

Ritschl, Hans

Article — Digitized Version

Wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte im deutschen Steuersystem

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ritschl, Hans (1951) : Wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte im deutschen Steuersystem, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 31, Iss. 7, pp. 15-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131340>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ABHANDLUNGEN

Wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte im deutschen Steuersystem

Prof. Dr. Hans Ritschl, Hamburg

WESEN UND FUNKTIONEN DER BESTEUERUNG

Wir können die Besteuerung als eine nachträgliche Umformung der freien Einkommensverteilung betrachten, die sich im marktwirtschaftlichen Sektor gebildet hat, zugunsten der Gemeinwirtschaft des Staates und der Kommunen, die für ihre Zwecke und Aufgaben noch nicht über ausreichende Mittel verfügen. Ein großer Teil der Steuern schöpft zwar nicht erst nachträglich einen Teil der Reinerträge und der Einkommen ab, sondern greift bereits in die Bildung der Roherträge und der Einkommen ein, er geht in die Kosten und somit in die Preise der Erzeugnisse ein. Immer aber bedeutet die Besteuerung, daß Kaufkraft aus dem marktwirtschaftlichen Sektor und aus den Einzelwirtschaften auf die öffentliche Wirtschaft überführt wird. Die öffentliche Wirtschaft tritt aber ihrerseits wieder auf den Märkten als Nachfrager auf, sie kauft Sachgüter und fragt auf den Arbeitsmärkten nach, sie unterhält in ihrer Beamtenschaft ständige Arbeitskräfte, deren Gehälter wiederum auf den Gütermärkten Nachfrage ausüben.

In der Summe aller Steuern beansprucht der Staat einen hohen Anteil des Volkseinkommens, und mit der ihm übertragenen Kaufkraft beansprucht er einen Teil des Sozialproduktes. Die Abgabewirtschaft des Staates ist so dem marktwirtschaftlichen System überlagert, und diese überlagernde Abgabewirtschaft ist in ihrer Ausgestaltbarkeit bedingt und begrenzt durch das ihr unterlagerte marktwirtschaftliche System. Indem der Staat von den Bürgern Steueropfer verlangt, schränkt er damit notwendig die Mittel zur Deckung des Individualbedarfes ein, um Mittel für die Deckung des Gemeinbedarfes zu gewinnen.

Die Verteilung der Steueropfer ist nun ein altes und immer wieder durchdachtes und umstrittenes Problem. Schon Aristoteles hat dies als ein Problem der ausgleichenden Gerechtigkeit gekennzeichnet.

Die moderne Steuerlehre ging von zwei Grundsätzen aus, durch die jene Gerechtigkeit erreicht werden sollte, von den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Die Steuerlehre des 19. Jahrhunderts sah die Gleichmäßigkeit in einer gleichmäßigen Belastung im Verhältnis zur Höhe der Einkommen der Staatsbürger verwirklicht. Und als gleichmäßig wurde zunächst eine proportionale, später eine progressive Einkommenbesteuerung erkannt.

Wenn man die ganze Steuerlast im Verhältnis zur Höhe der Einkommen verteilen wollte, mußten die

Verbrauchs- und Aufwandssteuern als Fehler im System erscheinen, denn sie knüpfen ja an die unterschiedliche Verwendung der Einkommen an und differenzieren danach die Steuerlast. Dieser Gesichtspunkt drang aber unbemerkt schon in die Einkommensteuer selber ein, als man die sogenannte Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse (Familienstand, Kinderzahl, Belastung durch Krankheiten und Unterhaltspflichten) forderte und verwirklichte. Heute ist nun allgemein anstelle einer Belastung allein im Verhältnis nach der Höhe der Einkommen die Verteilung der Steuerlast zugleich nach der Verwendung der Einkommen getreten. Damit haben die indirekten Steuern eine erneute Rechtfertigung im System erfahren.

Der soziale Gesichtspunkt im Steuersystem müßte, sofern er allein entscheidend sein könnte, zu einer Verteilung der Steuerlasten in der Weise führen, daß die Steuer unwichtigeren Bedürfnissen und Verwendungsweisen des Einkommens die Mittel entzöge, um sie auf wichtigere noch ungedeckte Gemeinschaftszwecke und -bedürfnisse zu übertragen. Logisch zu Ende gedacht, müßte dieses System dahin führen, daß alle großen Einkommen auf ein gewisses Höchsteinkommen herabgesteuert würden und daß alle darunter liegenden Einkommen keine Einkommensteuer zahlen. Allerdings würde dies dem Grundsatz der Allgemeinheit der Steuer widersprechen, der indes ohnehin in der Einkommenbesteuerung mit der Steuerfreiheit des Existenzminimums schon preisgegeben ist.

