

Bund der Steuerzahler: Schlanker Staat durch Homogenisierung heterogener Interessen

Wolfgang Schroeder, Samuel Greef, Lukas Kiepe

I. Einleitung

Seit der Jahrtausendwende taucht die Argumentationsfigur der Steuerzahler:in vermehrt in der Rechtsprechung der deutschen Sozialgerichtsbarkeit auf.¹ Damit sind diese zu unsichtbaren Beteiligten im Sozialgerichtsstreit geworden. Doch wer vertritt im politischen System die Interessen der Steuerzahler:innen? In der breiten Öffentlichkeit und den Medien wird mitunter der „Bund der Steuerzahler“ (BdSt) als Stimme aller Steuerzahler:innen, unabhängiger Kontrolleur und Finanzgewissen der Nation wahrgenommen.² Diese Außenwahrnehmung deckt sich mit der Selbstdarstellung des Verbandes, der von sich sagt, dass er seit 70 Jahren „unser aller Interesse wahrt, schützt, formuliert und die Verantwortlichen adressiert“.³ Es ist wichtig, dass Akteure existieren, die genau hinschauen, wie Staat und Verwaltung mit den Geldern der Steuerzahler:innen umgehen, um für einen effizienten und transparenten Einsatz zu sorgen. Allerdings sollte beachtet werden, aus welcher Perspektive, für wen und mit welchen Interessen und Zielen sie dies tun. Wie steht es also um die selbstformulierte Gemeinwohlorientierung des BdSt? Die einzige vorliegende Forschungsmonografie zum Verband stellt heraus, dass dessen Mitgliedschaft „überwiegend aus Kleingewerbetreibenden und Angehörigen freier Berufe“ besteht.⁴ Vertritt der BdSt damit als Pressure-Group ausschließlich Partikularinteressen oder übernimmt er dennoch eine gesamtgesellschaftlich relevante Interessenvertretung als Watchdog staatlicher Ausgaben? Diesen Fragen möchte der vorliegende Artikel nachgehen.

1 Siehe Baldschun in diesem Band.

2 Bach, *Unsere Steuern*, S. 148.

3 BdSt, *70 Jahre Finanzgewissen der Nation*, S. 5.

4 Speth, *Steuern, Schulden und Skandale*, S. 5.

Dazu wird im zweiten Kapitel ein kurzer theoretischer Überblick über die sozialwissenschaftliche Verbändeforschung gegeben. Im dritten Kapitel werden Entstehung, Binnenorganisation und Ziele des BdSt betrachtet. Das vierte Kapitel zeigt, dass der BdSt keineswegs die Interessen aller Steuerzahler:innen repräsentiert, sondern einseitigen Lobbyismus betreibt. Das fünfte Kapitel widmet sich den Instrumenten, mit denen er versucht, Interessen durchzusetzen. Die Frage, ob der Verband dabei als ein neoliberaler oder gar populistischer Akteur in Erscheinung tritt, steht im Zentrum des sechsten Kapitels. Abschließend werden im Fazit die sozialpolitischen Implikationen der erzielten Forschungsergebnisse aufgezeigt.

II. Verbändeforschung zwischen Mitgliedschafts- und Einflusslogik

Interessen sind das „Salz in der Suppe“ der Demokratie, denn Menschen handeln interessengeleitet.⁵ Diese Interessen können sehr unterschiedliche Motive haben: die Befriedigung individueller Grundbedürfnisse, die Maximierung des Eigennutzes oder die Verfolgung ideeller, d.h. immaterieller bzw. nicht am Eigennutz orientierter Ziele.⁶ Interessenverbände sind auf Dauer gestellte, arbeitsteilig organisierte und professionalisierte Kollektivakteure zur Verfolgung gemeinsamer Ziele.⁷ Als intermediäre Organisationen vermitteln sie dabei zwischen Staat und Gesellschaft. Dabei kommt ihnen die Funktion der Interessenaggregation, Interessenselektion und Interessenartikulation und ggf. auch der Staatsentlastung zu. Aufgrund ihres intermediären Charakters interagieren Verbände mit zwei unterschiedlichen Umwelten: „nach innen“ mit ihren Mitgliedern und „nach außen“ mit dem Regierungssystem, wo sie gemeinsam mit vielen anderen Gruppen um politischen Einfluss ringen. Ihr Handeln ist daher von zwei gegensätzlichen Logiken geprägt: der Mitgliedschaftslogik und der Einflusslogik.⁸

Interessenverbände lassen sich anhand von sechs Kriterien charakterisieren:⁹ rechtlicher Status, Handlungsfeld, Organisationsebene, Binnenorganisation, Organisationsgrad und schließlich anhand des Sanktionspotenzials. Eine strukturelle Ursache für die unterschiedlich hohen Organisationsgrade liegt in der unterschiedlichen Organisierbarkeit von Interessen. Nicht jede Personengruppe mit gleichgelagerten Interessen kann sich

5 Grotz/Schroeder, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S. 179.

6 Alemann, Organisierte Interessen an der Bundesrepublik Deutschland, S. 27.

7 Zimmer/Speth, Verbändeforschung, S. 268.

8 Streeck, KZfSS 1987, S. 471, 473.

9 Grotz/Schroeder, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S. 185 ff.

gleich gut organisieren. So stehen Zeit- und Geldmangel oder ein fehlendes Zusammengehörigkeitsgefühl, wie z.B. bei Arbeitslosigkeit, einer interessenpolitischen Organisation eher entgegen. Umgekehrt ist die Organisationsfähigkeit von Gruppen, die ein spezifisches Interesse teilen (z.B. Taxifahrer:innen), höher als bei allgemeinen Gruppen (alle Autofahrer:innen). Die Theorie kollektiven Handelns¹⁰ weist daher darauf hin, dass je spezieller ein Interesse ist und je homogener die davon betroffene Gruppe, desto größer ist die Organisationsfähigkeit und potentiell auch der Organisationsgrad eines Verbandes.

