

STEUERPOLITIK*)

In der wirtschaftspolitischen Literatur wird im allgemeinen die Auffassung vertreten, daß die Steuerbelastung in der Bundesrepublik nach der sehr erheblichen Senkung der Einkommensteuer durch die letzte Novelle sich an der obersten Grenze des wirtschaftlich Vernünftigen hält. Auch das Bundesfinanzministerium teilt offenbar diese Auffassung. Es hat deshalb im Entwurf zu dem allgemeinen Lastenausgleich vorgesehen, daß die Abgaben für den Lastenausgleich die Höhe von etwa 1,5 Milliarden DM erreichen sollen, was dem bisherigen tatsächlichen Aufkommen aus der Soforthilfeabgabe etwa entspricht; natürlich würde ein Sollbetrag von 1,5 Milliarden DM jährlich im Lastenausgleich eine erhebliche Erleichterung gegenüber dem bisherigen Soll für die Abgaben nach dem Soforthilfegesetz bedeuten. Die Differenz wird noch größer, wenn es zutrifft, daß das Aufkommen aus den Umstellungsgrundschulden bei der Feststellung des tatsächlichen Aufkommens aus der Soforthilfeabgabe nicht berücksichtigt ist. Die Auffassung also, daß die Steuerbelastung die oberste Grenze erreicht hat, wird danach bei dem Entwurf des Lastenausgleichgesetzes berücksichtigt; man kann wohl sogar sagen, daß die Abgaben zum Lastenausgleich gegenüber den Belastungen nach dem Soforthilfegesetz eine Erleichterung für die Abgabepflichtigen bringen, wobei noch gar nicht in Rechnung gestellt ist, welche Auswirkungen die neu geschaffenen Abschreibungsmöglichkeiten auf die Anlagewerte nach der DM-Eröffnungsbilanz haben.

Dieser grundsätzlichen Steuerpolitik steht die Tatsache gegenüber, daß nicht nur die Bundesrepublik, sondern auch die Länder mit zum Teil sehr erheblichen Fehlbeträgen in ihren Haushaltsplänen in Zukunft rechnen müssen; diese Entwicklung hat sich, abgesehen von den Flüchtlingsländern, zunächst am deutlichsten bei der Bundesrepublik gezeigt und ist der Grund für die wesentliche Ausweitung des Kreditvolumens in den letzten Monaten gewesen. Der Investitionsbedarf, der bisher aus Mitteln der öffentlichen Hand, insbesondere beim Wohnungsbau, bestritten worden ist, wird in Zukunft nicht wesentlich geringer sein, aber einen noch größeren Druck auf die Haushaltspläne und den Kapitalmarkt ausüben, weil dann nicht mehr der einmalige Gewinn aus der Ausgabe von Münzen und auch die ERP-Mittel nicht in dem bisherigen Umfang zur Verfügung stehen. Schließlich ist auf der Ausgabeseite der öffentlichen Haushaltspläne zu beachten, daß doch wohl mit einer Erhöhung der Aufwendungen im Interesse der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik zu rechnen ist.

In Anbetracht dieser Umstände ist es von entscheidender Bedeutung, Klarheit über die Grenze der *steuerlichen Belastbarkeit* der Wirtschaft zu schaffen. Die Frage läßt sich allerdings nicht einfach und eindeutig beantworten, weil die Steuermoral, die Verteilung der Steuerlast auf die direkten und indirekten Steuern, die Notwendigkeit der Bildung langfristigen Kapitals, das Erfordernis des Ausgleichs der Zahlungsbilanz und andere wirtschafts- und finanzpolitische Momente zu beachten sind. Ohne darauf im einzelnen einzugehen, möchte ich sagen, daß die Grenze der steuerlichen Belastbarkeit einer Volkswirtschaft schließlich bestimmt wird durch die Lebensnotwendigkeiten des Volkes

*) Diesem Aufsatz liegt ein Vortrag zugrunde, den der Verfasser auf dem Fachkongreß der Steuerberater in Köln hielt.

und die Träger der politischen Macht, weil - und das ist nun wieder ein reales Faktum erster Ordnung - ein Staat nicht in Konkurs gehen kann.

