

Verfassung und Verteilung

Beiträge zu einer Grundfrage
des Verfassungsverständnisses

herausgegeben von

Sigrid Boysen, Anna-Bettina Kaiser
und Florian Meinel

Sigrid Boysen, geboren 1972, ist Inhaberin der Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht und Europarecht, an der Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der Bundeswehr Hamburg.

Anna-Bettina Kaiser, geboren 1976, ist Inhaberin der Professur für Öffentliches Recht und Grundlagen des Rechts an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Florian Meinel, geboren 1981, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

ISBN 978-3-16-153248-1

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2015 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Martin Fischer in Tübingen aus der Minion gesetzt und von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>Stephan Leibfried</i>	
Zum Strukturwandel des Sozialstaats und zur Umleitung seiner Energien und Verteilungsströme. Ist ein verfassungsrechtliches Neudenken erforderlich?	1
<i>Nils Goldschmidt</i>	
Sozialpolitik dritter Ordnung. Kommentar zu Stephan Leibfried	13
<i>Florian Meinel</i>	
Verteilung als Verfassungsfrage. Zur Entwicklung einer Problemstellung	19
<i>Hans Michael Heinig</i>	
Maßstäbe für Verteilungskonflikte im demokratischen Verfassungsstaat ..	53
<i>John Philipp Thurn</i>	
Unbefangenes Blättern? Kommentar zu Hans Michael Heinig	65
<i>Frank Schorkopf</i>	
Verteilungszuständigkeit und politische Zugehörigkeit im Mehrebenensystem	73
<i>Isabel Feichtner</i>	
Verteilung in Völkerrecht und Völkerrechtswissenschaft	93
<i>Stefan Oeter</i>	
Verteilung in Völkerrecht und Völkerrechtswissenschaft. Kommentar zu Isabel Feichtner	121
<i>Moritz Renner</i>	
Zur Ideengeschichte der deutschen, europäischen und internationalen Wirtschaftsverfassung	133

Rolf Stürner

Zur Ideengeschichte der deutschen, europäischen und internationalen
Wirtschaftsverfassung. Kommentar zu Moritz Renner 147

Ulrich K. Preuß

Rechte auf Verteilung 151

Sebastian Huhnholz

Refeudalisierung des Steuerstaates?

Vorüberlegungen zu einer politischen Theorie der Steuerdemokratie 175

Uwe Volkmann

Leitbilder des Sozialstaats 217

Anna-Bettina Kaiser

Staatsbilder und Leitbilder des verteilenden Staates.

Kommentar zu Uwe Volkmann 235

Tagungsteilnehmer / innen 243

Refeudalisierung des Steuerstaates?

Vorüberlegungen zu einer politischen Theorie der Steuermokratie

*Sebastian Huhnholz**

I. „Refeudalisierung“ revisited

In kritischer Auseinandersetzung mit bestuerungspolitischen Wirkungen im bundesrepublikanischen deutschen Steuerstaat ist von prominenten Vertretern vieler fachwissenschaftlicher Richtungen immer wieder einmal ein Demokratiedefizit konstatiert worden,¹ das mit dem historisch und systematisch gleichermaßen brisanten Begriff des *Feudalismus* belegt wurde.

Früh schon gebrauchte der Ordoliberal Alexander Rüstow den Terminus, um zu beklagen, dass die „erbliche Startungleichheit“ als „das wesentlichste institutionelle Strukturelement“ die „feudale Ideologie“ in der „Marktwirtschaftsgesellschaft fortleb[en lasse – SH] und sie zur Plutokratie, zur Reichtums-Herrschaft, macht.“² Ähnlich wie der Ökonom sprach der Jurist Josef Isensee von der steuerstaatsimmanenten Gefahr „neo-feudale[r] Privilegienordnung“.³ Später geißelte der Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof den „Feudalismus im deutschen Steuerrecht“⁴ während sich der Philosoph Peter Sloterdijk gar eine aggressive Großdebatte einhandelte, als er sich ob seiner Zweifel an der demokratischen Integrität heutiger Steuerstaatlichkeit unversehens selbst in die Rolle des Feudalisten gesetzt sah, wiewohl er pointiert hatte: „Das fiskalische Mittelalter ist nicht

* Für ihre wertvollen Hinweise und Korrekturen zu früheren Text- und Ideenfassungen sowie für außerordentlich gezielte Literaturverweise danke ich Karsten Fischer, Herfried Münkler, Astrid Sigglow, Yannick Bassler, Bernhard Zangl, Stephen Holmes, Thomas Rixen, Siegfried Weichlein, Nils Goldschmidt, Ulrich K. Preuß, Florian Meinel, Martina Bauer und Markus Heintzen sehr.

¹ Siehe früh und seitdem stets zitiert *K. Vogel*, Der Verlust des Rechtsgedankens im Steuerrecht als Herausforderung an das Verfassungsrecht, in: Friauf (Hrsg.), *Steuerrecht und Verfassungsrecht*, Köln 1989, S. 123–144.

² *A. Rüstow*, Zwischen Kapitalismus und Kommunismus (1949), in: Goldschmidt/Wohlgemuth (Hrsg.), *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen 2008, S. 423–450, hier: 444.

³ *J. Isensee*, Steuerstaat als Staatsform, in: Stödter/Thieme (Hrsg.), *Hamburg, Deutschland, Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht*, Tübingen 1977, S. 409–436, hier: 430.

⁴ Zit. n. *S. Neckel*, „Refeudalisierung“ – Systematik und Aktualität eines Begriffs der Habermas'schen Gesellschaftsanalyse, *Leviathan*, 41,1 (2013), S. 39–56, hier: 40.

zu Ende. Viel spricht dafür, daß das Fiskalsystem vor unseren Augen direkt aus dem Absolutismus ins postdemokratische Zeitalter übergehen wird, ohne dazwischen eine demokratische Phase gekannt zu haben.⁵

Den gesellschaftstheoretischen Superlativ des Feudalismustopos allerdings lieferte erst der Soziologe Sighard Neckel. Unter dem analytischen Begriff der „Refeudalisierung“ diagnostizierte er nicht nur einen „Einbruch des Glaubens an die Gültigkeit des Leistungsprinzips“ und die „Rückkehr der Rentenökonomie“.⁶ Neckel holte damit auch einen immer etwas verwaisten⁷ Theoriebegriff aus Jürgen Habermas' Arbeit zum *Strukturwandel der Öffentlichkeit* in die empirisch fundierten Sozialwissenschaften zurück, brisanterweise zeitgleich mit Wolfgang Streecks strukturanalytisch zu Neckels Diagnosen nahverwandter Revitalisierung der von Habermas und Claus Offe einst begründeten Spätkapitalismus-Theoreme.⁸

Habermas selbst hatte im *Strukturwandel der Öffentlichkeit* als „Refeudalisierung“ mit polemischer Konnotation lediglich die *denkbare* Rückkehr typisch vorbürgerlicher, eben konkret feudaler Strukturen im „Spätkapitalismus“ begriffen wissen wollen.⁹ Diese zeitlich parabelförmig ablaufende Regression auf einen vormodernen Status quo ante entspricht dem, was Colin Crouch vier Jahrzehnte später als „Postdemokratie“ klassifizieren wird und damit einen der umfassendsten politischen Sammeldiskurse westlicher Demokratien überhaupt auf einen Begriff bringt.¹⁰ Die heutigen Verwendungen sind, ob nun seitens Streecks, Neckels oder Crouchs, theoretisch zwar ungleich abstrakter als das Habermas'sche Original. Sie sind eben in postdemokratischer Sorge, zumal die Expansion „demokratischer“ Worthülsen einen Bedeutungswandel des politischen Begriffsarsenals der Demokratie samt qualitativem Niveauverlust nach sich zog.¹¹ Dafür allerdings sind die derzeitigen Verwendungen der Refeudalisie-

⁵ P. Sloterdijk, Vorwort: Die nehmende Hand und die gebende Seite, in: ders.: Die nehmende Hand und die gebende Seite, Berlin 2010, S. 7–53, hier: 21; dazu als Sammlung der F.A.Z.-Debatte: F. Schirrmacher/F. Strobl (Hrsg.), Die Zukunft des Kapitalismus, Frankfurt a. M. 2010. Herbe Kritik (aber auch Karl-Heinz Bohrer's ursprünglich für die F.A.Z. geschriebene Verteidigung gegen *Lobhudeleien der Gleichheit*) versammeln Rehmann/Wagner (Hrsg.), „Angriff der Leistungsträger?“ Das Buch zur Sloterdijk-Debatte, Hamburg 2010.

⁶ Neckel (Fn. 4), S. 52, 54.

⁷ Siehe etwa die Habermas-Schülerin I. Maus, Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluss an Kant, Frankfurt a. M. 1994, insb. S. 34, wo sie die refeudalistische Problematik bei Max Weber verankert und vor einem „Rückgriff auf vormoderne Integrationsmuster in der gegenwärtigen Wiederbelebung des mittelalterlichen Gedankens einer Souveränität des Rechts“ warnt.

⁸ W. Streeck, Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin 2013.

⁹ J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied und Berlin 1962, S. 215, 251; C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a. M. 1972.

¹⁰ C. Crouch, Postdemokratie, Frankfurt a. M. 2008.

¹¹ Zu diesem Problem siehe E. Richter, Demokratischer Symbolismus. Ein Instrument zur Kritik der Erscheinungsformen von Demokratie, Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 26, 1 (2013), S. 19–32.

rungssemantik wesentlich genauer und plausibler hinsichtlich der ihre Diagnose stützenden Beispiele. Dies liegt schlicht daran, dass das, was einst bloß denkbar war und als restideologisch aufgeladene Untergangsprognose daherkam, nun empirische Realität ist.

Unter anderem attestieren die angeführten Diagnosen einen refeudalisierten Fiskalstaat, der als postdemokratischer Steuerstaat allenfalls abnehmend noch emanzipatorische Züge trage und seine „Fiskalsouveränität“ ohnehin einbüße. Ob die steuerliche Privilegierung privater Mäzene, ob die Verlagerung sozialer Fürsorge in das Gutdünken wohlmeinender Stiftungen eigenen Rechts, ob die dies flankierende „Entdemokratisierung von Steuerpolitik gegenüber den Bürgern“, ob transnationale Verschuldungstransfers, ob die Rückkehr des mit „monetären Anspruchstiteln“ gegen Staat und soziale Hierarchieordnung ausgestatteten „Keynessche[n] Rentier[s]“ oder aber das „Demokratieversagen im Übergang zum Schuldenstaat“, in dem kapitalanlegenden Bürgern die Armut ihres Staates zugleich willkommene Chance der Privatkapitalrettung ist¹², stets signalisieren aktuelle Refeudalisierungsdiagnosen eine *Regression* der steuerdemokratischen Evolutionsgeschichte.

Es kennzeichnete die Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft, dass sie zunächst den feudalen, dann den absolutistischen und schließlich den imperialen Obrigkeitsstaat in eine fiskalische Abhängigkeit trieb und dadurch zu demokratisierenden Zugeständnissen zwang. Folgt man hingegen den in unserer Zeit in immer kürzeren Abständen auftauchenden und immer heftiger mahnenden Niedergangsdiaagnosen führender öffentlicher Intellektueller zum Status des fiskaldemokratischen Steuerstaates, dann erscheint es, als stünde die Erpressbarkeit des Staates durch privatkapitalistisch engagierte Bürger in der gesellschaftlichen Masse und eine „leistungslose[...] Eigentümerklasse“¹³ an deren Spitze nicht nur am Beginn der europäischen Demokratien, sondern markierte nun auch deren Ende.

Gleichwohl genügt es nicht, der Politik der Selbst- und Fremdverschuldung eine Evidenz zuzugestehen, gemäß derer demokratische Perspektiven wie von selbst scheiterten. Denn während unserer Tage wenigstens aus guten Gründen das Problem der Staatsverschuldungs*krise* mit dem Prinzip nichtinvestiver Schuldenverflechtung identifiziert wird, gerät ins Hintertreffen, dass Träger von Staatsschulden in einer Demokratie nicht allein Bürger als Politiksubjekte sind, sondern Wirtschaftspersonen in der Funktion als Steuerzahler. Der so scheinbare Zusammenhang zwischen volkssouveräner Fiskalkontrolle als einem *Ausgabenregime* und freiheitlicher Selbstfiskalierung als einem *Einnahmenregime* ist daher erläuterungsbedürftig. Es gilt zu klären, worin ein normativer Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Demokratieversagen liegen sollte, ist

¹² Neckel (Fn. 4), S. 52 ff.; Streeck (Fn. 8), S. 114 f.

¹³ Neckel (Fn. 4), S. 41.

doch Staatsverschuldung eher ein historisch angestammter Begleiter von Demokratisierungsprozessen. Dazu werden im Folgenden vorerst „Fiskaldemokratie“ und „Steuerdemokratie“ voneinander differenziert (II), dann wird die politische Evolution des „Steuerstaates“ als „Staatsform“ rekapituliert (III), um schließlich nach demokratischem Denken der Steuer zu fragen (IV–VI).

II. Fiskaldemokratie oder Steuerdemokratie?

Der sich in der Frage der „Fiskaldemokratie“ längst nicht erschöpfende Komplex der *Steuer- oder Besteuerungsdemokratie* ist seit ihrem revolutionsbedingten Aufkommen vor wenig mehr als zweihundert Jahren immer wieder zum Gegenstand leidenschaftlicher Debatten geworden, wird heute jedoch weitgehend ignoriert.¹⁴ Die Vernachlässigung des Themas hängt zunächst schlicht damit zusammen, dass sich Arbeiten über Steuern in der Demokratie seit Mitte des letzten Jahrhunderts mehrheitlich als Steuerreformvorschläge begreifen.¹⁵ Auf gleichwie berechnete Kritik an der steuerlichen Gesamt(un)ordnung folgt gewöhnlich der Wille, neue konkrete Ziele zu formulieren, statt nach alten abstrakten Zwecken zu fragen. Beinahe die gesamte demokratietheoretisch anschlussfähige Forschungsliteratur stellt sich Fragen nach der *Zukunft* der Steuer, nach ihrem Erhalt, ihrer Erhöhung oder Minderung, nach ihrer Überführung in Gebühren usw. usf. – kaum aber nach ihrer *Herkunft*.

Obwohl wir also über die Zusammenhänge zwischen moderner und vor-moderner Besteuerungs- und Staatsgeschichte glänzend informiert sind, wer-

¹⁴ Die diesbezüglich pointiertesten mir bekannten Forderungen stammen von *H. Weber-Grellet*, *Steuern im modernen Verfassungsstaat*. Funktionen, Prinzipien und Strukturen des Steuerstaates und des Steuerrechts, Köln 2001, S. 365–370, zumal der Bundesfinanzhofrichter sich seinerzeit klassisch zugunsten des parlamentarischen Haushaltsrechts gegen verfassungsrechtliche Schranken und das „(neuere[...]) steuerrechtliche[...] Weltbild des Bundesverfassungsgerichtes“ positionierte, dessen „ethische[...]“ und „verfassungsrechtliche[...]“ Fundierungsversuche der Besteuerung Weber-Grellet verdächtigte, demokratisch illegitimerweise „den Eindruck besonderer Legitimität zu erwecken“. Seine Forderung einer umfassend modernisierten Demokratisierung des Steuerverständnisses nehmen viele Kritikpunkte vorweg, die später in der Debatte um Peter Sloterdijks Thesen wieder auftauchen. Diese steuermokratisch fundierten Literaturbeispiele aus Recht und Philosophie sind finanzwissenschaftlich insb. durch *C. B. Blankart*, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München 2011, und politikwissenschaftlich durch *A. Kammer*, *Die Politische Ökonomie der Umverteilung*. Finanzpolitische Einkommensumverteilung in entwickelten Demokratien, Baden-Baden 2013, zu ergänzen.

¹⁵ Von den umfanglicheren Exemplaren seien (auch als Beispiele für unterschiedliche Kategorien von der Steuerrechtslehre über die parteinahe Stiftung zur wissenschaftlichen Evaluation) genannt: *P. Kirchhof*, *Bundessteuergesetzbuch: Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts*, Heidelberg 2011; *T. Rixen/K. Seipp*, *Mit mehr Transparenz zu einem gerechten Steuersystem*, Bonn 2009; *C. Seidl/J. Jickeli* (Hrsg.), *Steuern und Soziale Sicherung in Deutschland*. Reformvorschläge und deren finanzielle Auswirkungen, Heidelberg 2006.

den deren Unterschiede in der Fachliteratur kaum reflektiert.¹⁶ Der politische Konflikt zwischen deutscher Reichsführung und dem Parlament beispielsweise war schon im Kaiserreich mit fiskalpolitischen Mitteln eskaliert worden und kulminierte im Ersten Weltkrieg.¹⁷ Warum aber erst dem anschließenden Weimarer Steuerstaat ein bis dahin unbekannter „Geist der *progressiven* Belastung“ (Leopold von Wiese) attestiert werden musste, hat die Finanzwissenschaft umständlich verwirrt. Das zeigt sich etwa darin, dass selbst einschlägige Autoren entweder kaum Quellen für diese Mentalität anzugeben wissen,¹⁸ eine ideenhistorische Kohärenz seit der Antike suchen,¹⁹ sich ausgerechnet die unermesslich hohe Steuerquote der jungen Demokratie mit einer nationalistisch-reaktionären „Zähigkeit“ erklären, mithin „von der Opferfreudigkeit des Volkes“ abhängig sehen,²⁰ oder aber nach Lage der politischen Dinge die Steuerprogression aufgrund ihrer umverteilenden Wirkung kurzerhand als Ausdruck des stellvertretenden Klassenkampfes interpretieren, also als eine „sozialistische“ Politik, im Sinne nicht von Plan-, sondern von Staatswirtschaft.²¹ Diese Richtung war noch im Krieg durch Rudolf Goldscheids Finanzsoziologie unter dem einschlägigen Titel *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus* vorgeprägt und für die nachfolgenden Jahrzehnte nicht mehr aufgegeben worden.²²

Eine gänzlich andere Herangehensweise hat allerdings auch die in der späteren Bundesrepublik vollzogene Abweichung von weltbürgerkrieglerischen Interpretationen nicht besorgt. Während einflussreichste Steuerstaatsgestalter wie etwa Paul Kirchhof historische Darstellungen der modernen Steuerstaatsgenese nach im Einzelnen vormodernen Staatszwecken typologisieren und somit den Eindruck erwecken, als gehörten verschiedene Besteuerungsarten historisch stadienhaft je einer Art finanzwirtschaftlich realisierter Staatshauptaufgabe zugeteilt (Tüchtigkeit, Wohlstand, Verteidigung usw.),²³ verzichteten Steuerhistoriker

¹⁶ Siehe knapp U. Schultz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an. Eine Kulturgeschichte der Steuer, München 1986, S. 232–24; ausführlich etwa A. Schwennicke, „Ohne Steuer kein Staat“: zur Entwicklung und politischen Funktion des Steuerrechts in den Territorien des Heiligen Römischen Reiches (1500–1800), Frankfurt a. M. 1996, und nicht zuletzt N. Elias, Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, 2 Bde., Frankfurt a. M. 1997 (Orig. 1939).

¹⁷ S. Weichlein, Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. 1: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Heidelberg 2012, S. 101–127.

¹⁸ L. von Wiese, Das Prinzip der Progression in der Einkommenssteuer, in: Teschemacher (Hrsg.), Beiträge zur Finanzwissenschaft. Festgabe für Georg von Schanz zum 75. Geburtstag, Bd. II, Tübingen 1928, S. 261–272, Zitat: 261.

¹⁹ W. Gerloff, Die Rechtfertigung der Besteuerung, in: Teschemacher (Fn. 18), S. 141–157.

²⁰ W. Heller, Die Grenzen der Besteuerung, in: Teschemacher (Fn. 18), S. 87–111, hier: 97.

²¹ Von Wiese (Fn. 18), Das Prinzip der Progression in der Einkommenssteuer, S. 262.

²² R. Goldscheid, Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung der Staatsschulden-Probleme, Wien 1917. Dazu nun W. Fritz/G. Mikl-Horke, Rudolf Goldscheid: Finanzsoziologie und ethische Sozialwissenschaft, Wien 2007.

