser Arbeit.

5.4 Das Beschäftigungsförderungsgesetz (1980-82)

Zusammenfassung

Nach der zweiten Ölpreiskrise im Jahr 1979 geriet das Wirtschaftswachstum Anfang der 1980er Jahre ins Stocken, 1982 kam es zur Rezession. Anhaltende Arbeitslosigkeit wurde zu struktureller Arbeitslosigkeit (Heinelt u. a., 1987, S. 286). Fossile Energie, auf die die westdeutsche Industrie angewiesen war, verteuerte sich. Infolge dessen nahm die Inflation zu und die Privatinvestitionen gingen zurück (Bundesbank, 1981, S. 5, 7). Der Staat musste konjunkturell gegensteuern. Die Staatsverschuldung, die durch die Wirtschaftskrise der 1970er Jahre gestiegen war, entwickelte sich zu einer allgemeinen Krise der Staatsfinanzen. Die Bundesregierung tat sich mit Lösungen schwer, die Wirtschaftswissenschaft verwies in eine andere Richtung. Die neo-keynesianische Fiskalpolitik schien vielen Beobachterinnen und Beobachtern zunehmend ungeeignet. Angebotspolitik stand auf der wirtschaftspolitischen Agenda (Schanetzky, 2007; Altvater u. a., 1983, S. 23).

Die sozialliberale Bundesregierung reagierte in zwei Schritten auf die Krise: Durch Ausgabenkürzung wollte sie die öffentlichen Haushalte konsolidieren, was ihr aufgrund der Konjunkturkrise nicht gelang. Sie versuchte ferner, die Ertragsteuern zu senken und dafür die Umsatzsteuer zu erhöhen. Auch das gelang ihr nicht, da die Union über den Bundesrat Steuererhöhungen blockierte. Das im Juni 1982 vom Bundestag beschlossene „Gesetz über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität“ (kurz: Beschäftigungsförderungsgesetz) war das letzte Steuergesetz der Regierung Schmidt. Vier Monate später zerbrach die Koalition und Schmidt wurde von Helmut Kohl (CDU) abgelöst. Nach Ansicht von Beteiligten wurde die Auseinandersetzung um die Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Belastungsprobe, an der die Koalition letztlich zerbrach (Apel, 1991; Sarrazin, 1983, S. 373).

Die Steuerreformdiskussion, die in den Vorjahren eingesetzt hatte, ging Anfang der 1980er Jahre unvermindert weiter. Ein Vorschlag des rheinland-pfälzischen Finanzministers Gaddum sah die Streichung aller Steuervergünstigungen vor; er nahm spätere Vorstellungen einer „Einfachsteuer“ vorweg, die in den 1990er Jahren populär wurden. Die Union kritisierte inflationsbedingte Lohnsteuererhöhungen und näherte sich durch ihren Kanzlerkandidaten Strauß (CSU) der wachsenden Steuerprotestbewegung an (Rubart, 1979, S. 91).¹²⁰ Die FDP forderte den Abbau der Gewerbesteuer, der Staatsschulden und Steuervereinfachung, die SPD hingegen wollte an öffentlichen Ausgaben für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum festhalten, wenngleich auch sie Haushaltskonsolidierung verfolgte.

Die Maßnahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes können als Reform dritter Ordnung interpretiert werden (Hall, 1993, S. 279), da die Regierung einen Wechsel zur Austeritätspolitik vollzog (Esser u. Fach, 1983) und die Probleme der Staatsfinanzen die Debatte dominierten. Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung sollten gekürzt, die Umsatzsteuer erhöht und eine Investitionszulage für Unternehmen eingeführt werden. Mit diesen Maßnahmen wandte sich die Regierung von der Förderung effektiver Nachfrage ab. Vorangegangen waren zwei Kürzungspakete zur Verringerung der Staatsverschuldung. Die Umsatzsteuererhöhung und weitere Maßnahmen zur Gegenfinanzierung wurden von der Unions-Mehrheit im Bundesrat blockiert (Deutscher Bundestag, 1982d, S. 1), wodurch sich das Finanzierungsdefizit erhöhte

¹²⁰Ich danke Ferdinand Müller-Rommel, der mich auf die Arbeit von Rubart aufmerksam gemacht hat.

und die Relevanz von Politikverflechtung unterstrich. Nach der Bonner Wende vom Herbst 1982 setzte die Regierung Kohl die Umsatzsteuererhöhung schließlich durch.

Politische und ökonomische Ausgangslage

Wichtige Ereignisse rund um das Beschäftigungsförderungsgesetz sind in Tabelle 12 zusammengetragen. Die Rekonstruktion beginnt mit der Bundestagswahl 1980, bei der SPD und FDP ihre Regierungsmehrheit behaupten konnten. Beide Regierungsparteien verzeichneten Zweitstimmengewinne, die SPD nur knapp (+ 0,3 %), die FDP umso stärker (+ 2,7 %). Die Union, die mit dem bayerischen Ministerpräsidenten Franz Josef Strauß als Spitzenkandidat in den Wahlkampf gegangen war, musste erhebliche Stimmenverluste hinnehmen (- 4,1 %). Schmidt war unter der Wahlbevölkerung weitaus populärer als Strauß (Institut für Demoskopie Allensbach, 1983, S. 348), der die Öffentlichkeit polarisierte und für eine Mobilisierung der Anhänger der sozialliberalen Koalition sorgte (Bermbach, 1981, S. 58). Die Zweitstimmengewinne der FDP stärkte ihre Ausgangsposition in den Koalitionsverhandlungen, zumal Wählerwanderungen aus dem bürgerlichen Lager von der Parteiführung dahingehend gedeutet wurden, einen Kurswechsel in der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu verfolgen (Jäger, 1986; Merck, 1987, S. 385, 390). Die Regierungsparteien verfügten im neuen Bundestag über 282 Mandate (54 %), die Union kam auf 237 Mandate (46 %). Die erst zu Beginn des Jahres 1980 gegründete Partei der Grünen scheiterte mit 1,5 % der Zweitstimmen deutlich an der Fünfprozenthürde.

Auf die Ressortverteilung hatte der Stimmenzuwachs keine Auswirkung. Alle vier liberalen Bundesminister - Genscher, Baum, Ertl und Lambsdorff - behielten ihre Regierungsämter. Unter ihnen galt nur Baum als Anhänger des sozialliberalen Projekts, da er dem Linksliberalismus in der Tradition des Freiburger Programms nahestand (Dittberner, 1987, S. 12).¹²¹ Mit Graf Lambsdorff war seit dem Jahr 1977 ein Vertreter neoliberaler Wirtschaftspolitik in das Bundeswirtschaftsministerium eingezogen.¹²² Unter Bezug auf Walter Eucken und Franz Böhm kritisierte er staatliche Planung und forderte mehr marktwirtschaftlichen Wettbewerb, sowie Unternehmensteuersenkungen (Lambsdorff, 1980, S. 74, 76). Im Bundeswirtschaftsministerium stützte sich Lambsdorff auch nach der Wahl auf die Staatssekretäre Martin Grüner und Otto Schlecht, die ebenfalls als Neoliberale galten (Löffler, 2016, S. 172, 185). Die SPD stellte neben Kanzler Schmidt 12 Kabinettsmitglieder und behielt das Bundesfinanzministerium (BMF). Das Ministerium wurde seit Frühjahr 1978 von Hans Matthöfer geleitet, der das Amt im Zuge einer Kabinettsumbildung von Hans Apel übernommen hatte.¹²³

¹²¹ Zur Relevanz des Linksliberalismus für die Gründung der sozialliberalen Bundesregierung siehe die Fallstudie zum Körperschaftsteuergesetz in dieser Arbeit.

¹²² Otto Graf Lambsdorff (1926-2009) hatte nach rechtswissenschaftlichem Studium in den 1950er Jahren die Anwaltszulassung erhalten und arbeitete zunächst für verschiedene Banken, ehe er Vorstandsmitglied einer privaten Versicherungsgesellschaft wurde. Seit 1951 war Lambsdorff FDP-Mitglied und stieg im nordrhein-westfälischen Landesverband bis zum Schatzmeister auf. In dieser Rolle war er zuständig für die Einwerbung von Parteispenden und wurde in diesem Zusammenhang in die Flick-Affäre verwickelt und zu einer Geldstrafe wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung verurteilt. Maßgeblich für den Bruch der sozialliberalen Koalition waren Lambsdorff wirtschaftspolitische Strategien, zusammengefasst im sogenannten „Lambsdorff-Papier“. In der schwarz-gelben Regierung unter Helmut Kohl behielt Lambsdorff das Amt des Bundeswirtschaftsministers bis zum Jahr 1984. Alle Angaben zu Lambsdorff gemäß Munzinger-Archiv(2022), Eintrag „Lambsdorff, Otto Graf“.

¹²³ Apel (1991, S. 29) hatte nach eigenem Bekunden das Amt nur widerwillig preisgegeben, sich aber letztlich dem Willen der Parteiführung gefügt und das Verteidigungsministerium übernommen. Zwischen Apel und Matthöfer entspannte sich im Zuge der Haushaltsberatungen ein Konflikt um den Wehretat, die Situation erinnerte an die Auseinandersetzungen zwischen Schmidt und

Datum	Ereignis
05.10.1980	Bundestagswahl 1980 bestätigt Regierung Schmidt knapp im Amt
07.07.1981	SVR fordert Investitionsanreize und Haushaltskonsolidierung
30.07.1981	Bundesregierung beschließt Sparprogramm für 1982
20.08.1981	Genscher kündigt stärkere Orientierung an FDP-Interessen an
03.09.1981	Bundesregierung beschließt weitere Einsparungen (Operation '82)
05.02.1982	Bundeskanzler Schmidt besteht Vertrauensfrage im Bundestag
08.02.1982	Neue Heimat-Skandal wird publik
02.03.1982	SPD und FDP legen Gesetzentwurf zur Beschäftigungsförderung vor
10.03.1982	Öffentliche Anhörung im Bundestag
23.03.1982	Bundesregierung bringt unveränderten Gesetzentwurf ein
24.03.1982	Erste Lesung im Bundestag
25.03.1982	Finanzausschuss empfiehlt Gesetzesbeschluss
26.03.1982	Zweite und Dritte Lesung und Beschluss
29.04.1982	Unionsgeführte Länder rufen Vermittlungsausschuss an
28.05.1982	Kompromiss sieht u. a. Wegfall der Umsatzsteuererhöhung vor
03.06.1982	Beschluss im Bundestag
17.06.1982	FDP in Hessen macht Koalitionsaussage zugunsten der CDU
24.06.1982	Union kündigt Verfassungsklage gegen Bundeshaushalt 1981 an

Tabelle 12: Wichtige Ereignisse um das Beschäftigungsförderungsgesetz

Die Wahlniederlage von Strauß stärkte Helmut Kohls Position (Jäger, 1987, S. 193). Strauß verzichtete auf die Rolle als Oppositionsführer in Bonn und konzentrierte sich fortan auf seine Arbeit als bayerischer Ministerpräsident. Kohl, der vier Jahre zuvor die absolute Mehrheit nur knapp verfehlt hatte, übernahm die Rolle als Fraktionsvorsitzender und Oppositionsführer. Aufgrund einer Reihe von Wahlerfolgen in den Bundesländern verfügte die Union über eine umfangreiche Stimmenmehrheit im Bundesrat. SPD und FDP mussten für alle zustimmungspflichtigen Gesetze Kompromisse mit den unionsregierten Ländern finden. Für die CDU um Kohl war dies eine ideale Ausgangssituation. Alle von der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen konnten als unzureichend kritisiert und ein Kurswechsel gefordert werden, ohne dafür die politische Verantwortung tragen zu müssen. Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung reicht die Union vor dem Bundesverfassungsgericht Klage gegen den Bundeshaushalt 1981 ein (Kannengießer, 1982). Das Gutachten wird von Paul Kirchhof und Karl-Heinrich Friauf erstattet (Christliche Demokratische Union Deutschlands, 1982, S. 2), die Mitglieder der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft sind.

Neben der Personalisierung des Wahlkampfes auf Schmidt und Strauß standen Meinungsumfragen zufolge Arbeit, Preisstabilität, sichere Renten, bezahlbare Energie sowie Sicherheit und Frieden in Europa ganz oben im Interesse der Wählerinnen und Wähler (Institut für Demoskopie Allensbach, 1983, S. 336).¹²⁴ Innenpolitische Stabilität nach dem „Deutschen Herbst“ der vergangenen Jahre, aber auch Umweltschutz waren ebenfalls relevante Themen. Die Ostpolitik und die Beziehungen zur DDR hingegen, die vor allem

Möller im Jahr 1971. Apel, wie Schmidt Mitglied des Hamburger Landesverbandes der SPD und im Seeheimer Kreis, galt als konservativer Fachpolitiker. Matthöfer hingegen wurde der Gewerkschaftslinken in der SPD zugeordnet (Abelshauser, 2009), war mit Schmidt seit den Auseinandersetzungen um die Notstandsgesetzgebung der Großen Koalition bekannt und galt als loyaler Mittstreiter (Schmidt, 1998). Apel und Matthöfer waren wie Schmidt studierte Ökonomen; Apel hatte über den englischen Neoliberalismus promoviert (Apel, 1991, S. 12), Matthöfer unter anderem bei Fritz Neumark und Theodor Adorno in Frankfurt am Main studiert und sich dem Marxismus angenähert (Abelshauser, 2009, S. 61-62, 66).

¹²⁴Laut Wahlstudie 1980 wurden als sehr wichtige Themen des Wahlkampfes angegeben: Arbeitsplätze (78,1 %), Preisstabilität (71,8 %), Rentensicherheit (69,6 %), Energieversorgung (67,8 %). Gesis-Datenarchiv, ZA1053 Version 1.0.0, Erhebungszeitraum: 01-11/1980; Variablen: V49 bis V58. Ungewichtete Antworthäufigkeiten in der Kategorie „sehr wichtig“

unter der Regierung Brandt hohe Bedeutung hatten, rangierte auf unteren Plätzen. Der Wahlkampf 1980 war demnach vorrangig von sozioökonomischen Fragen geprägt (ebd.).

Die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten schienen diesen Eindruck zu bestätigen: Das Wirtschaftswachstum sank von 1,4 % im Jahr 1980 auf 0,5 % in 1981 und schließlich auf -0,4 % in 1982 (Bundesbank, 2023).¹²⁵ Nach 1967 und 1975 war dies überhaupt erst die dritte Rezession der westdeutschen Nachkriegszeit. Die Arbeitslosenrate stieg von 3,7 % im Jahr 1980 auf 7,5 % im Jahr 1982 (ebd.). Der Handelsbilanzüberschuss, seit den 1950er Jahren Kennzeichen der deutschen Exportorientierung, normalisierte sich auf einen Wert von 0,6 % des Bruttoinlandsprodukts (ebd.). Für zeitgenössische Kommentatoren, Wissenschaftler und Politiker war dies dennoch Anlass zur Besorgnis. Das Steueraufkommen stieg seit dem Jahr 1977 kräftig, sodass sich die gesamtwirtschaftliche Steuerquote zeitweilig bei 24 % einpegelte, was wiederum Kritiker einer zu weitgehenden Staatstätigkeit motivierte (Schmölders, 1983, S. 44). Die Geldwertstabilität der D-Mark, von der Bundesbank auf Kosten der Löhne gesichert, wurde durch eine Reduktion der Inflationsrate (1981: 6,3 %, aber 1984 nur noch 2,4 %) bei gleichzeitiger Aufwertung der D-Mark gegenüber dem US-Dollar aufrechterhalten.

Ungeachtet der Niederlage von Strauß blieb der öffentliche Diskurs von Steuerreformforderungen beherrscht. Die sozialliberale Bundesregierung hatte zwar in mehreren Schritten die Lohn- und Einkommensteuer gesenkt (Muscheid, 1986, S. 169-170), Union, Teilen der FDP und der Wirtschaft ging dies aber nicht weit genug. Strauß hatte weitere Steuersenkungen im Wahlkampf in Aussicht gestellt, ohne Details zu nennen. Die Union kritisierte im Wahlkampf - wie schon im Jahr 1976 - die durch Preissteigerungen bei konstantem Tarifniveau entstandenen Steuererhöhungen in der Lohn- und Einkommensteuer.¹²⁶ Dadurch erhoffte man sich den Zuspruch von gut verdienenden Angestellten, Selbständigen und Freiberuflern. Der rheinland-pfälzische Finanzminister Gaddum legte 1978 einen Vorschlag zum Abbau der Steuerprogression vor, der durch Kürzung von Steuervergünstigungen gegenfinanziert werden sollte (Der Spiegel, 1978; Hessler, 1978, S. 401). Der Vorstandsvorsitzende der Daimler AG, Joachim Zahn, kritisierte eine aus seiner Sicht international zu hohe Ertragsteuerbelastung deutscher Unternehmen (Zahn, 1979). Und auch der Sachverständigenrat forderte Einkommensteuersenkungen. In seinem Jahresgutachten 1979/80 forderte er die Kürzung öffentlicher Ausgaben, da diese prozyklisch wirkten. Er bekräftigte seine Position ein Jahr später und prognostizierte angesichts der steigenden Energiepreise ein sinkendes Wohlstandsniveau. Der Staat, so der Rat, solle nicht mehr durch öffentliche Ausgaben gegensteuern, „*weil er in der Vergangenheit schon so viel gegeben hat*“ (Deutscher Bundestag, 1980, S. II).¹²⁷

In der FDP stießen solche Forderungen auf Resonanz. In ihrem Wahlprogramm 1980 forderte sie eine geringe Staatsquote, setzte sich für die Sanierung öffentlicher Haushalte und die Senkung der Gewerbesteuer ein (Freie Demokratische Partei Deutschlands, 1980, S. 70, 72). Parteipolitischen Druck baute sie durch Koalitionen mit der CDU in Niedersachsen und im Saarland auf, wodurch der Parteienwettbewerb

¹²⁵Die Bundesbank trägt historische wirtschaftliche Rahmendaten in einem integrierten Datensatz zusammen (Bundesbank, 2023). Die Daten werden fortlaufend aktualisiert.

¹²⁶Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuerentlastungsgesetz 1977 in dieser Arbeit.

¹²⁷Mitglieder des Rates waren der Finanzwissenschaftler Kurt Schmidt, Olaf Sievert, Gerhard Fels, Horst Albach und Werner Glastetter. Glastetter, der den Gewerkschaften nahestand, formulierte ein Minderheitsvotum und verfasste einen öffentlichen Aufruf für mehr öffentliche Investitionen. Er verließ den Rat bereits 1982. Sievert, Fels und Albach standen dem Neoliberalismus nahe; Kurt Schmidt, der Vorsitzende des Rates, tat sein Übriges, in dem er neo-keynesianische Positionen in der Finanzwissenschaft für überholt erklärte.

verstärkt wurde.¹²⁸ Die Zweigleisigkeit war nicht widerspruchsfrei, da die Annäherung an die Union mit einer Entfremdung von der SPD innerhalb der Bundesregierung einherging und innerparteiliche Fliehkräfte verstärkte. Genscher musste den konservativen und neoliberalen Flügel (Ertl und Lambsdorff) mit dem linksliberalen Flügel (Baum, Hirsch, Matthäus-Maier) in Einklang bringen (Merck, 1987, S. 388). Einen Höhepunkt der parteiinternen Diskussion bildete der als „Wende-Brief“ bezeichnete Appell Genschers an Spitzenpolitiker der FDP (Genscher, 1981). Genscher stellte Errungenschaften der Liberalen in Koalition in den Vordergrund, warf der SPD konjunkturpolitische Irrtümer vor und mahnte mehr Selbstbewusstsein im Parteienwettbewerb an (ebd.). Hierfür bemühte er einen gesellschaftlichen Wertewandel:

„Nein, jetzt geht es darum, die Weichen deutlich auf mehr Selbstverantwortung, auf Leistung und Selbstbestimmung zu stellen, das heißt eben auf mehr Freiheit. Niemand soll sich täuschen, die Grundtendenz in unserer Gesellschaft ist nicht auf mehr Staat gerichtet, ganz im Gegenteil. (...) Aber das Sparziel ist nach unserer Auffassung noch nicht erreicht, und Impulse für Investitionen und damit für mehr Arbeitsplätze müssen auch noch gegeben werden“ (Genscher, 1981, S. 5).

Ein solcher Wertewandel wurde in der sozialwissenschaftlichen Diskussion auf die gesellschaftspolitische Liberalisierung seit Ende der 1960er Jahre zurückgeführt. Politischer Protest und zunehmende formale Bildung der Wahlbevölkerung führte insbesondere bei den jüngeren Geburtsjahrgängen zu einer Relativierung materiellen Wohlstands und zur Aufwertung postmaterieller Werthaltungen („post-bourgeois priorities“) (Inglehart, 1971, S. 1002). Die Orientierung auf Wirtschaftswachstum stöße, so der Soziologe Fred Hirsch, nicht auf Ressourcenschwierigkeiten, sondern auch an soziale Grenzen (Hirsch, 1976, S. 7). Technikkritik, Ablehnung des Fortschrittsglaubens und der Planbarkeit von Gesellschaft und Entfremdung von der Industriegesellschaft wurden Ende der 1970er Jahre immer stärker von neokonservativen und neoliberalen Überzeugungen überformt, die einem Rückzug ins Private Vorschub leistete (Hirschman, 1984, S. 10).

Zweifel gegenüber der Planbarkeit von Gesellschaft artikulierte sich beispielhaft im Steuerprotest, der seit den 1970er Jahren in den westlichen Industriestaaten aufkam (Buggeln u. a., 2017, S. 7). Im Herbst 1978 kündigte der Vorsitzende der Bundes der Steuerbeamten (Deutsche Steuer-Gewerkschaft) Hermann Fredersdorf die Gründung einer Steuerprotestpartei an (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1978).¹²⁹ Die „Partei der Steuerzahler“ (Fredersdorf, 1978) erreichte Allensbach (1983, S. 293) zufolge im Juli 1978 eine Zustimmung von 18 % der Wahlberechtigten, im Mai 1979 gar von 20 %. Ein knappes Drittel der Befragten war sich unsicher, während sich nur von einem Viertel abgelehnt wurde (ebd.). Franz Josef Strauß demonstrierte im Vorfeld der Bundestagswahl 1980 seine Sympathien mit den Vorstellungen von Fredersdorf (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1979a). Die demonstrierte Nähe war taktischer Natur, da Strauß die Kanzlerkandidatur für die Union beehrte, sich aber gegen von Helmut Kohl unterstützten niedersächsischen Minis-

¹²⁸Bereits bei der Wahl zum Bundespräsidenten im Jahr 1979 zeichnete sich ein Dissens ab, da zahlreiche FDP-Mitglieder der Bundesversammlung sich ihrer Stimme enthielten anstatt für die SPD-Kandidatin Renger zu votieren (Szatkowski, 2009, S. 168). Neuer Bundespräsident und Nachfolger von Walter Scheel (FDP) wurde der CDU-Politiker Karl Carstens.

¹²⁹Fredersdorf war seit den 1960er Jahren Vorsitzender der Steuergewerkschaft und SPD-Mitglied. Strauß berief ihn 1968 in die Steuerreformkommission. Fredersdorf nahm in verschiedenen Sachverständigenanhörungen Stellung, so unter anderem zur Körperschaftsteuerreform und zum Steuerentlastungsgesetz 1977; siehe die Fallstudien in dieser Arbeit.

terpräsidenten Ernst Albrecht (CDU) durchsetzen musste. Zeitweilig kokettierte Strauß erneut mit einer Ausdehnung der CSU auf das Bundesgebiet (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1979b), eine Überlegung, die Jahre zuvor schon zur kurzzeitigen Auftrennung der Fraktionsgemeinschaft im Bundestag geführt hatte. Nachdem sich Strauß im Sommer 1979 gegen Albrecht behauptet hatte, änderte er seine Position zur Steuerprotestpartei (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1980b). Die zusätzliche Parteienkonkurrenz hätte wichtige Zweitstimmen aus dem bürgerlichen Lager kosten können. Fredersdorfs Partei verschwand noch vor der Bundestagswahl 1980 in der Bedeutungslosigkeit (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1980c). Avancen von Fredersdorf an die Grünen und dort vor allem an die konservativen Mitglieder waren erfolglos geblieben (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1980a, 1979b). Auch der Bund der Steuerzahler schied als Unterstützer aus, begrüßte zwar die Absichten der Steuerprotestpartei, wies ihr aber mangelnde Durchsetzungsfähigkeit im Parteienwettbewerb vor (von Arnim, 1978, S. 43). Der Steuerzahlerbund, so Hans-Herbert von Arnim, würde sich auf die Öffentlichkeitsarbeit und die Experten konzentrieren (ebd., S. 45, 47).

Ungeachtet des parteipolitischen Misserfolgs von Fredersdorf hatten seine politischen Forderungen Auswirkungen auf die öffentliche Debatte. Union, FPD und SPD übernahmen diese mal stärker, mal schwächer in ihre Wahlprogramme. Schließlich sah sich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium veranlasst, zur Steuervereinfachung Stellung zu nehmen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1988c). Der Beirat wies radikale Vorschläge als Angriff auf den Interventions- und Sozialstaat zurück. In einer bemerkenswert Schlusspassage jedoch regte er den Gesetzgeber zu einer regelhaften Vereinfachungsprüfung: jedes neue Gesetz solle fortan begründen, inwieweit es das Steuerrecht vereinfache oder verkompliziere (ebd., S. 312). Eine Forderung, die Eingang in das FDP-Wahlprogramm fand.¹³⁰ Finanzminister Matthöfer nahm das Gutachten mit Vorbehalten entgegen und verwies auf die Abschaffung einiger sogenannter Bagatellsteuern, obwohl der Beirat genau dies nicht als Beitrag zur Steuervereinfachung begriff.

Die Debatte um Steuervereinfachung mag dazu beigetragen haben, dass Forderungen nach einer Einschränkung des gesetzgeberischen Handlungsspielraums populär wurden und bis heute populär geblieben sind. Meinungsumfragen in den USA und Deutschland legten einen wachsenden Unmut über die Höhe der Besteuerung nahe. Der Bund der Steuerzahler verzeichnete über Jahrzehnte steigende Mitgliederzahlen (Speth, 2008, S. 20). Diese Debatte wurden von Neoliberalen wie James Buchanan und Friedrich Hayek in pointierten Beiträgen motiviert.¹³¹ Die Forderung nach einer verfassungsrechtlichen Begrenzung der Neuverschuldung ist beispielsweise Gegenstand von Buchanans programmatischer Schrift „The Power to Tax“ die 1980 veröffentlicht wurde und in der Buchanan auf den US-Steuerprotest Bezug nahm und die im Wahlsieg von Ronald Reagan im November 1980 ihren politischen Höhepunkt erreicht zu haben schien. In der Auseinandersetzung mit der Public Finance-Schule zeichnete sich ein Wandel im Denken ab. Führende Vertreter wie Richard Musgrave (1979) und Fritz Neumark (1981) räumten zwar moralische Grenzen der

¹³⁰Die politische Implikation dieser Forderung lag auf der Hand: Keine Regierung, keine Partei würde einräumen, dass sie das Steuerrecht verkomplizieren würde. Es entstünde ein Erwartungsdruck, in irgendeiner Form von Vereinfachungen zu sprechen. Der Beirat setzte damit - bewusst oder unbewusst - auf ein Framing der Situation.

¹³¹Einige Positionen strahlten auf die Politikwissenschaft aus. Dies galt insbesondere für die Ökonomische Theorie der Politik, in der das Handeln von Politikern und Parteien auf egoistische Motive (Wahlerhalt durch Stimmenmaximierung, Ausweitung von Budgets und Steuern zum Machterhalt) zurückgeführt und die Idee des gemeinwohlorientierten Politikers diskreditiert wurde (Amadae, 2003, S. 4). Nach Amadae (ebd.) war diese Theorie in der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung zwischen Kapitalismus und Sozialismus während des Kalten Krieges besonders einflussreich.

Besteuerung ein, lehnte eine Übernahme neoliberaler Wirtschaftspolitik jedoch ab. Dennoch hatte der Neo-Keynesianismus dieser Debatte immer weniger entgegenzusetzen. Hans Herbert von Arnim (1978) bemühte die Idee von Veto-Punkten in der Steuergesetzgebung und wies diese Rolle dem Bundesverfassungsgericht, der Bundesbank, der „unabhängigen Wissenschaft“ und den Rechnungshöfen zu. Arnim nahm politische Parteien hiervon ausdrücklich aus, da sie für Ämterpatronage und Klientelismus verantwortlich seien. Seine Forderung nach Reform der Parteienfinanzierung strahlte aus (von Beyme, 1993, S. 138), schien sie doch eine populäre Elitenkritik zu bedienen.

Die einzige relevante Gegenstimme in dieser Debatte war der Deutsche Gewerkschaftsbund. Der DGB hatte in seinem Grundsatzprogramm vom März 1981 Steuerpolitik weiterhin in Dienst der Redistributi-on gestellt (Leminsky u. Otto, 1984, S. 42, 45). Eine Aufhebung von Steuern kam schon mit Blick auf die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte nicht in Frage. Beschäftigung sollte laut DGB Teil einer neuen „Strukturpolitik“ der Bundesregierung sein (ebd., S. 44). Dabei sollten technologischer Wandel und internationaler Wettbewerbsdruck der exportorientierten Unternehmen über Forschungsförderung und Produktivitätssteigerungen begrenzt werden. In dieser Hinsicht stimmte der DGB gar mit Bundeswirtschaftsminister Lambsdorff überein. Generell wies die Haltung des DGB Anfang der 1980er unter ihrem neuen Vorsitzenden Ernst Breit ein Changieren zwischen Protest gegen die Sparmaßnahmen der Bundesregierung und Akzeptanz der von Industrie, Bundesbank, Sachverständigenrat, Union und FDP geforderten Lohnmoderation in der Exportwirtschaft (Polster u. Voy, 1994; Esser, 1982, S. 121). Nach Ansicht von Beobachtern zeichnete sich ein Übergang vom fordistischen Produktionsmodell zum Postfordismus ab.

Die Auseinandersetzungen in der Regierungskoalition eskalieren im Herbst 1982. Die FDP-Bundesminister treten zurück. Schmidt hatte diese zuvor aus der Regierung gedrängt, nachdem Pläne für einen Koalitionsbruch in den Medien diskutiert wurden. Schmidt fordert daraufhin den Wortführer des neoliberalen Flügels, Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff, zur Vorlage seines wirtschaftspolitischen Konzepts auf. Lambsdorff erteilt daraufhin seinen Staatssekretären Hans Tietmeyer und Otto Schlecht den Auftrag zur Erarbeitung entsprechender Positionen (Ritschl, 2016, S. 380). Das später als „Lambsdorff-Papier“ bezeichnete Dokument trug die Handschrift des Ökonomen und FDP-Politikers Wolfgang Stützel (Feld, 2013; Schönborn, 2001, S. 486, Fn. 83); es wird in der Rückschau als inoffizielles Scheidungsdokument der sozial-liberalen Koalition gedeutet.¹³²

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Presseberichterstattung Die Auswertung der Presseberichterstattung zum Beschäftigungsförderungsgesetz gründet auf 193 Artikel aus dem Online-Archiv der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Die Auswertung umfasst den Zeitraum zwischen Oktober 1980 und Juni 1982. Die Auswertung setzt nach der Bundestagswahl 1980 ein und endet mit dem Gesetzesbeschluss nach Aushandlung im Vermittlungsausschuss. In

¹³² Wolfgang Stützel hatte sich seit den 1960er Jahren in die wirtschafts- und steuerpolitische Diskussion eingeschaltet. Stützel war kurzzeitig Mitglied des Sachverständigenrats, lehrte an der Universität des Saarlandes gemeinsam mit Herbert Giersch, trat in den 1970er Jahren der FDP im Saarland bei und ebnete mit seinen Thesen die Grundlage für die Bildung einer schwarz-gelben Koalition im Saarland im Jahr 1977. Seine wirtschaftstheoretische Position ist nicht leicht festzumachen, da er einerseits auf der Grundlage der Saldenmechanik gesamtwirtschaftlich argumentiert und damit das Denken von postkeynesianischen Ökonomen wie Heiner Flassbeck und Peter Bofinger informierte. Andererseits formulierte Stützel dezidiert neoliberale Positionen und war einer der Gründer des „Kronberger Kreises“, einer neoliberalen Denkfabrik (Pühringer, 2020).

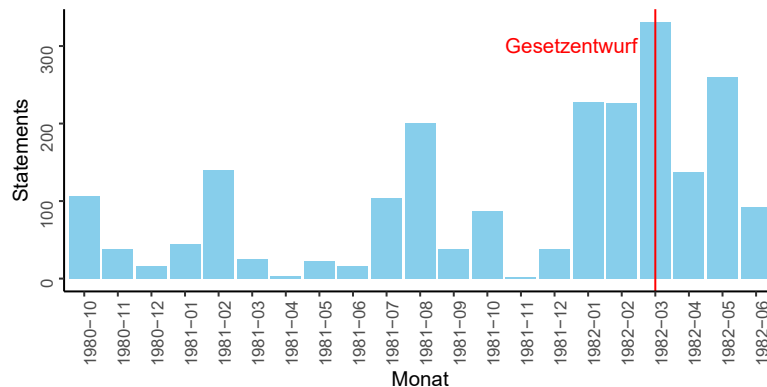


Abbildung 47: Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Beschäftigungsförderungsgesetz über Zeit

der Debatte werden 53 Frames gemäß dem standardisierten Datensatz kodiert. Es werden 151 Einzelpersonen und 110 Organisationen zitiert. Die Häufigkeit der Zitationen in der Pressedebatte ist dem Balkendiagramm in Abbildung 47 zu entnehmen. Die Zeitreihe zeigt ein Auf und Ab in drei Teilen: ansteigende Aktivität und rapider Verfall bis April 1981, dann erneuter Anstieg bis zum Sommer 1981 und erneuter Verfall sowie starker Anstieg im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens Anfang 1982 mit erneutem Hoch in der Zeit der Aushandlung des Kompromisses im Vermittlungsausschuss sowie Abklingen der Debatte.

Zustimmung und Ablehnung der Frames ist in Abbildung 48 dargelegt. Mit Abstand am meisten zitiert wird der Frame „Staatsausgaben senken/Haushaltskonsolidierung“, was mehrheitlich befürwortet wird. Die nachfolgenden drei Frames sind umstritten: Während Umsatz- und Ertragsteuererhöhungen eindeutig abgelehnt werden, halten sich Zustimmung und Ablehnung der Forderung nach einer Investitionszulage die Waage. Dies gilt auch für die Forderung nach steuerpolitischer Redistribution.

Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung der Frames kann als Hierarchie der Politikziele und zugeschriebener Politikinstrumente interpretiert werden. Diese erscheinen in der Gesamtschau nicht immer frei von Widersprüchen: Die Arbeitslosigkeit soll verringert werden und zugleich die Preise stabil bleiben. Den Bürgerinnen und Bürgern soll mehr Eigenverantwortung zugemutet, Eigenkapitalbildung (durch Sparen) und Privatinvestitionen gefördert und der internationale Steuerwettbewerb beachtet und darüber hinaus Exportüberschüsse erwirtschaftet werden. Um dies zu erreichen, sollen die Unternehmensteuern und die öffentlichen Ausgaben sinken, Subventionen abgebaut werden und öffentliche Investition erst nachgelagert (nach privater Initiative) zum Einsatz kommen. Bei all dem sollen Steuereinnahmen gesichert werden, aber weder die Steuern, noch die Löhne erhöht werden. Die Frames dokumentieren demnach eine Wende in Richtung von Angebots- und Austeritätspolitik.

Die meisten Zitationen entfallen auf Regierungsakteure und Parteien. Das Bundesfinanzministerium führt erneut die Statistik an (185 Statements = 8,6 %), gefolgt vom Bundeswirtschaftsministerium (149 Statements = 6,9 %), den Bundestagsfraktionen von SPD (135 Statements = 6,3 %) und CDU (134 Statements = 6,2 %) sowie den Parteiorganisationen von SPD und FDP (beide je 97 Statements = 4,5 %). Einziges Bundesland unter den Top-10 ist Schleswig-Holstein, das in Person von Ministerpräsident Gerhard Stoltenberg (CDU) die Rolle des steuerpolitischen Gegenspielers im Bundesrat einnimmt (77 Statements = 3,6 %). Ihm folgen

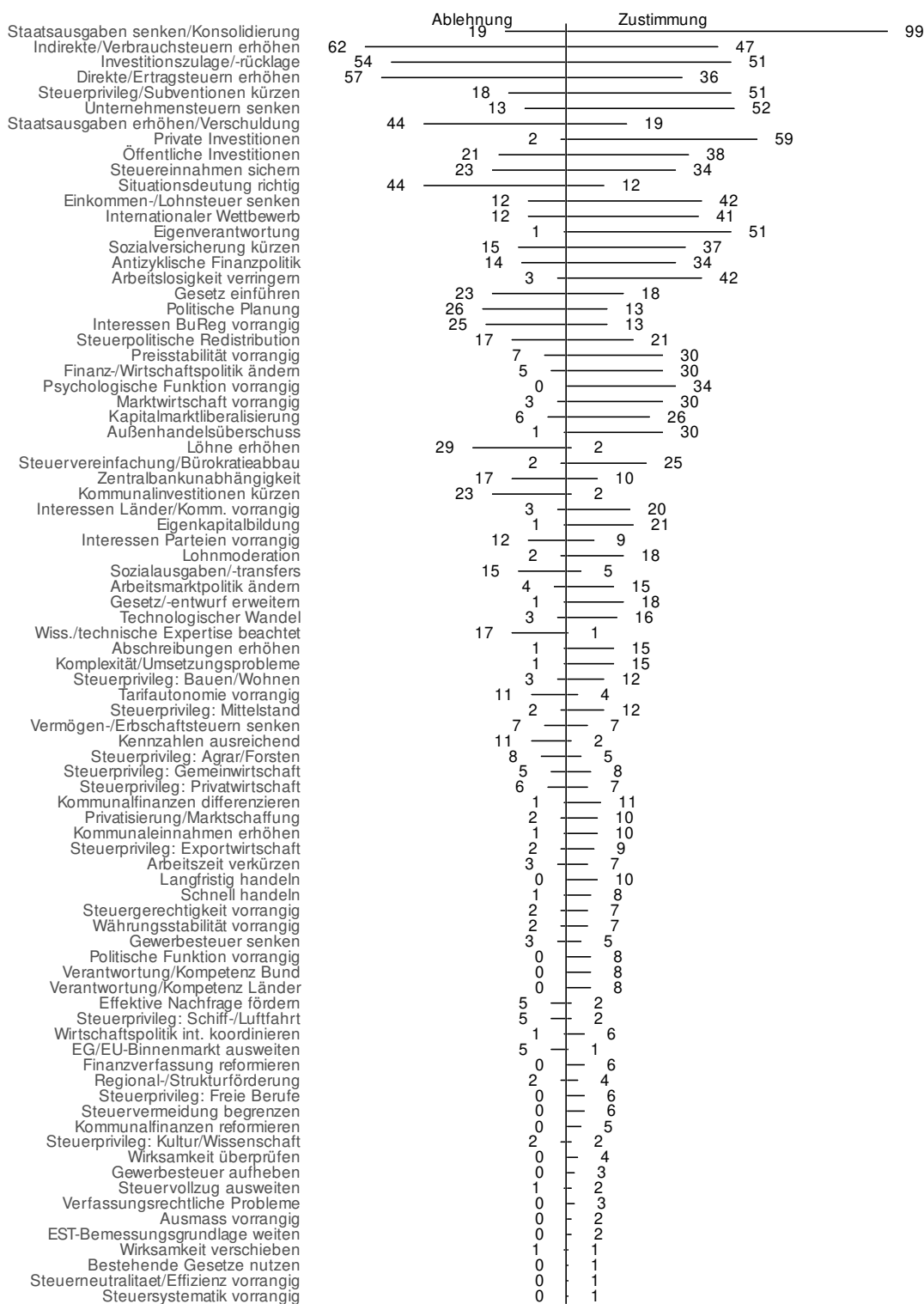


Abbildung 48: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Beschäftigungsförderungsgesetz

die FDP-Bundestagsfraktion (70 Statements = 3,2 %) und die Bundesbank (65 Statements = 3,2 %). Diese zehn Akteure verantworten rund 47 % aller Statements. Für die Gewerkschaften folgt der DGB an elfter Stelle (57 Statements), weit vor der Steuergewerkschaft (DSTG), die nur zehnmal zitiert wird. Unter den großen Wirtschaftsverbänden rangiert der BDI erst an achtzehnter Stelle (35 Statements), BDA (20) und DIHT (19 Statements) liegen mit Abstand dahinter. Ein knappes Drittel aller Statements wird ohne Angabe einer konkreten Person abgegeben. Besonders häufig zitierte Einzelperson ist Graf Lambsdorff (5,8 % aller Statements) mit gehörigem Vorsprung gegenüber Bundesfinanzminister Matthöfer (nur 4,5 %). Unter den Top-10 finden sich ferner in aufeinanderfolgender Reihung Hans-Dietrich Genscher (FDP), Gerhard Stoltenberg (CDU), Helmut Kohl (CDU), Karl-Otto Pöhl (Bundesbank), der Finanzwissenschaftler Walter Wittmann, Manfred Lahnstein (SPD) und Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD).

Die Presseberichterstattung setzt mit einer Pressemitteilung des Bundes der Steuerzahler ein, der Haushaltskonsolidierung und Austerität fordert (FAZ 15.10.1980), das von den Parteien zu diesem Zeitpunkt ignoriert wird.¹³³ Stattdessen wird über ein neues Konjunkturprogramm diskutiert, was aber mehrheitlich abgelehnt wird (FAZ 22.10.1980). Die Bundesregierung will Subventionen streichen (FAZ 24.10.1980, 27.10.1980), die Bundesbank und das Münchner Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung fordern Preisstabilität und Reallohnsenkungen (FAZ 29.10.1980). Für die Kommunen beklagt der Deutsche Städtetag Haushaltslöcher und warnt vor einer Kürzung von Kommunalinvestitionen, wenn nicht mehr Steuereinnahmen gesichert werden (FAZ 31.10.1980). Die vom Präsidenten des Städtetages erwogene Anhebung der Gewerbesteuer wird umgehend von Union, FDP und einigen Ökonomen abgewiesen (FAZ 09.12.1980). Das Ifo-Institut wird im Oktober 1980 mit einer überraschenden Aussage zum internationalen Wettbewerbsdruck zitiert. Die FAZ schreibt: *„Die als hoch angesehene Steuerbelastung in Deutschland beeinflusst die Standortentscheidung freilich offenbar wenig“* (FAZ, 29.10.1980).

Finanzminister Matthöfer lehnt in der Generaldebatte zum Bundeshaushalt 1982 die Einführung einer Investitionszulage ab (FAZ 28.02.1981). Matthöfer kündigt neue Schulden an und rechnet angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen mit höheren Ausgaben für die Bundesagentur für Arbeit (ebd.). Die Union, vertreten durch Stoltenberg und den Fachpolitiker Hans-Jörg Häfele, beschränkt sich in ihren Antworten auf taktische Kritik, ohne Gegenvorschläge vorzutragen (ebd.). In den darauffolgenden Wochen wird ein Positionspapier des Arbeitskreises Wirtschaftspolitik der SPD-Bundestagsfraktion zitiert, in dem die Abgeordneten angesichts der wirtschaftlichen Lage ein staatliches Konjunkturprogramm fordern, das auch eine zeitlich befristete Investitionszulage umfassen soll (FAZ 10.02.1981).¹³⁴ Anders als die bisher zitierten Experten von Sachverständigenrat, Bundesbank und Wirtschaftsforschungsinstituten spricht sich die SPD für Lohnsteigerungen aus (ebd.).

Matthöfer greift diese Forderungen nicht auf und weicht stattdessen auf die Energiepolitik aus (FAZ 24.01.1981). Es melden sich vermehrt Interessenverbände zu Wort, die auf Verwerfungen der westdeutschen Volkswirtschaft verweisen und gegenläufige Lösungsvorschläge unterbreiten. Der CDU-Politiker und Ökonom Wolfram Engels regt erneut das Aktiensparen an (FAZ 07.02.1981).¹³⁵ BDI und DGB schalten

¹³³Die Presseberichterstattung zum Beschäftigungsförderungsgesetz ist über einen eigenen Datensatz in der Software DNA erfasst. Siehe hierzu auch die Übersicht der Datensätze im Anhang dieser Arbeit.

¹³⁴Das Papier wird unter dem Titel „Programm zur Förderung von der Beschäftigung durch Wachstum bei Anpassungszwängen“ zitiert und nimmt teilweise die Bezeichnung des Beschäftigungsförderungsgesetzes vorweg (FAZ, 10.2.1981).

¹³⁵Engels hatte diese Forderung gemeinsam mit dem Saarbrücker Volkswirt Wolfgang Stützel während der Debatte zum Stabi-

sich vergleichsweise spät in die Debatte ein. Der BDI schließt sich der Forderung nach Haushaltskonsolidierung und Exportförderung an, der DGB hingegen sympathisiert mit dem wirtschaftspolitischen Konzept der SPD-Bundestagsfraktion (FAZ 25.03.1981, 16.07.1981). Zusätzlich regt er eine temporäre Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Sinne des Stabilitätsgesetzes an (FAZ 16.07.1981). Subventionskürzung solle es nach Willen des DGB nur dann geben, wenn auch Steuervermeidung nachverfolgt wird (ebd.).

Der Spätsommer und Herbst 1981 stehen im Zeichen der Haushaltsplanung für 1982. SPD und FDP verständigen sich auf ein Kürzungspaket, das unter anderem Einschnitte in der Sozialversicherung und Umsatzsteuererhöhungen vorsieht (FAZ 30.07.1981). Die Einigung wird in den Parteien kontrovers aufgenommen und mündet im Wende-Brief Genschers von August 1981, der ebenfalls in der Pressedebatte zitiert wird (FAZ 17.08.1981). Genscher schwört die FDP darin auf die Koalition ein, mahnt Profil an und fordert mehr Austerität (ebd.). Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Memorandum-Gruppe) meldet sich kurz darauf mit einem Gegenentwurf zum Jahresgutachten des Sachverständigenrats zu Wort (FAZ 16.09.1981).¹³⁶ Im Gegensatz zum Sachverständigenrat fordern die linken Ökonomen Nachfragepolitik durch aktive Fiskalpolitik, öffentliche Investitionen und neue Staatsschulden (ebd.). Die Gruppe lehnt Austerität ab und fordert - in Abweichung vom eingangs zitierten SPD-Positionspapier - eine Arbeitsmarktabgabe für Spitzenverdiener (ebd.). Subventionen sollen den Ökonomen zufolge nur in der Stahl- und Exportindustrie gekürzt werden (ebd.).

Weitere Ökonomen schalten sich in die Debatte ein, unter ihnen der Finanzwissenschaftler Walter Wittmann, der den „Steuerstaat am Wendepunkt“ sieht und ebenfalls die Kürzung öffentlicher Ausgaben und der Sozialversicherung fordert (FAZ 03.10.1981). Wittmann zufolge müsse mehr Eigenverantwortung geschaffen und dafür die Einkommensteuer gesenkt werden (ebd.). Zustimmung kommt vom Würzburger Ökonomen Bruno Molitor, der Steuersenkungen für Spitzenverdiener und Unternehmen mit dem internationalen Wettbewerbsdruck rechtfertigt (FAZ 23.10.1981). Steuersenkungen, so Molitor, würden sich in künftigen Steuermehreinnahmen kompensieren (ebd.).¹³⁷ Eine Gegenposition nimmt Fritz Neumark ein, der die Steuerpolitik der Reagan-Administration kritisiert, aber Reformbedarf angesichts der Preissteigerungen einräumt (FAZ 16.10.1981).

Die Debattenstruktur des ersten Zeitabschnitts wird über das Akteurkongruenznetzwerk in Abbildung 49 wiedergegeben. In diesem Abschnitt sind 59 Akteure (Knoten) dargestellt, die untereinander 415 Verbindungen (Kanten) realisieren. Die Dichte des Netzwerks beträgt 0.243. Es können vier Subgruppen unterschieden werden, wobei sich das Zentrum aus den Bundestagsfraktionen von CDU, CSU und der FDP zusammensetzt. Hinzu treten einige Bundesländer (Schleswig-Holstein, Bayern), aber auch die Bundesbank, das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesfinanzministerium und damit wichtige Regierungsakteure. Auch die Mehrheit der Ökonomen, die in der Debatte beteiligt sind, finden sich in dieser Gruppe,

litätsgesetz erhoben. Siehe hierzu die Fallstudie in dieser Arbeit.

¹³⁶Die Arbeitsgruppe hat sich in den 1970er Jahren in Abgrenzung zum Sachverständigenrat gegründet und verfolgt ein überwiegend linkssozialdemokratisches und nachfrageorientiertes Forschungsprogramm. Der Arbeitsgruppen gehörten unter anderem die Bremer Ökonomen Rudolf Hickel und Jörg Huffschild an. Hickel hat an einer Vielzahl von Sachverständigenanhörungen im Deutschen Bundestag teilgenommen, unter anderem zur Steuerreform 1990 und zum Steuersenkungsgesetz im Jahr 2000.

¹³⁷Molitor referiert damit die berühmte Laffer-Kurve, die nach dem wirtschaftspolitischen Berater Ronald Reagans benannt ist (Neumark, 1981, S. 384). Dessen ungeachtet hatte sie in den 1980er und 1990er Jahren große Popularität und motivierte Steuerreform in vielen OECD-Staaten.

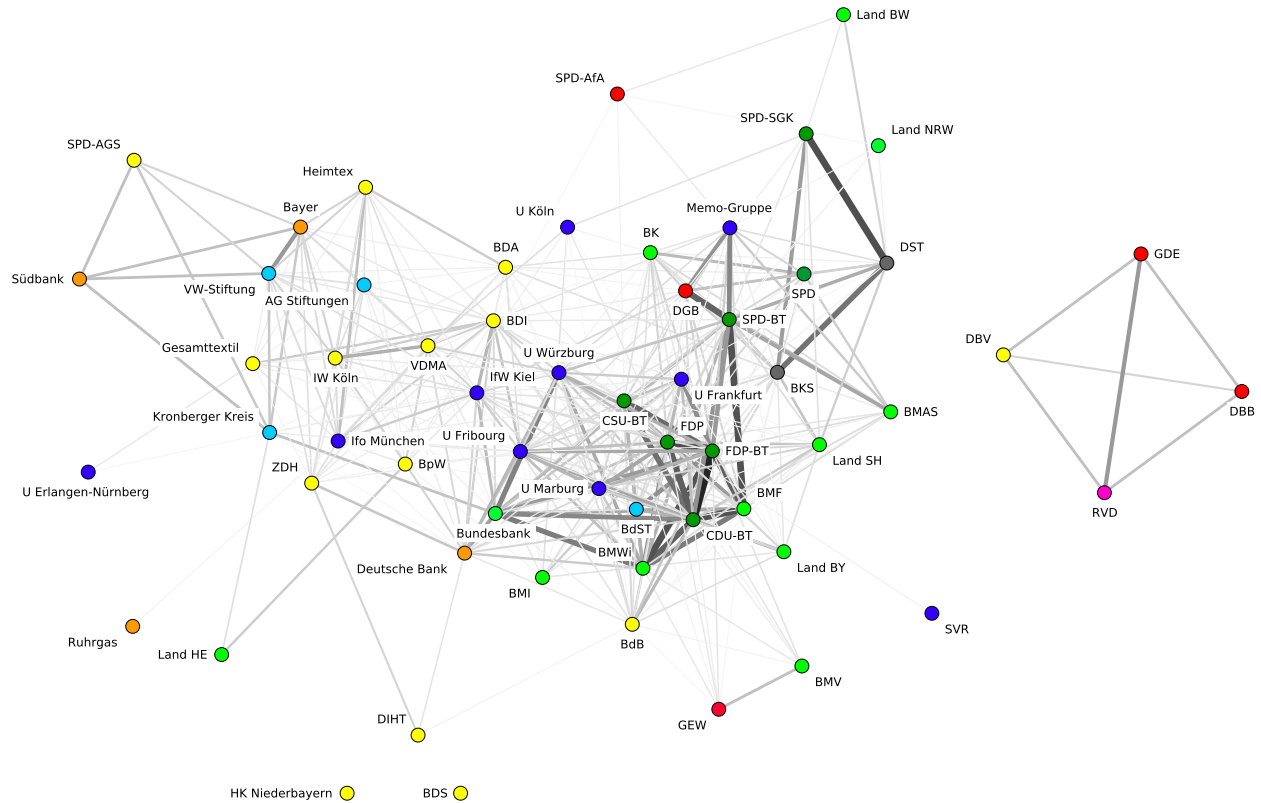


Abbildung 49: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Oktober 1980 bis Dezember 1981 (59 Knoten, 415 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.21). Die Knoten sind nach dem Schema in Tabelle 5 eingefärbt.

einschließlich des Sachverständigenrats. Die Akteure dieser Gruppe weisen die größten eingehenden (in-degree) und ausgehenden Verbindungen (outdegree) auf.

Die nominell größere zweite Subgruppe setzt sich aus Wirtschaftsverbänden, dem Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (IW), der Denkfabrik Kronberger Kreis, Vertretern von Stiftungen und einigen Wirtschaftsforschungsinstituten (Ifo, IfW) zusammen. Diese Gruppe ist intern weniger stark vernetzt und kohäsiv. Die Opposition zu den diskutierten Kürzungsvorschlägen wird von einer dritten Subgruppe bestehend aus der SPD und der SPD-Bundestagsfraktion, dem DGB, der Memorandum-Gruppe sowie den Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen formiert. Auch einige Kommunale Spitzenverbände finden sich darunter. Diese Gruppe weist zwar starke Verbindungen aufgrund häufiger Zustimmung zu einigen Frames auf, ist aber ebenfalls weniger stark vernetzt. Nicht nur sind darin nominell weniger Akteure enthalten, auch die Anzahl der unter ihnen realisierten Verbindungen ist niedriger als im Zentrum. Eine vierte Subgruppe, in der Abbildung am Rand ersichtlich, ist für den Verlauf der Debatte nicht entscheidend.

Neue Reformkonzepte werden ab dem Frühjahr 1982 nicht mehr in die Pressedebatte eingebracht. Stattdessen verständigen sich die Regierungsfractionen auf Einbringung des Gesetzentwurfes (Deutscher Bundestag, 1982a). Das Gesetz sieht acht Maßnahmen vor: Herzstück ist die Einführung einer zeitlich befristete-

ten Investitionszulage für Unternehmen, die zwischen in den Jahren 1982 bis 1983 Produktionsgüter kaufen oder Immobilien errichten und dafür einen Steuernachlass in Höhe von zehn % des Anschaffungswertes erhalten sollen (ebd., S. 10). Die Kosten werden auf rund vier Milliarden D-Mark veranschlagt (ebd., S. 14-15). Daneben werden Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche vorgesehen, die sich jedoch nur auf rund 130 Millionen Mark summieren (ebd.). Die Gegenfinanzierung soll durch Anhebung der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt erfolgen (geschätzte Mehreinnahmen: 21 Mrd. DM) (ebd.). Außerdem soll der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung gekürzt und Rentner und Landwirte mehr für ihre Krankenversicherung aufwenden (ebd.). Weitere Einnahmen erhofft sich die Regierung durch frühzeitiges Eintreiben von Steuern aus Betriebsprüfungen (ebd.). Der Gesetzentwurf sieht einschließlich der Umsatzsteuerhöhungen Mehreinnahmen von rund 19 Milliarden D-Mark bis zum Jahr 1985 vor (ebd.). Der Löwenanteil der Einnahmen soll nach Vorstellung der Bundesregierung auf den Bund entfallen (13,9 Mrd. DM), die Länder noch 5,6 Milliarden D-Mark erhalten (ebd.). Die Kommunen müssen hingegen Einnahmeverluste hinnehmen (ebd.), da sie die Investitionszulage mitfinanzieren müssen, jedoch nicht an den Umsatzsteuereinnahmen beteiligt sind.

Helmut Schmidt koppelt die Zustimmung zum Beschäftigungsförderungsgesetz an eine Vertrauensfrage im Bundestag (FAZ 06.02.1982). Die Auseinandersetzungen innerhalb der SPD nehmen der Pressedebatte zufolge zu. Neben der andauernden Wirtschaftskrise wird auch die von Schmidt eingeforderte Zustimmung zum Nato-Doppelbeschluss zum Streitthema. Bundesfinanzminister Matthöfer strebt eine zügige parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfes an (FAZ 01.03.1982). Am 10. März 1982 lädt der federführende Finanzausschuss daraufhin Sachverständige zu einer öffentlichen Anhörung in den Bundestag (vgl. dazu die Ausführungen im nächsten Abschnitt). Ausnahmslos alle gehörten Expertinnen und Experten lehnen den Regierungsentwurf ganz oder in Teilen ab, führen dafür aber entgegengesetzte Begründungen an. Auf die Inhalte der Anhörungen wird weiter unten eingegangen.¹³⁸

Das Akteurkongruenznetzwerk in Abbildung 50 zeigt eine Annäherung der Positionen von Regierung und Opposition. In der Darstellung sind 57 Akteure, die untereinander 352 Verbindungen realisieren. Die Netzwerkdicke sinkt leicht auf den Wert 0.221 ab. Die Anzahl der durchschnittlich eingehenden und ausgehenden Verbindungen (indegree, outdegree) nimmt ebenfalls ab. Viele eingehende Verbindungen weisen die Bundesbank, die Bundestagsfraktionen CDU, CSU und die unionsgeführte Landesregierung Schleswig-Holsteins auf. Diese Gruppe bildet das Zentrum, dem sich nun auch der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) anschließt. Diese Gruppe weist intern größere Kohärenz auf, ist stärker miteinander vernetzt. Die Auseinandersetzung verlagert sich nun in den Bundesrat, wo sich unionsgeführte Länder und Bundesregierung gegenüber stehen. Eine zweite Subgruppe setzt sich demzufolge aus Bundeswirtschaftsministerium und Bundesfinanzministerium, dem Bundeskanzleramt sowie der FDP zusammen. Eine dritte Gruppe setzt sich aus dem DGB, der DAG sowie einigen Bundesländern und dem gewerkschaftsnahen Forschungsinstitut WSI zusammen.

¹³⁸Die Anhörung wird zu keiner substantiellen Änderung des Gesetzentwurfes führen, jedoch wird die Investitionszulage nun auch für Betriebe der Luft- und Schifffahrt ausgeweitet, nachdem Matthöfer dies zunächst abgelehnt hatte, die FDP und Lambsdorff ihre koalitionsinterne Zustimmung jedoch entsprechende Ausweitungen des Gesetzentwurfes gekoppelt hatten. Die Interessenverbände der Reederei- und Schifffahrtbetriebe hatten ein gleichlautendes Petition in der Anhörung zu Protokoll gegeben.

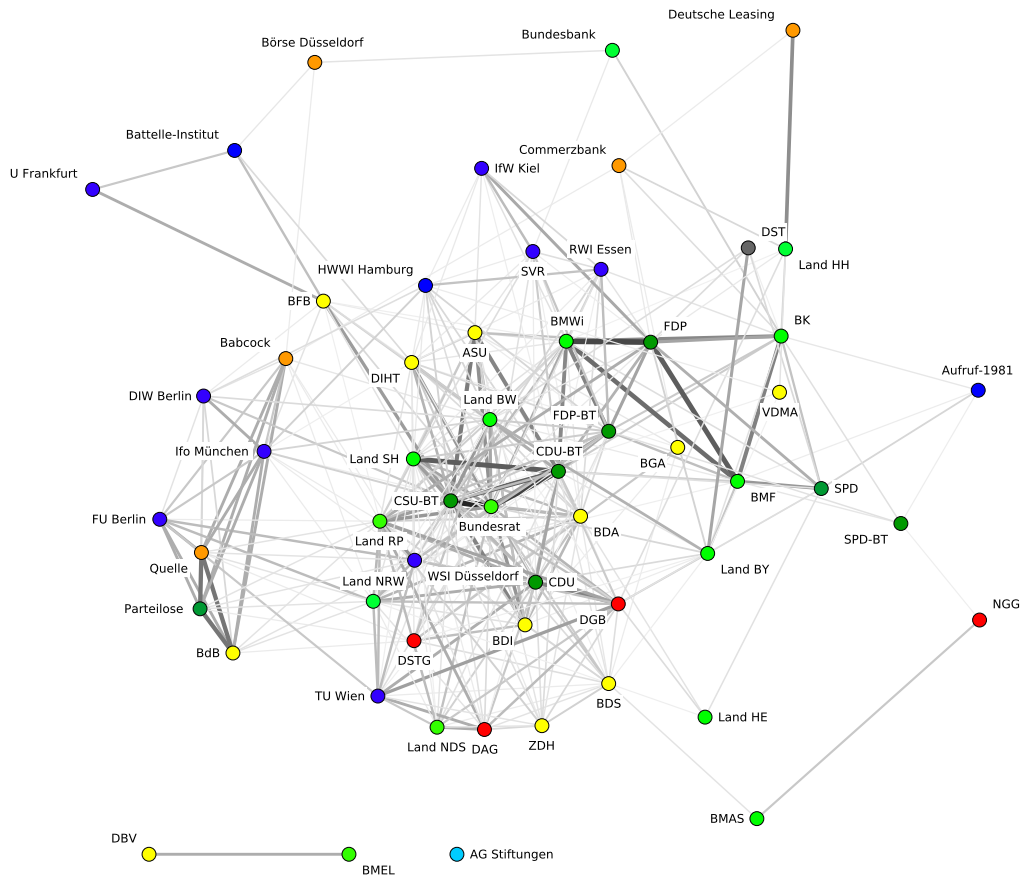


Abbildung 50: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Januar bis März 1982 (57 Knoten, 352 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.25)

Diese Gruppe mahnt mehr beschäftigungspolitische Aktivität an.

Die Debatte verlagert sich in den folgenden Wochen auf die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss (FAZ 03.05.1982). Begleitet wird die Auseinandersetzung durch Forderungen nach Einkommensteuersenkung (FAZ 04.05.1982), die aus Union und FDP erhoben werden und von den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft begrüßt werden. Zeitgleich nimmt der Streit in der Regierungskoalition zu (FAZ 06.05.1982). Der neue Finanzminister Manfred Lahnstein plädiert für eine Erhöhung der Umsatzsteuer, sieht keinen Spielraum für neue Schulden und lehnt Einkommensteuersenkungen ab (FAZ 12.05.1982).¹³⁹ Die Debattenstruktur verändert sich ein weiteres Mal, wie dem Akteurkongruenznetzwerk in Abbildung 51 entnommen werden kann. Zwar bleibt die Anzahl der Akteure gleich, es werden jedoch beträchtlich weniger Verbindungen realisiert (nur 273 gegenüber 352 im vorigen Abschnitt). Die Netzwerkdicke sinkt auf 0.171 ab, was den geringsten Wert in der Pressedebatte bedeutet. Auch die durchschnittliche Anzahl eingehender und ausgehender Verbindungen sinkt ab. In der Darstellung lassen sich zwei nominell relevante Subgruppen identifizieren. Zum einen eine Gruppe um die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, der sich Wirtschaftsverbände und zahlreiche Großunternehmen (MAN, Bilfinger, Degus-

¹³⁹ Hans Matthöfer hatte im April 1982 aus gesundheitlichen Gründen seine Ablösung als Bundesfinanzminister erbeten (Schmidt 1998, S. 460).

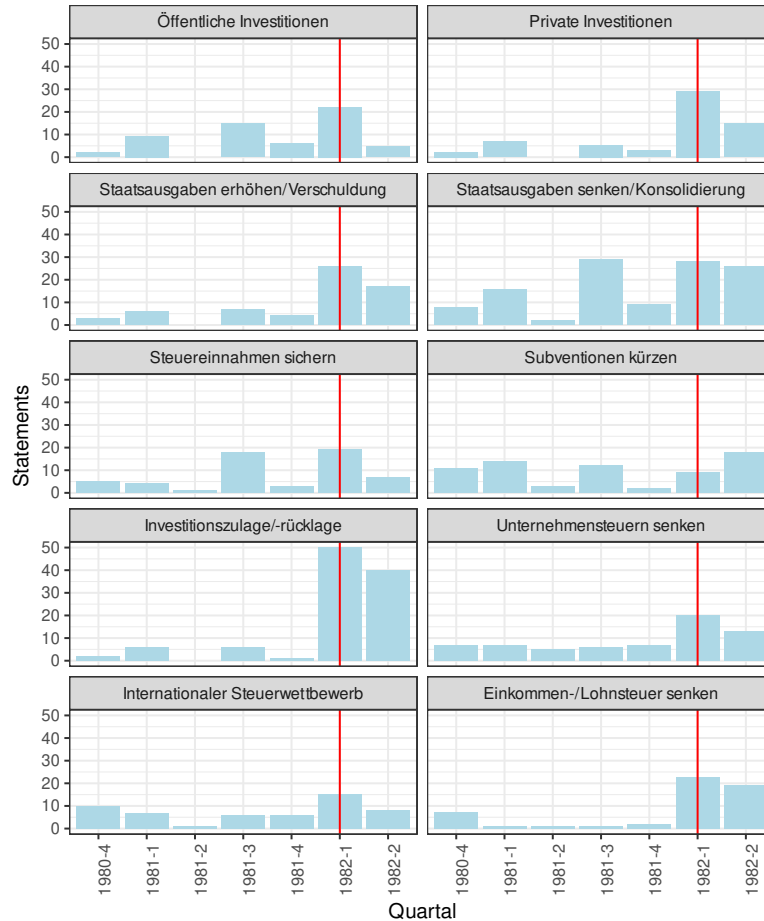


Abbildung 52: Häufig zitierte Frames vor und nach dem Gesetzentwurf zum Beschäftigungsförderungsgesetz

tionen. Beide Frames repräsentieren unterschiedliche wirtschaftspolitische Prämissen. Die Forderung nach öffentlichen Investitionen schließt ein stärkeres Engagement des Staates in der Investitionspolitik ein, die Forderung nach privaten Investitionen lehnt diese ab. Natürlich müssen sich die Nennungen nicht wechselseitig ausschließen. Mit Blick auf die weiteren Frames erlauben sie jedoch eine Einschätzung der Diskursentwicklung. Denn während die Forderung nach höheren Staatsausgaben erst mit der Einbringung des Gesetzentwurfes, also vergleichsweise spät einsetzt, erfolgt die Nennung von Staatsausgabensenkung und Konsolidierung über die gesamte Zeitdauer der Presseberichterstattung häufiger.

Verstärkt wird diese Einschätzung durch die Betonung von Steuerereinnahmen und Subventionskürzung. Die Investitionsrücklage als konkretes Instrument der Regierungspolitik taucht erst zu einem späten Zeitpunkt der Pressedebatte auf, dominiert dann jedoch den Diskurs. Die vor allem aus der gewerblichen Wirtschaft vorgebrachte Forderung nach Unternehmensteuersenkung ist zwar während der gesamten Zeit präsent, aber auf niedrigem Niveau. Hierzu komplementäre Frames, wie der Bezugnahme auf den internationalen Steuerwettbewerb und einer Einkommen- und Lohnsteuersenkung, die einem größeren Akteurspektrum zugute kommen würde und dadurch womöglich Unterstützung für die Wirtschaft hätte mobili-

sieren können, bleiben gering, sodass die dominanten Frames - Kürzung der Staatsausgaben, Privatinvestitionen und Investitionsrücklage, nicht mehr ernstlich herausgefordert werden.

Sachverständigenanhörung Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestag hat am 11. März 1982 eine Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung durchgeführt.¹⁴⁰ 35 Verbände haben während der Sitzung Stellung bezogen, darunter 18 Wirtschafts- und Berufsverbände, vier Gewerkschaftsorganisationen, drei Sozial- und Verbraucherverbände und zwei Kommunale Spitzenverbände. Akteure aus der Wissenschaft waren ebensowenig vertreten wie Denkfabriken oder Vertreter von Gerichten, allerdings drei sozialpolitische Verbände sind eingeladen. Die Einladungspraxis steht in Kontinuität zu früheren Anhörungen (Stabilitätsgesetz, Körperschaftsteuerreform, Steuerentlastungsgesetz) und bildet weitgehend die Konfliktachse Kapital versus Arbeit ab.

Die größten Redeanteile liegen bei der CDU-Bundestagsfraktion (43 Statements, 6,6 %), gefolgt vom BDI (5,8 %), dem DGB (5,4 %), dem DIHT (5,1 %), dem Deutschen Städtetag (DST, 4,9 %), dem Verband der Hauseigentümer Haus & Grund (4,5 %), der Deutschen Steuer-Gewerkschaft (4,3 %), dem Bundesverband der Privaten Wohnungswirtschaft (BPW, 3,8 %), der SPD-Bundestagsfraktion (3,8 %) und dem Bankenverband (BdB, 3,5 %). Diese zehn Akteure verantworten rund 48 % aller Statements. Insgesamt wird die Anhörung von Äußerungen der Wirtschaftsverbände beherrscht, auf die mehr als die Hälfte aller Statements entfällt. Mit großem Abstand folgen die Gewerkschaften, die in der Anhörung mit dem DGB, der DSTG, der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft DAG und dem Christlichen Gewerkschaftsbund, der nicht Teil des DGB ist, vertreten sind. Der Statementanteil der Gewerkschaften beläuft sich auf 15 %, beinahe nur ein Viertel des Statementanteils der Wirtschaftsverbände. Es folgen die politischen Parteien mit 13 % und die Kommunalen Spitzenverbände mit acht %. Redeanteile aller übrigen Gruppen liegen unterhalb von fünf %. Die Aufschlüsselung der Redeanteile ist Tabelle 13 zu entnehmen.

Die Sachverständigen sprechen mehrheitlich zur geplanten Anhebung der Umsatzsteuer und zur Investitionszulage. Ebenfalls thematisiert werden die Neubewertung baureifer Grundstücke und die Festsetzung von Ergebnissen aus steuerlichen Betriebsprüfungen. Zu allen Maßnahmen wurde überwiegend Kritik geäußert und diese als ungeeignet bezeichnet, das Ziel des Gesetzentwurfes von mehr Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu erreichen. Gegenüber der Pressedebatte dominieren andere Frames: Der Frame „Komplexität und Umsetzungsprobleme“ wird besonders häufig kritisch angeführt. Konsens ist ferner, den „Gesetz/-entwurf erweitern“, wohingegen nur eine Minderheit sich für „Situationsdeutung richtig“ ausspricht. Zwar besteht allgemeiner Konsens im Ziel der Investitionsförderung zum Abbau der Arbeitslosigkeit, dies gilt aber nicht für das von Regierung vorgeschlagene Förderinstrument der Investitionszulage, die mehrheitlich abgelehnt wird. Die Wirtschaftsverbände fordern stattdessen Unternehmensteuersenkungen und verbesserte Abschreibungen sowie weitere Haushaltskürzungen und Umschichtungen auf die indirekten Steuern. Nur in dieser Hinsicht wird die Anhebung der Umsatzsteuer als sinnvoll angesehen. Darüber hinaus kritisieren zahlreiche Verbände im Einklang mit den Gewerkschaften und dem Verbraucherverband, dass die Umsatzsteueranhebung auf die Preise umgelegt und damit den Konsum ausbremsen würden.

Der BDI-Vertreter Arnold Willemsen hält die Investitionszulage für ungeeignet und fordert stattdessen

¹⁴⁰ Die Äußerungen in der Anhörungen wurden manuell kodiert und für die Diskursnetzwerkanalyse aufbereitet. Der Datensatz ist Teil dieser Arbeit, weitere Details können darin nachgesehen werden.



Abbildung 53: Verteilung von Frames in der Anhörung zum Beschäftigungsförderungsgesetz

eine Verwendung der Mehrheinnahmen aus der Umsatzsteueranhebung für eine dauerhafte Senkung der Unternehmensteuern und verbesserte Abschreibungen:¹⁴¹

„Ich vermag nicht zu erkennen, wie man damit zusätzliche Investitionsanreize schaffen will. Wir sehen vielmehr in einer solchen Maßnahme eine Einengung des notwendigen Spielraums für die Anpassung der Unternehmensbesteuerung an die internationalen Gegebenheiten - sprich: eine Umschichtung von den ertragsunabhängigen Steuern auf die Mehrwertsteuer. Es wäre notwendig, mit der Tarifkorrektur bei der Lohn- und Einkommensteuer im Jahre 1984 auch Verbesserungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung zu verbinden, hier vor allem bei den ertragsunabhängigen Steuern“ (PAD, 1982, S. 29/4).

Eine Kritik an der Umsetzung der Investitionszulage äußert auch der Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft der Groß- und Mittelbetriebe, ein Wirtschaftsverband, der in dem Instrument eine Fehlsteuerung und Bestrafung von Unternehmern erkennt und dies auf eine falsche Situationsdeutung der Regierung zurückführt:

„Als die Bundesregierung am 3. Februar ihr Beschäftigungsprogramm mit der Investitionszulage beschloß, habe ich etwa drei Tage lang nur noch am Telefon sitzen dürfen und Anfragen beantworten müssen, die sich allesamt auf die Investitionszulage bezogen haben. (...) Ich habe in all diesen Gesprächen (...) natürlich nicht versäumt, die Frage zu stellen, ob denn die hier in Rede stehende Investition eine echte Mehrinvestition sei oder ob es eine Investition sei, die ohnehin getätigt werde. Es wurde mir durchweg, ohne jede Ausnahme, versichert, daß es sich um Investitionen handele, die ohnehin getätigt werden müßten.“ (PAD, 1982, S. 29/30-31).

Zustimmung zur vermuteten Fehlsteuerung durch Schaffung von Mitnahmeeffekten kommt auch von der DAG, die überdies mehr Steuerentlastungen für die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen fordert (PAD, 1982, S. 29/20-21). DGB-Sprecher Wehner legt eine verhaltene Zustimmung zur Umsatzsteuererhöhung dar und kritisiert, dass weitergehende Vorschläge des DGB für ein öffentliches Infrastrukturinvestitionsprogramm in Höhe von 50 Milliarden D-Mark nicht aufgegriffen werden (PAD, 1982, S. 29/9). Mit Blick auf die Schwierigkeit, belastbare Prognosen über die Wirkung der steuerlichen Maßnahmen abzugeben, führt er aus:

„Eine endgültige Beurteilung der Mehrwertsteuererhöhung aus sozialer Sicht ist daher erst möglich, wenn die dazu erforderlichen Gesetze beschlossen sind. Es versteht sich ganz von selbst, daß der DGB für eine vorrangige, wenn nicht sogar ausschließliche Entlastung der Arbeitnehmer bei der Lohnsteuerprogression eintreten wird. Jeder Sachkenner und jeder vorurteilsfreie Beobachter muß zugeben, daß die Steuerprogression nirgends so scharf steigt wie bei der Lohnsteuer.“ (PAD, 1982, S. 29/6).

¹⁴¹ Eine Unternehmensteuersenkung in Form verringerter Tarife ist nicht Teil des Gesetzentwurfes. Der Finanzausschuss vermerkt in seinem Bericht, dass eine Steuersenkung vorgesehen ist, darüber aber zum Zeitpunkt der Gesetzgebung keine definitive Festlegung seitens der Regierungsfractionen getroffen worden sei (Deutscher Bundestag, 1982c, S. 2).

Der DGB und DAG kritisieren die regressive Wirkung der Umsatzsteuererhöhung. Während die DAG neue Staatsschulden ablehnt und stattdessen auf eine Ergänzungsabgabe in der Einkommensteuer besteht, sieht der DGB Spielraum für eine höhere Neuverschuldung. Die Steuergewerkschaft und der Christliche Gewerkschaftsbund (CGB) teilen diese Position nicht. Überhaupt sind diese beiden Gewerkschaften in ihrer politischen Positionierung näher an den Wirtschaftsverbänden und den Steuerberatern als bei der Regierung oder den Sozialverbänden, wenn der Sprecher der Steuergewerkschaft, Werner Hagedorn, die Komplexität des Steuerrechts unter Bezugnahme auf den Steuerrechtler Klaus Tipke kritisiert (PAD, 1982, S. 13).¹⁴² Deren Rolle in der Anhörung richtet sich vorwiegend auf die Beurteilung der Kürzung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung und der Kostenbeteiligung der Rentnerinnen und Rentner an der gesetzlichen Krankenversicherung. Explizit gegen die Kürzung des Steuerzuschusses zur Rentenversicherung wenden sich die Sozialverbände. Der Sprecher des Reichsverbandes kritisiert die Verengung der Diskussion auf die demografische Entwicklung der künftigen Beitragszahler der gesetzlichen Rentenversicherung und sieht die Ausgabenkürzungen als eigentliche Ursache des Finanzierungsdefizits der Rentenkasse (PAD, 1982, S. 116).

Die im Gesetzentwurf vorgesehene vorgezogene Geltendmachung von Ergebnissen der steuerlichen Betriebsprüfung werden von den Sprecherinnen und Sprechern der steuerberatenden Verbände kritisiert. So erkennt der Sprecher der des Deutschen Steuerberaterverbandes darin eine Machtausdehnung des Staates gegenüber dem Steuerzahler und fordert rechtliche „Waffengleichheit“ durch die Möglichkeit zur Geltendmachung einer Berichtigung gegen die vorläufige Steuerfestsetzung (PAD, 1982, S. 29/43). Die Sprecherin des Institut der Wirtschaftsprüfer (IdW) kritisiert eine Begrenzung des Rechtsschutzes und fordert, die Prüfergebnisse erst dann zu vollstrecken, wenn sie „zu unstreitigen Mehrergebnissen“ führen (PAD, 1982, S. 29/55).¹⁴³

Reduziert man den Blick auf die wesentlichen Streitfragen der Anhörung, so resultiert eine nahezu klassische Gegenüberstellung von Regierung auf der einen und versammelter Wirtschaft auf der anderen Seite. Abbildung 54 zeigt ein Cluster-Dendrogramm entlang der Akteurkongruenz.¹⁴⁴ Auf der linken Seite - dem Wirtschaftslager - finden sich die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft gemeinsam mit CDU und CSU und dem Christlichen Gewerkschaftsbund (CGB). Demgegenüber stehen auf der rechten Seite die Regierungsfractionen, die Einheitsgewerkschaften um den DGB, die Sozial- und Verbraucherverbände, beide Kommunalen Spitzenverbände und die ebenfalls geladene Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und die Deutsche Rentenversicherung (DRV), die sich zu den geplanten Einschnitten in die Sozialversicherung äußern und den Kurs der Regierung unterstützten. Subgruppen innerhalb dieser beiden opponierenden Lager ergeben sich entlang von Gruppen- und teilweise auch Branchenzugehörigkeit. So bilden die Spitzenverbände der Bauwirtschaft eine Untergruppe, ebenso die Wohnungswirtschaft und spiegelbildlich die Sozialverbände und DGB und DAG. Wesentliches Unterscheidungskriterium in die-

¹⁴² Zur Rolle von Klaus Tipke siehe die Fallstudie zum Steuerentlastungsgesetz sowie die Einordnung in Kapitel 6.

¹⁴³ Die steuerlichen Betriebsprüfungen werden durch die Finanzverwaltungen durchgeführt, um Steuererklärungen durch Einsichtnahme in die Geschäftsbücher der Unternehmen zu überprüfen. Die Überprüfungen können zu beträchtlichen Nachforderungen und Steuermehreinnahmen führen. Aus Sicht der Unternehmen stellen sie insofern mögliche höhere Kosten dar. Die Äußerungen der Vertreter der Steuerberater sind entsprechend kundenorientiert.

¹⁴⁴ Frames, die von allen Akteuren geteilt werden und deshalb die Konflikte überlagern, sind in dieser Darstellung zur besseren Übersichtlichkeit gefiltert.

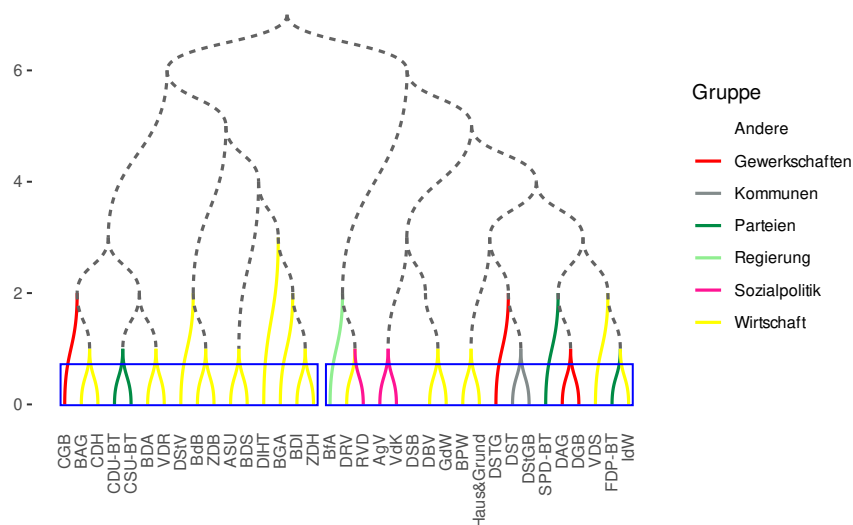


Abbildung 54: Cluster-Dendrogramm der Anhörung zum Beschäftigungsförderungsgesetz

ser Darstellung sind die Befürwortung oder Ablehnung weiterer Steuersenkungen für Unternehmen und Vermögende, die von der Wirtschaft gefordert, von Regierung, Einheitsgewerkschaften und Kommunen abgelehnt werden.

Die Gruppenzugehörigkeit wird durch Heranziehung einer non-metrischen multidimensionalen Skalierung bestätigt. Abbildung 55 zeigt eine entsprechende Darstellung, in der die zugrundeliegende Affiliationsmatrix der Anhörung auf zwei Dimensionen reduziert ist. Es zeigen sich zwei Cluster, die rot beziehungsweise blau eingefärbt sind. Das blaue Cluster umfasst die Regierungsfaktionen und bildet die Befürworter des Gesetzentwurfes ab. Das rote Cluster umfasst die Kritiker. Nähe zwischen den Akteuren zeigt sich mit Blick auf Dimension A, derzufolge beispielsweise der Gesamtverband der deutschen Wohnungswirtschaft (GdW) (im befürwortenden Cluster) in der Nähe des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) (im gegnerischen Cluster) zu finden ist. Die Unterschiede in der Gruppenzugehörigkeit sind minimal und können auf die in der Anhörung geäußerten Präferenzen für Steuervergünstigungen und das Ausmaß der Ablehnung des Gesamtpakets zurückgeführt werden. So stimmt die Wohnungswirtschaft der Investitionszulage zu, auch wenn sie sich kritisch zu Neubewertung baureifer Grundstücke äußert. Der DIHT hingegen lehnt die Investitionszulage ab und fordert Unternehmensteuersenkungen. Das Institut der Wirtschaftsprüfer (IdW) findet sich im Cluster pro Gesetzentwurf, obwohl es die vorgezogene Eintreibung der Ergebnisse steuerlicher Betriebsprüfungen kritisiert. Grund hierfür ist die zurückhaltende Kritik gegenüber den anderen Maßnahmen des Gesetzentwurfs, die eher aus einer beratenden Sicht kommentiert werden.

Die von Gewerkschaften und Sozialverbänden eingebrachten Änderungsvorschläge (zusätzliche öffentliche Investitionen, Ergänzungsabgabe für Spitzenverdiener in der Einkommensteuer) werden nicht aufgegriffen (Deutscher Bundestag, 1982c, S. 3). Der Finanzausschuss lockert hingegen die Nachweispflicht für die Inanspruchnahme der Investitionszulage (ebd.). Damit kommt er teilweise der Wirtschaft entgegen, teilweise aber auch der Steuer-Gewerkschaft. Die Steuer-Gewerkschaft begründet ihre Ablehnung

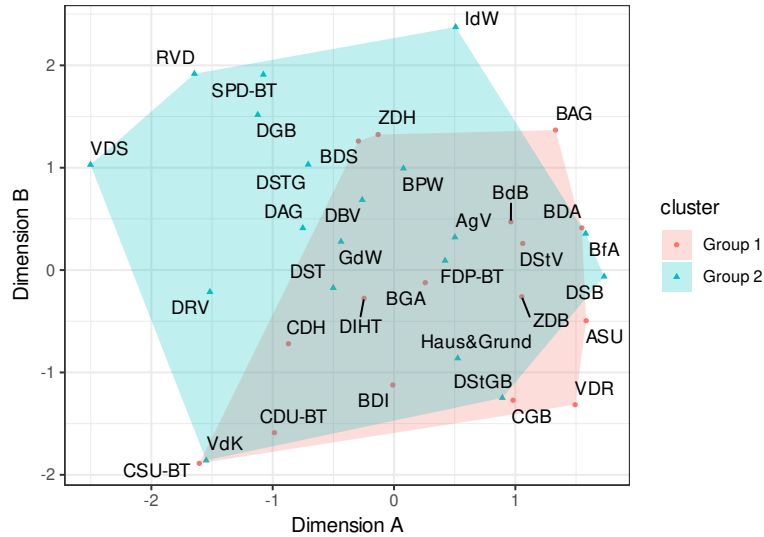


Abbildung 55: Non-metrische MDS der Anhörung zum Beschäftigungsförderungsgesetz

mit Personalmangel und befürchtet Klagewellen aufgrund unklarer Rechtsbegriffe, die die Praxis erschweren würde (PAD, 1982, S. 16). Zudem wird die Anspruchsberechtigung der Bildungsbeihilfe für arbeitslose Jugendliche erweitert, da kein Nachweis einer dreimonatigen Arbeitslosigkeit gefordert wird (Deutscher Bundestag, 1982c, S. 10). Der Ausschuss trägt dadurch Bedenken Rechnung, dass von einer strukturellen Arbeitslosigkeit im Zuge der Tertiarisierung auszugehen ist und beantwortet damit die von Gewerkschaften geäußerte Skepsis an der Lagebeurteilung der Bundesregierung. Alles in allem sollen diese Änderungen keine nennenswerten Mehrkosten verursachen. Der Finanzausschuss gibt eine Beschlussempfehlung des zum Gesetzenwurf mitsamt Änderungen entlang der Mehrheit der Regierungsfraktion bei teilweiser Enthaltung der Union (ebd., S. 7).

Zwischenfazit

Nach zähen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss wird das Beschäftigungsförderungsgesetz im Bundestag Ende Mai 1982 mit den Stimmen von SPD und FDP beschlossen. Die unionsgeführten Länder blockieren die Umsatzsteuererhöhung, die Neubewertung unbebauter Grundstücke und die Eintreibung von Außenständen im Rahmen der steuerlichen Betriebsprüfung, stimmen der Investitionszulage aber zu (Deutscher Bundestag, 1982d, S. 1). Somit entfällt die Gegenfinanzierung des Gesetzes, sodass die Bundesregierung die wegfallenden Einnahmen durch neue Schulden kompensieren muss. Beides kommt der Union entgegen; in der abschließenden Plenardebatte kritisiert Finanzausschuss-Mitglied und Unions-Politiker Kreile die geplante Umsatzsteuererhöhung, lobt deren Ablehnung und hält der Regierung Handlungsunfähigkeit und unsolide Finanzierung vor (Deutscher Bundestag, 1982f, S. 6214).¹⁴⁵ Der SPD-Abgeordnete Walther rechtfertigt die Zustimmung zum Vermittlungskompromiss mit Verweis auf die nötige Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft angesichts der Beschäftigungskrise (ebd., S. 6216). Nachdem er

¹⁴⁵Durch die Ablehnung der Umsatzsteuererhöhung resultiert aus geplanten Mehreinnahmen in Höhe von rund 19 Milliarden D-Mark ein Finanzierungsdefizit auf über 2 Milliarden D-Mark.

Akteure 1982

Frames 1982

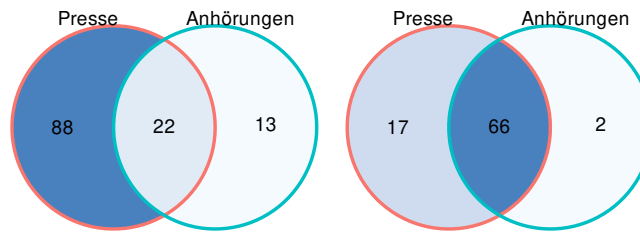


Abbildung 56: Venn-Diagramm der Debatten zum Beschäftigungsförderungsgesetz

die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften gelobt hat, appelliert Walther an die Unternehmen und fordert mehr „Risikofreude, Wagemut, aber auch soziale Verantwortung“ (ebd., S. 6217).

Die Maßnahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes können mit Hall (1993, S. 279) als Reform dritter Ordnung interpretiert werden. Die Bundesregierung stützte sich nicht mehr auf Steuersenkung zur Ankurbelung der Nachfrage, wie sie es mit dem Steuerentlastungsgesetz fünf Jahre zuvor getan hat. Stattdessen will sie die Steuerlast von den Ertragsteuern auf den Konsum verlagern. Das gilt auch für die letztlich beschlossenen Kürzungen des Bundeszuschusses und Beteiligung von Landwirten an der gesetzlichen Altersvorsorge. All diese Maßnahmen sollen Kaufkraft entziehen, um Haushaltslöcher zu stopfen. Die Investitionszulage ist ein Instrument der Angebotspolitik. Haushaltskürzung und Investitionsförderung sind mit keynesianischer Nachfragesteuerung wenig vereinbar.¹⁴⁶

Abbildung 56 zeigt zwei Venn-Diagramme, einerseits für die Überlappung von Akteuren zwischen den Arenen, andererseits für die Überlappung von Frames. Hinsichtlich der Akteurbeteiligung zeigt sich nur eine mittlere Überlappung, zwar sind 22 Akteure, die in der Presse zitiert werden auch in der Anhörung anwesend. Darunter sind jedoch die Parteien, sodass sich der Anteil an gleichermaßen zitierten Interessengruppen und Verbänden auf 18 reduziert. In der Anhörung werden hingegen 13 Akteure zitiert, die zuvor in der FAZ-Presseberichterstattung nicht zu Wort gekommen sind. Unter ihnen sind die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) und der Sozialverband VdK. Gleichwohl gibt es keine Anzeichen für eine systematische Nicht-Berücksichtigung verschiedener sozialer Gruppen in der FAZ, denn ebenfalls in der Presse nicht zitiert werden das Institut der Wirtschaftsprüfer, der Christliche Gewerkschaftsbund, der Hauseigentümerverband Haus & Grund oder auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Groß- und Mittelbetriebe BAG.

Die Pressedebatte wird wie in den zuvor behandelten Fällen von Regierungsakteuren und Parteien do-

¹⁴⁶Im Falle der Investitionszulage kann darüber gestritten werden, inwiefern der Anreiz zur Investition sozialdemokratische Politik ist oder nicht. Es kann als Teil der Wachstumsförderung angesehen werden, die die „Fiscal Policy“ vertritt, gleichwohl konnte sich das schärfere Instrument der Investitionslenkung durch Auflage, durch Einsatz brachliegender Produktionsmittel nicht durchsetzen. erinnert sei an dieser Stelle an die Kritik von Graf Lambsdorff an „dirigistischen Maßnahmen“, die er im Vorfeld der Erörterungen zum Steuerentlastungsgesetz geäußert hatte (Lambsdorff, 1977, S. 27).

Gruppe	Presse	Anteil	Anhörungen	Anteil	Summe	Anteil
Regierung	741	34%	22	3%	763	27%
Parteien	602	28%	87	13%	689	25%
Wirtschaft	225	10%	353	54%	578	21%
Wissenschaft	282	13%	-	-	282	10%
Gewerkschaften	80	4%	97	15%	177	6%
Kommunen	81	4%	52	8%	133	5%
Unternehmen	94	4%	10	2%	104	4%
Denkfabriken	50	2%	-	-	50	2%
Sozialpolitik	1	0%	24	4%	25	1%
Andere	-	-	6	1%	6	0%
Internationale	1	0%	-	-	1	0%
Summe Ergebnis	2157	100%	651	100%	2808	100%

Tabelle 13: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Beschäftigungsförderungsgesetz

miniert. Wissenschaftsakteure liegen sogar leicht vor der Wirtschaft. Gewerkschaften werden in der Presse hingegen insgesamt ebenso seltener zitiert wie Kommunalverbände, Unternehmen und Denkfabriken. Sozialpolitische Akteure sind in der Presse marginalisiert. Insofern verbessert die Anhörung die Sprechposition dieser Gruppen mit Ausnahme der Unternehmen. Dies kann gleichwohl die Dominanz von Wirtschafts- und Berufsverbänden in der Anhörung nicht ausgleichen. In keinem der zuvor behandelten Gesetze ist der Anteil der Wirtschaft so groß wie im Fall des Beschäftigungsförderungsgesetzes.

Diese Arbeit problematisiert die Frage, unter welchen Bedingungen es zu Unternehmensteuersenkungen kommt und nimmt an, dass sich vier Faktoren in den Steuerreformdebatten in unterschiedlichem Ausmaß niederschlagen. Im Fall des Beschäftigungsförderungsgesetzes ist die Investitionszulage das Instrument der Steuersenkung. Die Zulage wirkt bedingt sofort, da sie Einfluss auf die Investitionsplanung der Unternehmen nimmt und de facto die Anschaffungspreise verbilligen soll. Der Gesetzgeber leistet einen fiskalpolitischen Beitrag zur Kostensenkung der Unternehmen. Die Maßnahme soll nur temporär wirksam sein und durch eine Umsatzsteuererhöhung gegenfinanziert werden, die aber letztlich im Bundesrat blockiert wird. Wie wirken sich nun die vermuteten Einflussfaktoren auf die Debatte aus?

- **Steuerwettbewerb:** Entgegen früherer Debatten nimmt die Bedeutung des internationalen Steuerwettbewerbs in der Diskussion des Beschäftigungsförderungsgesetzes zu. In der Presse rangiert er an dreizehnter Stelle und wird mehrheitlich befürwortet, das heißt, als Realität und Handlungsdruck geäußert. Begleitet wird das Wettbewerbsargument von Forderungen zur Verbesserung der privaten Investitionen, die auf unterschiedlichem Wege (Ausgabenkürzung, Exportüberschuss, Subventionsabbau, mehr Eigenverantwortung) gefördert werden sollen. Bemerkenswert ist die in der Presse zitierte Relativierung des Globalisierungsarguments durch das Münchner Ifo-Institut, demzufolge der Steuerwettbewerb keinen messbaren Einfluss auf die Unternehmensentscheidungen nehmen würde.¹⁴⁷ Auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung beründet die Maßnahmen nicht mit der internationalen Wettbewerbssituation. In der Anhörung spielt der Steuerwettbewerb nominell hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Die Wirtschaftsverbände begründen ihre Forderung nach Unternehmensteuersenkung mit Verweis auf die konjunkturelle Lage und somit primär binnenwirtschaftlich.

¹⁴⁷ Bemerkenswert, da die Reagan-Administration 1981 eine umfassende Einkommen- und Unternehmensteuersenkung beschließt, was als Auslöser des internationalen Steuersenkungswettlaufs angesehen wird (Prasad, 2006, S. 45).

- Parteienwettbewerb: Angesichts der Ausgangslage in der Regierungskoalition und des sich über Zeit verschlechternden Klimas sind der SPD hinsichtlich umfassender konjunkturpolitischer Mittel die Hände gebunden. Dies zeigt sich auch an der überwältigenden Zustimmung zur Forderung nach Ausgabenkürzung und Haushaltskonsolidierung sowie, wenn auch erst nachrangig, der Forderung nach Preisstabilität, die expansiver Fiskalpolitik entgegenstehen.

Die FDP erhöht den koalitionsinternen Druck, da sie auf Länderebene bereits fallweise Koalitionen mit der Union eingegangen ist, was sich auf das Abstimmungsverhalten im Bundesrat auswirkt. Die Union bringt schließlich die geplante Umsatzsteuererhöhung im Vermittlungsausschuss zu Fall und zwingt dadurch die Bundesregierung zu höherer Neuverschuldung, die die Union mit prinzipiellen Erwägungen ablehnt. Damit trägt der Parteienwettbewerb zu einer Verringerung wechselseitiger Lernfähigkeit bei, wie sie Lehmbruch (2000, S. 24) prognostiziert.

- Lobbyismus: Die hohe nominelle Präsenz von Unternehmen in der Pressedebatte, darunter vielen exportorientierten Großkonzernen, überträgt sich nicht auf die Anhörung. Unternehmen werden im Jahr 1982 noch nicht als eigenständige Sachverständige herangezogen. Als Erfolg für die Wirtschaft ist die Ausdehnung der Investitionszulage auf die Schifffahrtswirtschaft zu werten. Andere Forderungen, vor allem der Druck auf eine Unternehmensteuerreform, bleiben seitens der Regierung unbeantwortet, auch wenn künftige Ertragsteuersenkungen vom Finanzausschuss in Aussicht gestellt werden (Deutscher Bundestag, 1982b, S. 2). Im Sinne der Wirtschaft ist hingegen die Streichung der schnelleren Einziehung ausstehender Steuern im Zuge von Betriebsprüfungen im Vermittlungsausschuss.
- Expertise: Dem Gesetzgebungsverfahren geht keine Expertenkommission voran. Wissenschaftliche Expertise wird durch regelhafte Politikberatung des Sachverständigenrats und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium bereitgestellt (WB-BMF), letzterer wird nicht in der Pressedebatte zitiert. In der Presseberichterstattung werden zudem weitere Wirtschaftsforschungsinstitute, darunter auch die dem Sachverständigenrat konträre Memorandum-Gruppe und der gewerkschaftsnahe Ökonom Glastetter zitiert. Das Fehlen weiterer Wissenschaftsakteure in der Anhörung ist auffallend. Dessen ungeachtet sind steuertechnische Frames in der Anhörung die zweithäufigste Frame-Kategorie. An erster Stelle rangieren strategisch-taktische Äußerungen. In der Presseberichterstattung sind steuertechnische Frames hingegen nahezu irrelevant und machen nur fünf % aller Äußerungen aus. Dort werden steuerpolitische Frames im umgekehrt proportionalen Verhältnis häufig zitiert. Presse und Anhörungen erfüllen demnach noch erwartete Zwecke: Politisierung und Öffentlichkeitsdarstellung in der Presse, aber Fachdiskussion in der Anhörung.

5.5 Das Zweite Steuerentlastungsgesetz (1983)

Zusammenfassung

Mit dem Bruch der sozialliberalen Bundesregierung ging eine Ära zu Ende. Das Zustandekommens des Koalitionsbruchs wurde von der Mehrheit der Bevölkerung kritisiert (Berger u. a., 1983, S. 567). Die neue Regierung Kohl beanspruchte mit dem Regierungswechsel eine „geistig-moralischen Wende“, die sich in erster Linie in der Wirtschafts- und Finanzpolitik auswirken sollte. Der Regierungswechsel vollzog sich vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen Rezession. Der Ifo-Geschäftsklimaindex, eine Messzahl der Geschäftserwartungen von Unternehmen und Prädiktor künftigen Wirtschaftswachstums, war im Oktober 1982 auf einen historischen Tiefstand gesunken.

Das Gesetz zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zur Einschränkung von steuerlichen Vorteilen (kurz: Steuerentlastungsgesetz – StEntlG 1984), war das erste bedeutende Steuergesetz der Regierung Kohl. Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit sollten mit Steuersenkungen bekämpft werden. Steuersenkungen für Unternehmen und Vermögende sollten die Eigenkapitalbildung fördern und Privatinvestitionen stimulieren. Der Umfang der Steuersenkungen belief sich auf rund 14 Milliarden D-Mark. Das Gesetz sollte zum Teil durch eine Umsatzsteuererhöhung gegenfinanziert werden, die die Union wenige Monate zuvor noch im Bundesrat blockiert hatte. Erstmals begründete die Bundesregierung eine Steuersenkung auch mit Bezugnahme auf den internationalen Wettbewerb.

Über die Wirkung des Gesetzes liegen keine belastbaren Angaben vor. Zwar kam es in den Folgejahren zu Wirtschaftswachstum, doch die Arbeitslosigkeit nahm kaum ab. Der wirtschaftliche Aufschwung wurde überwiegend vom Export getragen, was Beck als „kompetitiven Merkantilismus“ bezeichnet (Beck, 2014). Das Ziel der Haushaltskonsolidierung wurde erst im Wendejahr 1989 erreicht und war nur von vorübergehender Dauer (Haffert, 2015, S. 22). Ein weiterer Effekt der neuen Steuer- und Wirtschaftspolitik war eine wachsende Einkommensungleichheit (Bedau, 1990, S. 308). Während Löhne und Renten in den Jahren nach 1983 zunächst stagnierten oder gar rückläufig waren und erst allmählich im Zuge weiterer Steuersenkungen zunahmen, stiegen die Einkommen von Unternehmern sprunghaft an (ebd., S. 307).

Das Steuerentlastungsgesetz war eine Reform zweiter Ordnung (Hall, 1993, S. 278), denn es wurden Maßnahmen und Instrumente herangezogen, die auch die Vorgängerregierung angewendet hatte. Doch die Schwerpunktsetzung und die politische Begründung fielen anders aus. Haushaltskonsolidierung, Kürzung öffentlicher Ausgaben, Senkung der Staatsquote und mehr private Eigenverantwortung waren teilweise schon in den Sparpaketen der Regierung Schmidt beschlossen worden, nun sollten sie Prämissen des Regierungshandelns werden. Umverteilung von unten nach oben wurde zum politischen Programm (Sturm, 1998, S. 195). Helmut Kohl führte vor dem Bundestagsplenum aus: *„Zu viele sind zu lange dem Trugschluß erlegen, daß mehr verteilt werden kann, als erarbeitet worden ist. Die Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft verlangt auch die Rückkehr zu solider Haushaltsführung.“* (Deutscher Bundestag, 1983c, S.).

Die Fallstudie folgt dem Standard: Schilderung der Ausgangslage, Rekonstruktion der Steuerreformdebatte und abschließender Rückbezug auf die Fragestellung dieser Arbeit.

Politische und ökonomische Ausgangslage

In diesem Abschnitt wird eine kurze Rekonstruktion der politischen und ökonomischen Ausgangslage im Vorfeld des Steuerentlastungsgesetzes 1984 gegeben. Wichtige Ereignisse sind zur schnellen Orientierung in Tabelle 13 zusammengestellt. Der Abschnitt bildet den Übergang zur Auswertung der Presseberichterstattung, die im April 1983 einsetzt.

Die neue Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl kam durch ein konstruktives Misstrauensvotum ins Amt. Dies war ein Novum in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Im Jahr 1972 war der CDU-Politiker Rainer Barzel noch mit einem Misstrauensvotum gegen Brandt gescheitert. 1982 war die Ausgangslage anders, nachdem sich CDU, CSU und FDP auf eine Annäherung und den Koalitionswechsel informell verständigt hatten (Bohnsack, 1983a; Merck, 1987). Als der noch amtierende Bundeskanzler Schmidt von den Annäherungen erfuhr, stellte er die FDP vor vollendete Tatsachen und entließ die FDP-Bundesminister aus der Regierungskoalition (Soell, 2012, S. 224). Schmidt hoffte, bei vorgezogenen Neuwahlen noch im Jahr 1982 den Kanzlerbonus nutzen und das Blatt zugunsten der SPD wenden zu können (ebd., S. 226). Die FDP um Parteichef Genscher geriet unterdessen in Zugzwang, da sie mit späteren Neuwahlen erst im Frühjahr 1983 und nach Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gerechnet hatte.

Die SPD-geführte Minderheitsregierung blieb jedoch nur wenige Wochen im Amt. Im Oktober 1982 wurde Helmut Schmidt mit den Stimmen der Union und einer Mehrheit der FDP aus dem Amt gewählt. Helmut Kohl wurde neuer Bundeskanzler, Neuwahlen wurden für März 1983 angesetzt, nachdem Kohl eine zwischen Union und FDP vorbesprochene Vertrauensabstimmung im Bundestag geplant verloren hatte (Soell, 2012, S. 225). Helmut Schmidt verzichtete auf eine erneute Kandidatur, die SPD trat mit dem früheren Münchener und West-Berliner Bürgermeister und ehemaligen Bundesminister Hans-Jochen Vogel an. Zwar gelang es der SPD, den Koalitionswechsel im Wahlkampf 1983 zu politisieren, doch der erhoffte Effekt auf das Zweitstimmenergebnis blieb aus. So büßte die FDP 3,6 % der Zweitstimmen ein und erlangte nur noch 35 Mandate. Doch auch die SPD verlor mit 4,7 Prozentpunkten stark an Zweitstimmen. Sie erreichte im neuen Bundestag nur noch 202 Mandate. CDU und CSU gingen als klarer Sieger aus den Wahlen hervor und erzielten ein Zweitstimmenplus von 4,3 % (255 Mandate). Die SPD teilte sich die Oppositionsrolle mit den Grünen, die 5,6 % der Zweitstimmen erzielten (28 Mandate) und erstmals in den Bundestag einzogen. Die Regierungsfractionen von CDU/CSU und FDP verfügten gemeinsam über 55 % der Mandate. Im Bundesrat konnte sich die Regierung Kohl auf eine ausreichende Stimmenmehrheit von unionsgeführten Landesregierungen stützen. Die neue Regierung befand sich dadurch in einer besseren politischen Ausgangslage als die Regierung Schmidt zuvor.

In der Öffentlichkeit stieß der Koalitionsbruch auf ein geteiltes Echo. Einer Allensbach-Umfrage (1983, S. 253) zufolge hielten 46 % der Befragten den Bruch der FDP für falsch. Bis zum Jahresbeginn 1983 sank die Zustimmung leicht auf 43 % ab (ebd.). Hingegen fanden 38 % der Befragten den Koalitionsbruch im Herbst 1982 für notwendig, die Zustimmung zu dieser Aussage nahm bis Anfang 1983 um einen Prozentpunkt zu (ebd.).¹⁴⁸ Immerhin 16 beziehungsweise 18 % der Befragten waren in der Beurteilung der Frage unschlüssig (ebd.). Das Vorgehen Kohls zur Auflösung des Bundestages durch gescheiterte Vertrauensfrage

¹⁴⁸Berger et al. (1983, S. 567) dokumentieren für Herbst 1982 eine mehrheitliche Ablehnung des Koalitionsbruchs.

zu gelangen hielten hingegen 50 % der Befragten für richtig (ebd.). In der Einschätzung der neuen schwarz-gelben Bundesregierung waren die Meinungen widersprüchlich: zwar sprach sich beinahe die Hälfte der Befragten Anfang des Jahres 1983 gegen eine Koalition von CDU/CSU und FDP aus, eine Alleinregierung der Union hielten jedoch nur 35 % für richtig, weitere 35 % der Befragten waren sich unschlüssig und die übrigen 30 % für eine schwarz-gelbe Koalition (ebd.). Offensichtlich gingen die moralische Legitimierung des Koalitionsbruchs und die gewünschte Parteienpräferenz auseinander.

Der Parteienwettbewerb hatte sich mit dem Koalitionsbruch vom Herbst 1982 verändert: Union und FDP rückten näher zusammen, der SPD fehlte es fortan an einer Koalitionsoption mit den Liberalen. Die „Wende“ von 1982 wurde nicht nur als programmatische Richtungsentscheidung zugunsten der Union, sondern von Anhängern der Sozialdemokraten auch als Vertrauensbruch gedeutet.¹⁴⁹ Die SPD musste sich in der Opposition neu aufstellen und ihre Handlungsmöglichkeiten überdenken, eine schnelle Rückkehr in die Regierung schien zumindest im Jahr 1983 nicht vorstellbar, wie das Wahlergebnis der Bundestagswahl anzeigte. An eine rasche Zusammenarbeit mit den Grünen war ebenfalls nicht zu denken. Zwar gab es in der Partei um den Vorsitzenden Willy Brandt herum eine Gruppe, die sich für Koalitionen mit den Grünen offen zeigte (Ehmke, 1994, S. 327, 331); demgegenüber waren andere skeptisch und wollten sich künftig auf absolute Mehrheiten in den Bundesländern orientieren, wie sie bei der Hamburgischen Bürgerschaftswahl vom Dezember 1982 durch Klaus von Dohnanyi errungen werden konnte. Die innerparteilichen Auseinandersetzungen dauerten bis zur Bundestagswahl 1987 an, bei denen der Spitzenkandidat Johannes Rau eine eigene Mehrheit der SPD ohne die Grünen anstrebte.

Bei elf Landtagswahlen, die zwischen den Bundestagswahlen 1983 und 1987 stattfanden, konnten die Grünen in sechs Fällen in die Länderparlamente einziehen. Dadurch wurde allmählich klar, dass die anderen Parteien es mit einer ernstzunehmenden Alternative zu tun hatten. Nominell wirkte sich das Auftreten der Grünen somit als Treiber des Parteienwettbewerbs aus, was die anderen Parteien zu Reaktionen nötigte. Die programmatischen Überschneidungen waren gleichwohl zwischen Grünen und SPD am größten, nachdem der konservative Teil um Grünen-Parteigründer Herbert Gruhl marginalisiert worden war. Für SPD und Grüne war dies gleichermaßen wiederum ein Problem, da es sie stärker auf gemeinsame Koalitionen verpflichtete, ohne nennenswerte zusätzliche Zweitstimmen gegenüber Union und FDP erlangen zu können.

Für die FDP führte die Annäherung an die Union ebenfalls zur Verringerung ihrer Handlungsoptionen (Dittberner, 1987, S. 13). Hatte die FDP in den Vorjahren durch fallweise Koalitionen mit SPD und Union in den Ländern koalitionspolitische Offenheit demonstriert und dadurch Druck auf Bundes- und Landesebene erzeugen können, war dieser Weg nach Ansicht der Beteiligten auf absehbare Zeit versperrt (Bohnsack, 1983b, S. 477).¹⁵⁰ Aufgrund der wirtschaftspolitischen Orientierung der FDP, bei der sich der neoliberale Parteiflügel durchsetzen konnte (Zohlnhöfer, 2001; Dittberner, 1987, S. 20), waren die programmatischen Schnittmengen zur SPD kleiner geworden, um auf dieser Grundlage weiter zu koalieren (Jäger, 2012, S. 173). Der Effekt auf den Parteienwettbewerb war paradox: die Vergrößerung des Parteienspektrums

¹⁴⁹ Allensbach (1983, S. 291) zufolge bewerteten 80 % der SPD-Anhänger im Oktober 1982 den Koalitionsbruch als „Verrat“, unter den Anhängern der Grünen waren dies immerhin noch 56 %. Umgekehrt hielten 41 % der FDP-Anhänger dies nicht für Verrat, bei der Union waren dies gar 55 % (ebd.).

¹⁵⁰ Zur erneuten Koalition von SPD und FDP auf Landesebene kam es bereits vier Jahre später im Herbst 1987 in Hamburg im Zuge vorgezogener Bürgerschaftswahlen.

durch die Grünen erhöhte einerseits die Wahlmöglichkeiten der Wählerinnen und Wähler. Programatische Schwerpunkte und der Zwang zur Koalitionsbildung und die grundsätzlich konsensdemokratische Struktur des parlamentarischen Systems leisten jedoch eher Lagerbildung und Polarisierung Vorschub und verringerten möglichen Widerspruch zur Steuerpolitik der Regierung Kohl.

Die Umriss der neuen Steuerpolitik wurden im November 1982 vom neuen Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg skizziert (Deutscher Bundestag, 1982g).¹⁵¹ Anlass der Beratungen stellte ein Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dar (ebd., S. 7663). Stoltenberg kritisierte die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Vorgängerregierung erwartungsgemäß als verfehlt (ebd., S. 7658). Den Schwerpunkt seiner Ausführungen legt er auf die Auseinandersetzung mit der Wirtschaftskrise und stellte eine andere Situationsdeutung dar. Mangelnde Investitionsbereitschaft sei Folge zu geringer Eigenkapitalausstattung der Unternehmen, zu geringer Kapitalrendite und der Fehlleitung öffentlicher Mittel in den Sozialhaushalt zu Lasten produktiver Investitionen (ebd., S. 7659). Die Neuverschuldung, so Stoltenberg, müsse begrenzt und dauerhaft unterhalb der Wachstumsrate des Brutto sozialprodukts liegen (ebd., S. 7661). Zur Trendumkehr kündigte er ein Sofortprogramm an, das durch die Erhöhung der Umsatzsteuer und durch Ausgabenkürzungen finanziert werden solle (ebd., S. 7663). Die Positionsänderung in der Umsatzsteuerfrage rechtfertigte Stoltenberg mit einer Fehldarstellung der ökonomischen Eckdaten durch die Vorgängerregierung.¹⁵² Insgesamt stimmte Stoltenberg die Abgeordneten auf einen andauernden Reformprozess ein: *„Der Wendekreis einer neuen Finanzpolitik ist unter der aktuellen Last der Wirtschaftskrise sicher nicht in Monaten, sondern in Jahren zu bemessen“* (ebd., S. 7667).

Das erste Steuergesetz der neuen Regierung trug den markanten Titel „Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushaltes“ (Deutscher Bundestag, 1982e). Das Gesetz wurde noch im Dezember 1982 verabschiedet und sah unter anderem die zuvor noch im Bundesrat blockierte Anhebung der Umsatzsteuer vor (ebd., S. 59). Zudem wurde die Gewerbesteuerbemessungsgrundlage begrenzt und Steuervergünstigungen für übernahmegefährdete Unternehmen beschlossen (ebd.). In gesellschaftspolitischer Hinsicht wurde einerseits der steuerliche Kinderfreibetrag angehoben, um bewusst Familien mit Kindern zu fördern (Stoltenberg, 2001, S. 18), zugleich wurde die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten gestrichen. Das Gesetz sah alles in allem Mindereinnahmen von rund 16 Milliarden D-Mark im Jahr 1983 vor (Deutscher Bundestag, 1982e, S. 61). In Bevölkerung und unter Experten war es umstritten. Der Kieler Ökonom Boss kritisierte die Umsatzsteuererhöhung als Umverteilung zu Gunsten des Staates, ohne nennenswerte marktwirtschaftliche Reformen einzuleiten (Boss, 1982, S. 539). Konkret schlug Boss vor, die Förderung des sozialen Wohnungsbaus aufzuheben, da dies wirtschaftlich ineffizient sei (ebd., S. 540). Der Kronberger Kreis, ein Zusammenschluss neoliberaler Ökonomen, schloss sich der Kritik an und forderte neben der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit unter anderem den Ersatz der Gewerbesteuer und die Senkung der Vermögensteuer (Engels u. a., 1983b, S. 11-12). In der Öffentlichkeit

¹⁵¹ Gerhard Stoltenberg (1928-2001) war bereits in den 1960er Jahren Bundesminister in den Regierungen Erhard und Kiesinger. Wirtschaftspolitisch stand er Erhard und dem Ordoliberalismus, einer Variante des Neoliberalismus nahe (Stoltenberg u. Schlecht, 2002; Schwarz, 2012, S. 244). Im Jahr 1971 wurde er zum schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten gewählt. In den 1970er Jahren profilierte er sich als wirtschafts- und finanzpolitischer Sprecher der unionsgeführten Länder und Kritiker der sozialliberalen Bundesregierung im Bundesrat. Stoltenberg wurde als möglicher Anwärter auf das Kanzleramt gehandelt (Schäuble, 2002, S. 18)

¹⁵² Die Union hatte die Erhöhung der Umsatzsteuer wenige Monate zuvor noch im Vermittlungsausschuss aus der Oppositionsrolle heraus blockiert. Siehe hierzu die Fallstudie zum Beschäftigungsförderungsgesetz in dieser Arbeit.

wurde dies diametral beurteilt (Institut für Demoskopie Allensbach, 1983, S. 337) Einschnitte beim sozialen Wohnungsbau, aber auch bei der Verbrechensbekämpfung und im Rentenniveau wurden von Dreiviertel der Befragten abgelehnt (ebd.). Die Umsatzsteuererhöhung wurde nur von 24 % der Befragten befürwortet (ebd., S. 254), der Widerstand gegen Renten- und Sozialkürzungen war noch weitaus größer (ebd.).

Das von Stoltenberg im Bundestagsplenum skizzierte Programm fand Eingang in die Koalitionsvereinbarung mit der FDP (Schwarz, 2012, S. 238).¹⁵³ Die Vereinbarung vom März 1983 sah einen haushaltspolitischen Konsolidierungskurs vor, der auf Austerität bei den öffentlichen Ausgaben, insbesondere beim Personal im öffentlichen Dienst und eine Begrenzung der Ausgaben für Menschen mit Behinderungen „auf die wirklich Schwerbehinderten“ gegenfinanziert werden sollte (Christliche Demokratische Union Deutschlands, 1983, S. 1). Kurzfristig sollte das Wachstum der öffentlichen Ausgaben begrenzt und die Nettoneuverschuldung pro Jahr auf den Wert von 40 Milliarden D-Mark festgeschrieben werden (ebd.). Die Umsatzsteuererhöhung sollte in Form von Steuersenkungen überwiegend an die gewerbliche Wirtschaft umverteilt werden (ebd., S. 2). Lohn- und Einkommensteuersenkungen wurden im Einklang mit der Ankündigung Stoltenbergs im Bundestag vom Herbst 1982 unter den Vorbehalt der konjunkturellen Erholung und des Wirtschaftswachstums gestellt (ebd.). Dessen ungeachtet sollten als eine Sofortmaßnahme die Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuererhöhung überwiegend an die gewerbliche Wirtschaft umverteilt werden (ebd.). Weitere steuerpolitische Eckpunkte bildeten die geplante Senkung der betrieblichen Vermögensteuer, die Anhebung des Verlustrücktrages für Unternehmen sowie die steuerliche Förderung von Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen (ebd.). Stoltenberg hatte diesen Programmpunkt im Bundestag mit dem Bedarf an Technologieinvestitionen zur Rationalisierung der Produktion und Steigerung der Arbeitsproduktivität begründet (Deutscher Bundestag, 1982g, S. 7661).¹⁵⁴

In der Zwischenzeit nahmen Forderungen nach einer Unternehmensteuerreform erste Konturen an. Die Diskussion konzentrierte sich auf die Gewerbesteuer, die Reformvorschläge ließen sich in drei Kategorien unterteilen (Arbeitsgruppe Steuerreform, 1987, S. 91): Abschaffung der Gewerbesteuer und Kompensation des Einnahmeausfalls durch Steuererhöhung oder neue Steuern, Beibehaltung der Gewerbesteuer bei Verrechnung mit anderen Steuereinnahmen und schließlich eine Erneuerung der Steuer durch Ausweitung der Steuerpflicht und Steuerbemessungsgrundlage. Auftakt bildete ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium vom Juni 1982, in dem für die Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungsteuer unter Einbeziehung der Freien Berufe plädiert wurde. Das Gegenmodell wurde vom Deutschen Industrie- und Handelstag vorgelegt, der für eine Annullierung der Gewerbesteuer durch Rückerstattung aus dem Umsatzsteueraufkommen eintrat. Dieses Modell wurde von der FDP befürwortet (Grüner, 1983, S. 36).

Die Vorschläge zeichneten sich durch eine Polarisierung der steuerpolitischen Redistributionsforderungen aus. Die eine Seite, die eine restriktive Variante ins Auge fasste, wollte die Gewerbesteuer als Er-

¹⁵³Nach Darstellung von Wolfgang Schäuble (2002, S. 18) wurden Stoltenberg und Schäuble von Kohl mit der Ausarbeitung des finanzpolitischen Teils beauftragt. Rudzio (2005, S. 159) führt zudem den späteren Staatssekretär und CDU-Finanzpolitiker Hans-Jörg Häfele, den bayerischen Finanzminister Streibl (CSU), den CSU-Finanzpolitiker Theo Waigel und Graf Lambsdorff als Mitglieder einer Unterarbeitsgruppe an, die die wirtschafts- und finanzpolitischen Inhalte der Koalitionsvereinbarung vorbereiteten.

¹⁵⁴Martin Grüner, Staatssekretär unter Wirtschaftsminister Graf Lambsdorff, verwies in diesem Zusammenhang auch auf das internationale Wettbewerbsfeld und die Ölpreiskrise der 1970er Jahre, die nationalstaatliche Antworten zur Investitionsförderung und Eigenkapitalbildung erforderlich machen würde (Grüner, 1983, S. 26).

Datum	Ereignis
01.10.1982	Helmut Kohl wird Bundeskanzler
04.10.1982	Gerhard Stoltenberg (CDU) wird Bundesfinanzminister
13.10.1982	Kohl kündigt in Regierungserklärung geistig-moralische Wende an
21.11.1982	SVR fordert Haushaltskonsolidierung und Unternehmensteuerreform
17.12.1982	Auflösung des Bundestages
27.01.1983	Kohl kündigt im Wahlkampf Haushaltskonsolidierung und Steuersenkung an
06.03.1983	Union und FDP gewinnen die Bundestagswahl 1983
29.03.1983	Helmut Kohl erneut zum Bundeskanzler gewählt
20.05.1983	BMF legt Referentenentwurf zu Steuerentlastungsgesetz vor
02.09.1983	Bundesregierung bringt Gesetzentwurf im Bundestag ein
07.09.1983	Erste Lesung im Bundestag
28.09.1983	Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf
07.11.1983	Haushaltsausschuss führt Anhörung zu Einnahmewirkungen durch
21.11.1983	SVR bestärkt Bundesregierung in ihrer Wirtschaftspolitik
25.11.1983	Finanzausschuss gibt Beschlussempfehlung ab
08.12.1983	Zweite Lesung im Bundestag
09.12.1983	Dritte Lesung und Beschluss im Bundestag

Tabelle 14: Wichtige Ereignisse um das Steuerentlastungsgesetz 1984

tragsteuer der Unternehmen dauerhaft verringern, wenn nicht ganz abschaffen. Zur finanziellen Kompensation der Kommunen sollten diese an den Einnahmen der Umsatzsteuer beteiligt werden (Arbeitsgruppe Steuerreform, 1987, S. 91). Diese Variante wurde von der Industrie gefordert (Ritter, 1983, S. 397). Der Kuratoriumsvorsitzende des IFST und frühere Daimler-Vorstand Joachim Zahn unterstrich im Gespräch mit Stoltenberg die Erwartung der Wirtschaft nach Steuersenkung und bezeichnete die Gewerbesteuer als unzulässige Doppelbelastung (Zahn, 1983, S. 6).¹⁵⁵ Den restriktiven Vorschlägen stand eine expansive Variante gegenüber, die die Steuerbemessungsgrundlage auf Zins- und Kapitaleinkommen ausdehnen und Freiberufler in die Steuerpflicht einbeziehen wollten, oder den Ersatz der Gewerbesteuer durch Einführung einer neuen kommunalen Ertragsteuer egalisieren wollten. Diese Modelle wurden vom Deutschen Städtetag beziehungsweise vom WB-BMF befürwortet.

Die Regierung Kohl reagierte zurückhaltend auf die Vorschläge. Mit der rasch nach dem Regierungswechsel beschlossenen Umsatzsteuererhöhung, die umverteilt werden sollte, war ein Hebel der Gewerbesteuerreform bereits bedient worden. Weitere Steuersenkungen wurden an den Vorrang von Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftswachstum gekoppelt (Häfele, 1983, S. 30). Angesichts der Defizite der Kommunalhaushalte war eine Konsolidierung nur über eine Übernahme der Schulden durch Bund und Länder, Ausgabenkürzungen oder Einnahmeerhöhungen möglich. Alle drei Maßnahmen waren riskant und ihr Erfolg nicht ohne Weiteres vorherzusehen. Einnahmeerhöhungen waren zwar nicht minder riskant, zumal Bundesfinanzminister Stoltenberg den Abbau der Steuerquote angekündigt und seine Position auch im Gespräch mit Zahn vom IFST im März 1983 bekräftigte (Stoltenberg, 1983, S. 15). Damit schienen die Reformvorschläge der Industrie zunächst vom Tisch, aber ein Konfliktthema der neuen Regierung vorprogrammiert, da die FDP und Teile der Wissenschaft auf der Gewerbesteuerreform beharrten. Der Kronberger Kreis forderte von der Bundesregierung im April 1983 „Mehr Mut zum Markt“ (Engels u. a., 1983a). Und

¹⁵⁵ Im Zuge der Körperschaftsteuerreform wurde die Einführung des körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens als Mittel zur Verringerung einer wahrgenommenen steuerlichen Doppelbelastung der Unternehmenserträge bezeichnet. Siehe hierzu die Fallstudie zur Körperschaftsteuerreform in dieser Arbeit.

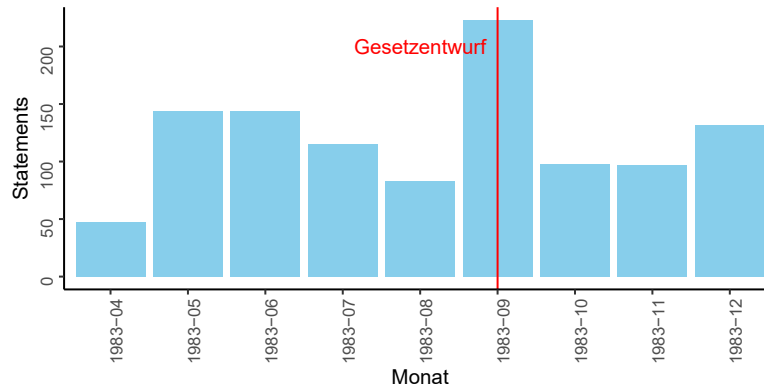


Abbildung 57: Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Steuerentlastungsgesetz 1984 über Zeit

unter der Ägide des Kieler Ökonomen und früheren Sachverständigen Herbert Giersch wurde ein umfassender Forderungskatalog erarbeitet, an dem sich zahlreiche namhafte neoliberale Ökonomen beteiligten (Giersch, 1983).

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Presseberichterstattung Die Auswertung der Presseberichterstattung gründet auf 95 Zeitungsartikeln, die nach Recherche über einschlägige Suchbegriffe im FAZ-Online-Archiv ermittelt und in die Software DNA als Volltexte migriert wurden.¹⁵⁶ Die Artikel wurden im Zeitraum April bis Dezember 1983 veröffentlicht. Durch manuelle Kodierung wurden 1109 Statements erfasst, die 64 Organisationen und 84 Einzelpersonen zugewiesen worden sind. Die Statements verteilen sich auf 77 Frames, die im standardisierten Datensatz erfasst sind. Die Verteilung der Statements über Zeit ist in Abbildung 57 wiedergegeben. Die Einbringung des Gesetzentwurfs im September 1983 durch die Regierungsfractionen ist in rot eingezeichnet. Man erkennt eine frühzeitig intensive Diskussion, die bis zum Mai 1983 wieder abflacht und mit der Einbringung des Gesetzentwurfs den Höhepunkt an Statements erreicht. In den folgenden zwei Monaten sinkt die Statementaktivität um die Hälfte ab und nimmt noch einmal im Dezember 1983 leicht zu.

Die Redeanteile konzentrieren sich auch in diesem Fall auf eine kleine Akteurgruppe: 63 % aller Äußerungen entfallen auf zehn Akteure, 78 % gar auf die zwanzig am häufigsten zitierten Akteure. Die mit Abstand meisten Zitate entfallen auf das BMF (22 % aller Äußerungen), erst mit großem Abstand folgen die SPD-Bundestagsfraktion (rund 9 %), das Land Niedersachsen um Ministerpräsident Ernst Albrecht (6 %), das Bundeskanzleramt um Helmut Kohl (5 %), die Bundestagsfraktionen von CDU und FDP (je 4 %), der Sachverständigenrat (3,7 %), das Bundeswirtschaftsministerium unter Führung von Graf Lambsdorff (3,5 %) und schließlich das Land Hessen unter Ministerpräsident Holger Börner (SPD, 3 %). Die Pressedebatte wird also erneut von Akteuren aus Regierung und Parteien dominiert, der Sachverständigenrat ist der einzige Wissenschaftsakteur unter den Top 10.

Die hohen Zitationszahlen des Bundesfinanzministeriums werden durch ebenso hohe Zitationen von Gerhard Stoltenberg reflektiert. Lässt man Organisationen, die ohne Nennung einer konkreten Person zi-

¹⁵⁶ Der Datensatz zur Presseberichterstattung ist dieser Arbeit beigelegt.

tiert werden (knapp 30 % aller Äußerungen entfallen auf diese Gruppe), so führt Stoltenberg die Liste mit deutlichem Abstand vor Bundeskanzler Kohl (dagegen nur 5 % aller Zitationen) an. Unter den Top 10 finden sich weiterhin Ernst Albrecht, (3,9 %), Graf Lambsdorff (3,5 %), Hans Apel (2,3 %), Birgit Breuel (2,3 %) Hans Gattermann (2,1 %), Heribert Reitz (2 %) und Wolfgang Roth (2 %). Die Parteien CDU, SPD und FDP sind somit im Verhältnis vier zu drei zu zwei in der Presse vertreten, was ihr Kräfteverhältnis im Bundestag widerspiegelt, die FDP jedoch leicht bevorteilt. Während die Top 10 von Spitzenpolitikern, Ministern – darunter mit Breuel die einzige Frau – und Fraktionssprecherin dominiert wird, sind die Top 20 von Fachpolitikern bestimmt, unter ihnen BMF-Staatssekretär Häfele (1,9 %), CSU-Finanzpolitiker Reinhold Kreile und die Verbandsvertreter Friedrich Contzen vom Handelsverband HDE (1,2 %) und Heinrich Weiss (1,1 %) vom BDI. Einziger Wissenschaftler in dieser Gruppe ist der Politikwissenschaftler Fritz Scharpf, der in der FAZ einen Debattenbeitrag zum Thema Arbeitszeitverkürzung als Reaktion auf die Massenarbeitslosigkeit veröffentlicht.

Abbildung 58 zeigt die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung entlang der kodierten Frames. Die Pressedebatte ist geprägt von Forderungen nach mehr Marktwirtschaft und weniger Staatsintervention: Steuererhöhungen werden mehrheitlich abgelehnt, die Lagebeurteilung der Bundesregierung in Zweifel gezogen und ein Kurswechsel gefordert, wobei ein Teil der Beteiligten mehr Steuersenkung, nur eine Minderheit hingegen höhere öffentliche Ausgaben fordert. Die Debatte wird von der nahezu einhelligen Forderungen nach Haushaltskonsolidierung und Ausgabenkürzung beherrscht und setzt damit dort ein, wo die Fallstudien zum Steuerentlastungsgesetz 1977 und zum Beschäftigungsförderungsgesetz 1982 enden: bei der Diagnose einer Krise der Staatsfinanzen. Die Situationsdeutung hat sich auch im Jahr 1983 nicht verändert.

Die häufig zitierten Frames spiegeln die Lageeinschätzung wieder: Nahezu einhellig werden in der Pressedebatte Einkommensteuersenkungen und Steuervergünstigungen für kleinere und mittlere Unternehmen, generell die Förderung privater Investitionen zur Eigenkapitalbildung und Kapitalmarkliberalisierung gefordert. Auch die Forderung nach Eigenverantwortung rangiert weit oben, gefolgt von Forderungen nach Unternehmensteuersenkung im Allgemeinen und Körperschaftsteuersenkung im Konkreten, dem Verweis auf den internationalen Wettbewerb, dem Vorrang der Marktwirtschaft vor staatlicher Intervention und einer Vereinfachung des Steuerrechts. Umstritten sind demgegenüber Sozialversicherungskürzungen, steuerpolitische Redistribution, Vermögensteuersenkungen, die Verbreiterung der Einkommensteuerbemessungsgrundlage und höhere Staatsschulden, aber auch die Sicherung von Steuereinnahmen. In Rede stehen ferner die Arbeitsmarkt- und die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierung.

Da der Untersuchungszeitraum mit neun Monaten vergleichsweise kurz ist, wird die Pressedebatte in einem Stück ausgewertet. Abbildung 59 zeigt erneut ein Akteurkongruenznetzwerk, das Nähe und Distanz der zitierten Akteure entlang gemeinsam geteilter und abgelehnter Frames abbildet. Das Netzwerk umfasst 64 Akteure, die 372 Verbindungen realisieren. Die Netzwerkdicke beträgt 0.185 bei einer Kantengewichtung von 0.23. Die durchschnittliche Anzahl eingehender und ausgehender Verbindungen liegt bei 11,6. Das Netzwerk wird durch vier Subgruppen strukturiert, wobei die zentrale Diskurskoalition sich aus dem Bundesfinanzministerium (BMF), dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWi), dem Bundeskanzleramt (BK), den Bundestagsfraktionen von CDU, CSU und FDP und dem Bundesland Niedersachsen zusammensetzt.

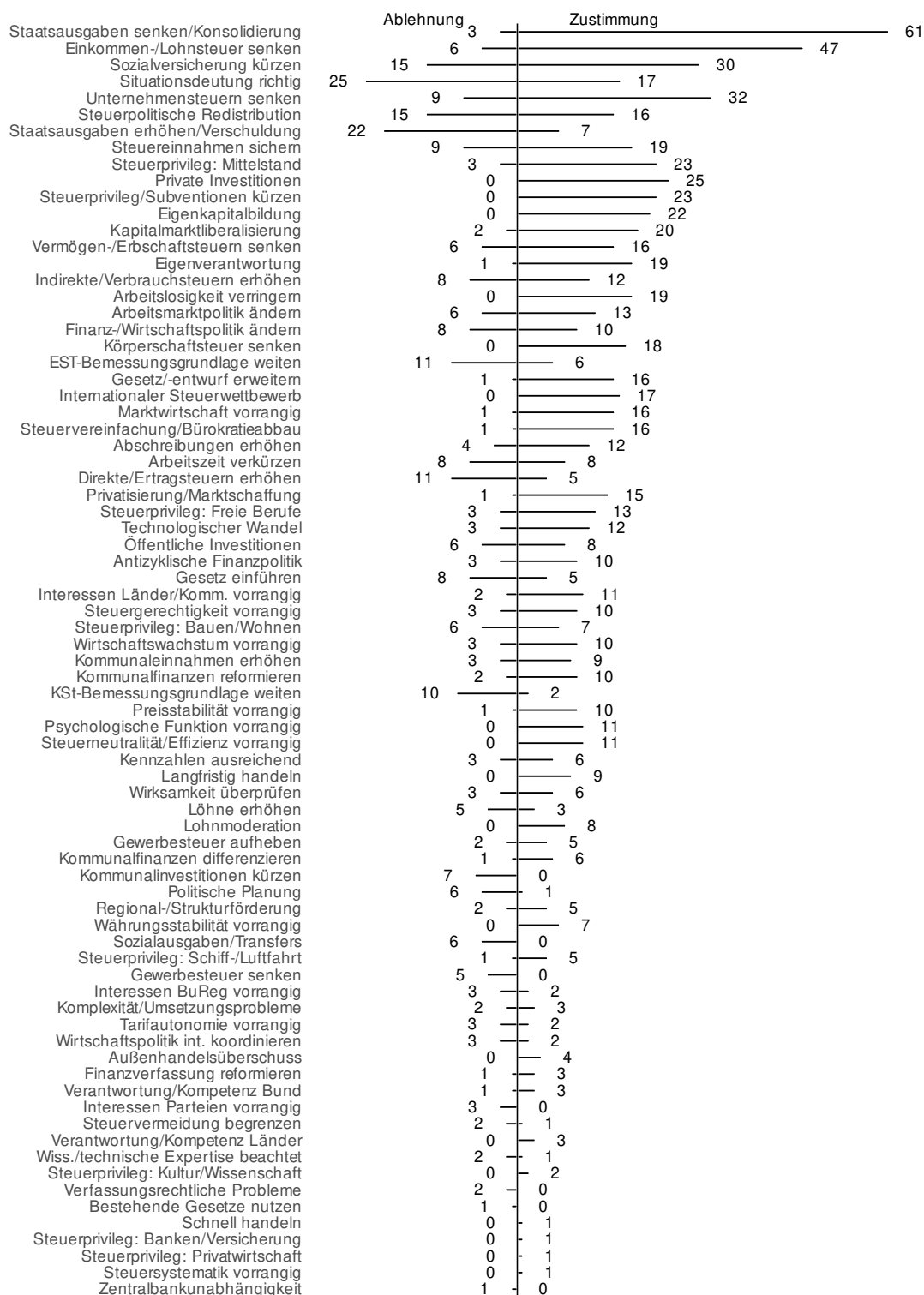


Abbildung 58: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Steuerentlastungsgesetz 1984

Insgesamt umfasst dieses Cluster 21 Akteure, darunter auch der Sachverständigenrat, der Kronberger Kreis und die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft BDI, DIHT, HDE sowie den CDU-Wirtschaftsrat und die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (Sozialflügel). Diese Gruppe realisiert allein 126 Verbindungen untereinander, was die größte Kohäsion innerhalb des Netzwerks darstellt (33 % aller Verbindungen).

Alle weiteren drei Cluster weisen weniger Akteure und eine geringe Anzahl an Verbindungen untereinander auf. Dies gilt sowohl für eine Gruppe aus Großunternehmen um Bosch, Ernst Leitz, Dräger und Kaufhof, die gemeinsam mit dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW) und dem Ifo-Institut München gruppiert sind (11 Akteure, nur 29 Verbindungen = 8 %). Es gilt ferner für die Oppositionsgruppe um SPD und Grüne, dem sich der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG), das Institut Finanzen und Steuern sowie die SPD-regierten Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Hessen, aber auch die unionsregierten Länder Bayern und Baden-Württemberg zuordnen (12 Akteure, 45 Verbindungen = 12 %). Eine vierte Gruppe um die Kommunalen Spitzenverbände und den Bundesrat ist nur lose gekoppelt und realisiert lediglich 28 Verbindungen. Das Zentrum um die Regierung steht somit unangefochten da. BMF, Bundeskanzleramt, CDU und FDP weisen auch die meisten eingehenden und ausgehenden Verbindungen auf.

Die erste Wortmeldung in der Pressedebatte kommt vom neuen Bundesbauminister Schneider (CSU), der selbstgenutzten Wohnraum gegenüber Vermietung steuerlich begünstigen und die Absetzbarkeit von Ausgaben für den Immobilienhandel einschränken will (FAZ 05.04.1983).¹⁵⁷ Bundesfinanzministerium und Bundeswirtschaftsministerium weisen die Pläne zurück (ebd.). Die Diskussion über Steuervergünstigungen für die Bau- und Wohnungswirtschaft dauern die gesamte Pressedebatte an. Das von einigen Akteuren kritisierte „Bauherrenmodell“ wird nicht in den späteren Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgenommen.¹⁵⁸

Gegen weitere Steuervergünstigungen, aber für die Kürzung von Sozialleistungen und eine Steuerreform zwecks Förderung von Eigenkapitalbildung spricht sich der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) aus (FAZ 06.04.1983). Neben Steuervereinfachungen müsse die betrieblichen Vermögensteuer gesenkt werden (ebd.). Die Gegenfinanzierung solle neben Kürzungen durch eine weitere Anhebung der Umsatzsteuer erfolgen (ebd.).¹⁵⁹ BMF-Staatssekretär Häfele zeigt sich für die Forderung offen, wiederholt aber die Position der Bundesregierung, wonach Steuersenkungen unter dem Vorrang der Haushaltskonsolidierung und des Wirtschaftswachstums stehen (siehe oben) (FAZ 04.05.1983). Anfang Mai 1983 bekräftigt Bundeskanzler Kohl diese Position in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag (FAZ 04.05.1983).

¹⁵⁷Die Konjunkturkrise des Jahres 1982 schlägt auch auf die Bauwirtschaft durch. In Westdeutschland herrscht ein Mangel an bezahlbaren Wohnungen, die Investitionen in den Wohnungsbau sind rückläufig (Schneider u. Thoenes, 1982, S. 241). Zudem erregt der Skandal um das gewerkschaftliche Wohnungsunternehmen „Neue Heimat“ öffentliche Aufregung, der sich schnell auf die Förderung der Wohnungsgemeinnützigkeit richtet.

¹⁵⁸Hierbei handelt es sich um ein Steuerprivileg, mit dem Bauherren Kosten zur Beschaffung von Baukrediten in der Einkommensteuererklärung abzugsmindernd geltend machen können (Deutscher Bundestag, 1984). Je nach Stand der Fertigstellung des Gebäudes, können die Zinskosten im Jahr des Hausbezuges komplett geltend gemacht werden oder anteilig auf die Jahre zwischen Kreditaufnahme und Hausbezug verteilt werden (ebd., S. 5). Prinzipiell bevorteilt es eher Spitzenverdiener, die Miet- und Pachteinkünfte aus Vermietung beziehen, es also als Kapitalanlage behandeln.

¹⁵⁹Der DIHT ist der erste Wirtschaftsverband, der die Forderung nach Vermögensteuersenkung erhebt. Sie wird in den späteren Gesetzentwurf eingehen.

derem einen höheren Freibetrag für Betriebsvermögen, aber nicht die vom DIHT geforderte Senkung der betrieblichen Vermögensteuer (ebd.).¹⁶² Ferner werden Sonderabschreibungen für kleinere und mittlere Unternehmen gewährt (ebd.). Auch Forschungs- und Entwicklungsausgaben und Baumaßnahmen sollen steuerlich gefördert werden (ebd.). Steuervergünstigungen wie das Bauherrenmodell sollen nicht mehr uneingeschränkt steuerlich absetzbar sein. Als verteilungspolitisch nennenswerte Komponente ist auch eine Kfz-Steuererhöhung für Menschen mit Behinderungen vorgesehen (Einschränkung der Steuerbefreiung verschiedener Verkehrsmittel).

Ende Mai meldet sich die niedersächsische Wirtschaftsministerin Birgit Breuel (CDU) zu Wort und fordert die Bundesregierung zur Förderung des Aktiensparens auf (FAZ 25.05.1983). Breuel will durch Risikokapital zugleich die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen verbessern (ebd.). Auf diesen Punkt hatte der DIHT bereits hingewiesen. Breuel verweist in diesem Zusammenhang auf einen Gesetzentwurf Niedersachsens (ebd.).¹⁶³ Kritik an den Plänen der Bundesregierung für ein Steuerentlastungsgesetz kommt auch von den Kommunen. Vor dem Plenum des Deutschen Städtetages sichert Bundeskanzler Kohl den Kommunen die Beibehaltung der Gewerbesteuer zu (FAZ 15.06.1983). Städtetag-Präsident Manfred Rommel (CDU) warnt Kohl vor einer Abwälzung von Sozialversicherungskürzungen auf die Kommunen (ebd.).

Mitte Juni 1983 spricht sich der Vorsitzende des Finanzausschusses Gattermann (FDP) für eine Ausdehnung des Vermögensteuerfreibetrags auf Freiberufler aus (FAZ 15.06.1983). Zustimmung kommt vom Bundesverband der Freien Berufe (BFB), der mit Eingaben an das BMF, den Finanzausschuss und den Unions-Politiker Gerhard Zeitel (CDU/CSU-MIT, Finanzminister des Saarlandes) in der FAZ zitiert wird (FAZ 23.06.1983). Neben Haushaltskonsolidierung fordert der BFB Steuervergünstigungen für Freiberufler und wird darin vom Bundesverband der Volksbanken und Raiffeisenbanken unterstützt (ebd.). Die Bundesregierung kündigt wenig später eine Ausdehnung des Vermögensteuerfreibetrages auf Freiberufler an. Das Kabinett verabschiedet Ende Juni den Entwurf für das Steuerentlastungsgesetz 1984 (FAZ 30.06.1983). Die SPD-Bundestagsfraktion kritisiert den Kabinettsbeschluss, legt aber keinen eigenen Gesetzentwurf vor (FAZ 01.07.1983).

Im Juli 1983 wird der Kronberger Kreis mit Vorschlägen für eine „Kleine Steuerreform“ in der FAZ zitiert (FAZ 07.07.1983). Die Ökonomen fordern die Freistellung von Kapitaleinkünften in der Einkommen- und Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage, eine Einkommensteuerreform, die Steuerbegünstigung von Dividenden von Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen im Ausland und den Vorrang von Eigenkapitalbildung gegenüber öffentlichen Investitionen (ebd.). Wettbewerbsverzerrungen sollen durch volle Umsatzbesteuerung öffentlicher Unternehmen verringert werden (ebd.).¹⁶⁴ Zudem plädieren die Ökonomen für eine Steuer auf Kapitalgewinne in Höhe von 25 %.

Drei Wochen später legt der hessische Finanzminister Reitz (SPD) einen Vorschlag zur Verringerung der Massenarbeitslosigkeit vor (FAZ 26.07.1983). Unter Hinweis auf bereits erfolgte Steuersenkungen und Steuerausfälle der Länder weist er den Vorschlag der Bundesregierung ab. Reitz fordert stattdessen ein

¹⁶²Diese wird erst in den vier Monate später veröffentlichten Gesetzentwurf aufgenommen.

¹⁶³Die Bundesregierung reagiert wenige Wochen später auf die Intervention mit einem Gesetzentwurf für ein Vermögensbeteiligungsgesetz, in dem Risikokapital als eine Größe Erwähnung findet.

¹⁶⁴Die Vorschläge stoßen zunächst auf wenig Resonanz. Kapitalerträge werden Anfang der 1980er Jahre mit einem Zinsabschlag belegt. Im Steuerreformgesetz 1990 wird die Regierung Kohl eine Quellensteuer auf Kapitalerträge einführen, diese aber wenige Monate später nach Protest der Wirtschaft wieder zurückziehen.

öffentliches Investitionsprogramm und Steuererleichterungen für Arbeitnehmer (ebd.). Die Bundesregierung, so Reitz, verschärfen die Verteilungskonflikte zu Lasten der Länder, sodass der Umsatzsteueranteil im Finanzausgleich erhöht werden müsse (ebd.). Die Bundesregierung reagiert nicht auf die Forderungen von Reitz. Hingegen zitiert die FAZ Umfrageergebnisse des Münchner Ifo-Instituts, denen zufolge die Aussagekraft internationaler Steuerbelastungsvergleiche in Frage gestellt wird (FAZ 02.08.1983).

Unterdessen formiert sich bei den Privatbanken und Sparkassen Widerstand gegen die Einschränkung von Steuersparmöglichkeiten durch das Bauherrenmodell. In einer Eingabe an den Bundesrat fordern die Banken eine Beibehaltung der sofortigen Absetzung von Finanzierungskosten, faktisch also eine Fortsetzung der Steuersparmöglichkeiten (FAZ 23.08.1983). Zu den Beweggründen wird in der FAZ nichts ausgeführt, mutmaßlich sehen sich die Banken jedoch in ihren Geschäftsmodellen beschränkt. Denn das Bauherrenmodell ist für spekulative Immobilieninvestitionen interessant. Durch die im Gesetzentwurf zum Steuerentlastungsgesetz vorgesehene Verteilung der Finanzierungskosten auf mehrere Jahre würden potentielle Investoren womöglich weniger Kredite nachfragen, was wiederum die Umsätze der Banken und Sparkassen vermindern würde.

Während der parlamentarischen Sommerpause schaltet sich der niedersächsische Ministerpräsident Albrecht (CDU) mit einem Thesenpapier in die Debatte ein (FAZ 26.08.1983). Albrecht plädiert für eine umfassende Einkommen- und Unternehmensteuerreform (ebd.). Die FAZ rückt Albrechts Intervention in die Nähe des ein knappes Jahr zuvor veröffentlichten Lambsdorff-Papiers (ebd.).¹⁶⁵ Anlass für Albrechts Intervention ist der bevorstehende Jahrestag des Regierungswechsels in Bonn, wobei Albrecht von nicht ausreichend genutzten Chancen für einen Politikwandel im Zeichen der von Kohl proklamierten Wende spricht (ebd.). Der Massenarbeitslosigkeit, so Albrecht, müsse durch Lohnkürzungen und Einschnitte in den Sozialstaat begegnet werden (ebd.). Damit stützt Albrecht die neoklassische Theorie des Arbeitsmarktes, derzufolge die Nachfrage nach Arbeitskräften erst dann steigen würde, wenn sich ein adäquater Marktpreis dafür fände. Diese Sichtweise war bereits Anfang der 1980er Jahre unter Ökonomen akzeptierte Lehrmeinung (Schneider u. a., 1983, S. 23).

Anfang September legt Albrecht nach und will sein Thesenpapier nicht als Kritik an der Bonner Wirtschaftspolitik verstanden wissen (FAZ 03.09.1983). Dessen ungeachtet fordert er Technologieinvestitionen, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhalten (ebd.). Auch die Bundesregierung führt in ihrem im September beim Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf zum Steuerentlastungsgesetz 1984 den internationalen Wettbewerb als Handlungsmotiv an (Deutscher Bundestag, 1983a, S. 1). Der Gesetzentwurf sieht Steuerausfälle in Höhe von rund 14 Milliarden D-Mark vor (ebd., S. 16-21). Der Löwenanteil von 9 Milliarden D-Mark entfällt auf die Länder (ebd.). Zu den teuersten Maßnahmen gehören die Sonderabschreibungen für kleinere und mittlere Betriebe (4,5 Mrd. DM) und Steuerausnahmen für Unternehmen in der Vermögensteuer (3,7 Mrd.). Der größte Posten betrifft die Vermögensteuer mit über sechs Milliarden D-Mark, da die noch im Frühjahr verworfene Tarifsenkung in der betrieblichen Vermögensteuer aufgegriffen wird. Die Steuermindereinnahmen in den Unternehmensteuern (Gewerbsteuer, Körperschaftsteuer) belaufen sich auf rund 4,2 Milliarden Mark. Weitere Maßnahmen des Gesetzentwurfs und deren Verteilung zwischen Begünstigten und Belasteten ist Tabelle 15 zu entnehmen. Zu einigen Maß-

¹⁶⁵ Zum Lambsdorff-Papier siehe die Fallstudie zum Beschäftigungsförderungsgesetz in dieser Arbeit.

Maßnahme	Begünstigte/ Belastete	Umfang (in Mio. DM)
Sonderabschreibungen für KMU (10 %)	Unternehmen	-4.575
Freibetrag für Betriebsvermögen in der Vermögensteuer	Unternehmen	-3.725
Sonderabschreibungen für FuE-Investitionen (bis 1989)	Unternehmen	-1.370
Senkung Vermögensteuertarif für Körperschaften	Unternehmen	-1.240
Freistellung Betriebsvermögen in der Vermögensteuer	Unternehmen	-1.040
Höherer Verlustrücktrag	Unternehmen	-740
Geringe Schachtelgrenze in der Vermögensteuer	Unternehmen	-400
Sonderabschreibungen für Schiffe und Luftfahrt (bis 1989)	Unternehmen	-400
Geringe Schachtelgrenze in der Gewerbesteuer	Unternehmen	-320
Steuerbefreiung Vorabausschüttung/Gewinnausschüttung	Unternehmen	-250
Steuervergünstigung für Heizungs- und Fernwärmeinstallation	Hauseigentümer	-242
Geringe Schachtelgrenze in der Körperschaftsteuer (Ausland)	Unternehmen	-120
Höherer Freibetrag für Betriebsveräußerung/-aufgabe	Unternehmen	-82
Laufende Steuerbefreiung Vorabausschüttung/Gewinnausschüttung	Unternehmen	-48
Bilanzierungsvorteil für verwendbares Eigenkapital	Unternehmen	-24
Klarstellung zur Gewinnerzielungsabsicht	Unternehmen	n. v.
Streichung Finanzierungskosten bei Vermietung/Verpachtung	Hauseigentümer	n. v.
Vollabzug Ausgabe von Gesellschafteranteilen	Unternehmen	n. v.
Pauschalierung der Vermögensteuer	Unternehmen	n. v.
Begrenzung Kfz-Steuerbefreiung für Behinderte	Behinderte	+400
Saldo		-14.176

Tabelle 15: Kostenumfang der Maßnahmen laut Gesetzentwurf für das Steuerentlastungsgesetz 1984

nahmen macht die Bundesregierung keine Angaben zum Kostenumfang. Die einzige Steuererhöhrung soll durch die Streichung der Kfz-Steuer Begünstigung für Behinderte erzielt werden.

Der SPD-Bundestagsabgeordnete und wirtschaftspolitischer Sprecher der Fraktion, Wolfgang Roth, fordert während der Debatte zur Einbringung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung eine kohärente Industriepolitik (FAZ 09.09.1983). Roth plädiert für ein öffentliches Investitionsprogramm mit umweltpolitischer Schwerpunktsetzung, lehnt die von Albrecht und anderen vorgeschlagene Absenkung der Unternehmenssteuertarife (Einkommen- und Körperschaftsteuer) ab, stimmt im Übrigen aber der Forderung von Albrecht, Breuel und Kronberger Kreis zu, die Eigenkapitalbildung zu fördern (ebd.). Auch dem Subventionsabbau gegenüber zeigt sich Roth aufgeschlossen (ebd.), sodass man mit Blick auf das Akteurkongruenznetzwerk (vgl. Abbildung 59) von einer allmählichen Annäherung der politischen Positionen sprechen kann.

Mitte September bekräftigen Politiker Regierungsfractionen ihr Bekenntnis zu einer Einkommen- und Unternehmensteuerreform, die jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt kommen soll (FAZ 10.09.1983). Die Fachpolitiker Gattermann (FDP), Kreile (CSU) und Dregger (CDU) erläutern die nächsten Schritte, zu denen auch die Abschaffung der Gewerbesteuer zählt (ebd.). Differenzen ergeben sich in der Reihenfolge der Schritte: Während Dregger mit Blick auf das Konsolidierungsziel eine rasche Tarifsenkung in der Körperschaftsteuer zurückstellt, will Kreile die Unternehmensteuersenkung mit der Reform des Familienlastenausgleichs koppeln (ebd.). Unterstützung für die Kopplung kommt vom BDI, der schnellstmöglich eine Unternehmensteuerreform fordert (FAZ 27.09.1983). An dieser Konstellation wird sich bis zum Beschluss des Gesetzes in der Pressedebatte nichts mehr ändern.

Die Pressedebatte endet mit einem Bericht einer Fachtagung des DIW Berlin zur Rolle wissenschaftlicher Politikberatung (FAZ 04.10.1983). Die Teilnehmenden äußern Zweifel am Erfolg der Beratung zur

Verringerung der Arbeitslosigkeit (ebd.). Der Politikwissenschaftler Fritz Scharpf weist auf eine Verengung des Instrumentenkastens von Sachverständigenrat, Bundesbank und der Mehrheit der Ökonomen hin (ebd.). Doch die Hochzinspolitik zur Beruhigung der Spekulation auf den internationalen Kapitalmärkten lassen die von diesen Akteuren propagierte Angebotspolitik ins Leere laufen (ebd.). Eine Rückkehr zur keynesianischen expansiven Fiskalpolitik sieht Scharpf ebenso skeptisch, da sie die Privatinvestitionen beschränken würde (ebd.). Die Wirtschaftspolitik stehe der Wirtschaftskrise konzeptionslos gegenüber (ebd.). Einen Ausweg sieht Scharpf in Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich (ebd.). Für die Entscheidung zum Steuerentlastungsgesetz 1984 bleibt diese Empfehlung folgenlos.

Sachverständigenanhörung Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat am 28. September 1983 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung durchgeführt. Die Sitzung ist mit vier Stunden Zeitdauer angesetzt. Geladen sind 50 Verbände und Interessenvertreter, von denen 21 das Wort ergreifen. Insgesamt wurden 595 Statements manuell kodiert.¹⁶⁶ Die Statements wurden von 38 Personen aus 27 Organisationen abgegeben. In der Anhörung sind 62 Frames zitiert worden. Die größten Redeanteile liegen beim BDI mit mehr als zehn % aller Wortbeiträge. Ihm folgt der DGB (8,8 %) und die Deutsche Steuer-Gewerkschaft (8 %). Unter den zehn am meisten zitierten Akteuren sind ferner die Fraktionen von SPD (7,5 %), CDU (4,4 %) und CSU (5,4 %)¹⁶⁷, der Einzelhandelsverband HDE (7 %) und der Deutsche Industrie- und Handelstag DIHT (6,3 %) sowie von Seiten der Berufsverbände die Bundessteuerberaterkammer (4,8 %) und der Deutsche Steuerberaterverband (6,1 %). Diese zehn Akteure verantworten etwa 70 % aller Äußerungen in der Anhörung auf. Damit sind die Redeanteile wie in den zuvor betrachteten Fallstudien auf eine kleine Gruppe konzentriert. Da mit der Kfz-Steuerbefreiung für Behinderte auch ein sozialpolitisches Thema behandelt wird, sind Wohlfahrts- und Sozialverbände geladen, unter ihnen der VdK, der als einziges aufgerufen wird. Der Redeanteil der Sozialverbände beschränkt sich auf marginale 1,4 %. Der Redeanteil der Wirtschaftsverbände beläuft sich stattdessen auf 57 %; die Gewerkschaften erzielen immerhin noch einen Redeanteil von 17 %. Die Kommunen, die bei Umsetzung des Steuerentlastungsgesetzes mit Steuerausfällen in Höhe von 2 Milliarden D-Mark rechnen müssen, sind nur mit der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (BKS) vertreten und kommen auf einen Redeanteil von ebenso marginalen 1,9 %. Wissenschaftsakteure nehmen nicht an der Anhörung teil.

Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu den einzelnen Frames kann Abbildung 60 entnommen werden. Die Vermögensteuersenkung wird von den meisten Sachverständigen begrüßt, die Gewerkschaften lehnen sie ab. Konsens herrscht im Bedarf, den Gesetzentwurf zu ändern oder zu erweitern. Vor allem die Komplexität des Gesetzentwurfs, unklare Begrifflichkeiten und der fehlende Rückgriff auf wissenschaftliche und technische Expertise werden kritisiert, wobei die Vertreter der Berufsorganisationen – Bundessteuerberaterkammer und Deutscher Steuerberaterverband – auf die praktische Undurchführbarkeit hinweisen. Die Beteiligten fordern Steuervereinfachung und weniger Bürokratie. Zustimmung erlangen ferner die Forderungen nach Unternehmensteuer- und Einkommensteuersenkung, Steuervergünstigungen für die Bau- und Wohnungswirtschaft sowie den gewerblichen Mittelstand (kleine und mittlere

¹⁶⁶ Auch für die Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1984 wurde ein eigener Datensatz angelegt, der dieser Arbeit beiliegt.

¹⁶⁷ Die Unionsfraktion hat zusammengekommen einen Redeanteil von knapp 10 %. Die Abgeordneten werden hier wie in allen anderen Fallstudien jedoch nach Partei- und nicht nach Fraktionszugehörigkeit kodiert.

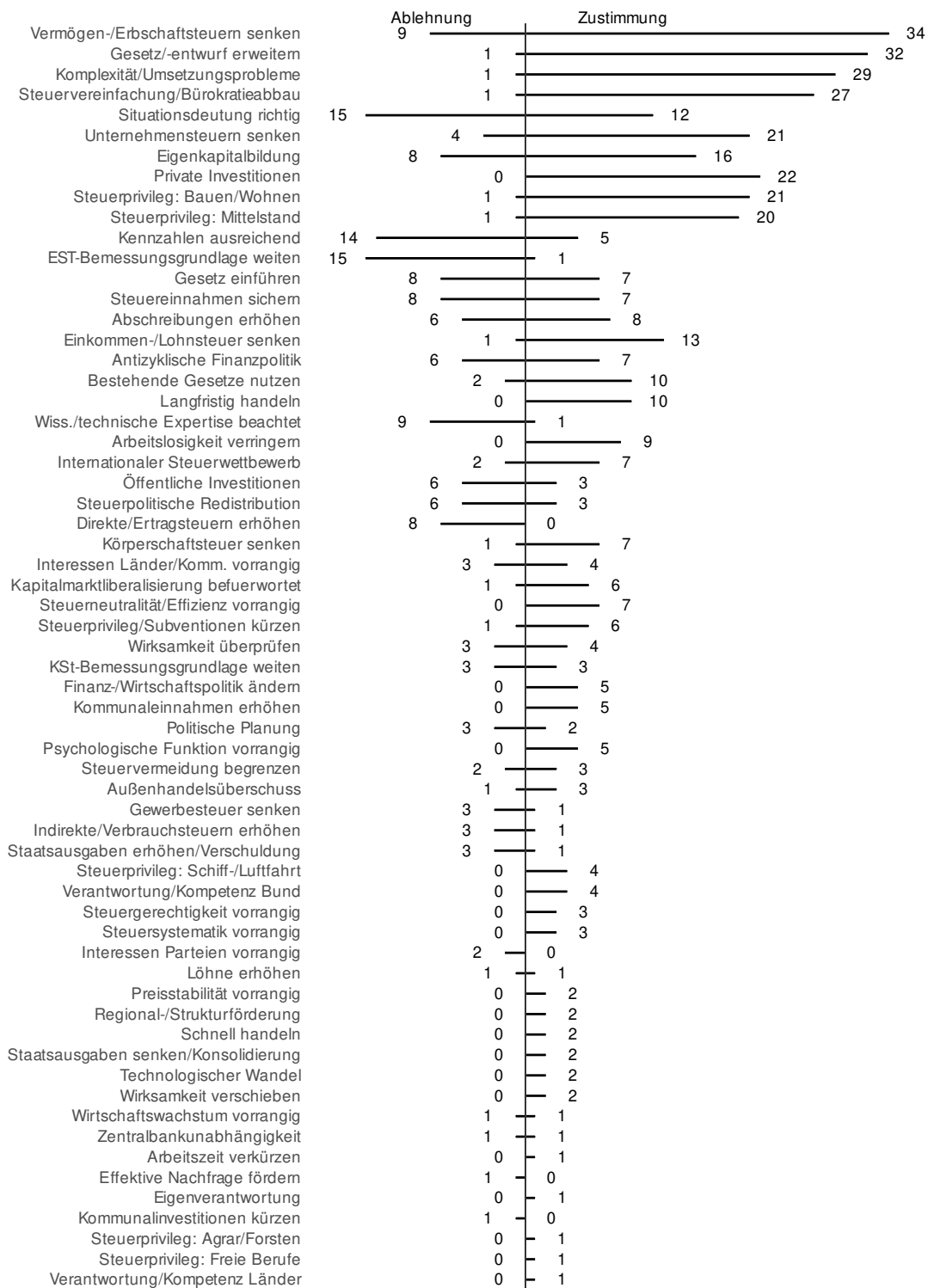


Abbildung 60: Verteilung von Frames in der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1984

Unternehmen), die Forderung nach Investitionsneutralität durch gruppenspezifische Steuerbefreiungen. Im Abbau von Arbeitslosigkeit und der Langfristigkeit des Handelns stimmen überdies alle Akteure überein. Mehrheitlich abgelehnt wird die Ausweitung der Bemessungsgrundlage in der Einkommensteuer durch Streichung von Abzugsmöglichkeiten und höhere Unternehmensteuern, also die Belastung von Unternehmen. Umstritten sind die Situationsdeutung der Regierung gemäß Gesetzentwurf. Umstritten sind ferner die erhöhten Abschreibungen, die Orientierung auf Steuereinnahmen und kommunale Interessen. Schließlich wird die Einführung des Gesetzes insgesamt in Frage gestellt.

Die Diskussion über die Absenkung der betrieblichen Vermögensteuer sorgt für Kontroversen. Union, FDP und die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft lehnen die Vermögensteuer als Substanzsteuer, die auch in Zeiten der Konjunkturkrise zu erheben sei, ab. BDI-Vertreter Arnold Willemsen sieht in der geplanten Vermögensteuersenkung einen Anreiz zur Kapitalbildung, denn der *„Rückgang des Eigenkapitals der deutschen Unternehmen von 30 % auf rd. 20 % in den letzten zehn Jahren ist nicht zuletzt auch auf diese Eigenschaften der Vermögensteuer zurückzuführen“* (PAD, 1983, S. 4) ¹⁶⁸

Widerspruch kommt vom DGB, dessen Sprecher Wehner die Aussagekraft von Eigenkapitalquote in Frage stellt. Wehner verweist beispielhaft auf die wirtschaftliche Situation im Nachgang der Rezession des Jahres 1967. Trotz hoher Investitionen und Unternehmensgewinnen habe die Eigenkapitalaustattung abgenommen, ein Zusammenhang zwischen Eigenkapital und Investitionstätigkeit sei demnach nicht zwingend auf der Hand liegend. Die Bilanzstrukturen der Unternehmen hätten sich seit den 1960er Jahren verändert, Fremdkapital sei bedeutender geworden, was sowohl die unterstellte volkswirtschaftliche Wirkung als auch den Vorwurf fehlender internationaler Wettbewerbsfähigkeit entkräfte, wie Wehner unter Bezugnahme auf Außenhandelsdaten der Bundesbank konstatiert:

„Wir sind Weltrekordler im Exportüberschuß. Wir führen pro Kopf der Bevölkerung gerechnet, ein Mehrfaches aus wie die USA und erst recht ein Mehrfaches wie Japan. Wir haben den höchsten Devisenbesitz. Wir sind auf 17 der 28 entscheidenden Teilmärkte des Industriewaren-Welthandels der größte Exporteur. Ich glaube kaum, daß es eines Steuerentlastungsgesetzes 1984 bedürfte, um diese Position abzustützen“ (PAD, 1983, S. 7).

Wehner steht mit seiner Haltung allein da. Der Sprecher der Gewerkschaft der Steuerbeamten, Hagedorn, wirft der Bundesregierung Konzeptionslosigkeit vor, fordert Steuervereinfachung und eine Einkommensteuerreform. ¹⁶⁹ Hans Flick vom Deutschen Industrie- und Handelstag fordert von der Bundesregierung eine Körperschaftsteuersenkung und sieht die Bundesländer als Blockierer, denen er mit Blick auf

¹⁶⁸Kern des Disputs ist die Frage, ob Unternehmen überhaupt einen höheren Eigenkapitalanteil aufweisen sollten oder nicht. Dem stehen unterschiedliche Konzeptionen der Marktwirtschaft gegenüber, die auf den ersten Blick widersprüchlich scheinen. Eine Seite erkennt in einem höheren Eigenkapitalanteil wirtschaftliche Stabilität. Die Union möchte darüber die Belegschaften an ihre Unternehmen binden, etwa durch die Ausgabe von Belegschaftsaktien, die das Eigeninteresse an einer hohen Gewinnquote stärken, da diese Gewinne zumindest teilweise wieder an die Anteilseigner ausgeschüttet werden. Die andere Seite fordert einen höheren Fremdkapitalanteil als Element freier Kapitalmärkte einer offenen Volkswirtschaft, die sich für ausländische Investoren öffnet und direkt dem Prinzip der Börsenwertorientierung folgt, wie sie zu Beginn der 1980er Jahre und ausgehend von den USA, popularisiert wurde (Lazonick u. O'Sullivan, 2000, S. 14). In gesamtwirtschaftlicher Sicht ist ein hoher Fremdkapitalanteil nicht per se problematisch, sondern im Gegenteil Element einer funktionierenden Marktwirtschaft, in der Unternehmen nicht sparen (Gewinne thesaurieren), sondern reinvestieren und dafür Fremdkapital über die Banken in Form von Krediten nachfragen. Mitte der 1980er Jahre zeichnet sich ein allmählicher Wandel dieser Finanzierungsbeziehungen ab, die sich mit der Ausweitung der Exportorientierung in den 1990er Jahren grundsätzlich verkehren wird (Beck, 2014, S. 262).

¹⁶⁹Eine Reform der Lohn- und der Einkommensteuer hat die DSTG bereits unter ihrem früheren Vorsitzenden Hermann Fre-

einige Regelungen des Gesetzentwurfes zur Steuerbemessungsgrundlage „nackten Fiskalismus“ vor (PAD, 1983, S. 83). Kritik an den Ausführungen von DGB-Sprecher Wehner zur Vermögensteuersenkung kommt auch vom CSU-Politiker Kreile. Kreile wirft Wehner Themenverfhlung durch Ausweichen auf das Feld der Wirtschaftstheorie vor. Kreile wörtlich:

„Herr Wehner, so wichtig ich nationalökonomische Gesamtbetrachtungen finde, wie Sie sie vorgetragen haben, so wesentlich wäre es mir von der steuerlichen Seite her, mit Ihnen einmal diesen Gesichtspunkt zu erörtern, (...) für wie notwendig Sie es halten, daß Unternehmen, die nachhaltig keinen Ertrag haben, dann von einer Steuer wie der Vermögensteuer entlastet werden, der kein Ertrag gegenübersteht.“ (PAD, 1983, S. 16).

Die Ablehnung wirtschaftstheoretischer Diskussion wiederholt Kreile auch gegenüber dem Steuerberaterverband:

„Die generellen Ausführungen sind sehr wichtig, aber noch wichtiger ist mir bei dem Gespräch mit Ihnen die 'Arbeit am Werkstück'. Deswegen bitte ich auch die Steuerberater, die das parallel machen, daß wir uns weniger über Nationalökonomie unterhalten, sondern über die Frage, wie das durchgeführt wird oder ob das nicht durchführbar ist.“ (PAD, 1983, S. 50).

Eine vergleichbare Rhetorik findet sich beim CDU-Abgeordneten Ludolf von Wartenberg, der auf die Kritik an mangelnder Konzeptionslosigkeit und den Forderungen der Wirtschaftsverbände nach weitergehender Unternehmensteuersenkung die Ausgangslage in Erinnerung ruft, auf die aus Sicht der Regierung durch die Kehrtwende in der Umsatzsteuerfrage verfügbaren Steuermehreinnahmen von 3,5 Milliarden D-Mark ein Entlastungspaket zu gestalten, dessen Schwerpunkt auf der betrieblichen Vermögensteuer liege. Wartenberg wehrt weitergehende Forderungen ab und betont den Vereinfachungseffekt der geplanten Regelung:

„Insoweit ist die Frage nach der Verteilungswirkung natürlich politologisch sehr richtig, weil von einer Vermögensteuersenkung natürlich nur die profitieren, die Vermögensteuer bezahlen. (...) Umgekehrt muß aber auch gefragt werden: Wie groß ist die Entlastungswirkung für die Verwaltung? Wie viele gibt es, die davon überhaupt profitieren? Wenn die Zahlen stimmen, die uns ausgerechnet wurden, daß von 300 000 natürlichen Personen 60 000 durch die Einführung eines Freibetrages völlig freigestellt werden, dann (...) müßte das ja auch zu einer Vereinfachung führen, weil ein großer Teil von vornherein wegfällt“ (PAD, 1983, S. 39).

Die Sozialverbände sind in diesen Diskussionen außen vor. Erst kurz vor Schluss der Sitzung ruft der Vorsitzende Gattermann die Kfz-Steuerbefreiung auf, die für Menschen mit Behinderungen eingeschränkt werden soll.¹⁷⁰ Die drei Sozialverbände fordert er zu gemeinsamer Stellungnahme auf. Der Vertreter des

dersdorf gefordert. Fredersdorf hatte in Protest gegen die Steuerpolitik der sozialliberalen Bundesregierung eine Splitterpartei gegründet, die bei der Bundestagswahl 1980 erfolglos geblieben war. Siehe hierzu die Fallstudie zum Beschäftigungsförderungsgesetz in dieser Arbeit.

¹⁷⁰Gattermann wörtlich: „Ich habe vergessen zu fragen, ob der Verband der Behinderten noch etwas zu dem Thema Kraftfahrzeugsteuer sagen möchte. Wenn ja, dann bitte ich das jetzt noch in den letzten Minuten zu tun. - Ich sehe gerade: Angesprochen sind hier drei Verbände. Haben alle drei Verbände dieselbe Stellungnahme, oder sind die Stellungnahmen unterschiedlich? Vielleicht könnte zunächst ein Verbandsvertreter vortragen. Die anderen könnten dann, falls dies notwendig ist, noch ergänzen“ (PAD, 1983, S. 83).

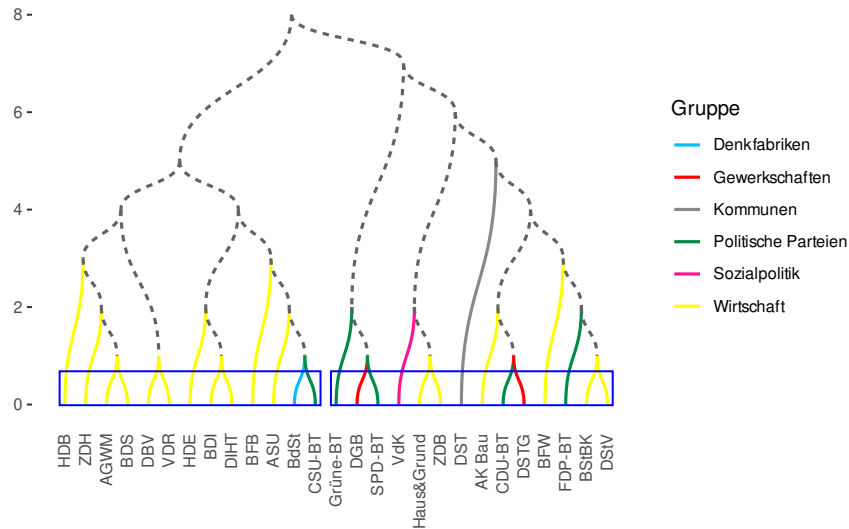


Abbildung 61: Cluster-Dendrogramm der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1984

Verbandes der Kriegs- und Wehrdienststopfer kritisiert die vorgesehene Begrenzung der Steuerbefreiung, von der nach seiner Einschätzung etwa 400 Tausend Personen betroffen seien, mit einem Appell an die Abgeordneten: „Die Berechtigten sind Schwerbehinderte mit erheblicher Einschränkung der Gehfähigkeit. Vielleicht können Sie sich das besser vorstellen, wenn Sie ein Bein abhätten (...)“ (PAD, 1983, S. 84). Es gibt keine Nachfragen zu seinen Ausführungen, eine Diskussion zu diesem Problemkomplex entsteht nicht mehr.

Die manuell kodierten Äußerungen der Sachverständigenanhörungen sind wie in allen Fallstudien wieder über ein Akteurkongruenznetzwerk aggregiert worden. Abbildung 61 zeigt ein darauf gründendes Cluster-Dendrogramm der Akteurkongruenz, das heißt, von Nähe beziehungsweise Distanz aufgrund gemeinsam geteilter politischer Positionen. Man erkennt zwei Gruppen. In der linken Gruppe finden sich die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft, sowie weitere Branchen- und Mittelstandsverbände neben dem Bund der Steuerzahler und den Abgeordneten der CSU. Diese Akteure kritisieren den Gesetzentwurf und sind sich in der Forderung nach einer umfassenden Unternehmensteuerreform sowie Erleichterungen in der Gewerbesteuer einig. Mitunter fordern sie besondere Steuervergünstigungen für ihre Branche (Verband der Reeder, Bauernverband, Freiberuflerverband). Auf der rechten Seite finden sich sowohl CDU und FDP, aber auch SPD und Grüne, die Gewerkschaften, der Sozialverband VdK, der Deutsche Städtetag und die Berufsorganisationen der Bundessteuerberaterkammer und des Deutschen Steuerberaterverbands. Diese stützen entweder den Regierungsentwurf oder stehen den Forderungen der Wirtschaftsverbände nach Unternehmensteuersenkung kritisch gegenüber. Auch diese Darstellung dokumentiert eine Annäherung der Positionen zwischen Opposition und Teilen der Regierung.

Auf der linken Seite stehen die Oppositionsparteien SPD und Grüne, gemeinsam mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund, dem Städtetag und einigen Branchenverbänden der Wirtschaft (Bau, Hauseigentümer, Schifffahrt). Diese Gruppe lehnt den Gesetzentwurf der Bundesregierung ab oder sieht sich in seinen Interessen nicht berücksichtigt. Demgegenüber ist die größere Gruppe aus den Regierungsparteien, aber den Spitzenverbänden der Industrie, aber auch der Gewerkschaft der Steuerbeamten, der Berufsorganisationen

der Steuerberatung, dem Handwerk und dem Bund der Steuerzahler. Diese Gruppe begrüßt den Gesetz-entwurf, verlangt aber punktuelle Erweiterungen. Das Unterscheidungskriterium beider Gruppen ist die Ablehnung oder Befürwortung der Unternehmensteuersenkungen.

Der Befund wird durch eine non-metrische multidimensionale Skalierung der Äußerungen erhärtet. Abbildung 61 zeigt eine entsprechende Darstellung mit zwei Clustern, die die Gruppenbildung des Cluster-Dendogramms widerspiegelt. In der Abbildung wird die Affiliationsmatrix des Akteurkongruenznetzwerks auf zwei Dimensionen reduziert, die Lage ist nicht als ideologische Position zu beurteilen. Entscheidend ist nur die Nähe beziehungsweise die Distanz, die einzelne Akteure aufweisen. Man erkennt, dass CDU und SPD im selben Cluster, aber in einiger Distanz voneinander (blau eingefärbt). Im unmittelbaren Umfeld befinden sich Branchenverbände der Bauwirtschaft, der Hauseigentümerverband und die Bundessteuerberaterkammer. In einiger Distanz zu SPD liegen sowohl der DGB als auch der Sozialverband VdK. Große Distanz besteht auch zu den Grünen, der Deutsche Städtetag, der Sozialverband VdK, der DGB, aber auch der Bundesverband der Freien Wohnungswirtschaft (BFW). Sowohl CDU als auch SPD befinden sich in einiger Distanz zur FDP. Die Abgeordneten der CSU finden sich im zweiten Cluster (in rot eingefärbt). Sie weisen die größte Nähe zum DIHT auf. Darüber hinaus ist eine Akteurgruppe um die Mittelstands- und Branchenverbände der Wirtschaft, der Verband der Reeder und der Bund der Steuerzahler.

Der Finanzausschuss ändert den Gesetzentwurf in mehreren Punkten und gibt mit den Stimmen von Union und FDP und gegen SPD und Grüne eine Beschlussempfehlung ab (Deutscher Bundestag, 1983b, S. 8-9). Damit zeichnet sich bereits eine Polarisierung und Lagerbildung im Parteienwettbewerb ab (siehe oben). Der Ausschuss nimmt weitere Ausnahmen für das vermögenssteuerpflichtige Betriebsvermögen auf, dehnt den Anspruch auf Grundstücke aus, die Ehegatten von Einzelunternehmern halten und begünstigt die vorzeitige Geschäftsaufgabe von Land- und Forstwirten (ebd., S. 2). Steuervergünstigungen gibt es auch für die Schifffahrt, die einen verminderten Steuersatz in der Einkommen- und Körperschaftsteuer zahlen muss, und erweitert die geplanten Sonderabschreibungen auf Biogasanlagen, sodass auch die Energiewirtschaft begünstigt wird (ebd.). Den Steuerausfall beziffert der Ausschuss jedoch nicht.

Zwischenfazit

In der Plenardebatte wiederholen Union und FDP ihre Forderung nach Förderung von Wirtschaftswachstum und Investitionen und sehen sich auf dem richtigen Kurs. In der abschließenden Plenardebatte im Deutschen Bundestag kritisiert der frühere Bundesfinanzminister Apel die soziale Schieflage des Gesetzes und lehnt die Vermögensteuersenkung ab (Deutscher Bundestag, 1983c, S. 3267, 3272). Mit Blick auf die von der Bundesregierung postulierte Haushaltskonsolidierung gibt Apel noch einmal die schon in Pressedebatte und Anhörung dokumentierte Zustimmung zur Politik der Haushaltskonsolidierung zu Protokoll und lehnt neue Staatsschulden für Beschäftigungsprogramme ab (ebd., S. 3269). Hinsichtlich der aus der Wirtschaft und den Regierungsfractionen geäußerten Forderung nach weiteren Unternehmensteuersenkungen verweist Apel auf die Steuerstatistik und stellt heraus:

„Die typischen Unternehmensteuern - Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Vermögensteuer - machten 1952 noch 26% des Steueraufkommens aus. Heute sind es nur noch 14%. Die Lohnsteuer erbrachte 1952 11%; heute bringt sie 33%. Dieses ist unsere gemeinsame Politik. Ich stelle

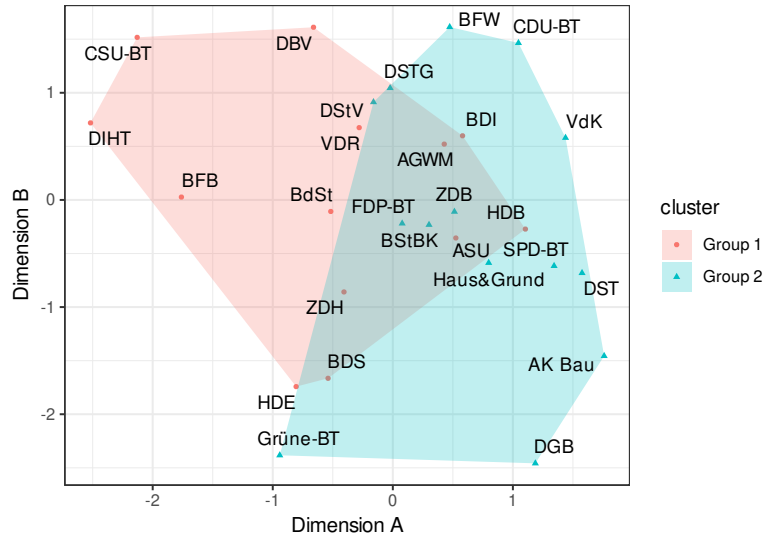


Abbildung 62: Non-metrische MDS der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1984

dies fest. Aber damit muß doch klar sein, daß dieser Weg nicht weiter beschritten werden kann“
(Deutscher Bundestag, 1983c, S. 3272)¹⁷¹

Wolfgang Schäuble betont in seiner Rede die Unabdingbarkeit der Haushaltskonsolidierung und fordert die Senkung der Staatsquote. Bundesfinanzminister Stoltenberg schließlich hält der SPD mangelnde Berücksichtigung des wissenschaftlichen Sachverständes vor (ebd, S. 3298) und unterstreicht, „daß die Grenzen staatlicher Administration und Intervention neu bestimmt werden“ müssten (ebd, S. 3299). Mit Blick auf die fortdauernde Steuerdiskussion verweist Stoltenberg auf den Vorrang von Steuervereinfachung und gesamtwirtschaftlicher Erholung (ebd.). Die Reden führen keine neue Positionen zu Tage, sondern unterstreichen noch einmal die inhaltliche Auseinandersetzung, die in der Frage der Staatsschulden Überlappung zwischen Union und SPD anzeigt und damit die Politik der vorangehenden Jahre fortschreibt.