Bei Behandlung dieses Fragenkomplexes spielt der Vergleich mit den Steuersystemen ausländischer Staaten im allgemeinen eine große Rolle. Ich glaube, daß es nicht möglich ist, einen solchen Vergleich durchzuführen, weil vergleichbare Größen nicht gegeben sind. Es müßten gar zu viele Faktoren berücksichtigt werden, wie z. B. die Kaufkraft der Währungseinheit, die Schichtung der Bevölkerung und die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Importabhängigkeit, aber auch die Möglichkeit der steuerlichen Bewertung und der Abschreibungen usw., um vergleichbare Größen zu finden. Es ist mir nicht möglich, darüber mehr zu sagen, als eben diese Zweifel an den angestellten Vergleichen anzumelden und daran für die deutschen Verhältnisse die Feststellung zu knüpfen, daß wir seit der Währungsreform ein wachsendes Sozialprodukt und einen wachsenden Lebensstandard der Bevölkerung feststellen. Daraus kann ich nur die Folgerung ziehen, daß die Steuerbelastung in der Bundesrepublik als tragbar zu bezeichnen ist, weil sie eben eine wachsende Volkswirtschaft ermöglichte und sogar zu einer größeren Festigkeit der Währung führte, obgleich das Geldkapital durch die Währungsreform fast vollständig vernichtet worden ist.

Noch eine andere Bemerkung zu der Frage der Steuerbelastung sei mir gestattet. Man liest immer wieder Übersichten und finanzpolitische Betrachtungen, bei denen die Steuern und *Sozialabgaben* zusammengefaßt sind. Ich erwähne z. B. die Broschüre des Instituts „Finanzen und Steuern“ in Frankfurt-Main über „Das Volkseinkommen und seine Belastung im Bundesgebiet“, wo gleichfalls zur Feststellung der Belastung des Volkseinkommens die Steuern und die Beiträge zur Sozialversicherung zusammengefaßt werden. Ein solches Verfahren halte ich für unzulässig, ja sogar für irreführend und falsch. Steuern sind Abgaben, die nicht aus der Funktion der Wirtschaft oder der Erwerbstätigen an sich folgen und sind daher aus diesem Grunde wirtschaftsfremde Kostenfaktoren oder Ausgaben. Die Steuern sind hoheitsrechtlich begründete Leistungen. Ganz anders die Sozialabgaben, die einen Teil des Lohnes darstellen. Wenn wir nicht eine öffentliche Sozialversicherung hätten, dann müßten - und könnten auch - die Löhne um die Sozialabgaben höher sein. Die Steuerpflichtigen, die nicht sozialversicherungspflichtig sind, denken gar nicht daran, die Prämien für ihre private Krankenversicherung, Unfallversicherung oder Lebensversicherung zu ihrer Steuerlast hinzuzurechnen; sie behandeln diese Aufwendungen als einen Teil ihres Lebensaufwandes, was der Behandlung der Sozialabgaben als Teil des Lohnes entspricht. Daher ist es eine statistische Unmöglichkeit, Steuern und Sozialabgaben als gleichwertige oder gar als gleiche Last der Wirtschaft zu behandeln und daraus Schlüsse auf die öffentliche Belastung des Volkseinkommens und ihre Grenzen zu ziehen.