III. Entstehung des BdSt: Binnenorganisation und Funktionen

Im Gegensatz zu vielen Verbänden, deren Wurzeln bis ins Kaiserreich und die Weimarer Republik zurückreichen, wurde der BdSt am 5. Oktober 1949 in Stuttgart ohne direkte Vorläuferorganisation gegründet.¹¹ Gleichwohl hatte ein Kreis von Großindustriellen um Gustav Krupp von Bohlen und Halbach, der in Nürnberg als Hauptkriegsverbrecher angeklagt wurde, bereits in den 1920er- und 1930er-Jahren über einen Steuerzahlerbund nach schwedischem Vorbild nachgedacht. Dabei konnten die Herren auf einen Forschungsbericht *Günter Schmölders* zu nordischen Steuerzahlerorganisationen zurückgreifen, „aber jeder Gedanke an eine demokratische Bürgerinitiative der Steuerzahler mußte aufgegeben werden, als sich die nationalsozialistische Machtübernahme abzuzeichnen begann [...].“¹² Die Gründung im Jahr 1949 orientierte sich dann auch an amerikanischen Vorbildern, wenngleich die angebotene finanzielle Subvention durch die amerikanische Besatzungsmacht abgelehnt wurde.¹³

Wie viele Interessenverbände im gesellschaftspolitischen Bereich verfügt auch der BdSt über den rechtlichen Status eines eingetragenen Vereins. Der Bundesverband ist Mitglied in der Taxpayers Association of Europe und Word Taxpayers Association. Es handelt sich um einen Verbände-Verband, in dem fünfzehn¹⁴ unabhängige Landesverbände zusam-

10 Olson, The logic of collective action.

11 Däke, Vorwort, S. 9.

12 Schmölders, Das Selbstverständnis von Steuerzahlerbewegungen im Ausland, S. 27.

13 Schmölders, Das Selbstverständnis von Steuerzahlerbewegungen im Ausland, S. 29.

14 Niedersachsen und Bremen bilden einen gemeinsamen Landesverband.

mengeschlossen sind.¹⁵ Weitere regionale Untergliederungen existieren nicht. Die Binnenorganisation eines Landesverbandes erfüllt den Mindestanspruch an einen demokratischen Vereinsaufbau in Form der jährlichen Mitgliederversammlung. Diese wählt jedoch nur den Verwaltungsrat, der das eigentliche Entscheidungsgremium darstellt und auch den Landesvorstand bestellt.¹⁶ Die Landesvorsitzenden wählen wiederum den Bundesvorstand, der Präsidium genannt wird, und als Kontrollgremium den Verwaltungsrat.

Nach Satzung ist der BdSt zwar parteipolitisch unabhängig, wird aber von Journalisten regelmäßig in die Nähe der FDP gerückt, da sein programmatisches Profil mit dem der Partei konvergiert.¹⁷ Wie Tabelle 1 zeigt, rekrutieren sich die männlichen Vorsitzenden bzw. Präsidenten aktuell insbesondere aus dem CDU/FDP-Lager.

Tabelle 1: Führungspersonal des BdSt und seiner Landesverbände (Quelle: eigene Zusammenstellung)

Ebene	Vorsitzender/ Präsident	Partei	Ausbildung	Weitere Beschäftigungen
Bundesverband	Reiner Holznagel	CDU	MA Politikwissenschaft	Ehem. Chefredakteur „Der Steuerzahler“
Baden-Württemberg	Zenon Bilaniuk		Dipl.-Ökon.	
Bayern	Rolf Baron von Hohenhau	CSU	Dipl.-Kfm.	Wirtschaftsberatungs und Verwaltungs-GmbH Augsburg
Berlin	Alexander Kraus		Dipl.-Volksw.	
Brandenburg	Dr. Hans Seiz & Clemens Timm			
Hamburg	Lorenz Palte		Dipl.-Betriebsw.	Leiter Lohnsteuerhilfeverein Hamburg-Barmbek
Hessen	Joachim Papendick	FDP	Dipl.-Volksw.	
Mecklenburg-Vorpommern	Knud Bernitz			Knud Bernitz Versicherungsmakler GmbH
Niedersachsen/Bremen	Bernhard Zentgraf		Dipl.-Volksw.	
Nordrhein-Westfalen	Rik Steinheuer	CDU	Rechtsanwalt	

15 Möller, Politische Bildung 1998, S. 48, 57.

16 Schöbel, Politische Partizipation als Verbandsarbeit, S. 11.

17 Lösche, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, S. 59.

Ebene	Vorsitzender/ Präsident	Partei	Ausbildung	Weitere Beschäftigungen
Rheinland-Pfalz	Rainer Brüderle	FDP	Dipl.-Volksw.	Ehem. Wirtschaftsminister RainerBrüderleConsult
Saarland	Christoph Walter		Dipl.-Kfm.	
Sachsen	Thomas Meyer			
Sachsen-Anhalt	Ralf Seibicke	CDU	Dipl.-Ökon.	Präsident des Landesrechnungshofs a. D.
Schleswig-Holstein	Dr. Aloys Alt-mann	SPD	Wirt.-Soz. des Landbaus	Präsident des Landesrechnungshofs a. D.
Thüringen	Justus Kehrl		Rechtsanwalt	Weisskopf Rechtsanwälte Partnerschaft

Der Bundesverband finanziert sich durch eine Umlage der Landesverbände, 2018 betrug der Etat 1,66 Millionen Euro.¹⁸ Die Landesverbände tragen auch das Deutsche Steuerzahlerinstitut (DSi), das aufgrund der NS-Vergangenheit Karl Bräuers 2013 umbenannt wurde.¹⁹ Waren anfangs die Mitgliedsbeiträge nicht steuerlich abzugsfähig,²⁰ ist der Verein inzwischen als gemeinnützig anerkannt.