Der Zusammenhang zwischen Pressedebatte und Anhörung wird über Venn-Diagramme erfasst. Abbildung 62 zeigt dies einerseits für die in beiden Arenen zitierten Akteure, wobei sich eine eher moderate Überlappung zeigt. Lediglich 19 Akteure kommen in beiden Arenen zu Wort. Zu den in der Presse nicht zitierten, aber in die Anhörung geladenen Verbände und Interessengruppen zählen der Sozialverband VdK, der Bundesverband der Selbständigen, einige Verbände der Bauwirtschaft, der Steuerberaterverband und die Steuergewerkschaft, sodass auch in diesem Fall nicht von systematischer Nicht-Berücksichtigung bestimmter Gruppen seitens der FAZ gesprochen werden kann. Mit Blick auf die zitierten Frames ist die Überlappung groß, lediglich drei Frames werden in der Anhörung abweichend zur Pressedebatte zitiert, darunter die Forderungen nach Nachfragesteuerung, Steuerprivilegien für die Land- und Forstwirtschaft und die Verschiebung des Wirksamwerdens einzelner Maßnahmen.

Die Redeanteile der sozialen Gruppen sind in Tabelle 16 dokumentiert und zeigt eine Verschiebung gegenüber den vorangehenden Fallstudien. In der Presse sind Regierungsakteure dominant und verantworten

¹⁷¹Der Hinweis auf die gemeinsame Politik kann als Kritik am Oppositionsverhalten der Union während der 1970er Jahre gedeutet werden, im Zuge dessen Steuergesetze durch die Union im Bundesrat oder erst im Vermittlungsausschuss geändert wurden.

Akteure 1983

Frames 1983

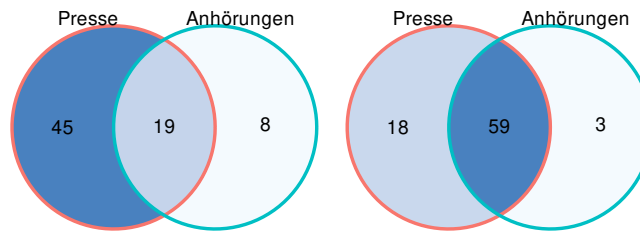


Abbildung 63: Venn-Diagramm der Debatten zum Steuerentlastungsgesetz 1984

knapp die Hälfte aller Beiträge, was eine hohe Konzentration auf die Regierung anzeigt. Demgegenüber ist der Anteil der Parteien bei nur 21 % niedriger als zuvor. Dies spiegelt sich in den hohen Zitationszahlen von Regierungspolitikern, allen voran Bundesfinanzminister Stoltenberg. Die Orientierung auf Stoltenberg ist einerseits mit der Relevanz des Amtes zu erklären, zugleich bekunden auch einige SPD-Politiker ihren Respekt für Stoltenbergs finanzpolitische Kompetenz (Deutscher Bundestag, 1982g, S. 7669).

Wirtschaftsakteure sind in der Presse hingegen nur mit 12 % vertreten, Gewerkschaften jedoch mit zwei % der Redeanteile regelrecht marginalisiert. Während Akteure der Wissenschaft in der Presse noch mit acht % der Redeanteile zitiert werden, sind sie in der Anhörung überhaupt nicht vertreten. Ein verstärkter Rückgriff auf wissenschaftliche Expertise ist 1983 noch nicht zu konstatieren. Hingegen wird die Anhörung von Wirtschaftsakteuren dominiert, die dort beinahe 60 % aller Äußerungen verantworten. Die Gewerkschaften können ihren Zitationsanteil bedeutend erhöhen, wobei mit dem DGB-Sprecher Wehner eine Einzelperson für viele Äußerungen steht und das Ungleichgewicht gegenüber der Wirtschaft auch nominell bei weitem nicht ausgleichen kann. Die Dominanz von Regierung in der Presse und Wirtschaft in der Anhörung wird durch die verhandelten Maßnahmen reflektiert. Das Gesetz soll zur Entlastung der Unternehmen und Vermögenden führen, die SPD legt keinen Alternativvorschlag vor.

Die Arbeit sucht eine Antwort auf die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Das Steuerentlastungsgesetz umfasst Tarifsatzsenkungen und Änderungen der Steuerbemessungsgrundlage, die unbedingt zeitversetzt wirksam werden und im Rahmen der nächsten Steuererklärung durch die Unternehmen geltend gemacht werden können. Insofern wird eine Unternehmensteuersenkung erreicht. Änderungen kommen durch branchenspezifische Forderungen zustande. Nach der Reformtypologie von Hall (1993, S. 278) ist das Steuerentlastungsgesetz als Reform zweiter Ordnung anzusehen, da sich die Regierung Kohl einiger anderer Instrumente bedient. Wie die Vorgängerregierung setzt die Regierung Kohl auf Angebotspolitik und finanziert dies durch Umverteilung zwischen den Steuerarten (Entlastung der Ertragsteuer, Belastung durch Verbrauchsteuern), jedoch sollen Privatinvestitionen nicht mehr durch steuerfinanzierte Zulage nachträglich entgolten, sondern durch

Gruppe	Presse	Anteil	Anhörungen	Anteil	Summe	Anteil
Regierung	508	47 %	-	-	508	30 %
Wirtschaft	126	12 %	335	57 %	461	28 %
Parteien	226	21 %	127	22 %	353	21 %
Gewerkschaften	23	2 %	99	17 %	122	7 %
Wissenschaft	91	8 %	-	-	91	5 %
Denkfabriken	50	5 %	8	1 %	58	3 %
Kommunen	39	4 %	11	2 %	50	3 %
Unternehmen	21	2 %	-	-	21	1 %
Sozialpolitik	-	-	8	1 %	8	0 %
Summe	1.084	100 %	588	100 %	1.672	100 %

Tabelle 16: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Steuerentlastungsgesetz 1984

permanente Steuersenkung gefördert werden.¹⁷²

Im Theorieteil werden vier Erklärungsfaktoren identifiziert, die sich auf unterschiedliche Weise in der Steuerreformdebatte niederschlagen sollten:

- **Steuerwettbewerb:** Die Bundesregierung stützt sich in der Gesetzesbegründung erstmals auf den internationalen Wettbewerb. In der Pressedebatte ist der korrespondierende Frame gleichwohl an untergeordneter Stelle. Die Debatte wird von der Forderung nach Haushaltskonsolidierung und Steuersenkung beherrscht. Das heißt, die Ursachenzuschreibung, die als ein Kriterium der Frame-Wahl gilt, ist auch im Steuerentlastungsgesetz 1984 noch primär binnenwirtschaftlich. Dies gilt auch für die Sachverständigenanhörung. Das Hinzutreten des internationalen Wettbewerbs wird von Äußerungen in der Plenardebatte reflektiert, die der Bundesregierung erst eine allmähliche Kenntnisnahme der internationalen Wirtschaftslage vorhalten. Die Wirtschaftsstatistik zeigt erst für die Folgejahre eine bedeutende Zunahme des Außenhandelsüberschusses, der als Indiz für den Einfluss des Steuerwettbewerbs herangezogen werden kann.¹⁷³
- **Parteienwettbewerb:** Der Parteienwettbewerb hat durch die Hinwendung der FDP zur Union im Herbst 1982 tendenziell abgenommen und zur Lagerbildung beigetragen. Die Bundesregierung verfügt im Bundestag und Bundesrat über Mehrheiten, sodass eine Blockade, wie noch ein Jahr zuvor durch die Opposition, nicht möglich ist. Parteipolitische Äußerungen spielen in Presse und Anhörungen nur untergeordnete Rollen, kommen mitunter kaum vor. Zwar sind strategisch-taktische Äußerungen in der Anhörung an häufigster Stelle, doch beziehen sich diese Äußerungen vorrangig auf die Situationsdeutung der Regierung, die durch die Sachverständigen zurückgewiesen wird.
- **Lobbyismus:** Eine Forderung von Wirtschaft, Unternehmen und einigen Regierungspolitikern besteht in der Aufhebung der Gewerbesteuer. Diese Diskussion wird mit Verweis auf den Vorrang von Haushaltskonsolidierung seitens der Bundesregierung vertagt. Nichtsdestoweniger zielen die Maßnahmen des Steuerentlastungsgesetzes primär auf die Entlastung von Unternehmen und Vermö-

¹⁷²Mit Lowi (1972, S. 300) zeichnet sich das Gesetz durch eine Mischung unmittelbar wirksam werdender Maßnahmen wie der Tarifsatzsenkung in der Vermögensteuer und regulativen Aspekten wie der rechtlichen Gleichstellung von Privatunternehmen und Genossenschaften aus.

¹⁷³Im Jahr 1982 beläuft sich der Außenhandelsüberschuss auf 0,9 % des Bruttoinlandsprodukts und sinkt im Jahr 1983 auf 0,7 % ab, bevor er ab 1984 kontinuierlich zunimmt: 1,4 %, 2,7 % (1985), 4,1 % (1986) und 3,8 % (1987) (Bundesbank, 2023).

genden. Der Finanzausschuss erweitert das Gesetz um branchenspezifische Forderungen (Landwirtschaft, Hauseigentümer, Genossenschaften). Mit Blick auf den dominanten Redeanteil der Wirtschaft in der Anhörung kann dies plausibilisiert werden, sodass Lobbyismus für das Gesetz von großer Bedeutung ist. Die weitergehenden Forderungen nach Unternehmensteuersenkung werden die Steuerdebatte in der Folgezeit prägen.

- Expertise: Expertise lag in zwei Formen vor: der Regelberatung durch den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium (WB-BMF) und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) einerseits, sowie durch Positionspapiere von Denkfabriken wie dem Institut Finanzen und Steuern und dem Kronberger Kreis andererseits. Ein Teil dieser Papiere problematisierte die Gewerbesteuer und forderte eine grundlegende Reform. Eine Gewerbesteuerreform wurde von der Regierung nicht aufgegriffen, sondern stattdessen nur punktuelle Gewerbesteuerenkungen beschlossen. Insofern wurde die Expertise und die damit einhergehende Debatte vertagt.

Die Position des Kronberger Kreises ist auffallend aufgrund des Zeitpunkts der Intervention. So veröffentlichte die Denkfabrik neoliberaler Ökonomen ihre erste Position im April 1983, kurz vor der Erstellung des Referentenentwurfs. Als sich dann eine nur partielle Übernahme von Forderungen durch die Regierung abzeichnete, legte der Kreis mit einer zweiten Positionierung nach, die auch in der Presse zitiert wurde. Am Kurs der Regierung änderte dies vorerst nichts. Die vom Kronberger Kreis und anderen geforderte Lohn- und Einkommensteuersenkung hatte die Regierung bereits im Herbst 1982 unter den Vorrang der Haushaltskonsolidierung gestellt. Dies wurde zwar von einem Großteil der Ökonomen und der Wirtschaft begrüßt, wie die Äußerungen in der Sachverständigenanhörung des Finanzausschusses zeigen. Doch neoliberale Forderungen, wie vom Kronberger Kreis oder auch von Herbert Giersch im genannten Sammelband gefordert, wurden dadurch nicht entkräftet (Schwarz, 2012, S. 247).

Die Steuersenkungsdebatte setzte sich in den folgenden Monaten und Jahren fort. Zum Teil dürfte die zurückhaltende Übernahme der Vorschläge durch die Regierung Kohl mit politischen Erwägungen begründet sein. Kohl musste es zuvorderst um die Stabilisierung der schwarz-gelben Koalition gehen, wofür die Einbindung des Arbeitnehmerflügels der Union erforderlich war. Der Koalitionsbruch des Jahres 1982 stieß in der Öffentlichkeit auf geteilte Meinungen, der Wunsch zur „Wende“ wurde vor allem von konservativen Medien verstärkt (Soell, 2012, S. 224) Radikale Einschnitte in den Sozialstaat waren Allensbach (1983, S. 263) zufolge in der Bevölkerung unpopulär, Beschäftigung und Rentensicherheit die mit Abstand als wichtig angesehenen politischen Probleme (ebd.).

5.6 Das Steuerreformgesetz 1990 (1987-88)

Zusammenfassung

Seit den 1970er Jahren hatten Wirtschaftsverbände und Steuerwissenschaftler eine Reform der Gewerbesteuer gefordert (Institut Finanzen und Steuern, 1976). Für die sozialliberale Bundesregierung stand dies angesichts der Haushaltslage nicht zur Diskussion (Lambsdorff, 1977, S. 16). Vor dem Hintergrund der Rezession des Jahres 1982 erneuerten die Wirtschaftsverbände ihre Forderung (Ritter, 1983). Weitere Interessengruppen schlossen sich der Diskussion mit eigenen Vorschlägen an (Arbeitsgruppe Steuerreform, 1987, S. 91f.). Der Regierungswechsel schien eine Gelegenheit zum steuerpolitischen Kurswechsel zu bieten. Doch die neue Bundesregierung hatte weitreichende Steuerreformen mit Verweis auf den Vorrang von Haushaltskonsolidierung vertagt. Das Steuerentlastungsgesetz 1984 sah punktuelle Begünstigungen von Unternehmen und Vermögenden vor. Im Herbst 1983 deuteten Regierungspolitiker Unternehmenssteuersenkungen für die kommenden Jahre an (Stoltenberg, 2001; Wirsching, 2006, S. 268). Bis zur Bundestagswahl 1987 schälte sich unter den Regierungsparteien ein Konsens zur Senkung der Einkommen- und der Körperschaftsteuer heraus (ebd., S. 275, 277).

Das im Juli 1988 beschlossene Steuerreformgesetz 1990 sah Steuerausfälle von 76 Milliarden D-Mark vor. Die Entlastungen verteilten sich unterschiedlich auf die sozialen Gruppen: Arbeitnehmer, vor allem aber Spitzenverdiener und Einzelunternehmen profitierten vom Abbau der Steuerprogression (van Essen u. a., 1988, S. 72). Kapitalgesellschaften hatten hingegen das Nachsehen. Zwar wurde der Körperschaftsteuertarif gesenkt. Der Tarifsenkung stand aber eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen in Körperschaft- und Gewerbesteuer gegenüber. Saldiert hatten Kapitalgesellschaften nach der Reform mehr zu zahlen. Die vehement geforderte Gewerbesteuerreform wurde erneut vertagt.

Die Bundesregierung wollte einen Teil des Steuerausfalls durch Streichung von 60 Steuervergünstigungen kompensieren. Es blieb ein milliardenschweres Finanzierungsdefizit, das Konsolidierungsziel wurde aufgegeben. Die Zustimmung zum Steuerreformgesetz war bis zum Schluss nicht sicher: Manche Wirtschaftszweige kritisierten die Streichung von Steuervergünstigungen. Die Bundesregierung musste mit einigen unionsgeführten Landesregierungen finanzielle Kompromisse schließen, Baden-Württemberg unter Kohl-Kritiker Lothar Späth und Niedersachsen unter Ernst Albrecht gaben ihre Zustimmung erst spät. Keine zwei Jahre später riefen die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes und die deutsche Wiedervereinigung neue Reformforderungen hervor.

Die Steuerreform wurde während und nach dem Gesetzgebungsverfahren aus Wirtschaft und Wissenschaft kritisiert. Die Wirtschaft beklagte das Ausbleiben einer substantiellen Steuersenkung (Ritter, 1989b); die Wissenschaft monierte fehlende steuerrechtliche Systematik und die Verzerrung der Investitionstätigkeit (Schneider, 1989a). In der Ablehnung waren sich unterschiedliche Lager der Steuerwissenschaften einig. Allesamt wurde der nicht genügende Rückgriff auf den wissenschaftlichen Sachverstand, aber auch schwache Öffentlichkeitsarbeit der Regierung beanstandet (Schmidt, 1988; Tipke, 1989, S. 301). Eine von Späth eingesetzte Expertenkommission hatte wenig Einfluss auf die Gesetzgebung; sie fungierte als Stichwortgeber. Finanzminister Stoltenberg berief sich indes auf Zustimmung aus der Finanzwissenschaft (Deutscher Bundestag, 1988d, S. 5856).

Politische und ökonomische Ausgangslage

Wichtige Ereignisse um das Steuerreformgesetz 1990 sind in der nachfolgenden Tabelle 17 zusammengetragen. Weder Union noch SPD gingen aus der Bundestagswahl 1987 gestärkt hervor: Die Union verlor 4,5 % der Zweitstimmen gegenüber dem Jahr 1983. Mit 44,3 % aller Zweitstimmen bleibt sie dennoch die stärkste Fraktion. Im neuen Bundestag verfügte sie aber nur noch über 234 Mandate (45,1 % der Sitze), die SPD erreichte unter ihrem Spitzenkandidaten Johannes Rau nur 37,0 % der Zweitstimmen (-1,2 %, 193 Mandate). FDP und Grüne gewannen hinzu und erlangten 48 Mandate (FDP, +2,1 %) beziehungsweise 44 Mandate (Grüne, +2,7 %). Eine Koalition von SPD und Grünen wurde im Vorfeld der Bundestagswahl von Johannes Rau ausgeschlossen (Heimann, 1991, S. 39), sie hatte angesichts des Wahlergebnisses keine Realisierungschance und war Allensbach (1993, S. 664) zufolge unter den Wählerinnen und Wählern unbeliebt. Union und FDP hatten sich im Wahlkampf auf die Fortführung ihrer Koalition festgelegt.

Im neuen Bundestag verfügte die Regierung Kohl über eine auskömmliche Stimmenmehrheit von 282 Mandaten (54,3 %). Die Wahlbeteiligung sank auf 84 %, im Vergleich zu den vorherigen Wahlen war dies ein markanter Rückgang (1980: 88,6 %, 1983: 89,1 %). Auch im Bundesrat konnte sich die Bundesregierung auf Stimmenmehrheit unionsgeführter Landesregierungen stützen. In elf Landtagswahlen seit dem Jahr 1983 hatte die Union sechs Mal das beste Zweitstimmenergebnis erzielt. In Niedersachsen konnte Ministerpräsident Ernst Albrecht (CDU) sein Regierungsbündnis mit der FDP bei großen Einbußen nur knapp verteidigen. Während der Steuerreformdebatte machte Albrecht später lautstark finanzielle Eigeninteressen seines Landes geltend (Wirsching, 2006, S. 286).

In den Sozialwissenschaften wurde der Rückgang der Wahlbeteiligung auf zunehmende Parteienverdrossenheit zurückgeführt. Zeitgenössische Kommentatoren wie Ulrich Beck sahen Mitte der 1980er Jahre angesichts wachsender gesellschaftlicher Komplexität den Steuerungsanspruch des Staates und politische Planung unter Bezugnahme auf wissenschaftliche Expertise in Zweifel gezogen.¹⁷⁴ Der Soziologe bezeichnete die neue Konstellation als „Risikogesellschaft“ (Beck, 1986), da vertraute Gewissheiten fraglich wurden. Andere Autoren sprachen angesichts ungelöster Umweltprobleme und fortdauernder Massenarbeitslosigkeit von „Staatsversagen“ (Jänicke, 1986). Nach Jürgen Habermas hatte die Unfähigkeit des Staates, der Massenarbeitslosigkeit in Folge der lang anhaltenden Wirtschaftskrise der 1970er Jahre gerecht zu werden, den Zusammenhang von Wohlfahrtsstaat und Demokratie diskreditiert. Ähnlich wie Beck diagnostizierte Habermas (1985) eine neue Unübersichtlichkeit der politischen und gesellschaftlichen Lage, in der traditionelle Lösungsmuster nicht mehr tragfähig erschienen.

Politische Skandale wie im Falle der „Neuen Heimat“ der Flick-Affäre und ab 1987 auch der Barschel-Affäre hatten zu einem Vertrauens- und Legitimationsverlust der politischen Parteien beigetragen (Ebbighausen, 1993; Gotto, 2018, S. 224). Im Falle der Neuen Heimat und der Flick-Affäre hatte der Bundestag parlamentarische Untersuchungsausschüsse eingesetzt, die zwischen 1986 und 1987 ihre Abschlussberich-

¹⁷⁴ Allensbach (1993, S. 179-181) zufolge sah eine Mehrheit der Befragten im Jahr 1987 eine zu große Abhängigkeit der Politik von Experten und zog die Unabhängigkeit in Zweifel. In der abschließenden Plenardebatte bezogen die Redner von Regierung und Opposition sich auffallend häufig auf Zustimmung oder Ablehnung aus der Finanzwissenschaft, um ihren Standpunkt zu rechtfertigen. Wie Mudge (2018) herausgearbeitet hat, setzte spätestens in den 1980er Jahren eine Politisierung von Expertise ein, in deren Zuge sich auch die Parteiorientierung von Ökonominen und Ökonomen aufzulösen begann. Vorangetrieben wurde diese Entwicklung von der Gründung von Denkfabriken und der Vervielfältigung professioneller Expertise, die als Serviceleistung eingekauft werden konnte (Hall, 1993, S. 289).

Datum	Ereignis
23.03.1984	BDI fordert Unternehmensteuerreform
03.10.1984	Ministerpräsident Späth beruft Expertenkommission („AG Steuern“)
24.02.1985	FDP-Parteitag fordert Aufhebung der Gewerbesteuer
03.12.1985	Bundesfinanzminister Stoltenberg kündigt Körperschaftsteuersenkung an
05.1986	Kronberger Kreis fordert Unternehmensteuerreform
08.10.1986	CDU-Parteitag bekräftigt Steuerreformabsicht für nächste Legislatur
21.01.1987	AG Steuern empfiehlt Unternehmensteuersenkung
23.01.1987	WB-BMF empfiehlt Steuersenkung
25.01.1987	Bundestagswahl 1987 bestätigt Regierung Kohl
14.02.1987	WB-BMF warnt vor Entkopplung von Einkommen- und Körperschaftsteuer
25.02.1987	Bundesregierung fasst vorläufigen Beschluss zur Steuerreform
11.09.1987	Kohl kündigt Abschaffung der Gewerbesteuer für 1990er Jahre an
04.11.1987	Koalition einigt sich auf Gegenfinanzierung der Steuerreform
15.01.1988	BMF legt Referentenentwurf für Steuerreformgesetz 1990 vor
15.03.1988	Ministerpräsident Späth kritisiert Kürzung von Belegschaftsrabatten
19.04.1988	Union und FDP legen Gesetzentwurf im Bundestag vor
18.05.1988	Auftakt für öffentliche Anhörung von Sachverständigen zur Steuerreform
15.06.1988	CDU-Parteitag beschließt Unternehmensteuerreform für nächste Legislatur
21.06.1988	Finanzausschuss gibt Beschlussempfehlung zum Gesetzentwurf ab
23.06.1988	Zweite Lesung und Beschluss im Bundestag
05.07.1988	Bundesrat stimmt Gesetzentwurf zu

Tabelle 17: Wichtige Ereignisse um das Steuerreformgesetz 1990

te vorlegten. Der Flick-Untersuchungsausschuss legte illegale Parteispenden an Union, SPD und FDP offen, die im Falle Flicks zu einer Steuerbegünstigung beigetragen haben sollen (Frei u. a., 2009, S. 684). Im Zuge der Anhörungen wurde gegen die früheren Bundesminister Hans Friderichs und Graf Lambsdorff (beide FDP) sowie den Chef-Lobbyisten des Flick-Konzerns Eberhard von Brauchitsch Anklage wegen Steuerhinterziehung beziehungsweise Beihilfe zur Steuerhinterziehung erhoben. Friderichs und Lambsdorff mussten Geldstrafen entrichten; von Brauchitsch wurde zu einer Bewährungsstrafe verurteilt (ebd., S. 697). Der ebenfalls in die Affäre verwickelte FDP-Politiker und Finanzausschussvorsitzende Gattermann wurde nicht angeklagt.¹⁷⁵ Die Obleute des Ausschusses kritisierten mangelnde Kooperationsbereitschaft von Union und FDP. Der Bundestag kam weiterer Strafverfolgung durch eine Neufassung des Parteiengesetzes zuvor, wodurch die Absetzungsfähigkeit von Parteispenden in der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer neu geregelt wurde.

Wenige Monate später setzte der Bundestag mit den Stimmen der Regierungsfractionen einen Untersuchungsausschuss zur Affäre um den Gewerkschaftskonzern „Neue Heimat“ ein. Hierdurch beabsichtigte die Union, dem Deutschen Gewerkschaftsbund und damit auch der SPD im Bundestagswahlkampf zu schaden (Kunz 2003), denn die Neue Heimat hatte sich als führendes Unternehmen der Gemeinwirtschaft etabliert und stand stellvertretend für das von der Sozialdemokratie propagierte „Modell Deutschland“ und die starke Rolle der Gewerkschaften in der Wirtschaft und in der Versorgung mit öffentlichen Gütern, insbesondere günstigem Wohnraum (Kramper, 2013). Der Ausschuss empfahl eine Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts, das den Unternehmen der gemeinwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft Steuernachlässe si-

¹⁷⁵ Gattermann und Graf Lambsdorff hatten illegale Parteispenden für den nordrhein-westfälischen Landesverband der FDP eingesammelt und über Tarngesellschaften gewaschen (Kilz u. Preuss, 1983, S. 68)

cherte.¹⁷⁶ Die Gemeinwirtschaft passte schon aus ideologischen Gründen nicht in das von Union und FDP favorisierte Wirtschaftsmodell, sodass deren Zurückdrängung auch mittels Steuerpolitik betrieben werden sollte (Jenkis 1986, Kunz 2003).¹⁷⁷

Relevante Ämter blieben auch nach der Bundestagswahl in bekannter Zusammensetzung: Gerhard Stoltenberg war als Bundesfinanzminister gesetzt, die Staatssekretäre Häfele, Voss, Tietmeyer und Obert behielten ihre Positionen im Bundesfinanzministerium (Sandschneider, 1987, S. 207, 209). Neuer Bundeswirtschaftsminister war seit Sommer 1984 der FDP-Vorsitzende Martin Bangemann, der das Amt nach dem Rücktritt von Graf Lambsdorff übernommen hatte. Bangemann war 1985 zum FDP-Parteivorsitzenden gewählt worden. Er berief den früheren wirtschaftspolitischen Sprecher der Unions-Bundestagsfraktion Ludwig Georg von Wartenberg zum Staatssekretär ins Bundeswirtschaftsministerium (ebd.). Bangemann behielt überdies die langjährigen ordoliberalen Staatssekretäre Otto Schlecht und Dieter von Würzen im Amt. Die Führungsämter in den Regierungsfractionen wurden von Alfred Dregger (Unions-Fraktionsvorsitz), Theo Waigel (CSU-Landesgruppenchef), Wolfgang Mischnik (FDP-Fraktionsvorsitz) sowie die Fachpolitiker Hans H. Gattermann (FDP, Vorsitzender des Finanzausschusses) und Graf Lambsdorff (finanz- und wirtschaftspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion) besetzt. An den Koalitionsverhandlungen zwischen Union und FDP waren darüber hinaus die Wirtschafts- und Finanzpolitiker der Parteien beteiligt (Gunnar Uldall, Michael Glos und Kurt Faltlhauser) (Wirsching, 2006, S. 279). Wichtige Entscheidungen wurden fallweise von Kohl in Abstimmung mit Kanzleramtsminister Wolfgang Schäuble unter der Beteiligung der Parteivorsitzenden von FDP und CSU (Bangemann und Strauß) getroffen (ebd.).

Vertreter der Regierungsparteien hatten bereits im Herbst 1983 eine Steuerreform angekündigt (Wirsching, 2006, S. 268), aber unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt.¹⁷⁸ während die CDU um Bundesfinanzminister Stoltenberg vorrangig die Haushaltskonsolidierung und den Abbau der Steuer- und Abgabenquote durchsetzen wollte, favorisierten CSU und FDP Steuersenkungen. Auch einige Landespolitiker wie Lothar Späth und Ernst Albrecht hatten sich mit Steuerreformforderungen zu Wort gemeldet.¹⁷⁹ Anfang des Jahres 1984 berief Späth eine Expertenkommission, die mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Reform der Einkommen- und Unternehmensbesteuerung beauftragt wurde.¹⁸⁰ Doch noch im Frühjahr 1984 sah der FDP-Politiker Gattermann (1984, S. 15) im Gegensatz zur Industrie noch keinen Reformbedarf in der Unternehmensbesteuerung und richtete seinen Fokus auf die Lohn- und Einkommensteuer. Mit ihrem im Jahr 1985 beschlossenen Parteiprogramm hatte die FDP eine Aufhebung der Gewerbesteuer gefordert. Ein

¹⁷⁶Die Bundesregierung sah in ihrem späteren Gesetzentwurf zum Steuerreformgesetz Einschränkungen bei der Steuerfreiheit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft vor (Deutscher Bundestag, 1988a, S. 122).

¹⁷⁷Der DGB beschloss 1986, sich aus der Wohnungsversorgung zurückzuziehen, der Wohnungsbestand der Neuen Heimat wurde in den Folgejahren schrittweise privatisiert (Kramper 2012, Hassel 2003).

¹⁷⁸Gotto (2018, S. 220) führt den Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom Januar 1983 und Kohls Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag im Mai 1983 als eigentlichen Auftakt zur Ankündigung der Steuerreform an. Dies ist allgemein betrachtet zwar durchaus plausibel, verkennt aber, dass die Regierung Kohl bereits mit dem Steuerentlastungsgesetz 1984 eine umfangreiche Steuersenkung für Unternehmen und Vermögende beschlossen hatte und in den nachfolgenden Jahren mehrfache Änderungen an der Einkommensteuer vornahm.

¹⁷⁹Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuerentlastungsgesetz 1984 in dieser Arbeit.

¹⁸⁰Mitglieder der Arbeitsgruppe waren unter anderem die Finanzwissenschaftler Kurt Schmidt (Vorsitzender des WB-BMF) und Dieter Pohmer (Sachverständigenrat) und zeitweilig auch der Steuerrechtler und Tipke-Schüler Joachim Lang (Arbeitsgruppe Steuerreform, 1987, S. 5). Die Kommission legt ihren Abschlussbericht zu Beginn des Jahres 1987 vor und unterbreitet Vorschläge zur Streichung von Steuervergünstigungen, die im späteren Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgegriffen werden (ebd., S. 136).

gutes Jahr später veränderte sich die Situationsdeutung: Staatssekretär Häfele (BMF) rechtfertigte eine Steuerreform nunmehr mit dem internationalen Wettbewerb (Häfele, 1985, S. 328). Häfele pries die geplante US-Steuerreform der Reagan-Administration, beschränkte sich aber auf die schon zu früheren Zeitpunkten angekündigte Vereinfachung des Steuerrechts und eine mehrstufige Tarifreform in der Einkommensteuer (ebd., S. 327, 330). Die Unternehmensbesteuerung erwähnte er nicht.

Die Standortdiskussion wurde ab 1984 Teil der Steuerreformforderungen der Industrie (Willemsen, 1997; Mann, 1994, S. 231).¹⁸¹ Mit Steuerbelastungsvergleichen sollte ein Wettbewerbsnachteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz nahegelegt werden.¹⁸² Zunächst hatten die Vertreter der gewerblichen Wirtschaft auf hohe Ertragsteuern hingewiesen und dies mit der Forderung nach Aufhebung der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer verknüpft (Ritter, 1983; Vogel, 1985, S. 133). Im Oktober 1985 legte der Bundesverband der Deutschen Industrie einen Forderungskatalog vor (BDI, 1985). Bundesfinanzminister Stoltenberg reagierte zurückhaltend: In einer Rede vor dem BDI nur zwei Monate später bestätigte er ebenfalls unter Bezug auf den internationalen Steuerwettbewerb den Reformbedarf, stand einer Aufhebung der Gewerbesteuer jedoch weiterhin ablehnend gegenüber und sah für die nahe Zukunft keine Realisierungschance (Stoltenberg, 1986, S. 93). Stoltenberg verwies auf finanzielle Interessen der Kommunen und rief Wirtschaft und Gemeinden zur Konsensfindung auf (ebd.). Dies war insofern bemerkenswert, als es doch Aufgabe der Bundesregierung gewesen wäre, bei Zustimmung zum Reformbedarf mit einer eigenen Ausarbeitung zu reagieren.

Untätig war die Bundesregierung nicht. Zwischen 1985 und 1987 wurden in mehreren Zügen die Lohn- und die Einkommensteuertarife gesenkt, der Grundfreibetrag angehoben, Sonderabschreibungen für kleinere und mittlere Unternehmen gewährt, Bau und Renovierung von Eigenheimen steuerlich bezuschusst (Uelner, 1988, S. 29). Privathaushalte und Unternehmen waren davon unterschiedlich stark betroffen. Einer Aufstellung von Ökonomen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zufolge summierten sich die Belastungen bis zum Jahr 1987 auf rund 19 Milliarden D-Mark, wobei der Großteil auf die Umsatzsteuererhöhung des Jahres 1983 zurückzuführen war (Teichmann u. Meinhardt, 1993, S. 133). Unternehmen hingegen wurden bis 1987 um 38,5 Milliarden D-Mark entlastet (ebd.). Maßgeblichen Anteil daran hatte das Steuerentlastungsgesetz 1984 (ebd.). Die Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte saldierten sich im selben Zeitraum auf 19 Milliarden D-Mark (ebd.). Weitere Steuergesetze in den Folgejahren trugen zur

¹⁸¹Der BDI-Geschäftsführer Arnold Willemsen (1997, S. 499) formulierte rückblickend zur Verbandsstrategie: *„Bereits Mitte der achtziger Jahre hatte der Verband die Diskussion in Deutschland unter gezielter Verwendung des Standortbegriffs initiiert und bestimmte in der Folgezeit die politische Auseinandersetzung um dieses Thema“*. Ebenfalls mit dem internationalen Steuerwettbewerb begründete Gerhard Fels (1986, S. 20, 30), Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln, einer Denkfabrik des BDI, die Forderung nach Aufhebung der Gewerbesteuer und Senkung der Körperschaftsteuer.

¹⁸²Maßgebliche Beiträge hierzu hatte der Vorsitzende des Steuerausschusses von BDI und VCI, Wolfgang Ritter, formuliert. Wolfgang Ritter (1927-2009) studierte Rechtswissenschaft in Münster und trat 1957 in die Finanzverwaltung ein. 1964 wechselte er ins Bundesfinanzministerium und war bis 1972 Referatsleiter im Bereich Doppelbesteuerung und Außensteuerrecht. Nach seinem Wechsel in die Industrie wurde er Vorsitzender des Steuerausschusses beim Verband der Chemischen Industrie (VCI) und ab 1983 auch des BDI. Ritter war zudem Vorstandsmitglied in der industrienahen Denkfabrik „Institut Finanzen und Steuern“ und Honorarprofessor für Steuerrecht an der Universität Mannheim. Er zählte zu einem kleinen Kreis an Experten, die an der Schnittstelle von Ministerialbürokratie und Industrie arbeiteten, unter ihnen auch Heribert Blaschke, Heribert Zitzelsberger sowie die Abteilungsleiter der Abteilung IV, direkte Steuern, Horst Vogel, Karl Koch und Adalbert Uelner. Ritter hatte sich ab den 1980er Jahren gegen die Bekämpfung von Steuervermeidung durch Verrechnungspreise gewandt. Dieses Problem kehrte in den 2000er Jahren im Rahmen der Diskussion über negative Folgen des Steuerwettbewerbs - dann unter anderen Vorzeichen - auf die politische Agenda zurück. Siehe hierzu die Fallstudie zum BEPS-Umsetzungsgesetz in dieser Arbeit.

Verstärkung des Finanzierungsdefizits und zur Ungleichverteilung bei (ebd.). Der Wirtschaft gingen die Steuersenkungen nicht weit genug, sie beklagte ein Missverhältnis der Entlastungen zwischen Privathaushalten und Kapitalgesellschaften (Ritter, 1988, S. 5-6).

Im Jahr 1986 zeichneten sich dann die steuerpolitischen Positionen der Parteien im Bundestagswahlkampf ab. In ihrem Jahreswirtschaftsbericht stellte die Bundesregierung eine Steuerreform für die kommende Legislaturperiode in Aussicht (Deutscher Bundestag, 1986, S. 12). Durch eine Senkung der Körperschaftsteuertarife sollten Unternehmen zur Eigenkapitalbildung motiviert und im internationalen Wettbewerb gestärkt werden (ebd.). Einer Gewerbesteuerreform erteilte die Regierung weiterhin eine Absage (ebd., S. 13). Wenige Monate später forderte die FDP neben einer weiteren Einkommensteuersenkung auch die Vereinheitlichung und Absenkung des Körperschaftsteuertarifs sowie die Aufhebung der Gewerbesteuer (Grüner, 1986, S. 19). Auf ihrem Bundesparteitag vom Oktober 1986, drei Monate vor der Bundestagswahl, beschloss die CDU dann eine Einkommen- und Unternehmensteuerreform für die kommende Legislatur (CDU, 1986, S. 186). Die Delegierten, unter ihnen Stoltenberg und Forschungsminister Riesenhuber, bezogen sich einmal mehr auf den internationalen Steuerwettbewerb (ebd., S. 136, 194).

Widerspruch gegen die Senkung der Spitzentarife in der Einkommen- und der Körperschaftsteuer kamen von vier Seiten: Innerparteilich wandte sich der sozialpolitische Flügel um die christliche Arbeitnehmerschaft (CDA) gegen die Steuersenkung. Der CDU-Generalsekretär befürchtete zu hohes Konfliktpotential, dass der CDU die Werbung um zusätzliche Parteimitglieder gefährden könnte.¹⁸³ Widerstand kam ferner von der SPD, die sich nicht prinzipiell gegen Steuersenkungen wendete, diese aber mit der Förderung von Privatinvestitionen verbinden wollte (Apel, 1991, S. 345). Widerstand kam zum Dritten vom Deutschen Gewerkschaftsbund, der sich gegen die aufkommende Standortdiskussion zu Wehr setzte.¹⁸⁴ Die Grünen forderten eine mittelfristige Umschichtung des Steuersystems, in dem die Besteuerung des Verbrauchs fossiler Energieträger stärker besteuert werden sollte. Angesichts der ablehnenden Haltung von Johannes Rau gegenüber eine Koalition mit den Grünen war der potentielle Widerstand gegen die Steuerreform der Regierung Kohl jedoch schon im Vorfeld der Bundestagswahl parteipolitisch geschwächt.

Unabhängig von der parteipolitischen Auseinandersetzung und die wiederholten Reformforderungen war das Wissen um die Steuerreform in der Öffentlichkeit begrenzt. Eine Mehrzahl der Befragten konnte Allensbach (1993, S. 782) zufolge im Mai 1987 zwar an die Senkung des Einkommensteuerspitzentarifs erinnern. Gleichzeitig beschlossene Maßnahmen zur Senkung des Eingangssteuersatzes oder zum Abbau der Steuerprogression waren nur einer Minderheit präsent (ebd.). Von der Senkung des Körperschaftsteuertarifs hatten nur 39 % der Befragten gehört (ebd.). Das Meinungsbild änderte sich auch nicht mit den Finanzierungsbeschlüssen im Oktober 1987. Die Mehrheit der Befragten konnte sich über die Auswirkungen der Steuerreform auf das eigene verfügbare Einkommen kein Bild machen (ebd., S. 783). Trotz fehlenden Wissens vermutete eine Mehrheit der Befragten finanzielle Verluste (ebd.). Lediglich Spitzenverdiener und Selbständige waren sich über die Verteilungswirkungen im Klaren, sahen sich aber ebenfalls mehrheitlich

¹⁸³ Geißler wollte die CDU im Parteienwettbewerb mit der SPD zur mitgliederstärksten Partei machen. Nach dem Bonner Regierungswechsel nahmen die Differenzen zwischen Kohl und Geißler zu. Geißler, einst von Kohl gefördert, wurde zum Herausforderer um den Parteivorsitz und bemängelte fehlende programmatisch-strategische Arbeit. Seiner Entmachtung kam Kohl im Jahr 1988 zuvor.

¹⁸⁴ Siehe hierzu bereits die Kritik von DGB-Vertreter Wehner in der Anhörung zum Steuerentlastungsgesetz 1984, in der er die Forderung nach Stärkung des Exports durch Vermögensteuersenkung zurückwies.

durch die Reform belastet (ebd.). Die Senkung des Einkommensteuerspitzensatzes und die Unternehmenssteuersenkung wurden mit großer Mehrheit jeweils von den Befragten abgelehnt (ebd., S. 782, 784).¹⁸⁵

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Presseberichterstattung Die Auswertung der Presseberichterstattung zum Steuerreformgesetz 1990 stützt sich auf 704 Artikel aus dem FAZ-Online-Archiv.¹⁸⁶ Der Erhebungszeitraum erstreckt sich auf die Zeit zwischen Anfang Januar 1987 und Anfang Juli 1988. Dadurch wird das Vorfeld der Bundestagswahl 1987 und der Gesetzgebungsprozess einschließlich des Gesetzesbeschlusses im Bundesrat abgedeckt. Aus den Artikeln wurden 6846 Statements manuell kodiert, die 380 Einzelpersonen und 198 Organisationen zugeordnet wurden. Die Statements wurden 96 Frames des standardisierten Datensatzes zugeordnet. Das ist der größte Wert aller Fallstudien dieser Arbeit. Die Auswertung der Debatte wird aufgrund der hohen Anzahl an Statements zur besseren Übersicht in drei Teile untergliedert. Der erste Abschnitt umfasst die Initialisierungsphase des Gesetzgebungsprozesse zwischen Januar 1987 bis Juni 1987. In dieser Zeit fällt eine Vorentscheidung für die Unternehmenssteuersenkung, wobei die Gewerbesteuerreform ausgeklammert wird (1.817 Statements = 26 %). Dem schließt sich ein zweiter Abschnitt von Juli bis Dezember 1987 an, in dem die Finanzierung geklärt wird und einzelne Bundesländer und Interessenverbände Widerstand gegen die Steuerreform ankündigen. Die Bundesregierung vertagt eine Netto-Entlastung der Unternehmen auf die kommende Legislatur (2.466 Statements = 36 %). Der dritte Abschnitt umfasst den Zeitraum von Januar 1988 bis Juli 1988. In diesem Zeitraum bringt die Bundesregierung den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag ein, es werden vier öffentliche Anhörungen von Sachverständigen durchgeführt und die Auseinandersetzung im Bundesrat gesucht (2.563 Statements = 37 %).

Richtet man den Blick zunächst auf die Verteilung der Zitationen in der Presse, so dokumentiert die Steuerreformdebatte 1988 eine auffallend hohe Konzentration auf wenige Akteure. Die zehn am meisten zitierten Akteure verantworten gut vierzig % aller Pressezitationen in der FAZ. Unter ihnen sind die Bundestagsfraktionen von CDU, FDP und SPD, das Bundesfinanzministerium und das Bundeswirtschaftsministerium, das Bundeskanzleramt, das Land Bayern und - als einzige Verbände - der BDI und der DGB. Die zehn am häufigsten zitierten Akteure repräsentieren demnach Parteien, Regierung sowie die führenden Verbände von Kapital und Arbeit. Kommunen, Sozialverbände, Wissenschaftler oder Denkfabriken sind nicht darunter. Die Konzentration setzt sich auf den nachfolgenden Rängen fort: die 25 am häufigsten zitierten Akteure verantworten beinahe zwei Drittel aller Zitationen (63 %) und die Top 50-Akteure gar 81 %.

Blickt man auf die Zitationen von Einzelpersonen wiederholt sich das Bild hoher Konzentration. Lässt man Zitate ohne Nennung von Personen außer Acht (diese stehen für 19 % aller Zitate), so rangieren ausnahmslos Spitzenpolitiker und nur ein Verbandsfunktionär unter den zehn häufig zitierten Personen. Gerhard Stoltenberg führt die Gruppe mit Abstand an (6,3 %), ihm folgt Bundeswirtschaftsminister Bangemann (3,4 %), Bundeskanzler Kohl (3,2 %), der wirtschaftspolitische Sprecher der FDP-Fraktion Graf Lambsdorff (2,4 %) sowie der finanzpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Hans Apel (2,2 %). Die ersten

¹⁸⁵ Dieses Urteil wurde in weiteren Meinungsumfragen bestätigt (Gotto, 2018, S. 247).

¹⁸⁶ Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf den Datensatz, der zur Presseberichterstattung im Umfeld des Steuerreformgesetzes erstellt worden und dieser Arbeit beigelegt ist. Der Datensatz weist alle verarbeiteten Zeitungsartikel nach.

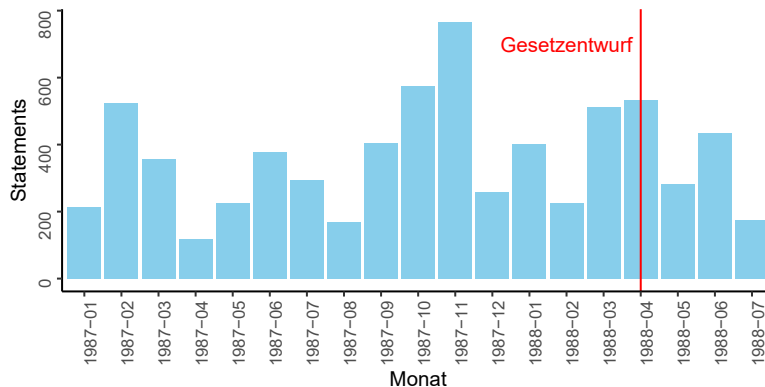


Abbildung 64: Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Steuerreformgesetz 1990 über Zeit

Fünf sind demnach aktuelle oder frühere Regierungsmitglieder. Es folgen der BDI-Präsident Tyll Necker (1,4 %), der bayerische Ministerpräsident Strauß (1,4 %), SPD-Fraktionschef Hans-Jochen Vogel (1,4 %), der baden-württembergische Ministerpräsident Späth (1,4 %) und der wirtschaftspolitische Sprecher der SPD-Fraktion Wolfgang Roth (1,3 %). Rechnet man die Redeanteile des niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht und seiner Finanzministerin Birgit Breuel (beide CDU) zusammen, rangieren diese mit 131 Statements auf Platz 6. Gemeinsam mit Strauß und Späth, die die Steuerreformpläne der Bundesregierung ebenfalls teilweise kritisieren, kommen die parteiinternen Kritiker mit 255 Statements nach Stoltenberg am häufigsten zu Wort. Der DGB-Vorsitzende Ernst Breit folgt mit Abstand auf Rang 15 (0,9 %). Der am meisten zitierte Wissenschaftler ist Fritz Neumark auf Rang 22 (0,7 %). Andere häufig zitierte Ökonomen sind Herbert Giersch auf Rang 29 (0,6 %), Manfred Neumann und Armin Gutowski (0,6 %) (beide Mitglieder der Denkfabrik Kronberger Kreis) sowie der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium Kurt Schmidt (0,6 %).

Die Verteilung der Statements über Zeit ist in Abbildung 64 als Zeitreihe abgetragen. Die Debatte verläuft in Zyklen mit stetem Auf und Ab, wobei sie unmittelbar nach der Bundestagswahl ansteigt, dann abfällt, zwischen Frühjahr und Herbst 1987 ansteigt und abflacht und im November 1987 im Zusammenhang mit der Klärung der Finanzierung ihren Höhepunkt erreicht.¹⁸⁷ Danach klingt die Statementaktivität ab und steigt erst wieder mit der Einbringung des Gesetzesentwurfs beim Bundestag im April 1988 an. Die Auseinandersetzung mit den Ländern im Juni 1988 sorgt noch einmal für eine Zunahme an Statements ehe im Juli 1988 das Gesetz beschlossen wird. Demnach sind drei Zeitpunkte von besonderer Aktivität geprägt: die Problematisierung der Steuerreform im Zuge der Bundestagswahl, die Festlegung der Finanzierung mehr als ein halbes Jahr später und die anschließende Auseinandersetzung über den Gesetzesentwurf.

Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu den Frames ist Abbildung 65 zu entnehmen. Am häufigsten zitiert wird die Forderung nach Einführung des Gesetzes, wobei sich überwiegend Regierungspolitiker hierfür aussprechen. Der Frame ist auch am meisten abgelehnt. Konsens sind hingegen allgemeine

¹⁸⁷Die Menge der in der Steuerreformdebatte 1988 kodierten Statements relativiert sich mit Blick auf die verhandelte Menge an Steuerrechtsänderungen sowie die Verknüpfung mit einer Tarifreform in der Einkommensteuer. Spätere Gesetze wie das Standortversicherungsgesetz aus dem Jahr 1993 und das Steuersenkungsgesetz im Jahr 2000 umfassen zwar nominell weniger Zeitungsartikel, ergeben jedoch eine ähnlich große Anzahl von durchschnittlichen Statements je Artikel.

Forderungen nach Steuersenkung in der Einkommensteuer und die Ablehnung von Verbrauchsteuererhöhungen. Ebenfalls unbestritten sind Forderungen nach Kürzung öffentlicher Ausgaben und Haushaltskonsolidierung - ein Bild das bereits aus früheren Fallstudien bekannt ist. Daneben wird die Sicherung von Steuereinnahmen mehrheitlich befürwortet. Angesichts des Steuerausfalls - der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen beziffert den Steuerausfall für die Folgejahre auf rund 70 Milliarden D-Mark - ist die hohe Zustimmung zu diesem Frame bemerkenswert, da er doch einen Widerstand zu Steuersenkungen anzeigen sollte. Artikuliert wird dieser Frame überwiegend von der SPD sowie von einigen SPD-geführten Landesregierungen, was die Relevanz des Parteienwettbewerbs für die Steuerreformdebatte unterstreicht. Darüber hinaus schält sich ein Konsens sowohl in der Anerkennung des internationalen Steuer- und Standortwettbewerbs heraus. Dieser Frame rangiert auf Platz 12 und steht für zwei % aller Statements. Am häufigsten vorgebracht wird er vom BDI, dem CDU-Wirtschaftsrat, dem BMF, dem BMWi und dem Kanzleramt. SPD und Grüne thematisieren ihn nicht, der Sachverständigenrat erwähnt ihn einmal, sodass diese Äußerung - wie im Theorieteil dieser Arbeit dargelegt - als Reaktion auf wahrgenommene außenwirtschaftliche Konkurrenz und Kompensationsforderungen der Wirtschaft gedeutet werden kann.

In der Pressedebatte sind weiterhin Forderungen nach Preisstabilität, Währungsstabilität und Steuervereinfachung dominant. Die hohe Zustimmung zum Frame „Gesetz einführen“ wird durch Forderungen nach Berücksichtigung von Länderinteressen (wegen der Länderfinanzen), der Aufrechterhaltung der Regional- und Strukturförderung (wegen der Förderung von West-Berlin) sowie öffentlicher Investitionen (wegen der kommunalen Finanzlage) hervorgerufen. Weitere thematische Schwerpunkte ergeben sich mit Blick auf Privatisierung und Eigenverantwortung, Kapitalbildung, Steuerwiderstand und konjunkturpolitische sowie außenwirtschaftliche Konzepte, darunter die Forderung nach Schaffung des Europäischen Binnenmarktes ab dem Jahr 1992. Dieser Frame wird mehrheitlich von Kanzler Kohl und Wirtschaftsminister Bangemann vorgebracht, jedoch nur einmal von Bundesfinanzminister Stoltenberg.¹⁸⁸

Ablehnung erfahren nur wenige Konzepte, darunter die Forderung nach Verbreiterung der Einkommensteuerbemessungsgrundlage. Dieser Frame wird mehrheitlich vom BMF vorgebracht, zurückgewiesen wird er von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften (Wirtschaft fordert Netto-Entlastung, Gewerkschaften die Beibehaltung von steuerfreien Lohnzuschlägen). Außerdem werden Kürzungen öffentlicher Ausgaben im Sozialbereich eingefordert, insbesondere von der Regierung Albrecht in Niedersachsen und vom Deutschen Städtetag, der vor steigenden Kosten der Dauerarbeitslosigkeit warnt; Ablehnung wird vom Deutschen Gewerkschaftsbund artikuliert. Die Position der SPD ist nicht eindeutig - Zustimmung und Ablehnung dieses Konzepts halten sich die Waage. Kontrovers diskutiert werden darüber hinaus die Wahrung der Tarifautonomie, Regierungs- und Länderinteressen, die wechselseitig von Regierungsparteien und Landesregierungen relativiert werden. Auch einzelne Wirtschaftsverbände fordern die Zurückstellung von Parteiinteressen im Sinne einer Unternehmensteuerreform.

Die weitere Darstellung gründet sich auf die Auswertung von Diskursnetzwerken zur Ermittlung von Akteurkongruenz. Die erste Netzwerkabbildung der FAZ-Pressedebatte umfasst den Zeitraum zwischen Januar und Juni 1987. Die Akteurkonstellation ist Abbildung 66 zu entnehmen. Darin sind 88 Akteure (Knoten) mit 951 Verbindungen (Kanten) wiedergegeben. Die Netzwerkdichte beläuft sich auf den Wert 0.24. Ak-

¹⁸⁸ Der Umstand wird durch die Sekundärliteratur bestätigt, die Stoltenberg eine passive Rolle in der Binnenmarktfrage nachweist (Gaddum, 1994).

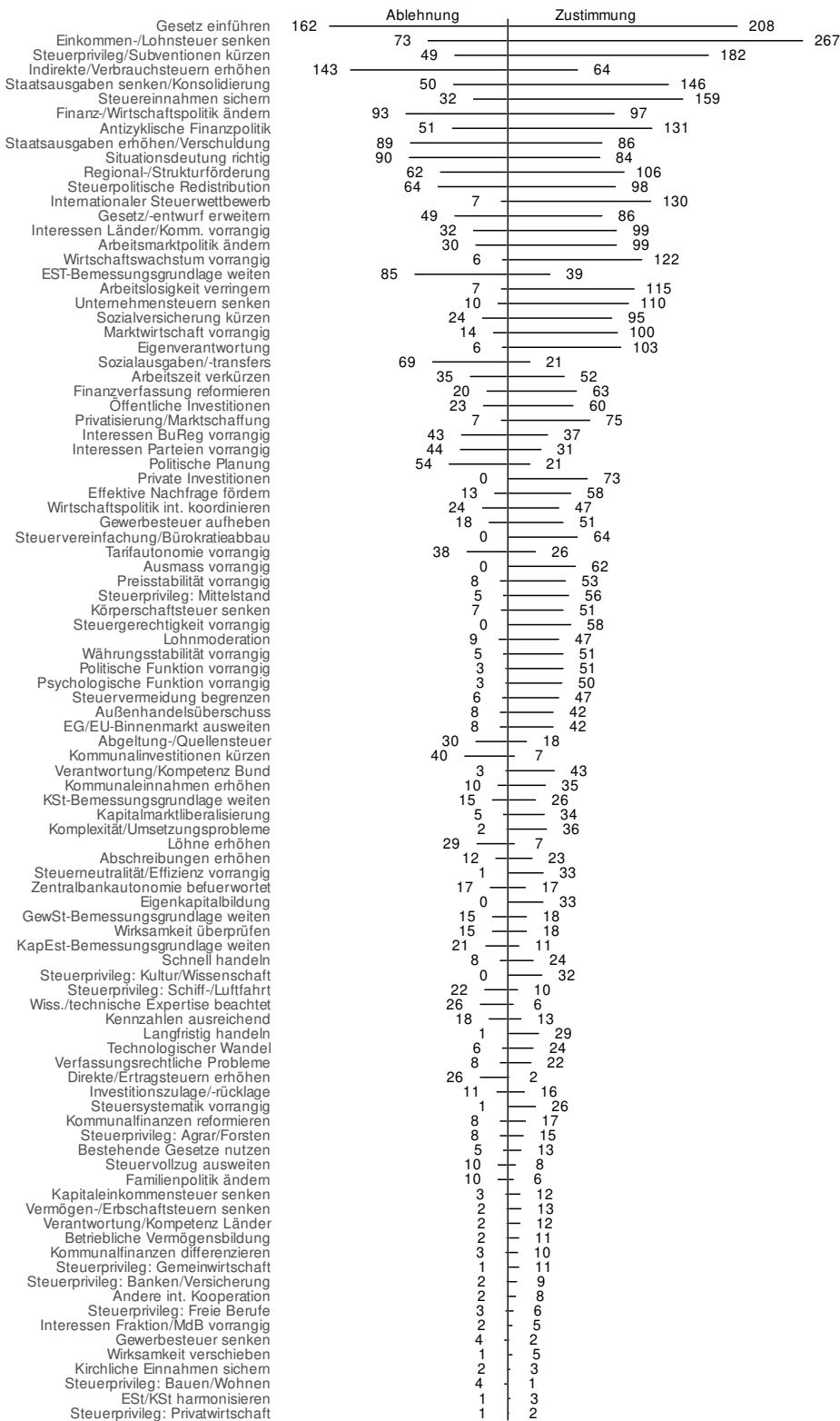


Abbildung 65: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Steuerreformgesetz 1990

teure mit der höchsten Gradzentralität (degree-centrality) sind die FDP, das Bundeswirtschaftsministerium, die CSU, der CDU-Wirtschaftsrat und der Deutsche Industrie- und Handelstag. Die Netzwerkstruktur ist durch zwei größere Cluster geprägt. Einer von beiden führt Regierungsakteure, Wirtschaftsverbände, Wirtschaftsforschungsinstitute, die von Späth berufene AG Steuern, die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) und die Christliche Arbeitnehmerschaft (CDA). Diese Gruppe stellt zu diesem Zeitpunkt die dominante Diskurskoalition dar. Sie umfasst 96 Akteure, die untereinander 449 Verbindungen realisieren (47 % aller Verbindungen). Eine kleinere Gruppe repräsentiert die Opposition um SPD und Grüne sowie die SPD-regierten Bundesländer Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland sowie die Länder Berlin und Schleswig-Holstein. In dieser Gruppe finden sich auch der DGB und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) sowie die Kommunalen Spitzenverbände. In dieser Gruppe sind 27 Akteure vertreten, die untereinander nur 134 Verbindungen realisieren (14 %), weniger als ein Drittel der dominanten Diskurskoalition. Die übrigen Gruppen sind nur lose gekoppelt und bleiben außer Acht. Das Akteurkongruenznetzwerk gibt damit ein adäquates Bild der frühen Akteurkonstellation: Regierung, Wirtschaft und Mehrheit der Wissenschaft pro Steuerreform, Opposition, Dachverband der Gewerkschaft und Kommunen dagegen.

Die Geschehnisse sollen nun etwas detaillierter anhand der Äußerungen der Akteure in der FAZ-Presseberichterstattung aufgeschlüsselt werden. Doch der Reihe nach: Anfang des Jahres 1987 zeichnet sich ein Konjunkturabschwung ab. Die SPD lehnt in dieser Situation Einkommensteuersenkungen, die Einschränkung von Arbeitnehmerfreibeträgen zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage in der Lohnsteuer und die Kürzung von Lohnzuschlägen aufgrund negativer Auswirkungen auf die effektive Nachfrage ab (FAZ 14.01.1987).¹⁸⁹ Die Bundestagswahl bestätigt jedoch die Regierung Kohl, sodass die SPD in der Defensive bleibt. In den Koalitionsverhandlungen mit der FDP spielt die Steuerreform eine bedeutende Rolle (FAZ 20.01.1987).¹⁹⁰ Ende Januar 1987 wird dann auch innerhalb der Union Widerspruch gegenüber einer Senkung des Einkommensteuerspitzentarifs artikuliert (FAZ 29.01.1987). Die FAZ beschreibt Widerstand im Parteipräsidium, der unter anderem von Ernst Albrecht, Arbeitsminister Blüm und Generalsekretär Geißler geäußert wird (FAZ 02.02.1987).

Neben der machtpolitischen Auseinandersetzung um den Kurs der Partei wird auch über die Maßnahmen der Steuerreform gestritten (FAZ 04.02.1987). Unklar ist, in welchem Ausmaß der Spitzentarif gesenkt werden und ob dies mit einer Entkopplung vom Körperschaftsteuerspitzensatz einhergehen soll (ebd.). Für die Entkopplung spricht sich beispielsweise der frühere Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff aus, der sich hierfür auf das Urteil nicht näher genannter Sachverständiger beruft (FAZ 03.02.1987). Die Senkung des Spitzentarifs sei ihm zufolge zur Entlastung der Facharbeiter erforderlich (ebd.). Die Gegner der Steuersenkung warnen indes vor Klientelpolitik (FAZ 27.01.1987). Kanzleramtsminister Schäuble will Anfang Februar 1987 den Konflikt um die Steuertarifsenkung durch einen Kompromissvorschlag auflösen: Der Spitzentarif soll Schäuble zufolge bei 56 % bestehen bleiben, aber die Progressionszone verschoben werden, sodass weniger Personen dem Spitzensatz unterliegen (FAZ 04.02.1987). Den Unternehmen will er durch eine Teilanrechnung der Gewerbesteuer in der Einkommensteuer „und anderen Steuern“ entgegenkommen

¹⁸⁹Die SPD folgt insoweit der Position, die sie in der Debatte zum Steuerentlastungsgesetz 1977 vertreten hatte. Siehe die Fallstudie dazu in dieser Arbeit.

¹⁹⁰Beide Koalitionspartner hatten in Vorfeld der Wahl entsprechende Parteitagsbeschlüsse gefasst. So bekannte sich die FDP 1985 zur Aufhebung der Gewerbesteuer, die CDU beschloss 1986 eine umfassende Steuerreform.

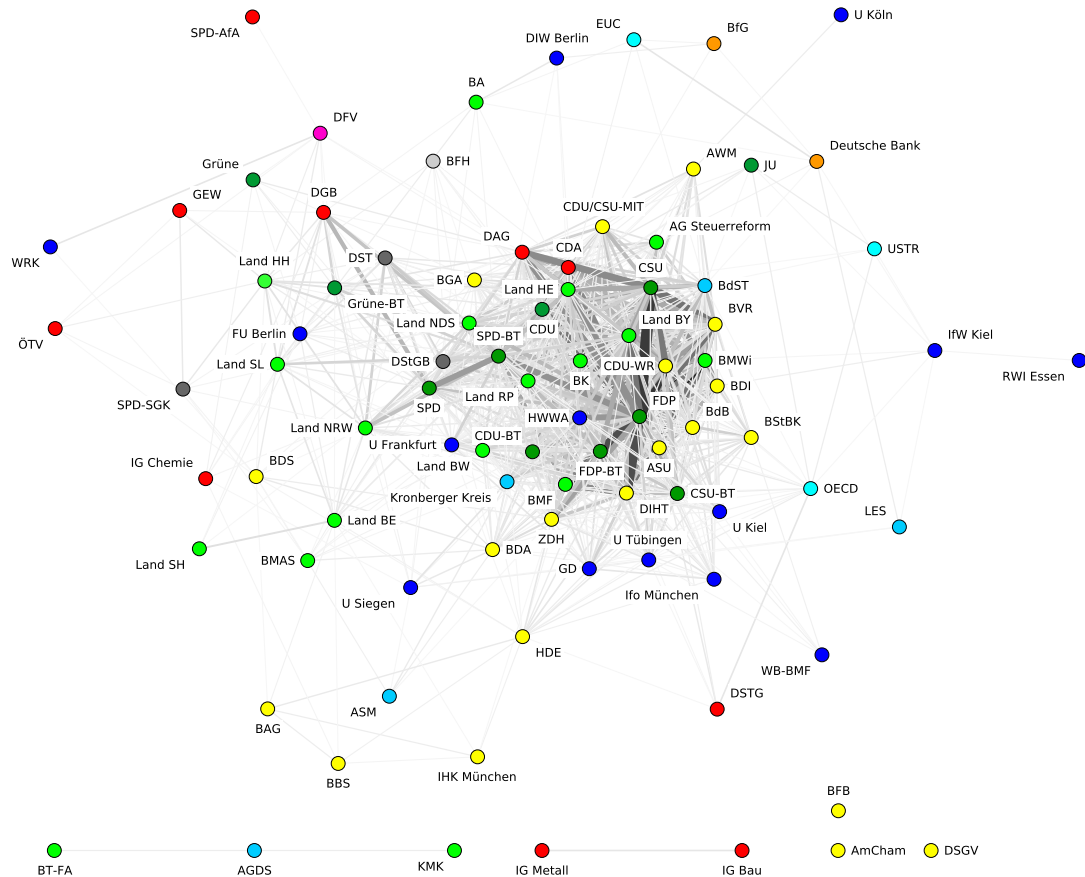


Abbildung 66: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Januar bis Juni 1987 (88 Knoten, 951 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.28). Die Knoten sind nach dem Schema in Tabelle 5 eingefärbt.

(ebd.).

BDI und DIHT reagieren auf diese Entwicklung mit einem gemeinsamen Positionspapier, das eine gute Woche später veröffentlicht wird (FAZ 14.02.1987).¹⁹¹ Nun artikulieren beide Verbände gemeinsam ihre Kernforderung einer Steuerreform: Tarifsenkung sowohl in der Einkommen- als auch in der Körperschaftsteuer, Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer, Subventionsabbau zur Gegenfinanzierung und Ablehnung einer steuerfreien Investitionsrücklage zur Investitionsförderung. (ebd.) Veranlasst sehen sich die Verbände durch den internationalen Wettbewerbsdruck (ebd.).

Unmut erregt der politische Vorstoß Schäubles auch beim Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium (WB-BMF) (FAZ 19.02.1987). Das Gremium lehnt eine Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer aus steuersystematischen Gründen ab, kritisiert eine aus seiner Sicht zu starke Fokussierung der Debatte auf die Spitzentarife und plädiert im Einklang mit der AG Steuern für eine Beibe-

¹⁹¹Bis dato hatten beide Verbände unterschiedliche Vorschläge verfolgt: Während der DIHT eine Gewerbesteuerreform durch Verrechnung mit der Umsatzsteuer erreichen wollte, will der BDI die Gewerbesteuer aufheben und die Kommunen an den Einnahmen der Umsatzsteuer beteiligen (Mann, 1994, S. 231).

haltung der Kopplung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerspitzenstarif (ebd.).¹⁹² Tags darauf ist in der FAZ von mangelnder Urteilskompetenz der beteiligten Politiker in Sachen Steuerreform zu lesen: „Es zeigt sich immer deutlicher, daß die meisten der beteiligten Spitzenpolitiker überfordert sind, über steuerliche Einzelmaßnahmen zu entscheiden.“ (FAZ 20.02.1987).

Ende Februar wird ein vorläufiger Finanzierungskompromiss gefunden. Vorgesehen sind die Entkopplung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerspitzenstarif (Senkung des Körperschaftsteuertarifs für thesaurierte Gewinne auf 50 %, des Einkommensteuerspitzenstarifs jedoch auf 53 %) (FAZ 25.02.1987). Eine Teilanrechnung auf die Gewerbesteuer wird jedoch ausgeschlossen (ebd.). Über die Gegenfinanzierung und etwaige Ausgabenkürzungen wird nichts verlautbart. Bundesfinanzminister Stoltenberg legt sich nicht auf ein Datum für den Gesetzentwurf fest (ebd.).¹⁹³ Fest steht zu diesem Zeitpunkt lediglich, dass die Steuerreform erst zum Jahr 1990 wirksam werden soll, das heißt ein Jahr vor der nächsten Bundestagswahl.¹⁹⁴ Erst nach den Vorschlägen der Bundesregierung schalten sich die Gewerkschaften in die Diskussion ein. Auch die SPD legt kein eigenes Steuerreformkonzept vor.¹⁹⁵ Demnach kritisiert die SPD die fehlende Gegenfinanzierung und die Streichung von Steuervergünstigungen für Arbeitnehmer (FAZ 26.02.1987). Anders als die SPD-Bundestagsfraktion geht der nordrhein-westfälische Finanzminister Posser (SPD) Ende März 1987 einen Schritt weiter und wirft der Regierung Klientelpolitik zu Gunsten der Reichen vor (FAZ 28.03.1987). Bundesfinanzminister Stoltenberg weist vor dem Steuerberaterkongress 1987 die Forderung nach Umverteilung zurück: „Die Vorstellung, daß Wohlstand durch Umverteilung zu erzielen sei, habe sich als falsch erwiesen“ (FAZ 28.4.87).

Aus den Landtagswahlen in Hessen und Rheinland-Pfalz geht die CDU als Siegerin hervor. In Hessen löst sie unter Walter Wallmann die rot-grüne Regierung Börner ab. Im Bundesrat kann die Bundesregierung auf zusätzliche sechs Stimmen zurückgreifen. In Hamburg hingegen setzt sich die SPD um Klaus von Dohnanyi durch und bildet eine Regierung mit der Grün-Alternativen Liste (GAL). In den folgenden Wochen mehren sich kritische Stimmen, die Einzelaspekte der Steuerreform problematisieren oder die generelle Richtung der Wirtschaftspolitik in Frage stellen. Aus der SPD kommt die Forderung nach einer neuen Arbeitsmarktpolitik (FAZ 26.05.1987). Anstelle von Steuersenkungen soll Beschäftigungsförderung im Vordergrund stehen (ebd.). Der Bundesverband der Selbständigen vermisst Steuersenkungen für kleine und mittelständische Unternehmen, die Förderung von Kapitalbildung und lehnt eine Umsatzsteuererhöhung zur Gegenfinanzierung ab (FAZ 03.06.1987). Der bayerische Ministerpräsident Strauß hingegen wirft der Bundesregierung Nachlässigkeit gegenüber der FDP vor: die Gewerbesteuer solle nicht aufgehoben wer-

¹⁹²In seinem Gutachten heißt es wörtlich: „Der Beirat rät dringend, keine Steuerrechtsänderungen zu vereinbaren, die sich nicht in die Konzeption einer umfassenden Strukturreform von Steuern und Sozialabgaben einfügen.“ (WB-BMF, 1988, S. 590). Die Überschneidungen der Argumentation mit der AG Steuern können kaum zufällig sein, da die Finanzwissenschaftler Kurt Schmidt und Dieter Pohmer Mitglieder in beiden Expertengremien sind.

¹⁹³Im CDU-Parteivorstand begründet Kohl dies mit Rücksicht auf anstehende Landtagswahlen (Gotto, 2018, S. 224). Im April und Mai 1987 stehen Landtagswahlen in Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz an, die Auswirkungen auf die Stimmenverteilung im Bundesrat haben. Und da die Steuerreform auf die Zustimmung der Länder angewiesen ist, haben die Landtagswahlergebnisse auch indirekten Einfluss auf die Steuerreform.

¹⁹⁴Zu diesem Zeitpunkt musste man von einer Bundestagswahl im März 1991 ausgehen.

¹⁹⁵Tatsächlich gibt es in der SPD unterschiedliche Auffassungen, wie der Regierung in der Steuer- und Finanzpolitik begegnet werden soll, worauf der frühere Finanzminister Apel (1991, S. 365, 386). Ein Teil in Partei und Fraktion will sich auf die Kritik an der Regierung beschränken, Apel verweist mit Blick auf die Wahlchancen der SPD auf die Notwendigkeit eines eigenen Konzepts (ebd., S. 433).

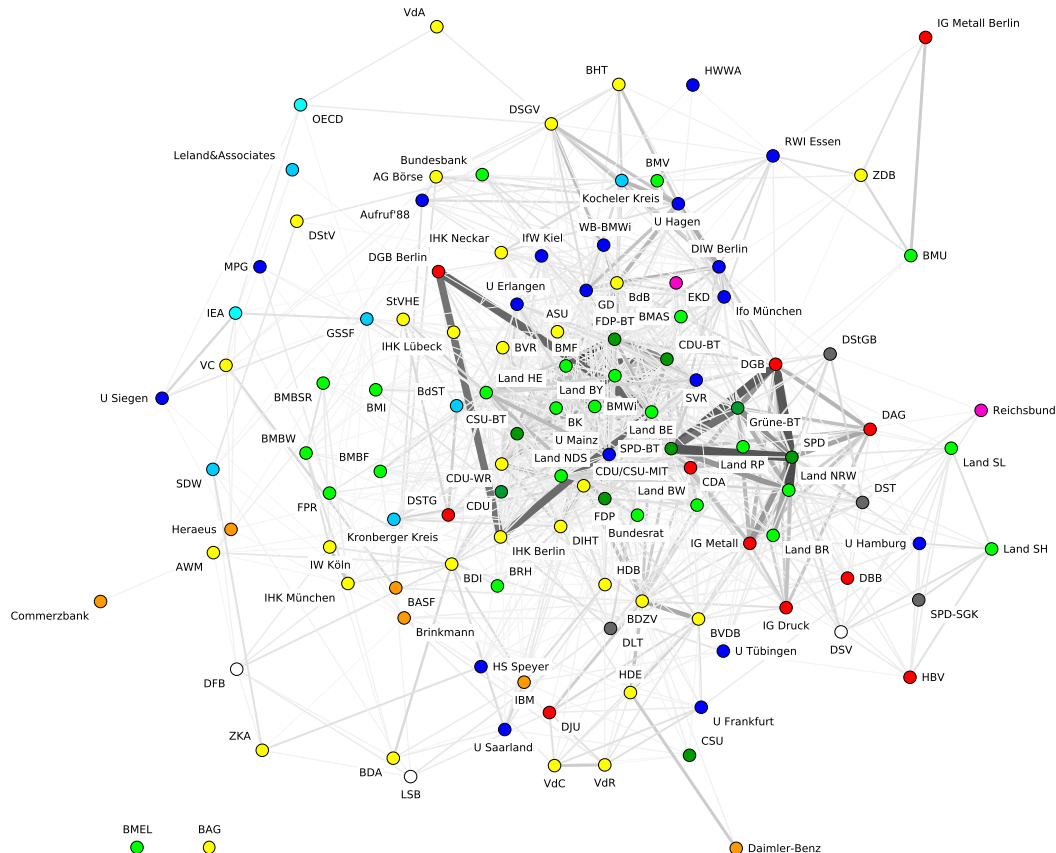


Abbildung 67: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Juli 1987 bis Dezember 1987 (117 Knoten, 1112 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.31)

den, allenfalls könne man die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer erwägen, die Umsatzsteuererhöhung käme nur zur Finanzierung europäischer Zahlungsverpflichtungen in Frage (FAZ 21.06.1987). Schließlich reagiert der Graf Lambsdorff mit einer prinzipiellen Zustimmung zur Umsatzsteuererhöhung, wenn dafür wiederum die Gewerbesteuer aufgehoben würde (FAZ 30.06.1987). Der DIHT bekräftigt seine Ablehnung der Umsatzsteuererhöhung (FAZ 16.06.1987).

Wesentliche Entwicklungen ergeben sich erst wieder ab Herbst 1987, nachdem zwei weitere Landtagswahlen - in Bremen und Schleswig-Holstein - die Konstellation im Bundesrat unverändert lassen.¹⁹⁶ Bundeskanzler Kohl vertagt die wiederholt von Wirtschaftsverbänden und Wissenschaftlern geforderte Reform der Gewerbesteuer auf die kommende Legislaturperiode (FAZ 11.09.1987).¹⁹⁷ Als Motiv nennt Kohl die Steuerharmonisierung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (ebd.).¹⁹⁸ Bei einem Spitzengespräch

¹⁹⁶In Bremen wird die SPD-geführte Regierung bestätigt, in Schleswig-Holstein setzt sich die CDU unter Stoltenbergs Nachfolger Uwe Barschel durch. Doch Barschel muss kurze Zeit später aufgrund nachgewiesener Einflussnahme auf den Wahlkampf zurücktreten. Bei den anschließenden Neuwahlen kann sich die SPD unter ihrem Spitzenkandidaten Björn Engholm durchsetzen.

¹⁹⁷Damit scheint der Konflikt zwischen den Koalitionspartnern zugunsten der FDP entschieden, jedoch mit unklarem Ergebnis, da die nächste Legislatur an den gemeinsamen Wahlerfolg von Union und FDP und also die Fortsetzung der Koalition gekoppelt ist. Kohl lässt sich somit auch die Möglichkeit des situativen Abweichens offen.

¹⁹⁸Mit dem Beschluss der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1986 hatten die Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten die

in der Regierungskoalition Anfang Oktober 1987 wird das weitere Vorgehen in Sachen Steuerreform festgelegt (FAZ 08.10.1987, 10.10.1987). Künftig soll nur noch eine kleine Gruppe aus Spitzen- und Fachpolitikern an der Debatte beteiligt sein (darunter Glos, Bentrup, Solms und Gattermann), in der Union befürchtet man, dass die SPD, die die geplante Steuersenkung als ungerechte Steuerpolitik zugunsten der Reichen darstellt (ebd.) (FAZ 10.10.1987). Die Umsatzsteuererhöhung wird von Finanzminister Stoltenberg fortan mit Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft (EG) gerechtfertigt (FAZ 12.10.1987).

Auf dem CDU-Bundesparteitag Anfang November 1987 misst Kohl der Steuerreform zentrale Bedeutung zu (FAZ 09.11.1987). Kohl führt aus, dass sowohl Privathaushalte als auch Unternehmen mit einer Netto-Entlastungen rechnen können (ebd.). Dies ist bedeutsam, da es letztlich gerade nicht zu einer Netto-Entlastung der Unternehmen kommen wird. Eckpunkte der Steuerreform, so Kohl, seien Zukunftsfähigkeit der Wirtschaft angesichts des Standortwettbewerbs, Stärkung von Eigenverantwortung und mehr Steuergerechtigkeit (ebd.). Parteiinterne Kritiker mahnt Kohl zur Reihenschließung (ebd.). Wenige Tage zuvor hatte sich die Koalition auf die Anhebung des Arbeitnehmerfreibetrages und die Beibehaltung der Steuerbegünstigung von Lohnzuschlägen für die Nacht-, Feiertags- und Sonntagsarbeit ausgesprochen (FAZ 04.11.1987).¹⁹⁹

Abbildung 67 zeigt das Akteurkongruenznetzwerk für den Zeitraum Juli bis Dezember 1987. Das Netzwerk umfasst 117 Akteure, die untereinander 1.112 Verbindungen realisieren. Die Netzwerkdichte sinkt auf den Wert 0.16 ab. Das Netzwerk wird von mehreren Clustern unterschiedlicher Größe charakterisiert. Erneut stechen zwei Cluster heraus. Der dominante Cluster umfasst das Bundeskanzleramt, das Bundesfinanzministerium, das Bundeswirtschaftsministerium, den Bundesrat, die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Berlin, den Sachverständigenrat, den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium, weitere Wissenschaftsakteure, aber auch die Gewerkschaft der Steuerbeamten, den Bund der Steuerzahler und den Kronberger Kreis und nicht zuletzt den Deutschen Industrie- und Handelstag und weitere Branchen- und Mittelstandsverbände. Damit zeichnet sich der Cluster durch große Pluralität der Interessen und hohes Ausmaß an institutionalisierter Expertise aus. Wichtige parteipolitische Vetospieler sind ebenfalls integriert. Alles in allem kommen 36 Akteure zusammen, die untereinander 368 Verbindungen realisieren (29 %). Kein anderer Cluster kann eine vergleichbare Kohärenz aufweisen.

Die parteipolitische Opposition aus SPD und Grünen wird weiterhin von SPD-geführten Landesregierungen, dem DGB und etlichen Einzelgewerkschaften, dem Reichsbund, den Kommunalen Spitzenverbänden (DStGB, DST) und der kommunalpolitischen Vereinigung der SPD gebildet. Zu dieser Gruppe ist nun auch die Christliche Arbeitnehmerschaft (CDA) hinzugetreten, was auf Meinungsdivergenzen mit Blick auf die Senkung des Einkommensteuerspitzensatzes und Ausgabenkürzungen in der Sozialhilfe zur Gegenfinanzierung der Steuersenkung zurückzuführen ist. Das Cluster umfasst 22 Akteure, die untereinander jedoch nur 134 Verbindungen realisieren (rund 11 %) und damit bedeutend weniger als die Gruppe der dominanten Diskurskoalition. Die übrigen drei Cluster setzen sich mehrheitlich aus Wirtschaftsverbänden und Berufsorganisationen zusammen, zudem treten Unternehmen wie die Commerzbank, Daimler-Benz

Schaffung des europäischen Binnenmarktes bis zum Jahr 1992 beschlossen. Das Binnenmarktprojekt gibt der Steuerreformdiskussion neuen Auftrieb. Siehe hierzu die Fallstudie zum Standortsicherungsgesetz 1993 in dieser Arbeit.

¹⁹⁹Hiergegen hatten verschiedene Branchen und die Gewerkschaften zuvor ihren Widerstand angemeldet, unter anderem die Druckindustrie und die Verbände der Zeitungsverleger. Auch der baden-württembergische Ministerpräsident greift dies im Landtagswahlkampf auf und spricht sich für die Beibehaltung von Belegschaftsrabatten aus.

und die BASF in die Debatte ein und sprechen sich gegen Pläne nach Einführung einer Quellensteuer auf Zinsen aus und lehnen die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen ab. Diese Akteure fordern von der Bundesregierung eine weitaus größere Steuersenkung, sodass die Opposition um SPD, Grüne und Gewerkschaften nicht nur gegen den Vorschlag der Bundesregierung, sondern auch gegen weitere Gruppen argumentieren muss.

Anfang Januar 1988 wird in der Presse der Referentenentwurf des BMF thematisiert (FAZ 15.01.1988). Der Entwurf umfasst gut 400 Seiten, bestätigt im Kern die im Oktober getroffenen Entscheidungen (ebd.). Der Referentenentwurf weist auch die Quellensteuer aus, eine Steuer auf Kapitalerträge, gegen die sich nahezu ausnahmslos alle Wirtschaftsverbände, aber auch der bayerische Ministerpräsident Strauß wenden (ebd., FAZ 11.03.1988). Die Versicherungswirtschaft kritisiert die geplante Begrenzung der staatlichen Förderung des Konten- und Versicherungssparens. Sie verleiht der FAZ zufolge ihrem Widerspruch im Rahmen einer internen Verbandsanhörung im BMF Ausdruck (FAZ 24.02.1988). Die Regierung reagiert darauf, in dem sie den strittigen Passus nicht in den Gesetzentwurf übernimmt, womit frühzeitig einer Lobby entsprochen wird. Weitere Ausnahmen betreffen die Quellensteuer, bei der gemeinnützige Körperschaften und Organisationen ausgenommen bleiben sollen und die Heraufsetzung des Schwellenwerts zur steuerlichen Anrechnung von Veräußerungsgewinnen aus dem Verkauf von Unternehmensanteilen, was vor allem größeren Kapitalgesellschaften entgegenkommt (FAZ 25.02.1988). Dessen ungeachtet wiederholt Bundeskanzler Kohl auf der Hannover-Messe seine Ankündigung einer Unternehmensteuerreform und kündigt deren Verabschiedung für das Jahr 1990 an (FAZ 20.04.1988). Kohl beruft sich einmal mehr auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, die eine Abschaffung der Gewerbesteuer erfordere (ebd.). Der Präsident des BDI, Tyll Necker, schränkt in einer Entgegnung überraschend ein, dass deutsche Unternehmen sich nicht nur an den Kosten orientieren, sondern auch die Standortvorteile der Bundesrepublik berücksichtigen sollten (ebd.). Damit signalisiert Necker letztlich Zustimmung zum Steuerreformgesetz und die Vertagung der Unternehmensteuersenkung.

Abbildung 68 gibt das Diskursnetzwerk für den Zeitraum Januar bis Juli 1988 wieder. Darin sind nun 121 Akteure vertreten, die untereinander 865 Verbindungen aufweisen. Die Netzwerkdichte beträgt 0.119, insgesamt ist das Netzwerk parzellierter, es lassen sich mehr Cluster ausmachen. Die dominante Diskurskoalition setzt sich aus 30 Akteuren zusammen, die untereinander 232 Verbindungen realisieren (27 %). Zu dieser Gruppe zählen erneut das Bundeskanzleramt, das BMF, das BMWi, die Bundesländer Bayern und Hessen, die Bundesbank und nunmehr auch die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft (BDI, BDA, DIHT, VDMA, ZDH), ferner der Mittelstandsverband ASU und der CDU-Wirtschaftsrat. Kurzum, die Gruppe setzt sich aus relevanten Akteuren aus Regierung und Wirtschaft zusammen, die für den Politikwandel notwendig sind.

Die oppositionelle Gruppe aus SPD und Grünen ist in ihrer Zusammensetzung weitgehend identisch geblieben. Nunmehr ist auch der Landesverband Berlin des Deutschen Gewerkschaftsbundes in dieser Gruppe, hat demnach die Seiten gewechselt. Auch der Sachverständigenrat ist nun Teil der Opposition. Bemerkenswert ist zudem, dass die unionsregierten Länder Berlin und Niedersachsen hierunter sind. Während Berlin im Bundesrat nicht stimmberechtigt (nur beratend) ist, ist die Zustimmung Niedersachsens zum Gesetzentwurf im Bundesrat notwendig. Die Position erklärt sich aus Niedersachsens Protest gegen die

um sich über mögliche Konfliktpunkte zu informieren. Die Regierungsfractionen streben mit dem Steuerreformgesetz „ein gerechtes und einfacheres Steuersystem, das die berufliche Leistung anerkennt, die Familie stärker entlastet und die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiter verbessert“ (Deutscher Bundestag, 1988a, S. 1). Der Gesetzentwurf sieht Steuerentlastungen in Höhe von rund 111 Milliarden D-Mark im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer vor (ebd., S. 3, 61), ein Großteil davon entfällt auf die Senkung des Eingangs- und des Spitzentarifs.²⁰⁰ Die Steuerprogression in der Lohn- und Einkommensteuer soll dem Willen der Bundesregierung zufolge zumindest teilweise zurückgenommen werden. Die Unternehmensbesteuerung macht nur einen untergeordneten Teil des Reformpaketes aus. Kapitalgesellschaften müssen unter dem Strich sogar mehr Steuern zahlen, da die Steuerbemessungsgrundlagen erweitert werden. Der Umfang der Belastung beläuft sich auf insgesamt rund 4,6 Milliarden D-Mark für die Jahre 1990 bis 1992. Wo Unternehmen durch das Steuerreformgesetz entlastet werden sollen, bezieht sich dies vorrangig auf die Einkommensteuer, da der Spitzentarif von Selbständigen und Einzelunternehmen entrichtet werden muss.²⁰¹ Die prognostizierten Steuerausfälle für die Länder belaufen sich auf rund 33 Milliarden D-Mark im Dreijahreszeitraum, auf den Bund entfallen weitere 32 Milliarden D-Mark Steuerausfall. Die Kommunen müssen immerhin noch 10 Milliarden D-Mark an Mindereinnahmen hinnehmen. Im Saldo führt das Steuerreformgesetz demnach zu Steuerausfällen von rund 76,5 Milliarden D-Mark bis zum Jahr 1992.

Den Entlastungen stehen Gegenfinanzierungen in Höhe von 42,7 Milliarden D-Mark gegenüber.²⁰² Die Be- und Entlastungen verteilen sich zwischen den Gruppen jedoch ganz unterschiedlich: Der Großteil der Entlastungen geht an die Arbeitnehmer, ein kleinerer Teil an Familien mit Kindern, belastet werden jene, die die neue Kapitalertragsteuer auf Zinsen zahlen sollen, wozu neben Unternehmen auch Privathaushalte gehören, ebenso diffus sind die Belastungswirkungen bei den Begrenzungen von Belegschaftsrabatten oder der Absetzung von Kantinenessen, eine Maßnahme, die indirekt den Beschäftigten zu Gute kommt, jedoch von den Unternehmen steuerlich geltend gemacht wird. Freiberufler werden schließlich ebenfalls mehr belastet. Bund und Länder tragen den Großteil der Steuermindereinnahmen, der Länderanteil ist 1,3 Milliarden D-Mark höher. Die Kommunen müssen nach den Plänen Stoltenbergs mit Steuerausfällen von 10,2 Milliarden D-Mark rechnen.

Teuerste Maßnahmen sind die Tarifsatzsenkungen in der Lohn- und Einkommensteuer (zusammen rund 86 Milliarden D-Mark Steuerausfall bis 1992). Die Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags beläuft sich auf 16,3 Milliarden D-Mark. Die Senkung des Körperschaftsteuertarifs für thesaurierte Gewinne von 56 % auf 50 % wird mit Mindereinnahmen von rund 7 Milliarden D-Mark veranschlagt; die Absenkung des ermäßigten Körperschaftsteuertarifs von 50 % auf 46 % mit immerhin noch 1,2 Milliarden D-Mark. Demgegenüber soll die Quellensteuer auf Zinsen 12 Milliarden D-Mark an Mehreinnahmen einbringen. Weitere Ausgaben sollen durch Einbeziehung von Lohnersatzleistungen in die Steuerprogression (1,0 Mrd. DM), Begrenzungen des Arbeitnehmer-Pauschbetrages (3,4 Mrd. DM) und einer Begrenzung der Steuer-

²⁰⁰Die Regierungsfractionen beziehen sich im Gesetzentwurf auf Angaben zu den Steuerentlastungen pro Jahr. Die Summierung wurde durch eigene Berechnungen vorgenommen. Eine Zusammenstellung der Maßnahmen des Steuerreformgesetzes und ihrer Auswirkungen auf Bund, Länder und Gemeinden ist dem Anhang dieser Arbeit beigelegt. Insgesamt werden 69 Einzelmaßnahmen im Gesetzentwurf aufgeführt.

²⁰¹Die Betonung liegt auf vorrangig, da die Einzelmaßnahmen je nach Veranlagungsfall unterschiedlich wirken. Es ist kein Automatismus, dass Kapitalgesellschaft mehr Steuern zahlen müssen. Die Summierungen geben nur einen Anhaltungspunkt der Verteilungsmasse.

²⁰²Diese Angabe ergibt sich aus eigenen Berechnungen, siehe oben.

Maßnahme	Umfang in Mrd. DM (bis 1992)
<i>Steuermindereinnahmen:</i>	
Rücknahme der Tarifprogression in der Einkommensteuer (ESt)	-64,1
Senkung des ESt-Eingangssatzes von 22 % auf 19 %	-19,5
Anhebung des ESt-Grundfreibetrages	-16,3
Absenkung des Körperschaftsteuersatzes bei Thesaurierung von 56 % auf 50 %	-7,0
Anhebung des Kinderfreibetrages	-5,8
Senkung des tariflichen Spitzensatzes von 56 % auf 53 %	-3,1
Absenkung des ermäßigten Körperschaftsteuertarifs von 50 % auf 46 %	-1,2
Vorwegabzug für Vorsorgeaufwendungen	-1,2
Anhebung sonstiger familienbezogener Abzugsbeträge	-1,0
<i>Steermehreinnahmen:</i>	
Begrenzung der Anrechnung von Dauerschuldzinsen bei Kreditinstituten	+ 0,6
Begrenzung der Steuerfreiheit von Belegschaftsrabatten	+ 0,6
Aufhebung des Freibetrages zur Pflege des Eltern-Kind-Verhältnisses	+ 0,7
Einschränkung der Steuerfreiheit von Lohnzuschlägen	+ 0,8
Einschränkung der Werbungskostenersatzleistungen für Arbeitnehmer	+ 0,9
Einschränkung der Investitionszulage	+ 0,9
Einbeziehung von Lohnersatzleistungen in Progressionsvorbehalt	+ 1,0
Aufhebung des Zukunftssicherungsfreibetrages	+ 1,2
Aufhebung des Sonderausgaben-Pauschbetrages	+ 1,5
Abschaffung des Altersfreibetrages und Anhebung des Altersentlastungsbetrages	+ 1,5
Aufhebung der Sammelwertberichtigung bei Kreditinstituten	+ 1,7
Beschränkung der Förderung betrieblicher Vermögensbildung	+ 1,8
Auflösung der Rückstellungen für Jubiläumszuwendungen	+ 1,8
Aufhebung des Essensfreibetrages für Mitarbeiteressen	+ 2,9
Aufhebung des Investitionszulagengesetzes	+ 3,4
Vereinheitlichung des AN-Pauschbetrages	+ 3,4
Einführung einer Quellensteuer auf Zinsen	+ 13,0

Tabelle 18: Kostenumfang ausgesuchter Maßnahmen im Gesetzentwurf des Steuerreformgesetzes 1990

freiheit von Lohnzuschlägen für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit (0,8 Mrd. DM) eingespart werden. Den Unternehmen soll die Investitionszulage gestrichen (3,4 Mrd. DM), die steuerliche Anrechenbarkeit von betrieblicher Vermögensbildung gekürzt (1,8 Mrd. DM) und Rückstellungen für Jubiläumszuwendungen begrenzt werden (1,8 Mrd. DM). Die Liste der Maßnahmen zur Gegenfinanzierung ist weitaus länger, eine Übersicht findet sich in Tabelle 18.

Sachverständigenanhörungen Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages in 56 Punkten geändert (Deutscher Bundestag, 1988a, S. 2ff.). Die Änderungen vergrößern das Finanzierungsdefizit im Entstehungsjahr 1990 um rund 800 Millionen D-Mark (ebd., S. 9).²⁰³ Aufgrund einer neuen Steuerschätzung zum Zeitpunkt der Vorgangsberatung im Finanzausschuss reduzieren sich die von der Bundesregierung prognostizierten Entlastungen in der Lohn- und Einkommensteuer um 2,5 Milliarden D-Mark (ebd.).

²⁰³ Die Schätzungen zum Finanzierungsaufwand in Gesetzentwürfen und Beschluss-sachen sind mit Zurückhaltung zu behandeln, da eine belastbare Datengrundlage auf Basis der Steuerschätzung erst in den 1990er Jahre geschaffen werden wird (Bach u. a., 2007, S. 75). Auch während der Auseinandersetzung zur Steuerreform wird die Kostenschätzung der Bundesregierung von den angehörten Sachverständigen als viel zu niedrig angezweifelt, beispielsweise vom Sprecher der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (PAD, 1988d, S. 20/11). In den in dieser Arbeit herangezogenen Daten zum Finanzierungsaufwand werden nur die Angaben je Rechnungsjahr, nicht aber die Entstehungsjahre verwendet.

Zuvor führt der Finanzausschuss im Mai 1988 vier Sachverständigenanhörungen durch, in denen 110 Personen aus 92 Interessengruppen und Verbände zu Wort kommen. Drei Anhörungen finden vom 18. bis 20. Mai statt, eine vierte am 31. Mai (PAD, 1988d,b,c,a).²⁰⁴ Die manuelle Kodierung der Anhörungen führt zu 4347 Frames, die größte Menge an Statements, die in dieser Arbeit aus den Anhörungen gewonnen wird. Die Anhörungen thematisieren vier Problemkomplexe.²⁰⁵ Ein Teil der Auseinandersetzungen dreht sich um die Struktur des Steuerrechts, die durch die Steuerreform verändert werden sollen. In diesen Bereich fallen Äußerungen zu den Steuerminder- und Steuermehreinnahmen. In diesen Bereich fallen ferner Auseinandersetzungen über die unterstellten gesamtwirtschaftlichen Effekte der Reform (Steuersenkung zur Leistungsmotivation). Zum dritten fallen in diesen Bereich Äußerungen zur Vereinfachung des Steuerrechts. Steuervereinfachung ist eines der Ziele, das im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen genannt wird (Deutscher Bundestag, 1988a, S. 118).

Ein zweiter Problemkomplex befasst sich mit Maßnahmen zur Änderung der Lohn- und der Einkommensteuer. Hierunter können alle Vorschläge zur Änderung der Steuerbemessungsgrundlagen gefasst werden. Dies sind die Auseinandersetzung um die Steuerfreiheit von Lohnzuschlägen, Bewirtungskosten und Jubiläumszuwendungen (als abziehbare Betriebsausgaben), das Problem der Belegschaftsrabatte und die Gewährung von abzugsfähigen Essensfreibeträgen für Kantinenspeisen, Auseinandersetzungen über Abweichungen und Kongruenz zwischen der Steuer- und der Handelsbilanz von Unternehmen (Prinzip der „umgekehrten Maßgeblichkeit“), Auseinandersetzungen über die Tarifstruktur der Einkommensteuer inklusive des Kinderfreibetrages in der Lohn- und Einkommensteuer, die Veränderung des Pauschbetrages von Arbeitnehmern durch einen neu zu schaffenden einheitlichen Freibetrag, einen zusätzlichen Weihnachts-Freibetrag, Änderungen in der Kilometergeldpauschale, die Dreizehntelung der Anrechnung steuerpflichtiger Jahreseinkünfte sowie die Änderung des Lohnsteuerjahresausgleichs und Kürzungen in der Bausparprämie. Ferner fällt in diesen Problemkomplex die Auseinandersetzung über die Kapitalertragsteuer auf Zinsen, die auf großen Widerstand stößt.

Ein dritter Problemkomplex thematisiert die Körperschaftsteuer, den eigentlich interessierenden Teil der Unternehmensbesteuerung. In diesen Komplex fallen Auseinandersetzungen über die Tarifstruktur (Tarifsenkung, gespaltener Tarif), Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung (Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage), Regelungen zum sogenannten Mantelkauf bei Übernahme von Kapitalgesellschaften, und die Verzinsung von Steuerschulden beziehungsweise Steuererstattungsansprüchen nach Betriebsprüfungen.

Ein vierter Problemkomplex umfasst endlich die geplante Aufhebung der Investitionszulage sowie Einschränkungen in der Berlin-Förderung, das heißt, der besonderen finanziellen Zuwendungen an Westberlin. Diese Maßnahmen werden vor dem Hintergrund der geografischen Disparitäten der Bundesländer disku-

²⁰⁴Das Protokoll der dritten Anhörung vermerkt auf dem Deckblatt das Tagesdatum des 19. Mai. Diese Angabe ist offensichtlich unrichtig. Zum einen wird in der Teilnehmerliste das Tagesdatum des 20. Mai angegeben, zum anderen findet die zweite Anhörung am 19. Mai als ganztägige Anhörung statt. Der Bericht des Finanzausschusses weist die Tagesdaten zutreffend aus (Deutscher Bundestag, 1988c, S. 2). Im Literaturverzeichnis wird dies dennoch abweichend hierzu zitiert, um eine Nachvollziehbarkeit der Quelle zu gewährleisten.

²⁰⁵Siehe für eine detaillierte Darstellung die DNA-Datensätze zu allen vier Anhörungen, die dieser Arbeit beigelegt sind. Da eine Vielzahl an Frames von der Mehrheit der zitierten Akteure gemeinsam befürwortet oder abgelehnt wird, werden diese in den Akteurkongruenznetzwerken exkludiert. Dadurch sollen die Konflikte im Detail offengelegt werden. Die damit unweigerlich einhergehende Reduktion von Komplexität ist notwendig, um überhaupt eine Übersicht zu erlangen.

tiert und können als Unterelement der übergreifenden Diskussion um die Regional- und Strukturpolitik betrachtet werden. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Tatsache, dass strukturschwache Regionen (verminderte volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Folge ihrer Nähe zur innerdeutschen Grenze) bis zur Wiedervereinigung Kompensationszahlungen vom Bund erhalten haben. Diesem Komplex wird eine eigene Anhörung gewidmet.

Die Problemkomplexe verteilen sich nicht eins zu eins auf die vier Anhörungen. Während in der ersten Anhörung Änderungen in der Körperschaftsteuer, der Lohn- und der Einkommensteuer en bloc behandelt werden, fokussiert die zweite Anhörung auf die Kapitalertragsteuer. Zur thematischen Fokussierung der dritten Anhörung ist bereits ausgeführt worden, die vierte Anhörung dient schlussendlich der Behandlung von Einzelaspekten, die in den drei vorigen Anhörungen nicht verhandelt werden. Neben einer hohen Dichte an Interessengruppen nehmen auch Ökonomen und Steuerrechtler teil, unter ihnen maßgebliche Persönlichkeiten wie der Finanzwissenschaftler und frühere Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium (WB-BMF) Fritz Neumark, der Steuerrechtler Joachim Lang und der Betriebswirt Dieter Schneider.²⁰⁶ Mitglieder der AG Steuern sind nicht eingeladen, hingegen die Finanzwissenschaftler Konrad Littmann und Alois Oberhauser (beide WB-BMF) sowie der Ökonom Manfred Neumann (späteres Mitglied des Kronberger Kreises). Außerdem nimmt der Finanzwissenschaftler Rudolf Hickel an den Anhörungen teil.

Die Redeanteil der Sprecherinnen und Sprecher spiegeln die Fokussierung auf wenige Akteure, wie sie bereits für die Pressedebatte konstatiert werden kann. Die zehn am häufigsten zitierte Akteure vereinen rund 46 % aller Statements, die 25 am meisten zitierten Akteure gar 71 % und rund 88 % aller Statements in den Anhörungen entfallen auf nur 50 Personen. Abgeordnete von CDU, FDP und SPD verantworten allein 23 % aller Anhörungen. Es folgen der DGB (4,5 %), der Deutsche Steuerberaterverband (DStV, 3,8 %) und der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT, 3,2 %). Einzelpersonen mit den meisten Zitationen sind der Vorsitzende Finanzausschusses, Hans H. Gattermann (FDP, 6,3 %), Gunter Huonker (SPD, 4,7 %), Hans Georg Wehner (DGB, 4,2 %), Dieter Krüger (DStV, 3,8 %) und Hans Flick (DIHT, 3,1 %). Unter den Top 10 der am meisten zitierten Sprecher sind vier Wissenschaftler (Oberhauser, Schneider, Littmann und Dziadkowski), aber keine Wissenschaftlerinnen. Mit 0,5 % der Zitationen folgt die Ökonomin Marlies Hummel vom Münchner Ifo-Institut erst auf Rang 51 in der Rangliste der zitierten Sprecherinnen und Sprecher.

Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu einzelnen Frames gruppiert sich nach Konflikten über Politikziele, Prinzipien und Motive des Gesetzentwurfs, vorgeschlagenen Instrumenten und die Umsetzbarkeit dieser Instrumente. Die Verteilung ist den Abbildungen im Datenanhang zu entnehmen.²⁰⁷ Weitgehend Konsens unter den Sprecherinnen und Sprechern, das heißt mehrheitlich befürwortet, werden der finanzpolitische Kurs der Regierung, die Verringerung der Arbeitslosigkeit und die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Regionalförderung). Umstritten, das heißt etwa gleichviel Zustimmung wie Ablehnung erfahren die Ziele Sicherung von Steuereinnahmen, Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit und Mietpreisbindung.

²⁰⁶Dies ist nach den Anhörungen zum Stabilitätsgesetz erst der zweite Fall in dieser Arbeit, auf den dies zutrifft. Siehe zum Stabilitätsgesetz die Fallstudie in Kapitel 5.

²⁰⁷Siehe den Abschnitt Steuerreformgesetz 1990 im Datenanhang. Die Auslagerung in den Anhang dient allein der Übersichtlichkeit der Darstellung.

Die Wahrung des Verfassungsrechts wird von allen Sprecherinnen und Sprechern unterstrichen, aber unterschiedlich ausgelegt. Ebenso Konsens sind Reaktionen auf den internationalen Steuerwettbewerb, der mehrheitlich als real angesehen wird, die Schaffung eines neutralen, das heißt effizienten Steuerrechts, die Wahrung von Steuersystematik, die Schaffung von Steuergerechtigkeit und Steuervereinfachung. Umstritten sind hingegen steuerpolitische Redistribution von Einkommen und Vermögen, die Bekämpfung von Steuervermeidung (durch die Kapitalertragsteuer) und die Stärkung des Steuervollzugs.

Unter den Instrumenten wird die Investitionszulage von den Sprecherinnen und Sprechern mehrheitlich befürwortet, ebenso die Unternehmensteuersenkung, aber auch die Beibehaltung von Steuervergünstigungen für die Gemeinwirtschaft (Wohnungsgemeinnützigkeit). Mehrheitlich abgelehnt wird die Kapitalertragsteuer allgemein und die Diskussion zur Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage (Kreis der Steuerpflichtigen, steuerpflichtige Erträge), aber auch Kürzungen in der Regionalförderung. Umstritten sind hingegen Kürzungen bei der Investitionszulage, die Einkommensteuersenkung, die Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage in der Einkommensteuer, deren Erhebung in Form einer Quellensteuer und eine generelle Senkung des Steuersatzes.

Schließlich ist hinsichtlich der Umsetzbarkeit dieser Instrumente eine prinzipielle Änderung des Gesetzes gewünscht, das als zu komplex angesehen wird, dessen Wirksamkeit überprüft und das Wirksamwerden einzelner Maßnahmen verschoben werden soll. Alle Sprecherinnen und Sprechern beziehen sich positiv auf die psychologische Wirkung von Steuersenkungen auf die Steuermoral. Kritisiert werden hingegen die Situationsdeutung der Bundesregierung und die mangelnde Berücksichtigung von Sachverstand. Die Einführung des Gesetzes ist umstritten, ebenso die verwendeten Schätzungen zum Einnahmeausfall.

Die Vielzahl der verhandelten Maßnahmen plausibilisiert den Begriff der „Großen Steuerreform“, auf den Regierungspolitiker zu verschiedenen Zeitpunkten abstellen. Tatsächlich kann ein Großteil der Maßnahmen, die zur Gegenfinanzierung gedacht sind, nur ansatzweise das Ausmaß an Steuersenkungen gegenfinanzieren. Die Vielzahl der Maßnahmen ist darüber hinaus Anlass zur Kritik, dass dadurch die Anhörungen inhaltlich überfrachtet seien, um sie ernsthaft in der vorhandenen Zeit zu erörtern. Diese Kritik wird von der Opposition, aber auch den Sachverständigen geäußert. Sie leitet die erste Anhörung ein, als der BDI-Vertreter Arnold Willemsen mit Blick auf den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion unzulässige Steuersenkung vorhält (PAD, 1988d, S. 20/23). Der Vorsitzende Gattermann schneidet diese Diskussion mit einem bemerkenswerten Verfahrenshinweis ab:

„Unter Anerkennung der politischen Realitäten hat im Augenblick überhaupt nur eine einzige Konzeption eine Chance, gesetzgeberisch umgesetzt zu werden; das ist die Konzeption, die hier auf dem Tisch liegt. Wir brauchen uns also hier mit den Alternativen nicht zu befassen. Mit diesen Alternativen muß man sich in der politischen Auseinandersetzung draußen in diesem unserem Lande und im Plenum und sonstwo befassen, aber nicht hier und heute. Das können wir hier also abbrechen“ (PAD, 1988d, S. 20/23).

Aussagen zur Unternehmensbesteuerung nehmen nur einen geringen Platz in den Anhörungen ein. Wird sie explizit thematisiert, wie beispielsweise vom FDP-Fachpolitiker Hermann Otto Solms, der unabhängig von Gesetzentwurf der Bundesregierung eine weitergehende Unternehmensteuersenkung als

nächsten Schritt fordert (PAD, 1988d, S. 20/46), entgegnet die Mehrheit der Sachverständigen aufgeschlossen. Der Betriebswirt Dieter Schneider verwirft das Ziel des Gesetzesentwurfes und kritisiert die Senkung des Einkommensteuerspitzensatzes als verfehlt. Hinsichtlich der Unternehmensteuern stimmt er Solms indes zu:

„Ich halte eine Reformierung der Unternehmensbesteuerung in der Tat für dringend geboten. Die Frage ist nur, was im einzelnen reformiert werden sollte. Wenn es darum geht, eine innovationsfähige Wirtschaft zu schaffen, wie es in der Begründung des jetzigen Steuerreformpaketes steht, dann hätte meines Erachtens an erster Stelle nicht die Senkung des Spitzensatzes und des Progressionsteils der Einkommensteuer stehen sollen. (...) Meines Erachtens hätte man die Substanzsteuern streichen sollen, insbesondere die betriebliche Vermögensteuer. Man hätte meines Erachtens auch die Gesellschaftsteuer, Börsenumsatzsteuer streichen sollen, weil sie den Kapitalmarkt für das Risikokapital behindert“ (PAD, 1988d, S. 20/46).²⁰⁸

Wo die Senkung der Körperschaftsteuer nicht mit verteilungspolitischen Argumenten debattiert wird, tritt an deren Stelle die Auseinandersetzung über die Steuersystematik. Sowohl der Verband der Familienunternehmer (ASU) als auch der keynesianische Finanzwissenschaftler Oberhauser lehnen die Entkopplung des Einkommensteuerspitzentarifs vom Körperschaftsteuertarif unter Bezug auf die Rechtsformneutralität des Steuersystems ab. Während der Sprecher der ASU dies zum Anlass nimmt ein einheitliche Besteuerung unterhalb von 50 % zu fordern, bezweifelt Oberhauser unter Rekurs auf eine Stellungnahme des WB-BMF, dass die Regierung das Ziel der Investitionsförderung erreichen kann:

„Es ist ein großer Fehler der Steuerreform, wenn es zu einer Differenzierung zwischen diesen beiden Steuersätzen kommen würde. Natürlich bekommt man keine völlige Gleichheit. (...) Rechnet man das gegeneinander auf, so würde das immerhin bedeuten, daß eine Differenz von 3 % zwischen Körperschaftsteuersatz und Einkommensteuerspitzensatz, der ja relevant ist für die marginalen Investitionen oder Tätigkeiten der Unternehmen, ausreichend ist, damit man andere Rechtsformen wählt“ (PAD, 1988b, S. 21/112-113).

Der Finanzausschuss hat Änderungen Mehrausgaben gegenüber dem Gesetzentwurf in Höhe von 800 Millionen D-Mark beschlossen. Ein Großteil davon entfällt auf die Einkommensbesteuerung, aber einige Maßnahmen betreffen auch die Unternehmensbesteuerung. So wird zu Lasten der Unternehmen der Importwarenabschlag verringert. Dieser sieht vor, dass Importunternehmen für bestimmte Waren einen Abschlag auf die Steuerschuld geltend machen können, der durch Preisschwankungen entsteht (Müller, 1981, S. 775). Dieser Passus des Einkommensteuergesetzes steht nur Gewerbetrieben zur Verfügung (ebd.), er wendet sich an Unternehmen aus dem Groß- und Außenhandel. In den Anhörungen sprechen sich der BDI und der Verband der Wein- und Spirituosenhändler dagegen aus (PAD, 1988b, S. 20/124), der Betriebswirt Dieter Schneider hingegen fordert deren Einschränkung (ebd., S. 127). Der Finanzausschuss beziffert die Änderung mit 250 Millionen D-Mark. Andere Maßnahmen wie die Absenkung der Wohnungsbau-Prämie

²⁰⁸Die von Schneider genannten Steuern - Börsenumsatzsteuer, Gewerbekapitalsteuer, Vermögensteuer - werden in den Folgejahren aufgehoben.

beeinträchtigen zwar primär potentielle Bauherren, wenden sich aber indirekt auch gegen die Bau- und Immobilienwirtschaft (beschlossene Mehreinnahmen von 155 Mio. D-Mark).

Großen Widerspruch erregen zwei Maßnahmen, die Privathaushalte und Unternehmen betreffen. Dies ist einerseits die Quellensteuer auf Zinsen, die als Sonderform der im Jahr 1988 bereits gültigen Kapitalertragsteuer erhoben werden soll. Widerspruch regt sich hier aus der Industrie und der Finanzwirtschaft, aus der Wissenschaft kommen unterschiedliche Reaktionen. Der Finanzausschuss ändert diese Maßnahme nicht, sie wird aber bereits ein knappes Jahr später wieder aufgehoben werden. Interessant ist dieser Maßnahme aufgrund der Position zu Steuervermeidung und Steuerhinterziehung. So befürworteten beispielsweise Fritz Neumark und Alois Oberhauser die Einführung der Steuer (PAD, 1988b, S. 21/152, 158): Neumark aus prinzipiellen Gründen der Steuergerechtigkeit (Kapitalertragsteuer als Ergänzung der Besteuerung von Arbeitseinkommen), Oberhauser aufgrund ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, wobei er einen höheren Steuersatz fordert und sich auf eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium beruft.

Dieter Schneider hingegen steht der Steuer nicht grundsätzlich kritisch gegenüber, hält jedoch ihre Umsetzung für nicht praktikabel und möchte stattdessen die Banken zu automatischen Kontrollmitteilungen von Zinseinkünften gegenüber den Finanzverwaltungen verpflichten (PAD, 1988b, S. 21/147). Dies, so Schneider, würde Steuervermeidung effektiver begrenzen als ein Steuertarif, der unterhalb des Einkommensteuerspitzensatzes liege (ebd.). Ungeachtet der Diskussion um die Kapitalertragsteuer hebt er hervor, dass in einer Marktwirtschaft generell mit Steuervermeidung zu leben sei, sie sei „*naturgegeben*“ (PAD, 1988d, S. 20/151). Neumark weist diese Einschätzung zurück und kritisiert die Wirtschaftsverbände für ihre einseitige Darstellung (PAD, 1988b, S. 21/163). Die Quellensteuer, so Neumark, sei keine neue Steuer, sondern würde Zinserträge und Dividenden endlich einheitlich besteuern (ebd., S. 155). Die Berufsorganisationen der Steuerberater befassen sich nicht mit der Steuererhebung, sondern mit der Ahndung von Steuerhinterziehung und fordern eine Amnestie für später bekannt gewordene Fälle der Hinterziehung (ebd., S. 165). Die Privatbanken monieren Regelungsdefizite und bürokratischen Aufwand, wohingegen die Steuergewerkschaft einmal mehr auf fehlendes Personal zur Erstellung von Nichtveranlagungsbescheinigungen verweist (ebd., S. 21/132).

Nähe und Differenz zu einzelnen Maßnahmen wird von Werturteilen der Steuerwissenschaftler gespiegelt. Dies kann an einem Meinungs Austausch zwischen dem SPD-Abgeordneten Huonker, dem Betriebswirt Dieter Dziadkowski und dem Steuerrechtler Joachim Lang gesehen werden. Huonker kritisiert die geplante Einschränkung der Steuerfreiheit von Lohnzuschlägen und wendet sich gegen die Kritik der Wissenschaft, die diese als verzerrende Steuervergünstigung deutet. Ihm entgegnet zunächst Dziadkowski:

Herr Huonker, das ist richtig. Diese gruppenspezifische Betrachtung hat sich wahrscheinlich primär in der Nachkriegszeit entwickelt, um die hohen Steuerlasten aus den Militärregierungs-gesetzen etwas abzumildern (PAD, 1988d, S. 20/95).

Lang lehnt diese Perspektive ab und verweist auf die Aufgabe der Wissenschaft, alle Einkunftsarten und damit auch alle Steuerpflichtigen gleich zu behandeln; dies sei ein Prinzip von Verfassungs-rang (ebd., S. 20/97). In der Auseinandersetzung zu steuerlichen Absetzbarkeit von Belegschaftsrabatten und

Trinkgeldern unterstreicht Lang diesen Punkt gegenüber dem Vertreter der Deutschen Angestellten Gewerkschaft:

„Deshalb widerspreche ich nachdrücklich der Äußerung, wir nähmen hier eine arbeitnehmerfeindliche Haltung ein. Das ist nicht richtig. Es geht einfach darum, das geltende Recht möglichst wenig zu beeinträchtigen und es auf einigermaßen konsistente Lösungen hin zu entwickeln. Das ist die Aufgabe der Wissenschaft, nicht aber, irgendwelchen Gruppen zu schaden oder zu nützen“ (PAD, 1988d, 20/192).

Ähnlich, aber mit Blick auf die Ausgestaltung der Steuerprogression in der Einkommensteuer äußern sich der Volkswirt Bert Rürup und der Betriebswirt Dziadkowski. Rürup betont die Neutralität der Finanzwissenschaft:

„Als Finanzwissenschaftler kann man, glaube ich, wenn man über Gerechtigkeit spricht, keine Aussagen über die vertikale Gerechtigkeit machen, d. h. über das Ausmaß der Progressivität. Wenn ich als Wissenschaftler gezwungen würde, etwas über Gerechtigkeit zu sagen, so könnte ich mich dazu nur im Hinblick auf eine horizontale Gerechtigkeit äußern, d. h. auf eine Gleichbehandlung, also zu der Frage, ob gleiche ökonomische Tatbestände gleich behandelt werden bzw., auf die Steuerreform bezogen, ob in der Bemessungsgrundlage alle die ökonomische Leistungsfähigkeit determinierenden Einkommen in gleichem Maße erfaßt werden (...)“ (PAD, 1988b, S. 21/89)

Dieter Dziadkowski betont demgegenüber die politische Gestaltung des Einkommensteuertarifs:

„Hinsichtlich des Tarifes ich glaube, das haben alle Vertreter gesagt bzw. behauptet ist eine wissenschaftliche oder eine wissenschaftstheoretische Stellungnahme unmöglich, weil Tarifentscheidungen rein politische Entschlüsse sind“ (PAD, 1988b, S. 21/84).

Dieses Argument kommt den Regierungsfractionen ungelegen, da diese eine wissenschaftliche Legitimierung der Steuersatzsenkungen suchen. Doch auch für die SPD sind diese Ausführungen der Steuerwissenschaft ernüchternd, da sie nicht mehr mit der Gemeinwohlorientierung der „Public Finance“ und der wissenschaftlichen Begründung von steuerpolitischer Redistribution in Einklang zu bringen ist.

Die Auseinandersetzungen in der dritten Anhörung sind demgegenüber eindeutig, da die Mehrheit der gehörten Sachverständigen Kürzungen in der Regionalförderung ablehnt. SPD, Deutscher Städtetag und Deutscher Gewerkschaftsbund argumentieren auf derselben Linie wie die Vertreter der in Westberlin ansässigen Zigarettenindustrie, wenn sie sich für den Schutz der dortigen Arbeitsplätze einsetzen. Die Regierung vertritt hingegen im Einklang mit den Industrie- und Handelskammern der westdeutschen Flächenländer und dem Münchner Ifo-Institut den Kurs der breiteren Streuung der Fördermittel und der Subventionskürzung. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung der Berliner Ökonom Klaus-Peter Kisker nehmen eine Mittelposition ein: sie lehnen einerseits radikale Subventionskürzung mit Blick auf die effektive Nachfrage ab, halten aber auch ein Festhalten an international nicht wettbewerbsfähigen Industrien mit Blick auf künftiges Wirtschaftswachstum in Westberlin für überholt. Alle Akteure müssen zu diesem

Zeitpunkt davon ausgehen, dass sich die wirtschaftliche Lage durch die innerdeutsche Teilung bis auf absehbare Zeit fortsetzen wird.

In der dritten Anhörung ist die Bezugnahme auf den internationalen Wettbewerb stärker ausgeprägt als in den anderen Anhörungen und wird mit Bezug auf die Schaffung des Gemeinsamen Binnenmarktes in Europa 1992 als Problem des Schutzes bestimmter Branchen und Industrien wahrgenommen. Beispielfür viele Äußerungen in der Anhörung ist die Antwort des DGB-Sprechers Hockel auf eine Frage des Westberliner SPD-Bundestagsabgeordneten Mitzscherling:

„Herr Mitzscherling, wir werden uns höchstwahrscheinlich, nach dem der Binnenmarkt beginnen wird, sich volldurchzusetzen, wieder zu einer ganz umfassenden Diskussion über Regionalförderung einschließlich Berlin-Förderung treffen. Das wird nicht nur die Berlin-Förderung betreffen. Vom Binnenmarkt her wird ja im Augenblick so diskutiert, daß insgesamt gesagt wird, der Binnenmarkt werde, auf Europa gesehen, positive Wachstums- und auch Beschäftigungsauswirkungen haben. Diese werden uns aber als mittel- und längerfristig versprochen. Kurzfristig ist es sicher, daß eine ganze Reihe von Branchen und Unternehmen durch diesen sich verschärfenden internationalen Wettbewerb auch in der Bundesrepublik und in Berlin in Schwierigkeiten kommen werden“ (PAD, 1988a, S. 22/71).

Im Hinblick auf die Auseinandersetzung zu einzelnen Reformmaßnahmen ist zusammenfassend festzuhalten, dass die Unternehmensbesteuerung in allen vier Sachverständigenanhörungen nur ein Thema unter vielen ist. Da die Bundesregierung die angestrebte Tarifsatzsenkung in der Einkommensteuer nicht mehr zur Diskussion stellt, sind die geladenen Sachverständigen aus Industrie und Wissenschaft in reagierender Position. Ihr Scheitern mit bestimmten Änderungsvorschlägen wird denn auch lagerübergreifend als „Alibiveranstaltung“ (Mann, 1994, S. 235) und „Ritual“ (Hickel, 1988, S. 398) der Regierungsfaktionen kritisiert.²⁰⁹

Die Cluster-Dendogramme zu Subgruppen in den Anhörungen sind im Datenanhang wiedergegeben. Nachstehend werden non-metrische multidimensionale Skalierungen zu den vier Anhörungen gezeigt (Abbildungen 69 bis 72). Im Vergleich zeichnen sich große Überlappung in den Anhörungen eins und vier und klare Gruppenbildung in den Anhörungen zwei und drei ab. Die Clusterstruktur in Anhörung zwei (Abbildung 70) ist auffallend, da die kleinere Gruppe sich überwiegend aus Vertretern der Banken und privaten Bausparkassen zusammensetzt, die der Kapitalertragsteuer kritisch gegenüber stehen. Der BDI äußert sich in der zweiten Anhörung nicht. In der dritten Anhörung, deren Clusterung in Abbildung 71 dargestellt ist, sind hingegen zwei gleich große Gruppen an Befürwortern und Gegnern erkennbar. Regierung, aber auch die Grünen stützen die Begrenzung der Berlinförderung, SPD, DGB und Branchenverbände der Berliner Wirtschaft sprechen sich dagegen aus. Abbildung 72, die die Clusterung der vierten Anhörungen wiedergibt, ist demgegenüber von großer Streuung gekennzeichnet. Die Clusterung führt nicht zur Polarisierung,

²⁰⁹ In diesem Zusammenhang sei an die Ausführungen im Abschnitt Steuergesetzgebung erinnert: Die Einschätzung von Anhörungen als Mittel der Informationsfindung hat sich mit Zunahme von Anhörungen verändert. Überdies kann aus der Nichtberücksichtigung von Vorschlägen nicht geschlossen werden, dass Anhörungen keine Rolle spielen, denn der Finanzausschuss hat Änderungen am Gesetzentwurf beschlossen. Jedoch kann im Einklang mit der Sekundärliteratur darauf geschlossen werden, dass die Anhörung nicht zur grundsätzlichen Ablehnung des Gesetzentwurfs geführt hat. Dies wäre aber auch wenig plausibel.

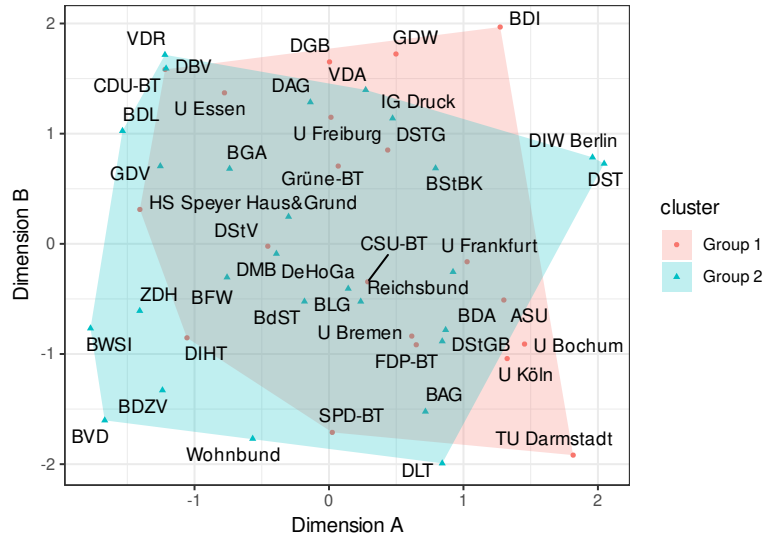


Abbildung 69: Non-metrische MDS der ersten Anhörung zum Steuerreformgesetz 1990

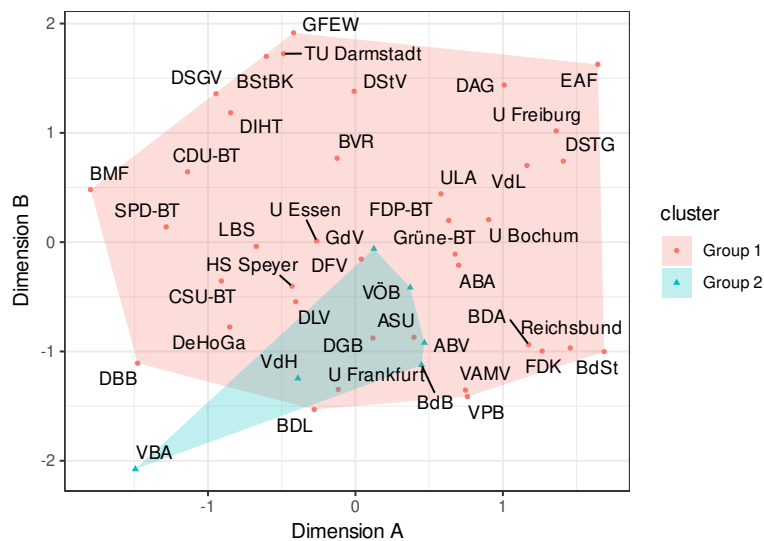


Abbildung 70: Non-metrische MDS der zweiten Anhörung zum Steuerreformgesetz 1990

vielmehr überlagern die Kritiker des Regierungsentwurfs die Gruppe der Befürworter (im Zentrum der Darstellung). SPD und Grüne treten hier gemeinsam in einem Cluster auf, Union und FDP hingegen in einem zweiten, gemeinsam mit den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft und den Berufsorganisationen der Steuerberatung und der Steuergewerkschaft.

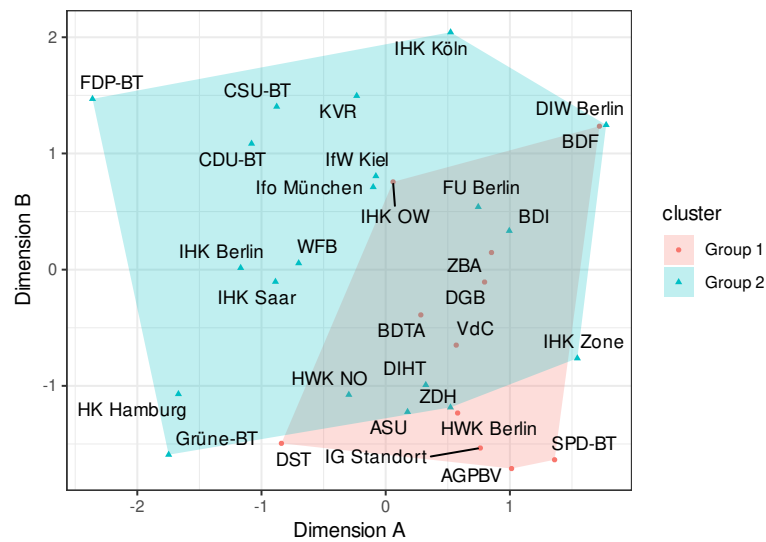


Abbildung 71: Non-metrische MDS der dritten Anhörung zum Steuerreformgesetz 1990

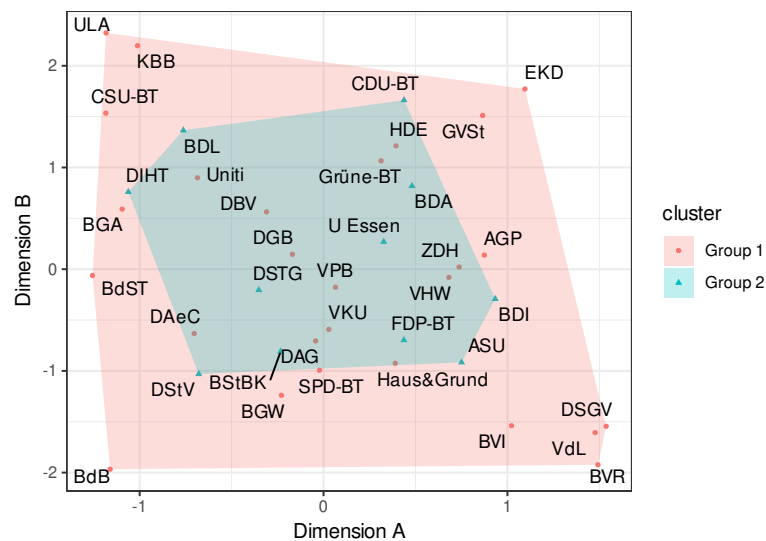


Abbildung 72: Non-metrische MDS der vierten Anhörung zum Steuerreformgesetz 1990

Zwischenfazit

Der Finanzausschuss spricht im Mai 1988 mit den Stimmen von Union und FDP und gegen die Stimmen von SPD und Grünen eine Beschlussempfehlung für das Steuerreformgesetz aus (Deutscher Bundestag, 1988b, S. 7). Die Oppositionsparteien kritisieren die Finanzierungslücke des Gesetzes und den Rückbau der Steuerprogression, sie setzen außerdem andere Schwerpunkte. So will die SPD eine steuerfreie Investitionsrücklage gewähren und die Steuersenkung auf kleinere und mittlere Einkommen beschränken. Die Grünen wollen demgegenüber Umweltabgaben erheben, um einen energiepolitischen Pfadwechsel einzuleiten (ebd., S. 8-9). Und nur die Grünen fordern eine Erhöhung des Einkommensteuerspitzentarifs auf 60 % (ebd., S. 9). Gute zwei Wochen später wird das Gesetz mit den Stimmen der unionregierten Länder im Bundesrat beschlossen.

Die Diskursnetzwerkanalysen der Presseberichterstattung und der Sachverständigenanhörungen zum Steuerreformgesetz 1990 bestätigen die Vermutung dieser Arbeit. Auch in diesem Fall ist eine Diskurskoalition dominant, die sich für die Senkung der Unternehmensteuer ausspricht. Sie setzt sich neben der Bundesregierung aus den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft zusammen und findet überdies Zustimmung in den Berufsorganisationen der Steuerberatung und bei der Mehrheit der Steuerwissenschaftler. Dies ist allerdings auch der kleinste gemeinsame Nenner, im Detail gegen die Meinungen weit auseinander. Übereinstimmung herrscht indes wiederum an der Orientierung auf Wirtschaftswachstum, Haushaltskonsolidierung, Förderung von Privatinvestitionen und Eigenverantwortung sowie in der Reaktion auf den internationalen Wettbewerb. Diese Forderungen sind so allgemein, dass sie von einem Großteil der Akteure bestätigt werden. Die gegnerische Diskurskoalition, die sich in der Pressedebatte über alle drei betrachteten Zeitabschnitte hinweg um die Parteien von SPD und Grünen gruppiert, ist wesentlich kleiner und weniger stark miteinander vernetzt. In den Sachverständigenanhörungen rücken die Parteien stärker zusammen: In drei von vier Anhörungen können die Parteien einem gemeinsamen Cluster zugeordnet werden. Insofern kann die Diskursnetzwerkanalyse anekdotische Feststellungen der Literatur bestätigen, die im Framing der Bundesregierung ein entscheidendes Mittel zur Konsenssicherung erkennt (Gotto, 2018, S. 228).

Die Diskursnetzwerkanalysen der Pressedebatte und Anhörungen zum Steuerreformgesetz 1990 bestätigen das aus den vorangegangenen Fallstudien bekannte einseitige Bild. In der Pressedebatte dominieren die Akteurgruppen Regierung, Parteien und Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände einschließlich Berufsorganisationen. Gewerkschaften haben nominell in der Pressedebatte wesentlich geringeren Anteil. Kommunale Spitzenverbände, Denkfabriken und private Stiftungen, Unternehmen (einschließlich Anwaltskanzleien und Steuerberatungsgesellschaften), aber auch sozialpolitische Akteure sind in der Pressedebatte kaum vertreten. Internationale Organisationen und Gerichte spielen keine Rolle. Die Beteiligung von Wissenschaftsakteuren ist in diesem Fall sowohl in der Presse als auch in den Anhörungen nominell bedeutsam: In der Presse stehen Wissenschaftsakteure an vierter Stelle der häufigsten Äußerungen, in den Anhörungen an dritter. In beiden Arenen rangieren Wissenschaftsakteure vor den Gewerkschaften, was mit Blick auf die Auswirkungen der Steuerreform auf abhängige Beschäftigte (Erweiterung der Lohnsteuerbemessungsgrundlage, Kürzung von Steuervergünstigungen an Unternehmen, die indirekt den Arbeitnehmern zu Gute kommen) bemerkenswert. Andererseits kann dies einen Bedeutungszuwachs wissenschaftlicher Akteure anzeigen, die auch hinsichtlich der Vielfalt an Akteuren (Forschungsinstitute, Universitäten, Wis-

Gruppe	Presse	Anteil	Anhörungen	Anteil	Summe	Anteil
Parteien	1758	26 %	1156	27 %	2914	26 %
Wirtschaft	1210	18 %	1590	37 %	2800	25 %
Regierung	2164	32 %	3	0 %	2167	19 %
Wissenschaft	734	11 %	829	19 %	1563	14 %
Gewerkschaften	419	6 %	404	9 %	823	7 %
Sozialpolitik	60	1 %	201	5 %	261	2 %
Kommunen	154	2 %	60	1 %	214	2 %
Denkfabriken	136	2 %	74	2 %	210	2 %
Unternehmen	147	2 %	22	1 %	169	2 %
Andere	26	0 %	8	0 %	34	0 %
Internationale	28	0 %	-	0 %	28	0 %
Gerichte	10	0 %	-	0 %	10	0 %
Summe	6846	100 %	4347	100 %	11193	100 %

Tabelle 19: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Steuerreformgesetz 1990

senschaftliche Beiräte) breit gestreut groß ist. Eine Übersicht der Verteilung der Statements entlang der Gruppen und nach Arene ist Tabelle 19 zu entnehmen. Markante Anteile sind rot unterlegt.

Der nominelle Wechselbezug zwischen Pressedebatte und Anhörungen wird durch Venn-Diagramme erfasst, wie sie Abbildung 73 zu entnehmen sind. Mit Blick auf die Akteure ist die Überlappung gering, nur 31 Akteure nehmen in beiden Arenen teil, aber jeweils 66 Akteure entweder nur in der Presse oder nur in den Anhörungen. Möglicherweise ist das auf die thematische Spannweite des Steuerreformgesetzes zurückzuführen. Es lassen sich keine Anzeichen für eine systematisch verzerrte Auswahl der zitierten Akteure finden. In der Pressedebatte nicht zitierte Akteure speisen sich aus aus Wirtschaft und regionalen Handelskammern, den Kommunen, aber auch Universitäten und Mieterorganisationen. In den Anhörungen wiederum nicht zitierte Akteure speisen sich aus der Gruppe der Regierungsakteure, der Wirtschaft, den Branchengewerkschaften, Bundesländern und wiederum der Wissenschaft.

Die Überlappung von Frames ist so hoch wie in keinem anderen Fall dieser Arbeit. 91 Frames werden in beiden Arenen vorgebracht, nur sechs Frames werden einzig in der Presse diskutiert und weitere vier nur in den Anhörungen. Zu den singulär in der Presse diskutierten Frames zählen unter anderem die Forderung nach internationaler Koordination der Wirtschaftspolitik und Arbeitszeitverkürzung, Senkung der Vermögensteuer und Steuervergünstigungen für Kultur, Forschung und Wissenschaft. Hingegen werden nur in den Anhörungen, aber nicht in der Presse die Kürzung der Investitionszulage, die Aufhebung der Mietpreisbindung und Wohnungsgemeinnützigkeit und Steuervergünstigungen für die Exportwirtschaft diskutiert. Die nur in der Presse debattierten Frames machen weniger als fünf % aller Pressestatements aus, die allein in der Anhörung diskutierten Frames umfassen weniger als zwei % aller Statements in den Anhörungen. Mit anderen Worten: Die nicht zitierten Statements in beiden Arenen lassen keinen Rückschluss auf eine verzerrte Kodierung von Frames zu und bestätigen eine große inhaltliche Überlappung zwischen beiden Arenen.

Die Arbeit fragt danach, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Das Steuerreformgesetz 1990 sieht nominelle Tarifsatzsenkungen in der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer vor. Einzelunternehmer, die der Einkommensteuer unterliegen, profitieren von der Reform. Kapitalgesellschaften, die der Körperschaftsteuer unterliegen, profitieren zwar

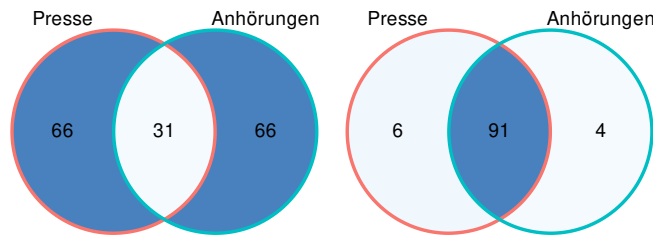


Abbildung 73: Venn-Diagramm der Debatten zum Steuerreformgesetz 1990

vom verringerten Körperschaftsteuertarif, müssen aber durch die Verbreiterung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage im Durchschnitt mehr Steuern entrichten. Insofern ist das interessierende Ereignis als bedingt-zeitversetzte Steuersenkung für einen Teil der Unternehmen zu spezifizieren, das erst bei Erreichen des Grenzsteuersatzes (in der Einkommensteuer) wirksam wird. Das theoretische Modell dieser Arbeit unterstellt, dass vier Erklärungsfaktoren der Unternehmensbesteuerung auf unterschiedliche Weise im Steuerreformdiskurs präsent sind. Wie wirken sie sich im Fall des Steuerreformgesetzes 1990 aus?:

- **Steuerwettbewerb:** Der Steuerwettbewerb ist in beiden Arenen eines der am häufigsten zitierten Frames, ungeachtet der strittigen Evidenz zur Rolle von Steuersätzen und Unternehmensinvestitionen (Langkau u. a., 1989, S. 14).²¹⁰ In der öffentlichen Meinung wird die Unternehmensteuersenkung abgelehnt (Institut für Demoskopie Allensbach, 1993, S. 784). Die Bundesregierung bemüht bereits wie im Fall des Steuerentlastungsgesetzes 1984 die Standortargumentation: Steuersenkungen sollen die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen gegenüber dem Ausland stärken. In der Pressedebatte und den Anhörungen wird dieses Argument wiederholt in Zweifel gezogen. Die Steuerwissenschaftler geben differenzierte Antworten, stimmen der Diagnose des internationalen Wettbewerbs jedoch mehrheitlich zu. Abweichend hierzu äußern sich - mit unterschiedlichen Begründungen - Dieter Schneider, Alois Oberhauser und Rudolf Hickel. Unabhängig von der Parteizugehörigkeit stimmen in der abschließenden Debatte im Bundesrat Ministerpräsidenten der SPD wie der CDU dem Reformbedarf mit Blick auf Steuerwettbewerb und Binnenmarkt zu (Bundesrat, 1988, S. 223-224).
- **Parteienwettbewerb:** Das Steuerreformgesetz sieht Einnahmeausfälle in Milliardenhöhe für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen vor. In der Pressedebatte wird sowohl von unions- als auch von SPD-geführten Landesregierungen Kritik an der Steuerreform angemahnt, dem sich die Kommunalen Spitzenverbände anschließen. Die Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und

²¹⁰Zur Auseinandersetzung um die Aussagekraft internationaler Steuerbelastungsvergleiche siehe den Beitrag von Fischer (1985, S. 35, 41), der dies bejaht und für eine Aufhebung von Vermögensteuer und Gewerbesteuer plädiert und die gegenteilige Position von Schneider (1989b, S. 332), der Rechenbeispiele aufgrund unterschiedlicher Steuerbemessungsgrundlagen ablehnt und stattdessen die Wirkung der Besteuerung auf das Investitionsverhalten an unverzerrte Steuerbemessungsgrundlagen koppelt.

Ländern mündet in verschiedenen Änderungsforderungen unionsregierter Länder (u.a. an der Wohnungsgemeinnützigkeit, bei der Begrenzung von Belegschaftsrabatten und mit Kompensationsforderungen für gestiegene Ausgaben für die Sozialhilfe wie im Fall des Landes Niedersachsen). Die SPD-regierten Bundesländer stimmen geschlossen gegen den Regierungsentwurf, die Zustimmung der CDU-Länder erfolgt erst kurz vor der letzten Befassung im Bundesrat, was das hohe Ausmaß von Äußerungen zum Parteienwettbewerb und zur Politikverflechtung in den Debatten erklärt. Auch in dieser Hinsicht kann die Diskursnetzwerkanalyse Feststellungen der Sekundärliteratur über den Ländereinfluss bestätigen (Wirsching, 2006, S. 282).

- Lobbyismus: Verschiedene Interessengruppen haben sowohl im Vorfeld, während als auch im Nachgang zum Steuerreformgesetz Forderungen an den Gesetzgeber erhoben. Im Raum standen die Reform oder Aufhebung der Gewerbesteuer, eine Aufhebung der Vermögensteuer, eine Beibehaltung von Belegschaftsrabatten und der Steuerfreiheit von Lohnzuschlägen, die Aufrechterhaltung der Wohnungsgemeinnützigkeit und die Kritik an der Quellensteuer auf Zinsen. Wie die Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zeigt, ist ein Teil dieser Forderungen erfolgreich (Deutscher Bundestag, 1988a, S. 2-7). Im Falle der Quellensteuer allerdings erst Monate nach Beschluss des Steuerreformgesetzes. Aufgrund der vielfältigen Forderungen, die sich in der Teilnahme eines breiten Akteurspektrums in den ausgewerteten Debatten niederschlägt, ist der Einfluss von Lobbyismus auf das Steuerreformgesetz als hoch anzusehen. Der Einfluss der Wirtschaft ragt dabei heraus, diese Gruppe tritt in der Pressedebatte an dritter Stelle, in den Anhörungen an erster Stelle und überragt den Einfluss der Gewerkschaften um ein Vielfaches. Herauszuheben ist der Einfluss des BDI, der sich frühzeitig mit einem Positionspapier in die Steuerreformdebatte einschaltet (BDI, 1985; Mann, 1994, S. 234). Trotzdem hält die Bundesregierung an den meisten ihrer Maßnahmen zur Gegenfinanzierung fest, die Investitionszulage wird gegen den Widerstand von Wirtschaft und Gewerkschaften begrenzt. Um die Zustimmung zum Gesetz zu sichern gesteht die Bundesregierung dem Land Berlin im Gegenzug höhere Finanzhilfen zu.

Die seit langem geforderte Aufhebung oder Reduktion der Gewerbesteuer können die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft auch im Steuerreformgesetz 1990 nicht durchsetzen. Allerdings bekräftigen die Regierungsparteien ihre zuvor geäußerte Absicht einer weiteren Unternehmensteuerreform für die kommende Legislaturperiode ab dem Jahr 1991 und berufen sich ebenfalls auf die wirtschaftliche Herausforderung durch den Gemeinsamen Binnenmarkt ab dem Jahr 1992. Zwar reagiert Bundesfinanzminister Stoltenberg zurückhaltend und verweist noch in der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag auf die im Steuerreformgesetz vorgenommene Tarifsenkung und in früheren Gesetzen zugesicherte höhere Abschreibungen (Deutscher Bundestag, 1988d, S. 5850). Doch ein CDU-Bundesparteitag Mitte Juni 1988 hat da bereits - wiederum unter Bezug auf „die internationalen Gegebenheiten“ die Weichen gestellt; das Parteitagsprotokoll vermerkt: *„Ziel der Reform der Unternehmensbesteuerung muß es sein, die Wachstumskräfte zu stärken, neue Investitionen zu ermöglichen und neue Arbeitsplätze zu schaffen“* (CDU, 1988, S. 475).²¹¹

²¹¹ Angesichts der ablehnenden Haltung der Öffentlichkeit ist dieser Beschluss bemerkenswert. Eine Umfrage des Instituts für Demoskopie in Allensbach vom Mai 1988 ergibt, dass eine Mehrheit von 55 % der Befragten die Körperschaftsteuersenkung im

- Expertise: Die Debatten um das Steuerreformgesetz sind von Expertise aus verschiedener Richtung gekennzeichnet. Ein Auftragsgutachten der „AG Steuern“ der Praktiker und Wissenschaftler angehören, soll von Länderseite ausgehend, den Reformdiskurs beeinflussen. Der Vorschlag liegt Anfang des Jahres 1987 auf dem Tisch und findet in den Bundestagswahlkampf Eingang. Teile der Forderungen werden in den Gesetzentwurf, wenn auch in abgewandelter Form, übernommen. Expertise liegt ferner in Form dauerhafter Regelberatung durch die wissenschaftlichen Beiräte der Bundesregierung und den Sachverständigenrat vor, die sich einheitlich für Unternehmensteuersenkungen aussprechen, jedoch im Ausmaß und der Gegenfinanzierung (durch Streichung von Steuervergünstigungen und neue Schulden) unterscheiden. Sie liegt ferner vor in Positionspapieren von Denkfabriken wie dem Kronberger Kreis. Doch die Regierung stützt sich nur rhetorisch auf den Rat, die Ausarbeitung des Reformkonzepts wird einer kleinen Akteurgruppe aus Ministerialbürokratie und Politik überlassen (Mann, 1994, S. 228), sodass von einem mittleren Einfluss von Expertise auszugehen ist.

Wissenschaftler und Interessenvertreter beklagen im Nachhinein eine mangelhafte Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und eine Fokussierung der Debatte auf den Einkommensteuerspitzensatz (Tipke, 1989; Gotto, 2018, S. 261). So bemängelt beispielsweise der Steuerrechtler Tipke, dass es der SPD über den Einkommensteuerspitzensatz gelungen sei, eine vermeintliche soziale Ungerechtigkeit der Steuerreform öffentlichkeitswirksam darzustellen (Tipke, 1989, S. 302). Mit der Absenkung des Einkommensteuerspitzensatzes von 56 auf 53 zeigt sich kaum ein Akteur zufrieden. Während SPD und die Gewerkschaften die Tarifsenkung mit Verweis auf den Einnahmeausfall der öffentlichen Haushalte ablehnen, fordern Wissenschaftler aber auch die Wirtschaft eine stärkere Tarifsenkung. Die Bundesregierung versucht, beiden Seiten gerecht zu werden, versucht jedoch, die Entkopplung zwischen Einkommensteuer und Körperschaftsteuer aufgrund der Rechtsformneutralität der Besteuerung nicht zu groß werden zu lassen (Ganghof, 2004, S. 69). Die Kompromisslösung der Bundesregierung stellt keine Seite zufrieden: Die Wissenschaft ist unzufrieden, da entgegen ihrer Empfehlung die Spitzentarife gespalten werden (Schmidt, 1988, S. 200). Der Wirtschaft geht die Tarifsenkung nicht weit genug, zumal die Gewerbesteuer bestehen bleibt (Zahn, 1988; Ritter, 1988, S. 19). Die Steuerreformdebatte geht daher auch nach Beschluss des Steuerreformgesetzes 1990 unverändert weiter.

Steuerreformgesetz ablehnt (Institut für Demoskopie Allensbach, 1993, S. 784). Lediglich 26 % der Befragten sprechen sich für die Senkung aus (ebd.). Und auch das Argument der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird in Frage gestellt, wie eine weitere Umfrage einen Monat später demonstriert. Darin äußern 45 % der Befragten die Ansicht, dass die Unternehmensteuern im Ausland höher oder genauso hoch seien wie in der Bundesrepublik (ebd., S. 785). 41 % der Befragten haben dazu keine Meinung oder wissen es nicht. Lediglich eine Minderheit von 14 % ist der Auffassung, dass die Unternehmensteuern niedriger seien. Die Auffassung dieser kleinen Gruppe setzt sich jedoch im Parteitagsbeschluss der CDU durch und begleitet die weitere Steuerreformdebatte.

5.7 Das Standortsicherungsgesetz (1992-93)

Zusammenfassung

Mit Beschluss des Steuerreformgesetzes im Juli 1988 kam die Reformdebatte nicht zum Stehen. In Union, FDP und SPD setzte sich allmählich ein Konsens zur Unternehmensteuersenkung durch (Grüner, 1988; Matthäus-Maier, 1989). Im häufiger wurde dies mit dem Europäischen Binnenmarkt begründet. Der neue Bundesfinanzminister Theo Waigel berief im Herbst 1989 eine Expertenkommission zur Ausarbeitung von Reformvorschlägen (Broichhausen, 1989). Zeitgleich überschlugen sich mit der Öffnung der Berliner Mauer die Ereignisse. Bundeskanzler Kohl ergriff im November 1989 die Initiative und schlug im Bundestag einen 10-Punkte-Plan zur Wiedervereinigung und zum Beitritt der Ostblock-Staaten in die Europäische Gemeinschaft (EG) vor.

Unmittelbar nach der deutschen Einigung beauftragte die Europäische Kommission eine Expertengruppe mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung im Europäischen Binnenmarkt (Europäische Kommission, 1992, S. 9). Der Sachverständigenrat, der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium und die von Waigel eingesetzte Expertenkommission plädierten für umfangreiche Unternehmensteuersenkungen. Vertreter der westdeutschen Wirtschaft verknüpften ihre Steuerreformforderungen im Laufe der Jahre 1990/1991 Steuerreformforderungen nun auch mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten der Wende (Funk, 1990; Ritter, 1991). Union und FPD übernahmen die Begründung (Gattermann, 1990, 1991; Thoben, 1991); einige Akteure forderten, die ehemalige DDR zu einer Sonderwirtschaftszone mit Niedrigsteuern zu machen (Lambsdorff, 1992; Spethmann, 1991, S. 81).

Nach der Wiedervereinigung klang die Euphorie der Wende alsbald ab. Die Kosten der Einheit und die Wirkung der raschen Systemtransformation in den neuen Bundesländern wurden von den Beteiligten unterschätzt. Nach anfänglichem Wirtschaftsboom brach die Regierung Kohl auf Druck der Bundesbank ihre aktive Fiskalpolitik ab und orientierte wieder auf Haushaltskonsolidierung (Bibow, 2005, S. 34). In der ehemaligen DDR kam es im Zuge der innerdeutschen Währungsunion zu Werksschließungen früherer volkseigener Betriebe. Hohe und stetig zunehmende Arbeitslosenzahlen und wachsende Staatsverschuldung führten im Frühjahr 1992 zur Revision der Steuerpolitik: Finanzminister Waigel plante nunmehr eine aufkommensneutrale Unternehmensteuerreform. Die Aufhebung der Gewerbesteuer - 1988 noch zugesagt - wurde erneut vertagt.

Auf europäische Ebene kam es nicht zur Steuerharmonisierung. Die Unternehmensteuern blieben in der Autonomie der EG-Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung rechtfertigte das im Juni 1993 vom Bundestag beschlossene „Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland im Europäischen Binnenmarkt“ (fortan: Standortsicherungsgesetz) mit dem Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages, der die Schaffung einer europäischen Währungsordnung bis zum Ende des Jahrzehnts vorsah (Deutscher Bundestag, 1993a, S. 23). Die Bundesregierung hatte diese Entwicklung vorangetrieben (Hrbek, 2002, S. 301), da sie freien Kapitalverkehr befürwortete und sich verbesserte Absatzchancen deutscher Unternehmen im Binnenmarkt erhoffte (Garrett, 1992, S. 543). Das Standortsicherungsgesetz sollte deutschen Unternehmen dafür konkurrenzfähige Körperschaftsteuersätze sichern. Es wurde vom Bundesrat abgelehnt, erst im Vermittlungsausschuss kam es - unter höheren Kosten - zur Einigung.

Politische und ökonomische Ausgangslage

Die Bundesregierung hatte im Herbst 1987 erstmals eine Unternehmensteuerreform für die kommende Legislaturperiode des Deutschen Bundestages angekündigt. Im Juni 1988 wurde dies von einem CDU-Bundesparteitag unter Verweis auf den internationalen Wettbewerb bekräftigt.²¹² Zu diesem Zeitpunkt waren die deutsche Wiedervereinigung und das Ende des Ost-West-Konflikts noch nicht absehbar.²¹³ Umso überraschender waren die Ereignisse der Wende 1989 für die Beteiligten (Ehmke, 1994, S. 404). Ein ausgearbeitetes Konzept für die Wiedervereinigung lag bei Kohls Vorstellung des 10-Punkte-Plans vor dem Deutschen Bundestag im November 1989 noch nicht vor (Böick, 2018, S. 150). Die Ministerialbeamten, darunter Hans Tietmeyer, Horst Köhler, Thilo Sarrazin und Gert Haller,²¹⁴ stützten sich dabei auf einen Essay von Ludwig Erhard aus den 1950er Jahren (ebd., S. 129). Entgegen der Einschätzung von Ökonomen und der Bundesbank wurde der Entschluß zu einer zügigen deutsch-deutschen Währungsunion gefasst (ebd., S. 153). Die Währungsunion sollte den Auftakt für die politische Wiedervereinigung legen (Schäuble, 1991, S. 35).

In den Jahreswirtschaftsberichten der Jahre 1989 bis 1991 hielt die Bundesregierung an ihren Steuerreformplänen fest, blieb aber hinsichtlich konkreter Schritte vage und verwies auf noch laufende Abstimmungen und Beratungsbedarfe (Deutscher Bundestag, 1989, 1990, S. 16). Als Motivation führte die Regierung den „Wettbewerb der Steuersysteme“ an – ein Ausdruck, der sich ab Mitte der 1980er Jahre in der öffentlichen Debatte etabliert hatte - und verknüpfte Unternehmensteuersenkungen mit der Erwartung von Sachkapitalinvestitionen der Unternehmen in Deutschland (ebd.).²¹⁵ In Reaktion auf die Wendeereignisse verabschiedete Bonn verschiedene Steuererleichterungen, um den „Aufbau Ost“ durch Investitionen und öffentliche Nachfrage zu tragen (Deutscher Bundestag, 1991, S. 17-18). Zum Jahr 1991 war bereits die Börsenumsatzsteuer abgeschafft worden (Deutscher Bundestag, 1990, S. 16).

Dem schuldenfinanzierten Konjunkturaufschwung der Jahre 1990 und 1991 folgte die Rezession im Jahr 1992. Die Bundesregierung hatte sich Befürchtungen der Bundesbank über eine drohende Inflation

²¹²Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuerreformgesetz 1990 in dieser Arbeit.

²¹³Seit den Kommunalwahlen in der DDR vom Mai 1989 nahmen Ausreisen aus der DDR in den Westen zu (Ulrich, 1990, S. 20). Die Ausreisewelle erreichte nach der Grenzöffnung an der ungarisch-österreichischen Grenze bis Herbst 1989 ihren vorläufigen Höhepunkt und sorgte in Westdeutschland für Auseinandersetzungen über das ausreichende Angebot von Wohnungen und öffentlicher Daseinsvorsorge (Institut für Demoskopie Allensbach, 1993, S. 520).

²¹⁴Gert Haller ist Sohn des Finanzwissenschaftlers Heinz Haller, der in den Jahren 1971/1972 von Bundesfinanzminister Alex Möller mit der Leitung eines Sonderreferates für die Steuerreform beauftragt gewesen war. Alle anderen drei genannten Personen blickten auf Karrieren in der Bonner Ministerialbürokratie zurück und sollten ab den 1990er Jahren wichtige Schaltstellen in nationalen und internationalen Finanzinstitutionen besetzen (Tietmeyer: Bundesbank, Köhler: Internationaler Währungsfonds, Sarrazin: Treuhand, später Berliner Finanzsenator).

²¹⁵Unterstellt wurde in dieser Argumentation, dass Unternehmen Steuersenkungen zur Kapitalbildung (Sparen) verwenden und das Kapital in Investitionen umleiten würden. Dieses Argument, das die Bundesregierung mit dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium teilte (Oberhauser, 1988), fußte auf mindestens drei Annahmen: Dass die Unternehmen an einem Mangel an Kapital leiden würden, dass die Absatzerwartungen der Unternehmen hoch seien, um die Produktion auszuweiten und dass das Arbeitskräfteangebot ausreichend groß sei, um die Produktionsausweitung zu leisten. Der Nachfrageaspekt spielte indes in der Argumentation keine Rolle (ebd., S. 345). Im Jahreswechsel 1990/1991 wurden diese Bedingungen durch öffentliche Nachfrage und Staatsschulden geleistet. Die westdeutsche Wirtschaft hatte bis 1989 Wachstum zu verzeichnen, jedoch verharrte die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau. Das Vermögen, hierunter Betriebsvermögen, dass für Sachkapitalinvestitionen zu mobilisieren wäre, war auch seinerzeit hoch konzentriert. Die SPD kritisierte, dass Steuersenkungen nicht automatisch zur Kapitalbildung, sondern in die Finanzspekulation geleitet würden (Matthäus-Maier, 1989, S. 227). Mit Abschaffung der Börsenumsatzsteuer - einer Sonderabgabe auf Börsentransaktionen - schien die Bundesregierung diesen Schritt zu untermauern.

und Instabilität der D-Mark zu eigen gemacht und sorgte mit ihrer finanzpolitischen Kehrtwende für einen Abbruch der Hochkonjunktur (Herr u. Hübner, 2005; Bibow, 2005, S. 34). Bundesfinanzminister Waigel (1991, S. 10) hatte den Schritt langfristig angekündigt und rechtfertigte ihn mit gesamtwirtschaftlichen Risiken der Schuldenaufnahme.²¹⁶ Erste Gegenreaktionen wurden mit dem Steueränderungsgesetz 1991 und der befristeten Einführung des Solidaritätszuschlages in der Lohnsteuer, der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer beschlossen. Beide Gesetze sollten kassenmäßige Steuermehreinnahmen von rund 15 Milliarden D-Mark einbringen. Aufgrund ihres frühen Timings verstärkten sie alledings prozyklisch die Inflation (Bibow, 2005, S. 34). Die Rezession wirkte sich in Westdeutschland mit einem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit um etwa 2 Prozentpunkte gemessen am Bruttoinlandsprodukt vergleichsweise stark, in den neuen Bundesländern mit einem Minus von 5,5 Prozentpunkten hingegen regelrecht desaströs aus. Lob für die Politik der Bundesbank kam aus der westdeutschen Industrie. Der Kuratoriumsvorsitzende der industrienahen Denkfabrik Institut Finanzen und Steuern, Joachim Funk (Mannesmann), forderte im Gespräch mit dem scheidenden Bundesbankpräsidenten Schlesinger gleiche Standfestigkeit auch in der Auseinandersetzung um das geldpolitische Mandat der Europäischen Zentralbank (Funk, 1993, S. 4).

Im Zuge der Wende in der DDR wurde auf Druck der Opposition mit dem „Runden Tisch“ ein Gesprächsforum zur Diskussion der politischen Entwicklung innerhalb der DDR gegründet. In diesem Forum kamen Vertreter der Regierung Modrow mit Vertretern der Opposition zusammen (Thaysen, 1990). Im Zuge der Diskussionen wurde eine Treuhandanstalt (kurz: Treuhand) gegründet, die das volkswirtschaftliche Vermögen der DDR für alle Bürgerinnen und Bürger erfassen und diese bei einer bevorstehenden Umstellung auf ein anderes Wirtschaftssystem beteiligen sollte. Von der Demokratiebewegung in der DDR waren zunächst innenpolitische Reformen (Auflösung der Staatssicherheit, freie Wahlen, Reisefreiheit, Verwaltungsreform, Dritter Weg zwischen Sozialismus und Kapitalismus u.a.) in einer fortbestehenden DDR angestrebt worden (Kowalczyk, 2019, S. 70).²¹⁷ Diese Überlegungen wurden von den politischen Entwicklungen überholt. Bei der ersten freien Volkskammerwahl im März 1990 errang das von der Regierung Kohl unterstützte Bündnis „Allianz für Deutschland“ eine Stimmenmehrheit. Unter der Regierung de Maiziére wurde die Treuhand zu einer Einrichtung der Abwicklung und Privatisierung von vormals volkseigenen Betrieben (Böick, 2018). Die Zahl registrierter Arbeitsloser in Ostdeutschland überschritt im Jahr 1993 bereits die Millionengrenze und stieg in den Folgejahren kontinuierlich an (Kowalczyk, 2019, S. 148), der politische Unmut über den Prozess der Wiedervereinigung nahm zu (Mau u. Offe, 2020, S. 360).²¹⁸

²¹⁶Die Auseinandersetzung um öffentliche Nachfrage, Kreditexpansion und Geldwertstabilität zwischen den Jahren 1990 und 1992 wird in der Sachverständigenanhörung zum Standortsicherungsgesetz wieder aufgegriffen und legt unversöhnliche wirtschafts- und außenwirtschaftspolitische Standpunkte offen, die in ihrer Fernwirkung auch die spätere Politik in der Eurozone berühren sollten. Waigel verknüpfte in Auseinandersetzung mit Funk die Finanzpolitik der Bundesregierung als Vorbedingung für den außenwirtschaftlichen Erfolg innerhalb der Europäischen Währungsunion: *„Was sich in den letzten neun Jahren an Erkenntnissen und finanzpolitischen Instrumenten als richtig erwiesen hat, wird auch künftig Bestand haben (...) Die gegenwärtige Höhe der öffentlichen Kreditaufnahme ist nur in enger zeitlicher Begrenzung hinnehmbar. Bis 1994 wollen wir das Finanzierungsdefizit des Bundes wieder auf rund 30 Milliarden DM reduzieren (...) Wir sind bei der Kreditaufnahme an die Grenze des noch Erträglichen gegangen (...) Die D-Mark ist der Anker im Europäischen Währungssystem und zugleich zweitwichtigste Weltreservewährung. Deutschland ist ein Hartwährungsland und muß es bleiben“* (Waigel, 1991, S. 9-11).

²¹⁷Der zeitweilige Ministerpräsident der DDR, Hans Modrow, trat nach eigener Aussage für eine temporäre Zwei-Staaten-Lösung im Sinne einer Föderation ein, die erst später in eine politische Einigung eines bündnisneutralen Deutschlands münden sollte (Modrow, 2021, S. 176).

²¹⁸Noch dreißig Jahre später sind Fernwirkungen der Transformation unter anderem im Wahlverhalten erkennbar (Weisskircher, 2020). Womöglich zeichnen sich diese Fernwirkungen durch eine neue Qualität aus, die in Form einer selbst erfüllenden

Mit den ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen im Dezember 1990 war bereits eine neue politische Realität gegeben, in der die Wirtschafts- und Währungsunion nicht mehr zur Diskussion stand. Der SPD-Kanzlerkandidat Oskar Lafontaine, der die Währungsunion als übereilt und die zügige Wiedervereinigung kritisiert hatte, stieß in der Bundestagsfraktion und bei Parteichef Brandt auf Widerstand (Ehmke, 1994; Lafontaine, 1999, S. 18, 20). Warnungen vor einer wirtschaftlichen Krise in der DDR – ähnlich wie Lafontaine argumentierte auch der frühere Bundeswirtschaftsminister Schiller (1994, S. 17), – wurden zu diesem Zeitpunkt als realitätsfern verworfen.²¹⁹ Bei der Wahl konnte sich dessen ungeachtet die „Allianz für Deutschland“ unter Führung der Union durchsetzen. Die Union musste leichte Verluste hinnehmen, blieb jedoch mit Abstand stärkste Kraft im Deutschen Bundestag und erreichte 319 Mandate (43,8 % der Zweitstimmen, -0,5 % gegenüber 1987), die SPD erzielte mit 33,5 % der Zweitstimmen ein historisch schlechtes Ergebnis und erlangte 239 Mandate. Die FDP erreichte 11,0 % der Zweitstimmen (+ 1,9 %) und erlangte 79 Mandate, die Grünen (-4,5 %) und das in der ehemaligen DDR gegründete Bündnis '90 (1,5 %) traten getrennt zur Bundestagswahl an und verfehlten die Fünf-Prozent-Hürde. Nur die Listenvertreter von Bündnis '90 zogen mit 8 Mandaten als Gruppe in den Bundestag ein. Union und FDP kündigten vor der Wahl eine Fortführung ihrer Regierungskoalition an. Im neuen Bundestag verfügten sie gemeinsam über 398 Mandate und eine Stimmenmehrheit in Höhe von 60 %.

Anders stellte sich die Situation im Bundesrat dar, wo die Regierung Kohl ihre Mehrheit bereits kurz nach der Wiedervereinigung verlor. Die Stimmenanzahl im Bundesrat hatte sich durch die neuen Bundesländer auf 68 Stimmen erhöht. Für eine einfache Abstimmungsstimmungs Mehrheit waren fortan 35 Stimmen erforderlich, über die die Bundesregierung bis April 1991 verfügte. Mit dem Erfolg der SPD bei der Landtagswahl in Rheinland-Pfalz vom selben Monat veränderte sich die Ausgangslage. SPD und FDP gingen auf Landesebene eine Koalition ein, die Bundesregierung verlor ihre Stimmenmehrheit. Bereits im Januar 1991 hatte die CDU auch die Landtagswahlen in Hessen verloren, wo eine rot-grüne Koalition unter Ministerpräsident Hans Eichel (SPD) gebildet wurde. In Hamburg und Bremen konnte sich die SPD in den folgenden Monaten ebenfalls als stärkste Kraft behaupten und Regierungskoalitionen unter ihrer Führung bilden. Die Bundesregierung war damit weiter denn je von einer Mehrheit im Bundesrat entfernt. Da im Jahr 1993 nur Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein angesetzt waren, war keine Trendwende, sondern allenfalls eine Verschlechterung zu erwarten. Die Bundesregierung musste sich mit einer gegenläufigen Mehrheit der SPD-Länder arrangieren.²²⁰ Im Jahreswirtschaftsbericht 1991 hatte die Regierung ein Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform spätestens zum 1. Januar 1995 angekündigt; dieses Ziel schien nun gefährdet (Deutscher Bundestag, 1991, S. 23). Dies galt auch für die in der Koalitionsvereinbarung verabredete Aufhebung der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer (Christliche Demokratische Union Deutschlands, 1991, S. 24).²²¹

Propheteiung auf frühere Selbst- und Fremdzuschreibungen des „Ostens“ zurückzuführen sind und kein politisches Ventil finden.

²¹⁹Nach Küsters (1998, S. 62) hat Willy Brandt persönlich Helmut Kohl über eine Unterredung mit dem sowjetischen Staatschef Gorbatschow informieren lassen, demzufolge Gorbatschow einer deutschen Wiedervereinigung offen gegenüberstand.

²²⁰Mitte der 1970er Jahre sah sich die sozialliberale Bundesregierung mit einer Unions-Mehrheit im Bundesrat konfrontiert, was sich auf die Steuerpolitik auswirkte. Siehe hierzu die Fallstudien zur Körperschaftsteuerreform, zum Steuerentlastungsgesetz und zum Beschäftigungsförderungsgesetz in dieser Arbeit.

²²¹Der Ertrag der Vermögensteuer steht laut Grundgesetz den Bundesländern zu. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1995 verstieß die Erhebung der Vermögensteuer in ihrer damaligen Form gegen den Gleichheitsgrundsatz. Ab dem Jahr 1997 wurde die Vermögensteuer nicht mehr erhoben, da sich Bund und Länder nicht auf eine verfassungskonforme

In konzeptioneller Hinsicht lagen im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zum Standortsicherungs-gesetz drei Vorschläge zur Unternehmensteuerreform auf dem Tisch. Den Auftakt machte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, der im Februar 1990 ein Gutachten zur Unternehmensteuerreform vorlegte (WB-BMF, 1999b). Der Beirat erkannte im Einklang mit Politik und Wirtschaft Reformbedarf bei den Unternehmensteuern aufgrund verschärften internationalen Wettbewerbs. Steuersatzvergleiche, wie sie von der Wirtschaft und einigen Ökonomen bemüht wurden, wies der Beirat mit Blick auf widersprüchliche Evidenz und strittige Berechnungsgrundlagen zurück. Allenfalls könnten solche Darstellungen als Trendanalyse behandelt werden, womit sich der Beirat der Kritik gewerkschaftsnaher Ökonomen, aber auch des Betriebswirts Dieter Schneider anschloss (Napp u. Rahmann, 1989; Schneider, 1989a).²²² Des weiteren forderte der Beirat die Beibehaltung des Vollarrechnungsverfahrens, eine Tarifsatzsenkung in der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer unter Wiederherstellung der Konkordanz beider Spitzentarife.²²³ Die Tarifhöhe ließ der Beirat offen und verwies auf dafür notwendige Einsparungen, die durch Ausgabenkürzung und Subventionsabbau realisiert werden sollten.

Ein zweiter Vorschlag wurde im Dezember 1990 von einer Expertenkommission im Auftrag von Bundesfinanzminister Waigel vorgelegt. Die „Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze“ war mehrheitlich politisch zusammengesetzt (Bundesministerium der Finanzen, 1991, S. 4). Nur drei von zehn Mitgliedern waren Wissenschaftler, unter ihnen die Steuerrechtler Klaus Dittmar Haase und Georg Crezelius sowie der Finanzwissenschaftler Dieter Pohmer (ebd.). Pohmer, Mitglied des WB-BMF und ab 1991 dessen Vorsitzender, war in den 1980er Jahren Mitglied der „AG Steuern“.²²⁴ Der Vorsitzende der Kommission, Reinhard Goerdeler war Aufsichtsratsvorsitzender der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft KPMG. Goerdeler hatte die Internationalisierung des Unternehmens in den 1970er Jahren vorangetrieben. Die Kommission wurde somit von einem Technokraten geleitet, der eine betriebswirtschaftliche Perspektive in die Debatte einbringt und dessen Unternehmen im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung eigene wirtschaftliche Interessen verfolgte (Böick, 2015). Die Kommission wurde ferner mit Joachim Funk²²⁵ und Jörg Mittelsten Scheid von zwei Unternehmern beraten, was deren einzelwirtschaftliche Orientierung unterstrich.

Anders als der WB-BMF nannte die Goerdeler-Kommission konkrete Tarifsätze und forderte die Absenkung des Körperschaftsteuerspitzensatzes auf 46 %. Der Körperschaftsteuersatz für ausgeschüttete Gewinne sollte aus Wettbewerbsgründen unverändert bleiben.²²⁶ Darüber schlug die Kommission die Aufhebung

Änderung einigen konnten (Leipold, 2016, S. 4). Die Gewerbekapitalsteuer war eine Sonderform der Gewerbesteuer und wird ebenfalls seit dem Jahr 1997 nicht mehr erhoben. Beide Steuern wurden jedoch nicht wie von der Bundesregierung 1991 angekündigt in der 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, sondern erst in der darauffolgenden Legislatur aufgehoben.

²²²Schneider wies Steuerbelastungsvergleiche als nicht fundierte Rechnerei zurück und forderte stattdessen, die Wirkung der Besteuerung auf Privatinvestitionen in den Fokus zu nehmen (Schneider, 1989a).

²²³Mit dem Steuerreformgesetz 1990 wurde der Spitzentarif der Einkommensteuer von 56 % auf 53 %, der Spitzentarif in der Körperschaftsteuer für thesaurierte Gewinne hingegen auf 50 % abgesenkt, wodurch sich eine Tarifsatzdifferenz von drei Prozentpunkten zwischen beiden Steuerarten ergab. Diese Entscheidung hatte der Beirat bereits 1987 als systemwidrigen Verstoß gegen die Rechtsformneutralität kritisiert (WB-BMF, 1988, S. 589). Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuerreformgesetz in dieser Arbeit.

²²⁴Zur Rolle der AG Steuern siehe die Fallstudie zum Steuerreformgesetz 1990 in dieser Arbeit.

²²⁵Joachim Funk war Vorstandsmitglied der Mannesmann AG und Kuratoriumsvorsitzender der Denkfabrik Institut Finanzen und Steuern (IFST)

²²⁶Die Bundesregierung schlug im Gesetzentwurf stattdessen eine Begünstigung der Ausschüttung durch Tarifsatzsenkung von 36 % auf 30 % vor und begründet dies mit der Attraktivität für Kapitalgeber und Investoren (Deutscher Bundestag, 1993a, S. 24), obwohl sie an anderer Stelle die Kapitalbildung, also das Sparen für Investitionen fördern wollte.

der Gewerbekapitalsteuer und der betrieblichen Vermögensteuer vor. Im Gegensatz zum WB-BMF hielt die Goerdeler-Kommission die Entkopplung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuertarif für nachrangig, was ihren Vorschlag für die Bundesregierung taktisch interessanter machte. Die Empfehlungen der Goerdeler-Kommission sahen eine Netto-Entlastung der Unternehmen in Höhe von 16 Milliarden D-Mark pro Jahr vor. Die mit den Vorschlägen verbundenen Steuerausfälle sollten nach Vorstellung der Kommission durch höhere Umsatz- und Verbrauchsteuern erzielt werden. Diese Position teilte die Kommission mit dem WB-BMF. Sie wurde von ihren Vorsitzenden Kurt Schmidt (1988; 1994) und Dieter Pohmer (1991) zu verschiedenen Zeitpunkten wiederholt und bildeten einen neuen Konsens innerhalb der Steuerwissenschaften ab (Rose, 1991; Brennan u. Buchanan, 1991).²²⁷ Die Vorschläge der Goerdeler-Kommission wurden im Juni 1991 veröffentlicht, Bundesfinanzminister Waigel (1991, S. 15) reagierte zunächst ausweichend und legte sich auf kein Vorgehen fest.

Die innerdeutsche Währungsunion überlagerte sich zeitlich mit den Vorarbeiten für die Europäische Währungsunion. Im Zusammenhang mit der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes wurde die Steuerpolitik Gegenstand europäischer Integrationsbestrebungen. Im April 1990 legte die Europäische Kommission eine Richtlinie zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung vor. Ein halbes Jahr später wurde eine Expertenkommission unter Vorsitz des früheren niederländischen Finanzministers Onno Ruding mit der Ausarbeitung von Rahmenbedingungen für eine binnenmarktaugliche Unternehmensbesteuerung beauftragt (Europäische Kommission, 1992). Die Expertenkommission – auch Ruding-Komitee genannt – legte wenige Monate nach Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht ihre Empfehlungen vor. Im Ergebnis sah die Kommission keine Anzeichen für Steuerwettbewerb unter den Mitgliedstaaten, aber zunehmende steuerliche Sonderregeln, die vorrangig der Anziehung von Finanzkapital (Direktinvestitionen) dienen sollten (ebd., S. 13). Mit Blick auf die Entscheidungshoheit der Nationalstaaten, schlug die Kommission keine unmittelbare Vereinheitlichung, sondern einen allmählichen Konvergenzprozess vor (ebd.).²²⁸ Außerdem sollten Mindeststeuersätze in der Körperschaftsteuer sichergestellt und Standards für die Steuerbemessungsgrundlage erarbeitet werden (ebd.).

Der Vorschlag implizierte eine Kritik am körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahren, das im Jahr 1977 eingeführt worden war. Es wurde als Verzerrung grenzüberschreitender Investitionen und potentielle Behinderung der Kapitalverkehrsfreiheit beurteilt (ebd.). Das Anrechnungsverfahren galt unter Steuerwissenschaftlern in Deutschland hingegen als Errungenschaft, eine Aufhebung stand nicht zur Diskussion, wie die Gutachten des WB-BMF und der Goerdeler-Kommission deutlich machten. Auch die Bundesregierung thematisierte die Vorschläge des Ruding-Komitees im späteren Gesetzentwurf für das Standortsicherungs-gesetz nicht. Sie machte sich allein die Diagnose des Steuerwettbewerbs zu eigen und forderte,

²²⁷ Bis in die 1970er Jahre hinein galten die Verbrauchsteuern nur als ein Element neben der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Erbschaftsteuer als Teil eines wissenschaftlich akzeptablen Steuersystems (Neumark, 1970).

²²⁸ Einige Mitglieder des Ruding-Komitees beklagten sich über einen zu engen Arbeitsauftrag und mangelnde politische Unterstützung (Vanistendael, 1992; Devereux, 1992). Mit der Nichtannahme der Empfehlungen durch die EG-Mitgliedstaaten blieb die Körperschaftsbesteuerung Instrument nationaler Wettbewerbspolitik. Der Zusammenhang von Binnenmarkt und Unternehmensbesteuerung sollte Steuerwettbewerb in der Folgezeit die politische Diskussion beeinflussen. Erst knapp zehn Jahre später erneuerte die Europäische Kommission ihren Versuch, die Unternehmensbesteuerung zu harmonisieren, scheiterte aber seinerzeit sowie erneut im Zuge der Euro-Krise mit der Durchsetzung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB). Siehe hierzu die Fallstudien zum Unternehmensteuerreformgesetz 2007 und zum BEPS-Umsetzungsgesetz in dieser Arbeit.

vermehrt ausländische Direktinvestitionen anzuziehen (Deutscher Bundestag, 1993a, S. 23). Im Gegenteil zu den Empfehlungen des Ruding-Komitees und im Einklang mit der wachsenden Bedeutung globalisierter Kapitalmärkte entschied sich die Bundesregierung dazu, diesen Wettbewerb zu verstärken.

Der Maastricht-Vertrag gab einen Zeitplan zur Realisierung der Europäischen Währungsunion und zur Vergemeinschaftung der Geldpolitik bis zum Jahr 1999 vor. Die im Maastricht-Vertrag genannten Kriterien zur Euro-Mitgliedschaft sahen unter anderem eine Begrenzung der Neuverschuldung auf maximal 60 % des Bruttoinlandsprodukts vor. Die Kriterien galten einigen deutschen Ökonomen als nicht weitgehend genug (Plehwe u. Slobodian, 2019b, S. 95). Im Juni 1992 veröffentlichten 40 Ökonomen, unter ihnen Karl Schiller, Herbert Giersch und etliche Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen einen Offenen Brief, in dem sie sich gegen eine voreilige Europäische Währungsunion aussprachen und die Maastricht-Kriterien als zu schwach kritisierten. Sie wiederholten damit die Position der Bundesbank, die zuvor schon vor einer Preisgabe der Währungsstabilität und damit einer Gefährdung des Investitionsstandortes Deutschlands gewarnt hatte. Der neue Bundesbank-Präsident Tietmeyer manövrierte zwischen den Interessen der Bundesregierung und den Kritikern der Währungsunion und forderte eine umstandslose Umsetzung der Maastricht-Kriterien (Moravcsik, 1998, S. 395).

Politischer Druck für eine baldige Unternehmensteuerreform kam auch von den Unternehmen selbst. Einige Großkonzerne, darunter Siemens, Fiat, Volvo, Bosch und Thyssen Krupp, hatten sich Anfang der 1980er Jahre zu einer Denkfabrik namens „European Roundtable of Industrialists“ (ERT) zusammengeschlossen, um auf die Politikformulierung in Brüssel Einfluss zu nehmen (van der Pijl u. a., 2011; Cowles, 1995, S. 503, 506). Dessen erste öffentliche Positionierung erfolgte im Jahr 1984 mit einem Policy-Paper zur europäischen Verkehrspolitik (European Roundtable of Industrialists, 1984). Die Denkfabrik forderte eine koordinierte Infrastrukturplanung und den Bau neuer transnationaler Verkehrsgroßprojekte (ebd., S. 3). Dabei sollten verstärkt auch private Mittel beansprucht werden, die über den Kapitalmarkt aufgenommen werden könnten (ebd., S. 9). Einige der beteiligten Unternehmen hatten daran unmittelbar wirtschaftliche Interessen, da sie Fördermittel für eigene Aufträge und Umsätze hätten akquirieren können. Der ERT kam zu dem Ergebnis, dass Europa durch zuviele (wirtschaftliche) Grenzen charakterisiert sei, die Verkehrswege sollten einen Beitrag zur geografischen und politischen Grenzüberschreitung leisten (ebd., S. 3).

Allerdings trat der europäische Integrationsprozess Anfang der 1980er Jahre auf der Stelle. Die Kritik des ERT wurde von Ökonomen wie Herbert Giersch aufgegriffen, der die politische Stagnation mit dem Begriff der „Eurosclerose“ bezeichnete (Giersch, 1985). Giersch warf den EG-Mitgliedstaaten vor, nach der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre zum Protektionismus zurückgekehrt zu sein (ebd., S. 4). Sein Verständnis von Protektionismus war weit, umfasste auch die Tarifautonomie, Sozialgesetzgebung und Steuervergünstigungen für ausgesuchte Wirtschaftszweige, die er als Wettbewerbsverzerrungen deutete (ebd., S. 5-6). Jahre später sollte auch das Ruding-Komitee Steuervergünstigungen als steuerpolitische Verzerrungen beurteilen (vgl. oben). Im Jahr 1985 wurde der frühere französische Finanzminister Jacques Delors Präsident der Europäischen Kommission. Gemeinsam mit Michael Camdessus und Henri Chavranski setzte er die Kapitalmarktliberalisierung auf die politische Agenda in Brüssel (Abdelal, 2006, S. 6).²²⁹ Giersch diagnosti-

²²⁹ Alle drei Politiker einte ihre frühere Arbeit in der französischen Regierung Mitterand, die sich Anfang der 1980er Jahre für eine Kehrtwende ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik entschied und ihre sozialistischen Wahlversprechen zu Gunsten von Austeritätspolitik abänderte (Abdelal, 2006, S. 7).

zierte nur ein Jahr nach dem ERT: „*Europe is said to have established a common market, but this market just covers trade in the industrial sector and, even there, is not without barriers*“ (Giersch, 1985, S. 10).

Fünf Jahre vor Ende des Ost-West-Konflikts war die ökonomische Grenzüberschreitung damit zum wirtschaftspolitischen Thema geworden. Die Europäische Kommission veröffentlichte im Juni 1985 ihr Weißbuch zum Europäischen Binnenmarkt, der sich durch einen Abbau von Handelsschranken jeder Art auszeichnen sollte, so auch durch den Abbau von „Steuerschranken“, also nationalen Besteuerungsunterschieden (Europäische Kommission, 1985, S. 39). Ziel war die Herstellung von Kapitalverkehrsfreiheit, um dadurch unter anderem auch neue Finanzierungsquellen erschließen zu können (ebd., S. 32). Deutsche Unternehmen standen dem Binnenmarktprojekt anfänglich skeptisch gegenüber (Hohenthal, 1988). Am ERT beteiligten sich nur exportorientierte Großkonzerne wie Siemens. Die Meinungsbildung der gewerblichen Wirtschaft fokussiert Mitte der 1980er Jahre noch stark auf Bonn und verlagert sich erst allmählich, dann aber konsequent auch nach Brüssel (Cowles, 1996, S. 87). Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Juli 1987 war ein Etappenziel abgesteckt und die Vollendung des Binnenmarktes bis zum Jahr 1992 fixiert worden. Die Europäische Kommission legte in kurzer Folge Ausarbeitungen zur Vereinheitlichung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlagen vor, die für die EG-Mitglieder zunächst unverbindlich blieben.