Läßt sich über die Frage der Belastbarkeit des Volkseinkommens mit Steuern auch unter den heutigen Umständen noch streiten, so ist noch viel mehr Meinungsverschiedenheit möglich bei der steuerpolitischen Frage, ob denn das heute gültige Steuersystem *gerecht* ist. Daß die Gerechtigkeit hier nicht im Sinne des Rechtspositivismus verstanden werden kann, der als gerecht ansieht, was dem gültigen Recht entspricht, liegt auf der Hand. Im allgemeinen fordert man mit der Gerechtigkeit bei den Steuern ihre Gleichmäßigkeit für die Abgabepflichtigen. Was heißt dabei Gleichmäßigkeit? Es könnte bedeuten die gleiche

absolute Höhe. Dieses System gilt z. B. bei den Verbrauchsabgaben, indem für jedes Pfund Zucker oder jedes Paket Zündhölzer oder jeden Liter Branntwein bei jedem Käufer mit dem Verkaufspreis der gleich hohe Steuerbetrag erhoben wird. Die steuerliche Gerechtigkeit im Sinne der absoluten Gleichmäßigkeit der Steuer gilt also bei den Verbrauchsabgaben und Zöllen. Daß hiergegen erhebliche sozialpolitische Einwendungen erhoben werden und möglich sind, darf ich als bekannt voraussetzen.

Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung kann aber auch eine relative sein, indem z. B. eine gleichmäßige prozentuale Belastung des Einkommens oder Vermögens durchgeführt wird. Der Zehnte, der schon nach dem Alten Testament als Einkommensteuer erhoben wurde, war eine solche gleichmäßige prozentuale Belastung. Für uns heute Lebenden ist diese rohe Form der gleichmäßigen Belastung des Einkommens oder Vermögens, diese Art steuerlicher Gerechtigkeit nicht mehr akzeptabel. Wir verlangen als Demokraten die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse, d. h. der individuellen Leistungsfähigkeit und kennen sie als eine Selbstverständlichkeit, z. B. bei der Einkommensteuer. Ich erinnere hier an die Steuerstufen für Verheiratete und Kinder, an die Steuerprogression, an die Berücksichtigung von Sonderausgaben usw. Neuerdings werden gegen diese Art der Feststellung der individuellen Leistungsfähigkeit allerdings Bedenken erhoben, weil sie nicht nur zu einer sehr komplizierten Steuertechnik führt, worüber noch zu sprechen ist, sondern auch deswegen häufig als „ungerecht“ empfunden wird, weil sie den Leistungsuntüchtigen schont und nicht zu der volkswirtschaftlichen Produktivität anhält, die von ihm billigerweise erwartet werden kann.

Es würde zu weit führen, tiefer in das Problem der steuerlichen Gerechtigkeit einzudringen, doch soviel glaube ich sagen zu können, daß es bei den heutigen volkswirtschaftlichen Umständen eine einheitliche Maxime der Steuergerechtigkeit nicht gibt. Steuerpolitisch kann man wohl sagen, daß zur Erfüllung des Prinzips der steuerlichen Gerechtigkeit zwei Gesichtspunkte gehören, nämlich 1. die Berücksichtigung der persönlichen Leistungsfähigkeit und 2. die wirtschaftliche Zumutbarkeit.

Diese beiden Gesichtspunkte kennzeichnen das Spannungsverhältnis zwischen Individuum und Staat in der Demokratie. Dem Steuerpflichtigen steht nicht mehr der Hoheitsträger als absoluter Herrscher gegenüber, von dem es im Neuen Testament heißt: „Gebet dem Kaiser was des Kaisers ist“, sondern als öffentlichrechtliche Gesellschaft. Die res publica hat den Charakter der *societas* angenommen. Die Steuern müssen daher sozial tragbar und wirtschaftlich vernünftig sein; was das im Einzelfalle heißt, ergibt sich aus den Lebensumständen der *societas*. Ich brauche nicht näher auszuführen, welche Bedeutung die Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung bei dieser Betrachtungsweise für den Aufbau der neuen deutschen Demokratie haben.

Noch eine Bemerkung zum *Verhältnis der direkten zu den indirekten Steuern* in der Bundesrepublik. Aus dem Monatsbericht der Bank Deutscher Länder für Juli 1950 und Heft 4 des laufenden Jahrgangs der Zeitschrift „Wirtschaft und Statistik“ habe ich folgende Zahlen über das Steueraufkommen im 1. Halbjahr

1950 errechnet, wobei ich allerdings für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer das halbe Jahresergebnis für 1949/50 angesetzt habe.