Nun hat aber das Steuersystem auf die Funktionsfähigkeit der unterlagerten Marktwirtschaft Rücksicht zu nehmen, ja es ist in seiner eigenen Funktionsfähigkeit dadurch bedingt. Und hier liegen nun die wirtschaftlichen Gesichtspunkte des Steuersystems. Fassen wir sie ins Auge, so zeigt sich als erstes, was die Steuerlehre lange übersehen hat, daß die Einkommen in der heutigen Wirtschaftsordnung eine dreifache Funktion haben:

1. Das Einkommen dient dem Unterhalt und dem laufenden Bedarf des Wirtschafters und seiner Familie in einem Haushalt.
2. Ein Teil des Einkommens dient der Ersparnis und speist damit die volkswirtschaftliche Kapitalbildung, mit der die Erweiterung der Erzeugungsanlagen finanziert wird — erweiterte Reproduktion.
3. Die Möglichkeit, durch Mehrleistung und Mehrarbeit das Einkommen zu steigern, löst die Antriebe zur Entfaltung wirtschaftlicher Energien im marktwirtschaftlichen System aus, die *incentives*, wie sie die angelsächsische Theorie nennt.

Nicht nur die Einkommensteuer, sondern das Steuersystem als Ganzes wird so angesetzt werden müssen, daß keine dieser drei Funktionen des Einkommens ausgeschaltet wird oder verkümmert.

Der soziale Gesichtspunkt in der Besteuerung erfordert, die Erfüllung der ersten Funktion des Einkommens sicherzustellen. Ihm entspricht in den Grundsätzen der modernen Einkommensteuer die Steuerfreiheit des Existenzbedarfes und die erst langsam, dann stark ansteigende Progression bei wachsendem Einkommen, das — nach sozialer Wertung — immer unwichtigeren Bedürfnissen und Zwecken der Einzelwirtschaftlicher dienen wird. Ihm entspricht ferner die „Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse“ in der Einkommensteuer und die zusätzliche Belastung des Verbrauchs und Aufwands an entbehrlichen Gütern (Güter des „Massenluxus“ und des ausgesprochenen Luxus) durch Aufwands- und Verbrauchssteuern und durch differenzierte Umsatzbesteuerung.

Der wirtschaftliche oder besser volkswirtschaftliche Gesichtspunkt der Besteuerung erfordert die Berücksichtigung der zweiten und der dritten Funktion des Einkommens. Für die Berücksichtigung der Funktion der Kapitalbildung habe ich zuerst schon im Jahre 1925 gefordert, daß für die nachgewiesenen ersparten Teile des Einkommens die Progression der Einkommensteuer früher enden müsse. Diese Forderung wird im heutigen deutschen Einkommensteuergesetz in § 10 und bisher in § 32 a erfüllt. Nach § 10 werden langfristig gebundene Ersparnisse bis zu einer nach dem Familienstande differenzierten Grenze ganz von der Einkommensteuer freigestellt. Hier soll ein direkter Anreiz zur Sparskapitalbildung gegeben werden.

Der dritten Funktion des Einkommens, mit der Möglichkeit seiner Steigerung einen Antrieb für die Entfaltung wirtschaftlicher Energien zu gewährleisten, dient das Auslaufen der Progression, d. h. ein Tarif der Einkommensteuer, der für die höchsten Einkommenstufen den Steuersatz nie auf hundert Prozent steigen läßt. Die neueste Novelle zum Einkommensteuergesetz sieht eine Obergrenze — mit einem häßlichen finanztechnischen Ausdruck auch Plafond genannt — von 80 % des Gesamteinkommens vor.

Damit haben wir nun aber die wirtschaftlichen Gesichtspunkte nur vom Blickpunkt des Einkommens aus betrachtet. Sie spielen indes auch eine bedeutende Rolle in den Unternehmungen und den Körperschaften in der Behandlung der Abschreibungen, der Selbstfinanzierung, in der Förderung der Ausfuhrgewerbe und des Wohnungsbaues.

GRÖßENORDNUNG UND MASS DER BESTEUERUNG

Das Steuersystem und die Verteilung der gesamten Steuerlast auf die verschiedenen Steuerarten werden verschieden sein müssen nach der Höhe der gesamten Steuerlast, nach der Verwendung der Steuermittel, nach der Einkommens- und Vermögensschichtung und damit nach dem Reichtum oder der Armut eines Volkes. Hier haben sich nun bedeutende Wandlungen

in der deutschen Wirtschaft und in der Größenordnung der Steuerbelastung vollzogen. So betragen (in Mrd. Mark bzw. DM) in den Jahren

	1913	1949
das Sozialprodukt	53,5	75,0
die Steuereinnahmen in Reich bzw. Bund, Ländern und Gemeinden	4,0 = 7,6 %	18,8 = 25,0 %
die Sozialversicherungsbeiträge	1,4 = 2,5 %	6,6 = 8,8 %
zusammen	5,4 = 10,1 %	25,4 = 33,8 %

(Diese und die folgenden Ziffern sind einer Denkschrift des Bundesfinanzministeriums vom April 1950 über „Die Entwicklung der Steuereinnahmen im Laufe der letzten 40 Jahre“ entnommen.)

Die Belastung je Kopf der Bevölkerung berechnet sich für die gleichen Jahre wie folgt:

	1913	1949
durch Steuern	68,— M	394,— DM
Sozialversicherung	23,— M	138,— DM

Die Belastung je Kopf ist also sowohl für die Steuern wie für die Sozialversicherung auf das Sechsfache gestiegen, unter Berücksichtigung der Kaufkraftsenkung aber auf das Dreifache. Wohlgermerkt sind aber die Löhne und Einkommen nicht im Maße dieser Kaufkraftsenkung gestiegen.