Mit der politischen Wende zum Jahreswechsel 1989/90 schien ein geeigneter Anlass zur Verstärkung der Integrationsbemühungen. Während Bundeskanzler Kohl die deutsche Wiedervereinigung mit der Perspektive einer wirtschaftlichen Integration der osteuropäischen Transformationsstaaten in der Europäischen Gemeinschaft verband, holte der neoliberale Ökonom Christian Watrin weiter aus. Der Maastricht-Vertrag, so Watrin (1989, S. 124), sei die Vollendung des Liberalisierungsprojekts, das mit der Idee der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Mitte der 1950er Jahre begonnen worden war. Nunmehr konnten staatliche Eingriffe in die Wirtschaft als Verstoß gegen Kapitalverkehrsfreiheit verworfen, Staatsintervention als unzulässige Beihilfe inkriminiert werden (ebd., S. 125, 129). Wie vor ihm der „European Roundtable of Industrialists“ und Herbert Giersch sah auch Watrin das Ende von Steuergrenzen als notwendige Bedingung eines europaweiten wirtschaftlichen Wettbewerbs an (ebd., S. 136). Und im Einklang mit der Steuerwissenschaft sah – hierin sollte er sich vom Ruding-Komitee und der Europäischen Kommission bemerkenswert unterscheiden – gar keine Veranlassung mehr zur Harmonisierung der Unternehmensteuern (ebd., S. 137). Ein Ausgleich könne Watrin zufolge über die Umsatzsteuer erfolgen, die als alleinige Steuer zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben in den Nationalstaaten dienen sollte (ebd., S. 138).²³⁰

²³⁰Der Zusammenhang ist umfassender, als das er hier in gebührender Weise rekonstruiert werden könnte. Siehe für einen Ausgangspunkt zur Rolle von Herbert Giersch die Abhandlungen in Plehwe (2020); Plehwe u. Slobodian (2019a) und zur Rolle von Mont Pélerin Society und Kronberger Kreis Ptak (2015); Pühringer (2020). Es sei erwähnt, dass Watrin, ein früherer wissenschaftlicher Mitarbeiter des Erhard-Beraters Alfred Müller-Armack, Mitglied zahlreicher neoliberaler Denkfabriken war, unter anderem auch der Mont Pélerin Society (Plickert, 2008, S. 13), der Giersch und er als Präsidenten vorstanden. Die Verbindung zu Müller-Armack war bedeutsam als dieser in den 1950er Jahren für eine pragmatische Lösung zur Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eintrat und sich gegen Erhards Maximalposition einer globalen Freihandelszone aussprach (Slobodian, 2018; Löffler, 2002, S. 552). Fürsprecher für diesen pragmatischen, inkrementellen Ansatz fand Müller-Armack unter anderem im ersten EWG-Wettbewerbskommissar Hans von der Groeben und Ernst-Joachim Mestmäcker (ebd., S. 548). Diese hatten in verschiedenen Funktionen maßgeblichen Anteil an der Konzeptionierung des Binnenmarktes und des Beihilferechts, das besagte Staatsintervention zur unzulässigen Staatsintervention in die Kapitalverkehrsfreiheit inkriminierte (Slobodian, 2018, S. 190, 204). Anders als Müller-Armack und Wilhelm Röpke, die Ludwig Erhard nahestanden, orientierten sich Groeben und Mestmäcker an Friedrich Hayek (ebd.), dem Gründer der Mont Pélerin Society. Zwischen Hayek auf der einen und Müller-Armack und Röpke auf der anderen Seite entstand ein Disput über den Neoliberalismus (Plickert, 2008, S. 318), der sich generationenversetzt auch

Im Herbst 1987 führten Spitzenpolitiker der Bundesregierung, unter ihnen Kanzler Kohl und Bundeswirtschaftsminister Bangemann erstmals den Binnenmarkt als Motiv für eine Unternehmensteuerreform an.²³¹ Während Bangemann kurze Zeit später Brüsseler Kommissar für Wettbewerbsfragen und damit zuständig für den Binnenmarkt wurde, kündigte die Regierung Kohl eine Unternehmensteuerreform für die nächste Legislaturperiode ab 1990 an. Die großen Wirtschaftsverbände, aber auch Vertreter aus den Steuerwissenschaften begannen eine andauernde Diskussion über die Notwendigkeit einer Netto-Entlastung von Unternehmen, die nach der aus ihrer Sicht mangelhaften Steuerreform 1990 dringlicher denn je geworden sei (Funk, 1989, S. 7). Den Bezug zwischen nationaler und internationaler Entwicklung stellte beispielhaft der Vorsitzende des BDI-Steuerausschusses, Wolfgang Ritter, auf einer Fachtagung des Institute for Fiscal Studies im Jahr 1989 heraus (Ritter, 1989a). Wie vor ihm der Ökonom Watrin verwarf auch Ritter das Ziel einer zügigen Steuerharmonisierung auf europäischer Ebene und mahnte nationale Reformen an:

„On the tax front, we see the greatest need for action in the field of direct taxation of business. Since Europe remains idle in this area, Germany must become more active. There is no alternative to a speedy fundamental reform of business taxation which must have priority over any other tax objectives. We expect the Community to be more active than before in those areas of direct taxation which make choice of site and foreign trade more difficult“ (Ritter, 1989a, S. 83).

Unmittelbar nach seinem Dienstantritt bekräftigte Bundesfinanzminister Waigel im Juni 1989 vor dem Institut „Finanzen und Steuern“ die Steuerreformforderungen und führte ebenfalls den Europäischen Binnenmarkt und die internationale Standortkonkurrenz als Handlungsmotive an (Waigel, 1989, S. 23). Er kündigte die Einsetzung einer Sachverständigenkommission - die spätere Goerdeler-Kommission — zur Ausarbeitung von Reformvorschlägen an, die seinerzeit noch auf eine Netto-Entlastung der Unternehmen abzielen sollte (ebd., S. 24). Als die Goerdeler-Kommission dann einige Monate später berufen wurde, hatte sich die politische Ausgangslage durch den Prozess der deutsch-deutschen Wiedervereinigung radikal verändert. Die finanziellen Konsequenzen der Wiedervereinigung wurden zu jener Zeit völlig anders eingeschätzt. Zweieinhalb Jahre später, als das Ruding-Komitee seinen Abschlussbericht vorlegte und der Gesetzgebungsprozess zum Standortsicherungsgesetz initiiert wurde, war die wirtschaftliche Lage diametral verändert. Die Bundesregierung gab daher das Ziel einer Netto-Entlastung der Unternehmen auf (Deutscher Bundestag, 1993a, S. 24).

An dieser Stelle endet die Rekonstruktion der politischen und ökonomischen Ausgangslage des Standortsicherungsgesetzes. Wichtige Ereignisse bis zum Gesetzesbeschluss im Jahr 1993 sind in Tabelle 20 zusammengestellt. Abschließend soll ein Blick auf das öffentliche Meinungsbild geworfen werden. Die Öffentlichkeit lehnte wie schon beim Steuerreformgesetz 1988 eine Unternehmensteuersenkung ab. In einer

in der Beurteilung der Europäischen Währungsunion niederschlug (Plehwe u. Slobodian, 2019b, S. 95). Übereinstimmung fanden alle Denker in der Frage, dass dem Schutz des Privateigentums Vorrang vor Staatsintervention und damit demokratischer Kontrolle des Kapitalismus gegeben werden müsse. Die Denkfigur der (wirtschaftlichen) Grenze zählte zum Ideenvorrat der frühen neoliberalen Bewegung (Slobodian, 2018, S. 21). Nach Hien (2023, S. 11) würden sich Studierende der Wirtschaftswissenschaften in Deutschland heute nicht mehr an Watrin erinnern, was Hien zufolge einen Bedeutungsverlust ordoliberalen Denkens anzeigen würde (ebd., S. 16). Mit Blick auf die Konstitutionalisierung des Wettbewerbsrechts innerhalb der Europäischen Union, einer Variante der Institutionalisierung neoliberaler Ideen, mag diese Aussage vielleicht auf die Personalpolitik in den Regierungsbehörden zutreffen, nicht jedoch die Übernahme von Denkfiguren zutreffend beschreiben.

²³¹ Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuerreformgesetz 1990 in dieser Arbeit.

Datum	Ereignis
21.04.1989	Theo Waigel (CSU) wird Bundesfinanzminister
13.09.1989	CDU-Parteitag bestätigt Helmut Kohl als Parteivorsitzenden
09.11.1989	Öffnung der Berliner Mauer
28.11.1989	Kohl erläutert vor dem Bundestag Zehn-Punkte-Programm
21.12.1989	Bundesfinanzminister Waigel setzt Goerdeler-Kommission ein
16.02.1990	WB-BMF fordert aufwandsneutrale Unternehmensteuerreform
20.04.1990	EU-Kommission beschließt Richtlinien zur Unternehmensbesteuerung
03.10.1990	Inkrafttreten des Einigungsvertrages zwischen BRD und DDR
25.10.1990	EU-Kommission beauftragt Ruding-Komitee zur Unternehmensbesteuerung
02.12.1990	Bundestagswahl 1990 bestätigt Regierung Kohl
18.12.1990	Goerdeler-Kommission fordert Netto-Entlastung der Unternehmen
21.04.1991	Bundesregierung verliert Mehrheit im Bundesrat
24.06.1991	Bundestag beschließt Einführung des Solidaritätszuschlags
11.06.1992	Offener Brief von Ökonomen gegen die Währungsunion
26.06.1992	Ruding-Komitee übergibt der Europäischen Kommission ihr Abschlussgutachten
09.10.1992	BMF legt Referentenentwurf für ein Standortsicherungsgesetz vor
20.01.1993	Union und FDP legen Gesetzentwurf unter Bezug auf Goerdeler-Kommission vor
06.02.1993	WB-BMF kritisiert in Stellungnahme den Gesetzentwurf
03.03.1993	Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf im Bundestag
05.03.1993	Bundesregierung bringt Gesetzentwurf im Bundestag ein
25.05.1993	Finanzausschuss gibt Beschlussempfehlung für Standortsicherungsgesetz
18.06.1993	Bundesrat lehnt das Standortsicherungsgesetz ab
02.07.1993	Einigung im Vermittlungsausschuss

Tabelle 20: Wichtige Ereignisse um das Standortsicherungsgesetz

Allensbach-Umfrage vom April 1992 wurden die Teilnehmenden nach ihrer Zustimmung zu der Aussage gefragt, wonach „die Steuern für Unternehmen zu hoch“ seien (Institut für Demoskopie Allensbach, 1993, S. 785). 57 % der Befragten lehnen diese Aussage ab, nur 23 % stimmen ihr zu (ebd.) Die Ablehnung der Steuersenkung nahm mit höherer formaler Bildung zu: Unter den Facharbeitern gielten 58 % der Befragten die Unternehmensteuern für angemessen, unter angelernten Arbeitern hingegen nur 52 % (ebd.). Am häufigsten bestätigt wurde die Aussage von einfachen Angestellten und Beamten (62 %) und noch 60 % der leitenden Angestellten und Beamten sahen dies ebenso (ebd.). Einzig Selbständige und Freiberufler beurteilten dies anders. Unter ihnen lehnten 49 % der Befragten die gegenwärtige Höhe der Unternehmensteuern ab (ebd.). Aus diesen Antworten konnte nicht geschlossen werden, ob die Befragten über das Steuerniveau im Ausland Bescheid wussten, da danach nicht explizit gefragt wurde. Jedoch legte der Bezug auf Deutschland einen internationalen Vergleich implizit nahe. Vier Jahre zuvor hatten die Befragten die Frage nach den Steuersätzen mit Bezug auf das westeuropäische Ausland mehrheitlich nicht beantworten können (ebd.).

Anders verhält es sich mit der Standortdebatte, zu der im Februar 1993 58 % der Befragten äußerten, dass sie sich um den Wirtschaftsstandort Deutschland Sorgen machten (Institut für Demoskopie Allensbach, 1997, S. 917). Den Ausdruck Standortprobleme hatten immerhin 59 % der Beteiligten zumindest gehört (ebd.). Auch die Bekanntheit nahm mit höherer formaler Bildung zu: 73 % der Befragten mit hohem Bildungsabschluss hatten von Standortproblemen gehört, zudem waren politisch Interessierte eher im Bilde als Desinteressierte (73 % zu 45 % Bekanntheit) (ebd.). Befragt nach ihrem Verständnis von Standortproblemen konnte indes nur eine Minderheit von 20 % der Befragten wirtschaftliche Probleme benennen und

unter diesen lediglich drei % die Besteuerung; 51 % der Befragten konnten hingegen keine Angaben machen (ebd., S. 918). Befragt nach wichtigen Standortfaktoren für Unternehmen nannten 55 % der Befragten niedrige Steuern und Abgaben. Steuern und Abgaben wurden noch vor Bürokratie, Beschäftigungsförderung (je 53 %), Löhnen und Arbeitszeit (je 49 %) genannt. Gesondert befragte Führungskräfte hielten Löhne und Arbeitszeiten mit 81 % sogar für die wichtigsten Schalthebel und lehnten mit überwältigender Mehrheit staatliche Intervention in die Wirtschafts- und Industriepolitik ab. Ihr Antwortverhalten ähnelte somit am stärksten jenen von Ökonominen und Ökonomen.

Die Antworten legten die Vermutung nahe, dass die Befragten die Standortdiskussion auf abstrakter Ebene nicht zureichend unterscheiden konnten. Konkret sorgten sie sich indes um den Wirtschaftsstandort und wussten um die Bedeutung von Steuern und Abgaben für Unternehmen. Eine Unternehmensteuersenkung lehnten sie dennoch mehrheitlich ab. Dies ist wichtig, da die Forderung nach Unternehmensteuersenkung in der Pressedebatte mehrheitlich ebenso befürwortet wurde wie der internationale Steuerwettbewerb. Und dieser gründete auf der Annahme einer Vergleichbarkeit von Unternehmensteuersätzen, die für Deutschland wiederum von Wirtschaftsverbänden und einer Vielzahl von Experten wie der Goerdeler-Kommission als zu hoch angesehen wurden. In der Pressedebatte verantworteten Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft knapp ein Drittel aller Äußerungen, wie die Auswertungen im folgenden Abschnitt zeigen.

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Presseberichterstattung Zur Auswertung der Pressedebatte um das Standortsicherungsgesetz werden 329 Artikel aus dem FAZ-Online-Archiv herangezogen.²³² Hieraus werden 3539 Statements kodiert, die von 228 Einzelpersonen aus 126 Organisationen abgegeben werden. Die Sprecherinnen und Sprecher verwenden 89 Frames, die dem standardisierten Datensatz entsprechen. Der Erhebungszeitraum erstreckt sich auf die Zeit zwischen Januar 1992 und Juli 1993. Dadurch ist die Frühphase des Gesetzgebungsprozesses abgedeckt, die durch Aushandlungen mit den Bundesländern über den Finanzausgleich geprägt ist und in der sich ein Konsens zum Standortsicherungsgesetz herausbildet als auch der Gesetzesbeschluss im Zuge des Vermittlungsverfahrens. Die Verteilung der Statements über Zeit ist Abbildung 74 zu entnehmen. Die Debatte setzt in hoher Intensität ein, steigt bis Herbst 1992 an und erreicht im März 1993 mit Vorlage des Gesetzentwurfs ihren Höhepunkt, danach sinkt die Statement-Aktivität stark ab und steigt in den Folgemonaten nur noch leicht.

Etwa die Hälfte aller Statements entfällt auf zehn Akteure. Das Bundesfinanzministerium (274 Statements, 7,7 %) und die FDP (248 Statements, 7,0 %) liegen nahezu gleichauf. Es folgen das Bundeswirtschaftsministerium (6,5 %), die SPD-Bundestagsfraktion (6,1 %), das Bundeskanzleramt (4,9 %), die SPD (4,0 %), der Deutsche Industrie- und Handelstag (3,5 %), das Land Baden-Württemberg (3,3 %) sowie CDU (3,1 %) und die CDU-Bundestagsfraktion (3,0 %). Unter den zehn am meisten zitierten Akteuren sind demnach nur ein Wirtschaftsverband und keine Gewerkschaft, drei Regierungsakteure, aber fünf Parteien und Fraktionen. Wiederum ist auch die Pressedebatte zum Standortsicherungsgesetz regierungs- und parteiendominiert.

²³² Alle Daten, die zur Auswertung der Presseberichterstattung zum Standortsicherungsgesetz verarbeitet wurden, können dem Datensatz 1993_ *faz.dna* entnommen werden, der dieser Arbeit beigelegt ist.

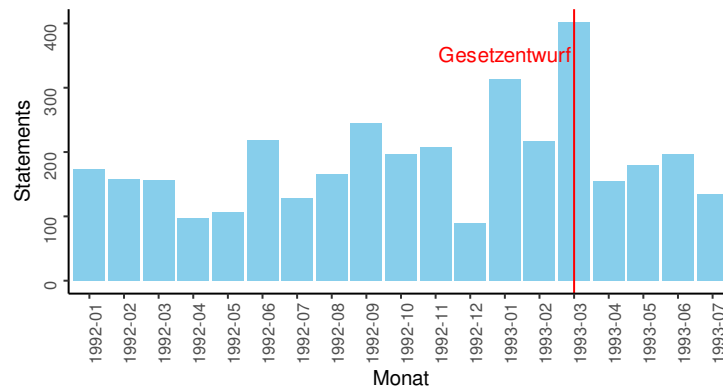


Abbildung 74: Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Standortsicherungsgesetz über Zeit

Als erster wissenschaftlicher Akteur folgt das Institut für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel auf Rang 12 (2,0 %), gefolgt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin auf Rang 19 (1,5 %). Die Expertenkommission unter CSU-Politiker Reinhard Goerdeler findet sich mit 0,9 % aller Statements auf Rang 27. Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist mit 28 Statements (0,8 %) erst auf Rang 31.

Häufig zitierte Einzelpersonen sind Graf Lambsdorff (6,4 %), seit 1988 FDP-Parteivorsitzender, vor Bundesfinanzminister Waigel (5,6 %) und Bundeskanzler Kohl (4,4 %) sowie Bundeswirtschaftsminister Jürgen Möllemann (3,4 %). Allein diese vier Personen verantworten knapp zwanzig % aller Statements. Erster Oppositionspolitiker ist Oskar Lafontaine auf Rang 5 mit 2,9 % aller Statements, ihm folgt der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) Hans-Peter Stihl, auf den ebenfalls 2,9 % der Statements entfallen. Auch der Amtsnachfolger von Möllemann, Günter Rexrodt findet sich unter den Top 10. Einziger Wissenschaftler darunter ist der Vorsitzende des IfW Kiel, Horst Siebert (1,6 % aller Statements). Die Top 10 verantworten ein Drittel aller Statements, die 25 am häufigsten zitierten Personen etwa die Hälfte. Unter ihnen ist Dietrich Meyding auch ein Mitglied der Goerdeler-Kommission (0,9 % der Statements).

Eine Übersicht der in der Pressedebatte verwendeten Frames ist in Abbildung 75 gegeben. Die Diskussion ist überwiegend von den finanziellen Auswirkungen der Wiedervereinigung und dem Umgang mit dem Staatsdefizit geprägt: Erneut erzielt der Frame „Staatsausgaben senken/ Haushaltskonsolidierung“ hohe Zustimmung. Zustimmung finden ferner Äußerungen, die auf die Sicherung der Steuereinnahmen abstellen, die Kürzung von Subventionen und Steuervergünstigungen zur Einsparung öffentlicher Mittel problematisieren, die eine Kürzung der Sozialversicherung ins Gespräch bringen und sich für eine Finanzverfassungsreform und Neuaushandlung der Bund-Länder-Finzen aussprechen.²³³ Konsens herrscht im Hinblick auf die Steuersenkungen: es wird die Senkung der Einkommen- und der Körperschaftsteuer und der Vermögensteuer gefordert. Während mehr Wirtschaft und Aufbau Ost in den neuen Ländern von Privatisierungen begleitet werden sollen, wird zugleich mehr Eigenverantwortung, Lohnzurückhaltung und die Förderung privater Investitionen begrüßt. Letztere sollen durch höhere Abschreibungen und Investitionsrücklagen ermöglicht werden. Als externe Treiber werden der internationale Steuer- und Standortwett-

²³³ Die Presseberichterstattung ist die gesamte Zeit über von der Frage der Länderfinanzen geprägt, da die neuen Bundesländer zunächst nicht in den Länderfinanzausgleich integriert sind. Dieses Problem wird erst mit Beschluss des Föderalen Konsolidierungsprogramms im Juni 1993 geklärt.

bewerb sowie der Europäische Binnenmarkt angeführt.

Demgegenüber abgelehnt werden höhere Staatsschulden, die Interessen der Kommunen (an finanzieller Kompensation aufgrund der geplanten Kürzung öffentlicher Ausgaben), ein Festhalten an Tarifautonomie und Handlungsautonomie der Bundesbank hinsichtlich des Zinsniveaus sowie auf Ebene einzelner Maßnahmen auch Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung und Lohnerhöhungen. Die Situationsdeutung der Bundesregierung wird mehrheitlich zurückgewiesen. Umstritten sind Steuererhöhungen jedweder Art, Sozialausgaben und eine Ausdehnung der Sozialversicherung (im Rahmen der Pflegeversicherung). Umstritten sind ferner Parteiinteressen, politische Planung und der Einsatz antizyklischer Finanzpolitik.

Die Pressedebatte dreht sich Anfang des Jahres 1992 zunächst um das Steueränderungsgesetz der Bundesregierung, durch das Investitionen im Rahmen des Aufbau Ost gefördert werden sollen. Das Gesetz sieht Sonderabschreibungen und eine Begrenzung der Gewerbesteuerbemessungsgrundlage vor. Der saarländische Ministerpräsident Oskar Lafontaine signalisiert als Sprecher der SPD-geführten Bundesländer im Bundestag Entgegenkommen und fordert im Gegenzug eine steuerfreie Investitionsrücklage. Hiervon abweichend fordert der Handwerksverband eine Investitionszulage.²³⁴ Der Handwerksverband sieht seine Forderung als Teil einer seit langem von der Politik angekündigten Unternehmensteuerreform. Auch die Goerdeler-Kommission wird mit dieser Forderung zitiert.

Mitte Januar konkretisiert die SPD ihre steuerpolitischen Vorstellungen (FAZ 16.1.1992). Parteichef Engholm und sein Stellvertreter Lafontaine wollen den Schwerpunkt auf den ökologischen Umbau des Steuersystems legen (ebd.). Lafontaine bekräftigt die Kompromissbereitschaft der SPD in Sachen Unternehmensteuerreform: diese soll aufkommensneutral angelegt sein und thesaurierte Gewinne steuerlich gegenüber ausgeschütteten Gewinnen entlasten (ebd.). Der gesplante Körperschaftsteuertarif soll beibehalten, der Einkommensteuerspitzenstarif auf 45 % gesenkt werden (ebd.). Ende Januar 1992 fordert Bundeswirtschaftsminister Müllemann für die FDP eine synchrone Absenkung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerspitzenstarif auf je 46 % (FAZ 30.1.1992). Unternehmen will Müllemann – wie von der Goerdeler-Kommission vorgeschlagen – von der betrieblichen Vermögensteuer und der Gewerbesteuer entlasten (ebd.).

Im Februar zeichnet sich noch keine steuerpolitische Linie innerhalb der SPD ab. Während der wirtschaftspolitische Sprecher der Partei, der niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder, betont, dass die geplante Unternehmensteuerreform die Länderhaushalte nicht belasten dürfe, zeigt sich der brandenburgische Ministerpräsident Manfred Stolpe für eine Mehrwertsteuererhöhung offen (FAZ 4.2.1992). Oskar Lafontaine hingegen favorisiert eine Strategie der SPD-geführten Länder im Bundesrat und lehnt eine Mehrwertsteuererhöhung für die SPD ab (FAZ 11.2.1992). Stolpe ist weiterhin anderer Meinung, will Parteitaktik nicht vor Steuereinnahmen stellen, doch Parteichef Engholm legt sich auf keine Position fest (ebd.).

Im März 1992 bestärkt der CSU-Finanzpolitiker Kurt Faltlhauser die Absicht einer Unternehmensteuerreform (FAZ 12.3.1992). Er wird vom CDU-Wirtschaftspolitiker und BDI-Geschäftsführer Ludolf Georg von Wartenberg unterstützt (ebd.). Wartenberg fordert – wie zuvor schon Bundeswirtschaftsminister Müllemann – die Abschaffung der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer (ebd.). Die Gegenfinanzierung

²³⁴ Diese Forderung wird in der Sachverständigenanhörungen zum Standortsicherungsgesetz im Bundestag von den Ökonomen Alois Oberhauser und Dieter Schneider wiederholt und vor allem mit Transparenz und Effizienz begründet.

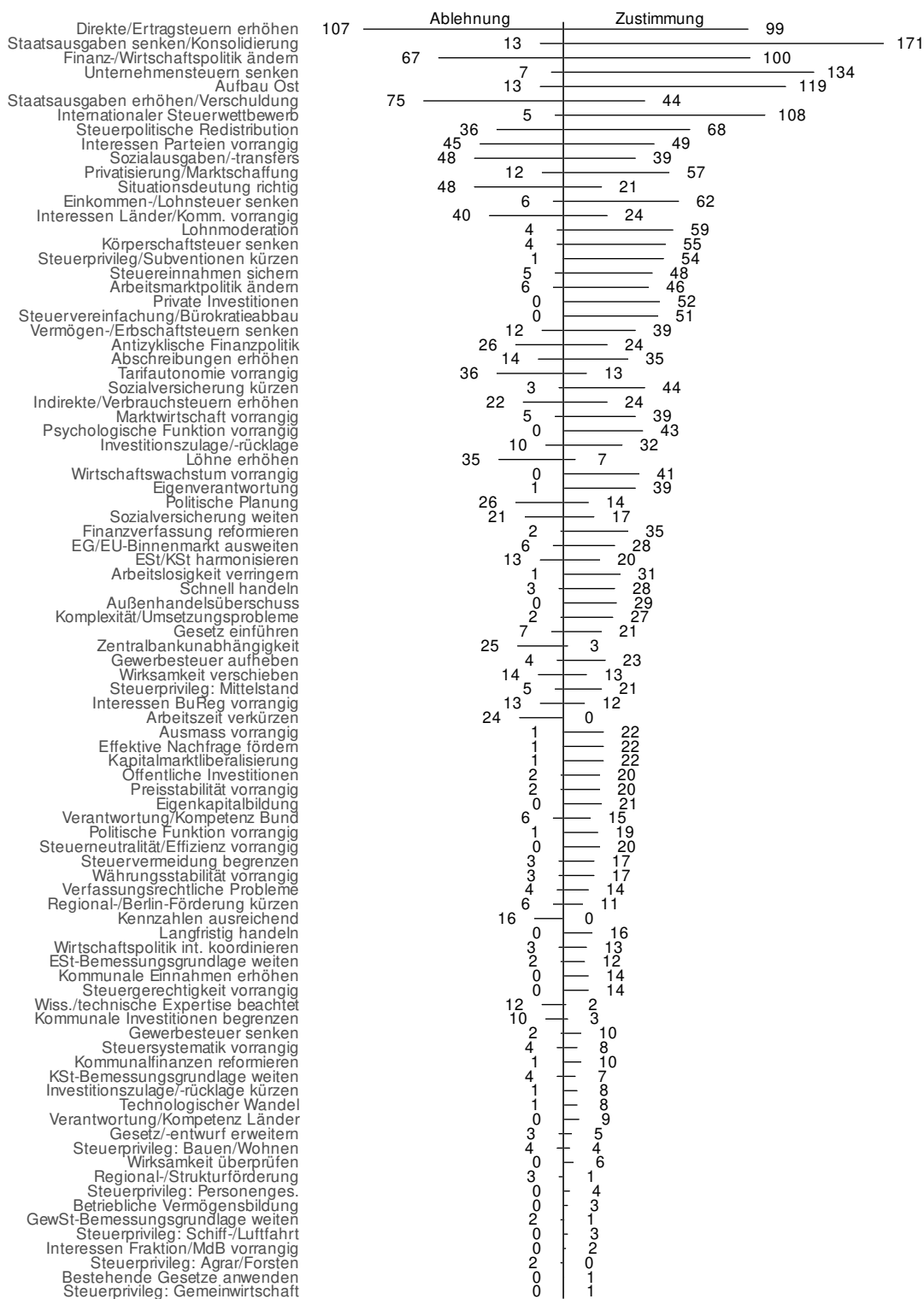


Abbildung 75: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Standorticherungsgesetz

der dadurch entstehenden Steuerausfälle ist zu diesem Zeitpunkt noch offen. Bundeskanzler Kohl relativiert zwei Wochen später die Orientierung der Standortdiskussion auf Löhne und Steuern und argumentiert mit einem zu hohen Anspruchsdenken in der Bevölkerung (FAZ 1.4.1992). Eine Unternehmensteuerreform, so Kohl, kann vermutlich erst ab dem Jahr 1995 in Kraft treten (ebd.). Kohl, der auf der Hannover-Messe spricht, wird vom Vorsitzenden des Verbandes der Maschinen- und Anlagenhersteller (VDMA), Bertold Leibinger, ermutigt. Leibinger, Eigentümer des Maschinenbauunternehmens Trumpf, sieht angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung einen gewachsenen Bedarf an Forschungs- und Technologieentwicklung (ebd.). Diese solle jedoch nicht staatlich administriert sein.

Im April hat sich die Diskussion auf die Lage der öffentlichen Haushalte fokussiert. Es wird klar, dass die Wiedervereinigung höhere finanzielle Kosten verursacht, als bislang angenommen. Die SPD signalisiert Bereitschaft zur Haushaltskonsolidierung, wie sie die Bundesregierung vorschlägt (FAZ 9.4.1992). Die SPD fordert die Bundesregierung zur Vorlage eines Konsolidierungskonzepts auf (ebd.). Die Gespräche zur Aushandlung konkreter Maßnahmen will die SPD auf Ebene der Parteispitzen führen, um nicht auf Interventionen der Landesregierungen eingehen zu müssen (ebd.). Bei der Vorstellung von Eckpunkten einer Unternehmensteuerreform bekräftigt die SPD-Bundtagsfraktion die Aufkommensneutralität, fordert eine Tarifsenkung für thesaurierte Gewinne auf 45 % und eine steuerfreie Investitionsrücklage (FAZ 11.4.1992).

Wenige Tage später wird ein Bericht der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) zur Körperschaftsbesteuerung in den Mitgliedstaaten zitiert (FAZ 14.4.1992). Die Autoren der OECD kritisieren mangelnde Investitionsneutralität aufgrund uneinheitlicher Steueranrechnung in den Ländern (ebd.). Die Steuerbemessungsgrundlagen seien vergleichsweise zu begrenzt, um aufkommensneutrale Tarifsenkungen vorzunehmen (ebd.). Reformen seien aufgrund des fortdauernden internationalen Steuerwettbewerbs jedoch zwingend notwendig (ebd.). Eine steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung (von Unternehmen über den Kapitalmarkt) wird abgelehnt (ebd.). Damit schließt die OECD an den WB-BMF an, der eine Risikokapitalförderung aus steuerlichen Gründen skeptisch betrachtet. Hierauf wird in der Sachverständigenanhörung Bezug genommen.²³⁵

Ende April skizziert der Bundesfinanzminister seine finanzpolitischen Leitlinien für den Rest der Legislatur (FAZ 25.4.1992). Waigel fordert ein niedrigeres Zinsniveau, um die Belastungen der öffentlichen Haushalte mit Zinszahlungen im Zuge der Staatsschulden zu verringern. Anfang Mai bestätigt er seine Position vor den Koalitionsfraktionen und fordert neben Haushaltskonsolidierung und einer begrenzten Steigerung der öffentlichen Ausgaben erneut Zinssenkungen (FAZ 6.5.1992). Die Unternehmensteuerreform soll aufkommensneutral konzipiert werden und keine Steuerausfälle hervorrufen. Weitere Reformdetails nennt Waigel nicht. Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Joachim Grünewald (CDU) kündigt bereits für das Jahresende erstmals ein „Standortsicherungsgesetz“ an und begründet es mit dem internationalen Steuer- und Standortwettbewerb. Grünewald räumt Probleme mit internationalen Steuerbelastungsvergleichen ein, was sich aber nicht auf die Position der Bundesregierung auswirkt.

Zwischen Juni und Juli 1992 kündigt Bundesfinanzminister Waigel einen Solidarpakt zwischen Bund und Ländern an, um den auslaufenden Solidaritätszuschlag finanziell zu kompensieren (FAZ 1.6.1992). Auch Unternehmen sollen in den Solidarpakt einbezogen werden. In einem Richtungsurteil bestätigt der

²³⁵Die Bundesregierung führt die Investitionsneutralität der Besteuerung als ein Ziel des Standortsicherungsgesetzes an. Es ist ein zentrales Postulat des Betriebswirts Dieter Schneider.

wirtschaftsministerium. Diese sind mit den Parteien von CDU, CSU und FDP und deren Bundestagsfraktionen stark vernetzt. In diese Gruppe fallen auch die Denkfabriken Bund der Steuerzahler, Institut Finanzen und Steuern und die Ludwig-Erhard-Stiftung. Zudem finden sich die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft (DIHT, ZDH, BDI) darunter. Der Gruppe gehören insgesamt 24 Akteure an, die untereinander 159 Verbindungen realisieren (35 %).

Die opponierende Diskurskoalition setzt sich aus SPD, Grünen, der Christlichen Arbeitnehmerschaft (CDA), den SPD-regierten Bundesländern (Niedersachsen, Brandenburg, Saarland, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin) und dem Reichsbund als einzigem Sozialverband in diesem Zeitabschnitt zusammen. Diese Gruppe umfasst insgesamt 16 Akteure, die jedoch nur 48 Verbindungen untereinander realisieren (11 %), das heißt, relativ schwach gekoppelt sind. Weitere Gruppen formieren sich einerseits um Großunternehmen wie Nestlé, Karstadt, Quelle und Porst und dem Einzelhandelsverband (HDE), dem Bundesverband Groß- und Außenhandel (BGA) und einigen Branchenverbänden (u.a. Textilindustrie). Diese Gruppe verhält sich avers zu den Plänen der Bundesregierung: Sie fordert Unternehmensteuersenkungen und branchenspezifische Vergünstigungen und steht zudem der Nachfragestimulierung im Inland offen gegenüber. Dies erklärt auch die Zugehörigkeit der Branchengewerkschaften IG Metall und ÖTV zu dieser Gruppe, die überdies stärker untereinander vernetzt ist als die Opposition (74 Verbindungen, 17 %). Ebenfalls separiert, aber mit geringem Einfluss auf die Debatte ist eine Gruppe um Daimler, IBM, dem Verband der Maschinen- und Anlagenhersteller (VDMA) und der Bundesvereinigung der Arbeitgeverbände (BDA), die hohe Löhne und zu geringe Arbeitszeiten kritisieren und Einschnitte in die Sozialversicherung fordern.

Die Diskursdynamik verändert sich mit Eintritt in den zweiten Zeitabschnitt ab September 1992. Dieser setzt mit der Vorstellung der Eckwerte der Steuerreform durch Finanzminister Waigel ein (FAZ 8.9.1992). Waigel kündigt die Senkung der Körperschaftsteuertarife für thesaurierte und ausgeschüttete Gewinne sowie des ermäßigten Körperschaftsteuertarifs an (ebd.). Nach Waigel beabsichtigt die Bundesregierung zudem, gewerbliche Einkünfte in der Einkommensteuer nur noch mit maximal 44 % anstelle von bislang 53 % zu besteuern. Hiervon sollen einige Einkunftsarten jedoch ausgeschlossen werden. Die damit bewirkte Spaltung des Einkommensteuerspitzentarifs – gewerbliche Einkünfte werden geringer besteuert als andere Einkünfte –, sieht Waigel als vernachlässigenswert an, denn für eine umfassendere Steuersenkung mangle es an den nötigen Mitteln zur Gegenfinanzierung (ebd.). Die in der Vergangenheit mehrfach thematisierte Aufhebung der Gewerbesteuer ist nach Waigel ebenfalls aus haushaltspolitischen Gründen nicht finanzierbar und soll in der folgenden Legislatur realisiert werden (ebd.). In der anschließenden Bundestagsdebatte zum Haushaltsentwurf betont Bundeskanzler Kohl die Unvorhersehbarkeit der finanziellen Entwicklung der Wiedervereinigung (FAZ 10.9.1992). Oppositionsführer Engholm wiederholt das Bekenntnis der SPD zur Haushaltskonsolidierung. Erst Ende September legt die SPD-Bundestagsfraktion in der Debatte mit der Forderung nach einem Investitionsprogramm für die neuen Bundesländer nach (FAZ 28.9.1992).²³⁶

Das Bundesfinanzministerium veröffentlicht im Oktober 1992 den Referentenentwurf zum Standortsicherungsgesetz, das den Eckwertebeschluss des Kabinetts aktualisiert (FAZ 14.10.1992). Der Entwurf weist

²³⁶Eine Große Koalition zwischen Union und SPD schien im Frühjahr 1992 zumindest theoretisch möglich, in Baden-Württemberg war unter Ministerpräsident Teufel eine solche Landesregierung unter Einbeziehung des früheren SPD-Haushaltspolitikers Dieter Spöri gebildet worden, was Annäherungen der finanzpolitischen Positionen mit sich führte. Spöri war bereits im Landtagswahlkampf 1988 nach Baden-Württemberg gegangen, war aber am populären Ministerpräsidenten Lothar Späth gescheitert (Apel, 1991, S. 458).

keine Neuerungen auf. Es wird an der Tarifsenkung für thesaurierte Gewinne in der Körperschaftsteuer von 50 auf 44 % festgehalten. Ausgeschüttete Gewinne sollen wie geplant mit nur noch 30 % statt 36 % besteuert werden und ermäßigte Körperschaftsteuersatz von 46 % auf 41 % absinken. Hinsichtlich der Steuerbemessungsgrundlage wird eine Begrenzung der steuerlich abziehbaren Gesellschafter-Fremdfinanzierung angekündigt. Auf ihrem Bundesparteitag diskutiert die CDU eine Kehrtwende in der Finanzpolitik: Aufgrund höherer Ausgaben für die Wiedervereinigung sei ein wie auch immer gearteter Solidarpakt nur mit Steuererhöhungen zu erreichen (FAZ 24.10.1992).

Im November sind sich die Parteien über die Steuer- und Finanzpolitik uneins (FAZ 5.11.1992). Während Kohl und Möllemann die Wiedererhebung des Solidaritätszuschlags begrüßen, spricht sich der FDP-Finanzpolitiker Hermann Otto Solms dagegen aus. Bundesfinanzminister Waigel wird mit Vorschlägen zur Kürzung von Steuervergünstigungen zitiert, bei der auch die Sozialausgaben in Rede stehen. In der zweiten Runde der Haushaltsdebatte zum Bundeshaushalt 1993 rechtfertigt Waigel höhere Neuschulden mit dem Aufbau Ost (FAZ 25.11.1992). Mehrausgaben müssen nach Waigel auch durch Steuererhöhungen ausgeglichen werden. Bundeskanzler Kohl sieht indes Grenzen der Sparpolitik und betont, dass Transfers zum Aufbau Ost zwingend an Wirtschaftswachstum gekoppelt sein müssten (FAZ 30.11.1992). Der Vorsitzende des BDI-Steuerausschusses, Wolfgang Ritter, kritisiert die geplante Begrenzung der degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter als wirtschaftspolitisch fahrlässig (FAZ 12.12.1993). Bis zum Jahresende 1992 werden keine neuen Gesichtspunkte in die Steuerreformdebatte eingebracht.

Das Akteurkongruenznetzwerk für den Zeitraum September 1992 bis Januar 1993 ist in Abbildung 77 dokumentiert. Es zeigt 69 Akteure (Knoten), die 612 Verbindungen (Kanten) realisieren. Die Netzwerkdichte beläuft sich auf den Wert 0.261 und damit ausgeprägt höher als noch im vorherigen Betrachtungszeitraum.²³⁷ Das Netzwerk ist somit durch eine höhere Verbindung untereinander gekennzeichnet, obwohl weniger Akteure abgebildet sind. Zwei Dinge fallen ins Auge: Die Anzahl an Unternehmen hat bedeutend abgenommen, hingegen die Anzahl an (Branchen-)Gewerkschaften zugenommen. Zudem gibt es im Zentrum eine starke Verbindung zwischen CDU, SPD und SPD-Bundestagsfraktion, was die parteipolitische Annäherung auch visuell unterstreicht. Um diese Parteien herum gruppieren sich mehrere Branchengewerkschaften und der DGB, ferner die Bundestagsfraktionen von Grünen und PDS, die SPD-geführten Landesregierungen, die Sozialverbände VdK und Reichsbund sowie nun erstmals auch drei Wissenschaftsakteure, darunter der Sachverständigenrat. Die Gruppe umfasst insgesamt 25 Akteure, die untereinander 160 Verbindungen realisieren (mit 28 % aller Verbindungen der Höchstwert in diesem Netz).

Demgegenüber hat sich die Gruppe um die Bundesregierung verkleinert. Ihr gehören weiterhin BDI und DIHT, also zwei Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft, aber keine Denkfabriken mehr an. Hinzu treten die FDP, die Bundestagsfraktionen von FDP, CDU und CSU und als einziger Wissenschaftsakteur das IfW Kiel, das die Steuerreformforderungen der Bundesregierung unterstützt.²³⁸ Der Gruppe gehören nur noch 16 Akteure an, die lediglich 68 Verbindungen untereinander realisieren (nur 11 %), was geringere Kohärenz anzeigt. Weitere Subgruppen sind in verschiedene Lager versprengt, so setzt sich eine Subgruppe

²³⁷ Im Vergleich zum ersten Abschnitt umfasst der zweite Abschnitt 1.054 Statements oder 30 % aller Statements in der Pressedebatte. Der erste Abschnitt hingegen 34 % und der dritte Abschnitt sogar 36 %. Dies ist bei der Interpretation der Daten als relativierenden Faktor zu berücksichtigen.

²³⁸ Der Kieler Ökonom Alfred Boss nimmt an der späteren Sachverständigenanhörung teil und befürwortet das Standortsicherungsgesetz.

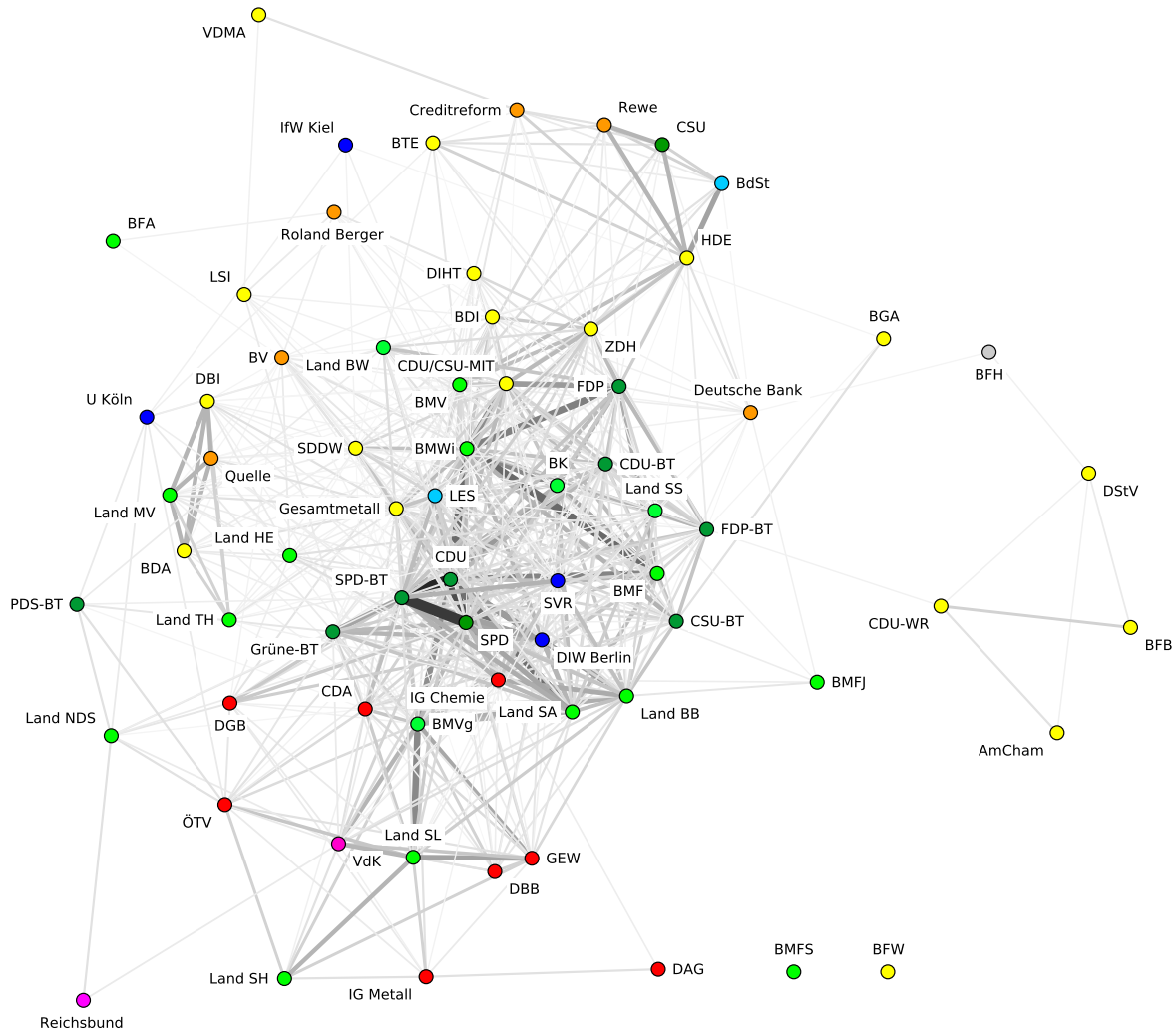


Abbildung 77: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum September 1992 bis Januar 1993 (69 Knoten, 612 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.25).

aus der BDA und einigen Bundesländern zusammen, eine weitere Subgruppe umfasst die CSU, die Deutsche Bank und die Unternehmen Rewe und Creditreform. Unterschiede zwischen diesen Gruppen sind auf Forderungen nach branchenspezifischen Steuervergünstigungen und Kürzungen der Sozialversicherung zurückzuführen. Diese nehmen auf die Debatte im weiteren Verlauf keinen nennenswerten Eindruck. Damit hat sich die Dynamik verändert: Die SPD-geführten Länder sind im Bundesrat in der Mehrheit und können die Bundesregierung mit ihren Steuerreformforderungen herausfordern. Die Regierung muss daher Kompromissbereitschaft signalisieren. Dieser Befund leitet zum dritten und letzten Zeitabschnitt der Pressedebatte über.

Anfang März 1993 bringt die Bundesregierung den Gesetzentwurf zum Standortsicherungsgesetz in den Bundestag ein.²³⁹ Ungeachtet der Kritik von Wolfgang Ritter fordert der Präsident des Deutschen

²³⁹ Der Entwurf ist inhaltlich identisch mit einem von den Fraktionen bereits im Januar 1993 vorgelegten Gesetzentwurf (Deutscher Bundestag, 1993a).

Industrie- und Handelstages (DIHT), Hans-Peter Stihl, eine schnelle Verabschiedung des Gesetzes (FAZ 19.3.1993). Die Kritik aus der Wissenschaft an der Aufspaltung des Tarifs in der Einkommen- und der Körperschaftsteuer und der verminderten Besteuerung gewerblicher Einkünfte in der Einkommensteuer nach Stihls Ansicht nachrangig (ebd.). Ende März fordert der BDI die Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern zur Gewerbesteuerreform auf (FAZ 1.4.1993). Der BDI beruft sich auf einen Kompromiss mit den Kommunen, wonach die Gewerbesteuer mit kommunalem Heberecht erhalten bleiben, jedoch die Hebesätze abgesenkt werden sollen (ebd.). Die Absenkung der Gewerbesteuer wird mit dem Standortwettbewerb begründet (ebd.). Doch die Bundesregierung reagiert ablehnend. Bundeskanzler Kohl vertagt wie bereits vor ihm schon Finanzminister Waigel die Gemeindefinanzreform auf die kommende Legislaturperiode (FAZ 16.4.1993). Anders als der BDI sieht Kohl Unklarheiten zwischen den Akteuren in Politik, Wirtschaft und Kommunen, die die parallel verlaufenden Verhandlungen zum neuen Länderfinanzausgleich nicht überfrachten sollen (ebd.).

In den folgenden Wochen verlagert sich die Diskussion auf die Parteiprogrammatik: Während in der CDU ein Strategiepapier von Umweltminister Töpfer diskutiert wird, fordern der frühere Bundeswirtschaftsminister Möllemann sowie sein Amtsnachfolger Günter Rexrodt parteipolitische Profilierung durch mehr Haushaltskonsolidierung, Ausgabenkürzungen in der Sozialversicherung, aber auch verbesserte Abschreibungsregeln für die Privatwirtschaft (FAZ 7.5.1993, 13.15.1993).²⁴⁰ Rexrodt wird vom Bundeskabinett mit der Ausarbeitung eines Konzeptpapiers zur Zukunftssicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschlands beauftragt. Den Diskussionen in CDU und FDP ist gemein, das beide neoliberale Programmatiken betonen. Das Töpfer-Papier beruft sich einmal mehr auf den internationalen Wettbewerb, um die Privatisierung öffentlicher Leistungen, die Kürzung sozialstaatlicher Leistungen, aber auch ein stärkeres Kostenbewusstsein im Energieverbrauch anzumahlen (FAZ 7.5.1993).

Die Programmdiskussionen spiegelt insofern die allgemeine Standortdebatte in der Presse wieder und besiegelt sie parteiprogrammatisch. Nachdem das Standortsicherungsgesetz im Bundestag Ende Mai mit den Stimmen von CDU, CSU und FDP beschlossen wird, berichtet die FAZ Mitte Juni von der Ablehnung durch den Bundesrat (FAZ 19.6.1993). Die SPD-geführten Länder verzichten auf eine Anrufung des Vermittlungsausschusses, was auf die Oppositionsstrategie Lafontaines zurückgeführt wird (ebd.). Die Bundesregierung kann trotz Mehrheit im Bundestag die Entscheidung des Bundesrates nicht überstimmen, da es sich um ein zustimmungspflichtiges Gesetz handelt. Bundesfinanzminister Waigel ruft darauf hin den Vermittlungsausschuss an (ebd.). Die Aushandlungen führen zu einigen Anpassungen des Gesetzes (FAZ 10.7.1993): Die Senkung des Einkommensteuerspitzentarifs für gewerbliche Einkünfte wird auf 47 % begrenzt (Regierungsentwurf: 44 %), der Spitzentarif für thesaurierte Gewinne wird nur auf 45 % abgesenkt (Regierungsentwurf: 44 %), zudem setzen die SPD-geführten Länder die Beibehaltung der degressiven Abschreibung für bewegliche Güter durch. Dies ist ein zentraler Kritikpunkt der Wirtschaftsverbände.²⁴¹ Das Standortsicherungsgesetz ist dadurch nicht mehr aufkommensneutral, sondern führt zu einer Netto-Entlastung der Unternehmen im Milliardenumfang.

²⁴⁰ Möllemann tritt im Januar 1993 vom Amt des Bundeswirtschaftsministers zurück.

²⁴¹ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung rechnet durch Begrenzung der Abschreibung mit Steuermehreinnahmen von rund 24 Milliarden D-Mark allein für den Zeitraum 1994 bis 1996 angegeben (Deutscher Bundestag, 1993a, S. 30). Durch die Beibehaltung der Abschreibungsätze verteuert sich das Standortsicherungsgesetz um diesen Betrag.

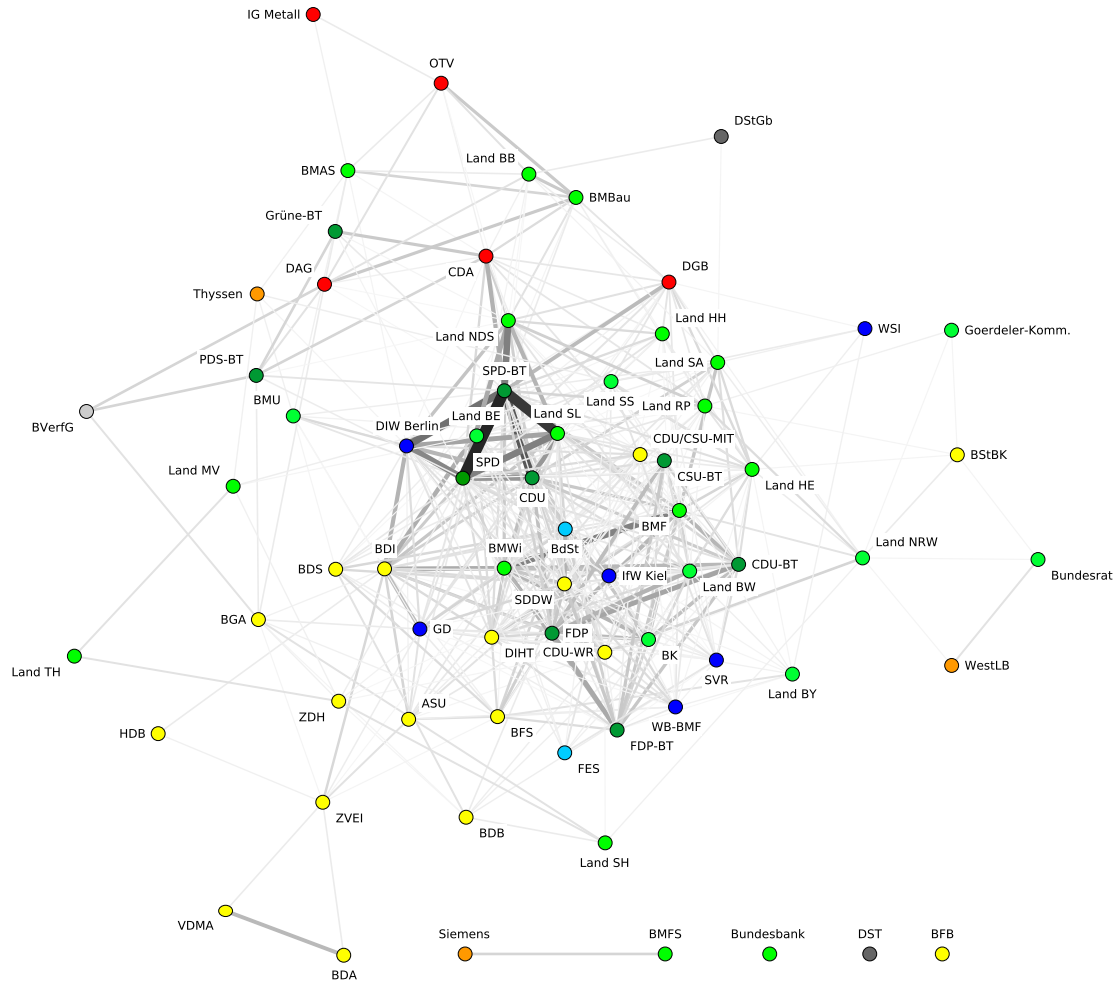


Abbildung 78: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Februar bis Juli 1993 (65 Knoten, 561 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.20).

Mitte Juli 1993 passiert der Verhandlungskompromiss den Bundesrat bei Gegenstimme des SPD-regierten Landes Niedersachsen. Im Bundesrat trägt nicht Ministerpräsident Schröder, sondern sein Stellvertreter und Umweltminister Jürgen Trittin (Grüne) die ablehnende Position vor (FAZ 10.7.1993). Trittin kritisiert das Standortsicherungsgesetz als unsozial und Rückfall in die Brünningsche Austeritätspolitik. Schröder hatte im Frühjahr 1992 eine Zustimmung noch an die Aufkommensneutralität für die Länderhaushalte geknüpft. Mit der Verabschiedung des Föderalen Konsolidierungsprogramms und dem Einstieg in den Länderfinanzausgleich wurden indes die finanziellen Sorgen einiger SPD-regierte Bundesländer durch die Bundesregierung adressiert. Wie schon beim Steuerreformgesetz 1990 weicht Niedersachsen von der Ländermehrheit ab. Diesmal bei veränderter parteipolitischer Konstellation, was die Relevanz von Politikverflechtung in der Steuerpolitik für diesen Fall herausstellt.

Das Akteurkongruenznetzwerk für den Zeitraum Februar bis Juli 1993 ist in Abbildung 78 dokumentiert. Es zeigt 70 Akteure (Knoten), die 474 Verbindungen (Kanten) realisieren. Die Netzwerkdichte sinkt wieder leicht ab und erreicht den Wert 0.196. Dominante Diskurskoalition ist nun wieder die Bundesre-

gierung, die durch Bundeskanzleramt, Bundeswirtschaftsministerium und Bundesfinanzministerium repräsentiert wird. Diese Gruppe umfasst zwar nur 14 Akteure; die Akteure realisieren jedoch die meisten Verbindungen untereinander (72 Verbindungen, 15 % aller Verbindungen in diesem Netzwerk). Die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft sind nicht Teil dieser Gruppe und bilden eine Art „innere Opposition“ zum Standortsicherungsgesetz, das sie aufgrund der Tarifsenkung in der Körperschaftsteuer befürworten, wegen der geplanten Kürzung der degressiven Abschreibung jedoch auch kritisieren. Zudem fordern die Verbände, dass das Standortsicherungsgesetz nur Auftakt für weitere Steuersenkungen sein könne. Die Oppositionsparteien SPD, Grüne und PDS bilden ein eigenes Cluster, zudem weiterhin auch die Parteiorganisation der CDU gehört, die zur Bundesregierung auf Distanz geht. Diese Gruppe realisiert noch 53 Verbindungen untereinander (9 %). Opposition und Länder sprechen nicht mit einer Stimme, was durch weitere Gruppenbildung angezeigt wird. So sind ÖTV, IG Metall und DAG in einer gesonderten Gruppe, der auch einige Bundesministerien, das gewerkschaftsnahe Forschungsinstitut WSI Essen und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) angehören. Diese Gruppe nimmt auf die Debatte keinen nennenswerten Einfluss und ist nur lose miteinander gekoppelt. Die Zusammensetzung des Netzwerkes, das aus der Pressedebatte gewonnen wird, plausibilisiert den späteren Kompromiss im Vermittlungsausschuss: Es werden einerseits Länderinteressen berücksichtigt (Abschreibungen) und dadurch – von der Regierung zunächst unbeabsichtigt – Wirtschaftsinteressen an höherer Steuersenkung bedient. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass nach Hajer (2008, S. 217) Diskurse institutionalisiert werden müssen, um dauerhaft wirksam zu sein. Im Folgenden wird mit Blick auf die Sachverständigenanhörung untersucht, welche Steuerregeln nachträglich verändert wurden.

Sachverständigenanhörung Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages führt am 3. März 1993 eine Sachverständigenanhörung zum Standortsicherungsgesetz durch.²⁴² Die größten Redeanteile verteilen sich auch in dieser Anhörung auf wenige Akteure: die Top 10 verantwortet 53 % aller Statements, die Top 25 sogar 84 %. 46 Akteure kommen zu Wort, unter ihnen 42 Interessengruppen und Verbände. Weder Abgeordnete der Grünen noch der PDS nehmen ihr Rederecht wahr. Unter den zehn Akteuren, die besonders häufig zitiert werden, finden sich nacheinander die Abgeordneten der FDP-Bundestagsfraktion (10,6 % aller Statements), die Bonner Steuerrechtlerin Brigitte Knobbe-Keuk (6,9 %), die Abgeordneten der SPD-Bundestagsfraktion (6,2 %), der Steuerrechtler Joachim Lang von der Universität zu Köln (5,6 %), der BDI (4,6 %), der Finanzwissenschaftler Alois Oberhauser von der Universität Freiburg (4,6 %), der Bochumer Betriebswirt Dieter Schneider (4,2 %), der DIHT (3,4 %), die Bundesbank (3,2 %) und die Abgeordneten der CDU-Bundestagsfraktion (3,0 %). Für die Gewerkschaften folgt der DGB erst auf Rang 16 (2,2 %).²⁴³

Der internationale Steuerwettbewerb wird von der Mehrheit der Sprecherinnen und Sprecher als Tatbestand akzeptiert. Die Zitierten stimmen überdies in einigen Zielsetzungen des Gesetzentwurfs überein,²⁴⁴

²⁴² Alle Daten, die zur Auswertung der Sachverständigenanhörung zum Standortsicherungsgesetz verarbeitet wurden, können dem Datensatz 1993_ *anh.dna* entnommen werden, der dieser Arbeit beigelegt ist.

²⁴³ Im Zusammenhang mit der Erteilung des Rederechts wird die Sitzungsleitung durch den FDP-Abgeordneten Gattermann vom SPD-Abgeordneten Poß kritisiert, der Gattermann eine unzulässige Lenkung der Debatte zugunsten des Regierungsentwurfs vorwirft (PAD, 1993, S. 47/87). Gattermann entgegnet: „Ich bin tief betroffen; aber werde es nicht sein lassen können, das bei jeder passenden Gelegenheit wieder zu tun.“ (ebd., S. 47/87). Eine Aussage, die die starke Rolle des Ausschussvorsitzenden dokumentiert.

²⁴⁴ Grundlage der Beratungen bilden die inhaltlich identischen Drucksachen 12/415 der Bundesregierung und 12/4487 der Regierungsfractionen.

so in der Förderung von privaten Investitionen, der Wahrung von Rechtsform- und Investitionsneutralität (unwidersprochen) und der Körperschaftsteuersenkung. Mehrheitlich abgelehnt werden die geplante Beschränkung der degressiven Abschreibung sowie zu hohe Komplexität der Detailregelung, was sich zugleich in hoher Zustimmung zum Frame „Gesetz erweitern“ ausdrückt. Befürwortet wird ferner der Europäische Binnenmarkt, der als Motivation der Unternehmensteuerreform angeführt wird, ebenso die Kapitalmarktliberalisierung und der Aufbau Ost. Im Einzelnen werden Steuervergünstigungen für bestimmte Branchen gefordert, aber auch Anreize zur Eigenkapitalbildung. Die Sachverständigen sind sich zudem mehrheitlich darüber einig, dass die im Gesetzentwurf verhandelten Entlastungsmaßnahmen nicht ausreichend sind.

Abgelehnt oder umstritten sind demgegenüber die Situationsdeutung der Bundesregierung – insbesondere im Hinblick auf weitere Gesetzesänderungen, die Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlagen oder auch Neuverschuldung zur Gegenfinanzierung der Steuersenkung und eine politische Planung des Aufbau Ost. Die Senkung des Einkommensteuertarifs für gewerbliche Einkünfte ist ebenso umstritten wie die Vermögensteuerbefreiung für Betriebsvermögen. Und während sich kein Konsens hinsichtlich des Regierungsentwurfs herauschält – eine Gruppe tendiert zur Befürwortung, eine andere zur Ablehnung –, werden fehlende Informationen, mangelnder Rückgriff auf die vorhandene Expertise, aber auch die Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Vorgaben und Steuergerechtigkeit kontrovers diskutiert. Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu den Frames ist in Abbildung 79 dargestellt.

Die Wirtschaftsverbände stimmen dem Standortsicherungsgesetz im Großen und Ganzen zu, betonen jedoch, dass dies nur der Auftakt für weitere Reformen, insbesondere die Abschaffung der Gewerbesteuer sein könne (PAD, 1993, S. 47/7). Der Sprecher des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Alfred Boss, stimmt den Verbänden zu, begrüßt die Intention des Standortsicherungsgesetz unter Verweis auf den internationalen Steuerwettbewerb (ebd., S. 47/9).²⁴⁵ Der Sprecher des Münchner Ifo-Instituts hingegen kritisiert die geplante Beschränkung der degressiven Abschreibung und plädiert für die konjunkturpolitische Gewähr von Investitionszulagen (ebd., S. 47/10).

Über die Frage der degressiven Abschreibung entsteht zwischen CDU, SPD und BDI eine Auseinandersetzung, die als Politisierung von Expertise gedeutet werden kann. Der CDU-Abgeordnete Hauser nimmt eine Äußerung eines Daimler-Vertreters zum Anlass, die Richtigkeit internationaler Steuerbelastungsvergleiche herauszustellen (PAD, 1993, S. 47/103). BDI-Vertreter Müller-Seils, der von Hauser um Reaktion gebeten wird, verweist auf eine Relativierung von Daimler in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (ebd., S. 47/104).²⁴⁶ Daimlers Aussage, so Müller-Seils, sei bewusst falsch interpretiert worden und kommt zum Ergebnis:

„Wir können deswegen feststellen, daß wir, wenn wir die Bemessungsgrundlage nehmen, wie

²⁴⁵ Boss hatte bereits im Nachgang zum Steuerreformgesetz 1990 für eine Unternehmensteuersenkung plädiert und dies mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts für ausländische Investoren und der Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes begründet (Boss, 1988, S. 63). In einer Modellrechnung kam er zum Ergebnis, dass deutsche Unternehmen einer Steuerbelastung von rund 70 % ihres Gewinns unterlagen und dadurch stark gegenüber ausländischen Konkurrenten benachteiligt seien (ebd., S. 39, 58). Auch Boss verwendete den Ausdruck „Wettbewerb der Steuersysteme“ (ebd., S. 55), wie ihn beispielsweise die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1990 gebrauchte, der nur wenige Wochen nach Boss' Analyse publiziert wurde (Deutscher Bundestag, 1989, S. 16).

²⁴⁶ Neben diesem Verweis auf die FAZ wird an zweiter Stelle vom SPD-Abgeordneten Poß auf einen Artikel im Handelsblatt Bezug genommen (PAD, 1993, S. 47/57). Dies kann als Beleg der Relevanz der FAZ für die Steuerreformdebatte betrachtet werden.

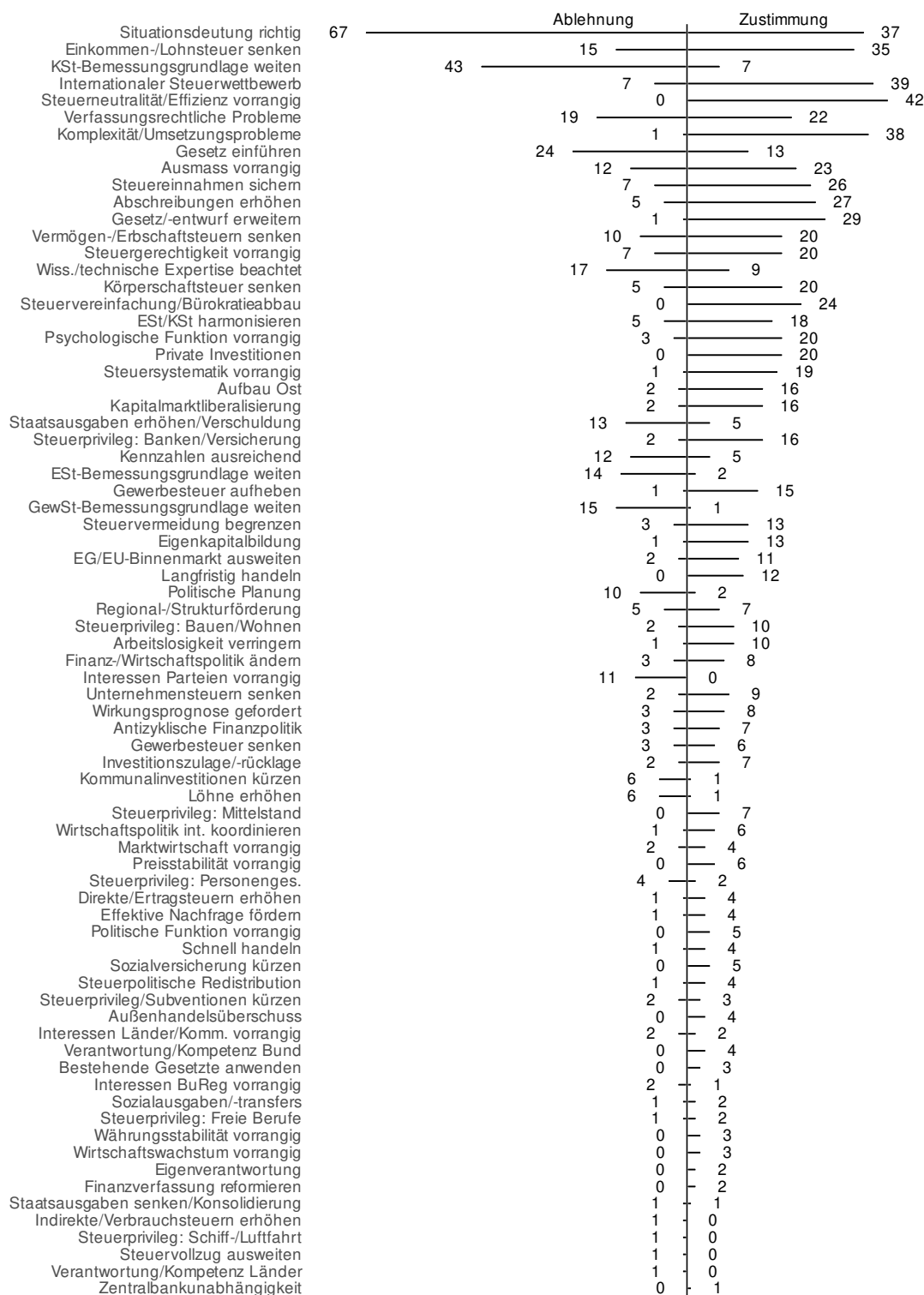


Abbildung 79: Verteilung von Frames in der Anhörung zum Standortsicherungsgesetz

sie in Deutschland ist, und darauf die jeweiligen Steuersätze in den Ländern anwenden, in jedem Falle zu einer höheren Steuerbelastung in der Bundesrepublik kommen, als das in irgendeinem anderen Land ist.“ (PAD, 1993, S. 47/104).

Die Gewerkschaften sind sich in der Bewertung des Gesetzentwurfs uneins: Der Sprecher der Deutschen Angestellten Gewerkschaft (DAG), Prior, lehnt die geplante Unternehmensteuersenkung ab, da diese einen Steuersenkungswettbewerb befördere, der abzulehnen sei (ebd., S. 47/11). Den Gesetzgeber fordert er stattdessen zur Festlegung von Mindestbedingungen der Unternehmensbesteuerung auf und beruft sich auf nicht näher spezifizierte Äußerungen aus der Wissenschaft (ebd.).²⁴⁷ Die von Regierung, Wirtschaft, Bundesbank, IfW Kiel und Ifo München unterstellte Signalfunktion der Spitzentarife wird vom Betriebswirt Dieter Schneider und vom Sprecher des Rheinisch-Westfälischen-Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) Essen bestritten (ebd., S. 47/24, 47/57).²⁴⁸ Der RWI-Vertreter verweist auf die in der Pressedebatte zitierte OECD-Studie zu den Körperschaftsteuerbemessungsgrundlagen in den Industriestaaten (ebd., S. 106).²⁴⁹ Die Kritik am Gesetzentwurf der Bundesregierung ist jedoch nicht prinzipiell, da das RWI allein eine bessere Kapitalallokation durch den Markt anstrebt und hierin mit Dieter Schneider übereinstimmt. Beide kritisieren die Regierung demnach für zu wenig Marktwirtschaft.

Demgegenüber spricht sich Hans Georg Wehner vom Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) überraschend für eine aufkommensneutrale Unternehmensteuerreform mit Senkung der Spitzentarife aus (PAD, 1993, S. 47/11). Wehner betont die Signalfunktion der Steuersätze und schließt sich Regierung und Wirtschaftsverbänden an (ebd.). Das Konzept einer aufkommensneutralen Unternehmensteuerreform (Tarifsenkung bei Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage) wird von ihm als langjährige DGB-Position ausgegeben (ebd.).²⁵⁰ Doch entgegen der Mehrheit der Befürworter der Steuersatzsenkung erkennt Wehner darin keine generelle Aussage für und wider der Standortqualität und warnt vor einem unbilligen Vergleich mit dem Kostenniveau in den neuen mittel- und osteuropäischen Staaten (ebd.).

Die Abgeordneten der SPD kritisieren die geplante verminderte Besteuerung gewerblicher Einkünfte in der Einkommensteuer, die als Kompensation für mangelnde Rechtsformneutralität diskutiert wird.²⁵¹ Ihre Position wird vom Steuerrechtler Joachim Lang geteilt, der verfassungsrechtliche Bedenken ins Feld

²⁴⁷Denkbar ist eine Anspielung auf den Bericht des Ruding-Komitee, der wenige Monate zuvor vorgelegt worden ist und in dem die Harmonisierung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage gefordert wird. Von gewerkschaftsnahen Ökonomen wurden überdies methodische Kritiken an Steuerbelastungsvergleichen vorgelegt (Napp u. Rahmann, 1989; DIW, 1989). Die Gegenposition vertreten Winfried Fuest und Rolf Kroker (1989), die in einer Auftragsstudie für den BDI die Zahlen des DIW Berlin in Frage stellen.

²⁴⁸Die Signalfunktion der Spitzentarife nimmt Bundesfinanzminister Hans Eichel (SPD) einige Jahre später im Gesetzgebungsverfahren zum Steuersenkungsgesetz wiederum zum Anlass, Unternehmensteuersenkungen zu rechtfertigen. Siehe hierzu die Fallstudie in dieser Arbeit.

²⁴⁹Die OECD-Studie wird hingegen vom Sachverständigen Albrecht Rädler kritisiert (PAD, 1993, S. 47/108). Rädler hatte dem Ruding-Komitee angehört und wird der OECD mangelnde Berücksichtigung der Inflation als Treiber von Steuerzahlungen vor (ebd.). Die Anhörung offenbart damit auch Differenzen in der Expertise zwischen Europäischer Kommission und OECD, der Jahre später in der Auseinandersetzung zum BEPS-Umsetzungsgesetz aufscheinen wird. Siehe hierzu die Fallstudie in dieser Arbeit.

²⁵⁰Noch im Jahr 1990 vertritt der DGB hingegen die Auffassung, dass Unternehmensteuersenkungen angesichts der Kosten der Wiedervereinigung abzulehnen sind. Tatsächlich ist die Orientierung auf eine aufkommensneutrale Steuerreform, die auch von der SPD vertreten wird, politisch riskant, da das gewünschte Ergebnis im Zuge der notwendigen Aushandlung im Vermittlungsausschuss zur Disposition gestellt werden kann.

²⁵¹Die fehlende Rechtsformneutralität wird aus Belastungsunterschieden zwischen Einzelunternehmen (Personenunternehmen) und Kapitalgesellschaften hergeleitet, die entweder in der persönlichen Einkommensteuer oder aber in der Körperschaftsteuer veranlagt werden. Eine Senkung nur eines Tarifs würde nach Ansicht einer Mehrheit der Steuerwissenschaftler Rechtsformwechsel

führt, aber die Aufkommensneutralität des Gesetzentwurfs kritisiert. Mit Blick auf den Europäischen Binnenmarkt führt Lang aus:

„Ich bin darüber hinaus der Meinung, daß man in der derzeitigen Wirtschaftssituation mit einer aufkommensneutralen Unternehmenssteuerreform nicht das erreichen kann, was man erreichen will, nämlich den Standort Deutschland aus steuerlicher Sicht attraktiver zu machen. Ich folge nicht der Auffassung, daß das Steuerrecht eventuell vorhandene Standortnachteile ausgleichen muß. Jedes Gebiet muß für sich versuchen, günstige Standortbedingungen zu gewährleisten. Deshalb sehe ich sehr stark die Notwendigkeit, die Unternehmenssteuern zu senken. Das geht aber nicht aufkommensneutral“ (PAD, 1993, S. 47/14).

Der Finanzwissenschaftler Alois Oberhauser (Universität Freiburg) sieht dadurch vor allem kleine und mittlere Unternehmen benachteiligt, die Einkünfte unterhalb des neuen Spitzentarifs erzielen (PAD, 1993, S. 47/15). Gegenpositionen hierzu beziehen der Deutsche Industrie- und Handelstag und der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ebd.). Der ebenfalls geladene Präsident des Bundesfinanzhofs (BFH), Heinrich Beisse weist überdies die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das Optionsmodell zurück, die ihm zufolge nicht der treffende Punkt seien, sondern die damit einhergehende Verkomplizierung des Steuerrechts (ebd., S. 47/82, 47/84).²⁵² Auch die Steuerrechtlerin Brigitte Knobbe-Keuk (Universität Bonn) begrüßt die Tarifsatzsenkung für gewerbliche Einkünfte und spricht von einer „genialen Lösung“ des Gesetzgebers. Sie wird vom Steuerrechtler Norbert Herzig (Universität zu Köln) unterstützt.

Nur wenige Sachverständige, unter ihnen der Freiburger Finanzwissenschaftler Alois Oberhauser, stellen das Standortsicherungsgesetz insgesamt in Frage. Oberhauser kritisiert das aus seiner Sicht zu späte Timing des Gesetzes, das in einer Hochkonjunktur plausibel, aber in einer Rezession nicht sinnvoll sei (PAD, 1993, S. 47/22). Oberhauser fordert stattdessen den Rückgriff auf das Stabilitätsgesetz, um angesichts des Produktionseinbruchs mit aktiver Fiskalpolitik und höheren Staatsschulden gegenzusteuern. Steuererhöhungen hält er in der gegebenen Situation für verfehlt (ebd., S. 47/27). Im Verlauf der Diskussion wirft er den Abgeordneten mangelndes Verständnis gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge vor und führt mit Blick auf den von Bundesregierung und Bundesbank betonten Vorrang von Haushaltskonsolidierung aus:

„Es geht nur über eine Kreditfinanzierung. Sie können eine expansive Finanzpolitik in einer Rezession nur betreiben, wenn Sie bereit sind, das über Kredite zu finanzieren. Anders geht es nicht. Diese Bereitschaft fehlt, weil, wie ich es manchmal überspitzt formuliere, derzeit die politischen Parteien unter einem Verschuldenstrauma leiden. Sie sehen nicht die Wirkungen, die aus einer Verschuldung resultieren, sondern sie betrachten nur die Zinsen, die anfallen, sie

motivieren, um dadurch Steuern zu sparen. Diese Position hat zum Beispiel der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium in seiner Stellungnahme zum Steuerreformgesetz 1990 formuliert (WB-BMF, 1988, S. 589). Die einseitige Reduktion der Einkommensteuer zum Ausgleich von Besteuerungsdifferenzen zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften wird von Ganghof (2004, S. 92) als wesentlich zur Einordnung der Annäherungen der steuerpolitischen Positionen zwischen Union und SPD in den 1990er Jahren betont.

²⁵²Wie Ganghof (2004, S. 115) darlegt, wird wenige Jahre später, unter veränderter parteipolitischer Konstellation der Bundesregierung, genau dieses Optionsmodell zum Ankerpunkt der Kritik der Opposition von Union und FDP an den Steuerreformplänen der Bundesregierung und im Vermittlungsausschuss aus praktischen Erwägungen gekippt.

betrachten die Erhöhung des Schuldenstands. Sie betrachten nicht das, was an Rückwirkungen aus einer zusätzlichen Nachfrage resultiert“ (PAD, 1993, S. 47/28).

Die SPD-Abgeordneten reagieren auf den Vorschlag neuer Schulden ablehnend, sie hatten das Konsolidierungsprogramm der Bundesregierung im Jahr 1992 mitgetragen. Für den SPD-Wirtschaftspolitiker Helmut Wieczorek ist die Frage der Standortsicherung mit der Anziehung ausländischer Direktinvestitionen verknüpft. Er übernimmt die Argumentation von Bundesregierung und Bundesbank²⁵³ und sieht in der vereinigungsbedingten Zunahme der Staatsschulden einen Verlust von Prestige und richtet sein Augenmerk auf die Förderung von Privatinvestitionen (PAD, 1993, S. 47/51). Oberhauser weist diese Ansicht zurück und betont, dass schuldenfinanzierte öffentliche Ausgaben Nachfrage erzeugen, zur höheren Auslastung der Volkswirtschaft führen, die wiederum Unternehmensumsätze, Gewinne und schließlich neues Kapital schaffen, das produktiv investiert werden könne. Die Äußerung Oberhauser unterstreicht die unvereinbaren wirtschaftstheoretischen Prämissen, die in der Konzeption des Standortsicherungsgesetzes im Speziellen und in der Standortdebatte ab Frühjahr 1991 im Besonderen offenkundig werden.²⁵⁴

Der Sprecher der Bundesbank hält dem entgegen, dass höhere Staatsschulden sich psychologisch kontraproduktiv auf das Anlegervertrauen auswirken würden. Ihm zufolge würde *„also der Eindruck entstehen, daß Deutschland seine Probleme nicht mehr in den Griff bekommt“* (PAD, 1993, S. 47/54).²⁵⁵ Der Disput setzt sich auch in der Beurteilung der Eigenkapitalbildung fort. Der Gesetzentwurf formuliert dies als ein untergeordnetes Ziel der Investitionsförderung, zahlreiche neoliberale Ökonomen haben seit den 1960er Jahren Eigenkapitalbildung – mal unter dem Begriff der Vermögensbildung, mal unter dem Begriff des Risikokapitals durch Aufwertung der Aktie – als Folge eines liberalisierten Kapitalmarktes dargelegt²⁵⁶. Oberhauser lehnt diese Perspektive mit Blick auf die Wirtschaftsleistung und die andauernden Leistungsbilanzüberschüsse ab und sieht in der westdeutschen Volkswirtschaft ein typisches Beispiel eines Kapitalexporteurs (PAD, 1993, S. 47/53).

In der Anhörung wird auch die vorgesehene Ausnahme der neuen Bundesländer von der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer problematisiert.²⁵⁷ Die Regierung beziffert den Steuerausfall der Streichung beider Steuern nicht, sie werden als wirtschaftspolitische Maßnahme im Rahmen des Aufbau

²⁵³ Explizite Zustimmung zu den Ausführungen Wieczoreks kommt vom Bundesbankvertreter Guderjahn: *„Das ist die Befürchtung auch der Bundesbank!“* (PAD, 1993, S. 47/52).

²⁵⁴ Oberhauser bleibt mit seinen Ausführungen marginalisiert, in der wirtschaftstheoretischen Rückschau wird seine Position von Bibow (2005, S. 31) und Herr und Hübner (2005, S. 222) bestätigt.

²⁵⁵ Es sei daran erinnert, dass Bundesfinanzminister Waigel im Frühjahr 1991 davor warnte, dass eine zu hoher Schuldenstand den Eindruck des Hartwährungslandes Deutschlands in der Europäischen Währungsunion antasten könnte. Die Auseinandersetzung um Währungsunion und die außenwirtschaftliche Rolle Deutschlands wirkt sich demzufolge auch auf kurzfristige wirtschaftspolitische Entscheidungen aus.

²⁵⁶ Siehe hierzu die Ausführungen von Stützel und Engels in der Auseinandersetzung zum Stabilitätsgesetz, die sich für die Einführung der Teilhabersteuer aussprechen. Siehe ferner die Forderungen beispielsweise der niedersächsischen Landesregierung im Frühjahr 1983 zur Förderung der Kapitalbildung im Rahmen der Debatte zum Steuerentlastungsgesetz 1984.

²⁵⁷ Beide Steuern sind ertragsunabhängige Steuern, die auch bei ausbleibenden Gewinnen zu entrichten sind und seit langem von der Wirtschaft und der Mehrheit der Steuerwissenschaftler kritisiert werden. Die Goerdeler-Kommission hat in ihrem Gutachten die Aufhebung dieser Steuern gefordert (Bundesministerium der Finanzen, 1991, S. 25, 27), die Bundesregierung hatte die Aufhebung in ihrer Koalitionsvereinbarung avisiert und angekündigt, sie in den neuen Bundesländern gar nicht zu erheben (Christliche Demokratische Union Deutschlands, 1991, S. 24). Endgültig aufgehoben wird die Vermögensteuer im Zuge eines Verfassungsgerichtsurteils aus dem Jahr 1995, nachdem sich Regierung und Opposition nicht auf eine Neuregelung einigen können und es nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün nicht mehr auf die steuerpolitische Agenda gelangt (Leipold, 2016, S. 4-6).

Ost verhandelt und mit dem Fehlen einer funktionierenden Steuerverwaltung nach westdeutschen Maßstäben begründet (Deutscher Bundestag, 1993a, S. 43).²⁵⁸ Einige Sachverständige nehmen den Vorschlag zum Anlass, die Aufhebung beider Steuern im gesamten Bundesgebiet zu fordern.²⁵⁹ So macht der FDP-Wirtschaftspolitiker und frühere Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium Martin Grüner den Vorschlag, das Standortsicherungsgesetz im Vermittlungsausschuss zu Gunsten der sofortigen Aufhebung der betriebliche Vermögensteuer zur Disposition zu stellen (PAD, 1993, S. 47/47). Grüner fordert die Wirtschaftsverbände zu öffentlichem Druck in dieser Sache auf (ebd.).²⁶⁰

Der Finanzausschuss greift diese Forderung nicht auf, beschließt aber andere Änderungen am Gesetzentwurf, die zu weiteren Steuerausfällen in Höhe von etwa 860 Millionen D-Mark führen (Deutscher Bundestag, 1993b, S. 113). Zwar wird betriebliches Vermögen durch Aufhebung einer Sonderabschreibung auf der einen Seite stärker zum Steueraufkommen herangezogen, doch auf der anderen Seite entlasten die Abgeordneten im Privatvermögen befindliche Wohngebäude sowohl in den neuen Bundesländern als auch im früheren Westberlin (ebd., S. 112). Damit entsprechen Sie der Forderung der IHK Berlin und der freien Wohnungswirtschaft, deren Vertreter die Bundesregierung zu direkten Verhandlungen mit der EU-Kommission auffordern, um Behilfeverfahren zu verhindern (PAD, 1993, S. 47/181, 47/188). Weitere beschlossene Steuerentlastungen betreffen die Eigenkapitalgliederung in der Körperschaftsteuer (-1,2 Mrd. DM über drei Jahre) und die Begünstigung von Erwerbergemeinschaften (Deutscher Bundestag, 1993b, S. 113), die in den neuen Bundesländern über die Treuhand Eigentum erwerben.

Abschließend soll ein Blick auf die Debattenstruktur genommen werden. Die Äußerungen der Sachverständigenanhörungen sind in ein Akteurkongruenznetzwerk eingeflossen, das die Ermittlung von Clustern erlaubt. Abbildung 80 zeigt das Cluster-Dendrogramm, dem zwei Lager zu entnehmen sind. Regierung und Opposition stehen sich darin gegenüber, die Gruppe um die Regierungsakteure ist nominell stärker besetzt, was das Meinungsbild der Anhörung widerspiegelt. Die Mehrheit der Wirtschaftsverbände, unter ihnen Handwerk, Kreditwirtschaft, Arbeitgeber, Industrie und Freie Berufe steht der Regierung nahe. Auch die Deutsche Steuer-Gewerkschaft ist aufgrund ihrer ablehnenden Haltung zur Vermögensteuer und zur Gewerbesteuer in dieser Gruppe. Die kleinere Gruppe umfasst die Opposition, die nur durch die Bundestagsfraktion der SPD vertreten ist und Nähe zum DGB und zur Angestelltengewerkschaft aufweist. Insgesamt stimmen mehr Wirtschaftsverbände der Regierungsposition zu als das sie dagegen stimmen. Die Wissenschaft ist gespalten: sieben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sprechen sich für die Regierung aus,

²⁵⁸ Personalmangel hält auch den Sprecher der Deutschen Steuer-Gewerkschaft (DSTG) dazu an, die Abschaffung der Vermögensteuer generell zu erwägen (PAD, 1993, S. 47/50). Zudem antizipiert er ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Einheitsbewertung, die bereits von der Goerdeler-Kommission kritisiert wurde und zur Rechtfertigung einer Vermögensteueraufhebung diene (Bundesministerium der Finanzen, 1991, S. 26-27). Das Bundesverfassungsgericht verwirft das Vermögensteuergesetz zwei Jahre nach der Anhörung zum Standortsicherungsgesetz eben mit Bezug auf die Einheitsbewertung (Leipold, 2016, S. 4). Die Äußerung des Verteters der Deutschen Steuer-Gewerkschaft ist auch in anderer Hinsicht nicht an steuerpolitischer Redistribution, sondern Effizienz und Einfachheit der Steuererhebung orientiert, wenn er die Aufhebung der Gewerbesteuer fordert (PAD, 1993, S. 47/48).

²⁵⁹ Die Goerdeler-Kommission hat die Aufhebung der Gewerbekapitalsteuer und der Vermögensteuer empfohlen und die Mindereinnahmen pro Jahr mit rund acht Milliarden D-Mark beziffert.

²⁶⁰ Grüner wörtlich: „Aus den gesellschaftspolitischen und parteipolitischen Gründen, die allgemein bekannt sind, können sich die Parteien nicht verständigen. Aber im Vermittlungsausschuß könnte etwas Vernünftiges herauskommen. Deshalb frage ich, ob es eine Regelung gibt, die einfach ist und doch der Standortförderung dient. Ich frage z. B., ob die Abschaffung der Betriebsvermögensteuer ein Kompromiß im Vermittlungsausschuß sein könnte, und ich frage natürlich auch, ob die Verbände der Wirtschaft mit ihren Einflußmöglichkeiten auf solche Lösungen hinwirken könnten“ (PAD, 1993, S. 47/47)

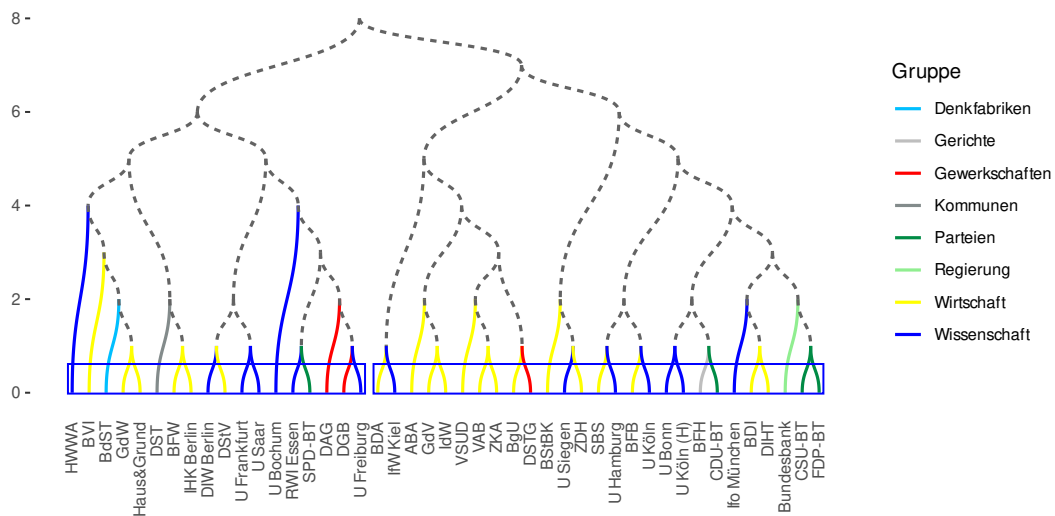


Abbildung 80: Cluster-Dendrogramm der Anhörung zum Standortsicherungsgesetz

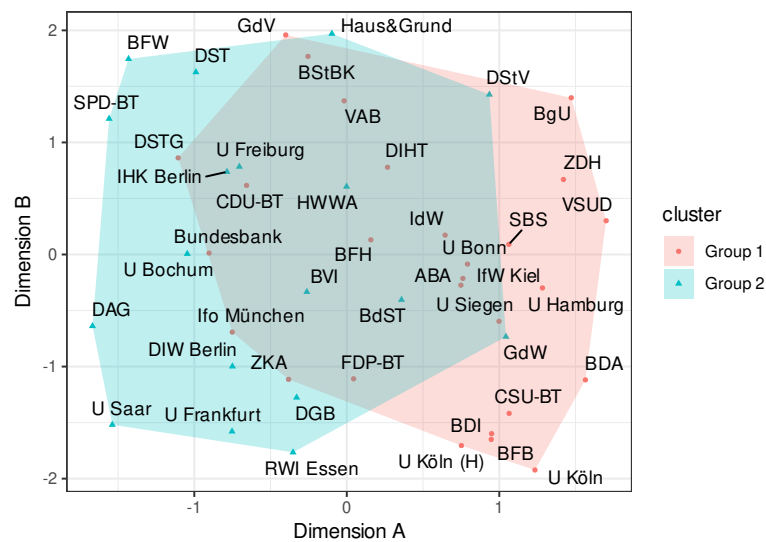


Abbildung 81: Non-metrische MDS der Anhörung zum Standortsicherungsgesetz

sieben gegen sie.

Nähe und Distanz sind auch über die non-metrische multidimensionale Skalierung der Zustimmungen und Ablehnungen von Frames in Abbildung 81 erfasst. Dort ist das Ausmaß der Distanz zwischen SPD auf der einen Seite und CSU, BDI, BDA und den Wissenschaftlern der Universität zu Köln (Herzig und Lang) auffallend. Unter den Wirtschaftsforschungsinstituten ist das IfW Köln weiter vom Zentrum entfernt als beispielsweise das Ifo-Institut und das DIW Berlin. Eine Mittelposition nimmt das Hamburgische Weltwirtschafts-Archiv (HWWA) ein. CDU und SPD sind in verschiedenen Clustern, ihre Distanz ist jedoch geringer als der Abstand beider zu den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft. Diese Lage macht die spätere Annäherung im Vermittlungsausschuss plausibel.

Zwischenfazit

Bundesregierung und Opposition einigen sich im Juli 1993 auf einen Verhandlungskompromiss. Die angestrebte aufkommensneutrale Unternehmensteuerreform wird zu einer Netto-Entlastung in Höhe von mehr als 23 Milliarden D-Mark, da die SPD-regierten Länder nicht bereit sind, die Begrenzung der degressiven Abschreibung für bewegliche Güter mitzutragen. Dadurch wird eine der zentralen Kritikpunkte der Wirtschaftsverbände, die sie in der Pressedebatte und der Anhörung vorgebracht haben, nachträglich übernommen. Paradoxerweise erfolgt dies nicht auf Druck von Union und FDP, auch wenn einzelne Stimmen, insbesondere aus dem CDU-Wirtschaftsrat und der FDP die Begrenzung der Abschreibungsregeln kritisieren, sondern aus der SPD. Die SPD-Länder begründen ihre Entscheidung im Bundesrat mit konjunkturellen Erwägungen und deuten damit an, dass sie eine andere wirtschaftspolitische Einschätzung als die Bundesregierung haben. Doch die Haltung geht nicht soweit, den Vorschlag des Finanzwissenschaftlers Oberhauser nach Anwendung des Stabilitätsgesetzes mitzutragen. Es ist überdies zweifelhaft, ob eine keynesianische Orientierung hinter diesem Abstimmungsverhalten steckt.²⁶¹ Zumindest haben verschiedene SPD-Politiker deutlich gemacht, dass sie eine höhere Staatsverschuldung nicht mittragen, sich an der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Haushaltskonsolidierung beteiligen und Kapitalimporte zur Förderung von Privatinvestitionen mittragen wollen.

Zwar gibt es in der Pressedebatte anderslautende Interventionen, so von Vorstandsmitgliedern Anke Fuchs und Ursula Engelen-Kefer, die die Bundesregierung zu einer anderen Arbeitsmarktpolitik auffordern. In der Sachverständigenanhörung zum Standortsicherungsgesetz spielt diese Kritik keine Rolle. Mehr noch fordert die SPD-Bundestagsfraktion die Regierung in einem Entschließungsantrag zu einer aufkommensneutralen Unternehmensteuerreform mit Steuersatzsenkung, einer steuerfreien Investitionsrücklage und weiteren Investitionszulagen auf (Deutscher Bundestag, 1993b, S. 115). Sie folgt damit ihrer früher verfolgten Position, stellt jedoch auch keine Steuererhöhung in Aussicht. Sie betont einerseits die fehlende verteilungspolitische Komponente des Regierungsentwurfs, stellt dem aber keine konkreten Forderungen entgegen. Die auch in der Anhörung thematisiert Aufhebung von Gewerbekapitalsteuer und Vermögensteuer adressieren die SPD-Abgeordneten in ihrem Entschließungsantrag nicht. In ihren Begründungen

²⁶¹ Anders als schuldenfinanzierte Ausgabenprogramme stellen Abschreibungserleichterungen nur Erwartungen an die Zukunft dar, die durch tatsächliche Investitionen realisiert werden müssen. Diese sind mit Blick auf die Geschäftserwartungen im Ifo-Konjunkturindex zum Zeitpunkt der Abstimmung negativ. Und die Bundesländer verzichten auf Steuermehreinnahmen von mehreren Milliarden D-Mark.

Akteure 1993

Frames 1993

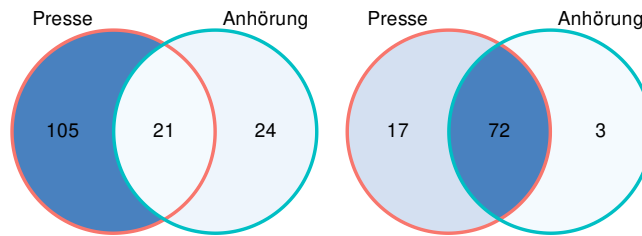


Abbildung 82: Venn-Diagramm der Debatten zum Standortsicherungsgesetz

Gruppe	Presse	Anteil	Anhörungen	Anteil	Summe	Anteil
Regierung	1.243	35 %	38	3 %	1.281	27 %
Parteien	975	28 %	268	22 %	1.243	26 %
Wirtschaft	670	19 %	317	27 %	987	21 %
Wissenschaft	312	9 %	442	37 %	754	16 %
Gewerkschaften	113	3 %	68	6 %	181	4 %
Unternehmen	100	3 %	24	2 %	124	3 %
Denkfabriken	79	2 %	5	0 %	84	2 %
Gerichte	9	0 %	22	2 %	31	1 %
Kommunen	19	1 %	8	1 %	27	1 %
Sozialpolitik	13	0 %	-	0 %	13	0 %
Internationale	6	0 %	-	0 %	6	0 %
Summe	3.539	100 %	1.192	100 %	4.731	100 %

Tabelle 21: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Standortsicherungsgesetz

stützt sie sich auf verfassungsrechtliche, steuersystematische und haushaltspolitische, aber nicht auf wirtschaftstheoretische Argumente. Überdies teilt die SPD die Standortargumentation. Der Antrag wird mit den Stimmen von Union und FDP abgelehnt.

Die Unternehmensteuersenkung steht nicht im Einklang mit der öffentlichen Meinung, wie Allensbach-Umfragen aus dem Frühjahr 1992 und 1993 zeigen. Diese Umfragen finden vor dem Hintergrund des wirtschaftspolitischen Umbruchs in Ostdeutschland, und der Erfahrung von anhaltender Massenarbeitslosigkeit statt. Diese Erfahrungen sind in der Pressedebatte relevant, doch ändern sie nichts an der weithin geteilten Forderung nach Unternehmensteuersenkung. Mit Blick auf die Gruppenpartizipation verdeutlicht dies denn auch, wer Gehör findet und wer nicht. Tabelle 21 zeigt dies aufgereiht nach den größten Anteilen je Gruppe und Arena: Regierung und Parteien nehmen in der Pressedebatte die größten Redeanteile an, an dritter Stelle folgen bereits Wirtschaftsakteure und mit noch neun % Wissenschaftsakteure an vierter Stelle. Die Gewerkschaften, die am ehesten Arbeitnehmerinteressen in der Steuerdebatte artikulieren können, haben einen Redeanteil von lediglich drei %. Sie können ihn in der Anhörung zwar auf sechs % verdoppeln. Doch steht dies in keinem Verhältnis zum Redeanteil, den Wirtschaftsakteure und Wissenschaftsakteure

in der Anhörung erzielen (zusammen 64 %). Sozialpolitische Akteure kommen in der Pressedebatte kaum vor, in der Anhörung sind sie nicht geladen. Dies umso bemerkenswerter als die Pressedebatte zum Standortsicherungsgesetz von großer Akteurvielfalt geprägt ist. Abbildung 82 zeigt die Überlappung zwischen den Arenen zum einen nach Akteuren und zum anderen nach Frames. So kommen in der Pressedebatte 126 Akteure zu Wort, von denen immerhin noch 21 in der Anhörung teilnehmen (darunter aber vier Parteien). Die Überlappung ist bei den verwendeten Frames umso größer, denn lediglich drei Frames, die in der Anhörung thematisiert werden, spielen in der Presse keine Rolle.

Die Fragestellung dieser Arbeit interessiert sich für die Bedingungen, unter denen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Das Standortsicherungsgesetz ist als Unternehmensteuersenkung zu verstehen, da die Spitzentarife in der Körperschaftsteuer und für gewerbliche Einkünfte in der Einkommensteuer gesenkt werden und die zunächst geplante Gegenfinanzierung durch den Bundesrat gekippt wird, es damit zu einer Netto-Entlastung der Unternehmen kommt. Im Theorieteil werden vier Faktoren, der Steuerwettbewerb, der Parteienwettbewerb, Lobbyismus und Expertise als relevante Einflussfaktoren der steuerpolitischen Debatte benannt. All diese Faktoren sind in den ausgewerteten Debatten zum Standortsicherungsgesetz präsent und zeigen eine dominante Diskurskoalition, die die Absenkung der Unternehmensteuern mit Bezug auf das Standortargument rechtfertigt. Auch in der Sachverständigenanhörung schält sich hierzu Zustimmung heraus, wobei die Begrenzung der degressiven Abschreibung kritisiert und das Ausmaß der Steuersenkung von den Wirtschaftsverbänden als unzureichend angesehen wird. Nachfolgende einige knappe Bemerkungen zum Ausmaß der Erklärungsfaktoren in den Debatten:

- **Steuerwettbewerb:** Der Steuerwettbewerb zählt in der Pressedebatte zu den am häufigsten zitierten Konzepten. Er wird mehrheitlich befürwortet, das heißt als gegebene Größe akzeptiert. Die Bundesregierung beruft sich auf den Steuer- und Standortwettbewerb in ihrer Gesetzesbegründung. Und auch die Opposition teilt die Auffassung des Standortarguments. Auch der Öffentlichkeit ist Umfragen zufolge das Standortargument mehrheitlich bekannt. Anders als die Mehrheit der Akteure in Presse und Anhörung wird eine Unternehmensteuersenkung jedoch abgelehnt.
- **Parteienwettbewerb:** Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse, die sich ab April 1991 zu Gunsten der SPD-geführten Länder verschieben, verfügt die Bundesregierung über keine Stimmenmehrheit und ist auf Aushandlungen mit der SPD angewiesen. Beteiligte wie der CDU-Politiker und frühere Staatssekretär Hansjörg Häfele (1994, S. 58) oder Bundesfinanzminister Waigel (2005, S. 357) haben dies in der Rückschau als Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit gedeutet. Der Auseinandersetzung mit der SPD kam somit die größte Bedeutung zu. Dies zeigt sich auch daran, dass Grüne und PDS in Presse und Anhörung nahezu überhaupt nicht vorkommen. Die Grünen sind nach der Bundestagswahl 1990 geschwächt, die PDS hingegen Anfang der 1990er Jahre noch auf der Suche nach ihrer Rolle im gesamtdeutschen Parteiensystem (Koß, 2007, S. 117).
- **Lobbyismus:** Forderungen nach einer Netto-Entlastung der Unternehmen im Rahmen einer neuerlichen Steuerreform sind im unmittelbaren Anschluss an das Steuerreformgesetz aus der gewerblichen Wirtschaft vorgebracht. BDI, DIHT, arbeitgebernahe Institute wie das IW Köln, das Institut Finanzen und Steuern oder der Kronberger Kreis stimmen in der Senkung der Unternehmensteuern überein.

Die Bundesregierung hat eine Entlastung schon im Jahr 1988 zugesagt. Im Jahr 1993 befindet sich die Bundesrepublik jedoch in einer Finanzkrise, sodass die Netto-Entlastung zunächst aufgegeben wird. Die Wirtschaftsverbände formulieren hiergegen ihren Protest, der schließlich zur Aufgabe eines Teils der vorgesehenen Gegenfinanzierung für die Tarifsatzsenkung mündet: Zunächst weitet der Finanzausschuss das Finanzierungsdefizit des Standortsicherungsgesetzes durch Steuervergünstigungen für die Schifffahrt, die Bauwirtschaft und für Privatinvestoren aus. Dann sorgt die Aushandlung im Vermittlungsausschuss für die Beibehaltung der degressiven Abschreibung. Wirtschaftsverbände sind in beiden Arenen präsent, in der Anhörung dominieren sie die Zitationen und fordern weitere Steuervergünstigungen, auf die die Politik teilweise reagiert. Sie treiben zu Beginn der Debatte die Forderungen nach Unternehmensteuersenkung voran, das Standortargument wird von Parteien und Regierung übernommen. Geht es nach dem BDI, sollten die Vorschläge des Ruding-Komitees mit drastischer Einkommensteuersenkung umgesetzt und die Gewerbesteuer - da ihre Aufhebung politisch nicht mehr als realistisch angesehen wird - zumindest in ihrer Belastungswirkung reduziert werden (Ritter, 1993, S. 63).

- Expertise: Bei Initiierung des Gesetzgebungsprozesses liegen mindestens drei Konzeptionen für die Unternehmensteuerreform auf dem Tisch. Zwei Vorschläge, vom WB-BMF und der von der Bundesregierung berufenen Goerdeler-Kommission stimmen bei manchen Unterschieden im Detail in der Unternehmensteuersenkung aufgrund des internationalen Steuerwettbewerbs überein. Während der WB-BMF eine aufkommensneutrale Reform fordert, plädiert die Goerdeler-Kommission für eine Netto-Entlastung der Unternehmen. Das beschlossene Gesetz weist Elemente beider Vorschläge auf (Steuersatzsenkung, Nichterhebung von Gewerbekapitalsteuer und Vermögensteuer in den neuen Bundesländern, Beibehaltung des Vollarrechnungsverfahrens), sodass ein mittelbarer Einfluss der Expertise gegeben ist. Gleichwohl zeigen sich zahlreiche Steuerwissenschaftler mit dem Gesetz unzufrieden, da die Regierung an der Aufspaltung von Einkommen- und Körperschaftsteuertarif festhält. Dem Betriebswirt Dieter Schneider (1994, S. 130) zufolge gehöre das Standortsicherungsgesetz zu den „steuerlichen Wegwerfgesetzen“. Der Steuerreformdebatte geht unterdessen ungerührt weiter: Bereits vier Monate nach Beschluss des Standortsicherungsgesetzes wird mit der Bareis-Kommission das nächste Expertengremium von der Bundesregierung berufen. Forderungen nach neuerlicher Unternehmensteuerreform werden die restliche Amtszeit der Regierung Kohl überdauern.

5.8 Das Steuersenkungsgesetz (1999-2000)

Zusammenfassung

Auch nach Beschluss des Standortsicherungsgesetzes setzte sich die Steuerreformdebatte fort. Über mehrere Jahre wurden verschiedene Reformvorschläge diskutiert, die Regierung Kohl entschied sich zu Beginn des Jahres 1996 für eine dreistufige Unternehmensteuerreform. Finanzminister Waigel legte ein Reformkonzept vor, das von einer Expertenkommission unter seinem Vorsitz ausgearbeitet worden war (Petersberger Vorschläge) (Bundesministerium der Finanzen, 1997). Da sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nicht änderten und die SPD unter ihrem neuen Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine die Pläne der Regierung Kohl ablehnte (Zohlnhöfer, 1999), blieb es bei Planspielen.

In der SPD zeichnete sich nach dem Wechsel an der Parteispitze ein Konflikt um die programmatische Richtung der Partei ab. Der Konflikt entzweite die Unterstützter von Parteichef Lafontaine und des potentiellen Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder. Bis Anfang 1998 legte die SPD kein steuerpolitisches Konzept vor. In ihrem Regierungsprogramm kündigte die Partei für den Fall ihres Wahlsieges bei den Bundestagswahlen 1998 eine Entlastung von Arbeitnehmern und des gewerblichen Mittelstandes an (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 1998). Die Senkung der Unternehmensteuern sollte aufkommensneutral erfolgen.

Mit dem Regierungswechsel und der Bildung der ersten rot-grünen Bundesregierung manifestierten sich die bis dahin ungelösten programmatischen Konflikte (Hennecke, 2017; Nachtwey, 2009). Zudem beharrten die Grünen auf einer stärkeren Senkung des Einkommensteuerspitzen tariffs. Man einigte sich auf ein Steuerentlastungsgesetz, das Einkommen- und Unternehmensteuersenkungen vorsah. Die Gegenfinanzierung sollte durch Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen erfolgen. Da einzelne Branchen, insbesondere die Energie- und Versicherungswirtschaft dagegen protestierten, änderte die Regierung Schröder ihre Pläne und schlug höhere Steuersenkungen vor (Truger, 2009). Bundesfinanzminister Lafontaine trat im März 1999 von seinem Amt zurück. Die Bundesregierung hatte zu diesem Zeitpunkt keine Mehrheit im Bundesrat.

Das im Februar 2000 in den Bundestag eingebrachte „Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung“ (fortan: Steuersenkungsgesetz) überraschte Opposition und Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft gleichermaßen. Es sah Steuerausfälle von rund 125 Milliarden D-Mark vor, wobei der Großteil auf Entlastungen von Kapitalgesellschaften entfiel (Deutscher Bundestag, 2000a, S. 111). Der Vorstoß wurde als steuerpolitische Trendwende nach dem Rücktritt Lafontaines interpretiert (Ganghof, 2004). Doch ein Blick auf die seit Mitte der 1990er Jahre vorliegenden Expertenvorschläge verdeutlichte eine Verengung des steuerpolitischen Diskurses: Die Frage war nicht mehr, ob eine Unternehmensteuersenkung kommen würde, sondern in welcher Höhe.

Im Zuge der notwendigen Aushandlungen mit der Union im Bundesrat kam es zu weiteren Steuersenkungen. Die Bundesregierung sicherte sich die Zustimmung einiger unionsregierter Länder durch Finanzierungszusagen. Die Union – aufgrund des Parteispendenskandals um Altkanzler Kohl in der Defensive – hatte der Bundesregierung steuerpolitisch keinen Alternativentwurf entgegenzustellen.

Politische und ökonomische Ausgangslage

Einige Eckdaten zum Steuersenkungsgesetz sind in Tabelle 22 zusammengetragen. Die Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens wurde in der Schlussphase der Regierung Kohl gelegt. Das Standortsicherungsgesetz führte ab dem Jahr 1994 zu einer Senkung der Körperschaftsteuer für einbehaltene und für ausgeschüttete Gewinne. Wie in anderen in dieser Arbeit behandelten Fallstudien wurde auch das Standortsicherungsgesetz von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft als unzureichend kritisiert (Schneider, 1994; Ritter, 1994; Funk, 1993, S. 6). Noch im Vorfeld der Beschlussfassung mahnten beispielsweise die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft eine höhere Steuerentlastung *nach* dem Standortsicherungsgesetz an.²⁶² Die Kritiker setzen eine Debatte in Gang, die die zweite Hälfte der 1990er Jahre bestimmte. Die Debatte war weiterhin von der Frage der Standortattraktivität Deutschlands gekennzeichnet. Grund hierfür waren anhaltende Massenarbeitslosigkeit und zunehmende Produktionsverlagerungen, die auch die westdeutschen Bundesländer betrafen. In den neuen Bundesländern waren nach dem erneuten Konjunkturereinbruch im Jahr 1996 über 1,5 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet. Auch in den alten Bundesländern stieg die Arbeitslosigkeit rasant. Insgesamt waren im Jahr 1997 über 4,3 Millionen Menschen arbeitslos.

Mit Verabschiedung des Maastricht-Vertrages im Jahr 1992 war ein Zeitziel für die Etablierung der Europäischen Währungsunion gesetzt worden. Die Politik hatte sich daran bis zur Euro-Einführung an den Maastricht-Kriterien zu orientieren, die im Jahr 1997 durch den Vertrag von Amsterdam in den Stabilitäts- und Wachstumspakt überführt worden waren. Die maximal zulässige Netto-Neuverschuldung pro Haushaltsjahr wurde auf 3% festgelegt. Die Gesamtschulden der öffentlichen Haushalte durften den Referenzwert von 60% des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten (WB-BMF, 1999a, S. 301).²⁶³ Die Währungsunion wurde nicht von einer Harmonisierung der Ertragsbesteuerung flankiert. Der Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmensteuern nahm im Verlauf der 1990er Jahre innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu (Genschel u. a., 2011).

Da der Steuerwettbewerb zunahm und eine Harmonisierung der Unternehmensteuern nicht in Sicht, schied die Fiskalpolitik zunehmend als Instrument der Konjunkturpolitik aus. Die Europäische Währungsunion hatte sich überdies auf ein gemeinsames Inflationsziel verpflichtet, demzufolge sich die Zielinflation pro Jahr bei etwa 2 % einpegeln sollte. Konnte dies vor Beginn der Währungsunion durch Abwertung der Landeswährungen reguliert werden, entfiel auch dieses Instrument. Die Erfüllung der Konvergenzkriterien führte nunmehr zu politischen Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und anderen EU-Mitgliedsstaaten (Hrbek, 2002, S. 305). Insbesondere den südeuropäischen Mitgliedsstaaten blieb angesichts der Wirtschaftskraft Deutschlands nur der Weg der sogenannten inneren Abwertung, das heißt der Kostensenkung durch Lohnmoderation. Auch Deutschland entschied sich für diesen Weg, obwohl seine volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit dies nicht zwingend erscheinen ließ. Mit ihrem Kurswechsel in der Fiskalpolitik im Jahr 1992 war die Regierung Kohl der Bundesbank gefolgt. Bundesfinanzminister Waigel ließ öffentlich keinen Zweifel am Vorrang der Haushaltskonsolidierung (Waigel, 1994, S. 111).

²⁶² Siehe hierzu die Fallstudie in dieser Arbeit.

²⁶³ Die Schuldenobergrenzen des Maastricht-Vertrages nahmen die deutsche Staatschuldenbremse vorweg. Indem die Maastricht-Kriterien Teil des EU-Gemeinschaftsrechts wurden und höhere Neuverschuldung per automatischem Defizitverfahren durch die Europäische Kommission begleitet wurden, erlangte das Wettbewerbsrecht Verfassungsrang (Biebricher, 2018). Damit wurde eine zentrale Forderung der Public Choice-Schule erfüllt (Plehwe u. Slobodian, 2019b).

Datum	Ereignis
08.11.1994	Bareis-Kommission fordert radikale Steuersenkung
24.09.1996	WB-BMF fordert Einkommensteuersenkung
08.11.1996	WB-BMWi fordert Einkommensteuersenkung
22.01.1997	Bundesfinanzminister Waigel legt „Petersberger Vorschläge“ vor
18.11.1997	SVR fordert Einkommensteuerreform und begrüßt Waigel-Konzept
27.09.1998	Bundestagswahl 1998 führt zur Bildung einer rot-grünen Regierung
27.10.1998	Oskar Lafontaine (SPD) wird Bundesfinanzminister
20.11.1998	SVR fordert Angleichung von Einkommen- und Körperschaftsteuertarif
21.11.1998	Ministerpräsident Clement (SPD) fordert steuerpolitischen Kurswechsel
16.12.1998	Lafontaine setzt Kühn-Kommission ein
07.02.1999	Bundesregierung verliert nach Hessen-Wahl ihre Bundesratsmehrheit
11.03.1999	Lafontaine tritt zurück
30.04.1999	Kühn-Kommission legt Abschlussgutachten vor
10.05.1999	WB-BMF distanziert sich vom Konzept der Kühn-Kommission
26.11.1999	SVR kritisiert Kühn-Kommission und fordert Aufhebung der Gewerbesteuer
15.02.2000	Bundesregierung legt Gesetzentwurf vor
18.02.2000	Erste Lesung im Bundestag
22.03.2000	Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf
16.05.2000	Finanzausschuss gibt Beschlussempfehlung ab
18.05.2000	Zweite Lesung im Bundesrat und Ablehnung des Gesetzes
26.05.2000	Unionsgeführte Länder rufen den Vermittlungsausschuss an
04.07.2000	Kompromiss im Vermittlungsausschuss
14.07.2000	Bundesrat stimmt Vermittlungsvorschlag zu

Tabelle 22: Wichtige Ereignisse zum Steuersenkungsgesetz

Die Bundesbank bestimmte auch in den folgenden Jahren zu einem Gutteil die Wirtschaftspolitik mit und verwies auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit. Diese wurde nach Ansicht von Bundesbankpräsident Tietmeyer über Leistungsbilanzüberschüsse gesichert. Doch dauerhafte Leistungsbilanzüberschüsse waren nur möglich, weil deutsche Unternehmen ihre Waren vergleichsweise günstig auf dem Weltmarkt anboten. Wie empirische Studien der Lohnentwicklung zeigten, blieben die durchschnittlichen Tariflöhne über mehrere Jahre unterhalb des Produktivitätszuwachses (Heise u. a., 2000). Dadurch konnte die Bundesrepublik zwar hohe Exporterfolge erzielen. Sie erkaufte sie jedoch mit einem Verlust an realer Kaufkraft der Beschäftigten, was sich nachteilig auf die Binnenkonjunktur auswirkte.

Die Standortdebatte beherrschte auch die parteipolitische Auseinandersetzung der 1990er Jahre (Czada, 1998; Sturm, 1998; Bach, 1997, S. 329). Trotz gegenteiliger Erwartungen und Rezession gelang es jedoch der SPD nicht, die Regierung Kohl bei der Bundestagswahl 1994 abzulösen. Zwar konnte die SPD Stimmenzuwächse verzeichnen, doch den Regierungsfractionen von Union und FDP blieb ungeachtet von Zweitstimmenverlusten eine Mehrheit von zehn Mandaten im Bundestag. Die seit 1991 bestehende gegenläufige Mehrheit von SPD-geführten Landesregierungen im Bundesrat veränderte sich nicht. Bei den Landtagswahlen, die zwischen September 1994 und der Bundestagswahl 1998 durchgeführt wurden, wechselten sich Union und SPD mit Zweitstimmenerfolgen ab: CDU und CSU gewannen die Landtagswahlen in Sachsen, Thüringen und Bayern, die SPD siegte in Brandenburg, dem Saarland und Nordrhein-Westfalen. Die Wahlergebnisse in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen und Bremen waren knapp und führten zu SPD-geführten Koalitionen. Die Regierung Kohl war bis zum Jahr 1998 auf Aushandlungen mit den SPD-regierten Ländern im Bundesrat angewiesen.

Wenige Monate nach Verabschiedung des Standortsicherungsgesetzes setzte die Steuerreformdebatte erneut ein. Anlass war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum steuerlichen Existenzminimum, das den Gesetzgeber zu einer Novellierung aufforderte. Bundesfinanzminister Waigel setzte eine Expertenkommission unter Vorsitz des Betriebswirts Peter Bareis zwecks Ausarbeitung von Reformvorschlägen ein (Bundesministerium der Finanzen, 1995, S. 9). Die Bareis-Kommission sollte mit Rücksicht auf die Haushaltslage einen pragmatischen Vorschlag erarbeiten, der dem Urteil Rechnung trug (ebd., S. 8). Die Kommission, die mehrheitlich mit Steuerwissenschaftlern besetzt war (ebd., S. 9), legte einen radikalen Vorschlag zur generellen Einkommensteuersenkung vor. Die Gegenfinanzierung sollte durch Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage erreicht werden. So sollten zahlreiche Steuervergünstigungen für Arbeitnehmer wie die Steuerfreiheit von Nacht- und Feiertagszuschlägen oder dem Kilometergeld für Berufspendler gestrichen werden (ebd., S. 40). Dennoch blieb auch unter Berücksichtigung dieser Sparmaßnahmen eine Finanzierungslücke von knapp fünf Milliarden D-Mark (ebd., S. 59). Die Ergebnisse der Kommission wurden kontrovers diskutiert, die SPD lehnte sie als unsozial ab, Bundesfinanzminister Waigel wollte nur eine Tarifsatzsenkung vornehmen (Pohmer, 1995, S. 423, 428). Mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und den Zeitrahmen des Bundesverfassungsgerichts entschied sich Waigel dagegen, das Bareis-Konzept weiterzuverfolgen (Deutscher Bundestag, 1995a, S. 6).²⁶⁴ Das steuerliche Existenzminimum wurde ohne begleitende Steuerreform mit dem Jahressteuergesetz 1996 neu geregelt (Deutscher Bundestag, 1995b).

Die Steuerreformdebatte gewann dadurch aber an zusätzlichem Auftrieb (Zohlhörer, 1999; Fröhlich u. Schneider, 2008, S. 261). Vor dem Hintergrund sinkender Umfragewerte legte die Bundesregierung zu Beginn des Jahres 1996 einen Plan für eine dreistufige Unternehmensteuerreform vor, der über Jahressteuergesetze sukzessive bis zur Bundestagswahl 1998 wirksam werden sollte (Buggeln, 2022, S. 849).²⁶⁵ Der Finanzausschuss des Bundestages signalisierte Zustimmung und beklagte ebenfalls zu hohe Unternehmensteuern (Deutscher Bundestag, 1996a, S. IV). Der Plan wurde im September 1996 von Waigel konkretisiert und durch eine Expertenkommission ausgearbeitet, der er selber vorstand („Petersberger Vorschläge“) (Christliche Demokratische Union Deutschlands, 1996; Bundesministerium der Finanzen, 1997, S. 29). Anders als die Bareis-Kommission gehörten ihr mehrheitlich Politiker und Praktiker an: Neben Waigel waren dies Bundeswirtschaftsminister Rexrodt, die Fraktionsvorsitzenden Schäuble (CDU) und Solms (FDP), Vertreter der Finanzverwaltung und der Steuerberatung. Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Gerold Krause-Junk, war einziger Wissenschaftler. Die Kommission legte ihren Reformvorschlag im Januar 1997 vor und plädierte unter anderem für eine Senkung der Einkommensteuer- und der Körperschaftsteuerspitzenanteile (ebd., S. 9). Der Körperschaftsteuertarif für the-

²⁶⁴ Ganghof (2004, S. 87) führt aus, dass die einseitige Belastung einiger Gruppen – er führt Arbeitnehmer nicht explizit an – zu Protest geführt hätte. Erinnert sei an den Widerstand der Zeitungsverleger und Druckergewerkschaft im Rahmen der Debatte zum Steuerreformgesetz 1990. Seinerzeit stand schon einmal die Steuerfreiheit von Zuschlägen für Nacht-, Feiertags- und Sonntagsarbeit zur Disposition, der Bundesrat forderte Erleichterungen gegenüber dem Gesetzentwurf, die der Finanzausschuss – trotz anderslautender Stimmen in der Wissenschaft – berücksichtigte (Deutscher Bundestag, 1988c, S. 45-46). Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuerreformgesetz in dieser Arbeit. Zugleich wäre fraglich, inwiefern die Gewerkschaften in den Jahren 1994/1995 noch zur Mobilisierung fähig gewesen wären. Die Gewerkschaften hatten seit der Wiedervereinigung stark an Mitgliedern verloren, zudem waren sie in den Pressedebatten im Vergleich zu den 1980er Jahren weitaus geringer vertreten. Ein Trend, der sich in der jüngeren Zeit fortsetzen sollte, wie die übrigen Fallstudien dieser Arbeit zeigen.

²⁶⁵ Nach Angaben der Forschungsgruppe Wahlen verlor die Union in der Umfrage zur politischen Stimmung zwischen Oktober 1995 und Februar 1996 über zehn Prozentpunkte an Zustimmung. Daten abgerufen unter: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/politbarometer/stimmung-1998.htm>.

saurierte Gewinne und der Spitzentarif für gewerbliche Einkünfte in der Einkommensteuer sollten auf 35 % und der Einkommensteuerspitzentarif für alle übrigen Einkünfte auf 39 % gesenkt werden (ebd., S. 10, 12).

Die Petersberger Vorschläge sollten nur hälftig durch Streichung von Steuervergünstigungen gegenfinanziert werden, sodass ein Finanzierungsdefizit von etwa 44 Milliarden D-Mark verblieb. Den Steuerausfall allein für die Jahre 1998 und 1999 bezifferte die Kommission mit circa 82 Milliarden D-Mark — einem Vielfachen der Vorschläge der Bareis-Kommission. Ein Teil der Mittel sollte durch Ausgabenkürzungen im laufenden Haushalt ausgeglichen werden (Waigel, 1999, S. 983). Damit hatte Waigel einen neuen Referenzwert in der Steuerdebatte gesetzt. Zwischenzeitlich legten auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Wirtschaft Stellungnahmen und Vorschläge zur Einkommensteuerreform vor (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1999; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Wirtschaft, 1998). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schloss sich in seinem Jahresgutachten vom November 1996 an und bestärkt Bundesfinanzminister Waigel zur umfassenden Steuersenkung (Deutscher Bundestag, 1996b). Der Spitzensteuersatz, so die Ökonomen, sollte auf 40 % sinken, der Steuerausfall von 80 bis 100 Milliarden D-Mark durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden (ebd., S. 199).

Im Frühjahr 1997 legte die Regierung Kohl zwei Steuerreformgesetze vor, die sich teilweise auf Vorschläge der Bareis-Kommission und der Waigel-Kommission stützten (Deutscher Bundestag, 1997a,b). Die SPD kündigte ihren Widerspruch an und legt im Mai 1997 ein Gegenprogramm vor, das sich nur geringfügig von der Regierungsposition unterschied (Lafontaine, 1999, S. 61). Geplant waren die Erhöhung der Mineralölsteuer und der Umsatzsteuer, um die Sozialversicherungsbeiträge zu senken. Die Bundesregierung versuchte, zwischen Parteiführung, Bundestagsfraktion und SPD-geführten Landesregierungen einen Keil zu treiben und schlug Spitzengespräche ohne SPD-Parteichef Lafontaine vor oder wendete sich direkt an Lafontaine (Süddeutsche Zeitung, 1997).²⁶⁶ Im Bundesrat kritisierte Lafontaine die fehlende Finanzierung der Steuerreform.²⁶⁷ Waigel verwies auf den internationalen Steuerwettbewerb und kritisierte die SPD:

„Die totale Blockade von wichtigen steuerpolitischen Beschlüssen der Bundesregierung, von Maßnahmen, die von allen internationalen Experten für richtig gehalten werden und unsere Partner auf den Weltmärkten längst umgesetzt haben, hat eine neue Qualität. Das ist nicht nur eine negative Botschaft für die Märkte, die Investoren im In- und Ausland, den Standort Deutschland und für die Menschen in unserem Land. Es ist auch eine negative Botschaft für den Föderalismus“ (Bundesrat, 1997, S. 452).²⁶⁸

²⁶⁶ Eine vergleichbare Taktik Kohls hatte der frühere Kanzleramtschef Ehmke (1994, S. 427) schon im Bundestagswahlkampf 1990 festgestellt.

²⁶⁷ Auch der hessische Ministerpräsident Hans Eichel, der Teil der SPD-Verhandlungsgruppe war, begründete die Ablehnung der Gesetzentwürfe im Bundesrat mit haushaltspolitischen Erwägungen und berief sich auf eine Steuerschätzung der Bundesbank (Bundesrat, 1997, S. 451).

²⁶⁸ In der Literatur hat sich keine abschließende Beurteilung des SPD-Abstimmungsverhaltens durchgesetzt, einige Autoren haben darin Parteienwettbewerb erkannt (Zohlnhöfer, 1999; Wagschal, 1999), andere diesen bestritten unter Verweis auf Konsensorientierung und Einigungsbedürftigkeit zwischen Regierung und Opposition in allen zustimmungspflichtigen Gesetzen (Renzsch,

Im Vermittlungsverfahren einigten sich Regierung und Opposition nur noch auf die bereits 1991 angekündigte Aufhebung der Gewerbekapitalsteuer (Zohnhöfer, 1999, S. 338). Außerdem ließ man die Vermögensteuer auslaufen.

Mit Beginn des Bundestagswahlkampfes im Herbst 1997 traten in der SPD programmatische Differenzen an die Oberfläche, die seit dem Wechsel in der Parteiführung ungeklärt geblieben waren (Gohr, 2003, S. 54). Die Frage der Spitzenkandidatur galt zu diesem Zeitpunkt noch als offen. Neben Oskar Lafontaine wurde der niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder als aussichtsreicher Kandidat gehandelt. Während sich Schröder betont wirtschaftsnah gab, verfolgte Lafontaine einen keynesianisch betonten Kurs. In zeitgenössischen Beschreibungen wurde dies auf das Gegensatzpaar „Modernisierer“ und „Traditionisten“ verkürzt (Hennecke, 2017; Nachtwey, 2009). Umfragen sahen die SPD nach anfänglichem Auf und Ab im Frühjahr 1997 vor der Union, doch die Auseinandersetzung im Bundesrat kostete Zustimmungswerte. Erst im Frühjahr 1998 und mit der Festlegung der Spitzenkandidatur auf Gerhard Schröder baute die SPD ihre Führung in den Meinungsumfragen aus. Nach Aussage Lafontaines (1999, S. 85) waren Schröders Umfragewerte, aber auch fehlender Rückhalt in der SPD, ausschlaggebend für die Entscheidung zugunsten Schröders. Das Wahlprogramm vom Frühjahr 1998 wurde zum Minimalkompromiss. Die SPD konnte bei der Bundestagswahl ihr zwischenzeitliches Umfragehoch nicht einlösen, der Sieg war knapper als erwartet.

Die SPD erzielte einen Zweitstimmengewinn von 4,5 Prozentpunkten und erlangte 298 Mandate, die Union verlor 6,3 Prozentpunkte (245 Mandate), die FDP verlor 0,7 Prozentpunkte (43 Mandate), die Grünen verloren ebenfalls mit 0,6 Prozentpunkten (47 Mandate) und der PDS gelang der Wiedereinzug in den Bundestag mit leichtem Stimmenzuwachs von 0,7 Prozentpunkten (36 Mandate). SPD und Grüne bildeten die erste rot-grüne Bundesregierung und verfügten gemeinsam über 345 Mandate (51 %). Oskar Lafontaine wurde Bundesfinanzminister und setzte mit der Berufung der Staatssekretäre Heiner Flassbeck und Claus Noé ein politisches Zeichen, da beide als Makroökonomien gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge in den Vordergrund rückten (Lafontaine, 1999, S. 114). Ihre Berufung wurde in der Wirtschaftspresse kritisiert.²⁶⁹

Die Regierungskoalition vereinbarte in ihrem steuerpolitischen Programm unter anderem die Senkung des Einkommensteuerspitzensatzes und den Einstieg in die ökologische Steuerreform über die Erhöhung der Mineralölsteuer. Ferner einigte man sich auf Steuersenkungen für die Unternehmen im Rahmen eines noch im Dezember 1998 beschlossenen Steuerentlastungsgesetzes (Sozialdemokratische Partei Deutschlands u. Bündnis 90/Die Grünen, 1998). Alle im Herbst 1998 beschlossenen Maßnahmen konnten noch mit einer gleichlautenden Mehrheit an SPD-geführten Regierungen im Bundesrat erzielt werden. Zusätzlich sollte auch die Körperschaftsteuer gesenkt werden. Die 1997 ausgelaufene betriebliche Vermögensteuer wurde nicht mehr wiedereingefügt. Nach Lafontaine (1999, S. 169) drängte Bundeskanzler Gerhard Schröder darauf, diesen Punkt nicht in die Koalitionsverhandlungen aufzunehmen. Mit Verweis auf das Staatsdefizit und die Maastricht-Kriterien wurde von weiteren Steuersenkungen Abstand genommen (Ganghof, 2004, S. 99). Die geplante Unternehmensteuersenkung sollte konzeptionell von einer Expertenkommission

2000, S. 188). In den Medien hingegen wurde die Rede von der Blockade aus interessierter Perspektive übernommen. Auch neoliberale Denkfabriken wie der Kronberger Kreis übernahmen die Interpretation (Donges u. a., 1998, S. 5). Faktisch machte die SPD das, was die unionsgeführten Länder in den 1970er und Anfang der 1980er Jahre im Bundesrat vorführten. Erinnert sei an das Veto der Union gegen die Umsatzsteuererhöhung im Rahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1982.

²⁶⁹Der dritte beamtete Staatssekretär, Manfred Overhaus, der bereits unter Waigel berufen wurde, verblieb im Amt. Neue Parlamentarische Staatssekretäre wurden die SPD-Politiker Barbara Hendricks und Karl Diller (Bergmann, 1999, S. 321).

ausgearbeitet werden, der man als Orientierungsgröße eine maximale Steuerbelastung der Unternehmenserträge in Höhe von 35 % vorgab (Sozialdemokratische Partei Deutschlands u. Bündnis 90/Die Grünen, 1998, S. 10).

Im November 1998 forderte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Clement (SPD) die Bundesregierung dann zu einem steuerpolitischen Kurswechsel auf. Clement forderte Steuervergünstigungen für die Energie- und die Versicherungswirtschaft, was Bundesfinanzminister Lafontaine ablehnte. Kurze Zeit später berief Lafontaine die angekündigte Expertenkommission zur Unternehmensteuerreform unter Vorsitz des Geschäftsführers des Deutschen Industrie- und Handelstages, Alfons Kühn („Kühn-Kommission“). Mit 20 Mitgliedern war die Kühn-Kommission die größte der bis dato von einem Bundesfinanzminister eingesetzten Expertenkommission. Die Zusammensetzung der Kommission war auffallend. Sechs Mitglieder kamen aus der Ministerialbürokratie der Länder, fünf Mitglieder aus der Privatwirtschaft, weitere fünf aus der Steuerwissenschaft und drei aus der Steuerberatung. Unter den Wissenschaftlern befanden sich Helga Pollak (WB-BMF), der Steuerrechtler und Vertreter der Kölner Steuerschule Joachim Lang, der Steuerjurist und Experte für internationales Steuerrecht Harald Schaumburg und der Leiter der Steuerabteilung des Bayer-Konzerns Heribert Zitzelsberger.

Aufbauend auf dem SPD-Wahlprogramm vom April 1998 beauftragte Bundesfinanzminister Lafontaine die Kühn-Kommission mit der Ausarbeitung einer rechtsformneutralen Besteuerung (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 1998, S. 28). Der Körperschaftsteuertarif für einbehaltene (thesaurierte) Gewinne sollte auf 25 % sinken wurde mit 25 % angegeben, wobei dies nur für thesaurierte Gewinne gelten sollte; ausgeschüttete Gewinne sollten weiterhin höher besteuert werden. Nach Aussage des Kommissionsmitglieds Harald Schaumburg war zu diesem Zeitpunkt unklar, ob die Höchstbelastung der Unternehmenserträge von 35 % auch die Gewerbesteuer beinhalten sollte (Schaumburg u. Rödder, 2000, S. 102). Schröder hatte diese Zahl in seiner Regierungsklarung vom November 1998 wiederholt.²⁷⁰ Die Kommission legte ihre Vorschläge im Frühsommer 1999 vor (Bundesministerium der Finanzen, 1999). Zu diesem Zeitpunkt war Oskar Lafontaine bereits nicht mehr Bundesfinanzminister.

Während im Mittelpunkt des Reformvorschlags eine umfassende Steuersenkung stand, erlangte die geplante Aufhebung des körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens einige Aufmerksamkeit von Wissenschaft, Wirtschaft und Opposition. Anstelle des Anrechnungsverfahrens sollte das Halbeinkünfteverfahren stehen, demzufolge Körperschaftsteuer nur noch zur Hälfte in der Einkommensteuer angerechnet werden sollte. Die Auswirkungen auf die Anteilseigner, ob sie am Ende steuerlich höher oder geringer belastet würden, gingen in der Literatur auseinander (Fuest u. Huber, 2000). Die Bundesregierung kalkulierte in ihrem Gesetzentwurf unter dem Strich mit Steuermehreinnahmen durch die Verfahrensumstellung in Höhe von rund 7,5 Milliarden Euro.

Während ausgeschüttete Erträge der Unternehmen künftig nur noch mit 25 % besteuert wurden, sollten die Anteilseigner mit der erhaltenen Dividende nur noch zur Hälfte besteuert werden. Im Ergebnis wurden Unternehmen und Anteilseigner steuerlich entlastet. Das Anrechnungsverfahren war mit der Körperschaft-

²⁷⁰Lafontaine (1999, S. 168) kritisierte rückblickend, dass die Festlegung auf 35 % Gesamtbelastung nicht mit dem SPD-Wahlprogramm vereinbar war. Trotzdem fand sich diese Zahl im Koalitionsvertrag, den Lafontaine mit ausgehandelt hatte. Wie sich die Zahl von 35 % ermittelt, ist nicht rekonstruierbar;²⁷¹ bei einem Körperschaftsteuertarif von 25 % und gegebener Gewerbesteuer, die je nach kommunalem Hebesatz variierte, ergab sich ein Gesamtsteuerbelastung zwischen 38 und 40 % (Schaumburg u. Rödder, 2000, S. 102).

steuerreform im Jahr 1976 eingeführt worden.²⁷² Schon während der Einführung des Anrechnungsverfahrens gab es Diskussionen über dessen Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht. Ein Mitte der 1970er Jahre von der EG-Kommission vorgelegter Diskussionsbeitrag zur Reform der Körperschaftsteuer fand seinerzeit keine Beachtung (Genschel, 2002). Das Anrechnungsverfahren war unter Steuerwissenschaftlern anerkannt (Schäfers, 2000). Mit Bekanntwerden der Steuerreformpläne der Bundesregierung, machte sich die Union zum Fürsprecher des Anrechnungsverfahrens. Zuspruch hierzu kam unter anderem von den Betriebswirten Dieter Schneider und Peter Bareis, die das Halbeinkünfteverfahren mit steuersystematischen Erwägungen ablehnten. Zustimmung zu den Plänen der Bundesregierung kam hingegen von Clemens Fuest (Fuest u. Huber, 2000, S. 353).

Die Empfehlungen der Kühn-Kommission wurden von der Bundesregierung in den Gesetzentwurf übernommen (Deutscher Bundestag, 2000a, S. 94), obwohl der Systemwechsel über den Auftrag der Kommission hinaus ging. Eine mögliche Erklärung hierfür findet sich auf konzeptioneller Ebene: Lafontaine wollte Thesaurierungen begünstigen, aber keine Ausschüttungen. Der Aktienbesitz ist in Deutschland stark auf Spitzenverdiener konzentriert und das Halbeinkünfteverfahren wird erst ab einem Einkommensteuertarif von 40 % und mehr relevant. Es entlastete Spitzenverdiener und war für Kleinaktionäre und Geringverdiener kaum bedeutsam (Köppe, 2002, S. 321).²⁷³ Die steuerliche Entlastung von Aktionären galt als ein Treiber von Finanzspekulation und Lafontaine hatte bereits nach seinem Amtsantritt signalisiert, sich für eine Regulierung der internationalen Kapitalströme einzusetzen (Lafontaine, 1999). Die Kühn-Kommission, die überwiegend mit Vertretern der gewerblichen Wirtschaft und Anhängern eines neoliberalen Besteuerungsideals besetzt war, lehnte diese Sichtweise ab und wollte im Gegenteil den internationalen Kapitalverkehr fördern. Dies zeigte sich auch an Äußerungen von Kommissionsmitgliedern während der Sachverständigenanhörung im März 2000. Die Kommission begründete den Systemwechsel mit fehlenden steuerrechtlichen Alternativen.²⁷⁴

Mit der Landtagswahl in Hessen im Februar 1999 veränderte sich die politische Ausgangslage, da die Bundesregierung nun mit einer gegenläufigen Mehrheit im Bundesrat konfrontiert war. Lafontaine trat Anfang März 1999 aufgrund von Differenzen mit Gerhard Schröder vom Amt des Bundesfinanzministers zurück und legte den Parteivorsitz nieder. In der Partei entstand ein Machtvakuum, nach Aussage von Bundesfinanzminister Eichel herrschte in der SPD Rat- und Orientierungslosigkeit (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1999). Schröder übernahm den Parteivorsitz, die SPD wurde von der Parteiführung auf Fortsetzung der Koalition eingeschworen (Hennecke, 2017). Schröders Popularitätswerte sanken im zweiten Halbjahr 1999 in den Keller (Institut für Demoskopie Allensbach, 2002, S. 760). Als programmatischer Wendepunkt galt die Veröffentlichung des Schröder-Blair-Papiers im Mai 1999 (Mudge, 2018; Nachtwey, 2009). Das Papier reformulierte das Kernanliegen der Sozialdemokratie und stellte steuerpolitische Redistribution und

²⁷² Siehe die Fallstudie zum Körperschaftsteuerreformgesetz in dieser Arbeit.

²⁷³ Dieser Aspekt wird in der Sachverständigenanhörung von der PDS-Fraktion thematisiert, vgl. den Abschnitt weiter unten. Er ist überdies in der Diskussion der Körperschaftsteuerreform 1976 problematisiert worden: ein SPD-Parteitag lehnte die Einführung des Anrechnungsverfahrens unter Verweis auf die Aktionärsstruktur ab. Auch in folgenden Steuerreformen taucht die Verteilung des Aktienbesitzes auf, so zum Beispiel im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes 1984, mit dem ebenfalls die Eigenkapitalausstattung der (west-)deutschen Unternehmen gestärkt werden sollte. Siehe dazu die Fallstudien in dieser Arbeit.

²⁷⁴ erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Sekundärliteratur zur Rolle von Steuerrecht in der Problemdefinition, derzufolge fehlende Alternativen von linken Politikerinnen und Politikern und von Steuerberatern als politisches und moralisches Problem wahrgenommen wird (Anesa u. a., 2019; Fastenrath u. a., 2022, S. 777).

den Sozialstaat in Frage (Schröder u. Blair, 1999).

Wenige Wochen später wurde der frühere hessische Ministerpräsident Eichel zum Nachfolger Lafontaines ins Bundeskabinett berufen. Eichel entließ die Staatssekretäre Noé und Flassbeck. Neu ins Bundesfinanzministerium kamen Caio Koch-Weser und Heribert Zitzelsberger. Koch-Weser war zuvor für die Weltbank tätig, Zitzelsberger Mitglied der Kühn-Kommission (Schaumburg u. Rödder, 2000, S. 124).²⁷⁵ Es blieb nicht beim Personalwechsel, da Eichel im Gegensatz zu Lafontaine die Höhe der Steuersätze als wichtige Orientierungsgröße internationaler Investoren begründete (2000, S. 75). Damit schloss die Bundesregierung an die Standortdebatte an.

Die Bundesregierung wollte neben der Körperschaftsteuer auch die Personenunternehmen in der Einkommensteuer entlasten. Eichel wollte dafür am seit 1994 geltenden verminderten Tarif für gewerbliche Einkünfte in der Einkommensteuer festhalten (Ganghof, 2004). Da der Bundesfinanzhof die partielle Tarifsenkung für mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip für unvereinbar hielt und dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorlegte, entschied sich die Regierung anders (ebd.). Durch größere Steuersenkung sollte der Zuspruch der Unternehmen zur Steuerreform gesichert werden (ebd.). Weitere Senkungen der Einkommen- und der Gewerbesteuer schieden mit Blick auf die Haushaltslage aus, sodass man sich für die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen für Kapitalgesellschaft entschied (Blasch, 2008). Die Kühn-Kommission lehnte dies als Benachteiligung kleinerer und mittlerer Unternehmen ab (Schaumburg u. Rödder, 2000, S. 107). Die einseitige Begünstigung von Kapitalgesellschaften stellte nach Ansicht der Wissenschaftler eine Wettbewerbsverzerrung dar, die Mitnahmeeffekte der Anteilseigner hervorrufen würde (Bundesministerium der Finanzen, 1999, S. 46, 51).²⁷⁶ Dessen ungeachtet entscheidet sich die Bundesregierung im Dezember 1999 für die vollständige Steuerfreiheit.

Kritik an den Steuerreformplänen der Bundesregierung kam nicht nur von der Opposition und aus der Wissenschaft. Auch in der Öffentlichkeit waren Steuersenkungen unpopulär. Das Institut für Demoskopie in Allensbach hatte im Zeitraum 1998 bis 2000 mehrere Befragungen zur Steuerpolitik durchgeführt. Die Befragungsergebnisse geben einen Hinweis auf das steuerpolitische Wissen in der Bevölkerung. So stimmte im Juli 1998 eine Mehrzahl der Befragten der Aussage zu, dass Gutverdienende ihre Steuerlast durch Abschreibungen verringern können (Institut für Demoskopie Allensbach, 2002, S. 847). Ein halbes Jahr später äußerten nur 37 % der Befragten eine Präferenz für Steuersenkungen, 41 % lehnten Kürzungen der Sozialleistungen ab (ebd., S. 846). Konfrontiert mit der Frage, weshalb die Unternehmensteuern gesenkt werden sollten, brachten dies 38 % der Befragten mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in Verbindung, aber

²⁷⁵ Zitzelsberger war promovierter Jurist. Zwischen 1974 und 1984 war er im Bundesfinanzministerium tätig und wurde anschließend Leiter der Steuerabteilung der Bayer AG. Seine Karriere weist Ähnlichkeiten mit der Laufbahn von Wolfgang Ritter, dem Vorsitzenden des BDI-Steuerausschusses auf. Ritter und Zitzelsberger hatten beide ihre Karriere in der Finanzverwaltung begonnen, wechselten danach in die Chemieindustrie und galten als Experten für Konzernsteuerrecht. Ihre Perspektive war insoweit von einzelwirtschaftlichem Denken geprägt. Dies ist umso bedeutender als in den 1990er Jahren der Prozess der Entflechtung der Deutschland AG zum Abschluss kam. Der Prozess wurde von der SPD befürwortet, sodass die Berufung Zitzelsbergers auch als Signal interpretiert werden konnte, dass das Bundesfinanzministerium weiterhin an Kapitalmarktliberalisierung festhalten würde (Hennecke, 2017, S. 216). Dies unterschied Zitzelsberger von Noé und Flassbeck, die sich hiergegen gewandt und für die Regulierung des Kapitalverkehrs eintraten. In den 1990er Jahren setzte sich die Börsenwertorientierung auch in den großen Unternehmen durch (Höpner, 2003). Es kam zu grenzüberschreitenden Übernahmen, Entflechtung von den Hausbanken und im Ergebnis zur Auflösung der Deutschland AG (Marx, 2013a, S. 266). Siehe zu den biographischen Angaben zu Zitzelsberger den Eintrag im Munzinger-Archiv unter „Zitzelsberger, Heribert“.

²⁷⁶ Anteilseigner könnten Gewinne absichtlich im Unternehmen belassen und spätere Gewinne steuerfrei entnehmen (ebd.), die Steuervergünstigung würde damit zu einem Steuersparmodell.

nur 16 % mit Investitionsanreizen, ein Drittel der Befragten konnte keine Gründe für eine Unternehmenssteuersenkung benennen (ebd.). Drei Monate später, im Juni 1999 – inzwischen lagen die Empfehlungen der Kühn-Kommission zur Unternehmensteuerreform vor –, hielten 72 % der Befragten eine Steuerreform für notwendig (ebd., S. 843). Ihr Anteil hatte gegenüber dem Jahr 1996 um 12 Prozentpunkte zugenommen (ebd.). Befragt nach ihren Erwartungen an eine Steuerreform äußerten 81 % der Befragten die Forderung nach gerechter Steuerlastverteilung, 78 % den Wunsch nach Steuervereinfachung (ebd., S. 843). Demgegenüber wollten nur 25 % der Befragten den Einkommensteuerspitzensatz gesenkt sehen und lediglich 24 % eine Senkung der Unternehmensteuern (ebd.). Trotz dieser Ablehnung von Steuersenkungen für Spitzenverdiener und Unternehmen, mutmaßte knapp die Hälfte der Befragten, dass eine Unternehmensteuersenkung auch dem Gemeinwohl diene (ebd., S. 845).

All diese Fragen fanden vor dem Gesetzgebungsprozess statt, wurden entweder im Bundestagswahlkampf geäußert, vor dem Hintergrund der ersten rot-grünen Steuergesetze erhoben oder während der Konzeptionsphase des Steuersenkungsgesetzes. Im Februar 2000 war die Mehrheit der Befragten davon überzeugt, dass die Steuerbelastung im Ausland höher ist als in Deutschland (Institut für Demoskopie Allensbach, 2002, S. 841). Diese Antwort stand in Kontinuität zu Befragungen der 1980er und 1990er Jahre. Ein weiteres halbes Jahr später wussten immerhin 49 % der Befragten, dass das Steuersenkungsgesetz zu einer Entlastung von Großunternehmen führen sollte (ebd., S. 843). Die Senkung des Einkommensteuerspitzensatzes war 61 % bekannt (ebd.). Weitere Bestandteile des Steuersenkungsgesetzes wie die Absenkung des Gewerbesteuerumlage oder die steuerliche Begünstigung von Betriebsveräußerungen war nur etwa 20 % der Befragten bekannt (ebd.). Eindeutig benannten die Befragten jedoch, dass Großunternehmen vom Gesetz profitieren würden, kleinere und mittlere Unternehmen jedoch benachteiligt würden (ebd., S. 844). Befragt nach der persönlichen Betroffenheit antworten knapp zwei Drittel, dass sie sich nicht besonders oder kaum vom Gesetz betroffen sahen (ebd., S. 845). Eine Mehrheit der Befragten erkannte auch keine finanziellen Nachteile für sich, erneut äußerten insbesondere Geringverdiener diese Ansicht. Nur ein Drittel der Befragten sah sich finanziell benachteiligt.

Die Antworten legten die Vermutung nahe, dass die Unternehmensteuerreform zwar bekannt, aber nur teilweise nachvollzogen werden konnte. Vor allem die Steuersenkung wurde angezweifelt. Zudem äußerten die Befragten andere Präferenzen und konnten die Bevorteilung von Großunternehmen richtig einordnen. Doch hiervon sah sich nur eine Minderheit persönlich betroffen. Berücksichtigt man ferner, dass persönliche Betroffenheit und finanzielles Verlustrisiko eher Ablehnung und Widerspruch hervorrufen, können die Antworten als Ausdruck von Indifferenz interpretiert werden. Dies würde bedeuten, dass die Steuerreformdebatte nicht von Redistributionsforderungen geprägt sein sollte. Um dies zu überprüfen werden im nächsten Abschnitt die Ergebnisse der Diskursnetzwerkanalysen der Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörungen präsentiert. Damit endet die Darstellung wichtiger politischer und ökonomischer Ereignisse im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses.

Bevor zur Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen übergegangen wird, soll ein Blick auf den Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen vom Februar 2000 gerichtet werden (Deutscher Bundestag, 2000a). Die Maßnahmen lassen sich in vier Kategorien unterteilen: Entlastung von Kapitalgesellschaften, Entlastung von Personengesellschaften, Einkommensteuersenkung und Maßnahmen zur Gegenfinanzierung des

Maßnahme	Umfang in Mio. EUR
A Entlastung von Kapitalgesellschaften	
Einbeziehung Veräußerungsgewinne in Halbeinkünfteverfahren	-1.306
KapEST-Tarifsenkung (25 % auf 20 %)	-3.313
KSt-Tarifsenkung (Ausschüttung von 30 % auf 25 %)	-8.447
KSt-Tarifsenkung (Thesaurierung von 40 % auf 25 %)	-30.107
Neuregelung Organschaft	-184
Steuerbefreiung Veräußerungsgewinne (nur KG)	-7.337
Übergang Altkapital Definitivbesteuerung nach Wechsel zum Halbeinkünfteverfahren	-9.362
B Entlastung von Personengesellschaften	
ESt-Ermäßigung (doppelter GewSt-Messbetrag)	-18.363
Optionsrecht Personengesellschaften (KSt)	-11.757
C Einkommensteuersenkung	
Reform der Tarifstruktur und des Grundfreibetrags	-13.687
Vorziehung neuer ESt-Tarif (Veranlagung ab 2001)	-14.109
D Gegenfinanzierung	
Abschaffung Ansparabschreibung (§ 7g EStG)	660
Abschaffung Sonderabschreibung (§ 7g EStG)	330
Abschaffung Tarifgrenze gewerbliche Einkünfte (ab 2001)	11.162
Anhebung Gewerbesteuer-Umlage	-
Anpassung Abschreibungstabelle an Nutzungsdauer (ab 2001)	7.953
Ausweitung Progressionsvorbehalt (steuerfreie Kapitalerträge)	271
Beschränkung Gesellschafter-Fremdfinanzierung	1.207
Einführung Halbeinkünfteverfahren (Aufhebung Anrechnungsverfahren)	7.450
Senkung Beteiligungsgewinne Verkauf von Beteiligungsgrenzen (von 10 % auf 1 %)	159
Senkung degressive AfA f. bewegliche Wirtschaftsgüter (30 % auf 20 %)	23.282
Senkung Gewerbesteuerumlage (Fonds Deutsche Einheit)	-
Senkung lineare AfA Gebäude im Betriebsvermögen (4 % auf 3 %)	1.227
Summe Unternehmensteuersenkung (A+B)	-90.177
Summe Einkommensteuersenkung (C)	-27.796
Summe Gegenfinanzierung (D)	53.698
Saldo (A+B+C+D)	-64.275

Tabelle 23: Maßnahmen im Gesetzentwurf zum Steuersenkungsgesetz
Quelle: (Deutscher Bundestag, 2000a, S. 99-112), eigene Berechnungen

Steuerausfalls. Die Entlastungen von Kapital- und Personengesellschaften stellen die Unternehmensteuerreform im engeren Sinne vor. Die Maßnahmen sind in Tabelle 23 gegenübergestellt.

Alle Werte wurden auf Basis der Angaben zu den finanziellen Auswirkungen auf Seite 99ff. (Jahre 2001 bis 2004) anhand des Umrechnungskurses von D-Mark zu Euro ermittelt und summiert. Zu den teuersten Maßnahmen zählen die Körperschaftsteuertarifsenkung, die allein rund 38 Milliarden Euro kostet, darunter die Senkung des Körperschaftsteuertarifs für thesaurierte Gewinne im Umfang von 30 Milliarden Euro. Die Senkung des Tarifs für gewerbliche Einkünfte in der Einkommensteuer schlägt mit Mindereinnahmen in Höhe von 18 Milliarden zu Buche. Die Einkommensteuersenkungen durch Rücknahme der Steuerprogression kosten weitere 13,7 Milliarden Euro.

Unter den Maßnahmen zur Gegenfinanzierung ragt die Senkung der degressiven Abschreibung für bewegliche Güter heraus (Mehreinnahmen von 23 Milliarden Euro). Die Überführung des Anrechnungsverfahrens zum Halbeinkünfteverfahren soll Mehreinnahmen von 7,5 Milliarden Euro beibringen. Der Systemwechsel soll jedoch mit einer Steuergutschrift für sogenanntes Altkapital kompensiert werden (Kosten: 9,3 Milliarden Euro). Der Systemwechsel führt unter dem Strich demnach zu weiteren Mindereinnahmen.

Saldiert man die Maßnahmen resultieren Steuerausfälle in Höhe von rund 90 Milliarden Euro durch die Unternehmensteuersenkung, Steuerausfälle von rund 28 Milliarden Euro für die Einkommensteuersenkung, Mehreinnahmen durch Gegenfinanzierung in Höhe von 54 Milliarden Euro und ein negativer Finanzierungssaldo von rund 64 Milliarden Euro (bzw. 125 Milliarden D-Mark).

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Presseberichterstattung Die Auswertung der Presseberichterstattung stützt sich auf 260 Zeitungsartikel, die aus dem FAZ-Online-Archiv nach Schlagwortsuche ermittelt wurden.²⁷⁷ Aus den Artikeln wurden 2225 Statements manuell kodiert. Die Statements wurden 179 Personen und 129 Organisationen zugeordnet. Die Sprecherinnen und Sprecher verwenden 83 Frames gemäß des standardisierten Datensatzes. Auswertungszeitraum sind die Monate Dezember 1999 bis Juli 2000. Dadurch werden der Kabinettsbeschluss zum Steuersenkungsgesetz, die Gesetzgebungsphase und der Abschluss im Vermittlungsverfahren erfasst. Zur besseren Unterscheidbarkeit wurde die Debatte in zwei Phasen untergliedert: eine Formierungsphase vor den Sachverständigenanhörungen zwischen Dezember 1999 und Februar 2000 und eine sich anschließende Phase der Auseinandersetzung über Details der Steuerreform. Die Häufigkeit von Statements über Zeit ist Abbildung 83 zu entnehmen. Die Abbildung zeigt einen konstanten Verlauf, der mit Einbringung des Gesetzentwurfs leicht absinkt und seinen Höhepunkt im Mai 2000 mit dem Beschluss im Deutschen Bundestag erreicht. Danach sinkt die Statementaktivität um knapp die Hälfte ab. Insgesamt ist die Statementaktivität mit Blick auf die übrigen Fallstudien dieser Arbeit hoch (278 Statements pro Monat).

Unter den zehn am meisten zitierten Akteuren sind das Bundesfinanzministerium (8,5 % aller Statements), die Bundestagsfraktionen von CDU (5,8 %), Grünen (5,7 %), FDP (4,8 %), das Land Bayern (3,8 %), die Bundestagsfraktion der SPD (3,5 %), der Bankenverband (3,1 %), der BDI (2,7 %), das Bundeskanzleramt (2,2 %) und der Deutsche Industrie- und Handelstag (2,0 %). Auffallend ist, dass gleich drei Spitzenverbände

²⁷⁷ Alle Daten, die zur Auswertung der Presseberichterstattung zum Steuersenkungsgesetz verarbeitet wurden, können dem Datensatz *2000_faz.dna* entnommen werden, der dieser Arbeit beigelegt ist.

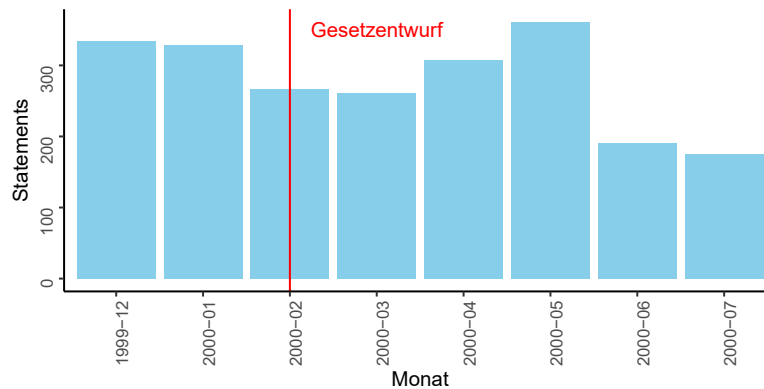


Abbildung 83: Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum Steuersenkungsgesetz über Zeit

der Wirtschaft unter den Top 10 stehen, die insgesamt gut 42 % aller Statements verantwortet. Auch unter den Top 25 finden sich lediglich zwei Wissenschaftsakteure, der DGB rangiert auf Platz 22 (1,2 %) und ist zugleich der einzige Gewerkschaftsakteur in dieser Gruppe. Dafür ist der Kronberger Kreis, eine Denkfabrik neoliberaler Ökonomen, auf Platz 17 (1,6 %). Auf die 25 am meisten zitierten Organisationen entfallen 65 % oder zwei Drittel aller Statements. Ein Viertel der Statements wird von Organisationen ohne Nennung konkreter Einzelpersonen abgegeben.

Unter den am meisten zitierten Personen finden sich Bundesfinanzminister Eichel (10,4 % aller Statements), der CDU-Steuerpolitiker Friedrich Merz (6,5 %) und der bayerische Finanzminister Faltlhauser (4,4 %). Ebenfalls unter den Top 10 finden sich BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel, der Grünen-Politiker Oswald Metzger, der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebunds Gerhard Landsberg, der Ökonom Lars Feld sowie der hessische Ministerpräsident Roland Koch und der Präsident des Bundes der Steuerzahler, Karl-Heinz Däke. Diese zehn Personen verantworten 36 % aller Statements in der Pressedebatte. Die Top 25 der am meisten zitierten Personen verantworten noch 52 %, also gut die Hälfte aller Pressestatements. Unter ihnen befinden sich der PDS-Vorsitzende Lothar Bisky und die Steuerrechtler Paul Kirchhof und Norbert Herzig. Der Geschäftsführer des DIHT und Vorsitzende der noch von Bundesfinanzminister Lafontaine eingesetzten Expertenkommission zur Unternehmensteuerreform, Kühn, rangiert erst auf Platz 32, hinter Peter Bareis, der in der Steuerreformdebatte des Jahres 2000 ebenfalls zitiert wird.

Die Pressedebatte ist inhaltlich auf wenige Frames konzentriert: 25 Frames decken zwei Drittel der Debatte ab. Hohe Zustimmung erfahren die Frames Einkommensteuersenkung, Körperschaftsteuersenkung und Kapitaleinkommensteuersenkung; ebenso befürwortet werden Kürzungen der Staatsausgaben und Haushaltskonsolidierung, die Sicherung von Steuereinnahmen, aber auch die Realisierung von Steueridealen wie der Steuerneutralität, Steuergerechtigkeit und Steuersystematik. Erweiterungen des Gesetzesentwurfs werden ebenso mehrheitlich befürwortet wie die Durchsetzung von Parteiinteressen. In wirtschaftspolitischer Hinsicht werden Kapitalmarktliberalisierung und Eigenverantwortung vor staatlicher Initiative verlangt. Kein klares Bild zeigt sich bei der Forderung nach Einführung des Steuersenkungsgesetzes, bei der Situationsdeutung und in bei der Forderung nach steuerpolitischer Redistribution; Abweichungen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung sind strittig, ebenso die Wiederangleichung der Steu-

ertarife in der Einkommen- und der Körperschaftsteuer, ferner in Steuervergünstigungen für Personengesellschaften. Abgelehnt werden politische Planung und die Erhöhung von Staatsausgaben. Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung einzelner Frames ist Abbildung 84 zu entnehmen.

Die Auswertung setzt Anfang Dezember 1999 ein: die Ministerpräsidenten der Union, Stoiber und Koch, stellen die neue Oppositionsstrategie vor (FAZ 1.12.1999). Die Ministerpräsidenten kritisieren die Steuerpolitik der Regierung und kündigen Pläne für eine umfassende Unternehmensteuersenkung an (ebd.). Im Vorfeld des EU-Gipfels zur Osterweiterung in Helsinki äußert sich Bundeskanzler Schröder besorgt über einen möglicherweise unfairen Steuerwettbewerb in der Europäischen Union und kündigt zügige Beschlüsse von EU-Richtlinienentwürfen zur Zins- und Lizenzbesteuerung sowie eines Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung an (FAZ 4.12.1999). Wenige Tage später stellt die Vorsitzende des Finanzausschusses im Deutschen Bundestag, Christine Scheel (Grüne), den Vorschlag der Regierungsfractionen zum Steuersenkungsgesetz vor (FAZ 7.12.1999). Der Entwurf sieht unter anderem eine Reduktion der Körperschaftsteuertarife für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne vor (ebd.). Personengesellschaften soll ein Optionsrecht zur Rechtsformwahl der Besteuerung ermöglicht werden, außerdem solle gezahlte Gewerbesteuer teilweise in der persönlichen Einkommensteuer angerechnet werden können (ebd.). Das Ausmaß der Steuersenkungen sei offen und unabhängig vom Konsolidierungsziel der Regierung. Eine Sprecherin des BMF weist diese Aussagen zurück, Ziel bleibe ein ausgeglichener Staatshaushalt im Jahr 2006 (ebd.).

Tags darauf wird der Heidelberger Steuerrechtler und frühere Verfassungsrichter Paul Kirchhof zitiert. Kirchhof erinnert an den von ihm geprägten „Halbteilungsgrundsatz“, demzufolge die Gesamtsteuerbelastung von Privaten und Unternehmen maximal 50 % betragen solle (FAZ 9.12.1999). Mit Blick auf das geplante Steuersenkungsgesetz kritisiert Kirchhof den gespaltenen Tarif in Einkommen- und Körperschaftsteuer als verfassungswidrigen Verstoß gegen die Steuersystematik (ebd.). Kirchhof mahnt zudem eine gleichmäßige Besteuerung von Kapitalerträgen über eine Abgeltungsteuer an (ebd.). Eine Woche später beklagt der Vorsitzende des Mittelstandsverbandes BAG, Deuss, Mängel in der rechtsformneutralen Unternehmensbesteuerung (FAZ 9.12.1999). Deuss fordert Steuervergünstigungen in der Erbschaftsteuer und Freistellungen bei der Veräußerungen von Betrieben in der Hand von Einzelunternehmern (ebd.).

Für die FDP skizziert der Finanzpolitiker Hermann Otto Solms am Folgetag weitergehende Forderungen (FAZ 21.12.1999): So sollen die Gewerbesteuer abgeschafft, die progressive Einkommensteuer durch einen Dreistufentarif ersetzt und der Solidaritätszuschlag aufgehoben werden (ebd.). Die Gegenfinanzierung solle Solms zufolge einerseits durch Selbstfinanzierung der Steuersenkung aus neuem Wirtschaftswachstum, andererseits durch umfassenden Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen erfolge, unter anderem durch Senkung der degressiven Abschreibungen (ebd.). Von den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft kommen gemischte Töne zu den Reformplänen der Bundesregierung: Der DIHT begrüßt die Steuersenkung, fordert aber zusätzlich Steuererleichterungen in der Gewerbesteuer und in der Erbschaftsteuer (FAZ 22.12.1999). Der BDI kritisiert die geplante Körperschaftsteuersenkung auf 25 % als Minimallösung, die lange vom Verband gefordert wurde, der Verband bekennt sich zum Steuerreformmodell der FDP (ebd.). Ende Dezember 1999 vermeldet die Frankfurter Börse rasante Kursanstiege aus Anlass von Unternehmensübernahmen wie im Falle Mannesmann/Vodafone (FAZ 24.12.1999). Die im Steuersenkungsgesetz der Bundesregierung geplante Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen wird von



Abbildung 84: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Steuersenkungsgesetz

Unternehmen der Finanz- und Versicherungswirtschaft (Hypo-Vereinsbank, Allianz) begrüßt (ebd.). Branchendienstleister kündigen einen Rekord bei den Unternehmensübernahmen an (FAZ 27.12.1999). Wurden im Jahr 1998 Übernahmen im Wert von 400 Milliarden D-Mark realisiert, werden für 1999 Übernahmen von mehr als 500 Milliarden D-Mark erwartet (ebd.). Bundesfinanzminister Eichel mahnt innerparteiliche Geschlossenheit und offensives Werben für die Steuersenkung an (FAZ 29.12.1999). Der Rücktritt Lafontaines habe die SPD vor eine Zerreißprobe gestellt, nunmehr gelte es, am Konsolidierungskurs festzuhalten.

Anfang Januar 2000 äußert der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Gerhard Landsberg (CSU), Zweifel am Steuerreformkonzept der Bundesregierung (FAZ 4.1.2000). Landsberg befürchtet Einschnitte bei der Gewerbesteuer, die für die Kommunen unantastbar sei. Der Gewerbesteuerhebesatz müsse ein funktionierendes Instrument der kommunalen Einnahmepolitik bleiben (ebd.). Wenige Tage später stellt Landsbergs Parteifreund, der bayerische Finanzminister Faltlhauser (CSU) gemeinsam mit Friedrich Merz (CDU) das Gegenkonzept der Unionsparteien vor. Faltlhauser und Merz fordern eine Steuersenkung mindestens in Höhe von 50 Milliarden D-Mark (ebd.). Der Einkommensteuerspitzentarif solle auf 35 % abgesenkt werden (ebd.). Die Union wolle zudem am Anrechnungsverfahren aus steuersystematischen Gründen festhalten (ebd.).

Nach Kritik aus der Finanzwirtschaft über eine mögliche Besteuerung kurzfristiger Spekulationsgewinne signalisiert die Regierung Zustimmung und bestätigt, dass dies nicht geplant sei (FAZ 8.1.2000). Der frühere Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, Dieter Pohmer, hält weitergehende Senkungen des Einkommensteuerspitzentarifs für möglich (FAZ 12.1.2000). Im Gespräch mit der FAZ kritisiert er Verstöße gegen die Steuersystematik und legt dar, dass ein geringer Einkommensteuerspitzensatz kein Widerspruch zum Prinzip der Steuergerechtigkeit sei (ebd.). Die Regierung solle hingegen die nur teilweise geplante Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen überdenken, da diese Mitnahmeeffekte erzeugen könne (ebd.). Am selben Tag legt das Bundesfinanzministerium den Referentenentwurf für das Steuersenkungsgesetz vor und kündigt einen zügigen Kabinettsbeschluss an (FAZ 12.1.2000). Nach Bekanntwerden des Referentenentwurfs beklagt die Finanzwirtschaft potentielle Schäden für die Aktionärskultur in Deutschland (FAZ 12.1.2000) und fordert unter anderem Ausnahmen für Leasinggesellschaften von der Hinzurechnungsbesteuerung in der Gewerbesteuer (FAZ 13.1.2000). Investmentfonds sollten nach Ansicht der Wirtschaft gänzlich körperschaftsteuerbefreit werden (FAZ 18.1.2000). Die Vorsitzende des Finanzausschusses, Scheel, bestätigt etwa zwei Wochen später entsprechende Änderungen am Gesetzentwurf (FAZ 4.2.2000).

Auf einer Podiumsdiskussion mit Bundesfinanzminister Eichel kritisiert der Finanzwissenschaftler und Sachverständige Bert Rürup die von der Bundesregierung vorgesehene steuerliche Begünstigung thesaurierter Gewinne als „markthinderlich“ (FAZ 11.2.2000). Zwar stimmt Rürup dem Anliegen der Bundesregierung zu, doch soll der Markt über die Kapitalverwendung entscheiden (ebd.).²⁷⁸ Im Vorfeld der Sachverständigenanhörung zum Steuersenkungsgesetz kritisiert die Opposition eine Begrenzung der Teilnehmerzahl und wirft der Regierung vor, bewusst auf die Einladung dem Gesetzentwurf gegenüber kritisch argumen-

²⁷⁸Rürup dokumentiert exemplarisch die Loslösung vormals parteiorientierter Volkswirte von der Sozialdemokratie (Mudge, 2018, S. 256). So verteidigte Rürup zwanzig Jahre zuvor noch das Stabilitätsgesetz und legte einen Reformvorschlag vor (Rürup u. Siedenberg, 1974; Rürup u. Seidler, 1984), aber bereits 1988 wies er in der Sachverständigenanhörung zum Steuerreformgesetz 1990 eine Aussage zur distributiven Gerechtigkeit des Einkommensteuertarifs zurück (vgl. die Fallstudie in dieser Arbeit). Nunmehr bestätigt er die neoklassische Orientierung, die in der Mehrheit des Faches dominiert (Frey u. a., 2007, S. 364).

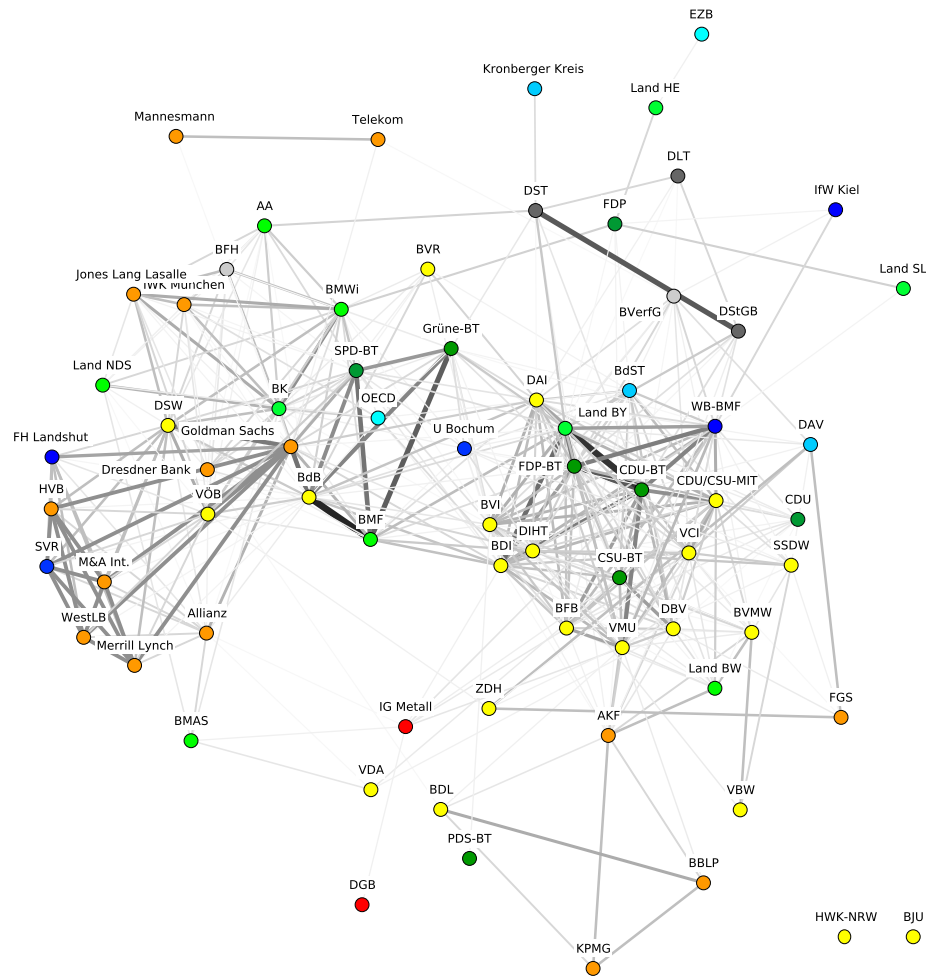


Abbildung 85: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Dezember 1999 bis Februar 2000 (71 Knoten, 445 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.28). Nicht berücksichtigt sind Frames, deren Zustimmung oder Ablehnung den Schwellenwert von 0.8 überschreitet.

tierender Mittelstandsverbände zu verzichten (FAZ 25.2.2000).

Die Diskursstruktur der Debatte ist im Akteurkongruenznetzwerk in Abbildung 85 wiedergegeben. Die Abbildung zeigt 71 Akteure (Knoten), die 445 Verbindungen (Kanten) realisieren. Die Netzwerkdichte beläuft sich auf den Wert 0.179. Es können mehrere Cluster unterschieden werden, drei von besonderer Bedeutung für die Debatte. Nominell am stärksten besetzt ist eine Gruppe um die Oppositionsparteien CDU, CSU und FDP, zu der der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, der Bund der Steuerzahler, die Mittelstandsvereinigung der Union (CDU/CSU-MIT) und die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft (BDI, DIHT, VCI) sowie Handwerk (ZDH) und Freiberuflerverband (BFB) gehören. Mit Abstand sind auch die IG Metall und der DGB dieser Gruppe zuzuordnen, da sie die Sozialpolitik der Bundesregierung kritisieren. Diese Gruppe umfasst 25 Akteure, die 176 Verbindungen realisieren (40 %).

Ihr steht gegenüber die Gruppe um die Bundesregierung, die sich neben den Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen um das Bundesfinanzministerium (BMF), Bundeswirtschaftsministerium und Bundes-

kanzler zählen. Zu dieser Gruppe gehören auch der Bankenverband sowie einige private Finanzinstitute wie die Deutsche Bank. Diese Gruppe ist zum Zeitpunkt der Betrachtung nicht dominant, aber verknüpft mit einer zweiten Gruppe, zu der multinationale Unternehmen wie die Allianz, Mannesman und Telekom und Privatbanken wie Merrill Lynch zählen. Verbindungsglied ist die Privatbank Goldman Sachs. Diese Gruppe befürwortet die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen für Kapitalgesellschaften und setzt sich für die weitere Kapitalmarktliberalisierung ein. Deren Unterstützung ist für die Regierung wichtig, um die Zustimmung aus der Wirtschaft insgesamt zu gewinnen und ihre Reformpläne durchsetzen zu können. Die höchste Grad-Zentralität (eingehende Verbindungen) weisen das Land Bayern, die CDU-Bundestagsfraktion, Goldman Sachs, der Bankenverband BdB und der BDI auf, kurzum, Akteure, die Steuersenkungen und die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen befürworten, aber nur über Reichweite und Ausmaß der Steuersenkungen streiten. Das BMF weist hingegen eine vergleichsweise geringe Grad-Zentralität auf, was nahelegt, dass es den Diskurs in diesem Zeitraum nicht maßgeblich beeinflusst.

Der zweite Zeitabschnitt ab März 2000 setzt mit der Einbringung des Gesetzentwurfs im Bundesrat ein. Ausnahmslos alle Länder machen Änderungen geltend, können sich aber nicht auf alternative Beschlussvorlagen einigen (FAZ 2.3.2000). Von den Kommunen kommt erstmals Zustimmung zum Steuersenkungsgesetz (FAZ 13.3.2000). Der Sprecher des Deutschen Städtetages begründet die Positionierung mit den Vorschlägen von Union und FDP, die für die Kommunen zu noch größeren Steuerausfällen führen würden (ebd.). Die von der Regierung vorgesehene Teilanrechnung der Gewerbesteuer werde man zähneknirschend mittragen (ebd.). In der Sachverständigenanhörung werde der Städtetag jedoch gegen eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage Position beziehen, um die Kommunalhaushalte zu schonen (ebd.). Dessen ungeachtet fordert die Bundesbank weitergehende Steuersenkungen und Korrekturen an der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen, die zu verzerrter Kapitalallokation führen werde (FAZ 21.3.2000).

Nach Durchführung der Sachverständigenanhörung spricht die Ausschussvorsitzende Scheel von einem Erfolg der Regierungskoalition (FAZ 25.3.2000). Alle genannten Änderungsvorschläge seien beherrschbar, über Details zum Optionsmodell, der Umstellung auf das Halbeinkünfteverfahren und zur Regelung der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen werde man sich einigen können (ebd.). Wenige Tage später indes reicht der BDI neue Forderungen nach und verlangt Verbesserungen für den Mittelstand (FAZ 31.3.2000). Die von Eichel behaupteten Entlastungen seien nicht nachprüfbar. Scheel und der finanzpolitische Sprecher SPD-Bundestagsfraktion, Spiller, kündigen höhere Freibeträge für Betriebsveräußerungen an (ebd.). Angesichts wachsender Zustimmung aus der Wirtschaft kritisiert Merz zunehmende Partikularinteressen, die Union hingegen müsse das Gesamtinteresse im Blick behalten (FAZ 12.4.2000). Die Mittelstandsvereinigung der Union fordert die neue Parteiführung um Angela Merkel und Friedrich Merz zu kompromissloser Verhandlungsführung auf, es müsse eine stärkere Steuersenkung zu einem früheren Zeitpunkt erreicht werden (FAZ 20.4.2000). Der stellvertretende Unions-Fraktionsvorsitzende im Bundestag, Peter Rauen, greift diese Forderung auf und verlangt eine Senkung des Einkommensteuerspitzensatz auf 35 % (FAZ 25.4.2000).

Wenige Tage vor der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen plädiert Ministerpräsident Clement für eine Umdeutung des Gerechtigkeitsbegriffs (FAZ 27.4.2000). Während einer Diskussion in der Grundwertekommission der SPD fordert Clement, Gerechtigkeit nicht an steuerpolitischer Umverteilung von Einkommen und Vermögen festzumachen (ebd.). Zustimmung erhält Clement vom früheren SPD-Parteichef Scharping,

der mit Blick auf die Globalisierung der Weltwirtschaft vor überholter Ideologie in Sachen Umverteilung warnt (ebd.). Nach der für die FDP überraschend positiven Wahl in Nordrhein-Westfalen zeigt sie sich offen für neue Koalitionen auch mit der SPD, mit der man in Sachen Steuerpolitik inzwischen größere Schnittmengen erkenne (FAZ 17.5.2000). Der Deutsche Industrie- und Handelstag mahnt die Regierung zu weiteren Änderungen am Gesetzentwurf, der Einkommensteuerspitzenstarif solle mindestens auf 40 % gesenkt werden (FAZ 5.6.2000). Für Personengesellschaften solle es zusätzliche Entlastungen geben (ebd.). Insgesamt sei der DIHT mit der Steuerpolitik zufrieden (ebd.). Weitergehende Forderungen erhebt auch die Immobilienwirtschaft, die für eine steuerfreie Gewinnrücklage in Höhe von 25 % eintritt, um sich dem Niveau der Steuerentlastung für Kapitalgesellschaften anzugleichen (FAZ 21.6.2000).

Da auch Ende Juni 2000 keine Kompromisslösung zwischen Regierung und Opposition erkennbar ist, schlägt der haushaltspolitische Sprecher der Grünen-Bundestagsfraktion, Oswald Metzger, eine Senkung des Einkommensteuertarifs auf 43 % vor (FAZ 28.6.2000). Die Bundesregierung bestätigt den Kompromissvorschlag wenige Tage später, weist jedoch auf Grenzen des finanziell Zumutbaren hin (FAZ 1.7.2000). Die Steuersenkung solle durch eine Verschiebung der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen in das Jahr 2002 und durch Streichung des Optionsmodells für Personengesellschaften kompensiert werden (ebd.). Der BDI mahnt weitere Änderungen an und kritisiert die Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlagen in Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer; die Steuersenkung gehe nicht weit genug (FAZ 4.7.2000). Die Bundesregierung sucht unterdessen die Zustimmung von Bundesländern, in denen die SPD mit CDU oder FDP regiert (FAZ 15.7.2000). Das CDU-geführte Land Berlin stimmt der Steuerreform schließlich im Bundesrat zu (ebd.). Zwei Tage später wird der Gesetzesbeschluss vom Handwerk begrüßt, von der Bauwirtschaft und den Freiberuflern weiterhin kritisiert (FAZ 17.7.2000). Der DGB mahnt die Wirtschaft, die Steuersenkungen für Beschäftigung einzusetzen (ebd.).