Es erbrachten:	
die direkten Steuern	2824,1 Millionen DM
die Gewerbesteuer	534,5 Millionen DM
die Grundsteuer A	147,5 Millionen DM
<i>Direkte Steuern insgesamt</i>	<i>3506,1 Millionen DM</i>
Es kamen auf aus:	
indirekten Steuern des Bundes und der Länder	4750,2 Millionen DM
Grundsteuer B, die ja auf die Mieter abgewälzt wird,	379,0 Millionen DM
<i>Indirekte Steuern insgesamt:</i>	<i>5129,2 Millionen DM</i>

Das gesamte Steueraufkommen ohne Berücksichtigung der indirekten Steuern der Gemeinden im 1. Halbjahr 1950 läßt sich daher annähernd auf 8635,3 Millionen DM errechnen. Davon entfiel auf die direkten Steuern 40,8 v. H., und auf die indirekten Steuern 59,2 v. H.; ohne Einbeziehung der Gewerbesteuer und Grundsteuer sind es 37,1 bzw. 62,9 v. H.

Ohne Einbeziehung der Grundsteuer und der Gewerbesteuer verteilte sich das Aufkommen bei den Steuern und Zolleinnahmen des Reiches im Jahre 1927/28 auf 45 v. H. direkte Steuern (Einkommen- und Vermögensteuer) und 55 v. H. indirekte Steuern; die Zahlen im Haushaltsjahr 1928/29 waren 47 v. H., bzw. 53 v. H. Man kann danach wohl sagen, daß die indirekte Besteuerung gegenüber den guten Jahren vor 1932 relativ gewachsen ist, obwohl die allgemeine Senkung des Lebensstandards eigentlich zur Folge haben müßte, daß das Aufkommen an Verbrauchsabgaben und Zöllen zu einer Verminderung der relativen Belastung mit indirekten Steuern führen müßte.

Die Steuerbelastung hat die Bildung von Kapital und Vermögen seit der Währungsreform keineswegs unmöglich gemacht. Wir haben vielmehr eine erheblich schnellere, d. h. gemessen am Gesamtsozialprodukt größere Anreicherung von Vermögen gehabt als vor 1936. Auf der anderen Seite ist die Umsatzsteuer, die sich in allen Preisen auswirkt, mit 3 v. H. ungewöhnlich hoch. Das gilt auch von einigen Verbrauchsabgaben. Selbst wenn man von der Steuer auf Tabakwaren, Kaffee und Bier absieht, muß man doch wohl sagen, daß der Preis für 1 Pfund Zucker mit 60 Pfennig und eine Schachtel Streichhölzer mit 10 Pfennig ungewöhnlich hoch ist. Auch die Zölle bewirken zum Teil eine kaum tragbare Verteuerung der Lebenshaltungskosten.

Hier entzündet sich der politische Streit um die Gerechtigkeit unseres Steuersystems, ob nämlich die Einkommensteuer in der Tat die Grenze der persönlichen Leistungsfähigkeit erreicht hat, wenn man feststellen muß, daß die wirtschaftliche Zumutbarkeit z. B. beim Zuckerpreis, vielleicht auch beim Benzinpreis, im Vergleich zum Ausland nicht mehr zweifelsfrei bejaht werden kann.

Man könnte entgegenhalten, daß bei der Gegenüberstellung der Belastung durch direkte und indirekte Steuern die Soforthilfe abgabe oder der kommende