²³ P. Kirchhof, Besteuerung im Verfassungsstaat, Tübingen 2000, S. 14 f.

oft gänzlich auf die Hinterfragung regimetyperischer Staatszwecke in einer Fiskaldemokratie.²⁴ Und selbst unter manchen Fachleuten zirkulieren pseudohistorische Aufklärungen über das außerordentliche Besteuerungsregime moderner Demokratien – nicht selten, um den demokratisch verfassten Steuerstaat und seine Bürger mit dekadenzkritisch gefärbter Romantik verächtlich zu machen.²⁵

Die politische Ökonomie unserer Tage wiederum reflektiert die normativ demokratischen Hauptzwecke des Steuerstaates überhaupt nicht mehr. Sie konzentriert sich streng auf ökonomisch messbare Wirkungsweisen konkret fiskalpolitischer Steuerungsabsichten sinnbefreit stimmenmaximierender Politiker.²⁶ Gerne werden dabei missliebige Vorschläge mit spekulativem Verweis auf Gerechtigkeits- und Wählerstimmenrationalismus abgekanzelt, beispielsweise weil diese oder jene Vorschläge mutmaßlich mehr Steuerzahler „vergraulen [...]“ als sie durch Entlastung gewinnen können, was sie in Demokratien wohl zum Scheitern verurteilt.²⁷ Auch ein „wohlfahrtsstaatlicher Grundbegriff“ ist die Steuer kaum;²⁸ ein „geschichtlicher Grundbegriff“ im Sinne Reinhart Kosellecks ebenfalls nicht, obgleich das Prinzip der modernen Steuer durchaus „sattelzeitliche“ Züge trägt.²⁹ Als standardisierter Topos, der alle Fachbereichsliteraturen durchzieht, kann lediglich die mittlerweile allgegenwärtige Fundamentalkritik am Verschuldungsgrad der demokratischen Steuerstaaten gelten, dessen Lasten sie erdrücke und ihrer „Fiskalsouveränität“ beraube.

Doch während das Konzept der „Fiskaldemokratie“ eine institutionell lückenlos legitimierte Budgetsouveränität innerhalb eines modernen Rechtsstaates meint (und insofern gar nicht notwendigerweise etwas mit demokratischen

²⁴ H.-P. Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute*, München 2005. Das gilt i. Ü. selbst für den gemeinhin und zu Recht als Klassiker gehandelten Text Klaus Vogels zur Rechtfertigung der Steuern: *ders.*, *Rechtfertigung der Steuern: Eine vergessene Vorfrage: Zugleich zur ‚heimlichen Steuerrevolte‘ und zum Dreieck Staat/Wirtschaft/Gesellschaft*, *Der Staat* 25 (1986), S. 481–519.

²⁵ Etwa: „Zwar brachten die Reichen im alten Griechenland noch freiwillig für das Gemeinwesen Opfer [...] So viel Bereitschaft, sich für das Gemeinwesen einzusetzen und dafür auch finanzielle Leistungen zu erbringen, findet man bei den Bürgern heutiger Staaten eher selten. Im Gegenteil: In Deutschland ist es geradezu zu einem Volkssport geworden [...]“ etc. (*H. Adam*, *Steuerpolitik in 60 Minuten*, Wiesbaden 2013, S. 19 f.).

²⁶ U. Wagschal, *Politische Ökonomie der Besteuerung*, in: Obinger et al. (Hrsg.), *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Opladen 2003, S. 259–288.

²⁷ C. Seidl/J. Jickeli, *Vorwort*, in: dies. (Fn. 15), S. v–xix, hier: vii. Siehe dagegen N. Giger, *Wie reagieren Wähler auf Sparpolitik? Eine theoretische und empirische Annäherung an die elektoralen Kosten von Sparpolitik*, *Der moderne Staat*, 5, 2 (2012), S. 291–312.

²⁸ Vgl. S. Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt a. M. 2003.

²⁹ Siehe dazu knapp R. Koselleck, *Einleitung*, in: Brunner et al. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 2004 (Orig. 1972), S. XIII–XXVII; H. Nehring/F. Schui, *Introduction*, in: dies. (Hrsg.), *Global Debates about Taxation*, Basingstoke u.a. 2007, 1–17, 3.

Systemen als vielmehr lediglich mit Fiskalsouveränität zu tun hat),³⁰ muss unter *Steuer- oder Besteuerungsdemokratie* weitaus mehr und Grundsätzlicheres verstanden werden als eine geschlossene Entscheidungs-, Kontroll- und Legitimationskette zwischen Steuereinnahme und Staatsausgabe.

Denn wenngleich auch Staatsdemokratien finanziert sein wollen, ist es gerade im Rahmen eines an sich selbst interessierten Demokratieverständnisses kaum präzise, Kontrollhoheit im allgemeinsten Sinne schon mit der Semantik des Demokratischen auszustaffieren. *Dass* Haushaltsrecht souverän ausgeübt oder repräsentiert wird, ist noch kein regimetypologisches Spezifikum; die Frage ist eher: *Wozu?* Eine Autokratie etwa verliert mit ihrer Fiskalsouveränität keine Demokratiefähigkeit – eher im Gegenteil, hier böte sich erfahrungsgemäß eher ein revolutionäres Potential.³¹ Die Sache ist also spezifischer. Sie setzt ein historisches Verständnis des Steuerstaates im Besonderen und ein daraus gewonnenes theoretisches Verständnis von Steuern im Allgemeinen voraus. Aus einer Kombination beider nämlich erst, so meine Annahme, erklärt sich jene politische Brisanz in größerer Breite und eigentlichem Inhalt, die Anhänger der ökonomisch begründeten These vom Niedergang der Fiskaldemokratie und parallelen Aufstieg der refeudalisierten Postdemokratie zwar umtreibt, politisch von ihnen indes kaum erläutert wird. Denn offenbar nehmen diejenigen, die sich über schwindende „Fiskaldemokratie“ sorgen, im Wesentlichen aber Fiskalsouveränität meinen, an, dass ein Verlust von Fiskalsouveränität *speziell* für Demokratien eine regimetypologisch einzigartige, nämlich verfassungslegitimatorische und daher verfassthheitspolitische Herausforderung ums Ganze darstellt. Diese wiege mithin auch ungleich schwerer als budgetäre Negativbilanzen

³⁰ In diesem Sinne aber verwendet Sloterdijk den Begriff, etwa im Gespräch mit René Scheu über Die verborgene Grosszügigkeit (Auszug), Schweizer Monat, 91, 7 (2012), <http://www.schweizermonat.ch/archiv/heft/die-verborgene-grosszuegigkeit> (zuletzt abgerufen am 04.04.15), ferner auch P. Genschel/P. Schwarz, Tax Competition and Fiscal Democracy, TransState Working Papers 161, 2012, <https://www.jacobs-university.de/international-taxation-publications> (zuletzt abgerufen am 04.04.15), S. 1. Empirisch operationalisiert haben wie Genschel und Schwarz, ebenfalls in Anlehnung an eine eigentlich nicht komparatistisch, sondern lediglich innenpolitisch gedachte Vorarbeit von E. Steuerle (siehe als Einstieg dessen Blog <http://blog.governmentwedeserve.org/2012/05/04/fiscal-democracy/> (zuletzt abgerufen am 04.04.15)), auch Wolfgang Streeck und Daniel Mertens ihren Index of Fiscal Democracy in *dies.*, MPIfG Working Paper 3, 2010, wo „fiscal democracy“ zweierlei meint: positiv, dass der Gesetzgeber die Ausgabenkontrolle behält, also keine Staatsausgaben ohne gewaltenteilige Zustimmung erfolgen. Die negative Definition orientiert sich an der zu ihr komplementären Idee des wenigstens ausgeglichenen Haushalts, in dem der Staat also Überschüsse einnimmt und verteilen kann. Dass heute zunehmend nicht abwendbare Zahlungsverpflichtungen (Beamtenkosten der BRD etwa oder verfassungsrechtlich verbürgte Lebens- und Sozialitätserhaltungskosten, Schuldengarantien etc.) demokratisch nicht kontrollierbare Defizite produzieren, limitiere folglich „Fiskaldemokratie“, da die anfallenden Ausgaben durch haushaltssouveräne Ablehnung nicht zu stoppen seien.

³¹ Vgl. zuletzt *Dae Y.J.*, No Taxation, no Democracy? Taxation, Income Inequality, and Democracy, *Journal of Economic Policy Reform*, 15, 2 (2012), S. 71–92.

und die damit einhergehenden Gestaltungsdefizite allein. Anders gesagt: Weit über Gerechtigkeitsaspekte hinaus und jenseits einer rein fiskalischen Funktion scheinen Steuern in einer Demokratie eine *systemtragende und symbolpolitische Identifikationsmacht* zu besitzen. Als Trägermedium der politischen Verfasstheit daher sollte die Steuer ihre Wirkung nicht nur durch konkretes Einsammeln und Umverteilen entfalten, sondern ihr müsste auch eine Dimension gemeinsam geteilter Identität zukommen.³²

Die Sorge der Fiskaldemokratieanalysten hingegen basiert vorrangig lediglich auf dem Konzept der „Volkssouveränität“. Ist man der Fiskalsouveränität verlustig gegangen, so die in dieser Forschung nicht weiter explizierte Hintergrundannahme, sei nicht nur die demokratische Legitimationskette unterbrochen. Der innerstaatliche Haushaltsnotstand wäre vielmehr mit lediglich innerstaatlichen Mitteln kaum zu lösen, solange er besteht, wodurch die normative Exekutive einer faktischen Außensteuerung anheim fällt, die durch die verfassungsrechtlich und demokratietheoretisch vorgesehene Verfahrenslegitimation nicht mehr gedeckt ist. Die daraus resultierende Erpressbarkeit durch Märkte oder der (wie im Fall der europäischen Rettungspakete) über fiskalische ‚Problemstaaten‘ vordergründig „unpolitisch“³³ verhängte Protektorscharakter bedingt dann, dass sich „demokratisch organisierte Staatsvölker [...] nur noch dadurch verantwortlich verhalten können, dass sie von ihrer nationalen Souveränität keinen Gebrauch mehr machen und sich für Generationen darauf beschränken, ihre Zahlungsfähigkeit gegenüber ihren Kreditgebern zu sichern.“³⁴

Das Gefüge der fiskalpolitischen Systemloyalität beginnt dann zu wanken, von schwindender Steuermoral bis zur immer weniger demonstrierbaren Nachdrücklichkeit, mit der ein rumpffiskalischer Reststaat speziell Steuerhinterziehungen zu ahnden und Rechtsverstöße überhaupt noch legitim als sanktionsbewährt zu beglaubigen versteht. Das dahingehend in den letzten Jahren wieder befürchtete Aufkommen einer zunehmend autoritären Postdemokratie im krisenstaatsbedürftigen „Spätkapitalismus“³⁵ der wie die alten Athener „in der Spätzeit eine neue Göttin kreiert, die Göttin *Demokratia*“, und ihren Priestern mit „kultische[r]

³² Mit der Idee fiskalischer Identifizierung operieren auch Martin Nonhoff und Frieder Vogelmann in: *dies.*, *Paying for Identity: The Formation of Differentiated Collectives through Taxes*, Paper präsentiert auf der 7. Hauptversammlung des European Consortium for Political Research (ECPR) 4.–7. September 2013.

³³ Zur Entpolitisierung der Fiskalpolitik siehe *R. Sturm*, *Die Entdeckung einer Politik des Unpolitischen. Zur Institutionalisierung der „List der Vernunft“ in der Fiskalpolitik*, *PVS*, 54, 3 (2013), S. 403–414.

³⁴ *Streeck* (Fn. 8), S. 218; zustimmend *J. Habermas*, *Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft*, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 58, 5 (2013), S. 59–70, hier: 63 mit Fn. 5 (nunmehr auch in: *dies.*, *Im Sog der Technokratie*, Berlin 2013, S. 82–111).

³⁵ Vgl. ebd. – als lediglich zwei zuletzt herausragend sichtbare, prominente und ernste Beispiele.

Verehrung“ einen „Ehrensitz im Theater“ zuweist,³⁶ steht daher mit dem seit Jahrzehnten in Vergessenheit geratenen, indes für die moderne Demokratie historisch konstitutiven Phänomen in engem Zusammenhang, dass die Selbstregierung der Bürger die steuerliche Selbstfiskalierung ihres Gemeinwesens voraussetzt.

Insofern zielt das neu erwachte Interesse an den „fiskaldemokratischen“ Lücken moderner Staatstheorie durchaus auf die analytische Erläuterung einer seit Jahren akuten Dauerkrise und mittlerweile systemisch gewordenen Gefahr für viele etablierte Demokratien; und dieses Interesse fügt sich ein in den schier unüberschaubar gewordenen Großdiskurs zur sogenannten „Postdemokratie“. Gleichwohl wird der demokratie- und verfassungstheoretisch wesentliche und eigentliche und daher erläuterungsbedürftige Kern der Normalannahme derzeit noch verfehlt, der Annahme namentlich, eine demokratisch gedeckte Fiskalsouveränität sei gewissermaßen der Goldstandard der Volkssouveränität im Steuerstaat.

Was daher benötigt wird, ist nicht weniger als eine Demokratietheorie der Besteuerung im Fiskalstaat. Sie wird benötigt, da sich jenseits der unvermeidlich privathaushalterisch geprägten Alltagsintuition die Behauptung mitnichten wie von selbst beglaubigt, dass ein unzureichend gefüllter, unkontrollierter *fiscus* („Korb“ für Staatskasse bzw. Budget, Etat, Staatshaushalt) im Sinne des Theorems der „Fiskaldemokratie“ per se demokratiegefährdend sei. Auch die damit notorisch einhergehenden Ver- und Überschuldungsschelten entsprechen traditionell den jahrtausendealten Denunziationen, gemäß derer Demokratien kein Maß kennen würden –³⁷ was empirisch richtig ist: die Staatsquote steigt mit dem Anteil der zur Wahl zugelassenen Bevölkerung.³⁸ Doch ist im Laufe des letzten Jahrhunderts die „öffentliche Verschuldung“ von „einem subsidiären zu einem regulären Finanzierungsmittel“ geworden – fiskalisch bewähren sich Demokratien seit Jahrzehnten als Schuldenstaaten.³⁹ Von Beginn an war der Steuerstaat Schuldenstaat. Immer schon steckte er in seiner seit Rudolf Goldscheid und Joseph Alois Schumpeter verhandelten „Krise“.⁴⁰ Doch ist dies eher ein Problem, das konstitutiv zur Wirtschaftstheorie der Moderne gehört, denn deren grundlegend okkulte Züge stoßen sich notwendigerweise immer wieder

³⁶ A. Demandt, *Wie scheitern Demokratien? Lässt sich der Verfassungskreislauf aufhalten?*, Politisches Denken Jahrbuch 2012, Berlin 2012, S. 39–56, hier: 53 f.

³⁷ Dazu H. Münkler, *Vorsicht vor den Zuckerbäckern*, DIE ZEIT Nr. 42 v. 11.10.2007, S. 6; ausführlich *ders.*, *Mitte und Maß. Der Kampf um die richtige Ordnung*, Berlin 2010.

³⁸ C. Boix, *Democracy, Development, and the Public Sector*, *American Journal of Political Science*, 45, 1 (2001), S. 1–17, hier: 15.

³⁹ Ullmann (Fn. 24), *Der deutsche Steuerstaat*, S. 11.

⁴⁰ Zu Goldscheid und Schumpeter siehe die Zusammenschau der Schriften des Disputes in: Hicel (Hrsg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt a. M. 1976. Der Titel ist ein Amalgam aus J. A. Schumpeter, *Die Krise des Steuerstaates*, Graz und Leipzig 1918 (zugleich in: *Zeitfragen aus dem Gebiet der Soziologie*, 4, 1918), und, wie oben, Goldscheid (Fn. 22).

einmal an der Realität.⁴¹ Dass hinter all den juristisch relevanten Verteilungs-, Eintreibungs- und Zuteilungskrisen der Steuerlasten aber ein manifest verfassungspolitisches Problem stehen könnte, ist eine in ihrer heutigen Verbreitung geradezu *neue* Überzeugung.⁴²

So folgt mitnichten aus der empirischen Diagnose, dass politische Handlungsfreiheiten eines Steuerstaates abschmelzen und selbstredend auch ein steuerstaatliches Institutionengefüge finanziell erpressbar ist, ein zugleich systematisch logischer, politiktheoretisch zwingender oder gar demokratiehistorisch evidenter Grund für die Behauptung, über dies ginge ein liberaldemokratischer Verfassungsstaat unter. Dass Abschöpfungsgefüge als Fundamente einer Herrschaftsordnung gelten, weshalb sie sowohl Instrument des Machtvollzugs wie auch Ausdruck und Konsequenz der dieser Ordnung zugrunde liegenden Verhältnisse sind, gibt wohl abbildhaft Aufschluss über das Innenleben einer Herrschaftsmaschinerie. Kaum aber ist damit der *missing link* zur spezifischeren These geliefert, Überschuldung solle nicht nur in wirtschaftliche Rezession münden, sondern auch in demokratische Depression, politische Repression und Systemtransformation. Dieses mutmaßlich demokratische Fiskalproblem lässt sich durch historische Spezialfälle (typischerweise: die Weimarer Republik),⁴³ empirisch-diagnostische Studien und pessimistisch spekulierende Zukunftsprognostiken lediglich oberflächlich *verdeutlichen*.⁴⁴ *Plausibilisiert* wird es indes erst durch Aufklärung über die steuerstaatlichen Grundlagen des liberaldemokratischen Verfassungsstaates.

III. Demokratisierungssteuer oder Steuerdemokratie? Zur Ideengeschichte des Steuerstaates

Das Problem der Steuerrechtfertigung mag mit der Frage nach dem „Grund“ der Besteuerung und nicht der nach der „Verteilung der Steuerlast“ beginnen müs-

⁴¹ Der Kulturwissenschaftler Joseph Vogl hat das Gespenst des Kapitals (Zürich 2010) als eine Art ökonomische Theologie gegeißelt, denn die säkularisierten Gewissheiten der Wirtschaftsgläubigen behandelten den Markt als *Corpus mysticum* (Harmonie des Marktes, allwissende Akteure, unsichtbar wachende Hand usw.); ähnlich auch Paul Krugman, der die Wissenschaft der Austeritätsökonomie „Ideologie der Erbsünde“ nennt (*ders.*, Austerität. Einsturz eines Glaubensgebäudes, Blätter für deutsche und internationale Politik, 58, 7 (2013), S. 45–58, hier: 56). Blankart spricht von einer „Eschatologie der Besteuerung“ (*ders.* (Fn. 14), S. 247) und im neuen Buch John Lanchesters werden steuerstaatlich geförderte Finanzjongleure „als eine Art Priesterschaft“ kritisiert, die „ihre ganz persönlichen Mysterien pflegt“ (*ders.*, Die bizarre Geschichte der Finanzen, Stuttgart 2013, S. 14).

⁴² Scharf daher auch die Kritik des Wirtschafts-nobelpreisträgers Krugman an der jüngsten „Moralisierung“ von Staatsverschuldung (wie eben: *Krugman* (Fn. 41)).

⁴³ Vgl. etwa *H. James*, Der Rückfall. Die neue Wirtschaftskrise, München 2003.

⁴⁴ Siehe dazu G. Lingelbach (Hrsg.), Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, Köln u. a. 2000.

sen.⁴⁵ Das Problem des Steuerstaates⁴⁶ aber beginnt mit dem Eigentumsbegriff. Steuerliche oder steuerähnliche Abschöpfungen sind seit Urzeiten dokumentiert; verfassungspolitisch spannend wird erst ihre Varianz angesichts der in der Moderne so revolutionären Abkehr von allen vordem „lächerlich niedrige[n]“ Steuersätzen.⁴⁷ Da die älteste demokratiekompatible Ideologie, der Republikanismus, *keinen* Eigentumsbegriff entwickelt hat, changiert das Eigentumsverständnis bis heute zwischen einem liberal-individualistischen („bürgerlichen“) und einem sozialistischen Pol.⁴⁸ Ersterer koppelt das Eigentumsverständnis seit John Locke an Kapital und bürgerliche Rechte,⁴⁹ letzterer seit Karl Marx an Arbeit und soziale Klassengleichheit.⁵⁰ Egal wohin wir schauen, immer werden wir in der Tendenz eher den einen oder den anderen Schwerpunkt erkennen. Entweder rangiert der „Eigentümer als Bürger“, oder der (früh-)bürgerliche Staat als „ideelle[r] Gesamtkapitalist“.⁵¹ Sowohl in Gunnar Folke Schupperts *Verwaltungswissenschaft* wie auch in dessen umfassender *Staatswissenschaft* findet sich beispielsweise ein eher linkes Umverteilungsverständnis von „Steuerstaat“. Dessen Ursprünge (die deutschen wenigstens) sieht Schuppert zwar zu Recht im alten Obrigkeitsstaat; den aber habe der Sozialstaat abgelöst. Und so sieht sich Schuppert an der Seite Ernst Forsthoffs, den er einmal mehr die berühmte Sentenz aufsagen lässt: „Der

⁴⁵ So höchst kritisch Vogel (Fn. 24), S. 481.