Die Diskursstruktur des zweiten Abschnitts ist in Abbildung 86 wiedergegeben. Das Feld hat sich ausgeweitet, es nehmen wesentlich mehr Akteure teil. Die 95 Akteure realisieren 1.064 Verbindungen, die Netzwerkdicke steigt auf den Wert 0.238 an, was eine höhere Vernetzung anzeigt. Die Clusterung hat sich verändert, es können drei große Gruppen unterschieden werden. Eine Gruppe setzt sich aus den Akteuren der Bundesregierung, nun aber auch dem BDI, dem DIHT und dem VDMA zusammen. Hinzu treten der Bankenverband, internationale Unternehmen, aber auch das Land Berlin und der Deutsche Städtetag. Diese Gruppe, die als Befürworter des Steuersenkungsgesetzes aufzufassen sind, umfasst 25 Akteure, die untereinander 213 Verbindungen realisieren (20 %). Es handelt sich dabei um die dominante Diskurskoalition, die letztlich mit ihrem Ziel erfolgreich ist. In unmittelbarer Nähe finden sich CDU, FDP, der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), die Länder Bayern, Hessen, Saarland und Bremen, aber auch die Berufsorganisationen der Bundessteuerberaterkammer und des Deutschen Steuerberaterverbandes. Die Gruppe umfasst 23 Akteure, die 159 Verbindungen realisieren (15 %). In ihrer Nähe findet sich zudem eine weitere größere Gruppe, die sich aus einigen Wissenschaftsakteuren, Bundesländern und Branchenverbänden der Wohnungswirtschaft, der Finanzwirtschaft und der Landwirtschaft zusammensetzt. Diese Gruppe lehnt den Kompromiss ab und hält am Anrechnungsverfahren fest oder verlangt branchenspezifische Verbesserungen, unterliegt aber letztlich mit ihren Forderungen. Die Nähe von Regierung und Opposition erklärt sich schließlich aufgrund der Annäherung in der Frage des Einkommensteuerspitzenstarfes, der im Ver-

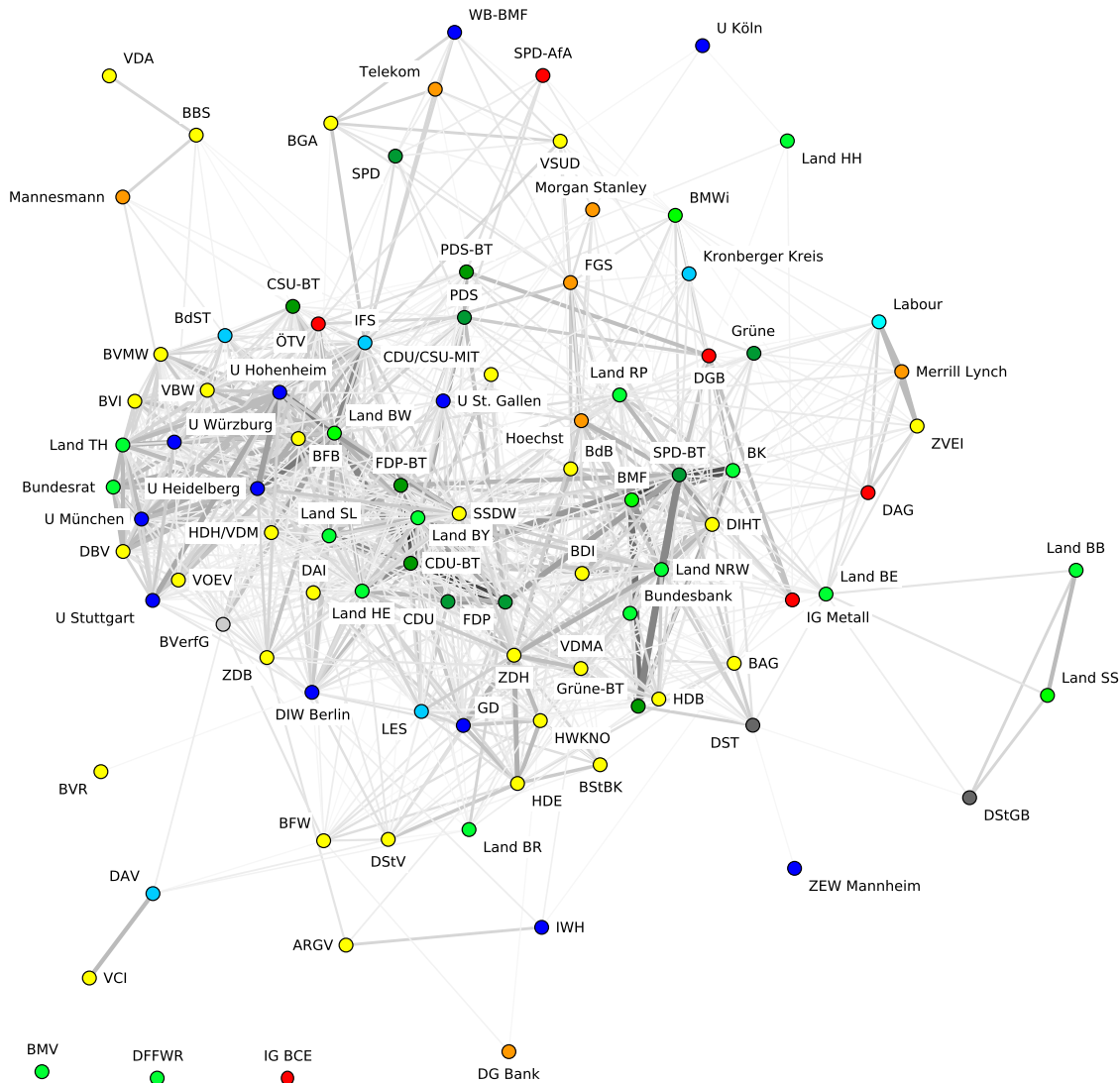


Abbildung 86: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum März bis Juli 2000 (95 Knoten, 1064 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.28).

mittlungsausschuss schlussendlich auf 42 % verhandelt wird.

Damit endet die Kurzdarstellung der Pressedebatte. Auffallend ist, dass die Kühn-Kommission, die Expertenkommission, die noch von Bundesfinanzminister Lafontaine einberufen worden war, nicht mehr in der Presse erwähnt wird. Mit Dieter Pohmer wird zwar ein herausgehobener Finanzwissenschaftler in der FAZ interviewt. Pohmer ist aber nicht Mitglied der Expertenkommission gewesen. Es ist nicht auszuschließen, dass zu einem früheren Zeitpunkt, insbesondere aber im April 1999 bei Vorlage des Abschlussgutachtens, größere Presseaufmerksamkeit festzustellen ist. Hinsichtlich der Redeanteile liegen Akteure der Bundesregierung, aus den politischen Parteien und aus der Wirtschaft nahezu gleichauf (vgl. Tabelle 24 im Abschnitt Zwischenfazit). Die Auswertung der Presseberichterstattung bestätigt im Übrigen die Auseinandersetzung um die Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne, wie sie in der Literatur als Anreizinstrument

der Bundesregierung zur Sicherung von Zustimmung aus der Wirtschaft diskutiert worden ist (Rademacher, 2022a; Ganghof, 2004).

Mit Blick auf bestimmte Muster der Auseinandersetzung fällt auf, dass im ersten Abschnitt, vor Einbringung des Gesetzentwurfs, Regierungsparteien und Opposition sowie Wirtschaft in einer Art beständigem Austausch stehen: Eine Gruppe skizziert einen Vorschlag, es folgen Reaktionen und Gegenvorschläge. Ausgedrückt im Vokabular der Framing-Literatur: Die Opposition verlangt eine Steuerentlastung im Umfang von 50 Milliarden D-Mark und setzt damit einen Referenzrahmen (Priming), darauf reagieren die Koalitionsfraktionen und verweisen auf Haushaltskonsolidierung als Grenze der Steuersenkung. Dem schließen sich neuerliche Forderungen aus der Wirtschaft nach branchenspezifischen Entlastungen an, die wahlweise mit dem internationalen Steuerwettbewerb, Verstößen gegen die Steuersystematik und Wettbewerbsgleichheit begründet werden (Framing). Die Regierungsfaktionen reagieren auch darauf und betonen – wie beispielsweise die Ausschussvorsitzende Scheel nach der Sachverständigenanhörung – dass alle relevanten Fragen seitens der Regierung beantwortet werden konnten und der Nachsteuerungsbedarf gering sei (Counter-Framing). Verstärkung und Wiederholung der auf Steuersenkung gerichteten Frames tragen zur Koalitionsbildung bei und stehen damit im Einklang mit der Literatur (De Bruycker, 2017; Junk u. Rasmussen, 2019, S. 506). Nunmehr soll der Blick auf die konkrete Auseinandersetzung in der Anhörung gerichtet werden, um mögliche Wechselbezüge zwischen Presse und Anhörung zu ermitteln.

Sachverständigenanhörung Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages führt zwischen dem 22. und 24. März 2000 eine dreitägige Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung und den Gesetzentwürfen der Opposition durch. Geladen sind zahlreiche Mitglieder der Kühn-Kommission, unter ihnen der Kommissionsvorsitzende Alfons Kühn (DIHT), Arnold Willemsen (BDI), Hans Georg Wehner (DGB), Toni Hinterdobler (Handwerkskammer Nordbayern), Helga Pollak (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium), Albrecht Rädler (Universität Hamburg), Harald Schaumburg (Fachanwaltskanzlei Flick Gocke Schaumburg) und Lorenz Jarass (Hochschule RheinMain). Von den geladenen Interessenvertretern und Experten ergreifen 49 das Wort, insgesamt werden 2210 Statements von 91 Personen abgegeben. Die größten Redeanteile liegen in aufeinander folgender Reihung beim BDI (6,7 %), dem Finanzwissenschaftler Rudolf Hickel von der Universität Bremen (4,9 %), Alfons Kühn vom Deutschen Industrie- und Handelstag (4,6 %), dem Steuerrechtler Harald Schaumburg von der Kanzlei Flick Gocke Schaumburg (4,4 %), dem Steuerrechtler Wolfgang Schön, Universität Bonn (4,1 %), Abgeordneten der Bundestagsfraktionen von SPD und CDU, dem Zentralen Kreditausschuss, der Interessenvertretung der privaten und genossenschaftlichen Banken und Finanzdienstleister (3,5 %), dem Ökonomen und FDP-Politiker Johann Eeckhoff von der Universität zu Köln (3,4 %) sowie dem Deutschen Gewerkschaftsbund (3,1 %). Die zehn am meisten zitierten Akteure verantworten gut 40 % aller Statements. Sieben von zehn Personen aus den Top 10 sind Mitglieder der Kühn-Kommission, die in der Anhörung stärker vertreten ist als in der Pressedebatte.

Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu den Frames ist in Abbildung 84 dokumentiert. Der Abbildung ist ein überragender Konsens der Sachverständigen im Hinblick auf die Senkung der Einkommen- und der Lohnsteuer zu entnehmen (8,4 % aller Statements). Ebenso einig sind sich die Angehörten in der Kritik an Komplexität und Umsetzungsproblemen des Gesetzentwurfs (4,7 % aller Statements). Änderungen

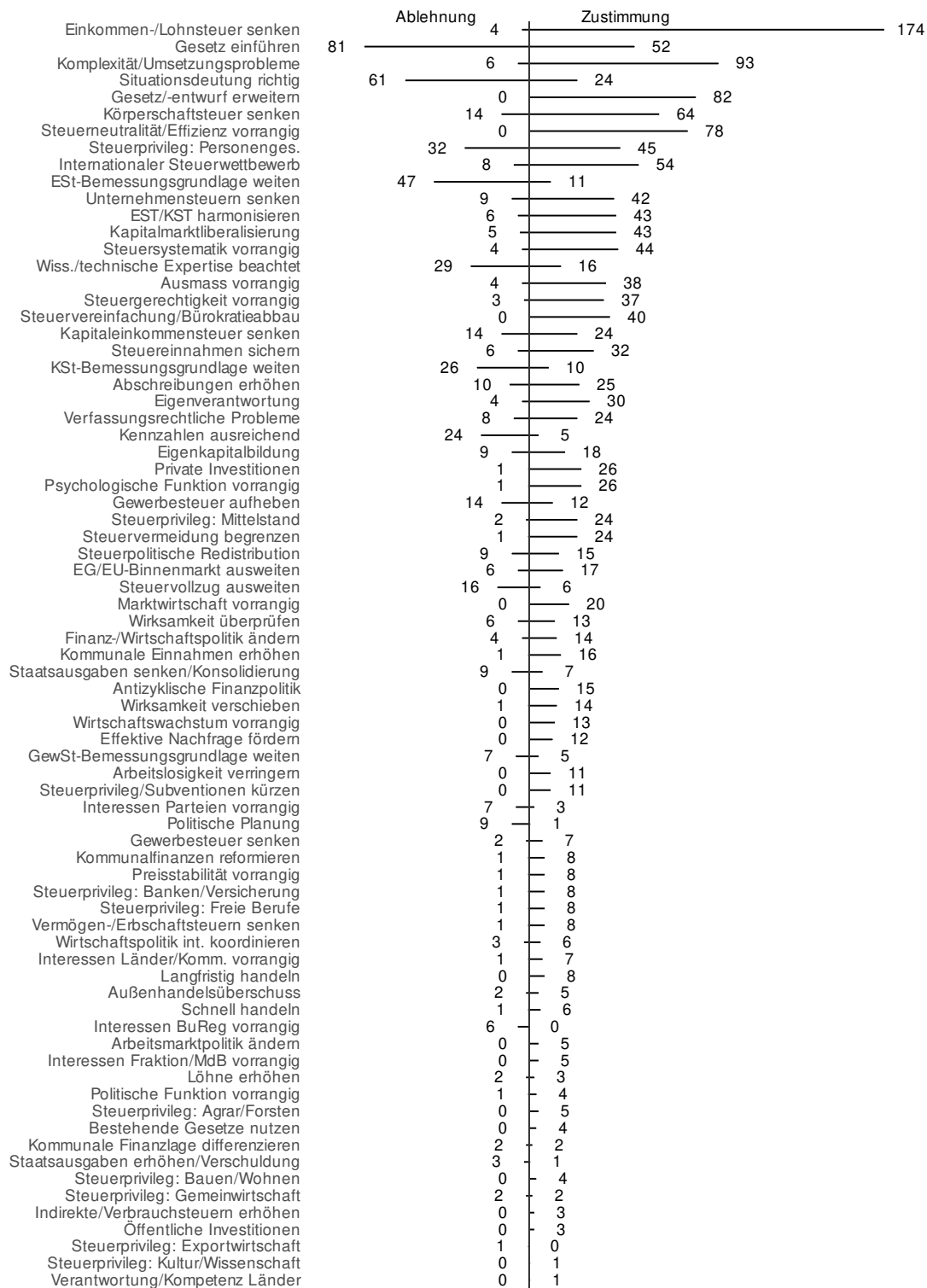


Abbildung 87: Verteilung von Frames in der Sachverständigenanhörung zum Steuersenkungsgesetz

und Erweiterungen des Gesetzentwurfs werden uneingeschränkt von allen Sprechern gefordert (3,9 % aller Statements). Einstimmigkeit herrscht ferner in der Forderung nach Schaffung von Steuerneutralität und effizienter Besteuerung (3,7 % aller Statements).²⁷⁹ Nahezu alle Sachverständigen befürworten die geplante Körperschaftsteuersenkung (3,7 % aller Statements), die Senkung der Unternehmensteuern (2,4 %) und beziehen sich auf den internationalen Steuerwettbewerb als Handlungsmotiv (2,9 %). Steuervereinfachung und Bürokratieabbau (1,9 %), Steuergerechtigkeit (1,9 %), Steuersystematik (2,3 %) und die Wiederannäherung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerspitzenstarif (2,3 %) rangieren ebenfalls weit oben unter den befürworteten Frames. Beudeutsam ist zudem die hohe Zustimmung zur Kapitalmarkliberalisierung (2,3 %), da dies eine Zielsetzung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist.²⁸⁰

Kein eindeutiges Bild zeichnet sich hingegen in der Frage ab, ob das Steuersenkungsgesetz überhaupt beschlossen werden soll. Hier halten sich Zustimmung und Ablehnung zwar nicht die Waage – die Mehrheit der Sachverständigen lehnt das Gesetz ab. Doch gibt es auch einen Großteil an Zustimmung zum Gesetz, die neben SPD und Grünen von einigen Mitgliedern der Kühn-Kommission, dem Sprecher der Esso und dem Deutschen Städtetag geäußert wird. Hierin zeigt sich bereits eine Überschneidung zur Pressedebatte. Die Oppositionsfractionen lehnen diesen Frame gemeinsam durchgehend ab.

Gerungen wird ferner um die Frage, ob die Bundesregierung ausreichend wissenschaftlichen und technischen Sachverstand berücksichtigt hat (2,1 % aller Statements, mehrheitlich Zurückweisungen der genannten Position, aber nicht so deutlich wie bei anderen Frames). Bereits im Vorfeld der Anhörung haben sich Oppositionspolitiker und Ökonomen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung per Leserbriefen zu Wort gemeldet und die Regierung für eine vermeintliche Begrenzung der Anzahl der Sachverständigen kritisiert (Thiele, 2000). Der Ökonom Rolf Peffekoven wirft der Regierung vor, nur gewünschten Sachverstand anhören zu wollen und kritische Stimmen auszugrenzen (Peffekoven, 2000). Die Ausschussvorsitzende Scheel (Grüne) entgegnet ebenfalls in der Frankfurter Allgemeinen mit Änderungen des Finanzausschusses, die erst nach Anhörungen vorgenommen worden seien (Scheel, 2000). Peffekoven wirft sie vor, trotz wiederholter Einladungen in der Vergangenheit nicht im Finanzausschuss erschienen zu sein (ebd.).²⁸¹

Umstritten ist überdies die Senkung der Kapitaleinkommensteuer (1,7 % aller Statements), die Verbreiterung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (1,7 %), die Aufhebung der Gewerbesteuer (1,2 %) und die Begrenzung der degressiven Abschreibung (1,7 %). Letztere Maßnahme ist von Interesse, da der Gesetzentwurf eine Kürzung der degressiven Abschreibungen für bewegliche Wirtschaftsgüter von 30 auf 20 % vorsieht (Deutscher Bundestag, 2000a, S. 105). Dadurch sollen etwa 45 Milliarden D-Mark an Mehreinnahmen erzielt werden (ebd.).²⁸² Abgelehnt werden die Situationsdeutung der Bundesregierung (4 % aller Statements), die Verbreiterung der Einkommensteuerbemessungsgrundlage (2,7 %) und das Vorhandensein

²⁷⁹ Steuerneutralität bezieht sich in der Anhörung auf die rechtliche Gleichstellung von Kapital- und Personengesellschaften. Steuerwissenschaftlich wird dafür der Begriff der Rechtsformneutralität der Besteuerung verwendet.

²⁸⁰ Bis auf die Fraktion der PDS stellt keine Bundestagsfraktion die Kapitalmarkliberalisierung in Frage.

²⁸¹ Erinnert sei an dieser Stelle an die Ausführungen zur Funktion von Anhörungen in Kapitel 2. Dass Anhörungen überhaupt keine Änderungen herbeiführen, wäre wenig plausibel. Eine solche Politisierung über die FAZ im Vorfeld einer Anhörung ist allerdings ein Novum. Es unterstreicht im Übrigen die Relevanz der FAZ für die Untersuchung.

²⁸² In der Auseinandersetzung um das Standortsicherungsgesetz 1993 hatten die SPD-geführten Länder eine Begrenzung der degressiven Abschreibung im Bundesrat blockiert. SPD und Grüne übernehmen nunmehr im Jahr 2000 dieselbe Position wie sieben Jahre zuvor Bundesfinanzminister Waigel. Ein weiteres Anzeichen einer Annäherung der Positionen bis hin zur Austauschbarkeit. Siehe hierzu die Fallstudie zum Standortsicherungsgesetz.

ausreichender Daten zur Interpretation der Steuerausfälle und zur Wirkungsweise der vorgeschlagenen Maßnahmen (1,4 %).

Die Sachverständigenanhörung ist auf drei Tage angelegt. Die Darstellung muss sich daher auf Einzelspekte konzentrieren, die sich als besonders strittig erweisen und Eingang in die Beschlussempfehlung des Finanzausschuss finden. Hierzu zählen einerseits Maßnahmen des Gestetzentwurfs, die auf eine Gleichstellung von Personen- und Kapitalgesellschaft abstellen wie das sogenannte Optionsmodell und Kompensationen für die nur auf Kapitalgesellschaften zielende Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen. Hierzu zählen ferner das Ausmaß der Einkommensteuersenkung, das im Vermittlungsausschuss politisiert wird und zu weiterer Steuersenkung führt. Hierzu zählt zum Dritten der Übergang vom körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahren zum Halbeinkünfteverfahren und die damit verbundene Auseinandersetzung um die Kompatibilität des deutschen Unternehmensteuerrechts mit dem Europäischen Binnenmarkt („Europatauglichkeit“ (Deutscher Bundestag, 2000a, S. 13)). Der Binnenmarkt überformt auch die Zielsetzung des Steuersenkungsgesetzes, das auf die Veränderung der Unternehmenstrukturen (Förderung der Bildung von Kapitalgesellschaften) zielt.²⁸³

Über den Zusammenhang von Steuersenkung und Binnenmarkt lässt der Steuerrechtler Harald Schaumburg keinen Zweifel aufkommen (PAD, 2000, S. 55). Niedrige Steuersätze, so Schaumburg, seien für deutsche Unternehmen zwingend, um im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben (ebd.). Die Förderung von Kapitalgesellschaften durch das Steuersenkungsgesetz sei daher eine logische Konsequenz der Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit (ebd., S. 54). Die Aufhebung des Anrechnungsverfahrens durch Einführung des Halbeinkünfteverfahrens wird von Harald Schaumburg als notwendige Bedingung für die Internationalisierung deutscher Unternehmen und Anpassung an die globalisierten Kapitalmärkte gewertet. Schaumburg wörtlich:

„Die deutsche Wirtschaft wird – dafür gibt es aktuelle Beispiele – in zunehmenden Maße Joint-Venture-fähig sein. Das körperschaftsteuerliche Anrechnungsvolumen, das grenzlich vermittelt wurde, war bisher immer eine absolute Bremse für das Wachstum deutscher Unternehmen auf internationaler Ebene. Mit dem Wegfall dieser Bremse wird nicht nur die sozialistische Wirkung des Anrechnungsverfahrens beseitigt; vielmehr wird damit auch erreicht, dass das Kapital über die Landesgrenzen hinaus beweglich ist“ (PAD, 2000, S. 54).

Akzeptanz und Kritik von Steuerwettbewerb und Binnenmarkt äußern sich auch in der Frage der Gewerbesteuer. Nach Ansicht des Finanzwissenschaftler Jarass ist die Gewerbesteuer mangels europäischer Steuerharmonisierung das letzte Instrument national gestaltender Fiskalpolitik und müsse daher zwingend erhalten bleiben (PAD, 2000, S. 128). Aus diametraler Sicht der Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft ist diese hingegen aufzuheben. Der Vertreter des BDI, Harald Treptow sieht ohne Abschaffung der Gewerbesteuer Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen, die in Ergänzung zum Steuersenkungsgesetz adressiert werden müsse (ebd., S. 121). Bemerkenswert ist die Rahmung, die der Interessenvertreter vornimmt, wenn er die Gewerbesteuer (beziehungsweise ihre Anhänger) pathologisierend als *„Krebsübel der gesamten deutschen Kapitalunternehmensbesteuerung“* bezeichnet (PAD, 2000, S. 121). Treptow weiter:

²⁸³ Es sei daran erinnert, dass der Europäische Binnenmarkt auf vier Grundfreiheiten rekurriert: Der Freiheit von Waren, von Personen, von Kapital und von Dienstleistungen innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

„Dies ist die vordringlich nächste Aufgabe der Unternehmensteuerreform. Wenn das auch noch erledigt ist, dann bin ich bereit zu akzeptieren, dass das Signal dieser Unternehmensteuerreform auch für ausländische Investoren ein sehr gutes ist“ (PAD, 2000, S. 121).

Da die Aufhebung der Gewerbesteuer auch mit dem Steuersenkungsgesetz der rot-grünen Bundesregierung nicht zur Diskussion steht, richtet sich der Fokus auf die Begrenzung der Gewerbesteuer. Einige Mitglieder der Kühn-Kommission kritisieren die von ihnen selbst vorgeschlagene Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch die Novellierung der Hinzurechnungsbesteuerung (PAD, 2000, S. 150). Eine weitergehende Anrechnung der Einkommensteuer auf die Gewerbesteuer wird vom Sprecher des Deutschen Städtetages unter Verweis auf negative finanzielle Folgen eines voreilig geschlossenen Kompromisses mit der Wirtschaft in dieser Frage entschieden zurückgewiesen (PAD, 2000, S. 175).²⁸⁴ Dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zufolge summiert sich die Steuermindereinnahme dieser Maßnahme auf rund 35 Milliarden D-Mark (Deutscher Bundestag, 2000a).

Der Zusammenhang von Steuerwettbewerb und Binnenmarkt verdeutlicht sich in der Perspektive auf den Kapitalmarkt allgemein. So werden sowohl die Motive der Regierung als auch die unterstellten Ursache-Wirkungs-Beziehungen in Bezug auf die Mobilisierung von Sparkapital für die Unternehmen in Zweifel gezogen.²⁸⁵ Stefach Bach vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW) kritisiert den Gesetzentwurf für seine voraussichtlich konzentrationsfördernde Funktion: Die Begünstigung von thesaurierten Gewinnen durch Absenkung des Körperschaftsteuersatzes werden dazu führen, dass Unternehmen zur Kapitalsammlung missbraucht würden (PAD, 2000, S. 89). Zudem würde die Finanzspekulation dadurch gestärkt und das Ziel einer Kapitalmobilisierung für Investitionen konterkariert (ebd.).²⁸⁶ Albert Rädler, Honorarprofessor der Universität Hamburg und Mitglied der Kühn-Kommission, hält das Vorgehen hingegen für alternativlos. Eine Begrenzung der Finanzspekulation sei politisch nicht vermittelbar: *„Sie arbeiten hier gegen die kumulierte Intelligenz der internationalen Investmentbanker, die nur darauf aus sind, mithilfe der Verzerrungen, die im System liegen, abzukassieren“* (ebd., S. 78).²⁸⁷

Helga Pollak, die Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, spricht sich ebenfalls für Kapitalmarktliberalisierung aus. Sie führt dafür aber andere Gesichtspunkte an.

²⁸⁴Seit den 1980er Jahren standen BDI und Kommunen im Austausch, um eine finanzielle Kompensation der Kommunen für die Abschaffung der Gewerbesteuer zu erreichen (Ritter, 1983; Müller-Seils, 1991). Da die Aufhebung der Gewerbesteuer auch in den 1990er Jahren nicht realisierbar schien, einigten sich Wirtschaft und Kommunen auf die Teilanrechnung der Gewerbesteuer in der Einkommensteuer. Damit nicht zufrieden, wurden unmittelbar nach dem Steuersenkungsgesetz neuerliche Forderungen nach Abschaffung der Gewerbesteuer erhoben (Peffekoven, 2005). Die rot-grüne Bundesregierung lehnte dies noch ab (Eichel, 2005, S. 255).

²⁸⁵Die SPD-Abgeordnete Nina Hauer ruft dieses Ziel mit Blick auf die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen für Kapitalgesellschaften in Erinnerung: *„Wir haben sehr verkrustete Beteiligungsstrukturen in der Bundesrepublik. (...) Wird das die Beteiligungsstrukturen aufbrechen und damit Chancen für neue Unternehmensbereiche und auch für mehr Beschäftigung bieten?“* (PAD, 2000, S. 133).

²⁸⁶In vergleichbarer Weise hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium gegenüber Finanzminister Eichel interveniert und vor einer allzu starken Spreizung zwischen Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerspitzenzertarif gewarnt (WB-BMF, 2008a).

²⁸⁷Rädler argumentiert somit ähnlich wie Staatssekretär Zitzelsberger, wohingegen die Kritik Bachs an der Finanzspekulation näher an der Position der – von Eichel entlassenen – Staatssekretäre Noé und Flassbeck liegt. Letztere kritisierten die Steuerpolitik Waigels und Eichels wenig später als Kapitulation der Politik vor der Globalisierung (Flassbeck u. Noé, 2001, S. 1202). Rädlers Kritik hingegen ist instrumentell: Die Politik sei schlicht machtlos. Seine Ausführung erinnert an die Besorgnis des Ruding-Komitees angesichts zunehmender Steuerabsprachen zur Förderung des Finanzkapitals im Binnenmarkt, dagegen aber nichts unternehmen solle (Europäische Kommission, 1992, S. 13). Rädler war Mitglied des Ruding-Komitees gewesen.

Mit Blick auf die Finanzierung der Rentenversicherung sieht sie die Ausweitung kapitalgedeckter Altersvorsorge als unumkehrbar an (PAD, 2000, S. 58). Der Aktienbesitz in den Privathaushalten müsse breiter gestreut werden, die Steuerpolitik habe dazu ihren Beitrag zu leisten, indem der verminderte Satz der Kapitalertragsteuer auch auf Privathaushalte ausgedehnt werde (ebd., S. 59). Die PDS-Abgeordnete Ehlert lehnt diese Sichtweise ab und verweist auf die ungleiche Verteilung des Aktienbesitzes, was den zuvor von einigen Sachverständigen bemühten Begriff des Kleinaktionärs ad absurdum führe (PAD, 2000, S. 157).²⁸⁸

Die von der Mehrheit der gehörten Sachverständigen genannten internationalen Anpassungszwänge, Kapitalmarktöffnung und die steuerliche Förderung von Unternehmensübernahmen gründen auf der Annahme eines Kapitalmangels der Unternehmen in Deutschland.²⁸⁹ Auf Nachfrage des PDS-Abgeordneten Rolf Kutzmutz entgegnet der Sprecher der Bundesbank unter Bezugnahme auf empirische Studien, dass es deutschen Unternehmen im internationalen Vergleich nicht an Eigenkapital mangle (PAD, 2000, S. 91).²⁹⁰

In auffällender Ähnlichkeit zur Anhörung zum Standortsicherungsgesetz sieben Jahre zuvor werden Steuerbelastungsvergleiche zitiert und relativiert. So führt DGB-Sprecher Wehner unterschiedliche Abschreibungsregeln an, die einen Vergleich der tatsächlichen Steuerbelastung nicht plausibel erscheinen lassen (PAD, 2000, S. 82). Der Vertreter des Verbands der Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA), Klingelberg, reagiert mit einem Verweis auf seine persönliche Steuerbelastung als Inhaber einer Kapitalgesellschaft (ebd., S. 68). Eine Position, die die CDU-Abgeordnete Elke Wülfing bestätigt und auf die „*Personengesellschaft meines Mannes*“ verweist, die einer ähnlich hohen Steuerbelastung unterläge (ebd., S. 69). Abgeordnete und Sachverständige führen subjektive und einzelwirtschaftliche Erwägungen an, um einen Vorgang von allgemeinpolitischer Bedeutung zu begründen.²⁹¹ Mit Blick auf die steuersystematische Diskussion über die gleichmäßige Besteuerung von Personen- und Kapitalgesellschaft antwortet der VDMA-Sprecher lakonisch:

„Die theoretische Diskussion, wie der Steuersatz gesenkt wird, ist uns Unternehmern eigentlich egal. Für uns ist wichtig, dass die absolute Steuerhöhe und der Steuersatz gesenkt werden und uns mehr übrig bleibt, um Arbeitsplätze zu schaffen und zu investieren“ (PAD, 2000, S. 68).

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen formuliert neben wirtschaftspolitischen Zielen auch die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen durch eine rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung (Deutscher Bundestag, 2000a, S. 94). Der Bonner Steuerrechtler Schön wirft der Bundesregierung eine Ori-

²⁸⁸Die Verteilung des Aktienbesitzes wurde auch im Vorfeld der Gesetzgebung zum Körperschaftsteuerreformgesetz 1976 kritisiert. Damals sprach sich ein SPD-Parteitag gegen die Einführung des Anrechnungsverfahrens aus. Im Jahr 2000 wird die Aktionärskultur von der SPD hingegen begrüßt. Siehe die Fallstudie dazu in dieser Arbeit.

²⁸⁹Diese Auffassung wurde bereits in der Anhörung zum Standortsicherungsgesetz vom Finanzwissenschaftler Oberhauser zurückgewiesen, hingegen von der Bundesbank bestätigt und als Anlass zur Sicherung von Preisstabilität bewertet. Zuvor wurde dieses Argument bereits späteren Mitglied des Kronberger Kreises, Manfred J. Neumann (1987) vertreten und vom Kieler Ökonomen Boss (1988, S. 11) zum Anlass für Steuerenkungen herangezogen.

²⁹⁰Der Gesetzentwurf formuliert zwar das Ziel, durch Begünstigung der Thesaurierung die Kapitalbildung zu fördern (Deutscher Bundestag, 2000a, S. 93). Doch durch Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten zwecks Gegenfinanzierung der Steuersenkung wird dieses Ziel wieder relativiert. Auch dies rückt das Steuersenkungsgesetz in die Nähe des Standortsicherungsgesetzes aus dem Jahr 1993, in dem die Thesaurierungsbegünstigung mit nahezu gleichlautenden Argumenten gerechtfertigt wurde.

²⁹¹Der CDU-Politiker Merz hatte in der Pressedebatte noch argumentiert, die Union müsse einen Gemeinwohlstandpunkt einnehmen und sich von Einzelinteressen der Wirtschaft distanzieren (vgl. den Abschnitt zur Auswertung der Presseberichterstattung in dieser Fallstudie).

entierung an überholter Rechtsprechung vor und fordert Änderungen zur Herstellung von Steuerneutralität zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften (PAD, 2000, S. 69). Die von der Regierung vorgeschlagene Spaltung zwischen Einkommen- und Körperschaftsteuertarif hält er hingegen für vertretbar: „*Nicht alles, was volkswirtschaftlich vielleicht problematisch ist, ist deshalb gleich verfassungswidrig*“ (ebd., S. 112). Auch die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen, die nur Kapitalgesellschaften zuteil werden solle, sieht Schön als systematische Lösung an und relativiert den Begriff der steuerlichen Leistungsfähigkeit (ebd., S. 141). Einen ähnlichen Wandel in den Besteuerungsgrundsätzen formuliert Pollak, wenn sie die progressive Besteuerung von Unternehmenserträgen in der Körperschaftsteuer ablehnt und sich dafür auf die subjektive Nutzenlehre stützt (ebd., S. 116). Angesprochen auf die Steuervermeidung durch Spitzenverdiener und die Gefahr einer Verschleierung von Unternehmenserträgen aufgrund der vorgesehenen unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Erträgen und Ausschüttungen verneint sie die Möglichkeit eines korrigierenden Einflusses des Steuergesetzgebers:

„Ich habe meine Meinung in letzter Zeit stark geändert; denn die Probleme, die man sich damit einhandelt, sind außerordentlich viel größer geworden. Man kann eine hohe progressive Steuerlastverteilung in der heutigen internationalisierten, globalisierten Umwelt einfach nicht mehr durchsetzen. Meiner Meinung nach ist es heute besser, eine etwas weniger stark ausgeprägte Progression mit einem niedrigeren Spitzensteuersatz zu haben, weil man dann hoffen kann, sie auch wirklich durchzusetzen“ (PAD, 2000, S. 117).

Ähnlich wie die Finanzwissenschaftlerin Pollak äußert sich der Sprecher des Zentralen Kreditausschusses (ZKA), der Interessenvertretung der Banken und Finanzwirtschaft, der in niedrigen Steuersätzen einen Beitrag zur Stärkung der Steuermoral und zur Verringerung von Steuervermeidung erkennt (PAD, 2000, S. 195). Harald Schaumburg hingegen will die Steuervermeidung nicht eingeschränkt sehen, wenn er ausführt, dass die Steuersatzdifferenz zwischen Einkommensteuerspitzenstarif und Körperschaftsteuerspitzenstarif bewusst ausgenutzt werden kann:

„Mitunter wird vorgetragen, dass eine derartige Steuerspreizung zu großen Fehlallokationen, zu einem Log-in-Effekt (sic!), führten. Das ist sicherlich alles richtig; das ist die Schattenseite, die man klar sehen muss. Nur haben sich die Steuerpflichtigen dieser Staaten darauf eingerichtet. Es gibt zahlreiche Modelle - Steuersparmodelle, Thesaurierungsmodelle -, die eben die Vorteile dieser Steuerspreizung mobilisieren“ (PAD, 2000, S. 109).

Diese Äußerungen zur Steuerprogression rufen nur vereinzelt Widerspruch hervor. Rudolf Hickel (Universität Bremen) und Stefan Bach (DIW Berlin) kritisieren die durch die Steuersatzsenkung folgende Abnahme steuerpolitischer Redistribution (PAD, 2000, S. 115). Vor allem Hickel betont an verschiedenen Stellen den Zusammenhang von Steuerpolitik und Wirtschaftspolitik und kritisiert fehlendes gesamtwirtschaftliches Denken der Politik (ebd., S. 61, 84). Unter Verweis auf stagnierende Lohnabschlüsse in Deutschland begrüßt er die Senkung des Eingangssteuersatzes in der Lohnsteuer, da damit die Binnennachfrage

stabilisiert werden könne (ebd., S. 105).²⁹² Anders gelagert ist die Kritik des Sprechers des Deutschen Beamtenbundes (DBB), der sich gegen eine Ausdehnung der Steuerprogression wendet, da dies die eigenen Mitglieder zu stark betreffen würde (PAD, 2000, S. 114).²⁹³

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Anhörung durch zwei teils gegenläufige, teils komplementäre Argumentationsstränge auszeichnet. Ein Teil der Argumente ist wirtschaftspolitisch orientiert und zielt entweder auf den Kapitalmarkt (Liberalisierung versus Eingrenzung) und die Einkommenspolitik, die durch Steuerpolitik beeinflusst wird. Kritik wird von denjenigen Akteuren vorgebracht, die den Kapitalmarkt ausweiten wollen und sich dafür mal auf die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes und der vier Grundfreiheiten stützen und mal das 1977 eingeführte körperschaftsteuerliche Anrechnungsverfahren als international nicht mehr wettbewerbsfähig, europarechtlich zweifelhaft und steuersystematisch überholte Form der Ertragsbesteuerung berufen. Solche Positionen wurden – teils von denselben Personen, die nun in der Kühn-Kommission oder in früheren Expertenkommissionen die Bundesregierung beraten haben – erneut vorgebracht, wiederholt und zum Konsens (Willemsen, 1993; Rädler, 1993, S. 679).

Die zweite Argumentationslinie ist verteilungspolitisch informiert und kritisiert neben der Steuerprogression auch den Zugang zur Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen. Hierunter fallen Forderungen, die entweder höhere Steuersenkung oder die Transformation der progressiven Einkommensteuer zu einem linearen Dreistufentarif fordern, wie ihn die FDP ihrem Antrag einbringt (Deutscher Bundestag, 2000b). Zustimmung dazu kommt sowohl vom BDI als auch der Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium (PAD, 2000, S. 59). Auch die Branchenverbände der kleinen und mittleren Unternehmen und Freiberufler wollen keine Steuererhöhung, sondern Gleichstellung durch eine Absenkung ihrer Einkommensteuerlast und Zugang zum Halbeinkünfteverfahren. Auf verteilungspolitischer Ebene können außerdem Forderungen nach Ausgabenkürzung und Haushaltskonsolidierung verstanden werden, wie sie der Sprecher der Bundesbank fordert (PAD, 2000, S. 57). Sinkende Staatsausgaben bedeuten geringere Mittel für öffentliche Ausgabenprogramme und damit öffentliche Güter, die von den Privathaushalten kompensiert werden müssen, also eigenverantwortlich zu leisten sind. Äußerungen dieser Art finden sich auch in der direkten oder indirekten Befürwortung von Sozialversicherungskürzungen durch Stärkung der Finanzspekulation mittels Aktien.

Beide Argumentationslinien überlagern sich dort, wo Steuerideale wie Steuergerechtigkeit, Steuervereinfachung und Steuerneutralität angesprochen werden. Mal werden diese als unbedingt zu beachtendes Reformziel behandelt, dann wiederum als gegenüber dem wirtschaftspolitischen Nutzen der Steuerreform nachrangig beurteilt. Die Mehrheit der angehörten Wissenschaftler vertritt demnach auch keine gegenüber dem Gesetz substantielle Kritik, sondern verlangt Erweiterungen, sieht wie Harald Schaumburg darin eine

²⁹² Während der 1990er Jahre und um die Jahrtausendwende erwirtschaftet die Bundesrepublik keinen Exportüberschuss (Bundesbank, 2023). Erst mit Beginn der Europäischen Währungsunion schlagen sich niedrige Lohnabschlüsse der Tarifparteien auf die Lohnstückkosten durch (Beck, 2014; Flassbeck u. Spiecker, 2005, S. 711). In den folgenden Jahren erwirtschaftet die Bundesrepublik permanente Leistungsbilanzüberschüsse, die Deutschlands Position in der Währungsunion stärken. Erkauft wird dies mit einem Einbruch der Binnennachfrage (Baccaro u. Benassi, 2017, S. 97). Hickels Äußerung ist dahingehend zu deuten, dass die Steuerpolitik zunehmend korrigierend zur Lohnpolitik auftreten muss.

²⁹³ Ähnliche Argumente sind von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft und der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft bereits Ende der 1970er Jahre gegen die sogenannten „heimlichen Steuererhöhungen“ durch Inflation vorgebracht und Einkommensteuersenkungen für die eigene Mitgliederklientel gefordert worden. Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz.

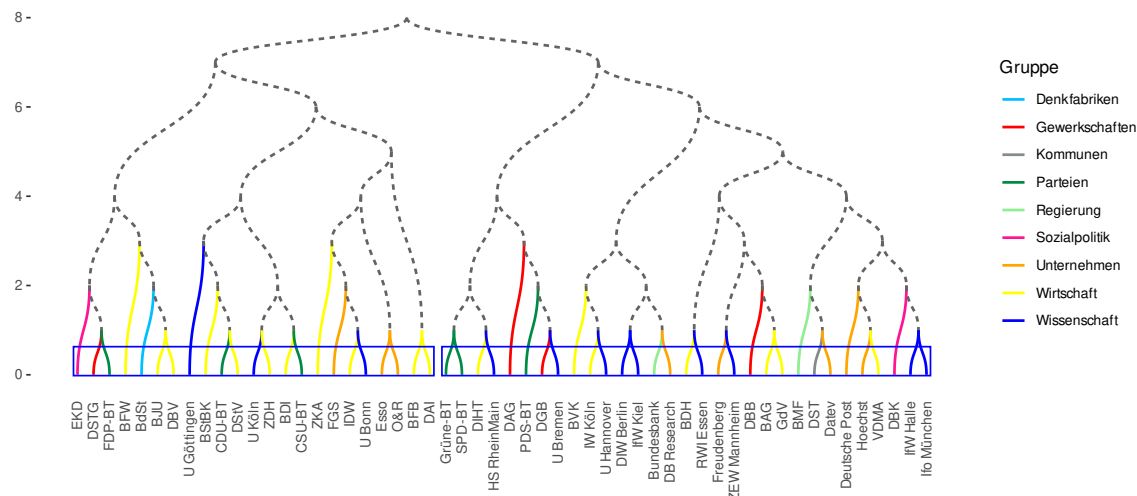


Abbildung 88: Cluster-Dendrogramm der Anhörung zum Steuersenkungsgesetz

Übergangslösung oder fordert wie Helga Pollak die Aufgabe des Verteilungspostulats.²⁹⁴ Die Anhörung zum Steuersenkungsgesetz vermittelt eine Annäherung der Position zu diesen Steueridealen, die begrifflich ins Gegenteil verkehrt werden: Steuersenkung für Spitzenverdiender und Steuervergünstigungen für Kapitalgesellschaften als Beitrag zur Steuergerechtigkeit; Rückbau der Steuerprogression als Beitrag zur Steuervereinfachung; Kürzung öffentlicher Ausgaben als Beitrag zum Bürokratieabbau. Diese Rekonzeptualisierung von Besteuerungsgrundsätzen wird weiter unten zu erklären sein.

Die Debatte führt zu einer Lagerbildung, die in Abbildung 88 wiedergegeben ist. Das abgebildete Cluster-Dendrogramm zeigt zwei nahezu gleich große Gruppen, auf der linken Seite die Oppositionsfraktionen, die vom BDI, einigen Wirtschafts- und Branchenverbänden, der Bundessteuerberaterkammer, aber auch der Deutschen Steuer-Gewerkschaft und der Evangelischen Kirche umringt sind. Von wissenschaftlicher Seite sind hier Helga Pollak (Göttingen, WB-BMF), Wolfgang Schönn (Bonn), Johann Eeckhoff (Köln) und das IfW Kiel anzutreffen. Auch Albrecht Rädler (O & R) und Harald Schaumburg (FGS), beides Mitglieder der Kühn-Kommission, finden sich aufgrund ihrer Position zur Kapitalmarktliberalisierung und Steuervermeidung in dieser Gruppe. Demgegenüber stehen die Regierungsfraktionen, die Überschneidungen mit der PDS, der Bundesbank, der Versicherungswirtschaft, einigen börsennotierten oder privatisierten Staatsunternehmen (Hoechst, Deutsche Post), dem Deutschen Städtetag, Beamtenbund und Deutschen Gewerkschaftsbund sowie der Mehrheit der Wissenschaftsakteure aufweisen. Ebenfalls auf Seite der Regierung findet sich Alfons Kühn (DIHT), der das Steuersenkungsgesetz überwiegend befürwortet. Nähe und Distanz der Anhörungsteilnehmer kann über die non-metrische multidimensionale Skalierung in Abbildung 89 ersehen werden. Man erkennt dort eine vergleichsweise große Nähe zwischen Union und SPD, was die Annäherung der Positionen zwischen Regierung und Opposition in der Frage der Steuersenkung unterstreicht. Obwohl im selben Cluster, ist die Distanz zwischen SPD und DGB groß, ebenso zum Deutschen Städtetag, zwischen SPD und dem Unternehmen Hoechst umso größer.

²⁹⁴ Der frühere Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium hatte in der Pressedebatte keinen Widerspruch zwischen Steuergerechtigkeit und Steuersenkung erkannt.

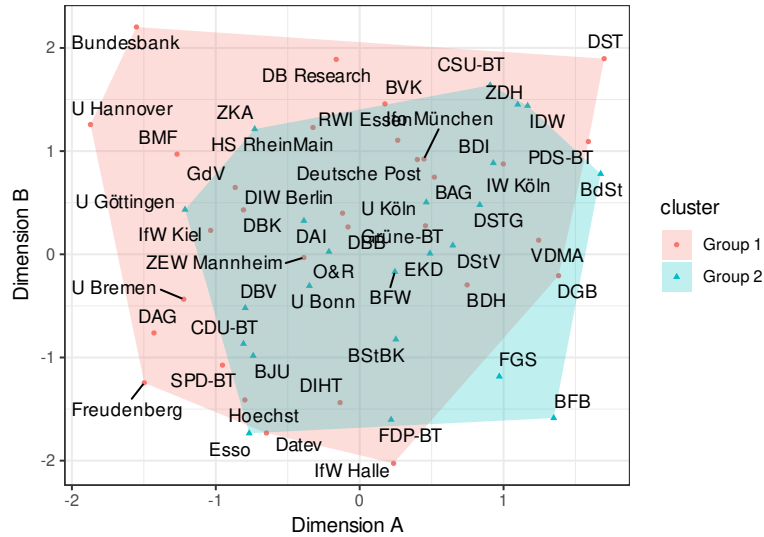


Abbildung 89: Non-metrische MDS der Anhörung zum Steuersenkungsgesetz

Der Finanzausschuss beschließt Änderungen am Gesetzentwurf der Bundesregierung, die zu etwa 1,2 Milliarden D-Mark höheren Steuerausfällen führen (Deutscher Bundestag, 2000c, S. 132). Entlastet werden Personenunternehmen, belastet werden Einkommensteuerpflichtige (ebd.). Zudem werden die finanziellen Auswirkungen der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen für die Kommunen offengelegt, die der Gesetzentwurf nicht ausweist. Eine Mehrbelastung ergibt sich durch Umstellung der Steuertabellen von D-Mark auf Euro, allein diese Maßnahme soll im Entstehungsjahr rund 250 Millionen D-Mark an höheren Steuereinnahmen einbringen. Die Beschlüsse greifen die Kompensationsforderungen auf, die Interessenvertreter der mittelständischen Wirtschaft in Presse und Anhörung fordern. Auf eine Forderung der Wirtschaft geht auch der Beschluss zurück, Veräußerungen von Anteilen an inländischen Kapitalgesellschaften durch andere (ausländische) Kapitalgesellschaften steuerfrei zu stellen (PAD, 2000, S. 125, 134). Allein diese Maßnahme verursacht einen zusätzlichen Steuerausfall von 14 Milliarden D-Mark bis zum Jahr 2004. Die Ungleichverteilung in der Gesamtentlastung zwischen Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften wird dadurch noch vergrößert.

Zwischenfazit

Das Steuersenkungsgesetz wird am 14. Juli 2000 nach Einigung zwischen Bund und Ländern im Vermittlungsausschuss beschlossen (Deutscher Bundestag, 2000d). In einem Entschließungsantrag wird vereinbart, den Einkommensteuerspitzenstarif im Nachgang zum Beschluss des Steuersenkungsgesetzes um einen weiteren Prozentpunkt auf 42 % abzusenken (Bundesrat, 2000, S. 272, 273). Hamburgische Bürgermeister Runde (SPD) erkennt im Beschluss ein historisches Ereignis, spielt auf die letzte Bundesratssitzung in Bonn an und hebt das Ausmaß der Steuersenkung als einmalig in der Steuergeschichte der Bundesrepublik hervor (Bundesrat, 2000, S. 272, 273). Auch Bundesfinanzminister Eichel spricht erwartungsgemäß von einer Erfolgsgeschichte. In seiner Plenarrede betont er die Prämissen der rot-grünen Steuerpolitik: Vorrang von Haushaltskonsolidierung und Senkung der Ausgabenquote (ebd., S. 274). Andere Länder innerhalb der Eu-

Gruppe	Presse	Anteil	Anhörungen	Anteil	Summe	Anteil
Wirtschaft	546	25 %	776	37 %	1.322	30 %
Parteien	572	26 %	363	17 %	935	22 %
Wissenschaft	207	9 %	472	22 %	679	16 %
Regierung	526	24 %	12	1 %	538	12 %
Unternehmen	98	4 %	205	10 %	303	7 %
Gewerkschaften	61	3 %	144	7 %	205	5 %
Kommunen	86	4 %	58	3 %	144	3 %
Denkfabriken	80	4 %	45	2 %	125	3 %
Sozialpolitik	6	0 %	39	2 %	45	1 %
Internationale	22	1 %	-	0 %	22	1 %
Gerichte	21	1 %	-	0 %	21	0 %
Summe	2.225	100 %	2.114	100 %	4.339	100 %

Tabelle 24: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Steuersenkungsgesetz

ropäischen Union, so Eichel, seien in ihrem Reformschritten längst weiter, Deutschland müsse nachziehen (ebd.). Im Hinblick auf die wechselseitige Überbietung von Regierung und Opposition in Sachen Steuersenkung mahnt Eichel einen „Grundkonsens“ zwischen Bund und Ländern an, wonach eine Balance zwischen öffentlicher Daseinsvorsorge und Steuereinnahmen gefunden werden müsse (ebd.). Den steuerpolitischen Wandel gegenüber seinem Vorgänger Lafontaine markiert Eichel, indem er das Steuersenkungsgesetz als logische Fortführung des Steuerentlastungsgesetzes des Jahres 1999 darstellt (ebd., S. 276). Angesprochen auf die SPD-Blockade der Regierung Kohl nur drei Jahre zuvor stellt Eichel auf taktische Erwägungen und schlechtes Timing ab. Den Bedarf an Steuersenkung bestreitet er nicht, sondern betont: „Ein international wettbewerbsfähiges Steuerrecht und international wettbewerbsfähige Steuersätze – darauf kommt es an“ (ebd.). Berlins Regierender Bürgermeister Diepgen (CDU) rechtfertigt die Zustimmung zur Steuerreform mit ähnlichen Argumenten: Die Steuersenkung sei für den Abbau der Arbeitslosigkeit notwendig (ebd., S. 283). Weitere Steuersenkungen seien wünschenswert, weshalb sich Berlin der Entschließung des Bundesrates anschließe (ebd.). Eichel hatte die Einigung mit Berlin als Verhandlung frei gewählter Regierungen verteidigt (ebd., S. 277): „*Wer von Stimmenkauf und Bestechung redet, muss wissen, dass an solchen Geschäften immer zwei Seiten beteiligt sind*“ (ebd., S. 277).

Die Perspektive spiegelt sich in den Partizipationsmustern. Tabelle 24 stellt die Zitationsanteile in Presse und Anhörung nach sozialer Gruppe gegenüber. Die Presseberichterstattung wird nahezu identisch von Akteuren aus den politischen Parteien, der Wirtschaft und der Regierung dominiert. Diese drei Gruppen verantworten zusammen mehr als drei Viertel aller Statements in der FAZ. Während Akteure aus der Wissenschaft noch mit neun % in der Presse vertreten sind, sind alle übrigen sozialen Gruppen marginalisiert. Sozialpolitische Akteure nehmen so gut wie überhaupt nicht an der Diskussion teil. In der Sachverständigenanhörung kehrt sich dieses Bild nur unwesentlich um. Dort sind erwartungsgemäß Regierungsakteure kaum präsent, der Anteil der Wirtschaft steigt hingegen auf 37 % an, auch jener der Wissenschaft nimmt zu. Gewerkschaften können ihren Redeanteil auf zehn % ausbauen, größer ist der Zuwachs bei Unternehmen, die direkt in die Anhörung geladen werden. Für Kommunen, Sozialverbände, Gerichte und Denkfabriken ändert sich hingegen an den Redeanteilen nichts, er verringert sich im Einzelfall sogar leicht. Die Debatte um das Steuersenkungsgesetz findet insoweit im Dreieck zwischen Staat, Wirtschaft und Parteien statt.

Die Überschneidung von Pressedebatte und Anhörung wird über Venn-Diagramme in Abbildung 90

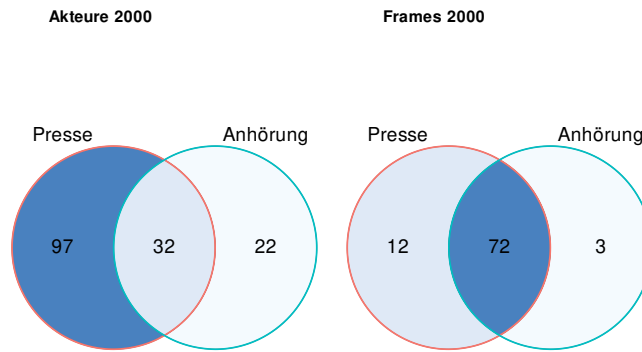


Abbildung 90: Venn-Diagramme der Debatten zum Steuersenkungsgesetz

dargestellt. Hinsichtlich der Überlappung von Akteuren und Frames in beiden Arenen zeigen sich bekannte Muster: während in der Pressedebatte auch im Rahmen der Debatte zum Steuersenkungsgesetz insgesamt mehr Akteure zu Wort kommen, ist die Überschneidung mit der Anhörung moderat: immerhin 32 Akteure nehmen in beiden Arenen Stellung. Auch in diesem Fall gibt es keinen Grund zur Annahme einer systematischen Verzerrung der Presseberichterstattung hinsichtlich der zitierten Akteure. Nicht in der Presse zitiert werden Branchenverbände aus Handwerk, Bau und Versicherung, der Beamtenbund, Unternehmen wie die Deutsche Post oder Wissenschaftsakteure wie das RWI Essen. Die Überlappung der Frames ist größer, nur drei Frames werden ausschließlich in der Anhörung genannt, aber 72 Frames in beiden Arenen. Zu den ausschließlich in der Anhörung zitierten Frames gehören die Betonung der politischen Funktion des Steuersenkungsgesetzes sowie die Forderung nach Steuerprivilegien für Kultur und Wissenschaft und Steuerprivilegien für die Exportwirtschaft.

Die Arbeit sucht eine Antwort auf die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Im Falle des Steuersenkungsgesetzes ist eine solche Steuersenkung durch Absenkung der Steuertarife und Änderung der Bemessungsgrundlagen gegeben. Zudem wird das Verfahren der steuerlichen Gewinnermittlung durch Einführung des Halbeinkünfteverfahrens geändert. Die Steuersenkung ist unbeding-zeitversetzt und wird auf Ebene der Steuerpflichtigen mit der nächsten Steuererklärung wirksam. Das theoretische Modell dieser Arbeit fußt auf der Annahme, dass sich vier in der Literatur genannte Erklärungsfaktoren im Steuerreformdiskurs niederschlagen. Welcher Art ist das Ausmaß dieser Faktoren in den ausgewerten Debatten?:

- **Steuerwettbewerb:** Der internationale Steuerwettbewerb ist in Presse und Anhörung ein häufig zitierter Frame. In der Presse rangiert er unter den 25 am meisten zitierten Frames und wird nahezu einhellig bestätigt, in der Anhörung rangiert er unter den Top 10. Auch dort gibt es bis auf wenige Stimmen keinen Widerspruch. Die Bundesregierung benennt Steuerwettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen als Motiv des Steuersenkungsgesetzes und schließt sich Wirtschaft und Wissenschaft in dieser Einschätzung an. Selbst der Deutsche Gewerkschaftsbund be-

kennt sich zur Notwendigkeit einer (aufkommensneutralen!) Senkung der Steuersätze. Insbesondere in der Sachverständigenanhörung wird der Steuerwettbewerb an den EU-Binnenmarkt und die Schaffung von Kapitalverkehrsfreiheit geknüpft, die parteiübergreifend und lediglich mit Widerspruch der PDS-Fraktion befürwortet wird. Anders als in der Auseinandersetzung zum Standortsicherungsgesetz sieht die SPD in der Förderung der Finanzspekulation kein Problem mehr.

- **Parteienwettbewerb:** Das Steuersenkungsgesetz hat einen mehrjährigen Vorlauf, der zur Regierung Kohl zurückreicht. Nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 kann die Regierung Schröder nur für wenige Monate auf eine knappe Mehrheit im Bundesrat setzen. Sie nutzt dies für eine Unternehmensteuersenkung, die nur eine geringfügige Netto-Entlastung der Unternehmen vorsieht und auf Druck der Energie- und Versicherungswirtschaft ausgeweitet wird. Rot-Grün verliert schon im Frühjahr 1999 die eigene Mehrheit und ist mit einer gegenläufigen Mehrheit konfrontiert, die weitere Steuergesetze an die Zustimmung der unionregierten Länder knüpft. Erst durch finanzielle Zugeständnisse an die Länder kann sich die Bundesregierung die Zustimmung der Länder zum Steuersenkungsgesetz sichern. Der Parteienwettbewerb, der als Drohpotential existiert und in der Debatte intoniert wird, wird durch finanzielle Eigeninteressen der Länder begrenzt. Parteienwettbewerb allein erklärt jedoch nicht die Durchsetzung der Steuerreform. Diese allein als Ausdruck eines „aufgezwungenen Neoliberalismus“ durch die Opposition zu interpretieren, erscheint fraglich. Denn diese Annahme kann nicht erklären, weshalb die Regierung Schröder nach dem Rücktritt Lafontaines auch in anderen Politikfeldern (Arbeit, Gesundheit, Soziales) einen neoliberalen Kurs beschritten hat.
- **Lobbyismus:** Widerstand gegen einzelne Regelungen und das Steuersenkungsgesetz insgesamt wird von verschiedenen Wirtschaftszweigen geäußert. Vor allem kleinere und mittlere Unternehmen sowie Selbständige und Freiberufler kritisieren die Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne und eine aus ihrer Sicht nicht ausreichende steuerliche Gleichstellung von Einzelunternehmen und Personengesellschaften. Die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen von Kapitalgesellschaften wird von der Kühn-Kommission abgelehnt. Die Regierung begründet diesen Schritt als notwendigen steuerlichen Anreiz zur Entflechtung der „Deutschland AG“ (Höpner, 2003). Die Finanzwirtschaft hingegen begrüßt diesen Schritt, da sie unmittelbar davon profitiert und zu einer Aktienhausse führt. Der von der Regierung vermutete Effekt einer verstärkten Investitionstätigkeit kann jedoch empirisch nicht bestätigt werden (Blasch, 2008, S. 192). Entflechtungen von Hausbanken und Unternehmen wurden schon in den Vorjahren eingeleitet, sodass die Regierung diesen Prozess mutmaßlich nur verstärkt hat (ebd.). Ungeachtet der empirischen Evidenz unterstreicht die Steuerfreiheit das Bekenntnis der Bundesregierung zur Kapitalmarktliberalisierung und Aufwertung des Finanzstandortes Deutschland. Ganghof (2004) vermutet, dass die Bundesregierung damit in erster Linie die Zustimmung der börsennotierten Unternehmen und der Finanzwirtschaft zum Gesetzentwurf sichern wollte. Diese Vermutung wird durch die Entscheidung auf höchster politischer Ebene unterstrichen, die maßgeblich von Staatssekretär Zitzelsberger koordiniert wurde (Schaumburg u. Rödder, 2000, S. 108).²⁹⁵

²⁹⁵Eine alternative Erklärung dieses Vorgehens ergibt sich mit Blick auf die zeitgleich vorangetriebene Privatisierung öffentlicher Unternehmen (Deutscher Bundestag, 2001, S. 13). Einnahmen aus Privatisierungserlösen sollten der Haushaltskonsolidierung dienen. Die Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Sommer 2000 brachte der Bundesregierung etwa 100 Milliarden D-Mark an

- Expertise: Seit Anfang der 1990er Jahre haben vier von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommissionen Vorschläge zur Reform des Steuerrechts vorgelegt. Reformvorschläge sind darüber hinaus von den Wissenschaftlichen Beiräten beim Bundesfinanzministerium und beim Bundeswirtschaftsministerium sowie vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und vom Kronberger Kreis vorgelegt worden. Die Aufzählung ist nicht abschließend. Gemein ist diesen Vorschlägen die Zustimmung zu hohen, teils radikalen Steuersenkungen.²⁹⁶ Ebenso stimmen alle Experten in der Aufhebung oder mindestens Begrenzung der ertragsabhängigen Steuern überein. Ausgabenkürzung, Haushaltskonsolidierung und eine Rückführung der Staatsquote sind weitere Gemeinsamkeiten. Gegenteilige Positionen, gar Steuererhöhungen, wie sie die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2000, S. 237), bleiben Randmeinung. Deren Forderung nach Einführung einer Börsenumsatzsteuer ist im Jahr 2000 und im Umfeld der Börsenorientierung zwar keine wissenschaftliche Randmeinung mehr, aber gesellschaftspolitisch nicht mehrheitsfähig. Im Gegenteil, der Wechsel der Staatssekretäre im Bundesfinanzministerium wird in der Presse als Rückkehr zur wirtschaftspolitischen Vernunft gedeutet (Süddeutsche Zeitung, 1999). Nach Zitzelsberger (2002, S. 80) ist die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen ein Beitrag zur Effizienzsteigerung des EU-Kapitalmarktes.

Einige der Kommissionsmitglieder rücken während der Anhörung von ihrem eigenen Vorschlag ab und sprechen sich für die Modelle der Oppositionsparteien aus und befürchten ein Scheitern der Steuerreform, wenn nicht weitere Änderungen vorgenommen werden. Die Unterstützung durch die Kühn-Kommission für den Regierungsentwurf, wie sie Rademacher (2022a, S. 234) darlegt, kann daher nicht uneingeschränkt bestätigt werden. Sollte die Bundesregierung mit der heterogenen Zusammensetzung der Kühn-Kommission eine Art Vorverständigung gesucht haben, wie mitunter als Funktion von Kommissionen in der Literatur angenommen wird (Siefken, 2007, S. 318), gelingt dies nur teilweise. Die weitergehende Senkung des Einkommensteuerspitzenarfs und die Streichung des von der Kommission (neben anderen Modellen) empfohlenen Optionsrechts, haben das Steuersenkungsgesetz verteuert. Markant wird dies vom Sachverständigen und Vertreter der Handwerkskammer Nordbayern, Toni Hinterdobler, formuliert, der sich der Forderung von CDU und CSU nach weiterer Steuersenkung anschließt:

„Um auch den politischen Erfolg des Gesetzesvorhabens sicherstellen zu können, ist ein deutliches Signal an den Mittelstand notwendig. Die Politikverdrossenheit ist so weit fortgeschritten, dass unsere Unternehmer erst dann einen Ruck bekommen und aufwachen, wenn sie ein deutliches Signal sehen“ (PAD, 2000, S. 52).²⁹⁷

Mehreinnahmen ein (ebd, S. 27). Die Ankündigung der Steuerfreiheit hatte überdies zu einer Börsenhausse geführt und ein Spekulationsfieber in Deutschland ausgelöst. Es wäre also ebenso denkbar, dass dieses Instrument dazu dienen sollte, Mehreinnahmen zu erzielen. Die Zustimmung der Finanzwirtschaft wäre dann nur ein willkommener, aber nicht kausaler Effekt zur Durchsetzung der Steuerreform gewesen.

²⁹⁶Ein Konsens, den Gerhard Fels (1986, S. 20) Mitte der 1980er Jahre bereits unter Ökonomen zu diagnostizieren meinte, ihn aber in der Spitzenpolitik vermisste.

²⁹⁷Hinterdobler war bereits Mitglied der Waigel-Kommission 1996/1997 (Bundesministerium der Finanzen, 1997, S. 29). Der angesprochene „Ruck“ erinnert an Roman Herzogs Rede aus dem Frühjahr 1997, in der Herzog von Reformblockaden in Deutschland sprach und das Scheitern der Steuerreform Waigels beklagte (Wagner, 1997, S. 648).

Nach Ansicht von Bundesfinanzminister Eichel (2005, S. 254) habe die Steuerpolitik der rot-grünen Bundesregierung die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen verbessert. Allerdings dürfe sich die Politik nicht ausruhen, weitere Steuersenkungen seien angesichts des dynamischen weltwirtschaftlichen Umfelds notwendig (ebd., S. 261). In einem Festschriftsbeitrag für den FDP-Finanzpolitiker Solms resümiert Eichel, dass der Körperschaftsteuertarif weiter auf 19 % abgesenkt werden müsse (ebd, S. 256). Das Steuersenkungsgesetz, das gemäß den Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat in den Jahren 2001 bis 2004 mehr als 60 Milliarden Euro an Steuermindereinnahmen hervorrufen soll, stellt damit nur eine weitere Zwischenetappe der Steuerreformdebatte dar.

5.9 Das Unternehmensteuerreformgesetz (2006-07)

Zusammenfassung

Das Unternehmensteuerreformgesetz 2008 knüpfte in einigen Punkten am Steuersenkungsgesetz des Jahres 2000 an. Die Standortdiskussion dauerte an. Anlass waren weiterhin hohe Arbeitslosigkeit – im Frühjahr 2005 waren knapp sechs Millionen Menschen als arbeitssuchend registriert –, geringes Wirtschaftswachstum und steigende Staatsschulden. Ab 2001 wurden verschiedene Steuerreformkonzepte vorgelegt, die auf eine drastische Reduktion der Steuersätze, eine Rücknahme der Progression und eine Umverteilung zu den Verbrauchsteuern abzielten. Union und FDP schlossen sich den Konzepten an, wobei der Umfang der Steuersenkung zum Hauptkriterium wurde. Die Union favorisierte eine integrierte Einkommensbesteuerung (synthetische Einkommensteuer), die FDP weiterhin die Aufhebung der Gewerbesteuer.

Erst vergleichsweise spät, im Februar 2005, beauftragte die Bundesregierung den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gemeinsam mit dem ZEW Mannheim ein Konzept zur Unternehmensteuerreform auszuarbeiten. Zuvor hatten sich Wolfgang Wiegard (SVR) und Christoph Spengel (ZEW) für eine Duale Einkommensteuer ausgesprochen (Spengel u. Wiegard, 2004). Den Auftrag erteilte die Regierung in der Defensive, andere Konzepte lagen bereits auf dem Tisch. Darunter auch ein Vorschlag des früheren Verfassungsrichters Kirchhof, das einen grundlegenden Umbau der Einkommensteuer vorsah. Im Bundesrat verschärfte sich die Situation, da die SPD zwischen den Jahren 2003 bis 2005 lediglich in Bremen einen Wahlsieg erreichen konnte. In allen anderen Landtagswahlen blieb sie zum Teil deutlich hinter der Union zurück, sodass die unionsgeführte Mehrheit im Bundesrat bis zum Juni 2006 auf ein Plus von 13 Stimmen (43 Stimmen für die Union bei erforderlicher einfacher Mehrheit von 35 Stimmen) zunahm.

Die Bundesregierung versuchte noch im März 2005, politische Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und der Opposition entgegenzukommen, auch im Bereich Erbschaftsteuer deutete sie Gesprächsbereitschaft an. Zur Umsetzung kam es nicht mehr, Kanzler Schröder suchte vorzeitige Neuwahlen. Im Wahlkampf setzte CDU-Parteichefin Merkel auf den Heidelberger Steuerrechtler Paul Kirchhof. Die Bundestagswahl 2005 brachte keine eindeutigen Mehrheitsverhältnisse hervor, sodass Union und SPD eine Große Koalition unter Führung von Angela Merkel eingingen. Die neu gegründete Linkspartei erlangte auch in Westdeutschland bedeutende Wahlerfolge und konnte die 5%-Hürde überwinden. Eine Kooperation mit der SPD war aufgrund unüberbrückbarer inhaltlicher und personeller Differenzen ausgeschlossen.

Der Koalitionsvertrag von Union und SPD machte nur Andeutungen zur Unternehmensteuerreform. Da beide Parteien ihre präferierten Modelle nicht durchsetzen konnten, ging man einen Kompromiss ein: Senkung der Steuersätze bei Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Das Halbeinkünfteverfahren wurde zugunsten des Teilanrechnungsverfahrens ersetzt. Neben einer Reform der Gewinnermittlungsvorschriften standen Steuersenkungen für Kapital- und Personengesellschaften im Vordergrund. Die Steuerausfälle werden auf knapp 29 Milliarden Euro geschätzt, wobei die Entlastungen vorrangig Bezieher hoher Einkommen begünstigten. Die dadurch bedingte Verschärfung der Einkommensungleichheit und der Aufbau an Sparkapital beförderte die Finanzspekulation. Am Vorabend der globalen Finanzkrise 2008/2009 spielte dies unter den maßgeblichen politischen Akteuren keine Rolle.

Politische und ökonomische Ausgangslage

Wichtige Ereignisse um das Unternehmensteuerreformgesetz sind in Tabelle 25 zusammengefasst. Die Rekonstruktion setzt im Jahr 2002 ein. Die rot-grüne Bundesregierung konnte sich bei der Bundestagswahl 2002 knapp behaupten. Ausschlaggebend für den Wahlerfolg waren nicht-ökonomische Themen wie das Oderhochwasser und die Haltung Schröders zur Irakkrise. Schröder genoss zudem gegenüber dem Kanzlerkandidaten der Union, dem bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber (CSU) einen Vorteil in den Meinungsumfragen. CDU-Parteichefin Angela Merkel beanspruchte nach der Bundestagswahl den Fraktionsvorsitz im Bundestag. Das Amt hatte bis dato der Finanzpolitiker Friedrich Merz inne, der nun auf den Stellvertreterposten verwiesen wurde. Merkel problematisierte als Oppositionsführerin die schlechte gesamtwirtschaftliche Lage (Börsenpleiten nach Platzen der Dotcom-Blase 2001, Staatsschulden und hohe Arbeitslosigkeit), um die Bundesregierung auf dem Feld der Wirtschafts- und Steuerpolitik herauszufordern.

In der Steuerpolitik herrschte ungeachtet der Gesetzgebung zum Steuersenkungsgesetz Betriebsamkeit: Regierung und Opposition in Bund und Ländern einigten sich auf eine zusätzliche Senkung des Einkommensteuerspitzensatzes. Damit kam die Regierung Schröder einer Forderung der Länder nach, die diese zur Bedingung für ihre Zustimmung zum Steuersenkungsgesetz gemacht hatten. Parallel dazu arbeiteten verschiedene Steuerwissenschaftler an neuerlichen Steuerreformkonzepten (Dziadkowski, 2005, S. 28). Mitunter wurden diese Arbeiten von Unternehmen und privaten Stiftungen finanziert (Jahn, 2000).²⁹⁸ Im Sommer 2001 legte dann eine Gruppe von Wissenschaftlern um den früheren Verfassungsrichter und Steuerrechtler Paul Kirchhof einen Entwurf für eine radikale Vereinfachung des Einkommensteuergesetzes vor (Göbel, 2001). Der Vorschlag sah die Einführung eines einheitlichen Steuertarifs (Flat Tax) bei Abschaffung aller Steuervergünstigungen vor.²⁹⁹

Das Konzept der Gruppe um Kirchhof, beteiligt waren unter anderem Peter Bareis und Klaus Althofer, die schon unter Finanzminister Waigel in Expertenkommissionen mitgewirkt hatten, polarisierte: Während eine Seite die behauptete Steuervereinfachung als längst überfällige qualitative Weiterentwicklung des Steuerrechts lobte, kritisierte die Gegenseite die Kürzung von Steuervergünstigungen und Rücknahme der Steuerprogression als Angriff auf den Sozialstaat (Voß, 2003; Weber-Grellet, 2003). Kirchhof formulierte das Ziel seines Entwurfs prägnant: Das Steuerrecht solle individuelle Freiheit und Privateigentum vor Staatsintervention stellen, weshalb Steuern und Abgaben sinken müssten (Kirchhof, 2005).

CDU, CSU und FDP griffen die Vorschläge auf Eilfort (2013). Den Auftakt machte die FDP mit ihrem

²⁹⁸In kurzer Folge erschienen Vorschläge aus unterschiedlicher Feder. Die Akteure waren mitunter über die Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft miteinander seit Jahren im Austausch. Hierunter waren die Vorschläge von Manfred Rose, Joachim Lang oder Joachim Mitschke zu zählen, die sich seit den 1980er Jahren in die Steuerreformdebatte eingeschaltet hatten und einen Umbau des Steuersystems in Richtung Konsumbesteuerung favorisierten. Zu diesen Reformvorschlägen kamen Konzeptionen des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium (2004) hinzu, die für die Einführung von Dualer Einkommensteuer oder Flat Tax plädierten.

²⁹⁹Die Einführung einer Flat Tax war seit den 1990er Jahren unter Steuerwissenschaftlern populär geworden, so hatte beispielsweise die Waigel-Kommission in ihren Petersberger Vorschlägen aus dem Jahr 1997 einen Dreistufentarif in der Einkommensteuer vorgeschlagen (Bundesministerium der Finanzen, 1997), was einen ersten Schritt in Richtung Flat Tax darstellte. Während der Debatte zum Steuersenkungsgesetz brachte die FDP diesen Vorschlag erneut unter dem Rubrum Steuervereinfachung in die Diskussion ein. Die Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium hatte sich in der Sachverständigenanhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestag im März 2000 positiv darauf bezogen. Siehe hierzu die Fallstudie zum Steuersenkungsgesetz in dieser Arbeit.

Datum	Ereignis
21.06.2001	Paul Kirchhof legt Steuerreformkonzept vor
07.11.2003	SVR plädiert in Jahresgutachten für Duale Einkommensteuer
02.12.2003	CDU-Parteitag beschließt Steuerreformkonzept
28.01.2004	Bundesregierung lehnt Vorstoß zur Unternehmensteuerreform ab
14.07.2004	Stiftung Marktwirtschaft beauftragt Kommission „Steuergesetzbuch“
27.07.2004	WB-BMF plädiert in Gutachten für Flat Tax
23.02.2005	Bundesregierung beauftragt SVR mit Konzeptionierung einer Steuerreform
18.09.2005	Bundestagswahl 2005 führt zur Bildung einer Großen Koalition
22.09.2005	Kommission „Steuergesetzbuch“ fordert Allgemeine Unternehmensteuer
03.11.2005	SVR plädiert für Duale Einkommensteuer
30.04.2006	SVR, MPI Bonn und ZEW Mannheim legen Alternative vor
29.06.2006	Kommission „Steuergesetzbuch“ legt ausgearbeiteten Gesetzentwurf vor
12.07.2006	Bundesregierung beschließt Eckpunkte der Steuerreform
17.11.2006	WB-BMF legt Stellungnahme zur Unternehmensteuerreform vor
05.02.2007	BMF legt Referentenentwurf vor
27.03.2007	Bundesregierung bringt Gesetzentwurf ein
30.03.2007	Erste Lesung im Bundestag
25.04.2007	Öffentliche Anhörung zum allgemeinen Teil des Gesetzentwurfs
07.05.2007	Öffentliche Anhörung zur Abgeltungsteuer
23.05.2007	Finanzausschuss gibt Beschlussempfehlung ab
25.05.2007	Zweite Lesung und Beschluss im Bundestag

Tabelle 25: Wichtige Ereignisse um das Unternehmensteuerreformgesetz

„Berliner Programm“, in dem sie einmal mehr die Aufhebung der Gewerbesteuer forderte und an den Jahre zuvor bereits gemachten Vorschlag eines Dreistufentarifs in der Einkommensteuer erinnerte. CDU und CSU folgten, in dem zunächst ein Reformvorschlag des Finanzpolitikers Friedrich Merz („Bierdeckel“) im Dezember 2003 vom CDU-Parteitag beschlossen wurde. Kurz darauf legte für die CSU der bayerische Finanzminister Faltlhauser ein weiteres Konzept vor. Merz und Faltlhauser hatten schon 1999/2000 für die Union in einer parteiinternen Arbeitsgruppe zur Unternehmensteuerreform gearbeitet. Im Frühjahr 2004 einigten sich beide Parteien auf ein gemeinsames steuerpolitisches Programm.³⁰⁰

Die Bundesregierung reagierte ablehnend. Bundesfinanzminister Eichel verfolgte einen Konsolidierungskurs und sah sich mit einem Defizitverfahren der Europäischen Kommission konfrontiert. Anlass waren Neuschulden, die die Maastricht-Kriterien überschritten. Die wirtschaftliche Lage war im Zuge des Börsencrashes des Jahres 2001 angespannt, da die Unternehmen ihre Investitionen kürzten und Beschäftigte entließen. Nur durch Neuschulden konnte die Regierung einem stärkeren Abdriften in die wirtschaftliche Rezession entgegenwirken. Die Börsenkrise hatte zudem zu einem Vertrauensverlust gegenüber dem Finanzmarkt geführt, der zuvor noch durch öffentlichkeitswirksame Börsengänge Ende der 1990er Jahre auch von den Regierungen Kohl und Schröder beworben worden war (Windolf, 2005; Deutschmann, 2005).

In den Folgejahren kam es nicht zum wirtschaftlichen Umschwung, da die Regierung konjunkturpolitisch mit angezogener Handbremse agierte. Auf stagnierende Wirtschaftsentwicklung in den Jahren 2003 und 2004 folgte im Jahr 2005 erneut eine Rezession. Die Arbeitslosenzahlen verharrten dementsprechend auf hohem Niveau – 2005 beinahe fünf Millionen Menschen, da die Unternehmen kaum positive Geschäftserwartungen antizipierten und stattdessen Schulden abtrugen (Koo, 2011). Die Lohnstückkosten sanken,

³⁰⁰Siehe hierzu die Ausführungen zur Fallstudie zum Steuersenkungsgesetz 2000 in dieser Arbeit.

was auf Lohnmoderation und niedrige Lohnabschlüsse zurückzuführen war.

Im März 2003 kündigte Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag die sogenannten Hartz-Reformen an, die unter anderem die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und Zumutbarkeitsregeln zur Aufnahme auch schlecht bezahlter Tätigkeiten vorsah. Die „Agenda 2010“ sah Ausgabenkürzungen bei Sozialleistungen vor, zunehmende Privatisierung und Eigenbeiträge. Anlass hierfür war auch die EU-Osterweiterung, in deren Zuge Polen, Tschechien, Ungarn, die Slowakei, Slowenien und die baltischen Staaten Mitglieder der Europäischen Union wurden. Da das Lohnniveau in diesen Ländern geringer war, fürchtete die Bundesregierung wachsende Lohnkonkurrenz aus Osteuropa (Joppke, 2021, S. 29). Der neue Regelsatz für Bezieher von Arbeitslosengeld II entsprach in etwa dem polnischen Durchschnittslohn und sollte Anreize zur Arbeitsaufnahme in Deutschland verringern (ebd.).

Die wirtschaftlichen Probleme führten zu sinkenden Steuereinnahmen und erhöhten das Finanzierungsdefizit des Staates (Vesper, 2003; Teichmann u. Vesper, 2002). Da dieses in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft mehrheitlich als Problem betrachtet wurde und zudem die Maastricht-Kriterien einzuhalten waren, verstärkten sich Steuerreformforderungen. Im Juli 2004 wurde unter dem Dach der Stiftung Marktwirtschaft eine Expertenkommission mit der Ausarbeitung eines Steuerreformvorschlags beauftragt. Die Arbeit dieser Kommission „Steuergesetzbuch“ wurde von Großunternehmen und Privatstiftungen finanziell gefördert (Lang u. Eilfort, 2013a). Den Vorsitz übernahm der Kölner Steuerrechtler Joachim Lang, weitere Mitglieder waren der Finanzwissenschaftler Clemens Fuest und die Steuerrechtler Norbert Herzig, Johanna Hey und Thomas Rödder. Fuest und Hey waren Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (WB-BMF), ein Großteil der mehr als 70 Kommissionsmitglieder gehörte der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft und Rödder der Fachanwaltskanzlei Flick Gocke Schaumburg an. Unter ihnen fanden sich auch Angehörige aus der Ministerialbürokratie und Fachpolitiker. Bindeglied zwischen Politik und Politikberatung stellte Michael Eilfort dar. Der frühere Büroleiter des CDU-Politikers Friedrich Merz wurde im Mai 2004 Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft. In der drei Monate später einberufenen Kommission Steuergesetzbuch war sein früherer Vorgesetzter, Friedrich Merz, ebenfalls vertreten. Die Kommission orientierte den Abschluss ihrer Arbeit auf die nächste Bundestagswahl, die zum Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme im Herbst 2006 stattfinden sollte.

Der Vorschlag der Kommission Steuergesetzbuch sah eine „allgemeine Unternehmensteuer“ vor, durch die die Einkommen- und die Körperschaftsteuer zusammengeführt werden sollten (synthetische Einkommensteuer) (Schaumburg u. Rödder, 2007). Der Steuertarif der allgemeinen Unternehmensteuer sollte sich in einer Bandbreite von maximal 25 bis 30 % Gesamtsteuerbelastung bewegen. Anteilseigner sollten gesondert besteuert werden. Für Personenunternehmen waren verschiedene Sonderregelungen vorgesehen (höhere Absetzbarkeit von Mittelentnahmen, Verlustverrechnung zwischen Unternehmen und Unternehmen und Kleinunternehmerregelung). Die Kommission wollte damit Wettbewerbsdifferenzen zwischen Kapital- und Personengesellschaften verringern. Die Gewerbesteuer sollte der Kommission zufolge aufgehoben und die Kommunen durch Beteiligung an den Einnahmen der Lohn- und der Einkommensteuer, der Errichtung einer „kommunalen Unternehmensteuer“ und durch Reform der Grundsteuer finanziell kompensiert werden. Der Einkommensteueranteil wurde sprachlich zu einer „Bürgersteuer“ umgedeutet.³⁰¹

³⁰¹Dem Vorschlag der Kommission zufolge unterlagen nur Einkommensteuerpflichtige der Bürgersteuer, Lohnsteuerpflichtige wurden nicht gesondert benannt. Dies legt auf semantischer Ebene eine moralische Aufwertung der Einkommensteuerpflichtigen

Bis Juli 2004 fiel die SPD in der Sonntagsfrage der Forschungsgruppe Wahlen auf einen Zustimmungswert von 25 % (BTW 2002: 38,5 %) ab. Zum Jahreswechsel pendelten sich die Zustimmungswerte bei knapp 30 % ein. Durch die Stimmenverhältnisse im Bundesrat konnte die rot-grüne Bundesregierung keine Steuerreform ohne Kompromisse umsetzen. Zudem verlor die SPD reihenweise Parteimitglieder. Anfang des Jahres 2005 beauftragte die Regierung dann den Sachverständigenrat mit der Ausarbeitung eines Reformvorschlags. Der Sachverständigenrat bezog in seine Beratung das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim und das Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum Bonn ein. Die Position des Sachverständigenrats in Sachen Steuerreform war seit November 2003 bekannt, er plädierte für die Einführung der Dualen Einkommensteuer. Der Auftrag der Bundesregierung war somit gleichbedeutend mit der Erarbeitung eines politischen Gegenkonzepts gegen Union und FDP.³⁰²

Bei genauerem Hinsehen waren die Unterschiede zwischen Sachverständigenrat und Stiftung Marktwirtschaft geringer als es den Anschein hatte. Das Konzept der Dualen Einkommensteuer wurde bereits Anfang 2000 vom Kronberger Kreis diskutiert. In einem Positionspapier unter dem Titel „Abgeltungsteuer bei Kapitaleinkommen“ arbeiteten die Ökonomen ein Konzept aus, das sich an den Steuerreformen Norwegens orientierte (Donges u. a., 2000). Kapitalerträge sollten dem Vorschlag zufolge nur noch mit 20 %, das heißt, wesentlich geringer als Arbeitseinkommen besteuert werden. Die Ökonomen begründeten dies mit der Kapitalverkehrsfreiheit im Europäischen Binnenmarkt („Europatauglichkeit“) und dem Bedarf an kapitalgedeckter Altersvorsorge.³⁰³ Einer der Autoren war Juergen B. Donges, zu diesem Zeitpunkt Mitglied des Sachverständigenrats. Als der Rat im Herbst 2003 dann erstmals das Konzept der Dualen Einkommensteuer in seinem Jahresgutachten empfahl, war Donges zwar aus dem Rat ausgeschieden. Doch sein Nachfolger, Wolfgang Franz, war mit Donges über den Kronberger Kreis bekannt. Der Ideentransfer fand einige Jahre zuvor statt und führte zu inhaltlichen Überschneidungen.³⁰⁴ Der Sachverständigenrat (2006, S. 7) betonte bei der Vorlage seines Konzepts die Kontinuität und sah den Vorschlag der Stiftung Marktwirtschaft als Variante der Dualen Einkommensteuer an.³⁰⁵

In der Problemdiagnose stimmten Sachverständigenrat und Stiftung Marktwirtschaft ebenfalls überein. Auch die Gruppe um den Sachverständigenrat sah Deutschland einem Standort- und Steuerwettbewerb

nahe, da Lohnsteuerzahler nicht als Bürger benannt wurden.

³⁰²Maßgebliche Autoren des Konzepts waren der Finanzwissenschaftler Wolfgang Wiegard, der Steuerrechtler Wolfgang Schön und die Betriebswirte Ulrich Schreiber und Christoph Spengel (Sachverständigenrat zur Beguachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung u. a., 2006, S. III). Spengel hatte zuvor bereits in einer Arbeitsgruppe im Auftrag der Europäischen Union zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung mitgewirkt. Die EU-Mitgliedsstaaten konnten sich jedoch weiterhin nicht auf substantielle Schritte zur Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung einigen. Wolfgang Schön wurde bereits in der Sachverständigenanhörung zum Steuersenkungsgesetz gehört. Wiegard, Schreiber und Schönen waren zudem Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium.

³⁰³Die kapitalgedeckte Rente wurde von der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2001 unter dem Titel „Riester-Rente“ beschlossen. Am Gesetzgebungsprozess waren Finanzwirtschaft und Banken involviert, die teilweise von der Privatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung profitierten (Wehlau, 2009, S. 268). Ein maßgeblicher Fürsprecher der Privatisierung war der Freiburger Finanzwissenschaftler Bernd Raffelhüschen, der zugleich Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft war (ebd., S. 262). Im Gesetzgebungsprozess zum Steuersenkungsgesetz hatten Union und FDP alternativ die Einführung einer Abgeltungsteuer auf Zinsen vorgeschlagen (Deutscher Bundestag, 2000c, S. 5-6). Beide Parteien schlugen jedoch einen Steuersatz von 25 % vor (ebd.).

³⁰⁴Gleichwohl betonte der Sachverständigenrat (2006, S. 6), dass die Einführung einer isolierten Abgeltungsteuer mit zu großen Einnahmeausfällen einhergehen würde.

³⁰⁵Pühringer (Pühringer, 2020, S. 301) weist nach, dass Mitglieder des Kronberger Kreises eine zentrale Rolle innerhalb eines weitaus größeren Netzwerkes an neoliberalen Denkfabriken in Deutschland spielen, ähnlich argumentieren auch Ptak (2007, S. 79).

ausgesetzt. Den Schwerpunkt legte sie allerdings auf die Besteuerung von Kapitalerträgen, die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer wurde nicht für notwendig gehalten. Dem Modell einer Flat Tax stand die Gruppe nicht prinzipiell ablehnend gegenüber, befürchtete jedoch höhere Steuerausfälle, die die Haushaltskonsolidierung gefährden würden. Das Konzept einer synthetischen Einkommensteuer, wie es auch die Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft vertrat, hielt die Gruppe auf absehbare Zeit nicht für realisierbar (ebd., S. 4). Die Gruppe schlug stattdessen eine inkrementelle Lösung vor, die sich in das bestehende Steuerrecht einpassen sollte.

Dem Vorschlag der Gruppe zufolge sollten Unternehmen und Anteilseigner künftig unterschiedlich besteuert werden. Besteuerungsgrundlage bildete ein sogenannter Normalgewinn (Kapitalverzinsung zwischen 5 und 10%) auf den Personen- und Kapitalgesellschaften je 25 % Steuer abführen sollten. Im Falle der Kapitalgesellschaften blieb die Ausschüttung an die Anteilseigner steuerfrei. Gewinne oberhalb dieser Grenze sollten bei Personengesellschaften der Einkommensteuerprogression unterworfen werden und im Falle von Kapitalgesellschaften und deren Anteilseignern für sich jeweils mit 25 % Tarif besteuert werden. Die damit einhergehende steuerliche Bevorteilung der Kapitalgesellschaften durch den geringeren Steuertarif hielt die Gruppe für unter Verweis auf erwartete Investitionen, die sich in höherer Arbeitsproduktivität und steigenden Reallöhnen der Beschäftigten niederschlagen sollten, für gerechtfertigt.

Während die Bundesregierung Haushaltskonsolidierung und Arbeitsmarktreform verfolgte, erzielte die Union bei den Landtagswahlen durchgehende Erfolge. Die unionsgeführte Mehrheit weitete sich bis zum Juni 2005 auf ein Plus von 13 Stimmen (43 Stimmen für die Union bei einer notwendigen Mehrheit von 35 Stimmen). Linke SPD-Mitglieder und Gewerkschafter traten in Reaktion auf die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung aus der Partei aus. Sie gründeten im Laufe des Jahres 2005 mit der PDS die „Linkspartei“. Der frühere SPD-Parteivorsitzende Lafontaine trat im April 2005 aus der SPD aus und kündigte eine Kandidatur für die Linkspartei an. Union und FDP setzten die Bundesregierung unter Zugzwang und brachten Gesetzentwürfe zur Einkommensteuersenkung in den Bundestag ein. Der Finanzausschuss führte im Frühjahr 2005 eine Sachverständigenanhörung durch, zu der unter anderem Paul Kirchhof, Peter Bares und Joachim Lang geladen wurden. Die Anträge von Union und FDP wurden mit den Stimmen der Regierungsfractionen abgelehnt.

Die Steuerreformdiskussion der Jahre 2000 bis 2005 schlug sich auch im Meinungsbild der Öffentlichkeit nieder. Umfragedaten von Allensbach (2009) gaben Auskunft zum generellen Wunsch nach Steuerreform, den Zielen einer solchen Steuerreform, den korrespondierenden Gerechtigkeitsvorstellungen und übergreifenden Urteilen zur Wirtschaftsordnung. Kirchhofs Vorschläge – obwohl schon 2001 veröffentlicht – wurden erst im Bundestagswahlkampf 2005 Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung (Rixen, 2010). Dessen ungeachtet forderte bereits im Juni 2002 eine Mehrheit von 68 % der Befragten eine nicht näher spezifizierte „Vereinfachung des Steuersystems“. Immerhin 61 % der Befragten forderten die erneute Senkung der Lohn- und Einkommensteuer. Eine Senkung der Unternehmensteuern wurden hingegen nur von 23 % der Befragten befürwortet. Im Januar 2004 hielten 41 % der Befragten das Konzept von Friedrich Merz (Bierdeckel) für einen guten Vorschlag, 26 % lehnten ihn ab, ganze 33 % wussten darauf jedoch keine Antwort. Die Zustimmung zum Steuerkonzept von Merz nahm mit steigendem Haushaltseinkommen zu. Gut zwei Jahre später hatte sich das Stimmungsbild nur unwesentlich gewandelt. Befragt nach ihrer

Zustimmung zum Reformkonzept von Kirchhof hielten ebenfalls 41 % der Befragten dieses für eine gute Idee. 29 % der Befragten lehnten das Konzept ab und 30 % konnten keine Angabe machen oder wollten sich nicht festlegen. Fasst man Ablehnung und Unentschiedenheit zusammen, so ergab sich eine Ablehnung des Kirchhof-Konzepts von 60 % zu 40 %.

Natürlich kann von Unentschiedenheit nicht auf Ablehnung geschlossen werden, zumal in der Umfrage kein realistisches Umsetzungsszenario, sondern nur eine generelle Einschätzung des Reformkonzepts erfragt wurde. Akzeptierte man diese Aussagen jedoch als Tendenz, hätte dies Implikationen für den politischen Diskurs gehabt. Denn die Gruppe der Unentschiedenen wäre relevante Zielgruppe, um einen Meinungsumschwung und damit größeren Reformdruck zu erzielen. Erinnert sei an Schattschneider (1960), demzufolge Ausgang eines politischen Konflikts durch Öffnung oder Schließung des Teilnehmerkreises bestimmt wurde. Aus Sicht von Union und FDP, die mehr oder weniger dem Kirchhof-Konzept nahestanden, hätte also nach Wegen gesucht werden müssen, die Zustimmung zu vergrößern. Dies galt umso mehr, als sich die beteiligten Wissenschaftler schon Jahre zuvor darüber im Klaren waren, für ihr radikales Reformkonzept um Akzeptanz werben zu müssen (Göbel, 2001).³⁰⁶

Die Allensbach-Daten informierten auch über die Inhalte der Steuerreformvorstellungen der Befragten. Unter Steuervereinfachung verstanden im März 2006 71 % der Befragten eine einfache Steuererklärung, 60 % der Befragten mehr Steuergerechtigkeit, 55 % größere Transparenz und Information und 49 % eine gerechtere Steuerbelastung. Steuersenkung assoziierten hingegen nur 24 % und lediglich je 7 % der Befragten dachten an höhere Steuern oder größere Steuerungerechtigkeit. Steuersenkung oder umgekehrt die Abwehr weiterer Steuerbelastungen war angesichts der verteilungspolitischen Implikationen der Reformkonzepte eine nachvollziehbare Größe. Einer Modellrechnung von Bach et al. (2004, S. 198) zufolge führten die Konzepte von Union und FDP zu einem Anstieg des Gini-Koeffizienten der Einkommensungleichheit um einen Viertel-, jene des Sachverständigenrats und von Kirchhof aber zu einem Anstieg um einen halben Prozentpunkt. Die Steuerreformkonzepte hätten also die Verteilungsungleichheit erhöht. Den Allensbach-Daten zufolge hätte dies aber nur eine Minderheit von 7 % der befragten Personen für richtig gehalten.

Der hohe Stellenwert der Steuererklärung wurde durch eine weitere Befragung plausibilisiert, in der 77 % der Befragten angaben, dass sie ihre Steuererklärung nicht durchschauten. 55 % der Befragten fanden ihren Steuerbescheid schwer verständlich – ganz im Gegensatz zur Gehaltsabrechnung, die nur 13 % wenig verständlich fanden. Hilfe bei Steuererklärung durch einen Steuerberater oder Lohnsteuerhilfe beanspruchten dennoch nur 31 % der Befragten, unter ihnen wiederum eher Haushalte mit höheren Einkommen, was angesichts der Kosten für Steuerberatung und der durchschnittlichen Steuererstattungen plausibel schien.³⁰⁷

Der Zusammenhang zwischen Steuervereinfachung und einfacher Steuererklärung war einleuchtend,

³⁰⁶ Zimmerman et al. (2018, S. 980) haben durch Gruppendiskussionen ermittelt, dass in Deliberationen erworbenes Wissen die Präferenz für steuerpolitische Redistribution erhöht. Die Studienergebnisse bestätigen eine zentrale Annahme der Diskursforschung, derzufolge Wissen und Lernen endogene Mechanismen der Präferenzbildung sind. Mit anderen Worten: Die Diskussion über Steuern im politischen Diskurs beeinflusst auch das Meinungsbild in der Bevölkerung.

³⁰⁷ Kosten der Steuerberatung werden nach Gebührenordnung berechnet und unterliegen einer Fallsumme. Personen mit hohem Einkommen haben in der Regel auch einen höheren Steuerstattungsanspruch, sodass sich die Inanspruchnahme einer Steuerberatung zumeist rentiert. Für abhängige Beschäftigte, die Lohnsteuer entrichten, gilt dies nicht unumschränkt.

da es um technische Fertigkeiten ging (Ausfüllen von Formularen, Beibringen von Unterlagen etc.). Der Rekurs auf Steuergerechtigkeit hingegen war für die Forschung problematisch, da er auf einen Wertkonflikt verwies. Liebig und Mau (2005, S. 485) hatten in einer eigens durchgeführten Befragung festgestellt, dass Vorstellungen von Steuergerechtigkeit abhängig vom Haushaltseinkommen und der Steuermoral seien (ebd.). Den Autoren zufolge galten Steuern als gerecht, wenn sie im Hinblick auf die soziale Bezugsgruppe gerecht erschienen. Steuergerechtigkeit war demnach eine relative Größe: Zahlten andere Haushalte bei höheren Einkommen weniger Steuern oder entzogen sich dem Fiskus durch Steuerhinterziehung, dann erschien die eigene Steuerbelastung als ungerecht. Der gegenteilige Effekt galt den Autoren zufolge nicht zwangsläufig, da mit höherem Einkommen durchaus die Bereitschaft zu höherer Steuerzahlung zunahm, sofern dies als moralische Leistung für die Allgemeinheit wahrgenommen wurde.

Nach einer Unternehmensteuerreform wurde nach 2002 bei Allensbach nicht mehr explizit gefragt. Zwar spielte die Wahrnehmung des wirtschaftlichen Standortwettbewerbs weiterhin eine Rolle. Doch eine Mehrheit der Befragten hielt Produktionsverlagerungen deutscher Unternehmen für politisch gestaltbar. Führungskräfte hielten deutsche Unternehmen im Dezember 2005 für international vergleichsweise wettbewerbsfähig. Wichtiger war den Befragten die allgemeine Wirtschaftslage und Wirtschaftswachstum.³⁰⁸ Die Wirtschaftsordnung schnitt dabei nicht gut ab, da eine Mehrheit zu geringe Löhne und mehr soziale Sicherung forderte. Im August 2005 war eine Mehrheit der Befragten davon überzeugt, dass die Marktwirtschaft vorrangig Großunternehmen, Banken, dem Staat und Reichen diene, aber Arbeitslose benachteiligen würde. Ostdeutsche stimmten zu 62 % der Aussage zu, dass die Marktwirtschaft zu sozialer Ungerechtigkeit führt, in Westdeutschland waren dies nur 41 % der Befragten. Die Antworten stehen im Einklang mit Befunden zur Lohnungleichheit zwischen Ost und West.

Die Bundestagswahl 2005 brachte keine eindeutigen Mehrheitsverhältnisse zugunsten eines Parteienlagers hervor, sodass Union und SPD eine Große Koalition unter Führung von Angela Merkel eingingen. Das Bundesfinanzministerium blieb bei der SPD, neuer Finanzminister wurde der frühere nordrhein-westfälische Ministerpräsident Steinbrück. Union und SPD einigten sich im Koalitionsvertrag vom November 2005 unter anderem auf die Durchführung einer Unternehmensteuerreform mit Wirkung zum 1. Januar 2008 (Christliche Demokratische Union Deutschlands u. a., 2005). Die Reform sollte zur Rechtsformneutralität beitragen und durch eine Reduktion der Körperschaftsteuertarife die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen sicherstellen (ebd.). Die Gewerbesteuer sollte zu einer kommunalen Wertschöpfungssteuer umgestaltet werden, das Hebesatzrecht bei den Kommunen verbleiben. Die Grundfrage zwischen synthetischer und dualer Einkommensteuer blieb unbeantwortet. Weitere Eckpunkte wurden nicht vereinbart. Wohl auch vor dem Hintergrund wachsender sozialer Ungleichheit entschloss sich die Koalition für eine Wiederanhebung des Einkommensteuerspitzentarifs für Höchstverdiener auf 45 %. Dadurch wurde eine Regelung des Steuersenkungsgesetzes aus dem Jahr 2000 zumindest teilweise wieder rückgängig gemacht. Allerdings betraf der neue, als „Reichensteuer“ bezeichnete Tarifsprung nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Überdies blieben Kapitalerträge, die in der Unternehmensteuerreform durch Einführung der Abgel-

³⁰⁸Freier Kapitalverkehr – als weitere Antwortmöglichkeit für Gütekriterien einer funktionierenden Marktwirtschaft vorgegeben – rangierte erst an Stelle 14 und wurde von den Befragten als erreicht beurteilt. Dies ist relevant, weil die Steuerreformdebatten seit den 1980er Jahren um die Liberalisierung des Kapitalverkehrs insbesondere im europäischen Binnenmarkt kreist und auch in der Unternehmensteuerreform 2008 zum Thema wird.

Maßnahme	Umfang in Mio. EUR
A Entlastung von Unternehmen	
Höhere Anrechnung der Einkommensteuer in der Gewerbesteuer	-24.830
Thesaurierungsbegünstigung für bilanzierende Unternehmen	-15.695
Neufassung des § 7g Estg	-465
Senkung der Steuermesszahl auf 3,5 %	-34.330
Senkung KSt-Tarif von 25 % auf 15 %	-60.305
Wegfall der hälftigen Hinzurechnungsbesteuerung in der Gewerbesteuer	-3.965
Wegfall der Bestimmungen für die Gesellschafter-Fremdfinanzierung	-1.940
B Kapitaleinkommensteuersenkung	
Einführung 25 % Abgeltungsteuer (ab 01.01.2009)	-4.335
C Gegenfinanzierung	
25%-ige Hinzurechnung (Zinsen, Finanzierungsanteile) in GewSt (Freibetrag 100.000 EUR)	3.855
Abschaffung der degressiven Abschreibung	15.495
Abschaffung Sofortabschreibung für GWG; Einführung Sammelposten bis 1.000 Euro	4.775
Absenkung der GewSt-Umlage in drei Stufen bis zum Jahr 2010	0
Begrenzung Verlustausgleich bei Kauf oder Übertragung von Gesellschafteranteilen (nur KG)	5.155
Besteuerung von Funktionsverlagerungen	3.840
Zinsschranke (30 %) mit Freigrenze von 1 Mio. EUR und Escape-Klausel	5.935
Begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten bei Wertpapierleihgeschäften	7.140
Streichung Betriebsausgabenabzugs der Gewerbesteuer	53.950
Streichung Staffeltarif	2.515
Sicherung des nationalen Steuersubstrats	14.385
Summe Unternehmensteuersenkung (A)	-141.530
Summe Kapitalertragsteuersenkung (B)	-4.335
Summe Gegenfinanzierung (C)	117.045
Saldo (A+B+C)	-28.820

Tabelle 26: Maßnahmen im Gesetzentwurf zum Unternehmensteuerreformgesetz
Quelle: (Deutscher Bundestag, 2007a, S. 39-45), eigene Berechnungen

tungsteuer erfasst werden sollten, vom erhöhten Steuersatz unberührt. Zudem einigte sich die Koalition auf die Anhebung der Umsatzsteuer – eine Maßnahme, die von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt und als wirtschaftspolitisch kontraproduktive Maßnahme beurteilt wurde (Institut für Demoskopie Allensbach, 2009, S. 397).

Bevor nunmehr die Äußerungen in Pressedebatte und Anhörungen ausgewertet werden, wird der Gesetzentwurf der Bundesregierung beleuchtet. Tabelle 26 stellt die Maßnahmen gegenüber und beziffert den vom Bundestag angegebenen voraussichtlichen Steuerausfall der Jahre 2008 bis 2012. Der Gesetzentwurf kann in drei Teile untergliedert werden: Entlastung von Unternehmen (Kapital- und Personengesellschaften), Kapitaleinkommensteuersenkung und Maßnahmen zur Gegenfinanzierung. Größter Posten im Bereich der Unternehmensbesteuerung ist die Senkung des Körperschaftsteuertarifs von 25 % auf 15 %, die allein mit Steuerausfällen in Höhe von rund 60 Milliarden Euro zu Buche schlägt. Auch die Anrechnung von gezahlter Einkommensteuer in der Gewerbesteuer – eine Maßnahme zur Entlastung der Personengesellschaften – ist mit 24 Milliarden Euro vergleichsweise teuer. Wettbewerbsgleichheit mit den Kapitalgesellschaften soll auch durch Senkung der Gewerbesteuermesszahl auf 3,5 % erreicht werden (Mindereinnahmen: 34 Milliarden Euro). Die Einführung der Abgeltungsteuer – als Variante der Kapitaleinkommensbesteuerung verursacht Steuerausfälle von voraussichtlich 4,3 Milliarden Euro. Die Steuer soll erst zum Januar 2009 wirksam werden, um die Übergangsphase durch einen verbesserten Steuervollzug sicherzustellen.

Größter Posten der Gegenfinanzierung ist die Streichung des Betriebsausgabenabzugs in der Gewerbesteuer. Diese Maßnahme kann als Stärkung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer interpretiert werden. Die Änderungen in den Abschreibungsätzen summieren sich zusammen auf 20 Milliarden Euro. Mit der Abschaffung der degressiven Abschreibung geht die Bundesregierung einerseits den Weg des Steuersenkungsgesetzes aus dem Jahr 2000 konsequent weiter (damals wurde die degressive Abschreibung zur Gegenfinanzierung der Steuersenkung stark abgesenkt). Andererseits kehrt sie eine Position der SPD um, da man noch bei der Aushandlung des Standortsicherungsgesetzes für die Beibehaltung der degressiven Abschreibung aus konjunkturpolitischer Sicht votiert hatte. Solche konjunkturpolitischen Erwägungen spielen in der Diskussion des Unternehmensteuerreformgesetzes jedoch keine Rolle mehr wie die Auswertung der Pressedebatte unten zeigt. Im Saldo resultieren voraussichtliche Mindereinnahmen in Höhe von 28,8 Milliarden Euro bis zum Jahr 2012. Die Steuerausfälle konzentrieren sich bei den Ländern (16 Mrd. EUR) (ebd., S. 45), auf den Bund entfallen 10 Milliarden Euro Steuerausfall. Der Einnahmeverlust der Kommunen bemisst sich auf noch knapp 1,6 Milliarden Euro.³⁰⁹

Die Reaktionen aus der Steuerwissenschaft sind verhalten. So wird die Steuersenkung zumeist einhellig begrüßt, die Gegenfinanzierung jedoch als Belastung kleinerer, ertragsschwacher Unternehmen kritisiert (Becker u. Fuest, 2007). Mit dem Fokus auf Tarifsatzsenkung in der Körperschaftsteuer kommt die Bundesregierung ihrem selbst gesteckten Ziel nach, am internationalen Steuerwettbewerb durch niedrige Körperschaftsteuertarife zu partizipieren. Die Gegenfinanzierung verteuert Investitionen und fördert die Kapitalbildung der Unternehmen beziehungsweise die Verlagerung von Vermögen in Kapitalgesellschaften durch Rechtsformwechsel (Schneider, 2006). Um diesen Umstand vorzubeugen, sieht die Regierung eine Thesaurierungsbegünstigung für bilanzierende Personengesellschaften vor. In der Sachverständigenanhörung wird dieser Tatbestand begrüßt (vgl. den Abschnitt weiter unten).

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Pressedebatte Die Auswertung der Pressedebatte stützt sich auf 221 Artikel, die dem FAZ-Online-Archiv entnommen wurden.³¹⁰ Die Artikel sind zwischen dem 1. Juni 2006 und dem 26. Mai 2007 erschienen. Aus den Artikeln wurden 1.811 Frames manuell kodiert, die 186 Einzelpersonen und 135 Organisation zugeordnet wurden. Die Verteilung der Statements über Zeit ist Abbildung 91 zu entnehmen. Zur besseren Unterscheidbarkeit ist die Debatte in zwei Zeitabschnitte unterteilt, der erste Abschnitt datiert von Juni bis November 2006 und stellt die Initialisierungsphase des Gesetzgebungsprozesses dar. Der zweite Abschnitt deckt November 2006 bis Mai 2007 und damit den Zeitraum bis zum Gesetzesbeschluss im Deutschen Bundestag ab. Die Äußerungen über Zeit lassen kein Muster erkennen. Die Anzahl der Statements ist in den ersten drei Monaten bei etwa 150 Statements je Monat moderat ausgeprägt, fällt dann im September 2006 stark ab und erreicht im November 2006 mit der vorläufigen Finanzierungsentscheidung zur Unternehmensteuerreform den Höhepunkt. Danach sinkt die Anzahl an Statements erneut ab, um noch einmal im Früh-

³⁰⁹Die Berechnungen der Bundesregierung können nur teilweise durch die amtliche Statistik bestätigt werden. Bach et al. (2007, S. 78) verweisen auf fehlende Daten, insbesondere zu den steuerlichen Jahresabschlüssen der Unternehmen sowie mangelnde Erfahrung mit dem Einsatz von Zinsschranke und anderen Maßnahmen zur Gegenfinanzierung, sodass der angenommene Steuerausfall nur eine Schätzung bleibt.

³¹⁰Alle Daten, die zur Auswertung der Presseberichterstattung zum Unternehmensteuerreformgesetz verarbeitet wurden, können dem Datensatz 2007_ *faz.dna* entnommen werden, der dieser Arbeit beigelegt ist.

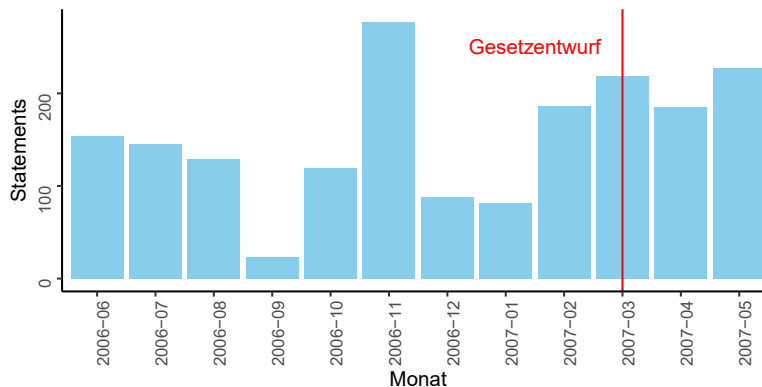


Abbildung 91: Statements in der Pressedebatte zum Unternehmensteuerreformgesetz

jahr 2007 mit Vorlage des Gesetzentwurfs und dem Beschluss in Bundestag und Bundesrat im Mai 2007 zu steigen.

Zehn Akteure verantworten 40 % aller Statements. Unter ihnen ist das Bundesfinanzministerium (9,3 %), die CDU-Bundestagsfraktion (5,4 %), der BDI (4,6 %), die SPD (3,7 %), das Land Hessen (3,3 %), das Bundeskanzleramt (3,2 %), die FDP-Bundestagsfraktion (2,9 %), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (2,9 %), die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft (2,6 %) und die Zentralvereinigung des Deutschen Handwerks (2,3 %). Die Wirtschaftsverbände verantworten zusammengekommen 12,4 % aller Äußerungen, die Akteure aus Regierung und politischen Parteien rund 25 %, wodurch sich eine starke Repräsentation der Wirtschaft zeigt. Auf die Akteure innerhalb der Top 25 entfallen 64 % aller Äußerungen. Unter diesen befinden sich der DGB, das Institut der Wirtschaft (IW Köln), Sachverständigenrat, ZEW Mannheim und MPI Bonn, die im Auftrag der Bundesregierung einen Gegenentwurf zur Stiftung Marktwirtschaft entwerfen, aber kein Sozialverband oder arbeitnehmerorientierte Organisationen.

Zu den am häufigsten zitierten Personen zählen Bundesfinanzminister Steinbrück (7,1 %), der CDU-Finanzpolitiker Michael Meister (3,4 %), Bundeskanzlerin Merkel (3,1 %) und der hessische Ministerpräsident Koch (2,8 %). Unter den Top 10 finden sich ausnahmslos Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker sowie Verbandsvertreter. Wissenschaftler sind erst unter den Top 25 vertreten; darunter Joachim Lang und Clemens Fuest, die in der Kommission „Steuergesetzbuch“ agieren und Wolfgang Schön und Christoph Spengel, die im Auftrag der Bundesregierung tätig sind. Unter ihnen ist keine Frau.

Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu einzelnen Frames ist in Abbildung 92 dokumentiert. Die Verteilung der Frames auf Zustimmung, Ablehnung oder Unentschiedenheit ist ungleich. Übereinstimmende Frames weisen eine klare Mehrheit auf, darunter Steuerwettbewerb, Haushaltskonsolidierung, Senkungen der Körperschaftsteuer und der Erbschaftsteuer, Kürzungen der Sozialversicherung, die Forderung nach Neutralität des Steuersystems und Steuervereinfachung sowie Kapitalmarktliberalisierung, Eigenverantwortung und Steuervergünstigungen für kleinere und mittlere Unternehmen.

Kein klares Meinungsbild zeichnet sich hingegen bei der Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage in der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer ab. Ebenso strittig ist die Frage des Ausmaßes der Steuerentlastung und der Sicherung von Steuereinnahmen (Begrenzung von Steuerausfällen durch die Reform),

ferner sind die Aufhebung der Gewerbesteuer, die Einführung der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge, die Einführung einer Zinsschranke zur Minderung des steuerpflichtigen Gewinns und die Erhöhung der Umsatzsteuer kritisiert. Auch sind die Fragen der Situationsdeutung und der Einführung des Gesetzes gemäß Vorschlag der Bundesregierung strittig. Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik werden mehrheitlich ebenso abgelehnt wie höhere Staatsausgaben und neue Schulden und schließlich auch die Ausdehnung der Bemessungsgrundlage der Abgeltungssteuer.

Die Auswertung der Presse setzt im Juni 2006, wenige Wochen vor der Bekanntgabe der Eckpunkte der Unternehmensteuerreform ein. Zu diesem Zeitpunkt bemühen sich die Koalitionsparteien um Abgrenzung und Markierung von Differenzen. Zudem äußert die Wirtschaft Forderungen an das Ausmaß der Unternehmensteuersenkungen. Dass es eine Steuersenkung geben wird, ist durch die Vorentscheidung in der Koalitionsvereinbarung vorweggenommen worden.

Den Auftakt Anfang Juni machen Vertreter der Union und der Mittelstandsvereinigung von CDU und CSU, die sich noch einmal für die Einführung der Abgeltungsteuer auf Zinsen in Höhe von 25 % aussprechen (FAZ 01.06.2006). Zugleich wird das Ausmaß der von Steinbrück avisierten Steuerentlastung als zu gering kritisiert (FAZ 02.06.2006). Unzufrieden mit der bisherigen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung fordert BDI-Chef Henkel einen Kurswechsel von Kanzlerin Merkel (FAZ 20.06.2006). Auf einer Veranstaltung der Wirtschaft stimmt Merkel dem Reformbedarf zu und attestiert der Bundesrepublik den Status eines Sanierungsfalls (FAZ 21.06.2006). Die SPD bekräftigt ihr Festhalten an der Gewerbesteuer, eine Aufhebung stehe angesichts der Finanzlage der Kommunen nicht zur Diskussion, stattdessen solle die Gewerbesteuerbemessungsgrundlage ausgedehnt werden (FAZ 20.06.2006). Dessen ungeachtet plädiert der BDI für die Aufhebung der Steuer und bleibt damit seiner seit Anfang der 1980er Jahre geforderten Position treu (FAZ 22.06.2006). Ende Juni legt der Bundesfinanzminister dann die Eckpunkte der Steuerreform, deren Kern die Absenkung des Körperschaftsteuertarifs und die Sicherung von Steuereinnahmen vor dem Hintergrund zunehmender Gewinnverlagerung deutscher Unternehmen ist, vor (FAZ 24.06.2006). Kritik an den Eckpunkten kommen sowohl vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium (FAZ 27.06.2006), aus unionsgeführten Landesregierungen und vom Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (FAZ 28.06.2006).

Mit Beschluss der Eckwerte verändert auch Bundeskanzlerin Merkel ihre Position und schließt Anfang Juli 2006 weitere Steuersenkungen aus (FAZ 03.07.2006). In den folgenden Wochen nehmen die Forderungen nach branchenspezifischen Änderungen und einer Ausweitung der Steuersenkung weiter zu. Kritik kommt unter anderem von Deutschen Industrie- und Handelstag, dem Bundesverband der Freien Berufe und der Amerikanischen Außenhandelskammer (FAZ 12.07. und 19.07.2006). Beklagt wird neben zu geringer Steuerentlastung auch die geplante Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlagen sowie vermutete Nachteile für Auslandsinvestoren durch Einschränkungen in der Fremdfinanzierung. Die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft ändern kurz darauf ihre Position und begrüßen nunmehr die Steuerreform (FAZ 22.07.2006). BDI-Chef Thumann beruft sich auf Zusagen der Bundeskanzlerin, bestimmte Finanzierungsinstrumente von der Besteuerung auszunehmen (ebd.). Anders gelagert ist die Kritik des Betriebswirts und Schneider-Schülers Ekkehard Wenger, der durch die geplante Abgeltungsteuer die Aktionärskultur in Deutschland gefährdet sieht (FAZ 20.07.2006). Wenger plädiert dafür, bestimmte Ausnahmen, unter ande-

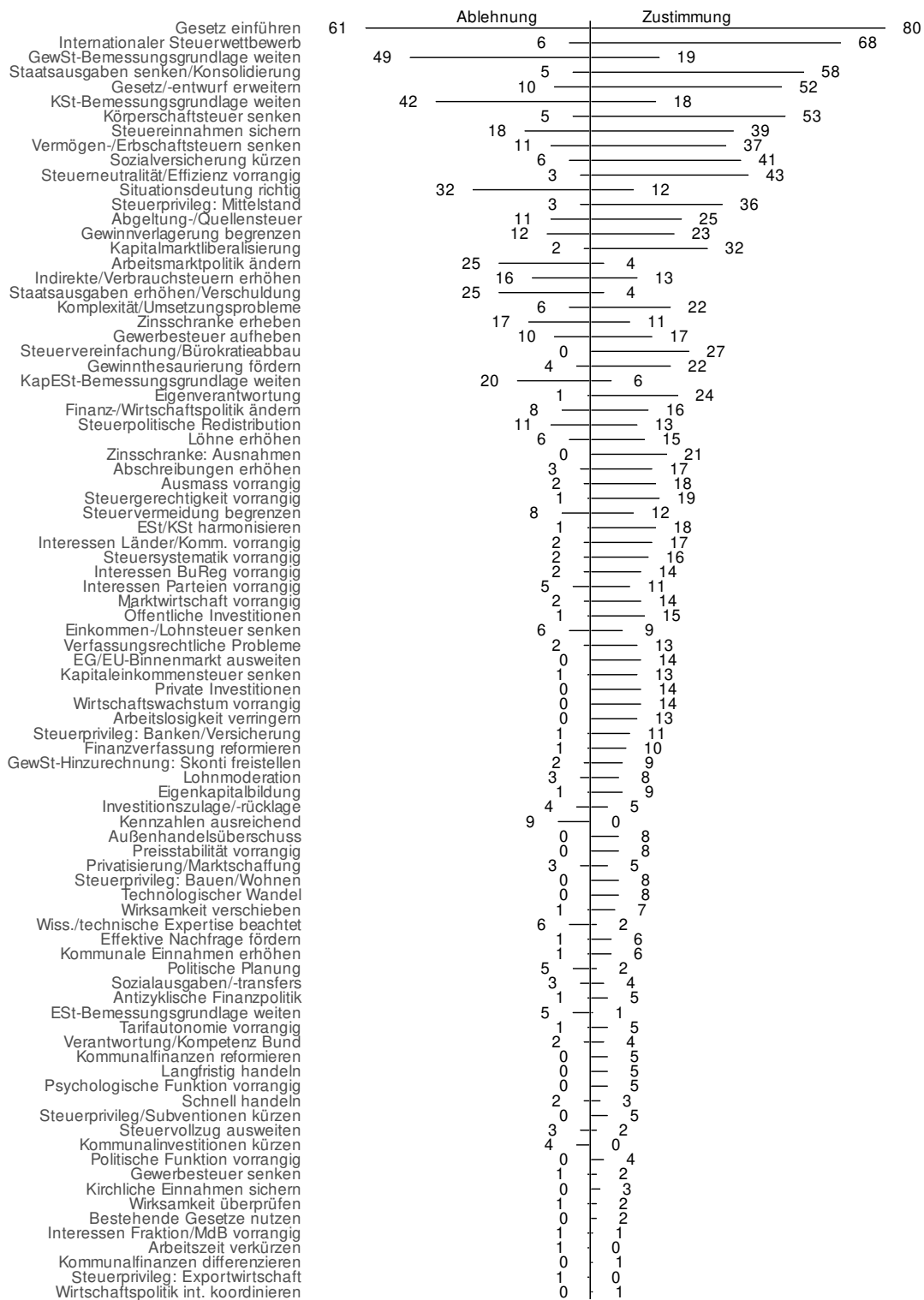


Abbildung 92: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum Unternehmensteuerreformgesetz

rem für Fonds, zu streichen und eine gleichmäßige Besteuerung von Kapitalerträgen herzustellen (ebd.). Die Union schließt sich kurz darauf der Forderung Wengers an und fordert Ausnahmen für Dividendenempfänger (FAZ 31.07.2006).

Die vorläufige Steuerschätzung befördert neue Steuersenkungsforderungen aus Wirtschaft, aber auch von CDU, Grünen und FDP (FAZ 14.08.2006). Das Bundesfinanzministerium legt tags darauf Schätzungen zum Steuerausfall durch Gewinnverlagerung und Steuervermeidung multinationaler Unternehmen vor (FAZ 15.08.2006). Dem Ministerium zufolge gingen jährlich rund 65 Milliarden Euro an Steuereinnahmen verloren (ebd.). Finanzminister Steinbrück bekräftigt angesichts der Zahlen sein Bekenntnis zur Sicherung von Steuereinnahmen vor allzu starkem Steuerwettbewerb (ebd.). Einen Tag später äußert der Ökonom und Sachverständige Bert Rürup, der die Bundesregierung schon zu früheren Zeitpunkten beraten hatte, seine Zustimmung zum steuerpolitischen Kurs der Bundesregierung (FAZ 16.08.2006). Die Umsatzsteuererhöhung um drei Prozentpunkte sei Rürup zur Erreichung von Haushaltskonsolidierung notwendig (ebd.). Bestätigt wird Rürup von der Bundesbank, die ungeachtet eines ausgesetzten EU-Defizitverfahrens gegen Deutschland weitere Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung und Ausgabenkürzungen fordert (FAZ 22.08.2006). Der DGB-Vorsitzende Sommer hält die Steuerpolitik der Bundesregierung hingegen für verfehlt, die Unternehmensteuerreform werde Sommer zufolge die soziale Ungleichheit erhöhen (FAZ 24.08.2006).

Bestätigung zur Beibehaltung der Gewerbesteuer kommt indirekt vom Hamburgischen Bürgermeister von Beust (CDU), der an die Finanznot der Kommunen erinnert (FAZ 04.09.2006). Kanzlerin Merkel kündigt einen Tag später an, dass die Koalition ihre Pläne zur Hinzurechnungsbesteuerung in der Gewerbesteuer überarbeiten wird (FAZ 05.09.2006). Bundeswirtschaftsminister Glos (CSU) und der CDU-Finanzpolitiker Otto Bernardt kündigen daraufhin eine Verzögerung des Inkrafttretens der Abgeltungssteuer an (FAZ 07.09.2006). Während die OECD mitteilt, dass die deutsche Staatsquote auf einen historischen Tiefstand seit dem Jahr 1972 gefallen sei (FAZ 12.10.2006), hält EU-Wettbewerbskommissar Almunia die Bundesregierung zur Privatisierung von Dienstleistungen an und begrüßt die geplante Unternehmensteuerreform (FAZ 18.10.2006). Dessen ungeachtet fordert der Wissenschaftlich Beirat beim Bundesfinanzministerium, die Körperschaftsteuersenkung zu überdenken und stattdessen auf die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung (siehe Tabelle 26) zu verzichten (FAZ 16.10.2006). Ergänzend zu den Äußerungen von Bundesbank und EU-Kommission plädiert der Ökonom Lars Feld für Lohnsenkungen im öffentlichen Dienst und die Einführung einer verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse (FAZ 21.10.2006). Berlins Bürgermeister Wowereit (SPD) verkündet hingegen eine Abkehr vom strikten Sparkurs seines Landes (FAZ 23.10.2006.). Ende Oktober kündigt die Union nunmehr eine rasche Einigung der Koalition zur Unternehmensteuerreform an (FAZ 26.10.2006). Knackpunkt sind mögliche Ausnahmen von der sogenannten Zinsschranke, mit der die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zinsen für Fremdfinanzierungsinstrumente begrenzt werden soll (ebd.).

Die Diskussionen zwischen Juni und Oktober 2006 führen zu dem in Abbildung 93 dargestellten Akteurkongruenznetzwerk. Zu sehen sind 64 Akteure, die 474 Verbindungen realisieren. Die Netzwerkdicke erreicht den Wert 0.235. Es schält sich noch keine dominante Diskurskoalition heraus, jedoch sind erste Anzeichen erkennbar, sofern man Clusterstrukturen ermittelt. Dann resultieren drei Gruppen, die den Dis-

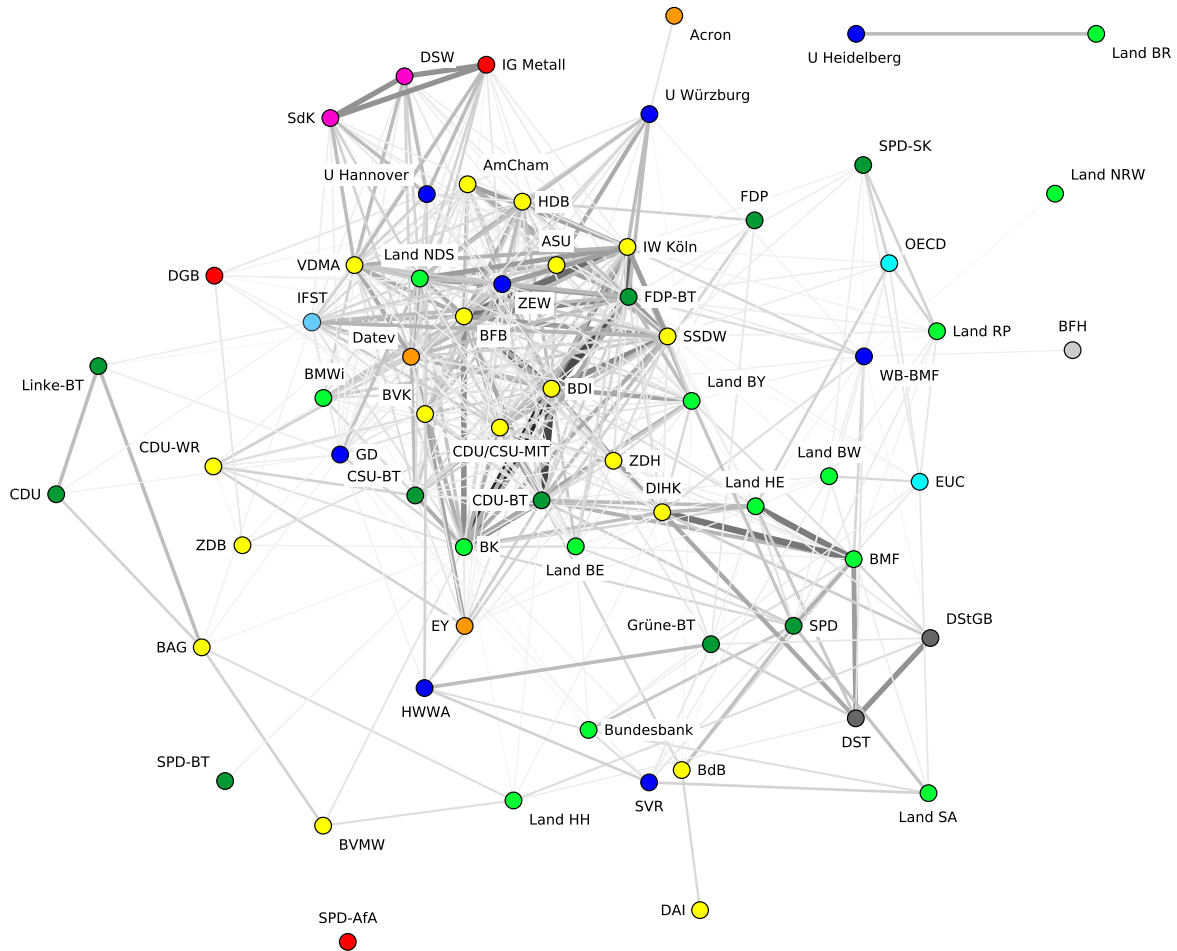


Abbildung 93: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum Juni bis Oktober 2006 (64 Knoten, 474 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.21).

kurs zu diesem Zeitabschnitt aushandeln. Das Bundesfinanzministerium ist in der nominell größten Gruppe gemeinsam mit dem Land Hessen, was auf die Abstimmung zwischen Bundesfinanzminister Steinbrück und Hessens Ministerpräsident Koch zurückzuführen ist, die sich in zentralen Fragen zur Steuerreform austauschen. In dieser Gruppe sind ferner die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, aber auch die Bundesbank und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium. Die Gruppe ist nur schwach verknüpft, die 22 Akteure dieses Cluster realisieren lediglich 65 Verbindungen.

Ihr gegenüber stehen zwei Gruppen, die Forderungen an die Unternehmensteuerreform artikulieren. Dort ist zum einen eine Gruppe um die Mittelstandsvereinigung der Union (CDU/CSU-MIT), zu der auch die Bundestagsfraktionen von CDU und CSU gehören, der BDI und der Handwerksverband (ZDH) sowie Bundeskanzlerin Merkel. Eine nominell stärkere, intensiver vernetzte Gruppe setzt sich aus Branchenverbänden des Mittelstands und der Bauwirtschaft (ASU, HDB), der Amerikanischen Handelskammer und den Freiberuflern zusammen. Auch das ZEW Mannheim ist hierunter, das gemeinsam mit dem Sachverständigenrat das Konzept der Dualen Einkommensteuer entwickelt hat. Dieses Konzept hat keinen Eingang in die Eckpunkte Steinbrücks gefunden. Dieser Cluster weist mit 142 Verbindungen den größten Anteil in

diesem Zeitabschnitt aus. Zusammengefasst zeigt das Netzwerk eine bis dato offene Diskursstruktur, in der erste Grenzen gesteckt werden. Die Unternehmensteuerreform wird hierbei nicht hinterfragt, sondern soll durch Detailregelungen erweitert, insbesondere das Ausmaß der Steuersenkung erhöht und potenzielle Begrenzung von Möglichkeiten zur Steuervermeidung (Zinsschranke, Fremdfinanzierungsinstrumente) verändert werden.

Im zweiten Zeitabschnitt ab November gewinnt die Debatte an Intensität. Zunächst verkünden die Koalitionsfraktionen die vorläufige Einigung auf das Finanzierungskonzept zur Unternehmensteuerreform, weitere Steuersenkungen werden ausgeschlossen (FAZ 01.11.2006). Eine Woche später bekräftigt Kanzlerin Merkel vor der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände das Konsolidierungsziel der Bundesregierung, Forderungen nach Lohnuntergrenzen durch Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns lehnt sie ab (FAZ 08.11.2006). Kurze Zeit später gibt auch das ZEW Mannheim seinen Widerstand gegen die Unternehmensteuerreform auf und schließt sich den Befürwortern an (FAZ 14.11.2006). Einer Beispielrechnung der Ökonomen zufolge würden kleine und mittlere Unternehmen durch die Steuerreform nicht belastet, sondern sogar entlastet werden (ebd.). Im Widerspruch zu den Äußerungen Merkels kritisiert das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in Essen eine Zunahme von Beschäftigung im Niedriglohnsektor und stagnierende Löhne, die sich negativ auf die Binnenkonjunktur auswirken und die Ungleichheit erhöhen würden (FAZ 30.11.2006). Diametral dazu sieht die Commerzbank in einer ersten Analyse der Pläne zur Steuerreform steigende Unternehmensgewinne (FAZ 14.12.2006).

Ende Januar 2007 erneut die EU-Kommission ihre Aufforderung an Deutschland, mit Haushaltskonsolidierung und Ausgabenkürzung, kurzum mit der eingeschlagenen Austeritätspolitik nicht nachzulassen (FAZ 24.01.2007). Die Steuerausfälle durch die Unternehmensteuerreform, so die Kommission, sei kein Anlass, das Kürzen öffentlicher Ausgaben zu beenden (ebd.). Im Einklang mit der Commerzbank erwartet der CDU-Finanzpolitiker Bernhardt nunmehr eine Aktienhausse durch die Steuerreform (FAZ 30.01.2007). Sein Parteifreund Thomas Strobl greift indes die Forderungen des Ökonomen Feld nach Einführung einer grundgesetzlichen Schuldenbremse auf (FAZ 19.02.2007). Erneut schaltet sich der Sachverständige Bert Rürup in die Debatte ein und fordert, an der geplanten Abgeltungsteuer festzuhalten (FAZ 21.02.2007). Allerdings plädiert Rürup für die Ausnahme von kapitalbildenden Lebensversicherungen von der Besteuerung (ebd.). Ende Februar 2007 schließt der CDU-Bundestagsabgeordnete Meister Änderungen an der Gegenfinanzierung der Unternehmensteuerreform aus (FAZ 28.02.2007).

In Auseinandersetzung mit der Forderung Rürups erwägt das Bundesfinanzministeriums im März 2007 zunächst Ausnahmen für Fondssparpläne von der Abgeltungsteuer (FAZ 06.03.2007). Diese Kritik wurde bereits im Herbst 2006 von der Union vorgebracht. Mit Blick auf die kommunale Finanzlage entscheidet sich Finanzminister Steinbrück jedoch für eine Verringerung der Steuerentlastung der Unternehmen, in dem die Gewerbesteuerbemessungsgrundlage nicht weiter begrenzt werden soll (FAZ 09.03.2007). Kapitalbildende Lebensversicherungen werden – ungeachtet der Forderung der Finanzwirtschaft und der Unterstützung von Ökonom Rürup – in die Bemessungsgrundlage der Abgeltungsteuer einbezogen (FAZ 13.03.2007). Der Kabinettsbeschluss zur Unternehmensteuerreform besiegelt vorläufig die Pläne der Regierung (FAZ 15.03.2007). Steinbrück rechtfertigt den Gesetzentwurf mit dem Kampf gegen zunehmende Steuervermeidung der Unternehmen (ebd.). Dessen ungeachtet fordert die Parlamentarische Linke in der SPD Steinbrück

dazu auf, die Steuern nicht wie geplant zu senken (ebd.). Ende März signalisiert schließlich auch der Steuerrechtler Joachim Lang seine Zustimmung zur Unternehmensteuerreform (FAZ 30.03.2007). Lang sieht die Notwendigkeit zum Kompromiss, kritisiert das Festhalten an der Gewerbesteuer, mahnt aber einen raschen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mit Blick auf den Standortwettbewerb an (ebd.). Lang steht der Kommission „Steuergesetzgebung“ vor, die noch vor der Bundestagswahl 2005 ein Konzept im Auftrag der Stiftung Marktwirtschaft erarbeitet hatte, das nur partiell berücksichtigt wurde. Bei Einbringung des Gesetzentwurfs in den Bundestag begründet Bundesfinanzminister Steinbrück die Reformnotwendigkeit mit dem internationalen Steuerwettbewerb (FAZ 31.03.2007). Dies ist in der Pressedebatte allgemeiner Konsens, wie die hohen Zustimmungswerte zum korrespondierenden Frame anzeigen.

Mitte April 2007 bestärkt Bundesbankpräsident Axel Weber die Regierung in ihrem Kurs und fordert weitere Anstrengungen zur Erreichung von Haushaltskonsolidierung (FAZ 16.04.2007). Die Unternehmensteuerreform, so Weber, müsse auf jeden Fall rasch beschlossen werden, die Exportorientierung der deutschen Wirtschaft müsse gestärkt werden (ebd.). Vor den Sachverständigenanhörungen im Deutschen Bundestag dämpft die Parlamentarische Staatssekretärin im BMF, Barbara Hendricks (SPD), die Erwartungen an weitreichende Änderungen des Gesetzentwurfs (FAZ 19.04.2007). Vorrang müsse die Sicherung von Steuereinnahmen haben (ebd.). BDI-Chef Thumann hält unterdessen die Bundesregierung dazu an, dem Druck der Branchenverbände des Mittelstands nicht nachzugeben (FAZ 19.04.2007). Vorrang müssten die international ausgerichteten Kapitalgesellschaften haben (ebd.). Ende April signalisiert auch der Bundesrat – die Länder sollen den größten Anteil der Steuerausfälle finanzieren – ihre Zustimmung zur Reform (FAZ 27.04.2007). Der nordrhein-westfälische Finanzminister Linssen regt jedoch an, die Zinsschranke zugunsten einer Missbrauchsregel auszutauschen (ebd.).

Nach der zweiten Sachverständigenanhörung berichtet die FAZ über Kritik von Ökonomen an der geplanten Abgeltungsteuer (FAZ 07.05.2007). Der Finanzwissenschaftler Homburg bemängelt Verstöße gegen die Steuersystematik, sein Fachkollege Hickel diese als vergeblichen Versuch, Steuerhinterziehung einzudämmen (ebd.). Zudem, so Hickel, sei die Steuer aufgrund des verminderten Steuertarifs sozial ungerecht (ebd.). Dessen ungeachtet bekräftigen Politiker der Regierungskoalition ihr Festhalten an der Abgeltungsteuer (FAZ 07.05.2007), erörtern jedoch Begrenzungen der Zinsschranke (FAZ 09.05.2007). Bemerkenswert für die übergreifende Diskussion über die wirtschafts- und steuerpolitische Ausrichtung, vor deren Hintergrund die Auseinandersetzung stattfindet, ist ein Bericht über eine Auswertung, die im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung durchgeführt wird (FAZ 10.05.2007). Die FAZ berichtet Ergebnisse des „Competitiveness Yearbook“, demzufolge die deutsche Volkswirtschaft ihre Ranking-Platzierung verbessern konnte, aber nicht nachgelassen werden dürfe. Die zitierten Experten fordern Lohnsenkungen für Stammbeschäftigte, um dadurch neue Arbeitsplätze zu schaffen.³¹¹

³¹¹Die Diskussion über die Lohnpolitik steht einerseits in einer Kontinuitätslinie, die sich in die 1970er Jahre zurückverfolgen lässt. Seitdem haben Ökonomen, aber auch die Bundesbank wiederholt Lohnmoderation gefordert. Die Bertelsmann-Stiftung geht nun einen Schritt weiter, in dem sie Lohnsenkungen fordert, um internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und dafür eine Maßzahl konstruiert (Emptner u. Vehrkamp, 2006). Rankings zur Dokumentation werden auch in anderen Politikfeldern eingeführt und gelten als Teil eines allgemeinen Wettbewerbsdiskurses (Plehwe, 2021; Amsler u. Bolmann, 2012). Hirsch et al. (2016, S. 2) weisen darauf hin, dass die Bertelsmann-Stiftung aufgrund ihres relativ hohen Bekanntheitsgrades und der mobilisierten Ressourcen den Blick auf eine Vielzahl an stetig zunehmenden unternehmensnahen Stiftungen verstellt, die sich ebenfalls um politischen Einfluss bemühen. Die Auseinandersetzung um die Lohnpolitik ist jedoch auch vor dem Hintergrund der Exportorientierung und der parallelen Diskussion um Einführung eines Mindestlohns bemerkenswert, da sie die Kehrseite des Exporterfolgs abbildet.

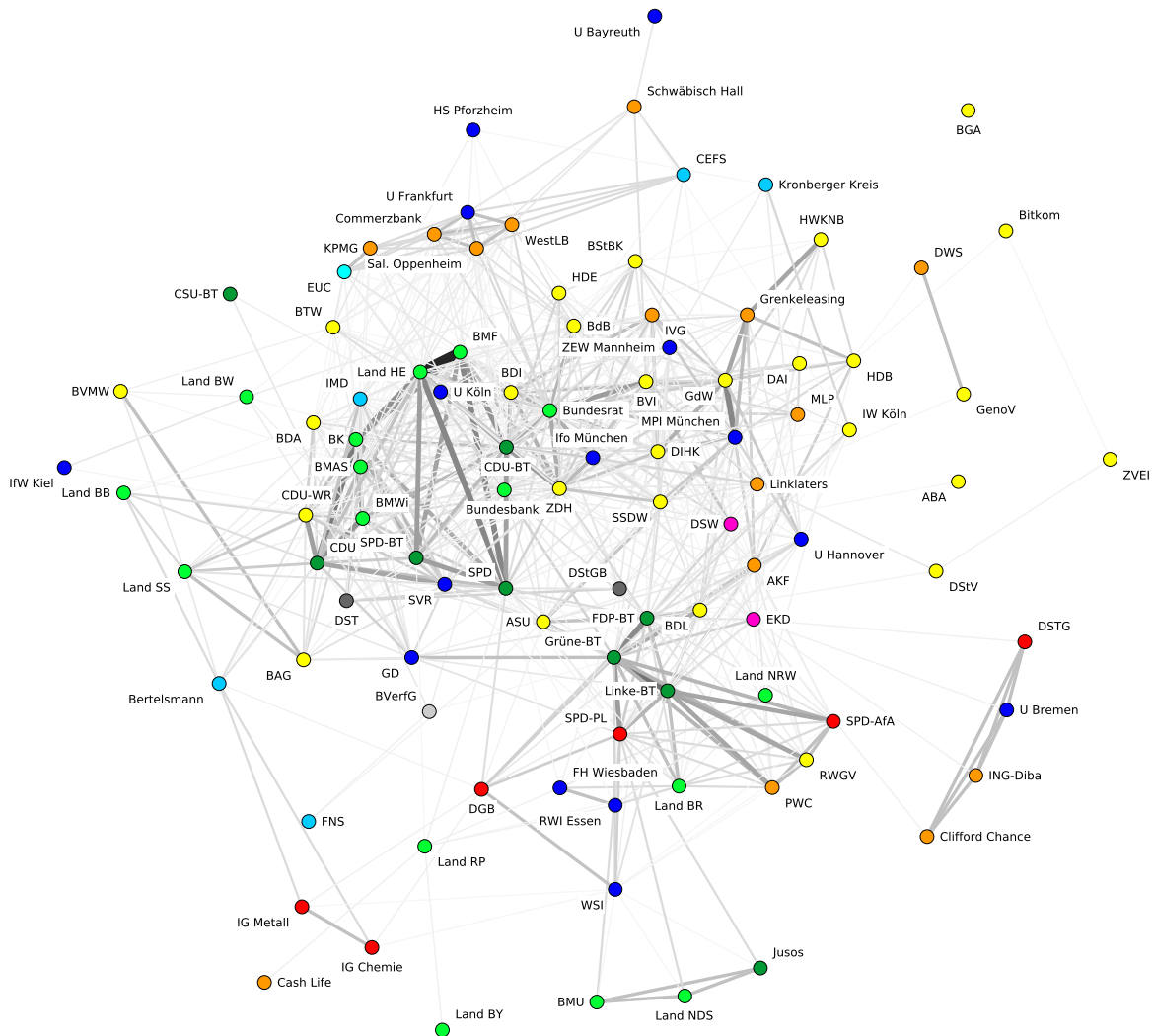


Abbildung 94: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum November 2006 bis Mai 2007 (99 Knoten, 744 Kanten, Kantengewichtung $\Phi(w)$ 0.31).

Mitte Mai 2007 erwägt der hessische Ministerpräsident Koch gemeinsam mit einigen Länderkollegen Ausnahmen von der Zinsschranke (FAZ 12.05.2007), doch bereits drei Tage später berichtet die FAZ von einer Einigung im Koalitionsausschuss (FAZ 15.05.2007). Ausschlaggebend sei letztlich ein Tauschgeschäft zwischen Union und SPD gewesen, demzufolge die Zustimmung zur in der SPD weiterhin umstrittenen Steuerreform durch einen Ausbau öffentlich finanzierter Krippenplätze erkaufte worden sein soll (ebd.). Finanzstaatssekretär Thomas Mirow betont auf einer Podiumsdiskussion noch einmal die mangelnde finanziellen Spielräume für weitergehende Steuernachlässe zugunsten der Finanzwirtschaft im Allgemeinen und Private-Equity-Gesellschaft im Speziellen (FAZ 18.05.2007). Ein Sprecher der Finanzindustrie sieht angesichts der Hauspreiskrise in den USA keine Gefahr eines Dominoeffekts (ebd.). Mirow führt aus, dass die Förderung von Wagniskapital weiterhin Ziel der Bundesregierung bleibe (ebd.).

Die Auseinandersetzungen zwischen November 2006 und Mai 2007 resultieren in dem in Abbildung 94 dargestellten Akteurkongruenznetzwerk. Nunmehr sind 99 Akteure vertreten, die 744 Verbindungen

(Kanten) realisieren. Die Netzwerkdicke fällt auf den Wert 0.153, was geringere Kopplung anzeigt. Die Gemengelage ist unübersichtlicher, es bilden sich mehrere Cluster. Die dominante Diskurskoalition setzt sich aus dem BMF, dem Land Hessen, dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Land Baden-Württemberg zusammen. Entscheidend ist aber, dass zu dieser Gruppe auch Bundeskanzlerin Merkel, die SPD und der Sachverständigenrat und der CDU-Wirtschaftsrat hinzustoßen. Die Gruppe setzt sich aus insgesamt 21 Akteuren zusammen, die 120 Verbindungen realisieren. Ihr gegenüber steht eine Gruppe, die sich mehrheitlich aus Wirtschafts- und Branchenverbänden, Berufsorganisationen (Bundessteuerberaterkammer, Handwerkskammer Nordbayern), dem Kronberger Kreis sowie einigen Wissenschaftsakteuren (Ifo München, MPI für Steuerrecht München) zusammensetzt. Auch der BDI und der Deutsche Industrie- und Handelstag sind hierunter. Mit 25 Akteuren, die untereinander 151 Verbindungen realisieren, ist diese Gruppe nominell am stärksten. Der Widerstand ändert nichts an der Zustimmung des Bundesrat zum Gesetzentwurf der Bundesregierung. Zuvor beschließt der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages in Folge der Sachverständigenanhörungen jedoch einige Änderungen am Gesetzentwurf. Daher wird der Blick nun auf die Sachverständigenanhörung gerichtet.

Sachverständigenanhörungen Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages führt zwei Anhörungen zur Unternehmensteuerreform durch. Die erste Anhörung vom April 2007 problematisiert den Gesetzentwurf der Bundesregierung in der Breite. Eine zweite Anhörung vom Mai 2007 rückt die Einführung der Abgeltungsteuer auf Kapitaleinkommen in den Mittelpunkt. Insgesamt verantworten Abgeordnete der SPD-Bundestagsfraktion die meisten Redeanteile, gefolgt vom Zentralen Kreditausschuss (ZKA), der Interessenvereinigung der Privat- und Genossenschaftsbanken. Abgeordnete der CDU folgen an dritter Stelle. Unter den insgesamt am häufigsten zitierten Akteuren sind die Finanzwissenschaftler Rudolf Hickel (Bremen) und Stefan Homburg (Hannover), der BDI, die Deutsche Steuer-Gewerkschaft (DSTG), das Institut der Wirtschaftsprüfer (IdW) sowie der Steuerrechtler Wolfgang Schön vom MPI München. Auch in den Sachverständigenanhörungen zum Unternehmensteuerreformgesetz sind keine Frauen unter den am meisten zitierten Akteuren. Die Grünen-Abgeordnete Christine Scheel folgt erst auf Rang 13. Unter den insgesamt 98 Personen, die das Wort ergreifen, sind lediglich 11 Frauen (11 %), die 130 Statements verantworten (8 %). Sechs von 11 Frauen kommen aus den politischen Parteien, nur fünf von den Verbänden und Interessengruppen.

Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu einzelnen Frames ist in den Abbildungen 95 und 96 dargestellt. Die erste Anhörung, die übergreifende Fragen des Gesetzentwurfs thematisiert, ist demzufolge von zwei Konflikten bestimmt: Zum einen wird darüber gerungen, inwiefern sich die Steuertarife in der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer annähern sollen (Frame „ESt/KSt harmonisieren“), zum zweiten die Begrenzung von Gewinnverlagerung durch Unternehmen kontrovers diskutiert (Frame „Gewinnverlagerung begrenzen“). Demgegenüber sind Fragen zur Gesetzesmotivation und den allgemeinen Zielen weitaus weniger strittig. Hierunter fallen insbesondere die Übereinstimmung in zu hoher Komplexität und Umsetzungsproblemen, die die Sachverständigen mit dem Gesetzentwurf verbinden. Hierunter fällt ferner die durch die Bank bestätigte Ablehnung der Situationsdeutung, die im Gesetzentwurf artikuliert wird und der eindeutigen Forderung nach Erweiterung oder Änderung des Gesetzentwurfs. Übereinkunft herrscht ferner in der Wahrnehmung des internationalen Steuerwettbewerbs, in der als zu gering

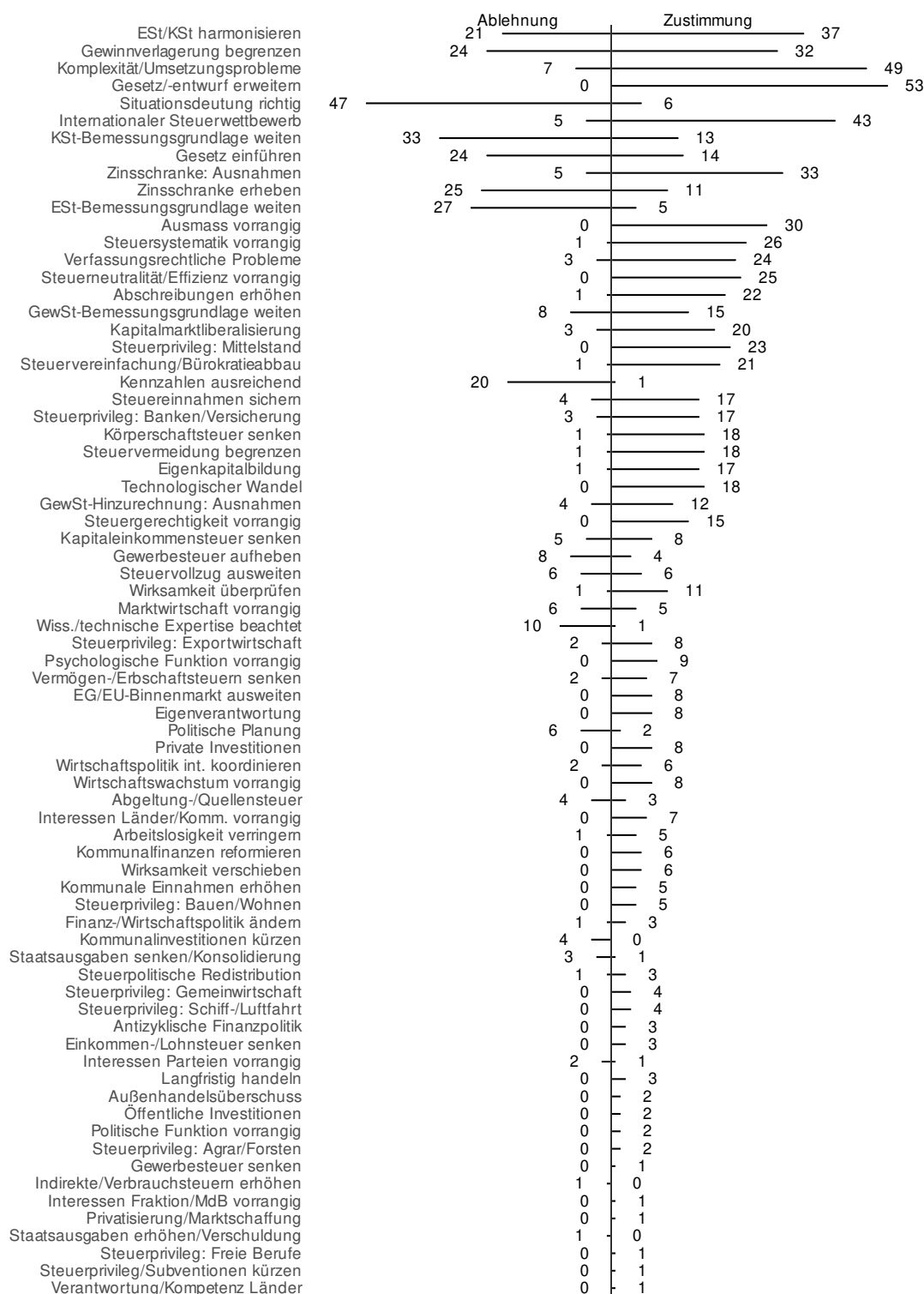


Abbildung 95: Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz

wahrgenommenen Steuerentlastung (Frame „Ausmaß vorrangig“) sowie in der Zustimmung zu bestimmten Steuerprinzipien (Steuersystematik, verfassungsrechtliche Probleme, Steuerneutralität und Effizienz der Besteuerung, Steuervereinfachung und Bürokratieabbau). Darüber hinaus werden mit großer Zustimmung Ausnahmen von der Zinsschranke gefordert, Steuerprivilegien für mittelständische Unternehmen, Anreize zur Eigenkapitalbildung sowie Ausdehnungen der Steuerbemessungsgrundlagen in der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer. Die Senkung der Körperschaftsteuer ist ebenfalls unbestritten. Mit anderen Worten thematisiert die erste Anhörung Änderungsbedarfe, die auf branchenspezifische Ausnahmen abstellen und dies mit Bezugnahme auf steuerrechtliche Prinzipien und Wettbewerbsargumente zu begründen suchen.

Die Konfliktlinien in der zweiten Sachverständigenanhörung zur Abgeltungsteuer verlaufen entlang des Steuervollzugs und der Eindämmung von Steuervermeidung. Wie der Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu einzelnen Frames entnommen werden kann, wird zwar von allen Sachverständigen Steuervereinfachung und Bürokratieabbau gefordert. Dies wird jedoch mit mehr Eigenverantwortung und weniger Eingriffen durch die Finanzverwaltung, die als unzulässige Kontrolle wahrgenommen werden (siehe hierzu die Zustimmung zum Frame „Psychologische Funktion“, der sich auf die Wahrnehmung der Abgeltungsteuer unter den Steuerpflichtigen bezieht). Zwar stimmt auch in der zweiten Anhörung die Mehrheit der Sachverständigen dem Prinzip der Steuergerechtigkeit zu, zugleich wird der internationale Steuerwettbewerb als Handlungsmotiv genannt, eine Senkung der Kapitaleinkommensbesteuerung gefordert und die Abgeltungsteuer in Zweifel gezogen, sodass einhellig Änderungen am Gesetzentwurf gefordert werden.

Im Folgenden werden einige der strittigen Fragen, die in den Sachverständigenanhörungen behandelt wurden, näher betrachtet, da sie für die Beantwortung der Forschungsfrage relevant sind. Diese strittigen Fragen berühren Ziele und Maßnahmen des Gesetzentwurfs. Hierunter fällt die erwähnte Annäherung der Steuertarife in der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer. Der Gesetzentwurf sieht eine Absenkung des Körperschaftsteuertarifs auf 15 % vor. Dadurch steigt die Differenz zum Einkommensteuerspitzentarif auf 30 Prozentpunkte.³¹² Diese Steuersatzdifferenz wird als Verstoß gegen das Prinzip der Rechtsformneutralität kritisiert, da steuerliche Anreize zum Wechsel zwischen Rechtsformen gesetzt werden. Dieser Weg wurde bereits mit dem Steuerreformgesetz 1988 eingeschlagen, im Standortsicherungsgesetz 1993 bekräftigt und mit dem Steuersenkungsgesetz 2000 verstärkt. Das Unternehmensteuerreformgesetz stellt insofern einen weiteren Meilenstein auf dem eingeschlagenen Pfad des gespaltenen Steuertarifs dar.³¹³

Die Regierungsfraktionen sehen im Gesetzentwurf vor allem zwei Maßnahmen zur Herstellung von Wettbewerbsgleichheit vor: Die Einführung einer Thesaurierungsbegünstigung für bilanzierende Unternehmen und die Anrechnung von gezahlter Einkommensteuer in der Gewerbesteuer. Beide Maßnahmen betreffen Personengesellschaften soweit sie in der Einkommensteuer veranlagt werden oder ihrer Rechtsform entsprechend nach dem Handelsgesetzbuch der Bilanzierungspflicht unterliegen. Auf Nachfrage der SPD-Abgeordneten Gabriele Frechen, die sich nach der Wirksamkeit dieser Maßnahmen erkundigt bekräftigt der Steuerrechtler Harald Schaumburg den eingeschlagenen Pfad. Steuerprinzipien, so Schaumburg,

³¹² Angenommen wird ein Einkommensteuerspitzentarif von 45 %, wie er mit der sogenannten Reichensteuer wieder eingeführt worden ist.

³¹³ Erinnert sei an die Kritik des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium im Rahmen der Gesetzgebung zum Steuerreformgesetz 1988, wie in der Fallstudie in dieser Arbeit dargestellt.

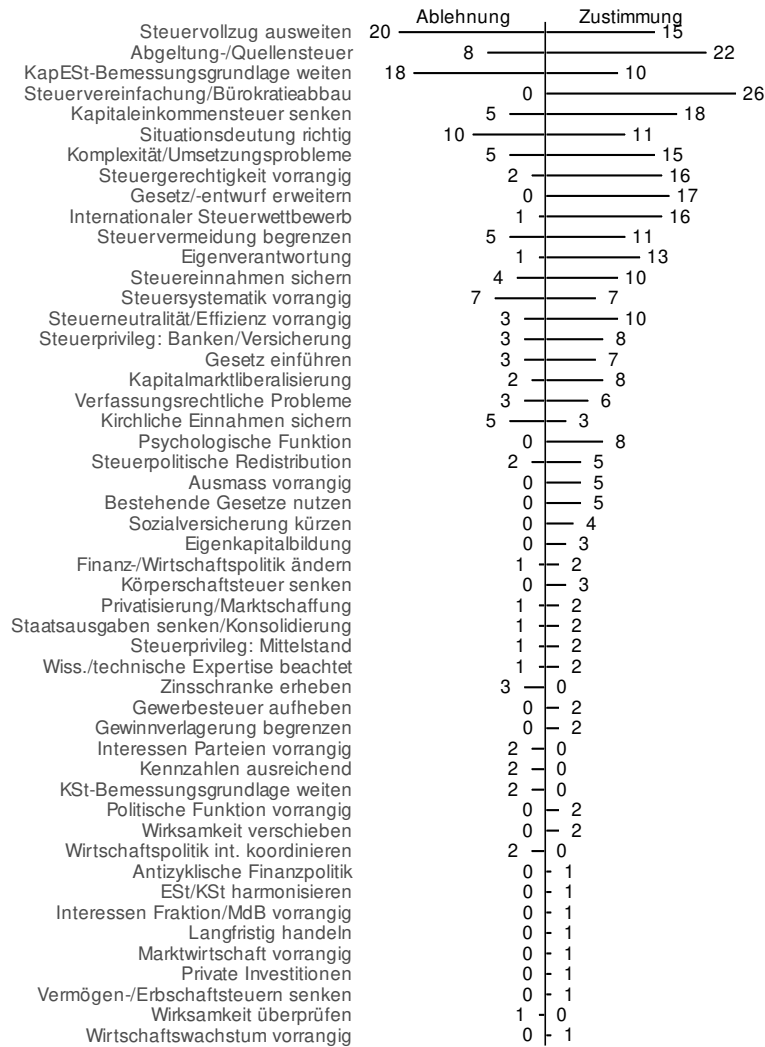


Abbildung 96: Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz

seien im Zweifel politischer Opportunität unterzuordnen, denn die Rechtsformneutralität der Besteuerung sei „zwar ein erstrebenswertes Ziel; aber innerhalb des Spielraums, den das Bundesverfassungsgericht bei der Prüfung des Gleichheitssatzes offenlässt (...) ist die gewählte Lösung grundsätzlich akzeptabel“ (Deutscher Bundestag, 2007c, S. 18).³¹⁴

Zustimmung zu dieser Position kommt auch vom Hannoveraner Finanzwissenschaftler Stefan Homburg:

„In letzter Zeit hat diese Rechtsformneutralität eine fast kultische Bedeutung bekommen, die ihr eigentlich nicht zusteht. Investitions- und Finanzierungsneutralität sind genauso wichtig

³¹⁴ Ähnlich hatte sich Schaumburg bereits in der Sachverständigenanhörung zum Steuersenkungsgesetz im Jahr 2000 geäußert. Schaumburg war überdies Mitglied in der von Bundesfinanzminister Lafontaine eingesetzten Kühn-Kommission (1998) und in der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft. Schaumburg repräsentiert die Kölner Steuerrechtsschule um Klaus Tipke und Joachim Lang.

wie Rechtsformneutralität. Meines Erachtens ist es Ausdruck einer steuerpolitischen Unreife, wenn man ein Ziel, nämlich die Rechtsformneutralität, so verabsolutiert. Ich würde diese Form der Neutralität immer gegen andere Ziele der Steuerpolitik abwägen.“ (Deutscher Bundestag, 2007c, S. 25-26).

Der Sprecher der Bundessteuerberaterkammer signalisiert ebenfalls Zustimmung zu Thesaurierungs-begünstigung, weist aber daraufhin, dass diese nur ertragsstarke Unternehmen mit steuerpflichtigem Einkommen über eine Million Euro pro Jahr betreffe. Den wesentlichen Vorteil der Maßnahme sieht er hingegen in der Möglichkeit, durch Inanspruchnahme der Begünstigung nicht mehr zum Rechtsformwechsel gezwungen zu sein, der mit Offenlegungspflichten einhergehe. Christian Rödl, Sprecher der Unternehmensberatung Rödl & Partner, geht einen Schritt weiter und erkennt in der Maßnahme eine explizite Förderung von Großunternehmen, die er als „Familienunternehmen“ bezeichnet und deren steuerliche Förderung er begrüßt:

„Es mag sein, dass der prozentuale Anteil der Familienunternehmen, die die Thesaurierungsrücklage nutzen können, nicht so hoch sein wird. Die Unternehmen, die das nutzen können, sind die wichtigsten, bedeutendsten Familienunternehmen, Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen und die auch im Wettbewerb mit den Großkonzernen stehen, die jetzt von der Verringerung der Körperschaftsteuerlast profitieren “ (Deutscher Bundestag, 2007c, S. 32).

Auch die Sprecherin des Bundesverbandes der Mittelständischen Wirtschaft (BVWM) fordert steuerliche Begünstigungen für mittelständische Betriebe, bei denen die Unternehmensnachfolge bedroht sei und betont, dass dies keine Angelegenheit sei, die sich „über den Markt regeln kann“. Von „Mittelstand“ will Rödl indes nicht sprechen, da der Begriff falsche Assoziationen wecke:

„Das Phänomen, mit dem wir uns befassen, wird mit dem Begriff Familienunternehmen besser bezeichnet. (...) Sie sind das wahre Rückgrat der deutschen Wirtschaft. Die Familienunternehmen zu pflegen und gut zu behandeln, ist, denke ich, eine sehr wichtige Aufgabe der Politik und auch des Steuerrechts “ (Deutscher Bundestag, 2007c, S. 31).

Ein zweiter Strang des Gesetzentwurfs stellt auf die Verringerung von Steuervermeidung multinationaler Unternehmen ab, die in Deutschland steuerpflichtige Gewinne erwirtschaften. Hierzu sind verschiedene Instrumente vorgesehen, unter anderem die Einführung einer Zinsschranke. Die Zinsschranke soll abziehbare Aufwendungen der Kosten für Fremdfinanzierung von Kapitalgesellschaften verringern, da diese als Mittel zur Steuervermeidung angesehen wird. Die Einführung der Zinsschranke ist dementsprechend umstritten und wird von der gewerblichen Wirtschaft abgelehnt, die entweder deren Verzicht fordert oder branchenspezifische Ausnahmen. So unter anderem der Sprecher der True Sale International, der sich für Ausnahmen von sogenannten Zweckgesellschaften von der Zinsschranke ausspricht und dies mit Kapitalverkehrsfreiheit begründet (Deutscher Bundestag, 2007c, S. 55-56).³¹⁵ Gegen die Wirksamkeit der Zins-

³¹⁵Das Plädoyer für Zweckgesellschaften, einem Vehikel für Private-Equity-Geschäfte, ist angesichts des Zeitpunkts der Anhörung – April 2007 – bedeutsam, da wenige Monate später die Hauspreisblase in den USA sich zur globalen Finanzkrise entwickelt, in deren Folge unter anderem auch Finanzierungsmodelle wie Zweckgesellschaften als Spekulationstreiber kritisiert werden.

schranke erhebt auch der Finanzwissenschaftler Lorenz Jarass seine Bedenken, betont jedoch, dass schon der Gesetzentwurf Regelungslücken belasse, die ausländische Konzerne bevorteile. Jarass führt aus:

„Finanzminister Steinbrück hat im Mai 2006 ein Konzept vorgelegt, wonach die Finanzierungsaufwendungen generell hälftig beschränkt sein sollten, weil man festgestellt hat, dass alle international verflochtenen Unternehmen in mehr oder weniger starkem Umfang ihr Eigenkapital aus dem Unternehmen herausziehen und es durch Fremdkapital ersetzen. Das gilt eben nicht für die in Deutschland residierenden Unternehmen – BMW, Bayer, BASF und ähnliche –, aber es gilt für alle die Konzerne, die von ausländischen Unternehmen beherrscht werden (...) Wir haben es geprüft: Nein, Ikea ist nicht betroffen, Ikea kann weiterhin alle Zinsen voll abziehen und ins Ausland transferieren. Das heißt, diese Zinsschranke ist bereits nach geltendem Entwurf ein Tiger, dem man weitestgehend die Zähne gezogen hat“ (Deutscher Bundestag, 2007c, S. 49-50).

Die Wirksamkeit der Maßnahmen offenbaren unterschiedliche Werthaltungen zur Steuerzahlung generell. Während der Sprecher des Bundeszentralamtes für Steuern darlegt, dass es in der Praxis überaus schwer sei, sogenannte Funktionsverlagerungen (Verlagunerungen von Betriebsstätten zur Gewinnminimierung) zu identifizieren, rechtfertigt Harald Schaumburg die gefundene Lösung gegenüber ihren Kritikern mit dem überraschenden Hinweis: „*So wichtig ist das Steuerrecht nun auch wieder nicht*“ (Deutscher Bundestag, 2007c, S. 62).

Im Zusammenhang mit der Begrenzung von Steuervermeidung verweist Jarass auf hohe Verlustvorträge, die sich bei börsennotierten Unternehmen auf dreistellige Milliardenbeträge summieren: Trotz ausgewiesenen Gewinnen und Dividendenzahlungen würden diese Unternehmen durch Verlustvorträge ihre effektive Steuerlast minimieren. Der Steuerrechtler Wolfgang Schön weist diese Einschätzung zurück, der diese nicht als Steuervorteile, sondern von „*reale Wertminderungen, die real abgebildet werden müssen*“ (Deutscher Bundestag, 2007c, S. 71) versteht. Der DGB-Sprecher Hartmut Tofaute verlangt von der Regierung indes eine Sanierungsklausel, um wirtschaftlich angeschlagene Unternehmen auszunehmen. Tofaute erhofft sich damit den Erhalt von Arbeitsplätzen. Jarass weist diese Sichtweise als verkürzt zurück und warnt vor neuen Steuerschlupflöchern, die den Beschäftigten nichts nützen.³¹⁶

In der Sachverständigenanhörung zur Abgeltungsteuer setzt sich die Auseinandersetzung über die Begrenzung von Steuervermeidung fort. Der Finanzwissenschaftler Hickel kritisiert den geringen Steuersatz von 25 % auf Kapitalerträge, der den Faktor Kapital gegenüber dem Faktor Arbeit bevorteile. Der Finanzwissenschaftler Homburg sieht in der Abgeltungsteuer kein Instrument, um Steuervermeidung zu begrenzen. Sie sei allenfalls geeignet, neue Investitionen von Unternehmen in Deutschland zu fördern, weil der geringe Steuersatz die Aufnahme von Fremdkapital attraktiver mache. Hickels Verweis auf die steuerpolitische Redistribution wird von Homburg implizit mikroökonomisch zurückgewiesen. Anders gelagert ist die Kritik

³¹⁶Der Disput aktualisiert eine Auseinandersetzung über die Steuertechnik, der im Rahmen der Debatte zum Stabilitätsgesetz entlang der Beurteilung von Abschreibungen geführt wurde. Damals stellte die Wirtschaft heraus, dass Abschreibungen ein betriebswirtschaftlicher Tatbestand seien, während der Sprecher des Bundesfinanzministeriums darin primär ein konjunkturpolitisches Instrument betrachtete. Entlang dieses Konflikts kritisierte beispielsweise der Betriebswirt Dieter Schneider später, dass die Finanzwissenschaft die Wirkung der Besteuerung auf das Investitionsverhalten ignorieren würde.

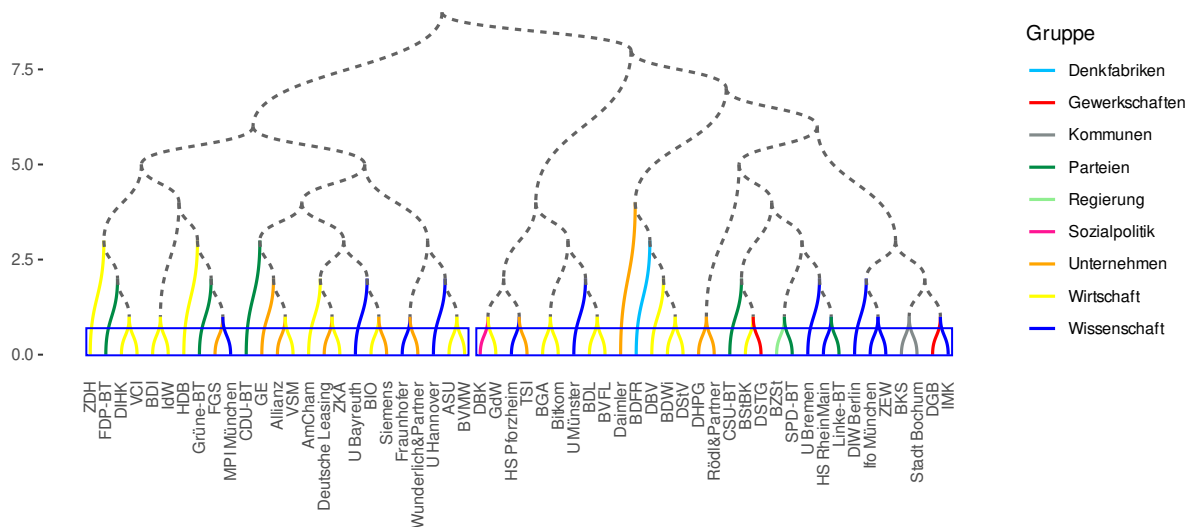


Abbildung 97: Cluster-Dendrogramm der ersten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz

vom Sprecher des Steuerzahlerbundes, der in der Abgeltungsteuer einen Eingriff in die Privatsphäre sieht und vor einem „gläseren Steuerzahler“ warnt, sollte der Gesetzgeber Kontenabfragen vornehmen.³¹⁷

Die Debattenstrukturen der Anhörungen werden über die Abbildungen 97 und 98 dokumentiert. Beide zeigen Cluster-Dendrogramme auf Grundlage der bereinigten Kongruenzanalysen, das heißt, es werden Gruppen aufgrund inhaltlicher Nähe zusammengefasst. Die nominell stärkeren Kritiker des Gesetzentwurfes finden sich auf der linken Seite der Abbildung. Darunter sind exportorientierte Unternehmen wie Siemens und General Electric (GE) und der Allianz-Versicherungskonzern, die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft, aber auch CDU, FDP und Grüne, die branchenspezifische Ausnahmen von der Zinsschranke fordern. Zur Gruppe der Kritikerinnen und Kritiker gehören ferner die Steuerrechtler Schön (MPI München) und Loritz (Universität Bayreuth) sowie der Finanzwissenschaftler Homburg (Universität Hannover). Demgegenüber findet sich auf der rechten Seite die Akteure, die dem Gesetzentwurf (teilweise) zustimmen oder einige Ziele des Gesetzentwurfs befürworten. Zu den Befürwortern zählen neben SPD und CSU, Großunternehmen wie Daimler oder die Bundessteuerberaterkammer.

Abbildung 98 zeigt das Cluster-Dendrogramm auf Basis der Akteurekongruenz der zweiten Anhörung, die sich mit Einführung der Abgeltungsteuer befasst. An der Anhörung sind weniger Akteure beteiligt, es ergeben sich Verschiebungen zwischen den Gruppen. Auf Seite der Befürworter stehen nunmehr SPD, Linke und Grüne, die Gewerkschaften, Kirchen und das ZEW Mannheim. Zu den Kritikern zählen CDU und CSU, die Einzelaspekte ablehnen, darunter das Ziel steuerpolitischer Redistribution, verbesserten Steuer-

³¹⁷Die Warnung vor einem „gläsernen Bürger“ ist älter und wurde erstmals durch der Bewegung gegen die Volkszählung im Jahr 1982 artikuliert (Narr, 2008, S. 354). Der Protest richtete sich damals gegen die Erfassung von allen Bürgerinnen und Bürger in ein einheitliches Kataster, was als Beschränkung der Freiheitsrechte wahrgenommen und durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zumindest teilweise bestätigt wurde (ebd.). Der Protest war demnach emanzipatorisch. Der Protest gegen die Begrenzung von Steuerhinterziehung zielt stattdessen auf die Beibehaltung von Privilegien und verkehrt die Begriffsbedeutung. Gleichwohl hat auch der Steuerprotest eine jahrzehntealte Vorgeschichte. Ende der 1970er versuchte der Vorsitzende der Gewerkschaft der Steuerbeamten, Hermann Fredersdorf, vergeblich eine Steuerprotestpartei zu gründen. Siehe dazu die Fallstudie zum Beschäftigungsförderungsgesetz in dieser Arbeit.

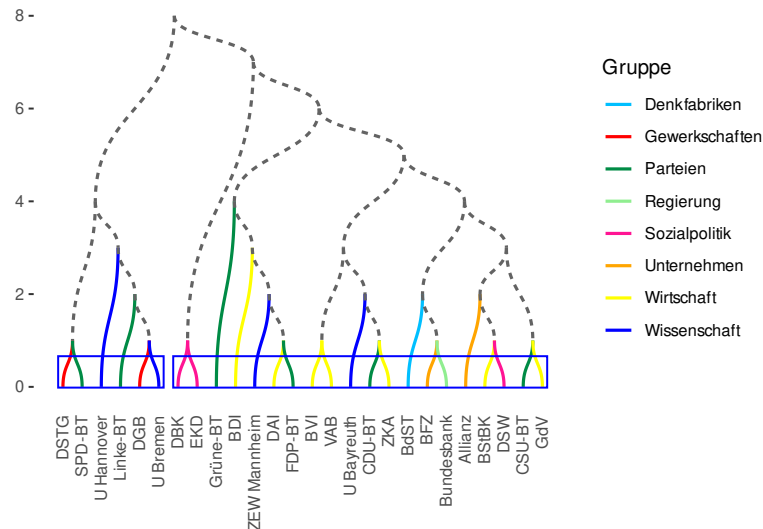


Abbildung 98: Cluster-Dendrogramm der zweiten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz

vollzugs durch Lockerung des Bankgeheimnisses oder die Ausdehnung der Steuerbemessungsgrundlage der Abgeltungsteuer.

Nähe und Distanz dokumentieren sich auch über die non-metrischen multidimensionalen Skalierungen, die in Abbildung 99 und 100 dargestellt sind. In beiden Abbildungen sind jeweils zwei Cluster erkennbar. Beide Abbildungen unterstreichen die Distanz zwischen Union und SPD und verdeutlichen, dass die Unternehmensteuerreform eine Kompromisslösung ist. Die SPD liegt in Abbildung 99 näher an der Steuerwerkschaft und dem Institut für Makroökonomie der Hans-Böckler-Stiftung (Gewerkschaften), die CDU hingegen steht dem Mittelstandsverband ASU und die Münchner Ifo-Institut näher. Auch Abbildung 100 dokumentiert Distanz zwischen den beiden großen Regierungsparteien. Die Abbildung zeigt aber auch, dass die Gruppe derjenigen Akteure, die Steuervermeidung begrenzen und den Steuervollzug ausweiten wollen (SPD, Linke, DGB, Uni Bremen) weit auseinander liegen.

Der Finanzausschuss reagiert auf die in den Anhörungen vorgebrachte Kritik und empfiehlt eine Änderung des Gesetzentwurfs in sieben Punkten (Deutscher Bundestag, 2007b, S. 27). So empfehlen die Abgeordneten Ausnahmen bei der Bemessungsgrundlage der Zinsschranke und kommen damit einer Forderung der Finanzwirtschaft entgegen, auch einige Unions-Abgeordnete hatten dafür plädiert (Mindereinnahmen ca. 400 Mio. Euro). Dafür wird die Verlustverrechnung bei Wertpapierleihgeschäften eingeschränkt (Mehreinnahmen ca. 425 Mio. Euro). Diese Forderung geht auf den Hinweis des Sachverständigen Jarass zurück, der akkumulierte Verlustvorträge von Großunternehmen kritisiert hatte. Zudem wird der Schwellenwert für eine steuermindernde Mindestbeteiligung bei Unternehmensbeteiligungen im Streubesitz begrenzt, was Kapitalgesellschaften mit weiteren rund 220 Mio. Euro betrifft. Die Entlastungen für Personengesellschaften beziehen sich auf höhere Sofortabschreibungen für geringwertige Wirtschaftsgüter, höhere steuermindernde Abzüge für Betriebsvermögen, soweit es für Investitionen herangezogen wird und andere Bilanzierungsvorgaben für Betriebe in der Land- und Forstwirtschaft. Die Steuervergünstigungen für Personengesellschaften summieren sich auf rund 210 Millionen Euro. Saldiert sollen die empfohlenen Änderungen

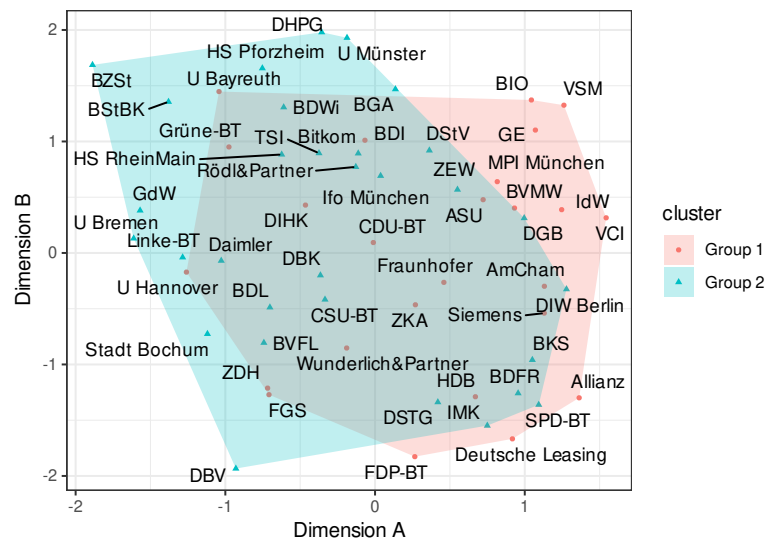


Abbildung 99: Non-metrische MDS der ersten Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz

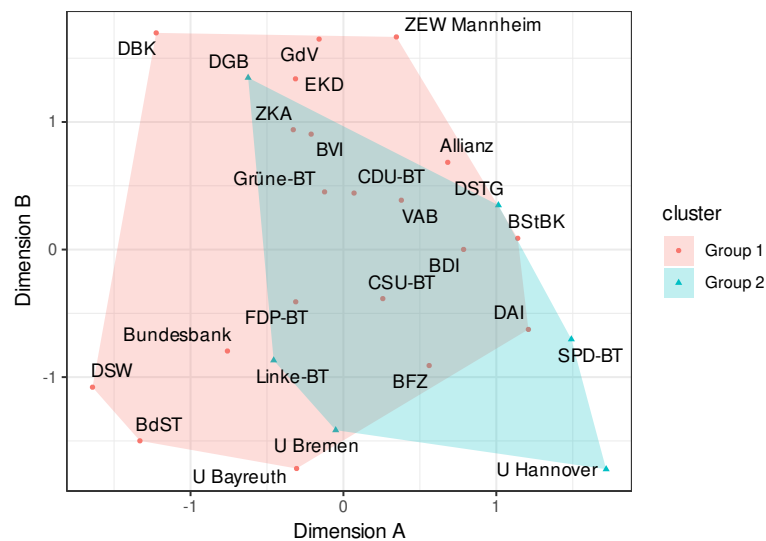


Abbildung 100: Non-metrische MDS der zweite Anhörung zum Unternehmensteuerreformgesetz

den Steuerausfall durch die Unternehmensteuerreform um 50 Millionen Euro verringern. Die Änderungen belasten Kapitalgesellschaften beziehungsweise verringern deren Steuerentlastung und sie entlasten Personengesellschaften stärker als geplant. Somit kommt der Finanzausschuss der auch in der Pressedebatte geäußerten Berücksichtigung mittelständischer Interessen nach.