Der satzungsgemäße Vereinszweck ist die „Förderung des demokratischen Staatswesens“ und die „Wahrnehmung der Belange aller Steuer- und Abgabenzahler“.²¹ Die acht Vereinsziele²² bricht der BdSt in der Außendarstellung üblicherweise auf die Formel Steuern und Abgaben senken, Verschwendungen stoppen, die Staatsverschuldung zurückfahren und Bürokratie abbauen herunter.²³ Damit folgt der Verband dem Leitbild des schlanken Staates. Die ursprünglich ebenfalls angestrebte Verbesserung der Steuermoral ist heutzutage kein Thema mehr.²⁴ „Steuerflucht, Steuer-

18 BdSt, Jahresrückblick 2018, S. 8.

19 Schäfers, FAZ v. 21.06.2013.

20 Schmölders, Das Selbstverständnis von Steuerzahlerbewegungen im Ausland, S. 29.

21 BdSt, Satzung des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., S. 1 f.

22 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel, gerechte Steuer- und Abgabenlast, Rechtsstaatlichkeit, einfaches und verständliches Steuerrecht, Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler:innen, öffentliche Finanzwirtschaft soll sich an der sozialen Marktwirtschaft ausrichten, Vermeidung von Staatsverschuldung und angemessene Kosten der Daseinsvorsorge.

23 BdSt, Das Schwarzbuch. Die öffentliche Verschwendungen 2020/2021, S. 3.

24 Schöbel, Politische Partizipation als Verbandsarbeit, S. 6.

hinterziehung und Steuervermeidung stellen hingegen keine Themen dar, die der BdSt aufgreift“.²⁵

In den 2000er-Jahren verursachte der Verband eine öffentliche Debatte, weil er sich selbst nicht an die Transparenzprinzipien hielt, die er immer wieder einfordert.²⁶ Ex-Präsident Heinz Däke hatte ein dreifaches Gehalt, insgesamt rund 190.000 Euro jährlich, bezogen.²⁷ Im Zuge dessen hatte der Skandal auch direkte Auswirkungen auf die Mitgliederentwicklung. Zudem erhielt Däke als Beiratsmitglied der Hamburg-Mannheimer Versicherung (jetzt ERGO) Aufwandsentschädigungen. Diese Versicherung ist seit den 1970er-Jahren in die Mitgliederakquise des BdSt eingebunden, wirbt erst Verbandsmitglieder und bietet dann eigene Versicherungsangebote an.²⁸ Umstrukturierungen bei der Versicherung, die aufgrund von Internetgeschäften weniger persönlichen Kundenkontakt hat, verschärfen die Mitgliederkrise, weshalb der BdSt vermehrt auf eigene, aber sehr kostspielige, Akquiseabteilungen und selektive Anreize (u.a. Rabatte beim Tanzen, Leasing und GEMA-Gebühren) setzt.²⁹

IV. Repräsentation und Legitimität: Wen vertritt der BdSt?

Als der BdSt von sich selbst als der „mitgliederstärksten Steuerzahlerorganisation der Welt“ sprach,³⁰ konnte er auf eine seit seiner Gründung kontinuierlich steigende Mitgliederzahl zurückblicken. Anfang der 2000er-Jahre, 50 Jahre nach seinem Entstehen, verzeichnete er mit 430.000 Mitgliedern seinen Höchststand. Seit dem Skandal um Däke und die ERGO-Versicherung sinkt die Mitgliederzahl rapide. 2020 lag der Mitgliederstand nur noch bei 205.881, wenn dafür das zentrale Mittel der Mitgliederkommunikation herangezogen wird: die Zeitschrift „Der Steuerzahler“. Gemessen an allen Erwerbstätigen entspricht dies einem überschaubaren Organisationsgrad von 0,5 % der Steuerzahler:innen (Tabelle 2: *Verteilung der BdSt-Mitgliederzeitung „Der Steuerzahler“*). Den Mitgliedern kommt dabei fast ausschließlich die Rolle des Finanziers der Verbandstätigkeiten zu. Diese

25 Greef/Kiepe, FJSB 2018, S. 28, 33.

26 Scheele, *Der Spiegel* v. 28.10.2010.

27 Lösche, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, S. 59; Speth, Steuern, Schulden und Skandale, S. 10.

28 Speth, Steuern, Schulden und Skandale, S. 10; Stein, *Der Bund der Steuerzahler und seine Mitglieder*, S. 180 f.

29 Speth, Steuern, Schulden und Skandale, S. 22.

30 Däke, Vorwort, S. 9.

sind kaum in die verbandliche Willensbildung einbezogen, die Einladung zur Mitgliederversammlung erfolgt als Bekanntmachung in der Mitgliederzeitschrift. Daher spielt die Mitgliedschaftslogik für den BdSt eine untergeordnete Rolle, wichtiger ist die Einflusslogik, die sich insbesondere in einer starken Medienfixierung niederschlägt.

Das zehn Mal im Jahr erscheinende, als „Wirtschaftsmagazin“ werblich vermarktet Magazin, erhalten alle Mitglieder über den Bundesverband (teilweise mit Landesbeilagen, bspw. die HessenZeitung vier Mal im Jahr). Es richtet sich mit dem Themenspektrum Steuern, Versicherungen und Geldanlage zwar an ein breites Publikum, mit einem durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen von 4.784 Euro und einem Durchschnittsalter von 50,8 Jahren bildet der Leser:innenkreis – und damit auch die Mitgliedschaft des BdSt – jedoch nicht den Querschnitt der Bevölkerung ab.³¹ 2018 lag das Nettoeinkommen privater Haushalte bei durchschnittlich 3.661 Euro. Und auch die Altersgruppe mit dem höchsten durchschnittlichen Haushaltseinkommen, die 45- bis 54-Jährigen, liegen mit 4.398 Euro noch darunter.³² Die Verteilung der Zeitschrift „Der Steuerzahler“ bietet auch einen Anhaltspunkt für die Zahl der Verbandsmitglieder in den einzelnen Bundesländern.

