
STEUERREFORMDISKUSSION IN DEUTSCHLAND

Rezension von: Diether Döring, Paul Bernd Spahn (Hrsg.), *Steuerreform als gesellschaftspolitische Aufgabe der neunziger Jahre*, Duncker & Humblot, Berlin 1991, 308 Seiten, DM 128,-.

Der österreichische Steuerrechtsanwender ist oft gezwungen, über die bundesdeutsche Grenze zu schauen, hat doch das österreichische Steuerrecht dort seine historischen Wurzeln. Immer wieder sind die Konsultation deutscher Steuerrechtskommentare und das Studium der Deutschen Steuererziehung unerlässlich. Insofern erweckt auch ein Sammelband über die deutsche Steuerreformdiskussion in Österreich Interesse. Wenn auch nicht anzunehmen ist, daß auf einem volkswirtschaftlich orientierten Symposium der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main der Steuerpraktiker wertvolle Tips erhält, so erwartet man doch finanzwissenschaftlich interessante Ideen, die die künftige Reformdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland bestimmen werden. Die Erwartungen werden durch den stolzen Preis des Buches gesteigert, doch wird der Leser sehr bald enttäuscht.

Einleitend bietet das Referat von Norbert Andel noch einen guten Kurzüberblick über die deutschen Reformmaßnahmen der achtziger Jahre. Wie in allen Ländern waren auch die deutschen Steuerreformbemühungen widersprüchlich. Ausgehend von den Ideen des amerikanischen Tax Reform Act 1986 war auch für die deutsche Steuerpolitik die Bemühung kennzeichnend, die Grenzsteuersätze des

Einkommensteuertarifes zu senken und dafür Steuersubventionen zu streichen. In drei Etappen wurde vor allem der „Mittelstandsbauch“ des Einkommensteuertarifs geglättet. Gleichzeitig zeigt aber die Interessenposition der CDU/CSU/FDP-Regierung ihre deutliche Handschrift, indem sicherlich unsystematische neue Investitionsbegünstigungen im „Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und des Bundeshaushalts“ von 1982 und im „Gesetz zur Verbesserung der Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsgebäude und für moderne Heizungsanlagen und Warmwasseranlagen“ von 1985 geschaffen wurden.

Paul Bernd Spahn wagt dann einen Ausblick auf die steuerpolitische Herausforderung der neunziger Jahre. Neben der Nennung der Standardthemen wie allokativer Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit, ökologische Orientierung wird zur Lösung der offensichtlichen Probleme des bestehenden Ertragsteuersystems die Kaldorsche Konsumsteuer empfohlen. Hier wird der Steueranwender zum ersten Mal enttäuscht. Die internationale Wirtschaftsverflechtung zwingt die einzelnen Staaten, ihre Steuersysteme immer mehr zu harmonisieren. Ihre Systeme sind in ein Netz von Doppelbesteuerungsabkommen und sonstigen Verträgen eingebunden, das die nationalen Freiheitsgrade der steuerpolitischen Gestaltung beengt. Es ist völlig undenkbar, daß eine persönliche Konsumsteuer in irgendeinem Industriestaat in den neunziger Jahren das bestehende Ertragsteuersystem ersetzen wird, und das erschiene mir auch nicht sinnvoll. Die einfachste Konsumsteuer ist sicherlich eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Ausbau der Verbrauchsteuer. Diese Steuern haben aber das Problem, daß oft auf die individuelle Bedürfnislage des einzelnen zu wenig Rücksicht genommen werden kann. Außerdem ist derartige im gemeinsamen Markt nur sehr be-

schränkt möglich. Führt man eine persönliche Konsumsteuer ein, dann muß man den Konsum jedes einzelnen Steuerpflichtigen ermitteln. Das geschieht am einfachsten noch dadurch, daß man neben der Einkommensermittlung noch eine Ermittlung der Nettoersparnisbildung vornehmen muß und die Differenz als steuerpflichtiger Konsum definiert wird. Grundsätzlich kommt man also auch hier um eine Einkommensermittlung (mit allen ihren Mängeln und Schwierigkeiten) nicht herum, auch wenn man zum Beispiel das System auf der Unternehmensebene durch eine Betriebssteuer oder durch eine Cash-flow-Steuer ersetzen könnte. Die persönliche Konsumsteuer ist im Ergebnis keine Vereinfachung, sondern eine wesentliche Komplizierung des bestehenden Ertragsteuersystems, was man freilich nur erkennt, wenn man die praktischen Details und Konsequenzen durchdenkt. Die erheblichen legalen und illegalen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des bestehenden Ertragsteuersystems könnten auch innerhalb desselben bekämpft werden (z. B.: durch Quellensteuern, durch Einschränkung bilanzpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten, durch schärfere Sanktionen von Steuerhinterziehungen usw.). Wenn der politische Wille dazu fehlt, fehlt er auch für die Überwachung einer persönlichen Konsumsteuer. Selbst wenn diese verwaltungspraktischen Elemente nicht genügen, so mag man überlegen, ob die Förderung einer hohen Sparquote ein vorrangiges Ziel für sich ist. Eine hohe private Sparneigung in der Bundesrepublik Deutschland führt nicht automatisch zu einer hohen Investitionsneigung der deutschen Industrie. Fällt die Inlandsnachfrage durch ein solches System zurück, so möchte ich bezweifeln, ob das ein wachstumspolitischer Heilweg ist. Ich möchte auch bezweifeln, ob der Konsum eines asketischen Multimillionärs ein tauglicher Indikator seiner persönlichen Lei-

stungsfähigkeit ist. Das gilt auch dann, wenn es einige verstehen, sich der Ertragsteuerbelastung überhaupt zu entziehen.