Die Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ist also von 10,1 % des Volkseinkommens im Jahre 1913 auf 33,8 % im Jahre 1949 gestiegen. Als Vergleichsziffern werden angegeben für das Jahr 1948 für Großbritannien 34,1 % und für die USA. 22,9 %.

Daß diese prozentuale Belastung für Deutschland aber weit schwerer wiegt, zeigen die Zahlen der absoluten Beträge, die je Kopf umgerechnet in DM nach Entrichtung der Steuern und Beiträge „noch verfügbar sind für Verbrauch und Investitionen“:

im Reich im Jahre 1913	1004,— M
in der Bundesrepublik im Jahre 1949	645,— DM
in den USA.	2447,— DM
in Großbritannien	1256,— DM

In ganz groben Zügen spiegelt sich nun die Abhängigkeit der Struktur des Steuersystems von Wohlstand und Armut, relativ geringerer und hoher Steuerbelastung in dem Anteil der großen Steuergruppen wider, den sie zum Gesamtsteueraufkommen stellen:

Land	Jahr	Anteile der Steuern vom:	
		Einkommen	Grundbesitz u. Umsatz und u. Vermögen Gewerbebetrieb Verbrauch
im Reich	1913	47,5	16,5
	1929	48,7	16,2
	1932	34,9	19,0
	1939	50,4	14,1
	1950	36,9	11,4
im Bund	1950	36,9	11,4
in den USA.	1948	69,5	6,7
in Großbritannien	1948	50,0	49,7

Diese Prozentzahlen stellen wohl nur Näherungswerte dar und ergänzen sich nicht immer auf 100. In den USA. muß ein Anteil von 8,3 % auf Steuern entfallen, die sich unter die drei Gruppen nicht einordnen lassen.

Diese Statistik zeigt, daß 1929 in einem Jahre wirtschaftlicher Blüte fast die gleichen Anteilsätze der drei Steuergruppen sich wieder eingespielt hatten wie im Jahre 1913. Andererseits entsprechen die Verhältniszahlen des Jahres 1932 in der schweren Stockung ungefähr denen des Jahres 1950. Es braucht nicht ausgeführt zu werden, daß die relative Armut der deutschen Wirtschaft heute auf anderen Faktoren beruht, daß die Steuerlast weit höher ist.

Vergleichen wir mit diesen Ziffern die Anteilsätze der direkten und der indirekten Steuern in den USA.

und in England, so spiegeln sie deutlich wider, daß der größere Wohlstand — und in Amerika der relativ geringere Anteil der Steuerlast am Volkseinkommen — es erlaubt, die Steuerlast zu einem größeren Teil auf die Einkommensteuer zu legen.

In der Statistik sind die Steuern vom Umsatz und Verbrauch in einer Gruppe zusammengefaßt. Legen wir sie auseinander, so erhalten wir für die hauptsächlichsten Steuern des Bundes und der Länder nach einer Zusammenstellung, in der die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern allerdings fehlen¹⁾, für das Kalenderjahr 1950 folgende Zahlen:

Steuerart	in Mill. DM
I. Lohnsteuer	1 706,0
Veranlagte Einkommensteuer	2 031,4
Körperschaftsteuer	1 429,0
Vermögenssteuer	105,7
Notopfer Berlin	358,0
Summe I	5 630,1
II. Zölle und Verbrauchssteuern	6 481,9
III. Umsatzsteuer	4 595,5

Hinzu kommen vor allem die Ertragssteuern der Länder bzw. Gemeinden, die im Jahre 1949 ein Aufkommen von 2147 Mill. DM aufwiesen²⁾. Für 1950 wurden die Steuereinnahmen der Gemeinden auf 2,3 Mrd. DM angesetzt.

Es besteht kein Zweifel, daß die Steuerlast trotz der sehr hohen Progressivsätze der Einkommensteuer und des hohen Satzes der Körperschaftsteuer stark nach unten drückt, das gilt vor allem auch von der Umsatzsteuer, die jetzt noch von 3 auf 4% erhöht wird.

Unsere Gruppe I in der oben angegebenen Zusammenstellung ist im wesentlichen nach dem Einkommen und nach dem Gewinn der Körperschaften angesetzt, die Vermögenssteuer belastet den Vermögensertrag. Hier ist die Zuteilung der Steuerlast übersehbar; soziale und wirtschaftliche Gesichtspunkte können zur Geltung gebracht werden. Fraglich ist dies schon bei der Körperschaftsteuer, von der neuerdings angenommen wird, daß auch sie überwiegend oder mindestens zur Hälfte überwältigt werde³⁾. Dasselbe gilt bekanntlich für die Gewerbesteuer, nicht dagegen für die ländliche Grundsteuer, und bei festgehaltenen Mieten auch nicht mehr für die städtische Grundsteuer. Die Gewerbesteuer erbrachte im Jahre 1949 rund 1105 Mill. DM. Diese in die Preisbildung als Kostenelemente eingerechneten Steuern können wir als allgemeine Preissteuern bezeichnen, während die speziellen Verbrauchssteuern sich als besondere Preissteuern darstellen und als solche auch vom Gesetzgeber gewollt sind.