Tabelle 2: Verteilung der BdSt-Mitgliederzeitung „Der Steuerzahler“ (Quellen BdSt, Mediadaten 2021, Der Steuerzahler; eigene Darstellung und Berechnung)

Bundesland	Exemplare	Erwerbstätige	Verhältnis
Saarland	3.485	478.000	0,73 %
Baden-Württemberg	40.740	5.987.000	0,68 %
Niedersachsen	23.443	4.017.000	0,58 %
Nordrhein-Westfalen	49.934	8.807.000	0,57 %
Schleswig-Holstein	7.394	1.465.000	0,50 %
Bayern	34.842	7.076.000	0,49 %
Hessen	13.717	3.220.000	0,43 %
Bremen	1.395	332.000	0,42 %
Thüringen	3.986	1.042.000	0,38 %
Mecklenburg-Vorpommern	2.681	761.000	0,35 %
Hamburg	3.314	979.000	0,34 %
Rheinland-Pfalz	6.559	2.090.000	0,31 %

31 BdSt, Der Steuerzahler, Wirtschaftsmagazin Mediadaten 2021, S. 3.

32 Bundeszentrale für politische Bildung, Einkommen privater Haushalte.

Bundesland	Exemplare	Erwerbstätige	Verhältnis
Brandenburg	3.653	1.244.000	0,29 %
Sachsen-Anhalt	2.618	1.027.000	0,25 %
Berlin	4.422	1.868.000	0,24 %
Sachsen	3.698	1.985.000	0,19 %
<i>Gesamt</i>	205.881	42.378.000	0,49 %

Die Verbreitungszahlen der Mitgliederzeitung zeigen, dass der BdSt insbesondere in den neuen Bundesländern unterdurchschnittlich vertreten ist. Überproportional viele Mitglieder kommen dagegen aus drei großen westdeutschen Flächenländern: NRW, Baden-Württemberg und Niedersachsen, insbesondere aber auch aus dem Saarland³³ – trotz seiner geringen Größe und dem unterdurchschnittlichen Haushaltseinkommen. Schwächer vertreten ist der BdSt dagegen in den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin.

Die Leserschaft von „Der Steuerzahler“ beschreibt der BdSt selbst als „gehobenen Mittelstand“, „überdurchschnittlich hoch gebildet“ und mit „hoher Kaufkraft“ ausgestattet.³⁴ 2014 lasen überwiegend Männer (75 %) die damals noch als „Wirtschaftsmagazin für den Mittelstand“ beworbene Mitgliederzeitung.³⁵ Bach konstatiert daher: „In der breiten Öffentlichkeit und den Medien wird [der BdSt] als Stimme aller Steuerzahler und unabhängiger Kontrolleur des öffentlichen Finanzgebarens wahrgenommen. Tatsächlich repräsentiert er vor allem mittelständische Unternehmer, Freiberufler und Besserverdiener, die ihn über Beiträge und Spenden finanzieren“.³⁶

Lösche charakterisiert den BdSt zwar als Public Interest Group, allerdings würde er als Teil der eigenen PR-Strategie Steuerzahlerinteressen als allgemeine Interessen deklarieren.³⁷ In Wirklichkeit verberge sich hinter Gemeinwohlauspruch und Fachwissenvermittlung jedoch ein partikuläres Interesse. Gleichwohl nimmt der BdSt laut Schöbel „eine im allgemeinen Interesse liegende und nicht nur den Mitgliedern dienende Wächterfunktion für eine nachhaltige Finanzpolitik ein.“ Er übernimmt damit zumindest teilweise auch Funktionen sogenannter Watchdog-Organisationen,

33 Bundesweit ist das Saarland bei Vereins- und Parteimitgliedschaft sowie Aktivitäts- und Engagementquoten führend; Kausmann et al., Länderbericht zum Deutschen Freiwilligensurvey 2014.

34 BdSt, Mediadaten 2021, Der Steuerzahler, S. 2.

35 BdSt, Mediadaten 2014, Der Steuerzahler, S. 3.

36 Bach, Unsere Steuern, S. 148.

37 Lösche, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, S. 57 f.

welche „die Tätigkeit des Staates und seiner Institutionen, anderer Organisationen oder Unternehmen [...] überwachen beziehungsweise deren Handeln kritisch [...] begleiten und damit [...] kontrollieren.“³⁸ Dabei agiert der BdSt jedoch nicht im öffentlichen Interesse, sondern verfolgt Partikularinteressen.

Die Interessenvertretung durch den BdSt wird also keineswegs durch einen repräsentativen Querschnitt der deutschen Steuerzahler:innen legitimiert. „Der Bund der Steuerzahler [...] kann entgegen seiner Titulierung als Massenorganisation keine großflächige Vertretung von Sozialinteressen aufweisen“.³⁹ Im Vordergrund stehen vielmehr die materiellen Interessen einer partikularen Gruppe. Dem BdSt gelingt es jedoch immer wieder erfolgreich, diese als Gemeinwohlinteressen aller Steuerzahler:innen auszugeben, „sich als Finanzgewissen der Nation in Szene zu setzen“⁴⁰ und auch als solches in den Medien, in der Politik oder der Sozialgerichtsbarkeit wahrgenommen zu werden.

