

Ritschl, Hans

Article — Digitized Version

Steuersystem und Wirtschaftsordnung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ritschl, Hans (1952) : Steuersystem und Wirtschaftsordnung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 32, Iss. 7, pp. 415-421

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131557>

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

Steuersystem und Wirtschaftsordnung

Prof. Dr. Hans Ritschl, Hamburg

Die Wirtschaftsordnung der freiheitlichen Länder des Westens ist dualistisch: neben einem marktwirtschaftlichen Sektor steht der gemeinwirtschaftliche Sektor der öffentlichen Wirtschaft / Mit Entfaltung der kapitalistischen Marktwirtschaft hat der Staat zunehmend neue Aufgaben erhalten / Wie kann der ungeheure Finanzbedarf des modernen Staates sozialgerecht befriedigt werden? / Die allgemeine direkte Einkommensteuer unterbindet bei hohen Sätzen zwei wichtige Funktionen des Einkommens: die volkswirtschaftliche Kapitalbildung und den Antrieb zur Mehrleistung / Durch das Nebeneinander verschiedener direkter Steuern wird das Einkommen in Deutschland ungewöhnlich hoch belastet / Eine umfassende Steuerreform muß auf eine Entlastung der direkten Steuern abzielen / Im Komplex der indirekten Steuern muß die Umsatzsteuer einen grundlegenden Umbau erfahren, um die Belastung von den unentbehrlichen Gütern auf die entbehrlichen Güter des Massenluxus zu legen.

STAATSWIRTSCHAFT UND WIRTSCHAFTSORDNUNG

Fragen wir nach der Stellung, die das Steuersystem in der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung einnimmt, so müssen wir zunächst die Stellung der Staatswirtschaft oder schlechthin der öffentlichen Wirtschaft in dieser Wirtschaftsordnung bestimmen, denn das Steuersystem stellt ja nur einen Teilbereich dieser öffentlichen Wirtschaft dar.

Die Diskussion um die zweckmäßige Fortbildung und Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung hat unter den Kampfprufen: „hie Marktwirtschaft, hie Planwirtschaft“ zu einer falschen Gegenüberstellung geführt in dem Sinne, als handle es sich um ein Entweder-Oder, um Formen, die nicht nebeneinander bestehen könnten, sondern sich schlechthin ausschließen. In abstrakter Überlegung möchte es zunächst so scheinen, als sei nur denkbar entweder eine totale Planwirtschaft, die den totalen Staat voraussetzt, oder eine totale Marktwirtschaft, die alle Beziehungen zwischen den freien Einzelwirtschaften sich eben auf den Märkten bilden läßt.

Eine totale Planwirtschaft haben wir in den kommunistischen Staaten des Ostens. In den westlichen Ländern aber besteht nirgends eine totale Marktwirtschaft und hat niemals bestanden. Kennzeichnend für die freiheitlichen Länder des Westens ist eine Wirtschaftsordnung, die wir als zwieschlächtig oder dualistisch bezeichnen. Nebeneinander stehen hier ein marktwirtschaftlicher Sektor und ein gemeinwirtschaftlicher Sektor der öffentlichen Wirtschaft. Das marktwirtschaftliche System reicht nicht aus, ein vollständiges System der gesellschaftlichen Wirtschaft darzustellen. Selbst die radikale liberale Wirtschafts- und Gesellschaftslehre hat nie ernsthaft eine anarchische Gesellschaft gefordert, sie hat den Staat nicht aufheben wollen, sie hat den Kernbereich seiner unabdingbaren Aufgaben bestehen lassen. Ja, die liberale Wirtschaftslehre wußte, daß es der staatlichen Macht und des

staatlichen Rechtes bedürfe, um ein marktwirtschaftliches System zu begründen, zu sichern und aufrechtzuerhalten. Wollte die liberale Doktrin auch die Aufgaben des Staates aufs engste beschränkt wissen, so erwiesen sich doch die geschichtlichen Kräfte als stärker, die dem Staat immer neue Aufgaben zuwiesen. Gerade aus der Entfaltung des Systems der kapitalistischen Marktwirtschaft erwachsen diese Aufgaben. In der Marktwirtschaft als einem System, das nur mittelbar der Deckung des volkswirtschaftlichen Bedarfes dient, sprangen Lücken auf, die vornehmlich in der sozialen Fürsorge und der Sozialversicherung nur mit Staatshilfe geschlossen werden konnten.

Das marktwirtschaftliche kapitalistische System führte in seiner stürmischen Entfaltung zur Ausbildung der Konjunkturzyklen. Nach der schweren Weltwirtschaftskrise von 1873 und der anschließenden Stockung der 1870er Jahre wurde der gemeinwirtschaftliche Sektor der öffentlichen Wirtschaft erneut wesentlich ausgedehnt. Es ist wichtig, sich einmal klarzumachen, welche Bereiche in den Sektor der öffentlichen Wirtschaft in den westeuropäischen Ländern fallen:

1. Die zentralen Aufgaben des Staates: Regierung, Parlamente, Auswärtiger Dienst, Verwaltung des Inneren, Rechtspflege und Strafvollzug, Unterrichts- und Bildungswesen, Wissenschaft, Finanzverwaltung, Landesverteidigung.