⁴⁶ Dabei meint der Terminus „Steuerstaat“, der vom Nationalökonom Albert Schäffle eingeführt wurde (*ders.*, Die Steuern, Leipzig 1897), einen Staat, der seine zur Staatstätigkeit nötigen Unterhaltskosten mehrheitlich aus der Besteuerung der Menschen seines Souveränitätsbereichs deckt, gleich zunächst, ob Besteuerung ihrer Leistungen, ihres Konsums, ihres Grundes oder sonstigen Zugewinns; zum *Steuerstaat als Staatsform* dann aus ausführlicher Anschauung Isensee (Fn. 3).

⁴⁷ Vogel (Fn. 24), S. 491.

⁴⁸ Zur radikalen Umgestaltung des Instituts *Eigentum* zwischen feudaler und bürgerlicher Gesellschaft siehe zunächst die berühmte Festgabe für Wilhelm Kahl von M. Wolff (Hrsg.), Reichsverfassung und Eigentum, Tübingen 1923; dazu C. Gusy, Die Grundrechte in der Weimarer Republik, Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte 15, S. 163–183, sowie insb. C. Bumke, Eigentum – Paradigma für ein dem Gemeinwohl verpflichtetes Rechtsinstitut, in: Münkler/Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, Berlin 2002, S. 179–229, zumal sich im Anschluss an Bumke (ebd., S. 222) die jüngere Entwicklung des europäischen Eigentumsbegriffs als eine (für Feudallogiken historisch bedingt relativ blinde) *Amerikanisierung* verstehen ließe, die mithin aus ihrer eigenen Ideengeschichte kaum Eigentumskritik entwickeln kann.

⁴⁹ Siehe C. B. Macpherson, Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes zu Locke, Frankfurt a.M. 1990 (Orig. 1962).

⁵⁰ Eine Darstellung der *politischen* Wirkungsgeschichte liefert nunmehr G. Stedman Jones, Das Kommunistische Manifest von Karl Marx und Friedrich Engels, München 2012. Einer der wenigen Steuerfragentexte von Marx selbst ist: *ders.*, Die Steuern in Indien (1858), MEW, Bd. 12, Berlin (Ost) 1961, S. 512–517.

⁵¹ Siehe S. Salzborn, Der Eigentümer als Bürger. Begrenzte Partizipation im liberalen Staatsdenken, in: Riescher/Rosenzweig (Hrsg.), Partizipation und Staatlichkeit, Stuttgart 2012, S. 53–69; die berühmte Formulierung „ideelle[r] Gesamtkapitalist“ nach F. Engels, Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft (1880), MEW, Bd. 19, Berlin (Ost) 1962, S. 127–228, hier: 222.

moderne Rechtsstaat ist Sozialstaat wesentlich in seiner Funktion als Steuerstaat.⁵² In der Konsequenz dieses Blicks hat Schupperts *Staatswissenschaft* die historischen Grundlagen des Steuerstaates kontrafaktisch argumentiert, indem sie sich nämlich auf linke westliche Historiker stützte. Die Steuerfrage ist dann immerzu die Klassenfrage. Dieser Steuerstaat erscheint als ein zuvörderst gegen ökonomische Ungleichheiten wehrhafter Sozialstaat.⁵³

Für Liberaldemokraten einschließlich Liberalkonservativer hingegen sind Steuern „Kosten des Rechts“ (Stephen Holmes und Cass Sunstein) oder „Preise der Freiheit“ (Paul Kirchhof).⁵⁴ Das wiederum ist das ebenso missverstandene wie einflussreiche Erbe Montesquieus. Der benannte als „allgemeine“ Regel, Steuern könnten desto höher ausfallen, je geringer die „Knechtschaft“ sei.⁵⁵ Zu sehen ist: „Steuer“ firmiert hier schon als Freiheitswort. In dieser linearen Gleichung aber ist kein Maß erkennbar.⁵⁶ Zu Recht reklamiert Josef Isensee, das „Instrumentarium des Steuerstaates kann zu seiner Vernichtung eingesetzt wer-

⁵² G. F. Schuppert, *Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden 2000, S. 91; siehe auch H. Kube, *Staatsaufgaben und Solidargemeinschaften*, in: Mellinghoff (Hrsg.), *Steuern im Sozialstaat* (Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.; Bd. 29), Köln 2006, S. 11–38, hier: 37 und 17; „Der Sozialstaat beruht [...] notwendig auf dem Steuerstaat“ als dem „demokratisch ausgeformten und rechtsstaatlich handelnden Leistungsstaat.“ Forsthoff selbst meinte mit der Wendung die verfassungshistorisch unveränderlich ursprüngliche (d. h. bei Inkraftsetzung des Grundgesetzes bestehende) Güterverteilung, die materiell (d. h. sozialstaatlich) nur durch steuerliche Umverteilungsverfahren legal „korrigiert“ werden könne; dazu F. Meinel, *Der Jurist in der industriellen Gesellschaft*. Ernst Forsthoff und seine Zeit, 2. Aufl., Berlin 2012, S. 392.

⁵³ Vgl. G. F. Schuppert, *Staatswissenschaft*, Baden-Baden 2003, S. 631–739 (=Vierter Teil: Der moderne Staat als Finanz- und Steuerstaat), dort von Beginn an (S. 631 ff., Anm. 1, 10f. und sodann kontinuierlich folgend) der Verweis auf *Schwennicke* (Fn. 16), auf *Elias* (Fn. 16) sowie insb. auf den zweiten Band von Michael Manns *Geschichte der Macht* (*ders.*, *Geschichte der Macht*, Bd. 2: Vom Römischen Reich bis zum Vorabend der Industrialisierung, Frankfurt a. M. und New York 1994 (= Kap. 9–16 von Bd. 1 des Originals von 1986)). Der Nachteil an Letzterer ist allerdings, dass Manns Darstellung stark dazu neigt, die Demokratiefrage mit einer Klassenfrage zu einer historisch-soziologisch grundierten Gesellschaftstheorie zu vermischen, wodurch die Steuererhebung von Demokratien bei Mann schon von der Antike an als Klassenkampffrage erscheint, siehe *ders.*, *Geschichte der Macht*, Bd. 1: Von den Anfängen bis zur griechischen Antike, Frankfurt a. M. und New York 1990 (Orig. 1986), S. 351–367. Diese Sicht ist ihrerseits Manns Fokussierung auf die radikale Interpretation von A. J. Mayer, *Adelsmacht und Bürgertum. Die Krise der europäischen Gesellschaft 1848–1914*, München 1988 (Orig.: *The Persistence of the Old Regime*, New York 1981) geschuldet.

⁵⁴ S. Holmes/C. R. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York und London 1999; *Kirchhof* (Fn. 15), S. 2 ff. – auch im Nachgang der Sloterdijk-Debatte *ders.*, *Die Steuer ist ein Preis der Freiheit*, F. A. Z. Nr. 259 v. 7.11.2009, S. 33.

⁵⁵ *Montesquieu*, *Vom Geist der Gesetze*, Bd. 1, übertr., eingl. u. hrsg. v. E. Forsthoff, Tübingen 1951 (Orig. 1748), S. 300 (= Buch XIII, Kap. 12).

⁵⁶ Gleichwohl ein (alter) Maßstab: der Zusammenhang ist wohl die republikanische Bodenpolitik, für die gilt, dass je breiter Landbesitz gestreut ist, desto gleicher die Bürger, desto geringer die Feudalmacht und umso geringer aber auch die Option, Großgrundbesitz zu besteuern, sodass der Freie die Steuern zahlt.

den.⁵⁷ Der Fluchtpunkt der Montesquieu'schen Freiheitssteuer nämlich wäre die Totalbesteuerung, sprich: die Enteignung, und mithin die sozialistische Version des Eigentumsbegriffs.⁵⁸ Ein Steuerstaat war eben für Montesquieu noch nicht *wirklich* vorstellbar.

Wir sehen hier gewissermaßen den zweipoligen Urgrund des Kompromisscharakters der deutschen Verfassung vor uns. Missverständlich bis zum „Halbteilungsgrundsatz“⁵⁹ formulieren Abs. 1 und 2 des Art. 14 GG, Eigentum sei geschützt, soll gleichzeitig „verpflichte[n]“ und „dem Wohle der Allgemeinheit dienen“. Republikanische Bürgergesellschaft und umverteilungsetatistischer Sozialstaat scheinen beide durch diese Worte zu lügen. Sowohl das Risiko des Staatsversagens wie auch das des Marktversagens gilt es aus historisch verständlichen Gründen auszutarieren.⁶⁰ Doch heißt es gerade nicht „Reichtum verpflichtet“. Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes kennt keine quantitätsorientierte Qualifizierung. Die durch den Artikel betonte Sozialfunktion von Eigentum gilt für Laubenpieper und Bankenvorstand gleichermaßen; die beiden Absätze des Art. 14 GG meinen das Sozialstaatsgebot, die Sozialbindung des Eigentums, nicht dessen steuerliche Qualität. Art. 14 GG berührt den Steuerstaat überhaupt nicht.⁶¹ Er liefert keine verfassungsimmanente Begründung bürgerschaftlicher Steuer (die erst im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes den Art. 104a bis 115 GG folgen müssten). Anders als Kirchhof postulierte, um das „Zentrum des Steuerrechts vom Gleichheitssatz weg- und zu den Freiheitsrechten hinzuver-

⁵⁷ Denn die „Gefahr, daß die Steuer ihr inneres Maß verliert und mißbraucht wird, läßt sich nicht dauerhaft bannen. Finanzpolitische Kurzsichtigkeit kann ebenso zur Übersteuerung führen wie systemüberwindende Strategie“, so *Isensee* (Fn. 3), S. 419.

⁵⁸ Die im Direktbezug zum Thema liegende perverse Konsequenz dieses Zusammenhangs ist die gezielte Überbesteuerung deutscher Juden im Dritten Reich, da hier die fiskalpolitisch betriebene „Arisierung“ jüdischen Eigentums das wesentliche zivile Mittel der Ausgrenzung in wenigstens noch formaler Friedenszeit wurde. Sie bildet damit die steuerbehördlich exekutierte Vorstufe und vielfach auch Bedingung des darauf folgenden Massenmordes, da, einem Wort H. G. Adlers zufolge, auf den „Finanztod“ der „bürgerliche Tod“ und schließlich die reale Ermordung gefolgt sei; siehe dazu zunächst *G. Aly*, Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus, Bonn 2005; ferner *Ullmann* (Fn. 24), S. 157 ff., und nunmehr *C. Kuller*, Bürokratie und Verbrechen. Antisemitische Finanzpolitik und Verwaltungspraxis im nationalsozialistischen Deutschland, München 2013, Zitat ebd. S. 12 mit Fn. 3.

⁵⁹ Siehe *P. Kirchhof*, Besteuerung und Grundgesetz, Frankfurt a. M. 1973, S. 41 ff. Die eigenwillige Interpretation von Art. 14 Abs. 2 GG des jüngeren Kirchhofs hatte als (mittlerweile kassierter) „Halbteilungsgrundsatz“ ein berühmtes Nachspiel unter der Ägide des späteren Verfassungsrichters Kirchhof, dazu *O. Sauer*, Abschied vom Halbteilungsgrundsatz. Das Bundesverfassungsgericht stärkt die Gestaltungsfreiheit des Steuergesetzgebers, *Forum Recht*, 8, 4 (2006), S. 131–133. Siehe ferner *J. Becker*, Transfergerechtigkeit und Verfassung, Tübingen 2001, S. 209 f.

⁶⁰ Zur Gegenüberstellung dieser beiden Prinzipien siehe *H. Münkler*, Bürgergesellschaft und Sozialstaat, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat, Opladen 2003, S. 15–26.

⁶¹ Vgl. *Isensee* (Fn. 3), S. 411.

lager[n]“; ist Art. 14 GG nicht dazu bestimmt, „magna charta des Steuerpflichtigen gegen ein Abgabenübermaß“ zu sein.⁶²

Im politischen Sinne also kennt das Grundgesetz keinen Eigentumsbegriff – Eigentum ist kein „absolutes Grundrecht“, sondern „allenfalls eine institutionelle Garantie“.⁶³ Die Ideengeschichte verpufft hier. Der liberale Eigentumsbegriff, wie er ideengeschichtlich zur Grundlage der Bürger- und Menschenrechte gehört und die Steuerdemokratie mitbegründete, endet. So tritt auseinander, was am Ursprung der politischen Selbstermächtigung autonomer Wirtschaftsbürger zum souveränen Staatsbürgervolk stand: Das (die *Magna Carta* demokratisch modifizierende und von John Locke theoretisch untermauerte) Prinzip *No taxation without representation*. An seine Stelle tritt schleichend, was einen jüngeren und überraschend radikalen Zweig einflussreicher politischer Philosophie ausmacht: die ihrem Wesen nach schon reaktionäre Überlegung, dass es nicht nur kein vorstaatliches Eigentum geben könne, drastischer: dass Privateigentum nicht nur immer *netto* ist,⁶⁴ sondern dass überdies die Differenz dem Umverteilungsstaat gehöre, der die „institutionelle Garantie“ verbürgt. Diese radikale Sicht affirmiert daher im Gewand einer modernen Gerechtigkeitstheorie des Eigentums, was eigentlich Staatstheorie ist. Just in dieser Lücke zwischen liberalem und sozialistischem Eigentumsverständnis liegt das Problem der Steuerdemokratie.

Irgendwo zwischen diesen Polen von liberaler Freiheit und sozialistischer Gleichheit der Besteuerung nämlich rangiert der etwas übel gelaunte Republikanismus Jean-Jacques Rousseaus.⁶⁵ Wie heutige *Libertarians* hielt Rousseau Be-

⁶² K. Tipke, Besteuerungsmoral und Steuermoral, Wiesbaden 2000, S. 35, 32.

⁶³ Diese Entscheidung gegen ein „absolutes Grundrecht“ zugunsten relationaler Institutionalität entspricht insofern der republikanisch grundierten Rechtslehre Kants, die „bei der Herrenchiemsee-Konferenz“, d.h. dem bundesrepublikanischen Verfassungskonvent von 1948, „Pate gestanden haben muss“, so U. Thiele, Die Politischen Ideen von der Antike bis zur Gegenwart, Wiesbaden 2008, insb. S. 157–169, Zitat: 168. Es ist kein Zufall, dass sich hierin die politischen Maximen der sog. Böckenförde-Doktrin widerspiegeln, vertritt der ehemalige Verfassungsrichter doch genau diese, an Carl Schmitts Liberalismuskritik geschulte, letztlich sozialdemokratisierte Eigentumsethik – vgl. dazu dessen von Gosewinkel umfänglich geführtes „biographisches Interview“ in: Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht. Aufsätze von Ernst-Wolfgang Böckenförde, Biographisches Interview von Dieter Gosewinkel, Frankfurt a. M. 2011, S. 305–486, insb. S. 395, sowie ebd. Böckenfördes früherer SZ-Artikel „Woran der Kapitalismus krankt“, S. 64–71 (Orig. 2009). So sehen sich Liberalismus und Etatismus ohne eigenständige demokratietheoretische Fundierung grundgesetzlich ineinander verschlungen, denn rechtsphilosophisch erkennt das Grundgesetz dem Eigentum weder die liberalistische Eigenschaft der Vorstaatlichkeit zu, noch dulden die verfassungsrechtlich verbürgten Sozialisierungsmöglichkeiten den extremen Gegenpol der individuellen Aneignung, die kollektive Enteignung, die sozialistische Verstaatlichung also. Der deutsche Staat ist hier eher *Anteil-Nehmender, Mit-eigentümer* und *Gesellschafter* zugleich; siehe dazu T. Schramm, Staatsrecht, Bd. II: Grundrechte und ihre verfassungsrechtliche Absicherung, Köln u. a. 1979, S. 50 f.

⁶⁴ L. Murphy/T. Nagel, *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*, New York 2002.

⁶⁵ Fraglos könnte man den Konservatismus anstelle des Republikanismus stellen und konventionell als dritte Ideologie der Moderne interpretieren, insb. als Opposition zum Liberalismus, vgl. M. Greiffenhagen, *Das Dilemma des deutschen Konservatismus*, München 1971. Abgesehen

steuerung zwar für freiheitswidrig.⁶⁶ Ähnlich wie der unverzichtbare Gerechtigkeitsliberalist John Rawls⁶⁷ aber zog Rousseau den Schluss, das Thema müsse ihn nicht beschäftigen.⁶⁸ Stattdessen verfiel er der von Augustinus vorbereiteten promarxistischen Idee vom ursprünglichen Diebstahl als Beginn der Herrschaftsordnung – die Passage von 1755 ist zu Berühmtheit gelangt: „Der erste, der ein Stück Land eingezäunt hatte [...], war der wahre Begründer der bürgerlichen Gesellschaft“.⁶⁹

Diesen Konflikt wiederum begriff Niklas Luhmann als die symbolische Geburtsstunde des Geldes: Um zu beweisen, so Luhmann gegen Rousseaus Tradition, dass am „Anfang kein Unrecht war“, musste die liberale Tradition den legalisierten Eigentumsbegriff an naturrechtliche Individualrechte koppeln.⁷⁰ Das setzte aber voraus, dass „Eigentum“ nun „seinerseits in Geld bewertet wird [...] Diese Entwicklung entzieht dem Grundeigentum seine politische Relevanz als Form von häuslicher [...] politischer Herrschaft, und sie erzwingt die Umstellung des gleichzeitig entstehenden Staates auf Steuern.“⁷¹ Dadurch wurde, noch immer Luhmann, das „Aufbringen öffentlicher Mittel [...] notwendiges

davon, dass dieser Zuschnitt kaum für die westliche Welt zu verallgemeinern ist, hätte er zur Voraussetzung aber, dass der Konservatismus ein eigenständiges Eigentums- und Rechtsverständnis besitzt. Das ist nicht der Fall. Konservatismus ist eine von anderen Ideologien abhängige Geisteshaltung (siehe *P. Kondylis*, *Konservatismus*, Stuttgart 1986). Bei Edmund Burke (*ders.*, *Über die Französische Revolution. Betrachtungen und Abhandlungen*, Zürich 1987 (Orig. 1790)) ist zwar zu lesen, dass die politische Vernachlässigung des Eigentumsverständnisses in der konservativen Linie den Republikanismus beerbe, doch hat dieser mit Eigentum durchaus ein Übermaßproblem, das es zu regieren gilt. Positiv aber lassen sich daher im Republikanismus keine Freiheits- und Bürgerrechte aus Besitzrechten ableiten wie im Sozialismus und Liberalismus. Im Gegenteil: im Republikanismus folgt aus den Partizipationserwartungen des Bürgerverbandes eine politische Übermaßskepsis samt der rechtsstaatlich in Europa (anders als in den USA) heute undenkbaren Trennung von polis und oikos als getrennten Rechts- und Gewaltspähren. Dazu *S. Huhnholz*, *Republikanische Finanzverfassung* (i.V.).

⁶⁶ Siehe *Nozick*, *Anarchy, State, and Utopia*, Malden, MA, 1974.

⁶⁷ *J. Rawls*, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M. 1979 (Orig. 1971), S. 307, 313: Die Steuer gehöre „nicht zur Gerechtigkeitstheorie“, sondern sei Frage des „politischen Urteils“. Zu späteren Einlassungen siehe *L. Sugin*, *Theories of Distributive Justice and Limitations on Taxation: What Rawls Demands from Tax Systems*, *Fordham Law Review*, 72, 5 (2004), S. 1991–2014.