Die allgemeinen Preissteuern erscheinen nun als die sozial ungünstigste Form, sie verteuern durchgehend

¹⁾ Zusammengestellt aus: Bundessteuerblatt 1, Jahrgang Nr. 6.
²⁾ Nach einer Zusammenstellung des Bundesfinanzministeriums über die Steuereinnahmen im Jahre 1949 vom 26. April 1950.

³⁾ Eine Überwälzung aller direkten Steuern im Betriebe nimmt Schmölders an: „Die Einkommensteuer der Betriebe und die Körperschaftsteuer sowie die betriebliche Vermögenssteuer sind längst als alljährlich wiederkehrende Last zu einem der wesentlichen Kostenbestandteile avanciert, mit dem die Betriebe und Gesellschaften selbst dann zu rechnen haben, wenn auf ihren Märkten erheblicher Preisdruck und weitgehender Wettbewerb herrscht.“ Schmölders: Steuersystem und Wettbewerbsordnung. Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Band III, S. 153.

die Lebenshaltung und wirken unterschiedslos als eine Last, die proportional zum Einkommen steht. Rechnen wir die Erträge der Umsatzsteuer und der Gewerbesteuer (für 1950 gleich 1949 gesetzt) zusammen und fügen wir die Hälfte der Körperschaftsteuer hinzu, so kommen wir auf einen Betrag dieser allgemeinen Preissteuern von 6414 Mill. DM. Hinzu kommt ein hoher Anteil der Mineralölsteuer, die 67,3 Mill. DM erbrachte, der Kraftfahrzeugsteuer (338,5 Mill. DM) und der Beförderungssteuer (239,6 Millionen DM ohne Angaben des Anteils der Güterbeförderungssteuer, der in früheren Jahren etwa drei Fünftel ausmachte). Nehmen wir einen Teil der Zollbelastung (604,5 Mill. DM) hinzu, so kommen wir auf eine in das allgemeine Preisniveau einfallende Last dieser überwältigten allgemeinen Preissteuern von über 7 Mrd. DM.

Dieser Summe steht dann nurmehr ein Aufkommen der nach dem Einkommen angesetzten Steuern von unter 5 Mrd. DM gegenüber, nachdem wir die Hälfte des Körperschaftsteuerertrages als mutmaßlich überwältigt dort abgesetzt haben. Und von diesen Steuern entfällt auch noch ein großer Teil auf die kleinen und mittleren Einkommen.

Bei der gegebenen Einkommens- und Vermögensverteilung ist eine so hohe Steuerlast, wie sie der moderne Staat umlegen muß, eben nicht aufzubringen, ohne die breite Masse der kleinen und leider auch der kleinsten Einkommen stark mit heranzuziehen.

Hier ist nun die Schwarzweißmalerei, die mit dem Lobe der direkten und der Verurteilung oder Minder-schätzung der indirekten Steuern nach alten Maßstäben immer noch getrieben wird, sehr veraltet. Das Bedenkliche sind nicht die Spezialakzisen, die auf den „Massenluxus“ fallen, sondern die allgemeinen Preissteuern, die ich eben aufzählte. Allerdings besteht hier die Möglichkeit zu einer teilweisen Überwälzung zweiten Grades⁴⁾, die mit der Einführung der Steuer oder einer Erhöhung ihrer Sätze einsetzen kann. Sie wird vollzogen, indem die Löhne im Maße der Verteuerung der Waren erhöht werden. Ein Teil der Steuerlast wird hier seitlich herausgedrängt auf die Gruppen, die ihre Einkommen nicht entsprechend erhöhen können wie Rentner, Sozialrentner, meist auch die Beamten, mitunter auch die Landwirte. Ein Teil der überwältigten Last kehrt indes in einer dritten Welle nun auch wieder zu den Lohnempfängern zurück mit der allgemeinen weiteren Verteuerung der Waren infolge der Lohnerhöhung.

Eine Tendenz zu dieser Überwälzung zweiten Grades bei der Einführung neuer Steuern oder der Erhöhung von Steuersätzen im Gebiete der allgemeinen Preissteuern wird immer vorhanden sein, wenn starke und wachsame Gewerkschaften vorhanden sind. Hier besteht aber immer die Gefahr, daß die Last nun bei den Schwächsten und den Unorganisierten liegen bleibt oder nochmals in einer dritten Welle wieder zurückschlägt.

⁴⁾ Vergl. dazu Hans Ritschl: Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung. Bonn 1925, S. 91 f.

Gegenüber den allgemeinen Preissteuern verdienen nun ohne Zweifel die besonderen Preissteuern auf entbehrlichere Güter den Vorzug. Nachdem wir einen Teil der Zölle den allgemeinen Preissteuern zugeschlagen haben, verbleiben für die besonderen Verbrauchssteuern rund 6 Mrd. DM des Steueraufkommens im Jahre 1950.