Lastenausgleich nicht mitberücksichtigt wurde. Das habe ich mit voller Absicht getan, weil der Lastenausgleich nicht eine Steuer, sondern eine Vermögensabgabe sein sollte. Ich stelle mir das ähnlich vor wie eine Erbschaftsauseinandersetzung. Allerdings ist das nach dem Entwurf des Bundesfinanzministeriums zum Lastenausgleich nicht der Fall. Vielmehr wird vorgeschlagen, für die Dauer von 25 Jahren, eine durchaus billige Vermögenssteuer in Höhe von 2 v. H. auf die erhaltenen Vermögenswerte am Währungsstichtag nach den alten Einheitswerten zu erheben und außerdem die Währungsgewinne im Rahmen des technisch Möglichen zu erfassen. Es ist ein großer nicht nur politisch zu bewertender Unterschied, ob die Sachwertbesitzer in die Zwangslage versetzt werden, den Teil der geretteten Substanz, mit dem sie abgabepflichtig sind, wieder zu erwerben, um ihn endgültig zu behalten und zu besitzen, wovon ich mir einen sehr willkommenen und notwendigen Anreiz zu höherer wirtschaftlicher Leistung vorstellen könnte, oder ob sie nur eine durchaus billige Vermögenssteuer aus der Grundrente oder der Kapitalrente zahlen, die ihnen nach der ungeheuren Kriegskatastrophe und bei dem Elend in großen Volksschichten eine Trennung von Vermögensobjekten nicht zumutet, weshalb man in aller Offenheit schon den Schwund bei dem Aufkommen aus den Abgaben für den Lastenausgleich einkalkuliert.

Bei dem großen Einnahmebedarf der öffentlichen Hand ist es nur allzu natürlich, daß alle Möglichkeiten sinnvoller Besteuerung ausgeschöpft werden. Ein umfangreiches Steuersystem ist deshalb unvermeidbar. Eine andere Frage ist es freilich, ob das Steuersystem so kompliziert sein muß, wie wir es heute kennen. Wer übersieht es wohl noch? Wer kann auch nur sagen, daß er allein das Einkommensteuerrecht beherrscht? Was ist z. B. aus der ehemals einfachen Lohnsteuer geworden? Ich meine, daß man einen groben Mangel des Steuersystems in der Steuertechnik feststellen kann.

Auf die Frage, woher diese Kompliziertheit des Steuersystems kommt, läßt sich Verschiedenes sagen. Der Ausgangspunkt war wohl die Höchstanspannung der Steuern durch die Kontrollratsgesetze und das daraus folgende Bedürfnis nach Anerkennung von Besonderheiten im Interesse der Milderung der Steuerlast mit dem Ziele der Feststellung der individuellen Leistungsfähigkeit. An zweiter Stelle möchte ich darauf hinweisen, daß das überkommene Steuersystem in den folgenden Jahren grundsätzlich beibehalten und nach der Methode des Flickenaufsetzens geändert wurde, ohne daß es zu grundsätzlichen Reformmaßnahmen kam. Ich glaube auch, daß das Suchen nach der steuerlichen Gerechtigkeit zwischen den Polen der subjektiven Leistungsfähigkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu der Undurchsichtigkeit des Steuersystems beigetragen hat. Schließlich dürfte die allgemeine Neigung zur Restauration in Deutschland, die mir ein Charakteristikum unseres politischen Lebens zu sein scheint, ebenfalls einen wichtigen Beitrag zu der Gestaltung des Steuersystems geleistet haben.

Was die Verbesserung des heutigen Steuersystems betrifft, so muß ich mich hier auf einige Bemerkungen beschränken, wobei ich auf das zurückgreife, was mir aus der Literatur über die künftige Steuerreform bekannt geworden ist.

Über die Zweckmäßigkeit, die Betriebsbesteuerung einzuführen und zu unterscheiden zwischen der Einkommensteuer des Einkommensteuerverbrauchers und der Einkommensteuer auf den Ertrag der Unternehmungen besteht wohl weitgehende Einigkeit. Es wäre m. E. nötig, hierbei dem Gesichtspunkt der objektiven steuerlichen Leistungsfähigkeit soweit wie möglich Rechnung zu tragen, indem z. B. nach gewissen Grundsätzen Mindeststeuern erhoben werden, weil wir es uns nicht leisten können,

daß es jemand ablehnt, „für das Finanzamt zu arbeiten“ und daher die extensive Wirtschaftsmethode oder Arbeitsmethode anwendet.