⁶⁸ Siehe abkürzend dazu direkt die finanzrechtlichen Ausführungen zu den Konsequenzen durch *C. Waldhoff*, *Finanzwirtschaftliche Entscheidungen in der Demokratie – ein Vergleich zwischen der Schweiz und Deutschland zum Freiheitsschutz des Bürgers vor staatlicher Finanzmacht*, in: *Bertschi et al.* (Hrsg.), *Freiheit und Demokratie*, 39. Assistententagung Öffentliches Recht 1999 in Zürich, Stuttgart 1999, S. 181–227, insb. 182 f.

⁶⁹ *J.-J. Rousseau*, *Diskurs über die Ungleichheit*, hrsg. von H. Meier, Paderborn 1984 (Orig. 1755), S. 173. Zur marxistischen Interpretationsgeschichte des Landnahme-Theorems siehe jüngsten Datums: *Dörre et al.*, *Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte*, Frankfurt a. M. 2009; ferner *ders.*, *Landnahme, das Wachstumsdilemma und die ‚Achsen der Ungleichheit‘*, *Berliner Journal für Soziologie*, 22, 1 (2012), S. 101–128.

⁷⁰ *N. Luhmann*, *Am Anfang war kein Unrecht*, in: *ders.*, *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Bd. 3, Frankfurt a. M. 1989, S. 11–64.

⁷¹ *N. Luhmann*, *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 1995, S. 454, 456.

Korrelat der Erhaltung individueller Rechte, das, gerade *weil* es subjektive Rechte sind, *jedes Subjekt betrifft*.⁷² Kurzum, die Individualsteuer ist hier nicht bloß Ausdruck individueller Rechte. Am Anfang dieser Umstellung steht gerade nicht die Umverteilung von Eigentum oder gar die Enteignung. Am Anfang steht geradewegs die *Entlastung* der Großeigentümer, insofern ihre Entlassung aus politischer Verantwortlichkeit, ja die Entfernung von politischer Verantwortung ohne Transformation der materiellen Transferbasis nicht möglich war. Die heute gelegentlich anzutreffende, eingangs schon kritisierte romantische Verklärung antiken Mäzenatentums als steuerdemokratische Verantwortungsethik der „Reichen“⁷³ erweist sich hierin als Verwechslung von Sklaverei, Feudalismus oder Tributimperialität mit Demokratie.

Sodann erst kann das Individuum als liberaldemokratischer Rechtsbürger gedacht und staatstheoretisch als gleichermaßen verteilungsbereites wie teilhabebedürftiges Wesen konzipiert werden. Selbst Jürgen Habermas betont *zuerst* die Ko-Evolution des Rechtsstaats mit der modernen Demokratie. Erst dann folgt bei ihm die institutionelle Erweiterung um eine für die „Gleichheit des ‚rechtlichen Könnens‘“ unverrichtbare sozialstaatliche Komponente,⁷⁴ deren Leistungen es demokratietheoretisch eher derivativ zu begreifen gelte, nämlich „*auch* als Ermächtigung zur Teilnahme an der demokratischen Selbstgesetzgebung“.⁷⁵ Das heißt: *Historisch* ist die soziale Verteilungsfrage und damit auch die politische Steuerfrage der juristischen Eigentumsdefinition nachgefolgt.

Dass hinter dieser noch kursorisch systematisierten Ideengeschichte eine enorme „historische Tiefendimension“⁷⁶ der Besteuerung steht, lässt sich an zwei kleinen Beispielen veranschaulichen: Zum Ersten war die Durchsetzung des Besteuerungsmonopols bekanntlich die Begleiterscheinung der legalistischen Entwicklung des souveränen Staatsmonopols auf Kriegführung, politische Letztentscheidung und Soldatenaushebung überhaupt: „Der frühneuzeitliche Steuerstaat entwickelt sich als Militärstaat. Das ist der Hintergrund für die in der Literatur immer wieder zu findende These, wonach Militärwesen und Kriegführung die Schrittmacher des modernen Staates gewesen seien.“⁷⁷ Dass Heinrich von Kleist im *Michael Kohlhaas* diesen Zusammenhang noch vor gerade zwei Jahrhunderten

⁷² N. Luhmann, Subjektive Rechte: Zum Umbau des Rechtsbewußtseins für die moderne Gesellschaft, in: ders. (Fn. 70), S. 45–104, hier: 70 – Hervorhebung im Original.

⁷³ Wie oben, Fn. 25.

⁷⁴ J. Habermas, Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie, in: ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a. M. 1996, S. 293–305, hier: 302; dazu F. Nullmeier, Politische Theorie des Sozialstaats, Frankfurt a. M. 2000, S. 381.

⁷⁵ J. Habermas, Stichworte zu einer Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, in: ders., Im Sog der Technokratie, S. 67–81, hier: 71.

⁷⁶ G. Hürlimann/J. Tanner, Mit Steuern steuern?, in: dies. (Hrsg.), Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?, Zürich 2012, S. 7–25, hier: 8.

⁷⁷ H. Münkler, Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie, Weilerswist 2006, S. 41.

für selbstverständlich und selbstverständlich gefährdet hielt, zeigt, wie jung das multiple Monopol des institutionellen Flächenstaates ist: Dem frühneuzeitlichen Staat war es zunehmend gelungen, durch Modernisierung und Verteuerung der Waffentechnik konkurrierende Kriegersunternehmer – wir würden heute sagen: *private military companies* – auszubooten. Die Kehrseite dieser Verteuerung war die Fiskalfrage.⁷⁸ Nach dem Scheitern des absolutistischen Merkantilismus ließ sich die Frage der Staatsfinanzierung nur noch imperialistisch lösen – durch Raub oder Tribut; mit Napoleon gesprochen: *Ich bin die Französische Revolution!* –⁷⁹ oder eben protodemokratisch: *No taxation without representation!*⁸⁰

⁷⁸ Als klassische Darstellung des Zusammenhangs von *Staatsverfassung* und *Heeresverfassung* gilt Otto Hintzes gleichnamiger Beitrag in: *ders.*, Gesammelten Abhandlungen, Bd 1: Staat und Verfassung, hrsg. von G. Oestreich, Göttingen 1970, S. 52–83. Legendär ist die Monopolisierungsdarstellung von *Elias* (Fn. 16), hier insb. Bd. 2, S. 310; zum Forschungsstand indes Paravicini et al. (Hrsg.), Städtisches Bürgertum und Hofgesellschaft. Kulturen integrativer und konkurrierender Beziehungen in Residenz- und Hauptstädten vom 14. bis ins 19. Jahrhundert, Ostfildern 2012. Entsprechend zeichnet übrigens Michael Stürmer (*ders.*, Hungrierer Fiskus – schwacher Staat. Das europäische Ancien Régime, in: Schultz (Fn. 16), S. 174–188, hier: 174) den Soldaten und den Steuereintreiber als die zwei Seiten des frühmodernen Staates, deren räumliche Zuständigkeitsgrenzen sich immer wieder überlagerten – eine frühmoderne Logik, die später der territorialen Staatsgrenze im Frieden und dem Besatzungsgebiet im Kriege entsprechen sollte, denn der Radius der Armee bestimmt gewöhnlich den Einzugsraum des Fiskus. Dass das städtische Bürgertum hierfür einen Ausweg bot, Fiskalkompetenz, Geld- statt Boden- und Naturalwirtschaft sowie Verhandlungsmacht aufbaute, ist schließlich zum wesentlichen Hintergrund des Sprichwortes „Stadtluft macht frei“ geworden. Zum bleibenden Spannungsverhältnis dieses Problems *R. M. Lepsius*, Militärwesen und zivile Gesellschaft, in: Fevert (Hrsg.), Militär und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart 1997, S. 359–370.

⁷⁹ Gelegentlich ist registriert worden, dass sich in dieser Parole weniger Ciceros „Rom, das bin ich“ wiederholt sieht, als überhaupt ein vormodernes Verständnis im Sinne Ludwigs XIV. „L'État, c'est moi“. Nicht der aufgeklärte Absolutismus im Sinne Friedrichs II. (dem „ersten Diener“ bzw. im Original „premier servant“ des Staates) nämlich wurde hier adressiert, sondern der Zusammenhang von „Christus und fiscus“, wie ihn Ernst Kantorowicz (*ders.*, Die zwei Körper des Königs. Eine Studie zur politischen Theologie des Mittelalters, München 1994 (Orig. 1957), S. 178–204) beschrieb. Dieser meinte den religiös proliferierten Unsterblichkeitsgedanken, den Begriff der Souveränität im abendländischen Imperiumsdenken, und ist entsprechend vordemokratisch konnotiert – mit Sloterdijk: „Ubi fiscus, ibi imperium“ (*Sloterdijk* (Fn. 5), S. 24f.). Die demokratische Kunst besteht daher in der Aufgabe, sich auch in Sachen Fiskalität aus dem „Schatten des Königs“ herauszubewegen, den Körper der Repräsentation gewissermaßen mit dem Gehalt der Souveränität zur Deckung zu bringen. Siehe zur Problematik dieses Unterfangens *P. Manow*, Im Schatten des Königs: Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation, Frankfurt a. M. 2008; *Q. Skinner*, Die drei Körper des Staates, hrsg. v. B. Jussen und S. Scholz, übersetzt von K. Wördemann, Berlin 2012; *H. Bredekamp*, Thomas Hobbes: Der Leviathan. Das Urbild des Staates und seine Gegenbilder, 2. Aufl., Berlin 2003; *G. Frankenberger*, Staatstechnik. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand, Frankfurt a. M. 2010, S. 41–69 (=Teil II Staat als Begriff und Vorstellung); *A. Koschorke et al.*, Der fiktive Staat: Konstruktionen des politischen Körpers in der Geschichte Europas, Frankfurt a. M. 2007.

⁸⁰ Quellen zur seit spätestens 1764 (Petition des Kolonialparlaments von New York gegen ein Zuckergesetz) amerikanisierten Wirkungsgeschichte dieses englischen Verfassungsprinzips bei *A. Adams/W. P. Adams*, Die Entstehung der Vereinigten Staaten und ihrer Verfassung: Dokumente 1754–1791, Münster 1995; Forschungsliteratur verzeichnet bei *Waldhoff* (Fn. 68), S. 182.

Wie pfadabhängig solche Steuerevolutionen sind, zeigt das zweite der beiden angekündigten Beispiele. Wie so oft verdanken wir es Reinhart Koselleck. Um sich von den napoleonischen Kriegslasten zu befreien und zugleich einen profunden Überblick über die gegen Frankreich rekrutierbaren Truppen zu gewinnen, war es dem preußischen Staat dienlich,

„jede männliche Person individuell, unbeschadet ihrer ständischen Stellung im Haus oder in der Familie zu erfassen. Als 1820 die Klassensteuer eingeführt wurde, kennzeichnet die Art der Veranlagung die allgemeine Tendenz. Besteuert wurden zwar die Haushaltungen, aber die Haushaltung wurde jetzt auf den Familienbegriff im engsten Sinne eingeschränkt. [...] Damit rückte das Gesinde steuerrechtlich in ein unmittelbares Verhältnis zum Staat. Die gesamte unterste Steuerklasse, die das meiste aufbrachte, wurde nicht mehr haushaltsweise veranlagt, für sie verwandelte sich die Klassensteuer in eine Kopfsteuer. [...] Die altständische Hauseinheit war damit steuerrechtlich zerschlagen.“⁸¹

Man muss sich klarmachen, was hier passiert. Denn wie so häufig bei Koselleckschen Beobachtungen kleinerer semantischer Verschiebungen schlummert in der Beobachtung des preußischen „Familien“-Begriffs eine gesellschaftstheoretische Implikation. Sie klingt wie der hegelianische Weltgeist in Reinform: Im Fall Preußens erforderte ironischerweise die *Reaktion* auf den Durchmarsch der Französischen Revolution das protodemokratische Instrument der Kopfsteuer. Wohl deshalb auch hatte der preußische Reformers Heinrich vom Stein die modernste, gewissermaßen also ‚französischste‘ Steuerart, die Einkommenssteuer, in weiter Ferne von Paris und in denkbar antirevolutionärster Umgebung eingeführt – in Ostpreußen.⁸² Doch es half nichts mehr: Schon durch die Kopfsteuer waren alle Untertanen und potentiellen Rekruten in eine konkrete Beziehung zum Staat getreten und hatten wie nebenbei eine Beziehung als vordem unbekannte „Nation“ geknüpft. Durch die den Feudalherren übergehende Kopfsteuer schwand dessen Legitimität und Macht. Ferner verschwand das rudimentäre Rittertum, bei dem noch der Lehnsherr dem Souverän Truppen gestellt hatte. Das ostelbische Junkertum sah sich zum Arbeitgeber verkleinerter Kernfamilien degradiert, denn das frühere Gesinde fordert nun Lohn zwecks Begleichung der Kopfsteuer.

⁸¹ R. Koselleck, Die Auflösung des Hauses als ständischer Herrschaftseinheit. Anmerkungen zum Rechtswandel von Haus, Familie und Gesinde in Preußen zwischen der Französischen Revolution und 1848 (Orig. 1981), in: ders., Begriffsgeschichten, Frankfurt a. M. 2010, S. 465–485, hier: 474.

⁸² R. Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung 1771–1848, Stuttgart 1981 (Orig. 1966), S. 171. Wohl auch weil das ostelbische Brandenburg-Preußen zwischen dem Frühabsolutismus und den Steinschen Reformen als Inbegriff des „Junkertums“ galt, da den kurmärkischen Städten schon zum Ende des 17. Jahrhunderts das historisch doch wesentlich protoliberalere Steuerrecht auf über ein Jahrhundert hinweg genommen worden war, drohte von Ostpreußen her keine Emanzipation. Vgl. J. R. Wolf, Steuerreformen im Zeitalter des Absolutismus und der Aufklärung, in: J. R. Wolf, „... zur Einführung einer Gott wohlgefälligen Gleichheit auf ewig ...“ Steuerreformen im Zeitalter des Absolutismus und der Aufklärung, in: Schultz (Fn. 16), 162–173, hier: 168 f.

So begegnet einem hier realiter Luhmanns Gedanke der Ablösung des Bodens durch das Geld wieder: Wo nicht mehr in Naturalien bezahlt werden kann oder soll, ist der Steuerstaat nicht weit und auf diesen folgen die Bürgerrechte. Der neue Massensteuerstaat also fegt trotz restaurativer Absichten das *Ancien Régime* hinfort und schafft die Nation. Das ist, Proudhon wird es bald „Tausch“ nennen, die passive Wirkung des Prinzips *No taxation without representation*: Keine Vertretung ohne Steuer. Die Zensussteuer differenzierte diese Verbindung lediglich konsequent aus.

Wir können mithin nun drei frühere ideenpolitische Evolutionsstufen der Steuerdemokratie beobachten: Der Gedanke, politische Macht sei an Steuerzahlung gebunden, erlebt im 18. Jahrhundert seine Entfaltung – es bleibt Montesquieu, der die Frage der Fiskalstaatlichkeit als Frage nach dem politischen Regimetypus begreift und emanzipatorisch ausbuchstabiert. Die „Natur der Abgaben“ hänge „von der Regierungsform“ ab, schreibt er ausdrücklich.⁸³ Damit wird der traditionell territorialistische Begründungszusammenhang von Herrschaft überwunden. Die große alte Ideengeschichte in ihrer verfassungstypologischen Gestalt emanzipiert sich von der Überzeugung, politischer Einfluss stehe und falle mit dem Ausmaß des *innerstaatlichen* Bodeneigentums – noch der für John Adams so einflussreiche James Harrington⁸⁴ hatte die Republik als jene Regimeform definiert, in der „die Mehrheit oder das Volk Eigentümer des ganzen Landes oder von zwei Dritteln bis drei Vierteln des Landes“ sei, Alleinbesitz folglich Despotie.⁸⁵ Eigentum daher, das ein bestimmtes Landmaß übersteigt, hatte nach Harrington aus republikanischen und nicht etwa aus sozialen Gründen „an die Republik“ zu fallen.⁸⁶

Montesquieu modernisiert diesen renaissance-humanistisch beglaubigten Ideenkomplex radikal. Lediglich Marx und die seinen halten diese Verbindung noch im Anschluss an den außenpolitischen Imperialisten Montesquieu für ihre Kolonialismus- und Expansionismustheorien am Leben.⁸⁷ Die historisch

⁸³ *Montesquieu* (Fn. 55), S. 302 (=Buch XII, Kap. 14).

⁸⁴ Dazu klassisch J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton und London 1975.

⁸⁵ Zu dieser auch für Adams laut Alois Riklin entscheidenden „Schlüsselstelle“ siehe *ders.*, *Die Republik von James Harrington 1656*, Bern 1999, S. 98 f.

⁸⁶ Siehe die (mit Hilfe von Markus Eugster und Marcel Müller) durch Alois Riklin erstellte „Umformulierung des Republikmodells von James Harrington“, des *Commonwealth of Oceana* (1656), in Form eines „modernen Verfassungstext[es]“ in: *ders.*, *James Harrington – Prophet der geschriebenen Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 48 (2000), S. 139–148, hier: 141 f. (=Art. 2).

⁸⁷ Siehe einleitend K. Marx, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, Bd. 1,1: *Der Produktionsprozeß des Kapitals* (1867), MEW, Bd. 23, Berlin (Ost) 1983, S. 741–802 (=Kap. 24–25 Die sogenannte ursprüngliche Akkumulation und Die moderne Kolonisationstheorie). Kurt Weigand hat zwar Montesquieus klimatologisch-präsozialdarwinistische Ausführungen in der Einleitung zu der Reclam-Ausgabe von Montesquieus „Vom Geist der Gesetze“ (*Montesquieu, Vom Geist der Gesetze*, Übers. und Einl. von K. Weigand, Stuttgart 1995, S. 3–85) als geopolitisches statt als implizit imperialistisches Staatsdenken markiert, gleichwohl besteht kein

verbürgte und lebensweltlich über Jahrtausende evidente Spur der „ursprünglichen Akkumulation“ von Land freilich bestätigt sich darin indirekt, gilt nun doch selbst den sozialistischen Imperialismustheorien der in den Kolonien wütende Imperialstaat als Bedingung des im Kernland friedlich und repräsentativ waltenden Steuerstaates. Die feudale Frage des Bodens wird dabei schleichend in ein zunehmend nur noch theoretisches Argument für außenpolitische oder ideologisch-internationalistische Kämpfe verwandelt – Benjamin Disraeli wird das Britische Weltreich bald „empire of the two halves“ nennen: republikanisches Mutterland und kaiserliches Indien.

Nach Montesquieu also wird der Boden zur Steuer, wird die Arbeit am Boden zur Erwerbsarbeit, die Arbeit zu Kapital, das Feld zur Fabrik, das Naturale wird virtuell, das endliche Land wird kapitalisiert und damit tendenziell unendliche Weite. Über Adam Smith, der im Revolutionsjahr 1776 sein *Wealth of Nations* vorlegt, bemerkt Hannah Arendt entsprechend, er entdeckte, „daß Mühe und Arbeit kein bloßes Zubehör der Armut sind, gleichsam die Tätigkeit, die dem Armsein entspricht, sondern im Gegenteil die Quelle allen Reichtums.“⁸⁸ Folgerichtig stand am Ende dieser Entwicklung vom Boden zum Kapital ein Ereignis, das als Steuerrebellion beginnt und in die besitzindividualistisch unterfütterte Amerikanische Revolution mündet: *One man, one vote* – Ein Steuerbürger, eine Stimme. Noch die Unabhängigkeitserklärung legitimiert sich durch die Anklage gegen ein „imposing taxes on us without our consent“. Die „erste französische Konstitution von 1791“, bemerkt Georg Simmel in seiner *Philosophie des Geldes*, nimmt den „[Tagelohn] als Wertmesser [...]. Jeder vollberechtigte Bürger mußte eine direkte Steuer von mindestens 3 Journées de travail zahlen, um Wähler zu sein.“⁸⁹

Im Nachgang der Französischen Revolution bringt dann das 19. Jahrhundert für das Alte Europa eine wellenartige Ko-Evolution zwischen Kapitalismus, Bürgerarmee, Steuerstaat und politischer Mitsprache: Am Beginn steht Freiherr vom Stein, der auch schon 1808 die Einführung einer Einkommenssteuer empfohlen hatte, bezeichnenderweise damals noch als Kriegssteuer. Am Ende steht die gerade noch die immer mächtigere Sozialdemokratie beschwichtigende Bismarcksche Sozialgesetzgebung. Alle Dämme schließlich bricht das 20. Jahrhundert. Eine Monarchie nach der nächsten fällt Krieg und Steuerbürgern zum Opfer; Veteranen fordern Mitbestimmung als Gegenwert für verlustreichen Kampf und

Zweifel daran, dass Montesquieu in einer zumal für seine berühmtesten Interpreten, die US-amerikanischen Gründerväter, einflussreichen Traditionslinie imperialer Republiken steht, die ihre inneren destruktiven Kräfte des Bürgerkrieges in produktiven Expansionsdruck umformen, vgl. nur ebd., S. 101 (=Kap. XI). Zu Montesquieu aus imperiumstheoretischer Perspektive siehe H. Münkler, Neues vom Imperium. Reflexionen im Anschluss an Montesquieu, in: Böhlke/François (Hrsg.): Montesquieu. Franzose – Europäer – Weltbürger, Berlin 2005, S. 97–115.