Die wichtigsten dieser Steuern sind die Tabaksteuer mit einem Ertrage von 2059,2 Mill. DM, die Zuckersteuer mit 367,1 Mill., Biersteuer mit 337,0 Mill., Kaffeesteuer mit 329,0 Mill. und das Spiritusmonopol mit 480 Mill. DM.

Als anstößig erscheint in dieser Gruppe die Zuckersteuer, sofern sie eben gerade auch den Küchenbedarf belastet. Als der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums, zur Deckung zusätzlichen Bedarfes eine Süßwarensteuer zu erheben, fiel, hätte man sie doch anstelle der bisherigen und jetzigen Zuckersteuer einführen sollen. Auch die Salzsteuer, die in der Zeit vom 1. April bis zum 31. Dezember 1950 immerhin 28,5 Mill. DM erbrachte, ist ein altes Beispiel einer unsozial angesetzten Steuer, wenn auch heute kaum mehr als ein Schönheitsfehler gegenüber der allgemeinen Umsatzsteuer und den anderen allgemeinen Preissteuern.

Günter Schmölders verdanken wir eine sehr aufschlußreiche Untersuchung über den „Steuergehalt“ einzelner verbrauchsabgabepflichtiger Waren⁶⁾. Bei der Berechnung wird „besonders der Anteil der Zölle und Verbrauchssteuern sowie der Umsatzsteuer berücksichtigt“.

Schmölders errechnet den Steuergehalt im Kleinverkaufspreis (in %) von

Kaffee	44,4	Tee	45,5
Zucker	36,5	Bier	19,5
Branntwein	42,0	Zigaretten	71,15
Zigarren	43,75	Salz	38,4
Zündwaren	55,5	Leuchtmitteln	
Lotterielosen	20	(Glühbirnen)	15,5
Beförderungsleistungen	11		

Schmölders weist darauf hin, daß hier bei den besonderen Preissteuern durch das Hinzutreten der Umsatzsteuer noch Steuern auf die Steuer zu zahlen sind, indem die Umsatzsteuer sich auf den bereits durch die Akzise verteuerten Umsatz bezieht. Bei der Kaffeebesteuerung mache diese Steuer auf die Steuer mindestens 35 % aus. Andererseits beziehen sich aber auch die Handelsspannen auf die um die Steuer verteuerten Einstandspreise, so daß wir auch davon sprechen können, daß hier aus der Steuer ein Gewinn erzielt wird.

Zum Vergleich seien die Sätze der britischen purchase tax genannt, sie betragen in der unteren Stufe 33,3 %, in der mittleren für bessere Waren 66,6 % (darunter: bessere Textilwaren, Schirme, Koffer, Hüte, Handschuhe, Möbel aller Art, Dekorationsstoffe, Rundfunkempfänger, Uhren, Spielwaren, Beleuchtungskörper). Für Luxusartikel beträgt der Steuersatz 100 % (darunter: Seidenstoffe, Kissen, Teppiche, Uhren aus Edelmetall, Bilder). Da die purchase tax als Um-

⁶⁾ Denkschrift des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität Köln vom 25. April 1951 — nicht im Buchhandel, abgeschlossen im März 1951.

satzsteuer vom Großhandel erhoben wird, macht der Steuergehalt am Kleinverkaufspreis nur etwa 10 bis 33 % aus, wenn man einen Aufschlag des Einzelhandels von 50 % zugrunde legt. Für Massenverbrauchsgüter bestehen aber auch in England daneben hohe Akzisen oder Zölle.

In unserem System fällt auf, daß Zucker und Zündwaren viel zu hoch belastet sind, während Bier eine weit größere Steuerbelastung tragen könnte, wie es in anderen Ländern der Fall ist.

STEUERVERWENDUNG UND STEUERBELASTUNG

Adolph Wagner hat in den 1890er Jahren darauf hingewiesen, daß im modernen Staate neben den „Rechts- und Machtzweck“ der „Kultur- und Wohlfahrtszweck“ träte. In der Tat sind heute und seit dem ersten Weltkrieg die Aufwendungen für diesen Wohlfahrtszweck immer bedeutsamer geworden. Wagner hatte die Progression der Einkommensteuer aus einem „sozialpolitischen Gesichtspunkt“ zu rechtfertigen versucht. Die progressive Einkommensteuer sollte eine Umleitung der Einkommensverteilung in der Weise vornehmen, daß sie die großen Einkommen kürze, um durch soziale Wohlfahrtsleistungen die kleinen Einkommen zu ergänzen. Heute ist es bereits so, daß der Ertrag der gesamten Einkommensteuer, der Vermögensteuer und der halbe Ertrag der Körperschaftsteuer — von dem wir annehmen, daß er nicht überwälzt werde — mit knapp 5 Mrd. DM einem Sozialaufwand allein des Bundes von etwa 5,25 Mrd. gegenübersteht.