Zwischenfazit

Das Unternehmensteuerreformgesetz wird im Juli 2007 vom Bundesrat beschlossen (Bundesrat, 2007, S. 215). In der abschließenden Plenardebatte verweist Bundesfinanzminister Steinbrück auf die Notwendigkeit zum Kompromiss. Die Unternehmensteuerreform sei erforderlich, um im internationalen Steuerwettbewerb zu bestehen und attraktive Investitionsbedingungen herzustellen. Der Regierungsentwurf, so Steinbrück sichere Rechtsformneutralität und die geplante Abgeltungsteuer sei das geeignete Instrument zur Bekämpfung von Steuervermeidung. Unter Verweis auf die Diskussion über den Steuersatz der Abgeltungsteuer – die SPD-Linke und einige Sachverständige haben ihn als zu niedrig und sozial ungerecht kritisiert, Abgeordnete der Union hingegen verlangen einen niedrigeren Steuersatz – argumentiert Steinbrück mit dem Druck der Kapitalmärkte: Vermögende würden ihr Kapital schlicht in die Schweiz verlagern, der Gesetzgeber sei dagegen im Prinzip machtlos. Mit Verweis auf die koalitionsinternen Abstimmungen und Diskussionen mit dem hessischen Ministerpräsidenten Koch führt Steinbrück aus:

„Die einfache Logik, zu der wir gemeinsam gekommen sind, lässt sich in den von mir wiederholt vorgetragenen Satz kleiden: Ich möchte lieber 25 % auf X, statt 42 % auf nichts haben – Und so läuft es“ (Bundesrat, 2007, S. 208).

Größere Steuersenkungen, so Steinbrück, scheiterten am Vorrang der Haushaltskonsolidierung (ebd., S. 207). Aus diesem Grund wurden auch Vorschläge des Sachverständigenrats und der Stiftung Marktwirtschaft, die Steinbrück als „akademisch interessant“ bezeichnet, nicht berücksichtigt (ebd., S. 208).

Vertreter aus Landesregierungen kritisieren nicht ausreichende Berücksichtigung mittelständischer Interessen, halten die Zinsschranke für verfehlt oder verlangen weitere Steuersenkungen und eine Überprüfung der Steuerreform im Jahr 2009. Hierzu gehören die Länderminister Walter Hirche (Niedersachsen) und Andreas Pinkwart (Nordrhein-Westfalen) (beide FDP) sowie der hessische Ministerpräsident Koch (CDU) (Bundesrat, 2007, S. 211, 212, 213). Wie auch Steinbrück verweisen die Sprecher auf einen Entschließungsantrag der CDU-geführten Länder, die eine Überprüfung der Wirksamkeit der Steuerreform sowie – soweit es haushaltspolitischen Spielraum gibt – weitere Entlastungen für Personengesellschaften und die steuerliche Förderung von privaten Forschungsausgaben. Mit Ingolf Deubel engagiert sich nur ein SPD-Minister zugunsten der Unternehmensteuerreform, andere Minister mit SPD-Parteibuch ergreifen nicht das Wort, was darauf schließen lässt, dass die Union eine andere Unternehmensteuerreform gewollt hätte und ihre Absicht nunmehr zumindest rhetorisch und symbolpolitisch zum Ausdruck bringt. Es bleibt bei den Formelkompromissen, da die Mehrheit der Landesregierungen dem Gesetzentwurf zur Unternehmensteuerreform zustimmt.

Auch den Bundesrat passiert das Gesetz, da die Bundesregierung auf eine verlässliche Mehrheit in den Landesregierungen zurückgreifen kann. Der Gesetzentwurf sieht bis zum Jahr 2009 Steuerausfälle in Höhe

Gruppe	Presse		Anhörungen		Summe	Anteil
	Statements	Anteil	Statements	Anteil		
Wirtschaft	461	25 %	568	36 %	1.029	30 %
Parteien	310	17 %	295	19 %	605	18 %
Wissenschaft	232	13 %	303	19 %	535	16 %
Regierung	474	26 %	44	3 %	518	15 %
Unternehmen	134	7 %	183	12 %	317	9 %
Gewerkschaften	46	3 %	99	6 %	145	4 %
Kommunen	33	2 %	46	3 %	79	2 %
Sozialpolitik	39	2 %	29	2 %	68	2 %
Denkfabriken	52	3 %	10	1 %	62	2 %
Internationale	18	1 %	-	-	18	1 %
Gerichte	12	1 %	-	-	12	0 %
Summe	1.811	100 %	1.577	100 %	3388	100 %

Tabelle 27: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum Unternehmensteuerreformgesetz

von rund 28 Milliarden Euro vor. Das Gesetz wird noch am Vorabend der globalen Finanzkrise beschlossen und seitens der Fürsprecher mit der Förderung von Investitionen, Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätzen und unter Verweis auf den internationalen Steuerwettbewerb beschlossen. Die weltweite Rezession, die einige Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes einsetzt, macht diese Hoffnung zunichte. Zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses sind zwar erste Anzeichen der Finanzkrise erkennbar, spielen in der steuerpolitischen Diskussion jedoch keine Rolle.

Tabelle 27 stellt die deskriptive Gruppenpartizipation gegenüber. Anders als in früheren Fallstudien ist die Pressedebatte nunmehr mehrheitlich von Regierung und Wirtschaft dominiert. Einschränkend sei erwähnt, dass der Auswertungszeitraum vergleichsweise kurz ist. Andererseits sollte beachtet werden, dass die Redeanteile anderer sozialer Gruppen (Gewerkschaften, Kommunen, Sozialpolitik, Denkfabriken) auch in diesem Fall marginal sind. Insoweit stellen die hier ausgewerten Debatten keine Abweichung dar, sondern erhärten das bislang ermittelte Bild einer auf wenige Akteure konzentrierten Diskussion. Der Zitationsanteil der Wirtschaftsakteure nimmt in den Sachverständigenanhörungen zu: Dort verantworten sie rund ein Drittel aller Statements. Parteien und Wissenschaftsakteure folgen mit großem Abstand.

Hinsichtlich der Überlappungen von Akteuren und Frames zeigt sich Konstanz. Denn auch in diesem Fall ist die Überschneidung der Akteure, die in beiden Arenen präsent sind und in Abbildung 101 gezeigt werden, vergleichsweise gering (38 Akteure sind in beiden Arenen vertreten, darunter die Bundestagsfraktionen der Parteien). Anzeichen für eine systematische Nicht-Berücksichtigung von Akteuren in der Presse lassen sich nicht feststellen. Die Nichtberücksichtigung streut über verschiedene soziale Gruppen. Die Überlappung der Frames ist dagegen wesentlich größer: 72 Frames werden in beiden Arenen zitiert. Nur 15 Frames werden allein in der Pressedebatte angeführt, in den Anhörungen sind es gar nur sechs Frames, darunter Forderungen nach branchenspezifischen Steuerprivilegien, Ausnahmen bei der Gewerbesteuerhinzurechnung und die Betonung der Eigenverantwortung der Länder.

Diese Arbeit problematisiert die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Die Unternehmensteuerreform 2008 führt zu einer Netto-Entlastung der Unternehmen im Umfang von rund 28 Milliarden Euro im Zeitraum 2008 bis 2012. Elemente der Steuerreform sind die Tarifsatzsenkung in der Körperschaftsteuer, eine erhöhte Anrechnung gezahlter Gewerbe-

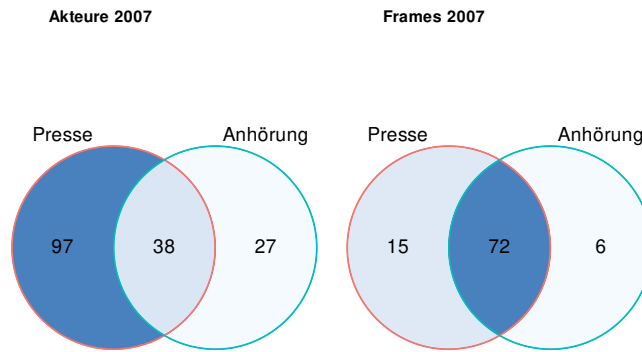


Abbildung 101: Venn-Diagramm der Debatten zum Unternehmensteuerreformgesetz

steuer in der Einkommensteuer und die Begünstigung von Gewinnthesaurierungen auf Ebene von Personengesellschaften. Insoweit führt das Gesetz zu einer tatsächlichen Steuersenkung der Unternehmen. Die Gegenfinanzierungsmaßnahmen betreffen überwiegend Unternehmen mit geringen Erträgen und hohem Fremdkapitalanteil, wirken sich demnach unterschiedlich aus.

Der Theorieteil führt vier Erklärungsfaktoren ein, die Anteil an der Erklärung der durchschnittlichen Höhe der Unternehmensteuern haben. Es wird angenommen, dass die Faktoren als endogene Faktoren in die steuerpolitische Debatte eingehen und dort als Forderungen und Problemlösungsvorschläge argumentiert werden beziehungsweise diese Forderungen rationalisieren. Für die Auswertung interessiert folglich, in welcher Form die Erklärungsfaktoren Niederschlag in den ausgewerteten Debatten finden:

- **Steuerwettbewerb:** Der Steuerwettbewerb wird von den Regierungsfractionen als Leitmotiv der Unternehmensteuerreform benannt. Insofern stehen die Befunde der Diskursnetzwerkanalyse im Einklang mit der Sekundärliteratur (Grasl u. König, 2010, S. 229). Inwieweit der Steuerwettbewerb als extern gegebene „Realität“ interpretiert werden soll, der den Parteien keine andere Wahl lässt (Rixen, 2010, S. 203), sei dahingestellt. In dieser Arbeit wird argumentiert, dass der Steuerwettbewerb zuvorderst eine Ursachenzuschreibung von Akteuren ist, aus denen sie den Bedarf für Steuersenkungen ableiten. In der abschließenden Plenardebatte wiederholt Bundesfinanzminister Steinbrück, dass die Reform notwendig sei, um die Attraktivität des Standortes für ausländische Investoren zu sichern. Die Mehrheit der in Presse und Anhörungen zitierten Akteure stimmt der Steuersatzsenkung zu, kritisiert aber das Ausmaß, das zumeist als nicht weitgehend genug angesehen wird. Unionspolitiker betonen, dass die Unternehmensteuerreform nur der Auftakt für weitergehende Steuersenkungen sein könne und avisieren bereits den Zeitraum nach der nächsten Bundestagswahl im Jahr 2009 für eine neuerliche Reform.
- **Parteienwettbewerb:** Da die Bundesregierung von Union und SPD getragen wird, sind die im Wahlkampf geäußerten Steuerreformkonzepte vom Tisch. Die Koalitionsparteien verständigen sich auf einen Kompromiss. Aufgrund der umfassenden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat ist eine Blo-

ckadepolitik ausgeschlossen. Die im Bundesrat geäußerten Bedenken gegen die Unternehmensteuerreform bleiben symbolisch und verhindern den Gesetzesbeschluss nicht. Der Finanzausschuss nimmt einige Änderungen am Gesetzentwurf vor, die sich in etwa paritätisch auf Kapital- und Personengesellschaften verteilen und die Steuerausfälle geringfügig minimieren sollen. Die SPD sorgt für eine Beibehaltung der Gewerbesteuer, kann aber die Steuersenkung, die sie im Bundestagswahlkampf noch abgelehnt hatte, ebenso wenig blockieren wie die Einführung der Abgeltungsteuer. Auch die Besetzung des Bundesfinanzministeriums durch die SPD macht keinen Unterschied.

Da sich Union und SPD im Koalitionsvertrag – wie bereits die Vorgängerregierungen Schmidt, Kohl und Schröder – auf den Vorrang von Haushaltskonsolidierung verpflichten, wird das Ausmaß der Steuersenkung begrenzt. Diese Annäherung der Position wird dadurch bestärkt, dass die Bundesregierung zur Gegenfinanzierung der Steuerreform die degressive Abschreibung streicht. Die SPD hatte sich Anfang der 1990er Jahre noch für deren Erhalt eingesetzt, im Jahr 2000 dann die Aufhebung zur Finanzierung des Steuersenkungsgesetzes vorgeschlagen und damit die Position des früheren Bundesfinanzministers Waigel übernommen. Die Zustimmung der Koalitionsparteien zur Einführung der Schuldenbremse und die Befürwortung der Exportorientierung unter Inkaufnahme von Lohnstagnation dokumentieren wirtschafts- und finanzpolitische Annäherungen zwischen den Parteien.

- **Lobbyismus:** Lobbyismus ist in Form von verschiedenen Forderungen zur Änderung des Gesetzentwurfes präsent. Während die Spitzenverbände anfänglich vor allem eine weitergehende Tarifsenkung und einen Verzicht auf einige Gegenfinanzierungsmaßnahmen fordern, weicht dies im Herbst 2006 der prinzipiellen Zustimmung zum Gesetzentwurf. Auch Forderungen nach einem Systemwechsel in der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung werden nicht mehr erhoben. Gleichwohl erneuert der BDI seine Forderung nach Aufhebung der Gewerbesteuer. Im Hinblick auf die insbesondere von Finanzwirtschaft, Versicherung und Leasing-Gesellschaften geäußerten Ausnahmen von der Zins-schranke kommt der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages dieser Forderung entgegen.
- **Expertise:** Das Ausmaß an Expertise im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses ist hoch. Reformvorschläge werden in zunehmender Häufigkeit bereits ab dem Jahr 2001 in die Debatte eingebracht. Im Bundestagswahlkampf 2005 rückt der Steuerrechtler Paul Kirchhof ins Zentrum der Auseinandersetzung, da seine Berufung als Finanzminister diskutiert wird. Dazu kommt es aufgrund des Wahlergebnisses nicht. Als sich im Zuge des Gesetzgebungsprozesses ein Verzicht auf den von Sachverständigenrat und Stiftung Marktwirtschaft favorisierten Systemwechsel abzeichnet, ist die Kritik unterschiedlicher Gruppen zunächst groß. Im Verlauf der Diskussion signalisieren dann aber maßgebliche Expertinnen und Experten aus dem Sachverständigenrat, dem ZEW Mannheim und schließlich auch der Steuerrechtler Joachim Lang, der der Kommission Steuergesetzgebung der Stiftung Marktwirtschaft vorsteht, Zustimmung zum Gesetzentwurf. Insoweit stellten die Expertenvorschläge zwar extreme, aber dennoch gangbare Pfade für die Politik dar.

5.10 Das BEPS-Umsetzungsgesetz (2015-16)

Zusammenfassung

Mit dem im Dezember 2016 beschlossenen „Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen“ (BEPS-Umsetzungsgesetz) reagierte der Gesetzgeber auf zunehmende Steuervermeidung multinationaler Unternehmen. Vorausgegangen waren multilaterale Konsultationen der G20-Staaten. Diese hatten sich in Reaktion auf die globale Finanzkrise 2008/2009 auf die Regulierung des Bankensektors, von Schattenfinanzplätzen und den Folgen eines zunehmend „aggressiven Steuerwettbewerb“ geeinigt. Die Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) wurde mit der Erarbeitung konkreter Maßnahmen beauftragt, die 2013 vorlagen und anschließend innerhalb der Europäischen Union über Richtlinien in das Gemeinschaftsrecht überführt wurden.

Die Finanzkrise hatte das Modell eines vorgeblich krisenfreien Finanzmarktkapitalismus mit einem Legitimationsproblem konfrontiert (Tooze, 2018). Wachsende sozioökonomische Ungleichheit rief Proteste hervor, Banken mussten verstaatlicht werden (Grossmann u. Woll, 2014). US-Notenbankchef Alan Greenspan, einer der führenden Repräsentanten des Finanzmarktkapitalismus, räumte öffentlich Fehler in seinem Marktmodell ein (Beattie u. Politi, 2008). Auch die Europäische Währungsunion geriet in die Krise. Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und Irland verzeichneten einen rasanten Anstieg ihrer Staatsschulden und standen am Rand des Zahlungsausfalls (Strecek, 2013). Aufgrund der Verflechtungen der Eurozone einerseits mit den US-Banken und andererseits zwischen den EU-Mitgliedstaaten, wirkten sich die finanziellen Probleme im Süden und in Irland auch auf die anderen Volkswirtschaften im Euro-Raum aus (Bibow, 2013; Peukert, 2011). Die europäischen Entscheidungsträger reagierten mit Austeritätspolitik wie im Falle des EU-Fiskalpaktes (Biebricher, 2018; Blyth, 2013).

Dessen ungeachtet wurde der Kampf gegen Steuervermeidung auch von der Europäischen Kommission auf die politische Agenda gesetzt. Aufgrund ihres Kompetenzdefizits in der Steuerpolitik griff die Kommission auf das Wettbewerbsrecht zurück und leitete Beihilfverfahren gegen einige EU-Mitgliedstaaten wegen marktverzerrender Steuerabsprachen mit Großkonzernen ein. Die Aktivitäten der Kommission riefen Protest der betroffenen EU-Mitgliedstaaten, aber auch der USA hervor. Letztere kritisierten eine Beschränkung der Geschäftstätigkeit von US-Konzernen (U. S. Department of the Treasury, 2016a; Mathur, 2015).

Die Bundesregierung begrüßte die internationale Koordination gegen Steuervermeidung, trieb den Prozess aber nicht voran. Schärfere Transparenzvorschriften für Unternehmen lehnte sie mit Blick auf die Exportorientierung der Volkswirtschaft ab (Bibow, 2020). Auf Druck der Wirtschaftsverbände wurde das Berichtswesen zur Steuerzahlung von Unternehmen zunächst nicht öffentlich gemacht. Einige Verbände hatten zuvor in die OECD-Konsultationen interveniert (Elschner u. Hardeck, 2022). Die Europäische Kommission trat mit ihrem Vorschlag zur Einführung einer gemeinsamen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage auf der Stelle. Auch das Beihilferecht erwies sich als zweischneidig, da der Europäische Gerichtshof Kommissionsentscheidungen verwarf. Nach Ansicht von Vertretern der kritischen Zivilgesellschaft wurde eine Chance zur Harmonisierung der Körperschaftsteuern vertan. Erst mit der Vereinbarung einer globalen Mindestbesteuerung von Unternehmen im Jahr 2021, ergab sich ein neues Politikfenster.

Politische und ökonomische Ausgangslage

Wichtige Ereignisse um das BEPS-Umsetzungsgesetz, das im Jahr 2016 vom Bundestag beschlossen wurde, sind in Tabelle 28 abgebildet. Zum Verständnis des Gesetzgebungsprozesses ist ein Rückblick auf die Finanzkrise 2008/2009 unerlässlich. Zur Finanzkrise selbst liegt eine umfangreiche Literatur vor, die an dieser Stelle nicht nacherzählt werden soll. Die Krise stößt einen politischen Prozess an, aus dem auch der BEPS-Prozess resultiert. Entscheidend ist, dass im Zuge der Krise zwei unterschiedliche Perspektiven auf die adäquate Krisenreaktion folgten: Eine Perspektive setzte auf Konjunkturstabilisierung durch aktive Fiskalpolitik und Neuverschuldung, die andere Perspektive, die sich in Deutschland und der Europäischen Währungsunion durchsetzte, fokussierte stattdessen auf Austeritätspolitik.

Die Finanzkrise kam für die meisten Beobachterinnen und Beobachter überraschend. Zwar waren Risiken der Finanzmärkte, insbesondere eine drohende Immobilienpreisblase in den USA von Insidern registriert worden (Rajan, 2006), doch am Vorabend der Finanzkrise wurden solche Hinweise leichtfertig abgetan (Tooze, 2018, S. 85). Zu dieser Zeit bestand kein Zweifel daran, dass die Ausweitung des Finanzmarktkapitalismus eine vernünftige Lösung sei, um die wirtschaftlichen Probleme in Folge der geplatzten Dotcom-Blase im Jahr 2001 zu lösen. In den USA setzte beispielsweise die Bush-Administration vor dem Hintergrund anhaltender Lohnstagnation auf eine Ausdehnung der Privatverschuldung für kurzfristige Konsumenten- und Immobilienkredite (Mertens u. Meyer-Eppler, 2014, S. 268).³¹⁸ In Europa führte der Beginn der Währungsunion zu einem verstärkten wirtschaftlichen Wettbewerb. Auch in Deutschland herrschte Lohnstagnation: Niedrige Lohnstückkosten führten hierbei zu einer stetigen Akkumulation von Leistungsbilanzüberschüssen in den exportstarken Wirtschaftszweigen (Baccaro u. Benassi, 2017; Beck, 2014, S. 308, 313). Die Große Koalition aus Union und SPD räumte der Haushaltskonsolidierung vor Neuverschuldung Vorrang ein und beschloss die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz (Streeck u. Mertens, 2010, S. 22).

Solche institutionellen Grenzen der Neuverschuldung waren angesichts der Auswirkung der Finanzkrise nicht haltbar. Die Bundesregierung musste marode Finanzinstitute wie die Industriekreditbank verstaatlichen (Blyth, 2013, S. 53). Auch die Commerzbank war auf staatliche Hilfen angewiesen. Zudem musste der durch die Krise ausgelöste Rückgang privater Nachfrage durch Konjunkturprogramme abgefedert werden. Dem Wirtschaftseinbruch im Jahr 2009 folgte vergleichsweise starkes Wachstum im Jahr 2010. Die Bundestagswahl 2009 bescherte Union und SPD starke Zweitstimmenverluste; FDP und Linkspartei konnten hingegen beträchtliche Zweitstimmengewinne erzielen. Eine rot-grüne Koalition war angesichts des Wahlergebnis nicht möglich und eine rot-rot-grüne Koalition schied aus. Stattdessen bildeten Union und FDP eine schwarz-gelbe Bundesregierung. Neuer Finanzminister wurde Wolfgang Schäuble. Im Koalitionsvertrag einigten sich Union und FDP auf eine Fortsetzung der Konsolidierungspolitik (Christliche Demokratische Union Deutschlands u. a., 2009, S. 11). Bundesfinanzminister Schäuble kündigte für die Jahre 2011 bis 2014 Haushaltskürzungen in Höhe von 80 Milliarden Euro an (Schäfers, 2010).

Deutschland hatte aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke eine bedeutende Rolle für die Wirtschaftsentwicklung in der Eurozone. Die US-Administration unter Präsident Obama hielt die Bundesregierung da-

³¹⁸Seit Ende der 1970er Jahren entwickelten sich Arbeitsproduktivität und Reallohnentwicklung in den USA immer stärker auseinander (Bivens u. a., 2014, S. 10). Nach dem Börsencrash und Bilanzskandalen um die Jahrtausendwende stiegen die Löhne für die Top 10% der Einkommenshierarchie, für die „unteren“ 40 % der Einkommenshierarchie hingegen stagnierten die Löhne oder sanken sogar (ebd., S. 11).

Datum	Ereignis
12.02.2013	OECD legt Bericht zu Gewinnminimierung und -verlagerung (BEPS) vor
09.12.2014	Steuerskandal Luxembourg-Leaks wird publik
18.12.2014	Europäischer Rat begrüßt Vorschläge zum Informationsaustausch
28.01.2015	Bundesregierung schließt sich Kommission an
21.10.2015	EU-Kommission eröffnet Beihilfeverfahren gegen Starbucks
16.11.2015	G-20 beschließt BEPS-Maßnahmenkatalog
01.12.2015	Anhörung im US-Senat zu BEPS und Beihilfeverfahren
04.12.2015	EU-Kommission kündigt Beihilfeverfahren gegen McDonalds an
08.12.2015	Europäischer Rat verabschiedet Richtlinie zum Informationsaustausch
27.01.2016	Bundesregierung kündigt zügige Umsetzung der EU-Richtlinie an
11.02.2016	US-Finanzminister Lew kritisiert EU-Kommission
03.04.2016	Steuerskandal zu Panama Papers wird publik
31.05.2016	BMF legt Referentenentwurf zum BEPS-Umsetzungsgesetz vor
30.08.2016	EU-Kommission eröffnet Beihilfeverfahren gegen Apple
05.09.2016	Bundesregierung legt Gesetzentwurf vor
22.09.2016	Erste Lesung im Bundestag
19.10.2016	Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf im Bundestag
27.10.2016	EU-Kommission stellt Zweistufenplan für Körperschaftsteuerreform vor
30.11.2016	Finanzausschuss gibt Beschlussempfehlung ab
01.12.2016	Zweite und Dritte Lesung und Beschluss des Gesetzentwurfs

Tabelle 28: Wichtige Ereignisse um das BEPS-Umsetzungsgesetz

her verschiedentlich zu aktiver Fiskalpolitik und Lohnerhöhungen an, um die konjunkturelle Entwicklung nachfrageorientiert zu fördern (Welter, 2011, 2012b). Bereits unmittelbar nach der Finanzkrise hatten die Staats- und Regierungschefs im Rahmen von G-20 ihre Absicht zur Regulierung des Bankensektors und von Steueroasen bekundet (G20, 2009, S. 10). Im Zuge dessen wurde die Arbeit Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) zur Vermeidung von schädlichen Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs bekräftigt.³¹⁹ Es dauerte bis zum Jahr 2012, bis die G-20-Staaten sich auf weitergehende Schritte einigen konnten.

Hierfür mögen jeweils nationale und regionale politökonomische Entwicklungen ausschlaggebend gewesen sein. Denn ab dem Jahr 2010 veränderte sich die innen- und wirtschaftspolitische Situation in Europa und den USA. Verschiedene Mitglieder der Eurozone gerieten im Jahresverlauf in finanzielle Bedrängnis, darunter Griechenland, Spanien, Portugal, Italien und Irland. Rating-Agenturen stuften die Staatsanleihen dieser Länder auf sogenanntes Ramschniveau herab. In Griechenland spitze sich die Lage im Verlauf des Jahres 2010 so weit zu, dass sich Deutschland und Frankreich auf ein Kreditprogramm verständigten (Griechenlandhilfe). Das Kreditvolumen genügte indes nicht, um die Spekulation gegen den Euro und den drohenden Zahlungsausfall Griechenlands zu stoppen. Die Krise erfasste im Jahr 2011 auch Italien. Darauf hin einigten sich die Mitglieder der Eurozone auf einen sogenannten Rettungsschirm, um Kreditlinien bereitzustellen. In Griechenland und Italien wurden unterdessen Technokratenregierungen installiert, um die Krisenpolitik umzusetzen (McDonnell u. Valbruzzi, 2014; Streeck, 2013, S. 177).

Gegen die Kreditpolitik regte sich in Deutschland zunehmend Protest. Die Bundesregierung wurde unter anderem vom Kronberger Kreis für ein Aufweichen der europäischen Stabilitätsregeln kritisiert (Don-

³¹⁹Die G-20-Staaten einigten sich darauf, die Mitgliedschaft im Global Forum on Transparency and Exchange of Information auszudehnen, wodurch die Reichweite und letzte Effektivität im Kampf gegen Steueroasen gestärkt werden sollten (G20, 2009, S. 10), was jedoch wenig erfolgreich war (Woodward, 2016; Picciotto, 2015, S. 180)

ges u. a., 2010). Ähnlich argumentierte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, der strenge Regeln für die Kreditvergabe forderte und vor einer Umverteilung der Schulden innerhalb der Eurozone warnte (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2012). Einige Ökonomen und Kritiker reichten gegen die Politik der Bundesregierung Verfassungsbeschwerde ein, die im Herbst 2012 vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen wurde. Die Euro-Krisenpolitik motivierte die Kritiker zur Gründung der Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD), die eine Rückkehr zur D-Mark und den Austritt Griechenlands aus der Europäischen Währungsunion forderte (Arzheimer, 2015, S. 541).

In den USA veränderten sich nach den Zwischenwahlen zum US-Kongress im Herbst 2010 die politischen Mehrheitsverhältnisse. Die Republikaner erlangten die Mehrheit im Repräsentantenhaus, weshalb die Obama-Administration auf Aushandlungen angewiesen war. Ausdruck fand dies beispielsweise in der Auseinandersetzung über die Anhebung der Schuldenobergrenze des Bundes, die von den Republikanern wochenlang verzögert wurde (Solomon, 2013, S. 555). Der Konflikt um die „fiscal cliff“ verdient Erwähnung, weil er wesentlich von der Tea Party, einer vermeintlichen Graswurzelbewegung angeheizt worden war. Die Zwischenwahlen führten dazu, dass Fürsprecher der Tea Party auf Seiten der Republikaner in den US-Kongress gewählt wurden (Williamson u. a., 2011, S. 36). Die Tea Party wurde von Multimilliardären wie den Gebrüdern Koch finanziert. Ihr Erstarken stand spiegelbildlich für die Umkehr der Krisendeutung: Hatte zu Beginn der Finanzkrise noch die Finanzwelt (symbolisiert durch die Wall Street in New York) in der Kritik gestanden, wurde die Schuld nun bei der US-Bundesregierung und ihrem Ausgabeverhalten gesucht (Blyth, 2013; Mirowski, 2013b).

Im Juni 2012 beauftragten die Staats- und Regierungschefs dann die OECD mit der Ausarbeitung eines Aktionsprogramms gegen Gewinnverlagerung und Gewinnminimierung multinationaler Unternehmen. Die OECD (1998) hatte bereits Ende der 1990er Jahre Hinweise zusammengetragen, dass der internationale Steuerwettbewerb Steuervermeidung von Unternehmen begünstigte. Die Organisation warnte vor einem schädlichen Steuerwettbewerb („Harmful Tax Competition“), der fairen marktwirtschaftlichen Wettbewerb behindere. Der Steuerwettbewerb wurde vor allem im Europäischen Binnenmarkt zu einem bedeutenden Problem (von Kulesa u. Wenzelburger, 2015; Genschel u. a., 2011, S. 586), da etliche europäische Mitgliedsstaaten Steuerabsprachen mit Unternehmen trafen oder durch besonders niedrige Körperschaftsteuertarife den Wettbewerb anheizten. In Deutschland wurden durch das Steuersenkungsgesetz (2000) und das Unternehmensteuerreformgesetz (2007) der Körperschaftsteuertarif auf 15 % abgesenkt.³²⁰ Doch am Vorabend der Europäischen Währungsunion blieben solche Hinweise weitgehend ungehört. Zwar hatte die Europäische Kommission bereits 1997 einen Orientierungsrahmen zur Unternehmensbesteuerung vorgelegt (Radaelli, 1999, S. 662). Eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung, die dem Steuerwettbewerb Einhalt gebieten würde, fand keine Mehrheit.

Die OECD (2013) fasste die negativen Auswirkungen unter dem Begriffspaar Gewinnverlagerung und Gewinnminimierung (Base Erosion and Profit Shifting) zusammen. In ihrem im Jahr 2013 veröffentlichten Aktionsprogramm definierte sie diese als unternehmerische Maßnahmen *„on moving profits to where they are taxed at lower rates and expenses to where they are relieved at higher rates“* (Organization for Economic Co-operation and Development, 2013, S. 39). Hierunter konnten verschiedene Maßnahmen fallen,

³²⁰ Siehe hierzu die Fallstudien in dieser Arbeit.

beispielsweise durch Aufteilung von Konzerngesellschaften in verschiedene Länder, wobei Gewinne nur in solchen angezeigt würden, die geringe oder keine Besteuerung auferlegten (ebd., S. 40). Denkbar war auch die Ausnutzung von Fremdfinanzierung über den Kapitalmarkt, in dem Zinsaufwendungen steuerlich in Abzug gebracht wurden (ebd.). Darüber hinaus identifizierte die OECD konzerninterne Verrechnungspreise, mit denen Lieferungen und Leistungen zwischen Konzerngesellschaften „verrechnet“ wurden als Quelle von Gewinnminimierung (ebd., S. 42). Dass dies ein Problem ist, war seit längerer Zeit bekannt. Das Bundesfinanzministerium hatte im Zuge der Gesetzgebung zum Unternehmensteuerreformgesetz 2008 den Steuerausfall auf mehr als 60 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Dennoch blieben diese Zahlen strittig (Organization for Economic Co-operation and Development, 2013, S. 61), es fehlte an verlässlichen Modellen (Dharmapala, 2014, S. 444).

Im Frühjahr 2013 verständigten sich die G-20 auf das BEPS-Aktionsprogramm, das 15 konkrete Maßnahmen zur Eindämmung von Gewinnverlagerung und Gewinnminimierung multinationaler Unternehmen vorsah (OECD, 2015). Im Zuge der Umsetzung von BEPS veränderte die Obama-Administration ihre Position. Zwar unterstützte sie offiziell den Umsetzungsprozess (Hearson u. Tucker, 2021, S. 11), verfolgte aber eigene Ziele in der Unternehmensbesteuerung. Dies war einerseits vom Präsidentschaftswahlkampf 2012 geprägt, in dem sich Präsident Obama gegen seinen republikanischen Herausforderer Mitt Romney mit Steuersenkungsplänen positionierte (Welter, 2012a). Zum anderen veränderten sich die Mehrheitsverhältnisse bis zum Herbst 2014 weiter zugunsten der Republikaner, die nun die Mehrheit in beiden Kammern hielten. Der von der Tea Party unterstützte republikanische Senator Rand Paul nutzte die Mehrheit, um die Ratifikation von Doppelbesteuerungsabkommen unter Rekurs auf das Bank- und Steuergeheimnis zu blockieren (Ring, 2015, S. 1197). Pauls Argumente wurde von neoliberalen Denkfabriken wie dem Cato-Institute verstärkt, die vor einem Missbrauch von Steuerdaten durch ausländische Regierungen warnten (ebd., S. 1203).

Die EU-Kommission begann unabhängig von den Aushandlungen im Rahmen der G-20 ihre fehlende Gestaltungskompetenz in der Körperschaftsbesteuerung durch Rückgriff auf das Beihilferecht auszugleichen.³²¹ In verschiedenen Verfahren wurden ab dem Jahr 2014 multinationale Unternehmen, darunter einige US-amerikanische Großkonzerne wie Apple und Starbucks wegen Wettbewerbsverzerrung untersucht (Oliver, 2015; Robinson, 2015). Im Einzelnen wurden EU-Mitgliedstaaten dazu angehalten, ihre Steuerab-sprachen mit den Unternehmen zu veröffentlichen. Die Unternehmen wurden wiederum aufgefordert, nicht entrichtete Steuer nachträglich zu begleichen. Die entgangenen Steuern summierten sich oft auf mehrfache Millionenbeiträge. Apple wurde gar zur Nachzahlung von 13 Milliarden Euro an Irland aufgefordert (Barker, 2016; Barrera u. Bustamante, 2018, S. 150).

Die Obama-Administration hatte dagegen protestiert. Dem Protest war eine Anhörung im US-Kongress zum BEPS-Programm vorausgegangen, in dem Vertreter aus Ministerialbürokratie, Steuerberatung und Privatwirtschaft das Vorgehen der Kommission kritisierten. Der für die Aushandlung von Doppelbesteuerungsabkommen zuständige Robert Stack kritisierte vor dem Kongress, dass „*we are greatly concerned that*

³²¹ Staatliche Beihilfen sind im Binnenmarktrecht nur unter bestimmten Auflagen zulässig (Blauberger, 2009). Angenommen wird, dass Beihilfen unzulässige Standortvorteile bieten und dadurch einen freien Wettbewerb beschränken (ebd., S. 721). Das Beihilferecht wurde maßgeblich von früheren deutschen Binnenmarktpolitikern wie Hans von der Groeben und dem Juristen Ernst-Joachim Mestmäcker begründet und gilt als Element des neoliberalen Konstitutionalismus (Slobodian, 2018; von der Groeben, 1981, S. 15).

the EU Commission is reaching out to tax income that no member state had the right to tax under internationally accepted standards“ (U. S. Senate, 2015, S. 53). Der Kritik schloss sich die Denkfabrik American Enterprise Institute an (Mathur, 2015). Durch die anhaltende Blockade von Steuergesetzen im US-Kongress veränderte die Obama-Administration auch ihre außenwirtschaftliche Position. Vor dem Hintergrund der Kritik am Haushaltsdefizit richtete sie ein Monitoring von Ländern ein, denen gegenüber sie Leistungsbilanzdefizite aufwies. Hierunter fiel auch Deutschland, das neuerlich zu aktiver Fiskalpolitik aufgefordert wurde (U. S. Department of the Treasury, 2016b, S. 6). Der Ton verschärfte sich im US-Präsidentschaftswahlkampf im Jahr 2016, da der republikanische Kandidat Donald Trump Staaten mit Handelsüberschüssen mit Gegenmaßnahmen drohte (Navarro u. Ross, 2016, S. 16). Zugleich kündigte Trump eine drastische Unternehmenssteuersenkung an. Beobachtern zufolge war unklar, ob Trump tatsächlich die Transferzahlungen an die OECD aussetzen könnte (Shaviro, 2016, S. 10), wie es das Cato-Institute gefordert hatte (Mitchell, 2012). Mit der Kritik an BEPS-Prozess als Verstoß gegen das Steuergeheimnis und einen vermeintlich unberechtigten Zugriff auf Steuereinnahmen wurden Argumente in die Debatte eingebracht, die – das zeigen die nachfolgenden Auswertungen – auch in Deutschland Resonanz finden sollten.

Auswertung der Diskursnetzwerkanalysen

Pressedebatte Die Auswertung der Pressedebatte stützt sich auf 199 Artikel aus dem FAZ-Online-Archiv.³²² Die Artikel decken den Zeitraum zwischen dem 9. September 2015 und dem 22. November 2016 ab. Der Zeitraum wurde ausgewählt, um die Initialisierungsphase der Gesetzgebung abzudecken. Er endet wenige Tage vor der Beschlussfassung im Bundestag.³²³ Aus dem Material werden 628 Statements kodiert, die sich auf 53 Frames verteilen. Die Statements werden von 105 Einzelpersonen und 86 Organisationen abgegeben. Zur Unterscheidbarkeit ist die Auswertung auf zwei Zeitabschnitte unterteilt. Der erste Abschnitt umfasst Äußerungen während September 2015 und Mai 2016 – dieser Zeitraum ist von allgemeiner Diskussion über Steuervermeidung multinationaler Unternehmen geprägt. Der zweite Abschnitt umfasst die Monate Juni bis November 2016. Dieser Zeitraum umfasst die Phase nach Veröffentlichung des Referententwurfs des Bundesfinanzministeriums und den Gesetzgebungsprozess.

Die Verteilung der Äußerungen über Zeit ist Abbildung 102 zu entnehmen. Die Statementverteilung zeigt kein Muster, vielmehr verläuft die Debatte im Auf und Ab, erreicht nach anfänglicher Betriebsamkeit im April 2016 ihren Höhepunkt, ebbt dann ab und verläuft auch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs mit geringer Intensität. Dies weist auf geringe Salienz der Thematik hin, die überdies auch nicht durch spezifische Meinungsumfragen des Allensbach-Instituts begleitet wird, die den allgemeinen Aspekt der Steuerehrlichkeit überschreiten.

Auch für das BEPS-Umsetzungsgesetz trifft zu, dass die meisten Äußerungen vom Bundesfinanzministerium (BMF) abgegeben werden (16 %). Auffallend ist die hohe Beteiligung internationaler Akteure, was der Thematik, aber auch der Gesetzgebungsmaterie (internationales Steuerrecht) geschuldet ist. Denn an zweiter Stelle folgt die Europäische Kommission (EUC) (15 %). Alle weiteren Akteure folgen erst mit Abstand, darunter die Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (4 %), die Bundes-

³²² Alle Daten, die zur Auswertung der Presseberichterstattung zum Unternehmensteuerreformgesetz verarbeitet wurden, können dem Datensatz *2016_faz.dna* entnommen werden, der dieser Arbeit beigelegt ist.

³²³ Nach diesem Stichtag wurden für den Zeitraum bis Ende November 2016 keine einschlägigen Zeitungsartikel ermittelt.

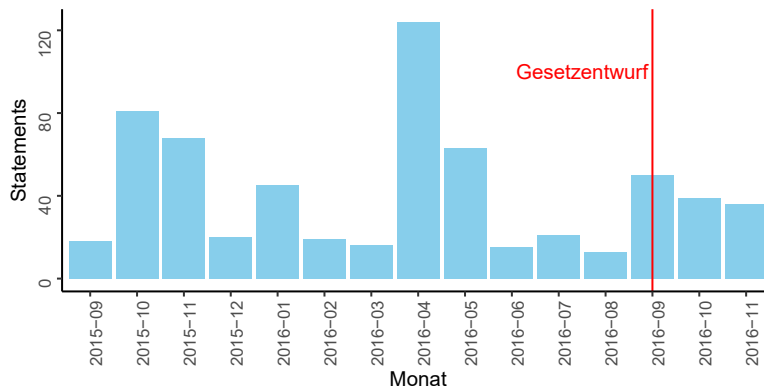


Abbildung 102: Verteilung von Statements in der Pressedebatte zum BEPS-Umsetzungsgesetz über Zeit

tagsfraktionen von SPD (4 %) und Grünen, die Internationale Handelskammer (ICC), die Grünen-Fraktion im Europaparlament (EFA), das Land Nordrhein-Westfalen, das Max-Planck-Institut für Öffentliche Finanzen in München und der Technologiekonzern Apple (alle 3 %). Unter den Top 20-Akteuren finden sich mit Oxfam und dem Tax Justice Network auch zwei Denkfabriken, die ökonomische Ungleichheit und Steuer-
vermeidung aus der Perspektive der kritischen Zivilgesellschaft thematisieren. Gewerkschaften sind in der Pressedebatte nicht vertreten.

Bundesfinanzminister Schäuble (CDU) vereinigt die meisten Statements auf sich (11 %), ihm folgen EU-Wirtschaftskommissar Pierre Moscovici (6 %). EU-Wettbewerbskommissarin Margarethe Vestager (4 %), der Grünen-Politiker Sven Giegold und der nordrhein-westfälische Finanzminister Norbert Walter-Borjans (alle je 3 %), der SPD-Politiker Carsten Schmidt, Werner Brandt von der Internationalen Handelskammer, der SPD-Vorsitzende und Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel, Achim Pross von der OECD und Wolfgang Schön vom MPI München (alle je 2 %). Diese Personen vereinen rund 36 % aller Statements auf sich. Weitere 19 % an Statements werden von Organisationen ohne Nennung einer konkreten Person abgegeben. Weitere 94 Personen geben zehn oder weniger Statements ab.

Zustimmung und Ablehnung zu den 53 Frames ist in Abbildung 103 wiedergegeben. Die Forderung nach Begrenzung der Steuervermeidung ist Konsens, ebenso die Ablehnung von Gewinnverlagerung und aggressivem Steuerwettbewerb. Zustimmung erlangen ferner die Frames zum internationalen Steuerwettbewerb, internationale Koordination der Wirtschaftspolitiken und die Ausweitung des Steuervollzugs auf Seiten der Finanzbehörden. Differenziert man zwei Zeitabschnitte, zunächst von September 2015 bis Mai 2016 zeigen sich Meinungsunterschiede: Umstritten hingegen sind die Forderung nach Ausweitung des Informationsaustauschs zwischen den Staaten, der Einsatz des Beihilferechts zur Durchsetzung von Steueransprüchen, die von der Europäischen Kommission vorgebrachte Forderung nach einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage und die Begrenzung von Gewinnminimierung. Der Konflikt um diese Frames setzt sich auch im zweiten Zeitabschnitt fort, allerdings mit weitaus geringerer Intensität. Hinzu tritt die Forderung nach Körperschaftsteuersenkung, die mehrheitlich abgelehnt wird.

Die Pressedebatte setzt im September 2015 ein.³²⁴ Mitte September begrüßt das Bundesfinanzministeri-

³²⁴ Alle Daten, die zur Auswertung der Presseberichterstattung zum Unternehmensteuerreformgesetz verarbeitet wurden, können dem Datensatz 2007_ *faz.dna* entnommen werden, der dieser Arbeit beigelegt ist.

um die Aushandlungen auf OECD-Ebene zum BEPS-Maßnahmenprogramm (FAZ 14.09.2015). Finanzminister Schäuble spricht von einer „Erfolgsstory“ (ebd.). Das BMF kündigt eine zügige Einigung auf internationaler Ebene an (ebd.). Unterdessen fordert der Finanzwissenschaftler Christoph Spengel die Bundesregierung zu einer neuerlichen Unternehmensteuerreform auf, da Deutschland im internationalen Wettbewerb den Anschluss zu verlieren drohe (FAZ 29.09.2015). Anfang Oktober bestreitet EU-Kommissionspräsident Juncker Wissen über illegale Steuerabsprachen im Falle des „Lux Leaks“-Steuerskandals (FAZ 01.10.2015). Das Finanzgericht Köln bestreitet unterdessen, dass Regelungen zum automatisierten Informationsaustausch, wie ihn die Finanzbehörden planen, eine hinreichende Rechtsgrundlage für Auskünfte in Steuerermittlungssachen seien (FAZ 05.10.2015). Das Gericht beruft sich auf den Datenschutz. Dessen ungeachtet beschließt der EU-Ministerrat Regelungen zum automatisierten Informationsaustausch, demzufolge Angaben zu Steuerabsprachen zwischen den Behörden EU-weit auf Anfrage geteilt werden können (FAZ 07.10.2015). Die Minister schließen die EU-Kommission allerdings vom Auskunftsrecht aus (ebd.).³²⁵ Das BMF kündigt eine rasche Umsetzung an (FAZ 07.10.2015). Der BEPS-Maßnahmenkatalog wird drei Tage später auch von den G20-Finanzministern finalisiert (FAZ 10.10.2015).

Ende Oktober 2015 kündigt EU-Wettbewerbskommissarin Vestager die Einleitung von Beihilfeverfahren gegen die Unternehmen Fiat und Starbucks an (FAZ 21.10.2015). Beiden wird ein Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht vorgeworfen, da sie begünstigende Steuerabsprachen mit den Niederlanden und Luxemburg abgeschlossen hätten (ebd.). Die Position der Kommission wird in einem Gastbeitrag von Vestager und EU-Finanzkommissar Pierre Moscovici in der FAZ ausführlich dargelegt (FAZ 24.10.2015): Das Beihilferecht solle fairen Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt sicherstellen, sei nicht als Steuererhöhung zu verstehen und würde überdies von einer Initiative der Kommission zur Einführung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) begleitet werden (ebd.). EU-Mitgliedstaat Irland kündigt unterdessen neue Steuerschlupflöcher an, um Auslandsinvestitionen anzuziehen (FAZ 31.10.2015).

Anfang November 2015 informiert das Land Nordrhein-Westfalen über den Kauf einer CD mit Informationen zu illegalen Cum-Ex-Transaktionen (FAZ 02.11.2015). Die Beschaffung von Informationen über (potentielle) Steuerhinterzieher ist zwischen Land und Bundesregierung umstritten, wird von NRW aber seit Jahren praktiziert, da milliardenschwere Steuernachforderungen im Raum stehen (ebd.).³²⁶ Unterdessen berichtet die Grünen-Bundestagsfraktion über eine Umfrage unter deutschen Großunternehmen, die sich größerer Transparenz gegenüber ablehnend äußern und auf das Steuergeheimnis verweisen (FAZ 09.11.2015). Der Grünen-Abgeordnete Gambke betont, dass die Einführung neuer Berichtspflichten für Unternehmen genau abgewogen werden müsse (ebd.). Bundesfinanzminister Schäuble diskutiert erstmals eine mögliche Aufhebung der erst im Jahr 2009 eingeführten Abgeltungsteuer, lehnt aber Einkommensteuersenkungen ab (FAZ 11.11.2015). Bedingung dafür, so Schäuble, sei die Einführung eines funktionierenden Informationsaustausches zwischen den Finanzbehörden (ebd.). Kurz darauf fordern auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (FAZ 12.11.2015), der Versicherungskonzern

³²⁵Eine vergleichbare Schwächung erfährt die Kommission während der Verhandlungen zur Griechenlandkrise, in der Eurogruppen-Chef Dijsselbloem EU-Finanzkommissar Pierre Moscovici in Angelegenheiten des Wettbewerbsrechts desavouiert (Varoufakis, 2017, S. 318).

³²⁶Der nordrhein-westfälische Finanzminister Walter-Borjans (SPD) hingegen sieht darin ein legitimes Mittel, um Informationen zu erhalten, da die Bundesregierung aus seiner Sicht untätig bleibe und Steuerhinterziehung nicht mit dem nötigen Elan angehe (Walter-Borjans, 2018, S. 53, S. 94).



Abbildung 103: Verteilung von Frames in der Pressedebatte zum BEPS-Umsetzungsgesetz

Allianz und die Grünen-Bundestagsfraktion die Aufhebung der Abgeltungsteuer (FAZ 14.11.2015).

Wenige Tage darauf einigen sich die Staats- und Regierungschefs der G20 auch formal auf das BEPS-Maßnahmenpaket (FAZ 17.11.2015). US-Finanzminister Jack Lew kündigt neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuervermeidung im Zuge grenzüberschreitender Unternehmenszusammenschlüsse amerikanischer Unternehmen an (FAZ 21.11.2015). Nach Ansicht von US-Präsident Obama gehe es nicht nur um faire Besteuerung, sondern um ökonomischen Patriotismus (ebd.). Auch in der Untersuchung von Cum-Ex-Steuerhinterziehung dringen weitere Details an die Öffentlichkeit, erstmals wird der Steuerausfall auf circa 15 Milliarden Euro geschätzt (FAZ 03.12.2015). Die EU-Kommission kündigt derweil an, auch Steuerprivilegien, die der Fast-Food-Kette McDonald's in Luxemburg gewährt werden, näher zu untersuchen

(FAZ 04.12.2015). Der Konflikt weitet sich im Dezember 2015 aus, da nun auch die US-Technologiekonzerne Facebook und Apple ins Visier der Europäischen Kommission gelangen (FAZ 05.12.2015). Apple-CEO Tim Cook weist entsprechende Vorwürfe als politisch motiviert zurück (FAZ 22.12.2015).

Die Europäische Kommission legt im Januar 2016 nach und kündigt Maßnahmen gegen „aggressive Steuerplanung“ an (FAZ 23.01.2016). Laut Finanzkommissar Moscovici sollen EU-Mitglieder eine Wegzugsteuer erheben dürfen, sofern Unternehmen aufgrund von Steuerabsprachen ihren Unternehmenssitz ins Ausland verlagern (ebd.). Die Kommission fordert überdies Unternehmen in Belgien zu einer Zahlung von rund 700 Millionen Euro nicht entrichteten Steuern an den belgischen Staat auf, das Untersuchungsverfahren der Kommission betrifft 35 Unternehmen (FAZ 12.01.2016). Nach Schätzung der Kommission würden den Mitgliedstaaten jährlich etwa 50 bis 70 Milliarden Euro an Steuereinnahmen durch Gewinnverlagerung und Gewinnminimierung von Unternehmen entgehen (FAZ 28.01.2016). Doppelbesteuerungsabkommen dürften nach Ansicht der Kommission nicht zur doppelten Nichtbesteuerung führen, zudem solle mehr Transparenz durch eine Offenlegungspflicht solcher Steuerabsprachen geschaffen werden (ebd., FAZ 29.01.2016). Ende Januar 2016 kündigt die Kommission zudem an, Steuerabsprachen zu untersuchen, die Großbritannien mit dem US-Technologiekonzern Google ausgehandelt habe (FAZ 29.01.2016).

Das Bundesfinanzministerium informiert derweil über den Ausbau des Berichtswesen im Rahmen des auf G20-Ebene vereinbarten Country-by-Country-Report (FAZ 27.01.2016). Die Öffentlichkeit werde in die Lage versetzt, sich einen Überblick über die Steuerzahlung von Unternehmen zu verschaffen, die einen Jahresumsatz von mehr als 750 Millionen Euro realisieren (ebd.). Das BMF konkretisiert, dass es vorrangig um den Schutz der Interessen von inländischen Muttergesellschaften international agierender Konzerne gehe (ebd.). Mitte Februar 2016 wendet sich US-Finanzminister Lew per Brief an EU-Kommissionschef Juncker und kritisiert die aufgenommenen Beihilfeverfahren (FAZ 13.02.2016). Lew verweist auf Nachfragen des US-Kongress und sieht die Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere US-amerikanische Direktinvestitionen in Europa gefährdet (ebd.). Wenige Wochen später kündigt Facebook an, einen Teil seiner Gewinne in Großbritannien nach Landesregeln über dortige Tochtergesellschaften zu versteuern (FAZ 07.03.2016); ein Beihilfeverfahren wird nicht eingeleitet (ebd.).

Im März beschließt der EU-Ministerrat den Vorschlag der Kommission zum erweiterten Informationsaustausch der Mitgliedstaaten in grenzüberschreitenden Steuerangelegenheiten (FAZ 09.03.2016). In einem wichtigen Detail weicht der Ministerrat von der Kommission ab: Unternehmen, die ihren Geschäftssitz außerhalb der Europäischen Union haben, sollen nicht erfasst werden (ebd.). Somit gilt das neue Recht auch nicht für die US-Unternehmen, gegen die die Kommission Beihilfeverfahren eingeleitet hat und wogegen US-Finanzminister Lew protestiert. Nach FAZ-Angaben geht die Änderung auf Veto von Bundesfinanzminister Schäuble zurück (ebd.).³²⁷ In die Reihe der Kritiker der EU-Kommission stößt auch der Leiter des Münchner Max-Planck-Instituts für Öffentliche Finanzen und Steuerrecht, der Steuerrechtler Wolfgang Schön, vor (FAZ 09.03.2016). Schön beklagt, dass mehr Transparenz die Geschäftstätigkeit europäischer Unternehmen hindere und zu Doppelbesteuerung führen könne (ebd.). Schön zufolge werde dadurch der

³²⁷Der von der EU-Kommission im April 2016 vorgelegte Vorschlag zur Änderung der EU-Richtlinie 2013/34/EU wurde erst im Jahr 2021 angenommen (Mussler, 2021). Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis Ende des Jahres 2023 umsetzen. Nunmehr ist explizit geregelt, dass auch Unternehmen, die ihren Sitz außerhalb der Europäischen Union haben, Informationen zu Ertragsteuern offenlegen müssen. Dies betrifft folglich auch US-Unternehmen, sodass sich der Konflikt zwischen den USA und der EU fortsetzen dürfte.

Rechtsstaat ausgehöhlt (ebd.).³²⁸

Die Auseinandersetzungen, die in der Presse dargestellt sind, lassen sich in dem in Abbildung 104 gezeigten Akteurkongruenznetzwerk zusammenfassen. Erneut sind darin Akteure entlang ihrer gemeinsamen Zustimmung und Ablehnungen zu einzelnen Frames (Problembeschreibungen, Lösungsvorschlägen) zusammengefasst. Das Netzwerk umfasst 42 Akteure, die untereinander 189 Verbindungen realisieren. Die Netzwerkdichte beläuft sich auf den Wert 0.22. Mehrere Gruppen (Cluster) können ermittelt werden. Die dominante Diskurskoalition setzt sich aus dem Bundeswirtschaftsministerium unter Sigmar Gabriel (SPD), dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Hessen, der Fraktionen der Grünen im Deutschen Bundestag und der Linken im Europaparlament, der Entwicklungsorganisation Oxfam sowie einigen Banken, darunter die Hessische Landesbank (Helaba), die Deutsche Bank und die Citigroup zusammen. Übereinstimmung finden diese Akteure in der Bereitschaft, gegen Steuervermeidung vorzugehen. Sie haben dafür aber unterschiedliche Motivationen: Während einige Banken selber in Steuerskandale verwickelt sind (Cum-Ex-Transaktionen), fordern SPD und Grüne ein international koordiniertes Vorgehen und Steuerharmonisierung. Diese Gruppe realisiert rund 42 % aller Verbindung in diesem Zeitabschnitt.

Ihr Gegenüber findet sich eine kleinere Gruppe um das Bundesfinanzministerium (BMF) und die Europäische Kommission, den EU-Ministerrat und der Europäischen Volkspartei (EVP), die zwar Steuervermeidung begrenzen wollen, aber andere Maßnahmen vorschlagen und ein öffentliches Berichtswesen ablehnen. Weitere Gruppen setzen sich aus exportorientierten Unternehmen wie VW und Linde, der Internationalen Handelskammer (ICC) sowie der US Treasury und dem irischen Finanzministerium zusammen, die gegen die Beihilfeverfahren der EU-Kommission argumentieren. Diese Gruppe ist allerdings nur lose koordiniert.

Als im April 2016 mit der Veröffentlichung der „Panama Papers“ einmal mehr ein Steuerskandal publik wird, erneuert US-Präsident Obama sein Bekenntnis zur Begrenzung von Steuervermeidung (FAZ 07.04.2016). US-Unternehmen sollen nicht mehr ohne Weiteres nur aus steuerlichen Gründen ihren Unternehmenssitz verlagern können (ebd.). Für die Zustimmung zu seinem Maßnahmenpaket ist er auf Zustimmung des US-Kongress angewiesen. Das Bundesfinanzministerium kündigt nach den Veröffentlichungen der „Panama Papers“ einen entschlossenen Kampf gegen die Nutzung von Briefkastenfirmen an und sieht sich mit seiner geplanten Umsetzung der EU-Regeln auf dem richtigen Weg (FAZ 05.04.2016). Der Abgeordnete der Grünen im Europaparlament, Sven Giebol fordert hingegen ein öffentliches Unternehmensregister, um Angaben zu Jahresabschlüssen nachprüfen zu können (FAZ 04.04.2016). EU-Kommissar Moscovici erläutert wenige Tage später einen neuen Kommissionsvorschlag zu Veröffentlichungspflichten multinationaler Unternehmen (FAZ 09.04.2016). Erfasst werden sollen Unternehmen mit einem weltweiten Jahresumsatz von 750 Millionen Euro, wodurch die Kommission einmal mehr das Prinzip der Gesamtkonzernbesteuerung in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt (ebd.). Dem Willen der Kommission zufol-

³²⁸Schön hat in Sachverständigenanhörungen wiederholt zu Steuerreformvorhaben Stellung genommen, so auch im Zuge der Unternehmensteuerreform 2007. Damals hat er gemeinsam mit dem Sachverständigenrat und dem ZEW Mannheim im Auftrag der Bundesregierung ein Steuerreformkonzept erarbeitet, siehe hierzu die Fallstudie in dieser Arbeit. Schöns Interpretation erinnert an eine Darstellung des früheren Präsidenten des Bundesfinanzhofs, der durch die Steuergesetzgebung den Rechtsstaat gefährdet sah (Spindler, 2005, S. 54). Mit vergleichbarer Begründung verhinderte der US-Senator Rand Paul einen erweiterten Informationsaustausch auf Basis des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen den USA und der Schweiz im Jahr 2011 (Ring, 2015, S. 1197).

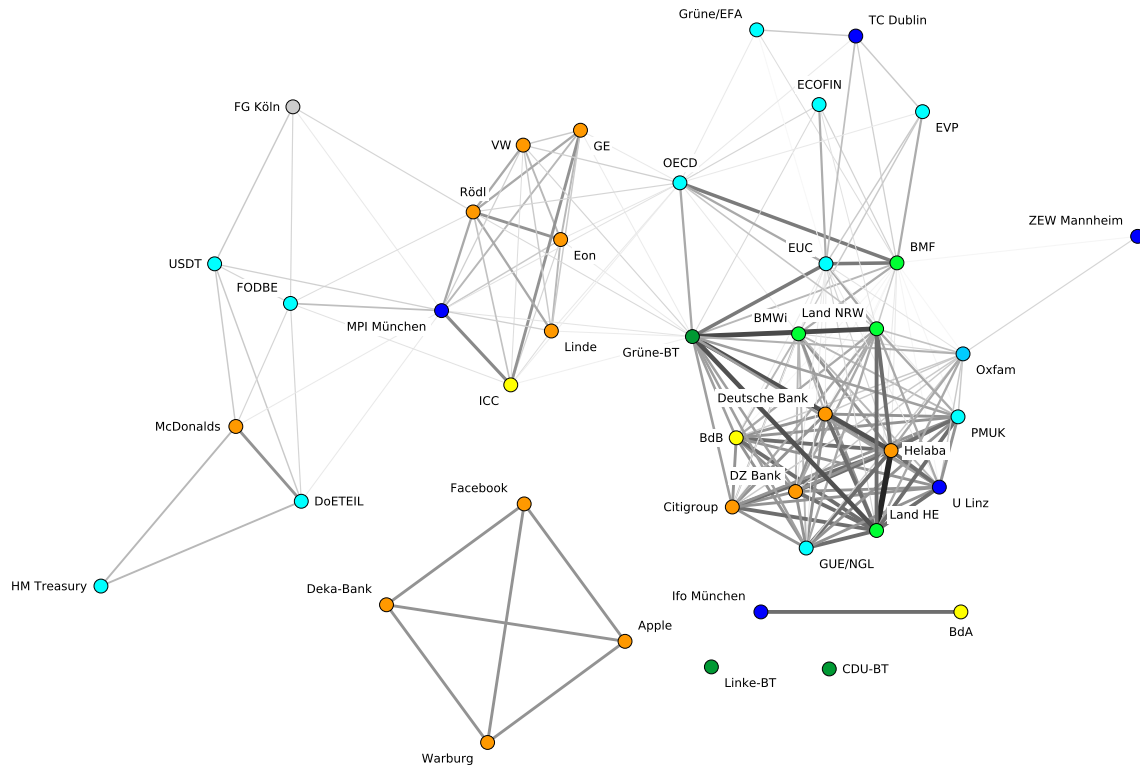


Abbildung 104: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum September 2015 bis März 2016 (42 Knoten, 189 Kanten).

ge sollen auch US-Technologieunternehmen hiervon erfasst werden (ebd.). Bundesfinanzminister Schäuble lehnt weitere Veröffentlichungspflichten ab (ebd.). Die SPD-Landespolitiker Schäfer-Gümbel (Hessen) und Walter-Borjans (Nordrhein-Westfalen) fordern die Bundesregierung hingegen zum Handeln gegen Steuerhinterziehung auf (FAZ 11.04.2016). Am selben Tag kündigt Schäuble einen 10-Punkte-Plan gegen Geldwäsche und Steuerhinterziehung sowie eine Ausdehnung des zwischenstaatlichen Informationsaustausches an (FAZ 11.04.2016). Unterstützung erhält Schäuble vom Bundesverband deutscher Banken (FAZ 12.04.2016). Mitte April beschließt das Bundeskabinett einen Entwurf zum Informationsaustausch über länderbezogene Berichte über Aktivitäten multinationaler Unternehmen (Country-by-Country-Reporting), der anders als von der EU-Kommission und dem Grünen-Abgeordneten Giegold gefordert, nicht-öffentlich sein soll (FAZ 14.04.2016). Schäuble lehnte eine Offenlegung mit Verweis auf eine mögliche Prangerwirkung für Unternehmen und mangelnde Kooperationsbereitschaft ab (FAZ 25.04.2016).

Im Mai 2016 räumt die Commerzbank eine Teilnahme an Cum-Ex-Geschäften ein (FAZ 07.05.2016, während die Staatsanwaltschaft Frankfurt ihre Ermittlungen ausweitet (FAZ 10.05.2016). Bundesjustizminister Maas zeigt sich für ein öffentliches Country-by-Country-Reporting Gesprächsbereit (FAZ 19.05.2016), was von Bundesfinanzminister Schäuble erneut als Verletzung des Steuergeheimnisses abgelehnt wird (FAZ 23.05.2016). Die Denkfabrik „Tax Justice Network“ publiziert unterdessen ihren jährlichen Bericht über Schattenfinanzplätze (FAZ 11.05.2016). Die USA nehmen darin aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Größe und der schieren Menge an Auslandskapital den ersten Rang ein (ebd.). Ende Mai wird ein Ranking des

global tätigen Steuerberatungsunternehmens „EY“ (früher: Ernst & Young) veröffentlicht (FAZ 25.05.2016), demzufolge Deutschland als attraktiver Investitionsstandort gilt, allerdings, so EY, seien die Unternehmenssteuern zu hoch und müssten gesenkt werden (ebd.).

Anfang Juni veröffentlicht das BMF den Referentenentwurf zum BEPS-Umsetzungsgesetz (FAZ 02.06.2016). Der EU-Ministerrat nimmt wenige Wochen später Stellung zum Vorschlag der Kommission in Anlehnung an das BEPS-Programm (FAZ 22.06.2016). Die Fachminister verzichten auf eine Bezifferung des Steuerausfalls durch Gewinnverlagerungen und verweisen auf fehlende Daten (ebd.). Der Beschluss sieht unter anderem eine Zinsschranke zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage und die Möglichkeit der Wegzugsbesteuerung vor (ebd.). Der Grünen-Abgeordnete im Europaparlament, Giegold bemängelt, dass die Fachminister hinter dem BEPS-Programm zurückblieben (ebd.). Einige Staaten, unter ihnen Großbritannien, Irland, Malta, Estland und Polen blockieren eine Berichtspflicht zur Dividendenbesteuerung, der Unternehmen in Drittstaaten (außerhalb der Europäischen Union) unterliegen (ebd.).

Die Bundesregierung beschließt im Juli 2016 den Gesetzentwurf zum BEPS-Umsetzungsgesetz, der weiterhin kein öffentliches Country-by-Country-Reporting vorsieht (FAZ 14.07.2016). Ende August legt die US-Regierung im Streit mit der EU-Kommission nach und bekräftigt in einem Positionspapier ihre kritische Haltung zu den Beihilfeverfahren (FAZ 26.08.2016). Apple und die irische Regierung kündigen eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen die Entscheidung der Kommission auf Steuernachzahlung in Milliardenhöhe an (FAZ 31.08.2016). Apple-CEO Tim Cook bestreitet das Besteuerungsrecht der EU und kündigt eine Rückführung der Gewinne in die USA an (FAZ 02.09.2016).³²⁹ Die irische Regierung argumentiert ähnlich und sieht sich in ihrer nationalen Souveränität herausgefordert (FAZ 08.09.2016).

Der Obmann der SPD-Bundestagsfraktion im Cum-Ex-Untersuchungsausschuss legt ein Gutachten vor, dass eine Beteiligung von Steuerberatern und „und ihnen nahestehenden Wissenschaftlern“ dokumentiert (FAZ 09.09.2016).³³⁰ Eine Woche darauf legen SPD-Parteichef Gabriel und der nordrhein-westfälische Finanzminister Walter-Borjans ein Positionspapier vor, in dem sie eine Ausdehnung von Betriebsprüfungen fordern und die Einführung der von der Kommission vorgeschlagenen Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GGKB) fordern (FAZ 16.09.2016). Kritik gegen mehr Auskunftspflichten seitens der Unternehmen kommt indes vom Präsidenten des Deutschen Steuerberaterverbandes, der sich auf Berufsfreiheit und Steuergeheimnis beruft (FAZ 28.09.2016). In Reaktion auf die verstärkte politische Aufmerksamkeit zu Steuervermeidung fordert die Steuerberatungsgesellschaft PWC eine globale Unternehmensteuer (FAZ 21.10.2016).³³¹

Die Internationale Handelskammer (ICC) zeigt sich von der Entscheidung der Kommission im Fall Apple enttäuscht und lehnt das BEPS-Maßnahmenpaket ab, sie plädiert stattdessen für eine Streitbeilegung durch international anerkannte Schiedsgerichte (FAZ 24.10.2016). Ende Oktober legt EU-Finanzkommissar Moscovici konkrete Pläne zur Einführung der Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemes-

³²⁹Cook antwortet im Einklang mit der Position, die Unterstaatssekretär Stack im Kongress Ende 2015 im Kongress vorträgt. Eine Auswertung der Denkfabrik Institute for Tax Policy aus dem Jahr 2019 zeigt, dass Apple auch nach der US-Steuerreform 2018 keine Gewinne zurückgeführt hat.

³³⁰Im Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses werden die Steuerrechtler Roman Seer und Joachim Englisch genannt. Beide gehören zur Kölner Schule der Steuerrechtswissenschaft und waren Mitglieder der „Kommission Steuergesetzbuch“ (Lang u. Eilfort, 2013b).

³³¹Diskussionen über eine globale Mindestbesteuerung von Unternehmen werden später – und alternativ zum Plan der EU-Kommission zur Gemeinsamen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage – von der OECD aufgegriffen.

sungsgrundlage (GKKB) vor (FAZ 26.10.2016). Die Vorschläge finden Eingang in die Sachverständigenanhörung zum BEPS-Umsetzungsgesetz, haben aber auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung keine Auswirkung. Das BMF begrüßt die Pläne, die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft (BDI, DIHT) schließen sich an, fordern aber ein zeitversetztes Vorgehen und ein Wahlrecht (FAZ 27.10.2016). Das Pharmaunternehmen Merck und Boehringer lehnt die Pläne zur länderbezogenen Berichterstattung unter Verweis auf den deutschen Exporterfolg und möglichen Arbeitsplatzverlust ab (FAZ 12.11.2016).

Damit endet die geraffte Darstellung der Presseberichterstattung. Die Äußerungen im zweiten Abschnitt sind im Akteurkongruenznetzwerk in Abbildung 105 aggregiert. Dort sind 42 Akteure abgebildet, die untereinander 275 Verbindungen realisieren. Die Netzwerkdichte beläuft sich auf 0.319 und hat damit gegenüber dem vorigen Abschnitt bedeutend zugenommen. Nunmehr sind drei Gruppen erkennbar. Eine Gruppe setzt sich aus Großunternehmen wie Bayer und Merck, dem BDI und der Internationalen Handelskammer zusammen. Auch das MPI für Steuerrecht München ist hierunter. Dieser Gruppe, die vorrangig Kritik an Offenlegungspflichten für Unternehmen äußert, stehen Bundesfinanzministerium, EU-Kommission, die Bundestagsfraktionen von CDU und SPD und das Land NRW gegenüber. Diese Gruppe trägt den Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BEPS-Umsetzungsgesetz. Anders als im vorigen Abschnitt sind Union und SPD zusammengedrückt, auch die Grünen im Europaparlament und das Tax Justice Network sind hier zu finden. Diese Gruppe ist die dominante Diskurskoalition, BMF, Grüne und EU-Kommission sind die Akteure mit den meisten eingehenden und ausgehenden Verbindungen. Ein dritte Gruppe umfasst den US-Technologiekonzern Apple und das US-Finanzministerium. Diese Dreiteilung der Debatte bildet plausibel die Debattenstruktur ab, die zwischen Regulierung von Steuervermeidung, Ausnahmen für (deutsche) Unternehmen und Kritik der US-Administration an Beschränkung der Geschäftsaktivitäten von US-Unternehmen entsteht.

Bevor die Sachverständigenanhörung ausgewertet wird, soll ein Blick auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung geworfen werden (Deutscher Bundestag, 2016c). Der Gesetzentwurf ist Resultat eines zweistufigen Prozesses, durch den internationales und nationales Recht aufeinander abgestimmt werden. Grundlage bildet das im Rahmen der OECD erarbeitete BEPS-Aktionsprogramm, das 15 Teilmaßnahmen vorsieht (Organization for Economic Co-operation and Development, 2013). Die Europäische Kommission hat die Verhandlungen beobachtet und parallel die Anpassung der BEPS-Maßnahmen an das Gemeinschaftsrecht erarbeitet (Europäische Kommission, 2015a,b, S. 6).³³² Diese Arbeiten bilden die Grundlage für EU-Richtlinien, die wiederum von den EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht zu überführen sind.

Die Änderungen sehen einen Ausbau des Berichtswesens vor, verpflichten Unternehmen zur Dokumentation ihrer Geschäftstätigkeit und zur Weitergabe dieser Informationen an die Finanzbehörden (Deutscher Bundestag, 2016c, S. 2). Die Finanzbehörden können sich wiederum über die Angaben untereinander verständigen. Die Informationen sollen automatisiert, und also nicht erst auf Anfrage bereitgestellt werden. Gegenstand der Informationen sind steuerliche Vorbescheide, die EU-Mitgliedstaaten an Unternehmen ausstellen. Ferner sollen Verrechnungspreise, die konzernverbundene Tochtergesellschaften mit ihrer Mut-

³³² Gleichwohl haben beide Organisationen Eigeninteressen und unterschiedliche Wege verfolgt. Der OECD ist es gelungen, ihr Projekt zur Steuertransparenz auf Ebene der G20 zu politisieren (Morriss u. Moberg, 2012, S. 39). Die Europäische Kommission hingegen strebt seit langem die Harmonisierung der Körperschaftsteuer an (Radaelli, 1995). Mit dem Beschluss zu einer globalen Mindeststeuer für Unternehmen im Jahr 2021 hat sich die Perspektive der OECD durchgesetzt.

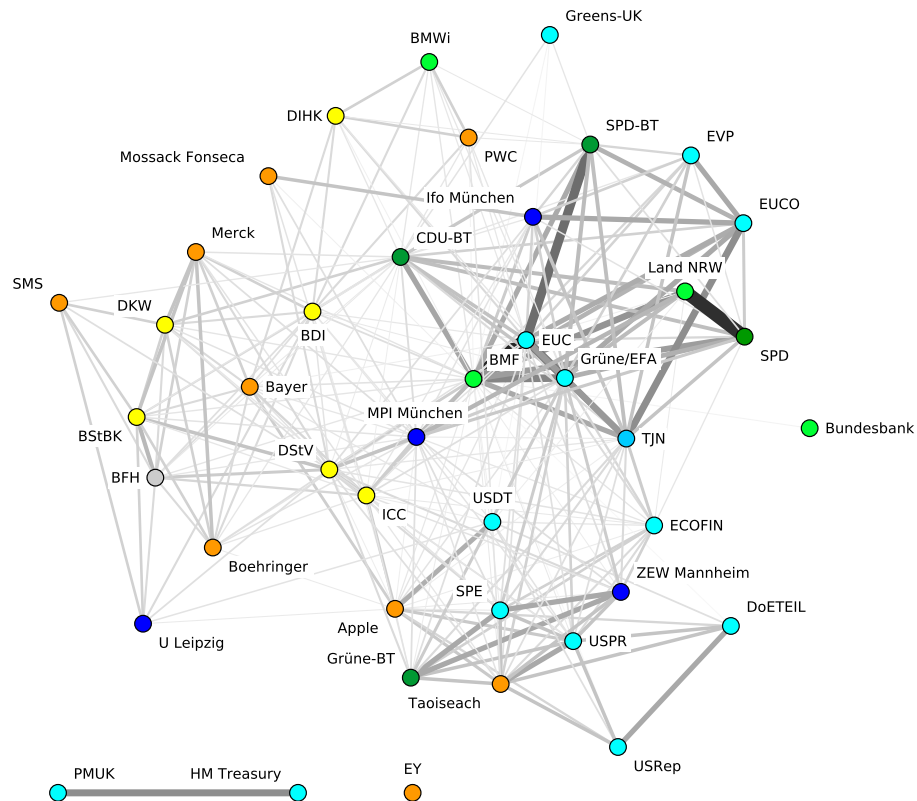


Abbildung 105: Normalisiertes Akteurkongruenznetzwerk der Pressedebatte im Zeitraum April bis November 2016 (42 Knoten, 275 Kanten)

tergesellschaft austauschen, lückenlos hergeleitet und die Berechnungsmethode für die Finanzverwaltung dokumentiert werden (Schreiber u. Greil, 2017). Aus der Dokumentation resultiert kein Anspruch auf Steuernachforderung, soweit die angewandte Methodik gängigen OECD-Standards entspricht (Fehling, 2015).

Die Regelungen wirken sich auf das materielle Steuerrecht und das Steuerverfahrensrecht aus. Geändert werden die Abgabenordnung, das Recht der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer (Deutscher Bundestag, 2016c, S. 7). Geändert werden ferner Regelungen zur EU-Amtshilfe, zum Recht der Finanzverwaltungen, zum Informationsaustausch sowie die Umsetzungsverordnung zum FACTA-Abkommen, das Deutschland mit den USA abgeschlossen hat. Die Regelungen haben keine unmittelbaren distributiven Auswirkungen, da keine Steuertarife oder Bemessungsgrundlagen geändert werden sollen. Der Konzeption nach handelt es sich um Regulierung durch Erhebung, Weitergabe und Austausch von steuerrelevanten Informationen. Hiergegen – das zeigt die Auswertung der Pressedebatte – formiert sich Widerstand aus Politik und Wirtschaft, die Offenlegung und Berichtspflichten fürchten und sich auf das Steuergeheimnis oder gar das Grundgesetz berufen. Offensichtlich birgt bereits die Pflicht zur Transparenz Furcht vor Verteilungsforderungen. In der Pressedebatte werden zudem Befürchtungen über den Verlust von Steuereinnahmen an dritte Staaten geäußert.

Wie Etzioni (2010, S. 9) aufzeigt, kann Transparenz – zum Beispiel durch rechtlich verpflichtende Information durch Unternehmen – nur dann effektiv sein, wenn sie mit Sanktionen unterlegt ist. Die Regie-

rungsfractionen schlagen konkret zur Durchsetzung der länderbezogenen Berichtspflicht ein Ordnungsgeld von 2.500 (bei leichtfertigem Handeln) bis zu 5.000 Euro (bei vorsätzlichem Handeln) vor (Deutscher Bundestag, 2016c, S. 44). Zudem rechnen die Regierungsfractionen mit Befolgungskosten („Bürokratiekosten“) der Wirtschaft von rund einer halben Millionen Euro pro Jahr aufgrund von Personalaufwand für das Berichtswesen (ebd., S. 30). Angesichts der in Frage stehenden Summen für Steuervermeidung multinationaler Unternehmen, erscheint bei allem Streit über das genaue Ausmaß an nicht gezahlten Steuern das Ordnungsgeld vergleichsweise gering. Geringe Ordnungsgelder können wiederum zur Nichtbeachtung von Regulierung führen und damit das Ziel unterlaufen (Etzioni, 2009, S. 320).

Wie ist das Verfahren zu beurteilen? Die Kompetenzen der Europäischen Kommission in Sachen Ertragsbesteuerung verändern sich durch den BEPS-Maßnahmenkatalog nicht. Die Akteurkonstellation kann als klassisches Tow-Level-Game interpretiert werden (Putnam, 1988). Nationale Regierungen haben eigene Präferenzen hinsichtlich der Steuerpolitik, müssen aber auf europäischer Ebene einen Kompromiss finden. In Steuerangelegenheiten muss dies einstimmig erfolgen (Radaelli, 1999, S. 662). Dieser Wechsel zwischen den Ebenen schafft Handlungsspielräume, da verschiedene Arenen (national, international) gegeneinander ausgespielt werden können (ebd., S. 434). Verschärfend tritt hinzu, dass für eine effektive Umsetzung von BEPS und von anderen Vereinbarungen die Nationalstaaten verantwortlich sind (Rixen, 2013b, S. 447). Und dies schafft Raum zur Abweichung und Unterminierung der Vereinbarung (ebd., S. 448). Die Sachverständigenanhörung ist ein Ort, an dem sich dies äußern kann.

Sachverständigenanhörung Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat am 19. Oktober 2016 eine Sachverständigenanhörung zum BEPS-Umsetzungsgesetz durchgeführt, zu der neben den klassischen Interessenvertretungen von Kapital und Arbeit (BDI, DGB), auch Vertreter der OECD, des exportorientierten Unternehmens Boehringer Ingelheim, der Steuerberatungsgesellschaft PWC, den Steuerverwaltungen der Länder Hessen und NRW und der Entwicklungsorganisation WEED geladen sind. Die Anhörung wird mit der Beratung eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Erhöhung des Kindergeldes verknüpft. Im ersten, zeitlich länger dauernden Teil der Anhörung erörtern die Abgeordneten den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu BEPS sowie Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Die Linksfraktion bringt keinen Änderungsantrag oder Gesetzentwurf ein.

Im Zuge der Diskursnetzwerkanalyse wurden 330 Statements erhoben, die 19 Personen und 17 Organisationen zugeordnet werden können.³³³ Die Statements verteilen sich auf 42 Frames. Die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung zu den Frames kann Abbildung 106 entnommen werden. Diese zeigt ein kontroverses Meinungsbild zur geplanten Ausweitung des Informationsaustauschs der Finanzbehörden und zum Gesetzentwurf der Bundesregierung. Strittig sind ferner die Politikziele Verringerung von Gewinnverlagerung und Gewinnminimierung. Eine Mehrheit der Sprecherinnen und Sprecher warnt vor Komplexität und Umsetzungsproblemen und fordert Vorrang für Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) vor internationalen Vereinbarungen. Der internationale Steuerwettbewerb wird als Handlungsmotiv nahezu einhellig bestätigt, Konsens herrscht ferner in der Ablehnung von aggressivem Steuerwettbewerb. Die Situationsdeutung der Bundesregierung wird mehrheitlich in Zweifel gezogen. Ein Großteil der Fra-

³³³ Alle Daten, die zur Auswertung der Presseberichterstattung zum Unternehmensteuerreformgesetz verarbeitet wurden, können dem Datensatz 2016_ *anh.dna* entnommen werden, der dieser Arbeit beigelegt ist.

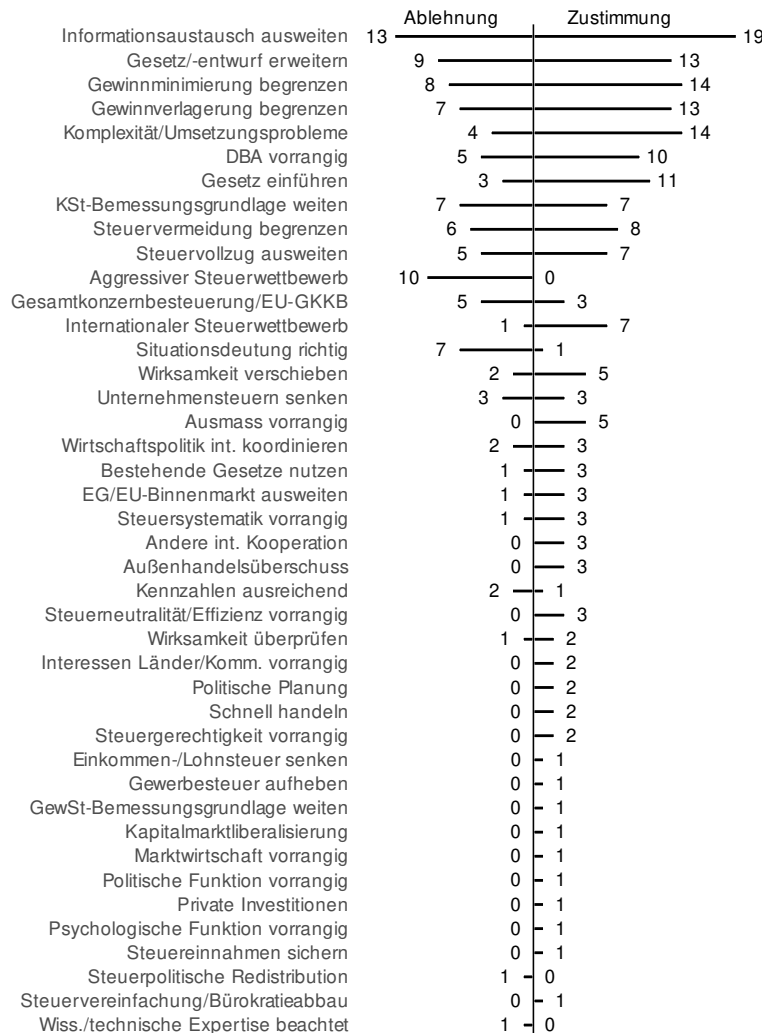


Abbildung 106: Verteilung von Frames in der Anhörung zum BEPS-Umsetzungsgesetz

mes wird nur ein- bis zweimal erwähnt, die Auswertung fokussiert auf die umstrittenen Frames, um den Konflikt unter den Beteiligten offenzulegen.

Die Akteurpartizipation in der Anhörung ist weitgehend ausgeglichen: 10 % aller Äußerungen werden vom Vertreter des Landes Hessen getätigt, ebenfalls 10 % entfallen auf den Sprecher der zivilgesellschaftlichen Denkfabrik „Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung“ (WEED), es folgt der Sprecher des Unternehmens Boehringer Ingelheim mit neun % sowie die Sprecher von BDI, der Rechtsanwaltskanzlei Flick, Gocke & Schaumburg sowie des Landes Nordrhein-Westfalen mit je acht %. Akteure mit mehr als fünf % aller sind Statements sind ferner der Betriebswirt Guido Förster von der Universität Düsseldorf sowie Achim Pross von der OECD.

Die Anhörung kreist um zwei Problemkomplexe: Einerseits wird über die Auslegung des OECD-Mandats gerungen, andererseits wird die Umsetzbarkeit der Vorschläge diskutiert. Zugespitzt geht es darum, ob es

mehr oder weniger Transparenz und – darauf aufbauend – mehr oder weniger Steuereinnahmen geben soll. Während ein Teil der Sachverständigen sich möglichst eng an den Vorgaben der OECD anlehnen will und darüber hinaus gehende Vorschläge und Regelungen des nationalen (deutschen) Gesetzgebers als unzulässige und rechtlich fragwürdige Vorgehensweise auslegt, will eine andere Gruppe an Sachverständigen das genaue Gegenteil. Ihnen zufolge stellen die OECD-Vorgaben nur einen Mindeststandard dar, der in jedem Fall durch nationale Regelungen erweitert werden müsse. Hierbei solle auch die Harmonisierung der Körperschaftsbesteuerung auf europäischer Ebene und der Zugang der Öffentlichkeit zu den länderbezogenen Berichten der Unternehmen zählen. Diese Gruppen, die diametral zueinander stehen können idealtypisch der Wirtschaft, der Steuerberatung und der Union auf der einen sowie den Länderfinanzverwaltungen, der Steuergewerkschaft und SPD, Grünen und Linken zugeordnet werden (siehe auch Abbildung 107, das entsprechende Cluster-Diagramm der Anhörung).

Die Anhörung offenbart ferner grundsätzliche politische Differenzen in der Frage, wie der Steuerwettbewerb reguliert werden soll. Diese sollen der Einfachheit halber als konstitutionalistische, diskretionäre und technokratische Perspektive unterschieden werden. Die konstitutionalistische Perspektive räumt dem bestehenden Steuerrecht und Doppelbesteuerungsabkommen sowie Gerichtsentscheidungen Vorrang ein. Der Steuergesetzgeber soll in dieser Hinsicht für Rechtsklarheit sorgen, aber nicht mehr Steuereinnahmen anstreben. Sie steht in der Tradition der Public Choice-Schule, die im Steuerstaat einen übermächtigen Leviathan erkennt (Brennan u. Buchanan, 2000). Die diskretionäre Perspektive will an der Autonomie des nationalen Steuergesetzgebers festhalten und den BEPS-Prozess als Anlass zur Bekämpfung von Steuervermeidung und zur Erzielung von mehr Steuereinnahmen nutzen, um dadurch öffentliche Güter finanzieren zu können. Sie kann als Gegensatz zur Austeritätspolitik interpretiert werden (Streeck u. Mertens, 2010). Die technokratische Perspektive nimmt den internationalen Steuerwettbewerb als gegebene Größe, die zur effizienten Kapitalallokation dienen kann. Wissensdefizite der Steuerverwaltungen sollen durch Information geschlossen und neue Informationen Teil von Tauschgeschäften mit den Steuerpflichtigen sein. Diese Materie obliegt geschulten Experten, die an der Interpretation des Steuerrechts durch Rechtspflege mitwirken sollen (Picciotto, 2015). Dies soll im Einzelnen mit einigen herausragenden Wortmeldungen in der Anhörung plausibilisiert werden:

Beispiel für eine diskretionäre Perspektive ist die Äußerung des Finanzwissenschaftlers Lorenz Jarass, der mit Blick auf die Frage mehr oder weniger Transparenz die Motivation des Gesetzgebers in Erinnerung ruft:

„Es ist hier schon in einer Reihe von Stellungnahmen der Eindruck erweckt worden, dass wir aus deutscher Sicht eigentlich gar nichts machen müssen, weil sowieso fast alles in Ordnung ist. (...) Aber man muss sich doch mal überlegen, warum es denn BEPS überhaupt gibt. BEPS gibt es, weil durch US-amerikanische und britische Anhörungen und Informationen deutlich geworden ist, dass ein wachsender Teil der internationalen Konzerne – im Regelfall ganz legal – überhaupt keine Steuern mehr zahlt“ (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 28).

Der Perspektive Jarass' schließen sich die Länderfinanzverwaltungen und der Sprecher von WEED an, die Ausdehnungen der Gesetzgebung um jene Aspekte fordern, die das BEPS-Projekt bis dato nicht abdeckt,

beispielsweise zeitliche Übergangsfristen für Patentboxen und hybride Gestaltungen (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 21, 27, 45). Den Gegenpol bildet der Sprecher des BDI, Berthold Welling, der zugleich den Verband der Chemischen Industrie, als ein exportstarken Wirtschaftszweig mit relevanten multinationalen Unternehmen (Bayer, BASF, Boehringer) repräsentiert. Welling lehnt eine Ausdehnung des OECD-Mandats ab, nationale Alleingänge Deutschlands seien nicht beherrschbar und würden die Gefahr von Steuernachforderungen anderer Staaten bergen. Er schließt mit einer Warnung vor Einbußen der Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen, auch der Gesetzgeber, so Welling, müsse am Erfolg der Exportunternehmen interessiert sein:³³⁴

„Der BEPS-Prozess ist – anders als das Herr Prof. Jarass gerade angesprochen hat – nicht von Industrieländern wie Deutschland angestoßen worden, sondern insbesondere von denjenigen Ländern motiviert, die sich von dem niedrigen Steuerrücken in ihren Ländern gerne ein größeres Stückchen abschneiden wollten. Das hatte gerade auch Herr Thumps dargestellt. Das geht dann zulasten des deutschen Standorts bzw. des deutschen Fiskus. Als Exportnation – wir sind im Moment Exportweltmeister – zu denken, dass wir im Rahmen eines internationalen Harmonisierungsprozesses mit Blick auf Steuerzahlungen als Gewinner herausgehen, das ist sehr naiv“ (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 43).

Ein anderes Beispiel für die konstitutionalistische Perspektive ist der Rekurs auf das Recht der Doppelbesteuerungsabkommen (DBA). DBA sollen die doppelte Besteuerung desselben Sachverhalts in unterschiedlichen verhindern. Das BEPS-Projekt führt jedoch vor Augen, dass die Architektur der DBA zunehmend dazu führt, dass kaum oder überhaupt nicht besteuert wird, anstelle von Doppelbesteuerung kommt es doppelter Nicht-Besteuerung, weil kein Staat die nötigen Steuereinnahmen eintreibt (Devereux u. Vella, 2014, S. 431). Im Sinne der Gruppe, die mehrfache Besteuerung vermeiden will, argumentiert der OECD-Vertreter, der für deutsche Unternehmen eine reale Gefahr von Doppelbesteuerung, sofern das länderbezogene Berichtswesen öffentlich gemacht wird (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 32). Ähnlich argumentiert der Sprecher des Unternehmens Boehringer (ebd., S. 25). Der Betriebswirt Guido Förster von der Universität Düsseldorf stimmt dem zu, argumentiert aber mit Bezug auf den Vorrang von Gerichtsentscheidungen, die der Gesetzgeber unangetastet lassen sollte, um ineffiziente Lösungen zu vermeiden. Nach Förster würde

„(...) in der Gesetzbegründung dieses Gesetzentwurfes deutlich –, dass in vielen Fällen bei den Teilen, die sich nicht mit der Umsetzung des BEPS-Projektes beschäftigen, sondern die hinten angehängt werden oder werden sollen, im Grunde genommen BFH-Entscheidungen revidiert werden sollen. Selbstverständlich ist es das Recht des Gesetzgebers, Entscheidungen der Judikative pro futuro in der Gesetzeslage zu verändern und die Frage ist, ob das sinnvoll ist (...) Das heißt, wir geben einen großen Vereinfachungseffekt für diese Regelung auf, um dann in Deutschland in Einzelfällen nachzubesteuern (...)“ (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 35-36).³³⁵

³³⁴ Diese Position ist bereits in der Pressedebatte unter anderem von Boehringer Ingelheim geäußert worden.

³³⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom Dezember 2015 festgestellt (2 BvL 1/12), dass der deutsche Steuergesetzgeber im Einzelfall auch gegen Doppelbesteuerungsabkommen verstoßen kann, sofern sie die fiskalische Souveränität Deutschlands betreffen (Bundesverfassungsgericht, 2016). Der Bundesfinanzhof hat in dieser Sache eine andere Auffassung vertreten, die sich an

Der Sprecher des Unternehmen Boehringer Ingelheim, Werner Thumps, warnt davor, die neue Berichterstattungspflicht zur Grundlage der Besteuerung zu erheben, da dies Forderungen von Drittstaaten hervorrufen könnte (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 24). Das länderbezogene Berichtswesen sei nicht geeignet, ädaquat über die tatsächlich gezahlten Steuern zu informieren und könnte daher leicht für Nachforderungen missbraucht werden (ebd., S. 26). Zudem hält er die im Gesetzentwurf dargelegte Schätzung der Befolgungskosten für völlig verfehlt und spricht stattdessen von voraussichtlichen Mehrausgaben der Wirtschaft in Höhe von 20 bis 25 Millionen Euro pro Jahr (ebd., S. 25).

Anders gelagert ist die Kritik des Sprechers der Rechtsanwaltskanzlei Flick, Gocke & Schaumburg, der davor warnt, das BEPS-Programm zum Anlass für eine Harmonisierung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage zu nehmen:

„Möglicherweise ist ein weiterer Beweggrund, dass die EU-Kommission der Öffentlichkeit mal zeigen wollte, dass sie in der Lage ist, die Konzerne zu zwingen, die Hosen runter zu lassen. (...) Was mir noch eingefallen ist – und das ist aber auch nicht beruhigend -, ist die Variante, dass die EU-Kommission, die ja auf diesen Zug aufgesprungen ist, die Gelegenheit nutzt, um schon die verfahrensrechtlichen Grundlagen für die „Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage“ (GKKB) zu schaffen, also für die formelhafte Aufteilung der Unternehmensgewinne“ (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 24).

In technokratischer Hinsicht äußert sich der Sprecher der Steuergewerkschaft, Thomas Eigenthaler, der vor einer Offenlegung der länderbezogenen Bericht warnt und zunächst Praxiserfahrung sammeln will. Die neuen Informationen sollen als Verhandlungsmasse in die konkrete Auseinandersetzung mit den Unternehmen im Rahmen von Betriebsprüfungen eingehen:

„Wir möchten als Finanzverwaltung mit den Unternehmen vertrauensvoll an dieser Stelle zusammenarbeiten. Wir erhoffen uns – wenn das nicht übermäßig öffentlich gemacht wird –, dass dann auch die Kooperation noch in einem positiveren Sinne stattfindet“ (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 40).

Zustimmung zu dem Vorgehen kommt auch vom OECD-Vertreter Paul Hondius, demzufolge öffentliches länderbezogenes Berichtswesen „eine falsch verstandene Transparenz begründen könnte“ (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 33).³³⁶ Nach Eigenthaler dürfe der Gesetzgeber auch nicht übersehen, dass es in der Praxis an Personal fehle, um die gewünschten Prüfungen vorzunehmen (ebd., S. 40). Neben Wissen und Erfahrung fehlen auch entsprechende Kapazitäten, vor allem in äußerst komplexen Bereich der Auslegung von Verrechnungspreisdokumentationen:

den Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes und der Gewährleistung von Kapitalverkehrsfreiheit orientiert (Bundesfinanzhof, 2012). Die Überschreitung von Doppelbesteuerungsabkommen ist dem Bundesfinanzhof zufolge ein unzulässiger Bruch völkerrechtlicher Verträge (ebd.). Der Bundesfinanzhof hat die Streitsache dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt.

³³⁶Eine solche falsch verstandene Transparenz könnte in Steuermehreinnahmen, also in Verteilungsentscheidungen resultieren. Es sei daran erinnert, dass Transparenz, wenn sie effektive Regulierung sein soll, sanktionsbewehrt sein muss (Etzioni, 2010, S. 320). Höhere Steuerzahlungen können eine solche „Sanktion“ darstellen.

„Wie weit können wir national gehen, oder müssen wir auch die ausländischen Staaten schon einbeziehen, was die Verrechnungspreissystematik angeht? Wir wissen, dass das Bundeszentralamt für Steuern, das ja die Verständigungsverfahren führt, bis Oberkante zu ist, an diesem Punkt. Das darf kein Flaschenhals werden. Wir dürfen von unten her die Dinge nicht überziehen“ (Deutscher Bundestag, 2016e, S. 40).³³⁷

Diese Beispiele sollen genügen, um die Gemengelage der Diskussion zu verdeutlichen. Welches übergreifende Bild ergibt sich nunmehr aus der Sachverständigenanhörung? Die Debattenstruktur wird in Abbildung 107 als Cluster-Dendrogramm zusammengefasst. Zwei Gruppen sind erkennbar: Auf der linken Seite sind die Gegner einer Ausweitung des länderbezogenen Berichtswesen und über BEPS hinausgehender Maßnahmen zur Begrenzung der Steuervermeidung. Hierunter fallen neben der Union der BDI, das Unternehmen Boehringer, die Steuerberatungsgesellschaft PWC, das Institut der Wirtschaftsprüfer sowie die Wissenschaftler der Universität Düsseldorf und der Universität Erlangen-Nürnberg. Außer der CDU handelt es sich um Vertreter von Wirtschaft, Unternehmen und Wissenschaft, kurzum Akteure der Steuerrechtspflege. Dem stehen auf der rechten Seite die Befürworter eines ausgedehnten, mitunter öffentlichen länderbezogenen Berichtswesens, die Steuereinnahmen sichern und Gewinnverlagerung minimieren wollen. Auch die OECD fällt hierunter, das sie ihr eigenes Maßnahmenpaket rechtfertigt. Mitunter fordern sie auch die Harmonisierung der Körperschaftsteuer und den Gesetzgeber zu mehr Aktivität auf. Diese Gruppe ist nominell größer, setzt sich aber vorwiegend aus Regierungsakteuren und nicht-wirtschaftlichen Akteuren und einem Wissenschaftler zusammen.

Nähe und Distanz werden über die non-metrische multidimensionale Skalierung ersichtlich, die in Abbildung 108 dargestellt ist. Idealtypisch liegen die beiden Wissenschaftler aus Erlangen-Nürnberg und Düsseldorf beeinander, größere Nähe weisen auch die Steuerberatungsgesellschaft PWC und das Institut der Wirtschaftsprüfer (IdW) auf. Spiegelbildlich sind sich Steuergewerkschaft und die beiden Vertreter der Landesfinanzverwaltungen (Hessen, NRW) nahe. Größte Nähe zur OECD weist überraschend die Linksfraktion auf. SPD und Grüne sind sich näher, der Abstand beider Parteien zur Linken ist größer.

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages ändert den Gesetzentwurf der Bundesregierung in einigen Punkten ab und erweitert ihn (Deutscher Bundestag, 2016a, S. 3). Von den insgesamt vorgenommenen 13 Änderungen, die der Beschlussempfehlung entnommen werden können, führen einige zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, andere enthalten lediglich zusätzliche Informationspflichten. Bedeutende Mehreinnahmen soll die Streichung des Sonderabgabenabzugs für Personengesellschaften herbeiführen, der Finanzausschuss rechnet mit Mehreinnahmen in Höhe von 300 Millionen Euro im Entstehungsjahr (ebd, S. 89). Alle anderen Änderungen werden nicht quantifiziert. Im Zusammenhang mit den Cum-Ex-Enthüllungen, die in der Pressedebatte diskutiert werden, steht das Verbot des sogenannten Cum/cum-treaty shoppings, wodurch Steuerarbitrage mit Kapitalerträgen durch Ausnutzung von Regelungslücken in Doppelbesteuerungsabkommen unterbunden wird. Auf eine Anregung der Europäischen Kommission geht die Sicherstellung der Besteuerung stiller Reserven in Wegzugsfällen zurück. Um die Befolgung der

³³⁷Gegen eine verbesserte Dokumentation von Verrechnungspreisen hat sich kein geringer als der frühere Leiter des BDI-Steuerausschusses, Wolfgang Ritter, frühzeitig ausgesprochen und vor einer Einführung der Gesamtkonzernbesteuerung gewarnt (Ritter, 1986; Picciotto, 2015, S. 176).

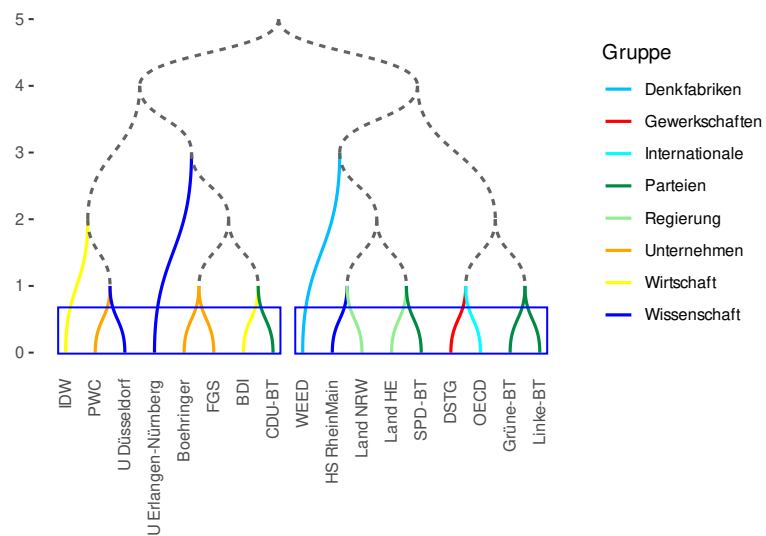


Abbildung 107: Cluster-Dendrogramm der Anhörung zum BEPS-Umsetzungsgesetz

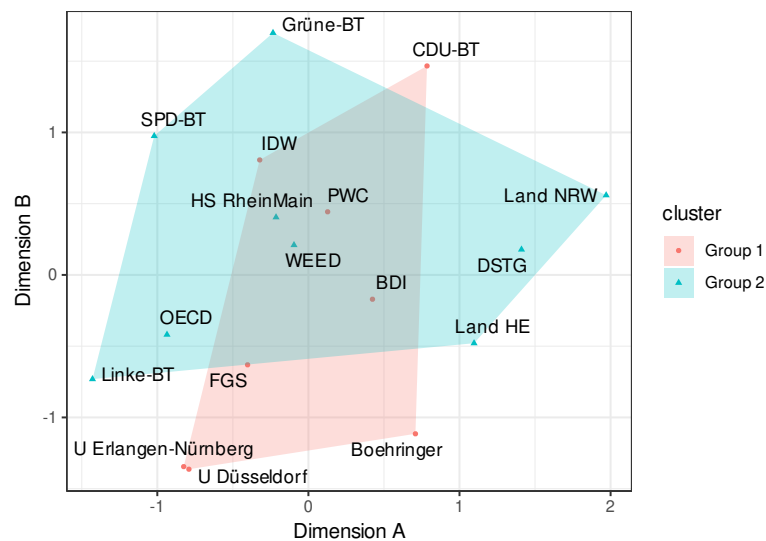


Abbildung 108: Non-metrische MDS der Anhörung zum BEPS-Umsetzungsgesetz

Gruppe	Presse		Anhörungen		Summe	Anteil
	Statements	Anteil	Statements	Anteil		
Internationale	213	34 %	16	6 %	229	25 %
Regierung	142	23 %	52	18 %	194	21 %
Unternehmen	79	13 %	60	21 %	139	15 %
Parteien	65	10 %	40	14 %	105	11 %
Wissenschaft	55	9 %	42	15 %	97	11 %
Wirtschaft	44	7 %	35	12 %	79	9 %
Denkfabriken	19	3 %	28	10 %	47	5 %
Gewerkschaften	-	0 %	14	5 %	14	2 %
Gerichte	11	2 %	-	0 %	11	1 %
Summe	628	100 %	287	100 %	915	100 %

Tabelle 29: Statements je Gruppe und Arena in den Debatten zum BEPS-Umsetzungsgesetz

Unternehmen zum Country-by-Country-Reporting zu erhöhen, beschließen die Abgeordneten zudem höhere Bußgelder für Unternehmen (ebd., S. 3). Die Änderungen weiten das Aktionsprogramm nicht aus, nehmen aber auch keine Rücksicht auf die grundsätzlichen Einwände der Sachverständigen bezüglich Für und Wider einer Offenlegung des Country-by-Country-Reportings oder hinsichtlich der Sicherung von Besteuerungsrechten von Drittstaaten.

Zwischenfazit

Der Finanzausschuss gibt am 30. November 2016 seine Beschlussempfehlung ab. Bereits zwei Tage später wird es in dritter Lesung im Bundestag abschließend behandelt (Deutscher Bundestag, 2016d). Die Abstimmung erfolgt ohne Aussprache, die Reden werden zu Protokoll gegeben (Deutscher Bundestag, 2016d, S. 20656-20662). Vertreter der Koalitionsfraktionen rechtfertigen das Gesetz, machen aber auch ihre Differenzen deutlich, die Sprecher von Linken und Grünen weisen den Gesetzentwurf als verkürzt und steuersystematisch fragwürdig zurück. Der CDU-Abgeordnete Middelberg wiederholt in seiner Plenarrede noch einmal die allgemeinen Befürchtungen einer öffentlichen länderbezogenen Berichterstattung durch multinationale Unternehmen (Country-by-Country-Reporting) Geschäftsgeheimnisse könnten publik werden und dadurch Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen hervorrufen (ebd., S. 20657), zudem würden Steuernachforderungen dritter Staaten zu Lasten des deutschen Fiskus entstehen können (ebd.). Die Regierung, so Middelberg, tue gut daran, weitere Aktivitäten der Europäischen Kommission über das Wettbewerbsrecht zu kritisieren (ebd.).

Der SPD-Finanzpolitiker Lothar Binding rahmt das Gesetz als Beitrag zur Herstellung von Steuergerechtigkeit, die durch multinationale Unternehmen wie Google und Facebook verletzt werde (Deutscher Bundestag, 2016d, S. 20658). Zugleich gesteht Binding zu, dass das Gesetz keinerlei Vorkehrungen gegen den Steuerwettbewerb vorsieht (ebd., S. 20659). Er fordert als künftigen Schritt die Einführung einer gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) (ebd.). Der Linken-Sprecher Richard Pitterle warnt vor Umsetzungsproblemen und kritisiert die Regierungsfaktionen für ihre Unterschätzung des Verwaltungsaufwandes, der das Gesetz zu einem zahnlosen Tiger mache (ebd., S. 20660). Die Geldbußen gegen Verstöße der Berichterstattungspflicht hält er für zu gering (ebd.). Der Grünen-Abgeordnete Thomas Gambke schließlich hält der Regierung vor, die Tragweite des Problems nicht erfasst zu haben

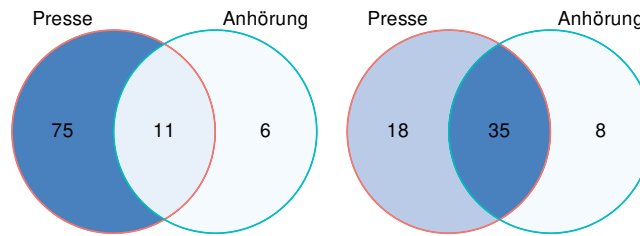


Abbildung 109: Venn-Diagramm der Debatten zum BEPS-Umsetzungsgesetz

und bemängelt die kurze Zeit zur Aussprache zu später Uhrzeit im Plenum (ebd.). BEPS, so Gambke, dürfe nicht als rein technische Materie verhandelt werden (ebd., S. 20661). Die Regierung klammere wichtige Regelungslücken aus, so zum Beispiel den Fremdvergleichsgrundsatz zur belastbaren Ermittlung von Verrechnungspreisen (ebd.). Während er das Vorgehen der Europäischen Kommission in Sachen Beihilfungsverfahren als Beitrag zur freien Marktwirtschaft interpretiert, resümiert er die Regierungsarbeit mit den Worten: „Selten war ich so enttäuscht von einem Gesetzentwurf“ (Deutscher Bundestag, 2016d, S. 206622). Das Gesetz wird mit den Stimmen der Koalitionsfraktion beschlossen (ebd., S. 20622).

Betrachtet man die nominelle Partizipation an den Debatten in Presse und Anhörung, so zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede bei BEPS gegenüber anderen Fallstudien dieser Arbeit. Die Pressedebatte wird von internationalen Akteuren und Regierungsakteuren dominiert. Parteien stehen nur an vierter Stelle, noch vor ihnen rangieren Unternehmen. Auffallend ist auch der vergleichsweise geringe Anteil von Wirtschaftsakteuren in der Pressedebatte. Und während Gewerkschaften überhaupt nicht in der Presse vertreten sind, stellen Wissenschaftsakteure mit gut 9 % die fünfstärkste Gruppe in der Presse. Die Pressedebatte kann demnach als Austausch zwischen Regierungen, internationalen Organisationen und Unternehmen charakterisiert werden. Das BEPS-Umsetzungsgesetz ist demnach nicht nur seinem Regelungsinhalt international orientiert, sondern dokumentiert auch die Internationalisierung der Unternehmensbesteuerung. Darauf wird weiter unten noch einmal zurückzukommen sein.

Auch in der Sachverständigenanhörung zeigen sich interessante Muster: Unternehmen stellen dort die Gruppe mit den größten Redeanteilen dar, internationale Organisationen – nur die OECD ist geladen – fallen zurück. Demgegenüber stehen Regierungsakteure an zweiter Stelle. Parteien sind wiederum nur an vierter Stelle, vor ihnen stehen – wenn auch knapp – Wissenschaftsakteure. Es folgen Wirtschaftsverbände und Denkfabriken. Die Gewerkschaften sind in der Anhörung immerhin noch mit 5 % Redeanteil vertreten, gleichwohl geht der Input nur auf die Gewerkschaft der Beschäftigten der Steuerverwaltung zurück. Branchengewerkschaften oder der Deutsche Gewerkschaftsbund nehmen an der Diskussion nicht teil. Die Anhörung spiegelt insofern die Pressedebatte und weicht gegenüber den anderen Fallstudien dieser Arbeit ab, da Regierung und Unternehmen hier in einen direkten Austausch treten. Dies ist schon deswegen

bemerkenswert, als Anhörungen doch vorrangig der Information von Abgeordneten dienen. Womöglich zeigt das BEPS-Umsetzungsgesetz einen Trend, der in der Literatur als zunehmende Abhängigkeit der Steuergesetzgebung von Expertise dokumentiert ist (Seidel u. a., 2021).

Kontrolliert man für Überlappungen von Akteuren und Frames zwischen den Arenen, zeigt sich keine Auffälligkeit. Geladene Sachverständige, die nicht in der Presse zitiert werden, sind die Steuergewerkschaft, Vertreter von zwei Universitäten, die Denkfabrik WEED, aber auch die Fachanwaltskanzlei Flick, Gocke & Schaumburg. Das Spektrum der in der FAZ zitierten, aber nicht zur Anhörung geladenen Akteure ist wesentlich umfangreicher und streut über alle sozialen Gruppen, sodass kein Anzeichen einer systematisch verzerrten Berichterstattung erkennbar ist. Hinsichtlich der in der Presse nicht zitierten Frames handelt es sich zum einen um allgemeine politische Bekenntnisse (Vorrang der Marktwirtschaft, politische Funktion), aber auch um Frames zur Gewerbesteuerbemessungsgrundlage und Gewinnthesaurierung. Dies ist mit Blick auf den eher allgemein fokussierten Charakter der Pressedebatte plausibel und lässt ebenfalls keinen Rückschluss auf eine systematische Verzerrung zu. Die Überlappungen sind als Venn-Diagramme in Abbildung 109 dargestellt.

Die Arbeit untersucht die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze erlassen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Das BEPS-Umsetzungsgesetz stellt keine Unternehmensteuersenkung dar, im Gegenteil wird durch die Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage vorgenommen. Unternehmen müssen demnach sogar Mehrausgaben hinnehmen. Hinzu treten die Befolgungskosten für die Berichterstattung. Wieso kommt es nicht zur Steuersenkung? Zugespitzt formuliert haben die Steuersenkungen in der Vergangenheit stattgefunden, und zwar in Form von Steuervermeidung, also nicht gezahlten Steuern, auf die der Gesetzgeber nun reagiert. Hierfür wird abschließend auf das Ausmaß der im Theorieteil behandelten Erklärungsfaktoren Bezug genommen.

- **Steuerwettbewerb:** Die Exportorientierung Deutschlands hat während der Eurokrise ab dem Jahr 2010 kontinuierlich zugenommen, sie wird von einigen Autoren als wesentlicher Treiber der Krise gesehen. Als die USA Deutschland zu einer aktiven Konjunkturpolitik in der Krise anhalten, reagiert die Bundesregierung abweisend. Wirtschaftsverbände wie der BDI und exportorientierte Unternehmen haben wiederholt auf den Zusammenhang von internationaler Unternehmensbesteuerung und Exportorientierung verwiesen und vor verschlechterten Wettbewerbsbedingungen im Fall einer zu weitgehenden internationalen Kooperation Deutschlands gewarnt. Dessen ungeachtet fußt der gesamte BEPS-Prozess auf der Wahrnehmung eines aggressiven Steuerwettbewerbs, setzt also die Realität des Steuerwettbewerbs voraus. In Presse und Anhörung spielen beide Frames eine überragende Rolle, sodass von einer hohen Relevanz des Steuerwettbewerbs für diesen Fall auszugehen ist.
- **Parteienwettbewerb:** Die Auswirkung des Parteienwettbewerbs wird durch BEPS teilweise neutralisiert, da dem Gesetzgebungsprozess eine EU-Richtlinie zugrundeliegt, die eine normative Bindungswirkung erzeugt. Der Konflikt zwischen den Koalitionsparteien erstreckt sich infolge dessen auf Art und Reichweite der Implementation in nationales Recht. Bundesfinanzministerium und Bundeswirtschaftsministerium haben im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses unterschiedliche Präferenzen artikuliert: Während Finanzminister Schäuble eine Ausdehnung von Informationspflichten für Unter-

nehmen und im Rahmen des Country-by-Country-Reporting ablehnt, ist Wirtschaftsminister Gabriel (SPD) dafür. Dessen ungeachtet legt Schäuble im EU-Ministerrat Veto gegen mehr Transparenz ein. Diese Blockade wird erst fünf Jahre später — dann unter umgekehrten Vorzeichen (Bundesfinanzminister Scholz (SPD) ist dafür, Bundeswirtschaftsminister Altmaier (CDU) dagegen) aufgelöst werden (Mussler, 2021).

Die Beschlussempfehlung des Finanzausschusses reflektiert das Kräfteverhältnis, in dem nur partielle Änderungen beschlossen werden. Teilweise erweitern diese die Steuerbemessungsgrundlagen, teilweise — wie im Falle einer unterbundenen Klarstellung zur Auslegung von Verrechnungspreisdokumentationen — schreiben die Abgeordneten den rechtlichen Status quo fort. Sie entsprechen damit den weitgehend und idealtypisch skizzierten Diskussionsmustern, die sich in der Anhörung zeigen (konstitutionalistische, technokratische und diskretionäre Perspektive).

Anders als in den anderen in dieser Arbeit behandelten Fallstudien steht mit BEPS allein die Aussicht auf potentielle Steuermehreinnahmen in Rede. Für die Bundesländer geht es somit nicht um die Abwehr von Einnahmeverlusten.

- **Lobbyismus:** BEPS befasst sich mit Steuervermeidung multinationaler Unternehmen. Unternehmen müssen sich daher zwangsläufig vom Gesetzgebungsprozess angesprochen fühlen und haben ihre Kritik an Art und Reichweite der nationalen Umsetzung vorgebracht. Dies schlägt sich auch in relativ vielen Statements von Unternehmen wieder, ein Umstand, der diese Fallstudie charakterisiert. Dem BEPS-Prozess gingen Konsultationen auf OECD-Ebene voraus, an denen sich verschiedene Stakeholder beteiligen konnten, unter ihnen auch der BDI und die BASF (Elschner u. Hardeck, 2022). Diese Akteure waren somit in der Lage, ihre Position frühzeitig und vor Befassung der Europäischen Kommission in den Regulierungsprozess einzubringen. Ein Zeitvorteil, der möglicherweise erklären kann, warum BEPS keine weitergehenden distributiven Implikationen artikuliert.
- **Expertise:** Das BEPS-Maßnahmenpaket besteht aus 15 Detailregelungen, die Festlegungen zum zwischenstaatlichen Informationsaustausch, von Steuerabsprachen zwischen Unternehmen und Staaten und Regelungen zur Dokumentation von Verrechnungspreisen umfassen. Die Ausarbeitung wurde von den Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten der OECD, das heißt einer internationalen Organisation übertragen, die nicht gewählt werden kann und nationalen Parlamenten keinerlei Rechenschaft unterliegt. Die Ausarbeitung von BEPS verläuft auf einem hohen technischen Niveau, das es nicht nur Außenstehenden, sondern auch Praktikern schwer macht, Detailregelungen nachzuvollziehen; ein grundlegender Charakter der Arbeit der OECD (Picciotto, 2015). Stellvertretend sei an die Äußerung des Vorsitzenden der Steuergewerkschaft in der Sachverständigenanhörung hingewiesen, der von fehlendem Fachwissen spricht und Einarbeitungszeit für die Steuerverwaltungen erbittet. Der Einfluss von Expertise auf den steuerpolitischen Diskurs ist demnach als hoch anzusehen.

Wie ist der BEPS-Prozess einzuschätzen? Auswirkungen sind bis dato schwer zu beziffern. Die beschlossenen Maßnahmen schaffen zwar verbesserte Dokumentation und sollen dazu beitragen, Informationsasymmetrien zwischen den Steuerbehörden der EU-Mitgliedstaaten abzubauen. Ob dies von den Staaten

überhaupt gewollt ist, wird in der Literatur allerdings in Zweifel gezogen (Rixen, 2013b, S. 440). Schließlich haben einige Staaten wie Irland, Luxemburg oder die Niederlande Steuerabsprachen bewusst eingesetzt (Zucman, 2014; Fehling, 2015), um Investitionen multinationaler Unternehmen anzuziehen. Zudem begründen die von der OECD festgelegten Standards zu länderbezogenen Berichten (Country-by-Country-Reporting) keinerlei Handlungsfolge (ebd.). Da das internationale Steuerrecht seit den 1920er Jahren vom Prinzip der Vermeidung von Doppelbesteuerung von Kapital geprägt ist, löst das BEPS-Programm den immanenten Konflikt des Unternehmensteuerrechts nicht auf (Devereux u. Vella, 2014). Die Handelsstreitigkeiten der letzten Jahre zwischen den USA und der EU einerseits (Klein u. Pettis, 2020), aber auch das ungelöste Problem des deutschen Leistungsbilanzüberschusses für die Eurozone andererseits (Polyak, 2022) verlagern den Konflikt von der Steuerpolitik zur Außenwirtschaftspolitik.

Dies zeigt sich an den Folgewirkungen des BEPS-Programms. Nachdem 2016 die allmähliche Übernahme des Aktionsprogramms in nationales Recht beschlossen wird, tritt der Prozess auf der Stelle. Der Brexit stellt die Europäische Union und das Liberalisierungsmodell des Binnenmarktes vor eine Belastungsprobe. Die Wahl von Donald Trump verschärft die wirtschaftspolitische Auseinandersetzung zwischen den USA und Europa. Die Beihilfeverfahren gegen Apple und Starbucks werden vom Europäischen Gerichtshof im Jahr 2020 gekippt (Espinoza u. a., 2020). Unterdessen entwickelt die OECD das BEPS-Programm zu einem zweistufigen Verfahren weiter, mit dem eine globale Mindestbesteuerung von Unternehmen erreicht werden soll (Organization for Economic Co-operation and Development, 2020). Erst mit Antritt der Biden-Administration ab dem Frühjahr 2021 kommt neue Bewegung in die Verhandlungen über eine globale Mindestbesteuerung von Unternehmen, die im Herbst 2021 durch entsprechende internationale Übereinkünfte im Rahmen von G-20 festgezurr werden. Deren Implementation in nationales Recht steht noch aus. Allerdings wird der vereinbarte Steuersatz von 15 % als viel zu gering kritisiert, um eine merkliche Trendumkehr in der Körperschaftsbesteuerung herbeizuführen.

Auf anderer Ebene wird indes eine schwerwiegende Entwicklung erreicht. Das BEPS-Aktionsprogramm sieht in Unterpunkt 15 vor, dass die Teilnehmerstaaten „*rasch ein zwingendes und unverbindliches Schiedsverfahren in ihre bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen*“ aufnehmen (Organization for Economic Co-operation and Development, 2015, S. 19). Der Europäische Rat hat hierfür im Oktober 2017 die nötigen rechtlichen Grundlagen geschaffen (Europäische Union, 2017). Der Bundestag hat im Jahr 2019 mit einem entsprechenden Gesetzesbeschluss ohne Plenardebatte reagiert (Deutscher Bundestag, 2019a). Die Regelung sieht die Einführung von Schiedsverfahren zur Streitbeilegung in Konflikten über die Auslegung von Doppelbesteuerungsabkommen vor (ebd., S. 6). Die Einführung von Schiedsverfahren wird kritisiert, da sie intransparent sind und politische Entscheidungen auf nicht-gewählte Expertengremien übertragen. Mit ähnlichen Argumenten war Protest sozialer Bewegungen gegen das transatlantische Handelsabkommen TTIP noch erfolgreich gewesen (Caiani u. Graziano, 2018). Anders im Bereich der Doppelbesteuerungsabkommen, die ein Feld für Spezialisten sind (van Raad, 2001) und durch BEPS eher noch verkompliziert werden (Picciotto, 2015, S. 180). Steuerliche Schiedsverfahren führen zu Verhandlungslösungen und unterlaufen die nationale Steuerhoheit (Hearson u. Tucker, 2021, S. 12). Dies könnte die angenommene konstitutionalistische Perspektive in der Unternehmensbesteuerung bestätigen (ebd., S. 2).

6 Vergleich und Interpretation der Fallstudien

Die Fallstudien werden in diesem Kapitel einer vergleichenden Betrachtung unterzogen. Ziel ist es, theoretische Erkenntnisse im Hinblick auf die Fragestellung der Arbeit zu erlangen. Die Arbeit verfolgt die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Im Theorieteil dieser Arbeit wurden vier Erklärungsfaktoren identifiziert, deren Niederschlag im steuerpolitischen Diskurs variiert und über Diskurskoalitionen erfassbar wird.

Das Kapitel untergliedert sich in drei Teile. Zunächst wird eine deskriptiv-statistische Auswertung entlang des Datensatzes vorgenommen. So werden die Akteurpartizipation über Zeit, die Frame-Verwendung über Zeit sowie dominante Frames in Presse und Anhörungen betrachtet. Dem schließt sich der Rückbezug auf die Forschungsfrage der Arbeit an, in dem die Outcomes der Fallstudien für sich rekapituliert und Gemeinsamkeiten und Differenzen der Fälle im Vergleich herausgestellt werden. Die Darstellung wird durch die Identifikation von Netzwerkdeterminanten ergänzt, die einen Rückschluss auf die Netzwerkformation ermöglichen. Diese Ausführungen leiten zum dritten Teil über, in dem eine Rekonstruktion steuerpolitischer Leitbilder vorgenommen wird, um die Befunde zu kontextualisieren. Dieser Abschnitt zeigt zunächst, wie sich die Finanzwissenschaft von den Sozialwissenschaften entkoppelt hat, was die Grundlage für eine spätere Rekonzeptualisierung von Besteuerungsgrundsätzen gelegt hat. Die Ausführungen schließen mit einem Blick auf einige Austauschbeziehungen zwischen Steuerwissenschaft und Politik.

6.1 Deskriptive Befunde

Akteurpartizipation über Zeit

Der Datensatz gründet auf 36.065 Statements, die von 1.532 Personen in rund 547 Organisationen abgegeben wurden. Um diese Datenmenge zu veranschaulichen, wird in einem ersten Schritt die absolute Häufigkeit von Redeanteilen nach Gruppe und Arena über alle Fälle hinweg betrachtet. Abbildung 110 zeigt eine Boxplot-Darstellung, wobei linker Hand die Redeanteile in der Pressedebatte und rechter Hand die Redeanteile in den Anhörungen gezeigt werden. Da die Abweichungen zwischen den Gruppen teils bedeutsam sind, ist die Skala logarithmiert. Die Abbildung bestätigt den in den Fallstudien gewonnenen Eindruck, dass die Pressedebatten nominell von Akteuren aus Regierung und politischen Parteien dominiert werden. Drittstärkste Gruppe sind Akteure aus der Wirtschaft, gefolgt von Wissenschaftsakteuren. Etwa gleichauf befinden sich Unternehmen und Gewerkschaft und erst mit einigem Abstand folgen Kommunen und Denkfabriken. Während sozialpolitische und internationale Akteure in etwa auf gleicher Höhe rangieren, spielen Gerichte und die in einer Residualkategorie erfassten anderen Akteure nahezu keine Rolle.

In den Anhörungen verändert sich das Bild nur geringfügig. Der Redeanteil von Regierungsakteuren geht erwartungsgemäß stark zurück, Parteien verharren hingegen auf oberem Rang. Führend sind in den Anhörungen hingegen Akteure aus der Wirtschaft und der Wissenschaft. Die Gewerkschaften und Unternehmen können ihre Redeanteil nur geringfügig ausweiten. Die Redeanteile von sozialpolitischen Akteuren

weisen eine geringe Spannbreite auf, Kommunen gewinnen leicht hinzu, aber Denkfabriken verlieren hier sogar leicht. Internationale Akteure, Gerichte und Andere spielen in den Anhörungen nur geringe Rolle.

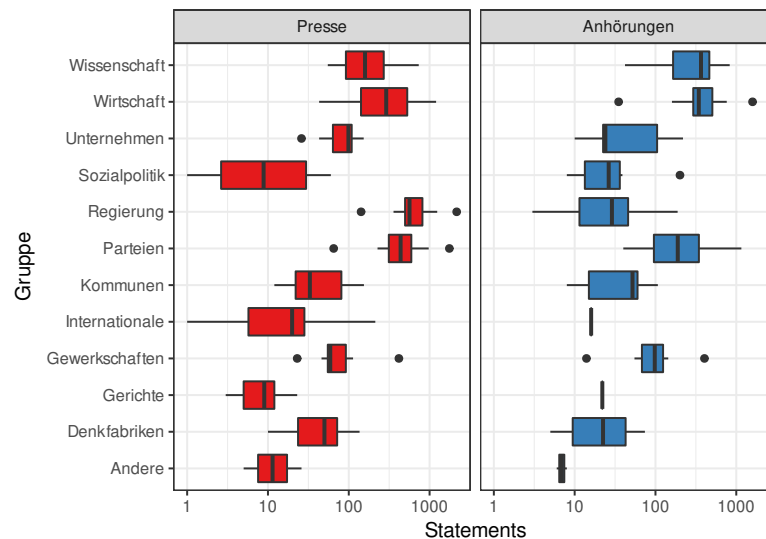


Abbildung 110: Absolute Häufigkeiten der Statements nach Gruppe und Arena über alle Fälle

Der Blick auf absolute Häufigkeiten dient nur der ersten Orientierung. Interessanter ist die relative Beteiligung von Gruppen in den Arenen und mögliche Positionsveränderungen. Abbildung 111 zeigt eine entsprechende Darstellung. Die relativen Redeanteile je Gruppe in allen Pressedebatten sind in rot abgetragen, die relativen Redeanteile in allen Anhörungen hingegen in blau. Aus der Darstellung können drei Informationen gewonnen werden. Zum einen konzentrieren sich die Debatten in beiden Arenen auf Akteure aus Wirtschaft, Parteien, Regierung und Wissenschaft. Diese sind zumeist in beiden Arenen für mindestens 10 % aller Redeanteile verantwortlich. Zum zweiten gewinnen nahezu alle Gruppen in den Anhörungen an Redeanteilen gegenüber der Pressedebatte hinzu. Dies gilt nicht für Regierungsakteure, die die Pressedebatten bei weitem dominieren. Die Zunahme von Redeanteilen gilt weiterhin nicht – wenn auch nur geringfügig – für Denkfabriken, internationale Akteure und Gerichte. Deren Redeanteile sind jedoch vergleichsweise niedrig, sodass diese Unterschiede kaum ins Gewicht fallen. Zum dritten sind drei Gruppen ersichtlich, die sich besonders gegenüber der Pressedebatte hinsichtlich ihrer Redeanteile verbessern können. Hierunter fallen mit weitem Abstand die Akteure aus der Wirtschaft sowie Wissenschaftsakteure und Akteure aus den Gewerkschaften.

Im Zeitverlauf gewinnen einige Gruppen an Redeanteilen hinzu, andere verlieren Redeanteile. In der Pressedebatte zählen Akteure aus Regierung, Parteien und Gewerkschaften zu den Verlierern. Ihre Redeanteile nehmen teils stark ab. Hingegen gewinnen Wirtschaft, Unternehmen und Wissenschaft an Redeanteilen hinzu. Für die anderen Gruppen sind die Veränderungen zu gering, um daraus Rückschlüsse auf die Debattenstrukturen zu ziehen. Die Änderungen nehmen sich markanter aus, wenn man das Ende des Ost-West-Konflikts als fiktiven historischen Trennpunkt ansetzt, um Redeanteile zu vergleichen. Dann fallen sechs Fallstudien in den Zeitraum 1965 bis 1988 und vier Fallstudien dieser Arbeit in den Zeitraum 1990 bis 2016. Der Rückgang für Regierungsakteure zwischen diesen beiden Zeiträumen ist mit gut 10 % weniger

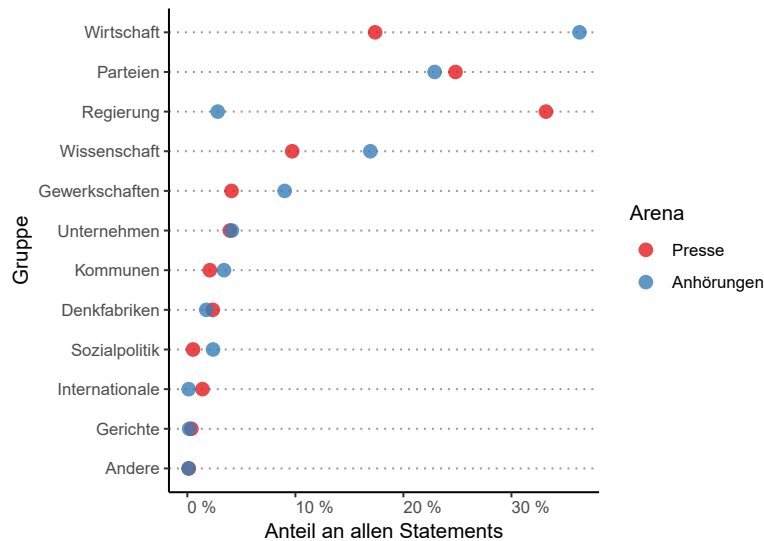


Abbildung 111: Verteilung der Statements in der Pressedebatte nach Gruppen

Redeanteilen in der Presse am größten (1965 bis 1988: 37,7 %, 1993 bis 2016: 26,9 %). Parteien büßen rund 5 % Redeanteile ein (25,3 % zu 20,2 %). Gewerkschaften hingegen „nur“ weniger als 2 % (4,3 % zu 2,8 %). Ihr Redeanteil an den Gesamtzitationen ist jedoch vergleichsweise gering. Wirtschaftsverbände legen hingegen um knapp 5 % zu (14,1 % zu 19,0 %), Unternehmen etwas weniger stark mit knapp 3 % (4,1 % zu 6,8 %) und für Wissenschaftsakteure beläuft sich der Zuwachs noch auf circa 1 % (8,9 % zu 9,9 %).³³⁸

Vergleichbare Veränderungen zeigen sich auch im Zeitvergleich der Partizipation in den Anhörungen. Lässt man Regierungsakteure aufgrund ihrer untergeordneten Rolle in Anhörungen außer acht, so fällt vor allem der über Zeit abnehmende Redeanteil von Wirtschaftsakteuren auf (43,7 % zu 27,9 %). Starke Zugewinne über Zeit verzeichnen hingegen Akteure aus Unternehmen (1,2 % zu 11,1 %) und der Wissenschaft (14,4 % zu 24,3 %). Gewerkschaften verlieren mit einem Minus von gut 9 % in dem Maße, wie Unternehmen hinzugewinnen (15,0 % bis 1989 zu 5,9 % nach 1989). Akteure aus Kommunen und Sozialpolitik, ohnehin mit geringeren Redeanteilen in den Anhörungen, verlieren beide gleichermaßen (Kommunen: von 6,3 % auf durchschnittlich 2,1 %; Sozialpolitik: von 3,1 % auf 1,8 %). Der Redeanteil von Denkfabriken verändert sich leicht nach oben, von zunächst 2,6 % auf 3,2 %. Ihr Anteil nimmt damit ebenso stark zu wie in der Pressedebatte; ein leichter Relevanzgewinn, auch wenn Rückschlüsse mit Vorsicht vorzunehmen sind, da die Zusammensetzung der Debatte kein Zufallsergebnis ist.

Betrachtungen auf Ebene einzelner Organisationen sind weitaus anfälliger für Verzerrungen, da die Zitation in der Presse beeinflusst ist durch den Untersuchungszeitraum jeder Fallstudie. Gleichwohl lässt sich ein kleiner, stabiler Kern an Akteuren identifizieren, der in Presse und Anhörungen regelmäßig zitiert wird. In dieser Hinsicht kann diese Arbeit frühere internationale Befunde zur Zusammensetzung von Steuerreformdebatten bestätigen (Arnold, 2013; Wales u. Wales, 2012; Zelizer, 2000; Pollack, 1996; Martin, 1989); sie geht mit der kombinierten Auswertung von Presse und Anhörungen über diese hinaus. Zu dem

³³⁸Die durchschnittliche Anzahl zitierter Akteure in der Presse nimmt im Zeitverlauf leicht zu: von durchschnittlich 107 Akteuren bis 1989 auf 199 Akteure im Schnitt nach 1989.

Kern gehören überwiegend Akteure aus den Gruppen Regierung, Parteien, Wirtschaft und Gewerkschaften. Beständige Teilnehmer sind das Bundesfinanzministerium, das Bundeswirtschaftsministerium und der Bundeskanzler, ferner CDU, CSU, FDP und SPD (jeweils Parteiorganisationen und Bundestagsfraktionen), die Länder Bayer, Baden-Württemberg und Niedersachsen (letztere in neun von zehn Fällen), der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Deutsche Gewerkschaftsbund sowie unter den Wirtschaftsverbänden der Deutsche Industrie- und Handelstag sowie der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Der BDI ist als einziger Verband in allen zehn Fällen zitiert worden.

Diese Sonderrolle nimmt der BDI auch in den Anhörungen ein, kein anderer Verband wird ebenso häufig zitiert. Häufig geladene Wirtschaftsverbände sind der DIHT (in neun Fällen), der Zentralverband des Deutschen Handwerks (in acht Fällen), der Deutsche Steuerberaterverband (in sieben Fällen) sowie von Seiten der Gewerkschaften der DGB und die Deutsche Steuer-Gewerkschaft (beide in neun Fällen). Für alle anderen Verbände und Akteure zeigt sich größere Varianz. Insbesondere Wissenschaftsakteure sind erst ab den 1990er Jahren stärker vertreten, was deren Bedeutungszuwachs unterstreicht.

Abschließend wird ein Blick auf diejenigen Personen gerichtet, die bei Betrachtung aller Fälle am meisten zu Wort gekommen sind (Top 50). Betrachtet werden die durchschnittlichen Statements je Fall, in dem eine Person zitiert worden ist. Abbildung 112 zeigt die Zitationsanteile in der Betrachtung aller Pressedebatten. Die oberen Ränge sind von Ministern besetzt, führend ist der frühere Bundeswirtschaftsminister Bangemann (FDP), der nur in der Debatte zum Steuerreformgesetz zitiert wurde, dort aber auffallend häufig. Mit Abstand folgen die Bundesminister Schmücker (Wirtschaft) und Stoltenberg (Finanzen), beides CDU-Mitglieder. Erster Vertreter der Wirtschaftsverbände in dieser Rangliste ist der BDI-Geschäftsführer Tyll Necker. Neben Necker finden sich weitere fünf Geschäftsführer von Wirtschaftsverbänden, darunter drei Vertreter des Deutschen Industrie- und Handelstages (Hans-Peter Stihl, Hans Flick, Otto Wolff von Amerongen), der Geschäftsführer des Verbands der Selbständigen Unternehmer (ASU, Volker Geers) und der des CDU-Wirtschaftsrats (Heinrich Weiss). Hingegen findet sich kein Vertreter der Gewerkschaften unter den Top 50. Überdies ist die Rangfolge männlich dominiert. Birgit Breuel (CDU) und Ingrid Matthäus-Maier (SPD) sind beides Fachpolitikerinnen ihrer Parteien. Darüber hinaus sind Fachpolitiker eher gering vertreten, das Ranking wird von politischen Führungseliten (Parteivorsitzenden, Fraktionsvorsitzenden) dominiert, Staatssekretäre bilden die Ausnahme (Otto Schlecht, Hans-Jörg Häfele). Lässt man Karl Blessing von der Bundesbank und den SPD-Politiker Karl Schiller außer Acht, finden sich nur zwei Ökonomen (Armin Gutowski, Fritz Neumark) unter den häufig Zitierten.

In den Anhörungen werden erwartungsgemäß mehr Sachverständige durchschnittlich häufig zitiert. Abbildung 113 zeigt die Rangfolge der Sprecherinnen und Sprecher aller ausgewerteten Anhörungen. Sprecher der Bundesbank und des Deutschen Steuerberaterverbandes rangieren noch vor Finanzwissenschaftlern. Unter den Steuerwissenschaftlern finden sich mehr Finanzwissenschaftler als Betriebswirte und Steuerrechtler. Auch in den Anhörungen sind Frauen marginalisiert. Die drei häufig zitierte Frauen sind allesamt Wissenschaftlerinnen (Brigitte Knobbe-Keuk, Ingeborg Köhler-Rieckenberg, Helga Pollak), aber keine Fachpolitikerinnen. Die Vorsitzendenfunktion im Finanzausschuss hat hierauf keinen nennenswerten Einfluss: Keine Ausschussvorsitzende findet sich unter den Top 50.³³⁹ Hingegen ist der Ausschussvorsitzende

³³⁹Eine eigens vorgenommene Auswertung der Geschlechterverteilung unter den Mitgliedern des Finanzausschusses seit dem Jahr 1949 bestätigt diesen Trend auch im Zeitverlauf. So lag er zwischen den Jahren 1949 und 1989 bei durchschnittlich 8 %, seit

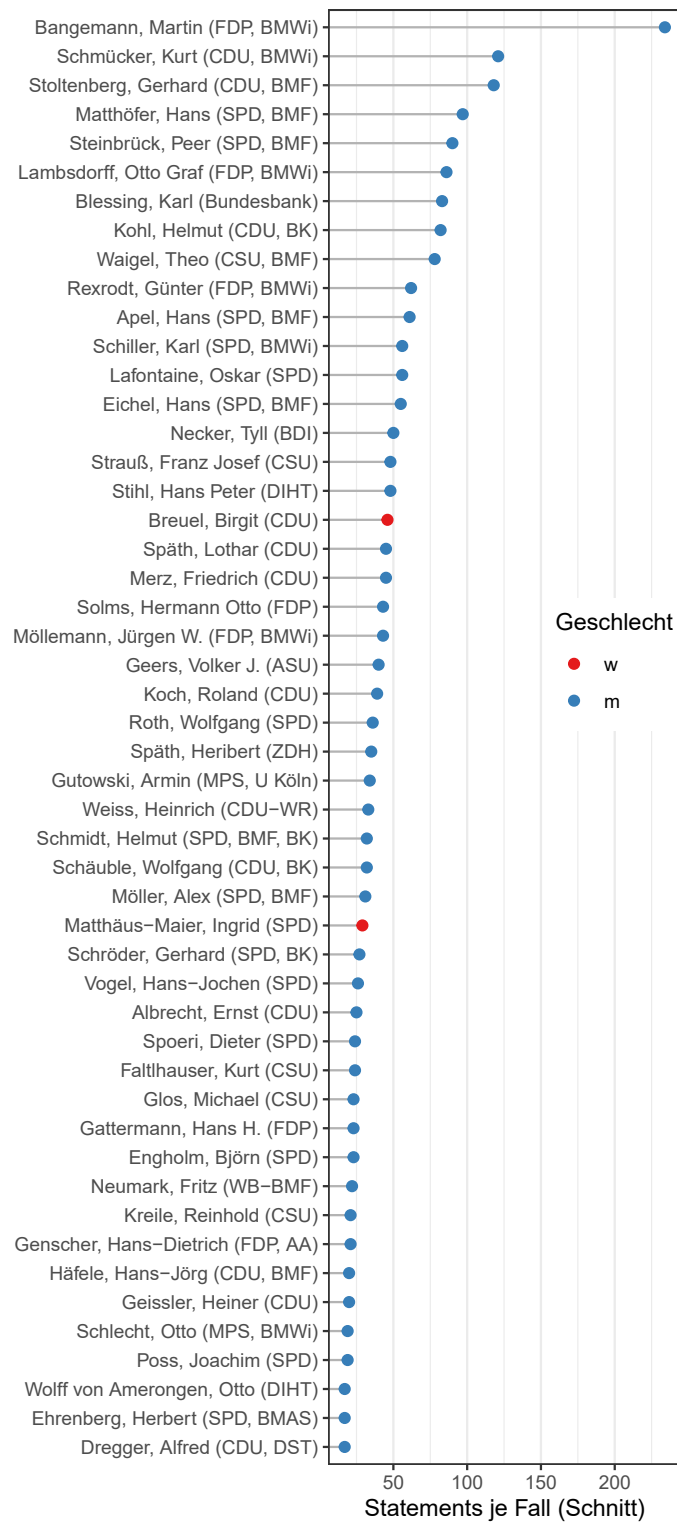


Abbildung 112: Personen mit den durchschnittlich meisten Zitationen in den Pressedebatten

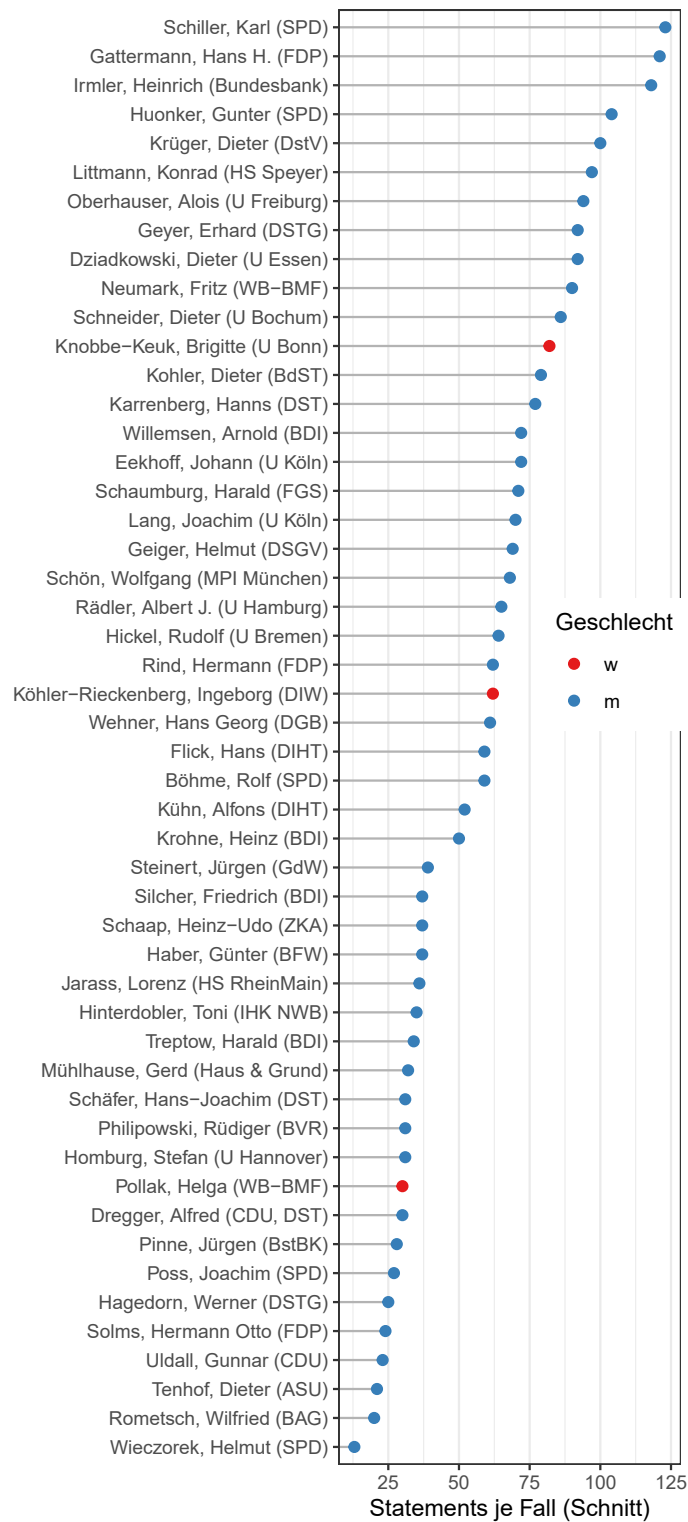


Abbildung 113: Personen mit den durchschnittlich meisten Zitationen in den Anhörungen

Gattermann an vorderer Stelle. Wie die Fallstudien zeigen, ergreift Gattermann in den Anhörungen häufig selbst das Wort. Fachpolitiker wie Hermann-Otto Solms oder Joachim Poss finden sich erst auf unteren Rängen. Unter den Parteien sind Politiker von CDU/CSU, SPD und FDP vertreten, Grüne und PDS/Linke nicht, obwohl die Grünen seit 1983, die PDS seit 1990 im Deutschen Bundestag vertreten sind. Der BDI ist in den Anhörungen gleich mit vier Personen in den Top 50 vertreten, der DGB hingegen mit Hans Georg Wehner nur einmal und eher im Mittelfeld – und dies, obwohl Wehner zwischen 1975 und 2000 in sieben Fällen zu Wort kam. Dies scheint die in der Literatur vermerkte geringere Ressourcenausstattung der Gewerkschaften in Steuerfragen gegenüber den Wirtschaftsverbänden zu bestätigen (Fastenrath u. a., 2022, S. 772).

Die Partizipation in den Pressedebatten und Anhörungen zeichnet sich zusammenfassend durch hohe Konzentration auf Regierung, Parteien und Wirtschaftsverbände aus. Allein diese drei Gruppen vereinen konstant zumeist mindestens die Hälfte, mitunter aber noch mehr Zitationen auf sich. Erst allmählich stoßen Akteure aus Wissenschaft hinzu, Gewerkschaften sind demgegenüber leicht unterrepräsentiert. In dieser Hinsicht ist die Vermutung fortdauernder korporatistischer Interessenaushandlung, wie sie frühere Studien formulieren, zu relativieren (Dhungel u. Linhart, 2014; Spohr, 2021, S. 332). Kommunale Spitzenverbände, Sozialverbände, Denkfabriken, Gerichte und internationale Akteure sind marginalisiert. In personeller Hinsicht zeichnet sich die Pressedebatte durch eine Dominanz von politischen Führungseliten und Verbandsspitzen aus, allerdings nicht von den Gewerkschaften. Auch dieser Befund erhärtet frühere Beobachtungen einer Entkopplung von Politikdarstellung in den Medien und Politikaushandlung in den Anhörungen (von Beyme, 1997, S. 79). Die Wirtschaft ist über Zeit konstant überrepräsentiert, was frühere Befunde der Literatur bestätigt (Müller-Rommel, 1988; Weßels, 1987, S. 292). Frauen sind in beiden Arenen unterrepräsentiert, der Effekt ändert sich über Zeit nicht. In der Literatur ist dies mit substantieller Benachteiligung von Frauen durch das Steuerrecht begründet worden (Betz u. a., 2021; Childs u. Withey, 2006, S. 11). Die vorliegende Arbeit bestätigt mangelnde deskriptive Repräsentation nun auch für den deutschen Fall.

Frame-Verwendung über Zeit

Welche Trends zeigen sich hinsichtlich der Verwendung von Frames im Zeitverlauf? Zur Beantwortung dieser Frage ist ein Rückgriff auf das in Kapitel 5 eingeführte Kategoriensystem erforderlich. Dem Kategoriensystem sind alle Frames der Steuerreformdebatten zugeordnet. Sie erlauben einen Überblick durch Abstraktion und damit einen Vergleich von Schwerpunktsetzungen in den Debatten.³⁴⁰ Tabelle 31 zeigt die Verteilung der Statements entlang der Kategorien und unterteilt nach Politikarenen. Insgesamt dominieren

1990 im Schnitt bei 31 %. Erst ab dem Jahr 1994 nimmt der Frauenanteil im Finanzausschuss merklich zu und erreicht nach der Bundestagswahl 2002 mit einem Anteil von 43 % unter ordentlichen und stellvertretenden Mitgliedern seinen Höhepunkt. Seitdem ist der Frauenanteil wieder rückläufig. Im Jahr 2017 lag er nur noch bei 32 %.

³⁴⁰ Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik stellen eigene Strukturen jeder Debatte dar, weshalb sie über gesonderte Kategorien erfasst wurden. Dies gilt auch für die Steuerpolitik, worunter hier mehrheitlich Rahmenbedingungen der Steuerpolitik verstanden werden, seien sie nationaler oder internationaler Art. Eng daran angrenzend ist die Kategorie der Steuertechnik, in der Prozess und Verfahren der Besteuerung behandelt werden. Daneben stehen die Kategorien Steuererhebung, also die Frage, was besteuert wird, sowie die Kategorie der Steuerbemessung, also die Frage, in welchem Ausmaß besteuert werden soll. Eine gesonderte Kategorie für Strategie und Taktik erfasst Äußerungen, die als strategische Kommunikation oder als nur taktische, also hinhaltende Äußerungen verstanden werden können.

Kategorie	Presse	Anteil	Anhörungen	Anteil	Gesamt	Anteil
Strategie und Taktik	4.432	19 %	3.447	26 %	7.879	22 %
Wirtschaftspolitik	5.113	22 %	1.931	15 %	7.044	20 %
Steuererhebung	3.891	17 %	1.743	13 %	5.634	16 %
Steuerbemessung	2.425	11 %	2.035	16 %	4.460	12 %
Steuerpolitik	3.246	14 %	1.149	9 %	4.395	12 %
Steuertechnik	1.612	7 %	2.404	18 %	4.016	11 %
Arbeitsmarktpolitik	2.225	10 %	412	3 %	2.637	7 %
Summe	22.944	100 %	13.121	100 %	36.065	100 %

Tabelle 30: Verteilung von Statements auf Kategorien und zwischen Politikarenen

strategische und taktische Äußerungen. Diese machen 22 % aller kodierten Statements aus und stehen in den Anhörungen mit Abstand an vorderster Stelle (dort 26 % bezogen auf alle Statements in Anhörungen). In der Pressedebatte rangieren Äußerungen dieser Kategorie an zweiter Stelle (19 %). Frames, die sich im weiteren Sinne der Kategorie Wirtschaftspolitik zuordnen lassen, stehen insgesamt an zweiter Stelle (20 % aller Statements). In der Presse stehen sie auf Platz eins, in den Anhörungen hingegen erst an vierter Stelle (dort 15 % aller Statements).

Es folgen Äußerungen der Kategorie Steuererhebung, mit der erfasst wird, ob und was besteuert werden soll. Äußerungen dieser Kategorie summieren sich auf 16 % aller Statements. Gleichauf liegen Äußerungen der Kategorien Steuerpolitik und Steuerbemessung. Erstere umfasst Frames zum Steuerwettbewerb, der Finanzverfassung und zur Höhe der Staatsausgaben, letztere Frames, die sich in irgendeiner Weise mit der steuerlichen Bemessungsgrundlage und Gewinnermittlung auseinandersetzen. Die Abstände zwischen den Arenen sind markant: Steuerpolitik wird in der Pressedebatte stärker erwähnt als die Steuerbemessung. Hingegen steht Steuerpolitik in den Anhörungen an vorletzter Stelle. Die Kategorie Steuertechnik wird demgegenüber in den Anhörungen am zweithäufigsten verwendet (18 % aller Statements in den Anhörungen), in der Presse hingegen am seltensten (nur 7 % aller Statements in der Presse). Insgesamt an letzter Stelle stehen Frames, die der Kategorie Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen sind. Diese werden in der Presse weitaus häufiger thematisiert als in den Sachverständigenanhörungen (10 % aller Statements in der Presse, aber nur 3 % aller Statements in den Anhörungen).

Die Verteilung von Statements zwischen den Arenen zeigt Unterschiede, die als Ausdruck idealtypischer Funktionen interpretiert werden können. In der Pressedebatte überwiegen allgemeinpolitische Äußerungen, die sich im Dreieck von Steuerpolitik, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik abspielen. Diese haben Auswirkung auf die Art der Steuererhebung, das heißt, welche Steuerart in welchem Ausmaß rechtlich geändert werden soll. In den Anhörungen, die durchgeführt werden, nachdem es eine Vorentscheidung für eine bestimmte Steuergesetzgebung gegeben hat, wird hingegen über die Gestaltung der Steuerbemessungsgrundlage, die Steuertechnik und nicht zuletzt die Umsetzung des Vorhabens nach strategischen und taktischen Erwägungen gerungen.

Im Zeitverlauf offenbaren sich nennenswerte Unterschiede zwischen den Politikarenen, die in den Abbildungen 114 und 115 dargestellt werden. Die erste Abbildung zeigt die Entwicklung von Zitationsanteilen jeder Kategorie in den Pressedebatten im Zeitverlauf. Die zweite Abbildung zeigt die Zitationsanteile über Zeit für alle Anhörungen. In der Pressedebatte nehmen Frames der Kategorien Steuerbemessung, Steuer-

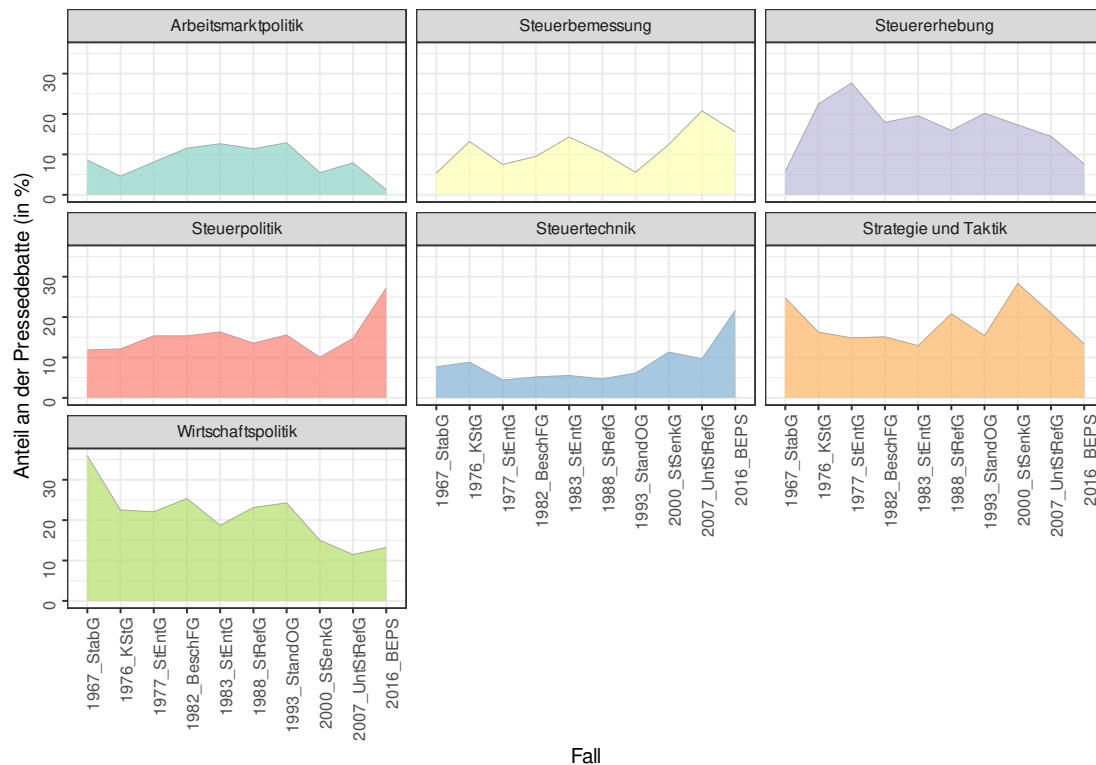


Abbildung 114: Anteil von Frame-Kategorien an den Pressedebatten

politik und Steuertechnik in unterschiedlichem Ausmaß zu. Dies gilt auch in eingeschränkter Form für die Kategorie Strategie und Taktik. Hingegen verlieren die Kategorien Steuererhebung und Wirtschaftspolitik mit der Zeit an Bedeutung; die Arbeitsmarktpolitik, vorwiegend in den 1980er und 1990er Jahren ein Thema, ist insgesamt in der Pressedebatte nur von nachgelagerter Relevanz. Steuertechnik spielt in der Presse zunächst keine bedeutende Rolle. Politikinstrumente, die im Rahmen des Stabilitätsgesetzes diskutiert werden, sind überwiegend der Wirtschaftspolitik zuzuordnen und ändern das Gewicht der Redeanteile nicht.

Die Diskussion über die Verwendung von Politikinstrumenten in Form der Steuertechnik ist in den Anhörungen gleichwohl stärker ausgeprägt und nimmt hier über Zeit zu. Die geringe Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Argumente zeigt sich in den Anhörungen in größerem Ausmaß als in der Presse. Zunahme verzeichnen hingegen Frames der Kategorie Steuerbemessung. Die Kategorien Strategie und Taktik, Steuererhebung und Steuertechnik verweilen konstant auf hohem Niveau, aber Steuererhebung verliert in den letzten zwei Fallstudien an Bedeutung. Einen klaren Rückgang verzeichnen Frames der Kategorie Wirtschaftspolitik. In der Pressedebatte relativiert sich der hohe Anteil strategischer und taktischer Äußerungen, ehe dieser in den 1980er Jahren wieder zunimmt.

Die Trends können mit Blick auf einzelne Frames konkretisiert werden. Die nachfolgenden Tabellen 32 und 33 führen die 50 am meisten zitierten Frames in beiden Politikarenen summiert nach der Häufigkeit ihrer Gesamtnennung auf. Die 50 am häufigsten zitierten Frames der Pressedebatte decken rund 79 % aller Statements in den Pressedebatten ab, in den Anhörungen sind es 82 % aller Statements. Generell decken in

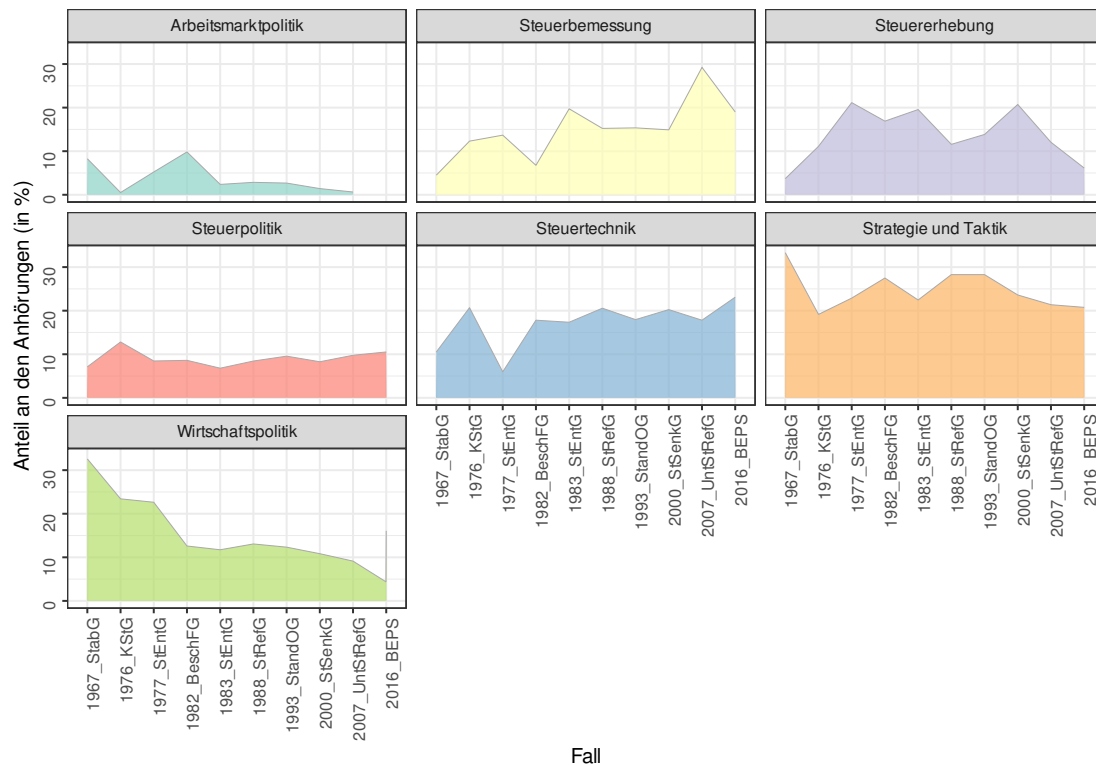


Abbildung 115: Anteil von Frame-Kategorien an den Sachverständigenanhörungen

den Anhörungen weniger Konzepte mehr Zitationsanteile insgesamt ab, die Diskussion konzentriert sich folglich auf weniger Frames. Frames, die 5 % und mehr aller Äußerungen ausmachen, sind zur besseren Anschaulichkeit in den Tabellen rot unterlegt.

Der mit Abstand am meisten zitierte Frame in der Pressedebatte bezieht sich auf die Forderung nach Einführung eines Gesetzes (knapp 5 % aller Nennungen). In den Anhörungen rangiert er erst an vierter Stelle. In den Pressedebatten folgt an zweiter Stelle die Forderung nach Senkung der Staatsausgaben und Haushaltskonsolidierung (3,8 % aller Statements in der Presse). In den Anhörungen fällt dieser Frame auf Rang 60 zurück und wird in Tabelle 32 nicht abgebildet. Dieser markante Unterschied ist bemerkenswert und verdeutlicht, dass die Presse der Ort ist, an dem über Staatsausgaben allgemein gerungen wird, in den Anhörungen hingegen über Steuersenkungen.³⁴¹ Es folgt der Frame „Einkommen-/Lohnsteuer senken“ (3,4 % aller Äußerungen in den Pressedebatten). Die hohe Platzierung dieses Frames ist überraschend, im Zusammenhang mit Unternehmenssteuersenkungen jedoch aufgrund der Rechtsform der Personengesellschaft zu erklären. Ein Großteil der Unternehmen in Deutschland unterliegt der Einkommensteuer, weshalb Unternehmenssteuersenkungen Auswirkungen auf die Einkommensteuer haben. Nichtsdestoweniger sind einige Fälle auch von Forderungen nach Lohnsteuersenkung gekennzeichnet. Die Lohnsteuer ist von abhängig Beschäftigten zu entrichten. Besonders in den 1970er und 1980er Jahren war dies ein Thema, als im Zusammenhang mit allgemeinen Preissteigerungen im Zuge der Ölpreiskrisen vor einem

³⁴¹ Forderungen nach Steuervergünstigungen und Subventionen, die ebenfalls Staatsausgaben sind, werden über gesonderte Frames operationalisiert.

automatischen Anstieg der Einkommen- und Lohnsteuerzahlungen gewarnt wurde („heimliche Steuererhöhungen“). Einkommensteuersenkungen sind dann erneut im Rahmen des Steuersenkungsgesetzes im Jahr 2000 ein relevantes Thema.

An vierter Stelle in der Pressedebatte rangiert der Frame „Antizyklische Finanzpolitik“ (3,4 % aller Äußerungen). Dieser Frame wird in den Fallstudien der 1960er und 1970er Jahre relativ häufig zitiert. In der Debatte zum Stabilitätsgesetz vom Jahr 1967 ist er der dominante Frame. Im Zusammenhang mit dem Frame „Politische Planung“ (1,3 % aller Äußerungen in der Pressedebatte) steht er für einen Wandel in den Besteuerungsgrundsätzen und eine veränderte wirtschafts- und finanzpolitische Perspektive des Gesetzgebers. Kaum ein anderer Frame, der vergleichbar häufig genannt wird, verliert binnen kurzer Zeit so stark an Bedeutung in den Debatten. Dies gilt auch für die Forderung nach politischer Planung, die nach den 1970er Jahren kaum mehr und dann zumeist nur ablehnend diskutiert wird. Dies steht im Einklang mit der Umorientierung der Finanzwissenschaft und mit der Durchsetzung einer planungskritischen Sicht in der Politik, die bereits Anfang der 1970er Jahre einsetzt (Rittel u. Webber, 1973; Schanetzky, 2007). Auch der Frame „Finanz-/Wirtschaftspolitik ändern“ (2,6 % aller Äußerungen in der Presse) verliert mit der Zeit allmählich an Bedeutung, ein klares Muster schält sich indes nicht heraus. In den Anhörungen fällt dieser Frame auf Rang 35 ab, was möglicherweise wiederum die Unterschiedlichkeit beider Politikarenen unterstreicht. Dass in den Anhörungen grundsätzliche Änderungen des Regierungskurses debattiert werden, ist nicht nur mit Blick auf die Sekundärliteratur zu erhärten (Eising u. Spohr, 2017; Schüttemeyer, 1989; Sturm, 1985, S. 262). Einige Abgeordnete selbst haben in den Anhörungen grundsätzliche Erörterungen politischer Alternativen abgewiesen.³⁴²

In den Anhörungen werden die vorderen Plätze hingegen von Frames dominiert, die näher an der verhandelten Materie orientiert sind. An oberster Stelle findet sich der Frame „Situationsdeutung richtig“ (5,5 % aller Statements in den Anhörungen), über den Zweifel an der Auffassung und Konzeption der Bundesregierung geäußert wird. Darauf folgt der Frame „Komplexität/Umsetzungsprobleme“ (4,9 % aller Statements in den Anhörungen). Hierüber äußern die Sprecherinnen und Sprecher Zweifel an der Umsetzbarkeit und erkennen in einem Gesetzentwurf Komplexität. Dieser Frame überschreitet in vier von zehn Fällen die Fünf-Prozent-Marke, in zwei Fällen ist er knapp darunter. Lediglich im Falle des Steuerentlastungsgesetzes im Jahr 1977 wird er nur geringfügig zitiert, was sich mit Blick auf den komprimierten Gesetzentwurf (wenige, gut überschaubare Rechtsänderungen) erklären lässt.

An dritter Stelle folgt der Frame „Gesetz/-entwurf erweitern“ (4,6 % aller Äußerungen), über den die Sprecherinnen und Sprecher Forderungen nach Änderung der vorgelegten Gesetzentwürfe oder beschlossenen Gesetze fordern oder abweisen. Auch dies kann mit der Funktion von Anhörungen erklärt werden, wenn in diesen Änderungen an vorgefundenen Gesetzentwürfen im Zentrum der Auseinandersetzung stehen. An vierter Stelle findet sich dann der Frame „Gesetz einführen“ (3,2 % aller Statements in den Anhörungen), was sich ebenfalls aus der Funktion von Anhörungen erklären lässt, schließlich muss im Finanzausschuss ein Beschluss zum Gesetzentwurf erarbeitet werden. In der Pressedebatte rangiert dieser Frame an erster Stelle, was der Presse wiederum die in der Literatur diskutierte Funktion des Agenda-Settings zuweist (Dohle u. a., 2012; McCombs u. Shaw, 1972, S. 177).

³⁴²Erinnert sei beispielhaft an die Kritik des CSU-Abgeordneten Reinhold Kreile an „nationalökonomischen Ausführungen“ gegenüber den Gewerkschaften im Rahmen der Diskussion zum Steuerentlastungsgesetz 1983.

Die Anhörungen zeichnen sich darüber hinaus durch häufigen Bezug auf Steuerprinzipien aus. So rangieren die Frames „Steuervereinfachung/Bürokratieabbau“, „Steuersystematik vorrangig“ und „Steuererechtigkeit vorrangig“ auf vorderen Plätzen. Ebenso weit oben sind die Frames „Kennzahlen ausreichend“ und „wissenschaftliche/technische Expertise beachtet“. Letzterer Frame wird durchgehend mehrheitlich abgelehnt, was dafür spricht, dass die gehörten Sachverständigen mit dem Rückgriff des Gesetzgebers auf den vorhandenen Sachverstand nicht einverstanden sind. Dieser Frame steht im Einklang mit Diagnosen der Sekundärliteratur, vornehmlich von Steuerwissenschaftlern, die ihre Kompetenz nicht ausreichend berücksichtigt sehen (Tipke, 2013; Pohmer, 1995; Schmidt, 1990, S. 14).

Insgesamt zeigt die Frame-Verwendung Varianz über Zeit und nennenswerte Unterschiede zwischen den Arenen. Diese Unterschiede können mit der Funktion der Arenen erklärt werden. Sie zeigen allerdings auch, dass die Debatten wesentlich facettenreicher sind, als man mit Blick auf die theoretischen Annahmen vermuten könnte. So ist der Steuerwettbewerb nur ein Diskurs neben anderen. Vor allem in der Presse überlagern sich die Steuersenkungsforderungen mit anderen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Forderungen. In den Anhörungen dominieren hingegen steuertechnische Ausführungen und Diskussionen zur Steuerbemessung. Überraschend ist der hohe Anteil an strategischen und taktischen Äußerungen in den Anhörungen, was ein Indikator für Detailauseinandersetzungen hinsichtlich der Umsetzung von Steuergesetzen sein kann. Alles in allem bestätigt die Frame-Verwendung die von Hajer (1993, S. 46) vorgebrachte Behauptung, dass politische Debatten durch mehrere Diskurse geprägt sind, die parallel geäußert werden.

Rang	Frame	1967	1976	1977	1982	1983	1988	1993	2000	2007	2016	Summe
1	Gesetz einführen	5,6 %	8,4 %	2,2 %	1,9 %	1,2 %	5,4 %	0,8 %	9,2 %	7,8 %	1,6 %	4,7 %
2	Staatsausgaben senken/Konsolidierung	3,3 %	5,7 %	2,7 %	5,5 %	5,9 %	2,9 %	5,2 %	2,4 %	3,5 %	0,5 %	3,8 %
3	Einkommen-/Lohnsteuer senken	-	1,1 %	10,4 %	2,5 %	4,9 %	5,0 %	1,9 %	5,4 %	0,8 %	0,2 %	3,4 %
4	Antizyklische Finanzpolitik	15,7 %	7,1 %	4,7 %	2,2 %	1,2 %	2,7 %	1,4 %	0,8 %	0,3 %	0,3 %	3,4 %
5	Finanz-/Wirtschaftspolitik ändern	-	4,5 %	2,4 %	1,6 %	1,7 %	2,8 %	4,7 %	2,2 %	1,3 %	1,1 %	2,6 %
6	Steuereinnahmen sichern	0,8 %	5,2 %	3,0 %	2,6 %	2,6 %	2,8 %	1,5 %	2,4 %	3,1 %	2,2 %	2,6 %
7	Staatsausgaben erhöhen/Verschuldung	4,4 %	-	5,7 %	2,9 %	2,7 %	2,6 %	3,4 %	0,9 %	1,6 %	-	2,5 %
8	Indirekte/Verbrauchssteuern erhöhen	1,3 %	4,4 %	5,1 %	5,1 %	1,8 %	3,0 %	1,3 %	0,9 %	1,6 %	-	2,5 %
9	Unternehmensteuern senken	-	5,7 %	8,4 %	3,0 %	3,8 %	1,8 %	4,0 %	0,9 %	-	-	2,5 %
10	Steuerpolitische Redistribution	1,7 %	3,9 %	3,6 %	1,8 %	2,9 %	2,4 %	2,9 %	1,5 %	1,3 %	0,3 %	2,3 %
11	Direkte/Ertragsteuern erhöhen	2,8 %	6,7 %	0,2 %	4,3 %	1,5 %	0,4 %	5,8 %	0,8 %	-	0,3 %	2,3 %
12	Internationaler Steuerwettbewerb	0,3 %	0,6 %	1,6 %	2,5 %	1,6 %	2,0 %	3,2 %	2,3 %	4,1 %	4,3 %	2,2 %
13	Situationsdeutung richtig	1,3 %	0,6 %	1,6 %	2,6 %	3,9 %	2,5 %	1,9 %	2,5 %	2,4 %	1,8 %	2,2 %
14	Steuerprivileg/Subventionen kürzen	2,3 %	3,2 %	0,8 %	3,2 %	2,1 %	3,4 %	1,6 %	0,6 %	0,3 %	-	2,2 %
15	Gesetz/-entwurf erweitern	2,4 %	-	2,8 %	0,9 %	1,6 %	2,0 %	0,2 %	3,5 %	3,4 %	1,1 %	1,8 %
16	Interessen Länder/Komm. vorrangig	0,8 %	2,4 %	2,1 %	1,1 %	1,2 %	1,9 %	1,8 %	1,3 %	1,0 %	-	1,6 %
17	Private Investitionen	2,3 %	3,2 %	2,7 %	2,8 %	2,3 %	1,1 %	1,5 %	0,2 %	0,8 %	-	1,6 %
18	Eigenverantwortung	0,3 %	3,5 %	0,4 %	2,4 %	1,8 %	1,6 %	1,1 %	1,7 %	1,4 %	-	1,5 %
19	Sozialversicherung kürzen	-	-	-	2,4 %	4,2 %	1,7 %	1,3 %	1,0 %	2,6 %	0,2 %	1,5 %
20	Kapitalmarktiliberalisierung	3,0 %	0,2 %	4,1 %	1,5 %	2,0 %	0,6 %	0,6 %	2,7 %	1,9 %	1,4 %	1,4 %
21	Interessen Parteien vorrangig	0,7 %	0,8 %	0,7 %	1,0 %	0,3 %	1,1 %	2,7 %	3,1 %	0,9 %	0,2 %	1,4 %
22	Marktwirtschaft vorrangig	2,1 %	0,4 %	1,6 %	1,5 %	1,6 %	1,7 %	1,2 %	1,1 %	0,9 %	-	1,4 %
23	Arbeitslosigkeit verringern	1,0 %	0,3 %	2,6 %	2,1 %	1,8 %	1,8 %	0,9 %	1,0 %	0,7 %	-	1,3 %
24	Politische Planung	5,5 %	0,3 %	-	1,8 %	0,6 %	1,1 %	1,1 %	1,0 %	0,4 %	1,3 %	1,3 %
25	Wirtschaftswachstum vorrangig	3,3 %	0,1 %	1,7 %	-	1,2 %	1,9 %	1,2 %	1,0 %	0,8 %	-	1,3 %
26	Körperschaftsteuer senken	-	-	-	-	1,7 %	0,8 %	1,7 %	3,1 %	3,2 %	2,2 %	1,2 %
27	Preisstabilität vorrangig	2,0 %	3,9 %	1,9 %	1,7 %	1,0 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,4 %	0,3 %	1,2 %
28	Arbeitsmarktpolitik ändern	-	-	-	0,9 %	1,8 %	1,9 %	1,5 %	1,2 %	1,6 %	-	1,2 %
29	Steuervereinfachung/Bürokratieabbau	0,4 %	1,8 %	0,9 %	1,3 %	1,6 %	0,9 %	1,4 %	1,2 %	1,5 %	0,8 %	1,2 %
30	Lohnmoderation	3,1 %	0,2 %	1,1 %	0,9 %	0,7 %	0,8 %	1,8 %	0,9 %	0,6 %	-	1,1 %
31	Komplexität/Umsetzungsprobleme	0,4 %	4,3 %	0,3 %	0,7 %	0,5 %	0,6 %	0,8 %	1,6 %	1,5 %	2,9 %	1,1 %
32	Interessen BuReg vorrangig	1,0 %	2,2 %	0,9 %	1,8 %	0,5 %	1,2 %	0,7 %	0,3 %	0,9 %	0,2 %	1,0 %
33	Steuerneutralität/Effizienz vorrangig	-	2,2 %	-	0,0 %	1,0 %	0,5 %	0,6 %	2,8 %	2,5 %	2,4 %	1,0 %
34	Steuerprivileg: Mittelstand	1,1 %	0,4 %	1,1 %	0,6 %	2,4 %	0,9 %	0,7 %	0,4 %	2,2 %	0,2 %	0,9 %
35	Abschreibungen erhöhen	-	1,6 %	2,8 %	0,7 %	1,5 %	0,5 %	1,4 %	0,9 %	1,1 %	-	0,9 %
36	Öffentliche Investitionen	0,1 %	0,1 %	-	2,7 %	1,3 %	1,2 %	0,6 %	0,7 %	0,9 %	0,2 %	0,9 %
37	Sozialausgaben/-transfers	-	0,2 %	-	0,9 %	0,6 %	1,3 %	2,5 %	-	0,4 %	-	0,9 %
38	Privatisierung/Marktschaffung	-	-	0,2 %	0,6 %	1,5 %	1,2 %	1,9 %	1,0 %	0,4 %	-	0,9 %
39	Außenhandelsüberschuss	2,0 %	2,2 %	0,2 %	1,4 %	0,4 %	0,7 %	0,8 %	0,3 %	0,4 %	0,8 %	0,9 %
40	Steuervermeidung begrenzen	-	0,5 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,8 %	0,6 %	0,7 %	1,1 %	12,3 %	0,9 %
41	Löhne erhöhen	1,5 %	-	1,7 %	1,4 %	0,7 %	0,5 %	1,2 %	0,3 %	1,2 %	0,8 %	0,9 %
42	Effektive Nachfrage fördern	1,6 %	0,6 %	2,9 %	0,3 %	-	1,0 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	-	0,8 %
43	Vermögen-/Erbschaftsteuern senken	-	0,7 %	-	0,6 %	2,0 %	0,2 %	1,4 %	1,1 %	2,7 %	-	0,8 %
44	Finanzverfassung reformieren	1,6 %	-	0,4 %	0,3 %	0,4 %	1,2 %	1,0 %	0,4 %	0,6 %	-	0,8 %
45	Investitionszulage/-rücklage	-	-	-	4,9 %	-	0,4 %	1,2 %	-	0,5 %	-	0,8 %
46	EST-Bemessungsgrundlage weiten	-	-	-	0,1 %	1,6 %	1,8 %	0,4 %	0,9 %	0,3 %	-	0,8 %
47	Schnell handeln	2,6 %	0,6 %	1,1 %	0,4 %	0,1 %	0,5 %	0,9 %	1,1 %	0,3 %	0,5 %	0,8 %
48	Tarifautonomie vorrangig	1,0 %	-	0,8 %	0,7 %	0,5 %	0,9 %	1,4 %	0,4 %	0,3 %	-	0,8 %
49	Zentralbankunabhängigkeit	3,4 %	0,1 %	0,8 %	1,3 %	0,1 %	0,5 %	0,8 %	0,0 %	-	0,2 %	0,7 %
50	Psychologische Funktion vorrangig	0,6 %	-	0,3 %	1,6 %	1,0 %	0,8 %	1,2 %	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,7 %

Tabelle 31: Häufig verwendete Frames in den Pressedebatten

Rang	Frame	1967	1976	1977	1982	1983	1988	1993	2000	2007	2016	Summe
1	Situationsdeutung richtig	-	2,6 %	5,2 %	5,7 %	4,6 %	8,2 %	8,7 %	4,0 %	4,7 %	2,8 %	5,5 %
2	Komplexität/Umsetzungsprobleme	3,2 %	2,9 %	1,5 %	10,4 %	5,1 %	5,5 %	3,3 %	4,7 %	4,8 %	6,3 %	4,9 %
3	Gesetz/-entwurf erweitern	1,7 %	6,3 %	6,2 %	5,2 %	5,6 %	5,6 %	2,5 %	3,9 %	4,4 %	8,0 %	4,6 %
4	Gesetz einführen	2,6 %	5,6 %	4,7 %	4,1 %	2,6 %	1,4 %	2,8 %	6,3 %	3,0 %	4,9 %	3,2 %
5	Einkommen-/Lohnsteuer senken	-	-	10,9 %	1,4 %	2,4 %	2,1 %	5,3 %	8,4 %	0,2 %	0,3 %	3,1 %
6	Kennzahlen ausreichend	2,8 %	2,6 %	0,7 %	3,1 %	3,2 %	3,9 %	1,3 %	1,4 %	1,5 %	1,0 %	2,6 %
7	Antizyklische Finanzpolitik	17,4 %	-	8,2 %	0,6 %	2,2 %	0,1 %	0,8 %	0,7 %	0,3 %	-	2,5 %
8	Steuervereinfachung/Bürokratieabbau	-	1,7 %	0,2 %	2,3 %	4,8 %	3,5 %	2,0 %	1,9 %	3,0 %	0,3 %	2,4 %
9	Steuereinnahmen sichern	-	3,8 %	2,2 %	3,2 %	2,6 %	3,3 %	2,7 %	1,8 %	2,2 %	0,3 %	2,4 %
10	ESt-Bemessungsgrundlage weiten	-	-	-	-	2,7 %	4,4 %	1,3 %	2,7 %	2,0 %	-	2,4 %
11	Internationaler Steuerwettbewerb	1,0 %	6,0 %	1,2 %	0,5 %	1,5 %	1,0 %	3,7 %	2,9 %	4,1 %	2,8 %	2,2 %
12	Steuerpolitische Redistribution	1,3 %	0,2 %	4,7 %	1,5 %	1,5 %	4,3 %	0,3 %	1,1 %	0,7 %	0,3 %	2,2 %
13	KSt-Bemessungsgrundlage weiten	-	0,2 %	-	0,3 %	1,0 %	2,7 %	4,4 %	1,7 %	3,0 %	4,5 %	2,1 %
14	Steuergerechtigkeit vorrangig	0,2 %	0,3 %	2,2 %	1,1 %	0,5 %	3,4 %	2,1 %	1,9 %	2,1 %	0,7 %	2,1 %
15	Politische Planung	11,7 %	-	0,2 %	1,1 %	0,9 %	1,1 %	1,0 %	0,5 %	0,5 %	0,7 %	1,9 %
16	Steuerneutralität/Effizienz vorrangig	-	5,6 %	-	-	1,2 %	0,9 %	3,4 %	3,7 %	2,4 %	1,0 %	1,8 %
17	Ausmaß vorrangig	-	0,2 %	-	-	-	2,6 %	2,9 %	2,0 %	2,2 %	1,7 %	1,8 %
18	Steuervermeidung begrenzen	-	0,5 %	1,0 %	0,9 %	0,9 %	2,9 %	1,3 %	1,2 %	2,2 %	4,9 %	1,8 %
19	Kapitalmarktiliberalisierung	2,3 %	8,9 %	-	0,2 %	1,2 %	0,3 %	1,5 %	2,3 %	2,1 %	0,3 %	1,6 %
20	Verfassungsrechtliche Probleme	0,1 %	0,7 %	-	1,2 %	-	1,8 %	3,4 %	1,5 %	2,3 %	-	1,5 %
21	Wiss./technische Expertise beachtet	2,0 %	1,0 %	0,7 %	0,8 %	1,7 %	1,5 %	2,2 %	2,1 %	0,9 %	0,3 %	1,5 %
22	Steuersystematik vorrangig	-	0,7 %	0,5 %	0,2 %	0,5 %	1,4 %	1,7 %	2,3 %	2,6 %	1,4 %	1,4 %
23	Unternehmensteuern senken	-	7,7 %	2,7 %	2,8 %	4,3 %	0,4 %	0,8 %	2,4 %	-	2,1 %	1,4 %
24	Psychologische Funktion vorrangig	1,3 %	0,2 %	1,7 %	1,7 %	0,9 %	1,4 %	2,1 %	1,3 %	1,1 %	0,3 %	1,3 %
25	Körperschaftsteuer senken	-	2,4 %	-	-	1,4 %	0,4 %	2,1 %	3,7 %	1,4 %	-	1,3 %
26	Wirksamkeit überprüfen	0,9 %	0,2 %	-	1,1 %	1,2 %	2,0 %	0,9 %	0,9 %	0,8 %	0,7 %	1,2 %
27	Private Investitionen	0,9 %	1,2 %	4,2 %	1,4 %	3,7 %	0,6 %	1,7 %	1,3 %	0,6 %	0,3 %	1,1 %
28	Abschreibungen erhöhen	-	-	5,5 %	1,5 %	2,4 %	0,2 %	2,8 %	1,7 %	1,5 %	-	1,1 %
29	Marktwirtschaft vorrangig	2,0 %	-	-	0,5 %	-	1,7 %	0,5 %	0,9 %	0,8 %	0,3 %	1,1 %
30	Steuerprivileg: Mittelstand	0,5 %	0,9 %	3,5 %	1,7 %	3,6 %	0,6 %	0,6 %	1,2 %	1,6 %	-	1,1 %
31	Eigenverantwortung	-	2,4 %	0,5 %	1,7 %	0,2 %	1,2 %	0,2 %	1,6 %	1,4 %	-	1,0 %
32	Eigenkapitalbildung	0,6 %	4,1 %	-	0,5 %	4,1 %	0,3 %	1,2 %	1,3 %	1,3 %	-	1,0 %
33	Maßnahme nur im Ausnahmefall	9,7 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0 %
34	Steuervollzug ausweiten	-	-	-	1,1 %	-	1,0 %	0,1 %	1,0 %	3,0 %	4,2 %	1,0 %
35	Finanz-/Wirtschaftspolitik ändern	-	-	3,2 %	1,5 %	0,9 %	1,5 %	0,8 %	0,9 %	0,4 %	-	1,0 %
36	Vermögen-/Erbschaftsteuern senken	-	-	-	4,5 %	7,3 %	-	2,6 %	0,4 %	0,6 %	-	0,9 %
37	Investitionszulage/-rücklage	-	-	-	4,6 %	-	1,9 %	0,8 %	-	-	-	0,9 %
38	Arbeitslosigkeit verringern	0,6 %	0,5 %	3,0 %	1,7 %	1,5 %	1,0 %	0,9 %	0,5 %	0,4 %	-	0,9 %
39	Steuerprivileg/Subventionen kürzen	0,5 %	-	0,5 %	0,2 %	1,2 %	1,8 %	0,4 %	0,5 %	0,1 %	-	0,9 %
40	Regional-/Berlin-Förderung kürzen	-	-	-	-	-	2,2 %	1,1 %	-	-	-	0,8 %
41	Kapitaleinkommensteuer senken	-	-	-	-	-	0,7 %	-	1,8 %	2,3 %	-	0,8 %
42	KapEst-Bemessungsgrundlage weiten	-	-	-	-	-	1,7 %	-	-	1,8 %	-	0,8 %
43	Abgeltung-/Quellensteuer	-	-	-	-	-	1,4 %	-	-	2,3 %	-	0,8 %
44	Steuerprivileg: Gemeinwirtschaft	-	4,8 %	0,5 %	0,2 %	-	1,4 %	-	0,2 %	0,3 %	-	0,7 %
45	ESt/KSt harmonisieren	-	-	-	-	-	0,4 %	1,9 %	2,3 %	0,5 %	-	0,7 %
46	Preisstabilität vorrangig	3,5 %	-	0,5 %	2,6 %	0,3 %	0,1 %	0,5 %	0,4 %	-	-	0,7 %
47	Wirksamkeit verschieben	-	-	-	-	0,3 %	1,3 %	-	0,7 %	0,5 %	2,4 %	0,7 %
48	Kommunaleinnahmen erhöhen	2,5 %	0,5 %	1,2 %	0,5 %	0,9 %	0,3 %	-	0,8 %	0,3 %	-	0,7 %
49	Steuerprivileg: Personenges.	-	-	-	-	-	-	0,5 %	3,6 %	-	-	0,6 %
50	Indirekte/Verbrauchssteuern erhöhen	1,2 %	0,5 %	1,2 %	4,1 %	0,7 %	0,5 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	-	0,6 %

Tabelle 32: Häufig verwendete Frames in den Anhörungen

6.2 Rückbezug auf Forschungsfrage

Nach Darstellung einiger Entwicklungstrends entlang von Akteuren und Frames wird nun ein Rückbezug auf die Forschungsfrage dieser Arbeit vorgenommen. Die Arbeit problematisiert die Frage, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Im Theorieteil dieser Arbeit wurden zunächst vier Erklärungsfaktoren aus der Literatur abgeleitet, die sich in empirischen Steuerreformdebatten unterschiedlich niederschlagen sollen: Die Rolle des internationalen Steuerwettbewerbs, die Rolle von Parteienwettbewerb und Politikverflechtung in der Steuergesetzgebung, die Rolle von Interessengruppen und die Rolle von Expertenwissen und ökonomischen Ideen. Die Erklärungsfaktoren machen unterschiedliche Vorhersagen, die sich nicht wechselseitig ausschließen müssen, weshalb sie als komplementäre Erklärungsfaktoren behandelt werden (Ganghof, 2016, S. 3).