Im zweiten Teil wird der Leser mit den steuerpolitischen Vorstellungen von politischen Parteien und Verbänden konfrontiert. Der Vertreter der CDU/CSU formuliert zehn Thesen, einige davon seien zitiert: „Kontinuität bewahren!“; „Es kann nicht darum gehen, einseitig nur Unternehmer zu entlasten; auch künftige Steuersenkungen müssen sozial gerecht und verteilungspolitisch ausgewogen sein.“; „Die Steuerpolitik soll auch zur Steuervereinfachung genutzt werden.“ Ich erspare dem Leser alles weitere. Besonders enttäuschend ist, daß auch der Vertreter der Oppositionspartei SPD nichts Zukunftsweisendes vermelden kann. Einige Zitate mögen genügen: „Wir wollen keine einzige neue Steuer einführen.“; „Die SPD hat sich deshalb auf die Einführung einer steuerfreien Investitionsrücklage für kleinere und mittlere Unternehmen verständigt, um die Investitionskraft des Mittelstandes zu stärken.“

Hat man den zweiten Teil überstanden, dann hofft man im dritten Teil die „Analytischen Schwerpunkte der Steuerreformdiskussion“ kennenzulernen. Dieter Teichmann referiert zunächst eine interessante Studie des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung, die die Steuerbelastung von Industrieunternehmen von sieben Staaten vergleicht. Im Ergebnis ergibt sich eine mittlere Position der Bundesrepublik Deutschland. Der Leser ist aber gut beraten, diese instruktive Arbeit im Original nachzulesen.

Dieter Cansier philosophiert über die investitionsfreundliche Gestaltung der Einkommensteuer, wobei der Begriff der Investitionsneutralität eine besondere Rolle spielt. Ein Ergebnis seiner Überlegungen ist der Vorschlag, eine Cash-flow-Steuer als Ersatz für die Gewerbeertragsteuer zu schaffen. Ich habe hier nicht den Raum, um aus-

führlieh zu erörtern, warum ich überzeugt bin, daß eine Cash-flow-Steuer die Investitionsneigung nicht so verändern kann, daß sie internationale Alleingänge und wesentliche Systemumbauten rechtfertigt. Ein realer Unternehmer investiert nicht deshalb, weil der Return on Investment nach Steuern einer Investition höher ist als der einer alternativen Finanzanlage, sondern deshalb, weil er fürchtet, aufgrund von Kapazitätsengpässen die Nachfrage seiner Kunden nicht befriedigen zu können, oder weil er fürchtet, eine neue, effizientere Technologie nicht rechtzeitig einsetzen zu können und aus dem Markt geworfen zu werden. Unternehmenssteuern beeinflussen das Investitionsverhalten vor allem dadurch, daß sie den Fundus verkleinern, aus dem die Investitionen getätigt werden können. Investitionsbegünstigungen können vor allem den Zeitpunkt der Investition beeinflussen, das konkrete Ertragsteuersystem kann die Art der Finanzierung der Investition beeinflussen, der aufkommensneutrale Umbau eines Unternehmensbesteuerungssystems wird nur marginale Wirkungen auf die Investitionsneigungen haben. Das wird von neoklassisch orientierten Theorieansätzen ständig verkannt, steuerliche Überlegungen sind für Realinvestitionsentscheidungen weit weniger kausal als gemeinhin angenommen wird. Die Cash-flow-Steuer wird mit Sicherheit nicht in der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt werden, doch es gibt genauso sicher gangbare Wege für eine deutsche Unternehmenssteuerreform. Es wäre dabei durchaus nicht verboten, auch in Österreich Anleihen zu nehmen. Ist es nicht vorstellbar, statt dem äußerst komplizierten Anrechnungsverfahren der Körperschaftsteuern das österreichische

Halbsatzverfahren zu übernehmen? Oder könnte man nicht die Gewerbesteuer in die bestehende Einkommen- und Körperschaftsteuer so wie in Österreich integrieren, indem man gleichzeitig die bilanzpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten einengt, wenn die Finanzausgleichsproblematik gelöst werden kann? Dann hätte man zumindest Themen für eine realisierbare Reformdebatte.

Zwei Beiträge zur Ökosteuerreform leisten eine allgemeine Einführung und verweisen auf empirische Studien, deren tatsächlichen Gehalt man nur durch das Lesen der Originalbeiträge erkennen kann. In einem weiteren Artikel Spahns zur Zukunft der Einkommensteuer wird zunächst auch für den ausländischen Leser interessant der Splittingvorteil des deutschen Haushaltsveranlagungssystems dargestellt. Diese Materie wird in dem nach meiner Meinung einzig wirklich lesenswerten Artikel von Reiner Lüdeke vertieft behandelt. Die Problematik des Splittingssystems und das Auseinanderklaffen effektiver und formaler Steuersätze führt Spahn wieder zur unvermeidlichen persönlichen Konsumsteuer. Beschlossen wird das Werk durch eine Simulation der Auswirkungen der Tarifsenkung auf Nebenerwerb und Schwarzarbeit. Die empirische Relevanz der Ergebnisse schätze ich ähnlich ein wie die der meisten auf diesem Symposium gemachten Anregungen.

Enttäuschend bleibt für mich, daß die am Symposium anwesenden politischen Vertreter keine klare steuerpolitische Zukunftsvorstellung vermitteln konnten und ihnen auch die anwesenden Finanzwissenschaftler keine realisierbare Vorstellung auf den Weg mitgeben konnten.

Otto Farny