Eine Aufgliederung der Ausgaben des Bundes nach der Istrechnung für das Haushaltsjahr 1950/51 ergibt folgendes Bild (in Mill. DM):

Besatzungskosten und Besatzungsfolgelasten	4 292,2
Soziale Kriegsfolgelasten	3 130,3
Sonstige Soziallasten	1 778,1
Finanzhilfe für Berlin	512,5
Subventionen und Wirtschaftsförderung	1 008,1
Schuldendienst	147,3
Versorgungsbezüge	49,9
Übrige Ausgaben	901,3
Summe der Ausgaben	11 819,7

Ein Teil des Sozialaufwandes steckt noch in den großen Posten der Subventionen und in den übrigen Ausgaben. Fassen wir diese Posten zusammen (in Mill. DM):

Soziale Kriegsfolgelasten		3 130,2
darunter: Kriegsofferversorgung	2 179,5	
Sonstige Soziallasten		1 778,1
darunter: Arbeitslosenhilfe	971,9	
Zuschüsse zur Sozialversicherung	806,1	
Subventionen für eingeführte Lebensmittel und Düngemittel 463,1 — ohne Düngemittel etwa		380,0
Förderung des Wohnungsbaus		391,1
Summe des Sozialaufwandes des Bundes		5 679,4

Der Sozialaufwand macht so fast 50 % der Ausgaben des Bundes aus. Ein sehr hoher Betrag für Sozialaufwand aller Arten steckt nun aber auch in den Haushalten der Länder und der Gemeinden. Der zweithöchste Gesamtposten sind die Besatzungskosten, die bei uns anstelle der Aufwendungen für eine eigene Wehrmacht stehen.

Der ungeheure Anstieg der Staatsausgaben im modernen Staate geht ja im wesentlichen auf diese

beiden Faktoren zurück, auf die Verteuerung des Rüstungsaufwands und die steigenden Soziallasten. Für das Steuersystem ergibt sich damit die notwendige Folge, daß auch die breiten unteren Gruppen der kleinen Einkommen stark zu den Steuerlasten mit herangezogen werden müssen, denen zugleich die Sozialaufwendungen wieder zugute kommen.

Sinnvoll ist es nun allerdings, diese Last möglichst nicht in Form von allgemeinen Preissteuern aufzuerlegen, die erst in fragwürdigen Überwälzungsvorgängen zweiten und dritten Grades verteilt werden und dann wieder Anpassungen der Renten und Unterstützungen erfordern. Hier sind die speziellen Verbrauchssteuern vorzuziehen, die eindeutig auf den nicht lebensnotwendigen Verbrauch fallen, also von den Allerärmsten „vermieden“ werden können.

SOZIALE UND WIRTSCHAFTLICHE GESICHTSPUNKTE

Eine systematisch entwickelte Finanzpolitik wird es ablehnen müssen, das Steuersystem abwechselnd in den Dienst der Sozialpolitik, der Bevölkerungspolitik oder der Wirtschaftspolitik zu stellen. Wo die Ansatzpunkte für die notwendige Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Funktionen, die im Gesamtsystem der Wirtschaft erfüllt sein müssen, liegen, habe ich eingangs entwickelt. Je stärker nun auf der einen Seite die sozialen Verpflichtungen des Staates entwickelt und entfaltet werden, je höher auf der anderen Seite die Gesamtsteuerlast und damit der Anteil steigt, den der Staat am Volkseinkommen beansprucht, desto mehr steigt die Abhängigkeit der staatlichen Finanzwirtschaft von der Lage der gesamten Volkswirtschaft, also von den Konjunkturen. Der Staat selber gewinnt damit ein ursprüngliches Interesse, den dynamischen Rhythmus des marktwirtschaftlichen Systems in eine gleichmäßige Entfaltung umzusetzen. Dieses Problem einer Einordnung der Finanzwirtschaft in eine übergeordnete Politik der Vollbeschäftigung steht hier im einzelnen nicht zur Rede⁶⁾. Aber eine solche Koordination ist die Voraussetzung für eine stetige Finanzpolitik und ein auch in seinen Wirkungen gleichbleibendes Steuersystem. Leider ist nun in Westdeutschland der beste Zeitpunkt für eine durchgreifende „organische“ Steuerreform verpaßt worden; sie hätte mit der Währungsreform eingeführt werden müssen. Allerdings stand dem die Hemmung durch eine engherzige Aufsicht der Besatzungsmächte entgegen, denen Verbesserungen des Systems nur schrittweise abgerungen werden konnten. Die drückenden und maßlosen Steuergesetze, die der Kontrollrat erlassen hatte, bedeuteten ja den Abbau wichtiger sozialer und wirtschaftlicher Elemente des deutschen Steuersystems, die erst nach und nach wieder eingefügt werden konnten.

Es zeigte sich, daß vor allem die Progressivsätze der meisten Steuern in einem Maße überspannt waren, daß sie die Entfaltung wirtschaftlicher Energien lähmten und auch in den unteren Stufen, etwa der Einkommensteuer, einen übermäßigen Druck bedeuteten.

⁶⁾ Vergl. dazu: Hans Ritschl: Die Prinzipien der Staatswirtschaft, Finanzarchiv Band 12, Heft 4, 1951.