Zusätzlich wurde ein theoretisches Argument begründet, dass die Durchsetzung von Unternehmensteuersenkungen annäherungsweise erklären soll. Die Annahmen wurden über Diskursnetzwerkanalysen überprüft und führten zur Ermittlung von Diskurskoalitionen im Sinne Hajers (1993, S. 45), die sich durch Akteurkongruenz, das heißt durch Überlappung gemeinsam geteilter Frames auszeichnen. Dem steuerpolitischen Diskurs wird in diesem Argument ein eigenständiger Erklärungsbeitrag zugewiesen, um den Prozess der Problemdefinitionen in der Steuergesetzgebung aufzuzeigen. Da eine inferenzstatistische Analyse ausscheidet, wird ein longitudinaler Fallvergleich vorgenommen (Ragin, 2012, S. 185). Die Diskursnetzwerkanalysen wurden durch systematische Prozessrekonstruktion ergänzt, um Datenlücken zu schließen (Hall, 2006; George u. McKeown, 1985, S. 54).

Im Einklang mit den theoretischen Erwartungen rangiert der Frame „Internationaler Steuerwettbewerb“ in beiden Arenen an oberer Stelle. In der Presse belegt er Rang 12 (2,2 % aller Äußerungen), in den Anhörungen Rang 11 (ebenfalls 2,2 % aller Äußerungen). Mit der Zeit gewinnt dieser Frame an Bedeutung, dies gilt insbesondere ab den 1990er Jahren und zeigt sich in beiden Politikarenen. Ausnahme hiervon stellt die Diskussion zum Körperschaftsteuerreformgesetz im Jahr 1976 dar, bei der ebenfalls auffallend häufig auf diesen Frame verwiesen wurde. Damit stehen die deskriptiven Befunde nicht nur im Einklang mit der Sekundärliteratur, die von intensivem Steuerwettbewerb ab den 1990er Jahren spricht (Heimberger, 2021, S. 2), sondern auch mit den theoretischen Erwartungen des eigenen Arguments. Dies kann weiter erhärtet werden durch die Frames „Körperschaftsteuer senken“ (Presse: 1,2 % aller Äußerungen, Anhörungen: 1,3 %) und „Gewerbsteuer aufheben“ (Presse: 0,7 % aller Äußerungen, Anhörungen: 0,4 % aller Äußerungen), die beide ebenfalls im Zeitverlauf zunehmen. Geht man davon aus, dass sich der internationale Steuerwettbewerb in der Unternehmensbesteuerung auf die Körperschaftsteuer verengt (Heimberger, 2021; Genschel u. Schwarz, 2011, S. 356), so ist plausibel, dass in der deutschen Debatte Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer zunehmend politisiert werden. Die Gewerbesteuer ist eine deutsche Besonderheit und wird von Wirtschaft, Wissenschaft und Teilen der Politik gleichermaßen als Zusatzbelastung wahrgenommen.

Erhärtet wird dies zusätzlich durch die hohe Rangposition des Frames „Kapitalmarktliberalisierung“ (Presse: Rang 20, Anhörungen: Rang 19), der auf den Zusammenhang von freiem Kapitalverkehr und der Möglichkeit der Ausnutzung von Steuersatzdifferenzen verweist. Steuerwettbewerb ist nur möglich, wenn Kapital über Grenzen hinweg unterschiedliche Anlageorte finden kann. In den Sachverständigenanhörungen wurde dies wiederholt in diesem Zusammenhang dargestellt, so unter anderem vom Hamburger Steu-

errechtler Albrecht Rädler und dem Sprecher der Bundesbank in der Anhörung zum Standortsicherungsgesetz im Jahr 1993. Im Jahr 2000 spielte die Kapitalmarkliberalisierung ebenfalls eine Rolle aus Anlass der Europäischen Währungsunion, die formal ein Jahr zuvor etabliert worden war. So hat der Steuerrechtler Harald Schaumburg die Aufhebung des Anrechnungsverfahrens in der Körperschaftsteuer als Beitrag zur Kapitalmarkliberalisierung dargestellt. Dieser Frame wird mehrheitlich auch parteiübergreifend befürwortet und findet seine größte Zustimmung erwartungsgemäß in der Wirtschaft, die sich in der Vergangenheit dafür ausgesprochen hat (Cowles, 1996; Willemsen, 1993). Er steht zudem in Zusammenhang mit dem Frame „EG/EU-Binnenmarkt“, der gleichfalls ab den 1990er Jahren in Presse und Anhörung an Relevanz gewinnt.

Im Einklang mit den Erwartungen kann außerdem gezeigt werden, dass der Steuerwettbewerb im Zeitverlauf auch lagerübergreifende Erwähnung und Zustimmung findet. Explizite Zurückweisung stellt die Ausnahme dar und ist mit einzelnen Ausnahmen auf die Gewerkschaften, einige Ökonomen und die Linkspartei beschränkt. Inwiefern die Zustimmung zum Steuerwettbewerb auch unter Bundestagsabgeordneten der SPD Ausdruck von Überzeugung oder nur Akzeptanz einer konstant erscheinenden politischen Realität ist (Fastenrath u. a., 2022, S. 778), kann über den nominellen Verweis nicht überprüft werden. Jedoch zeigen die Akteurkongruenznetzwerke in einzelnen Fallstudien, dass die Befürwortung des Frames „Internationaler Steuerwettbewerb“ mit der Zustimmung zu Unternehmensteuersenkungen einhergeht. Dies kann in der Fallstudie zum Steuerreformgesetz 1988, zum Standortsicherungsgesetz 1993, zum Steuersenkungsgesetz 2000 und – vermittelt über die Kritik am aggressiven Steuerwettbewerb und zunehmender Steuervermeidung – auch im Unternehmensteuerreformgesetz 2007 gezeigt werden.

Das theoretische Argument impliziert die Vermutung, dass die Steuerreformdebatten aufgrund komplexer Materie exklusive Wirkung haben. Diese Aussage enthält zwei zu überprüfende Behauptungen: Zum einen muss die Substanz der Steuerreformdebatten in irgendeiner Form die Komplexität des Steuerrechts problematisieren. Dies kann durch Blick auf die Frames getestet werden. Zum zweiten muss sich die Exklusivität der Debatte durch irgendeine Form der Begrenzung äußern, zum Beispiel durch Begrenzung des Akteurspektrums oder aber durch Begrenzung an neuen Frames, die in einer Debatte hinzutreten, nachdem ein Referenzframe eingeführt wurde.

Komplexität der Materie zeigt sich an der prominenten Stellung des Frames „Komplexität und Umsetzungsprobleme“, der in der Presse auf Rang 31, in den Anhörungen hingegen an zweiter Stelle rangiert. Dieser Frame gewinnt mit der Zeit an Bedeutung und er wird durchgehend befürwortet; einzige Ausnahme hiervon ist die Pressedebatte zum Körperschaftsteuerreformgesetz 1976. In allen Fällen werden lagerübergreifend Komplexität und Umsetzungsprobleme beklagt. Damit in Zusammenhang kann der Frame „Steuervereinfachung/Bürokratieabbau“ betrachtet werden, der ebenfalls über Zeit an Bedeutung gewinnt und mit großer Mehrheit von den Akteuren befürwortet wird. In allen ausgewerteten Pressedebatten wird dieser Frame sogar nur dreimal abgelehnt, was dafür spricht, dass Steuervereinfachung und Bürokratieabbau soweit begrifflich gedehnt wurden, dass sie gruppenübergreifend gefordert werden. Die begriffliche Dehnung zeigt sich daran, dass mit der Steuervereinfachung unterschiedliche Folgen verknüpft werden. Während beispielsweise Steuerwissenschaftler und Praktiker dies zum Anlass für eine Rückführung der Steuerprogression in Form eines proportionalen Steuertarifs sehen (Meyding, 1997; Spindler, 2005, S. 53),

erhoffen sich politische Akteure durch Steuervereinfachung eine bessere Übersicht über die Materie, also einen Zugewinn an Handlungskompetenz (Martin, 1991, S. 473).

Die Exklusivität der Debatte kann über die Verengung der Debatte auf Akteure aus den Gruppen Regierung, Parteien, Wirtschaft und Wissenschaft gezeigt werden. Diese Gruppen stehen in den Pressedebatten und Anhörungen zumeist für rund 80 % aller Redeanteile. Auf die übrigen sieben Gruppen entfallen damit insgesamt nur 20 % aller Redeanteile. In manchen Fällen nehmen sozialpolitische Akteure, Gerichte und internationale Akteure gar nicht teil, in anderen Fällen sind selbst Gewerkschaften mit weniger als 3 % der Redeanteile in der Presse vertreten (1967, 1982, 2000, 2007 – und 2016 überhaupt nicht). Diese Befunde stehen im Einklang mit ländervergleichenden Untersuchungen (Arnold, 2013; Wales u. Wales, 2012, S. 7). Sie dokumentieren auch für Deutschland eine fallweise sich neu konstituierende „Tax Community“ (Zelizer, 2000, S. 175).

Die Verengung auf wenige Personen ist ein weiteres Indiz für die Fokussierung auf einen kleinen Akteurkreis. Wie weiter oben dargelegt, vereinen allein die zehn am häufigsten zitierten Personen zumeist ein Drittel und teilweise noch mehr Redeanteile auf sich. Zu diesen Personen zählen regelmäßig die Bundesminister für Finanzen und Wirtschaft sowie die Bundeskanzler einschließlich Kanzlerin Merkel. Dementsprechend zeigen die Diskurskoalitionen in den Pressedebatten zumeist starke Verbindungen zwischen zentralen Regierungsakteuren, den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft sowie punktuell auch einigen Wissenschaftsakteuren, wobei dies eher auf den Sachverständigenrat zutrifft denn auf die wissenschaftlichen Beiräte der Bundesministerien.

Festzustellen ist ferner ein Austausch zwischen den sozialen Gruppen über Zeit. Denn während Gewerkschaften und mit Abstand auch Kommunale Spitzenverbände bis 1989 noch wesentlich stärker in den Pressedebatten vertreten sind, ist ihr Anteil seitdem fallend. Hingegen nimmt der Redeanteil von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden einschließlich Berufsorganisationen zu. Auch dieser Befund steht im Einklang mit ländervergleichenden Studien und kann mit einem generellen Bedeutungsverlust von Gewerkschaften und rückläufiger Mitgliedschaft erklärt werden (Visser, 2012; Wales u. Wales, 2012, S. 139). In dieser Hinsicht kommt diese Arbeit zu abweichenden Ergebnissen gegenüber der Literatur, die ein Fortdauern korporatistischer Interessenaushandlung diagnostiziert (Dhungle u. Linhart, 2014; Spohr, 2021, S. 332).

Ob sich die Partizipation der kritischen Zivilgesellschaft anhaltend auf die Unternehmensteuergesetzgebung auswirkt, kann nicht abschließend geklärt werden. In der Fallstudie zum BEPS-Umsetzungsgesetz konnte ein solcher Einfluss nur mittelbar identifiziert werden. Denn die Forderung nach Einführung der Gesamtkonzernbesteuerung durch das „Tax Justice Network“, der maßgeblichen Nichtregierungsorganisation in der internationalen Steuerpolitik, wurde bis auf Weiteres nicht aufgegriffen. Bisweilen erkennen ihre Unterstützer in der Durchsetzung von stärkeren Transparenzanforderungen für multinationale Unternehmen einen politischen Wandel (Rixen, 2013a; Seabrooke u. Wigan, 2016, S. 370). Allerdings ist dieser Erfolg in den Berichterstattungspflichten auf ein Unterthema der Unternehmensbesteuerung begrenzt. Ob die kritische Zivilgesellschaft für eine Trendumkehr in der Unternehmensbesteuerung sorgen kann, entzieht sich der Reichweite dieser Arbeit. In der Vergangenheit hatte die Zivilgesellschaft nach den hier untersuchten

Fallstudien keinen nennenswerten Einfluss.³⁴³

Das Argument impliziert des Weiteren, dass die Materie Nachfrage nach Expertise hervorruft und dass die dominierende Perspektive in den Steuerreformdebatten einzelwirtschaftlich ist. Hierbei wird angenommen, dass sich Allianzen zwischen Wissenschaftlern und Akteuren in Regierung und Parteien mit der Zeit eher lösen. Wiederum weist die Argumentationskette einige zu überprüfende Annahmen auf. So muss sich das Akteurspektrum verändern, zum Beispiel müssen mehr Akteure an den Debatten teilnehmen, die Expertise bereitstellen. Dies sollten erwartungsgemäß im engeren Sinne Akteure aus Wissenschaft und Denkfabriken sein. Natürlich können auch Akteure aus Wirtschaft, Unternehmen, Gewerkschaften, Sozialpolitik, Kommunen, Gerichten und internationale Akteure Expertenwissen einbringen. Doch besteht bei diesen Akteuren das Problem der hinreichenden Abgrenzung vom Betroffenheitsstandpunkt, der als (steuerpolitisches) Interesse abgegrenzt werden muss. Darüber hinaus sollten Akteure aus Wissenschaft und Akteure aus Regierung und Parteien mit der Zeit häufiger zueinander in Konflikt stehen.

Eine einzelwirtschaftliche Perspektive kann nicht allein aus der Gruppenzugehörigkeit abgeleitet werden. Zwar erscheint es plausibel, dass Unternehmen vorrangig ihr unmittelbares Geschäftsinteresse verfolgen und darin von den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden unterstützt werden und folglich in den Steuerreformdebatten Steuersenkungen fordern. Doch es kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Akteure gesamtwirtschaftliche Perspektiven vorbringen.³⁴⁴ Aufgrund dessen ist es angeraten, die einzelwirtschaftliche Orientierung ebenfalls durch die Frame-Verwendung zu erklären.

Die Veränderung des Akteurspektrums ist weiter oben bereits dargelegt worden. Wissenschaftsakteure gewinnen mit der Zeit an Bedeutung. Ihr Zugewinn ist in der Pressedebatte stärker als in den Anhörungen, in denen sie regelhaft die viertstärkste Gruppe stellen. Anders ist dies im Falle von Denkfabriken, deren Zitationsanteile sowohl in der Presse als auch in den Anhörungen vergleichsweise gering sind. Lässt man die starke Zunahme des Redeanteils von Denkfabriken in der Anhörung zum BEPS-Umsetzungsgesetz außer Acht, ist zumindest kein anhaltender Trend größerer Beteiligung festzustellen.³⁴⁵ Dafür ist der Zuwachs an Redeanteilen, den Denkfabriken im Vergleich der Zeiträume vor und nach 1989 aufweisen (+ 0,6 %), zu gering. Der Zuwachs von Wissenschaftsakteuren setzt erst ab den 1980er Jahren ein, zuvor nehmen sie in den Anhörungen bis auf den Fall des Stabilitätsgesetzes überhaupt nicht teil. Frühere Untersuchungen zu Anhörungen haben dies auf den bis dato geringen Gebrauch von Anhörungen zurückgeführt (Mengel, 1983; Weißels, 1987, S. 293). Mit Blick auf das Stabilitätsgesetz ist dies durch Verweis auf die Materie selbst zu ergänzen: Das Stabilitätsgesetz wurde nicht nur von einer Expertenkommission inhaltlich vorbereitet, sondern problematisierte wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente, die zum damaligen Zeitpunkt auch wissenschaftlich kontrovers diskutiert wurden (Kreditplafondierung, antizyklische Haushaltspolitik).

Die Fallstudien können eine zunehmende Entkopplung zwischen Wissenschaft und politischen Akteuren nur für den Fall der Sozialdemokratie erhärten. So unterstützten die großen Wirtschaftsforschungsinsti-

³⁴³Der BEPS-Prozess legt vielmehr nahe, dass sich auch dort eher wirtschaftsstarke Interessen durchsetzen und Sachkompetenz bereits im Rahmen von Konsultationen auf OECD-Ebene eingebracht wird (Elschner u. Hardeck, 2022, S. 333). Zudem ist Sachkompetenz ein zweischneidiges Schwert, sofern es die Auseinandersetzung nicht von der steuertechnischen auf die politische und redistributive Ebene zurückholen kann (Büttner u. Thiemann, 2017; Hajer, 1993, S. 70)

³⁴⁴So gilt es in der postkeynesianischen Wirtschaftstheorie als Paradox, dass höhere Staatsausgaben zu höheren Unternehmensgewinnen führen und folglich Unternehmen ein Interesse an höheren öffentlichen Ausgaben haben sollten (Lavoie, 2014, S. 18).

³⁴⁵In dieser Fallstudie verantworten Denkfabriken knapp 10 % aller Redeanteile in den Anhörungen. Damit liegen sie zwar dennoch nur an sechster Stelle, doch der Zuwachs ist markant.

tute in den Anhörungen zum Stabilitätsgesetz eher die Position der Sozialdemokraten. In den Anhörungen zum Steuerreformgesetz 20 Jahre später hat sich keine Lagerbildung ergeben; eher rückten Union und SPD stärker zusammen. Erst mit dem Standortsicherungsgesetz im Jahr 1993 zeigten sich größere Differenzen, wobei die Sozialdemokraten der Position des DIW Berlin und der Steuerwissenschaftler Hickel (Bremen) und Dieter Schneider (Bochum) näher stand. Im Jahr 2000 kehrte sich die Situation wiederum um, da die Bundesregierung nunmehr von der Mehrheit der in den Anhörungen geladenen Wissenschaftler unterstützt wurde.

Allerdings vertrat die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt eine umfassende Unternehmenssteuersenkung, die in der Wissenschaft weitgehend Konsens war, sodass nicht mehr von grundsätzlichen ideologischen und programmatischen Differenzen auszugehen war, sondern eine Anpassung an die Logik des Steuerwettbewerbs stattgefunden hat. In der letzten Fallstudie zum BEPS-Umsetzungsgesetz vom Jahr 2016 veränderte sich das Bild erneut, da nunmehr die Sozialdemokraten gemeinsam mit Grünen und Linken die Position des Finanzwissenschaftlers Jarass einnahmen, der einer Begrenzung von Steuervermeidung multinationaler Unternehmen nahestand. Die Entkopplung zeigt sich auch in substantieller Hinsicht, wie Äußerungen einzelner Steuerwissenschaftler in der Anhörung zum Steuerreformgesetz 1988 verdeutlichen. Prägnant wurde dies vom Finanzwissenschaftler Rürup auf den Punkt gebracht, der ein Urteil zur Rolle distributiver Gerechtigkeit in der Steuerpolitik zurückwies.

Die Durchsetzung einzelwirtschaftlichen Denkens lässt sich besonders anhand der Popularität einzelner Frames verdeutlichen. Spiegelbildlich zum Verfall der Frames zu antizyklischer Finanzpolitik und politischer Planung gewinnen Forderungen nach Steuersenkung an Relevanz. Während der Frame „Privatisierung/Marktschaffung“ (0,9 % aller Äußerungen in der Pressedebatte) mit der Zeit an Relevanz gewinnt, sinkt die Zustimmung zum Frame „effektive Nachfrage fördern“ kontinuierlich ab. Ebenso populär sind Forderungen, die Löhne zu senken (0,8 % aller Äußerungen in der Presse) oder allenfalls im Rahmen des Produktivitätszuwachses steigen zu lassen (1,1 % aller Äußerungen in der Presse). Demgegenüber nimmt die Häufigkeit des Frames „Steuerneutralität/Effizienz vorrangig“ zu. Letztere kann als Durchsetzung einer marktwirtschaftlichen Perspektive interpretiert werden (Mann, 1970, S. 77).

Die Durchsetzung einzelwirtschaftlichen Denkens zeigt sich besonders an der Häufigkeit der Zustimmung zum Frame „Staatsausgaben senken/Konsolidierung“, der überraschend in der Presse an zweiter Stelle rangiert und dort konstant hohe Zustimmung erfährt. Dies steht im Widerspruch zur Vermutung Manns (1961, S. 24), der Haushaltskonsolidierung noch als überholte Ideologie vormodernen finanzpolitischen Denkens verwarf. Vielmehr wird eine früher geäußerte Vermutung aus der Untersuchung von Denkweisen der Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bestätigt, derzufolge sich die Abgeordneten als Nebenfinanzminister sehen, die zusätzliche Staatsausgaben verhindern wollen (Sturm, 1985, S. 256).³⁴⁶ In den Anhörungen ist dieser Frame nachrangig, gleichwohl in den 1980er und 1990er Jahren

³⁴⁶Vergleichbare Studien jüngerer Datums liegen, soweit ersichtlich, nicht vor. In der Untersuchung von Fastenrath et al. (2022, S. 771) wird zwar eine Zustimmung zu höheren Steuern für Vermögende festgestellt, zugleich jedoch mangelnder Konsens, wie dies erreicht werden soll. Finanzpolitische Ideologien unter den Abgeordneten werden dort nicht abgefragt. Jedoch legen die Autoren mit Verweis auf die Rekrutierungsmechanismen für den Finanzausschuss implizit die Vermutung nahe, dass eine soziale Nähe durch berufliche Praxis eingeübt werden kann (ebd., S. 776). Diese Annahme findet sich bereits bei Sturm (1985, S. 248). Dies verweist wiederum auf alltägliche Erfahrungen und Wissensbestände, die durch die Ausbildung erworben werden. Als einschlägig wird hingegen von Steuerpraktikern nur eine Ausbildung in den Steuerwissenschaften anerkannt (Anesa u. a., 2019, S. 32). Durch die Diskursnetzwerkanalysen kann dies nicht überprüft werden. Siehe hierzu den folgenden Abschnitt.

häufig befürwortet.³⁴⁷ Dort zeigt sich eher eine Zunahme steuertechnischer Detailargumentationen, die zwar allgemein ebenfalls einer einzelwirtschaftlichen Perspektive zuzuordnen sind, aber weiter unten näher diskutiert werden, um sie hinreichend abzugrenzen.

Im Ergebnis wird angenommen, dass auf eine spezifische Problemdefinition fokussiert wird und Handlungsalternativen marginalisiert werden. Diese Problemdefinition macht Unternehmensteuersenkungen wahrscheinlicher. Auch diese Behauptung kann über die Frame-Verwendung erklärt werden. Stellvertretend hierfür sind die Frames „Finanz-/Wirtschaftspolitik ändern“, „direkte/Ertragsteuer erhöhen“, „Steuerpolitische Redistribution“, „Staatsausgaben erhöhen“, „politische Planung“, und „bestehende Gesetze nutzen“ sowie die Ablehnung von Steuersenkungsforderungen. All diese Frames werden über Zeit entweder wesentlich seltener angeführt oder mehrheitlich abgelehnt. In allen Fällen hat sich eine dominante Diskurskoalition für das jeweilige Ergebnis ausgesprochen, musste dafür jedoch im Rahmen der Befassung des Gesetzgebers Kompromisse eingehen, die durch Aushandlungen im Vermittlungsausschuss zumeist zu einem höheren Verteilungsvolumen geführt haben. Diese Aushandlungen haben zudem den Effekt, dass die Parteien inhaltlich stärker aneinander rücken, womit Befunde aus der Literatur zu lagerübergreifendem Konsens bestätigt werden können.

Von der Betrachtung einzelner Frames soll nun ein vergleichender Blick auf Charakteristika der Fälle im Vergleich geworfen werden. Tabelle 33 stellt eine Übersicht der Fallstudienenergebnisse zusammen und reichert diese mit einigen institutionellen Kontextdaten an. Zunächst ist festzustellen, dass es in der Mehrheit der behandelten Fälle zu einer Unternehmensteuersenkung kommt, diese gleichwohl unterschiedlich konfiguriert sind. Zu diesen Konfigurationen zählen die Frage der Befristung der Steuerrechtsänderung, die Änderung des Tarifs, die Änderung der Steuerbemessungsgrundlage, die Kopplung der Unternehmensteueränderung an die Änderung weiterer Steuern innerhalb eines Gesetzes. Neben diesen Konfigurationen wird darüber hinaus dargelegt, ob es zu Änderungen im Zuge der Ausschussbefassung gekommen ist, ein Vermittlungsverfahren stattgefunden hat, wie die Reform gegenfinanziert wird und welches Instrumentarium der Gesetzgeber dafür vorsieht. Schließlich wird auch überprüft, ob ein Außenwirtschaftsbezug vorliegt.

Im Vergleich schält sich kein Muster heraus, vielmehr weisen alle Fälle Eigenheiten und Spezifika auf, die in den Fallstudien ausführlich dargelegt wurden. Unternehmensteuersenkungen werden von Bundesregierungen beschlossen, die entweder von der Union oder der Sozialdemokratie geführt werden. Die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesfinanzministeriums ist dabei nachrangig. Zwischen Außenwirtschaftsbezug und Unternehmensteuersenkungen besteht kein deterministischer Zusammenhang. In den Fällen, in denen ein direkter Zusammenhang gegeben ist, weil der Gesetzgeber explizit auf den internationalen Wettbewerb in der Gesetzesbegründung rekurriert und/oder Änderungen im Außensteuergesetz inkludiert, kommt es mehrheitlich zu Steuersenkungen. Die Fälle 1976 (Körperschaftsteuerreform) und 2016 (BEPS) weichen davon ab, die Fälle 1982 (Beschäftigungsförderungsgesetz) und 1983 (Steuerentlastungsgesetz) verzeichnen keinen Außenwirtschaftsbezug, führen aber dennoch zu Steuersenkungen.

³⁴⁷ Der Trend kann indirekt auch dadurch bestätigt sein, dass mit dem Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages nach 1992 die Orientierung auf Haushaltskonsolidierung Teil des EU-Binnenmarktes geworden ist. Im Zuge der Eurokrise ab dem Jahr 2010 ist die Orientierung auf Haushaltskonsolidierung gerade auf Druck der deutschen Bundesregierung noch verstärkt worden (Matthijs u. Blyth, 2018, S. 115).

	1967	1976	1977	1982	1983	1988	1993	2000	2007	2016
Bundesregierung:	CDU, CSU, SPD	SPD, FDP	SPD, FDP	SPD, FDP	CDU, CSU, FDP	CDU, CSU, FDP	CDU, CSU, FDP	SPD, Grüne	CDU, CSU, SPD	CDU, CSU, SPD
Bundesfinanzministerium:	CSU	SPD	SPD	SPD	CDU	CDU	CSU	SPD	SPD	CDU
Federführender Ausschuss (BT):	Wirt	Fin	Fin	Fin	Fin	Fin	Fin	Fin	Fin	Fin
Anzahl beteiligter Ausschüsse (BT):	9	4	3	5	6	12	9	9	10	7
Außenwirtschaftsbezug:	indirekt	direkt	nein	nein	indirekt	indirekt	indirekt	direkt	direkt	direkt
Unternehmenssteuersenkung:	bedingt	bedingt	ja	ja	ja	bedingt	ja	ja	ja	nein
Befristung der Steuersenkung:	ja	-	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein	-
Änderung Steuertarif:	ja	ja	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja	nein
Änderung Steuerbemessungsgrundlage:	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Kopplung an andere Steuern:	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Änderung durch Ausschuss (BT):	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Vermittlungsverfahren:	nein	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja	nein	nein
Art der Gegenfinanzierung:*	1, 2, 3	3	1	2,3	2, 3	1, 3	1, 3	1, 2, 3	1, 2, 3	3
Politikinstrumente:**	1, 2, 3	2, 3	3	3	3	3	3	2, 3	2, 3	1, 3

*1 = Schulden, 2 = Austerität, 3 = (Re-)Distribution

**1 = Information, 2 = Koordination, 3 = (Re-)Distribution

Tabelle 33: Übersicht der Fallstudienergebnisse

Im Zeitverlauf ist ein Trend dahingehend festzustellen, dass die nominellen Verteilungsvolumina zunehmen. Die Fälle 1967 bis 1982 weisen kein oder nur ein vergleichsweise geringes Volumen auf. Beginnend mit dem Steuerentlastungsgesetz 1983 (ca. 14 Mrd. EUR) nehmen die Verteilungsvolumina zu und erreichen mit dem Steuersenkungsgesetz im Jahr 2000 ihren Höhepunkt (Finanzierungssaldo ca. 64 Mrd. EUR). Konjunktur- und wirtschaftspolitische Motive sind dafür nachrangig, denn das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz des Jahres 1967 sieht keine Verteilungsvolumina vor, wurde aber vor dem Hintergrund der Rezession 1966/67 beschlossen. Diese Zunahme gilt insbesondere für die Fälle 1988, 1993, 2000 und 2007.

In diesen Fällen ist die Anzahl der Ausschüsse, die neben dem federführenden Ausschuss im Deutschen Bundestag am Gesetzgebungsprozess beteiligt waren, höher. Will man dies als Indiz für eine höhere Konfliktintensität deuten, wie dies in der Literatur vorgeschlagen wurde (Eising u. Spohr, 2017; von Beyme, 1997), so gilt dies für die nominale Höhe der Steuersenkungen, die in allen vier Fällen mehrere Milliarden Euro umfasst und in allen vier Fällen mit hohen Steuerausfällen einhergeht. Eher gehen hohe Steuerausfälle Phasen des Wirtschaftswachstums voran, womit die Unternehmenssteuerreformen tendenziell prozyklischen Charakter haben, indem sie weiteres Sparen anregen. Bemerkenswert ist dies für die Fälle 2000 und 2007, die jeweils kurz vor einer globalen Finanzkrise beschlossen wurden.

Die Konfliktintensität wirkt sich indes nicht bremsend auf Steuersenkungen aus. Vielmehr werden einige soziale Gruppen bevorteilt und andere benachteiligt. Im Fall des 1993 beschlossenen Standortsicherungsgesetzes ist der höhere Steuerausfall auf das Vermittlungsverfahren zurückzuführen, da die Reform von der Bundesregierung zunächst aufwandsneutral geplant gewesen war. Die Fälle 1988, 2000 und 2007 sahen hingegen bereits im Gesetzentwurf hohe Steuerausfälle vor. Im Falle des 1967 beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes hat die Anzahl der beteiligten Ausschüsse keinen distributiven Effekt, was gleichwohl mit der Art des Gesetzes, das als Rahmengesetz mit stark informativem Charakter konzipiert war, erklärt werden kann.

Die Fallstudien weisen Unternehmensteuersenkungen in sechs Fällen (1977, 1982, 1983, 1993, 2000, 2007), in drei Fällen eine bedingte Steuersenkung (1967, 1976, 1988) und in einem Fall (2016) keine Steuersenkung auf. Wo es zu direkten Steuersenkungen kommt, wird stets die Steuerbemessungsgrundlage verändert. Tarifsatzänderungen sind die Regel, können aber im Zweifel auch entfallen, wie die Fälle 1977 und 1982 zeigen, die auf Investitionsförderung durch veränderte Abschreibungsregeln und Investitionszulagen setzen. Im Falle des 1982 beschlossenen Beschäftigungsförderungsgesetzes ist die steuersenkende Investitionszulage gleichwohl zeitlich befristet – eine Tatsache, von der der Gesetzgeber in allen späteren Fällen abweicht. Steuersenkungen sind dauerhaft und verändern damit auch dauerhaft die Zusammensetzung des Gesamtsteueraufkommens, was für die Erklärung des verringerten Anteils der Unternehmensteuern am Gesamtsteueraufkommen zentral ist. Die Dauerhaftigkeit der Steuersenkungen steht somit auch einer konjunkturpolitischen Motivation entgegen, da nicht mehr nach anti- und prozyklischer Wirkung der Steuersenkung unterschieden wird.

Die Fälle bedingter Steuersenkung bedürfen genauerer Betrachtung. Im Falle des 1967 beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ging es zunächst darum, dem Gesetzgeber und der Bundesregierung mehr Interventionsmöglichkeiten zu verschaffen. Ein direkter Eingriff in Form der Kreditplafondierung wurde von den Privatbanken abgelehnt und schließlich nicht übernommen, ebenso wenig die umsatzsteu-

erliche Beeinflussung des Wechselkurses, wie vom SPD-Wirtschaftspolitiker Arndt gefordert. Stärker distributive Wirkungen wurden hier somit zur Disposition gestellt, um einen größeren politischen Handlungsspielraum zu erlangen. Im Falle des 1976 beschlossenen Körperschaftsteuerreformgesetzes, das sogar eine Erhöhung der nominalen Körperschaftsteuertarife vorsah, kam es zu einer faktischen Entlastung der Unternehmenseigner über eine Steuergutschrift in der persönlichen Einkommensteuer. Das Steuerreformgesetz 1988 schließlich belastete im Saldo zwar Kapitalgesellschaften durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, führte aber gleichwohl zu einer Senkung der Körperschaftsteuer- und Einkommensteuerspitzenätze. Einzelunternehmen profitierten hiervon unmittelbar, ebenso Kapitalgesellschaften, insoweit sie nicht von der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage betroffen waren. Lediglich im Falle des im Jahr 2016 beschlossenen BEPS-Umsetzungsgesetzes kam es nicht zur Steuersenkung, sondern sogar zu einer geringfügigen Mehrbelastung. Der Streit wurde vielmehr über Informations- und Dokumentationspflichten geführt, die zu potentiellen Steuernachforderungen (eine Variante der rückwirkenden Besteuerung) führen können.

Alle Fälle zeichnen sich durch Kopplung von Steuerrechtsänderungen an mehrere Steuerarten aus. Dies ist einerseits Folge von Wechselbezügen, die das Steuerrecht kennzeichnen, denn Änderungen in der Körperschaftsteuer gehen unmittelbar einher mit Änderungen in der Einkommensteuer. Grund hierfür sind die Gewinnermittlungsvorschriften, die analog angewandt werden. Von dieser formalen Kopplung abgesehen, weisen insbesondere die mit großen Verteilungsvolumina ausgestatten Steuersenkungen interessante Kopplungen auf, die sich durch gruppenspezifische Umverteilungen äußern. Im Falle des im Jahr 2000 beschlossenen Steuersenkungsgesetzes ist dies besonders augenfällig, da das Gesetz hohe Unternehmensteuersenkungen (ca. 90 Mrd. EUR) mit einer umfangreichen Einkommensteuersenkung (ca. 28 Mrd. EUR) verknüpft.

Die Gegenfinanzierung berührt die sozialen Gruppen hingegen unterschiedlich stark, indem insbesondere investierende Unternehmen stärker belastet werden. Eine vergleichbare Kritik haben auch die Steuerreformen 1988, 1993 und 2007 erfahren. In den Fällen 1988 und 2000 kam hinzu, dass die Pressedebatten stark von der Diskussion über die Einkommensteuersenkung gekennzeichnet gewesen sind und die Unternehmensteuersenkungen vergleichsweise gering thematisiert wurden. Die höhere Salienz der Steuersenkungen war in diesen Fällen jedoch nicht maßgeblich für größere Konflikte, da die Unternehmensteuersenkungen in den ausgewerteten Debatten weitgehend Konsens waren. Der Konsens manifestiert sich darin, dass die Gegenfinanzierung kritisiert wurde, aber Unternehmensteuererhöhungen kein Thema waren.

Mit Blick auf die Gegenfinanzierung zeichnen sich die Steuersenkungen der Jahre 2000 und 2007 durch eine Mischung aus Neuschulden, Austerität und Redistribution zwischen den sozialen Gruppen aus. Eine vergleichbare Mischung war bereits mit dem 1967 beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorgesehen. Neuschulden, die seit Ende der 1970er Jahre in der politischen Diskussion stark kritisiert wurden, spielten für die Steuerreformen der Regierung Kohl in den Jahren 1988 und 1993 keine Rolle; 1983 waren sie noch maßgebliches Motiv der Regierung Kohl, Steuersenkungen auf Unternehmen und Vermögende zu begrenzen und nicht auf die Masse der Steuerpflichtigen durch Einkommen- und Lohnsteuersenkungen auszudehnen. Dies steht in starkem Kontrast zur hohen Popularität von Haushaltskonsolidierung und Kürzung der Staatsausgaben, die in den Pressedebatten und Anhörungen dauerhaft vorgebracht wurden. Die Kürzung öffentlicher Ausgaben ist wiederkehrender Gegenstand der Gesetze und war sowohl Anfang der

1980er Jahre relevant, als auch in den Fällen 2000 und 2007. Wie die in der Einleitung skizzierte Diskussion der Finanzierung der Krisenlasten im Zuge der Corona-Pandemie zeigt, sind Austeritätsforderungen damit gleichwohl nicht vom Tisch.

Allein auf Redistribution konzentrieren sich nur die Fälle des 1976 beschlossenen Körperschaftsteuerreformgesetzes und des BEPS-Umsetzungsgesetzes, die auf einen Teilbereich der Unternehmensbesteuerung, nämlich grenzüberschreitende Aktivitäten multinationaler Unternehmen, fokussieren. In diesen beiden Fällen, die nur eine bedingte oder keine Steuersenkung vorsehen, betrifft dies die Gewinnermittlungs- und Dokumentationspflichten für Unternehmen. Gewinnermittlungsvorschriften werden auch in den Fällen 2000 und 2007 verändert, dort aber an umfangreiche Steuersenkungen und Änderungen anderer Steuerarten gekoppelt, woraus der Schluss gezogen werden kann, dass die Eingrenzung von Themen eher bremsend auf Steuersenkungen wirkt. Dies mag weniger mit öffentlicher Sichtbarkeit zusammenhängen, die in den Fällen 1976 und 2016 als gering anzusehen ist, sondern mit der Tatsache, dass die Bundestagsabgeordneten über einen eng abgegrenzten Themenbereich mit eindeutiger Zuordnung der Steuerpflicht diskutieren.

Die Wahl der Politikinstrumente scheint für diese Bedingung nachrangig zu sein. In Anlehnung an die von Lowi begründete Typologie von Reformwirkungen können alle Fälle danach unterschieden werden, ob sie neue Informationen hervorbringen sollen, einen Sachverhalt koordinieren oder aber Mittel umverteilen. Das Körperschaftsteuerreformgesetz des Jahres 1976 sah eine Kombination aus Koordination und Redistribution vor: Koordiniert wurde die Gewinnermittlung, umverteilt wurde zwischen Anteilseignern und Unternehmen als juristischen Personen des Privatrechts. Im Fall des 2016 beschlossenen BEPS-Umsetzungsgesetzes wurden die Unternehmen hingegen auf mehr Information über ihre Steuerzahlung verpflichtet und Be- und Entlastungen zwischen den Unternehmen durch Änderungen in den Steuerbemessungsgrundlagen geregelt. Der alleinige Rekurs auf (Re-)Distribution scheint indes der Vergangenheit anzugehören. Die Fälle der Jahre 1977, 1982, 1983, 1988 und 1993 zeichneten sich noch durch redistributive Wirkung aus. Seitdem nehmen Mischformen zu, wie sie bereits im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (1967) und im Körperschaftsteuerreformgesetz (1976) vorgesehen waren.

Das theoretische Argument dieser Arbeit impliziert die Annahme, dass die Komplexität des Steuerrechts Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzungen ist und dass sich durch verstärkte Orientierung auf einzelwirtschaftliches Denken eine höhere Wahrscheinlichkeit von Unternehmensteuersenkungen ergibt. Wie gezeigt, führen Fälle, die die verhandelte Materie auf einen überschaubaren Raum limitieren, zu einer Begrenzung des Ausmaßes an Steuersenkungen. Im Einklang mit dem Argument zeichnen sich frühere Fälle der Steuergesetzgebung durch eine Betonung planerischer Aspekte und der Förderung effektiver Nachfrage aus. Diese spielen ab den 1980er Jahren eine zusehends unbedeutendere Rolle. Die Steuerreformpakete werden gleichwohl voluminöser, behandeln mehrere Steuerarten, erweitern das Spektrum an Begünstigten und Belasteten und damit die Akteurkonstellationen. In diesen Fällen nimmt die Kritik an Komplexität und Umsetzungsproblemen sowohl unter Abgeordneten als auch Sachverständigen zu.³⁴⁸

³⁴⁸Die Robustheit der Argumentation sollte durch eine Überprüfung konkurrierender Erklärungen erhärtet werden. Um dies durchzuführen, ist ein Rückgriff auf Referentenentwürfe erforderlich, da diese zeigen könnten, welche Gruppen versuchen, auf das Steuergesetz Einfluss zu nehmen und welche Lösungsvorschläge sie unterbreiten. Insbesondere könnte durch einen Vergleich der Stellungnahme in den Referentenentwürfen und den Äußerungen in der (öffentlichen) Pressedebatte sowie der (teilweise öffentlichen) Anhörung eine Überschneidung oder Abweichung der Position nachzeichnen lassen. Für die vorliegende Arbeit ist eine lückenlose Überprüfung nicht möglich, da nicht für alle Fälle Referentenentwürfe zugänglich waren. Die Entwürfe sind erst

6.3 Rekonzeptualisierung von Besteuerungsgrundsätzen

Die Auswertung der Frames und Kategorien im Zeitverlauf legt dar, dass bestimmte politische Positionen in den Steuerreformdebatten an Bedeutung verloren haben, andere hingegen dazugewonnen. Verloren hat die Perspektive politischer Planung, an Relevanz gewonnen hat demgegenüber die einzelwirtschaftliche Perspektive, die als Steuertechnik verhandelt wird. In diesem Abschnitt wird die Substanz dieser Veränderungen, die als Rekonzeptualisierung von Besteuerungsgrundsätzen verstanden werden kann, durch ideengeschichtliche Rekonstruktion vermittelt. Die Darstellung vollzieht sich in drei Zügen: Zunächst wird die Entkopplung von Finanz- und Sozialwissenschaften als Ausgangspunkt für die Ausbildung gesonderter Teildisziplinen – den Steuerwissenschaften – rekonstruiert. Daran anschließend werden Prämissen der Disziplinen erörtert, die eine Marginalisierung verteilungspolitischer Fragestellungen nahelegen. Abschließend wird die finanzwissenschaftliche Lehrbuchliteratur im Hinblick auf den unterstellten Wandel beleuchtet.³⁴⁹

Die in dieser Arbeit behandelten Fallstudien zeigen, dass Steuerreformforderungen wiederholt Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen sind. Ihren Kristallisationspunkt findet die Auseinandersetzung in der Frage, welchen Anteil Unternehmen an der Finanzierung öffentlicher Güter tragen sollen. Es ist das Hauptargument dieser Arbeit, dass die diskursiven Auseinandersetzungen ein bis dato nicht ausreichend berücksichtigter Faktor in der Erklärung von Unternehmensteuersenkungen ist. Die Auswertung der Fallstudien hat ungleiche Partizipationsmuster und eine Verlagerung der Inhalte entlang einiger Kategorien der Steuerdiskussion aufgezeigt. Diese Kategorien sprechen jedoch nicht für sich, vielmehr muss – wie in der Einleitung dargelegt – eine substantielle Auseinandersetzung mit den Inhalten der Steuerreformdebatte vorgenommen werden. Dabei ist in der steuerpolitischen, und mehr noch in der finanzwissenschaftlichen Debatte insbesondere die Kontrastierung eines keynesianischen mit einem neoliberalen Ideal der bekannteste Ankerpunkt.

Allerdings ist das keynesianische Ideal seit der lang anhaltenden Wirtschaftskrise der 1970er Jahre diskreditiert (Hall, 1994, S. 146). Diese Diskreditierung findet ihren Niederschlag in der Umorientierung der

seit dem Jahr 2014 online abrufbar. Für frühere Fälle müssen diese beim Bundesfinanzministerium eingesehen oder im Bundesarchiv recherchiert werden. Eine Anfrage beim Bundesfinanzministerium für einige Fälle dieser Arbeit (Standortsicherungsgesetz 1993, Steuersenkungsgesetz 2000 und Unternehmensteuerreformgesetz 2007) konnte für nur unter Nutzung des Informationsfreiheitsgesetzes erfolgen. In diesen Fällen wurde zwar der Referentenentwurf übermittelt, nicht aber die Stellungnahmen der Verbände und Interessengruppen. Eine Begehung vor Ort war aus forschungspragmatischen Gründen nicht möglich, sodass diese Frage in künftiger Forschung aufgegriffen werden sollte. Nichtsdestoweniger wurde für den Fall des BEPS-Umsetzungsgesetzes, für den Referentenentwurf mitsamt Stellungnahmen vorliegen, eine Prüfung der Stellungnahmen vorgenommen. Diese haben das hier festgestellte Muster eher erhärtet und keine auffälligen Abweichungen gezeigt. Nur sechs Verbände haben von dem Recht auf Stellungnahme Gebrauch gemacht. Alle Interessenverbände sind der Gruppe der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände zuzuordnen; darunter sind zwei Berufsorganisationen (Institut der Wirtschaftsprüfer, Bundessteuerberaterkammer), alle übrigen sind Spitzenverbände. Nur der BDI ist in allen drei Arenen vertreten, zwei Verbände (AmCham, ZGV) sind nur in der Stellungnahme beim BMF vertreten; die Position der ZGV hat keinen Widerhall gefunden, die Position der AmCham zum Vorrang von DBA ist im Gesetz nur formal behandelt worden (zuvor: Urteil des BVG zur Zulässigkeit des „treaty override“). Die in der Pressedebatte geäußerten Positionen entsprechen den beim BMF und/oder in der Anhörung genannten Position zur Beschränkung des Informationsaustausches; weitergehende Forderungen der Verbände zur Ausdehnung der Fristen zur Berichtseinreichung wurden nicht berücksichtigt. Die Position des IDW ähnelt der des BDI in der Anhörung, was die von Jacobs/Page (2005, S. 119) geäußerte Aussage stützt, wonach Experten den Standpunkt der Wirtschaft eher verstärken. Dies gilt umso mehr, als die Autoren ihre Auswertung auf die Außenpolitik fokussieren; das BEPS-Umsetzungsgesetz thematisiert internationales Steuerrecht, was als Unterelement der Außenwirtschaftspolitik verstanden werden kann.

³⁴⁹ Teile dieses Abschnitts sind in zwei Zeitschriftenartikeln veröffentlicht worden (Leipold, 2020b; Leipold u. Huhnholz, 2021).

Ökonomie, die sich heute mehrheitlich einem neoklassisch-neoliberalen Ideal zugewandt hat (ebd., S. 148). Zwar wird dies in der Praxis bestritten und auf Unterschiede in der Methode und dem theoretischen Zugriff verwiesen und dabei meist von einer Weiterentwicklung keynesianischer Theorie durch mikroanalytische Verfahren hingewiesen; beispielhaft wie im sogenannten Neo-Keynesianismus, der mit Keynes allerdings nur noch den Namen gemein hat (Minsky, 2007, S. 20). Zumindest in der Politikwissenschaft gilt es als anerkannte Tatsache, dass ein Paradigmenwechsel in der Lehrmeinung stattgefunden hat, der zur einer „Neoliberalisierung“ der Steuerpolitik beigetragen habe (Christensen, 2013; Swank, 2006, S. 873).

Fragt man nach den Ursachen für diese Entwicklung, werden zumeist die Globalisierung der Weltwirtschaft und Öffnung von Kapitalmärkten, kurzum externe Größen angeführt, die in Kapitel 3 dieser Arbeit unter dem Konzept des internationalen Steuerwettbewerbs diskutiert wurden. Dabei schälten sich zwei Argumentationslinien heraus: Ökonomen erkennen darin zumeist einen Mechanismus zur effizienten Kapitalallokation. Die zugrundeliegenden Prinzipien des freien Kapitalverkehrs und des Wettbewerbs der Nationen werden nicht prinzipiell in Frage gestellt, sondern nur Abweichungen hiervon, die wie im Falle des BEPS-Umsetzungsgesetzes als „aggressiver Steuerwettbewerb“ diskutiert werden.³⁵⁰ Politikwissenschaftliche Beiträge heben demgegenüber auf die moderierende Rolle politischer Institutionen und Vetospieler ab, verweisen auf die Absicherung der Steuereinnahmen durch die Umsatzbesteuerung und diskutieren mögliche Wege zu verbesserter internationaler Kooperation. In beiden Perspektiven wird die Substanz neoliberaler Steuerpolitik jedoch nicht adressiert. Wo vom Neoliberalismus gesprochen wird, wird er vorrangig als Steuersenkung konzipiert (Hakelberg u. Rixen, 2021; Christensen, 2013).

Politikwissenschaftler und Ökonomen – dies hat die Aufarbeitung des Forschungsstands gezeigt – differieren in der Einschätzung des internationalen Steuerwettbewerbs. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist der Wettbewerb Bestandteil eines übergeordneten Standortwettbewerbs um Handelsanteile und Investitionsbedingungen in einem Umfeld deregulierter Kapitalmärkte (Rixen, 2011). In der Konsequenz führe der Steuerwettbewerb zu einem Unterbietungswettlauf um niedrige Steuersätze (von Kulesa u. Wenzelburger, 2015; Genschel u. Schwarz, 2011). Die konditionale Rolle von institutionellen Vetospielern und Akteur-Koalitionen garantiere jedoch eine graduelle Aufrechterhaltung von Steuereinnahmen und Bereitstellung öffentlicher Güter (Plümper u. a., 2009; Ganghof, 2005).

Neoklassisch argumentierende Ökonomen sehen im Steuerwettbewerb hingegen einen Mechanismus zur effizienten Kapitalallokation (Sinn, 1997). Zudem könne hierdurch das Ausgabeverhalten demokratischer Regierungen kontrolliert werden (Wilson, 1999). Steuerwettbewerb sei nicht grundsätzlich schädlich, sondern ein strategisches Instrument (Devereux u. a., 2008). Es komme darauf an, schädliche von unschädlichen Praktiken zu trennen, wofür nicht zuletzt eine ausreichende empirische Datenbasis vorhanden sein müsse (Dharmapala, 2014). Ein objektives Maß an geringer Körperschaftsbesteuerung könne nicht gegeben werden (Devereux u. Loretz, 2013).

Beide Seiten messen ökonomischen Leitbildern und Paradigmen unterschiedliche Erklärungskraft zu. Während in der politikwissenschaftlichen Literatur der Einfluss von Ideen und Expertenwissen auf den politischen Prozess eine akzeptierte Erklärungsgröße ist (Hall, 1993), wird in der Ökonomie mehrheitlich von einem gesicherten positiven Wissensstand ausgegangen, der die Beschäftigung mit der historischen Ent-

³⁵⁰ Siehe hierzu die Fallstudie zum BEPS-Umsetzungsgesetz in Kapitel 5.10 dieser Arbeit.

wicklung von Denk- und Überzeugungsmustern obsolet mache (Mirowski, 2013a, S. 3). Übereinstimmung finden beide Seiten lediglich in dem Tatbestand, dass die Besteuerung von Unternehmen und mobilem Kapital das zentrale Element des Steuerwettbewerbs darstellt (Rixen, 2011; Loretz, 2008).

Die Auswertung der Fallstudien zeigt, dass in allen Fällen Diskurskoalitionen einen maßgeblichen Anteil an der Problemdefinition haben und damit Unternehmensteuersenkungen mit vorbereitet haben. Dass der politische Diskurs ein wichtiger Transmissionsriemen gesellschaftlicher Konflikte ist, wird in der Literatur zwar konzidiert (Ganghof, 2004; Peters, 1991, S. xiii), gleichwohl als nachrangiger Erklärungsfaktor verworfen. In diesem Abschnitt wird demgegenüber und mit Blick auf die empirischen Steuerdiskurse problematisiert, inwiefern sich das steuerwissenschaftliche Denken und damit auch die Wahrnehmung der Besteuerung in den Steuerreformdebatten verändert hat. Hierzu verfolgt der Beitrag drei Gedanken:

1. Die Auseinandersetzung um die Relevanz des Steuerwettbewerbs ist ohne die fachliche Entwicklung von Finanz- und Sozialwissenschaften nicht zu verstehen.
2. Der innerwissenschaftliche Disput hat zur Ausbildung dreier distinkter „Steuerwissenschaften“ beigetragen, die ihren Gegenstand nicht mehr aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht konzeptualisieren.
3. Die Unternehmensbesteuerung ist heute durch ein neoliberales Leitbild charakterisiert, das die sozialwissenschaftliche Problemdiagnose berührt, sofern Modellannahmen der Steuerwissenschaften übernommen werden.

Entkopplung von Finanz- und Sozialwissenschaften

Um diese Entwicklung zu verstehen ist ein Blick auf die Finanzwissenschaft erforderlich, die sich durch Spezialisierung und Erweiterung ihres Methodenkanons sowie der Rezeption von mikroökonomischen Konzepten von den Sozialwissenschaften entkoppelte. Um diesen Prozess idealtypisch fassbar zu machen, ist in Abbildung 116 ein vereinfachtes Entwicklungsschema wiedergegeben, das die Herausbildung von Disziplinen im Zeitverlauf präsentiert. Die Abbildung gibt einen Zeitstrahl mit drei Wegmarken an die Hand: Wendepunkte stellten die Zeit nach 1945 und erneut nach 1975 dar, da zu diesen Zeitpunkten neue Pfade beschriftet wurden. Für jede Disziplin werden darin ausgesuchte Vertreter abgetragen, deren Arbeiten als wichtige Beiträge zum Erkenntnisfortschritt betrachtet werden.³⁵¹

Die Darstellung setzt um 1900 mit der Klassischen Finanzwissenschaft ein, die seinerzeit noch unter dem Begriff der „Staatswirtschaftslehre“ operierte. Die Staatswirtschaftslehre verstand sich als integraler Teil der Sozialwissenschaften. Nach heutigem Empfinden so unterschiedliche Fächer wie die Rechtswissenschaft, die Soziologie, die Institutionenlehre (eine Verbindung aus Staats- und Kameral- und Geschichtswissenschaften) und die damals im Entstehen begriffene Nationalökonomie wurden quasi-interdisziplinär unter einem Dach zusammengefasst (Neumark, 1955; Mann, 1959, S. 11). Dies ergab sich aus der spezifisch deutschen Entwicklung, die um die Jahrhundertwende noch von der „Historischen Schule“ der Nationalökonomie geprägt war (Neumark, 1958, S. 48). Der Werturteilsstreit, den Weber gegen die Kathedersozia-

³⁵¹Die Auswahl entsprechender Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hat stets eine subjektive Seite dahingehend, dass keinesfalls zu allen Zeiten von jeder Seite eine Einigkeit darüber besteht, welche und wessen Leistung maßgeblich zum Erkenntnisfortschritt beigetragen hat.

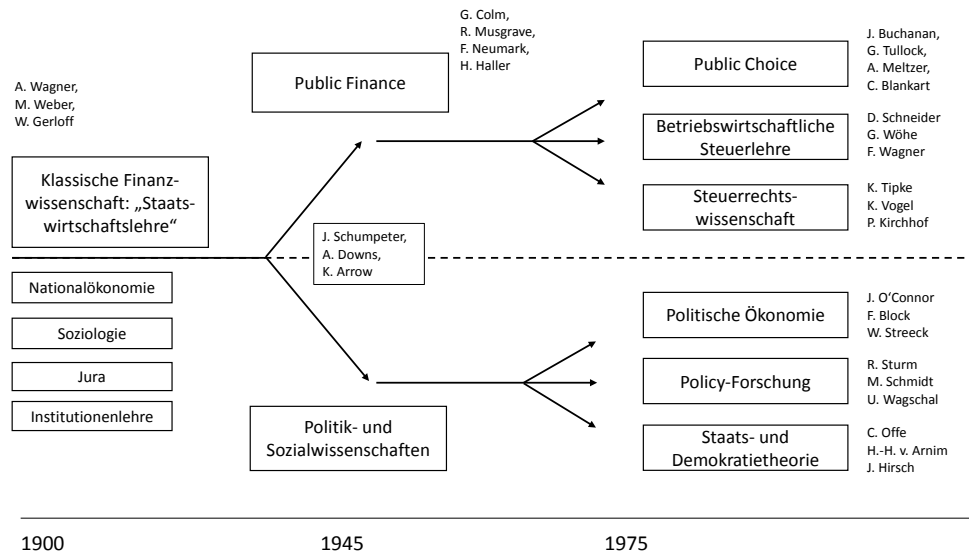


Abbildung 116: Stilisierte Entwicklung von Finanz- und Sozialwissenschaften nach 1900
Anmerkung: eigene Darstellung

listen führte, berührte die Finanzwissenschaft indes lange Zeit nicht (Scheer, 1994, S. 29). Sie rekurrierte vorwiegend auf normative Fragen und hielt an einer sozialpolitischen Funktion der Besteuerung fest, für die stellvertretend der Ökonom Adolph Wagner als Begründer des „Gesetzes der wachsenden Staatsausgaben“ steht (Timm, 1961).

Diese Situation dauerte ungefähr bis Mitte der 1930er Jahre an, bevor die Veröffentlichung der „Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ (kurz: General Theory) durch den englischen Ökonomen John Maynard Keynes eine Zäsur bedeutete.³⁵² Keynes' Argumentation stellte die Lehrauffassung in der Nationalökonomie, die sich damals an der Neoklassik ausrichtete, auf den Kopf und prägte eine gesamte Generation von Ökonomen und – und dies war besonders – auch von Sozialwissenschaftlern (Mudge, 2018; Hall, 1994, S. 142). In Deutschland blieb die Rezeption von Keynes jedoch verhalten, was einerseits mit der erzwungenen Emigration zahlreicher Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler während der NS-Zeit und andererseits mit abweichenden wirtschaftspolitischen Pfadentwicklungszusammenhängen, die nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Abwendung der Union vom Sozialismus und der Durchsetzung der

³⁵²Die Revolution wurde darin gesehen, dass, im Gegensatz zur herrschenden Lehre der Neoklassik, Arbeitslosigkeit nicht mehr als Ausdruck eines zu hohen Kostpreises der Arbeitskraft (Lohnhöhe) betrachtet, sondern auf einen Mangel an effektiver Nachfrage zurückgeführt wurde (Minsky, 2007, S. 20). Aufgrund fehlender Nachfrage würden Unternehmen die Produktion zurückfahren und Investitionen unterlassen, wodurch wiederum der Wirtschaftskreislauf der Gesamtwirtschaft ins Stocken gerate und Einkommensausfall und im Extrem Massenarbeitslosigkeit folgten. Keynes selbst nahm für sich in Anspruch eine Erklärungslücke der herrschenden Lehre identifiziert und gelöst zu haben; gleichwohl nahm der polnische Ökonom Michal Kalecki wesentliche Einsichten Keynes in seiner etwa zeitgleich ausgearbeiteten Theorie kapitalistischer Entwicklung vorweg (Lavoie, 2014, S. 46). Kaleckis Aufsatz zur Aversion gegen eine Politik der Vollbeschäftigung gilt als Grundlage für die Theorie politischer Konjunkturzyklen, die er begründete (Kalecki, 1943). Einige Positionen – so zum Beispiel unterschiedliche Arbeitsbeschaffungsprogramme – wurden überdies schon im Zuge der Weltwirtschaftskrise von 1929/30 antizipiert, gelangten jedoch aus verschiedenen Gründen nicht auf die politische Agenda (Korsch, 1976, S. 91ff.).

Ordoliberalismus unter Ludwig Erhard einhergingen (Uertz, 1981; Leipold, 2021, S. 538). Für die von Keynes beeinflussten Ökonomen, zu denen beispielsweise der Kieler Volkswirt Gerhard Colm oder der Frankfurter Finanzwissenschaftler Fritz Neumark zählten, stellte die Keynesische Publikation weniger eine Revolution denn eine normale Erweiterung des erarbeiteten Wissensstandes dar (Schulz, 1987; Mann, 1977, S. 93).

Im Zentrum standen nunmehr die Orientierung auf stetes Wirtschaftswachstum und die Sicherung von Vollbeschäftigung, was über Gutachten und Stellungnahmen für den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium auch im Wege der Politikberatung verstärkt betont wurde.³⁵³ Ihren gesetzgeberischen Höhepunkt fand diese Sichtweise im 1967 beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, an dem, wie weiter oben gezeigt, Fritz Neumark im Rahmen einer Expertenkommission mitgewirkt hatte.³⁵⁴ Die Finanzwissenschaft wurde spätestens zu diesem Zeitpunkt als integraler Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftswissenschaft verstanden (Nützenadel, 2005, S. 81-82). Die Weiterentwicklung der „Public Finance“ sei Ausdruck einer Professionalisierung oder Verwissenschaftlichung der Finanzwissenschaft (Neumark, 1958, S. 46). Diese Spezialisierung und Separierung ging mit der Begründung eines definierten Sets an Politikinstrumenten (wie konjunkturelle Anpassung der Steuersätze, built-in-flexibility und Sicherung effektiver Nachfrage durch staatliche Konjunkturpolitik) und der Einführung ökonometrischer Modellrechnungen einher. Sie schuf ein in sich geschlossenes System, das die wirtschaftliche Wachstumsperiode der Nachkriegsjahrzehnte verstetigen sollte (Nützenadel, 2005, S. 88-89).

Diese Orientierung auf Problemlösung bot möglicherweise erst die Grundlage zur entscheidungstheoretisch fundierten Kritik der „Public Finance“ durch James Buchanan (Amadae, 2003; Weir, 1987, S. 378). Nachdem die anhaltende Wirtschaftskrise ab den frühen 1970er Jahren zu einer weithin geteilten Skepsis über die Effektivität und Angemessenheit der bisher geübten Praxis auch unter Ökonomen geführt hatte, setzte ein Umdenken ein. Wie gezeigt reagierte der Gesetzgeber zwischen den Jahren 1977 und 1983 mit Steuergesetzen, die auf die Bildung von Eigenkapital und die Förderung von Privatinvestitionen zielten. Die Skepsis gegenüber politischer Planung nahm zu. So gründete beispielsweise das im Jahr 1977 beschlossene Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz auf der Annahme, dass das nur zehn Jahre zuvor beschlossene Stabilitäts- und Wachstumsgesetz keine angemessene Handlungsgrundlage mehr darstelle.³⁵⁵ Abstrakter formuliert, führte die veränderte Situationsdeutung nun auch zu einer Reformulierung theoretischer Prämissen (Spahn, 1979, S. 205). Der Paradigmenwechsel innerhalb der Finanzwissenschaft, der nach 1975 einsetzte und in Abbildung 117 in einer weiteren Separierung in drei Subdisziplinen mündete, war demnach weitaus mehr als eine fachliche „Ausdifferenzierung“ in einer gleichsam kontinuierlichen Entwicklung. Es handelte sich vielmehr um eine Rekonzeptualisierung von Besteuerungsgrundsätzen.

Rezeption neoliberaler Leitbilder in der Unternehmensbesteuerung

Die Rekonzeptualisierung kann als Rezeption neoliberaler Leitbilder in der Unternehmensbesteuerung gefasst werden. Der Begriff des Neoliberalismus zählt zu jenen Begriffen des politisch-sozialen Sprachge-

³⁵³ Mitte der 1960er Jahre wurde in Westdeutschland erstmals Vollbeschäftigung erreicht, was bedeutet, dass das Arbeitskräftepotential weitgehend ausgeschöpft war. Im Zuge dessen stiegen allmählich auch die Löhne, die bis dato in der Nachkriegskonjunktur vergleichsweise gering geblieben und von der Gewinnentwicklung abgekoppelt gewesen waren (Polster u. Voy, 1994, S. 193).

³⁵⁴ Siehe hierzu die Fallstudie zum Stabilitätsgesetz in Kapitel 5 dieser Arbeit.

³⁵⁵ Siehe hierzu die Fallstudien in Kapitel 5.3 bis 5.5 dieser Arbeit.

brauchs, die immer wieder Kontroversen anregen. Mitunter wird die Existenz des Neoliberalismus auch bestritten (Slobodian u. Plehwe, 2020, S. 2). Eine Ursache mag darin liegen, dass er je nach Verwendungskontext unterschiedliche Bedeutungsinhalte transportiert, mal als marktfundamentale Staatskritik, mal als Politik der Ungleichheit und schließlich auch als neokonservative Außenpolitik missverstanden wird (ebd., S. 3). Zudem wird der Neoliberalismus in zahlreichen Beiträgen auf eine ökonomische Ideologie reduziert, was die übergreifenden gesellschaftstheoretischen Aspekte neoliberaler Theorie verkennt (Slobodian, 2018, S. 92). Eine Schwierigkeit ist weiterhin darin zu sehen, dass Vertreter neoliberalen Denkens selbst immer wieder Anlass gegeben haben, von einer Schulenkult im strengen Sinne abzusehen. In der Wissenssoziologie hat sich daher der Begriff des Denkkollektivs zur Kategorisierung neoliberaler Autoren und Argumentationsweisen durchgesetzt (Plehwe, 2015, S. 4).

Dies gilt beispielhaft für Friedrich August von Hayek, der sich in der Frühphase seiner Karriere mit ökonomischen Beiträgen profilierte, sich später jedoch komplexitätstheoretischen Fragen zuwandte. Im Zentrum von von Hayeks Überlegung stand die Frage, inwiefern der Markt als Koordinationsmechanismus politischer Intervention überlegen sei (Mirowski u. Nik-Khah, 2017, S. 62). Seine Kritik galt dem Planungsbewusstsein von Politikern und Ökonomen, die gestützt auf die keynesianische Theorie für eine Ausweitung der Staatstätigkeit und Steuerung der Konjunkturentwicklung eintraten. Von Hayek kritisierte die New-Deal-Politik Roosevelts ebenso wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Nationalsozialisten. Just in dem Moment, als Finanzwissenschaftler wie Richard Musgrave und Paul Samuelson mit der theoretischen Begründung des öffentlichen Sektors begannen, orientierte von Hayek bereits auf eine Kritik dieser Position, um politische Planung im wahrsten Sinne des Wortes „undenkbar“ zu machen (Leipold, 2020a; Slobodian, 2018, S. 82).

Da das zu einem gegebenen Zeitpunkt vorhandene Wissen (in einer Volkswirtschaft) niemals allen Akteuren gleichermaßen bekannt sei und man noch nicht im Voraus antizipieren können, welche Entwicklungen zu erwarten seien, müssten sich staatliche oder anderweitig reglementierende Rahmensetzungen ins Gegenteil verkehren. Nur der Markt fungiere wie ein Informationsprozessor und könne als gerechte Instanz der Zuteilung von Einkommen fungieren, nicht der Staat und nicht die Planer (Hayek, 1952). Von Hayek spitze diesen Gedanken Jahre später bei der Dankesrede zur Verleihung des Preises für Ökonomie der Schwedischen Reichsbank in Gedenken an Alfred Nobel³⁵⁶ folgendermaßen zu:

„The chief insight gained by modern economists is that the market is essentially an ordering mechanism, growing up without anybody wholly understanding it, that enables us to utilize

³⁵⁶Wie Offer und Söderberg (2016) zeigen, wollte die Schwedische Reichsbank mit der Auslobung dieses Preises das Bild der Wirtschaftswissenschaft in der Öffentlichkeit beeinflussen. Die Reichsbank befand sich zu dieser Zeit in einem Konflikt mit der sozialdemokratischen Regierung und suchte nach einer legitimatorischen Stütze für ihre Position (ebd., S. 99). Unter Umgehung der Familie von Alfred Nobel wurde ein eigenständiges Komitee gegründet, das mit der Auswahl geeigneter Preisträger betraut wurde (ebd., S. 100). Bevor von Hayek im Jahr 1974 den Preis erhielt, wurden bereits andere Ökonomen ausgezeichnet, die zum Informationsbegriff gearbeitet hatten. Auffallend ist jedoch, dass nach von Hayeks Auszeichnung etliche Preise ebenfalls an Ökonomen gingen, die Mitglieder der Mont-Pèlerin-Society waren (Mirowski, 2020, S. 237). Nach der Auszeichnung erfuhren die Arbeiten von Hayeks einen regelrechten Aufschwung und wurden häufiger zitiert (Offer u. Söderberg, 2016, S. 131). Zwar erfuhren alle Preisträger im Nachgang ihrer Auszeichnung eine starke Zunahme an Zitationen, doch für von Hayek bedeutete der Preis einen regelrechten Bekanntheitsschub. Ein Effekt, der sich bei James Buchanan wiederholte, als dieser 1986 den Preis zugesprochen bekam, wenn auch in verminderter Intensität. Die Zitationsdaten für Buchanan wurden freundlicherweise von Avner Offer zur Verfügung gestellt (E-Mail an den Autoren vom 12.01.2019).

widely dispersed information about the significance of circumstances of which we are mostly ignorant. However, the various planners (...) and dirigists have still not yet grasped this“ (Hayek, 1978, S. 2).

Wenn niemand die Entwicklungsrichtung des Marktes vollständig erklären könne, seien Urteile über negative Verteilungswirkungen des Marktes nicht länger haltbar. Dies stellte einen radikalen Bruch mit den Annahmen der Public Finance dar, da Staatsintervention nun nicht allein als politisch verwerflich, sondern logisch mangelhaft und somit folgerichtig wohlfahrtsmindernd beurteilt werden musste (Grosseckttler, 1981, S. 499, 504). Von Hayeks Kritik implizierte eine Reduktion der Staatsausgaben und Rücknahme der Steuerprogression (Hayek, 1952; MacLean, 2017, S. 149).

Nach Ende des Krieges stellte diese Position eine Randmeinung dar. In Deutschland hatten die Alliierten beispielsweise die Steuertarife in der Ertragsteuer per Dekret auf zuvor nicht gekannte Höchstsätze festgelegt (Leipold u. Huhnholz, 2021, S. 539). Zudem wurden Forderungen nach Sozialisierung der Schwerindustrie und Dekartellierung laut, um ökonomische Machtanballung zu verhindern. Auch in anderen westeuropäischen Staaten wurden nach dem Krieg Vollbeschäftigung und Steuerprogression Eckpfeiler des Wohlfahrtsstaates (Scheve u. Stasavage, 2016, S. 186). Von Hayeks Position stellte eine Randmeinung dar, weshalb er – unterstützt vom Unternehmer Albert Hunold – die Denkfabrik „Mont Pelèrin Society“ (MPS) gründete, um seine Ideen im Austausch mit Ökonomen und Intellektuellen zu popularisieren (Plehwe, 2015, S. 15). Weitere, mit der MPS assoziierte Denkfabriken wurden in den folgenden Jahren und Jahrzehnten gegründet. In Deutschland ist der Kronberger Kreis zu nennen (Pühringer, 2020, S. 299), der seit Beginn der 1980er Jahre auch in die Steuerreformdebatte intervenierte.

Eine bedeutende Verzweigung neoliberalen Denkens stellt die Public-Choice-Schule um James M. Buchanan dar (MacLean, 2017; Cooper, 2021b, S. 42). Buchanan hatte an der Universität Chicago promoviert und sich frühzeitig mit der klassischen politischen Ökonomie befasst. Anders als die Vertreter der neoklassischen Synthese, die in den 1950er und 1960er Jahren die US-amerikanische wirtschaftstheoretische Debatte dominierten und den Diskurs weit in das Feld der ökonometrischen Analyse von Aggregatdaten verschoben, plädierte Buchanan für eine Wiederbesinnung auf die Theorietradition (MacLean, 2017, S. 41). Finanzwissenschaft war für ihn in erster Linie normative Theorie, die jedoch nicht der Legitimation von Redistribution und Wohlfahrtsstaat, sondern deren Kritik dienen sollte (Buchanan, 1959, S. 124). Ausgangspunkt von Buchanans Überlegungen war der Prozess der Haushaltsplanung, der entlang der Prämissen der aufkeimenden Rational-Choice-Theorie betrachtet wurde (Amadae, 2003, S. 137). Dabei verschob sich das Analyseraster in zweierlei Hinsicht: Die gesamtwirtschaftlichen (makroökonomischen) Ursachen und Wirkungen der Budgetpolitik wurden fortan durch das Handeln der Individuen einzelwirtschaftlich (mikroökonomisch) erklärt. Zudem wiesen die Vertreter von „Public Choice“ im Einklang mit von Hayek staatlicher Planung generelle Erkenntnisdefizite nach.³⁵⁷

Der Prozess der Umdeutung vollzog sich nicht abrupt, sondern allmählich. Er traf in den USA jedoch auf besonders günstige Bedingungen, da sich dort Vollbeschäftigung als politisches Ziel nie vollends behaupten

³⁵⁷ In einem Beitrag Anfang der 1960er Jahre rechtfertigte Buchanan bereits die Evaluation öffentlicher Ausgabenerbringung und nahm damit Überlegungen vorweg, nach denen später im Rahmen von Kosten- und Leistungsrechnungen die Kontrolle öffentlicher Ausgaben ermöglicht werden sollte (Forte u. Buchanan, 1961).

konnte (Weir, 1987, S. 387). Vielmehr begann die US-Bundesregierung unter den Administrationen Kennedy und Johnson mit der Ausweitung bundesstaatlicher Transferzahlungen (Leendertz, 2022). Die Förderung von Wirtschaftswachstum und Privatinvestitionen in kapitalintensive Branchen wurde noch in den 1960er Jahren forciert (Martin, 1989, S. 472), ehe im Zuge des Vietnam-Krieges die Staatsverschuldung ausgedehnt und schließlich die Goldkonvertibilität des US-Dollars aufgehoben wurde. Im Zuge dessen veränderten sich die Weltwirtschaftsbeziehungen in struktureller Hinsicht. Inflation und Geldmengensteuerung beherrschten fortan die Debatte, es kam zu einer Steuerprotestbewegung, die in einigen US-Bundesstaaten erfolgreich gegen die Besteuerung von Grund und Boden mobilisieren konnte (Musgrave, 1979, S. 500). Buchanan verstärkte diese Debatte durch Forderungen nach konstitutioneller Begrenzung der Staatsverschuldung und Höchstgrenzen der Besteuerung und der öffentlichen Ausgaben (Buchanan, 1979, S. 696).

Steuergesetzgebung als Mangel an Steuersystematik

Mit wenigen Jahren Verzögerung erreichte die von Buchanan angestoßene Debatte auch den deutschsprachigen Raum. Die erste bedeutsame Erwähnung findet sich in einer Übersichtsdarstellung von Bruno Frey aus dem Jahr 1970 mit dem Titel „Die ökonomische Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie“ (Frey, 1970). Im selben Jahr noch konnte Fritz Neumark die Ausführungen Hayeks als marginalisierte Position abtun. Doch nur fünf Jahre später wusste Frey schon von einer „starken Beachtung“ und Diffusion der ökonomischen Debatte in der Politikwissenschaft (Frey, 1975, S. 697) zu berichten. Und während die Wirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre zu einer Diskreditierung der Public Finance beitrug, wurden Friedrich von Hayek und Milton Friedman für ihre Beiträge zur wirtschaftspolitischen Debatte durch die Schwedische Reichsbank geehrt. Der Neoliberalismus begann sich gesellschaftspolitisch durchzusetzen.

Die Debatte fokussierte jedoch zunächst auf die Wirtschaftspolitik. Anders gelagert war die Kritik, die der Steuerrechtler Klaus Tipke an der Steuergesetzgebung vorbrachte. Gemeinsam mit dem Betriebswirt Dieter Schneider bereite er – gleichwohl auf unterschiedlichem theoretischen Fundament – die Diskreditierung politischer Planung und Durchsetzung einzelwirtschaftlichen Denkens in der Steuerpolitik vor.³⁵⁸ Die Steuerrechtswissenschaft war in den 1960er Jahren nahezu inexistent: Steuerrecht wurde nur am Rande der rechtswissenschaftlichen Ausbildung thematisiert und wahrte ein Nischendasein (Tipke, 1975, S. 558). Neben Tipke hatten Josen Isensee und Klaus Vogel maßgeblichen Anteil an ihrem Aufbau und Festigung als Disziplin (Waldhoff, 2018, S. 336, Fn. 58). Vogel und Isensee wandten sich Spezialgebieten wie dem internationalen Steuerrecht und dem Budgetrecht zu. Isensee legte zudem die bis heute maßgebliche Darstellung zum Steuerstaatscharakter des Grundgesetzes vor.

Tipke verfolgte einen anderen Weg: Durch Kritik des Steuerrechts sollte der mangelhafte und in der Anwendung auch bürokratische Charakter der Steuergesetzgebung offengelegt werden. Darauf aufbauend wollte er durch Professionalisierung des Fachs zur Konturierung der Disziplin innerhalb der Rechtswissenschaft sorgen und die Rechtspflege beeinflussen (Tipke, 1970). Tipke sparte nicht an drastischer Rhetorik: Das Steuerrecht sei von „Chaos“ gekennzeichnet. Systematik, die er mit Bezug auf führende Finanzwissenschaftler wie Fritz Neumark und Heinz Haller herzuleiten suchte, sei nicht erkennbar, woraus eine ethische

³⁵⁸Tipke, geboren 1925, absolvierte eine juristische Ausbildung und war bis 1966 u. a. am Hamburger Finanzgericht als Senatspräsident tätig. Seinen ersten Lehrauftrag für Steuerrecht erhielt er 1965 von der Universität Köln, die ihn zwei Jahre später auf eine Stiftungsprofessur für Steuerrecht berief (Lang, 1985).

Pflicht zur Minimierung der individuellen Steuerlast abzuleiten sei (Tipke, 1971a, S. 7).

Einen Angriffspunkt Tipkes stellte der bis dahin nur finanzwissenschaftlich diskutierte Begriff der Steuergerechtigkeit dar, den er in seiner programmatischen Schrift „Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis“ umdeutete (Tipke, 1981). Gerechtigkeit sei nicht das Beharren auf der optimalen Verteilung des Steueraufkommens zwischen sozialen Gruppen, sondern durch systematische Anwendung des Steuerrechts gegeben. Kern der Umdeutung war die Ablösung des Leistungsfähigkeitsbegriffs – Steuerpflichtige sollten entsprechend ihrer finanziellen Möglichkeit zum Steueraufkommen beitragen – von seiner Grundlage in der personellen Einkommensverteilung einer gegebenen Volkswirtschaft. Dies implizierte, dass jegliche Steuerprivilegien und die Möglichkeit der Wahl zwischen verschiedenen Rechtsformen als unzulässige Verstöße gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu betrachten und daher zurückzunehmen seien.

Tipke ebnete damit den Weg für eine Diskussion von Besteuerungsgrundsätzen, die bis dato gemeinwohlorientiert und am Finanzierungszweck des Staates ausgerichtet waren. Die entscheidende Lücke war jedoch, den Unmut von Steuerpflichtigen aufzugreifen und durch eine populäre Bürokratiekritik zu verstärken. Eine solche Kritik des Steuerrechts wurde damals vom Bund der Steuerzahler vertreten. Hans Herbert von Arnim (1977), seinerzeit Mitarbeiter des Steuerzahlerbundes, griff Tipkes Forderungen auf und sah in Tipke einen Verbündeten zur Durchsetzung seiner Steuerreformforderungen. Die Fallstudie zum Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz im Jahr 1977 zeigt zudem auf, dass die Forderung nach Einkommensteuersenkung auch vom Vorsitzenden der Deutschen Steuergewerkschaft vertreten wurde, der wenige Jahre später eine Steuerprotestpartei gründen sollte. Tipkes Darstellung fand großen Anklang in der Fachwelt und wurde beispielsweise von Fritz Neumark (1982, S. 182) *„als eines der besten Bücher, die sich in vielen Jahrzehnten monographisch mit dem vielumstrittenen Begriff der Steuergerechtigkeit beschäftigt haben“* bezeichnet.

Tipkes Erfolg war umso bemerkenswerter, als er mit seiner Grundsatzkritik Prinzipien attackierte, die bis dato einen unhinterfragten Konsens der Nachkriegsgesellschaft darstellten. Und wie Buchanan und die Public-Choice-Schule konnte sich Tipke zur argumentativen Absicherung auf die Arbeiten von Friedrich von Hayek stützen: In einer Besprechung von Hayeks dreibändiger Abhandlung „Recht, Gesetzgebung und Freiheit“ lobte Tipke von Hayeks Kritik am Einfluss von Interessengruppen auf die Gesetzgebung und den vermeintlichen Kurzfristhorizont der Entscheidungsträger (Tipke, 1983). Eine von von Hayek ins Feld geführte Begrenzung des Wahlrechts durch Ausdehnung der Legislaturen hielt Tipke zwar für utopisch, sah indes in von Hayeks Kritik eine Bestätigung seiner Ablehnung des Begriffs der Steuergerechtigkeit (ebd., S. 9). Vielmehr fungierte die Zurückweisung des Einflusses von Interessengruppen als Anlass für eine 1976 eigens von ihm ins Leben gerufene „Forschungsstelle für Steuergesetzgebung“.

Eine Verbesserung der Situation erhoffte sich Tipke durch engeren Austausch mit Politikern und Praktikern des Steuerrechts. Die von ihm im Jahr 1976 gegründete „Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft“ sollte satzungsgemäß die Spitzen aus Rechtsprechung und Rechtspflege, Vertreter der Ministerialbürokratie und Bundestagsabgeordnete mit Steuerrechtlern zusammenbringen. Die Gesellschaft organisiert bis heute alljährliche Fachtagungen zu ausgesuchten Themen; die Unternehmensbesteuerung ist in der Vergangenheit mehrfach Thema gewesen. Über Zeit ist die Mitgliederzahl beträchtlich gewachsen und erreichte im Jahr 2000 schon über 900 Personen. Unter ihnen waren bekannte Steuerrechtler wie Klaus Vogel und Paul Kirch-

hof, der 1989 zum Richter beim Bundesverfassungsgericht berufen wurde. Die Gesellschaft sollte den Weg „zum Ausformulieren konkreter (nötigenfalls auch alternativer) Gesetzesvorschläge gehen“ (Tipke, 1976, S. 308). Dies war insofern erfolgreich, als dass Vertreter der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft wiederholt zu Sachverständigenanhörungen in den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages geladen wurden. Joachim Lang, Schüler und Lehrstuhlnachfolger von Tipke an der Universität zu Köln, nahm beispielsweise zu den in dieser Arbeit behandelten Fällen des Steuerreformgesetzes 1990, dem Standortsicherungsgesetz 1993 und dem Steuersenkungsgesetz 2000 Stellung. Das Unternehmensteuerreformgesetz 2007 wurde von Lang unter dem Dach der Stiftung Marktwirtschaft mit vorangetrieben.³⁵⁹

Rekonzeptualisierung der Unternehmensbesteuerung

Tipkes Kritik galt primär den politischen Entscheidungsträgern in Parlament, Regierung und Verwaltung, denen er Wissensmängel und Opportunismus vorhielt (Tipke, 1976, S. 296, 298). Seine Invektiven unterschieden sich nicht von der Kritik, die andere Steuerwissenschaftler vorbrachten.³⁶⁰ Die Kritik war überdies mit Argumenten der Public-Choice-Schule, die ebenfalls vor dem Einfluss von Interessengruppen auf die Steuergesetzgebung warnte, kompatibel. In der makroökonomischen Debatte kam sie indes nicht an, da sie nicht in die Modellannahmen integriert werden konnte. Diese Spannung wurde erst beseitigt, als eine Theorie der Unternehmensbesteuerung durch den Bochumer Betriebswirt Dieter Schneider vorgelegt wurde. Schneider gilt in der Rückschau als Begründer der mikroökonomischen Steuerwirkungslehre und hat eine neue Perspektive in die Diskussion eingeführt (Wagner, 2015).³⁶¹

Im Gegensatz zu Tipke kritisierte Schneider nicht mangelnde Steuersystematik, sondern die steuerliche Gewinnermittlung, welche die Privatinvestition benachteiligen würde. Ausgangspunkt bildete auch für ihn die Finanzwissenschaft, in dem er Richard Musgraves Standardwerk zur Theorie des öffentlichen Haushaltes unter dem Aspekt der Forschungsdesiderata beleuchtete. Ein solches Desiderat fand er in der mangelnden Berücksichtigung mikroökonomischer Investitionskalküle (Schneider, 1967). Seine Argumentation leistete einen Brückenschlag zwischen Mikro- und Makroökonomik, indem sie erstmals die Wirkung von Steuern auf das Investitionsverhalten von Unternehmen auf empirisch-quantitativer Ebene nachzuweisen suchte (Schneider, 1977; Wagner, 2015). Die Finanzwissenschaft hatte dies nicht einfach versäumt; es war nicht Teil ihres Gegenstandsbereichs. Doch Mitte der 1970er Jahre und vor dem Hintergrund stagnierender Unternehmensgewinne verlagerte sich auch das steuerpolitische Interesse auf die Förderung privater Investitionen.³⁶² Letztlich forderte Schneider die Aufhebung der Ertragsteuern durch eine vom individuellen Verbrauch abhängige Konsumausgabensteuer (Schneider, 1967, 1971).

³⁵⁹ Siehe hierzu die Fallstudien in Kapitel 5.6 bis 5.9 in dieser Arbeit.

³⁶⁰ So wandte sich beispielsweise der Betriebswirt Günter Wöhe (1975, S. 22) gegen die Körperschaftsteuerreform der sozialliberalen Bundesregierung, da diese ideologisch aufgeladen sei und Redistribution einseitig als Belastung von Vermögenden verstünde.

³⁶¹ Schneiders Beitrag zur Wissenschaftsentwicklung lässt sich sowohl im Hinblick auf die Mikroökonomik als auch auf die Wissenschaftsgeschichte dokumentieren. So legte er für den dogmengeschichtlichen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik Beiträge zur wirtschaftstheoretischen Unterscheidung von Einkommen und Kapital, zum Verfall des neoklassischen Forschungsprogrammes und zur Debatte um die Wirtschaftsrechnung im Sozialismus vor (Schneider, 1981, 1990, 1992). Im Zuge dessen rezipierte er auch die wissenssoziologischen Arbeiten von Mirowski zur Neoklassik (Schneider, 2001, 1992, S. 124). Seine vierbändige Darstellung zu Geschichte und Methoden der Betriebswirtschaftslehre setzt bis heute Standards.

³⁶² Siehe hierzu die Fallstudien zum Steuerentlastungs- und Investitionsförderungsgesetz, zum Beschäftigungsförderungsgesetz und zum Steuerentlastungsgesetz 1983 in dieser Arbeit.

Und im Gegensatz zu Tipke wurde Schneider die fachliche Anerkennung seiner Arbeiten zuteil, indem Prämissen seiner Theorie übernommen wurden. Dies gilt insbesondere für das Konzept der Investitionsneutralität der Besteuerung, das eine Variante der Steuerneutralität darstellt (Homburg, 2015, S. 242, Fn. 248). Die Neutralität der Besteuerung war ein seit der Klassischen Politischen Ökonomie bemühtes Konzept zur Rechtfertigung von Attentismus in der Ertragsbesteuerung. Es gründete auf dem Ideal des liberalen Staates, der seine Einnahmen durch die Besteuerung des Verbrauchs decken, aber das Privatkapital verschonen sollte. In der steuerpolitischen Diskussion herrschte bis in die 1970er Jahre vorrangig eine Orientierung auf Rechtsformneutralität, derzufolge Kapitalgesellschaften und Einzelunternehmen möglichst gleich besteuert werden sollten. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich wiederholt für die Beibehaltung der Rechtsformneutralität ausgesprochen, so auch während der Steuerreform 1988, durch die dieses Prinzip aufgebrochen wurde. Die Investitionsneutralität erlangte indes erst Bedeutung mit ausbleibenden Privatinvestitionen. Schneider traf insoweit einen Nerv, der in der wissenschaftsgeschichtlichen Selbstbeschreibung als „Mikrofundierung der Makroökonomie“ bezeichnet wurde (Hesse, 2010, S. 397).

Schneiders theoretische Entwicklung kann in vier Phasen unterteilt werden: Die Aufhebung der Körperschaftsteuer forderte er ab Ende der 1960er Jahre und hielt daran bis Mitte der 1980er Jahre fest. In diesen Zeitraum fällt auch seine kritische Auseinandersetzung mit der neoklassischen Synthese. Etwa ab Mitte der 1970er Jahre rezipierte er dann die Schriften von Hayeks und formulierte sie zu einer evolutorischen Theorie der Unternehmensbesteuerung innerhalb der Marktwirtschaft aus. In einer Spätphase wurde schließlich auch Steuervermeidung normalisiert und zu vernünftigem Steuerausweichhandeln rationalisiert (Leipold, 2020b, S. 284-285). Damit verbunden war das explizite Votum für eine normative Steuerlehre, die in Abgrenzung zu Tipke Steuervermeidung nicht als notwendiges Übel schlechter Steuergesetzgebung durch opportunistische Politiker und Interessengruppen deutete, sondern als gemeinwohlfördernd affirmiert wurde (Schneider, 1985, S. 335). Wiederum war es von Hayek, der hierbei als Bindeglied zwischen der neoklassischen Synthese und dem Neoliberalismus diente. Die „Hayekianische Wende“ Schneiders erfolgte etwa ab 1977.³⁶³ Entscheidenden Schub erfuhr seine Theorie durch eine zeitlich in etwa parallel stattfindende Debatte über die Rolle von Unsicherheit und Risiko in der ökonomischen Theoriebildung (Mirowski u. Nik-Khah, 2017).³⁶⁴ In direkter Fortführung von Hayeks Kritik politischer Planung und bezogen auf die Unternehmensbesteuerung resümierte Schneider:

„Wer eine freiheitliche Wirtschaftsordnung mit Wettbewerb und Ausübung von Unternehmerfunktionen wünscht, der muß auch das Lehren vernünftiger Steuerausweichhandlungen im Rahmen des gesetzlich Zulässigen als Lernprozeß einer ‚Verwertung von Wissen‘ anerkennen, das in einer Gemeinschaft nicht alle Mitglieder von vornherein besitzen können“ (Schneider, 1985, S. 345).

³⁶³Die Vermutung stützt sich auf eine Auswertung der Literaturangaben, die Schneider in seinen Lehrbüchern und Zeitschriftenartikeln dokumentierte.

³⁶⁴In Auseinandersetzung mit dem Betriebswirt Wöhe vermerkte Schneider unter Bezug auf die Neuauflage seines Lehrbuchs „Investition und Finanzierung“ *„In den Erstauflagen war ich auch in dem naiven Glauben befangen, mit den heutigen theoretischen Erkenntnissen der Betriebswirtschaftslehre könne eine Theorie der Unternehmenspolitik entwickelt werden. Ich hoffe, dies in der 5. Auflage durch die Neufassung des Ungewißheits- und Steuerwirkungsteils und durch die Analyse der ‚Kapitalkosten unter Ungewißheit als Entscheidungshilfe‘ korrigiert zu haben“* (Schneider, 1983, S. 32. Fn. 18).

Erstmals öffentlich bezog sich Schneider auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik im Herbst 1982 auf von Hayek. Dort hielt er einen Plenumsvortrag, dessen Titel „Öffentliche Einnahmen und Unternehmensrisiko“ die Rekonzeptualisierung auf den Punkt brachte (Schneider, 1983). Schneider plädierte für einzelwirtschaftliche Effizienz als Kriterium der Steuergesetzgebung, wobei der Staat dafür zu sorgen habe, individuelle Freiheit nach dem Ideal der Unternehmerpersönlichkeit zu garantieren (ebd., S. 78). Die Aufwertung der Unternehmerpersönlichkeit ist neben der Betonung von Investitionsneutralität eine weitere markante Verschiebung der Debatte, die parallel auch von Volkswirten wie Herbert Giersch vorangetrieben wurde (Plehwe, 2020). Die Unternehmensbesteuerung wurde nunmehr als individuelles Entscheidungsrisiko konzipiert.

Die so verstandene Steuerwirkungslehre müsse sich von der Steuerrechtswissenschaft dadurch abgrenzen, dass sie weder allein bestehende Steuergesetze auf Verträglichkeit mit der Verfassungsordnung prüfe und dadurch im Status quo befangen bleibe; noch sollten alle Lebensbereiche einer Ökonomisierung unterworfen werden. Dies gelte vielmehr nur für jene, die wie das Steuerrecht nicht durch individuelle Nutzenminderung, sondern durch mangelnde gesamtwirtschaftliche Allokationseffizienz einen Schaden für das Gemeinwohl hervorrufen würde. Schneider gründete seine Überlegungen auf zweierlei Theorien: der ökonomischen Analyse des Rechts der Chicagoer Schule, die soziale Beziehungen aus einer Kostenperspektive analysierte, und dem Opportunitätskosten-Ansatz von Ronald Coase, demzufolge Rechtssysteme nur insofern eine Bedeutung haben, wie sie die effizienteste Verwendung der eingesetzten Mittel nicht behindern (Schneider, 1983, S. 34-36). Beides reformulierte er zu einer betriebswirtschaftlichen Steuerwirkungslehre als Theorie der Unternehmensbesteuerung, die Marktpreisen einen höheren Stellenwert beimessen solle als der „richtigen“ Rechtsauslegung durch die Steuerrechtswissenschaften (ebd., S. 37).

Dass sein Referat einen zentralen Raum auf der Fachtagung von mehrheitlich volkswirtschaftlich denkenden Ökonomen einnehmen konnte, hatte sicherlich auch mit den Zeitumständen und dem bevorstehenden Bruch der sozialliberalen Bundesregierung zu tun.³⁶⁵ Überdies befand sich die Bundesrepublik in einer langen Phase der wirtschaftlichen Stagnation. Die Massenarbeitslosigkeit überschritt die Millionengrenze und der Planungsoptimismus, der Politik und Wissenschaft bis dato beherrscht hatte, wich der Ernüchterung (Schanetzky, 2007, S. 270, 273). Spiegelbildlich drückt sich dies im Thema der Tagung aus, die die „Staatsfinanzierung im Wandel“ sah und über Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Ausgabenkürzung diskutierte. Im Einklang mit den Befunden der Diskursnetzwerkanalysen rückte Haushaltskonsolidierung neben Ausgabenkürzung wieder in den Vordergrund.

Die Bundesregierung unterstrich diese Position mit dem Steuerreformgesetz 1990, zu dem neben dem Tipke Schüler Joachim Lang auch Dieter Schneider zu Sachverständigenanhörungen geladen wurde.³⁶⁶ Beide begrüßten zwar die Senkung von Einkommen- und Körperschaftsteuertarifen, zeigten sich aber über die Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen enttäuscht. Schneider wiederholte dort in Auseinandersetzung mit Fritz Neumark seine Auffassung, dass Steuervermeidung unter gegebenen Bedingungen unvermeidlich sei. Gleichwohl wandte er sich gegen die Kritik an der von Stoltenberg geplanten Quellensteuer auf Zinsen und forderte eine höhere Besteuerung der Kapitalerträge. Für die SPD-Abgeordneten

³⁶⁵ Der frühere Büroleiter von Finanzminister Matthöfer, Thilo Sarrazin, konstatierte nach der Abwahl: „Die sozialliberale Koalition ist letztlich an der Finanzpolitik gescheitert“ (Sarrazin, 1983, S. 373).

³⁶⁶ Siehe hierzu die Fallstudie in Kapitel 5.6 dieser Arbeit.

waren die Ausführungen von Lang und Schneider, insbesondere ihre Kritik an Steuervergünstigungen, anschlussfähig, schienen sie doch der Auffassung einer ungerechtfertigten Begünstigung einzelner Gruppen zu entsprechen und folglich der Steuergerechtigkeit zuwiderzulaufen. Die unterdessen vorgenommene Rekonzeptualisierung von Besteuerungsgrundsätzen trat dabei in den Hintergrund. Lediglich der SPD-Abgeordnete Huonker erinnerte an die distributiven Implikationen der Steuerreform und warf Lang eine arbeitnehmerfeindliche Kritik von Steuervergünstigungen vor.

Grundlegende konzeptionelle Gegenkonzepte legte die SPD jedoch nicht vor, was ihr finanzpolitischer Sprecher Apel mit Arbeitsüberlastung rechtfertigte und damit das eingangs benannte Problem der Komplexität des Steuerrechts und der diskursiven Dominanz von Steuersenkungsforderungen zu einem frühen Zeitpunkt anführte (Apel, 1991, S. 386). Auf Vertreter der Public Finance konnte man sich nicht mehr berufen: Fritz Neumark – Jahrgang 1900 – war zum Zeitpunkt der Anhörung zum Steuerreformgesetz bereits 88 Jahre alt. Heinz Haller war sechzehn Jahre früher von seinem Amt im Bundesfinanzministerium zurückgetreten und Karl Schiller, der sich in persona für die Integration gesamtwirtschaftlichen Denkens in die Wirtschafts- und Finanzpolitik eingesetzt hatte, war Ende der 1980er Jahre selbst immer stärker an die Positionen Hayeks herangerückt (Lütjen, 2008, S. 380).³⁶⁷ Zwischen den ökonomischen Experten und der Sozialdemokratie hatte ein Entfremdungsprozess eingesetzt (Mudge, 2018). In die entstehende Lücke traten zunehmend Persönlichkeiten, die sich einer eindeutigen politischen Zuordnung zu entziehen schienen. Denn auch Schneider rechtfertigte seine Position mit dem Gemeinwohl.

In der Unternehmensbesteuerung begann sich ein neoliberales Leitbild durchzusetzen, das durch drei Charakteristiken geprägt ist (Leipold, 2020b, S. 285): Die Steuerpolitik ist angesichts deregulierter Kapitalmärkte in ihrem Handlungsspielraum begrenzt und folglich die direkte Besteuerung multinationaler Unternehmen zu begrenzen (Vergeblichkeit der Kapitalbesteuerung); (2) Steuergerechtigkeit sei gegeben, wenn die Rechtsform- und Investitionsneutralität gewahrt bleibe (einzelwirtschaftliche Reformulierung des Besteuerungsziels) und (3) eine Gleichmäßigkeit der Besteuerung müsse die Doppelbesteuerung von Kapital- und Unternehmenserträgen aufheben (Umkehr der steuerlichen Leistungsfähigkeit). Dieses Programm impliziert die Abstraktion von der gegebenen personellen Einkommensverteilung. Verteilungspolitik, wie sie noch die Public Finance im Sinn hatte, findet darin keinen Platz.

Ihren Niederschlag fand diese Diskussion auch in der finanzwissenschaftlichen Lehrbuchliteratur. Lehrbücher, Handbücher, Lexika und andere Referenzschriften bilden den Kanon eines akzeptierten Wissensstandes ab und sind für die Feststellung eines Denkkollektivs eine notwendige Bedingung (Fleck, 1980, S. 148). Zur Rekonstruktion einer veränderten Lehrmeinung wurde die Zitationshäufigkeit relevanter Lehrbücher der Finanzwissenschaft ermittelt und in Beziehung zur Auflagenzahl gebracht. Das Ergebnis ist im Streudiagramm in Abbildung 117 wiedergegeben. Es wurden zwei maßgebliche Schulen ermittelt: der Neoliberalismus einerseits und die neoklassische Synthese beziehungsweise der Neo-Keynesianismus andererseits. Für jedes Lehrbuch sind der Autorenname und das Jahr der Erstveröffentlichung in die Abbildung

³⁶⁷ Andere sehen keinen grundsätzlichen Wandel im Denken Schillers, der bereits in den 1960er Jahren für eine Synthese von Ordoliberalismus und Keynesianismus plädierte. Inwiefern dies Rhetorik war, um die Globalsteuerung durchzusetzen oder ob die Globalsteuerung, die insbesondere auf die Lohnpolitik zielte, überhaupt als keynesianisches Politikinstrument zu deuten ist, bleibt eine historische Kontroverse. Unbestritten ist, dass die Empfehlungen Schillers in den 1980er Jahren sich nicht mehr von den Ratschlägen eines Herbert Giersch unterschieden, wenn Schiller (1985, S. 238) vom „Modell der vollkommenen Wettbewerbsgesellschaft“ sprach, sich auf Giersch berief und Einkommen- und Körperschaftsteuererhöhungen ablehnte (ebd, S. 237, 247).

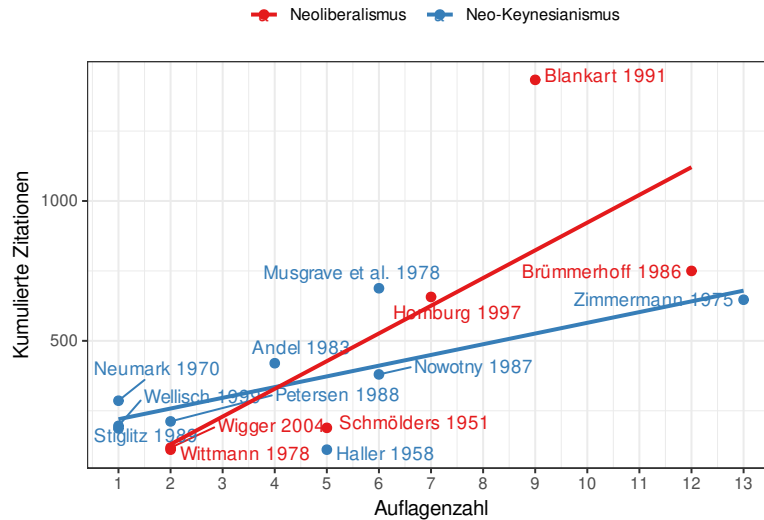


Abbildung 117: Auflagenstärke und Zitationen relevanter Lehrbücher der Finanzwissenschaft
Quelle: Google Scholar, eigene Berechnungen mit Software Publish or Perish

eingetragen worden.³⁶⁸

Alle Lehrbücher wurden von Männern geschrieben, nur vier Bücher weisen sieben oder mehr Neuauflagen auf. Diese Bücher und das Lehrbuch von Wellisch sind seit 2010 erneut aufgelegt worden, was ihre Aktualität und damit vermutlich Bedeutung für das Fach und die Ausbildung der Studierenden unterstreicht. Darunter ist auch das Lehrbuch von Blankart mit den häufigsten Zitationen, das unangefochten an oberster Stelle steht. Betrachtet man die Theorieschulen, so lassen sich drei der vier am häufigsten neu aufgelegten Lehrbücher dem Neoliberalismus zuordnen. Entweder gründen sie auf Annahmen neoliberaler Theoretiker wie von Hayek und Buchanan (Blankart, 2017; Zimmermann u. a., 2021, S. 185) oder sie beziehen sich auf Schneiders Ausführungen zur Investitionsneutralität (Homburg, 2015, S. 248) und zur Umdeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips (Brümmerhoff u. Büttner, 2018, S. 215, Fn. 9). Charles Blankart selbst ist führender Vertreter der Public-Choice-Schule, deren Fachgesellschaft er als Präsident vorstand (Blankart, 1987). Er wurde für seine Arbeit wiederholt mit Preisen von namhaften Denkfabriken ausge-

³⁶⁸Die Daten wurden mit der Software „Publish or Perish“ unter Rückgriff auf Google Scholar ausgewertet. In die Suchmaske wurden in einem ersten Schritt die Begriffe „Finanzwissenschaft“, „Steuerlehre“, „Öffentliche Finanz“, „Steuerpolitik“ und „Finanzpolitik“ eingegeben und die 1.000 am meisten zitierten Datenbankeinträge exportiert. Aufbauend auf diesem Sample wurden weitere Lehrbücher recherchiert und diese explizit in Google Scholar abgefragt. Abfragedatum war der 19.01.2023. Das Sample umfasst folgende Titel: Blankart, Charles B.: „Öffentliche Finanzen in der Demokratie“, Vahlen; Dieter Brümmerhoff: „Finanzwissenschaft“, Vahlen; Horst Zimmermann: „Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Staatsfinanzen“, Vahlen; Stefan Homburg: „Allgemeine Steuerlehre“, Vahlen; Norbert Andel: „Finanzwissenschaft“, Mohr/Siebeck; Nowotny, Ewald: „Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft“, Springer; Joseph Stiglitz: „Finanzwissenschaft“, Oldenbourg; Hans-Georg Petersen: „Finanzwissenschaft“, Kohlhammer; Günter Schmolders: „Allgemeine Steuerlehre“, Duncker & Humblot; Wittmann, Wolfgang: „Einführung in die öffentlichen Finanzen“, Westdeutscher Verlag; Wigger, Berthold: „Grundzüge der Finanzwissenschaft“, Springer VS; Wellisch, Dietmar: „Finanzwissenschaft“, Vahlen; Fritz Neumark: „Grundzüge ökonomisch rationaler und gerechter Steuerpolitik“, Mohr/Siebeck und Musgrave, Richard et al.: „Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis“, UTB/Mohr/Siebeck ermittelt. Mehrfachnennungen wurden zu einer Gesamtsumme addiert, zusätzliche Autorenangaben sowie Angaben zu den Auflagenzahlen durch Recherche im Online-Katalog der Deutschen Nationalbibliothek (unter: <https://portal.dnb.de/>) sowie in der Fachdatenbank Econbiz (unter: <https://www.econbiz.de/>) ermittelt.

zeichnet, so beispielsweise im Jahr 2016 mit der Medaille der Hayek-Gesellschaft.³⁶⁹

Die Entwicklung der Lehrbuchliteratur erhärtet die im Fallstudienvergleich gewonnenen Erkenntnisse. Sie deuten auf eine Engführung, die möglicherweise der Orientierung auf Steuersenkung unter Berufung auf internationalen Wettbewerb und Effizienz erst den Weg geebnet hat. Entgegen der Annahme, dass diese „Neoliberalisierung“ der Steuerpolitik (Swank, 2006) einem externen Handlungsdruck folge, ist es der Debattengegenstand selbst, der sich über Zeit verschoben hat. Die Diskussion lässt sich in der Frage resümieren, weshalb hohe Unternehmensteuersätze von 60 % und mehr noch in den 1960er Jahren keiner Diskussion wert waren, jedoch ab Mitte der 1970er Jahre als Belastung wahrgenommen wurden. In diesem Abschnitt wird die Frage mit einer Rekonzeptualisierung von Besteuerungsgrundsätzen beantwortet, für die die Beiträge von Klaus Tipke und Dieter Schneider bedeutsam waren.

³⁶⁹Die Preisträger der Hayek-Gesellschaft können unter <https://hayek.de/hayek-medailientraeger/> abgerufen werden.

7 Fazit

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst, Grenzen aufgezeigt und Implikationen erörtert. Darüber hinaus werden Forschungsdesiderata identifiziert und ein Ausblick auf zukünftige politische Entwicklungen gegeben. Die Darstellung setzt mit dem Puzzle dieser Arbeit ein: Warum kommt es zu partei- und lagerübergreifendem Konsens zugunsten verringerter Besteuerung von Unternehmen (Lierse, 2022; Fastenrath u. a., 2022), obwohl die ökonomische Ungleichheit in den letzten Jahren zugenommen hat und eine Mehrheit der Bevölkerung Maßnahmen zur Verringerung der Einkommensungleichheit fordert? Die Arbeit greift dieses Rätsel auf und untersucht, unter welchen Bedingungen Gesetze beschlossen werden, die zu Unternehmensteuersenkungen führen. Es wird angenommen, dass sich Steuerreformen auf die personelle Verteilung von Einkommen und Vermögen auswirken. Angesichts einer stetig zunehmenden Vermögensungleichheit in Deutschland (vgl. Kapitel 1), die ungeachtet der Corona-Pandemie und der Energiepreiskrise der letzten Jahre fort dauert, könnte die Unternehmensbesteuerung Ungleichheit mindern.

Die Arbeit nimmt ihren Ausgang bei der Feststellung, dass die Unternehmensteuern heute nur noch einen vergleichsweise geringen Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen leisten. Lag ihr Anteil zu Beginn der 1960er Jahre bei etwa 18 % aller Steuereinnahmen, sank er bis zum Jahr 2019 unter 11 %. Die Anteilsreduktion um acht Prozentpunkte kommt einer Halbierung der Steuereinnahmen gleich. Das Steueraufkommen wird heute überwiegend von der Lohn-, der Umsatzsteuer- und speziellen Verbrauchsteuern getragen.³⁷⁰ Wiederholte Reformrunden haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass die nominalen Spitzentarife in der Einkommen- und Körperschaftsteuer gesenkt und die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer verengt wurde. Diese Reformen wurden von unterschiedlichen Bundesregierungen mit konjunktur-, arbeitsmarkt- und wachstumspolitischen Argumenten legitimiert. Eine wachsende Menge empirischer Literatur zeigt unterdessen, dass die Steuerreformen zwar die Einkommensungleichheit erhöht haben – insbesondere Haushalte, die zu den Top Ten der Einkommenshierarchie zählen, profitierten hiervon (Rubolino u. Waldenström, 2020) – aber kaum zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum und Beschäftigung beigetragen haben (Hope u. Limberg, 2022; Saez u. Zucman, 2019).

In der Literatur wird diese Tatsache durch vier Erklärungsfaktoren begründet: Den Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs, demzufolge globalisierte Kapitalmärkte und Steuersatzdifferenzen zwischen den Nationalstaaten Anreize zur Kapitalverlagerung für Unternehmen bieten, worauf Staaten mit Steuersenkungen reagieren. Ferner wird auf Parteienwettbewerb und Politikverflechtung verwiesen, denen zufolge politische Parteien in Bund und Ländern um Regierungsmacht konkurrieren, in der Steuergesetzgebung jedoch Kompromisse eingehen müssen, die bei entgegengesetzten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu Steuersenkungen oder Reformblockaden führen können. Ein dritter Literaturstrang betont den Einfluss von Interessengruppen auf den Gesetzgeber. Schließlich wird die Rolle von Steuerberatung und Steuerwissenschaften in ihrer Eigenschaft als Lieferanten von Expertenwissen problematisiert.

³⁷⁰ Zusammen addieren sich diese drei Steuerarten im Mittel der Jahre 2015 bis 2019 auf rund 72 % der Steuereinnahmen (vgl. Tabelle 36 im Anhang).

Die Eigenart des Unternehmensteuerrechts, das durch Doppelbesteuerungsabkommen, Verrechnungspreisdokumentationen und Gerichtsentscheidungen näher ausgedeutet wird, führt zu hoher Komplexität der Materie. Dies vorausgesetzt, wird in dieser Arbeit argumentiert, dass der steuerpolitische Diskurs und die Art und Weise, wie über die Unternehmensbesteuerung diskutiert wird, in der Literatur nicht ausreichend berücksichtigt wird. Dementsprechend wird aufbauend auf der Literatur ein komplementäres Forschungsdesign verfolgt, in das die genannten Erklärungsfaktoren als „Inputs“ eingehen, deren Ausmaß empirisch analysiert werden kann.

Hauptargument dieser Arbeit ist, dass die Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge der beteiligten Akteure in den Mittelpunkt der Untersuchung gerückt werden müssen, um Rechtfertigungen für Steuersenkungen zu ermitteln. Hierbei wird angenommen, dass die Steuergesetzgebung nicht durch gegebene (exogene) Präferenzen der Akteure gekennzeichnet ist, sondern Akteure ihre Position durch soziales Lernen verändern (Hall, 1993, S. 279). Neue Informationen können zu Änderungen politischer Positionen führen, was schließlich zu Befürwortung oder Ablehnung von Steuersenkungen führen kann (Zimmermann u. a., 2018, S. 971). Der steuerpolitische Diskurs ist ein bis dato nicht ausreichend betrachteter Problembereich. Dies gilt umso mehr, als Bundestagsabgeordnete zunehmend von externer Expertise abhängig sind und sich in der steuerpolitischen Diskussion überfordert sehen (Fastenrath u. a., 2022; Seidel u. a., 2021).

Um diese Vermutung zu überprüfen, werden in dieser Arbeit Äußerungen zu Steuerreformdebatten in zwei relevanten politischen Arenen untersucht. Grundlage bilden zehn Fallstudien zu Unternehmensteuerreformen seit Mitte der 1960er Jahre, die longitudinal ausgewertet werden, um Veränderungen zu ermitteln. Je Fall werden die Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörungen im Deutschen Bundestag ausgewertet. Dazu stützt sich die Arbeit auf die Methode der Diskursnetzwerkanalyse nach Leifeld (2016), die quantitative und qualitative Netzwerkanalyse verknüpft und über die Software „Discourse Network Analyzer“ (DNA) implementiert wird. Folglich werden die Äußerungen und Partizipationsmuster der Akteure als Diskursnetzwerk konzipiert. Jede Äußerung eines Akteurs, die auf einen steuerpolitischen Lösungsvorschlag Bezug nimmt, wird als ein eigenständiges Netzwerkereignis erfasst. Über Zeit können somit Interaktionen sequentiell je Fall dokumentiert und als Netzwerk aggregiert werden. Übereinstimmung oder wechselseitige Ablehnung von Forderungen durch die Akteure werden als Akteurkongruenz interpretiert.

Die Analyse von Diskursnetzwerken ist bisher auf die Politikfelder Klima, Migration, Wirtschaft und Soziales angewandt worden (Seidl, 2022; Buckton u. a., 2019; Leifeld, 2013; Fisher u. a., 2013). Eine Diskursnetzwerkanalyse der Entwicklung der Unternehmensbesteuerung über Zeit liegt bis dato nicht vor, wodurch diese Arbeit eine Lücke schließt: Die Presseberichterstattung gründet sich auf eine Auswertung des Online-Archivs der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Insgesamt werden 2.660 Zeitungsartikel in der Software DNA verarbeitet. Für acht von zehn Fallstudien werden Anhörungsprotokolle im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages recherchiert, digitalisiert und anschließend für die manuelle Kodierung aufbereitet. Der Datensatz wird um Protokolle für zwei Fallstudien ergänzt, die im Online-Archiv des Deutschen Bundestages abrufbar sind. Zusammen werden 18 Sachverständigenanhörungen als Volltexte in DNA verarbeitet. Der auf diesem Wege erstellte Datensatz umfasst 36.065 Statements, die über 1.500 Personen und 547 Organisationen zugeordnet werden können. Davon entfallen 22.944 Statements auf die Presse (64 %) und 13.121 Statements auf die Anhörungen (36 %).

Zentrale Ergebnisse

Die Auswertung der Fallstudien zeigt, dass die Presseberichterstattung mehrheitlich von Akteuren aus der Bundesregierung, den Interessenverbänden aus Wirtschaft, Arbeitgebern und Industrie geprägt ist. Mehr als drei Viertel aller in dieser Politikarena kodierten Statements entfallen auf diese Gruppen. Seit dem Jahr 2000 ist der Anteil von Regierungsakteuren und Parteien leicht rückläufig, Wirtschaftsverbände gewinnen dagegen Anteile hinzu. Der Anteil, den Akteure aus der Wissenschaft in der Presseberichterstattung erlangen, liegt über alle zehn Fälle hinweg bei durchschnittlich rund 10 %; seit Ende der 1980er Jahre nimmt er allerdings zu. Gewerkschaften und Unternehmen verzeichnen insgesamt zwar ähnlich viele Äußerungen, im Fallvergleich kehren sich die Redeanteile über Zeit jedoch um. Weisen die Gewerkschaften bis in die 1970er Jahre mehr Redeanteile in der Presseberichterstattung auf, nehmen danach die Anteile von Unternehmen zu.

Auffallend geringe Redeanteile über die gesamte Zeitdauer weisen kommunale Spitzenverbände, Sozial- und Wohlfahrtsverbände als auch die Kirchen auf. Akteure dieser Gruppen erzielen mit wenigen Ausnahmen kaum bedeutende Redeanteile und bleiben in der Presse dauerhaft marginalisiert. Angesichts der Auswirkungen von Steuersenkungen auf die Kommunalhaushalte und Einkommensverteilung, die Bezieher geringer Einkommen und von Sozialtransfers aufgrund nötiger Kompensationen stärker belasten, überrascht dieser Befund. Gleiches gilt für die nur sehr geringfügige Präsenz internationaler Akteure in der Presse. Die Presseberichterstattung zur Unternehmensbesteuerung fokussiert in den in dieser Arbeit behandelten Fallstudien auf innerstaatliche Akteure.

In den Sachverständigenanhörungen ergibt sich ein anderes Partizipationsmuster. Regierungsakteure treten hier erwartungsgemäß in den Hintergrund, Vertreter aus politischen Parteien und von Interessenverbänden dominieren die Arena. Auch in Sachverständigenanhörungen sind Veränderungen über Zeit feststellbar. So verfügen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände zwar in acht von zehn Fällen über die meisten Redeanteile, seit den 1980er Jahren ist dieser Anteil allerdings rückläufig. Dies gilt auch für die Gewerkschaften, aber noch in größerem Ausmaß. Dagegen gewinnen Akteure aus Wissenschaft und Forschung und mit einiger Distanz auch Einzelunternehmen an Redeanteilen hinzu. Kommunale Spitzenverbände, Sozial- und Wohlfahrtsverbände sowie Kirchen sind auch in den Anhörungen nur äußerst selten vertreten; dies gilt ferner für Denkfabriken, Gerichte und internationale Akteure. Insofern wiederholt sich das aus der Auswertung der Presseberichterstattung bekannte Bild. Sowohl Presse als auch Anhörungen dokumentieren einen relativ stabilen Kern an Akteuren aus Regierung, Parteien, Wirtschaft, Wissenschaft. Gewerkschaften und Unternehmen geben sich die Klinke in die Hand, was als Ausdruck zunehmender Bedeutung einer einzelwirtschaftlichen Perspektive interpretiert werden kann.

Die Beteiligung von Einzelpersonen zeigt Unterschiede in der Dauerhaftigkeit der Beteiligung als auch in der Intensität der Beteiligung konkreter Personen zwischen den Politikarenen auf. Die Presseberichterstattung ist durch starke Präsenz von Spitzenpolitikern geprägt, unter ihnen in erster Linie die jeweiligen Bundesfinanzminister und mit einigem Abstand auch die Bundeswirtschaftsminister; hinzu treten die Partei- und Fraktionsvorsitzenden. Häufig zitierte Fachpolitiker sind Birgit Breuel, Friedrich Merz (beide CDU), Hermann-Otto Solms, Hans H. Gattermann (beide FDP) sowie Ingrid Matthäus-Maier und Joachim Poss (beide SPD). Weit dahinter zurück fallen Vertreter der Verbände aus der Wirtschaft (Bundesverband

der Deutschen Industrie, Deutscher Industrie- und Handelskammertag). Unter den 50 am häufigsten zitierten Personen findet sich kein Vertreter aus Gewerkschaften, Sozial- oder Wohlfahrtsverbänden. Frauen sind in den Steuerdebatten deutlich unterrepräsentiert: Nur zwei finden sich unter den häufig zitierten Personen.

Eine zusätzlich durchgeführte Auswertung der Zusammensetzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages über Zeit erhärtet diesen Befund. Berücksichtigt man hauptamtliche und stellvertretende Mitglieder, so steigt der Frauenanteil bis zum Ende der zehnten Legislaturperiode auf etwa 14 % an, sinkt nach der Wiedervereinigung zunächst ab und erreicht seinen Höhepunkt mit der 15. Wahlperiode ab dem Jahr 2002. Seitdem ist der Trend wieder rückläufig. Unter den hauptamtlichen („ordentlichen“) Mitgliedern stieg der Frauenanteil nie höher als auf 31 %. Die vom früheren Vorsitzenden Gattermann bemühte gute Zusammenarbeit ist insofern eine vorrangig männlich dominierte gewesen und im Zeitverlauf auch geblieben. Dies ist umso bemerkenswerter, als der Frauenanteil im Finanzausschuss im Vergleich zum Bundestag insgesamt bereits bedeutend höher ist. Nur in den 1970er und zu Beginn der 1980er Jahre – davon drei von vier Legislaturperioden der sozialliberalen Bundesregierung – war der Frauenanteil im Finanzausschuss gegenüber dem des Bundestages insgesamt geringer.

In den Anhörungen dominieren nicht Spitzen-, sondern Fachpolitiker. Häufig zitierte Personen sind Karl Schiller (SPD-Bundestagsfraktion, vor seiner Berufung ins Kabinett Kiesinger 1966), Hans Gattermann, (Vorsitzender des Finanzausschusses von 1982 bis 1994), Heinrich Irmeler (Bundesbank) und Gunter Huonker (SPD-Bundestagsfraktion), der die finanzpolitische Oppositionsarbeit der SPD ab 1982 prägte. In den Debatten zitierte Personen, die aus der Fraktions- oder Verbandsarbeit in die Regierung wechseln, stellen die Minderheit dar (Johann Eekhoff, Rolf Böhme). Die häufig zitierten Personen repräsentieren vor allem den steuertechnischen Sachverstand, unter ihnen finden sich Vertreter vom Deutschen Steuerberaterverband, der Steuergewerkschaften und die Finanzwissenschaftler Konrad Littmann und Alois Oberhauser. Generell sind unter den Top 50 in den Anhörungen vergleichsweise viele Steuerwissenschaftler vertreten, darunter Fritz Neumark, Dieter Schneider und Joachim Lang, insgesamt aber mehr Finanzwissenschaftler und Betriebswirte als Steuerrechtler.

Die Partizipationsmuster decken sich mit den Ergebnissen von Fallstudien zur Steuergesetzgebung in Skandinavien (Raitasuo u. Ylönen, 2022; Christensen u. Holst, 2017), was insoweit bemerkenswert ist, als diese Staaten in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung als distinkte Gruppen von Steuersystemen ausgewiesen werden (Wagschal, 2005, S. 107). Der Frauenanteil bleibt jedoch auch hier marginal; allein drei Frauen finden sich unter den 50 häufig zitierten Personen. Im Zeitverlauf zeigt sich auch hier eine veränderte personelle Zusammensetzung. Wissenschaftler und Unternehmensvertreter gewinnen an Re-deanteilen hinzu, unter ihnen zahlreiche Repräsentanten aus der Steuerberatung. Hingegen ist die Präsenz von Parteien, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften rückläufig. Im Falle der Gewerkschaften setzt diese Veränderung bereits mit dem Ende der sozialliberalen Bundesregierung ein und ändert sich auch nicht mehr nach der Wiedervereinigung.

Die veränderte personelle Zusammensetzung reflektiert sich weiterhin in den Inhalten der Steuerreformdebatten. Gegenpole unter den hier ausgewerteten Fallstudien stellen die Debatten zum Stabilitätsgesetz im Jahr 1967 beziehungsweise zum Steuersenkungsgesetz im Jahr 2000 dar. Während 1967 politisch-

planerische und gesamtwirtschaftliche Aspekte im Vordergrund der Diskussion stehen, fokussiert die Debatte im Jahr 2000 auf Senkung der nominellen Steuertarife, Kapitalmarktliberalisierung und Steuerneutralität vor dem Hintergrund des internationalen Steuerwettbewerbs. Die Neutralität der Besteuerung rückt das einzelwirtschaftliche Interesse an Kapitalverwertung in den Vordergrund. In den nachfolgenden zwei Fallstudien verändert sich die Debatte dahingehend, dass Auswüchse des („aggressiven“) Steuerwettbewerbs verringert werden sollen, ohne dass sich ein alternatives Besteuerungsparadigma abzeichnet.

Die Engführung der Diskussion wird zusätzlich durch eine ideengeschichtliche Rekonstruktion von Leitbildern der Unternehmensbesteuerung plausibilisiert (vgl. Kapitel 6.4). Getrieben ist die Entwicklung von der Entkopplung von Sozial- und Finanzwissenschaften und der sich daran anschließenden Differenzierung der Finanzwissenschaft in drei Subdisziplinen („Steuerwissenschaften“). Diese rekonzeptualisieren ihren Gegenstand und kritisieren zum einen den Planungsanspruch des Steuergesetzgebers (Public-Choice-Schule), bemängeln zum zweiten fehlende Steuersystematik und die Bevorzugung von Interessengruppen in der Gesetzgebung (Steuerrechtswissenschaft) oder rücken zum dritten die Investitionsneutralität der Besteuerung in den Mittelpunkt der Betrachtung (betriebswirtschaftliche Steuerlehre). Diese Kritiken führen zu einer einzelwirtschaftlich konzipierten Theorie der Unternehmensbesteuerung, in der verteilungspolitische Argumentationen marginalisiert sind. Die Unternehmensbesteuerung charakterisiert sich seitdem durch ein neoliberale Leitbild (Leipold, 2020b, S. 285).

Grenzen der Untersuchung

Die Diskursnetzwerkanalyse ist ein deskriptives Verfahren, mit dem Assoziationen aufgezeigt und Gruppenbildungen ermittelt werden können (Leifeld, 2016, S. 225). Um ein vollständiges Bild zu geben und die Bedeutung der theoretischen Erklärungsfaktoren zu erhärten, werden die Fallstudien von systematisch fokussierten Prozessrekonstruktionen begleitet. Die Salienz einer Steuerreform ist, anders als in der Literatur vermutet (Woll, 2016; Kastner, 2018, S. 1661), für die in dieser Arbeit betrachteten Steuergesetze nicht ausschlaggebend. Die Verteilung der Äußerungen in den Fallstudien unterliegt keinem klaren Muster, sondern variiert von Fall zu Fall. Hohe Salienz kann allenfalls erklären, warum beispielsweise im Fall des Steuerreformgesetzes 1990 eine vergleichsweise hohe Zahl von Akteuren beteiligt ist. Das Ausmaß der umverteilten Steuergelder beziehungsweise die Höhe der Entlastung wirkt sich im Falle des Steuersenkungsgesetzes 2000 nicht auf die Anzahl beteiligter Akteure an den Debatten aus.³⁷¹ Dessen ungeachtet nimmt im Fallstudienvergleich der Anteil zitierter Akteure in der Presse zu, die durchschnittliche Zahl an Statements je Akteur dagegen ab. Möglicherweise legt diese Veränderung eine pointierte Darstellung nahe, denn wenn mehr Akteure weniger Statements äußern, nimmt die Konkurrenz um das knappe Gut der Aufmerksamkeit des Gesetzgebers eher zu.

Der Einsatz der Diskursnetzwerkanalyse bringt drei Einschränkungen mit sich: Zum einen ist der Arbeitsaufwand der Methode vergleichsweise hoch. Zur manuellen Kodierung ist eine inhaltliche Einarbeitung in das Material erforderlich, das überdies in Form von Volltexten vorliegen muss. Im Falle von Online-Quellen ist dies in der Regel kein Problem. Ältere Dokumente erfordern zunächst eine Digitalisierung und Texterkennung, um maschinenlesbar zu sein. Dies ist bei Archivdaten oft nicht gegeben und muss vor der

³⁷¹ Gleichwohl ist einzuschränken, dass der Auswertungszeitraum in diesem Fall kürzer gefasst ist.

Datenerhebung als Einschränkung berücksichtigt werden. Zudem ist Zeit für manuelle Nachbearbeitungen einzuplanen. Dieser ist umso größer, je weiter der Untersuchungszeitraum gefasst wird.³⁷²

Die Materialbeschränkungen gelten auch für Presseberichte und die Selektion von Tageszeitungen. Digitale Archive der meisten deutschen überregionalen Tageszeitungen beginnen erst mit den frühen 1990er Jahren. Aus diesem Grund musste die Auswahl von Presseberichten in dieser Arbeit auf die Frankfurter Allgemeine Zeitung begrenzt werden. Aus diesen technischen Begrenzungen ist nicht der Schluss zu ziehen, dass andere Zeitungen nicht andere Resultate, das heißt abweichende Diskursstrukturen offenlegen können. Um dieses methodologische Problem zu adressieren, wird in dieser Arbeit ein Vergleich zwischen zwei politischen Arenen vorgenommen. Nichtsdestotrotz könnte durch fallweisen oder im Optimum gar vollständigen Zugriff auf alle relevanten Presseberichte quer zu verschiedenen Tageszeitungen eine noch größere Aussagekraft gewonnen werden. Hierbei ist einzuschränken, dass Materialbegrenzungen auch auf jede andere sozialwissenschaftliche Methode zutreffen.

Eine dritte Einschränkung ergibt sich hinsichtlich der möglichen Rückschlüsse, da die Diskursnetzwerkanalyse ein strukturgebendes, aber kein Verfahren der Inferenzstatistik ist. Zwar hat sich in den vergangenen Jahren der Handlungsspielraum in der statistischen Analyse von Netzwerkdaten bedeutend erweitert. Exponential Random Graph Models (ERGM), ein häufig verwendetes statistisches Modell zur Schätzung von Netzwerkbeziehungen, können für Diskursnetzwerke jedoch nicht eingesetzt werden, da sie eine gerichtete dyadische Beziehung der Netzwerkknoten voraussetzen. Eine geeignete Weiterentwicklung stellen demgegenüber Relational Event Models (REM) dar, die das Prinzip der Cox-Hazard-Regression auf Netzwerkereignisse übertragen (Leifeld u. Brandenberger, 2019, S. 18). Sie können helfen, Netzwerkkonfigurationen auf soziale Mechanismen zurückzuführen, sind aber noch in der Entwicklung begriffen und derzeit nicht ohne manuellen Aufwand in der Datenbearbeitung zu implementieren.³⁷³ Aufgrund der Komplexität des Steuerrechts, das nationale und historische Besonderheiten aufweist, die nicht ohne Verlust von Substanz miteinander gleichgesetzt werden können, bedarf dies der Arbeitsteilung, wie sie am besten in interdisziplinären Forschungsprojekten realisiert werden könnte.

Durch den Vergleich von zwei Politikarenen können Gemeinsamkeiten und Differenzen offengelegt werden, die bei der Betrachtung nur einer Arena verloren gehen. Doch auch zwei Politikarenen können der Komplexität des politischen Prozesses nur ansatzweise gerecht werden. Die Konzentration auf zwei politische Arenen führt dazu, dass andere wichtige Aspekte der Politisierung und Konfliktorganisation in der Unternehmensbesteuerung weniger Beachtung finden. Dies bedeutet keineswegs, dass andere gesellschaftliche Bereiche weniger wichtig wären. Weitergehende Forschung sollte daher eine möglichst umfassende Betrachtung der Unternehmensbesteuerung vornehmen. Ein Beispiel hierfür wären Studien, die untersuchen, wie verschiedene soziale Gruppen, wie Gewerkschaften und Sozialverbände, ihre Positionen

³⁷² Automatisierte Verfahren der Texterkennung unter Nutzung von maschinellem Lernen, die in den letzten Jahren vermehrt eingesetzt werden, versprechen zwar Zeit- und Kostenersparnisse, können aber nicht die gleiche Tiefenschärfe erreichen. Dies gilt umso mehr, je interpretationsbedürftiger das Material ist, wie im Falle des inhärent ambigüen Unternehmensteuerrechts (Ordower, 2018, S. 42). Methoden auf Grundlage von Künstlicher Intelligenz entwickeln sich jedoch rasant, sodass künftige technische Fortschritte womöglich auch die Datenerhebung erleichtern können.

³⁷³ So gibt es derzeit im einzigen einschlägigen R-Paket keine Möglichkeit, Diskursnetzwerkdaten ohne Matrixtransformation in ein One-Mode-Netzwerk umzuformen. Eine Two-Mode-Transformation ist möglich und wurde im Rahmen dieser Arbeit unternommen, führt aber zu unvollständigen Ergebnissen. Insbesondere die statistische Analyse von Reziprozität, die als Indiz für soziales Lernen und die Übernahme von Frames diskutiert wird, kann derzeit nicht ohne Weiteres umgesetzt werden.

zur Unternehmensbesteuerung entwickeln. Zu fragen wäre, wie die Unternehmensbesteuerung in Gewerkschaften, Kommunen, Sozialverbänden, aber auch in den Gerichten problematisiert wird. Dem sollte sich eine genauere Untersuchung der steuerpolitischen Nachrichtenproduktion in den Massenmedien anschließen. Klassische Printmedien verlieren rasant an Auflage und gesellschaftlicher Reichweite (Polkowski u. Jandura, 2023), ein wachsender Teil der politischen Öffentlichkeit konstituiert sich in den sozialen Medien (Breunig u. a., 2020). Die Auswirkungen dieses Wandels auf die politische Kommunikation und Problemdefinition in der Unternehmensbesteuerung sind bislang kaum untersucht (Picciotto, 2022, S. 648).

Implikationen für die Forschung

Die Ergebnisse dokumentieren wechselnde Partizipationsmuster bei gleichzeitiger Persistenz eines relativ konstanten Kerns an Akteuren. In allen Fallstudien konzentriert sich die Mehrheit der Äußerungen auf eine Gruppe von zumeist 10 bis 20 Akteuren, die die Hälfte, bisweilen sogar zwei Drittel aller Äußerungen ausmachen. Zudem kann über Zeit gezeigt werden, dass sich der Inhalt der Steuerreformdebatten verändert. Wirtschaftspolitische Forderungen und allgemeine Diskussionen über die (Nicht-)Erhebung von Steuern treten mit der Zeit in den Hintergrund; Fragen der Steuerpolitik, der Ausgestaltung der Steuerbemessungsgrundlage und der Steuertechnik, kurzum Auseinandersetzungen über das Wie der Besteuerung gewinnen an Relevanz. Auch in den Sachverständigenanhörungen verlieren wirtschaftspolitische Forderungen mit der Zeit an Bedeutung, aber steuertechnische Fragen und Fragen der Bemessungsgrundlage gewinnen hinzu. Überraschenderweise nehmen strategisch-taktische Auseinandersetzungen in allen Fallstudien besonders großen Raum ein. Bei gleichzeitig zunehmender Bedeutung von Steuertechnik bedeutet dies ein Ringen um Details entlang der komplexen Materie des Unternehmensteuerrechts. Dies und die veränderten Partizipationsmuster erhärten die in der Literatur dargelegte wachsende Intransparenz und Undurchschaubarkeit auch für Abgeordnete (Picciotto, 2015; Fastenrath u. a., 2022). Die Ergebnisse haben Implikationen für drei Forschungsstränge:

1. Policy-Forschung: Die Arbeit trägt zur Kumulation von Wissen in einem bislang wenig beforschten Politikfeld bei, ermöglicht eine Aussage zur Veränderung von Policy Subsystemen (beteiligte Akteure, verwendete Frames) und wendet dazu erstmalig die Diskursnetzwerkanalyse an.
2. Parlamentsforschung: Es handelt sich um die erste longitudinale Studie, die sich auf eine substantielle Analyse von Sachverständigenanhörungen im Bundestag gründet. Um dies zu leisten werden methodisch innovativ Volltexte aus der Presseberichterstattung und Anhörungsprotokolle komplett digitalisiert, verarbeitet und vollständig gelesen, um sie inhaltlich klassifizieren zu können. Die Fallstudien weisen aufgrund ihrer Anlage und Vergleichbarkeit einen intrinsischen Wert auf, der sie für künftige Forschung anschlussfähig macht.
3. Ungleichheitsforschung: Durch die Bestätigung empirischer Ungleichverteilung in der Zusammensetzung der Steuerreformdebatten wird der Befund einer ungleichen demokratischen Repräsentation auch für das Politikfeld Steuern erhärtet. Hierbei steht soziales Lernen als diskursiver Mechanismus im Vordergrund, womit die materialistische Erklärung von Ungleichheit um eine postpositivistische

Perspektive erweitert wird. Damit leistet die Arbeit einen Beitrag zum Disput über die Relevanz von Interessen und Ideen in der Erklärung sozialen Handelns.

Desiderata

Manche Beobachter halten die Diagnose wachsender Intransparenz für überholt und erkennen einen Bedeutungsverlust des Neoliberalismus in Deutschland (Hien, 2023, S. 15).³⁷⁴ Andere Autoren sind mit Blick auf die Steuergesetzgebung skeptisch (Hakelberg u. Rixen, 2021, S. 1161). Ruft man sich die konzeptionelle Engführung der steuerwissenschaftlichen Diskussion in der Unternehmensbesteuerung in Erinnerung, scheint eine vorschnelle Verabschiedung des Neoliberalismus in der Tat unangebracht. Zwar ist seit der globalen Finanzkrise der Jahre 2008/2009 ökonomische Ungleichheit zum Forschungsthema geworden, wie eine wachsende Zahl an auch öffentlich stark wahrgenommenen Publikationen zeigt (Piketty, 2020; Saez u. Zucman, 2019).

Zugleich äußern sich Ökonomen wie Thomas Piketty (2020, S. 1280) besorgt über den Zustand der Wirtschaftswissenschaften und plädieren für fächerübergreifende Kooperation unter Einbeziehung von Geschichts- und Sozialwissenschaften. Piketty erneuert Forderungen, die vor Jahrzehnten von Finanzwissenschaftlern gegen eine drohende „*Ökonomisierung unserer Disziplin*“ vorgebracht (Neumark, 1984, S. 395), aber der Ideengeschichte überantwortet wurden (Musgrave, 1983, S. 1). Jahre später hielten Finanzwissenschaftler der Politikwissenschaft eine mangelnde Auseinandersetzung mit der Steuerpolitik vor (Andel, 1998, S. 11). Aus politikwissenschaftlicher Sicht und im Anschluss an Piketty bedürfte es einer policy-relevanten Theorie der Besteuerung, die nicht allein die Interessenvermittlung im Ländervergleich untersucht, sondern den Prämissen der Steuerwissenschaften eine genuine Konzeption des Besteuerungskonflikts gegenüberstellt (Leipold, 2020b, S. 286).

Eine solche Theorie sollte sich auf die bedingte Verallgemeinerung von Erkenntnissen aus Fallstudien stützen, wie sie von George und Bennett (2005, S. 273) vorgeschlagen wird. Strukturiert-fokussierte Fallstudien tragen zur Wissenskumulation bei und können eine hinreichende empirische Grundlage geben, um Einzelfälle zu Typen wiederkehrender Ereignisse zusammenfassen. Eine solche Theorie sollte sich ferner mit den konkreten Handlungsbedingungen in der Steuerpolitik auseinandersetzen, um Politikerinnen, Verbandsvertretern, aber auch der kritischen Zivilgesellschaft Handlungsmöglichkeiten entlang von konkreten Variablen aufzuzeigen. Dadurch könnte der Anforderung an belastbaren Empfehlungen, wie sie in der Leopoldina-Befragung zum Einsatz von wissenschaftlicher Evidenz in der Politikberatung genannt wird, entsprochen und die Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik für beide Seiten befriedigender gestaltet werden.

Weiterentwicklungen sind darüber hinaus im Hinblick auf die in der Literatur geäußerte These der Politisierung der Bürokratie denkbar (Vedder u. Veit, 2017). Seitenwechsel zwischen Ministerien und Interessenverbänden geben Anlass zur Vermutung, dass Wissensvorsprünge, die aufgrund von Berufserfahrung und Ausbildung gewonnen werden, für persönliche und Gruppeninteressen genutzt werden könnten. Dadurch würde auch die Zurechnung von Verantwortlichkeiten schwerer, da Personen nicht in ihrer aktuellen

³⁷⁴Noch vor fünfzehn Jahren ordneten sich Ökonomen in Deutschland mehrheitlich der Neoklassik, der Public-Choice-Schule und dem Ordoliberalismus zu (Frey u. a., 2007, S. 364).

Rolle innerhalb einer sozialen Gruppe identifiziert werden, sondern Lernerfahrungen im Zeitverlauf einen Unterschied machen. Dies würde die Problematik lagerübergreifender Zustimmung zu Steuersenkungen um einen weiteren Aspekt erhärten.

Schließlich könnten Anhörungen wie andere Politikarenen als Ort der Ausübung von symbolischer Gewalt konzipiert werden, wie dies in der Sozialtheorie Pierre Bourdieu erfolgt. Dies könnte sich in der Zuteilung von Redeanteilen, in der Reihung von Sprecherinnen und Sprechern sowie in der Verwendung bestimmter Wörter und Redeweisen niederschlagen. Formen symbolischer Gewalt sind in der Literatur andeutungsweise ausgearbeitet (Anesa u. a., 2019; Latulippe, 2016), bislang aber nicht systematisch in die Theoriebildung integriert worden. Womöglich könnte dies einen Erklärungsbeitrag zur Frage der soziologischen Nähe oder Distanz zur Steuerpolitik innerhalb gesellschaftlicher Arbeitsteilung leisten. Die bereits erwähnte methodische Weiterentwicklung im Bereich der statistischen Analyse von Netzwerkdaten kann zu allen drei Problembereichen einen Beitrag leisten, da diese auf Interaktionen gründen und folglich relationalen Charakter aufweisen.

Ausblick

Seit der Unternehmensteuerreform im Jahr 2007, bei der der nominale Körperschaftsteuersatz auf 15 % abgesenkt worden ist, hat es keine große Steuerreform mehr in Deutschland gegeben. Der Fall des BEPS-Umsetzungsgesetzes aus dem Jahr 2016 dokumentiert stattdessen eine Auseinandersetzung mit den Folgen des internationalen Steuerwettbewerbs. Mit der US-Steuerreform zum Jahreswechsel 2017/2018 sind auch in Deutschland neuerliche Forderungen nach Unternehmensteuersenkung erhoben worden (Spengel, 2020). Der Gesetzgeber hat darauf mit der partiellen Aufhebung des Solidaritätszuschlages reagiert, der indes für Unternehmen weiterhin besteht. Durch die Corona-Pandemie ab dem Frühjahr 2020 sowie die Energiepreiskrise im Zuge des Ukraine-Krieges ab dem Frühjahr 2022 hat sich die haushalts- und steuerpolitische Situation in Deutschland grundlegend verändert. Konfrontiert mit einer allgemeinen Preissteigerung wurde zunächst die Schuldenbremse außer Kraft gesetzt, um die durch Lockdown und Kurzarbeit eintretenden Produktionsausfälle wirtschaftlich abzufedern; Unternehmen wurden durch Ausweitung des Verlustrücktrages entlastet (Hüther, 2022; Koch u. Langenmayr, 2020).

Im Zuge der Auseinandersetzung über die Finanzierung der Krisenfolgen sind Sparpakete und Forderungen nach Unternehmensteuersenkung wieder auf der politischen Agenda. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit ist nicht absehbar, wie der Gesetzgeber reagieren wird. Mit der sich abzeichnenden Rezession steht einmal mehr die Frage im Raum, ob die Bundesregierung durch aktive Fiskalpolitik gegensteuern oder die Krise durch ihr Handeln prozyklisch verstärken wird (Löhr, 2023). Die Preissteigerungen vermindern die Binnennachfrage, die überdies durch stagnierende Löhne und Reallohnverluste zusätzlich belastet ist.³⁷⁵ Es ist eine Frage der Zeit, bis sich die Energiepreissteigerungen in Produktionsverlagerungen und zunehmender Arbeitslosigkeit niederschlagen werden. Und dies wird wiederum den Staatshaushalt auf

³⁷⁵ Zwar wird in der Wirtschaftsforschung ein Trend zur allmählichen Wiederausgleichung der Lohn- und Einkommensentwicklung diagnostiziert (Grabka, 2022, S. 335). Jedoch sind die vorangegangenen Lohndifferenzen der letzten 25 Jahre mit verantwortlich für den Aufbau von Liquidität und des Exportüberschusses der deutschen Wirtschaft, der zur Krise in der Eurozone beigetragen hat (Baccaro u. Pontusson, 2022, S. 1271). Zudem verfügt der Großteil der Privathaushalte nur über Arbeits-, aber nicht über Kapitaleinkommen, die seit der Eurokrise stark zugenommen haben.

eine Belastungsprobe stellen, falls sich erneut eine Haushaltspolitik der „Schwarzen Null“ durchsetzen.

Der Staatshaushalt wird jedoch nicht allein durch eine Rückbesinnung auf Haushaltskonsolidierung herausgefordert. Auf internationaler Ebene schreitet die Konstitutionalisierung des Steuerrechts voran. Denn das BEPS-Programm sieht gemäß Unterpunkt 15 vor, dass die Teilnehmerstaaten „*rasch ein zwin- gendes und unverbindliches Schiedsverfahren in ihre bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen*“ aufnehmen (OECD, 2015, S. 19). Der Europäische Rat hat sich im Oktober 2017 zur Übernahme des Aktionspunktes entschieden, zwei Jahre später hat der Bundestag ohne Plenardebatte und Sachverständigenanhörung ei- ne Übernahme in nationales Recht beschlossen. In der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses wird lediglich auf die bindende Wirkung der EU-Richtlinie verwiesen (Deutscher Bundestag, 2019a, S. 2). Die ur- sprünglich von der Europäischen Kommission befürwortete Gemeinsame Körperschaftsteuerbemessungs- grundlage konnte sich nicht durchsetzen, Schiedsverfahren würden sie überdies unterminieren, da im Streitfall Besteuerungsansprüche von Staaten durch intransparente Abmachungen umverteilt werden könn- ten (Hearson u. Tucker, 2021). Während die Verhinderung der Transatlantic Trade and Investment Part- nership (TTIP) noch vor wenigen Jahren als erfolgreiche Europäisierung sozialer Bewegungen interpretiert wurde (Caiani u. Graziano, 2018, S. 1032), hat es keinen vergleichbarer Protest gegen Schiedsverfahren im internationalen Unternehmensteuerrecht gegeben.

Somit hoffen etliche Beobachter auf internationale Kooperation, um die negativen Folgen des Steuer- wettbewerbs zu mindern. Als Meilenstein wird der Beschluss zur Einführung einer globalen Mindestbe- steuerung von multinationalen Unternehmen unter dem Dach der OECD vom Oktober 2021 beurteilt (Ba- raké u. a., 2022, S. 705). Die durch das Übereinkommen erzielte anfängliche Euphorie ist mittlerweile verflo- gen. Der Umsetzungsprozess innerhalb der Europäischen Union stockt, erst zum Jahreswechsel 2022/2023 gelang eine Einigung im Ministerrat, der in Steuerangelegenheiten einstimmig entscheiden muss. Eini- ge Mitgliedstaaten hatten Einspruch erhoben (Agyemang u. Fleming, 2022), derzeit ist die Realisierung der Mindeststeuer nicht absehbar. Zwar sieht die begleitende EU-Richtlinie eine nationale Implementierung bis zum Jahresende 2023 vor, doch über den Effekt der Mindeststeuer sagt dies nichts aus. Denn diese ist ab- hängig von der konkreten Ausgestaltung auf Länderebene und der Mitwirkung relevanter Staaten wie den USA selbst. Die Biden-Administration indes, die zunächst auf eine höhere Mindeststeuer gedrängt hatte, ist mit dieser und anderen redistributiven steuerpolitischen Maßnahmen am Widerstand des US-Kongresses gescheitert, darunter auch am angedrohten Veto demokratischer Senatoren (McDougall, 2022).

Auch die Auswirkungen der Mindeststeuer auf den deutschen Steuerhaushalt in Deutschland sind un- klar. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2022a) warnt vor überzogenen Hoffnungen und hält stattdessen verstärkten Wettbewerb der EU-Mitglieder für realistisch. Dafür macht er die Gesamthöhe der deutschen Unternehmensteuern aus Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer verant- wortlich (ebd., S. 22). Zudem zeichnet sich auch in diesem Fall eine Unterrepräsentation sozialer Gruppen ab. Zwar hat das Bundesfinanzministerium einen Diskussionsentwurf des geplanten Umsetzungsgesetzes an einen größtmöglichen Verteiler an Interessenverbänden gesendet, darunter auch zahlreiche Sozialver- bände, Forschungseinrichtungen und das Netzwerk Steuergerechtigkeit (Bundesministerium der Finanzen, 2023a). Stellungnahmen liegen zum Stand der Abfassung dieser Arbeit (Juni 2023) mehrheitlich nur aus Industrie, Finanzwirtschaft und Steuerberatung vor (Bundesministerium der Finanzen, 2023b). Lediglich

der Deutsche Beamtenbund hat bisher als einzige Arbeitnehmervertretung allgemeiner politischer Stellung genommen, sich aber nicht auf Details der Regelung bezogen (ebd.). Dies kontrastiert symptomatisch mit den Stellungnahmen der Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft, die auf mehr als 100 Seiten paragrafenbezogene Formulierungsvorschläge unterbreiten (ebd.). Einmal mehr scheint sich zu bestätigen, dass die Auseinandersetzung über die Unternehmensbesteuerung nicht mit dem Vergrößerungsglas der Politik, sondern dem Mikroskop des Steuerrechts geführt wird.

8 Anhang

Verzeichnis der Datensätze

Die Arbeit gründet sich auf Diskursnetzwerkanalysen der Presseberichterstattung und Sachverständigenanhörungen. Die Tabelle zeigt das Verzeichnis aller erstellten 29 Teildatensätze mit Bezug zu den Netzwerkanalysen. Der überwiegende Teil besteht aus den Netzwerkdatensätzen, die mit der Software Discourse Network Analyzer (DNA) erstellt und bearbeitet worden sind. Die Untersuchung erfolgte mit Version 2.0 (beta 25), die Software ist online frei verfügbar und liegt dieser Arbeit auf der Daten-CD zur Replikation bei. Eine Anleitung zur Anwendung von DNA und zur Kopplung mit der Statistiksoftware R stellen Leifeld u. a. (2019) bereit. Auch diese Anleitung ist der Daten-CD beigelegt. Wie in Kapitel 4 dargelegt, münden die Netzwerkdaten in eine integrierte Datenbank „Unternehmensteuerdiskurse“. Diese Datenbank stellt eine Zusammenfügung der Einzelanalysen dar, zurückgegriffen wird auf sogenannte Eventlists, die in der Software DNA per Datenexport automatisch generiert werden können (Leifeld u. a., 2019, S. 60-61). Die Eventlists wurden durch weitere Variablen ergänzt (u.a. Meta-Kategorie der Frames, Arenen, Zeitabschnitte) und erlauben weitere Analysen.

Nr.	Fallstudie	Datensatz	Dateibezeichnung	Dateiformat
1	Stabilitätsgesetz 1967	Presseberichterstattung, FAZ	1967_faz	.dna
2	Stabilitätsgesetz 1967	Sachverständigenanhörung 1	1967_anh1	.dna
3	Stabilitätsgesetz 1967	Sachverständigenanhörung 2	1967_anh2	.dna
4	Stabilitätsgesetz 1967	Sachverständigenanhörung 3	1967_anh3	.dna
5	Körperschaftsteuerreformgesetz 1976	Presseberichterstattung, FAZ	1976_faz	.dna
6	Körperschaftsteuerreformgesetz 1976	Sachverständigenanhörung 1	1976_anh1	.dna
7	Körperschaftsteuerreformgesetz 1976	Sachverständigenanhörung 2	1976_anh2	.dna
8	Körperschaftsteuerreformgesetz 1976	Sachverständigenanhörung 3	1976_anh3	.dna
9	Steuerentlastungsgesetz 1977	Presseberichterstattung, FAZ	1977_faz	.dna
10	Steuerentlastungsgesetz 1977	Sachverständigenanhörung	1977_anh	.dna
11	Beschäftigungsförderungsgesetz 1982	Presseberichterstattung, FAZ	1982_faz	.dna
12	Beschäftigungsförderungsgesetz 1982	Sachverständigenanhörung	1982_anh	.dna
13	Steuerentlastungsgesetz 1984	Presseberichterstattung, FAZ	1983_faz	.dna
14	Steuerentlastungsgesetz 1984	Sachverständigenanhörung	1983_anh	.dna
15	Steuerreformgesetz 1990	Presseberichterstattung, FAZ	1990_faz	.dna
16	Steuerreformgesetz 1990	Sachverständigenanhörung 1	1990_anh1	.dna
17	Steuerreformgesetz 1990	Sachverständigenanhörung 2	1990_anh2	.dna
18	Steuerreformgesetz 1990	Sachverständigenanhörung 3	1990_anh3	.dna
19	Steuerreformgesetz 1990	Sachverständigenanhörung 4	1990_anh4	.dna
20	Standortsicherungsgesetz 1993	Presseberichterstattung, FAZ	1993_faz	.dna
21	Standortsicherungsgesetz 1993	Sachverständigenanhörung	1993_anh	.dna
22	Steuersenkungsgesetz 2000	Presseberichterstattung, FAZ	2000_faz	.dna
23	Steuersenkungsgesetz 2000	Sachverständigenanhörung	2000_anh	.dna
24	Unternehmensteuerreformgesetz 2007	Presseberichterstattung, FAZ	2007_faz	.dna
25	Unternehmensteuerreformgesetz 2007	Sachverständigenanhörung 1	2007_anh1	.dna
26	Unternehmensteuerreformgesetz 2007	Sachverständigenanhörung 2	2007_anh3	.dna
27	BEPS-Umsetzungsgesetz	Presseberichterstattung, FAZ	2016_faz	.dna
28	BEPS-Umsetzungsgesetz	Sachverständigenanhörung	2016_anh	.dna
29	-	Integrierte Datenbank	Unternehmensteuerdiskurse	.csv

Tabelle 34: Übersicht der Datensätze der Diskursnetzwerkanalysen

Verzeichnis der Organisationen

Die nachfolgende Tabelle weist alle in den Diskursnetzwerkanalysen kodierten Organisationen mit Abkürzung, Langbezeichnung und Zuordnung zu einer sozialen Gruppe auf.

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O001	AA	Auswärtiges Amt	Regierung
O002	ABA	AG für Betriebliche Altersvorsorge	Wirtschaft
O003	ABV	AG Berufständische Versorgungseinrichtungen	Wirtschaft
O004	Acron	Acron Immobilien-Investments	Unternehmen
O005	Adig	Allg. Deutsche Investment-Gesellschaft	Unternehmen
O006	AEG	Allg. Elektrizitäts-Gesellschaft AG	Unternehmen
O007	AG Börse	Frankfurter Börse AG	Unternehmen
O008	AG Steuerreform	Arbeitsgruppe Steuerreform	Regierung
O009	AG Stiftungen	AG Deutscher Stiftungen	Denkfabriken
O010	AG Wifo	AG Wirtschaftsforschungsinstitute	Wissenschaft
O011	AGAW	AG Alternative Wirtschaftspolitik	Wissenschaft
O012	Agiv	AG für Industrie und Verkehrswesen	Unternehmen
O013	AGP	AG Förderung der Partnerschaft in der Wirtschaft	Wirtschaft
O014	AGPBV	AG Privater Berliner Verkehrsbetriebe	Wirtschaft
O015	AgV	AG der Verbraucherverbände	Sozialpolitik
O016	AHK London	Außenhandelskammer London	Wirtschaft
O017	AHKGB	Außenhandelskammer Großbritannien	Wirtschaft
O018	AK Aktie	Arbeitskreis Aktie	Wirtschaft
O019	AK Bau	Arbeitskreis Bauherrenmodell	Wirtschaft
O020	AKF	Akf Bank	Unternehmen
O021	Alcan Alu	Alcan Aluminium-Presswerke	Unternehmen
O022	ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe	Internationale
O023	Allianz	Allianz Versicherungen	Unternehmen
O024	AmCham	American Chamber of Commerce	Wirtschaft
O025	Angermann	Angermann-Gruppe	Unternehmen
O026	Ansmann Bank	Ansmann Bank	Unternehmen
O027	Apple	Apple Inc.	Unternehmen
O028	ARGV	Arbeitsgemeinschaft der Grundbesitzerverbände	Wirtschaft
O029	ASM	Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft	Denkfabriken
O030	ASU	AG Selbständiger Unternehmer	Wirtschaft
O031	Aufruf'81	Aufruf'81 von Ökonom/innen	Wissenschaft
O032	Aufruf'88	Aufruf'88 von Ökonom/innen	Wissenschaft
O033	AWM	AG Wirtschaftlicher Mittelstand	Wirtschaft
O034	BA	Bundesagentur für Arbeit	Regierung
O035	Babcock	Babcock	Unternehmen
O036	BAG	Bundesarbeitsgem. Mittel- und Großbetriebe Einzelhandel	Wirtschaft
O037	BASF	BASF AG	Unternehmen
O038	Battelle-Institut	Battelle-Institut	Denkfabriken
O039	Bayer	Bayer AG	Unternehmen
O040	BBI	Bundesverband Bau- und Industriemaschinen	Wirtschaft
O041	BBLP	Beiten Burkhardt Mittl & Wegener	Unternehmen
O042	BBS	Die Baustoffindustrie	Wirtschaft

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O043	BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	Wirtschaft
O044	BDB	Bundesverband Deutscher Banken	Wirtschaft
O045	BDF	Bundesverband Deutscher Fertigbau	Wirtschaft
O046	BDFR	Bund Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter	Denkfabriken
O047	BDH	Bundesvereinigung Deutscher Handelsverbände	Wirtschaft
O048	BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie	Wirtschaft
O049	BDL	Bundesverband der Lohnsteuerhilfvereine	Sozialpolitik
O050	BDS	Bundesverband der Selbständigen	Wirtschaft
O051	BdSt	Bund der Steuerzahler	Denkfabriken
O052	BDTA	Bundesverband Tabakwarenhersteller und Automaten.	Wirtschaft
O053	BDWi	Bundesverband Dienstleistungswirtschaft	Wirtschaft
O054	BDZ	Bundesverband der Zementwerke	Wirtschaft
O055	BDZV	Bund Deutscher Zeitungsverleger	Wirtschaft
O056	Berenberg	Berenberg Bank	Wirtschaft
O057	Bertelsmann	Bertelsmann	Unternehmen
O058	Bethmann Bank	Bethmann Bank	Unternehmen
O059	BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	Regierung
O060	BFB	Bundesverband Freier Berufe	Wirtschaft
O061	BfG	Bank für Gemeinwirtschaft	Unternehmen
O062	BFH	Bundesfinanzhof	Gerichte
O063	BFS	Bundesverband zur Förd. der Interessen Selbständiger	Wirtschaft
O064	BFW	Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen	Wirtschaft
O065	BFZ	Bayerisches Finanz Zentrum	Unternehmen
O066	BGA	Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen	Wirtschaft
O067	BgU	Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften	Wirtschaft
O068	BGW	Bundesverband Gas- und Wasserwirtschaft	Wirtschaft
O069	Bilfinger	Bilfinger Berger	Unternehmen
O070	BIO	Bundesverband der Biotechnologie-Unternehmen	Wirtschaft
O071	Bitkom	Brachenverband der deutschen ITK-Branche	Wirtschaft
O072	BJU	Bund Junger Unternehmer	Wirtschaft
O073	BK	Bundeskanzleramt	Regierung
O074	BKS	Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände	Kommunen
O075	BLG	Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften	Wirtschaft
O076	BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Regierung
O077	BMBau	Bundesministerium für Bau und Verkehr	Regierung
O078	BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung	Regierung
O079	BMBR	Bundesministerium für Bau und Raumordnung	Regierung
O080	BMBSR	Bundesministerium für Bau, Städte und Raumordnung	Regierung
O081	BMBW	Bundesministerium Bildung und Wissenschaft	Regierung
O082	BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	Regierung
O083	BMF	Bundesministerium der Finanzen	Regierung
O084	BMFJ	Bundesministerium für Familie und Jugend	Regierung
O085	BMFS	Bundesministerium für Familie und Senioren	Regierung
O086	BMG	Bundesministerium der Gesundheit	Regierung
O087	BMI	Bundesministerium des Innern	Regierung
O088	BMJ	Bundesministerium der Justiz	Regierung
O089	BMJFG	Bundesministerium für Justiz, Frauen und Gleichstellung	Regierung

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O090	BMU	Bundesministerium für Umwelt	Regierung
O091	BMV	Bundesministerium für Verkehr	Regierung
O092	BMVg	Bundesministerium für Verteidigung	Regierung
O093	BMVP	Bundesministerium Verkehr und Post	Regierung
O094	BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft	Regierung
O095	BMWi-BMF	Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen	Regierung
O096	BMZ	Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit	Regierung
O097	Boehringer	Boehringer Ingelheim	Unternehmen
O098	Börse Düsseldorf	Börse Düsseldorf	Unternehmen
O099	Bosch	Robert Bosch AG	Unternehmen
O100	BP	Bundespräsidialamt	Regierung
O101	BPA	Bundespresseamt	Regierung
O102	BPW	Bundesverband Privater Wohnungsunternehmen	Wirtschaft
O103	BRH	Bundesrechnungshof	Regierung
O104	Brinkmann	Brinkmann	Unternehmen
O105	BSM	Bundesschatzministerium	Regierung
O106	BStBK	Bundessteuerberaterkammer	Wirtschaft
O107	BT-FA	Finanzausschuss des Deutschen Bundestages	Regierung
O108	BTC	British Trade Council	Wirtschaft
O109	BTE	Handelsverband Textil	Wirtschaft
O110	BTW	Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft	Wirtschaft
O111	Bundesbank	Bundesbank	Regierung
O112	Bundesrat	Bundesrat	Regierung
O113	BV	Bayerische Vereinsbank	Unternehmen
O114	BVB	Bundesverband Büro-und Informationssysteme	Wirtschaft
O115	BVD	Bundesverband Druck	Wirtschaft
O116	BVDB	Bundesverband Digitale Wirtschaft	Wirtschaft
O117	BVerfG	Bundesverfassungsgericht	Gerichte
O118	BVFL	Bundesverband Lohnsteuerhilfverein	Wirtschaft
O119	BVI	Bundesverband Investment und Asset-Management	Wirtschaft
O120	BVK	Bundesverband Beteiligungskapital	Wirtschaft
O121	BVMW	Bundesverband mittelständische Wirtschaft	Wirtschaft
O122	BVPKW	Bundesverband der Parfümerien und Kosmetikhändler	Wirtschaft
O123	BVR	Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken	Wirtschaft
O124	BVV	Beamtenversicherungsverein	Wirtschaft
O125	BWSI	Bundesverband Wein und Spirituosen International	Wirtschaft
O126	BZSt	Bundeszentralamt für Steuern	Regierung
O127	C&L	Cooper & Lybrand	Unternehmen
O128	Cash Life	Cash Life	Unternehmen
O129	CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft	Gewerkschaften
O130	CDH	Centrale Deutscher Handelsvertreter	Unternehmen
O131	CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands	Parteien
O132	CDU-BT	CDU-Bundestagsfraktion	Parteien
O133	CDU-WIPO	Wirtschaftspolitischer Ausschuss der Union	Wirtschaft
O134	CDU-WR	CDU-Wirtschaftsrat	Wirtschaft
O135	CDU/CSU-KPV	Kommunalpolitische Vereinigung der Union	Kommunen
O136	CDU/CSU-MIT	CDU/CSU-Mittelstandsvereinigung	Wirtschaft

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O137	CEA	Council of Economic Advisers	Internationale
O138	CEFS	Center for Entrepreneurial and Financial Studies	Wissenschaft
O139	Centrale-GmbH	Centrale-GmbH	Unternehmen
O140	CFACI	Deutsch-Französische Industrie- und Handelskammer	Wirtschaft
O141	CGB	Christlicher Gewerkschaftsbund	Gewerkschaften
O142	Citigroup	Citigroup	Unternehmen
O143	Clifford Chance	Clifford Chance	Unternehmen
O144	Commerzbank	Commerzbank	Unternehmen
O145	Creditreform	Creditreform	Unternehmen
O146	CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern	Parteien
O147	CSU-BT	CSU-Bundestagsfraktion	Parteien
O148	DAeC	Deutscher Aeroclub	Andere
O149	DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft	Gewerkschaften
O150	DAI	Deutsches Aktieninstitut	Wirtschaft
O151	Daimler	Daimler Benz AG	Unternehmen
O152	Datev	Datev	Unternehmen
O153	DAV	Deutscher Anwaltverein	Denkfabriken
O154	DB	Deutsche Bahn AG	Unternehmen
O155	DB Research	Deutsche Bank Research	Unternehmen
O156	DBB	Deutscher Beamten Bund	Gewerkschaften
O157	DBI	Deutsche Bauindustrie	Wirtschaft
O158	DBK	Deutsche Bischofskonferenz	Sozialpolitik
O159	DBV	Deutscher Bauernverband	Wirtschaft
O160	Debeka	Debeka Krankenkasse	Unternehmen
O161	Degussa	Degussa	Unternehmen
O162	DeHoGa	Deutscher Hotel- und Gaststättenverband	Wirtschaft
O163	Deka-Bank	Deka-Bank	Unternehmen
O164	Deutsche Bank	Deutsche Bank	Unternehmen
O165	Deutsche Leasing	Deutsche Leasing	Unternehmen
O166	Deutsche Post	Deutsche Post	Unternehmen
O167	Dewey Ballantine	Dewey Ballantine	Unternehmen
O168	DFB	Deutscher Fußball-Bund	Andere
O169	DFFWR	Dt.-Frz. Wirtschaftsrat	Internationale
O170	DFV	Deutscher Familienverband	Sozialpolitik
O171	DG Bank	DG Bank	Unternehmen
O172	DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund	Gewerkschaften
O173	DGB Berlin	Deutscher Gewerkschaftsbund Berlin	Gewerkschaften
O174	DGRV	Dt. Genossenschafts- und Raiffeisenverband	Wirtschaft
O175	DGV	Deutscher Genossenschaftsverband	Wirtschaft
O176	DHPG	DHPG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft	Unternehmen
O177	DI/IW Köln	Deutsches Industriemuseum/Institut der deutschen Wirtschaft	Wirtschaft
O178	DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag	Wirtschaft
O179	DIW Berlin	Dt. Institut für Wirtschaftsforschung Berlin	Wissenschaft
O180	DJT	Deutscher Juristentag	Denkfabriken
O181	DJU	Deutsche Journalisten-Union	Denkfabriken
O182	DKW	Deutsche Kreditwirtschaft	Wirtschaft
O183	DL	Deutscher Lehrerverband	Andere

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O184	DLT	Deutscher Landkreistag	Kommunen
O185	DLV	Deutscher Landfrauenverband	Sozialpolitik
O186	DMB	Deutscher Mieterbund	Sozialpolitik
O187	DNB	De Nederlandsche Bank (NL)	Internationale
O188	DNHK	Dt.-Niederländische Handelskammer	Wirtschaft
O189	Doag	Doag Holding AG	Unternehmen
O190	DoETEIL	The Minister for Finance (IR)	Internationale
O191	Dräger	Dräger	Unternehmen
O192	Dresdner Bank	Dresdner Bank	Unternehmen
O193	Drupa	Drupa	Unternehmen
O194	DRV	Deutsche Rentenversicherung	Regierung
O195	DSB	Deutscher Sportbund	Andere
O196	DSGV	Deutscher Sparkassen- und Genossenschaftsverband	Wirtschaft
O197	DST	Deutscher Städtetag	Kommunen
O198	DSTG	Deutsche Steuer-Gewerkschaft	Gewerkschaften
O199	DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund	Kommunen
O200	DStV	Deutscher Steuerberaterverband	Wirtschaft
O201	DSV	Deutscher Schwimmverband	Andere
O202	DSW	Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitzer	Sozialpolitik
O203	DVH	Deutsche Volksheimstättenwerk	Sozialpolitik
O204	DWS	Deutsche Gesellschaft für Wertpapiersparen	Unternehmen
O205	Dyckerhoff	Dyckerhoff	Unternehmen
O206	DZ Bank	DZ Bank	Unternehmen
O207	EAF	Evangelische Aktionsgemeinschaft f. Kirchenfragen	Sozialpolitik
O208	Eberhard-Komm.	Eberhard-Kommission	Regierung
O209	ECOFIN	Rat der Europäischen Finanzminister	Internationale
O210	EKD	Evangelische Kirche in Deutschland	Sozialpolitik
O211	EKiR	Evangelische Kirche im Rheinland	Sozialpolitik
O212	Eon	Eon AG	Unternehmen
O213	Eppler-Komm.	Eppler-Kommission	Parteien
O214	Ernst Leitz	Ernst Leitz	Unternehmen
O215	Esso	Esso AG	Unternehmen
O216	Eternit	Eternit	Unternehmen
O217	EUC	Europäische Kommission	Internationale
O218	EUCO	Europäischer Rat	Internationale
O219	Eurohyp	Eurohyp	Unternehmen
O220	EVP	Europäische Volkspartei	Internationale
O221	EY	Ernst & Young	Unternehmen
O222	EZB	Europäische Zentralbank	Internationale
O223	Facebook	Facebook	Unternehmen
O224	FDK	Familienbund der Deutschen Katholiken	Sozialpolitik
O225	FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands	Parteien
O226	FDP-BT	FDP-Bundestagsfraktion	Parteien
O227	FES	Friedrich-Ebert-Stiftung	Denkfabriken
O228	FG Hessen	Finanzgericht Hessen	Gerichte
O229	FG Köln	Finanzgericht Köln	Gerichte
O230	FGS	Flick Gocke Schaumburg	Unternehmen

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O231	FH Landshut	Fachhochschule Landshut	Wissenschaft
O232	FH Wiesbaden	Fachhochschule Wiesbaden	Wissenschaft
O233	Finanz-Leasing	Deutsche Finanz-Leasing	Unternehmen
O234	Fissler	Fissler	Unternehmen
O235	FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung	Denkfabriken
O236	FODBE	Federale Overheidsdienst Financiën (BE)	Internationale
O237	Ford	Ford AG	Unternehmen
O238	FPR	Finanzplanungsrat	Regierung
O239	Fraunhofer	Fraunhofer-Gesellschaft	Unternehmen
O240	Freudenberg	Freudenberg	Unternehmen
O241	FU Berlin	Freie Universität Berlin	Wissenschaft
O242	G-20	G-20 Regierungs- und Staatschefs	Internationale
O243	GD	Gemeinschaftsdiagnose	Wissenschaft
O244	GDE	Gewerkschaft der Eisenbahner	Gewerkschaften
O245	GDED	Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands	Gewerkschaften
O246	GDV	Gesamtverband der Versicherer e. V.	Wirtschaft
O247	GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmer e. V.	Wirtschaft
O248	GE	General Electric	Unternehmen
O249	GenoV	Genossenschaftsverband Frankfurt	Wirtschaft
O250	Gesamtmetall	Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie	Wirtschaft
O251	Gesamttextil	Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V.	Wirtschaft
O252	GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft	Gewerkschaften
O253	GFEW	Gesellschaft für experimentelle Wirtschaftsforschung e. V.	Wirtschaft
O254	Gilde-Braeu	Gilde-Bräu	Unternehmen
O255	GKV	Verband der Kunststoffverarbeitenden Industrie	Wirtschaft
O256	GMU	George Mason University	Wissenschaft
O257	Goerdeler-Komm.	Goerdeler-Kommission	Regierung
O258	Goldman Sachs	Goldman Sachs	Unternehmen
O259	Google	Google	Unternehmen
O260	GÖW	Gemeinwohl-Ökonomie	Denkfabriken
O261	Greens-UK	Green Party (GB)	Internationale
O262	Grenkeleasing	Grenkeleasing	Unternehmen
O263	Grüne	Bündnis 90/Die Grünen	Parteien
O264	Grüne-BT	Grüne-Bundestagsfraktion	Parteien
O265	Grüne/EFA	Fraktion der Grünen im Europaparlament	Internationale
O266	GSSF	Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen	Denkfabriken
O267	GTB	Gewerkschaft Textil-Bekleidung	Gewerkschaften
O268	GUE/NGL	Die Linke im Europäischen Parlament	Internationale
O269	GVSt	Gesamtverband Steinkohle e. V.	Wirtschaft
O270	Haus&Grund	Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.	Wirtschaft
O271	HBV	Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen	Gewerkschaften
O272	HDB	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.	Wirtschaft
O273	HDE	Handelsverband Deutschland	Wirtschaft
O274	HDH/VDM	Verbände der deutschen Holz-, Möbel- und Fertigbauindustrie	Wirtschaft
O275	Heimtex	Verband der Deutschen Heimtextilien-Industrie e. V.	Wirtschaft
O276	Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen	Regierung
O277	Heraeus	Heraeus	Unternehmen

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O278	Hessenmetall	Netzwerk der Arbeitgeber für die hessischen Metall-, Elektro- und IT-Unternehmen	Wirtschaft
O279	HK Hamburg	Handelskammer Hamburg	Wirtschaft
O280	HK Niederbayern	Handelskammer Niederbayern	Wirtschaft
O281	HM Treasury	Treasury (GB)	Internationale
O282	Hoechst	Hoechst	Unternehmen
O283	HS Pforzheim	Hochschule Pforzheim	Wissenschaft
O284	HS RheinMain	Hochschule Rhein-Main	Wissenschaft
O285	HS Speyer	Hochschule Speyer	Wissenschaft
O286	HVB	Handelsverband Bayern	Wirtschaft
O287	HWK Berlin	Handwerkskammer Berlin	Wirtschaft
O288	HWK NO	Handwerkskammer Niederbayern-Oberpfalz	Wirtschaft
O289	HWK NRW	Handwerkskammer Nordrhein-Westfalen	Wirtschaft
O290	HWWA	Hamburgisches Weltwirtschafts-Archiv	Wissenschaft
O291	Hypo-Bank	Hypovereinsbank	Unternehmen
O292	IBM	International Business Machines	Unternehmen
O293	ICC	International Chamber of Commerce	Wirtschaft
O294	IdW	Institut der Wirtschaftsprüfer	Wirtschaft
O295	IEA	International Energy Agency	Internationale
O296	IELP	Icahn Enterprises L.P.	Unternehmen
O297	Ifo München	Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung München	Wissenschaft
O298	IFS London	Institute of Fiscal Studies	Denkfabriken
O299	IFST	Institut Finanzen und Steuern	Denkfabriken
O300	IfW Halle	Institut für Wirtschaftsforschung Halle	Wissenschaft
O301	IFW Hamburg	Institut für Weltwirtschaft Hamburg	Wissenschaft
O302	IfW Kiel	Kiel Institut für Weltwirtschaft	Wissenschaft
O303	IG Bau	Industriegewerkschaft Bau	Gewerkschaften
O304	IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie	Gewerkschaften
O305	IG Chemie	Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik	Gewerkschaften
O306	IG Druck	Industriegewerkschaft Druck und Papier	Gewerkschaften
O307	IG Metall	Industriegewerkschaft Metall	Gewerkschaften
O308	IG Metall Berlin	Industriegewerkschaft Metall Berlin	Gewerkschaften
O309	IG Standort	Interessengemeinschaft Standortbedingung	Wirtschaft
O310	Igedo	Igedo	Unternehmen
O311	IHK Berlin	Industrie und Handelskammer Berlin	Wirtschaft
O312	IHK Hamburg	Industrie und Handelskammer Hamburg	Wirtschaft
O313	IHK Köln	Industrie und Handelskammer Köln	Wirtschaft
O314	IHK Lübeck	Industrie und Handelskammer Lübeck	Wirtschaft
O315	IHK München	Industrie und Handelskammer München	Wirtschaft
O316	IHK Neckar	Industrie und Handelskammer Neckar	Wirtschaft
O317	IHK OW	Industrie und Handelskammer Ostwestfalen	Wirtschaft
O318	IHK Saar	Industrie und Handelskammer Saarland	Wirtschaft
O319	IHK Zone	Industrie und Handelskammer fürs Zonenrandgebiet	Wirtschaft
O320	IKB	Industriekreditbank	Unternehmen
O321	IMD	International Institute for Management Development	Denkfabriken
O322	IMK	Innenministerkonferenz	Regierung
O323	ING-Diba	ING-Diba	Unternehmen
O324	Interfinanz	Interfinanz	Unternehmen

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O325	Interleasing	Interleasing	Unternehmen
O326	IVG	IVG Immobilien AG	Unternehmen
O327	IVSB	Industrieverband Schneidwaren und Bestecke	Wirtschaft
O328	IWK München	Institut für Wirtschaftsanalyse und Kommunikation	Wirtschaft
O329	Jacobs	Jacobs	Unternehmen
O330	Jones Lang Lasalle	Jones Lang Lasalle	Unternehmen
O331	JU	Junge Union	Parteien
O332	JuLi	Junge Liberale	Parteien
O333	Kali-Chemie	Kali-Chemie	Unternehmen
O334	Karstadt	Karstadt	Unternehmen
O335	Kaufhof	Kaufhof	Unternehmen
O336	KBB	Katholisches Büro Bonn	Sozialpolitik
O337	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	Regierung
O338	KMK	Kultusministerkonferenz	Regierung
O339	Kocheler Kreis	Kocheler Kreis	Denkfabriken
O340	Konjunkturrat	Konjunkturrat	Regierung
O341	KPMG	KPMG	Unternehmen
O342	Kronberger Kreis	Kronberger Kreis	Denkfabriken
O343	KVR	Kreisverband Ruhr	Kommunen
O344	Labour	Labour Party (GB)	Internationale
O345	Land BB	Land Brandenburg	Regierung
O346	Land BE	Land Berlin	Regierung
O347	Land BR	Land Bremen	Regierung
O348	Land BW	Land Baden-Württemberg	Regierung
O349	Land BY	Land Bayern	Regierung
O350	Land HE	Land Hessen	Regierung
O351	Land HH	Land Hamburg	Regierung
O352	Land MV	Land Mecklenburg-Vorpommern	Regierung
O353	Land NDS	Land Niedersachsen	Regierung
O354	Land NRW	Land Nordrhein-Westfalen	Regierung
O355	Land RP	Land Rheinland-Pfalz	Regierung
O356	Land SA	Land Sachsen-Anhalt	Regierung
O357	Land SH	Land Schleswig-Holstein	Regierung
O358	Land SL	Land Saarland	Regierung
O359	Land SS	Land Sachsen	Regierung
O360	Land TH	Land Thüringen	Regierung
O361	LBS	Landesbausparkasse	Unternehmen
O362	Leland&Associates	Leland&Associates	Unternehmen
O363	LES	Ludwig-Erhard-Stiftung	Denkfabriken
O364	Linde	Linde	Unternehmen
O365	Linklaters	Linklaters	Unternehmen
O366	Lloyd Fonds	Lloyd Fonds	Unternehmen
O367	LSB	Landessportbünde	Andere
O368	LSI	Landesverband der Sächsischen Industrie	Wirtschaft
O369	LTU	LTU	Unternehmen
O370	LZB HE	Landeszentralbank Hessen	Regierung
O371	M&A Int.	M&A Int.	Unternehmen

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O372	MAN	MAN	Unternehmen
O373	Mannesmann	Mannesmann	Unternehmen
O374	McDonalds	McDonalds	Unternehmen
O375	Merck	Merck	Unternehmen
O376	Merrill Lynch	Merrill Lynch	Unternehmen
O377	Metallgesellschaft	Metallgesellschaft AG/GEA	Wirtschaft
O378	MFNL	Ministerie van Financiën (NL)	Internationale
O379	MLP	MLP AG	Unternehmen
O380	Morgan Stanley	Morgan Stanley	Unternehmen
O381	Mossack Fonseca	Mossack Fonseca	Unternehmen
O382	MPG	Max-Planck-Gesellschaft	Wissenschaft
O383	MPI München	Max-Planck-Institut München	Wissenschaft
O384	MunichRe	MunichRe	Unternehmen
O385	Nestlé	Nestlé	Unternehmen
O386	NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten	Gewerkschaften
O387	Nino AG	Nino AG	Unternehmen
O388	NST	Niedersächsischer Städtetag	Kommunen
O389	NV	Norddeutsche Vermögensanlage	Unternehmen
O390	O&R	Kanzlei O&R	Unternehmen
O391	OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Internationale
O392	OSTa Frankfurt	Oberstaatsanwaltschaft Frankfurt	Gerichte
O393	ÖTV	Gewerkschaft Öffentlicher Dienste, Transport und Verkehr	Gewerkschaften
O394	Oxfam	Oxfam	Denkfabriken
O395	Parteilose	Parteilose	Parteien
O396	PDS/Linke	Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke	Parteien
O397	PDS/Linke-BT	PDS/Linke-Bundestagsfraktion	Parteien
O398	PMUK	Prime Minister of the United Kingdom	Internationale
O399	Porst	Porst	Unternehmen
O400	Preussag	Preussag	Unternehmen
O401	PWC	PWC	Unternehmen
O402	Quelle	Quelle	Unternehmen
O403	Reichsbund	Reichsbund der Kriegsbeschädigten	Sozialpolitik
O404	Rentenbank	Rentenbank	Unternehmen
O405	Rewe	Rewe	Unternehmen
O406	Rheinelektra	Rheinelektra	Unternehmen
O407	Ritter AG	Ritter AG	Unternehmen
O408	Rödl&Partner	Rödl&Partner	Unternehmen
O409	Roland Berger	Roland Berger	Unternehmen
O410	Ruding-Komitee	Ruding-Komitee	Internationale
O411	Ruhrgas	Ruhrgas	Unternehmen
O412	RVD	Reichsbund der Kriegsoffer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen	Sozialpolitik
O413	RWE	RWE	Unternehmen
O414	RWGV	Rheinisch-Westfälische Genossenschaftsverband e. V.	Wirtschaft
O415	RWI Essen	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V.	Wissenschaft
O416	Sal. Oppenheim	Sal. Oppenheim	Unternehmen
O417	SAP	SAP	Unternehmen
O418	SBS	SBS	Unternehmen

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O419	Schering	Schering	Unternehmen
O420	Schiesser	Schiesser	Unternehmen
O421	Schwäbisch Hall	Schwäbisch Hall	Unternehmen
O422	SdK	Schutzgemeinschaft der Kapitalanleger e. V.	Sozialpolitik
O423	SDW	Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e. V.	Denkfabriken
O424	SEL	SEL	Unternehmen
O425	Siemens	Siemens AG	Unternehmen
O426	SMS	Streck Mack Schwedhelm	Unternehmen
O427	Solvay	Solvay	Unternehmen
O428	Sparerschutz	Sparerschutzgemeinschaft	Wirtschaft
O429	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland	Parteien
O430	SPD-AfA	SPD – Arbeitsgemeinschaft für Arbeit	Gewerkschaften
O431	SPD-AGS	SPD – Arbeitsgemeinschaft der Selbständigen	Wirtschaft
O432	SPD-BT	SPD – Bundestagsfraktion	Parteien
O433	SPD-Jusos	SPD – Jungsozialistinnen und Jungsozialisten	Parteien
O434	SPD-PL	SPD – Parlamentarische Linke	Parteien
O435	SPD-SGK	SPD – Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik	Kommunen
O436	SPD-SK	SPD – Seeheimer Kreis	Parteien
O437	SPE	Sozialdemokratische Partei Europas	Internationale
O438	Spitzenverbände/SSDW	Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft	Wirtschaft
O439	Stadt Bochum	Stadt Bochum	Kommunen
O440	StVHE	Steuerberaterverband Hessen	Wirtschaft
O441	Südbank	Südbank	Unternehmen
O442	SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	Wissenschaft
O443	Taoiseach	Prime Minister of the Irish Republic (IR)	Regierung
O444	TC Dublin	Trinity College Dublin	Wissenschaft
O445	Telekom	Deutsche Telekom AG	Unternehmen
O446	Thyssen	Thyssenkrupp AG	Unternehmen
O447	TJN	Tax Justice Network	Denkfabriken
O448	Toepfer	Toepfer	Unternehmen
O449	Troeger-Kommission	Troeger-Kommission	Regierung
O450	TSI	True Sale International	Unternehmen
O451	TU Berlin	Technische Universität Berlin	Wissenschaft
O452	TU Darmstadt	Technische Universität Darmstadt	Wissenschaft
O453	TU Wien	Technische Universität Wien	Wissenschaft
O454	U Basel	Universität Basel	Wissenschaft
O455	U Bayreuth	Universität Bayreuth	Wissenschaft
O456	U Bochum	Universität Bochum	Wissenschaft
O457	U Bonn	Universität Bonn	Wissenschaft
O458	U Bremen	Universität Bremen	Wissenschaft
O459	U Düsseldorf	Universität Düsseldorf	Wissenschaft
O460	U Erlangen-Nürnberg	Universität Erlangen-Nürnberg	Wissenschaft
O461	U Essen	Universität Essen	Wissenschaft
O462	U Frankfurt	Universität Frankfurt	Wissenschaft
O463	U Freiburg	Universität Freiburg	Wissenschaft
O464	U Fribourg	Universität Fribourg	Wissenschaft
O465	U Glasgow	Universität Glasgow	Wissenschaft

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O466	U Göttingen	Universität Göttingen	Wissenschaft
O467	U Hagen	Universität Hagen	Wissenschaft
O468	U Hamburg	Universität Hamburg	Wissenschaft
O469	U Hannover	Universität Hannover	Wissenschaft
O470	U Heidelberg	Universität Heidelberg	Wissenschaft
O471	U Hohenheim	Universität Hohenheim	Wissenschaft
O472	U Indiana	Universität Indiana	Wissenschaft
O473	U Kiel	Universität Kiel	Wissenschaft
O474	U Köln	Universität Köln	Wissenschaft
O475	U Leipzig	Universität Leipzig	Wissenschaft
O476	U Linz	Universität Linz	Wissenschaft
O477	U Liverpool	Universität Liverpool	Wissenschaft
O478	U Mainz	Universität Mainz	Wissenschaft
O479	U Marburg	Universität Marburg	Wissenschaft
O480	U München	Universität München	Wissenschaft
O481	U Münster	Universität Münster	Wissenschaft
O482	U Saarland	Universität Saarland	Wissenschaft
O483	U Siegen	Universität Siegen	Wissenschaft
O484	U St. Gallen	Universität St. Gallen	Wissenschaft
O485	U Stuttgart	Universität Stuttgart	Wissenschaft
O486	U Tübingen	Universität Tübingen	Wissenschaft
O487	U Würzburg	Universität Würzburg	Wissenschaft
O488	U Zürich	Universität Zürich	Wissenschaft
O489	UKRGG	Kommission Gemeinnützigkeitsrecht	Regierung
O490	UKTID	Department for Business and Trade (GB)	Internationale
O491	ULA	ULA e. V. - Deutscher Führungskräfteverband	Wirtschaft
O492	UNICE	Europäischer Arbeitgeberverband	Wirtschaft
O493	Unilever	Unilever	Unternehmen
O494	Uniti	Bundesverband mittelständischer Mineralölunternehmen e. V.	Wirtschaft
O495	US-Botschafter	US-Botschafter in Deutschland	Internationale
O496	USDems	Democratic Party (US)	Internationale
O497	USDT	U. S. Treasury Department	Internationale
O498	USPR	President of the United States	Internationale
O499	USRep	Republican Party (US)	Internationale
O500	USTR	U. S. Trade Representative	Internationale
O501	VAB	Verband der Auslandsbanken in Deutschland e. V.	Wirtschaft
O502	VAMV	Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V.	Sozialpolitik
O503	VBW	Vereinigung der bayerischen Wirtschaft	Wirtschaft
O504	VC	Venture Capital-Gesellschaften Deutschland	Wirtschaft
O505	VCI	Verband der Chemischen Industrie	Wirtschaft
O506	VDA	Verband der Automobilindustrie e. V.	Wirtschaft
O507	VdC	Verband der Cigarettenindustrie	Wirtschaft
O508	VdH	Verband Deutscher Hypothekenbanken	Wirtschaft
O509	VdK	Sozialverband VdK Deutschland e. V.	Sozialpolitik
O510	VdL	Verband der Lebensversicherungsunternehmen	Wirtschaft
O511	VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau	Wirtschaft
O512	VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger	Wirtschaft

ID	Abkürzung	Name	Gruppe
O513	VDS	Verband Deutscher Schiffsausrüster	Wirtschaft
O514	VDW	Verein Deutscher Werkzeugmaschinenfabriken e. V.	Wirtschaft
O515	VermA	Vermittlungsausschuss	Regierung
O516	VhU	Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V.	Wirtschaft
O517	VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände	Wirtschaft
O518	VKU	Verband kommunaler Unternehmen e. V.	Wirtschaft
O519	VMU	Verband Mittelständischer Unternehmen e. V.	Wirtschaft
O520	VÖB	Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V.	Wirtschaft
O521	VÖV	Verband öffentlicher Versicherer	Wirtschaft
O522	VPB	Verband der Privaten Bausparkassen	Wirtschaft
O523	VSM	Verband für Schiffbau und Meerestechnik e. V.	Wirtschaft
O524	VSUD	Verband der Schweizerischen Unternehmen in Deutschland	Wirtschaft
O525	VTI Berlin	Verband der Tourismus Industrie Berlin	Wirtschaft
O526	VW	Volkswagen	Unternehmen
O527	VW-Stiftung	VW-Stiftung	Denkfabriken
O528	Warburg	M.M. Warburg & Co Bank	Unternehmen
O529	WB-BMF	Wiss. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen	Wissenschaft
O530	WB-BMWi	Wiss. Beirat Bundesministerium der Wirtschaft	Wissenschaft
O531	WEED	World Economy, Ecology & Development	Denkfabriken
O532	Weishaupt	Weishaupt	Unternehmen
O533	WestLB	Westdeutsche Landesbank	Unternehmen
O534	WFB	Wirtschaftsförderungsgesellschaft Berlin	Wirtschaft
O535	Wirtschaftskabinett	Wirtschaftskabinett	Regierung
O536	Wohnbund	Verband zur Förderung wohnpolitischer Initiativen	Sozialpolitik
O537	WRK	Westdeutsche Rektorenkonferenz	Denkfabriken
O538	WSI Düsseldorf	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut	Wissenschaft
O539	Wunderlich&Partner	Wunderlich&Partner	Unternehmen
O540	WZB Berlin	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung	Wissenschaft
O541	ZBA	Zentralvereinigung Berliner Arbeitgeberverbände	Wirtschaft
O542	ZDB	Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V.	Wirtschaft
O543	ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen	Andere
O544	ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks	Wirtschaft
O545	ZEW Mannheim	Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung	Wissenschaft
O546	ZKA	Zentraler Kreditausschuss	Wirtschaft
O547	ZVEI	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie	Wirtschaft

Tabelle 35: Liste der zitierten Organisationen

Verzeichnis der Frames

Die in den Diskursnetzwerkanalysen kodierten Lösungsvorschläge und Problemdefinitionen werden als Frames operationalisiert. Die Frames werden sieben übergreifenden Sinneinheiten zugeordnet und als Kategorien voneinander abgegrenzt: (1) Arbeitsmarktpolitik, (2) Wirtschaftspolitik, (3) Steuerpolitik, (4) Steuererhebung, (5) Steuerbemessung, (6) Steuertechnik und (7) Strategie und Taktik. Die ersten drei Kategorien beschreiben politikfeldspezifische Forderungen, die Kategorien 4 bis 6 Fragen der Durchführung politischer Ziele und die Kategorie 7 Aspekte des politischen Wettbewerbs. Angaben in Klammern hinter den Frames geben die absolute Häufigkeit der Nennung des Frames in den Steuerdebatten an. Die in den Steuerdebatten kodierten 36.065 Statements verteilen sich auf 119 Frames.