⁸⁸ H. Arendt, Über die Revolution, München 1963, S. 25.

⁸⁹ G. Simmel, Philosophie des Geldes, Berlin 1900, S. 367 (=Kap. 5/I Das Geldäquivalent personaler Werte).

inflationierte Kriegsanleihen. Dieser letztere Aspekt vollendet gewissermaßen durch Wiederholung, was über Jahrhunderte hinweg immer wieder am Beginn politischer Emanzipationsgeschichten bürgerschaftlicher Selbstermächtigung in Sachen Steuer gestanden hatte: Der vormoderne Souverän verschuldet sich, nimmt bei finanziell besonders Gewieften Kredit – beim Städtebürgertum gewöhnlich oder bei Monopolisten wie den Fuggern. Er überschuldet sich, macht sich politisch erpressbar, muss Souveränität teilen, letztlich an seine Finanziere übergeben.⁹⁰ Das ist die historische Basis des Steuerstaates. Also: Klassenwahlrecht, Steuerstaat, Steuerdemokratie – 18., 19., 20. Jahrhundert.

Wie geht es weiter? Führt man sich die politische Evolution des Steuerstaates wie dargestellt vor Augen, wird die ursächliche historische Problembeziehung zwischen Besteuerung und Demokratisierung immerhin näherungsweise verdeutlicht und verweist auf ein nicht eben unspannendes Defizit: Die moderne Besteuerungsgeschichte liefert eine *Demokratisierungsgeschichte*, nicht aber eine Demokratietheorie. Die Dynamik macht den Prozess. Ist die Dynamik vorbei, der Verfassungsstaat etabliert, kehrt steuerpolitisch der Leviathan zurück, so der Wirtschaftsnobelpreisträger James Buchanan.⁹¹

Das deutet sich nicht allein in der von Montesquieu wie auch seitens Tocquevilles als absolutismustypisch identifizierten Staatskunst an, Steuern zu diversifizieren und zu verstecken,⁹² etwa in Produktpreise zu integrieren oder, wie im 20. Jahrhundert für die nachgerade *wichtigste* Steuer der demokratisch verfassten Erwerbsarbeitsgesellschaft geschehen, als invisibilisierte Einkommenssteuer dem Zugriff des Steuerzahlers vollständig zu entziehen.⁹³ Was im Nachhinein wie eine erste zaghafte Ankündigung eines neuen Steuerregimes wirkt, in dem der Steuerbürger dem Staat nicht als *Steuerzahler aktiv* gegenüber gestellt, sondern aus vermeintlichen oder tatsächlichen Effizienzgründen als *passiv Besteuerter* wieder unterstellt wird, hat zweifellos Skeptiker wie Buchanan zu Diagnosen wie der einer Emergenz leviathanischer Steuerstaatlichkeit animiert. Denn immerhin bleibt tatsächlich festzuhalten, dass *dieses* Steuerverständnis staatstheoretisch *wieder* an eine obrigkeitsstaatliche Tradition anknüpft. Dies immerhin ist auch eine Hintergrundannahme der (im Übrigen zur Postdemokratie-, Spätkapitalismus- und Refeudalisierungsthese gleichförmigen) Parabelgestalt, die Buchanan dem Steuerstaat attestiert: An dessen kontraktualistisch gedachtem Ursprung nämlich habe sich lediglich die *Legitimationsgrundlage* der Steuererhebung re-

⁹⁰ Vgl. Schuppert Fn. 53, S. 633 ff.; D. Graeber, *Schulden. Die ersten 5000 Jahre*, Stuttgart 2011. Als Darstellung der Fugger dient G. Ogger, *Kauf dir einen Kaiser*, München 1979.

⁹¹ G. Brennan/J. M. Buchanan, *The Power to Tax*, Cambridge, Mass. 1980.

⁹² Montesquieu (Fn. 55), S. 295 (=Buch VIII, Kap. 7); A. de Tocqueville, *Der alte Staat und die Revolution*, hrsg. v. J. P. Mayer, Reinbek 1969 (Orig. 1856), S. 92 (= Buch II/10).

⁹³ So P. Genschel, *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union*, Frankfurt a. M. und New York 2002, S. 34; siehe grundlegend F. Neumark, *Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung*, Bern 1947.

volutioniert, damit dann allerdings einen inappellablen Souveränitätsinhaber vordem undenkbar Ausmaßes namens Steuerstaat begründet.

In der Tat haben sich die Maximen der Wirtschaftslehre in Sachen Steuer seit den Tagen Adam Smiths nicht wesentlich verändert.⁹⁴ Selbst John Stuart Mill, der im Smith nachfolgenden Jahrhundert die Steuerbücher seiner *Grundsätze der Politischen Ökonomie* mit dem ausführlichen Zitieren Smiths im Sinne einer Zustimmung beginnt, verliert keinen Raum, um den Zusammenhang zwischen Steuerrechtfertigung und politischer Regimeform zu überdenken.⁹⁵ Zwar sind seitdem vorrangig Arten und Anteile der Steuer sowie das schiere Ausmaß der Steuerlast revolutioniert worden,⁹⁶ um einen maximalen privat- und individualwirtschaftlichen Handlungsrahmen unter der Begleitung einer effizienten wie verlässlichen Abschöpfungsprozedur staatlicherseits zu gewährleisten.⁹⁷ Unterhalb dessen allerdings ist auch der Steuerstaat, so Isensee in unnachahmlicher Radikalität, zu einer „Staatsform“ avanciert,⁹⁸ einer Staatsform zumal, deren steuerstaatlicher Maßnahmenkatalog zu einem hochdifferenzierten politischen Instrument gouvernementaler Gesellschaftssteuerung angewachsen ist.⁹⁹ Weder aber eine klar urliberale Repräsentationspolitik des Eigentums ist zu beobachten, noch die Partizipationspolitik, wie sie ein sozialstaatliches Eigentumsverständnis zu befördern meint. Vielmehr stellt sich der Steuerstaat bald zwischen die Pole Sozialstaat und Bürgergesellschaft, zwischen die „[a]dministrierte Solidarität“ in der Traditionslinie eines sozialistischen Etatismus und die „praktizierte Solidarität“ eines Republikanismus, der auf moralökonomischen Grundlagen beruht.¹⁰⁰

So führt nun die Suche nach den verstreuten Elementen einer Ideengeschichte der Steuerdemokratie zwecks Systematisierung zwar immer auf die moderne Realgeschichte der gemeinsamen Herausbildung von Steuerstaatlichkeit und moderner Demokratie zurück. Die realen Ausmaße indes lassen selbst Finanzrechtler feststellen, dass zwar der „tendenziell totale Zugriff der heutigen Steu-

⁹⁴ Ähnlich skeptisch kritisiert Vogel (Fn. 24), S. 482, dass die „Antworten, die vor hundert Jahren und mehr gegeben wurden, nach wie vor als ausreichend angesehen“ werden, als gälte noch immer ein preußischer Spitzensteuersatz von „4%“. Der berühmte Katalog der Steuernormen von Adam Smith findet sich in der Ausgabe letzter Hand von Buch V, Kap. 2.2 von: ders., Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und Ursachen, hrsg. v. H. C. Recktenwald, München 2001 (Orig. 1776), S. 703 ff.

⁹⁵ J. S. Mill, Grundsätze der politischen Ökonomie, Bd. 3 (= Gesammelte Werke Bd. 7, hrsg. v. T. Gomperz), Leipzig 1869 (Orig. 1848), S. 111 f.

⁹⁶ Zu den Veränderungen S. Steinmo, The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century, The British Journal of Politics & International Relations, 5,2, 2003, S. 206–336. Zu ausgedehnten Neuerungen Genschel (Fn. 93), S. 34.

⁹⁷ Dazu seinerzeit innovativ F. Neumark, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.

⁹⁸ Isensee (Fn. 3).

⁹⁹ Zum Steuerungsgedanken siehe Prokla, 39,1, 2009 (Schwerpunktheft *Mit Steuern steuern*); ferner M. Schratzenstaller, Gesellschaftliche Steuerung durch Steuern, APuZ, 63, 10–11, 2013, S. 20–25.

¹⁰⁰ Formulierungen entlehnt von Münkler (Fn. 60), S. 23 f.

ergewalt nach neuen Institutionen normativer Gegengewichtung“ verlange, für deren Entwicklung allerdings „die gegenwärtige Verfassungstheorie und Staatsrechtspraxis nur unvollkommen gerüstet erscheinen“.¹⁰¹ So ist eigentümlicherweise (nämlich *trotz* der nicht eben komplexen politischen Evolutionsgeschichte des Steuerstaates als tendenziell demokratisiertem Regime) kein Steuerbegriff greifbar, der sich demokratietheoretisch auf die Höhe seiner Zeit gestellt hätte, sich namentlich von einer ökonomischen Metaphorik emanzipiert und folglich danach gefragt hätte, was zwischen Steuerbürger und Steuerstaat eigentlich *getauscht* wird, wenn so offensichtlich ist, dass das Rückgrat des modernen Steuerstaates durch ein Steuerverständnis *sui generis* stabilisiert worden ist.¹⁰²

IV. Der Steuerbegriff als politische Tauschlehre – oder: Was ist der Gegenwert der Steuer?

Wenn auch oft in eher vager Form ist die für demokratietypisch gehaltene Überzeugung, die Steuer käme einem *Tausch* zwischen Staat und Untertan gleich, weit verbreitet. Sie fußt nicht selten auf einem Gedanken von Leistungsgerechtigkeit, dem Kritiker dann mangelnde Verteilungssensibilität attestieren.¹⁰³ Isensee hingegen scheint eine merkwürdige Synthese zwischen distributiver und kommutativer Gerechtigkeit in der Idee der (steuerlichen) „Lastengleichheit“ zu erblicken. Letztere freilich vermag nicht zu erklären, warum ausgerechnet die mit „Lastengleichheit“ gemeinte Proportionalbesteuerung nach Leistungsfähigkeit ein sonderlich demokratietaugliches Merkmal sein sollte – außer dass *selbst* Isensee hier nun das Gegenteil eines solchen Modells als die o.g. „neo-feudale Privilegienordnung“ geißelt.¹⁰⁴ Doch begründet Isensee auch diese Mahnung nicht demokratietheoretisch, sondern revolutions- und latent klassenanalytisch: Er verweist auf Tocquevilles Passage über die für den *Alten Staat* letztlich verderbliche Überbelastung der unteren Klassen bei gleichzeitiger Freistellung der oberen, wodurch kein „Anlaß mehr zu gemeinschaftlichen Bedürfnissen und Gefühlen“ bestanden habe und ein nächster Schritt zur Revolution gegangen worden sei.¹⁰⁵

¹⁰¹ R. Weber-Fas, Finanzgerichtsbarkeit im freiheitlichen Rechtsstaat, in: ders., *Freiheitliche Verfassung und sozialer Rechtsstaat*, Pfullingen 1976, S. 35–55, hier: 36; siehe auch J. Wieland, *Freiheitsrechtliche Vorgaben für die Besteuerung von Einkommen*, in: Ebling (Hrsg.): *Besteuerung von Einkommen* (Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.; Bd. 24), Köln 2001, S. 29–47.

¹⁰² S. Huhnholz, *Die Steuer des Steuerstaates*, in: Lhotta et al. (Hrsg.), *Politik und Recht*, Baden-Baden 2015 (i.E.).

¹⁰³ Zu diesen zwei „Bildern der Gerechtigkeit“ siehe R. Forst, *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M. 2007, S. 12.

¹⁰⁴ Isensee (Fn. 3), S. 430.

¹⁰⁵ Ebd., S. 418; gemeint ist, wie oben, *Tocqueville* (Fn. 92), S. 92 (=Buch II/10).

So richtig Tocquevilles historische Bewertung aber ist, so untauglich ist sie für eine demokratiethoretische Begründung von Lastengleichheit nach Leistungsfähigkeit, wie sie die dominanten Steuerstaatslehren freier Staaten postulieren. Dass Tocquevilles Spätschrift über die Revolution gerade nicht seinen Ruhm als Klassiker der modernen Demokratiethorie begründete, sondern diesen (mit den *Amerika*-Schriften erworbenen) Status ergänzte um eine Analyse der revolutionären Wirkungen des Fiskalabsolutismus, bleibt daher ein Umstand, der Isensees Lesart Tocquevilles nicht als eine demokratiethoretische kennzeichnet, sondern im Gegenteil eher Zweifel nährt, warum gerade eine Belastungsumkehr im Gesamtsteueraufkommen Tocquevilles vor allem *klassenspezifisch* differenzierte Mahnung obsolet machen sollte. Warum sollte eine Abschöpfungsordnung, die sich nun überwiegend aus einer kleinen Gruppe Reicher statt einer großen Gruppe Armer bedient, mehr Anlass „zu gemeinschaftlichen Bedürfnissen und Gefühlen“ bieten – und zugleich ‚demokratischer‘ sein?

Bei dieser Frage kommt es wohlgermerkt nicht darauf an, ob eine Lastengleichheit beabsichtigt oder durch das Leistungsfähigkeitsprinzip der Steuer verbürgt ist. Schwerer wiegt, dass in einer sich sozial spaltenden demokratischen Gesellschaft die Wohlhabenden steuerlich in einem Maße belastet werden, das ihnen zwar nicht unerträglich schaden mag, das allerdings *weder* „Lastengleichheit“ verbürgt, *noch* einen demokratischen Schutz vor legaler Enteignung durch schlechter gestellte Massen bietet, und zwar obschon die Steuerabschöpfung weiterhin begründet bleibt über einen normativen Tauschgedanken des Rechts auf gleichwertige Mitsprache selbst der ungleich Wohlhabendsten oder Ärmsten. Insofern lässt es Tocquevilles Mahnung nicht zu, sozusagen schadenfroh auf diese immerhin systematische Frage zu reagieren, als ginge es nur darum, Elitarismus effektiv zu konterkarieren.¹⁰⁶ Anders als in absolutistischen Verhältnissen muss eine demokratische Ordnung allgemeinverbindlich auch begründen, ob sie politische Gleichheitsinteressen einer ökonomisch ungleichen Gruppe geringer schätzt – im hiesigen Fall also, ob rechtliche Gleichheitsinteressen Wohlhabender weniger wiegen, *weil* sie wohlhabend sind. Wir stoßen hier auf ein Problem, bei dem die seit Jahrhunderten dokumentierten Prinzipien wohlgeordneter Staatsführung im Sinne einer gerechten Fiskalstaatsräson nicht wie von selbst zur Deckung zu bringen sind mit verfassungspolitischen Normen im Sinne demokratischer Lastenteilung.

Dieses Hin und Her zwischen leistungs- und verteilungsgerechtigkeitspolitischen Erwägungen ist daher weit mehr als allein Ausdruck der Konkurrenz zwischen dem oben eingeführten sozialistischen versus liberalistischen Eigentumsverständnis. Es steht zugleich hinter den Polen der Sloterdijk-Honneth-Debatte, war doch auch in dieser der ökonomische Tauschgedanke des Steuer-

¹⁰⁶ Zu Letzterem siehe *M. Hartmann*, Soziale Ungleichheit – Kein Thema für die Eliten?, Frankfurt a. M. u. a. 2013.

staates präsent und nicht der demokratische. Dass die publizistische Debatte dazu unter dem Label einer „Revolution der gebenden Hand“ geführt wurde, ist dann nur konsequent. Denn spiegelverkehrt zur Tocquevilleschen Revolutionsanalytik hatte Sloterdijk sowohl die gegenleistungsfreie Steuerdefinition unserer Tage als „Kleptokratie“ kritisiert, wie zugleich auch die Vertreter der dem widersprechenden „individualistischen Steuertheorie“ wie Charles Blankart, die davon ausgingen, dass „[n]ur in der Gegenleistung [...] die Rechtfertigung einer Steuer liegen“ könne. „Gibt man dieser Hypothese Kredit“, so Sloterdijk, bleibe „die Verlegenheit groß, zu erklären, wieso die gleiche Leistung an manche Bürger umsonst abgegeben wird, während man sie anderen mit Millionen Euro jährlich in Rechnung stellt. Die gängige ‚Opfertheorie‘, nach der diese quantitative Ungleichheit der Steuerleistung durch die formale Gleichheit der Bürger vor der Zumutung eines durch Steuern bewirkten ‚Wohlfahrtsverlustes‘ aufgewogen werde, kann die an sie gerichteten Erwartungen nicht erfüllen. In Wahrheit drückt sich in der massiven Ungleichheit der faktischen Steuererhebung der politisch motivierte Imperativ der Umverteilung aus.“¹⁰⁷

Es ist verzichtbar, die Debatte um Sloterdijks Positionen oder diese selbst hier weiter nachzuzeichnen. Denn erahnen lässt sich anhand des Zitats zügig, woran sich die Kritiker als Vertreter von Umverteilung stoßen, aber auch, was für einem Verständnis Sloterdijks Steuerbegriff folgt. Es moniert im Kern nicht nur die schon eingangs zitierte und vor dem Hintergrund Tocquevilles nun auch historisch plausible Beerbung des „Absolutismus“ durch das ihm folgende steuerstaatliche Fiskalsystem. Sloterdijks demokratische Integrität einforderndes Steuerbegriffsverständnis moniert im Kern, dass die Symmetrie der Stimmengleichheit gleicher und freier Bürger durch eine asymmetrische Finanzierung gewährleistet ist, die dem Wohlhabenden keinen Raum gibt, sich einer per Mehrheitsentscheidung legalisierten Umverteilung seines Reichtums auf Augenhöhe freier Bürger zu erwehren.

Sicher sind zumal die riesigen Umverteilungspotentiale des bundesrepublikanischen Sozialstaatsgebotes schon früh als „Verfassungsastronomie“ gezeißelt worden,¹⁰⁸ wohingegen die strenge Leistungsfähigkeits- und Zugewinnabschöpfungsorientierung der deutschen Verfassung als in der Theorie bestens begründet und in der Praxis befolgt gelten dürfen.¹⁰⁹ Gleichwohl ist auch die Sorge verständlich, der Sozial- und Wohlfahrtsstaat neige dazu, die Freiheitspflege sowohl der von ihm direkt Begünstigten wie auch der ihn maßgeblich Finanzierenden zu vernachlässigen und darüber seine eigenen Grundlagen zu veruntreuen.¹¹⁰

¹⁰⁷ Sloterdijk (Fn. 5), S. 14 m. Fn. 6.

¹⁰⁸ So Thiele (Fn. 63), S. 226, in Anlehnung an Einschätzungen einer anderswo unverfänglicher wieder abgedruckten Fassung von E. Forsthoffs, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Barion et al. (Hrsg.), Festschrift für Carl Schmitt (70. Geburtstag), Berlin 1959, S. 35–62.

¹⁰⁹ Etwa Tipke (Fn. 62), S. 18 ff.

¹¹⁰ Kube (Fn. 52), S. 11–38; Isensee (Fn. 3).