Vor allem war mit diesen überhöhten und vielfach sich überschneidenden und überhäufenden Steuern die Funktion der Kapitalbildung lahmgelegt worden. Mit der Einfügung des § 10 a und mit den Bestimmungen des § 32 a wurde die Kapitalbildung begünstigt und angereizt; die jetzt vorgesehene Reform bringt erneute Einschränkungen und Änderungen dieser Bestimmungen, um aus der Einkommensteuer ohne eine Änderung des Tarifes einen höheren Ertrag — man hofft auf eine Milliarde DM — herauszuwirtschaften. Wenn man früher geglaubt hat, durch eine scharfe und hohe Progression an sich schon eine gerechte Verteilung der Steuerlast zu erreichen, so zeigte sich bald in der Erfahrung, daß damit teils die nicht beachtete zweite und dritte Funktion der Einkommen nicht mehr ausreichend erfüllt werden konnte. Andererseits aber zeigte sich auch, daß der Widerstand der Steuerzahler wuchs, daß Hinterziehungen und ein Ausweichen, wo immer es möglich war, versucht und immer mehr üblich wurden. Dann allerdings steht die Gerechtigkeit nur auf dem Papier. Diese Überspannungen mußten beseitigt werden, und sie sind wenigstens gemildert worden. Die Steuermoral hat indes unter diesen Überspannungen sehr gelitten, und es wird einer langen Zeit gefestigter Finanzpolitik bedürfen, sie wieder herzustellen.

Für den weiteren Umbau des deutschen Steuersystems bleiben die Aufgaben, offensichtliche Doppel- und Mehrfachbesteuerungen abzubauen, das System so zu gestalten, daß es sich gegenüber den Gesellschaftsformen neutral verhält, statt bald die eine, bald die andere Form zu begünstigen. Schwere Ungleichheiten sind auch entstanden durch die sehr unterschiedliche Berechnung und Erfassung der Lohneinkommen und der frei veranlagten Einkommen. Im Gesamtsystem ist vor allem eine Reform der Umsatzsteuer in Richtung einer weiteren Differenzierung dringlich.

Ohne Zweifel befinden sich die sozialen und die wirtschaftlichen Anforderungen auf den ersten Blick im Widerspruch, aber eine tiefere Betrachtung wird doch darauf stoßen, daß die Erfüllung der wirtschaftlichen Funktionen in der Produktion und in der Verteilung, in der Kapitalbildung und in der Steigerung der Produktivität die Voraussetzung sind für eine Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung. Werden hier Opfer auch von den unteren Einkommensgruppen notwendig verlangt, so wird es um so mehr notwendig sein, den Luxusaufwand zu beschränken. Das ist nicht nur eine Aufgabe der Besteuerung, wofür dieses Mittel allein nicht ausreicht, sondern auch eine Frage der sozialen Disziplin und des Taktes. Häufig sind indes in der Tat die sozialen und die wirtschaftlichen Gesichtspunkte im Widerspruch, und es muß dann abgewogen und entschieden werden. So werden jede Erhöhung oder Neueinführung einer besonderen Verbrauchssteuer oder die Belastung einzelner Warengattungen zu erhöhten Sätzen in einer differenzierten Umsatzsteuer, die betroffenen Wirtschaftszweige mit Absatzrückgängen und der Notwendigkeit von Erzeugungseinschränkungen und von Umstellungen be-

drohen. Bekanntlich brachten diese Befürchtungen die Süßwarensteuer zu Fall, ebenso erforderten sie eine Senkung der steuerlichen Belastung der Zigarren.

Hier ist nicht nur das Gruppeninteresse der betroffenen Wirtschaftszweige im Spiele, das dann für Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der gleichen Richtung liegt, sondern auch das Interesse der Staatswirtschaft insofern, als mit einer Arbeitslosigkeit in den belasteten Zweigen die Sozialaufwendungen steigen, während die Steuereinkünfte von den Gewerbebetrieben sinken. Diese Widerstände und Hemmnisse haben leider zur Folge, daß in Finanznotlagen immer wieder der Weg des geringeren Widerstandes in der Richtung gesucht wird, die allgemeinen Preissteuern zu erhöhen, bei denen sich der Nachfragerückgang auf viele Märkte verteilt.

Summary: Economic and Social Aspects of the German Tax System. The fiscal economy of the state which through taxation demands a high proportion of the national income and of the national product, is overlying the market system of the economy, and in its possibilities it is based on and limited by the market system. So the tax system must not endanger the functioning of the market, a point which stresses its economic aspects. For while the social aspect of taxation is to safeguard that function of income which is to be a means of sustenance for economic man, the national economic aspect is to safeguard that function of income aiming at the formation of capital and an incentive for higher efficiency. Distribution of the tax burden on the different categories of taxes will have to vary in accordance with the extent of taxation, the appropriation of the tax revenue and the structure of income and property. The changes that have taken place in the German economy, are compared with the extent and distribution of tax burdens in the USA. and Great Britain. The high financial requirements on the existing distribution of income and property demand a taxation also of the broad masses of the population, and thus the system of indirect taxes appears in a new light. In this system, special price taxes on less essential commodities are definitely preferred to general price taxes which have the tendency of repeated discharges through price increases. Social and economic aspects of taxation are often contradictory, but a more profound analysis will show that the fulfillment of the economic functions in production, distribution, the formation of capital and an increase of productivity is the pre-condition for a better standard of life. However, a comprehensive and energetic tax reform is unthinkable without a process of change and adaptation in the market system of the economy. For this reason, a reform is very difficult to carry out in times of extreme fiscal tensions.