Frames der Kategorie Arbeitsmarktpolitik

Arbeitslosigkeit verringern (422): Die zitierten Akteure sprechen sich für Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit aus oder fordern beschäftigungsfördernde Maßnahmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Arbeitsmarktpolitik ändern (300): Die zitierten Akteure fordern die Regierung im Konkreten oder politische Akteure im Allgemeinen zu einem Kurswechsel der Arbeitsmarktpolitik auf. Hierunter werden alle Äußerungen kodiert, die sowohl vorgeschlagene Maßnahmen kritisieren als auch Gegenentwürfe vorlegen soweit sie nicht durch andere Frames erfasst werden.

Arbeitszeit verkürzen (139): Die zitierten Akteure sprechen sich für eine Kürzung der Wochen- oder Lebensarbeitszeit aus. Hierunter werden auch solche Äußerungen gefasst, die auf die Einführung der 30- oder der 35-Stunden-Woche abstellen. Kürzungen des Renteneintrittsalters werden unter dem Frame „Sozialversicherung kürzen“ kodiert.

Familienpolitik ändern (44): Die zitierten Akteure fordern steuerpolitische Maßnahmen zur Förderung der Familie, soweit sie reine Einkommensteuersenkungen überschreiten. Hierunter werden auch solche Forderungen erfasst, die auf die finanzielle Förderung des partnerschaftlichen Zusammenlebens und der Kindererziehung abheben.

Löhne erhöhen (225): Die zitierten Akteure sprechen sich für Anhebungen der nominalen beziehungsweise realen Tarif- und Stundenlöhne oder allgemeine lohnpolitische Maßnahmen aus.

Lohnmoderation gefordert (295): Die zitierten Akteure fordern, Lohnsteigerungen an das Produktivitätswachstum zu koppeln. Darüber hinaus gehende Lohnforderungen werden implizit abgewiesen.

Preisstabilität vorrangig (366): Die zitierten Akteure räumen geringer Inflation und einem niedrigen Preisniveau zur Stabilisierung des Geldwertes höheren Stellenwert ein als der Lohnpolitik. Da die Inflation

durch die Löhne beeinflusst wird, bedeutet die Forderung von Preisstabilität oft, aber nicht immer, eine Abwehr höherer Löhne.

Sozialausgaben/-transfers gefordert (223): Steuerreformdebatten kreisen um finanzielle Kompensationen. Beispielsweise kann eine Unternehmensteuersenkungen, die Unternehmenseigner begünstigt, an die Forderung nach Senkung des Einkommensteuerfreibetrags geknüpft sein. Darüber hinaus werden Forderungen erfasst, die auf öffentliche Ausgaben zielen, sich aber nicht der Sozialversicherung zuordnen lassen.

Sozialversicherung kürzen (370): Die zitierten Akteure treten für Leistungs- oder Budgetkürzungen der Sozialversicherungskassen ein. Teilweise wird dies begleitend oder alternativ zur Privatisierung öffentlicher Leistungen argumentativ vorgebracht.

Sozialversicherung ausweiten (38): Die zitierten Akteure treten für eine Ausdehnung der Sozialversicherung sowohl in Bezug auf das Leistungs- und Versorgungsspektrum als auch den Versichertenkreis ein.

Tarifautonomie vorrangig (215): Die zitierten Akteure fordern einen Vorrang der Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien (Arbeitgeber, Gewerkschaften) vor staatlicher Intervention in die Lohnpolitik.

Frames der Kategorie Wirtschaftspolitik

Antizyklische Finanzpolitik gefordert (1.110): Erstmals diskutiert im Zuge des Stabilitätsgesetzes hat der Gesetzgeber mit dem „magischen Viereck“ einen Instrumentenmix beschlossen, der auf Sicherstellung von Wirtschaftswachstum, Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht abzielt. Hierunter fallen die Beeinflussung der Steuertarife in der Einkommen- und der Körperschaftsteuer sowie die Variation von Abschreibungssätzen. Darüber hinaus wird der Frame kodiert, wenn Akteure generell den Einsatz der Fiskalpolitik zur Einflussnahme auf die Wirtschaftskonjunktur fordern.

Aufbau Ost fördern (150): Die zitierten Akteure sprechen sich für steuerliche und andere finanzielle Förderungen der Neuen Bundesländer im Zuge der innerdeutschen Wiedervereinigung ab dem Jahr 1990 aus. Auch später erhobene Forderungen nach Ausgleichszahlungen zur Berücksichtigung besonderer wirtschaftsstruktureller Nachteile der Neuen Länder werden hierunter kodiert, soweit sie nicht der Regional- und Strukturförderung allgemein zugeordnet werden können.

Außenhandelsüberschuss gefordert (256): Die zitierten Akteure befürworteten die Exportorientierung der deutschen Volkswirtschaft und erkennen in Außenhandelsüberschüssen kein Strukturproblem. Hierunter werden alle Forderungen erfasst, die auf die Förderung des Exports abstellen soweit sie nicht explizit auf Steuerprivilegien der Exportwirtschaft rekurrieren.

Betriebliche Vermögensbildung befürwortet (84): Neben der Steuerpolitik dient die Vermögenspolitik dem Abbau personeller Ungleichverteilung von Vermögen. Die betriebliche Vermögensbildung ist ein Instrument der Vermögenspolitik, durch die Lohnbestandteile in Ersparnisse umgewandelt werden mit dem Ziel des Vermögensparens. Die Arbeitgeber geben einen Teil dazu, der vom Staat mit Fördermitteln subventioniert und durch Freibeträge steuerlich begünstigt wird. Die nach dem Jahr 2000 von der rot-grünen Bundesregierung eingeführte Riester-Rente kann als eine Variante des Vorsorgesparsens interpretiert werden. Immer dann, wenn die Akteure auf Varianten der Vermögensbildung rekurren, wird dieser Frame kodiert.

Effektive Nachfrage fördern (245): Mit dem Stabilitätsgesetz aus dem Jahr 1967 wird die regelhafte Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (auch: effektive Nachfrage) zum Politikziel erkoren. Hierzu soll das Instrument der Konzierten Aktion beitragen. Die Steuerung der effektiven Nachfrage folgt der keynesianischen Wirtschaftstheorie und wird beispielsweise vom Ökonomen Kalecki (1943) als Mittel zur Verhinderung von Rezessionen interpretiert. Demgegenüber steht das einzelwirtschaftliche Denken, das auf den individuellen Unternehmenserfolg abstellt. Wann immer sich die zitierten Akteure für eine (staatliche) Nachfragepolitik aussprechen, wird dieser Frame zitiert.

EG/EU-Binnenmarkt ausweiten (228): Die zitierten Akteure befürworten die europaweite wirtschaftliche Integration und die Schaffung des Binnenmarktes. In diesem Zusammenhang befürworten sie auch den Abbau von Regulierungen auf nationalstaatlicher Ebene, die als Wettbewerbsverzerrung beihilferechtlich von der Europäischen Kommission inkriminiert werden. Hiervon abzugrenzen ist die – prinzipiell globale – Aufhebung von Kapitalverkehrskontrollen, die gesondert kodiert wird.

Eigenverantwortung stärken (486): Die zitierten Akteure fordern eine Individualisierung gesellschaftlicher Risiken, um dadurch vermeintliche oder tatsächliche Wettbewerbsnachteile zu verringern oder als positiv wahrgenommene Marktkräfte zu stärken. Hierunter erfasst wird auch die Forderung nach individueller Altersvorsorge durch kapitalbildendes Aktiensparen. Der Frame ist abzugrenzen von allgemeinen Forderungen nach Privatisierung und Marktschaffung sowie – auf wirtschaftstheoretischer Ebene – dem Vorrang der Marktwirtschaft.

Finanz- oder Wirtschaftspolitik ändern (720): Die zitierten Akteure fordern einen generellen Kurswechsel in der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Hiervon abzugrenzen sind Kritiken an der Situationsdeutung, die gesondert kodiert werden.

Investitionszulage/-rücklage gefordert (304): Zur Konjunkturbelebung stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Die Forderung nach Investitionszulagen, Investitionsrücklagen oder Investitionszuschüssen verringern die Steuerpflicht der Anspruchsberechtigten. Sie wirken zu unterschiedlichen Zeitpunkten, entweder im Vorfeld einer Investition – um diese zu stimulieren – oder im Nachhinein, durch Geltendmachung mit der Steuererklärung. Forderungen dieser Art werden hierunter kodiert.

Investitionszulage/-rücklage kürzen (32): Die zitierten Akteure fordern Begrenzungen oder finanzielle Kürzungen in diesem Förderinstrument.

Kapitalmarktliberalisierung gefordert (529): Der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen wird als Bestandteil der wirtschaftlichen Globalisierung gehandelt. Im Theorieteil dieser Arbeit wird die Kapitalmarktliberalisierung als Bedingung des internationalen Steuerwettwerbs herausgestellt. Wann immer sich die zitierten Akteure hierauf beziehen, wird dieser Frame kodiert. Er ist abzugrenzen von der spezifischen Forderung nach Ausweitung des EU/EG-Binnenmarktes.

Kommunale Investitionen kürzen (156): Die zitierten Akteure fordern Kürzungen der kommunalen Ausgaben für Investitionen. Da die Kommunen für einen Großteil der öffentlichen Investitionen verantwortlich zeichnen, impliziert diese Forderung auch eine Kürzung öffentlicher Ausgaben allgemein.

Konzertierte Aktion/Einkommenspolitik gefordert (106): Die zitierten Akteure fordern Einflussnahme des Staates auf die Lohnpolitik, wie sie das Stabilitätsgesetz vorsieht. Sofern auf wirtschaftstheoretischer Ebene von der Konzertierte Aktion als Teil einer Einkommenspolitik des Staates die Rede ist, wird dieser Frame ebenfalls zitiert. Er ist von der Forderung nach Steuerung der effektiven Nachfrage abzugrenzen.

Marktwirtschaft vorrangig beurteilt (456): Die zitierten Akteure lehnen Staatsintervention ab und fordern einen Vorrang marktbasierter Instrumente oder – auf wirtschaftstheoretischer Ebene – eine Politik des Laissez-faire und der Rücknahme der Staatstätigkeit.

Öffentliche Investitionen gefordert (258): Die zitierten Akteure fordern öffentliche Investitionen entweder als Teil allgemeiner Fiskalpolitik zur Konjunktursteuerung oder als Komplement privater Investitionsförderung. Hiervon abzugrenzen ist die eher allgemeine Forderung nach antizyklischer Finanzpolitik.

Private Investitionen gefordert (504): Die zitierten Akteure fordern die finanzielle Förderung privater Investitionen durch Steuernachlässe. Dieser Frame wird nicht verwendet, soweit konkrete Instrumente (Investitionszulage) benannt werden.

Privatisierung/Marktschaffung gefordert (228): Die zitierten Akteure sprechen sich für die Privatisierung öffentlicher Leistungen aus oder fordern die Einführung oder Wiedereinführung marktbasierter Instrumente in der Finanzpolitik.

Regional-/Berlin-Förderung kürzen (195): Die zitierten Akteure sprechen sich für Kürzungen der Regional- und Strukturfördermittel aus oder fordern explizit Einschränkungen der Berlin-Hilfe, die als Sonderzuweisung des Bundes zur Stärkung der seinerzeit strukturschwachen Region West-Berlin geleistet wurde. Der Frame ist abzugrenzen von der allgemeinen Forderung nach Subventionskürzung, die gesondert kodiert wird.

Regional- und Strukturförderung gefordert (156): Die zitierten Akteure fordern Mittel zur Regional- und Strukturförderung. Der Gesetzgeber verfolgt damit das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands, insbesondere aber strukturschwacher Regionen (früher auch: „Zonenrandgebiete“).

Technologischer Wandel vorrangig beurteilt (114): Die zitierten Akteure fordern die finanzielle Förderung des technologischen Wandels, um dadurch Privatinvestitionen zu stimulieren und Wirtschaftswachstum anzuregen. Mitunter wird der technologische Wandel auch als Argument zur Durchführung von Unternehmensteuerreformen allgemein bemüht.

Währungsstabilität vorrangig beurteilt (160): Die Forderung nach Außenhandelsüberschüssen und Kapitalmarkliberalisierung steht teilweise mit der Forderung nach stabiler Währung in Zusammenhang. Hierbei steht der Außenwert der D-Mark und später des Euro im Mittelpunkt, wobei auf allgemein wirtschaftspolitischer Ebene eine stabile Währung als höherrangiges Gut behandelt wird gegenüber hohen Löhnen.

Wirtschaftspolitik international koordinieren (221): In enger Beziehung zum Frame „Andere internationale Kooperation“ fordern die zitierten Akteure eine internationale Abstimmung der Wirtschaftspolitik, beispielsweise um Kapitalbewegungen zu koordinieren, das Währungsgefälle einzuebnen oder Maßnahmen zur Verringerung der Konkurrenz in nationalen Steuerpolitiken zu ergreifen.

Wirtschaftswachstum vorrangig beurteilt (346): Die zitierten Akteure räumen der Schaffung von Wirtschaftswachstum durch Steuerpolitik Vorrang ein. Das Stabilitätsgesetz schreibt stetiges Wirtschaftswachstum als Politikziel fest. Nahezu jede Steuerreform wird mit der Forderung nach Wirtschaftswachstum begründet.

Frames der Kategorie Steuerpolitik

Aggressiver Steuerwettbewerb befürwortet (56): Im Gegensatz zum internationalen Steuerwettbewerb wird der aggressive Steuerwettbewerb als unfaire Ausnutzung von Steuersatzdifferenzen kritisiert. Hierunter fällt die Kritik an Briefkastenfirmen in sogenannten Steueroasen soweit sie nicht durch konkrete Maßnahmen gegen Steuervermeidung oder zur Ausweitung des Steuervollzugs vermindert werden sollen, die gesondert kodiert werden.

Andere internationale Kooperation in der Steuerpolitik gefordert (39): In Erweiterung der Forderung nach internationaler Koordination in der Wirtschaftspolitik soll internationale Kooperation in der Steuerpolitik auf eine Verminderung der als negativ beurteilten Auswirkungen des Steuerwettbewerbs und zur Steuerharmonisierung auf europäischer Ebene dienen.

Finanzverfassung reformieren (196): Die zitierten Akteure plädieren für eine Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Hierunter werden sowohl Forderungen nach Neuverteilung des Steueraufkommens zwischen den politischen Ebenen kodiert als auch konkrete Gesetze, die eine Änderung der grundgesetzlichen Finanzverfassung zum Gegenstand haben.

Internationaler Steuerwettbewerb anerkannt oder befürwortet (795): Das Konzept des internationalen Steuerwettbewerbs ist im Theorieteil dieser Arbeit behandelt worden. Der Frame wird kodiert, soweit die zitierten Akteure den Steuerwettbewerb als Handlungsmotiv angeben oder sich positiv auf ihn beziehen, weil sie darin beispielsweise ein Instrument zur Schaffung von mehr Wettbewerb erkennen.

Kommunale Einnahmen erhöhen (194): Die zitierten Akteure fordern höhere Einnahmen der Kommunen, mitunter in Reaktion auf Steuerreformvorschläge, die sich einkommensverringend in den Kommunen auswirken oder auf das Steuererhebungsrecht der Kommunen Einfluss nehmen. Die Forderung ist abzugrenzen nach allgemeinen Forderungen zur Finanzverfassungsreform.

Kommunale Finanzen differenziert betrachten (66): In der Auseinandersetzung über die Kommunalfinanzen wird auch die unterschiedliche wirtschaftliche Stärke oder Schwäche konkreter Kommunen problematisiert (Nord-Süd-Gefälle, Ost-West-Gefälle etc.). Der Frame wird alle Äußerungen verwendet, die Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen zum Anlass einer Reform der Kommunalfinanzen nehmen. Ein Beispiel hierfür ist die Begründung der Aufhebung der Gewerbesteuer durch Verweis auf die unterschiedliche Finanzausstattung der Kommunen.

Kommunale Finanzen reformieren (120): Auf übergeordneter Ebene werden mit diesem Frame Äußerungen erfasst, die nicht direkt die Einnahmeerhöhung der Kommunen problematisieren, sondern sich allgemein für eine Reform der Kommunalfinanzen – in Abgrenzung zur grundgesetzlichen Finanzverfassung – aussprechen.

Staatsausgaben erhöhen/Staatsschulden ausweiten (658): Die zitierten Akteure fordern höhere öffentliche Ausgaben (Staatsausgaben), ungeachtet des Leistungsträgers (Bund, Länder, Kommunen) sowie ungeachtet der Leistungsart (Sozialausgaben, Investitionsausgaben usw.). Analog hierzu werden Forderungen erfasst, die auf eine allgemeine Erhöhung der öffentlichen Schulden (Staatsschulden) abstellen.

Staatsausgaben senken/Haushaltskonsolidierung gefordert (928): In expliziter Umkehrung des Frames „Staatsausgaben erhöhen/Staatsschulden ausweiten“ fordern die zitierten Akteure Maßnahmen zur Begrenzung der öffentlichen Ausgaben. Hierunter erfasst werden auch Forderungen nach Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

Steuereinnahmen sichern (904): Die zitierten Akteure stellen die Einnahmefunktion einer Steuerreform in den Vordergrund oder betonen, dass Steuersenkungen durch Steuermehreinnahmen an anderer Stelle kompensiert werden sollen.

Steuervermeidung begrenzen (439): Die zitierten Akteure fordern Maßnahmen zur Begrenzung von Steuervermeidung. Hierunter werden auch Äußerungen erfasst, die sich auf Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit beziehen.

Frames der Kategorie Steuererhebung

Abgeltung- oder Quellensteuer gefordert (188): Die zitierten Akteure fordern die Einführung und Erhebung einer Abgeltung- oder Quellensteuer auf Kapitalerträge. Hiervon abzugrenzen sind Forderungen nach Erhebung der persönlichen Einkommensteuer und der Lohnsteuer.

Direkte oder Ertragsteuern erhöhen (591): Die zitierten Akteure fordern eine Anhebung sogenannter direkter, das heißt unmittelbar am Steuerobjekt anknüpfender Steuern. Die Unternehmensteuern werden unter dem Oberbegriff Ertragsteuern subsumiert. Soweit sich Akteure nicht explizit auf konkrete Unternehmensteuern beziehen, wird dieser Frame kodiert.

Einkommen-/Lohnsteuer senken (1194): Die zitierten Akteure fordern eine Absenkung der nominalen oder effektiven tariflichen Einkommensteuer und Lohnsteuer. Die Einkommensteuer wird von Selbstständigen und Unternehmerinnen im Wege der Selbstveranlagung erhoben; hingegen wird die Lohnsteuer von abhängigen Beschäftigten unmittelbar mit der Lohnzahlung an das zuständige Finanzamt abgeführt.

Gewerbesteuer aufheben (208): Die zitierten Akteure fordern eine Aufhebung der Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer ist die zentrale Einnahmequelle der Kommunen.

Gewerbesteuer senken (84): Die zitierten Akteure fordern eine Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes.

Indirekte oder Verbrauchsteuern erhöhen (665): Die zitierten Akteure fordern eine Anhebung indirekter, das heißt nicht unmittelbar auf ein Steuerobjekt zuordenbarer Steuer. Die bekannteste indirekte Steuer ist die Umsatzsteuer („Mehrwertsteuer“), die von Unternehmen erhoben werden muss, aber in der Regel auf den Verkaufspreis umgelegt und damit zumeist von den Verbraucherinnen und Verbrauchern getragen wird. Verbrauchsteuern sind sämtliche auf den Erwerb und Konsum von Gütern und Dienstleistungen erhobene Steuern, unter anderem die Versicherungsteuer oder die Kfz-Steuer.

Kapitaleinkommensteuer senken (165): Die zitierten Akteure fordern eine Senkung der Kapitaleinkommensteuer, wozu auch die Abgeltung- und Quellensteuer zählt.

Kirchliche Einnahmen sichern (25): Die zitierten Akteure fordern eine finanzielle Kompensation der Kirchen in Deutschland im Rahmen von Steuerreformen, soweit sie zur Verminderung der Kirchensteuer führen.

Körperschaftsteuer senken (441): Die zitierten Akteure fordern eine Absenkung der nominalen oder effektiven Tarife der Körperschaftsteuer. Seit dem Steuersenkungsgesetz vom Jahr 2000 wird nur noch ein einheitlicher Körperschaftsteuertarif erhoben. Zuvor wurden ausgeschüttete und thesaurierte Gewinne unterschiedlich hoch besteuert.

Steuerpolitische Redistribution (817): Die zitierten Akteure fordern Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen.

Steuervollzug ausweiten (190): Die zitierten Akteure fordern eine Ausweitung des Zugriffs der Finanzämter auf Steuerdaten, unter anderem im internationalen Steuerrecht.

Unternehmensteuern senken (757): Die zitierten Akteure fordern allgemein eine Absenkung der Unternehmensteuern durch Tarifsatzsenkung oder Verengung der Steuerbemessungsgrundlage und Änderung der steuerlichen Gewinnermittlung.

Vermögen- oder Erbschaftsteuer senken (309): Die zitierten Akteure fordern eine Absenkung der nominalen oder effektiven Tarife in der Vermögensteuer und der Erbschaftsteuer und Schenkungsteuer.

Frames der Kategorie Steuerbemessung

Abschreibungen erhöhen (358): Die zitierten Akteure fordern eine Erhöhung der linearen oder der degressiven Abschreibungssätze.

Eigenkapitalbildung fördern (278): Die zitierten Akteure fordern finanzielle Maßnahmen zur Förderung der Eigenkapitalbildung. Eigenkapitalbildung ist ein anderer Ausdruck für Sparen und steht in der Regel einzelwirtschaftlichem Denken gegenüber, sofern es als Instrument der Wirtschafts- und Steuerpolitik aufgefasst wird.

Einkommensteuerbemessungsgrundlage ausweiten (496): Die zitierten Akteure fordern eine Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage in der Einkommensteuer. Hierunter werden auch Forderungen zur Ausweitung der Lohnsteuerbemessungsgrundlage erfasst. Dies umfasst auch die Ausdehnung der Steuerpflicht auf bis dato befreite Gruppen.

Gesamtkonzernbesteuerung/GKKB (31): Die zitierten Akteure fordern die Einführung einer Gesamtkonzernbesteuerung von multinationalen Unternehmen. Die Forderung wird zumeist in Verbindung mit einer Kritik des (aggressiven) Steuerwettbewerbs vorgebracht.

Gewinnminimierung begrenzen (40): Die zitierten Akteure fordern Maßnahmen zur Begrenzung der Gewinnminimierung durch multinationale Unternehmen. Hierunter fallen beispielsweise schärfere Dokumentationspflichten bei der Gestaltung von Verrechnungspreisen zwischen Konzerngesellschaften

Gewinnthesaurierung fördern (78): Die zitierten Akteure fordern eine steuerliche Begünstigung der Gewinnthesaurierung in Kapitalgesellschaften. Damit verbunden ist die Vorstellung einer Anhäufung von Sparkapital sowie eine Geschäftspolitik, die auf langfristige Einbindung in die (regionale) Wirtschaft anstelle kurzfristiger Orientierung auf den Börsenwert setzt.

Gewinnverlagerung begrenzen (166): Die zitierten Akteure fordern Maßnahmen zur Begrenzung der Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen. Die Forderung ist eng verbunden mit der Forderung nach Begrenzung der Gewinnminimierung wie sie beispielhaft im BEPS-Umsetzungsgesetz problematisiert wird.

Gewerbesteuerbemessungsgrundlage ausweiten (161): Die zitierten Akteure fordern eine Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage in der Gewerbesteuer. Hierunter fallen auch Äußerungen, die auf eine Ausdehnung der Steuerpflicht auf bislang steuerbefreite Gruppen zählen, zum Beispiel Angehörige freier Berufe.

Gewerbesteuerhinzurechnung: Ausnahmen gefordert (16): Zur Steuerbemessungsgrundlage werden bestimmte Aufwendungen hinzugerechnet, die die effektive Steuerlast erhöhen. Unter anderem zählen hierzu Finanzierungsaufwendungen für die Beschaffung von Fremdkapital. Im Zuge der Diskussion über die Verringerung der Gewerbesteuer werden hierunter alle Äußerungen erfasst, die branchenspezifische Ausnahmen von der Hinzurechnungsbesteuerung fordern.

Gewerbesteuerhinzurechnung: Skonti freistellen (11): In Erweiterung der Forderung nach Ausnahmen von der Gewerbesteuerhinzurechnung werden hierunter alle Forderungen erfasst, die auf die Freistellung von Skonti zielen.

Kapitaleinkommensteuerbemessungsgrundlage ausweiten (161): Die zitierten Akteure fordern eine Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage in der Kapitaleinkommensteuer, beispielsweise durch Hinzurechnung von Zinsen oder Mieteinkünften.

Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage ausweiten (417): Die zitierten Akteure fordern eine Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage in der Körperschaftsteuer, beispielsweise durch Aufhebung von Steuervergünstigungen für öffentliche Unternehmen und kommunale Betriebe gewerblicher Art.

Mietpreisbindung aufheben (18): Die zitierten Akteure fordern eine Aufhebung der Mietpreisbindung, was im Zusammenhang mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit — einer besonderen Steuervergünstigung für die gemeinwirtschaftliche und genossenschaftliche Wohnungsversorgung — diskutiert wurde.

Steuerprivileg für Agrar- und Forstwirtschaft gefordert (110): Die Akteure fordern besondere Steuervergünstigungen für Unternehmen der Agrar- und Forstwirtschaft im Allgemeinen sowie für einzelne Unternehmen im Speziellen. Hierunter werden auch allgemeine Äußerungen zur steuerlichen Besserstellung der Agrar- und Forstwirtschaft kodiert.

Steuerprivileg für Banken und Versicherungen gefordert (131): Die zitierten Akteure fordern besondere Steuervergünstigungen für Unternehmen des Banken- und Versicherungswesen. Hierunter werden auch branchenspezifische Steuervergünstigungen für Finanzinstitute und Investmentgesellschaften kodiert.

Steuerprivileg für Bau- und Wohnungswirtschaft gefordert (132): Analoge Verwendung dieses Frames für sämtliche Forderungen nach branchenspezifischen Steuervergünstigungen für Unternehmen soweit sie nicht konkrete Förderinstrumente (Investitionszulage, Steuersenkung) umfassen.

Steuerprivileg für Exportwirtschaft gefordert (48): Analoge Verwendung dieses Frames für sämtliche Forderungen nach branchenspezifischen Steuervergünstigungen für Unternehmen soweit sie nicht konkrete Förderinstrumente (Investitionszulage, Steuersenkung) umfassen.

Steuerprivileg für Freie Berufe gefordert (57): Analoge Verwendung dieses Frames für sämtliche Forderungen nach branchenspezifischen Steuervergünstigungen für Unternehmen soweit sie nicht konkrete Förderinstrumente (Investitionszulage, Steuersenkung) umfassen.

Steuerprivileg für Gemeinwirtschaft gefordert (171): Analoge Verwendung dieses Frames für sämtliche Forderungen nach branchenspezifischen Steuervergünstigungen für Unternehmen soweit sie nicht konkrete Förderinstrumente (Investitionszulage, Steuersenkung) umfassen. Unter Gemeinwirtschaft werden genossenschaftliche und öffentliche Unternehmen subsumiert.

Steuerprivileg für Kultur und Wissenschaft gefordert (39): Analoge Verwendung dieses Frames für sämtliche Forderungen nach branchenspezifischen Steuervergünstigungen für Unternehmen soweit sie nicht konkrete Förderinstrumente (Investitionszulage, Steuersenkung) umfassen.

Steuerprivileg für Mittelstand gefordert (359): Analoge Verwendung dieses Frames für sämtliche Forderungen nach branchenspezifischen Steuervergünstigungen für Unternehmen soweit sie nicht konkrete Förderinstrumente (Investitionszulage, Steuersenkung) umfassen. Unter dem Begriff des Mittelstandes werden Unternehmen gefasst, die sich selbst oder dem Handelsgesetzbuch zufolge als kleine und mittlere Unternehmen ausweisen.

Steuerprivileg für Personengesellschaften gefordert (173): Analoge Verwendung dieses Frames für sämtliche Forderungen nach branchenspezifischen Steuervergünstigungen für Unternehmen soweit sie nicht konkrete Förderinstrumente (Investitionszulage, Steuersenkung) umfassen. Personengesellschaften

sind alle inhabergeführten Unternehmen von Einzelpersonen, soweit sie keine Kapitalgesellschaften sind und daher der Einkommensteuer unterliegen.

Steuerprivileg für Privatwirtschaft gefordert (172): In Abweichung zu anderen Steuervergünstigungen werden hierunter übergreifende Forderungen erfasst, die nicht auf einzelne Branchen fokussiert werden.

Steuerprivileg für Schiff- und Luftfahrt gefordert (75): Analoge Verwendung dieses Frames für sämtliche Forderungen nach branchenspezifischen Steuervergünstigungen für Unternehmen soweit sie nicht konkrete Förderinstrumente (Investitionszulage, Steuersenkung) umfassen.

Steuerprivilegien oder Subventionen kürzen (615): Die zitierten Akteure fordern auf allgemeiner Ebene Kürzungen von Steuervergünstigungen und Subventionen. Dieser Frame ist abzugrenzen von Forderungen nach Senkung der öffentlichen Ausgaben.

Wohnungsgemeinnützigkeit aufheben (21): Die zitierte Akteure fordern eine Begrenzung oder Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit, einer Steuervergünstigung für gemeinwirtschaftliche Unternehmen der Wohnungsversorgung.

Zinsschranke erheben (67): Die zitierten Akteure fordern die Erhebung einer Zinsschranke, wodurch die steuerliche Absetzbarkeit von Fremdkapitalzinsen von der Steuerpflicht begrenzt wird.

Zinsschranke: Ausnahmen (59): Die zitierten Akteure fordern branchenspezifische Ausnahmen von der Zinsschranke.

Frames der Kategorie Steuertechnik

Doppelbesteuerungsabkommen vorrangig (20): Die zitierten Akteure fordern einen Vorrang von zwischenstaatlichen Doppelbesteuerungsabkommen vor nationalen Steuerregeln. Doppelbesteuerungsabkommen sind Teil des internationalen Steuerrechts.

Einkommensteuer- und Körperschaftsteuertarif harmonisieren (188): Die zitierten Akteure fordern eine Verzahnung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerspitzentarif. Dieser Frame ist mit der Forderung nach Steuerneutralität und Effizienz der Besteuerung verbunden und stellt ein Element der Rechtsformneutralität der Besteuerung dar. Durch Angleichung der Steuertarife in beiden Steuerarten sollen steuerveranlasste Rechtsformwechsel verringert werden, da diese als ökonomisch ineffizient wahrgenommen werden.

Informationsaustausch zwischen Staaten ausweiten (100): Die zitierten Akteure fordern einen stärkeren Informationsaustausch der nationalen Finanzbehörden. Dieser Frame steht in der Regel mit der Forderung nach Begrenzung der Steuervermeidung in Verbindung.

Kennzahlen ausreichend (477): Die zitierten Akteure berufen sich auf Zahlenmaterial und Daten, eventuell aus Regierungsquellen und der amtlichen Statistik, aber auch anderer Datenbestände und sehen keine Veranlassung, weitere Daten zu beschaffen. Dieser Frame wird kodiert, sofern die Einnameschätzungen einer Steuerreform in Rede stehen oder in der allgemeinen politischen Auseinandersetzung auf Daten rekuriert wird.

Komplexität und Umsetzungsprobleme (886): Die zitierten Akteure äußern Zweifel an der Einfachheit der vorgeschlagenen Maßnahmen (Komplexität) und befürchten praktische Probleme in der Anwendung des Steuerrechts. Dieser Frame ist abzugrenzen von der allgemeinen Forderung nach Steuervereinfachung.

Steuergerechtigkeit vorrangig beurteilt (429): Die zitierten Akteure fordern eine stärker Berücksichtigung von Gerechtigkeit in der Besteuerung. Hierbei handelt es sich um einen normativen Begriff, der nicht abschließend definiert und insoweit historisch kontingent ist.

Steuerneutralität und Effizienz vorrangig beurteilt (464): Die zitierten Akteure fordern Maßnahmen zur Herstellung von rechtlicher Gleichheit und der Verringerung anderer wettbewerbsbegrenzender Maßnahmen im Steuerrecht. Der Frame ist abzugrenzen von der allgemeinen Forderung nach einem wirtschaftstheoretisch begründeten Vorrang der Marktwirtschaft vor Staatsintervention. Der Frame wird auch für solche Äußerungen kodiert, in denen Akteure die Gleichstellung bestimmter Finanzierungsformen im Steuerrecht einfordern.

Steuersystematik vorrangig beurteilt (285): Die zitierten Akteure fordern eine starke Berücksichtigung rechtlicher Prinzipien in der Steuergesetzgebung. Hierunter fallen auch solche Äußerungen, die der jeweiligen Steuerpolitik mangelnde Kohärenz unterstellen. Der Frame ist abzugrenzen von der Einschätzung der Situationsdeutung.

Steuervereinfachung und Bürokratieabbau befürwortet (584): Die zitierten Akteure fordern auf allgemeiner Ebene Maßnahmen zur Vereinfachung des Steuerrechts, beispielsweise durch Rücknahme der Steuerprogression. Hierunter werden auch solche Äußerungen kodiert, die auf die Rücknahme politischer Regulierung der Wirtschaft setzen.

Weitere Details in Doppelbesteuerungsabkommen regeln (46): Die zitierten Akteure fordern die Auslagerung weiterer Details in die Aushandlung von Doppelbesteuerungsabkommen.

Weitere Details regeln (30): Hierbei handelt es sich um ein Residuum, das immer dann kodiert wird, wenn nicht näher spezifizierte zusätzliche Regulierungen eingefordert werden.

Wissenschaftliche oder technische Expertise ausreichend beachtet (317): Die zitierten Akteure bestätigen oder bezweifeln die ausreichende Berücksichtigung wissenschaftlicher und technischer Expertise in der Steuergesetzgebung. Dies kann beispielhaft die Kritik an der Arbeit einer Expertenkommission betreffen, bei der auf anderslautende Expertise oder Gegengutachten verwiesen wird.

Zentralbankunabhängigkeit befürwortet (190): Die zitierten Akteure räumen der Bundesbank beziehungsweise der Europäischen Zentralbank einen Vorrang in der Finanz- und Wirtschaftspolitik ein und lehnen Interventionen der Politik auf die Höhe des Zinssatzes ab.

Frames der Kategorie Strategie und Taktik

Ausmass einer Regelung vorrangig (398): Die zitierten Akteure betonen, dass ein Gesetz oder Gesetzentwurf beziehungsweise eine Steuervergünstigung in Bezug auf den Umfang der Steuereinnahmen oder Steuerentlastungen hin zu beurteilen ist. Hierunter werden auch solche Äußerungen kodiert, die in Gesetzentwürfen ein anderes Regelungsvolumen einfordern.

Bestehende Gesetze nutzen (137): Die zitierten Akteure fordern die Verwendung bereits bestehender Rechtsgrundlagen ein. Hierunter werden auch solche Äußerungen erfasst, die auf einen effektiven Steuervollzug, nicht jedoch auch eine Ausweitung des Steuervollzugs abstellen.

Gesetz oder Gesetzentwurf einführen (1491): Die zitierten Akteure sprechen sich für oder gegen einen vorgeschlagenen Gesetzentwurf aus.

Gesetz oder Gesetzentwurf erweitern (1005): Die zitierten Akteure fordern Änderungen an einem vorgeschlagenen Gesetzentwurf beziehungsweise an einem beschlossenen Gesetz ein. Hierunter werden auch solche Äußerungen erfasst, die sich auf Referententwürfe beziehen.

Interessen der Bundesregierung vorrangig beurteilt (268): Die zitierten Akteure räumen den Interessen der Bundesregierung und der sie tragenden politischen Parteien und Bundestagsfraktionen einen Vorrang vor anderen Interessen ein. Hierunter werden auch solche Äußerungen erfasst, die eine Beschlussfassung im Namen der Bundesregierung einfordern.

Interessen der Fraktionen und Bundestagsabgeordneten vorrangig beurteilt (39): Die zitierten Akteure räumen den Interessen der Fraktionen im Deutschen Bundestag eine Vorrangstellung ein.

Interessen der Länder und Kommunen vorrangig beurteilt (412): Die zitierten Akteure räumen den Interessen der Bundesländer und der Kommunen eine Vorrangstellung ein.

Interessen der Parteien vorrangig beurteilt (353): Die zitierten Akteure räumen den Interessen der politischen Parteien eine Vorrangstellung ein.

Langfristiges Handeln gefordert (155): Die zitierten Akteure fordern langfristige Maßnahmen und weisen einen Vorschlag als Kurzfristdenken zurück.

Maßnahme nur im Ausnahmefall anwenden (183): Die zitierten Akteure fordern, einen Regulierungsvorschlag allenfalls im Ausnahmefall anzuwenden.

Politische Funktion der Maßnahme vorrangig (130): Die zitierten Akteure betonen die politische (symbolische) Funktion eines Gesetzes.

Politische Planung als vorrangig beurteilt (561): Die zitierten Akteure räumen politischer Planung einen Vorrang gegenüber marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen ein. Dieser Frame ist insbesondere in der Diskussion um das Stabilitätsgesetz stark ausgeprägt, da der Bundesregierung besondere Eingriffsmöglichkeiten in die Privatwirtschaft konzidiert werden.

Psychologische Funktion der Maßnahme vorrangig (340): Die zitierten Akteure räumen der individualpsychologischen Wirkung eines Regulierungsvorschlags Vorrang ein. Hierunter sind auch solche Äußerungen kodiert, die sich eine Verbesserung des Geschäftsklimas oder des unternehmerischen Vertrauens in den Staat erhoffen.

Schnelles Handeln gefordert (235): Die zitierten Akteure fordern den Gesetzgeber beziehungsweise die Bundesregierung zu zügigem Handeln auf.

Situationsdeutung richtig (1.230): Die zitierten Akteure bestätigen die Situationsdeutung, worunter die Einordnung eines Regulierungsvorschlags in wirtschaftspolitischer Hinsicht zu verstehen ist.

Verantwortung oder Kompetenz des Bundes (118): Die zitierten Akteure sehen den Bund in der Verantwortung für die Erreichung eines bestimmten Ziels oder die Umsetzung eines Regulierungsvorschlags.

Verantwortung oder Kompetenz der Länder (104): Die zitierten Akteure sehen die Bundesländer in der Verantwortung für die Erreichung eines bestimmten Ziels oder die Umsetzung eines Regulierungsvorschlags.

Verfassungsrechtliche Probleme kritisiert (333): Die zitierten Akteure äußern Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer vorgeschlagenen Regelung.

Wirksamkeit der Maßnahme überprüfen (223): Die zitierten Akteure fordern die Überprüfung einer bestehenden oder neu zu schaffenden Regulierung ein.

Wirksamkeit der Maßnahme verschieben (164): Die zitierten Akteure fordern die Verschiebung einer geplanten Regulierung.

Kassenmäßige Steuereinnahmen

Für die Auswertung wurden Daten des Bundesfinanzministeriums herangezogen und in eine gesonderte Tabelle überführt. Die Daten decken den Zeitraum 1950 bis 2019 ab. Alle Steuereinnahmen sind darin nach einzelnen Steuerarten unterteilt. Zur besseren Übersichtlichkeit wurden die Darstellung in Kapitel 2 sowie Tabelle 36 unten in Jahrfünfte und zusätzlich in drei Gruppen zusammengefasst, um politische Konfliktlinien abbilden zu können. Dazu wurden alle Einnahmen im Fünfjahreszeitraum addiert und dann durch die Anzahl der beobachteten Jahre geteilt, um den Mittelwert je Steuerart zu erhalten. Dadurch ist die Zeitreihe robuster gegenüber kurzfristigen Ausreißern. Es finden sich die Konfliktlinien Kapital und Arbeit im Sinne von Lipset und Rokkan (1967) sowie eine Residualkategorie („Diffus“) für jene Steuerarten, die nicht eindeutig einer Konfliktlinie zugeordnet werden können, da sie Kapital und Arbeit gleichermaßen belasten können.

Die Abbildung der Konfliktlinien in Kapitel 2 zeigt die Entwicklung des Anteils gemäß Konfliktlinie über Zeit. Für die Reihe „Arbeit“ wird unterstellt, dass diese Steuerarten eher von dieser Gruppe zu tragen ist. Hierunter fällt die Lohnsteuer. In der Gruppe „Kapital“ sind neben der Einkommensteuer auch die Körperschaftsteuer, die Gewerbesteuer und die verschiedenen Vermögensteuern enthalten. Als dritte Kategorie wird eine Restgröße ausgewiesen („diffus“), die zwischen den beiden großen verteilungspolitischen Gruppen nicht eindeutig aufschlüsselbar ist. Hierunter fallen die Umsatz- und die speziellen Verbrauchsteuern, auch die Grunderwerbsteuer, die man theoretisch eher den Kapitaleigner (ggf. als Grundeignern) zuweisen könnte. Die beiden verteilungspolitischen Großgruppen entsprechen in etwa der Dichotomie von Lohnarbeit und Kapital und könnte durch die Entwicklung von Lohnquote und Gewinnquote gespiegelt werden.

Interessant sind die Entwicklungen der einzelnen Zeitreihen in Abbildung 4: Der Steuerstaat von 1950 war aufgrund der hohen Steuertarife und des Lastenausgleichsgesetzes von einer relativ großen Abgabenteilung von Unternehmern und Beziehern von Kapitaleinkünften geprägt. Ende der 1960er Jahre wurde durch die sozialliberale Bundesregierung der Anteil der Lohnsteuer am Steueraufkommen ausgeweitet. Unternehmer und Kapitaleigner wurden im Zuge der Wirtschaftskrise von 1973/74 steuerlich entlastet. Eine zweite Entlastungsrunde unter der Regierung Kohl setzte mit Ende des Ost-West-Konflikts im Zuge der deutschen Wiedervereinigung ein. Die Unternehmensteuern wurden in mehreren Zügen seit den 1980er Jahren, Steuersenkungen für abhängig Beschäftigte folgten erst später. Zunächst geringfügig durch das Steuerreformgesetz 1990 und dann noch einmal Mitte der 1990er Jahre. Zur Gegenfinanzierung setzte die Politik seit Mitte der 1980er Jahre auf eine schrittweise Anhebung der diffusen Besteuerung.

Dieses Vorgehen war bis Ende der 1990er Jahre möglich, mit dem Regierungswechsel zu Rot-Grün wurden dann die Unternehmensteuern drastisch gesenkt. Die arbeitsmarktpolitischen Interventionen, u.a. durch Hartz-IV veränderten das Steuergefüge. Zum einen wurde mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors der Umfang der steuerbefreiten Personen ausgeweitet, sodass weniger Lohnsteuer abgeführt wurde. Zugleich wurde mit Einführung von sogenannten Ich-AGs die Veranlagungspflicht in der Einkommensteuer begründet für Personen, die als Personengesellschafter auftraten. Diese waren früher zumeist Beschäftigte von Unternehmen, deren Tätigkeiten nun „ausgelagert“ wurden und also aus der Lohnsteuer herausfielen. Dennoch ist die absolute Zahl von steuerpflichtigen Unternehmern und Kapitaleignern weiterhin nur

ein Bruchteil der abhängig Beschäftigten, sodass die kumulierten Steuersenkungen seit den 1970er-Jahren eine kleine Personenzahl (vor allem das Top-1 %) berührten.

Betrachtet man die Entwicklung von Steuerquote im Verhältnis zur Staatsschuldenquote und damit aus der Perspektive, wie der Staat seine Finanzierung organisiert (durch Entzug von Kaufkraft über Steuern bzw. durch Ausgabe von Staatsanleihen, die von Privathaushalten, Unternehmen und dem Ausland für Anlagezwecke nachgefragt werden) zeigen sich zwei paradoxe Entwicklung: zum einen ist die Steuerquote seit den 1950er Jahren relativ konstant. Sie bewegt sich regelmäßig bei etwa 22 Prozent des BIP. Die Staatsschuldenquote hingegen ist seit Mitte der 1970er-Jahre und vermutlich in Folge der schweren Wirtschaftskrise von 1973/74 von der Steuerquote entkoppelt. Seitdem ist sie Jahr für Jahr gestiegen und erreichte ihren vorläufigen Höhepunkt im Jahr 2010, im unmittelbaren Anschluss an die Finanzkrise von 2008/2009. Damals war der Staat gezwungen, durch Bankenrettungsprogramme und begleitende Konjunkturmaßnahmen die eingetretene Rezession zu begrenzen. Seit 2010 wiederum findet sich auch ein säkularer Trend zur Absenkung der Staatsschulden im Zuge der Politik der Schwarzen Null. Diese Trendumkehr war ein Novum im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten, die erst mit der Corona-Pandemie ab dem Jahr 2020 gestoppt wurde.

Beleuchtet man die Unternehmensteuern im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum zeigen sich ebenfalls bemerkenswerte Entwicklungen: Anfang der 1960er Jahre trugen die Unternehmensteuern (allen voran Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer) etwa 4,6 % des Bruttoinlandsprodukts. Im Jahr 2019 beliefen sich die Einnahmen aus Unternehmensteuern noch auf etwa 2,5 % des BIP. Dieser Rückgang um zwei Prozentpunkte mag auf den ersten Blick verschwindend gering erscheinen, doch in absoluten Größen macht diese Differenz über Zeit eine beträchtliche Summe aus, auf die der Gesetzgeber verzichtet hat. Hätte man beispielsweise die Unternehmensteuern bei einem Anteil von 4,7 % - dem Höhepunkt im Jahr 1961 – festgeschrieben, hätten sich die Einnahmen kumuliert nahezu verdoppelt. Insgesamt ist von Steuereinnahmen von rund 4,2 Billionen Euro über einen Zeitraum von knapp 60 Jahren, also 70 Milliarden Euro mehr pro Jahr zu sprechen.

	1950-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-09	2010-14	2015-19
Einkommensteuern	11,8 %	12,1 %	15,6 %	14,1 %	12,2 %	12,5 %	9,3 %	8,5 %	6,9 %	3,5 %	4,5 %	6,9 %	9,2 %	10,6 %
Kapitalertragsteuern	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7 %	1,4 %	1,7 %	2,0 %	1,4 %	0,9 %
Lohnsteuer	10,1 %	10,7 %	14,6 %	16,8 %	26,2 %	29,3 %	32,0 %	34,1 %	33,5 %	29,7 %	28,0 %	25,4 %	25,0 %	26,8 %
Solidarzuschlag	2,4 %	1,4 %	-	-	-	-	-	0,0 %	0,7 %	2,3 %	1,9 %	2,3 %	2,3 %	2,4 %
Sonderabgaben	5,6 %	1,2 %	0,5 %	0,5 %	0,8 %	0,2 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %
Umsatzsteuern	25,1 %	25,9 %	23,6 %	22,3 %	23,8 %	23,3 %	27,1 %	25,9 %	29,0 %	34,3 %	34,1 %	32,7 %	33,7 %	32,5 %
Unternehmensteuern	15,9 %	18,5 %	17,7 %	15,1 %	13,1 %	14,1 %	12,9 %	13,5 %	10,1 %	7,9 %	6,3 %	10,5 %	9,8 %	10,9 %
Verbrauchssteuern	19,5 %	18,0 %	18,1 %	24,1 %	17,4 %	15,3 %	14,1 %	13,5 %	14,9 %	16,7 %	19,4 %	16,5 %	14,8 %	12,3 %
Vermögensteuern	6,1 %	8,1 %	6,2 %	5,0 %	3,9 %	3,8 %	3,2 %	3,2 %	2,9 %	3,4 %	3,4 %	2,9 %	2,8 %	2,8 %
Zölle	3,4 %	4,0 %	3,6 %	2,1 %	2,5 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %	1,1 %	0,6 %	0,5 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %
Summe	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabelle 36: Zusammensetzung des Gesamtsteueraufkommens seit 1950

Zusammensetzung des Finanzausschusses

Die Geschlechterverteilung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages liegt – soweit ermittelbar – nicht in einer integrierten Statistik vor. Daher wurde anhand des Biographischen Handbuchs der Mitglieder des Deutschen Bundestages von Vierhaus und Herbst (2002a; 2002b; 2002c) ein eigener Datensatz erstellt, der alle Personen mit Lebensdaten, Parteizugehörigkeit und Lebensdaten umfasst. Fehlende Angaben wurden durch Internetrecherche und Rückgriff auf das Online-Archiv der Webseiten des Deutschen Bundestages ergänzt. Die Daten zur Geschlechterverteilung dienen der Plausibilisierung der im Vergleichskapitel dargelegten Geschlechterverteilung in den kodierten Steuerreformdebatten.

Wahlperiode	Frauen	Anteil	Männer	Anteil	Summe
01	3	4,0 %	72	96,0 %	75
02	5	6,8 %	68	93,2 %	73
03	3	3,7 %	78	96,3 %	81
04	7	9,3 %	68	90,7 %	75
05	4	5,5 %	69	94,5 %	73
06	4	4,5 %	85	95,5 %	89
07	5	6,2 %	76	93,8 %	81
08	5	5,8 %	81	94,2 %	86
09	5	6,1 %	77	93,9 %	82
10	5	5,7 %	82	94,3 %	87
11	10	12,0 %	73	88,0 %	83
12	7	7,4 %	87	92,6 %	94
13	18	18,9 %	77	81,1 %	95
14	30	28,6 %	75	71,4 %	105
15	20	30,3 %	46	69,7 %	66
16	21	28,8 %	52	71,2 %	73
17	17	23,3 %	56	76,7 %	73
18	18	24,3 %	56	75,7 %	74
Summe	187	12,8 %	1.278	87,2 %	1.465

Tabelle 37: Geschlechterverteilung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages über Zeit

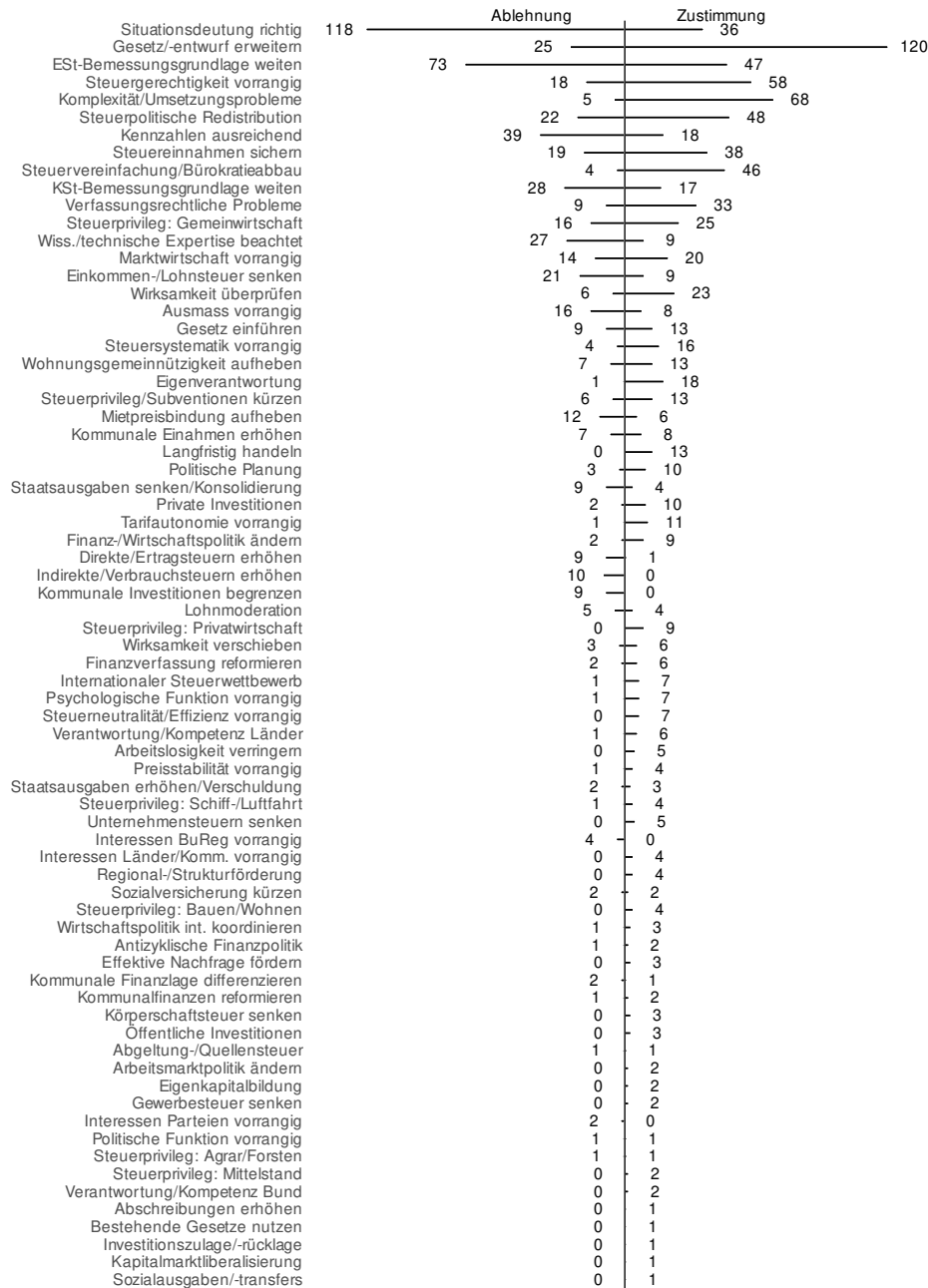


Abbildung 118: Verteilung von Frames in der ersten Anhörung zum Steuerreformgesetz

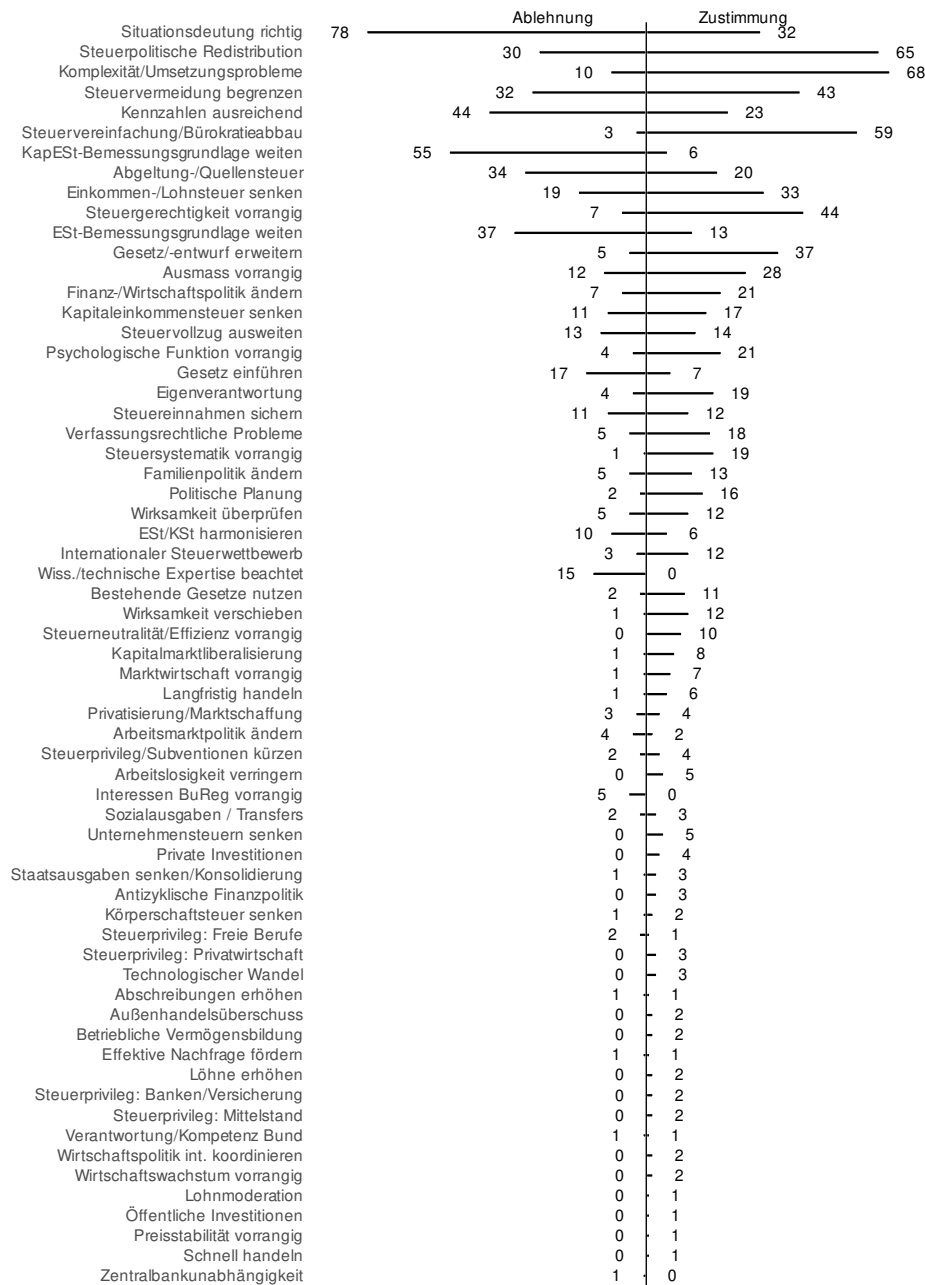


Abbildung 119: Verteilung von Frames in der zweiten Anhörung zum Steuerreformgesetz

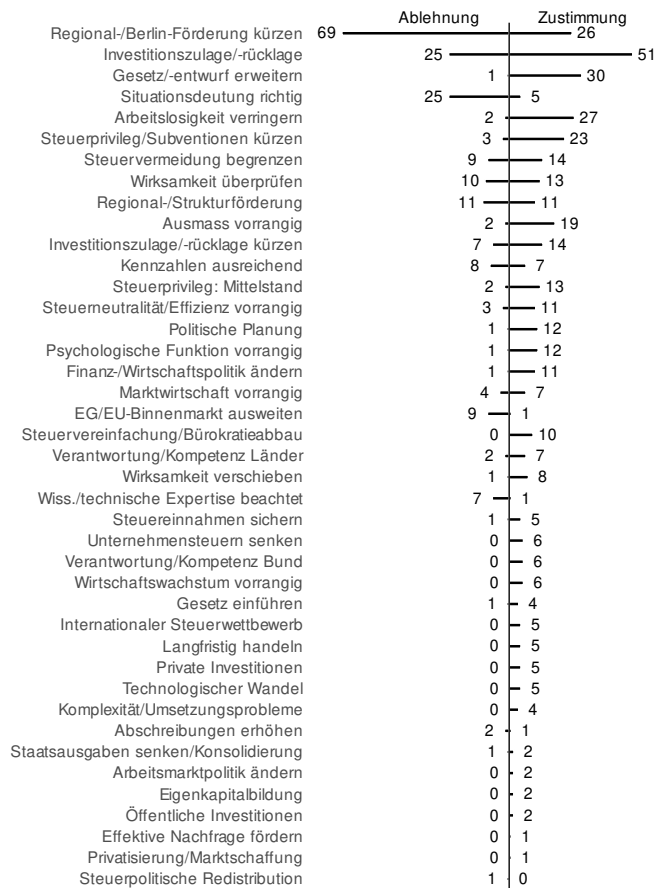


Abbildung 120: Verteilung von Frames in der dritten Anhörung zum Steuerreformgesetz

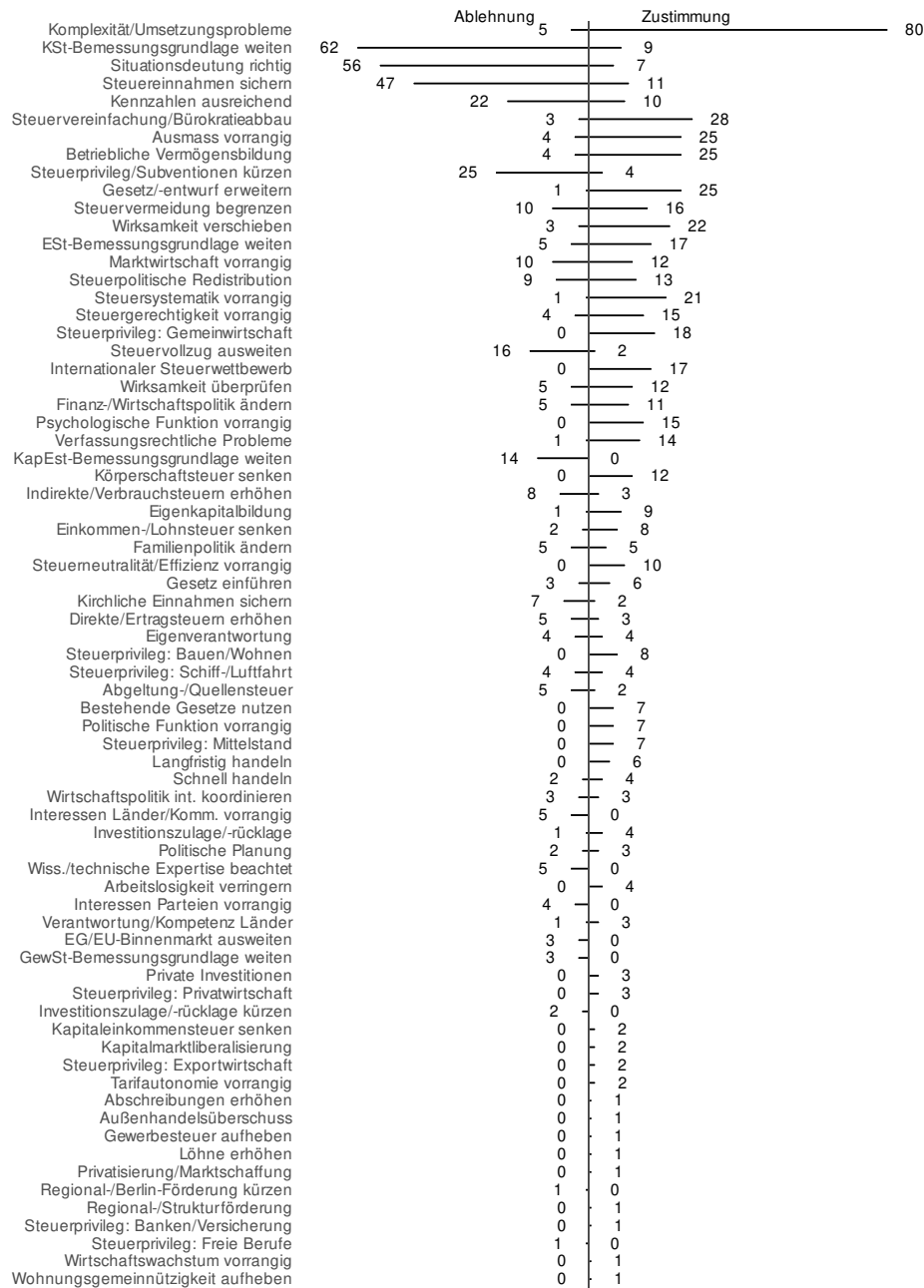


Abbildung 121: Verteilung von Frames in der vierten Anhörung zum Steuerreformgesetz

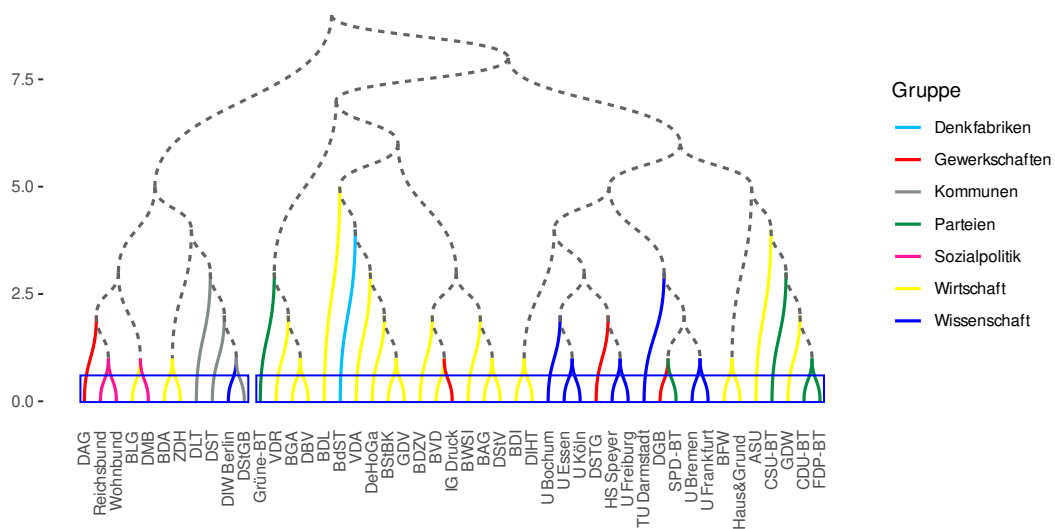


Abbildung 122: Cluster-Dendrogramm der ersten Anhörung zum Steuerreformgesetz

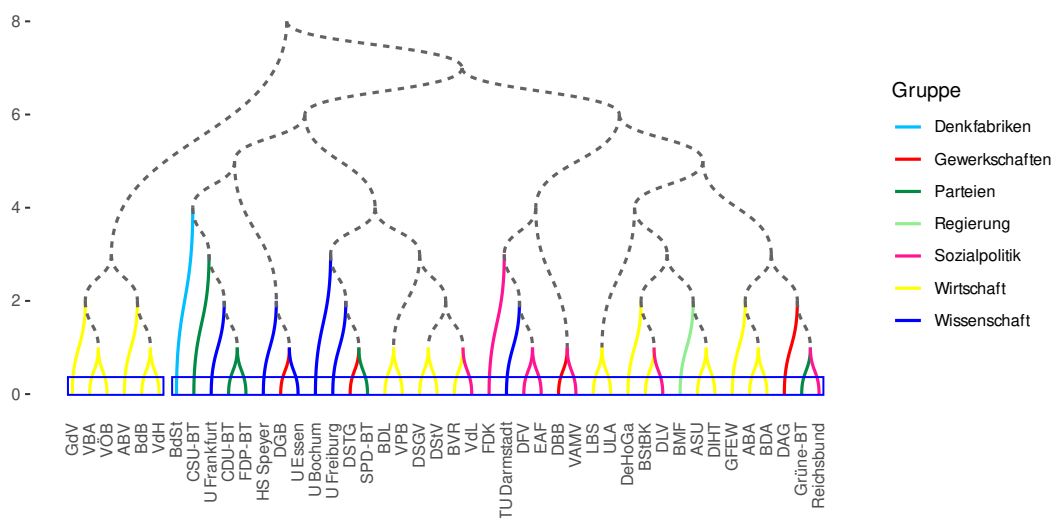


Abbildung 123: Cluster-Dendrogramm der zweiten Anhörung zum Steuerreformgesetz

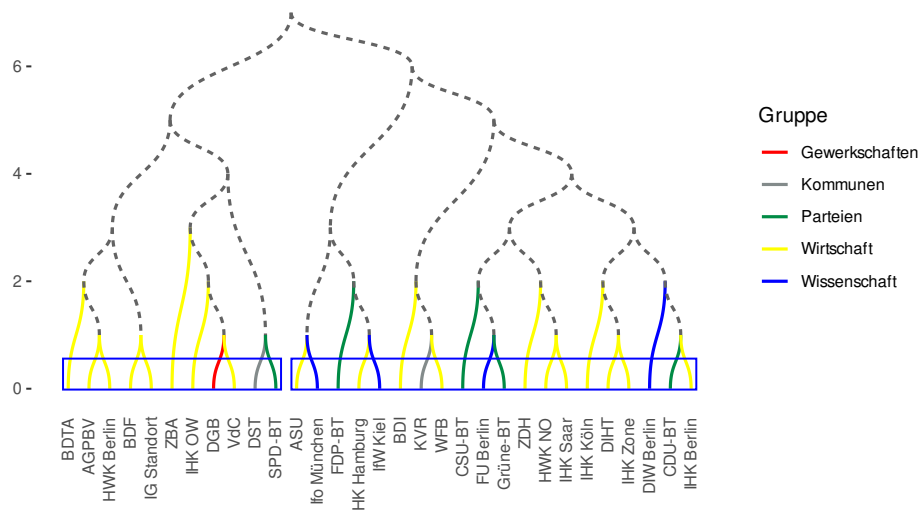


Abbildung 124: Cluster-Dendrogramm der dritten Anhörung zum Steuerreformgesetz

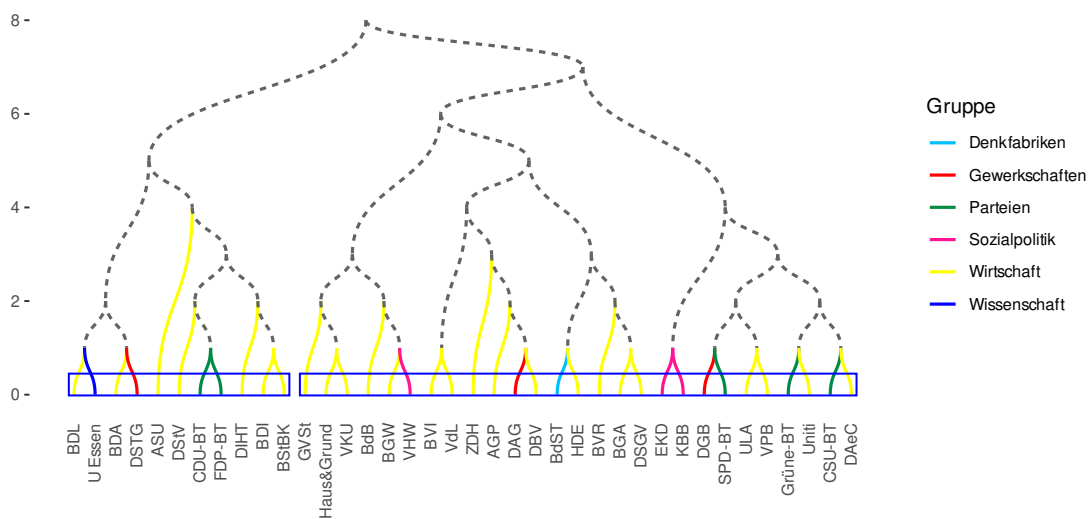


Abbildung 125: Cluster-Dendrogramm der vierten Anhörung zum Steuerreformgesetz

Literatur

- [PAD 1966a] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die 31. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen am Donnerstag, dem 13. Oktober 1966. PA-DBT 4000 V/105 Bd. A3 lfd. Nr. 81.* 1966
- [PAD 1966b] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die 32. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen am Mittwoch, dem 19. Oktober 1966. PA-DBT 4000 V/105 Bd. A3 lfd. Nr. 82.* 1966
- [PAD 1966c] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die 33. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen am Donnerstag, dem 20. Oktober 1966.* 1966
- [PAD 1975] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die öffentliche Anhörung und der gemeinsamen Sitzung des Finanzausschusses und des Ausschusses für Wirtschaft am Mittwoch, dem 3. Dezember 1975. PA-DBT 4000 VII/480 Bd. A3 lfd. Nr. 46.* 1975
- [PAD 1976a] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die nichtöffentliche Anhörung des Finanzausschusses am Freitag, dem 9. April 1976. PA-DBT 4000 VII/480 Bd. A4 lfd. Nr. 59.* 1976
- [PAD 1976b] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die nichtöffentliche Anhörung des Finanzausschusses am Mittwoch, dem 10. März 1976. PA-DBT 4000 VII/480 Bd. A3 lfd. Nr. 54.* 1976
- [PAD 1977] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am Mittwoch, dem 28. September 1977. PA-DBT 4000 VIII/28 Bd. A1 lfd. Nr. 41.* 1977
- [PAD 1982] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die öffentliche Sitzung des Finanzausschusses am Donnerstag, dem 10. März 1982. PA-DBT 4000 IX/73 Bd. A, lfd. Nr. 33.* 1982
- [PAD 1983] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am Mittwoch, dem 28. September 1983. PA-DBT 4000 X/16 Bd. A3 lfd. Nr. 61.* 1983
- [PAD 1988a] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am Dienstag, dem 31. Mai 1988. PA-DBT 4000 XI/71 Bd. A17 lfd. Nr. 116.* 1988
- [PAD 1988b] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am Donnerstag, dem 19. Mai 1988. PA-DBT 4000 XI/71 Bd. A7 lfd. Nr. 114.* 1988
- [PAD 1988c] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am Donnerstag, dem 19. Mai 1988. PA-DBT 4000 XI/71 Bd. A7 lfd. Nr. 115.* 1988
- [PAD 1988d] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am Mittwoch, dem 18. Mai 1988 PA-DBT 4000 XI/71 Bd. A5 lfd. Nr. 113.* 1988
- [PAD 1993] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Stenographisches Protokoll über die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am Mittwoch, dem 3. März 1993. PA-DBT 4000 XII/242 Bd. A2 lfd. Nr. 53.* 1993
- [Kue 1998] Entscheidung für die deutsche Einheit. Einführung in die Edition. In: KÜSTERS, Hanns J. (Hrsg.) ; HOFMANN, Daniel (Hrsg.): *Deutsche Einheit: Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90* Bd. 6. München : Oldenbourg, 1998, S. 21–235
- [PAD 2000] PARLAMENTSARCHIV DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.): *Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 22., 23. und 24. März 2000. PA-DBT 4000 XIV/154 Bd. A4 lfd. Nr. 88.* 2000
- [FES 2001] Mitteilung für die Presse vom 7. Oktober 1966. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): *Pressemitteilungen und Information der SPD von 1958 - 1976.* 2001 (Pressemitteilungen der SPD 1958-1998 501/66)
- [KGP 2023a] SPD, 05. WP, Fraktionssitzung (Kurzprotokoll) am 25.10.1966. In: KOMMISSION FÜR GESCHICHTE DES PARLAMENTARISMUS UND DER POLITISCHEN PARTEIEN (Hrsg.): *Editionsprogramm »Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–2005«.* Berlin, 2023

- [KGP 2023b] SPD, 06. WP, *Fraktionssitzung am 03.03.1972*. http://fraktionsprotokolle.de/spd-06_1972-03-03-t1015_EP.xml, 2023
- [KGP 2023c] SPD, 07. WP, (2. Sitzung) *Fraktionssitzung (2. Sitzung/Tonbandtranskript) am 09.12.1975*. https://fraktionsprotokolle.de/spd-07_1975-12-09-t1520_WN.xml?per-page=10&perpage=10&facet-party=SPD&start=121&language=de&page=2&sort=pubdate&facet-period=07&order=asc, 2023
- [KGP 2023d] SPD, 07. WP, *Fraktionssitzung Tonbandtranskript) am 27.01.1976*. https://fraktionsprotokolle.de/spd-07_1976-01-27-t1510_WN.xml?per-page=10&perpage=10&facet-party=SPD&start=121&language=de&page=2&sort=pubdate&facet-period=07&order=asc, 2023
- [Abdelal 2006] ABDELAL, Rawi: Writing the Rules of Global Finance: France, Europe, and Capital Liberalization. In: *Review of International Political Economy* 13 (2006), Nr. 1, S. 1–27. <http://dx.doi.org/10/cr4dfb>. – DOI 10/cr4dfb
- [Abelshauser 2009] ABELSHAUSER, Werner: *Nach dem Wirtschaftswunder: Der Gewerkschafter, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer*. Bonn : Dietz, 2009
- [Agyemang u. Fleming 2022] AGYEMANG, Emma ; FLEMING, Sam: Poland Blocks EU Move to Sign up to Minimum Corporate Tax. In: *Financial Times* (2022), April
- [Ajdacic u. a. 2021] AJDACIC, Lena ; HEEMSKERK, Eelke M. ; GARCIA-BERNARDO, Javier: The Wealth Defence Industry: A Large-scale Study on Accountancy Firms as Profit Shifting Facilitators. In: *New Political Economy* 26 (2021), Juli, Nr. 4, S. 690–706. <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2020.1816947>. – DOI 10.1080/13563467.2020.1816947
- [Akard 1992] AKARD, Patrick J.: Corporate Mobilization and Political Power: The Transformation of U.S. Economic Policy in the 1970s. In: *American Sociological Review* 57 (1992), Nr. 5, S. 597–615. <http://dx.doi.org/10.2307/2095915>. – DOI 10.2307/2095915
- [Albach 1967] ALBACH, Horst: *Die degressive Abschreibung: Ist die degressive Abschreibung eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen notwendige Abschreibung?* Wiesbaden : Gabler, 1967
- [Albers u. a. 2022] ALBERS, Thilo N. H. ; BARTELS, Charlotte ; SCHULARICK, Moritz: The Distribution of Wealth in Germany 1895–2018, 2022 (ECONtribute Policy Brief)
- [Altshuler u. Goodspeed 2015] ALTSHULER, Rosanne ; GOODSPEED, Timothy J.: Follow the Leader? Evidence on European and US Tax Competition. In: *Public Finance Review* 43 (2015), Juli, Nr. 4, S. 485–504. <http://dx.doi.org/10.1177/1091142114527781>. – DOI 10.1177/1091142114527781. – ISSN 1091–1421
- [Altwater u. a. 1983] ALTWATER, Elmar ; HÜBNER, Kurt ; STANGER, Michael: *Alternative Wirtschaftspolitik jenseits des Keynesianismus*. Opladen : Westdeutscher Verlag, 1983
- [Amadae 2003] AMADAE, S. M.: *Rationalizing Capitalist Democracy: The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism*. Chicago : University of Chicago Press, 2003. – ISBN 978–0–226–01654–2
- [Amsler u. Bolsmann 2012] AMSLER, Sarah S. ; BOLSMANN, Chris: University Ranking as Social Exclusion. In: *British Journal of Sociology of Education* 33 (2012), März, Nr. 2, S. 283–301. <http://dx.doi.org/10/gr4pxj>. – DOI 10/gr4pxj. – ISSN 0142–5692
- [Andel 1998] ANDEL, Norbert: *Finanzwissenschaft*. 4. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1998
- [Anesa u. a. 2019] ANESA, Mattia ; GILLESPIE, Nicole ; SPEE, A. P. ; SADIQ, Kerrie: The Legitimation of Corporate Tax Minimization. In: *Accounting, Organizations and Society* 75 (2019), Mai, S. 17–39. <http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2018.10.004>. – DOI 10.1016/j.aos.2018.10.004. – ISSN 0361–3682
- [Apel 1970] APEL, Hans: Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen: Die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1 (1970), Nr. 2, S. 223–232
- [Apel 1975] APEL, Hans: Die Steuerreform als politischer Kompromiss - Gewolltes und Erreichtes. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge gehalten anlässlich der Mitgliederversammlung des Instituts "Finanzen und Steuern" am 3. Juni 1975*. Bonn, 1975 (IFST-Brief 154), S. 8–25
- [Apel 1991] APEL, Hans: *Der Abstieg: Politisches Tagebuch eines Jahrzehnts*. München : Knauer, 1991

- [Appoldt 1971] APPOLDT, Friedrich W.: *Die Öffentlichen Anhörungen ("Hearings") des Deutschen Bundestages: Ein Beitrag zur Beobachtung der Entfaltung eines lebendigen Verfassungssystems an Hand von organisatorischen und geschäftsordnungsmäßigen Entwicklungen eines obersten Staatsorgans*. Berlin : Duncker & Humblot, 1971
- [Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2000] ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK: *Memorandum 2000: Den Aufschwung nutzen - Politik für Arbeitsplätze, soziale Gerechtigkeit und ökologischen Umbau*. Köln : Papyrossa, 2000 (Memoranden)
- [Arbeitsgruppe Steuerreform 1987] ARBEITSGRUPPE STEUERREFORM: *Steuern der Neunziger Jahre. Leitlinien für eine Reform*. Stuttgart, 1987. – Forschungsbericht
- [Arndt 1966] ARNDT, Klaus D.: Ein Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität. In: *Konjunkturpolitik* 12 (1966), Nr. 3, S. 157–171
- [Arnold 2013] ARNOLD, Brian J.: The Process for Making Tax Policy: An International Comparison Tax Policy Round Table. In: *Canadian Tax Journal* 61 (2013), Nr. 4, S. 989–1010
- [Arzheimer 2015] ARZHEIMER, Kai: The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany? In: *West European Politics* 38 (2015), Mai, Nr. 3, S. 535–556. <http://dx.doi.org/10/ggb54b>. – DOI 10/ggb54b. – ISSN 0140–2382
- [Atria Curi 2019] ATRIA CURI, Jorge A.: Legalism and Creativity: Tax Non-Compliance in the Eyes of the Economic Elite. In: *International Review of Sociology* 29 (2019), Januar, Nr. 1, S. 58–79. <http://dx.doi.org/10/gncxqz>. – DOI 10/gncxqz
- [Baccaro u. Benassi 2017] BACCARO, Lucio ; BENASSI, Chiara: Throwing out the Ballast: Growth Models and the Liberalization of German Industrial Relations. In: *Socio-Economic Review* 15 (2017), Januar, Nr. 1, S. 85–115. <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mww036>. – DOI 10.1093/ser/mww036. – ISSN 1475–1461
- [Baccaro u. Pontusson 2022] BACCARO, Lucio ; PONTUSSON, Jonas: The Politics of Growth Models. (2022), S. 18. <http://dx.doi.org/10.4337/roke.2022.02.04>. – DOI 10.4337/roke.2022.02.04
- [Bach 1997] BACH, Stefan: Steuerreform in Deutschland. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 66 (1997), Nr. 3/4, S. 291–316
- [Bach u. a. 2022] BACH, Stefan ; BARTELS, Charlotte ; NEEF, Theresa: Distributional National Accounts: A Macro-Micro Approach to Inequality in Germany. Version: 2022. <http://dx.doi.org/10.7208/chicago/9780226816043.003.0022>. In: CHETTY, Raj (Hrsg.) ; FRIEDMAN, John N. (Hrsg.) ; GORNICK, Janet C. (Hrsg.) ; JOHNSON, Barry (Hrsg.) ; KENNICKELL, Arthur (Hrsg.): *Measuring Distribution and Mobility of Income and Wealth*. Chicago : University of Chicago Press, 2022. – DOI 10.7208/chicago/9780226816043.003.0022, S. 625–640
- [Bach u. Buslei 2017] BACH, Stefan ; BUSLEI, Hermann: Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? In: *DIW Wochenbericht* (2017), Nr. 20, S. 391–399
- [Bach u. a. 2007] BACH, Stefan ; BUSLEI, Hermann ; DWENGER, Nadja ; FOSSEN, Frank: Aufkommens- und Verteilungseffekte der Unternehmensteuerreform 2008: Eine Analyse mit dem Unternehmensteuer-Mikrosimulationsmodell BizTax. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 76 (2007), Nr. 2, S. 74–85. <http://dx.doi.org/10.3790/vjh.76.2.74>. – DOI 10.3790/vjh.76.2.74. – ISSN 0340–1707, 1861–1559
- [Bach u. Dwenger 2007] BACH, Stefan ; DWENGER, Nadja: Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen. In: *DIW-Wochenbericht* 74 (2007), Nr. 5, S. 54–65
- [Bach u. a. 2004] BACH, Stefan ; HAAN, Peter ; RUDOLPH, Hans-Joachim ; STEINER, Viktor: Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot. In: *DIW-Wochenbericht* 71 (2004), Nr. 16
- [Bachas u. a. 2022] BACHAS, Pierre ; FISHER-POST, Matthew H. ; JENSEN, Anders ; ZUCMAN, Gabriel: Globalization and Factor Income Taxation. In: *NBER Working Paper Series* (2022), Nr. 29819
- [Bachrach u. Baratz 1963] BACHRACH, Peter ; BARATZ, Morton S.: Decisions and Non-Decisions. An Analytical Framework. In: *American Political Science Review* 57 (1963), Nr. 3, S. 632–642. <http://dx.doi.org/10.2307/1952568>. – DOI 10.2307/1952568
- [Bank 2013] BANK, Max: *Stunde der Neoliberalen? Politikberatung und Wirtschaftspolitik in der Ära Adenauer*. Köln, Köln, Diss., 2013

- [Baraké u. a. 2022] BARAKÉ, Mona ; CHOUC, Paul-Emmanuel ; NEEF, Theresa ; ZUCMAN, Gabriel: Revenue Effects of the Global Minimum Tax Under Pillar Two. In: *Intertax* 50 (2022), Nr. 10, S. 689–710. <http://dx.doi.org/10.54648/TAXI2022074>. – DOI 10.54648/TAXI2022074
- [Baresel u. a. 2021] BARESEL, Kira ; EULITZ, Heike ; FACHINGER, Uwe ; GRABKA, Markus M. ; HALBMEIER, Christoph ; KÜNEMUND, Harald ; LOZANO ALCÁNTARA, Alberto ; VOGEL, Claudia: Hälfte aller Erbschaften und Schenkungen geht an die reichsten zehn Prozent aller Begünstigten. In: *DIW Wochenbericht* (2021), Nr. 5
- [Baring 1998] BARING, Arnulf: *Machtwechsel: Die Ära Brandt-Scheel*. Berlin : Ullstein, 1998
- [Barker 2016] BARKER, Alex: Apple Faces Record-Breaking €13bn Penalty over Irish Taxes. In: *Financial Times* (2016), August
- [Barrera u. Bustamante 2018] BARRERA, Rita ; BUSTAMANTE, Jessica: The Rotten Apple: Tax Avoidance in Ireland. In: *The International Trade Journal* 32 (2018), Januar, Nr. 1, S. 150–161. <http://dx.doi.org/10.gr47nc>. – DOI 10.gr47nc. – ISSN 0885–3908
- [Basinger u. Hallerberg 2004] BASINGER, Scott J. ; HALLERBERG, Mark: Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom. In: *American Political Science Review* 98 (2004), Mai, Nr. 2, S. 261–276. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055404001133>. – DOI 10.1017/S0003055404001133. – ISSN 1537–5943, 0003–0554
- [Baumgartner 2013] BAUMGARTNER, Frank R.: Ideas and Policy Change. In: *Governance* 26 (2013), Nr. 2, S. 239–258. <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12007>. – DOI 10.1111/gove.12007
- [Baumgartner u. Jones 1991] BAUMGARTNER, Frank R. ; JONES, Bryan D.: Agenda Dynamics and Policy Subsystems. In: *The Journal of Politics* 53 (1991), November, Nr. 4, S. 1044–1074. <http://dx.doi.org/10.2307/2131866>. – DOI 10.2307/2131866. – ISSN 0022–3816
- [Baumgartner u. Jones 2015] BAUMGARTNER, Frank R. ; JONES, Bryan D.: *The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America*. Chicago : University of Chicago Press, 2015
- [BDI 1985] BDI: Zukunftsorientierte Steuerpolitik - Reform der Unternehmensbesteuerung im Dienste von Wachstum und Beschäftigung / Industrie-Förderung. Köln, 1985 (180). – Forschungsbericht
- [Beattie u. Politi 2008] BEATTIE, Alan ; POLITI, James: 'I Made a Mistake', Admits Greenspan. In: *Financial Times* (2008), Oktober
- [Beattie u. a. 2021] BEATTIE, Graham ; DURANTE, Ruben ; KNIGHT, Brian ; SEN, Ananya: Advertising Spending and Media Bias: Evidence from News Coverage of Car Safety Recalls. In: *Management Science* 67 (2021), Februar, Nr. 2, S. 698–719. <http://dx.doi.org/10.1287/mnsc.2019.3567>. – DOI 10.1287/mnsc.2019.3567. – ISSN 0025–1909
- [Beck 2014] BECK, Stefan: *Vom Fordistischen zum Kompetitiven Merkantilismus: Die Exportorientierung der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wirtschaftswunder und Europäischer Krise*. Marburg : Metropolis, 2014
- [Beck 1986] BECK, Ulrich: *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1986
- [Becker u. Fuest 2007] BECKER, Johannes ; FUEST, Clemens: Steuerpolitische Perspektiven der Unternehmensteuerreform 2008. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 76 (2007), Nr. 2, S. 39–48. <http://dx.doi.org/10.3790/vjh.76.2.39>. – DOI 10.3790/vjh.76.2.39. – ISSN 1861–1559
- [von Beckerath 1993] BECKERATH, Erwin von: Der Einfluß der Wirtschaftstheorie auf die Wirtschaftspolitik. In: TOPITSCH, Ernst (Hrsg.): *Logik der Sozialwissenschaften*. 13. Hanstein : Athenäum u.a., 1993 (Neue Wissenschaftliche Bibliothek), S. 459–472
- [Bedau 1990] BEDAU, Klaus-Dietrich: Die Entwicklung der Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland (ohne neue Bundesländer) seit 1970 nach Einkommensarten und nach Haushaltsgruppen. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 59 (1990), Nr. 4, S. 295–309
- [Beise 2005] BEISE: Wie eine Steuerreform öffentliche Akzeptanz findet. In: KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) ; LAMBSDORFF, Otto (Hrsg.) ; PINKWART, Andreas (Hrsg.): *Perspektiven eines modernen Steuerrechts: Festschrift für Hermann Otto Solms*. Berlin : Erich Schmidt, 2005, S. 325–330
- [Béland u. Cox 2016] BÉLAND, Daniel ; COX, Robert H.: Ideas as Coalition Magnets: Coalition Building, Policy Entrepreneurs, and Power Relations. In: *Journal of European Public Policy* 23 (2016), Nr. 3, S. 428–445. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1115533>. – DOI 10.1080/13501763.2015.1115533

- [Bell u. Entman 2011] BELL, Carole V. ; ENTMAN, Robert M.: The Media's Role in America's Exceptional Politics of Inequality: Framing the Bush Tax Cuts of 2001 and 2003. In: *International Journal of Press/Politics* 16 (2011), Nr. 4, S. 548–572. <http://dx.doi.org/10.1177/1940161211417334>. – DOI 10.1177/1940161211417334
- [Beramendi u. Rueda 2007] BERAMENDI, Pablo ; RUEDA, David: Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies. In: *British Journal of Political Science* 37 (2007), S. 619–641. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123407000348>. – DOI 10.1017/S0007123407000348
- [Berger u. a. 1983] BERGER, Manfred ; GIBOWSKI, Wolfgang G. ; ROTH, Dieter ; SCHULTE, Wolfgang: Regierungswechsel und politische Einstellungen. Eine Analyse der Bundestagswahl 1983. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 14 (1983), Nr. 4, S. 556–582
- [Bergmann 1999] BERGMANN, Kristin: Regierungsbildung 1998: Dokumentation der Koalitionsverhandlungen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30 (1999), Nr. 2, S. 316–325
- [Bermbach 1977] BERMBACH, Udo: Stationen der Regierungs- und Oppositionsbildung 1976. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 8 (1977), Nr. 2, S. 159–182
- [Bermbach 1981] BERMBACH, Udo: Stationen der Regierungsbildung 1980. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 12 (1981), Nr. 1, S. 58–83
- [Best 2007] BEST, Heinrich: New Challenges, New Elites? Changes in the Recruitment and Career Patterns of European Representative Elites. In: *Comparative Sociology* 6 (2007), Januar, Nr. 1-2, S. 85–113. <http://dx.doi.org/10.1163/156913307X187414>. – DOI 10.1163/156913307X187414. – ISSN 1569–1322, 1569–1330
- [Betz u. a. 2021] BETZ, Timm ; FORTUNATO, David ; O'BRIEN, Diana Z.: Women's Descriptive Representation and Gendered Import Tax Discrimination. In: *American Political Science Review* 115 (2021), Februar, Nr. 1, S. 307–315. <http://dx.doi.org/10.1017/gr63q6>. – DOI 10.1017/gr63q6. – ISSN 0003–0554, 1537–5943
- [Bevan 2019] BEVAN, Shaun: Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook. In: BAUMGARTNER, Frank R. (Hrsg.) ; BREUNIG, Christian (Hrsg.) ; GROSSMAN, Emiliano (Hrsg.): *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford/New York : Oxford University Press, 2019, S. 17–34
- [Beyer 2013] BEYER, Jürgen: Die Strukturen der Deutschland AG. Ein Rückblick auf ein Modell der Unternehmenskontrolle. In: AHRENS, Ralf (Hrsg.) ; GEHLEN, Boris (Hrsg.) ; RECKENDREES, Alfred (Hrsg.): *Die "Deutschland AG": Historische Annäherungen an den bundesdeutschen Kapitalismus* Bd. 20. Essen : Klartext, 2013, S. 31–56
- [Beyers u. a. 2014] BEYERS, Jan ; BONAFONT, Laura C. ; DÜR, Andreas ; EISING, Rainer ; FINK-HAFNER, Danica ; LOWERY, David ; MAHONEY, Christine ; MALONEY, William ; NAURIN, Daniel: The INTEREURO Project: Logic and Structure. In: *Interest Groups & Advocacy* 3 (2014), Juni, Nr. 2, S. 126–140. <http://dx.doi.org/10.1017/f25gmc>. – DOI 10.1017/f25gmc
- [von Beyme 1974] BEYME, Klaus von: *Interessengruppen in der Demokratie*. 4. München : Piper, 1974. – ISBN 978–3–492–02050–3
- [von Beyme 1988] BEYME, Klaus von: Wirtschafts- und Sozialpolitik im Deutschen Bundestag. In: THAYSEN, Uwe (Hrsg.) ; DAVIDSON, Roger H. (Hrsg.) ; LIVINGSTON, Robert G. (Hrsg.): *US-Kongreß und Deutscher Bundestag: Bestandsaufnahmen im Vergleich*. Opladen : Westdeutscher Verlag, 1988, S. 342–365
- [von Beyme 1993] BEYME, Klaus von: *Die politische Klasse im Parteienstaat*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1993
- [von Beyme 1997] BEYME, Klaus von: *Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen : Westdeutscher Verlag, 1997
- [von Beyme 2017] BEYME, Klaus von: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. 12. Wiesbaden : Springer VS, 2017
- [Bibow 2005] BIBOW, Jörg: Germany in Crisis: The Unification Challenge, Macroeconomic Policy Shocks and Traditions, and EMU. In: *International Review of Applied Economics* 19 (2005), Nr. 1, S. 29–50. <http://dx.doi.org/10.1017/d367sx>. – DOI 10.1017/d367sx
- [Bibow 2013] BIBOW, Jörg: The Euroland Crisis and Germany's Euro Trilemma. In: *International Review of Applied Economics* 27 (2013), Mai, Nr. 3, S. 360–385. <http://dx.doi.org/10.1080/02692171.2012.721757>. – DOI 10.1080/02692171.2012.721757. – ISSN 0269–2171

- [Bibow 2020] BIBOW, Jörg: Stuck on the Wrong Track: 20 Years of Euro Disillusion, Denial, and Delusion*. In: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 17 (2020), Nr. 2, S. 139–155. <http://dx.doi.org/10.4337/ejeep.2020.0065>. – DOI 10.4337/ejeep.2020.0065. – ISSN 2052–7764, 2052–7772
- [Biebricher 2018] BIEBRICHER, Thomas: *The Political Theory of Neoliberalism*. Stanford : Stanford University Press, 2018
- [Bivens u. a. 2014] BIVENS, Josh ; GOULD, Elise ; MISHEL, Lawrence ; SHIERHOLZ, Heidi: Raising America's Pay: Why It's Our Central Economic Policy Challenge / Economic Policy Institute. Washington D.C., 2014 (Briefing Paper 378). – Briefing Paper
- [Bjork u. a. 2014] BJORK, Samuel ; OFFER, Avner ; SÖDERBERG, Gabriel: Time Series Citation Data: The Nobel Prize in Economics. In: *Scientometrics* 98 (2014), Nr. 1, S. 185–196. <http://dx.doi.org/10.1007/s11192-013-0989-5>. – DOI 10.1007/s11192-013-0989-5
- [Blankart 1987] BLANKART, Charles B.: Presidential Address: Fourteen Years of European Public Choice Society Research. In: *Public Choice* 52 (1987), Nr. 1, S. 3–14. <http://dx.doi.org/10/czbk8m>. – DOI 10/czbk8m. – ISSN 0048–5829
- [Blankart 2017] BLANKART, Charles F.: *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. 9. München : Vahlen, 2017
- [Blasch 2008] BLASCH, Frank: *Steuerreformen und Unternehmensentscheidungen: Eine empirische Analyse der deutschen Steuerpolitik mit besonderem Schwerpunkt auf die Steuerreform 2000*. Berlin : Peter Lang, 2008 (Finanzwissenschaftliche Schriften 117)
- [Blauberger 2009] BLAUBERGER, Michael: Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law. In: *West European Politics* 32 (2009), Nr. 4, S. 719–737. <http://dx.doi.org/10.1080/01402380902945300>. – DOI 10.1080/01402380902945300
- [Blondel u. a. 2008] BLONDEL, Vincent D. ; GUILLAUME, Jean-Loup ; LAMBIOTTE, Renaud ; LEFEBVRE, Etienne: Fast Unfolding of Communities in Large Networks. In: *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment* (2008), Oktober, Nr. 10, S. P10008. <http://dx.doi.org/10.1088/1742-5468/2008/10/P10008>. – DOI 10.1088/1742-5468/2008/10/P10008
- [Blum 1969] BLUM, Reinhard: *Soziale Marktwirtschaft: Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1969
- [Blyth 2002] BLYTH, Mark: *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York : Cambridge University Press, 2002
- [Blyth 2013] BLYTH, Mark: *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford/New York : Oxford University Press, 2013
- [Böcher 2007] BÖCHER, Michael: Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess. In: KROTT, Max (Hrsg.) ; SUDA, Michael (Hrsg.): *Macht Wissenschaft Politik?* Wiesbaden : VS Verlag, 2007, S. 14–42
- [Böckenförde 1976] BÖCKENFÖRDE, Ernst W.: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: BÖCKENFÖRDE, Ernst W. (Hrsg.): *Staat, Gesellschaft, Freiheit: Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1976, S. 42–64
- [Böckenförde 2011] BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht - Aufriß eines Problems. In: BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang (Hrsg.): *Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht*. Berlin : Suhrkamp, 2011, S. 72–83
- [Bohnsack 1983a] BOHNSACK, Klaus: Die Koalitionskrise 1981/82 und der Regierungswechsel 1982. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 14 (1983), Nr. 1, S. 5–32
- [Bohnsack 1983b] BOHNSACK, Klaus: Regierungsbildung und Oppositionsformierung 1983. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 14 (1983), Nr. 4, S. 476–486
- [Böick 2015] BÖICK, Marcus: Entdeckung, Expansion, Ernüchterung. Die KPMG/DTG und die deutsche Wiedervereinigung. In: ZIEGLER, Dieter (Hrsg.) ; LESZCZENSKI, Jörg (Hrsg.) ; BÄHR, Johannes (Hrsg.): *Vertrauensbildung als Auftrag: von der Deutsch-Amerikanischen Treuhand-Gesellschaft zur KPMG AG*. München : Piper, 2015, S. 215–250
- [Böick 2018] BÖICK, Marcus: *Die Treuhand Idee - Praxis - Erfahrung : 1990-1994*. Göttingen : Wallstein, 2018
- [Bösch 2008] BÖSCH, Frank: Die Krise als Chance. Die Neuformierung der Christdemokraten in den siebziger Jahren. In: JARAUSCH, Konrad (Hrsg.): *Das Ende der Zuversicht?* Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, 2008, S. 296–312

- [Boss 1982] BOSS, Alfred: Neue Bundesregierung - neue Wirtschaftspolitik? In: *Wirtschaftsdienst* 62 (1982), Nr. 11, S. 538–545
- [Boss 1988] BOSS, Alfred: Unternehmensbesteuerung und Standortqualität. Ein internationaler Vergleich. In: *Kieler Diskussionsbeiträge* (1988), Nr. 145/146
- [Boulus u. Dowding 2014] BOULUS, Paul ; DOWDING, Keith: The Press and Issue Framing in the Australian Mining Tax Debate. In: *Australian Journal of Political Science* 49 (2014), Nr. 4, S. 694–710. <http://dx.doi.org/10.1080/10361146.2014.948378>. – DOI 10.1080/10361146.2014.948378
- [Brandes u. a. 2006] BRANDES, Ulrik ; KENIS, Patrick ; RAAB, Jörg: Explanation Through Network Visualization. In: *Methodology* 2 (2006), Nr. 1, S. 16–23. <http://dx.doi.org/10.1027/1614-2241.2.1.16>. – DOI 10.1027/1614-2241.2.1.16
- [Brandt 1989] BRANDT, Willy: *Erinnerungen*. 2. Frankfurt a.M. : Propyläen, 1989
- [Breitling 1961] BREITLING, Rupert: Das Geld in Der Deutschen Parteipolitik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 2 (1961), Nr. 4, S. 348–363
- [Brennan u. Buchanan 1991] BRENNAN, Geoffrey ; BUCHANAN, James M.: Konsumbesteuerung und demokratischer Prozess. In: ROSE, Manfred (Hrsg.): *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*. Berlin u.a. : Springer, 1991, S. 51–84
- [Brennan u. Buchanan 2000] BRENNAN, Geoffrey ; BUCHANAN, James M.: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis : Liberty Fund, 2000 (The Collected Works of James M. Buchanan 9)
- [Breunig u. a. 2020] BREUNIG, Christian ; HANDEL, Marlene ; KESSLER, Bernhard: Massenkommunikation 1964-2020: Mediennutzung im Langzeitvergleich. In: *Media Perspektiven* (2020), Nr. 7-8, S. 410–432
- [Broichhausen 1989] BROICHHAUSEN, Klaus: Waigel beruft Steuerkommission. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1989), Dezember, S. 17
- [Brümmerhoff u. Büttner 2018] BRÜMMERHOFF, Dieter ; BÜTTNER, Thiess: *Finanzwissenschaft*. 12. Auflage. Berlin/Boston : De Gruyter Oldenbourg, 2018
- [Buchanan 1959] BUCHANAN, James M.: Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy. In: *Journal of Law & Economics* 2 (1959), S. 124–138. <http://dx.doi.org/10/bchrdw>. – DOI 10/bchrdw
- [Buchanan 1979] BUCHANAN, James M.: The Potential for Taxpayer Revolt in American Democracy. In: *Social Science Quarterly* 59 (1979), Nr. 4, S. 691–696
- [Buckton u. a. 2019] BUCKTON, Christina H. ; FERGIE, Gillian ; LEIFELD, Philip ; HILTON, Shona: A Discourse Network Analysis of UK Newspaper Coverage of the “Sugar Tax” Debate before and after the Announcement of the Soft Drinks Industry Levy. In: *BMC Public Health* 19 (2019), Nr. 1, S. 490. <http://dx.doi.org/10.1186/s12889-019-6799-9>. – DOI 10.1186/s12889-019-6799-9
- [Buggeln 2022] BUGGELN, Marc: *Das Versprechen der Gleichheit. Steuern und soziale Ungleichheit in Deutschland von 1871 bis heute*. Berlin : Suhrkamp, 2022
- [Buggeln u. a. 2017] BUGGELN, Marc ; DAUNTON, Marc ; NÜTZENADEL, Alexander: The Political Economy of Public Finance since the 1970s: Questioning the Leviathan. In: BUGGELN, Marc (Hrsg.) ; DAUNTON, Martin (Hrsg.) ; NÜTZENADEL, Alexander (Hrsg.): *The Political Economy of Public Finance: Taxation, State Spending and Debt since the 1970s*. Cambridge/New York : Cambridge University Press, 2017, S. 1–31
- [Bundesarchiv 1968] BUNDESARCHIV: 141. Kabinettsitzung am 9. Oktober 1968: H. Bildung einer Steuerreform-Kommission. https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0/k/k1968k/kap1_2/kap2_38/para3_13.html, 1968
- [Bundesbank 1966] BUNDESBANK: *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1965*. Frankfurt a.M., 1966
- [Bundesbank 1981] BUNDESBANK: *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1980*. Frankfurt a.M., 1981
- [Bundesbank 2023] BUNDESBANK: *Lange Zeitreihen: Zr Wirtschaftsentwicklung in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe*. Frankfurt a.M., 2023
- [Bundesfinanzhof 2011] BUNDESFINANZHOF: *Jahresbericht 2011*. München, 2011

- [Bundesfinanzhof 2012] BUNDESFINANZHOF: *Vorlagebeschluss vom 10. Januar 2012, I R 66/09: Verfassungswidrigkeit eines sog. Treaty override (§ 50d Abs. 8 EStG 2002/2004)? - Anwendung von Doppelbesteuerungsabkommen in Deutschland in der Form eines Zustimmungsgesetzes*. <https://www.bundesfinanzhof.de/de/entscheidung/entscheidungen-online/detail/STRE201210106/>, 2012
- [Bundesfinanzhof 2021] BUNDESFINANZHOF: *Jahresbericht 2021*. München, 2021
- [Bundesministerium der Finanzen 1971] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Gutachten der Steuerreformkommission*. Bonn : Stollfuß, 1971 (Schriftenreihe 17)
- [Bundesministerium der Finanzen 1991] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Gutachten der Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze*. Bonn : Stollfuß, 1991 (Schriftenreihe 46)
- [Bundesministerium der Finanzen 1995] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer*. Bonn : Stollfuß, 1995 (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 55)
- [Bundesministerium der Finanzen 1997] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Reform der Einkommensbesteuerung. Vorschläge der Steuerreform-Kommission vom 22. Januar 1997 - Petersberger Vorschläge*. Bonn : Stollfuß, 1997 (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 61)
- [Bundesministerium der Finanzen 1999] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung: Bericht der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung, eingesetzt vom Bundesminister der Finanzen*. Bonn : Stollfuß, 1999 (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 66). – ISBN 978–3–08–370066–1
- [Bundesministerium der Finanzen 2014] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964*. Berlin, 2014
- [Bundesministerium der Finanzen 2022] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *BMF-Monatsbericht Oktober 2022*. Berlin, 2022
- [Bundesministerium der Finanzen 2023a] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *Diskussionsentwurf zum Mindestbesteuerungsrichtlinie-Umsetzungsgesetz*. <https://bit.ly/3NpXmBd>, März 2023
- [Bundesministerium der Finanzen 2023b] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *Gesetz für die Umsetzung der Richtlinie zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen und große inländische Gruppen in der Union (Mindestbesteuerungsrichtlinie-Umsetzungsgesetz - MinBestRL-UmsG)*. <https://bit.ly/3JwbUyi>, März 2023
- [Bundesrat 1988] BUNDES RAT: *Protokoll der 591. Sitzung vom 8. Juli 1988*. <https://dserver.bundestag.de/brp/591.pdf#P.221>, 1988
- [Bundesrat 1997] BUNDES RAT: *Drucksache 447. Stenographisches Protokoll der 717. Sitzung vom 17. Oktober 1997*. 1997
- [Bundesrat 2000] BUNDES RAT: *Plenarprotokoll 753. Stenografischer Bericht der 753. Sitzung am Freitag, den 14. Juli 2000*. <https://dserver.bundestag.de/brp/753.pdf#P.269>, 2000
- [Bundesrat 2007] BUNDES RAT: *Plenarprotokoll 835. Stenografischer Bericht der 835. Sitzung am Freitag, den 6. Juli 2007*. <https://dserver.bundestag.de/brp/835.pdf#P.205>, 2007
- [Bundessteuerberaterkammer 2022a] BUNDESSTEUERBERATERKAMMER (Hrsg.): *Berufsordnung der Bundessteuerberaterkammer*. Berlin, 2022
- [Bundessteuerberaterkammer 2022b] BUNDESSTEUERBERATERKAMMER: *Berufsstatistik 2021*. Berlin, 2022
- [Bundesverfassungsgericht 2016] BUNDESVERFASSUNGSGERICHT: *Überschreibung eines Doppelbesteuerungsabkommens durch innerstaatliches Gesetz ('Treaty Override') ist verfassungsrechtlich zulässig*. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-009.html>, 2016
- [Büttner u. Thiemann 2017] BÜTTNER, Tim ; THIEMANN, Matthias: *Breaking Regime Stability? The Politicization of Expertise in the OECD/G20 Process on BEPS and the Potential Transformation of International Taxation*. In: *Accounting, Economics, and Law: A Convivium* 7 (2017), Nr. 1. <http://dx.doi.org/10.1515/ael-2016-0069>. – DOI 10.1515/ael-2016-0069. – ISSN 2152–2820
- [Cagé 2020] CAGÉ, Julia: *The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do About It*. Cambridge/London : Harvard University Press, 2020

- [Caiani u. Graziano 2018] CAIANI, Manuela ; GRAZIANO, Paolo: Europeanisation and Social Movements: The Case of the Stop TTIP Campaign. In: *European Journal of Political Research* 57 (2018), Nr. 4, S. 1031–1055. <http://dx.doi.org/10/gffhns>. – DOI 10/gffhns. – ISSN 1475–6765
- [Cameron 1978] CAMERON, David R.: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. In: *American Political Science Review* 72 (1978), Nr. 4, S. 1243–1261. <http://dx.doi.org/10.2307/1954537>. – DOI 10.2307/1954537
- [Campbell u. Pedersen 2015] CAMPBELL, John L. ; PEDERSEN, Ove K.: Policy Ideas, Knowledge Regimes and Comparative Political Economy. In: *Socio-Economic Review* 13 (2015), Oktober, Nr. 4, S. 679–701. <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwv004>. – DOI 10.1093/ser/mwv004. – ISSN 1475–1461
- [Cantos 2022] CANTOS, José M.: BEPS Project and International Tax Reform: The 2021 Agreements on Taxing Multinational Companies. In: *Evaluation Review* (2022), Juni, S. 0193841X221103338. <http://dx.doi.org/10.1177/0193841X221103338>. – DOI 10.1177/0193841X221103338. – ISSN 0193–841X
- [Carnes 2013] CARNES, Nicholas: *White-Collar Government: The Hidden Role of Class in Economic Policy Making*. Chicago : University of Chicago Press, 2013
- [Carnes u. Lupu 2016] CARNES, Nicholas ; LUPU, Noam: Do Voters Dislike Working-Class Candidates? Voter Biases and the Descriptive Underrepresentation of the Working Class. In: *American Political Science Review* 110 (2016), November, Nr. 4, S. 832–844. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055416000551>. – DOI 10.1017/S0003055416000551. – ISSN 0003–0554, 1537–5943
- [Carrick-Hagenbarth u. Epstein 2012] CARRICK-HAGENBARTH, Jessica ; EPSTEIN, Gerald A.: Dangerous Interconnectedness: Economists' Conflicts of Interest, Ideology and Financial Crisis. In: *Cambridge Journal of Economics* 36 (2012), Januar, Nr. 1, S. 43–63. <http://dx.doi.org/10/fzsn59>. – DOI 10/fzsn59. – ISSN 0309–166X
- [Carter 2012] CARTER, Charles W.: The Evolution of US Policy toward West German-Soviet Trade Relations 1969–89. In: *The International History Review* 34 (2012), Juni, Nr. 2, S. 221–244. <http://dx.doi.org/10.1080/07075332.2012.626574>. – DOI 10.1080/07075332.2012.626574. – ISSN 0707–5332, 1949–6540
- [CDU 1986] CDU (Hrsg.): *34. Bundesparteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Niederschrift. Mainz, 7./8. Oktober 1986*. Bonn, 1986
- [CDU 1988] CDU (Hrsg.): *36. Bundesparteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Niederschrift. Bonn, 13./15. Juni 1988*. Bonn, 1988
- [Childs u. Withey 2006] CHILDS, Sarah ; WITHEY, Julie: The Substantive Representation of Women: The Case of the Reduction of VAT on Sanitary Products. In: *Parliamentary Affairs* 59 (2006), Januar, Nr. 1, S. 10–23. <http://dx.doi.org/10.1093/pa/gsj003>. – DOI 10.1093/pa/gsj003
- [Chong u. Druckman 2007] CHONG, Dennis ; DRUCKMAN, James N.: Framing Theory. In: *Annual Review of Political Science* 10 (2007), Juni, Nr. 1, S. 103–126. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>. – DOI 10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054. – ISSN 1094–2939, 1545–1577
- [Christensen 2013] CHRISTENSEN, Johan: Bureaucracies, Neoliberal Ideas, and Tax Reform in New Zealand and Ireland. In: *Governance* 26 (2013), Nr. 4, S. 563–584. <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12009>. – DOI 10.1111/gove.12009. – ISSN 1468–0491
- [Christensen u. Holst 2017] CHRISTENSEN, Johan ; HOLST, Cathrine: Advisory Commissions, Academic Expertise and Democratic Legitimacy: The Case of Norway. In: *Science and Public Policy* 44 (2017), Nr. 6, S. 821–833. <http://dx.doi.org/10.1093/scipol/scx016>. – DOI 10.1093/scipol/scx016. – ISSN 0302–3427
- [Christensen 2021] CHRISTENSEN, Rasmus C.: Elite Professionals in Transnational Tax Governance. In: *Global Networks* 21 (2021), Nr. 2, S. 265–293. <http://dx.doi.org/10.1111/glob.12269>. – DOI 10.1111/glob.12269. – ISSN 1471–0374
- [Christliche Demokratische Union Deutschlands 1982] CHRISTLICHE DEMOKRATISCHE UNION DEUTSCHLANDS: *Union in Deutschland (UiD)*. Bonn, 1982 (Informationsdienst 21)
- [Christliche Demokratische Union Deutschlands 1983] CHRISTLICHE DEMOKRATISCHE UNION DEUTSCHLANDS: *Union in Deutschland: Wortlaut der Koalitionsvereinbarungen*. Bonn, 1983 (Dokumentation 12)

- [Christliche Demokratische Union Deutschlands 1991] CHRISTLICHE DEMOKRATISCHE UNION DEUTSCHLANDS (Hrsg.): *Dokumentation*. Bd. 2: *Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages*. Bonn, 1991
- [Christliche Demokratische Union Deutschlands 1996] CHRISTLICHE DEMOKRATISCHE UNION DEUTSCHLANDS (Hrsg.): *Dokumentation*. Bd. 30: *Rede des Bundesfinanzministers auf dem Zukunftsforum 'Steuerpolitik des 21. Jahrhunderts' a, 30. September in Bonn*. Bonn, 1996
- [Christliche Demokratische Union Deutschlands u. a. 2009] CHRISTLICHE DEMOKRATISCHE UNION DEUTSCHLANDS ; CHRISTLICH-SOZIALE UNION IN BAYERN ; FREIE DEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS: *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode (Entwurf)*. <https://www.slaek.de/media/dokumente/04presse/2009/koalitionsvertragfertig/koalitionsvertrag.pdf>, 2009
- [Christliche Demokratische Union Deutschlands u. a. 2005] CHRISTLICHE DEMOKRATISCHE UNION DEUTSCHLANDS ; CHRISTLICH-SOZIALE UNION IN BAYERN ; SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS: *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*. 2005
- [Clausing 2016] CLAUSING, Kimberly A.: The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond. In: *National Tax Journal* 69 (2016), Dezember, Nr. 4, S. 905–934. <http://dx.doi.org/10.17310/ntj.2016.4.09>. – DOI 10.17310/ntj.2016.4.09. – ISSN 0028–0283
- [Clausing 2018] CLAUSING, Kimberly A.: Does Tax Drive the Headquarters Locations of the World's Biggest Companies? / Social Science Research Network. Rochester, NY, September 2018 (3617644). – SSRN Scholarly Paper
- [Coase 1937] COASE, Ronald H.: The Nature of the Firm. In: *Economica* 4 (1937), Nr. 16, S. 386–405
- [Colm 1940] COLM, Gerhard: Conflicting Theories of Corporate Income Taxation. In: *Law and Contemporary Problems* 7 (1940), Nr. 2, S. 281–290
- [Colm 1960] COLM, Gerhard: In Defense of the Public Interest. In: *Social Research* 27 (1960), Nr. 3, S. 295–307
- [Cooper 2017] COOPER, Melinda: *Family Values: Between Neoliberalism and the New Social Conservatism*. New York : Zone Books, 2017 (Near Futures)
- [Cooper 2021a] COOPER, Melinda: A Burden on Future Generations? How We Learned to Hate Deficits and Blame the Baby Boomers. In: *The Sociological Review* 69 (2021), Nr. 4, S. 743–758. <http://dx.doi.org/10.1177/0038026121999211>. – DOI 10.1177/0038026121999211. – ISSN 0038–0261
- [Cooper 2021b] COOPER, Melinda: Infinite Regress: Virginia School Neoliberalism and the Tax Revolt. In: *Capitalism: A Journal of History and Economics* 2 (2021), Nr. 1, S. 41–87. <http://dx.doi.org/10.1353/cap.2021.0002>. – DOI 10.1353/cap.2021.0002. – ISSN 2576–6406
- [Corneo 2006] CORNEO, Giacomo: Media Capture in A Democracy: The Role of Wealth Concentration. In: *Journal of Public Economics* 90 (2006), Nr. 1-2, S. 37–58. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.08.002>. – DOI 10.1016/j.jpubeco.2005.08.002
- [Cowles 1995] COWLES, Maria G.: Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992. In: *Journal of Common Market Studies* 33 (1995), Nr. 4, S. 501–526. <http://dx.doi.org/10/cdjhh9>. – DOI 10/cdjhh9
- [Cowles 1996] COWLES, Maria G.: German Big Business and Brussels: Learning to Play the European Game. In: *German Politics & Society* 14 (1996), Nr. 3, S. 73–107. <http://dx.doi.org/http://www.jstor.org/stable/23736372>. – DOI <http://www.jstor.org/stable/23736372>
- [Cranmer u. a. 2012] CRANMER, Skyler J. ; DESMARAIS, Bruce A. ; MENNINGA, Elizabeth J.: Complex Dependencies in the Alliance Network. In: *Conflict Management and Peace Studies* 29 (2012), Nr. 3, S. 279–313. <http://dx.doi.org/10.1177/0738894212443446>. – DOI 10.1177/0738894212443446
- [Cranmer u. a. 2017] CRANMER, Skyler J. ; LEIFELD, Philip ; MCCLURG, Scott D. ; ROLFE, Meredith: Navigating the Range of Statistical Tools for Inferential Network Analysis. In: *American Journal of Political Science* 61 (2017), Nr. 1, S. 237–251. <http://dx.doi.org/10.1111/ajps.12263>. – DOI 10.1111/ajps.12263
- [Crozier u. a. 1975] CROZIER, Michel ; HUNTINGTON, Samuel P. ; WATANUKI, Joji: *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York : New York University Press, 1975

- [Culpepper 2011] CULPEPPER, Pepper D.: *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. New York/London : Cambridge University Press, 2011 (Cambridge Studies in Comparative Politics)
- [Czada 1998] CZADA, Roland: Vereinigungskrise und Standortdebatte: Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (1998), Nr. 1, S. 24–59
- [Dal Bó 2006] DAL BÓ, Ernesto: Regulatory Capture: A Review. In: *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2006), Nr. 2, S. 203–225. <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grj013>. – DOI 10.1093/oxrep/grj013
- [Dallinger 2021] DALLINGER, Ursula: Perzipierte Ungleichheit und politische Nachfrage: Wie beeinflussen Wahrnehmungsbias und mediale Rahmen die Einstellungen zur Vermögensteuer? In: *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 73 (2021), S. 473–500. <http://dx.doi.org/10.1007/s11577-022-00809-8>. – DOI 10.1007/s11577-022-00809-8
- [Danielian u. Page 1994] DANIELIAN, Lucig H. ; PAGE, Benjamin I.: The Heavenly Chorus: Interest Group Voices on TV News. In: *American Journal of Political Science* 38 (1994), Nr. 4, S. 1056–1078. <http://dx.doi.org/10.2307/2111732>. – DOI 10.2307/2111732. – ISSN 0092–5853
- [Dao u. a. 2019] DAO, Mai C. ; PERRY, Victoria ; KLEMM, Alexander ; HEBOUS, Shafik: Wealth Inequality and Private Savings in Germany / International Monetary Fund. Washington D.C., 2019. – Forschungsbericht. – 1–49 S.
- [Dausend u. Knaup 2020] DAUSEND, Peter ; KNAUP, Horand: Wir brauchen einen einzigen Satz von Ihnen: Vom heiklen Verhältnis zwischen Abgeordneten und Medien. In: *„Alleiner kannst du gar nicht sein“: unsere Volksvertreter zwischen Macht, Sucht und Angst*. München : Dtv, 2020, S. 276–296
- [De Bruycker 2017] DE BRUYCKER, Iskander: Framing and Advocacy: A Research Agenda for Interest Group Studies. In: *Journal of European Public Policy* 24 (2017), Mai, Nr. 5, S. 775–787. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2016.1149208>. – DOI 10.1080/13501763.2016.1149208
- [de Figueiredo u. Richter 2014] DE FIGUEIREDO, John M. ; RICHTER, Brian K.: Advancing the Empirical Research on Lobbying. In: *Annual Review of Political Science* 17 (2014), Nr. 1, S. 163–185. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-100711-135308>. – DOI 10.1146/annurev-polisci-100711-135308
- [Debatin 1983] DEBATIN, Helmut: Zur Auslegung von Doppelbesteuerungsabkommen. In: FISCHER, Lutz (Hrsg.): *Unternehmung und Steuer: Festschrift zur Vollendung des 80. Lebensjahres von Peter Scherpf*. Wiesbaden : Gabler, 1983, S. 305–318
- [Der Spiegel 1969] DER SPIEGEL: Order an alle. In: *Der Spiegel* (1969), S. 33
- [Der Spiegel 1978] DER SPIEGEL: »Da muß einfach was passieren«. Interview mit Johann Wilhelm Gaddum. In: *Der Spiegel* (1978), Juli, Nr. 27, S. 22–23
- [Deutsch u. Schüttemeyer 2003] DEUTSCH, Franziska ; SCHÜTTEMEYER, Suzanne: Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages: 14. und 15. Wahlperiode. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34 (2003), Nr. 1, S. 21–32
- [Deutscher Bundestag 1961] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache IV/68: Antrag der Fraktion der SPD. Einsetzung einer Expertenkommission zur Vorbereitung der Finanzreform*. Bonn : <https://dserver.bundestag.de/btd/04/000/0400068.pdf>, Dezember 1961
- [Deutscher Bundestag 1964] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache IV/2412: Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Wettbewerbsverfälschungen, die sich aus Sitzverlagerungen und aus dem zwischenstaatlichen Steuergestaltungen ergeben können*. Bonn : <https://dserver.bundestag.de/btd/04/024/0402412.pdf>, 1964
- [Deutscher Bundestag 1966] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache V/890: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität*. <https://dserver.bundestag.de/btd/05/008/0500890.pdf>, 1966
- [Deutscher Bundestag 1967a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache V/1678: Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen (15. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität - Drucksache V/890 -*. <https://dserver.bundestag.de/btd/05/016/0501678.pdf>, April 1967
- [Deutscher Bundestag 1967b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache V/2164: Antrag der Fraktion der SPD betr. Einsetzung einer unabhängigen Sachverständigenkommission zur Vorbereitung einer Reform der direkten und indirekten Steuern*. 1967
- [Deutscher Bundestag 1967c] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Protokoll der 108. Sitzung des Bundestages vom 10. Mai 1967*. <https://dserver.bundestag.de/btp/05/05108.pdf>, 1967

- [Deutscher Bundestag 1968] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache V/3477: Betr.: Kommission Zur Vorbereitung Der Steuerreform. Bezug: Kleine Anfrage Der Fraktion Der FDP - Drucksache V/3283.* 1968
- [Deutscher Bundestag 1976a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 7/5310: Dritter Antrag Des Finanzausschusses (7. Ausschuß) Zu Dem von Der Bundesregierung Eingebrachten Entwurf Eines Dritten Steuerreformgesetzes - Aus Drucksache 7/1470, Drucksache 7/1722 - Bericht Der Abgeordneten Dr. Kreile Und Dr. Böhme (Freiburg).* <https://dserver.bundestag.de/btd/07/053/0705310.pdf>, 1976
- [Deutscher Bundestag 1976b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 7/5902. Unterrichtung Durch Die Bundesregierung: Jahresgutachten 1976/77 Des Sachverständigenrates Zur Begutachtung Der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.* <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/jahresgutachten.html>, 1976
- [Deutscher Bundestag 1977a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 8/900. Gesetzentwurf Der Fraktionen Der SPD, FDP: Entwurf Eines Gesetzes Zur Steuerentlastung Und Investitionsförderung.* 1977
- [Deutscher Bundestag 1977b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 8/992. Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuß) zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU betreffend die Anwendung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft - Drucksache 8/876 - dem von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Steuerentlastung und Investitionsförderung - Drucksachen 8/900, 8/905 - dem von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurf eines Ersten Gesetzes zum Abbau der Überbesteuerung der Arbeitnehmer und Betriebe sowie zur Erhöhung des Kindergeldes für Kinderreiche (Steuerentlastungsgesetz 1978) - Drucksache 8/592 - dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Steuerentlastung und Investitionsförderung - Drucksache 8/974 -.* <https://dserver.bundestag.de/btd/08/009/0800992.pdf>, 1977
- [Deutscher Bundestag 1977c] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Plenarprotokoll 8/52. Stenographischer Bericht Der 52. Sitzung Am Donnerstag, Den 27. Oktober 1977.* 1977
- [Deutscher Bundestag 1980] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 9/17. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Jahresgutachten 1980/81 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.* <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/0900017.pdf>, 1980
- [Deutscher Bundestag 1982a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 9/1400. Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und FDP. Entwurf eines Gesetzes über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität (Beschäftigungsförderungsgesetz — BeschäftFG).* 1982
- [Deutscher Bundestag 1982b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 9/1500. Beschlußempfehlung des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität (Beschäftigungsförderungsgesetz — BeschäftFG) — Drucksache 9/1400 — zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität (Beschäftigungsförderungsgesetz — BeschäftFG) — Drucksache 9/1488.* <https://dserver.bundestag.de/btd/09/015/0901500.pdf>, 1982
- [Deutscher Bundestag 1982c] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 9/1507. Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität (Beschäftigungsförderungsgesetz — BeschäftFG) - Drucksachen 9/1400, 9/1500 - zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität (Beschäftigungsförderungsgesetz — BeschäftFG) - Drucksachen 9/1488, 9/1500.* <https://dserver.bundestag.de/btd/09/015/0901507.pdf>, 1982
- [Deutscher Bundestag 1982d] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 9/1647. Beschlußempfehlung des Ausschusses nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) zu dem Gesetz über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität (Beschäftigungsförderungsgesetz — BeschäftFG) Drucksachen 9/1400, 9/1488, 9/1500, 9/1507, 9/1508, 9/1622, 9/1624 —.* <https://dserver.bundestag.de/btd/09/016/0901647.pdf>, 1982
- [Deutscher Bundestag 1982e] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 9/2140. Gesetzentwurf Der Bundesregierung. Entwurf Eines Gesetzes Zur Wiederbelebung Der Wirtschaft Und Beschäftigung Und Zur Entlastung Des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983).* <https://dserver.bundestag.de/btd/09/021/0902140.pdf>, 1982
- [Deutscher Bundestag 1982f] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Plenarprotokoll 9/103. Stenografischer Bericht der 103. Sitzung am Donnerstag, den 27. Mai 1982.* <https://dserver.bundestag.de/btp/09/09103.pdf#P.6213>, 1982
- [Deutscher Bundestag 1982g] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Plenarprotokoll 9/126. Stenographischer Bericht der 126. Sitzung am Mittwoch, den 10. November 1982.* 1982

- [Deutscher Bundestag 1983a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 10/336. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zur Einschränkung von steuerlichen Vorteilen (Steuerentlastungsgesetz 1984 - StEntlG 1984 -)*. <https://dserver.bundestag.de/btd/10/003/1000336.pdf>, 1983
- [Deutscher Bundestag 1983b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 10/686. Beschlußempfehlung des Finanzausschusses (7. Ausschuß) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zur Einschränkung von steuerlichen Vorteilen (Steuerentlastungsgesetz 1984 - StEntlG 1984 -) - Drucksachen 10/336, 10/345, 10/348 -*. <https://dserver.bundestag.de/btd/10/006/1000686.pdf>, 1983
- [Deutscher Bundestag 1983c] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Plenarprotokoll 10/45. Stenographischer Bericht der 45. Sitzung am Freitag, den 9. Dezember 1983*. <https://dserver.bundestag.de/btp/10/10045.pdf#P.3267>, 1983
- [Deutscher Bundestag 1984] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 10/1927: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über die Wirkung bisheriger Maßnahmen und eventueller weiterer Maßnahmen gegen Verlustzuweisungsgesellschaften, Bauherrenmodelle und vergleichbare Rechtsgestaltungen*. <https://dserver.bundestag.de/btd/10/019/1001927.pdf>, August 1984
- [Deutscher Bundestag 1985] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 10/3600. Bericht der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 20. September 1984 - Drucksache 10/1983 -*. <https://dserver.bundestag.de/btd/10/036/1003600.pdf>, 1985
- [Deutscher Bundestag 1986] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 10/5079: Beschlußempfehlung Und Bericht Des 1. Untersuchungsausschusses Nach Artikel 44 Des Grundgesetzes Zu Dem Antrag Der Fraktion Der SPD - Drucksache 10/34 - Einsetzung Eines Untersuchungsausschusses Und Den Ergänzungsanträgen Der Fraktion Der SPD - Drucksache 10/520 - Der Fraktionen Der CDU/CSU Und FDP - Drucksache 10/521 -*. <https://dserver.bundestag.de/btd/10/050/1005079.pdf>, 1986
- [Deutscher Bundestag 1988a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 11/2157. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP - Drucksache 11/2157 - Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990*. <https://dserver.bundestag.de/btd/11/021/1102157.pdf>, 1988
- [Deutscher Bundestag 1988b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 11/2529. Erste Beschlußempfehlung des Finanzausschusses (7. Ausschuß) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP - Drucksache 11/2157 - Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksachen 11/2226, 11/2299 - Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990 Beschlußempfehlung des Finanzausschusses (7. Ausschuß) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates - Drucksache 11/676 - Entwurf eines Gesetzes zum Abbau steuerlicher Härten für die Landwirtschaft zu dem Antrag des Abgeordneten Sellin und der Fraktion DIE GRÜNEN - Drucksache 11/1187 (neu) - Kürzung der Berlinförderung und Bildung eines Finanzfonds zur Verbesserung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Situation der Stadt zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Apel, Roth, Dr. Spöri, Daubertshäuser, Dr. Jens, Pfuhl, Vahlberg, Börsen (Ritterhude), Dr. Hauchler, Huonker, Kastning, Frau Matthäus-Maier, Dr. Mertens (Bottrop), Oesinghaus, Poß, Reschke, Westphal, Dr. Wiczorek, Bernrath, Fischer (Homburg), Ibrügger, Dr. Soell, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD - Drucksache 11/1335 - Beseitigung steuerlicher Benachteiligungen von kleinen und mittleren Unternehmen*. <https://dserver.bundestag.de/btd/11/025/1102529.pdf>, 1988
- [Deutscher Bundestag 1988c] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 11/2536. Erster Bericht Des Finanzausschusses (7. Ausschuß) Zu Dem Gesetzentwurf Der Fraktionen Der CDU/CSU Und FDP - Drucksache 11/2157 - Entwurf Eines Steuerreformgesetzes 1990 Zu Dem Gesetzentwurf Der Bundesregierung - Drucksache 11/2226, 11/2299 - Entwurf Eines Steuerreformgesetzes 1990. Bericht Des Finanzausschusses (7. Ausschuß) Zu Dem Gesetzentwurf Des Bundesrates - Drucksache 11/676 - Entwurf Eines Gesetzes Zum Abbau Steuerlicher Härten Für Die Landwirtschaft Zu Dem Antrag Des Abgeordneten Sellin Und Der Fraktion DIE GRÜNEN - Drucksache 11/1187 (Neu) - Kürzung Der Berlinförderung Und Bildung Eines Finanzfonds Zur Verbesserung Der Ökonomischen, Ökologischen Und Sozialen Situation Der Stadt Zu Dem Antrag Der Abgeordneten Dr. Apel, Roth, Dr. Spöri, Daubertshäuser, Dr. Jens, Pfuhl, Vahlberg, Börsen (Ritterhude), Dr. Hauchler, Huonker, Kastning, Frau Matthäus-Maier, Dr. Mertens (Bo Tt Rop), Oesinghaus, Poß, Reschke, Westphal, Dr. Wiczorek, Bernrath, Fischer (Homburg), Ibrügger, Dr. Soell, Dr. Vogel Und Der Fraktion Der SPD - Drucksache 11/1335 Beseitigung Steuerlicher Benachteiligungen von Kleinen Und Mittleren Unternehmen. 1988*
- [Deutscher Bundestag 1988d] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 11/87. Stenographischer Bericht der 87. Sitzung am Donnerstag, den 23. Juni 1988*. <https://dserver.bundestag.de/btp/11/11087.pdf#P.5830>, 1988
- [Deutscher Bundestag 1989] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 11/3917: Unterrichtung durch die Bundesregierung Jahreswirtschaftsbericht 1989 der Bundesregierung. 1989*
- [Deutscher Bundestag 1990] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 11/6278: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Jahreswirtschaftsbericht 1990 der Bundesregierung. 1990*

- [Deutscher Bundestag 1991] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 12/223. Unterrichtung der Bundesregierung: Jahreswirtschaftsbericht 1991 der Bundesregierung*. 1991
- [Deutscher Bundestag 1993a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 12/4487. Gesetzentwurf Der Bundesregierung: Entwurf Eines Gesetzes Zur Verbesserung Der Steuerlichen Bedingungen Zur Sicherung Des Wirtschaftsstandorts Deutschland Im Europäischen Binnenmarkt (Standortsicherungsgesetz – StandOG)*. 1993
- [Deutscher Bundestag 1993b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 12/5016. Beschlußempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Walter Franz Altherr (...), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P. - Drucksache 12/4158 - zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 12/4487 - Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland im Europäischen Binnenmarkt (Standortsicherungsgesetz - StandOG)*. <https://dserver.bundestag.de/btd/12/050/1205016.pdf>, 1993
- [Deutscher Bundestag 1995a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 13/872. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Scheel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 13/595 – Das Gutachten der Bareis-Kommission und die Verwendung ihrer Ergebnisse*. März 1995
- [Deutscher Bundestag 1995b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 13/901. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.: Entwurf eines Jahressteuergesetzes (JStG) 1996*. <https://dserver.bundestag.de/btd/13/009/1300901.pdf>, März 1995
- [Deutscher Bundestag 1996a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 13/4138. Beschlußempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuß) zu der Unterrichtung der Bundesregierung - Drucksache 13/725 Nr. 66 - Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament im Anschluß an die Schlußfolgerungen des unabhängigen Sachverständigenausschusses unter dem Vorsitz von Herrn Ruding über die Leitlinien für die Unternehmensbesteuerung im Rahmen der Vertiefung des Binnenmarktes Ratsdok.-Nr. 7021/92*. 1996
- [Deutscher Bundestag 1996b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 1/6200. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Jahresgutachten 1996/97 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*. 1996
- [Deutscher Bundestag 1997a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 13/7775. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1998*. <https://dserver.bundestag.de/btd/13/077/1307775.pdf>, 1997
- [Deutscher Bundestag 1997b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 13/7917. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1999*. <https://dserver.bundestag.de/btd/13/079/1307917.pdf>, 1997
- [Deutscher Bundestag 2000a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 14/2683. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz – StSenkG)*. <https://dserver.bundestag.de/btd/14/026/1402683.pdf>, 2000
- [Deutscher Bundestag 2000b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 14/2706. Antrag der Abgeordneten Dr. Hermann Otto Solms, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Dr. Karlheinz Gutmacher, Dr. Helmut Haussmann, Ulrich Heinrich, Walter Hirche, Dr. Werner Hoyer, Ulrich Irmer, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Dr. Günter Rexrodt, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Gerhard Schüßler, Marita Sehn, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Dieter Thömae, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P. Unternehmenssteuerreform – Liberale Positionen gegen die Steuervorschläge der Koalition*. <https://dserver.bundestag.de/btd/14/027/1402706.pdf>, 2000
- [Deutscher Bundestag 2000c] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 14/3366. Beschlußempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/2683 – Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz – StSenkG) b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/3074 – Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz – StSenkG) c) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/2903 – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung einer Steuerreform für Wachstum und Beschäftigung d) zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/2688 – Eine Steuerreform für mehr Wachstum und Beschäftigung e) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Hermann Otto Solms, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P. – Drucksache 14/2706 – Unternehmenssteuerreform – Liberale Positionen gegen die Steuervorschläge der Koalition f) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Rolf Kutzmutz, Heidemarie Ehlert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/2912 – Besteuerung der Unternehmen nach deren Leistungsfähigkeit g) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksachen 4/1926, 14/2770 – Dritter Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien für das Jahr 2001*. 2000

- [Deutscher Bundestag 2000d] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 14/3760. Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz – StSenkG) – Drucksachen 14/2683, 14/3074, 14/3366, 14/3640 –*. 2000
- [Deutscher Bundestag 2001] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 14/5201. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Jahreswirtschaftsbericht 2001 der Bundesregierung: Reformkurs fortsetzen - Wachstumsdynamik stärken*. <https://dserver.bundestag.de/btd/14/052/1405201.pdf>, 2001
- [Deutscher Bundestag 2007a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 16/4841. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008*. <https://dserver.bundestag.de/btd/16/048/1604841.pdf>, 2007
- [Deutscher Bundestag 2007b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 16/5452. Beschlussempfehlung des Finanzausschusses (7. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD - Drucksache 16/4841 - Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008, b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 16/5377 - Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008, c) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/5249 – Unternehmen leistungsgerecht besteuern – Einnahmen der öffentlichen Hand stärken, d) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/4857 – Unternehmen leistungsgerecht besteuern – Einnahmen der öffentlichen Hand stärken*. <https://dserver.bundestag.de/btd/16/054/1605452.pdf>, 2007
- [Deutscher Bundestag 2007c] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Wortprotokoll der 56. Sitzung des Finanzausschusses am 25. April 2007*. 2007
- [Deutscher Bundestag 2016a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 18/10506. Beschlussempfehlung Und Bericht Des Finanzausschusses (7. Ausschuss) a)Zu Dem Gesetzentwurf Der Bundesregierung – Drucksachen 18/9536, 18/9956, 18/10102 Nr. 17 – Entwurf Eines Gesetzes Zur Umsetzung Der Änderungen Der EU-Amtshilferichtlinie Und von Weiteren Maßnahmen Gegen Gewinn Kürzungen Und -Verlagerungen b)Zu Dem Antrag Der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Kerstin Andreae, Britta Haßelmann, Weiterer Abgeordneter Und Der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/2617 - Mit Transparenz Steuervermeidung Multinationaler Unternehmen Eindämmen – Country-by-Country-Reporting Einführen c)Zu Dem Antrag Der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Kerstin Andreae, Britta Haßelmann, Weiterer Abgeordneter Und Der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/9043 – Steuerschlupflöcher Schließen – Gewinnverlagerung Durch Lizenzzahlungen Einschränken*. <https://dserver.bundestag.de/btd/18/105/1810506.pdf>, 2016
- [Deutscher Bundestag 2016b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 18/7889. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Lisa Paus, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/7271 – Nebeneinkünfte in der Finanzverwaltung in den Jahren 2005-2010*. <https://dserver.bundestag.de/btd/18/078/1807889.pdf>, 2016
- [Deutscher Bundestag 2016c] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 18/9729. Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 19. September 2016 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*. <https://dserver.bundestag.de/btd/18/097/1809729.pdf>, 2016
- [Deutscher Bundestag 2016d] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Plenarprotokoll 18/190. Stenografischer Bericht der 206. Sitzung vom Donnerstag, den 1. Dezember 2016*. <https://dserver.bundestag.de/btp/18/18206.pdf#P.20622>, 2016
- [Deutscher Bundestag 2016e] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Wortprotokoll der 91. Sitzung. Öffentliche Anhörung. Tagesordnungspunkt 1: Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen BT-Drucksache 18/9536 hierzu: Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen*. 2016
- [Deutscher Bundestag 2017] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 18/12700. Beschlussempfehlung und Bericht des 4. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes*. <https://dserver.bundestag.de/btd/18/127/1812700.pdf>, 2017
- [Deutscher Bundestag 2019a] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 19/15154. Beschlussempfehlung Und Bericht Des Finanzausschusses (7. Ausschuss) Zu Dem Gesetzentwurf Der Bundesregierung – Drucksache 19/12112 – Entwurf Eines Gesetzes Zur Umsetzung Der Richtlinie (EU) 2017/1852 Des Rates Vom 10. Oktober 2017 Über Verfahren Zur Beilegung von Besteuerungsstreitigkeiten in Der Europäischen Union (EU-Doppelbesteuerungsabkommen-Streitbeilegungsgesetz – EU-DBA-SBG)*. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/151/1915154.pdf>, 2019
- [Deutscher Bundestag 2019b] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 19/15340. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2017 bis 2020 (27. Subventionsbericht)*. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/153/1915340.pdf>, 2019

- [Deutscher Bundestag 2019c] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 19/7489. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias Höhn, Heike Hänsel, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - Drucksache 19/7066 - Externe Beratung in den Bundesministerien seit 2006.* <https://dserver.bundestag.de/btd/19/074/1907489.pdf>, 2019
- [Deutscher Bundestag 2021] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Drucksache 19/30900. Beschlussempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes.* Juni 2021
- [Deutscher Bundestag 2022] DEUTSCHER BUNDESTAG: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages.* 2022
- [Deutschmann 2005] DEUTSCHMANN, Christoph: Finanzmarkt-Kapitalismus und Wachstumskrise. In: WINDOLF, Paul (Hrsg.): *Finanzmarkt-Kapitalismus.* Wiesbaden : VS Verlag, 2005, S. 58–84
- [Devereux 1992] DEVEREUX, Michael: The Ruding Committee Report: An Economic Assessment. In: *Fiscal Studies* 13 (1992), Nr. 2, S. 96–107. <http://dx.doi.org/10/fb5d3s>. – DOI 10/fb5d3s
- [Devereux u. a. 2008] DEVEREUX, Michael P. ; LOCKWOOD, Ben ; REDOANO, Michaela: Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates? In: *Journal of Public Economics* 92 (2008), Nr. 5-6, S. 1210–1235. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.09.005>. – DOI 10.1016/j.jpubeco.2007.09.005
- [Devereux u. Loretz 2013] DEVEREUX, Michael P. ; LORETZ, Simon: What Do We Know About Corporate Tax Competition? In: *National Tax Journal* 66 (2013), Nr. 3, S. 745–774. <http://dx.doi.org/10.17310/ntj.2013.3.08>. – DOI 10.17310/ntj.2013.3.08
- [Devereux u. Vella 2014] DEVEREUX, Michael P. ; VELLA, John: Are We Heading towards a Corporate Tax System Fit for the 21st Century? In: *Fiscal Studies* 35 (2014), Nr. 4, S. 449–475. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-5890.2014.12038.x>. – DOI 10.1111/j.1475-5890.2014.12038.x
- [Dexheimer 1973] DEXHEIMER, Wolfgang F.: *Koalitionsverhandlungen in Bonn 1961, 1965, 1969: Zur Willensbildung in Parteien und Fraktionen.* Bonn : Eichholz, 1973
- [Dharmapala 2014] DHARMAPALA, Dhammika: What Do We Know about Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature. In: *Fiscal Studies* 35 (2014), Nr. 4, S. 421–448. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-5890.2014.12037.x>. – DOI 10.1111/j.1475-5890.2014.12037.x. – ISSN 1475–5890
- [Dharmapala u. Hines 2009] DHARMAPALA, Dhammika ; HINES, James R.: Which Countries Become Tax Havens? In: *Journal of Public Economics* 93 (2009), Oktober, Nr. 9-10, S. 1058–1068. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.07.005>. – DOI 10.1016/j.jpubeco.2009.07.005
- [Dhungenl u. Linhart 2014] DHUNGENL, Anna-Katharina ; LINHART, Eric: Interessenvermittlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (2014), Nr. 4, S. 743–762. <http://dx.doi.org/10.5771/0340-1758-2014-4-743>. – DOI 10.5771/0340-1758-2014-4-743. – ISSN 03401758
- [Dittberner 1973] DITTBERNER, Jürgen: Der Wirtschaftsrat der CDU e. V. In: DITTBERNER, Jürgen (Hrsg.) ; EBBIGHAUSEN, Rolf (Hrsg.): *Parteiensystem in der Legitimationskrise.* Opladen : Westdeutscher Verlag, 1973, S. 200–228
- [Dittberner 1987] DITTBERNER, Jürgen: *FDP: Partei der zweiten Wahl. Ein Beitrag zur Geschichte der liberalen Partei und ihrer Funktionen im Parteiensystem der Bundesrepublik.* Opladen : Westdeutscher Verlag, 1987
- [DIW 1989] DIW: Die Besteuerung der Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich. In: *DIW-Wochenbericht* 56 (1989), Nr. 289, S. 329–334
- [Dohle u. Bernhard 2014] DOHLE, Marco ; BERNHARD, Uli: Mediennutzung und -wahrnehmung von Bundestagsabgeordneten: Ersetzen oder ergänzen Online-Medien klassische Informations- und Kommunikationskanäle? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (2014), Nr. 4, S. 763–774. <http://dx.doi.org/10.5771/0340-1758-2014-4-763>. – DOI 10.5771/0340-1758-2014-4-763
- [Dohle u. a. 2012] DOHLE, Marco ; BLANK, Christoph ; VOWE, Gerhard: Wie sehen Parlamentarier den Einfluss der Medien? Ergebnisse einer Befragung der Bundestagsabgeordneten. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 43 (2012), Nr. 2, S. 376–388. <http://dx.doi.org/10.5771/0340-1758-2012-2-376>. – DOI 10.5771/0340-1758-2012-2-376
- [Döhler 2012] DÖHLER, Marian: Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 53 (2012), Nr. 2, S. 181–210. <http://dx.doi.org/10.5771/0032-3470-2012-2-181>. – DOI 10.5771/0032-3470-2012-2-181. – ISSN 0032-3470

- [Donges u. a. 2010] DONGES, Juergen B. ; EEKHOFF, Johann ; FELD, Lars P. ; MÖSCHEL, Wernhard ; NEUMANN, Manfred J. M. ; STIFTUNG MARKTWIRTSCHAFT (Hrsg.): *Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren: in Deutschland und Europa*. Berlin, 2010
- [Donges u. a. 2000] DONGES, Juergen B. ; EEKHOFF, Johann ; HELLWIG, Martin ; MÖSCHEL, Wernhard ; NEUMANN, Manfred J. M. ; SIEVERT, Olaf ; KRONBERGER KREIS (Hrsg.): *Abgeltungsteuer bei Kapitaleinkommen*. Bad Homburg, 2000 (Schriftenreihe 37)
- [Donges u. a. 1998] DONGES, Juergen B. ; EEKHOFF, Johann ; MÖSCHEL, Wernhard ; NEUMANN, Manfred J. M. ; SIEVERT, Olaf ; FRANKFURTER INSTITUT (Hrsg.): *Die Aufgaben: Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre*. Bad Homburg, 1998 (Schriftenreihe des Kronberger Kreises 34)
- [Dörr u. Kutzner 2017] DÖRR, Julian ; KUTZNER, Maximilian: „Äußerparlamentarischer Wachhund“? Die Entstehungsgeschichte der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft und deren Aktivitäten zur Vermittlung der Wirtschaftsordnung in Deutschland. In: *Vierteljahreshefte für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 104 (2017), Nr. 4, S. 457–524
- [Downs 1957] DOWNS, Anthony: An Economic Theory of Political Action in a Democracy. In: *Journal of Political Economy* 65 (1957), Nr. 2, S. 135–150. <http://dx.doi.org/10.1086/257897>. – DOI 10.1086/257897
- [Downs 1968] DOWNS, Anthony: *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1968
- [Downs 1972] DOWNS, Anthony: Up and Down with Ecology - the Issue-Attention Cycle. In: *Public Interest* 28 (1972), S. 38–50
- [Dullien u. a. 2016] DULLIEN, Sebastian ; VAN TREECK, Till ; MICHAELIS, Henrike ; ELSTNER, Steffen ; SCHMIDT, Christoph M.: Argumente gegen die Reform des Stabilitätsgesetzes wenig überzeugend – eine Replik. In: *Wirtschaftsdienst* 96 (2016), Nr. 4, S. 258–264. <http://dx.doi.org/10.1007/s10273-016-1967-3>. – DOI 10.1007/s10273-016-1967-3. – ISSN 0043-6275, 1613-978X
- [Dunaway u. a. 2010] DUNAWAY, Johanna ; BRANTON, Regina P. ; ABRAJANO, Marisa A.: Agenda Setting, Public Opinion, and the Issue of Immigration Reform*. In: *Social Science Quarterly* 91 (2010), Nr. 2, S. 359–378. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6237.2010.00697.x>. – DOI 10.1111/j.1540-6237.2010.00697.x. – ISSN 1540-6237
- [Dür u. Mateo 2013] DÜR, Andreas ; MATEO, Gemma: Gaining Access or Going Public? Interest Group Strategies in Five European Countries. In: *European Journal of Political Research* 52 (2013), Nr. 5, S. 660–686. <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.12012>. – DOI 10.1111/1475-6765.12012
- [Dziadkowski 2005] DZIADKOWSKI, Dieter: 50 Jahre Reformansätze bei der Einkommensteuer. In: *Ifo-Schnelldienst* 58 (2005), Nr. 2, S. 23–29
- [Ebbighausen 1993] EBBIGHAUSEN, Rolf: Die Massierung politischer Skandale - Symptom für Steuerungs- und Legitimationsprobleme staatlicher Politik in der jüngeren Vergangenheit. In: KLINGEMANN, Hans-Dieter (Hrsg.) ; LUTHHARDT, Wolfgang (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse: Jürgen Filjakowski zum 60. Geburtstag*. Opladen : Westdeutscher Verlag, 1993, S. 127–139
- [Egger u. a. 2019] EGGER, Peter H. ; NIGAI, Sergey ; STRECKER, Nora M.: The Taxing Deed of Globalization. In: *American Economic Review* 109 (2019), Februar, Nr. 2, S. 353–390. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20160600>. – DOI 10.1257/aer.20160600. – ISSN 0002-8282
- [Ehmke 1994] EHMKE, Horst: *Mittendrin: Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit*. Berlin : Rowohlt, 1994
- [Eichel 2000] EICHEL, Hans: Steuerreform 2000 - Mehr Beschäftigung durch Investitionen. In: *Wirtschaftsdienst* 80 (2000), Nr. 2, S. 75–77
- [Eichel 2005] EICHEL, Hans: Steuerpolitik der Bundesregierung - Bilanz und Ausblick. In: KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) ; LAMBSDORFF, Otto (Hrsg.) ; PINKWART, Andreas (Hrsg.): *Perspektiven eines modernen Steuerrechts: Festschrift für Hermann Otto Solms*. Berlin : Erich Schmidt, 2005, S. 253–262
- [Eilfort 2013] EILFORT, Michael: Ein Neuer Ansatz Der Politikberatung: Das Wirken Der Kommission Steuergesetzbuch. In: LANG, Joachim (Hrsg.) ; EILFORT, Michael (Hrsg.): *Strukturreform Der Deutschen Ertragsteuern*. München : Olzog, 2013, S. 3–30
- [Eising u. Spohr 2017] EISING, Rainer ; SPOHR, Florian: The More, the Merrier? Interest Groups and Legislative Change in the Public Hearings of the German Parliamentary Committees. In: *German Politics* 26 (2017), Nr. 2, S. 314–333. <http://dx.doi.org/10.1080/09644008.2016.1213244>. – DOI 10.1080/09644008.2016.1213244. – ISSN 0964-4008

- [Elsässer u. a. 2017] ELSÄSSER, Lea ; HENSE, Svenja ; SCHÄFER, Armin: „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27 (2017), August, Nr. 2, S. 161–180. <http://dx.doi.org/10.1007/s41358-017-0097-9>. – DOI 10.1007/s41358-017-0097-9
- [Elsässer u. a. 2021] ELSÄSSER, Lea ; HENSE, Svenja ; SCHÄFER, Armin: Not Just Money: Unequal Responsiveness in Egalitarian Democracies. In: *Journal of European Public Policy* 28 (2021), Dezember, Nr. 12, S. 1890–1908. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2020.1801804>. – DOI 10.1080/13501763.2020.1801804. – ISSN 1350–1763
- [Elschner u. Hardeck 2022] ELSCHNER, Christina ; HARDECK, Inga: Assessing the Influence of Different Interest Groups on International Tax Policy: Evidence from the BEPS Project. In: *Contemporary Accounting Research* 39 (2022), Nr. 1, S. 304–338. <http://dx.doi.org/10.1111/1911-3846.12722>. – DOI 10.1111/1911-3846.12722. – ISSN 1911–3846
- [Emmenegger u. Lierse 2021] EMMENEGGER, Patrick ; LIERSE, Hanna: The Politics of Taxing the Rich: Declining Tax Rates in Times of Rising Inequality. In: *Journal of European Public Policy* 0 (2021), Dezember, Nr. 0, S. 1–5. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2021.1993313>. – DOI 10.1080/13501763.2021.1993313. – ISSN 1350–1763
- [Emmenegger u. Marx 2019] EMMENEGGER, Patrick ; MARX, Paul: The Politics of Inequality as Organised Spectacle: Why the Swiss Do Not Want to Tax the Rich. In: *New Political Economy* 24 (2019), Nr. 1, S. 103–124. <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2017.1420641>. – DOI 10.1080/13563467.2017.1420641
- [Empfter u. Vehrkamp 2006] EMPFTER, Stefan (Hrsg.) ; VEHRKAMP, Robert (Hrsg.): *Wirtschaftsstandort Deutschland*. Wiesbaden : VS Verlag, 2006
- [Engelhardt u. Wagener 2018] ENGELHARDT, Carina ; WAGENER, Andreas: What Do Germans Think and Know about Income Inequality? A Survey Experiment. In: *Socio-Economic Review* 16 (2018), Oktober, Nr. 4, S. 743–767. <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwx036>. – DOI 10.1093/ser/mwx036. – ISSN 1475–1461
- [Engels u. a. 1983a] ENGELS, Wolfram ; FELS, Gerhard ; GUTOWSKI, Armin ; STÜTZEL, Wolfgang ; WEIZSÄCKER, Carl C. ; WILLGERODT, Hans ; KRONBERGER KREIS (Hrsg.): *Schriftenreihe*. Bd. 1: *Mehr Mut zum Markt. Wege zur Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Bad Homburg : Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, 1983
- [Engels u. a. 1983b] ENGELS, Wolfram ; FELS, Gerhard ; GUTOWSKI, Armin ; STÜTZEL, Wolfgang ; WEIZSÄCKER, Carl C. ; WILLGERODT, Hans ; KRONBERGER KREIS (Hrsg.): *Schriftenreihe*. Bd. 2: *Vorschläge zur einer Kleinen Steuerreform*. Bad Homburg : Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, 1983
- [Engels u. Stützel 1968] ENGELS, Wolfram ; STÜTZEL, Wolfgang: *Teilhabersteuer: Ein Beitrag zur Vermögenspolitik zur Verbesserung der Kapitalstruktur und zur Vereinfachung des Steuerrechts*. Frankfurt a.M. : Knapp, 1968
- [Entman 1993] ENTMAN, Robert M.: Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. In: *Journal of Communication* 43 (1993), Dezember, Nr. 4, S. 51–58. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>. – DOI 10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x. – ISSN 0021–9916, 1460–2466
- [Espinoza u. a. 2020] ESPINOZA, Javier ; BEESLEY, Arthur ; BRADSHAW, tim ; WILLIAMS, Aime: Apple Wins Landmark Court Battle with EU over €14.3bn of Tax Payments. In: *Financial Times* (2020), Juli
- [Esser 1982] ESSER, Josef: *Gewerkschaften in der Krise: Die Anpassung der deutschen Gewerkschaften an neue Weltmarktbedingungen*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1982
- [Esser u. Fach 1983] ESSER, Josef ; FACH, Wolfgang: Sparen und Herrschen - Über den Zusammenhang von fiskalischer Knappheit und autoritärer Politik. In: HARTWICH, Hans-Hermann (Hrsg.): *Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik: Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 4.-7. Oktober 1982 in der Freien Universität Berlin*. Wiesbaden : Westdeutscher Verlag, 1983, S. 433–446
- [Etzioni 2009] ERZIONI, Amitai: The Capture Theory of Regulations—Revisited. In: *Society* 46 (2009), Juli, Nr. 4, S. 319–323. <http://dx.doi.org/10.1007/s12115-009-9228-3>. – DOI 10.1007/s12115-009-9228-3. – ISSN 1936–4725
- [Etzioni 2010] ETZIONI, Amitai: Is Transparency the Best Disinfectant? In: *Journal of Political Philosophy* 18 (2010), Nr. 4, S. 389–404. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>. – DOI 10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x
- [Etzioni 2015] ERZIONI, Amitai: The Moral Effects of Economic Teaching. In: *Sociological Forum* 30 (2015), Nr. 1, S. 228–233. <http://dx.doi.org/10.1111/socf.12153>. – DOI 10.1111/socf.12153. – ISSN 1573–7861

- [Europäische Kommission 1985] EUROPÄISCHE KOMMISSION: *Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat*. Brüssel, 1985 (KOM(85) 310 endg.)
- [Europäische Kommission 1992] EUROPÄISCHE KOMMISSION ; RUDING, Onno (Hrsg.): *Bericht des Unabhängigen Sachverständigenausschusses zur Unternehmensbesteuerung: März 1992*. Luxemburg, 1992
- [Europäische Kommission 2015a] EUROPÄISCHE KOMMISSION: *Maßnahmenpaket zur Steuertransparenz*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/tax-transparency-package_de, 2015
- [Europäische Kommission 2015b] EUROPÄISCHE KOMMISSION: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union - Fünf Aktionsschwerpunkte*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A5e1fd1b0-15b7-11e5-a342-01aa75ed71a1.0001.02%2FDOC_1&format=PDF, 2015
- [Europäische Union 2017] EUROPÄISCHE UNION: *Richtlinie (EU) 2017/1852 des Rates vom 10. Oktober 2017 über Verfahren zur Beilegung von Besteuerungstreitigkeiten in der Europäischen Union*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1852&from=DE>, 2017
- [European Roundtable of Industrialists 1984] EUROPEAN ROUNDTABLE OF INDUSTRIALISTS: *Missing Links. Upgrading Europe's Transborder Ground Transport Infrastructure. A Report for the European Roundtable of Industrialists*. Paris, 1984
- [Evans u. Tilley 2012] EVANS, Geoffrey ; TILLEY, James: The Depoliticization of Inequality and Redistribution: Explaining the Decline of Class Voting. In: *The Journal of Politics* 74 (2012), Nr. 4, S. 963–976. <http://dx.doi.org/10.1017/S0022381612000618>. – DOI 10.1017/S0022381612000618
- [Fabo u. a. 2021] FABO, Brian ; JANČOKOVÁ, Martina ; KEMPF, Elisabeth ; PÁSTOR, Luboš: Fifty Shades of QE: Comparing Findings of Central Bankers and Academics. In: *Journal of Monetary Economics* 120 (2021), Mai, S. 1–20. <http://dx.doi.org/10/gmn5fs>. – DOI 10/gmn5fs. – ISSN 0304–3932
- [Fahrmeir u. a. 2009] FAHRMEIR, Ludwig ; KNEIB, Thomas ; LANG, Stefan: *Regression: Modelle, Methoden und Anwendungen*. 2. Aufl. Heidelberg/Berlin : Springer, 2009 (Statistik und ihre Anwendungen)
- [Fairfield 2013] FAIRFIELD, Tascha: Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies. In: *World Development* 47 (2013), S. 42–57. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.02.011>. – DOI 10.1016/j.worlddev.2013.02.011
- [Fastenrath u. Marx 2023] FASTENRATH, Florian ; MARX, Paul: Wann setzen sich linke Parteien für die Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen ein? Lehren aus dem Bundestagswahlkampf von 2021. In: *Politische Vierteljahresschrift* (2023), Januar. <http://dx.doi.org/10.1007/s11615-022-00441-3>. – DOI 10.1007/s11615-022-00441-3
- [Fastenrath u. a. 2022] FASTENRATH, Florian ; MARX, Paul ; TRUGER, Achim ; VITT, Helena: Why Is It so Difficult to Tax the Rich? Evidence from German Policy-Makers. In: *Journal of European Public Policy* 29 (2022), Nr. 5, S. 767–786. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2021.1992484>. – DOI 10.1080/13501763.2021.1992484
- [Fehling 2015] FEHLING, Daniel: Das Beps-Projekt Auf Der Zielgeraden – Was Bedeutet Dies Für Deutschland? In: *Finanz-Rundschau Ertragsteuerrecht* 97 (2015), September, Nr. 18, S. 817–823. <http://dx.doi.org/10/gr4xsb>. – DOI 10/gr4xsb. – ISSN 2194–4156
- [Feld 2013] FELD, Lars P.: Zur Bedeutung des Manifests der Marktwirtschaft oder: Das Lambsdorff-Papier im 31. Jahr. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 62 (2013), Dezember, Nr. 3, S. 227–243. <http://dx.doi.org/10.1515/zfw-2013-0302>. – DOI 10.1515/zfw-2013-0302
- [Feldkamp u. Ströbel 2005] FELDKAMP, Michael ; STRÖBEL, Birgit: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003*. Baden-Baden : Nomos, 2005
- [Fels 1986] FELS, Gerhard: Reform der Unternehmensbesteuerung : Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich. In: BUNDESSTEUERBERATERKAMMER (Hrsg.) ; DEUTSCHES WISSENSCHAFTLICHES INSTITUT DER STEUERBERATER UND STEUERBEVOLLMÄCHTIGTEN (Hrsg.): *Steuerberaterkongressreport 1986*. Mün : C. H. Beck, 1986, S. 19–30
- [Fels 1988] FELS, Gerhard: Zum Konzept der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. In: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 39 (1988), Nr. 1/2, S. 135–144
- [Fischer 1985] FISCHER, Lutz: Die Steuerbelastung der Unternehmen im internationalen Vergleich. In: *Wirtschaftsdienst* 65 (1985), Nr. 1, S. 33–41

- [Fischer u. a. 1980] FISCHER, Lutz ; SCHNEELOCH, Dieter ; SIGLOCH, Jochen: Betriebswirtschaftliche Steuerlehre und Steuerberatung: Gedanken zum 60jährigen 'Jubiläum' der Betriebswirtschaftlichen Steuerlehre. In: *Deutsches Steuerrecht* (1980), Nr. 4, S. 699–705
- [Fisher u. a. 2013] FISHER, Dana R. ; WAGGLE, Joseph ; LEIFELD, Philip: Where Does Political Polarization Come From? Locating Polarization Within the U.S. Climate Change Debate. In: *American Behavioral Scientist* 57 (2013), Nr. 1, S. 70–92. <http://dx.doi.org/10.1177/0002764212463360>. – DOI 10.1177/0002764212463360
- [Flach 1971] FLACH, Karl-Hermann: *Noch eine Chance für die Liberalen: Eine Streitschrift*. Frankfurt a.M. : Fischer, 1971
- [Flassbeck u. Noé 2001] FLASSBECK, Heiner ; NOÉ, Claus: Aus der Verantwortung gestohlen: Vom Umgang der Politik mit der Globalisierung. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (2001), Nr. 10, S. 1200–1207
- [Flassbeck u. Spiecker 2005] FLASSBECK, Heiner ; SPIECKER, Friederike: Die deutsche Lohnpolitik sprengt die Europäische Währungsunion. In: *WSI-Mitteilungen* (2005), Nr. 12, S. 707–713
- [Fleck 1980] FLECK, Ludwik: *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache (1935): Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1980
- [Flöthe 2020] FLÖTHE, Linda: Representation through information? When and why interest groups inform policymakers about public preferences. In: *Journal of European Public Policy* 27 (2020), Nr. 4, S. 528–546. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2019.1599042>. – DOI 10.1080/13501763.2019.1599042
- [Flyvbjerg 2006] FLYVBJERG, Bent: Five Misunderstandings About Case-Study Research. In: *Qualitative Inquiry* 12 (2006), Nr. 2, S. 219–245. <http://dx.doi.org/10.1177/1077800405284363>. – DOI 10.1177/1077800405284363
- [Forte u. Buchanan 1961] FORTE, Francesco ; BUCHANAN, James M.: The Evaluation of Public Services. In: *Journal of Political Economy* 69 (1961), April, Nr. 2, S. 107–121. <http://dx.doi.org/10.2307/2297000>. – DOI 10.2307/2297000. – ISSN 0022–3808
- [Fourcade u. Khurana 2017] FOURCADE, Marion ; KHURANA, Rakesh: The Social Trajectory of a Finance Professor and the Common Sense of Capital. In: *History of Political Economy* 49 (2017), Juni, Nr. 2, S. 347–381. <http://dx.doi.org/10.1215/00182702-3876505>. – DOI 10.1215/00182702-3876505. – ISSN 0018–2702
- [Frankfurter Allgemeine Zeitung 1978] FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG: Fredersdorfs Partei will sich nicht nur um Steuern kümmern. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1978), Oktober, S. 1
- [Frankfurter Allgemeine Zeitung 1979a] FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG: Die CSU läßt Fredersdorfs Partei-Pläne loben. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1979), Februar, S. 5
- [Frankfurter Allgemeine Zeitung 1979b] FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG: Keine wählbare Alternative. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1979), November, S. 6
- [Frankfurter Allgemeine Zeitung 1980a] FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG: Gruhl lehnt Angebot der Bürgerpartei ab. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1980), März, S. 4
- [Frankfurter Allgemeine Zeitung 1980b] FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG: Noch hofft die Bürgerpartei. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1980), Januar, S. 4
- [Frankfurter Allgemeine Zeitung 1980c] FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG: Vorsitzender der Bürgerpartei Fredersdorf gibt auf. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1980), Mai, S. 1
- [Frankfurter Allgemeine Zeitung 1999] FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG: Eichel: Im Herbst stand Rot-Grün vor dem Aus. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1999), Dezember, S. 6
- [Fredersdorf 1978] FREDERSDORF, Hermann: *Die Partei der Steuerzahler*. Stuttgart : Bonn Aktuell, 1978
- [Frei u. a. 2009] FREI, Norbert ; AHRENS, Ralf ; OSTERLOH, Jörg ; SCHANETZKY, Tim: *Flick. Der Konzern, die Familie, die Macht*. München : Karl Blessing, 2009
- [Freie Demokratische Partei Deutschlands 1980] FREIE DEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS: *Wahlprogramm der Freien Demokratischen Partei für die Bundestagswahlen am 5. Oktober 1980. Beschlossen vom a. o. Parteitag in Freiburg, am 7. Juni 1980*. 1980
- [Frey 1970] FREY, Bruno S.: Die Ökonomische Theorie Der Politik Oder Die Neue Politische Ökonomie: Eine Übersicht. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics* 126 (1970), Nr. 1, S. 1–23