Und so trifft Sloterdijk durchaus einen demokratiethoretisch systematischen und in der zumal politikökonomischen Forschung ignorierten Punkt, wenn er ein steuerliches Höchstmaß als ideologischen Reflex ominös legitimen „Gegendiebstahls“ interpretiert, der entweder suggeriere, „die Tüchtigen“ der Gegenwart seien schon auf genauso „mysteriöse Weise strafbar“¹¹¹ wie spätere Generationen (die die Staatsverschuldung erben), oder aber intellektuell in der frühkapitalistischen Phase stehen geblieben wären. Letztere habe die „Tendenz zur Ausbeutungsumkehrung“ zwar legitimerweise in die Welt gebracht. Nun aber sei die politische „Gewohnheit“ institutionalisiert worden, Wohlfahrtsstaatsklienten zu sagen, „man tue ihnen Unrecht und man schulde ihnen mehr“,¹¹² die Absicht, bei „Anhängern das Gefühl zu wecken, benachteiligt worden zu sein.“¹¹³

Sloterdijks Ausführungen liegen sowohl dem Inhalt wie auch manchen Formulierungen nach erstaunlich nah an John Stuart Mills „Theorie der Besteuerung“ von 1848. Darin hatte der sozialreformerische Vertreter des Klassischen Liberalismus außerordentlich moderne und beständige Ausführungen zu einer Steuerprinzipienlehre geliefert und dabei in Erweiterung von Adam Smiths rechtsstaatlichen und effizienzorientierten Steuergrundsätzen insbesondere für ein leistungsproportionales Gleichmaß der Besteuerung eines tatsächlich realisierten Zugewinns samt Grundsicherung nach Bedürftigkeitslage plädiert. Mill sprach sich daher zwar gegen eine progressive Einkommenssteuer aus, da diese Fleiß und Sparsamkeit bestrafe. Er verurteilte indes ebenso eine jede individuelle Tauschauffassung der Steuerleistung, da die Proportionalität zwischen staatlicher Leistung und pekuniärem Gegenwert nicht mathematisch zu errechnen sei, etwa weil die Kosten für den Schutz eines bestimmten Eigentums nicht linear mit dem Wert dieses Eigentums stiegen. Vielmehr habe man von einer „gemeinsamen Angelegenheit Aller“ auszugehen. „[D]ie Frage, wer das meiste Interesse daran habe, [ist] eigentlich ohne Belang“. So verwirft Mill den individuellen Gegenwert der Steuertauschidee zugunsten einer Gemeinschaftsaufgabe namens „Regierung“. Und interessanterweise fügt er an, dass Abweichungen von diesen Grundsätzen, die besondere Bevor- oder Benachteiligung einer Klasse etwa, dem Grunde nach „anderswo als in der Besteuerung“ liege.¹¹⁴

Zieht man diese Skepsis mit derjenigen von Sloterdijk zusammen, gibt sich eine ideentheoretische Anomalie zu erkennen, die der von Sloterdijk hinterfragten fiskalpolitischen Ökonomie des Steuerstaates, und zwar ausschließlich des *demokratisch* verfassten Steuerstaates zugrunde liegt. Die Anomalie liegt nicht in der Problematik unzureichender sozialer Gerechtigkeit beziehungsweise mangelnden ökonomischen Gleichmaßes der Besteuerung. Sie besteht vielmehr

¹¹¹ Sloterdijk, Worauf beruht der Steuerstaat?, in: ders. (Fn. 5), S. 135–140, hier: 140.

¹¹² Sloterdijk, Kapitalismus und Kleptokratie, S. 104.

¹¹³ So Sloterdijk in zustimmender Reformulierung von Norbert Bolz' „Diskurs über die Ungleichheit“, in: ders., Zeilen und Tage. Notizen 2008–2011, Berlin 2012, S. 195.

¹¹⁴ Mill (Fn. 95), S. 111 ff., Zitate S. 111 und 114.

darin, dass weder bei den Klassikern der modernen Steuerlehre noch durch deren finanzwissenschaftliche Nachfolger berücksichtigt wird, ob, warum und wie das Leistungsfähigkeits- und Gleichmaßprinzip überhaupt demokratisch aufrechterhalten werden sollte. Wenn Mill daher Abweichungen von der rein ökonomischen, moralischen oder rechtfertigenden Lehre als „politisch“ kennzeichnet, drückt er die Tücken der tauschbasierten Steuerideen bestens aus, da diese mit Individuum-, Moral-, Markt- und Preislogik der Schottischen Aufklärung gerade *nicht* übereinstimmen.

Nun erst wird ersichtlich, warum auch der frühe John Rawls noch in der Tradition des politischen Liberalismus stand, wenn er in seiner gewaltigen *Theorie der Gerechtigkeit* kurzerhand beschied, Steuern seien Sache der Politik, nicht Fragen der Gerechtigkeit. Denn mithin lässt sich feststellen, dass sich seitens klassischer, sozialer und sogar radikaler Liberaler von Smith über Mill zu Rawls und sogar Nozick zwar die ökonomischen Prinzipien moderner Steuerrechtfertigungslehren zu erkennen geben. Diesen aber wird nachgerade ein politikferner Charakter attestiert. *Cum grano salis* bedeutet dies: Ausgerechnet liberale Politiktheoretiker erkennen und betonen, was Finanzverfassungsrechtsinterpreten und Gerechtigkeitstheoretiker verneinen – dass das Steuersystem nicht Ergebnis der Finanzverfassung eines Staates ist (Steuerrechtslehre in der Tradition der Staatsräson) und auch nicht Abbild von dessen Wirtschaftsverfassung (Steuerrechtfertigungslehre in der Tradition des umverteilenden Gerechtigkeitsinteresses), sondern Indikator des politischen Systems, der Regimeform also, der *Verfassung* im klassischen Verständnis. Just die kontraintuitiverweise so deutlich liberalismustypische *Ablehnung* einer ökonomischen Tauschtheorie der Besteuerung entspricht daher unwillentlich einer politischen Theorie der Besteuerung.

Diese Einsicht wird wenige Zeit nach Mills Wirken bestärkt durch den einst revolutionär anmutenden Kern der Steuerdefinition Pierre-Joseph Proudhons. Proudhon ist uns zwar eher durch die polemische, schon bei Augustinus angelegte und von Marx beerbte Formel, Eigentum sei Diebstahl, in Erinnerung geblieben. Doch war er mitnichten Verfechter eines steuerstaatlich organisierten „Gegendiebstahls“. Die eigentumstheoretische Bedeutung Proudhons liegt eher in einer Formel, vor der selbst die Aufklärer noch zurückgeschreckt seien: dass nämlich eine „Steuer, die nicht mehr vom Souverän auferlegt, sondern vom Volk[ssouverän – SH] gebilligt wird und der Preis für einen gleichwertigen Nutzen sein muss, in Wirklichkeit ein TAUSCH ist.“¹¹⁵

Wenn Proudhon daher forderte, die „Beziehung Staat – Steuerbürger“ sei „eine der Koordination, nicht der Subordination“, hätte dies, schreibt Dirk Löhr zum Geleit einer Neuauflage von Proudhons *Theorie der Steuer* und bedauert, dass Proudhon dies „leider nicht weiter verfolgt“ habe, „auch revolutionäre Kon-

¹¹⁵ P.-J. Proudhon, *Theorie der Steuer*, hrsg. u. übers. v. L. Roemheld m. e. Einl. v. D. Löhr, Marburg 2012 (Orig. 1860), S. 296 – Hervorhebungen im Original.

sequenzen für das Steuerrecht und seine Dogmatik. Das Steuerrecht ist eben heutzutage ein Recht der Subordination (als Teilgebiet des Öffentlichen Rechts), und (noch) nicht der Koordination (Zivilrecht). Dementsprechend darf mit Proudhon durchaus gefragt werden, wie viele Relikte des Obrigkeitsstaates noch den ‚modernen‘ heutigen Steuerstaat rechtspolitisch prägen.¹¹⁶ In diesem Verständnis spiegelt sich die Sentenz Sloterdijks wider, das „fiskalische Mittelalter“ sei „nicht zu Ende“, da das „Fiskalsystem vor unseren Augen direkt aus dem Absolutismus ins postdemokratische Zeitalter übergehen wird, ohne dazwischen eine demokratische Phase gekannt zu haben.“¹¹⁷

Ganz ähnlich also wie in der benannten Steuerregel Montesquieus bleibt auch bei Proudhon offen, was genau getauscht wird, denn klar wird lediglich, dass der Besteuerung unter freiheitlichen Bedingungen ein reziproker Tauschcharakter zukommen *soll*, den Montesquieu Freiheit und Proudhon „gleichwertigen Nutzen“ nennt. Keine der diesen Tauschvorstellungen zugrundeliegenden Annahmen aber gibt ein Maß an, ab dem gewissermaßen der Wucher beginnt, die von Montesquieu mittels Steuer also erkaufte Freiheit in Enteignung umschlägt beziehungsweise der von Proudhon angemahnte „gleichwertige [...] Nutzen“ ein Optimum erreicht und in einen ideologisch unterfütterten, historisch auch nicht unbegründeten, zumal liberaldemokratisch indes gänzlich inakzeptablen „Gegendiebstahl“ mündet. Zudem zeigt sich an, dass hinter diesen Annahmen zwar regimetypologische Erwägungen und Bürgerbilder stehen, diese aufgrund der marktlich oder politikökonomisch grundierten Tauschsemantik allerdings nicht in das Steuerverständnis selbst einfließen, sondern quasi oberflächlich und unpolitisch bleiben, solange die steuermokratische Idee von Freiheit nicht an der Steuer als dem Medium des Steuerstaates hängt, sondern wie ein jederzeit abziehbares Anhängsel am pekuniären Wert des gegen Freiheit getauschten Geldes klebt. Mit anderen Worten: Dieser vermeintlich freiheitspolitischen Besteuerungstheorie könnte es vollkommen gleichgültig sein, woher der Fiskalschatz kommt, denn sie denkt von der Ausgabe her, operiert über eine Kostenseite, verbleibt daher in der Marktanalgie des ökonomischen Preises einer Dienstleistung statt vom Akt des Tauschens zwischen Käufer und Verkäufer zur Frage zu gelangen, was eigentlich *nachgefragt* wird. Insofern liegen den bisher eingeführten Steuerbegriffen modelltheoretische Annahmen zugrunde, die im Sinne einer Geldtheorie nach der ökonomischen Menge und der gesellschaftlichen Verteilung der Steuern fragen, nicht aber erklären, was das politische Äquivalent der Steuer ist – und politisch heißt hier schlicht: Was sollte Steuerzahler überhaupt motivieren, ihre gemeinsame Last nicht nach Möglichkeit auf andere ab-

¹¹⁶ D. Löhr, Einführung, in: Proudhon (Fn. 114), S. 17–26, hier: 21 – meine Hervorhebung, SH.

¹¹⁷ Sloterdijk (Fn. 5), S. 21.

zuwälzen (etwa imperial) oder streng zu individualisieren (etwa privatisierend), sondern kollektiv zu teilen?

Fragt man nicht nur, *was* getauscht wird, sondern auch *mit wem*, zeigt sich die obrigkeitstaatliche Tradition dieser bislang unzureichenden Tauschvorstellung noch deutlicher. Die kontraktualistisch bei Hobbes angelegte Idee, dass die Steuer eine Art ‚Entgelt für den Schutz‘ im Staat sei, ist spätestens bei Pufendorf hinreichend ausbuchstabiert,¹¹⁸ wandert über Montesquieu in eine freiheitlichere Staatslehre ein, führt über Proudhon und andere und unter Begleitung allgemeiner Demokratisierung und Staatstätigkeitsexpansion letztlich in die Überzeugung ein, Steuern seien „Preise der Freiheit“ (Kirchhof) oder „Preis für den Bestand der freiheitlichen Ordnung“ (Isensee), „Kosten des Rechts“ (Sunstein und Holmes), „Mitgliedsbeitrag, den wir für die Mitgliedschaft in unserem demokratisch organisierten Gemeinwesen nach unserer Leistungsfähigkeit zu zahlen haben“ (Wieland), oder, von verfassungsdemokratischen Dimensionen schon bereinigt: „Solidarbeiträge“ (Weber-Grellet).¹¹⁹ Mit Ausnahme der letzteren (unklar, ob identitätspolitisch oder aber versicherungstechnisch gemeinten) Version bleibt dabei stets die Idee gewahrt, dass sich aufgrund dieser vermeintlich so demokratischen Forderung nach implizit durch politische Gegenleistungen gerechtfertigter Besteuerung die Steuer selbst als individueller und freiwilliger Kaufakt einer kollektiv zur Verfügung gestellten Dienstleistung definieren lasse. Somit gerät die offiziell und formaljuristisch doch streng gegenleistungsfreie Steuer ins Umfeld eines Definitionskriteriums, das bislang der gegenleistungsgebundenen „Gebühr“ vorbehalten war.

V. Steuern als performatives Medium politischer Verfassungswirklichkeit

Angesichts all dieser definatorischen Unschärfen des Steuerbegriffs und einer im Vergleich dazu allerdings recht klaren ideen- und realhistorischen Evolution des Steuerstaates ist die gängige These nicht haltbar, dass auch der demokratische Fiskus nur deshalb aus Steuern gefüllt *wird*, weil er (wie alle nichtdemokratischen Staatskassen in Geschichte und Gegenwart auch) gefüllt werden *muss*, denn das rechtfertigt nicht die Finanzierung durch Steuer.¹²⁰ Vielmehr verstärkt sich der Eindruck, dass nur und ausschließlich der demokratische Fiskus normativ aus Steuern gefüllt werden *soll*. Weil der demokratische Staat Steuern historisch als

¹¹⁸ „Entgelt für den Schutz“, so Pufendorf lt. Kirchhof (Fn. 23), S. 14.

¹¹⁹ Isensee (Fn. 3), S. 433; Wieland (Fn. 101), S. 47; Weber-Grellet (Fn. 14), S. 365; andere Nachweise oben.

¹²⁰ P. Kirchhof, Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Steuern, in: ders. et al. (Hrsg.), Steuern im Verfassungsstaat. Symposium zu Ehren von Klaus Vogel aus Anlaß seines 65. Geburtstags, München 1996, S. 27–53, hier: 32.

ein ökonomisches Medium von politischer Macht institutionalisiert weiß, lässt sich in ihm für *alle* in den Steuerkreislauf Integrierten ein zur politischen Verfassungswirklichkeit ökonomisch kongruentes Beziehungsgeflecht knüpfen, in dem Steuern aus denselben historischen Gründen weit mehr sein müssen als bloß „Entgelt für den Schutz“, „Preis der Freiheit“, „Tausch“ u. a.

Ähnlich (nicht aber identisch) wie das Geldmedium den Markt als Tauschplatz symbolisiert, funktional definiert und zugleich kommunikationslogisch integriert, scheint sicher auch die Steuer eine spezifische Zirkulationssphäre zu konturieren. Diese Sphäre aber bildet keine Homologie, keine bloß kaschierte Strukturähnlichkeit zum Marktprinzip, durch welches sie sich letztlich kolonialisieren oder ersetzen ließe. Der Steuerkreislauf *handelt* nicht etwa mit politischer Macht und fraglos besitzt die Steuer in politischer Hinsicht keine Kapitaleigenschaften, zumal sie keine Geldfunktion hat. Individuell oder pauschal abgeführte Steuersummen haben keinen konkreten politischen oder monetären Gegenwert. Sie sind per Definition vom Anspruch auf „besondere Gegenleistung“¹²¹ wie von Zauberhand befreit, verwandelt in anonymes „Niemandsgeld“, wie Peter Sloterdijk moniert,¹²² zwecks „Finanzierung öffentlicher Aufgaben“ allerdings, wie die Abgabenordnung vorschreibt.

Gerade politisch betrachtet ist es daher eine fragwürdige Verkürzung, Anzeichen einer allgemein geringen Steuerlegitimation unter dem wirtschaftspsychologischen Vorzeichen der Steuerakzeptanz des Einzelnen zu interpretieren und letztere entsprechend sozialpsychologisch optimieren zu wollen.¹²³ Angeführt von einer US-amerikanischen Moraltheorie hat es sich eingeschlichen, ausgerechnet die Frage der Besteuerung als eine „ethische“ zu reflektieren, wodurch sich die Frage der Steuerhinterziehung („Selbsthilfe“) als paraliberale politische Ethik missdeuten lässt, da sich nun „Besteuerungsmoral und Steuermoral“ suggestiv einer gemeinsamen Begriffsfamilie zugesellt sehen.¹²⁴ Demokratietheoretisch führt derlei bereits insofern auf eine schiefe Ebene, wie sich aus einer

¹²¹ So auch, noch in Anlehnung an § 3 Abs. 1 AO, § 1 Steuern von *Kirchhof* (Fn. 15), S. 42.

¹²² *Sloterdijk* (Fn. 5), S. 35.

¹²³ Siehe als Überblick *E. Kirchner/S. Mühlbacher*, Theorien und Modelle des Steuerverhaltens, in: Bruder et al. (Hrsg.), *Macht, Kontrolle, Evidenz. Psychologische Praxis und Theorie in den gesellschaftlichen Veränderungen*, Gießen 2012, S. 229–246.

¹²⁴ Siehe dazu *Tipke* (Fn. 62), Zitat „Selbsthilfe“ auf S. 104; *P. Bagus et al.*, *The Ethics of Tax Evasion, Business and Society Review*, 116, 3 (2011), S. 375–401; eine Auflistung empirischer Forschungsquellen unterschiedlicher „ethischer“ Einstellungsmuster in Sachen Steuerhinterziehung liefert *R. W. McGee*, *The Ethics of Tax Evasion: A Comparative Study of Guangzhou (Southern China) and Macau Opinions*, *Euro Asia Journal of Management*, 18, 2 (2008), insb. S. 135 ff., bei dem dann im Übrigen auch deutlich wird, dass „Ethik“ in dieser Lesart geradewegs als Gegenpol der „Politik“ gilt: Die individuell „ethischen“ Bekenntnisse zu situativ divers spezifizierten Steuerhinterziehungstatbeständen münden daher bei McGee in die Aufforderung, staatliche Abschöpfungssysteme „ethisch“ kompatibel, das heißt umgekehrt proportional zu den Steuerhinterziehungsmotiven auszugestalten (Korruptionsbekämpfung, niedrige Steuersätze, Steuerzahler direkt begünstigende Steuerverwendungen etc.).

etwaigen Diskrepanz zwischen individuell empfundener Gerechtigkeit (vulgo: „Steuermoral“) und jenen in einer Demokratie staatlich institutionalisierten Abschöpfungsinteressen respektive legalisierten Umverteilungsinstitutionen, mitnichten eine gewissermaßen libertäre Norm legitimer Steuerhinterziehung ableiten und zugleich als noch sozialverträgliche Freiheit postulieren lässt.

So ist festzuhalten: Steuergeld kauft nichts. Sehr wohl aber *reguliert* es (um einen angemessen unspezifischen Begriff zu verwenden), und zwar reguliert es als de-individualisiertes Steuerzahlergeld eine Reihe ungleicher Machtpotentiale. Es reguliert etwa, indem es das Risiko reduziert, dass sich übergroße ökonomische Macht proportional in politische Macht übersetzt (statt als „Korruption“¹²⁵ oder „Oligarchie“ skandalisiert zu werden), oder indem relative Armut nicht direkt Ausschluss von politischer Partizipation bedeutet. Idealtypisch beruht die steuerstaatliche Operation dann zwar nicht auf dem vollständigen Abbruch ökonomischer Übersetzung in politische Verhältnisse, wohl aber auf deren legitimationspolitischer Relativierung. Aus dem Umstand besonders hoher Steuerleistungen Einzelner mag sich politischer Einfluss wohl noch ableiten und wie ehemals nachweisen lassen. Ein *Anspruch* darauf besteht indes nicht, und zwar weder in politischer Hinsicht noch in rechtlicher (ob in moralischer Hinsicht ist hier nicht zu klären).

Stark vereinfacht schematisiert gilt daher, dass die besondere öffentliche wie diskrete politische Berücksichtigung, die kapitalstarke Gruppen selbstredend auch in demokratischen Rechtsstaaten genießen, wirtschafts- und fiskalpolitisch motiviert ist und sich vielfach über Gemeinwohlorientierungen begründet, insbesondere im komplex durchflochtenen Feld der Arbeitsmarktpolitik. Gerade darin aber auch zeigt sich das steuerstaatlich konstituierte Beziehungsgeflecht empirisch an. Die Ermächtigung des Einzelnen, Steuerbürger zu sein, ist auch ungeachtet der Identitätsfrage einer konsumistischen Erwerbsarbeitsgesellschaft nachgerade ein legitimer Impuls volks- und betriebswirtschaftspolitischer Steuerung. Diese Verbindung bestätigt sich allerdings nicht zuletzt darin, dass etablierte Demokratien dem internationalen Standort- und Steuerwettbewerbsdruck huldigen,¹²⁶ begründet diese Willfährigkeit sich doch aus dem über Jahrzehnte wohlfahrtsstaatlich antrainierten (zunehmend indes ungerechtfertigten) Vertrauen, die steuerlich überproportionale Begünstigung von Wohlhabenden und Investoren münde auch in breit gestreuten Wohlstand,¹²⁷ der wiederum vertiefte demokratische Gestaltungsspielräume eröffne usw. Zynischerweise sind somit

¹²⁵ Dazu H. Bluhm/K. Fischer (Hrsg.), *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption*, Baden-Baden 2002.