V. Instrumente des BdSt: Symbolische Öffentlichkeitsarbeit und Musterklagen

Der BdSt greift auf zwei zentrale Instrumente zurück: er stellt Informationen bereit und kritisiert Sachverhalte durch naming, blaming und shaming.⁴¹ Zur Verfolgung dieser symbolischen Öffentlichkeitsarbeit nutzt der BdSt insbesondere die Schuldenuhr, den Steuerzahlergedenktag und das Schwarzbuch, die er auch als seine Markenzeichen bezeichnet.

Die Schuldenuhr wurde am 12. Juni 1995 in Wiesbaden, dem alten Vereinssitz, eingeweiht. Im gleichen Jahr kamen diverse TV-Teams, um den Augenblick festzuhalten, als der öffentliche Schuldenstand 2 Billionen D-Mark erreichte.⁴² Auch danach blieb die Schuldenuhr ein Medienstar der Haushaltspolitik und wurde zwischenzeitlich als App angeboten.

Die wohl bekannteste Marke des BdSt, das Schwarzbuch, entstand 1973 und prangert jährlich über 100 Beispiele von Steuerverschwendungen an. Dabei greift der BdSt häufig auf die Berichte der Rechnungshöfe zurück, nimmt es aber mit den Fakten nicht immer so genau und überschätzt wohl die Effizienzreserven des Staates.⁴³ Wobei es dem Verband auch nach

38 Greef/Kiepe, FJSB 2018, S. 28, 28.

39 Sebalt/Straßner, Verbände in der Bundesrepublik Deutschland, S. 115.

40 Bach, Unsere Steuern, S. 148.

41 Greef/Kiepe, FJSB 2018, S. 28, 30.

42 BdSt, 70 Jahre Steuerzahler.

43 Speth, Steuern, Schulden und Skandale, S. 26; Scheele, Der Spiegel v. 28.10.2010.

fast 50 Jahren nicht hinreichend präzise gelungen ist, den Begriff der Verschwendug zu definieren.⁴⁴ Während nutzlose „So-da-Brücken“ ohne Straßenanschluss für die meisten Steuerzahler:innen einen Schildbürgerstreich darstellen, bewegen sich viele Sachverhalte des Schwarzbuches im Bereich des Politischen und der ist bekanntermaßen umstritten. Eine Pflegekammer mag für den BdSt Steuergeldverschwendug sein, für andere ein legitimes Instrument zur Aufwertung der Pflegeberufe. Eine beachtliche Reichweite kann auch die RTL-Sendung „Mario Barth deckt auf!“ vorzeigen, die in Kooperation mit dem BdSt (vermeintliche) Steuerverschwendug anprangert: In der zweiten Jahreshälfte 2020 erreichte die Sendung mit 2 bis 2,5 Millionen Zuschauer:innen einen Marktanteil von 7 bis 9 %.⁴⁵

Zudem hat der Verband den Steuerzahlergedenktag ausgerufen, ab dem jede:r Bürger:in für das eigene Portemonnaie arbeitet. Der BdSt taxiert diesen auf den 18. Juli, was allerdings als „vulgärökonomischer Populismus“ kritisiert wird: Zum einen müsste der 18. Juli korrekt als Sozialbeitrags- und Steuerzahlergedenktag bezeichnet werden, zum anderen verschiebt sich der Tag bei korrekter Berechnung auf den 15. Mai, wenn nicht gar Anfang Februar.⁴⁶

Über symbolische Öffentlichkeitsarbeit hinaus leitet der BdSt zum einen aufgedeckte Tatbestände auch an sanktionierende Institutionen (bzw. die Rechnungshöfe) weiter.⁴⁷ Zum anderen ist bereits in der Vereinssatzung ein handfestes weiteres Instrument zur Interessenvertretung verankert: Musterprozesse zur Klärung steuerrechtlicher Fragen von grundsätzlicher Bedeutung. Das Beispiel der Pendlerpauschale zeigt, dass der BdSt hier bereits wegweisende Entscheidungen erstritten hat. Allerdings orientiert sich der Verband vor allem am Kriterium der Erfolgsaus- schicht und an Themen, mit denen er für sich werben kann.⁴⁸ Mit Stand vom 2. Oktober 2020 hat der BdSt 77 Musterklagen begleitet, die überwiegend vor Finanzgerichten oder auch vor Verwaltungsgerichten (7) und der ordentlichen Gerichtsbarkeit (3), aber nur zweimal vor Sozialgerichten verhandelt wurden.⁴⁹

44 Möller, Politische Bildung 1998, S. 48, 52.

45 Quotenmeter, Mario Barth deckt auf, <http://www.quotenmeter.de/tag/Mario+Barth+deckt+auf> (letzter Zugriff: 27.3.2021).

46 Bach, Die Zeit v. 19.07.2017.

47 Greef/Kiepe, FJSB 2018, S. 28, 30.

48 Speth, Steuern, Schulden und Skandale, S. 36f.

49 BdSt, Musterklagen des Bundes der Steuerzahler.

VI. *Populismus, Neoliberalismus und Demokratieverständnis des BdSt*

Der BdSt nutzt im Schwarzbuch, beim Steuerzahlergedenktag und für seine Posts in den Sozialen Medien plakative Darstellungen, die Sachverhalte verkürzt und emotional aufgeladen präsentieren. Die Aufhebung der Schuldenbremse in der Corona-Pandemie bezeichnet der Verband als „Politik der maximalen Verschuldung!“⁵⁰ und forderte den Bundestag auf „sich Mega-Schulden [zu] widersetzen!“⁵¹ Bach spricht, bezogen auf den Steuerzahlergedenktag, von „vulgärökonomische[m] Populismus“.⁵² Folgt der BdSt damit einer populistischen Logik? Populismus charakterisiert nach Mudde und Kaltwasser⁵³ nicht nur die Gegenüberstellung von Volk und (korruptem) Establishment (die „Elite“ aus Politik, Medien oder Wirtschaft) als vertikale Dichotomie und „Volkssouveränität um jeden Preis“, sondern auch eine ideologische Komponente („dünne Ideologie“) oder Weltsicht.