Résumé: Le système fiscal allemand — aspects économiques et sociaux. Le système fiscal de l'état, qui sous forme de contributions réclame une part importante du revenu national, est superposé au système du marché qui détermine et limite l'ensemble des revendications fiscales. Le système fiscal doit procéder de façon que le fonctionnement de l'économie du marché soit assuré, donc il doit prendre en égard des aspects économiques. Tandis que sous le point de vue social la perception des contributions doit protéger le revenu dans sa fonction d'assurer l'existence économique de l'individu, sous le point de vue de l'économie nationale cette perception doit protéger le revenu dans sa fonction d'accumuler des capitaux et de stimuler l'activité économique. Le volume des charges fiscales, l'emploi des contributions perçues ainsi que le partage des revenus et fortunes sont les facteurs qui déterminent la répartition de ces charges sur les catégories de contributions différentes. La transformation survenue à cet égard dans l'économie allemande fait l'objet d'une comparaison avec les systèmes fiscaux de l'Angleterre et des Etats-Unis. Vue la répartition actuelle des revenus et des fortunes la lourde charge des impôts rend nécessaire d'en faire participer aussi les masses, ainsi faisant paraître sous un jour nouveau la contribution indirecte. Quant à l'évaluation de celle-ci l'auteur recommande qu'on procède par imposer des taxes plus fortes sur les prix d'articles de moindre importance, plutôt que d'imposer des taxes sur l'ensemble des prix, parce que dans ce cas des décharges multiples de taxes seraient possibles. Bien souvent les points de vue économiques et sociaux entrent en collision. Pourtant on doit comprendre que l'assurance des fonctions économiques de la production, distribution, formation de capitaux et augmentation de la productivité est la condition préalable pour élever le niveau social. Malgré cela une réforme fiscale fondamentale est inconcevable sans des mesures de transformation et d'adaptation dans le secteur du marché. Ainsi est-elle à peine réalisable dans des époques demandant les efforts les plus grands.

Es ist deutlich, daß eine umfassende und durchgreifende Steuerreform nicht denkbar ist, ohne daß sie Umstellungen und Anpassungsvorgänge im marktwirtschaftlichen Sektor hervorrufen muß, die mit gewissen Kapitalentwertungen und mit zeitweiser Freisetzung von Arbeitskräften verbunden sind. Solche Reformen sind schwer durchführbar in einer Zeit, in der die Finanzen aufs Äußerste angespannt sind. Der bequemere Weg ist natürlich immer, Steuersenkungen und Erleichterungen durchzuführen, sobald die Finanzlage das erlaubt. Hier erscheint es nun unter den sozialen Anforderungen als besonders dringlich, daß die überholten Sätze des Existenzminimums in der Einkommensteuer erhöht werden müssen. Es ist die Aufgabe der Finanzpolitik, an einer fortgesetzten Verbesserung des Steuersystems zu arbeiten.

Resumen: Puntos de vista económicos y sociales en el sistema tributario alemán. El régimen tributario del Estado, que en la suma de la tributación exige una porción considerable de la renta nacional, y así del producto social, está superpuesta al sistema del régimen de mercado, el cual limita el desarrollo del sistema tributario. Por eso, el sistema tributario tiene que atender el funcionamiento del régimen de mercado, así destacando sus aspectos económicos. Mientras que el lado social de la imposición debe garantizar la función de la renta como sustento del hombre trabajador, la economía política debe subrayar la función de la renta como estímulo para formar capitales y aumentar el rendimiento. La distribución de la carga tributaria sobre los diferentes modalidades del impuesto ha de variar según la magnitud de la carga tributaria, el uso del producto de la tributación y la agrupación de las rentas y las fortunas. El autor compara el cambio que se produjo en la economía alemana, con la carga fiscal y la distribución de los impuestos en EE. UU. y Gran Bretaña. La grande carga tributaria, ante la dada distribución de las rentas y de las fortunas, hace imprescindible que se recurre a las masas, lo que pone el gravamen en una nueva luz. En lo que respecta a los impuestos indirectos, se prefieren las contribuciones especiales que se imponen sobre los precios de mercancías de inferior necesidad, a los impuestos sobre los precios en general, que encierran la tendencia a una multiple transferencia. Los puntos de vista sociales y económicos del gravamen están a menudo antagónicos, pero un estudio minucioso revela que el cumplimiento de las funciones económicas con respecto a la producción, a la distribución, a la formación de capital y al aumento de producción forman el supuesto para una alza del nivel de vida. Pero una extensa y radical reforma tributaria no es imaginable sin que ella provoca trastornos en el sector del régimen de mercado. Por eso, en épocas de extremos esfuerzos fiscales no es realizable sino con grandes dificultades.