¹²⁶ Siehe dazu P. Genschel, *Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs*, in: Tömmel (Hrsg.), *Die Europäische Union*, Wiesbaden 2007, S. 297–320; ders./P. Schwarz, *Tax Competition: a Literature Review*, Socio-Economic Review, 9, 2 (2011), S. 339–370.

¹²⁷ Vgl. T. Markussen, *Democracy, Redistributive Taxation and the Private Provision of Public Goods*, European Journal of Political Economy, 27, 1 (2011), S. 201–213.

auch viele unter Druck geratene Arbeitnehmerperspektiven darauf ausgerichtet, die Standortflexibilität ihrer Branchen ins eigene Wahlverhalten einzupreisen und gewissermaßen in eigener Sache Lobbyarbeit von unten zu betreiben. Faktisch jedoch ändert der maximierte Steuer- und Standortwettbewerb heute nicht nur das Selbstverständnis der betreffenden Staaten, insofern sie sich mittlerweile zugleich als Dienstleister kapitalstarker Investoren betrachten.¹²⁸ Auch führt dies zu einer *innerstaatlichen* Belastungsumverteilung: „[T]he nominal tax burden shifts from capital to labour and consumption (domestic redistribution).“¹²⁹

Galt noch in der klassischen Literatur gemeinhin der vordemokratische Rentenstaat geradezu als Gegenmodell des Steuerstaates, tritt in dessen Fußstapfen heute der nachdemokratische Konsolidierungsstaat, denn es ist nicht zuletzt dessen leichtfertige Investitionsklimaschutzpolitik, die die eigenen steuermokratischen Voraussetzungen abbaut und Refeudalisierungsdiagnosen insbesondere angesichts lobbykonformistisch wählender Arbeitnehmer bestärkt.¹³⁰ Gleichwohl unterstreichen diese Entwicklungen die oben eingeführten fiskalidentitären Vermutungen, strafen sie doch das Klischee Lüge, wonach völlige Steuerbefreiung ein erstrebenswertes oder gar politisch geeignetes Symbol für gesellschaftliche Anerkennung in einer Demokratie sei statt vielmehr ein Krisenindikator.¹³¹

Umso mehr allerdings erweist sich an diesen Krisenphänomenen, wie sehr der in die Breite seiner Gesellschaft differenzierende Steuerstaat der Vergangenheit nicht zuletzt Ausdruck eingehogter Moralpolitik war. Die breite Steuerbasis nämlich konnte nicht allein die ungleiche ökonomische Macht wenigstens symbolpolitisch balancieren; die Steuer als solche vermochte es, die Brisanz opponierender Weltbilder und Wertevorstellungen zu entschärfen, indem sie Normenkontraste in eine fiskalstaatsvermittelte ökonomische Äquivalenz brachte, ohne ihnen einen Warencharakter zu geben, ohne also Marktmechanismen zu bedienen. Unterschiedliche steuerliche Förderungs- bzw. Entlastungsmerkmale haben dann (neben der gegebenenfalls nivellierenden bis Gleichmaß fördernden Machtabbildung als solche) fraglos noch immer auch einen symbolischen Charakter, der differenzierte öffentliche Auskunft gibt über die jeweiligen gesellschaftlichen Anerkennungsverhältnisse, politischen Diskriminierungsgrade und staatskonformen Kompatibilitätsniveaus. Gestritten wird dann indes schon über

¹²⁸ Z. B. T. Rixen, *The Political Economy of International Tax Governance*, Basingstoke 2008.

¹²⁹ Genschel/Schwarz (Fn. 30), S. 17.

¹³⁰ Neckel (Fn. 4).

¹³¹ Ausgeführt am Beispiel der „bislang kaum beachtete[n]“ symbolischen Funktion von Gebühren für eigentlich nicht gegenleistungsbegründende öffentliche Praktiken haben dies S. Grohs *et al.*, *Der Gebührenstaat. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde*, *Der moderne Staat*, 5, 2 (2012), S. 131–152, hier: 143. Es liegt nahe, den „Symbolcharakter“ mancher Gebühren als vorsorgliche Wertschätzungsabgabe zu interpretieren, als Bekenntnis zum pfleglichen Umgang mit dem in Anspruch genommenen Gemeingut – und dies sodann auf ansonsten funktionslose bis unnütze Steuern in der Demokratie zu übertragen: Besteuerung wäre dann wie Steuerbefreiung wenigstens heuristisch als Indiz für Wertschätzung zu verstehen.

zivilisierte Wechselverhältnisse, die aufgrund ihrer steuermedialen Vermittlung vergleichbar erscheinen. Die politische Konfrontationsdynamik wird dadurch entschleunigt und die Wahrscheinlichkeit sich radikalisierender Normenkollisionen verringert.

Ganz im Sinne der *cleavage*-Theorie¹³² ist der Steuern gezielt dosierende Staat daher zweifelsohne politischer Mediator zunehmend *aller* gesellschaftlich unmittelbar bedeutsamen Konflikte geworden, und zwar sowohl von Verteilungs- wie auch von Wertkonflikten. Dies ist denn auch der Hintergrund der Befürchtung, dass die unserer Zeit attestierte schleichende Erosion dieser zugleich politischen Leistung wie implizit demokratischen Qualität des modernen Steuer- und Sozialstaates zugunsten der postmodernen Emergenz einer konsolidierungsstaatlich transformierten Gebührengesellschaft (einschließlich zunehmender Zwecksteuern)¹³³ die größte Herausforderung an die Plausibilisierung einer politischen Theorie der Steuerdemokratie begründen dürfte.¹³⁴ Denn mag es dieser Art neo-liberaler Steuertheorieschule auch noch so aufrichtig um eine Legitimitätsindividualisierung zwecks Steuerakzeptanz gehen: Die Revitalisierung tauschbasiert proportionaler Steuertheorien entledigt sich schlechterdings aller politischen Verteilungskonflikte, wenn sie den parlamentarismusfeindlichen „Entgeltstaat“ unverblümt als „sogenannte [...] ‚Äquivalenzfinanzierung‘ mit dem Ideal einer Entsprechung von Leistung und Gegenleistung“¹³⁵ postuliert oder diesen in die Nähe eines kaum minder antisozialen konsumorientierten Steuersystems rückt.¹³⁶ Es ist leicht vorhersehbar, dass mit der Wiedereinführung dergestalt kopfsteuerähnlicher Benutzungsfiskalität die vordem ökonomisch stärker nivellierten Verteilungskonflikte mitsamt den darin enthaltenen politischen Wertkonflikten wieder aufbrechen. Da mit steigendem Einkommen proportional weniger konsumiert wird, belasten Verbrauchssteuern – selbst wenn sie (wie für Luxusprodukte) progressiv als Wert- und Prestigesteuern maximiert werden – die schwächsten Einkommensgruppen am stärksten und begünstigen Wohlhabende über die Maßen. Der sozialen Schere wäre Tür und Tor geöffnet und

¹³² J.-E. Lane/S. Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, London 1999, S. 37–75.

¹³³ Deren zunehmender „politische[r] Charme“, namentlich der Charme „konkreter Verwendungsbindungen des Aufkommens einzelner Steuern liegt in der besseren Vermittelbarkeit der Abgabenlast gegenüber dem Bürger. Steuererhöhungen oder die Einführung neuer Steuern werden auf diesem Wege eher plausibel – zumal wenn der zu finanzierende Zweck in der Öffentlichkeit positiv besetzt ist und wenn er als solcher kaum bestritten werden kann“, so C. Waldhoff, *Zwecke und Steuern. Die Voraussetzunglosigkeit der Steuer ist ein wichtiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie*, F. A. Z. Nr. 172 v. 27.7.2004, S. 10.

¹³⁴ Vgl. P. Genschel/S. Uhl, *Der Steuerstaat und die Globalisierung*, in: Leibfried/Zürn (Hrsg.), *Transformationen des Staates?*, Frankfurt a. M. 2006, S. 92–119; S. Uhl, *Die Gebührengesellschaft, Vorgänge*, 45, 2 (2006), S. 148–158.

¹³⁵ So drastisch H. Grossektler, *Muss sich ein freier Staat über Steuern finanzieren?*, F. A. Z. Nr. 94 v. 23.4.2010, S. 14.

¹³⁶ Siehe mit besonders prominenten Verfechtern bestückt etwa den Band von M. Rose (Hrsg.), *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*, Berlin u. a. 1991.

damit auch der Regression soziokultureller Schichtungsdifferenzen in sozioökonomische Klassenkonflikte. Die Plausibilisierung dieser fiskalpolitisch divergierenden Besteuerungsvarianten als auch bestuerungstheoretisch einander diametral opponierende Demokratiemodelle wird zusätzlich noch dadurch prekär, dass ähnlich den Steuern auch „Gebühren aus einer genuin politikwissenschaftlichen Perspektive bislang weitgehend vernachlässigt wurden.“¹³⁷ Sicher aber ist in der hier vorgenommenen Perspektive schon absehbar, dass das dem Gebührenstaat zugrunde liegende Äquivalenzprinzip den Staat in eine sehr viel stärker semiprivatisierte Rechenschaftsverpflichtung zum Bürger brächte als die fiskaldemokratische Assoziation zwischen dem zugleich sozial verpflichteten Bürgerverband und dessen weisungsgebundenem Steuerstaat:¹³⁸ Die Idee der Gebühr folgt dem tauschrationalen Marktprinzip, die Idee der Steuer dem politischen Machtprinzip. Die Idee des Gebührenstaates spricht den Bürger als Politikkonsumenten an, der vorgeblich unpolitische Staatspreise für vorläufig noch monopolisierte, prinzipiell aber privatisierbare Dienstleistungen zu zahlen hat. Über das Ausmaß und Tiefe der Dienstleistungspalette mag dann noch demokratisch entschieden werden, nicht aber über Preise und Ausnahmeregelungen, sind Gebühren doch zuvörderst bürokratische Verwaltungskalkulationen statt demokratische Deliberationsresultate.

Zwar mag einzuwenden sein, es gebe doch heute schon nach Zugehörigkeitsgruppen gestaffelte Gebührenvarianten (Alter, Behinderung, Anzahl, Einkommen etc.). Auch denen aber stünde im Ernstfall ein gewissermaßen ‚gestaffelter‘ Gebührenstaat gegenüber. Er folgte nicht mehr dem Non-Affektationsprinzip, das einen Fiskus vorsieht, in dem alle Staatseinnahmen gebündelt werden. An dessen Stelle träten Gebührentöpfe, aus denen nicht nur sektoral geschöpft wird, sondern die überdies gerade aufgrund ihres non-egalitären Ansehens der Person diskriminierend wirken.¹³⁹ Diese „versteckte[...] Politisierung“ der Gebühren, im Sinne einer rechtlich eigentlich unzulässigen und daher latenten „Gebührenpolitik“,¹⁴⁰ fußt daher geradewegs auf einem ebenso konsequent entpolitisierten wie postdemokratischen Ablösungsprozess von den Prinzipien steuerstaatlicher Systemintegration. Früh schon charakterisierte Isensee als „Ausnahmeerscheinung“

¹³⁷ C. Knill, Der Gebührenstaat: Latente und manifeste Gebührenpolitik im Spannungsfeld rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, *Der moderne Staat*, 5, 2 (2012), S. 127–129, hier: 127.

¹³⁸ Dazu U. Sack-Sofsky/J. Wieland (Hrsg.), *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden 2000.

¹³⁹ Am Beispiel willkürlicher, jedenfalls unterschiedlich hoher bis restriktiver Verwaltungsgebühren für die Eintragung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften M. Debus et al., Drum zahle, wer sich ewig bindet: Eine Analyse der Gebührenhöhe für eingetragene Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg, *PVS*, 53,1, (2012), S. 1–28; ferner dies., Verwaltungsgebühren als Instrument symbolischer Steuerung: Kirchenaustrittsgebühren in baden-württembergischen Kommunen, *Der moderne Staat*, 6, 1 (2013), S. 191–209.

¹⁴⁰ Knill (Fn. 137); Grohs et al. (Fn. 131), S. 132.

nungen im Steuerstaat“; was heute zunehmend gängig wird, nämlich die faktische Einführung von „Zwecksteuer, Gebühr und Beitrag“ oder wenigstens schon die Uminterpretation der Steuer als eines mit diesen Varianten angeblich verwandten Einnahmemodells. Daher wäre es, fügte Isensee vorsorglich an, „eine grobe Simplifikation, den Staat als Dienstleistungsunternehmen zu deuten, das sich von solchen in privater Hand lediglich durch größere Quantität unterscheidet.“¹⁴¹

Die demgegenüber auch finanzwissenschaftlich optimalerweise gebotene Breite steuerlicher Bemessungsgrundlagen¹⁴² ist weit mehr als Ausdruck fiskalischer Rationalität oder bürokratischer Deziision. Gerade in den Binnendifferenzierungen der Steuerpolitik von Demokratien zeigen sich diverse Anzeichen ökonomischer Irrationalität zugunsten demokratiepolitischer Staatskunst.¹⁴³ Nicht nur bestätigt die Empirie oftmals, dass politische Fiskalrationalität der in etablierten Demokratien eingerichteten Steuersysteme finanzwissenschaftlich schwer verständlich sind (für Vertreter dieser Zunft meist identisch mit: ‚schwer erträglich‘, dringend kritik- und reformbedürftig etc.). Oft scheint demokratisch geradezu geboten, was finanzmathematisch als kontraproduktiv gilt und auch gerechtigkeitstheoretisch womöglich unverstanden bleiben muss, da es politisch begründet ist. Berthold Wigger gar behauptet, Steuersysteme, „die sich im demokratischen Wettbewerb durchsetzen“, seien das „genaue Gegenteil“ von „ökonomisch optimalen Steuersystemen.“¹⁴⁴

Legt man diese Verdikte indes dem hier vorgeschlagenen Verständnis der Steuer als einem Trägermedium gesellschaftlicher Integration und politischer Partizipation zugrunde, ist die demokratietheoretische Perspektive plausibler als die Denunziation demokratischer Fiskalität als ausschließlicher finanzpolitischer Schludrigkeit oder lobbyistisch verzerrter Gerechtigkeit. Steuerliche Integration ohne dezidiert fiskalische Zwecke besitzt mithin eine womöglich zu Unrecht vernachlässigte symbolische Dimension *doppelter* Anerkennungsreziprozität: zwischen den Bürgern und zwischen Bürger und Staat. Dieses Beziehungsgeflecht verspricht allerdings erst, umso stabiler demokratieförderlich genannt werden zu können, je deutlicher das als Medium Steuer deökonomisierte Geld tatsächlich als allgemeines symbolisches Medium im Sinne einer Leistung statt als konkreter wirklicher Wert (Preis) zirkuliert. Letzteres muss gelten, da andernfalls der pekuniäre Wert der Individualsteuer am politischen Gewicht des Steuerzahlers hänge, höhere Steuerleistungen wie beim Klassenwahlrecht also proportional größeren persönlichen Einfluss garantierten, die ökonomische Potenz an die

¹⁴¹ Isensee (Fn. 3), S. 416 und 426.

¹⁴² B. U. Wigger, Grundzüge der Finanzwissenschaft, Berlin 2006, S. 166.

¹⁴³ Siehe B. U. Wigger, Steuerpolitik in der Demokratie, in: Farmer/Harbrecht (Hrsg.), Theorie der Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik und Wirtschaftsethik, Wien 2006, S. 71–84.

¹⁴⁴ B. U. Wigger, Konsumsteuern in der Demokratie, in: Werner et al. (Hrsg.), Das Grundeinkommen – Würdigung, Wertungen, Wege, Karlsruhe 2012, S. 55–67, hier: 57.

Seite der politischen Macht träte und folglich die Steuer zu einer Gebühr für politischen Einfluss würde, die das demokratische System auf Korruption polte.

Indes als ökonomisches Medium politischer Macht verstanden ist die Steuer als solche ein machtvolles Integrationsmoment des politischen Verbandes. Insofern bleibt sogar die bekannte neutestamentarische Zuordnung noch immer richtig, „that we should give to Caesar the things that are Caesar’s“ [...] (Matthew 22:17, 21)“ – denn sie stellt den steuererhebenden Souverän als politischen Ordnungsgaranten aus. Man mag zwar auch dem Einwand von „Steuerethikern“ stattgeben, dass „Jesus did not elaborate on the point. He did not say that we are only obligated to give government 10 percent or 5 percent or any particular percent of our income“,¹⁴⁵ sollte indes dagegenstellen, dass religiöse Steuerrechtfertigungslehren des Westens sich bis heute auf eine leistungsproportionale Steueridee nach Markus 12,41–44 berufen („Diese arme Witwe hat mehr ...“) und sich überdies die in demokratischen Krisen- und Kriegszeiten zuweilen bis zu achtzig- oder gar neunzigprozentigen Abgabenquoten nicht allein autoritaristisch oder „ethisch“ erklären lassen.¹⁴⁶ Wir sollten daher Steuern zusätzlich zur *prozeduralen* Legalität ihrer Einführung und über ihren bloß gesetzmäßigen Vollzug hinaus als ein *performatives Medium* begreifen.¹⁴⁷

Schon Thomas Hobbes, Zeitgenosse und Freund William Harveys, dem Entdecker der körperlichen Blutzirkulation, zögerte nicht, seinem den Beginn moderner Staatslehre markierenden Staatskörperbild *Leviathan* zu bescheinigen, was später seine *Lehre vom Menschen* ausführte: Dass durch den Steuerkreislauf die „Ähnlichkeit des künstlichen Menschen [d.i. der Leviathan – SH] mit dem natürlichen Menschen bestehen [bleibt], dessen Venen das Blut aus verschiedenen Teilen des Körpers erhalten und zum Herzen leiten, wo es vom

¹⁴⁵ McGee (Fn. 124), S. 133–152, hier: 135.

¹⁴⁶ Der Wert findet sich bzgl. Großbritannien, den USA und Skandinaviens im Zweiten Weltkrieg erwähnt bei F. Neumark, Der Aufstieg der Einkommenssteuer, in: Schultz (Fn. 16), S. 232–244, hier: 234; Großbritannien erreichte damals einen Einkommenssteuersatz von 97 %, lt. Weber-Fas (Fn. 101), S. 36. Zur Proportionalsteuer gemäß Neuem Testament K. Häuser, Opfer und Steuer. Von der Antike zur Gegenwart, ebenfalls in: Schultz (Fn. 16), S. 13–24.

¹⁴⁷ Dass hier demokratiepolitische Zusammenhänge bestehen, deutet sich bis in höchst-richterliche Rechtsprechung an, etwa wenn eine „Steuer, die mit Sicherheit die Steuererlichen sonderbelastet“, als rechtsfern deklariert wird (Tipke (Fn. 62), S. 25) und damit auch als verfassungswidrig gilt – eine Argumentation, die das deutsche Bundesverfassungsgericht „(2 BvL 17/02) im März 2004“ bewog, „die Spekulationssteuer für die Veranlagungsjahre 1997 und 1998 für verfassungswidrig“ zu erklären: „Ehrliche Steuerzahler würden benachteiligt, weil diese ihre Einkünfte erklärten. [...] Die Masse der [Spekulations- (SH)] Steuerpflichtigen hinterzieht die Steuer, weshalb derjenige, der sie korrekt abführt, auch nicht bezahlen muss“ (U. Wagschal, Verfassungsgerichte als Vetospieler in der Steuerpolitik, PVS-Sonderheft 36: Politik und Recht, hrsg. v. M. Becker u. R. Zimmerling, Wiesbaden 2006, S. 559–584, hier: 567. Dazu ferner W. Widmann, Resümee, in: ders. (Hrsg.), Steuervollzug im Rechtsstaat (Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.; Bd. 31), Köln 2008, S. 295–310, hier: 310). Dass es sich dabei nicht, wie es erscheinen mag, um eine gerechtigkeitsinduzierte Begründung handelt, zeigt ihr Mangel an prinzipieller Übertragbarkeit auf andere Vergehen.