Beim BdSt ist der Gegensatz zwischen dem Volk und dem Establishment, in Form von Steuerzahler:innen gegen den Staat, durch seine inhaltliche Ausrichtung auf Steuern und ihre Verausgabung sowie durch seine Funktion als Watchdog in der DNA des Verbandes angelegt. Zwar spricht er nicht von „Volk“,⁵⁴ stilisiert sich aber doch zur „Interessenvertretung für alle Steuerzahler“, der „für die Bürger“ arbeitet.⁵⁵ Die Unterstützung der Kampagne „Jetzt ist die Zeit: Volksentscheid. Bundesweit“ des Mehr Demokratie e.V. 2017 kann wie jede Forderung nach mehr Partizipation der Bürger:innen nicht grundsätzlich als populistisch eingeordnet werden, obwohl direkte Demokratie auch von Populist:innen genutzt werden kann. Das stärker direktdemokratische denn repräsentative Demokratieverständnis des BdSt dürfte daher röhren,⁵⁶ dass in direktdemokratischen Gebietskörperschaften Steuern und Staatsverschuldung geringer sind.⁵⁷ Zusätzlich zu den ebenfalls vorhandenen populistischen Stilelementen auf der instru-

50 BdSt, Presseinformation v. 27.11.2020.

51 BdSt, Presseinformation v. 23.11.2020.

52 Bach, Die Zeit v. 19.07.2017.

53 Mudde/Kaltwasser, CPS 2018, S. 1667, 1669.

54 Wobei die englischsprachige Populismus-Literatur mit dem Begriff „the people“ einen stärkeren Bezug zum (demokratischen) Demos aufweist als der deutsche, häufig völkisch verstandene Volksbegriff.

55 BdSt, Porträt.

56 BdSt, Presseinformation v. 16.11.2017.

57 Feld/Kirchgässner, Wirkungen direkter Demokratie, S. 417 ff.

mentellen Ebene existiert mit dem Neoliberalismus auch eine „dünne Ideologie“.

Das Projekt einer neoliberalen Ausgestaltung der politischen Ökonomie verbindet den Markt als zentralen Koordinationsmechanismus, individuelle Freiheit und Verantwortung mit einer minimalen staatlichen Ordnungsfunktion. Der Staat wird als steuernder und regulierend intervenierender Akteur zurückgedrängt. Als Nachtwächterstaat ist er primär nur noch für die Sicherstellung eines funktionierenden Marktes und eines fairen Wettbewerbs zuständig, während ansonsten Angebot und Nachfrage steuern.⁵⁸ Das marktradikale Zurückdrängen (Deregulierung, Privatisierung) des Staates betrifft auch den Steuerstaat, insbesondere unter dem Label der Senkung von Lohnnebenkosten, die aus neoliberaler Perspektive vor allem die (globale) Wettbewerbsfähigkeit hemmen.

Zugleich finanzieren Steuereinnahmen maßgeblich die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Forderung nach Steuersenkung – und damit sinkenden Einnahmen des Sozialstaates – wird daher auf der Ausgabenseite mit einer zentralen neoliberalen Argumentation begleitet: die Übertragung der staatlichen Leistungserbringung auf den vermeintlich effizienteren Markt und in die individuelle Verantwortung. Für das Effizienzkriterium wiederum sind Kosten und Langsamkeit der staatlichen Bürokratie und vermutete Steuerverschwendungen zentrale Bezugspunkte. Aus dieser Perspektive heraus lässt sich der Bund der Steuerzahler also durchaus als neoliberaler Akteur charakterisieren.

VII. Fazit: Sozialpolitische Implikationen

Die vorstehende Untersuchung zeigt, dass der BdSt nicht geeignet ist, (im Sozialgerichtsstreit) die gemeinwohlorientierten Interessen der Steuerzahler:innen zu vertreten, sondern partikulare Gruppeninteressen repräsentiert. Daher ist seine Rolle im Feld der Sozialpolitik kritisch zu hinterfragen. So unterstützte der BdSt eine (nicht angenommene) Musterklage bis vor das Bundesverfassungsgericht gegen die Künstlersozialkasse. Diese hatte er bereits vor dem Sozialgericht Lübeck, vorm Landessozialgericht Schleswig-Holstein und vorm Bundessozialgericht begleitet.⁵⁹ Das Ziel war die Befreiung von Unternehmen von der (auftraggeberseitigen) Pflichtabgabe für künstlerische Dienstleistungen. Ebenfalls unterstützte der BdSt

58 Kolb, Ökonomische Ideengeschichte, S. 79 ff.

59 BdSt, Presseinformation v. 15.02.2018.

eine (gescheiterte) Musterklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gegen das Monopol der Berufsgenossenschaften. Diesen würde das Wesensmerkmal des sozialen Ausgleichs fehlen, weshalb private Unfallversicherungen gleichzustellen wären.⁶⁰ Darüber hinaus setzt der Verband sich bspw. für ein Ende der sozialen Wohnraumförderung ein und hält kommunale Wohnungsunternehmen für ein sozialpolitisch ungeeignetes Instrument.⁶¹ Überhaupt hält der BdSt öffentliche Unternehmen für ungeeignet, politische Ziele zu verfolgen.⁶²

Auch diese Beispiele verdeutlichen, dass der BdSt vorrangig die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen, Freiberuflern und Selbstständigen vertritt. Mit seinem Fokus auf Steuersenkung, Bürokratieabbau und einen schlanken Staat setzt er sich für den Abbau des Sozialstaats, Privatisierung, Liberalisierung und individuelle Eigenverantwortung ein, wobei er neoliberal-populistisch agiert. Er vertritt damit zwar legitime Interessen gegenüber der Öffentlichkeit und dem politischen System. Allerdings lassen sich die Positionen des Verbandes keinesfalls als Referenz für die deutschen Steuerzahler:innen heranziehen. Die Gruppe der Steuerzahler:innen ist höchst heterogen zusammengesetzt und hinter ihr stehen diametral unterschiedliche Interessen: Während kleinere Gruppen, für die der BdSt sich öffentlich einsetzt, weniger Steuern zahlen wollen, sind große Gruppen der Gesellschaft an einem hohen Steueraufkommen interessiert und auf Umverteilungsaktivitäten des Staates im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge angewiesen.