- [Frey 1975] FREY, Bruno S.: Eine Einschätzung Der Neuen Politischen Ökonomie Der 70er Jahre. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics* 131 (1975), Nr. 4, S. 697–718
- [Frey u. a. 2007] FREY, Bruno S. ; HUMBERT, Silke ; SCHNEIDER, Friedrich: Was denken deutsche Ökonomen? Eine empirische Auswertung einer Internetbefragung unter den Mitgliedern des Vereins für Socialpolitik im Sommer 2006. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (2007), Nr. 4, S. 359–377. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2516.2007.00256.x>. – DOI 10.1111/j.1468-2516.2007.00256.x
- [Fröhlich u. Schneider 2008] FRÖHLICH, Manuel ; SCHNEIDER, Stefan: Die 'Große Steuerreform' der Regierung Kohl: Versuch und Scheitern. In: FISCHER, Thomas (Hrsg.) ; KIESSLING, Andreas (Hrsg.) ; NOVY, Leonard (Hrsg.): *Politische Reformprozesse in der Analyse*. Gütersloh : Bertelsmann, 2008, S. 253–308
- [Fuest u. Huber 2000] FUEST, Clemens ; HUBER, Bernd: Das Vollanrechnungsverfahren ist nicht mehr zeitgemäß. In: *Wirtschaftsdienst* 80 (2000), Nr. 6, S. 351–355
- [Fuest u. Kroker 1989] FUEST, Winfried ; KROKER, Rolf: Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich: Kritische Anmerkungen zum DIW-Gutachten. In: *Steuer und Wirtschaft* (1989), Nr. 3, S. 260–266
- [Funk 1989] FUNK, Joachim: Zur Notwendigkeit einer Unternehmensteuerreform. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge gehalten anlässlich des vierzigjährigen Bestehens des Instituts auf der Jahresmitgliederversammlung am 1. Juni 1989*. Bonn, 1989, S. 1–11
- [Funk 1990] FUNK, Joachim: Finanz- und Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Gegenwart. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge anlässlich der Mitgliederversammlung des Institut Finanzen und Steuern*. Bonn, 1990, S. 1–7
- [Funk 1993] FUNK, Joachim: Konflikt zwischen Geld- und Finanzpolitik. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge gehalten anlässlich der Mitgliederversammlung des Instituts Finanzen und Steuern am 13. Mai 1993* Bd. 318. Bonn, 1993, S. 1–7
- [G20 2009] G20: *Leaders's Statement: The Pittsburgh Summit, September 24-25 2009*. 2009
- [Gaddum 1994] GADDUM, Eckart: *Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren: Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl*. Paderborn : F. Schöningh, 1994
- [Gall 2004] GALL, Lothar: *Der Bankier Hermann Josef Abs: Eine Biographie*. München : Beck, 2004
- [Ganghof 2004] GANGHOF, Steffen: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreformen zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 2004
- [Ganghof 2005] GANGHOF, Steffen: Konditionale Konvergenz. Ideen, Institutionen und Standortwettbewerb in der Steuerpolitik von EU- und OECD-Ländern. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 12 (2005), Nr. 1, S. 7–40. <http://dx.doi.org/10.5771/0946-7165-2005-1-7>. – DOI 10.5771/0946-7165-2005-1-7
- [Ganghof 2016] GANGHOF, Steffen: Forschungsdesign in der Politikwissenschaft – Kausale Perspektiven versus kontrastive Theorietests. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45 (2016), Nr. 1, S. 1–12. <http://dx.doi.org/10.15203/ozp.1037.vol45iss1>. – DOI 10.15203/ozp.1037.vol45iss1
- [Garcia-Bernando u. a. 2022] GARCIA-BERNANDO, Javier ; JANSKÝ, Petr ; ZUCMAN, Gabriel: Did the Tax Cuts and Jobs Act Reduce Profit Shifting by US Multinational Companies? In: *NBER Working Paper Series* (2022), Nr. 30086
- [Garrett 1992] GARRETT, Geoffrey: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. In: *International Organization* 46 (1992), Nr. 2, S. 533–560. <http://dx.doi.org/10/d4jvsc>. – DOI 10/d4jvsc
- [Garrett u. Mitchell 2001] GARRETT, Geoffrey ; MITCHELL, Deborah: Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD. In: *European Journal of Political Research* 39 (2001), Nr. 2, S. 145–177. <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.00573>. – DOI 10.1111/1475-6765.00573. – ISSN 1475-6765
- [Gattermann 1984] GATTERMANN, Hans H.: Die Aufgaben der Finanz- und Steuerpolitik in dieser Legislaturperiode. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge gehalten auf der Mitgliederversammlung des Instituts Finanzen und Steuern am 24. Mai 1984*. Bonn, 1984 (IFST-Schrift 234), S. 11–31
- [Gattermann 1988] GATTERMANN, Hans H.: Aufgaben und Arbeitsstil des Finanzausschusses. In: *Steuer und Wirtschaft* 65 (1988), Nr. 2, S. 170–174

- [Gattermann 1990] GATTERMANN, Hans H.: Unternehmensteuerreform - für Gesamtdeutschland noch möglich und notwendig? In: INSTITUT DER WIRTSCHAFTSPRÜFER (Hrsg.): *Bericht über die Steuerfachtagung 1990 des Instituts der Wirtschaftsprüfer e. V.* Düsseldorf : IDW Verlag, 1990, S. 15-26
- [Gattermann 1991] GATTERMANN, Hans H.: Wettbewerb der Steuersysteme - Welche Konzeptionen hat die F.D.P.? In: MELLWIG, Winfried (Hrsg.) ; MOXTER, Adolf (Hrsg.) ; ORDELHEIDE, Dieter (Hrsg.): *Steuerreform und Steuerharmonisierung*. Wiesbaden : Gabler, 1991 (Frankfurter betriebswirtschaftliches Forum an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Bd. 4), S. 85-96
- [Geddes 1990] GEDDES, Barbara: How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. In: *Political Analysis* 2 (1990), S. 131-150. <http://dx.doi.org/10.1093/pan/2.1.131>. – DOI 10.1093/pan/2.1.131
- [Genschel 2002] GENSCHEL, Philipp: *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union*. Frankfurt : Campus, 2002 (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln 44)
- [Genschel u. a. 2011] GENSCHEL, Philipp ; KEMMERLING, Achim ; SELLS, Eric: Accelerating Downhill: How the EU Shapes Corporate Tax Competition in the Single Market. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 (2011), Nr. 3, S. 585-606. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02136.x>. – DOI 10.1111/j.1468-5965.2010.02136.x. – ISSN 1468-5965
- [Genschel u. Schwarz 2011] GENSCHEL, Philipp ; SCHWARZ, Peter: Tax Competition: A Literature Review. In: *Socio-Economic Review* 13 (2011), Nr. 2, S. 339-370. <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwr004>. – DOI 10.1093/ser/mwr004
- [Genschel 1981] GENSCHEL, Hans-Dietrich: *Brief von Hans-Dietrich Genschel an die Mitglieder der Führungsgremien und an die Mandatsträger der Freien Demokratischen Partei (20. August 1981)*. 1981
- [George u. Bennett 2005] GEORGE, Alexander L. ; BENNETT, Andrew: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge/London : MIT Press, 2005
- [George u. McKeown 1985] GEORGE, Alexander L. ; MCKEOWN, Timothy J.: Case Studies and Theories of Organizational Decision-Making. In: *Advances in Information Processing in Organizations* 2 (1985), S. 21-58
- [Gerring 2004] GERRING, John: What Is a Case Study and What Is It Good For? In: *American Political Science Review* 98 (2004), Mai, Nr. 2, S. 341-354. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055404001182>. – DOI 10.1017/S0003055404001182. – ISSN 1537-5943, 0003-0554
- [Gerring 2012] GERRING, John: Mere Description. In: *British Journal of Political Science* 42 (2012), Nr. 4, S. 721-746. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123412000130>. – DOI 10.1017/S0007123412000130
- [Giersch 1966] GIERSCH, Herbert: Modell einer rationalen Wirtschaftspolitik. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1966), Oktober, S. 11-12
- [Giersch 1983] GIERSCH, Herbert (Hrsg.): *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart : DVA, 1983
- [Giersch 1985] GIERSCH, Herbert: Eurosclerosis. In: *Kieler Diskussionsbeiträge* (1985), Nr. 112
- [Gilardi u. Wasserfallen 2016] GILARDI, Fabrizio ; WASSERFALLEN, Fabio: How Socialization Attenuates Tax Competition. In: *British Journal of Political Science* 46 (2016), Nr. 1, S. 45-65. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123414000246>. – DOI 10.1017/S0007123414000246
- [Gilens u. Hertzman 2000] GILENS, Martin ; HERTZMAN, Craig: Corporate Ownership and News Bias: Newspaper Coverage of the 1996 Telecommunication Bill. In: *The Journal of Politics* 62 (2000), Nr. 2, S. 369-386. <http://dx.doi.org/10.1111/0022-3816.00017>. – DOI 10.1111/0022-3816.00017
- [Gilens u. Page 2014] GILENS, Martin ; PAGE, Benjamin I.: Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. In: *Perspectives on Politics* 12 (2014), September, Nr. 3, S. 564-581. <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592714001595>. – DOI 10.1017/S1537592714001595
- [Gill 2011] GILL, Matthew: *Accountant's Truth: Knowledge and Ethics in the Financial World*. New York : Oxford University Press, 2011
- [Gimpelson u. Treisman 2018] GIMPELSON, Vladimir ; TREISMAN, Daniel: Misperceiving Inequality. In: *Economics & Politics* 30 (2018), Nr. 1, S. 27-54. <http://dx.doi.org/10.1111/ecpo.12103>. – DOI 10.1111/ecpo.12103. – ISSN 1468-0343

- [Gingrich u. Häusermann 2015] GINGRICH, Jane ; HÄUSERMANN, Silja: The Decline of the Working-Class Vote, the Reconfiguration of the Welfare Support Coalition and Consequences for the Welfare State. In: *Journal of European Social Policy* 25 (2015), Februar, Nr. 1, S. 50–75. <http://dx.doi.org/10.1177/0958928714556970>. – DOI 10.1177/0958928714556970. – ISSN 0958–9287, 1461–7269
- [Göbel 2001] GÖBEL, Heike: Ökonomen für Einfachsteuer von 25 Prozent. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2001), Juni, S. 13
- [Göbel u. Schäfers 2005] GÖBEL, Heike ; SCHÄFERS, Manfred: Der Nährboden großer Steuerreformen. In: KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) ; LAMBSDORFF, Otto (Hrsg.) ; PINKWART, Andreas (Hrsg.): *Perspektiven eines modernen Steuerrechts: Festschrift für Hermann Otto Solms*. Berlin : Erich Schmidt, 2005, S. 309–318
- [Göbel u. Munzert 2022] GÖBEL, Sascha ; MUNZERT, Simon: The Comparative Legislators Database. In: *British Journal of Political Science* 52 (2022), Juli, Nr. 3, S. 1398–1408. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123420000897>. – DOI 10.1017/S0007123420000897. – ISSN 0007–1234, 1469–2112
- [Goerres u. Höpner 2014] GOERRES, Achim ; HÖPNER, Martin: Polarizers or Landscape Groomers? An Empirical Analysis of Party Donations by the 100 Largest German Companies in 1984–2005. In: *Socio-Economic Review* 12 (2014), Nr. 3, S. 517–544. <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwt027>. – DOI 10.1093/ser/mwt027
- [Gohr 2003] GOHR, Antonia: Auf dem 'dritten Weg' in den 'aktivierenden Sozialstaat'? Programmatische Ziele von Rot-Grün. In: GOHR, Antonia (Hrsg.) ; SEELEIB-KAISER, Martin (Hrsg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden : Westdeutscher Verlag, 2003, S. 37–62
- [Gotto 2018] GOTTO, Bernhard: *Enttäuschung in der Demokratie: Erfahrung und Deutung von politischem Engagement in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er und 1980er Jahre*. Berlin/Boston : De Gruyter Oldenbourg, 2018
- [Grabka 2022] GRABKA, Markus M.: Löhne, Renten und Haushaltseinkommen sind in den vergangenen 25 Jahren real gestiegen. In: *DIW Wochenbericht* (2022), Nr. 23, S. 330–338
- [Grasl u. König 2010] GRASL, Maximilian ; KÖNIG, Markus: Von außen getrieben. Die Finanzpolitik der Großen Koalition 2005–2009. In: EGLE, Christoph (Hrsg.) ; ZOHLNHÖFER, Reimut (Hrsg.): *Die zweite Große Koalition*. Wiesbaden : VS Verlag, 2010, S. 205–233
- [Green-Pedersen 2004] GREEN-PEDERSEN, Christoffer: The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 6 (2004), Nr. 1, S. 3–14. <http://dx.doi.org/10.1080/1387698042000222763>. – DOI 10.1080/1387698042000222763
- [Griffin u. Anewalt-Remsburg 2013] GRIFFIN, John D. ; ANEWALT-REMSBURG, Claudia: Legislator Wealth and the Effort to Repeal the Estate Tax. In: *American Politics Research* 41 (2013), Nr. 4, S. 599–622. <http://dx.doi.org/10.1017/gr79fd>. – DOI 10.1017/gr79fd
- [Grimmer 2015] GRIMMER, Justin: We Are All Social Scientists Now: How Big Data, Machine Learning, and Causal Inference Work Together. In: *PS: Political Science & Politics* 48 (2015), Januar, Nr. 1, S. 80–83. <http://dx.doi.org/10.1017/S1049096514001784>. – DOI 10.1017/S1049096514001784. – ISSN 1049–0965, 1537–5935
- [Grimmer u. Stewart 2013] GRIMMER, Justin ; STEWART, Brandon M.: Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. In: *Political Analysis* 21 (2013), S. 267–297. <http://dx.doi.org/10.1093/pan/mps028>. – DOI 10.1093/pan/mps028
- [Grossekettler 1981] GROSSEKETTLER, Heinz: Der Brennan-Buchanan-Plan zur Eindämmung der Staatstätigkeit: Oder: Brauchen wir eine neue Finanzwissenschaft? In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 39 (1981), Nr. 3, S. 495–508
- [Grossekettler 2008] GROSSEKETTLER, Heinz: 40 Jahre Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Theoretische Analyse und statistische Evaluation einer verfassungsökonomischen Innovation. In: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 49 (2008), Nr. 1, S. 227–256. <http://dx.doi.org/10.1524/jbwg.2008.49.1.227>. – DOI 10.1524/jbwg.2008.49.1.227
- [Grossmann u. Woll 2014] GROSSMANN, Emiliano ; WOLL, Cornelia: Saving the Banks: The Political Economy of Bailouts. In: *Comparative Political Studies* 47 (2014), Nr. 4, S. 574–600. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414013488540>. – DOI 10.1177/0010414013488540

- [Grottian 1972] GROTTIAN, Peter: Zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie: Vorläufige Ergebnisse einer empirischen Studie. In: STEFFANI, Winfried (Hrsg.): *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*. Opladen : Westdeutscher Verlag, 1972, S. 127–152
- [Grottian 1978] GROTTIAN, Peter: Thematisierungs- und Dethematisierungsstrategien des Staates anhand der Steuerreform. In: GRAUHAN, Rolf R. (Hrsg.) ; HICKEL, Rudolf (Hrsg.): *Krise des Steuerstaats?* Wiesbaden : Springer, 1978, S. 76–91
- [Grüner 1983] GRÜNER, Martin: Die wirtschaftlichen Herausforderungen der achtziger Jahre. In: FACHINSTITUT DER STEUERBERATER (Hrsg.): *Steuerberater-Jahrbuch 1982/83: Zugleich Bericht über den 34. Fachkongreß der Steuerberater des Bundesgebietes. Köln, 20. bis 22. Oktober 1982*. Köln : O. Schmidt, 1983, S. 23–40
- [Grüner 1986] GRÜNER, Martin: Wirtschaftspolitische Forderungen an die Finanzpolitik. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge gehalten auf der Mitgliederversammlung des Instituts Finanzen und Steuern am 24. April 1986*. Bonn, 1986 (IFST-Schrift 254), S. 8–22
- [Grüner 1988] GRÜNER, Martin: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung. In: *Wirtschaftsdienst* 68 (1988), Nr. 5, S. 242–244
- [Haas 1992] HAAS, Peter M.: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization* 46 (1992), Nr. 1, S. 1–35. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300001442>. – DOI 10.1017/S0020818300001442. – ISSN 1531–5088, 0020–8183
- [Habermas 1985] HABERMAS, Jürgen (Hrsg.): *Die Neue Unübersichtlichkeit*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1985 (Kleine Politische Schriften V)
- [Habermas 1990] HABERMAS, Jürgen: *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft: Mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1990. – ISBN 978–3–518–28491–9
- [Hachmeister 2007] HACHMEISTER, Lutz: *Schleyer. Eine deutsche Geschichte*. München : Dtv, 2007
- [Haderer 2018] HADERER, Margaret: ‚Economic Policies Are the Best Social Policies’: West German Neoliberalism and the Housing Question After 1945. In: *American Journal of Economics and Sociology* 77 (2018), Nr. 1, S. 149–167. <http://dx.doi.org/10.1111/ajes.12220>. – DOI 10.1111/ajes.12220
- [Häfele 1983] HÄFELE, Hansjörg: Aktuelle steuer- und finanzpolitische Fragen. In: BUNDESSTEUERBERATERKAMMER (Hrsg.) ; DEUTSCHES WISSENSCHAFTLICHES INSTITUT DER STEUERBERATER UND STEUERBEVOLLMÄCHTIGTEN (Hrsg.): *Steuerberaterkongress-Report 1983*. München : C. H. Beck, 1983, S. 27–38
- [Häfele 1985] HÄFELE, Hansjörg: Durchgreifende Steuerreform: Aufgabe der nächsten Legislaturperiode. In: *Wirtschaftsdienst* 65 (1985), Nr. 7, S. 327–336
- [Häfele 1994] HÄFELE, Hansjörg: Steuervereinfachung - Nur ein politisches Lippenbekenntnis? In: BÜHLER, Wilhelm (Hrsg.) ; KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) ; KLEIN, Franz (Hrsg.): *Steuervereinfachung: Festschrift für Dietrich Meyding zum 65. Geburtstag*. Heidelberg : Müller, 1994, S. 51–60
- [Haffert 2015] HAFFERT, Lukas: *Freiheit von Schulden - Freiheit zum Gestalten? Die politische Ökonomie von Haushaltsüberschüssen*. Frankfurt a.M./New York : Campus Verlag, 2015 (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln Band 84)
- [Haffert u. Mertens 2021] HAFFERT, Lukas ; MERTENS, Daniel: Between Distribution and Allocation: Growth Models, Sectoral Coalitions and the Politics of Taxation Revisited. In: *Socio-Economic Review* 19 (2021), Nr. 2, S. 487–510. <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwz038>. – DOI 10.1093/ser/mwz038
- [Hager u. Baines 2020] HAGER, Sandy B. ; BAINES, Joseph: The Tax Advantage of Big Business: How the Structure of Corporate Taxation Fuels Concentration and Inequality. In: *Politics & Society* 48 (2020), Juni, Nr. 2, S. 275–305. <http://dx.doi.org/10.1093/ps/psaa038>. – DOI 10.1093/ps/psaa038. – ISSN 0032–3292, 1552–7514
- [Hajer 1993] HAJER, Maarten: Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain. In: FISCHER, Frank (Hrsg.) ; FORESTER, John (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London : Duke University Press, 1993, S. 43–76
- [Hajer 2008] HAJER, Maarten: Diskursanalyse in der Praxis: Koalitionen, Praktiken und Bedeutung. In: JANNING, Frank (Hrsg.) ; TOENS, Karin (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden : VS Verlag, 2008, S. 211–222

- [Hakelberg u. Rixen 2021] HAKELBERG, Lukas ; RIXEN, Thomas: Is Neoliberalism Still Spreading? The Impact of International Cooperation on Capital Taxation. In: *Review of International Political Economy* 28 (2021), Nr. 5, S. 1142–1168. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2020.1752769>. – DOI 10.1080/09692290.2020.1752769
- [Hall u. Soskice 2001] HALL, Peter ; SOSKICE, David: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: HALL, Peter (Hrsg.) ; SOSKICE, David (Hrsg.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford/New York : Oxford University Press, 2001, S. 1–68
- [Hall 1993] HALL, Peter A.: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics* 25 (1993), Nr. 3, S. 275–296. <http://dx.doi.org/10.2307/422246>. – DOI 10.2307/422246
- [Hall 1994] HALL, Peter A.: Keynes in Political Science. In: *History of Political Economy* 26 (1994), Nr. 1, S. 137–153. <http://dx.doi.org/10.1215/00182702-26-1-137>. – DOI 10.1215/00182702-26-1-137
- [Hall 2006] HALL, Peter A.: Systematic Process Analysis: When and How to Use It. In: *European Management Review* 3 (2006), Nr. 1, S. 24–31. <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.emr.1500050>. – DOI 10.1057/palgrave.emr.1500050
- [Hall u. Deardorff 2006] HALL, Richard L. ; DEARDORFF, Alan V.: Lobbying as Legislative Subsidy. In: *American Political Science Review* 100 (2006), Februar, Nr. 1, S. 69–84. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055406062010>. – DOI 10.1017/S0003055406062010. – ISSN 1537–5943, 0003–0554
- [Haller 1972] HALLER, Heinz: *Finanzpolitik: Grundlagen und Hauptprobleme*. 5. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1972
- [Haller 1992] HALLER, Heinz: *Selten vom Glück verlassen: Lebenserinnerungen*. Heidelberg : Carl Winter, 1992
- [Hartwich 1967] HARTWICH, Hans-Hermann: Konturen einer Neuen Ökonomischen Politik: Ein Jahr Große Koalition. In: *Zeitschrift für Politik* 14 (1967), Nr. 4, S. 428–458
- [Hasse u. a. 1980] HASSE, Rolf ; PISSULLA, Peter ; FJODOROW, Valentin: Embargo und Außenhandelspolitik. In: *Wirtschaftsdienst* 60 (1980), Nr. 3, S. 115–126
- [Hassel u. Schroeder 2021] HASSEL, Anke ; SCHROEDER, Wolfgang: Gewerkschaftliche Mitgliederpolitik vor neuen Herausforderungen. In: BUHR, Daniel (Hrsg.) ; FRANKENBERGER, Rolf (Hrsg.) ; SCHROEDER, Wolfgang (Hrsg.) ; ZOLLEIS, Udo (Hrsg.): *Innovation im Wohlfahrtsstaat: Neue Ideen für Wissenschaft und Politik*. Baden-Baden : Nomos, 2021, S. 99–121
- [Häusermann u. a. 2013] HÄUSERMANN, Silja ; PICOT, Georg ; GEERING, Dominik: Review Article: Rethinking Party Politics and the Welfare State – Recent Advances in the Literature. In: *British Journal of Political Science* 43 (2013), Januar, Nr. 1, S. 221–240. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123412000336>. – DOI 10.1017/S0007123412000336. – ISSN 0007–1234, 1469–2112
- [Hayek 1952] HAYEK, Friedrich A.: Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression. In: *Schweizer Monatshefte* 32 (1952), S. 208–517
- [Hayek 1978] HAYEK, Friedrich A.: Coping with Ignorance. In: *Imprimis* 7 (1978), Nr. 7, S. 2–6
- [Hays 2003] HAYS, Jude C.: Globalization and Capital Taxation in Consensus and Majoritarian Democracies. In: *World Politics* 56 (2003), Nr. 1, S. 79–113. <http://dx.doi.org/10.1353/wp.2004.0004>. – DOI 10.1353/wp.2004.0004
- [Hearson 2018] HEARSON, Martin: Transnational Expertise and the Expansion of the International Tax Regime: Imposing ‘Acceptable’ Standards. In: *Review of International Political Economy* 25 (2018), September, Nr. 5, S. 647–671. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2018.1486726>. – DOI 10.1080/09692290.2018.1486726
- [Hearson u. Tucker 2021] HEARSON, Martin ; TUCKER, Todd N.: “An Unacceptable Surrender of Fiscal Sovereignty”: The Neoliberal Turn to International Tax Arbitration. In: *Perspectives on Politics* (2021), Mai, S. 1–16. <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592721000967>. – DOI 10.1017/S1537592721000967. – ISSN 1537–5927, 1541–0986
- [Heimann 1991] HEIMANN, Siegfried: Zwischen Aufbruchstimmung und Resignation. Die SPD in den 80er Jahren. In: Süß, Werner (Hrsg.): *Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren. Innenpolitik, Politische Kultur, Außenpolitik*. Opladen : Leske + Budrich, 1991, S. 35–52
- [Heimberger 2021] HEIMBERGER, Philipp: Corporate Tax Competition: A Meta-Analysis. In: *European Journal of Political Economy* 69 (2021), September, S. 102002

- [Heinelt u. a. 1987] HEINELT, Hubert ; WACKER, Ali ; WELZER, Harald: Arbeitslosigkeit in den 70er und 80er Jahren - Beschäftigungskrise und ihre sozialen Folgen. In: *Archiv für Sozialgeschichte* 27 (1987), S. 259–317
- [Heise u. a. 2000] HEISE, Arne ; MÜLHAUPT, Bernd ; SCHÄFER, Claus ; TRUGER, Achim: Der Standort Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: *WSI-Mitteilungen* 53 (2000), Nr. 6, S. 337–35
- [Heise u. Thieme 2016] HEISE, Arne ; THIEME, Sebastian: The Short Rise and Long Fall of Heterodox Economics in Germany After the 1970s: Explorations in a Scientific Field of Power and Struggle. In: *Journal of Economic Issues* 50 (2016), Oktober, Nr. 4, S. 1105–1130. <http://dx.doi.org/10.1080/00213624.2016.1249752>. – DOI 10.1080/00213624.2016.1249752. – ISSN 0021–3624
- [Hennecke 2017] HENNECKE, Hans J.: Koalitionsmanagement der Regierung Schröder. In: LÖTTEL, Holger (Hrsg.) ; GASSERT, Philipp (Hrsg.) ; HENNECKE, Hans J. (Hrsg.): *Koalitionen in der Bundesrepublik: Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel*. Brill Schöningh, 2017, S. 203–246
- [Hennig u. a. 2012] HENNIG, Marina ; BRANDES, Ulrik ; PFEFFER, Jürgen ; MERGEL, Ines: *Studying Social Networks: A Guide to Empirical Research*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 2012
- [Henschel 1971] HENSCHHEL, Rudolf: Einkommensumverteilung – Hoffnung oder Utopie? In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 22 (1971), Nr. 12
- [Hentschel 1998] HENTSCHEL, Volker: *Ludwig Erhard: Ein Politikerleben*. Berlin : Ullstein, 1998
- [Héritier 1993] HÉRITIER, Adrienne: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: HÉRITIER, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Wiesbaden : Westdeutscher Verlag, 1993 (PVS-Sonderheft 24), S. 9–38
- [Herman u. Chomsky 2002] HERMAN, Edward S. ; CHOMSKY, Noam: *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. 2. New York : Pantheon, 2002
- [Herr u. Hübner 2005] HERR, Hansjörg ; HÜBNER, Kurt: *Währung und Unsicherheit in der globalen Ökonomie: Eine geldwirtschaftliche Theorie der Globalisierung*. Berlin : Edition Sigma, 2005
- [Herzig 1976] HERZIG, Norbert: Verwendbares Eigenkapital und verdeckte Gewinnausschüttungen nach dem Körperschaftsteuergesetz 1977. In: *Steuer und Wirtschaft* (1976), Nr. 4, S. 325–334
- [Herzog u. a. 1990] HERZOG, Dietrich ; REBENSTORF, Hilke ; WERNER, Camilla ; WESSELS, Bernhard ; HERZOG, Dietrich (Hrsg.) ; REBENSTORF, Hilke (Hrsg.) ; WERNER, Camilla (Hrsg.) ; WESSELS, Bernhard (Hrsg.): *Abgeordnete und Bürger: Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung*. Wiesbaden : Springer, 1990
- [Hesse 2010] HESSE, Jan-Otmar: *Wirtschaft als Wissenschaft: Volkswirtschaftslehre in der frühen Bundesrepublik*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 2010
- [Hessler 1978] HESSLER, Heinz D.: Die Chancen der Steuerdiskussion: Die Vorschläge von Gaddum und Seeler. In: *Wirtschaftsdienst* 58 (1978), Nr. 8, S. 400–404
- [Hettlage 1968] HETTLAGE, Karl M.: Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 27 (1968), Nr. 1/2, S. 235–248
- [Hibbs 1977] HIBBS, Douglas A.: Political Parties and Macroeconomic Policy. In: *American Political Science Review* 71 (1977), Nr. 4, S. 1467–1487. <http://dx.doi.org/10.2307/1961490>. – DOI 10.2307/1961490
- [Hickel 1988] HICKEL, Rudolf: Steuerpolitik 1990: Fortsetzung der Einkommenspolarisierung. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* (1988), Nr. 7, S. 398–409
- [Hien 2023] HIEN, Josef: The Rise and Fall of Ordoliberalism. In: *Socio-Economic Review* (2023), April, S. mwad018. <http://dx.doi.org/10/gr3xhh>. – DOI 10/gr3xhh. – ISSN 1475–1461
- [Hildebrand 2006] HILDEBRAND, Klaus: Die erste Große Koalition 1966 bis 1969. Gefährdung oder Bewährung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37 (2006), Nr. 3, S. 611–625
- [Hilmar u. Sachweh 2022] HILMAR, Till ; SACHWEH, Patrick: “Poison to the Economy”: (Un-)Taxing the Wealthy in the German Federal Parliament from 1996 to 2016. In: *Social Justice Research* (2022). <http://dx.doi.org/10.1007/s11211-021-00383-y>. – DOI 10.1007/s11211-021-00383-y

- [Hilton u. a. 2020] HILTON, Shona ; BUCKTON, Christina H. ; HENRICHSEN, Tim ; FERGIE, Gillian ; LEIFELD, Philip: Policy Congruence and Advocacy Strategies in the Discourse Networks of Minimum Unit Pricing for Alcohol and the Soft Drinks Industry Levy. In: *Addiction* 115 (2020), Nr. 12, S. 2303–2314. <http://dx.doi.org/10.1111/add.15068>. – DOI 10.1111/add.15068. – ISSN 1360–0443
- [Hines 2009] HINES, James R.: Peter Mieszkowski and the General Equilibrium Revolution in Public Finance. In: *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association* 102 (2009), S. 213–216
- [Hirsch u. a. 2016] HIRSCH, Anja ; NEUJEFFSKI, Moritz ; PLEHWE, Dieter: Unternehmensnahe Stiftungen im Spannungsfeld zwischen Gemeinwohl und Partikularinteressen: Eine Exploration im Bereich Wissenschaft / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin, 2016 (SP I 2016–201r). – Forschungsbericht
- [Hirsch 1976] HIRSCH, Fred: *Social Limits to Growth*. Cambridge/Massachusetts : Harvard University Press, 1976
- [Hirschman 1984] HIRSCHMAN, Albert O.: *Engagement und Enttäuschung: Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1984
- [Hirschman u. Popp Berman 2014] HIRSCHMAN, Daniel ; POPP BERMAN, Elizabeth: Do Economist Make Policies? On the Political Effects of Economics. In: *Socio-Economic Review* 12 (2014), S. 779–811. <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwu017>. – DOI 10.1093/ser/mwu017
- [Hoeres 2017] HOERES, Peter: Neoliberalismus und Soziale Marktwirtschaft in der FAZ: Vom Ordoliberalismus bis zu den Reformen Thatchers und Reagans. In: *Jahrbuch Liberalismus-Forschung* 29 (2017), S. 265–281. <http://dx.doi.org/10.5771/9783845286105-265>. – DOI 10.5771/9783845286105-265
- [Hohenthal 1988] HOHENTHAL, Carl G.: Bonn zurückhaltend bei Schaffung des europäischen Binnenmarkts. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1988), März, S. 14
- [Holzapfel 2014] HOLZAPFEL, Andreas (Hrsg.): *Kürschners Handbuch: Gesetzliche Grundlagen, Geschäftsordnungen: Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung*. NDV, 2014
- [Homburg 2015] HOMBURG, Stefan: *Allgemeine Steuerlehre*. 7. München : Vahlen, 2015
- [Hommerich u. Werle 1987] HOMMERICH, Christoph ; WERLE, Raymund: Die Anwaltschaft Zwischen Expansionsdruck Und Modernisierungszwang: Wandlungstendenzen Einer Klassischen Profession. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 8 (1987), Nr. 1, S. 1–22. <http://dx.doi.org/10.1515/zfrs-1987-0101>. – DOI 10.1515/zfrs-1987-0101
- [Hope u. Limberg 2022] HOPE, David ; LIMBERG, Julian: The Economic Consequences of Major Tax Cuts for the Rich. In: *Socio-Economic Review* (2022), Januar, S. mwab061. <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwab061>. – DOI 10.1093/ser/mwab061. – ISSN 1475–1461
- [Höpker-Aschoff 1949] HÖPKER-ASCHOFF, Hermann: Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 75 (1949), Nr. 3, S. 306–331
- [Höpner 2003] HÖPNER, Martin: *Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 2003
- [Höpner 2009] HÖPNER, Martin: „Spielarten des Kapitalismus“ als Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 3 (2009), September, Nr. 2, S. 303. <http://dx.doi.org/10.1007/s12286-009-0061-2>. – DOI 10.1007/s12286-009-0061-2
- [Höpner u. Baccaro 2022] HÖPNER, Martin ; BACCARO, Lucio: Das deutsche Wachstumsmodell, 1991–2019. In: *MPiFG Discussion Papers* (2022), Nr. 9
- [Howlett u. Ramesh 1998] HOWLETT, Michael ; RAMESH, M.: Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process. In: *Policy Studies Journal* 26 (1998), Nr. 3, S. 466–481. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01913.x>. – DOI 10.1111/j.1541-0072.1998.tb01913.x. – ISSN 1541–0072
- [Hrbek 2002] HRBEK, Rudolf: Deutschland und der Fortgang des europäischen Integrationsprozesses. In: Süss, Werner (Hrsg.): *Deutschland in den neunziger Jahren: Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*. Opladen : Leske + Budrich, 2002, S. 299–316

- [Huffschnid 1970] HUFFSCHMID, Jörg: *Die Politik des Kapitals: Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1970
- [Hummel u. Sodeur 2010] HUMMEL, Hans J. ; SODEUR, Wolfgang: Netzwerkanalyse. In: WOLF, Christof (Hrsg.) ; BEST, Henning (Hrsg.): *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*. Wiesbaden : VS Verlag, 2010, S. 575–606
- [Hüther 2022] HÜTHER, Michael: Entlastungspaket: Stabilisierung der Erwartungen. In: *Wirtschaftsdienst* 102 (2022), Oktober, Nr. 10, S. 757–760. <http://dx.doi.org/10/gsb4vt>. – DOI 10/gsb4vt. – ISSN 1613–978X
- [Hüther u. Südekum 2020] HÜTHER, Michael ; SÜDEKUM, Jens: Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise. In: *Wirtschaftsdienst* 100 (2020), Nr. 10, S. 746–752. <http://dx.doi.org/10.1007/s10273-020-2757-5>. – DOI 10.1007/s10273-020-2757-5
- [Inglehart 1971] INGLEHART, Ronald: The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies. In: *American Political Science Review* 65 (1971), Nr. 4, S. 991–1017. <http://dx.doi.org/10.2307/1953494>. – DOI 10.2307/1953494
- [Institut Finanzen und Steuern 1976] INSTITUT FINANZEN UND STEUERN: *Gewerbsteuerreform: Ein Vorschlag zu ihrer Verwirklichung*. Bonn, 1976 (IFST-Brief 162)
- [Institut für Demoskopie Allensbach 1983] INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978–1983*. Allensbach/Bonn, 1983
- [Institut für Demoskopie Allensbach 1993] INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984–1992*. Allensbach/Bonn, 1993
- [Institut für Demoskopie Allensbach 1997] INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993–1997*. Allensbach/Bonn, 1997
- [Institut für Demoskopie Allensbach 2002] INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH: *Allensbacher Jahrbuch Für Demoskopie 1998 – 2002*. Allensbach : K. G. Saur, 2002
- [Institut für Demoskopie Allensbach 2009] INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 2003–2009*. Allensbach/Bonn, 2009
- [Irwin 2013] IRWIN, Douglas A.: The Nixon shock after forty years: the import surcharge revisited. In: *World Trade Review* 12 (2013), Nr. 1, S. 29–56. <http://dx.doi.org/10.1017/S1474745612000444>. – DOI 10.1017/S1474745612000444
- [Isensee 1977] ISENSEE, Josef: Steuerstaat als Staatsform. In: STÖDTER, Rolf (Hrsg.) ; THIEME, Werner (Hrsg.): *Hamburg, Deutschland, Europa: Festschrift für Hans Peter Ipsen zum siebzigsten Geburtstag*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1977, S. 409–436
- [Ismayr 2012] ISMAYR, Wolfgang: *Der Deutsche Bundestag*. 3. Wiesbaden : Springer VS, 2012
- [Jacobs u. Page 2005] JACOBS, Lawrence R. ; PAGE, Benjamin I.: Who Influences U.S. Foreign Policy? In: *American Political Science Review* 99 (2005), Februar, Nr. 1, S. 107–123. <http://dx.doi.org/10.1017/S000305540505152X>. – DOI 10.1017/S000305540505152X. – ISSN 1537–5943, 0003–0554
- [Jäger 1986] JÄGER, Wolfgang: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1974. In: BRACHER, Karl D. (Hrsg.) ; JÄGER, Wolfgang (Hrsg.) ; LINK, Werner (Hrsg.): *Republik im Wandel 1969–1974*. Stuttgart/Wiesbaden : DVA/Brockhaus, 1986 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland), S. 15–162
- [Jäger 1987] JÄGER, Wolfgang: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974–1982. In: JÄGER, Wolfgang (Hrsg.) ; LINK, Werner (Hrsg.): *Republik im Wandel 1974–1982: Die Ära Schmidt* Bd. 5/II. Stuttgart/Wiesbaden : DVA/Brockhaus, 1987, S. 9–274
- [Jäger 2012] JÄGER, Wolfgang: Die „Wende“ 1982: Bruch der Koalition und Regierungsbildung. In: *Historisch-Politische Mitteilungen* 19 (2012), Nr. 1. <http://dx.doi.org/10.7788/hpm.2012.19.1.167>. – DOI 10.7788/hpm.2012.19.1.167
- [Jahn 2016] JAHN, Detlef: Changing of the Guard: Trends in Corporatist Arrangements in 42 Highly Industrialized Societies from 1960 to 2010. In: *Socio-Economic Review* 14 (2016), Januar, Nr. 1, S. 47–71. <http://dx.doi.org/10/f8c37t>. – DOI 10/f8c37t. – ISSN 1475–1461
- [Jahn 2000] JAHN, Joachim: Forschergruppe entwickelt eine 'Einfachsteuer'. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2000), Februar, S. 18

- [Jandura u. Brosius 2011] JANDURA, Olaf ; BROSIUS, Hans-Bernd: Wer liest sie (noch)? Das Publikum der Qualitätszeitungen. In: BLUM, Roger (Hrsg.) ; BONFADELLI, Heinz (Hrsg.) ; IMHOF, Kurt (Hrsg.) ; JARREN, Otfried (Hrsg.): *Krise der Leuchttürme öffentlicher Kommunikation*. Wiesbaden : VS Verlag, 2011, S. 195–206
- [Jänicke 1986] JÄNICKE, Martin: *Staatsversagen: Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*. München : Piper, 1986
- [Jensen u. Meckling 1976] JENSEN, Michael C. ; MECKLING, William H.: The Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. In: *Journal of Financial Economics* 3 (1976), S. 305–360
- [Joppke 2021] JOPPKE, Christian: *Neoliberal Nationalism: Immigration and the Rise of the Populist Right*. Cambridge/New York : Cambridge University Press, 2021
- [Juchum 2010] JUCHUM, Gerhard: Zum Bohren dicker Bretter. In: TIPKE, Klaus (Hrsg.) ; SEER, Roman (Hrsg.) ; HEY, Johanna (Hrsg.) ; ENGLISCH, Joachim (Hrsg.): *Gestaltung der Steuerrechtsordnung: Festschrift für Joachim Lang zum 70. Geburtstag*. Köln : Otto Schmidt, 2010, S. 391–398
- [Junk u. Rasmussen 2019] JUNK, Wiebke M. ; RASMUSSEN, Anne: Framing by the Flock: Collective Issue Definition and Advocacy Success. In: *Comparative Political Studies* 52 (2019), Nr. 4, S. 483–513. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414018784044>. – DOI 10.1177/0010414018784044
- [Kalecki 1943] KALECKI, Michal: Political Aspects of Full Employment. In: *The Political Quarterly* 14 (1943), Nr. 4, S. 322–330. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-923X.1943.tb01016.x>. – DOI 10.1111/j.1467-923X.1943.tb01016.x
- [Kannengießer 1968] KANNENGIESSER, Walter: Strauß denkt an Abbau von Steuervergünstigungen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1968), Dezember, S. 1
- [Kannengießer 1982] KANNENGIESSER, Walter: Die Union reicht Verfassungsklage gegen den Etat ein. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1982), September, S. 1
- [Kastner 2018] KASTNER, Lisa: Business Lobbying under Salience – Financial Industry Mobilization against the European Financial Transaction Tax. In: *Journal of European Public Policy* 25 (2018), November, Nr. 11, S. 1648–1666. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1330357>. – DOI 10.1080/13501763.2017.1330357
- [Keen u. Konrad 2013] KEEN, Michael ; KONRAD, Kai A.: Chapter 5 - The Theory of International Tax Competition and Coordination. Version: 2013. <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-53759-1.00005-4>. In: AUERBACH, Alan J. (Hrsg.) ; CHETTY, Raj (Hrsg.) ; FELDSTEIN, Martin (Hrsg.) ; SAEZ, Emmanuel (Hrsg.): *Handbook of Public Economics* Bd. 5. Elsevier, 2013. – DOI 10.1016/B978-0-444-53759-1.00005-4, S. 257–328
- [Keller 2014] KELLER, Berndt: Gewerkschaften und Interessenverbände im System der Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes. In: SCHROEDER, Wolfgang (Hrsg.): *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*. Wiesbaden : Springer VS, 2014, S. 311–336
- [Kelm u. a. 2019] KELM, Ole ; DOHLE, Marco ; BERNHARD, Uli: Politicians' Self-Reported Social Media Activities and Perceptions: Results From Four Surveys Among German Parliamentarians. In: *Social Media + Society* 5 (2019), Nr. 2, S. 1–12. <http://dx.doi.org/10.1177/2056305119837679>. – DOI 10.1177/2056305119837679
- [Kevenhörster u. Schönbohm 1973] KEVENHÖRSTER, Paul ; SCHÖNBOHM, Wulf: Zur Arbeits- und Zeitökonomie von Bundestagsabgeordneten. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4 (1973), Nr. 1, S. 18–37
- [Kilz u. Preuss 1983] KILZ, Hans W. ; PREUSS, Joachim: *Flick. Die gekaufte Republik*. Hamburg : Rowohlt, 1983
- [Kingdon 2003] KINGDON, John W.: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. New York : Longman, 2003
- [Kintz 2006] KINTZ, Melanie: Daten zur Berufsstruktur des 16. Deutschen Bundestages. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37 (2006), Nr. 3, S. 461–470
- [Kintz 2010] KINTZ, Melanie: Die Berufsstruktur der Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (2010), Nr. 3, S. 491–503. <http://dx.doi.org/10.5771/0340-1758-2010-3-491>. – DOI 10.5771/0340-1758-2010-3-491
- [Kintz 2014] KINTZ, Melanie: Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages: 18. Wahlperiode. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (2014), Nr. 3, S. 582–595. <http://dx.doi.org/10.5771/0340-1758-2014-3-582>. – DOI 10.5771/0340-1758-2014-3-582

- [Kintz u. Cordes 2019] KINTZ, Melanie ; CORDES, Malte: Daten zur Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 19. Wahlperiode. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2019), Nr. 1, S. 42–58. <http://dx.doi.org/10.5771/0340-1758-2019-1-42>. – DOI 10.5771/0340-1758-2019-1-42
- [Kirchheimer 1965] KIRCHHEIMER, Otto: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. In: *Politische Vierteljahresschrift* 6 (1965), Nr. 1, S. 20–41
- [Kirchhof 2005] KIRCHHOF, Paul: Die Grundidee der Steuerreform: Freiheit. In: KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) ; LAMBSDORFF, Otto (Hrsg.) ; PINKWART, Andreas (Hrsg.): *Perspektiven eines modernen Steuerrechts: Festschrift für Hermann Otto Solms*. Berlin : Erich Schmidt, 2005, S. 1–14
- [Kisker 1972] KISKER, Klaus P.: Vermögenskonzentration und Vermögenspolitik im Spätkapitalismus. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 23 (1972), Nr. 1, S. 101–109
- [Kittel 2009] KITTEL, Bernhard: Eine Disziplin auf der Suche nach Wissenschaftlichkeit: Entwicklung und Stand der Methoden in der deutschen Politikwissenschaft. In: *Politische Vierteljahresschrift* 50 (2009), September, Nr. 3, S. 577–603. <http://dx.doi.org/10/d3h2qb>. – DOI 10/d3h2qb. – ISSN 1862–2860
- [Klein u. Pettis 2020] KLEIN, Matthew C. ; PETTIS, Michael: *Trade Wars Are Class Wars: How Rising Inequality Distorts the Global Economy and Threatens International Peace*. New Haven/London : Yale University Press, 2020
- [Kley 1997] KLEY, Max D.: Wolfgang Ritter: Vita. In: KLEY, Max D. (Hrsg.) ; SÜNNER, Eckart (Hrsg.) ; WILLESEN, Arnold (Hrsg.): *Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag: Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht*. Köln : O. Schmidt, 1997, S. 983
- [Klotzbach 1996] KLOTZBACH, Kurt (Hrsg.): *Die deutsche Sozialdemokratie nach 1945*. Bd. 1: *Der Weg zur Staatspartei: Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945–1965*. Bonn : J. H. W. Dietz Nachfolger, 1996
- [Klüver u. Mahoney 2015] KLÜVER, Heike ; MAHONEY, Christine: Measuring Interest Group Framing Strategies in Public Policy Debates. In: *Journal of Public Policy* 35 (2015), August, Nr. 2, S. 223–244. <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X14000294>. – DOI 10.1017/S0143814X14000294. – ISSN 0143–814X, 1469–7815
- [Klüver u. a. 2015] KLÜVER, Heike ; MAHONEY, Christine ; OPPER, Marc: Framing in Context: How Interest Groups Employ Framing to Lobby the European Commission. In: *Journal of European Public Policy* 22 (2015), April, Nr. 4, S. 481–498. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1008550>. – DOI 10.1080/13501763.2015.1008550. – ISSN 1350–1763
- [Koch u. Langenmayr 2020] KOCH, Reinald ; LANGENMAYR, Dominika: Der steuerliche Umgang mit Verlusten: Reformoptionen für die Corona-Krise. In: *Wirtschaftsdienst* 100 (2020), Mai, Nr. 5, S. 367–373. <http://dx.doi.org/10/gsb4vv>. – DOI 10/gsb4vv. – ISSN 1613–978X
- [Koerfer 1987] KOERFER, Daniel: *Kampf ums Kanzleramt: Erhard und Adenauer*. Stuttgart : DVA, 1987
- [Kommission für die Finanzreform 1966] KOMMISSION FÜR DIE FINANZREFORM: *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart u.a. : Kohlhammer, 1966
- [Koo 2011] KOO, Richard: The World in Balance-Sheet Recession. In: *Real-World Economics Review* 58 (2011), S. 19–37
- [Köppe 2002] KÖPPE, Olaf: Zur rot-grünen Steuerpolitik - (k)ein Grund zur Panik? In: *Kritische Justiz* 35 (2002), Nr. 3, S. 312–324. <http://dx.doi.org/10/gr26k2>. – DOI 10/gr26k2
- [Korsch 1976] KORSCH, Andreas: Der Stand der beschäftigungspolitischen Diskussion zur Zeit der Weltwirtschaftskrise in Deutschland. In: BOMBACH, Gottfried (Hrsg.): *Der Keynesianismus: Theorie und Praxis keynesianischer Wirtschaftspolitik* Bd. I. Berlin u.a. : Springer, 1976, S. 9–132
- [Koß 2007] KOSS, Michael: Durch die Krise zum Erfolg? Die PDS und ihr langer Weg nach Westen. In: SPIER, Tim (Hrsg.): *Die Linkspartei: zeitgemässe Idee oder Bündnis ohne Zukunft*. Wiesbaden : VS Verlag, 2007, S. 117–154
- [Koß 2022] KOSS, Michael: Fehler und Versuch. Parteispenden und ihre Regulierung. In: POLK, Andreas (Hrsg.) ; MAUSE, Karsten (Hrsg.): *Handbuch Lobbyismus*. Wiesbaden : Springer Fachmedien Wiesbaden, 2022, S. 1–24
- [Kowalczyk 2019] KOWALCZYK, Ilko-Sascha: *Die Übernahme: Wie Ostdeutschland Teil der Bundesrepublik Deutschland wurde*. München : C. H. Beck, 2019

- [Kramper 2013] KRAMPER, Peter: Die ungeliebte Verwandschaft: Gewerkschaftliche Unternehmen und die Deutschland AG 1960-1990. In: AHRENS, Ralf (Hrsg.) ; GEHLEN, Boris (Hrsg.) ; RECKENDREES, Alfred (Hrsg.): *Die Deutschland AG*. Essen : Klartext, 2013 (Bochumer Schriften zur Unternehmens- und Industriegeschichte), S. 277-295
- [Kreile 1977] KREILE, Reinhold: Die Steuergesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland aus der Sicht des Parlamentariers. In: *Steuer und Wirtschaft* 54 (1977), Nr. 1, S. 1-8
- [Krelle u. Siebke 1973] KRELLE, Wilhelm ; SIEBKE, Jürgen: Vermögensverteilung und Vermögenspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Überblick. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics* 129 (1973), Nr. 3, S. 478-503
- [Kroh u. Könnecke 2013] KROH, Martin ; KÖNNECKE, Christian: Arm, arbeitslos und politisch inaktiv? In: *DIW Wochenbericht* (2013), Nr. 42, S. 3-15
- [Krüger 2015] KRÜGER, Uwe: Manufacturing Consent through Integration: Social Networks of German Journalists in the Elite Milieu and Their Effects on Coverage. In: *European Journal of Communication* 30 (2015), Nr. 2, S. 152-170. <http://dx.doi.org/10.1177/0267323114564758>. – DOI 10.1177/0267323114564758
- [Kruse 1973] KRUSE, Heinrich W. (Hrsg.): *Steuerreform*. Berlin/New York : De Gruyter, 1973 (Aktuelle Dokumente)
- [Kuhn 1989] KUHN, Klaus: Das Steuerwesen der Unternehmung: zugleich Anmerkungen zur betriebswirtschaftlichen Steuerlehre. In: JOHN, Gerd (Hrsg.): *Besteuerung und Unternehmenspolitik: Festschrift für Günter Wöhe*. Vahlen, 1989, S. 227-251
- [Kühnel 1979] KÜHNEL, Holger: Steuerreform in der Bundesrepublik Deutschland: Von der Vielschichtigkeit und der mangelnden Koordination des Expertentums. In: *Soziale Welt* 30 (1979), Nr. 2, S. 230-245
- [Kumpf 1999] KUMPF, Johann H.: Dritter Teil: Die Geschichte des Berufsstandes von 1945 bis 1989. In: PAUSCH, Alfons (Hrsg.) ; KUMPF, Johann H. (Hrsg.) ; MITTELSTEINER, Karl-Heinz (Hrsg.): *Illustrierte Geschichte des steuerberatenden Berufes*. 3. Augsburg : Settele, 1999. – ISBN 978-3-932939-36-5, S. 297-430
- [Küpper 1977] KÜPPER, Jost: *Die SPD und der Orientierungsrahmen '85*. Bonn : Neue Gesellschaft, 1977 (Theorie und Praxis der deutschen Sozialdemokratie)
- [Kwak 2014] KWAK, James: Cultural Capture and the Financial Crisis. In: CARPENTER, Daniel (Hrsg.) ; MOSS, David A. (Hrsg.): *Preventing Regulatory Capture*. New York : Cambridge University Press, 2014, S. 71-98
- [Lafontaine 1999] LAFONTAINE, Oskar: *Das Herz schlägt links*. München : Econ, 1999. – ISBN 978-3-430-15947-0
- [Lai 2010] LAI, Yu-Bong: The Political Economy of Capital Market Integration and Tax Competition. In: *European Journal of Political Economy* 26 (2010), Dezember, Nr. 4, S. 475-487. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.02.001>. – DOI 10.1016/j.ejpoleco.2010.02.001. – ISSN 0176-2680
- [Lakoff 2016] LAKOFF, George: *Moral Politics. How Liberals and Conservatives Think*. Chicago : University of Chicago Press, 2016
- [Lambsdorff 1977] LAMBSDORFF, Otto G.: Grundsätze einer liberalen Wirtschafts- und Finanzpolitik. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge gehalten auf der Mitgliederversammlung des Instituts "Finanzen und Steuern" am 12. Mai 1977*. Bonn, 1977, S. 7-30
- [Lambsdorff 1980] LAMBSDORFF, Otto G.: *Bewährung: Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten*. Düsseldorf/Wien : Econ, 1980
- [Lambsdorff 1992] LAMBSDORFF, Otto G. ; FRIEDRICH-NAUMANN-STIFTUNG (Hrsg.): *Mut statt Mißmut - für ein liberales Deutschland. In: freie demokratische korrespondenz (fdk). Archiv des Liberalismus, Signatur: IN5-113*. August 1992
- [Lang 1985] LANG, Joachim: Klaus Tipke sechzig Jahre. In: *Steuer und Wirtschaft* (1985), Nr. 4, S. 301-307
- [Lang u. Eilfort 2013a] LANG, Joachim ; EILFORT, Michael: Danksagung der Herausgeber. In: LANG, Joachim (Hrsg.) ; EILFORT, Michael (Hrsg.): *Strukturreform der deutschen Ertragsteuern: Bericht über die Arbeit und Entwürfe der Kommission Steuergesetzbuch der Stiftung Marktwirtschaft*. München : Olzog, 2013, S. XV-XX
- [Lang u. Eilfort 2013b] LANG, Joachim (Hrsg.) ; EILFORT, Michael (Hrsg.): *Strukturreform Der Deutschen Ertragsteuern: Bericht Über Die Arbeit Und Entwürfe Der Kommission Steuergesetzbuch Der Stiftung Marktwirtschaft*. München : Olzog, 2013

- [Langenmayr 2023] LANGENMAYR, Dominika: Übergewinnsteuern: Das falsche Instrument in der Krise, aber als langfristige Weiterentwicklung der Gewinnbesteuerung sinnvoll. In: *Steuer und Wirtschaft - StuW* 100 (2023), Februar, Nr. 1, S. 70–72. <http://dx.doi.org/10/gr5s8n>. – DOI 10/gr5s8n. – ISSN 2366–1461
- [Langkau u. a. 1989] LANGKAU, Jochem ; NAPP, Hans-Georg ; RAHMANN, Bernd ; ROLOFF, Otto: *Steuerstandort Bundesrepublik Deutschland. Eine vergleichende Analyse der Unternehmens- und Gemeindesteuern vor dem Hintergrund der Vollendung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes 1992*. Bonn : J.H.W. Dietz Nachf., 1989 (Reihe Wirtschaft und Beschäftigung Bd. 7)
- [Latulippe 2016] LATULIPPE, Lyne: Tax Competition: An Internalised Policy Goal. In: RIXEN, Thomas (Hrsg.) ; DIETSCH, Peter (Hrsg.): *Global Tax Governance*. Colchester : ECPR Press, 2016, S. 77–100
- [Lavoie 2006] LAVOIE, Marc: *Introduction to Post-Keynesian Economics*. Basingstoke/New York : Palgrave Macmillan, 2006
- [Lavoie 2014] LAVOIE, Marc: *Post-Keynesian Economics: New Foundations*. Cheltenham/Northampton : Elgar, 2014
- [Lazonick u. O'Sullivan 2000] LAZONICK, William ; O'SULLIVAN, Mary: Maximizing Shareholder Value: A New Ideology for Corporate Governance. In: *Economy and Society* 29 (2000), Januar, Nr. 1, S. 13–35. <http://dx.doi.org/10.1080/030851400360541>. – DOI 10.1080/030851400360541
- [Leendertz 2022] LEENDERTZ, Ariane: *Der erschöpfte Staat : Eine andere Geschichte des Neoliberalismus*. Hamburg : Hamburger Edition, 2022. – ISBN 978–3–86854–365–0
- [Lehmbruch 2000] LEHMBRUCH, Gerhard: *Parteienwettbewerb Im Bundesstaat Regelsysteme Und Spannungslagen Im Politischen System Der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Westdeutscher Verlag, 2000. – ISBN 978–3–531–43126–0
- [Leifeld 2013] LEIFELD, Philip: Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics. In: *Policy Studies Journal* 41 (2013), Nr. 1, S. 169–198. <http://dx.doi.org/10.1111/psj.12007>. – DOI 10.1111/psj.12007
- [Leifeld 2016] LEIFELD, Philip: *Policy Debates as Dynamic Networks*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 2016
- [Leifeld 2017] LEIFELD, Philip: Discourse Network Analysis: Policy Debates as Dynamic Networks. Version: 2017. <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190228217.013.25>. In: VICTOR, Jennifer N. (Hrsg.) ; MONTGOMERY, Alexander H. (Hrsg.) ; LUBELL, Mark (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Political Networks*. New York : Oxford University Press, 2017. – DOI 10.1093/oxfordhb/9780190228217.013.25, S. 301–326
- [Leifeld u. Brandenberger 2019] LEIFELD, Philip ; BRANDENBERGER, Laurence: *Endogenous Coalition Formation in Policy Debates*. März 2019
- [Leifeld u. a. 2019] LEIFELD, Philip ; GRUBER, Johannes ; BOSSNER, Felix R.: *Discourse Network Analyzer Manual*. <https://github.com/leifeld/dna/releases/download/v2.0-beta.25/dna-manual.pdf>, 2019
- [Leipold 2016] LEIPOLD, Alexander: Ökonomische Ungleichheit und der Einfluss von Diskurskoalitionen auf Vermögensbesteuerung in Deutschland, 1995–2015: Eine Diskursnetzwerkanalyse von Policy-Wandel in der Steuerpolitik. (2016)
- [Leipold 2020a] LEIPOLD, Alexander: Eigentum und Demokratie: Zwei Studien zur Politik- und Ideengeschichte neoliberaler Theorie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 61 (2020), Nr. 1, S. 175–178. <http://dx.doi.org/10.1007/s11615-019-00200-x>. – DOI 10.1007/s11615-019-00200-x. – ISSN 1862–2860
- [Leipold 2020b] LEIPOLD, Alexander: Steuervermeidung und liberale Steuertheorie. Ein Beitrag zum konzeptionellen Wandel von Besteuerungsgrundsätzen nach 1945. In: *Zeitschrift für Politische Theorie* 11 (2020), Nr. 2-2020, S. 273–290. <http://dx.doi.org/10.3224/zpth.v11i2.07>. – DOI 10.3224/zpth.v11i2.07. – ISSN 18693016, 21962103
- [Leipold 2021] LEIPOLD, Alexander: Plehwe, Dieter/Slobodian, Quinn/Mirowski, Philip (Hrsg.): *Nine Lives of Neoliberalism*, 368 S., Verso, London 2020. In: *Neue Politische Literatur* 66 (2021), März, Nr. 1, S. 149–151. <http://dx.doi.org/10.1007/s42520-020-00343-x>. – DOI 10.1007/s42520-020-00343-x. – ISSN 2197–6082
- [Leipold 2022] LEIPOLD, Alexander: Wehrheim, Lino: Im Olymp der Ökonomen. Zur öffentlichen Resonanz wirtschaftspolitischer Experten von 1965 bis 2015, 404 S., Mohr Siebeck, Tübingen 2021. In: *Neue Politische Literatur* 67 (2022), April, S. 221–223. <http://dx.doi.org/10.1007/s42520-022-00433-y>. – DOI 10.1007/s42520-022-00433-y. – ISSN 2197–6082

- [Leipold u. Huhnholz 2021] LEIPOLD, Alexander ; HUHNHOLZ, Sebastian: Die Entwicklung des „Steuerstaates“: Ursprung, Aufstieg und Ende eines finanzwirtschaftlichen Fortschrittsparadigmas. In: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte / Economic History Yearbook* 62 (2021), November, Nr. 2, S. 505–552. <http://dx.doi.org/10.1515/jbwg-2021-0018>. – DOI 10.1515/jbwg-2021-0018. – ISSN 2196–6842
- [Leminsky u. Otto 1984] LEMINSKY, Gerhard (Hrsg.) ; OTTO, Bernd (Hrsg.): *Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes*. 2. Köln : Bund-Verlag, 1984
- [Lemke u. Wiedemann 2016] LEMKE, Matthias (Hrsg.) ; WIEDEMANN, Gregor (Hrsg.): *Text Mining in den Sozialwissenschaften: Grundlagen und Anwendungen zwischen qualitativer und quantitativer Diskursanalyse*. Wiesbaden : Springer VS, 2016
- [Lenger u. Buchner 2018] LENGER, Alexander ; BUCHNER, Martin: Was Denken (Zukünftige) Ökonom*innen? Befunde Aus Dem Feld Der Soziologie Ökonomischen Denkens Und Ihre Konsequenzen Für Das Studium Der Wirtschaftswissenschaften. In: *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* (2018), September
- [Liebig u. Mau 2005] LIEBIG, Stefan ; MAU, Steffen: Wann ist ein Steuersystem gerecht? Einstellungen zu allgemeinen Prinzipien der Besteuerung und zur Gerechtigkeit der eigenen Steuerlast. In: *Zeitschrift für Soziologie* 34 (2005), Nr. 6, S. 468–491. <http://dx.doi.org/10.1515/zfsoz-2005-0607>. – DOI 10.1515/zfsoz-2005-0607
- [Lierse 2022] LIERSE, Hanna: Globalization and the Societal Consensus of Wealth Tax Cuts. In: *Journal of European Public Policy* 29 (2022), Mai, Nr. 5, S. 748–766. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2021.1992487>. – DOI 10.1080/13501763.2021.1992487. – ISSN 1350–1763
- [Lijphart 2012] LIJPHART, Arend: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. 2. New Haven/London : Yale University Press, 2012
- [Lindblom 1982] LINDBLOM, Charles E.: The Market as Prison. In: *The Journal of Politics* 44 (1982), Nr. 2, S. 324–336. <http://dx.doi.org/10.2307/2130588>. – DOI 10.2307/2130588
- [Lindh u. McCall 2020] LINDH, Arvid ; MCCALL, Leslie: Class Position and Political Opinion in Rich Democracies. In: *Annual Review of Sociology* (2020), Nr. 46, S. 419–441. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-soc-121919-054609>. – DOI 10.1146/annurev-soc-121919-054609
- [Lipset u. Rokkan 1967] LIPSET, Seymour M. ; ROKKAN, Stein: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction. In: LIPSET, Seymour M. (Hrsg.) ; ROKKAN, Stein (Hrsg.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York : Free Press, 1967, S. 1–64
- [Livingston 1997] LIVINGSTON, Michael A.: Radical Scholars, Conservative Field: Putting Critical Tax Scholarship in Perspective Symposium–Internal Revenue Code. In: *North Carolina Law Review* 76 (1997), Nr. 5, S. 1791–1816
- [Löffler 2002] LÖFFLER, Bernhard: *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis: Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*. Stuttgart : Steiner, 2002
- [Löffler 2016] LÖFFLER, Bernhard: Personelle und institutionelle Strukturen des Bundeswirtschaftsministeriums 1945/49 bis 1990. In: ABELSHAUSER, Werner (Hrsg.): *Das Bundeswirtschaftsministerium in der Ära der Sozialen Marktwirtschaft*. Berlin/Boston : De Gruyter, 2016 (Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917–1990), S. 95–192
- [Löhr 2023] LÖHR, Julia: Lindner drängt auf strengere EU-Schuldenregeln. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2023), April, S. 19
- [Loretz 2008] LORETZ, Simon: Corporate Taxation in the OECD in a Wider Context. In: *Oxford Review of Economic Policy* 24 (2008), Nr. 4, S. 639–660. <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grn035>. – DOI 10.1093/oxrep/grn035
- [Lowi 1972] LOWI, Theodore J.: Four Systems of Policy, Politics, and Choice. In: *Public Administration Review* 32 (1972), Nr. 4, S. 298–310. <http://dx.doi.org/10.2307/974990>. – DOI 10.2307/974990
- [Luhmann 2010] LUHMANN, Niklas: *Politische Soziologie*. Berlin : Suhrkamp, 2010
- [Luhmann 2017] LUHMANN, Niklas: *Die Realität der Massenmedien*. 5. Wiesbaden : Springer VS, 2017
- [Lünendonk 2012] LÜNENDONK: *Führende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungs-Gesellschaften in Deutschland 2011*. Kaufbeuren, 2012

- [Lünendonk & Hossenfelder 2022] LÜNENDONK & HOSSENFELDER: *Lünendonk-Liste 2022: Führende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungs-Gesellschaften in Deutschland*. Mindelheim, 2022
- [Lütjen 2008] LÜTJEN, Torben: *Karl Schiller (1911-1994): Superminister Willy Brandts*. 2. Auflage. Bonn : Dietz, 2008
- [MacLean 2017] MACLEAN, Nancy: *Democracy in Chains: The Deep History of the Radical Right's Stealth Plan for America*. Victoria/London : Scribe, 2017
- [Mann 1959] MANN, Fritz K.: Der Methodenstreit in der Finanzwissenschaft. In: MANN, Fritz K. (Hrsg.): *Finanztheorie und Finanzsoziologie*. Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, 1959, S. 7–35
- [Mann 1961] MANN, Fritz K.: Ideologie und Theorie des Haushaltsgleichgewichts. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 21 (1961), Nr. 1, S. 1–24
- [Mann 1970] MANN, Fritz K.: Die Neutralisierung des Finanzsystems. In: HALLER, Heinz (Hrsg.) ; KULLMER, Lore (Hrsg.) ; SHOUP, Carl S. (Hrsg.) ; TIMM, Herbert (Hrsg.): *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1970, S. 67–84
- [Mann 1977] MANN, Fritz K.: Abriß einer Geschichte der Finanzwissenschaft. In: ANDEL, Norbert (Hrsg.) ; HALLER, Heinz (Hrsg.) ; NEUMARK, Fritz (Hrsg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft. Band I*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1977, S. 77–98
- [Mann 1994] MANN, Siegfried: *Macht und Ohnmacht der Verbände: Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht*. Baden-Baden : Nomos, 1994
- [Martin 1989] MARTIN, Cathie J.: Business Influence and State Power: The Case of U.S. Corporate Tax Policy. In: *Politics & Society* 17 (1989), Nr. 2, S. 189–223. <http://dx.doi.org/10.1177/003232928901700203>. – DOI 10.1177/003232928901700203
- [Martin 1991] MARTIN, Cathie J.: Corporate Taxation in Pursuit of Growth. In: *American Politics Quarterly* 19 (1991), Nr. 4, S. 469–484. <http://dx.doi.org/10.1177/1532673X9101900407>. – DOI 10.1177/1532673X9101900407
- [Marx 2013a] MARX, Christian: Die Internationalisierung der Chemieindustrie als Herausforderung für die Deutschland AG. In: AHRENS, Ralf (Hrsg.) ; GEHLEN, Boris (Hrsg.) ; RECKENDREES, Alfred (Hrsg.): *Die "Deutschland AG": Historische Annäherungen an den bundesdeutschen Kapitalismus* Bd. 20. Essen : Klartext, 2013, S. 247–276
- [Marx 2013b] MARX, Stefan (Hrsg.): *Der Kreßbronner Kreis: die Protokolle des Koalitionsausschusses der ersten Grossen Koalition aus CDU, CSU und SPD*. Düsseldorf : Droste, 2013 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte Bd. 63)
- [Mathur 2015] MATHUR, Aparna: *The US Is Right to Worry About the OECD's BEPS Project*. 2015
- [Matthäus-Maier 1989] MATTHÄUS-MAIER, Ingrid: Eine aufkommensneutrale Umstrukturierung des Steuersystems ist notwendig. In: *Wirtschaftsdienst* 69 (1989), Nr. 5, S. 226–227
- [Matthijs u. Blyth 2018] MATTHIJS, Matthias ; BLYTH, Mark: When Is It Rational to Learn the Wrong Lessons? Technocratic Authority, Social Learning, and Euro Fragility. In: *Perspectives on Politics* 16 (2018), Nr. 1, S. 110–126. <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592717002171>. – DOI 10.1017/S1537592717002171
- [Mau u. Offe 2020] MAU, Steffen ; OFFE, Claus: Vom Einheitsrausch zum AfD-Kater? Steffen Mau und Claus Offe im Gespräch mit Claudia Czingon über 30 Jahre deutsche Einheit. In: *Leviathan* 48 (2020), Nr. 3, S. 358–380. <http://dx.doi.org/10/gr2w7m>. – DOI 10/gr2w7m
- [Maurer u. a. 2019] MAURER, Marcus ; JOST, Pablo ; HASSLER, Jörg ; KRUSCHINSKI, Simon: Auf den Spuren der Lügenpresse. In: *Publizistik* 64 (2019), Februar, Nr. 1, S. 15–35. <http://dx.doi.org/10.1007/s11616-018-00466-y>. – DOI 10.1007/s11616-018-00466-y. – ISSN 1862-2569
- [Mayring 2015] MAYRING, Philipp: *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 12. Weinheim/Basel : Beltz, 2015
- [McCombs u. Shaw 1972] MCCOMBS, Maxwell E. ; SHAW, Donald L.: The Agenda-Setting Function of Mass Media. In: *Public Opinion Quarterly* 36 (1972), Nr. 2, S. 176–187. <http://dx.doi.org/10.1086/267990>. – DOI 10.1086/267990. – ISSN 0033-362X
- [McCombs u. a. 2014] MCCOMBS, Maxwell E. ; SHAW, Donald L. ; WEAVER, David H.: New Directions in Agenda-Setting Theory and Research. In: *Mass Communication and Society* 17 (2014), November, Nr. 6, S. 781–802. <http://dx.doi.org/10.1080/15205436.2014.964871>. – DOI 10.1080/15205436.2014.964871. – ISSN 1520-5436

- [McDonnell u. Valbruzzi 2014] McDONNELL, Duncan ; VALBRUZZI, Marco: Defining and Classifying Technocrat-Led and Technocratic Governments. In: *European Journal of Political Research* 53 (2014), Nr. 4, S. 654–671. <http://dx.doi.org/10/f6rzds>. – DOI 10/f6rzds. – ISSN 1475–6765
- [McDougall 2022] McDOUGALL, Mary: *Joe Biden Tax Proposals Fall Short of OECD Standards for Minimum Rate*. <https://www.ft.com/content/ff0c15b7-2e34-469f-8c5e-9168bbb30c51>, August 2022
- [Medvetz 2012] MEDVETZ, Thomas: *Think Tanks in America*. Chicago/London : University of Chicago Press, 2012
- [Mendelberg u. a. 2017] MENDELBERG, Tali ; MCCABE, Katherine T. ; THAL, Adam: College Socialization and the Economic Views of Affluent Americans. In: *American Journal of Political Science* 61 (2017), Nr. 3, S. 606–623. <http://dx.doi.org/10.1111/ajps.12265>. – DOI 10.1111/ajps.12265. – ISSN 1540–5907
- [Mengel 1983] MENGEL, Hans-Joachim: Die Funktion der parlamentarischen Anhörung im Gesetzgebungsprozeß. In: *Die Öffentliche Verwaltung* (1983), Nr. 6
- [Merck 1987] MERCK, Johannes: „Klar zur Wende? Die FDP vor dem Koalitionswechsel in Bonn 1980-1982. In: *Politische Vierteljahresschrift* 28 (1987), Nr. 4, S. 384–402
- [Mertens u. Meyer-Eppler 2014] MERTENS, Daniel ; MEYER-EPPLER, Richard: Pensionsfonds-Kapitalismus und privatisierter Keynesianismus - Zur Finanzialisierung privater Haushalte. In: HEIRES, Marcel (Hrsg.) ; NÖLKE, Andreas (Hrsg.): *Politische Ökonomie der Finanzialisierung*. Wiesbaden : Springer VS, 2014 (Globale Politische Ökonomie), S. 259–274
- [Metzler 2005] METZLER, Gabriele: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt: Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*. Paderborn : Schöningh, 2005
- [Meyding 1997] MEYDING, Dietrich: Wege aus der Krise des deutschen Steuerrechts. In: KLEY, Max D. (Hrsg.) ; SÜNNER, Eckart (Hrsg.) ; WILLEMSSEN, Arnold (Hrsg.): *Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag: Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht*. Köln : O. Schmidt, 1997, S. 547–564
- [Minsky 2007] MINSKY, Hyman P.: *John Maynard Keynes: Finanzierungsprozesse, Investition und Instabilität im Kapitalismus*. 2. Auflage. Marburg : Metropolis, 2007 (Postkeynesianische Ökonomie 5)
- [Mintz u. DeRouen Jr. 2010] MINTZ, Alex ; DEROUEN JR., Karl: *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York : Cambridge University Press, 2010
- [Mirowski 2013a] MIROWSKI, Philip: Does the Victor Enjoy the Spoils? Paul Samuelson as Historian of Economics. 2012 HES Presidential Address. In: *Journal of the History of Economic Thought* 35 (2013), Nr. 1, S. 1–17. <http://dx.doi.org/10.1017/S1053837212000600>. – DOI 10.1017/S1053837212000600
- [Mirowski 2013b] MIROWSKI, Philip: *Untote leben länger*. Erste Auflage dieser Ausgabe. Berlin : Matthes & Seitz, 2013 (MSB Paperback 018). – ISBN 978–3–95757–813–6
- [Mirowski 2020] MIROWSKI, Philip: The Neoliberal Ersatz Nobel Prize. In: PLEHWE, Dieter (Hrsg.) ; SLOBODIAN, Quinn (Hrsg.) ; MIROWSKI, Philip (Hrsg.): *Nine Lives of Neoliberalism*. London/New York : Verso, 2020, S. 223–259
- [Mirowski u. Nik-Khah 2017] MIROWSKI, Philip ; NIK-KHAH, Edward: *The Knowledge We Have Lost in Information: The History of Information in Modern Economics*. New York : Oxford University Press, 2017
- [Mirowski u. Plehwe 2015a] MIROWSKI, Philip ; PLEHWE, Dieter: Preface to the 2nd Edition. In: MIROWSKI, Philip (Hrsg.) ; PLEHWE, Dieter (Hrsg.): *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge/London : Harvard University Press, 2015, S. ix–xxiii
- [Mirowski u. Plehwe 2015b] MIROWSKI, Philip (Hrsg.) ; PLEHWE, Dieter (Hrsg.): *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. 2. Cambridge/London : Harvard University Press, 2015
- [Mitchell 2012] MITCHELL, Daniel J.: *No More Subsidies to the OECD from American Taxpayers*. <https://www.cato.org/blog/no-more-subsidies-oecd-american-taxpayers>, 2012
- [Modrow 2021] MODROW, Hans: 1989/90 - über das Versagen und den Instinkt von Politikern. In: KOWALCZUK, Ilko-Sascha (Hrsg.) ; EBERT, Frank (Hrsg.) ; KULICK, Holger (Hrsg.): *(Ost)Deutschlands Weg: 45 Studien & Essays zur Lage des Landes. Teil I - 1989 bis heute* Bd. 1. Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 2021, S. 165–186

- [Möller 1963] MÖLLER, Alex: Finanzwirtschaft als Mittel der Politik. In: PASS, Rudolf A. (Hrsg.): *Stabilität und Aufstieg*. Hannover : J. H. W. Dietz Nachfolger, 1963, S. 67–87
- [Möller 1968a] MÖLLER, Alex (Hrsg.): *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art. 109 Grundgesetz: Kommentar unter besonderer Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte*. Hannover : Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, 1968
- [Möller 1968b] MÖLLER, Alex: Vorwort. In: MÖLLER, Alex (Hrsg.): *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art. 109 Grundgesetz*. Hannover : Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, 1968, S. 11–21
- [Möller 1978] MÖLLER, Alex: *Genosse Generaldirektor*. München/Zürich : Droemer Knaur, 1978
- [Moravcsik 1998] MORAVCSIK, Andrew: *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca/New York : Cornell University Press, 1998
- [Morris u. Moberg 2012] MORRIS, Andrew P. ; MOBERG, Lotta: Cartelizing Taxes: Understanding the OECD's Campaign against Harmful Tax Competition. In: *Columbia Journal of Tax Law* 4 (2012), Nr. 1, S. 1–64
- [Mudge 2018] MUDGE, Stephanie: *Leftism Reinvented: Western Parties from Socialism to Neoliberalism*. Cambridge/London : Harvard University Press, 2018
- [Müller 1978] MÜLLER, Emil-Peter: Gewerkschafter in den Ausschüssen des 8. Deutschen Bundestages. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 9 (1978), Nr. 4, S. 489–495
- [Müller 1983] MÜLLER, Emil-Peter: Gewerkschafter im 10. Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 14 (1983), Nr. 4, S. 490–499
- [Müller 1992] MÜLLER, Emil-Peter: Wirtschaftliche und soziale Interessen im XII. Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23 (1992), Nr. 1, S. 5–16
- [Müller 1981] MÜLLER, Wolfgang: Importware. In: STRICKRODT, Georg (Hrsg.) ; WÖHE, Günter (Hrsg.) ; FLÄMIG, Christian (Hrsg.) ; FELIX, Günther (Hrsg.) ; SEBINGER, Heinz (Hrsg.) ; HARTZ, Wilhelm (Hrsg.): *Handwörterbuch Des Steuerrechts (I): Unter Einschluß Der Betriebswirtschaftlichen Steuerlehre, Finanzrecht, Finanzwissenschaft: Erster Band A–J* Bd. 1. 2. München/Bonn : Beck, 1981, S. 775
- [Müller-Rommel 1988] MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand: Interessengruppenvertretung im Deutschen Bundestag. In: THAYSEN, Uwe (Hrsg.) ; DAVIDSON, Roger H. (Hrsg.) ; LIVINGSTON, Robert G. (Hrsg.): *US-Kongreß und Deutscher Bundestag*. Opladen : Westdeutscher Verlag, 1988, S. 300–324
- [Müller-Seils 1991] MÜLLER-SEILS, Hans-Jürgen: Die Zukunft der Gewerbesteuer - Reformvorstellungen aus der Sicht der Wirtschaft. In: MELLWIG, Winfried (Hrsg.) ; MOXTER, Adolf (Hrsg.) ; ORDELHEIDE, Dieter (Hrsg.): *Steuerreform und Steuerharmonisierung*. Wiesbaden : Gabler, 1991 (Frankfurter betriebswirtschaftliches Forum an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Bd. 4), S. 29–44
- [Mulligan u. Oats 2016] MULLIGAN, Emer ; OATS, Lynne: Tax Professionals at Work in Silicon Valley. In: *Accounting, Organizations and Society* 52 (2016), S. 63–76. <http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2015.09.005>. – DOI 10.1016/j.aos.2015.09.005
- [Munzinger-Archiv 2022] MUNZINGER-ARCHIV: *Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv*. <https://www.munzinger.de/search/query?query.id=query-00>, 2022
- [Muscheid 1986] MUSCHEID, Jutta: *Die Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1982*. Berlin : Duncker & Humblot, 1986
- [Musgrave 1979] MUSGRAVE, Richard A.: The Tax Revolt. In: *Social Science Quarterly* 59 (1979), Nr. 4, S. 697–703
- [Musgrave 1983] MUSGRAVE, Richard A.: Public Finance, Now and Then. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 41 (1983), Nr. 1, S. 1–13
- [Mussler 2021] MUSSLER, Werner: Konzerne verlieren Steuergeheimnis. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2021), Februar, S. 17
- [Mutz u. Mondak 2006] MUTZ, Diana C. ; MONDAK, Jeffery J.: The Workplace as a Context for Cross-Cutting Political Discourse. In: *The Journal of Politics* 68 (2006), Februar, Nr. 1, S. 140–155. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00376.x>. – DOI 10.1111/j.1468-2508.2006.00376.x

- [Nachtwey 2009] NACHTWEY, Oliver: *Marktsozialdemokratie: die Transformation von SPD und Labour Party*. Wiesbaden : VS Verlag, 2009 (Göttinger Studien zur Parteienforschung)
- [Napp u. Rahmann 1989] NAPP, Hans-Georg ; RAHMANN, Bernd: Probleme eines internationalen Vergleichs der steuerlichen Belastung von Unternehmen. In: *WSI-Mitteilungen* (1989), Nr. 6, S. 303–315
- [Narr 2008] NARR, Wolf-Dieter: Bürger- und menschenrechtliches Engagement in der Bundesrepublik. In: ROTH, Roland (Hrsg.) ; RUCHT, Dieter (Hrsg.): *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945: ein Handbuch*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 2008, S. 347–362
- [Navarro u. Ross 2016] NAVARRO, Peter ; ROSS, Willbur ; DONALD J. TRUMP FOR PRESIDENT, INC. (Hrsg.): *Scoring the Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts*. 2016
- [Netzband 1983] NETZBAND, Karl-Bernhard: Wirtschaftspolitische Strategien von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden. In: BOMBACH, Gottfried (Hrsg.) ; NETZBAND, Karl-Bernhard (Hrsg.) ; RAMSER, Hans-Jürgen (Hrsg.) ; TIMMERMANN, Manfred (Hrsg.): *Der Keynesianismus IV*. Heidelberg et al. : Springer, 1983, S. 101–296
- [Neumann 1987] NEUMANN, Manfred: Realkapital - die Hoffnung der jungen Generation. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1987), Juli, S. 13
- [NEUMARK 1952] NEUMARK, FRITZ: ANTINOMIEN INTERVENTIONISTISCHER WIRTSCHAFTSPOLITIK UND MÖGLICHKEITEN IHRER ÜBERWINDUNG. (1952), S. 577–593
- [Neumark 1955] NEUMARK, Fritz: Alte und neue Probleme der Finanzwissenschaft. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 16 (1955), Nr. 1, S. 1–15
- [Neumark 1958] NEUMARK, Fritz: Wo steht die ‚Fiscal Policy‘ heute? In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 19 (1958), Nr. 1, S. 46–71
- [Neumark 1966] NEUMARK, Fritz: Der dornige Weg zur Finanzreform: Politische Aktivität dringend vonnöten! Interview mit Fritz Neumark. In: *Wirtschaftsdienst* 46 (1966), Nr. 7, S. 355–360
- [Neumark 1970] NEUMARK, Fritz: *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1970
- [Neumark 1980] NEUMARK, Fritz: *Zuflucht am Bosphorus: Deutsche Gelehrte, Politiker und Künstler in der Emigration 1933-1953*. Frankfurt a.M. : Josef Knecht, 1980
- [Neumark 1981] NEUMARK, Fritz: Steuersenkungen oder Steuererhöhungen? In: *Wirtschaftsdienst* 61 (1981), Nr. 8, S. 382–388
- [Neumark 1982] NEUMARK, Fritz: Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis. Vom politischen Schlagwort zum Rechtsbegriff und zur praktischen Anwendung: Besprechung. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 40 (1982), Nr. 1, S. 187–188
- [Neumark 1984] NEUMARK, Fritz: Hundert Jahre ‚Finanzarchiv‘. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 42 (1984), Nr. 3, S. 385–406
- [Nicholls u. Greenaway 2015] NICHOLLS, James ; GREENAWAY, John: What Is the Problem?: Evidence, Politics and Alcohol Policy in England and Wales, 2010–2014. In: *Drugs: Education, Prevention and Policy* 22 (2015), Nr. 2, S. 135–142. <http://dx.doi.org/10.3109/09687637.2014.993923>. – DOI 10.3109/09687637.2014.993923. – ISSN 0968–7637
- [Nickel 2021] NICKEL, Manuel: *Juridicum - Schriften zum Wirtschaftsstrafrecht*. Bd. 5: *Die steuerstrafrechtliche Bewertung von Cum/Ex-Geschäften: Zugleich ein Beitrag zur Eingrenzung des objektiven und subjektiven Verhaltensunrechts bei der Steuerhinterziehung*. Wiesbaden : Springer Fachmedien, 2021. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-35212-7>. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-35212-7>
- [Nitsche u. Döpke 2020] NITSCHKE, Ines ; DÖPKE, Jörg: Entscheiden Ökonomen anders? Ein Survey-Experiment zur Beurteilung des „Trolley-Problems“ aus Sicht verschiedener Studienrichtungen. In: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 46 (2020), August, Nr. 1, S. 75–91. <http://dx.doi.org/10.1007/s41025-020-00194-0>. – DOI 10.1007/s41025-020-00194-0. – ISSN 2364–3943
- [Nowotny 1999] NOWOTNY, Ewald: Besprechung zu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen: Gutachten und Stellungnahmen 1988-1998. Herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen. Bonn 1999. VII, 486 Seiten. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 56 (1999), Nr. 3/4, S. 582–586

- [Nützenadel 2002] NÜTZENADEL, Alexander: Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik. Die Gründung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage 1963. In: *Vierteljahreshefte für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 89 (2002), Nr. 3, S. 288–306
- [Nützenadel 2003] NÜTZENADEL, Alexander: Wirtschaftliche Interessenvertretung in der parlamentarischen Demokratie. Die Debatte über den Bundeswirtschaftsrat in den fünfziger Jahren. In: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 51 (2003), Nr. 2, S. 229–260
- [Nützenadel 2005] NÜTZENADEL, Alexander: *Stunde der Ökonomen: Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949-1974*. Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, 2005
- [Oats u. Tuck 2019] OATS, Lynne ; TUCK, Penelope: Corporate Tax Avoidance: Is Tax Transparency the Solution? In: *Accounting and Business Research* 49 (2019), Nr. 5, S. 565–583. <http://dx.doi.org/10.1080/00014788.2019.1611726>. – DOI 10.1080/00014788.2019.1611726. – ISSN 0001–4788
- [Oberhauser 1988] OBERHAUSER, Alois: Verstöße gegen die Saldenmechanik: Bemerkungen zum Gutachten 'Gewinn, Investition und Beschäftigung' des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 46 (1988), Nr. 2, S. 344–350
- [Oberhauser 1994] OBERHAUSER, Alois: Zurück in die 30er Jahre? Zur Haushaltskonsolidierungsstrategie des SVR. In: *Wirtschaftsdienst* 74 (1994), Nr. 2, S. 101–104
- [Oberreuter 1975] OBERREUTER, Heinrich: Scheinpublizität oder Transparenz? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 6 (1975), Nr. 1, S. 77–92
- [Odell 1979] ODELL, John S.: The U.S. and the Emergence of Flexible Exchange Rates: An Analysis of Foreign Policy Change. In: *International Organization* 33 (1979), Nr. 1, S. 57–81. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300000667>. – DOI 10.1017/S0020818300000667
- [OECD 2015] OECD: *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris, 2015
- [Offe u. Wiesenthal 1980] OFFE, Claus ; WIESENTHAL, Helmut: Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. In: *Political Power and Social Theory* 1 (1980), S. 67–115
- [Offer u. Söderberg 2016] OFFER, Avner ; SÖDERBERG, Gabriel: *The Nobel Factor: The Prize in Economics, Social Democracy, and the Market Turn*. Princeton : Princeton University Press, 2016
- [Oliver 2015] OLIVER, Christian: Brussels Demands Details of Tax Rulings from 15 More Countries. In: *Financial Times* (2015), Juni
- [Ordower 2018] ORDOWER, Henry: Perspectives on the Tax Avoidance Culture: Legislative, Administrative, and Judicial Ambiguity. In: HASHIMZADE, Nigar (Hrsg.) ; EPIFANTSEVA, Yuliya (Hrsg.): *The Routledge Companion to Tax Avoidance Research*. New York : Routledge, 2018. – ISBN 1–317–37707–9, S. 26–47
- [Organization for Economic Co-operation and Development 1998] ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris, 1998
- [Organization for Economic Co-operation and Development 2013] ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*. Paris : OECD Publishing, 2013
- [Organization for Economic Co-operation and Development 2015] ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. 2015 Final Reports: Executive Summaries*. Paris : OECD Publishing, 2015
- [Organization for Economic Co-operation and Development 2020] ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf>, 2020
- [Osterwald 1982] OSTERWALD, Egbert: *Die Entstehung des Stabilitätsgesetzes: Eine Studie über Entscheidungsprozesse des politischen Systems*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 1982
- [Page 1996] PAGE, Benjamin I.: The Mass Media as Political Actors. In: *PS: Political Science and Politics* 29 (1996), März, Nr. 1, S. 20. <http://dx.doi.org/10.2307/420185>. – DOI 10.2307/420185. – ISSN 10490965

- [Page u. a. 2013] PAGE, Benjamin I. ; BARTELS, Larry M. ; SEAWRIGHT, Jason: Democracy and the Policy Preferences of Wealthy Americans. In: *Perspectives on Politics* 11 (2013), März, Nr. 1, S. 51–73. <http://dx.doi.org/10.1017/S153759271200360X>. – DOI 10.1017/S153759271200360X. – ISSN 1537–5927, 1541–0986
- [Page u. Shapiro 1992] PAGE, Benjamin I. ; SHAPIRO, Robert Y.: *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago : University of Chicago Press, 1992
- [Patashnik 2008] PATASHNIK, Eric M.: *Reforms at Risk: What Happens After Major Policy Changes Are Enacted*. Princeton : Princeton University Press, 2008
- [Patashnik u. Zelizer 2013] PATASHNIK, Eric M. ; ZELIZER, Julian E.: The Struggle to Remake Politics: Liberal Reform and the Limits of Policy Feedback in the Contemporary American State. In: *Perspectives on Politics* 11 (2013), Nr. 4, S. 1071–1087. <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592713002831>. – DOI 10.1017/S1537592713002831
- [Pechman 1987] PECHMAN, Joseph A.: Tax Reform: Theory and Practice. In: *Journal of Economic Perspectives* 1 (1987), Nr. 1, S. 11–28. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.1.1.11>. – DOI 10.1257/jep.1.1.11
- [Peffekoven 2000] PEFFEKOVEN, Rolf: Nur nicht zu kontrovers im Finanzausschuss. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2000), März, S. 10
- [Peffekoven 2005] PEFFEKOVEN, Rolf: Abschaffung der Gewerbesteuer: Was kann Ersatz sein? In: KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) ; LAMBS-DORFF, Otto (Hrsg.) ; PINKWART, Andreas (Hrsg.): *Perspektiven eines modernen Steuerrechts: Festschrift für Hermann Otto Solms*. Berlin : Erich Schmidt, 2005, S. 133–140
- [Peters 1991] PETERS, B. G.: *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*. Cambridge/Massachusetts : Blackwell, 1991
- [Petersen u. Kaina 2007] PETERSEN, Anne-Sophie ; KAINA, Viktoria: Die Fäden habe ich in der Hand: Arbeitsgruppenvorsitzende der SPD- und CDU/CSU-Bundestagsfraktionen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (2007), Nr. 2, S. 243–260. <http://dx.doi.org/10.5771/0340-1758-2007-2-243>. – DOI 10.5771/0340-1758-2007-2-243
- [Petrova 2011] PETROVA, Maria: Newspapers and Parties: How Advertising Revenues Created an Independent Press. In: *American Political Science Review* 105 (2011), Nr. 4, S. 790–808. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055411000360>. – DOI 10.1017/S0003055411000360
- [Peukert 2011] PEUKERT, Helge: *Die große Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise: Eine kritisch-heterodoxe Untersuchung*. 2. Marburg : Metropolis, 2011
- [Picciotto 2015] PICCIOTTO, Sol: Indeterminacy, Complexity, Technocracy and the Reform of International Corporate Taxation. In: *Social & Legal Studies* 24 (2015), Nr. 2, S. 165–184. <http://dx.doi.org/10.1177/0964663915572942>. – DOI 10.1177/0964663915572942. – ISSN 0964–6639
- [Picciotto 2022] PICCIOTTO, Sol: Technocracy in the Era of Twitter: Between Intergovernmentalism and Supranational Technocratic Politics in Global Tax Governance. In: *Regulation & Governance* 16 (2022), Nr. 3, S. 634–652. <http://dx.doi.org/10/gsb26k>. – DOI 10/gsb26k. – ISSN 1748–5991
- [Pierson 2007] PIERSON, Paul: The Cost of Marginalization: Qualitative Methods in the Study of American Politics. In: *Comparative Political Studies* 40 (2007), Nr. 2, S. 145–169. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414006296347>. – DOI 10.1177/0010414006296347
- [Piketty 2020] PIKETTY, Thomas: *Kapital und Ideologie*. München : C. H. Beck, 2020
- [Piketty u. a. 2018] PIKETTY, Thomas ; SAEZ, Emmanuel ; ZUCMAN, Gabriel: Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States*. In: *The Quarterly Journal of Economics* 133 (2018), Mai, Nr. 2, S. 553–609. <http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjx043>. – DOI 10.1093/qje/qjx043. – ISSN 0033–5533, 1531–4650
- [Piketty u. a. 2022] PIKETTY, Thomas ; ZUCMAN, Gabriel ; SAEZ, Emmanuel: Rethinking Capital and Wealth Taxation. In: *World Inequality Lab Working Paper* (2022), Nr. 18
- [Pistor 2020] PISTOR, Katharina: *Der Code des Kapitals: Wie das Recht Reichtum und Ungleichheit schafft*. Berlin : Suhrkamp, 2020
- [Plehwe 2015] PLEHWE, Dieter: Introduction. In: MIROWSKI, Philip (Hrsg.) ; PLEHWE, Dieter (Hrsg.): *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge/London : Harvard University Press, 2015, S. 1–42

- [Plehwe 2020] PLEHWE, Dieter: Schumpeter Revival? How Neoliberals Revised the Image of the Entrepreneur. In: PLEHWE, Dieter (Hrsg.) ; SLOBODIAN, Quinn (Hrsg.) ; MIROWSKI, Philip (Hrsg.): *Nine Lives of Neoliberalism*. London/New York : Verso, 2020, S. 120–142
- [Plehwe 2021] PLEHWE, Dieter: The Development of Neoliberal Measures of Competitiveness. In: RUSS, Daniela (Hrsg.) ; STAFFORD, James (Hrsg.): *Competition in World Politics: Knowledge, Strategies and Institutions*. Bielefeld : Transcript, 2021, S. 155–181
- [Plehwe u. Slobodian 2019a] PLEHWE, Dieter ; SLOBODIAN, Quinn: Landscapes of Unrest: Herbert Giersch and the Origins of Neoliberal Economic Geography. In: *Modern Intellectual History* 16 (2019), Nr. 1, S. 185–215. <http://dx.doi.org/10/gr2w7p>. – DOI 10/gr2w7p
- [Plehwe u. Slobodian 2019b] PLEHWE, Dieter ; SLOBODIAN, Quinn: Neoliberals against Europe. In: CALLISON, William (Hrsg.) ; MANFREDI, Zachary (Hrsg.): *Mutant Neoliberalism: Market Rule and Political Rupture*. Fordham University Press, 2019, S. 89–111
- [Plickert 2008] PLICKERT, Philip: *Wandlungen des Neoliberalismus: eine Studie zu Entwicklung und Ausstrahlung der Mont Pèlerin Society*. Stuttgart : Lucius & Lucius, 2008 (Marktwirtschaftliche Reformpolitik Bd. 8)
- [Plümper 2012] PLÜMPER, Thomas: *Effizient schreiben: Leitfaden zum Verfassen von Qualifizierungsarbeiten und wissenschaftlichen Texten*. 3. München : Oldenbourg, 2012
- [Plümper u. a. 2009] PLÜMPER, Thomas ; TROEGER, Vera E. ; WINNER, Hannes: Why Is There No Race to the Bottom in Capital Taxation? In: *International Studies Quarterly* 53 (2009), Nr. 3, S. 761–786. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00555.x>. – DOI 10.1111/j.1468-2478.2009.00555.x
- [Pohmer 1991] POHMER, Dieter: Wachstumspolitik versus Verteilungspolitik - Zur Gewichtung der Einkommensbesteuerung und der Umsatzbesteuerung im Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland. In: ROSE, Manfred (Hrsg.): *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*. Berlin u.a. : Springer, 1991, S. 219–234
- [Pohmer 1995] POHMER, Dieter: Rationalität in der Steuerpolitik? Erfahrungen aus der Einkommensteuer-Kommission. In: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995), Nr. 8, S. 421–428
- [Polk 2020] POLK, Andreas: What Do We Know About Lobbying in Germany? In: *Review of Economics* 71 (2020), April, Nr. 1, S. 43–79. <http://dx.doi.org/10.1515/roe-2019-0035>. – DOI 10.1515/roe-2019-0035. – ISSN 2366-035X
- [Polkowski u. Jandura 2023] POLKOWSKI, Julia ; JANDURA, Olaf: Mediennutzung – eine Frage der sozialen Klasse? Aktivierung einer soziologischen Kategorie für die Kommunikationswissenschaft am Beispiel des Klassenmodells von Andreas Reckwitz. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 71 (2023), Nr. 1-2, S. 14–36. <http://dx.doi.org/10/gr79pk>. – DOI 10/gr79pk
- [Pollack 1996] POLLACK, Sheldon D.: *The Failure of U.S. Tax Policy: Revenue and Politics*. University Park : Pennsylvania State University Press, 1996
- [Polster u. Voy 1994] POLSTER, Werner ; VOY, Klaus: Von der politischen Regulierung zur Selbstregulierung der Märkte - Die Entwicklung von Wirtschafts- und Ordnungspolitik in der Bundesrepublik. In: VOY, Klaus (Hrsg.) ; POLSTER, Werner (Hrsg.) ; THOMASBERGER, Claus (Hrsg.): *Marktwirtschaft und politische Regulierung*. Marburg : Metropolis, 1994, S. 169–226
- [Polyak 2022] POLYAK, Palma: The Silent Losers of Germany's Export Surpluses. How Current Account Imbalances Are Exacerbated by the Misrepresentation of Their Domestic Costs. In: *Comparative European Politics* (2022). <http://dx.doi.org/10.1057/s41295-022-00291-8>. – DOI 10.1057/s41295-022-00291-8. – ISSN 1740-388X
- [Prasad 2006] PRASAD, Monica: *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*. Chicago : University of Chicago Press, 2006
- [Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1969] PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.): *Bundeskanzler Brandt: Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 28. Oktober 1969*. Bonn, 1969 (Bulletin 132)
- [Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1974] PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.): *Bundeskanzler Schmidt: Kontinuität und Konzentration. Regierungserklärung vom 17. Mai 1974*. Bonn, 1974
- [Przeworski 1998] PRZEWORSKI, Adam: Deliberation and Ideological Domination. In: ELSTER, Jon (Hrsg.): *Deliberative Democracy*. Cambridge/New York : Cambridge University Press, 1998, S. 140–160

- [Przeworski 2004] PRZEWORSKI, Adam: Institutions Matter? In: *Government and Opposition* 39 (2004), Nr. 4, S. 527–540. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00134.x> – DOI 10.1111/j.1477-7053.2004.00134.x
- [Przeworski u. Wallerstein 1988] PRZEWORSKI, Adam ; WALLERSTEIN, Michael: Structural Dependence of the State on Capital. In: *American Political Science Review* 82 (1988), Nr. 1, S. 11–29. <http://dx.doi.org/10.2307/1958056>. – DOI 10.2307/1958056
- [Ptak 2007] PTAK, Ralf: Grundlagen des Neoliberalismus. In: BUTTERWEGGE, Christoph (Hrsg.) ; LÖSCH, Bettina (Hrsg.) ; PTAK, Ralf (Hrsg.): *Kritik des Neoliberalismus*. Wiesbaden : VS Verlag, 2007, S. 13–86
- [Ptak 2015] PTAK, Ralf: Neoliberalism in Germany: Revisiting the Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy. In: MIROWSKI, Philip (Hrsg.) ; PLEHWE, Dieter (Hrsg.): *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge/London : Harvard University Press, 2015, S. 98–138
- [Pühringer 2020] PÜHRINGER, Stephan: Think Tank Networks of German Neoliberalism: Power Structures in Economics and Economic Policies in Postwar Germany. In: PLEHWE, Dieter (Hrsg.) ; SLOBODIAN, Quinn (Hrsg.) ; MIROWSKI, Philip (Hrsg.): *Nine Lives of Neoliberalism*. London/New York : Verso, 2020, S. 283–308
- [Putnam 1988] PUTNAM, Robert D.: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* 42 (1988), Nr. 3, S. 427–460. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300027697>. – DOI 10.1017/S0020818300027697
- [Quinn u. Shapiro 1991] QUINN, Dennis P. ; SHAPIRO, Robert Y.: Business Political Power: The Case of Taxation. In: *American Political Science Review* 85 (1991), Nr. 3, S. 851. <http://dx.doi.org/10.2307/1963853>. – DOI 10.2307/1963853
- [van Raad 2001] RAAD, Kees van: International Coordination of Tax Treaty Interpretation and Application. In: *Intertax* 29 (2001), Nr. 6/7, S. 212–218. – ISSN 0165–2826
- [Radaelli 1995] RADAELLI, Claudio M.: The Role of Knowledge in the Policy Process. In: *Journal of European Public Policy* 2 (1995), Juni, Nr. 2, S. 159–183. <http://dx.doi.org/10.1080/13501769508406981>. – DOI 10.1080/13501769508406981. – ISSN 1350–1763
- [Radaelli 1999] RADAELLI, Claudio M.: Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 37 (1999), Nr. 4, S. 661–682. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00201>. – DOI 10.1111/1468-5965.00201. – ISSN 1468–5965
- [Rademacher 2022a] RADEMACHER, Inga: The Entangled State: How State-Business Relations Shaped the German Corporate Tax Regime. In: *Competition & Change* 26 (2022), April, Nr. 2, S. 220–241. <http://dx.doi.org/10/gr2w7n>. – DOI 10/gr2w7n. – ISSN 1024–5294
- [Rademacher 2022b] RADEMACHER, Inga: Winning the Votes for Institutional Change: How Discursive Acts of Compromise Shaped Radical Income Tax Reforms in the United States. In: *Policy Studies* 43 (2022), November, Nr. 6, S. 1173–1194. <http://dx.doi.org/10/gr5r6x>. – DOI 10/gr5r6x. – ISSN 0144–2872
- [Rädler 1993] RÄDLER, Albert J.: Einheitlicher europäischer Kapitalmarkt und Besteuerung. In: BEISSE, Heinrich (Hrsg.) ; LUTTER, Marcus (Hrsg.) ; NÄRGER, Heribald (Hrsg.): *Festschrift für Karl Beusch zum 68. Geburtstag am 31. Oktober 1993*. Berlin/New York : De Gruyter, 1993
- [Ragin 2012] RAGIN, Charles: Case-Oriented Comparative Methods. In: BORCHERT, Jens (Hrsg.) ; LESSENICH, Stephan (Hrsg.): *Der Vergleich in Den Sozialwissenschaften: Staat, Kapitalismus, Demokratie*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 2012, S. 170–188
- [Raitasuo 2021] RAITASUO, Santtu: The Conflict of Interest in Tax Scholarship. In: *Critical Perspectives on Accounting* (2021), Oktober, S. 102394. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2021.102394>. – DOI 10.1016/j.cpa.2021.102394
- [Raitasuo u. Ylönen 2022] RAITASUO, Santtu ; YLÖNEN, Matti: How Legal Scholars Facilitate Tax Avoidance: Case Study on the Power of Tax Consultancy Firms. In: *Public Administration* 100 (2022), Nr. 3, S. 507–521. <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12796>. – DOI 10.1111/padm.12796
- [Rajan 2006] RAJAN, Raghuram G.: Has Finance Made the World Riskier? In: *European Financial Management* 12 (2006), Nr. 4, S. 499–533. <http://dx.doi.org/10/cqrwc9>. – DOI 10/cqrwc9. – ISSN 1468–036X
- [Raphael 1996] RAPHAEL, Lutz: Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. In: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), Nr. 2, S. 165–193

- [Rawls 1979] RAWLS, John: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1979
- [Reinhard 2002] REINHARD, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt: Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. 2. München : C. H. Beck, 2002
- [Renzsch 1991] RENZSCH, Wolfgang: *Finanzverfassung und Finanzausgleich: Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*. Bonn : Dietz, 1991
- [Renzsch 2000] RENZSCH, Wolfgang: Die große Steuerreform 1998/99: Kein Strukturbruch, sondern Koalitionspartner als Vetospieler und Parteien als Mehrebenensysteme: Diskussion eines Beitrags von Reimut Zohlhörer. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31 (2000), Nr. 1, S. 187–191
- [Richter u. a. 2009] RICHTER, Brian K. ; SAMPHANTHARAK, Krislert ; TIMMONS, Jeffrey F.: Lobbying and Taxes. In: *American Journal of Political Science* 53 (2009), Nr. 4, S. 893–909. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00407.x>. – DOI 10.1111/j.1540-5907.2009.00407.x
- [Riedel 1982] RIEDEL, Wolfgang: *Die steuerpolitische Willensbildung bei der Körperschaftsteuerreform 1977*. Frankfurt a.M. : Peter Lang, 1982
- [Ring 2015] RING, Diane: When International Tax Agreements Fail at Home: A U.S. Example Symposium. In: *Brooklyn Journal of International Law* 41 (2015/2016), Nr. 3, S. 1185–1228
- [Ritschl 2016] RITSCHL, Albrecht: Soziale Marktwirtschaft in der Praxis. In: ABELSHAUSER, Werner (Hrsg.): *Das Bundeswirtschaftsministerium in der Ära der Sozialen Marktwirtschaft: Der deutsche Weg der Wirtschaftspolitik* Bd. 4. Berlin/Boston : De Gruyter, 2016, S. 265–389
- [Rittel u. Webber 1973] RITTEL, Horst W. J. ; WEBBER, Melvin M.: Dilemmas in a General Theory of Planning. In: *Policy Sciences* 4 (1973), Nr. 2, S. 155–169. <http://dx.doi.org/10.1007/BF01405730>. – DOI 10.1007/BF01405730
- [Ritter 1983] RITTER, Wolfgang: Abbau der Gewerbesteuer. Ein Beitrag zur überfälligen Reform der Gemeindefinanzen und der Unternehmensbesteuerung. In: *Betriebs-Berater* (1983), Nr. 7, S. 389–397
- [Ritter 1986] RITTER, Wolfgang: Taxation: National Cooperation to Encourage International Trade. In: *Intertax* (1986), Nr. 1, S. 4–6
- [Ritter 1988] RITTER, Wolfgang: *Probleme der Steuerreform, rechtliche Aspekte, wirtschaftliche Folgen*. Saarbrücken, 1988 (Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut 134)
- [Ritter 1989a] RITTER, Wolfgang: Harmonisation of Taxes as a Prerequisite for a Single European Market. In: GAMMIE, Malcolm (Hrsg.) ; FITCHEW, Geoffrey (Hrsg.) ; INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (Hrsg.): *Beyond 1992: A European Tax System*. London : Institute for Fiscal Studies, 1989 (IFS Commentary 13), S. 71–83
- [Ritter 1989b] RITTER, Wolfgang: Reform der Unternehmensbesteuerung aus Sicht der Wirtschaft. In: *Steuer und Wirtschaft* (1989), Nr. 4, S. 319–327
- [Ritter 1991] RITTER, Wolfgang: Steuerharmonisierung und europäischer Binnenmarkt. In: MELLWIG, Winfried (Hrsg.) ; MOXTER, Adolf (Hrsg.) ; ORDELHEIDE, Dieter (Hrsg.): *Steuerreform und Steuerharmonisierung*. Wiesbaden : Gabler, 1991 (Frankfurter betriebswirtschaftliches Forum an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Bd. 4), S. 11–28
- [Ritter 1993] RITTER, Wolfgang: Steuerrechtliche Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland. In: GESELLSCHAFT FÜR RECHTSPOLITIK (Hrsg.): *Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Deutschland*. München : C. H. Beck, 1993 (Bitburger Gespräche), S. 55–73
- [Ritter 1994] RITTER, Wolfgang: Steuerliche Perspektiven für den Standort Deutschland. In: FISCHER, Lutz (Hrsg.) ; HENKEL, Udo (Hrsg.): *Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Steuerrecht*. Köln : O. Schmidt, 1994 (Forum der internationalen Besteuerung 5)
- [Rixen 2010] RIXEN, Thomas: Was kam eigentlich nach Kirchhof? Die Steuer- und Finanzpolitik der Großen Koalition. In: BUKOW, Sebastian (Hrsg.) ; SEEMANN, Wenke (Hrsg.): *Die Große Koalition*. Wiesbaden : VS Verlag, 2010, S. 191–210
- [Rixen 2011] RIXEN, Thomas: From Double Tax Avoidance to Tax Competition: Explaining the Institutional Trajectory of International Tax Governance. In: *Review of International Political Economy* 18 (2011), Mai, Nr. 2, S. 197–227. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2010.481921>. – DOI 10.1080/09692290.2010.481921. – ISSN 0969-2290

- [Rixen 2013a] RIXEN, Thomas: Gesellschaftliche Politisierung und institutioneller (Nicht-)Wandel in der internationalen Steuerpolitik. In: ZÜRN, Michael (Hrsg.) ; ECKER-EHRHARDT, Matthias (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik*. Berlin : Suhrkamp, 2013, S. 261–286
- [Rixen 2013b] RIXEN, Thomas: Why Regulation after the Crisis Is Feeble: Shadow Banking, Offshore Financial Centers, and Jurisdictional Competition. In: *Regulation & Governance* 7 (2013), Nr. 4, S. 435–459. <http://dx.doi.org/10.1111/rego.12024>. – DOI 10.1111/rego.12024
- [Robinson 2015] ROBINSON, Duncan: Brussels to Probe Belgium Tax Deals for Multinationals. In: *Financial Times* (2015), Februar
- [Roemer 1998] ROEMER, John E.: Why the Poor Do Not Expropriate the Rich: An Old Argument in New Garb. In: *Journal of Public Economics* 70 (1998), Nr. 3, S. 399–424. [http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00042-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00042-5). – DOI 10.1016/S0047-2727(98)00042-5
- [Rolnick u. a. 2022] ROLNICK, David ; DONTI, Priya L. ; KAACK, Lynn H. ; KOCHANSKI, Kelly ; LACOSTE, Alexandre ; SANKARAN, Kris ; ROSS, Andrew S. ; MILOJEVIC-DUPONT, Nikola ; JAKES, Natasha ; WALDMAN-BROWN, Anna ; LUCCIONI, Alexandra S. ; MAHARAJ, Tegan ; SHERWIN, Evan D. ; MUKKAVILLI, S. K. ; KORDING, Konrad P. ; GOMES, Carla P. ; NG, Andrew Y. ; HASSABIS, Demis ; PLATT, John C. ; CREUTZIG, Felix ; CHAYES, Jennifer ; BENGIO, Yoshua: Tackling Climate Change with Machine Learning. In: *ACM Computing Surveys* 55 (2022), Februar, Nr. 2, S. 42:1–42:96. <http://dx.doi.org/10/gqjrqq>. – DOI 10/gqjrqq. – ISSN 0360-0300
- [Röper 2002] RÖPER, Horst: Zeitungsmarkt 2002: Wirtschaftliche Krise und steigende Konzentration. (2002), Nr. 10, S. 478–490
- [Röper 2012] RÖPER, Horst: Zeitungsmarkt 2012: Konzentration erreicht Höchstwert. In: *Media Perspektiven* 43 (2012), Nr. 5, S. 268–285
- [Röper 2022] RÖPER, Horst: Zeitungsmarkt 2022: Weniger Wettbewerb bei steigender Konzentration. In: *Media Perspektiven* (2022), Nr. 6, S. 295–318
- [Rose 1991] ROSE, Manfred: Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem. In: ROSE, Manfred (Hrsg.): *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*. Berlin u.a. : Springer, 1991, S. 7–34
- [Rubart 1979] RUBART, Frauke: Der Steuerprotest. In: MURPHY, Detlef (Hrsg.) ; RUBART, Frauke (Hrsg.) ; MÜLLER, Ferdinand (Hrsg.) ; RASCHKE, Joachim (Hrsg.): *Protest. Grüne, Bunte Und Steuerrebell. Ursachen Und Perspektiven*. Reinbek : Rowohlt, 1979, S. 69–137
- [Rubolino u. Waldenström 2020] RUBOLINO, Enrico ; WALDENSTRÖM, Daniel: Tax Progressivity and Top Incomes Evidence from Tax Reforms. In: *The Journal of Economic Inequality* 18 (2020), September, Nr. 3, S. 261–289. <http://dx.doi.org/10.1007/s10888-020-09445-8>. – DOI 10.1007/s10888-020-09445-8. – ISSN 1573-8701
- [Rudzio 2005] RUDZIO, Wolfgang: *Informelles Regieren: Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen*. Wiesbaden : VS Verlag, 2005
- [Rürup u. Seidler 1984] RÜRUP, Bert ; SEIDLER, Hanns: Das vergessene Stabilitätsgesetz. In: *Konjunkturpolitik* 30 (1984), S. 259–278
- [Rürup u. Siedenberg 1974] RÜRUP, Bert ; SIEDENBERG, Axel: Das Stabilitätsgesetz im Spiegel der Kritik. In: *Konjunkturpolitik* 20 (1974), Nr. 1, S. 1–19
- [Russell u. Brock 2016] RUSSELL, Hamish ; BROCK, Gillian: Abusive Tax Avoidance and Responsibilities of Tax Professionals. In: *Journal of Human Development and Capabilities* 17 (2016), April, Nr. 2, S. 278–294. <http://dx.doi.org/10.1080/19452829.2015.1091810>. – DOI 10.1080/19452829.2015.1091810
- [Sabatier 1998] SABATIER, Paul A.: The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. In: *Journal of European Public Policy* 5 (1998), März, Nr. 1, S. 98–130. <http://dx.doi.org/10.1080/13501768880000051>. – DOI 10.1080/13501768880000051. – ISSN 1350-1763
- [Sachverständigenrat 1965] SACHVERSTÄNDIGENRAT: *Jahresgutachten 1965/66: Stabilisierung ohne Stagnation*. Stuttgart/Mainz : Kohlhammer, 1965
- [Sachverständigenrat 1966] SACHVERSTÄNDIGENRAT: *Jahresgutachten 1966/67: Expansion und Stabilität*. Stuttgart/Mainz : Kohlhammer, 1966

- [Sachverständigenrat zur Beguachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2003] SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: *Jahresgutachten 2003/04: Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren*. Wiesbaden, 2003 (Jahresgutachten). – ISBN 978-3-8246-0707-5
- [Sachverständigenrat zur Beguachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung u.a. 2006] SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG ; MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GEISTIGES EIGENTUM, WETTBEWERBS- UND STEUERRECHT ; ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG MANNHEIM: *Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer. Expertise im Auftrag der Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit vom 23. Februar 2005*. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/Reform_der_Einkommens-_und_Unternehmensbesteuerung_durch_die_Duale_Einkommensteuer.pdf, 2006
- [Sack u. Fuchs 2014] SACK, Detlef ; FUCHS, Sebastian: Wirtschaftskammern und Parlamente. In: WINTER, Thomas von (Hrsg.) ; BLUMENTHAL, Julia von (Hrsg.): *Interessengruppen und Parlamente*. Wiesbaden : Springer VS, 2014. – ISBN 978-3-531-18641-2, S. 151–178
- [Saez u. Zucman 2019] SAEZ, Emmanuel ; ZUCMAN, Gabriel: *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. New Haven/London : W.W. Norton, 2019
- [Sandschneider 1987] SANDSCHNEIDER, Eberhard: Regierungsbildung 1987: Koalitionsverhandlungen und Personalentscheidungen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 18 (1987), Nr. 2, S. 203–221
- [Sarrazin 1983] SARRAZIN, Thilo: Die Finanzpolitik des Bundes 1970 bis 1982: Eine kritische Würdigung. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 41 (1983), Nr. 3, S. 373–387
- [Schäfer 2009] SCHÄFER, Armin: Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. In: *Der moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2 (2009), Nr. 1, S. 159–183. <http://dx.doi.org/10.3224/dms.v2i1.09>. – DOI 10.3224/dms.v2i1.09
- [Schäfer 2015] SCHÄFER, Armin: *Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 2015
- [Schäfers 2000] SCHÄFERS, Manfred: 'Wer meint, mit der Begünstigung der Selbstfinanzierung Investitionen und Arbeitsplätze zu fördern, der irrt'. Dieter Pohmer: Entscheidungen werden verzerrt. Die Gerechtigkeit bleibt auf der Strecke. Das Optionsmodell ist schon einmal gescheitert. Für niedrige Sätze ohne Ausnahmen. Fragen an den Finanzwissenschaftler. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2000), Januar, S. 9
- [Schäfers 2010] SCHÄFERS, Manfred: Der Sanierungsplan für Deutschland. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2010), Juni, S. 9
- [Schäfers 2023a] SCHÄFERS, Manfred: CDU-Steuervorschlag rüttelt das politische Berlin durch. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2023), April, S. 15
- [Schäfers 2023b] SCHÄFERS, Manfred: Der Haushaltskonflikt in Berlin eskaliert. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2023), April, S. 18
- [Schanetzky 2007] SCHANETZKY, Tim: *Die große Ernüchterung: Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*. Berlin : Akademie Verlag, 2007
- [Scharpf 1985] SCHARPF, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26 (1985), Nr. 4, S. 323–356
- [Scharpf 1987] SCHARPF, Fritz W.: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M./New York : Campus, 1987
- [Schattschneider 1960] SCHATTSCHNEIDER, Elmer E.: *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York u.a. : Holt, Rinehart and Winston, 1960
- [Schäuble 1991] SCHÄUBLE, Wolfgang ; KOCH, Dirk (Hrsg.) ; WIRTGEN, Klaus (Hrsg.): *Der Vertrag: Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*. Stuttgart : DVA, 1991
- [Schäuble 2002] SCHÄUBLE, Wolfgang: Erinnerungen an einen großen Politiker und integren Menschen. In: VOGEL, Bernhard (Hrsg.): *Gerhard Stoltenberg: ein großer Politiker und sein Vermächtnis*. Sankt Augustin : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002, S. 17–24

- [Schaumburg u. Rödder 2000] SCHAUMBURG, Harald ; RÖDDER, Thomas: *Unternehmensteuerreform 2001. Gesetze, Materialien, Erläuterungen*. München : Beck, 2000
- [Schaumburg u. Rödder 2007] SCHAUMBURG, Harald ; RÖDDER, Thomas: *Unternehmensteuerreform 2008: Gesetze, Materialien, Erläuterungen*. München : Beck, 2007. – ISBN 978-3-406-56897-8
- [Scheel 2000] SCHEEL, Christine: Nach Anhörungen geänderte Gesetzentwürfe. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2000), März, S. 8
- [Scheer 1994] SCHEER, Christian: Die deutsche Finanzwissenschaft 1918 - 1933: Ein Überblick. In: RIETER, Heinz (Hrsg.): *Deutsche Finanzwissenschaft zwischen 1918 und 1939*. Berlin : Duncker & Humblot, 1994 (Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie), S. 11–141
- [Scherf 1986] SCHERF, Harald: *Enttäuschte Hoffnungen - vergebene Chancen. Die Wirtschaftspolitik der Sozial-Liberalen Koalition 1969-1982*. Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, 1986 (Kleine Vandenhoeck-Reihe 1516)
- [Scheve u. Stasavage 2016] SCHEVE, Kenneth ; STASAVAGE, David: *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*. Princeton : Princeton University Press, 2016
- [Schiller 1968] SCHILLER, Karl: Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society. In: *Jahre der Wende. Festgabe für Alex Möller zum 65. Geburtstag*. Karlsruhe : Verlag der Versicherungswirtschaft, 1968, S. 61–72
- [Schiller 1978] SCHILLER, Karl: Stabilitäts- und Wachstumsgesetz - Ein Instrument der Krisenbewältigung? In: WSI (Hrsg.): *Krise der ökonomischen Theorie - Krise der Wirtschaftspolitik*. Köln : Bund-Verlag, 1978 (WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung), S. 196–212
- [Schiller 1985] SCHILLER, Karl: Die Grenzen der Wirtschaftspolitik aus der Sicht des Wirtschaftspolitikers. In: *Schweizer Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 3 (1985), Nr. 3, S. 237–248
- [Schiller 1994] SCHILLER, Karl: *Der schwierige Weg in die offene Gesellschaft: Kritische Anmerkungen zur deutschen Vereinigung*. Berlin : Siedler, 1994
- [Schindler 1999] SCHINDLER, Peter: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Baden-Baden : Nomos, 1999
- [Schlarp 1993] SCHLARP, Karl-Heinz: Das Dilemma des westdeutschen Osthandels und die Entstehung des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft 1950-1952. In: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 41 (1993), Nr. 2, S. 223–276
- [Schlecht 1974] SCHLECHT, Otto ; INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Die Rolle der Finanzpolitik bei der Konjunktursteuerung*. Bonn, 1974
- [Schmidt 1998] SCHMIDT, Helmut: *Weggefährten: Erinnerungen und Reflexionen*. Berlin, 1998
- [Schmidt 1988] SCHMIDT, Kurt: Notizen zur Steuerreform. Was geschehen wird und was nötig ist. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 46 (1988), Nr. 2, S. 193–213
- [Schmidt 1990] SCHMIDT, Kurt: Warum guter Rat teuer ist : Kritisches und Selbstkritisches zur wissenschaftlichen Politikberatung. In: *Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik : Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag* (1990)
- [Schmidt 1994] SCHMIDT, Kurt: Finanzpolitik in moll. In: HASSE, Rolf H. (Hrsg.) ; MOLSBERGER, Josef (Hrsg.) ; WATRIN, Christian (Hrsg.): *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*. Stuttgart/Jena/New York : Gustav Fischer, 1994 (Schriften zur Wirtschaftspolitik Neue Folge, Band 5), S. 293–305
- [Schmidt 1992] SCHMIDT, Manfred G.: Der Handlungsspielraum der Finanzpolitik. Ein Kommentar aus nationenvergleichender Perspektive. In: HARTWICH, Hans-Hermann (Hrsg.) ; WEWER, Göttrik (Hrsg.): *Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses* Bd. 4. Opladen : Leske u. Budrich, 1992, S. 75–80
- [Schmidt 1996] SCHMIDT, Manfred G.: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. In: *European Journal of Political Research* 30 (1996), Nr. 2, S. 155–183. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.1996.tb00673.x>. – DOI 10.1111/j.1475-6765.1996.tb00673.x. – ISSN 1475-6765

- [Schmidt 2008] SCHMIDT, Vivian A.: Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. In: *Annual Review of Political Science* 11 (2008), S. 303–326. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>. – DOI 10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342
- [Schmiel u. Sander 2022] SCHMIEL, Ute ; SANDER, Hendrik: What Are Markets? Selected Market Theories under Genuine Uncertainty in Comparison. In: *Journal of Evolutionary Economics* 32 (2022), Januar, Nr. 1, S. 9–33. <http://dx.doi.org/10/gr55z9>. – DOI 10/gr55z9. – ISSN 1432–1386
- [Schmölders 1965] SCHMÖLDERS, Günter: *Das Selbstbild der Verbände: Empirische Erhebung über die Verhaltensweisen der Verbände in ihrer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin : Duncker & Humblot, 1965
- [Schmölders 1971] SCHMÖLDERS, Günter: Permanente Steuerreform. In: *Steuer und Wirtschaft* 48 (1971), Nr. 1, S. 37–45
- [Schmölders 1972] SCHMÖLDERS, Günter: Ludwig Erhard und die Mont Pelerin Society. In: SCHRÖDER, Gerhard (Hrsg.) ; MÜLLER-ARMACK, Alfred (Hrsg.) ; HOHMANN, Karl (Hrsg.) ; GROSS, Johannes (Hrsg.) ; ALTMANN, Rüdiger (Hrsg.): *Ludwig Erhard. Beiträge zu seiner politischen Biographie*. Frankfurt a.M. : Propyläen, 1972, S. 484–493
- [Schmölders 1983] SCHMÖLDERS, Günter: *Der Wohlfahrtsstaat am Ende: Adam Riese schlägt zurück*. 3. München : Langen Müller/Herbig, 1983
- [Schneider u. Thoenes 1982] SCHNEIDER, Albert ; THOENES, Hans J.: Bauwirtschaft in der Krise. 62 (1982), Nr. 5, S. 241–247
- [Schneider 1967] SCHNEIDER, Dieter: Theorie und Praxis der Unternehmensbesteuerung. In: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 19 (1967), S. 206–230
- [Schneider 1971] SCHNEIDER, Dieter: Eine Reform der steuerlichen Gewinnermittlung? Anmerkungen zum Teil \textquotedblGewinnermittlung\textquotedbl des Gutachtens der Steuerreformkommission 1971. In: *Steuer und Wirtschaft* 48 (1971), Nr. 4, S. 326–341
- [Schneider 1975] SCHNEIDER, Dieter: Körperschaftsteuerreform und Gleichmäßigkeit der Besteuerung. In: *Steuer und Wirtschaft* 52 (1975), Nr. 2, S. 97–112
- [Schneider 1977] SCHNEIDER, Dieter: Gewinnbesteuerung und Risikobereitschaft: zur Bewährung quantitativer Ansätze in der Entscheidungstheorie. In: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 29 (1977), S. 633–666
- [Schneider 1981] SCHNEIDER, Dieter: Die Wissenschaftsgeschichte Der Trennung von Kapital Und Einkommen: Ökonomische Zwänge Gegen Gesellschaftliche Konventionen. In: NEUMARK, Fritz (Hrsg.): *Studien Zur Entwicklung Der Ökonomischen Theorie*. Berlin : Duncker & Humblot, 1981, S. 137–161
- [Schneider 1983] SCHNEIDER, Dieter: Öffentliche Einnahmen und Unternehmensrisiko. In: HANSMEYER, Karl-Heinrich (Hrsg.): *Staatsfinanzierung im Wandel*. Berlin : Duncker & Humblot, 1983, S. 63–80
- [Schneider 1985] SCHNEIDER, Dieter: Steuergerechtigkeit durch Regelungen gegen Steuervermeidung - ein \textquotedblGefangenendilemma\textquotedbl des Steuerrechts. In: *Steuer und Wirtschaft* (1985), Nr. 4, S. 345–355
- [Schneider 1989a] SCHNEIDER, Dieter: Die überfällige Neuordnung der Unternehmensbesteuerung. In: BUNDESSTEUERBERATER-KAMMER (Hrsg.) ; DEUTSCHES WISSENSCHAFTLICHES INSTITUT DER STEUERBERATER UND STEUERBEVOLLMÄCHTIGTEN (Hrsg.): *Steuerberaterkongress-Report 1989*. München : C. H. Beck, 1989, S. 47–62
- [Schneider 1989b] SCHNEIDER, Dieter: Reform der Unternehmensbesteuerung aus betriebswirtschaftlicher Sicht. In: *Steuer und Wirtschaft* (1989), Nr. 4, S. 328–339
- [Schneider 1990] SCHNEIDER, Dieter: Aufstieg und Niedergang eines Forschungsprogramms: allgemeine Gleichgewichtsanalyse. In: SCHERF, Harald (Hrsg.): *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie IX*. Berlin : Duncker & Humblot, 1990 (Schriften des Vereins für Socialpolitik), S. 95–125
- [Schneider 1992] SCHNEIDER, Dieter: Die 'Wirtschaftsrechnung im Sozialismus'-Debatte und die Lenkung über Preise in Hierarchien. In: RIETER, Heinz (Hrsg.): *Osteuropäische Dogmengeschichte*. Berlin : Duncker & Humblot, 1992 (Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie), S. 111–146
- [Schneider 1994] SCHNEIDER, Dieter: Sichert das Standortsicherungsgesetz 'die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort für ausländische Unternehmen'? In: *Steuer und Wirtschaft* (1994), Nr. 2, S. 121–130

- [Schneider 2001] SCHNEIDER, Dieter: *Betriebswirtschaftslehre*. Bd. 4: *Geschichte und Methoden der Wirtschaftswissenschaft*. München/Wien : Oldenbourg, 2001
- [Schneider 2006] SCHNEIDER, Dieter: Reform der Unternehmensbesteuerung : Niedrigere Steuersätze für zurückbehaltene Gewinne oder höhere Finanzierung aus Abschreibungen? In: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis : BFuP* 58 (2006), Nr. 3, S. 262–274
- [Schneider u. a. 1983] SCHNEIDER, Friedrich ; POMMERHNE, Werner W. ; FREY, Bruno S.: Relata referimus: Ergebnisse und Analyse einer Befragung deutscher Ökonomen. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics* 139 (1983), Nr. 1, S. 19–66
- [Schnellenbach 2021] SCHNELLENBACH, Jan: Die Schuldenbremse bleibt sinnvoll. In: *Ifo Schnelldienst* 74 (2021), April, Nr. 4, S. 11–13. – ISSN 0018974X
- [Schönborn 2001] SCHÖNBORN, Frank: Wie die Arbeitslosigkeit entstand und wie sie zu bekämpfen ist: Die fünf Todsünden. In: SCHMIDT, Hartmut (Hrsg.) ; PRIGGE, Stefan (Hrsg.) ; KETZEL, Eberhard (Hrsg.): *Wolfgang Stützel: Moderne Konzepte für Finanzmärkte, Beschäftigung und Wirtschaftsverfassung*. Tübingen : Mohr Siebeck, 2001, S. 449–489
- [Schreiber u. Greil 2017] SCHREIBER, Rolf ; GREIL, Stefan: Das 'Anti-BEPS-Umsetzungsgesetz'. In: *Der Betrieb* (2017), Nr. 1-2, S. 10–18
- [Schreiber u. a. 2018] SCHREIBER, Ulrich ; HAGEN, Dominik von ; PÖNNIGHAUS, Fabian N.: Nach der US-Steuerreform 2018: Deutschland im Steuerwettbewerb. In: *Steuer und Wirtschaft - StuW* 95 (2018), Nr. 3, S. 239–254. <http://dx.doi.org/10.9785/stuw-2018-950306>. – DOI 10.9785/stuw-2018-950306
- [Schröder u. Blair 1999] SCHRÖDER, Gerhard ; BLAIR, Tony: Der Weg nach vorn für Europas Sozialdemokraten: Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (1999), Nr. 7, S. 887–896
- [Schröder 2023] SCHRÖDER, Valentin: *Wahlen in Deutschland*. <https://www.wahlen-in-deutschland.de/bundesrat.htm>, Januar 2023
- [Schröm 2021] SCHRÖM, Oliver: *Die Cum-Ex-Files: der Raubzug der Banker, Anwälte und Superreichen - und wie ich ihnen auf die Spur kam*. Berlin : Ch. Links, 2021
- [Schultz u. a. 2012] SCHULTZ, Friederike ; KLEINNIJENHUIS, Jan ; OEGEMA, Dirk ; UTZ, Sonja ; VAN ATTEVELDT, Wouter: Strategic Framing in the BP Crisis: A Semantic Network Analysis of Associative Frames. In: *Public Relations Review* 38 (2012), März, Nr. 1, S. 97–107. <http://dx.doi.org/10/fgtb9k>. – DOI 10/fgtb9k. – ISSN 0363–8111
- [Schultz 1995] SCHULTZ, Kenneth A.: The Politics of the Political Business Cycle. In: *British Journal of Political Science* 25 (1995), Nr. 1, S. 79–99. <http://dx.doi.org/10/cqcfhf>. – DOI 10/cqcfhf. – ISSN 0007–1234
- [Schulz 1987] SCHULZ, Frank: *Zur Dogmengeschichte der funktionalen Finanzwirtschaftslehre: Eine literaturgeschichtliche Untersuchung zur Entwicklung der \textquotedblfunctional finance\textquotedbl vom Merkantilismus bis zur \textquotedblneuen Wirtschaftslehre\textquotedbl*. Berlin : Duncker & Humblot, 1987
- [Schumacher 2023] SCHUMACHER, Frederik: Übergewinnsteuer für Energieunternehmen verabschiedet. In: *U+G - Die Unternehmensbesteuerung* 16 (2023), Februar, Nr. 2, S. 79–87. <http://dx.doi.org/10/gr5s8m>. – DOI 10/gr5s8m. – ISSN 2568–3071
- [Schumpeter 1976] SCHUMPETER, Joseph: Die Krise des Steuerstaats. In: HICKEL, Rudolf (Hrsg.): *Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter: Die Finanzkrise des Steuerstaats*. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1976, S. 329–379
- [Schüttemeyer 1989] SCHÜTTEMEYER, Suzanne: Öffentliche Anhörungen. In: SCHNEIDER, Hans-Peter (Hrsg.) ; ZEH, Wolfgang (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin/New York : De Gruyter, 1989, S. 1145–1160
- [Schwarz 2012] SCHWARZ, Hans-Peter: Langzeitwirkungen der Wende von 1982/83. In: *Historisch-Politische Mitteilungen* 19 (2012), Nr. 1. <http://dx.doi.org/237-251>. – DOI 237–251
- [Seabrooke u. Wigan 2016] SEABROOKE, Leonard ; WIGAN, Duncan: Powering Ideas through Expertise: Professionals in Global Tax Battles. In: *Journal of European Public Policy* 23 (2016), März, Nr. 3, S. 357–374. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1115536>. – DOI 10.1080/13501763.2015.1115536. – ISSN 1350–1763

- [Seawright u. Gerring 2008] SEAWRIGHT, Jason ; GERRING, John: Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. In: *Political Research Quarterly* 61 (2008), Juni, Nr. 2, S. 294–308. <http://dx.doi.org/10.1177/1065912907313077>. – DOI 10.1177/1065912907313077. – ISSN 1065–9129
- [Sebaldt 2009] SEBALDT, Martin: *Die Macht der Parlamente: Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt*. Wiesbaden : VS Verlag, 2009
- [Seidel u. a. 2021] SEIDEL, Katja ; VERBEEK, Hans ; FESSEL, Sophie ; MEER, Florian ; NATIONALE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN - LEOPOLDINA (Hrsg.): *Nutzen von wissenschaftlicher Evidenz – Erwartungen an wissenschaftliche Expertise*. Halle/Saale, 2021
- [Seidl 2022] SEIDL, Timo: The Politics of Platform Capitalism: A Case Study on the Regulation of Uber in New York. In: *Regulation & Governance* 16 (2022), Nr. 2, S. 357–374. <http://dx.doi.org/10.1111/rego.12353>. – DOI 10.1111/rego.12353. – ISSN 1748–5991
- [Shaviro 2016] SHAVIRO, Daniel: The U.S. Response to OECD-BEPS and the EU State Aid Cases. In: *NYU Law and Economics Research Paper* (2016), Nr. 16-27. <http://dx.doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2791697>. – DOI <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2791697>
- [Shonfield 1968] SHONFIELD, Andrew (Hrsg.): *Geplanter Kapitalismus: Wirtschaftspolitik in Westeuropa und den USA*. Köln : Kiepenheuer & Witsch, 1968
- [Siefken 2007] SIEFKEN, Sven T.: *Expertenkommissionen im politischen Prozess: eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005*. Wiesbaden : VS Verlag, 2007
- [Siefken u. Schüttemeyer 2013] SIEFKEN, Sven T. ; SCHÜTTEMEYER, Suzanne S.: The German Bundestag and External Expertise: Policy Orientation as Counterweight to Deparliamentarisation? In: BLUM, Sonja (Hrsg.) ; SCHUBERT, Klaus (Hrsg.): *Policy Analysis in Germany*. Bristol u.a. : Policy Press, 2013, S. 161–180
- [Sinn 1997] SINN, Hans-Werner: Deutschland im Steuerwettbewerb. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216 (1997), Nr. 6, S. 672–692. <http://dx.doi.org/10.1515/jbnst-1997-0604>. – DOI 10.1515/jbnst-1997-0604
- [Slemrod 1995] SLEMRD, Joel: Professional Opinions About Tax Policy, 1994 and 1934. In: *National Tax Journal* 48 (1995), Nr. 1, S. 121–147. <http://dx.doi.org/10.1086/NTJ41789129>. – DOI 10.1086/NTJ41789129
- [Slemrod u. Wilson 2009] SLEMRD, Joel ; WILSON, John D.: Tax Competition with Parasitic Tax Havens. In: *Journal of Public Economics* 93 (2009), Dezember, Nr. 11, S. 1261–1270. <http://dx.doi.org/10/d3h7xf>. – DOI 10/d3h7xf. – ISSN 0047–2727
- [Slobodian 2018] SLOBODIAN, Quinn: *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge/London : Harvard University Press, 2018
- [Slobodian u. Plehwe 2020] SLOBODIAN, Quinn ; PLEHWE, Dieter: Introduction. In: PLEHWE, Dieter (Hrsg.) ; SLOBODIAN, Quinn (Hrsg.) ; MIROWSKI, Philip (Hrsg.): *Nine Lives of Neoliberalism*. London/New York : Verso, 2020, S. 1–17
- [Soell 2008] SOELL, Hartmut: *Helmut Schmidt. 1969 bis heute: Macht und Verantwortung*. München : DVA, 2008
- [Soell 2011] SOELL, Hartmut: *Helmut Schmidt. 1918–1969: Vernunft und Leidenschaft*. 4. München : DVA, 2011
- [Soell 2012] SOELL, Hartmut: Der Regierungswechsel 1982 aus der Sicht der SPD. In: *Historisch-Politische Mitteilungen* 19 (2012), Nr. 1, S. 221–235. <http://dx.doi.org/10.7788/hpm.2012.19.1.221>. – DOI 10.7788/hpm.2012.19.1.221
- [Solomon 2013] SOLOMON, Eric: The Process for Making Tax Policy in the United States: A System Full of Friction. In: *Tax Lawyer* 67 (2013/2014), Nr. 3, S. 547–558
- [Solomon 2015] SOLOMON, Stephan M.: *Listen Carefully - Public Hearings in the German Bundestag*. Mannheim, Universität Mannheim, Diss., 2015
- [Solt 2015] SOLT, Frederick: Economic Inequality and Nonviolent Protest. In: *Social Science Quarterly* 96 (2015), Nr. 5, S. 1314–1327. <http://dx.doi.org/10.1111/ssqu.12198>. – DOI 10.1111/ssqu.12198
- [Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1969] SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS: *Regierungsprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1969: beschlossen vom Außenordentlichen Parteitag der SPD am 17. April 1969 in Bad Godesberg*. Bonn, 1969

- [Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1998] SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS (Hrsg.): *Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998. Beschluß des außerordentlichen Parteitages der SPD am 17. April 1998.* Bonn, 1998
- [Sozialdemokratische Partei Deutschlands u. Bündnis 90/Die Grünen 1998] SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS ; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: *Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen.* https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf, 1998
- [Spahn 1979] SPAHN, Heinz-Peter: Wirtschaftspolitische Leitbilder und ökonomischer Dogmenstreit. In: *Wirtschaftsdienst* (1979), Nr. 4, S. 200–205
- [SPD 1971] SPD: *Steuer-Reform. Außerordentlicher Parteitag '71, Bonn. Beschlüsse Zur Steuerreform, Zahlen, Rechenbeispiele, Argumente.* 1971
- [Spengel 2020] SPENGLER, Christoph: Folgen der US-Steuerreform 2018 sowie den EU- und OECD-Antimissbrauchsregelungen für den Steuerwettbewerb in Europa. In: *Ifo-Schnelldienst* 73 (2020), Nr. 1, S. 15–17
- [Spengel u. Wiegard 2004] SPENGLER, Christoph ; WIEGARD, Wolfgang: Duale Einkommensteuer: Die pragmatische Variante einer grundlegenden Steuerreform. In: *Wirtschaftsdienst* 84 (2004), Nr. 2, S. 71–76
- [Speth 2008] SPETH, Rudolf ; HANS-BÖCKLER-STIFTUNG (Hrsg.): *Steuern, Schulden und Skandale? Für wen spricht der Bund der Steuerzahler?* Düsseldorf, 2008 (Arbeitspapier 161)
- [Spethmann 1991] SPETHMANN, Dieter: Diskussion. In: FLICK, Hans (Hrsg.) ; BESTERS, Hans (Hrsg.): *Unternehmensbesteuerung als Standortfaktor.* Baden-Baden : Nomos, 1991 (Gespräche der List Gesellschaft e.V n.F., Bd. 13), S. 79–103
- [Spindler 2005] SPINDLER, Wolfgang: Das Steuerrecht zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. In: KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) ; LAMBSDORFF, Otto (Hrsg.) ; PINKWART, Andreas (Hrsg.): *Perspektiven eines modernen Steuerrechts: Festschrift für Hermann Otto Solms.* Berlin : Erich Schmidt, 2005, S. 53–61
- [Spohr 2018] SPOHR, Florian: Interessen und Informationen in den öffentlichen Anhörungen des Deutschen Bundestages. In: BRICHZIN, Jenni (Hrsg.) ; KRICHEWSKY, Damien (Hrsg.) ; RINGEL, Leopold (Hrsg.) ; SCHANK, Jan (Hrsg.): *Soziologie der Parlamente: Neue Wege der politischen Institutionenforschung.* Wiesbaden : Springer, 2018 (Politische Soziologie), S. 309–335
- [Spohr 2021] SPOHR, Florian: Der Zugang öffentlicher und wirtschaftlicher Interessen zum Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (2021), Nr. 2, S. 267–289. <http://dx.doi.org/10.1007/s41358-021-00250-x>. – DOI 10.1007/s41358-021-00250-x
- [Starbatty 1977] STARBATTY, Joachim: Konjunktur Und Konjunkturpolitik Im Letzten Jahrzehnt. In: FORSCHUNGSINSTITUTE, Arbeitsgemeinschaft Deutscher W. (Hrsg.): *Die Konjunkturpolitischen Lehren Des Letzten Jahrzehnts: Bericht Über Den Wissenschaftlichen Teil Der 40. Mitgliederversammlung Der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. in Bonn Am 12. u. 13. Mai 1977.* Berlin : Duncker und Humblot, 1977 (Beihefte Der Konjunkturpolitik Heft 24). – ISBN 978-3-428-04079-7
- [Stedman Jones 2014] STEDMAN JONES, Daniel: *Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics.* 2. Princeton : Princeton University Press, 2014
- [Stein 1983] STEIN, Heinz-Gerd: Auswirkungen der Körperschaftsteuerreform auf die Investitionspolitik deutscher Unternehmen im Ausland. In: FISCHER, Lutz (Hrsg.): *Unternehmung und Steuer.* Wiesbaden : Gabler, 1983, S. 333–343
- [Stoltenberg 1983] In: STOLTENBERG, Gerhard: *Aufgaben der Finanz- und Steuerpolitik.* Bonn, 1983 (IFST-Brief 221), S. 8–25
- [Stoltenberg 1986] STOLTENBERG, Gerhard: Ziele der Steuerpolitik in der nächsten Legislaturperiode: Rede vor dem Bundesverband der Deutschen Industrie anlässlich einer öffentlichen Veranstaltung am 3. Dezember 1985 in Bonn-Bad Godesberg. In: STOLTENBERG, Gerhard (Hrsg.): *Unsere Verantwortung für eine gute Zukunft: Ausgewählte Reden 1982-1986.* München : Olzog, 1986, S. 84–96
- [Stoltenberg 2001] STOLTENBERG, Gerhard: Eine Bilanz der Wirtschafts- und Finanzpolitik 1982–1990. In: *Historisch-Politische Mitteilungen* 8 (2001), Nr. 1, S. 15–22. <http://dx.doi.org/10/gr2w7r>. – DOI 10/gr2w7r

- [Stoltenberg u. Schlecht 2002] STOLTENBERG, Gerhard ; SCHLECHT, Otto: Prolog „ Soziale Marktwirtschaft“. In: VOGEL, Bernhard (Hrsg.): *Gerhard Stoltenberg: ein großer Politiker und sein Vermächtnis*. Sankt Augustin : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002
- [Stone 1989] STONE, Deborah A.: Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. In: *Political Studies Quarterly* 104 (1989), Nr. 2, S. 281–300
- [Streb u. a. 2008] STREB, Matthew J. ; BURRELL, Barbara ; FREDERICK, Brian ; GENOVESE, Michael A.: Social Desirability Effects and Support for a Female American President. In: *Public Opinion Quarterly* 72 (2008), Januar, Nr. 1, S. 76–89. <http://dx.doi.org/10/dxzqfx>. – DOI 10/dxzqfx. – ISSN 0033–362X
- [Streck 2013] STRECK, Wolfgang: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. 3. Berlin : Suhrkamp, 2013
- [Streck u. Mertens 2010] STRECK, Wolfgang ; MERTENS, Daniel: Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime. In: *Der moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 3 (2010), Nr. 1, S. 7–29. <http://dx.doi.org/10.3224/dms.v3i1.01>. – DOI 10.3224/dms.v3i1.01
- [Strobel u. a. 2021] STROBEL, Bastian ; SCHOLZ-PAULUS, Simon ; VEDDER, Stefanie ; VEIT, Sylvia: *Die Politisch-Administrative Elite der BRD von 1949 bis 2017. Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel*. 2021
- [Sturm 1985] STURM, Roland: Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Haushaltspolitik: Zum Selbstverständnis des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (1985), Nr. 3, S. 247–269
- [Sturm 1998] STURM, Roland: Die Wende im Stolperschritt - eine finanzpolitische Bilanz. In: WEWER, Göttrik (Hrsg.): *Bilanz der Ära Kohl*. Opladen : Springer, 1998, S. 183–200
- [Stützel 1977] STÜTZEL, Wolfgang: Aus guten sozialen Absichten werden schlimme soziale Folgen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1977), September, S. 13
- [Süddeutsche Zeitung 1997] SÜDDEUTSCHE ZEITUNG: Schäuble für Steuergespräche ohne Lafontaine. SZ-Interview mit dem CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden. In: *Süddeutsche Zeitung* (1997), August, S. 1
- [Süddeutsche Zeitung 1999] SÜDDEUTSCHE ZEITUNG: Die neuen Staatssekretäre im Bundesfinanzministerium: Mehr Sachverstand - weniger Ideologie. In: *Süddeutsche Zeitung* (1999), April, S. 24
- [Surrey 1957] SURREY, Stanley S.: The Congress and the Tax Lobbyist: How Special Tax Provisions Get Enacted. In: *Harvard Law Review* 70 (1957), Nr. 7, S. 1145–1182. <http://dx.doi.org/10.2307/1337419>. – DOI 10.2307/1337419. – ISSN 0017–811X
- [Swank 1992] SWANK, Duane: Politics and the Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations. In: *American Political Science Review* 86 (1992), März, Nr. 1, S. 38–54. <http://dx.doi.org/10.2307/1964014>. – DOI 10.2307/1964014. – ISSN 1537–5943, 0003–0554
- [Swank 2006] SWANK, Duane: Tax Policy in an Era of Internationalization: Explaining the Spread of Neoliberalism. In: *International Organization* 60 (2006), Nr. 4, S. 847–882. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818306060280>. – DOI 10.1017/S0020818306060280
- [Szatkowski 2009] SZATKOWSKI, Tim: Die Wahl von Karl Carstens zum Bundespräsidenten am 23. Mai 1979: Ein Tag der geistig-moralischen Wende? In: *Historisch-Politische Mitteilungen* 16 (2009), Nr. 1, S. 155–178. <http://dx.doi.org/10.7788/hpm.2009.16.1.155>. – DOI 10.7788/hpm.2009.16.1.155
- [Teichmann u. Meinhardt 1993] TEICHMANN, Dieter ; MEINHARDT, Volker: Einflüsse steuer- und sozialpolitischer Maßnahmen auf die Einkommensverteilung. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 62 (1993), Nr. 131–149
- [Teichmann u. Vesper 2002] TEICHMANN, Dieter ; VESPER, Dieter: Öffentliche Haushalte 2002/2003: Steuerausfälle konterkarieren Sparkurs - höhere Defizite drohen. In: *DIW Wochenbericht* 69 (2002), Nr. 35, S. 578–595. – ISSN 1860–8787
- [Tetlock 2017] TETLOCK, Philip E.: *Expert Political Judgement: How Good Is It? How Can We Know?* 2. Princeton : Princeton University Press, 2017
- [Thaysen 1990] THAYSEN, Uwe: *Der Runde Tisch, oder, Wo blieb das Volk? der Weg der DDR in die Demokratie*. Opladen : Westdeutscher Verlag, 1990
- [Thiele 2000] THIELE, Carl-Ludwig: Wo bleibt der externe Sachverstand? In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2000), März, S. 10

- [Thoben 1991] THOBEN, Christa: Bausteine einer Unternehmensteuerreform der 90er Jahre. In: MELLWIG, Winfried (Hrsg.) ; MOXTER, Adolf (Hrsg.) ; ORDELHEIDE, Dieter (Hrsg.): *Steuerreform und Steuerharmonisierung*. Wiesbaden : Gabler, 1991 (Frankfurter betriebswirtschaftliches Forum an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Bd. 4), S. 75–84
- [Thrall 2006] THRALL, A. T.: The Myth of the Outside Strategy: Mass Media News Coverage of Interest Groups. In: *Political Communication* 23 (2006), Dezember, Nr. 4, S. 407–420. <http://dx.doi.org/10.1080/10584600600976989>. – DOI 10.1080/10584600600976989
- [Thunert 2008] THUNERT, Martin: Think Tanks in Germany: Their Resources, Strategies and Potential. In: *Zeitschrift für Politikberatung* 1 (2008), Nr. 1, S. 32–52. <http://dx.doi.org/10.1007/s12392-008-0003-4>. – DOI 10.1007/s12392-008-0003-4
- [Timm 1961] TIMM, Herbert: Das Gesetz Der Wachsenden Staatsausgaben. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 21 (1961), Nr. 2, S. 201–247. – ISSN 0015–2218
- [Timm 1967] TIMM, Herbert: Wirksame konjunkturpolitische Instrumente: Bemerkungen zum sogenannten Stabilitätsgesetz. In: *Wirtschaftsdienst* 47 (1967), Nr. 7, S. 350–359
- [Tipke 1970] TIPKE, Klaus: Jurisprudenz Und Steuerwesen. In: *Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht* (1970), Nr. 71, S. 102–119
- [Tipke 1971a] TIPKE, Klaus: Der Plan Der Zusammenführung Der Steuerberatenden Berufe Zu Einheitsberufen: Rechtliche Bedenken Gegen Zwei Gesetzentwürfe. In: *Steuer und Wirtschaft* (1971), Nr. 3, S. 215–228
- [Tipke 1971b] TIPKE, Klaus: Steuerrecht - Chaos, Konglomerat oder System? In: *Steuer und Wirtschaft* 48 (1971), Nr. 1, S. 2–17
- [Tipke 1975] TIPKE, Klaus: Das Steuerrecht in Der Rechtsordnung. In: *JuristenZeitung* 30 (1975), Nr. 18, S. 558–561
- [Tipke 1976] TIPKE, Klaus: Die Steuergesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland aus der Sicht des Steuerrechtswissenschaftlers: Kritik und Verbesserungsvorschläge. In: *Steuer und Wirtschaft* 53 (1976), Nr. 4, S. 293–310
- [Tipke 1979] TIPKE, Klaus: *Steuerrecht: Ein Systematischer Grundriß*. 7. Köln : Otto Schmidt, 1979
- [Tipke 1981] TIPKE, Klaus: *Steuergerechtigkeit in Theorie Und Praxis: Vom Politischen Schlagwort Zum Rechtsbegriff Und Zur Praktischen Anwendung*. Köln : Otto Schmidt, 1981
- [Tipke 1983] TIPKE, Klaus: Über Steuergesetzgebung Und Parlamentarische Demokratie: Zu F. A. von Hayek: Recht, Gesetzgebung Und Freiheit. In: *Steuer und Wirtschaft* (1983), Nr. 1, S. 1–9
- [Tipke 1988] TIPKE, Klaus: Über ‚richtiges Steuerrecht‘. In: *Steuer und Wirtschaft* (1988), Nr. 3, S. 262–282
- [Tipke 1989] TIPKE, Klaus: Lehren aus der Steuerreform 1990. In: *Steuer und Wirtschaft* (1989), Nr. 4, S. 291–310
- [Tipke 2009] TIPKE, Klaus: Über Harald Schaumburg. In: SPINDLER, Wolfgang (Hrsg.) ; TIPKE, Klaus (Hrsg.) ; RÖDDER, Thomas (Hrsg.): *Steuerzentrierte Rechtsberatung: Festschrift für Harald Schaumburg zum 65. Geburtstag*. Köln : O. Schmidt, 2009. – ISBN 978–3–504–06041–1, S. V–VII
- [Tipke 2013] TIPKE, Klaus: Warum Steuerrechtswissenschaft und Steuerpolitik nicht harmonieren. In: *Steuer und Wirtschaft* (2013), Nr. 2, S. 97–120. <http://dx.doi.org/10.9785/stuw-2013-900201>. – DOI 10.9785/stuw-2013-900201
- [Tipke u. Lang 2005] TIPKE, Klaus ; LANG, Joachim: *Steuerrecht*. 18. Köln : Otto Schmidt, 2005
- [Tooze 2018] TOOZE, Adam: *Crashed. Wie zehn Jahre Finanzkrise die Welt verändert haben*. München : Siedler, 2018
- [Tørsløv u. a. 2023] TØRSLØV, Thomas ; WIER, Ludvig ; ZUCMAN, Gabriel: Externalities in International Tax Enforcement: Theory and Evidence. In: *American Economic Journal: Economic Policy* 15 (2023), Nr. 2, S. 497–525. <http://dx.doi.org/10.1257/pol.20200200>. – DOI 10.1257/pol.20200200
- [Trampusch 2004] TRAMPUSCH, Christine: Von Verbänden Zu Parteien. Elitenwechsel in Der Sozialpolitik. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (2004), Nr. 4, S. 646–666. – ISSN 0340–1758
- [Trampusch u. Palier 2016] TRAMPUSCH, Christine ; PALIER, Bruno: Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality. In: *New Political Economy* 21 (2016), Nr. 5, S. 437–454. <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2015.1134465>. – DOI 10.1080/13563467.2015.1134465

- [Truger 2009] TRUGER, Achim: Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen: Das Beispiel der rot-grünen Steuerreformen. In: *Prokla* 39 (2009), Nr. 1, S. 27–46. <http://dx.doi.org/10.32387/prokla.v39i154.440>. – DOI 10.32387/prokla.v39i154.440
- [Truger u. a. 2007] TRUGER, Dr A. ; EICKER-WOLF, Dr K. ; BLUMTRITT, Marcus: Auswirkungen der (Wieder-) Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen. Gutachten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung Im Auftrag der Partei, DIE LINKE, Landesverband Hessen, September 2007. 2007. – Forschungsbericht
- [Tsebelis 1995] TSEBELIS, George: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartysystems. In: *British Journal of Political Science* 25 (1995), Nr. 3, S. 289–325. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123400007225>. – DOI 10.1017/S0007123400007225
- [Tsebelis 1999] TSEBELIS, George: Veto Players in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. In: *American Political Science Review* 93 (1999), Nr. 3, S. 591–608. <http://dx.doi.org/10.2307/2585576>. – DOI 10.2307/2585576
- [Tsingou 2015] TSINGOU, Eleni: Club Governance and the Making of Global Financial Rules. In: *Review of International Political Economy* 22 (2015), März, Nr. 2, S. 225–256. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2014.890952>. – DOI 10.1080/09692290.2014.890952. – ISSN 0969–2290
- [Tufte 1978] TUFTE, Edward R.: *Political Control of the Economy*. Princeton University Press, 1978. – ISBN 978–0–691–02180–5
- [Tversky u. Kahneman 1981] TVERSKY, Amos ; KAHNEMAN, Daniel: The Framing of Decisions and the Psychology of Science. In: *Science* 211 (1981), Nr. 4481, S. 453–458. <http://dx.doi.org/10.1126/science.7455683>. – DOI 10.1126/science.7455683
- [U. S. Department of the Treasury 2016a] U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY: The European Commission's Recent State Aid Investigations of Transfer Pricing Rulings. Washington D.C., 2016. – White Paper
- [U. S. Department of the Treasury 2016b] U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY: Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States. Washington D.C., 2016. – Forschungsbericht
- [U. S. Senate 2015] U. S. SENATE: International Tax: OECD BEPS and EU State Aid: Hearing Before the Committee on Finance / U.S. Government Publishing Office. Washington D.C., 2015 (S. HRG. 114–389). – Forschungsbericht
- [Uelner 1977] UELNER, Adalbert: Die Steuergesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland aus der Sicht des Ministerialbeamten. In: *Deutsches Steuerrecht* 15 (1977), S. 119–126
- [Uelner 1988] UELNER, Adalbert: Aktuelle Fragen der Steuergesetzgebung. In: FACHINSTITUT DER STEUERBERATER (Hrsg.): *Steuerberater-Jahrbuch 1987/88, zugleich Bericht über den 39. Fachkongreß der Steuerberater, Köln, 23. bis 25. November 1987*. O. Schmidt, 1988 (Steuerberater-Jahrbuch 1987/88), S. 24–46
- [Uertz 1981] UERTZ, Rudolf: *Christentum und Sozialismus in der frühen CDU: Grundlagen und Wirkungen der christlich-sozialen Ideen in der Union 1945-1949*. Stuttgart : DVA, 1981
- [Ulrich 1990] ULRICH, Ralf: Die Übersiedlerbewegung in die Bundesrepublik und das Ende der DDR / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin, 1990 (P 90-302). – Forschungsbericht
- [Vallance u. a. 2020] VALLANCE, Kate ; VINCENT, Alexandria ; SCHOUERI-MYCHASIW, Nour ; STOCKWELL, Tim ; HAMMOND, David ; GREENFIELD, Thomas K. ; MCGAVOCK, Jonathan ; HOBIN, Erin: News Media and the Influence of the Alcohol Industry: An Analysis of Media Coverage of Alcohol Warning Labels With a Cancer Message in Canada and Ireland. In: *Journal of Studies on Alcohol and Drugs* 81 (2020), März, Nr. 2, S. 273–283. <http://dx.doi.org/10.15288/jsad.2020.81.273>. – DOI 10.15288/jsad.2020.81.273. – ISSN 1937–1888
- [van der Pijl u. a. 2011] VAN DER PIJL, Kees ; HOLMAN, Otto ; RAVIV, Or: The Resurgence of German Capital in Europe: EU Integration and the Restructuring of Atlantic Networks of Interlocking Directorates after 1991. In: *Review of International Political Economy* 18 (2011), Nr. 3, S. 384–408. <http://dx.doi.org/10/cbsv7q>. – DOI 10/cbsv7q
- [van Essen u. a. 1988] VAN ESSEN, Ulrich ; KAISER, Helmut ; SPAHN, P. B.: Verteilungswirkungen der Einkommensteuerreformen 1986-1990: Eine Simulationsstudie für die Bundesrepublik Deutschland auf Basis des Sozio-ökonomischen Panel. In: *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 46 (1988), Nr. 1, S. 56–84

- [Vanistendael 1992] VANISTENDAEL, Franz: The Ruding Committee Report: A Personal View. In: *Fiscal Studies* 13 (1992), Nr. 2, S. 85–95. <http://dx.doi.org/10/db9cq7>. – DOI 10/db9cq7
- [Varoufakis 2017] VAROUFAKIS, Yanis: *Die ganze Geschichte: meine Auseinandersetzung mit Europas Establishment*. München : Kunstmann, 2017
- [Vedder u. Veit 2017] VEDDER, Stefanie ; VEIT, Sylvia: Politische Kultur und die Parteipolitisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern. In: *der moderne staat* 10 (2017), Nr. 1, S. 153–168
- [Vesper 2003] VESPER, Dieter: Öffentliche Haushalte 2003/2004: Defizite steigen weiter - Entspannung nicht in Sicht. In: *DIW-Wochenbericht* (2003), Nr. 36-37, S. 547–559
- [Vetter 1972] VETTER, Heinz O.: Was will der DGB? Ein Gespräch mit Heinz Oskar Vetter über Mitbestimmung und Vermögensbildung. In: *Wirtschaftsdienst* 52 (1972), Nr. 11, S. 571–576
- [Vierhaus u. Herbst 2002a] VIERHAUS, Rudolf (Hrsg.) ; HERBST, Ludolf (Hrsg.): *Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949 - 2002: Band 1. A - M*. Bd. 1. München : Saur, 2002
- [Vierhaus u. Herbst 2002b] VIERHAUS, Rudolf (Hrsg.) ; HERBST, Ludolf (Hrsg.): *Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949 - 2002: Band 2. N - Z*. Bd. 2. München : Saur, 2002
- [Vierhaus u. Herbst 2002c] VIERHAUS, Rudolf (Hrsg.) ; HERBST, Ludolf (Hrsg.): *Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949 - 2002: Band 3. Zeittafel - Verzeichnisse - Ausschüsse*. Bd. 3. München : Saur, 2002
- [Visser 2012] VISSER, Jelle: The Rise and Fall of Industrial Unionism. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 18 (2012), Mai, Nr. 2, S. 129–141. <http://dx.doi.org/10.1177/1024258912439160>. – DOI 10.1177/1024258912439160. – ISSN 1024–2589
- [Vogel 1985] In: VOGEL, Horst: *Die Überbelastung der Unternehmen durch ertragsunabhängige Steuern: zur Notwendigkeit einer Reform*. Berlin : Springer, 1985, S. 124–138
- [Vogt 1968] VOGT, Dieter: Koalitionsstreit über Kommission zur Steuerreform. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (1968), Oktober, S. 6
- [von Amerongen 1979] VON AMERONGEN, Otto W.: Außenwirtschaft und Außenpolitik: Aus den Anfängen des deutschen Osthandels nach dem Zweiten Weltkrieg. In: *Osteuropa* 29 (1979), Nr. 5, S. 419–424
- [von Amerongen 1982] VON AMERONGEN, Otto W.: Die Wirtschaft Im Spannungsfeld Ost – West. In: *Osteuropa* 32 (1982), Nr. 1, S. 3–9. – ISSN 0030–6428
- [von Arnim 1977] VON ARNIM, Hans H.: Die Steuergesetzgebung aus der Sicht des Steuerzahlers. In: *Steuer und Wirtschaft* (1977), Nr. 3, S. 252–255
- [von Arnim 1978] VON ARNIM, Hans H.: Über Aufgaben und Bundesgenossen des Bundes der Steuerzahler. In: HAUBRICHS, Willy (Hrsg.): *An den Grenzen der Belastbarkeit*. Frankfurt a.M. : Knapp, 1978, S. 29–56
- [von der Groeben 1981] VON DER GROEBEN, Hans: Zur Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft. In: *Integration* 4 (1981), Nr. 1, S. 3–21
- [von Kulesa u. Wenzelburger 2015] VON KULESSA, Alexander ; WENZELBURGER, Georg: Starker Steuerwettbewerb – starke Reformen? Ein neuer Blick auf Unternehmenssteuerreformen in 15 EU-Staaten (1998-2011). In: *Swiss Political Science Review* 21 (2015), Nr. 2, S. 302–332. <http://dx.doi.org/10.1111/spsr.12150>. – DOI 10.1111/spsr.12150. – ISSN 1662–6370
- [Voß 2003] VOSS, Reimer: Der Karlsruher Entwurf – Ein Weg nach vorn oder ein Weg in die Vergangenheit? Erwiderung zu Weber-Grellet, ZRP 2003, 279. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 36 (2003), Nr. 12, S. 458–461
- [Wagner 1997] WAGNER, Christoph: Herzogs Standortpauke. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (1997), Nr. 4, S. 647–651
- [Wagner 2015] WAGNER, Franz W.: Die Wissenschaft von der Unternehmensbesteuerung - eine ökonomische Disziplin. In: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 67 (2015), Nr. 4, S. 522–548
- [Wagschal 1999] WAGSCHAL, Uwe: Blockieren Vetospieler Steuerreformen? In: *Politische Vierteljahresschrift* 40 (1999), Nr. 4, S. 628–640

- [Wagschal 2005] WAGSCHAL, Uwe: *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich: Eine Analyse der Ursachen und Blockaden*. Münster : Lit Verlag, 2005
- [Waigel 1989] WAIGEL, Theodor: Zukunftsaufgaben der Finanzpolitik. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge gehalten anlässlich des vierzigjährigen Bestehens des Instituts auf der Jahresmitgliederversammlung am 1. Juni 1989*. Bonn, 1989, S. 12–28
- [Waigel 1991] WAIGEL, Theodor: Die Finanzpolitik der 90er Jahre. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge gehalten auf der Mitgliederversammlung des Instituts Finanzen und Steuern am 26. April 1991* Bd. 302. Bonn, 1991, S. 8–21
- [Waigel 1994] WAIGEL, Theodor: Finanzpolitik im wiedervereinigten Deutschland. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 43 (1994), Nr. 2, S. 107–119. <http://dx.doi.org/10/gr2w7q>. – DOI 10/gr2w7q
- [Waigel 1999] WAIGEL, Theodor: Die Erarbeitung der Petersberger Steuervorschläge durch die Steuerreform-Kommission. In: KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): *Steuerrechtsprechung, Steuergesetz, Steuerreform: Festschrift für Klaus Offerhaus zum 65. Geburtstag*. Köln : O. Schmidt, 1999
- [Waigel 2005] WAIGEL, Theodor: Die Steuerreformdiskussion mit Hermann Otto Solms von 1989 bis 1998. In: KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) ; LAMSDORFF, Otto (Hrsg.) ; PINKWART, Andreas (Hrsg.): *Perspektiven eines modernen Steuerrechts: Festschrift für Hermann Otto Solms*. Berlin : Erich Schmidt, 2005, S. 355–360
- [Waldhoff 2018] WALDHOF, Christian: Demokratie und Freiheit im bundesrepublikanischen Steuerstaat: Finanz- und steuerverfassungsrechtliche Diskurse 1949 bis 2018. In: HUHNHOLZ, Sebastian (Hrsg.): *Fiskus - Verfassung - Freiheit*. Baden-Baden : Nomos, 2018, S. 325–360
- [Wales u. Wales 2012] WALES, Christopher J. ; WALES, Christopher P. ; CENTRE FOR BUSINESS TAXATION (Hrsg.): *Structures, Processes and Governance in Tax Policy-Making: An Initial Report*. Oxford, 2012
- [Walter-Borjans 2018] WALTER-BORJANS, Norbert: *Steuern - Der große Bluff*. Köln : Kiepenheuer & Witsch, 2018
- [Wambach 2013] WAMBACH, Kai: Streben nach Konsens – Rainer Barzels Vorsitz der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. In: *Historisch-Politische Mitteilungen* 20 (2013), Nr. 1, S. 199–228. <http://dx.doi.org/10.7788/hpm.2013.20.1.199>. – DOI 10.7788/hpm.2013.20.1.199
- [Ward u. a. 2011] WARD, Michael D. ; STOVEL, Katherine ; SACKS, Audrey: Network Analysis and Political Science. In: *Annual Review of Political Science* 14 (2011), Nr. 1, S. 245–264. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.12.040907.115949>. – DOI 10.1146/annurev.polisci.12.040907.115949
- [Watrin 1989] WATRIN, Christian: Europa 92: Währungs- und steuerpolitische Dimensionen. In: BUNDESSTEUERBERATERKAMMER (Hrsg.) ; DEUTSCHES WISSENSCHAFTLICHES INSTITUT DER STEUERBERATER UND STEUERBEVOLLMÄCHTIGTEN (Hrsg.): *Steuerberaterkongress-Report 1989*. München : C. H. Beck, 1989, S. 123–141
- [WB-BMF 1988] WB-BMF: Stellungnahme zu Absichtserklärungen über eine Steuerreform in der Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 14. Februar 1987. In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsse, Stellungnahmen und Gutachten 1974-1987*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1988, S. 589–590
- [WB-BMF 1999a] WB-BMF: Gutachten 'Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern' vom 15. Juli 1994. In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1988-1998*. Bonn : Stollfuß, 1999, S. 267–303
- [WB-BMF 1999b] WB-BMF: Stellungnahme 'Zu einigen Regelungen eines Standortsicherungsgesetzes' vom 6. Februar 1993. In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1988-1998*. Bonn : Stollfuß, 1999, S. 199–218
- [WB-BMF 2008a] WB-BMF: Brief an Minister Hans Eichel zu den Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung. In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1999-2008*. Bonn : Stollfuß, 2008, S. 1–2
- [WB-BMF 2008b] WB-BMF ; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1999-2008*. Bonn : Stollfuß, 2008

- [WB-BMF 2011] WB-BMF: *Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.* Berlin : https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_03-2012-ErbSt-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 2011
- [Weber 1988] WEBER, Max: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. In: WINCKELMANN, Johannes (Hrsg.): *Gesammelte Politische Schriften*. 5. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1988, S. 306–443
- [Weber-Grellet 2003] WEBER-GRELLET, Heinrich: Der Karlsruher Entwurf – ein Weg in die steuerstaatliche Vergangenheit. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 36 (2003), Nr. 8, S. 279–285
- [Wehlau 2009] WEHLAU, Diana: *Lobbyismus und Rentenreform: der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung*. Wiesbaden : VS Verlag, 2009
- [Wehrheim 2021] WEHRHEIM, Lino: *Im Olymp Der Ökonomen. Zur Öffentlichen Resonanz Wirtschaftspolitischer Experten von 1965 Bis 2015*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 2021
- [Weir 1987] WEIR, Margaret: Full Employment as a Political Issue in the United States. In: *Social Research* 54 (1987), Nr. 2, S. 377–402
- [Weir u. Skocpol 1985] WEIR, Margaret ; SKOCPOL, Theda: State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. Version: 1985. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511628283.006>. In: RUESCHEMEYER, Dietrich (Hrsg.) ; EVANS, Peter B. (Hrsg.) ; SKOCPOL, Theda (Hrsg.): *Bringing the State Back In*. Cambridge : Cambridge University Press, 1985. – DOI 10.1017/CBO9780511628283.006. – ISBN 978-0-521-30786-4, S. 107–164
- [Weisskircher 2020] WEISSKIRCHER, Manès: The Strength of Far-Right AfD in Eastern Germany: The East-West Divide and the Multiple Causes behind ‘Populism’. In: *The Political Quarterly* 91 (2020), Nr. 3, S. 614–622. <http://dx.doi.org/10/gmkg2b>. – DOI 10/gmkg2b
- [Welter 2011] WELTER, Patrick: Amerikas Finanzminister Geithner dringt auf fiskalische Impulse. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2011), September, S. 18
- [Welter 2012a] WELTER, Patrick: Amerika sucht Anschluss im Steuerwettbewerb. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2012), März, S. 11
- [Welter 2012b] WELTER, Patrick: Geithner: Deutsche Löhne erhöhen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2012), Mai, S. 12
- [Weßels 1987] WESSELS, Bernhard: Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft: Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Parlamentsausschüssen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 18 (1987), Nr. 2, S. 285–311
- [Weßels 2014] WESSELS, Bernhard: Entkoppelung von Parlament und organisierten Interessen? Kontakte von Abgeordneten zu Verbänden im Zeitverlauf. In: WINTER, Thomas von (Hrsg.) ; BLUMENTHAL, Julia von (Hrsg.): *Interessengruppen und Parlamente*. Wiesbaden : Springer VS, 2014, S. 125–148
- [Willemsen 1993] WILLEMSSEN, Arnold: Das deutsche Körperschaftsteuerrecht im gemeinsamen europäischen Markt - Standortbestimmung und Entwicklungsperspektiven. In: BEISSE, Heinrich (Hrsg.) ; LUTTER, Marcus (Hrsg.) ; NÄRGER, Heribald (Hrsg.): *Festschrift für Karl Beusch zum 68. Geburtstag am 31. Oktober 1993*. Berlin/New York : De Gruyter, 1993, S. 915–928
- [Willemsen 1997] WILLEMSSEN, Arnold: Steuerpolitische Schwerpunkte der Arbeit des BDI-Steuerausschusses unter dem Vorsitz von Wolfgang Ritter 1983 bis 1996. In: KLEY, Max D. (Hrsg.) ; SÜNNER, Eckart (Hrsg.) ; WILLEMSSEN, Arnold (Hrsg.): *Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag: Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht*. Köln : O. Schmidt, 1997, S. 497–507
- [Willemsen 2014] WILLEMSSEN, Roger: *Das Hohe Haus: ein Jahr im Parlament*. Frankfurt a.M. : Fischer, 2014. – ISBN 978-3-596-19810-8
- [Williamson u. a. 2011] WILLIAMSON, Vanessa ; SKOCPOL, Theda ; COGGIN, John: The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism. In: *Perspectives on Politics* 9 (2011), Nr. 1, S. 25–43. <http://dx.doi.org/10.1017/S153759271000407X>. – DOI 10.1017/S153759271000407X

- [Wilson 1999] WILSON, John D.: Theories of Tax Competition. In: *National Tax Journal* 52 (1999), Nr. 2, S. 269–304. <http://dx.doi.org/10.1086/NTJ41789394>. – DOI 10.1086/NTJ41789394
- [Wilson u. Wildasin 2004] WILSON, John D. ; WILDASIN, David E.: Capital Tax Competition: Bane or Boon. In: *Journal of Public Economics* 88 (2004), Nr. 6, S. 1065–1091. [http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727\(03\)00057-4](http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727(03)00057-4). – DOI 10.1016/S0047-2727(03)00057-4
- [Windolf 2005] WINDOLF, Paul (Hrsg.): *Finanzmarkt-Kapitalismus: Analysen Zum Wandel von Produktionsregimen*. Wiesbaden : VS Verlag, 2005
- [Winner 2005] WINNER, Hannes: Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data. In: *International Tax and Public Finance* 12 (2005), September, Nr. 5, S. 667–687. <http://dx.doi.org/10.1007/s10797-005-2915-0>. – DOI 10.1007/s10797-005-2915-0. – ISSN 1573–6970
- [von Winter u. von Blumenthal 2014a] WINTER, Thomas von ; BLUMENTHAL, Julia von: Einleitung. In: WINTER, Thomas von (Hrsg.) ; BLUMENTHAL, Julia von (Hrsg.) ; WINTER, Thomas von (Hrsg.) ; BLUMENTHAL, Julia von (Hrsg.): *Interessengruppen und Parlamente*. Wiesbaden : Springer VS, 2014, S. 3–14
- [von Winter u. von Blumenthal 2014b] WINTER, Thomas von (Hrsg.) ; BLUMENTHAL, Julia von (Hrsg.): *Interessengruppen und Parlamente*. Wiesbaden : Springer VS, 2014. – ISBN 978–3–531–18641–2
- [Wirsching 2006] WIRSCHING, Andreas: *Abschied vom Provisorium: 1982–1990*. München : DVA, 2006
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1974a] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Gutachten über Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung (1956). In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949–1973*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1974, S. 109–130
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1974b] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt vom 3. Juni 1972. In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949–1973*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1974, S. 531–570
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1974c] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Gutachten zur Reform der direkten Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Erbschaftsteuer) in der Bundesrepublik Deutschland vom 11. Februar 1967. In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949–1973*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1974, S. 326–398
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1974d] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Stellungnahme betr. Folgerungen aus der konjunkturellen Lage für die Steuerpolitik (1964). In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949–1973*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1974, S. 320–325
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1988a] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten vom 2. Juli 1976. In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1974–1987*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1988, S. 139–168
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1988b] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland (1982). In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1974–1987*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1988, S. 361–454
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1988c] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Stellungnahme zur Diskussion über Steuervereinfachung vom 29. November 1979. In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1974–1987*. Tübingen : Mohr/Siebeck, 1988, S. 303–312

- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1999] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesministerium der Finanzen und beim Bundesministerium für Wirtschaft zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer vom 2. Oktober 1998. In: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1988-1998*. Bonn : Stollfuß, 1999, S. 403–406
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2004] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *Flat Tax oder Duale Einkommensteuer? Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_S_2004
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2012] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN ; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): *Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*. Bd. 2: *Fiskalpolitische Institutionen der Eurozone*. Berlin, 2012
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2022a] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *OECD-Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen – Besteuerung in Marktländern und globale Mindeststeuer auf dem Prüfstand*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/besteuerung-multinationaler-unternehmen.pdf?__blob=publicationFile&v=6, 2022
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2022b] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *Übergewinnsteuer. Stellungnahme vom 25. Juli 2022*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/uebergewinnsteuer.pdf?__blob=publicationFile&v=9, 2022
- [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Wirtschaft 1998] WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER WIRTSCHAFT: Gutachten vom 8./9. November 1996. Thema: Anstehende große Steuerreform. In: BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (Hrsg.): *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Sammelband der Gutachten von 1987 bis 1997*. Stuttgart : Lucius & Lucius, 1998, S. 1873–1896
- [Wöhe 1975] WÖHE, Günter: Steuerreform und Gesellschaftspolitik. In: *Wirtschaftsdienst* 55 (1975), Nr. 1, S. 18–25
- [Wöhe 1976] WÖHE, Günter: Die Gewerbesteuer - ein Stiefkind der Steuerreform. In: SCHMÖLDERS, Günter (Hrsg.) ; WÖHE, Günter (Hrsg.) ; BUCHHOLZ, Edwin H. (Hrsg.): *Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik*. Bad Wörishofen : Hans Holzmann, 1976, S. 127–150
- [Woll 2016] WOLL, Cornelia: Politics in the Interest of Capital: A Not-So Organized Combat. In: *Politics & Society* 44 (2016), Nr. 3, S. 373–391. <http://dx.doi.org/10.1177/0032329216655318>. – DOI 10.1177/0032329216655318
- [Woodward 2016] WOODWARD, Richard: A Strange Revolution: Mock Compliance and the Failure of the OECD's International Tax Transparency Regime. In: DIETSCH, Peter (Hrsg.) ; RIXEN, Thomas (Hrsg.): *Global Tax Governance: What Is Wrong with It and How to Fix It*. Colchester : ECPR Press, 2016 (ECPR - Studies in European Political Science), S. 103–122
- [Woolley 2000] WOOLLEY, John T.: Using Media-Based Data in Studies of Politics. In: *American Journal of Political Science* 44 (2000), Nr. 1, S. 156–173. <http://dx.doi.org/10.2307/2669301>. – DOI 10.2307/2669301
- [Young 1980] YOUNG, Oran R.: International Regimes: Problems of Concept Formation. In: *World Politics* 32 (1980), April, Nr. 3, S. 331–356. <http://dx.doi.org/10.2307/2010108>. – DOI 10.2307/2010108. – ISSN 1086–3338, 0043–8871
- [Zahn 1979] ZAHN, Joachim: Steuerrecht und Steuerpolitik: Überlegungen aus der Sicht von Wirtschaft und Unternehmen. In: *Steuerberater-Jahrbuch 1978/79* (1979), S. 31–51
- [Zahn 1983] In: ZAHN, Joachim: *Perspektiven einer wachstumsorientierten Finanzpolitik*. Bonn, 1983 (IFST-Brief 221), S. 1–6
- [Zahn 1988] ZAHN, Joachim: Zur Qualität der Bundesrepublik als Standort für Investitionen und Kapitalanlage. In: INSTITUT FINANZEN UND STEUERN (Hrsg.): *Vorträge gehalten auf der Mitgliederversammlung des Instituts "Finanzen und Steuern" am 14. April 1988*. Bonn, 1988 (IFST-Brief 286), S. 1–11
- [Zelizer 2000] ZELIZER, Julian E.: *Taxing America: Wilbur D. Mills, Congress, and the State, 1945-1975*. Cambridge/New York : Cambridge University Press, 2000

- [Zimmermann u. a. 2021] ZIMMERMANN, Horst ; HENKE, Klaus-Dieter ; BROER, Michael: *Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Staatsfinanzen*. 13. Auflage. Vahlen, 2021
- [Zimmermann u. a. 2018] ZIMMERMANN, Katharina ; HEUER, Jan-Ocko ; MAU, Steffen: Changing Preferences towards Redistribution: How Deliberation Shapes Welfare Attitudes. In: *Social Policy & Administration* 52 (2018), Nr. 5, S. 969–982. <http://dx.doi.org/10/gfckz4>. – DOI 10/gfckz4. – ISSN 1467–9515
- [Zitzelsberger 2002] ZITZELSBERGER, Heribert: Highlights of the German Tax Reform 2000. In: *Intertax* 30 (2002), Februar, Nr. 2. <http://dx.doi.org/10.1023/A:1014349432098>. – DOI 10.1023/A:1014349432098. – ISSN 0165–2826
- [Zodrow 2010] ZODROW, George R.: Capital Mobility and Capital Tax Competition. In: *National Tax Journal* 63 (2010), Dezember, Nr. 4.2, S. 865–901. <http://dx.doi.org/10.17310/ntj.2010.4S.03>. – DOI 10.17310/ntj.2010.4S.03
- [Zodrow u. Mieszkowski 1986] ZODROW, George R. ; MIESZKOWSKI, Peter: Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. In: *Journal of Urban Economics* 19 (1986), Nr. 3, S. 356–370. [http://dx.doi.org/10.1016/0094-1190\(86\)90048-3](http://dx.doi.org/10.1016/0094-1190(86)90048-3). – DOI 10.1016/0094-1190(86)90048-3
- [Zohlnhöfer 1999] ZOHLNHÖFER, Reimut: Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30 (1999), Nr. 2, S. 326–345
- [Zohlnhöfer 2001] ZOHLNHÖFER, Reimut: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl: Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998*. Wiesbaden : Springer, 2001
- [Zohlnhöfer u. a. 2018] ZOHLNHÖFER, Reimut ; ENGLER, Fabian ; DÜMIG, Kathrin: The Retreat of the Interventionist State in Advanced Democracies. In: *British Journal of Political Science* 48 (2018), Nr. 2, S. 535–562. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123416000454>. – DOI 10.1017/S0007123416000454
- [Zucman 2014] ZUCMAN, Gabriel: *Steuerparadiese: Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*. Berlin : Suhrkamp, 2014. – ISBN 978-3-518-06073-5