Eine wesentliche Vereinfachung und Verbesserung könnte die Einführung einer Einheitsbesteuerung bei der Landwirtschaft bedeuten, etwa nach dem Prinzip der Flächensteuer. Da die Landwirtschaft in der deutschen Volkswirtschaft gerade nach der Kriegskatastrophe und ihren Folgen eine wesentlich andere Funktion und Stellung hat als etwa Industrie, Handel und Gewerbe, würde ich es nicht für unmöglich ansehen, die Landwirtschaft aus dem allgemeinen Einkommensteuergesetz, dem sie bisher unterworfen ist, herauszunehmen.

Die Vereinfachung der Lohnsteuer wäre eine wichtige Aufgabe, weil sie den größten Personenkreis betrifft. Ich könnte mir denken, daß hier eine Vereinfachung dadurch möglich gemacht werden könnte, daß sich die Bundesrepublik entschließt, nach dem Vorbild von etwa 2 Dutzend ausländischen Staaten eine gesetzliche Regelung zur Zahlung von Kinderbeihilfen für Arbeitnehmer einzuführen. Dann würde es möglich sein, die Steuerstufen zu vereinfachen und die Lohnsteuer gröber zu gestalten.

Die Vereinigung der Gewerbesteuer mit der vorgeschlagenen Betriebssteuer wäre ein weiterer Gedanke zur Steuerreform. Über die wirksamere Gestaltung der Erbschaftsteuer etwa in Anlehnung an das englische Vorbild, ist schon viel geschrieben und gesprochen worden. Ob eine einkömmliche Besteuerung des Luxuskonsums nicht wenigstens aus politischen Gründen am Platze wäre, wobei sich das Vorbild der Schweiz anbietet, sei nur angedeutet.

Zusammenfassend wird man sagen müssen, daß wir zu einer Vereinfachung des Gesetzgebungswerkes über die Steuern kommen müssen, zu einer Vereinfachung, die das Steuersystem übersichtlich macht, klare tragende Grundsätze herausstellt und daher differenzierte Milderungs- und Ausnahmenvorschriften überflüssig macht, so daß sich die Steuerpflichtigen selbst wieder in ihren Steuerpflichten zurechtfinden können.

Die Steuerlast wird schwer sein, denn wir haben zwei Kriege verloren und zwei Inflationen hinter uns. Die Steuerlast darf noch schwerer sein, wenn es darum geht, unsere demokratische Freiheit zu sichern. Die Steuerlast muß aber als gerecht empfunden werden, und zwar von allen Schichten des Volkes, so daß man von niemandem sagen kann, daß er nicht gleichermaßen gegenüber Volk und Vaterland verpflichtet ist. Vielleicht wäre im Sinne der Demokratie und der Steuermoral eine nützliche Neuerung, ein Gesetz über die Offenlegung der Steuerlisten zu erlassen, wie sie in der Schweiz schon seit längerer Zeit üblich ist.

Zum Thema der Steuerpolitik gehört in weiterem Sinne auch die Ausgabeseite. Das weite Feld der Finanzpolitik kann an dieser Stelle nicht einmal in seinen Grundsätzen abgesteckt werden. Zweifellos liegt hier manches im argen. Wenn über mangelnde Steuermoral geklagt wird, dann wird häufig der Einwand gebracht, daß die Steuermoral wohl besser wäre, wenn nicht so viel berechtigte Kritik an der Ausgabewirtschaft der öffentlichen Hand geübt werden könnte. Es ist Sache der Parlamente, hier einzugreifen. Ich meine jedoch, daß wir uns alle vornehmen sollten, bessere Demokraten zu werden und die Staatsangelegenheiten als unsere eigenste Angelegenheit anzusehen. Wer das in der Demokratie nicht tut, der hat allerdings das Recht zur Kritik und Beschwerde verwirkt.

Alle, die an der Steuerpolitik beteiligt sind und an der Steuerverwaltung innerhalb und außerhalb des Behördenapparates teilnehmen, dürfen niemals vergessen, daß Gerechtigkeit ein Volk erhöht und daß Unrecht der Völker Verderben ist.