Der Steuerzahlerbund gehört damit zu den klassischen Pressure-Groups, auch wenn er sich selbst gerne als zivilgesellschaftlicher Watchdog des Staates präsentiert. Gleichwohl nimmt der BdSt auf zwei Arten eine Kontrollfunktion wahr: Einerseits verfolgt er mit seinem „Deutschen Steuerzahlerinstitut“ eine Informationsstrategie. Gegenwärtig wird das Institut in Öffentlichkeit und Wissenschaft aber kaum noch wahrgenommen. Andererseits setzt der BdSt auf symbolische Aktionen (Schuldenuhr, Steuerzahlergedenktag, Stadtrundgang der Steuerverschwendung), Skandalisierung durch das alljährliche Schwarzbuch der Steuerverschwendung und Musterklagen. Mit diesem Instrumentarium verhält er sich wie ein Watchdog und orientiert sich dabei stark an der Medienlogik. Allerdings tut er dies mit

60 BdSt, Musterklagen des Bundes der Steuerzahler.

61 BdSt, Das Schwarzbuch. Die öffentliche Verschwendung 2019/20, S. 22 ff.

62 BdSt, Das Schwarzbuch. Die öffentliche Verschwendung 2020/21, S. 16.

eindeutig neoliberaler Schlagseite. Von wissenschaftlicher Seite wird seine Arbeit als unseriös kritisiert.⁶³

Bei der Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion ist der BdSt von drei Asymmetrien betroffen. Erstens ist er auf die (öffentlichen) Ergebnisse der ressourcenstarken Rechnungshöfe angewiesen. Zweitens ist für die Skandalisierung von Steuerverschwendungen eine Zusammenarbeit mit kampagnenstarken Boulevardmedien nötig. Drittens hält sich der Verband selbst nicht an die Maßstäbe einer transparenten und schlanken Verwaltung sowie einer nachvollziehbaren Politikfinanzierung, die er beim Handeln des Staates anlegt. Konkurrierende NGOs wie Transparency International, Abgeordneten-Watch und Lobby-Control können daher die Position einer kritischen und unabhängigen Kontrolle glaubwürdiger ausfüllen.⁶⁴

Der BdSt zielt auf die Verhinderung der Verschwendungen von Steuergeldern und eine sparsame Haushaltsführung. Darüber hinaus geht es ihm um eine vereinfachte Besteuerung und die Begrenzung der Abgabenlast. Themen wie Steuerflucht, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung greift der BdSt hingegen nicht auf. Erklären lässt sich dies damit, dass, entgegen der Wahrnehmung als unabhängigem Kontrolleur und Stimme aller Steuerzahler:innen, der BdSt „vor allem mittelständische Unternehmer, Freiberufler und Besserverdiener, die ihn über Beiträge und Spenden finanzieren“ repräsentiert.⁶⁵ Der Lobbyismus zugunsten dieser partikularen Gruppen unter dem Leitbild eines schlanken Staates schmälert die Output-Legitimität des Verbandes. Sowohl aus dieser Perspektive als auch mit Blick auf seine Input-Legitimität mit zuletzt rund 205.000 Mitgliedern erscheint sein Gemeinwohlauspruch, für alle Steuerzahler:innen zu sprechen, als vorgeschoben.⁶⁶

Literatur

- Alemann, Ulrich von, Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden 1989.
Bach, Stefan, Unsere Steuern. Wer zahlt? Wie viel? Wofür?, Frankfurt 2016.

63 Bach, Unsere Steuern, S. 147 f.; Speth, Steuern, Schulden und Skandale, S. 36; Greef/Kiepe, FJSB 2018, S. 28, 33.

64 Greef/Kiepe, FJSB 2018, S. 28, 34.

65 Bach, Unsere Steuern, S. 14.

66 Greef/Kiepe, FJSB 2018, S. 28, 33.

Bach, Stefan, Die Tea Party lässt grüßen. Steuerzahler, Die Zeit vom 19.07.2017, abrufbar unter: www.zeit.de/wirtschaft/2017-07/steuerzahler-gedenktag-deutschland-arbeit-abgaben (letzter Zugriff: 24.3.2021).

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Porträt. Der Bund der Steuerzahler stellt sich vor, o. J., abrufbar unter: www.steuerzahler.de/ueber-uns/kontakt/der-bdst (letzter Zugriff: 25.3.2021).

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt) (Hrsg.), Mediadaten 2014, Der Steuerzahler, Wirtschaftsmagazin für den Mittelstand, 2014.

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Satzung des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., 2017, abrufbar unter: www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/2017_12_05_Satzung_BdSt.pdf (letzter Zugriff: 29.3.2021).

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Jetzt Volksabstimmungen auf Bundesebene!, Presseinformation vom 16.10.2017, abrufbar unter: www.steuerzahler.de/presse/detail/jetzt-volksabstimmungen-auf-bundesebene (letzter Zugriff: 25.03.2021).

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Contra Künstlersozialabgabe: Deshalb hat sich unser Einsatz gelohnt, Presseinformation vom 15.02.2018, abrufbar unter: www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/contra-kuenstlersozialabgabe-deshalb-hat-sich-unser-einsatz-gelohnt (letzter Zugriff: 29.3.2021).