Herzen belebend gemacht und durch die Arterien wieder ausgesandt wird, um alle Glieder des Körpers zu beleben und zur Bewegung zu befähigen.¹⁴⁸ Das Herz als zirkulationssouveräner Regierungsmotor („belebend gemacht“) einer funktionierenden Staatskarosserie, deren Passagiere den Treibstoff in Form von Steuern erbringen und austeilen oder eintreiben und verteilen – diese genuin protoliberalen, da schon naturrechtlich emanzipierte und nur noch naturäquivalent verfasste Staatsphilosophie von Hobbes bildet die ideenhistorische Basis des *Steuerstaates als einem auch in sich selbst nicht allein territorial, sondern darüber hinaus fiskalisch und identitätspolitisch geschlossenen Herrschaftszusammenhang*.

Hier also ist es mitnichten der kolonialistische oder imperialistische Staat, der seinen Fiskus durch Unterwerfungstribut oder Eroberungsbeutezüge füllt, um auf rentenökonomischem Wege seine Untertanen von der politischen Macht fernzuhalten – *panem et circenses* quasi. Anders daher, als es die zum Inhalt üblicher Ressentiments avancierte und bereits antik verbürgte Formel *pecunia nervus rerum* suggerierte, wohnt der politischen Institutionalisierung des Geldaustauschs in Form eines Steuerkreislaufs ein zwingend eigendynamischer Formalisierungscharakter inne.¹⁴⁹ Generelles Institutionenvertrauen und allgemeine Besteuerungsplausibilität (im Sinne einer legitimatorisch integren Rechtfertigungsordnung der Steuerbelastung und Steuerverteilung) dürften daher kovariieren.¹⁵⁰ So

¹⁴⁸ T. Hobbes, *Leviathan. Oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, hrsg. u. eingel. v. I. Fetscher, Frankfurt a. M. 1984 (Orig. 1651), S. 194 (= II/24). Siehe dazu insb.: H. Schmidtgall, Zur Rezeption von Harveys Blutkreislaufmodell in der englischen Wirtschaftstheorie des 17. Jahrhunderts, *Sudhoff Archiv* 57, 1973, S. 416–430. Zudem beginnt das erste Kapitel der Hobbes'schen *Lehre vom Menschen* mit einer ausführlichen Beschreibung des Blutkreislaufs (= *Grundzüge der Philosophie. Zweiter und dritter Teil: Lehre vom Menschen. Lehre vom Bürger*, Leipzig: Meiner 1949 (= Orig. 1658), S. 1 ff.). Zwar findet sich i. Ü. auch bei Cicero die Aussage, die Steuern resp. Zölle seien „Nerven“ des Staates („*vectigalia nervos esse rei publicae*“ – in: *ders.*, *De imperio gnaie Pompei (De lege Manilia)*, 17), doch steht sie dort in Verbindung mit einer souveränen Staatsfinanzierungs-idee im Sinne von: Der Staat müsse aus Gründen seines Beteiligungsinteresses das Vermögen seiner Bürger vor fremden Mächten schützen.

¹⁴⁹ Siehe entsprechend M. Stolleis, *Pecunia nervus rerum. Zur Staatsfinanzierung in der frühen Neuzeit*, Frankfurt a. M. 1983.

¹⁵⁰ Einen Hinweis für die demokratietheorische Übertragbarkeit dieser These ist der positive Zusammenhang zwischen Steuerehrlichkeit und direkter Demokratie, der allerdings in der repräsentationsdemokratischen BRD aufgrund der verfassungsrechtlichen Schranke zwischen Einnahmen und Ausgaben blockiert ist: „Das Grundgesetz organisiert [...] eine schon durch das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip begründete, in der Trennung der Staatseinnahmen von den Staatsausgaben verwirklichte gesellschaftsweite Basis-Solidargemeinschaft in Finanzierung und Konsum der allgemeinen Staatsleistungen“, so Kube (Fn. 52), S. 37; siehe ferner M. Klatt, Die Zulässigkeit des finanzwirksamen Plebiszits, *Der Staat* 50 (2011), S. 3–44. „Dabei heben genau jene direktdemokratischen Instrumente die Steuermoral, welche nach deutscher Lesart dem Finanzvorbehalt des Parlaments unterliegen und deshalb in den deutschen Länderverfassungen von den – auch sonst schon relativ wenig ausgebauten – direkten Volksrechten ausgenommen sind. Die Erfahrung der Schweiz lehrt, dass die Stimmbürger, wenn sie über solche Rechte verfügen, nicht nur um solide Finanzen bemüht sind, sondern auch eher bereit sind, ihren Beitrag zu den staatlichen Aufgaben zu leisten, da stärker ausgebaute direkte Volksrechte – ceteris

immunisiert die prinzipielle Officialität und Transparenz der Besteuerung den Steuerstaatskörper gewissermaßen gegen eine Reihe von politischen Infektionsrisiken. Nicht zuletzt besorgt sie eine erhebliche Korruptionsresistenz wenn nicht einzelner Staatsvertreter, so doch wenigstens der Institutionen, insofern, wieder ins Bild der Blutbahn gebracht, Blut am funktional falschen Ort (etwa der Lunge) ebenso Aufmerksamkeit erregt wie klaffende Wunden, Bluttransfusionen, inkompatible Blutgruppen etc. Daher ist die in der französischen Semantik so entlarvende Identität von *état* für den republikanischen Staat *und* das steuerliche Staatsbudget, für Selbstregierung und Selbstfiskalierung eben, bei Hobbes *avant la lettre* angelegt. Erst der von den berüchtigten *matters in motion* angetriebene Staatsautomat ist ein *Perpetuum mobile*.¹⁵¹

Institutionell freilich bedeutet dies zugleich: Nicht so sehr die Höhe der jeweiligen Einzelsteuern oder gar der individuellen bis gesellschaftlichen Gesamtsteuerlast sollten demokratietheoretisch das wesentliche Interesse markieren. Entscheidend ist vielmehr das für die moderne Demokratie typische Prinzip des Steuerstaates selbst. Denn wenn im Großen die steuerstaatliche Verfasstheit eines politischen Verbandes zugleich ein unverbrüchlich protoliberaler Demokratieindikator ist, sollte im Kleinen die Innenarchitektur eines steuerstaatlich betriebenen Fiskalsystems als differenziertes Abbild des staatlich gesicherten Demokratieniveaus gelten. Die Definition, die Begründung, die Höhe, die Art, die Aufkommensstruktur sowie die Zuwendungsverteilung von Steuern sind sodann zwar identitätskonstitutive Merkmale des politischen Systems, ja Indikatoren der Demokratieintensität – nicht jedoch aufgrund ihrer ein für allemal unveränderlichen Bestimmtheit, sondern geradewegs erst durch eine interaktive, dynamische Anpassung an je herrschende Umstände. Dass es dabei immer wieder zu prin-

paribus – eine höhere Steuermoral und weniger Steuerhinterziehung bewirken. Bezüglich der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen scheint der Finanzvorbehalt daher von zwei Seiten her eher unproduktiv zu sein“, so G. Kirchgässner, Direkte Demokratie, Steuermoral und Steuerhinterziehung: Erfahrungen aus der Schweiz, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8, 1 (2007), S. 38–64, hier: 59. Dass es nicht lediglich auf Sanktionsfurcht ankommt, sondern Vertrauen und Macht unterschiedliche Qualitätsniveaus der Steuerehrlichkeit befördern, untersucht ein Forschungsprojekt der Universität Wien: <http://poweroftaxes.univie.ac.at/home/> (zuletzt abgerufen am 04.04.15), siehe dazu beispielhaft C. Kogler et al., Trust and Power as Determinants of Tax Compliance: Testing the Assumptions of the Slippery Slope Framework in Austria, Hungary, Romania and Russia, Journal of Economic Psychology, 34, 1 (2013), S. 169–180, und S. Mühlbacher et al., Voluntary versus Enforced Tax Compliance: Empirical Evidence for the „Slippery Slope“ Framework, European Journal of Law and Economics, 32, 1 (2011), S. 89–97. Ich bevorzuge im Übrigen die politiktheoretisch von Rainer Forst ausgearbeitete Idee des Rechts auf Rechtfertigung (vgl. ders. (Fn. 103)), wenn ich von Besteuerungsplausibilität statt von Steuergerechtigkeit spreche. Denn aus der für politische Ordnungslegitimität wohl essentiellen „moralischen Legitimitätsbedingung“ gesättigter Rechtfertigungsbedürfnisse kann noch keine „politische und letztlich wohl demokratische Legitimitätsanforderung abgeleitet“ werden, so ders., Die Frage der Verteilungsgerechtigkeit, in: Kreide et al. (Hrsg.), Demokratie und Gerechtigkeit in Verteilungskonflikten, Baden-Baden 2012, S. 21–49, hier: 46.

¹⁵¹ Siehe dazu Bredekamp (Fn. 79), S. 56–72 (= Teil 3 Kunsttheoretische Fundierung).

zipten Fragen und großen Widersprüchen käme – beispielsweise hinsichtlich des Wahlrechts dauerhaft im Inland lebender Nichtbürger – wäre fraglos ebenso unbequem wie im Sinne liberaldemokratischer Prämissen wünschenswert.

VI. Schlussbetrachtung

Nur mithilfe einer solchen, zugegebenermaßen modelltheoretischen Hintergrundkonstruktion der Steuer wird meiner Ansicht nach das im Gefolge des Hobbesianischen Staatsbildes historisch so unermesslich mächtig gewordene Demokratisierungspotential des Steuerstaates wieder verständlich und das heutzutage eher als demokratieabträglich perzipierte Risiko der Fiskaldemokratie überhaupt erst spezifisch demokratietheoretisch erklärlich. Beruht nämlich der moderne Demokratiegedanke auf dem Legitimitätsprinzip der Volkssouveränität und leitet daraus das letztverbindliche Entscheidungsprinzip freier und gleicher Wahlen über die dem Bürgerverband gemeinsamen Angelegenheiten ab, mündet der Verlust „fiskaldemokratischer“ Souveränität in ein formal kaum lösbares normatives Dilemma: Die kollektive Steuerleistung ist dann ungeachtet ihrer Lastenverteilung kein ökonomisches Medium allgemeiner demokratischer Macht mehr, sondern mutiert zum Preis politischer Ohnmacht – und dies oben-dreien umso selbstzerstörerischer, je stärker die Lasten gemeinschaftlicher Aufgaben im Sinne der neoliberalen Schwundstufe des Begriffs „demokratisiert“, also in Gebühren, Erwerbsarbeits- und Konsumsteuern verschoben werden. In der Folge drohen Vermeiden, Ausweichen oder Unterschlagen der gebühren- oder steuerpflichtigen Tätigkeiten.

Wird ferner das wesentliche Kriterium demokratischer Entscheidungen – ihre Reversibilität durch „Herrschaft auf Zeit“ – dadurch obsolet, dass irreversibel auf Ressourcen vorgegriffen wird, die erst in die „Dispositionsgewalt“ zukünftiger „Parlamente und Regierungen“ fallen *sollten*, dann erweisen sich auch systematische „Lücken unserer Demokratie-Theorie“, so Reinhard Mußgnug. Immerhin hatte diese sich doch angewöhnt, zeitlich begrenzte und lediglich repräsentativ ausgeübte Herrschaft gerade als *Garanten* demokratischer Kontinuität und Revitalisierungskraft statt als strukturelle Opposition gegen die politische Zukunftsfähigkeit zu interpretieren. Verbrauchen gegenwärtige Regierungen aber alle Mittel, „die ihre Nachfolger für die Verwirklichung ihrer neuen Politik“ bräuchten,¹⁵² nicht zuletzt, um Probleme zu hinterlassen, an denen missliebige Nachfolger „zuverlässig scheiter[n]“,¹⁵³ dann habe die staatliche Überschuldung nicht allein die steuerlegitimatorische „Resignation des Bürgers“ zur „Grundlage

¹⁵² R. Mußgnug, Die Staatsverschuldung und das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit, in: Lingelbach (Fn. 44), S. 251–262, hier: 252 f.

¹⁵³ Sloterdijk, Tragische Sozialdemokratie, in: *ders.*, (Fn. 5), S. 106–114, hier: 107.

solider öffentlicher Finanzen“ gemacht, wie Sloterdijk befürchtet,¹⁵⁴ sondern sei selbst schon zur Voraussetzung des unterhalb einer Legislaturperiode betriebenen Prinzips der Erzeugung von „Scheinprosperität durch Verschuldung“ geworden, denn für diese bleibe „Nichtrückzahlung“ „Geschäftsgrundlage“, so Kirchhof.¹⁵⁵ „Das Demokratieprinzip“ aber, so derselbe, gehe „davon aus, dass die Bürger ihre eigenen Angelegenheiten selbst regeln. Das setzt voraus, dass der Staat sich nicht durch Schulden in Abhängigkeit von seinen Kreditgebern begibt. Wenn er ständig seine Schulden verlängern und neue Kredite nachfragen muss, hat er dafür letztlich einen ‚politischen Preis‘ zu zahlen.“¹⁵⁶ Am Ende, so Streeck, sähen wir allenfalls noch das „unbelehrbar romantische Bestehen vieler kleiner Leute darauf, nicht für den Rest ihres Lebens die Renditeerwartungen irgendwelcher Schultscheinvirtuosen und ihrer Eintreibungsexperten bedienen zu müssen.“¹⁵⁷

Erst hier also verliert die „im Kern [...] fiskalische Sache“ der Demokratie den wesentlich systemisch relevanten Teil ihrer fiskaldemokratischen Integrität, der – hier folge ich zu diesem Teil Philipp Genschel und Peter Schwarz – darin besteht, dass eine volkssouverän erneuerte „Regierung die Macht hat, die Fiskalpolitik dem Wählervotum anzupassen.“¹⁵⁸ Erhalten Steuern indes den ruhmlosen Charakter von Reparationsleistungen und verbinden sich mit dem Malus der Vergeblichkeit, erodiert nicht allein die Steuermoral, sondern kontraintuitiver- und fatalerweise der Reformbedarf selbst:

„Stattdessen muss [ein Land mit geringer ‚Wettbewerbsfähigkeit‘ [...]], wenn es fortschreitende Verarmung vermeiden will, seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch innere Abwertung erhöhen, kurzfristig durch Kostensenkung, etwa bei Löhnen, Renten und öffentlichen Ausgaben, und längerfristig durch Anpassung seiner wirtschaftlichen Institutionen und sozialen Strukturen an die Erfordernisse des internationalen Wettbewerbs. Regierungen, die sich an ‚Reformen‘ dieser Art versuchen, setzen sich [...] dem Risiko aus, von ihren Bürgern nicht als Verteidiger ihrer, sondern als Agenten fremder Interessen wahrgenommen und abgelehnt zu werden. Dies war, wie bereits Karl Polanyi gezeigt hat, einer der Hauptgründe für das Scheitern demokratischer Staaten in der Zwischenkriegszeit.“¹⁵⁹

¹⁵⁴ Sloterdijk (Fn. 5), S. 16.

¹⁵⁵ P. Kirchhof, Der Schaden der anderen, in: Schirmmacher/Strobl (Fn. 5), S. 44–51, hier: 44; und anhand von Daten *ders.*, Deutschland im Schuldensog, München 2012, S. 273–309.

¹⁵⁶ Kirchhof (Fn. 15), S. 6.

¹⁵⁷ W. Streeck, Wissen als Macht, Macht als Wissen. Kapitalversteher im Krisenkapitalismus, Merkur, 66, 9–10, 2012, S. 776–786, hier: 786.

¹⁵⁸ Genschel/Schwarz (Fn. 30), S. 1. Unklar ist freilich, ob das dahinter stehende Demokratieverständnis nicht zu kurz greift, da es, insofern Politik doch wesentlich unsichere Reaktion statt gestaltender Aktion geworden ist, zunehmend zu fragen gilt, ob Wahlen gestaltende Impulse legitimieren oder nicht doch vielmehr Politikversagen nachträglich bestrafen (dazu knapp Habermas (Fn. 75), S. 67).

¹⁵⁹ W. Streeck, Vom DM-Nationalismus zum Euro-Patriotismus? Eine Replik auf Jürgen Habermas, Blätter für deutsche und internationale Politik, 58, 9 (2013), S. 75–92, hier: 78.

Sobald daher Steuerleistung selbst beginnt, eine politische Staatsstruktur zu garantieren, deren Geschäftsgrundlage auf der als trostlos antizipierten Veräußerung formal doch volkssouverän legitimierter Entscheidungsfreiheit fußt, wird *Steuerzahlung ein legaler Entdemokratisierungsfaktor*. Ähnliches mag man auch für den sehr viel weniger dramatisch erscheinenden Maßstab der etablierten Steuergesetzgebung annehmen, so diese tatsächlich, „man muß schon sagen: verludert ist“ (Klaus Vogel). Das verfassungshistorische wie auch politikwissenschaftliche Fehlen einer demokratischen Seite der „Staatstheorie“ des modernen Steuer- und Sozialstaats bleibt daher solange eine „offene Flanke“ (Kirchhof),¹⁶⁰ wie die unbegrenzte Besteuerungsgewalt des Staates auf eine theoretisch demokratiespezifische Steuerrechtfertigungslehre ebenso verzichtet wie auf einen demokratiebewahrenden Steuerrechtsvollzug. Andernfalls bleibt, was im liberalen Staatsdenken immer schon galt: ein Widerstandsrecht. Es ist schließlich nicht schwer, Steuerverweigerung als ursouveränen, extralegalen politischen Widerstandsakt (nicht nur) im Sinne Thoreaus zu begründen: „Der [Steuer-]Dollar ist unschuldig; mich beschäftigt vielmehr die Folge meiner Treue als Untertan.“¹⁶¹

Theoretisch kennzeichnet folglich ausgerechnet ein sehr bewusst demokratisches Steuerverständnis, das Steuerzahlung in einer Demokratie als politisches Identitätsmerkmal und Regimesymbol erfasst, eine Eigenlogik, die sich gegen den aus schierer Fiskalstaatsräson postdemokratischen „Konsolidierungsstaat“ (Streck) wendet. Ironischer- und konsequenterweise agiert dabei gerade die demokratieidentifikatorisch so konstruktive Seite dieses Steuerverständnisses im Fall fiskaldemokratischer Aussichtslosigkeit am effektivsten gegen das Fortwirken demokratisch *eigentlich* funktionaler Verfassungsinstitutionen. Speziell steuermokratietheoretisch zeichnet sich insofern das skizzierte, idealtypisch demokratische Steuerverständnis durch eine Wirkungsweise aus, die nicht nur veranschaulicht, was das Konzept der Fiskaldemokratie vom Prinzip der Steuermokratie unterscheidet, sondern darüber hinaus aufzeigt, dass Fiskaldemokratie und Steuermokratie zwei zueinander im Krisenfall mitnichten harmonische Prinzipien darstellen: Die Souveränitätsidee hinter dem Konzept der Fiskaldemokratie folgt einer institutionell ausformulierten entscheidungstheoretischen Wirkungslogik. Dagegen reaktiviert das steuermokratische Selbstbewusstsein im hier skizzierten Sinne ein instinktiv herrschaftsideologisches Kollektiv- oder Kulturgedächtnis, das man im Gegensatz zur *institutionellen* Fiskaldemokratie dringend mit dem *identitären* Konzept der Volkssouveränität in Verbindung bringen sollte. Vor allem, weil Steuerwiderstand, Vertrauensentzug und bürgerchaftliche Illoyalität gegenüber formaldemokratischen Verfassungsinstitutionen angesichts faktisch institutionellen Versagens und demokratischer

¹⁶⁰ Je in der Diskussion zu Kirchhof (Fn. 120), S. 54–62, hier: 62, 58.

¹⁶¹ H. D. Thoreau, Über die Pflicht zum Ungehorsam gegen den Staat, Zürich 2004 (Orig. 1849), S. 58.

Performanzverluste einer politisch *offenen* Kriseninterpretation bedürfen, einer klassischen Interpretation von *Krise* also, in der es erst zu prüfen gilt, ob massenhafte Systemresistenz postdemokratische Unfähigkeit ist oder nicht doch institutionenskeptische Souveränität.