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Jahresrückblick 2018. Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., 2018, abrufbar unter: www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Gesch%C3%A4ftsbericht_2018_web.pdf (letzter Zugriff: 24.03.2021).

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), 70 Jahre Bund der Steuerzahler. 7 Geschichten aus 7 Jahrzehnten, 2019, abrufbar unter: www.steuerzahler.de/ueber-uns/kontakt/70-jahre-7-geschichten (letzter Zugriff: 29.03.2021).

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Das Schwarzbuch. Die öffentliche Verschwendungen 2019/20, Berlin 2019.

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), 70 Jahre Finanzgewissen der Nation. Bund der Steuerzahler, Berlin 2019.

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Das Schwarzbuch. Die öffentliche Verschwendungen 2020/21, Berlin 2020.

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Musterklagen des Bundes der Steuerzahler, Ergebnisliste, 2020, abrufbar unter: https://steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Ergebnisliste_01.pdf (letzter Zugriff: 30.3.2021).

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Das ist eine Politik der maximalen Verschuldung!, Presseinformation vom 27.11.2020, abrufbar unter: www.steuerzahler.de/presse/detail/das-ist-eine-politik-der-maximalen-verschuldung (letzter Zugriff: 26.3.2021).

Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt), Bundestag muss sich Mega-Schulden widersetzen!, Presseinformation vom 23.11.2020, abrufbar unter: www.steuerzahler.de/presse/detail/bundestag-muss-sich-mega-schulden-wider setzen (letzter Zugriff: 25.3.2021).

- Bund der Steuerzahler e.V. (BdSt) (Hrsg.), Mediadaten 2021, Der Steuerzahler. Wirtschaftsmagazin, 2021, abrufbar unter: www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Steuerzahler/Mediadaten/Mediadaten_2021_AnzeigenverkaufPRINT.pdf (letzter Zugriff: 29.3.2021).
- Bundeszentrale für politische Bildung, Einkommen privater Haushalte, 2020, abrufbar unter: www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61754/einkommen-privater-haushalte (letzter Zugriff: 29.3.2021).
- Däke, Karl Heinz, Vorwort, in: Bund der Steuerzahler e.V. (Hrsg.), Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit, Wiesbaden 1999, S. 9 f.
- Feld, Lars. P./Kirchgässner, Gebhard, Wirkungen direkter Demokratie. Was sagt die moderne politische Ökonomie?, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge. 2. Auflage, München 2009, S. 417 ff.
- Greef, Samuel/Kiepe, Lukas, Staatsnahe Watchdog-Organisationen, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 2018, S. 28 ff.
- Grotz, Florian/Schroeder, Wolfgang, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2021.
- Kausmann, Corinna/Simonson, Julia/Ziegelmann, Jochen P./Vogel, Claudia/Tesch-Römer, Clemens, Länderbericht zum Deutschen Freiwilligensurvey 2014, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin 2016, abrufbar unter: https://www.dza.de/fileadmin/dza/Dokumente/Publikationen/FWS_Laenderbericht_ges_2016.09.13.pdf (letzter Zugriff: 27.07.2020).
- Kolb, Gerhard, Ökonomische Ideengeschichte. Volks- und betriebswirtschaftliche Entwicklungslinien von der Antike bis zum Neoliberalismus, 2. Auflage, Berlin 2015.
- Lösche, Peter, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, Stuttgart 2007.
- Möller, Eike, Der Staat als Verschwender? Staatsausgaben aus Sicht des Bundes der Steuerzahler, Politische Bildung 1998, S. 48 ff.
- Mudde, Cas/Kaltwasser, Cristóbal Rovira, Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda, Comparative Political Studies 2018, S. 1667 ff.
- Olson, Mancur, The logic of collective action. Public goods and the theory of groups, Cambridge 1971.
- Schäfers, Manfred, Karl Bräuer ist nur noch belastende Geschichte. Bund der Steuerzahler, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.06.2013, abrufbar unter: www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bund-der-steuerzahler-karl-braeuer-ist-nur-noch-belastende-geschichte-12238493.html (letzter Zugriff: 25.3.2021).
- Scheele, Markus, „Die haben sich unglaublich gemacht“. Bund der Steuerzahler in der Kritik, Der Spiegel vom 28.10.2010, abrufbar unter: www.spiegel.de/wirtschaft/bund-der-steuerzahler-in-der-kritik-die-haben-sich-unglaublich-gemacht-a-724006.html (letzter Zugriff: 19.3.2021).
- Schmölders, Günter, Das Selbstverständnis von Steuerzahlerbewegungen im Ausland, in: Bund der Steuerzahler e.V. (Hrsg.), Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit, Wiesbaden 1999, S. 11 ff.

Schöbel, Enrico, Politische Partizipation als Verbandsarbeit. Der Bund der Steuerzahler zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, 2005, abrufbar unter: www.econstor.eu/bitstream/10419/23943/1/2005-006E.pdf (letzter Zugriff: 19.3.2021).

Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander, Verbände in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2004.

Speth, Rudolf, Steuern, Schulden und Skandale. Für wen spricht der Bund der Steuerzahler?, 2008, abrufbar unter: www.boeckler.de/pdf/p_arbp_161.pdf (letzter Zugriff: 4.6.2018).

Stein, Hannah, Der Bund der Steuerzahler und seine Mitglieder, in: Bund der Steuerzahler e.V. (Hrsg.), Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit, Wiesbaden 1999, S. 180 ff.

Streeck, Wolfgang, Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1987, S. 471 ff.

Zimmer, Annette/Speth, Rudolph, Verbändeforschung, in: Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea (Hrsg.), Politische Soziologie. Ein Studienbuch, Wiesbaden 2009, S. 267 ff.