2. Einen zweiten großen Bereich können wir als Wirtschaftsförderung und -pflege bezeichnen. In den letzten Jahrzehnten sind in allen Staaten jeweils gegenüber den wichtigen großen Wirtschaftszweigen selbständige Ministerien gegründet worden, so Ministerien für Forsten und Landwirtschaft, für Wirtschaft, für Arbeit, Verkehr, Luftfahrt, Handel und heute auch für das Wohnungswesen. Diese Ministerien wenden Hunderte von Millionen für ihre Aufgaben auf.

3. Der Staat trägt in seinen Universitäten, in zahlreichen Forschungsinstituten, in landwirtschaftlichen

und technischen Hochschulen, in Fach- und Fortbildungsschulen die Ausbildung der qualifizierten Arbeitskräfte, die im marktwirtschaftlichen System unentbehrlich sind. In den staatlichen Versuchsanstalten und Forschungsstätten vollzieht sich zum großen Teil der technische Fortschritt, oder es werden hier die Grundlagen für diesen Fortschritt geschaffen, der die Entwicklung des marktwirtschaftlichen Systems bestimmt.

4. Von besonderer Bedeutung ist, daß die staatliche Wirtschaft die ökonomisch-technischen Bindeglieder des marktwirtschaftlichen Systemes stellt. Die Marktwirtschaft ist ja ein im Raum ausgedehntes Gefüge, das durch Arbeitsteilung und Verkehrsverflechtung verbunden ist. Der Staat stellt nun die wesentlichen Verkehrsmittel, die den Gütertransport und Güteraustausch erst ermöglichen. Vollständig ist dies der Fall für die Eisenbahnen und für die Post mit ihren mannigfachen unentbehrlichen Leistungen, in den Grundlagen für den Landstraßenverkehr und die Schifffahrt, Straßenbau, Hafenbau, Kanalbau und Flußregulierung erwartet jeder marktwirtschaftliche Benutzer dieser Anlagen vom Staate.

Zu den ökonomisch-technischen Bindegliedern der Marktwirtschaft gehören aber auch das Geld-, Maß-, Münz- und Gewichtswesen und das Notenbankwesen, die wieder vom Staate getragen und geregelt werden. Das marktwirtschaftliche System setzt also in all diesen Punkten die Ergänzung durch das gemeinwirtschaftliche System voraus. Beide Sektoren erst ergänzen sich zu dem Ganzen der Volkswirtschaft, die wiederum durch Außenhandelsbeziehungen mit anderen Volkswirtschaften verbunden ist.

Die Staatswirtschaft ist nun aber in der Tat eine Planwirtschaft, sie wirtschaftet nach dem Staatshaushaltsplan, sie ist ein einheitliches Zweckgebilde, während die Marktwirtschaft als ein Wirkungsgefüge ohne zentrale Leitung besteht, indem die Einzelwirtschaften hier ihre wirtschaftlichen Handlungen an den Marktdaten ausrichten. Die Frage Planwirtschaft oder Marktwirtschaft stellt sich also nur für den Sektor der Marktwirtschaft, ob auch er einer gewissen staatlichen Lenkung, oder wie man heute sagt: Steuerung — als ob das nicht dasselbe wäre — unterworfen werden muß oder nicht. Nur die Kommunisten vertreten die Forderung, den marktwirtschaftlichen Sektor völlig in einer totalen Planwirtschaft untergehen zu lassen.

STEUERSYSTEM UND WIRTSCHAFTSORDNUNG

In dieser dualistischen Wirtschaftsordnung hat nun auch das Steuersystem seinen Platz. Wir sahen bereits, welch umfangreiche Aufgaben der moderne Staat hat übernehmen müssen. Sie erfordern und bedeuten hohe Ausgaben. Es wäre nun praktisch kaum durchführbar und gewiß wenig zweckmäßig, wollte man die gesamte öffentliche Wirtschaft des Staates und seiner Unterglieder als ein autarkes, sich selbst voll versorgendes Wirtschaftssystem neben eine ebenso in sich geschlossene Marktwirtschaft stellen. Dann müßte diese öffentliche Gemeinwirtschaft alle Sachgüter, deren sie bedarf, in eigenen Betrieben herstellen und

ebenso alle Güter, die von den dort Beschäftigten und im gemeinwirtschaftlichen Sektor überhaupt Tätigen, Beamten, Arbeitern und Angestellten, benötigt werden, selbst erzeugen. In Wirklichkeit sind das marktwirtschaftliche System und das gemeinwirtschaftliche System der öffentlichen Wirtschaft aufs engste in wechselseitiger Ergänzung miteinander verflochten. Die großen öffentlichen Unternehmen des Staates und der Städte bringen nun nicht etwa in erster Linie Güter oder Leistungen für ihren Eigenbedarf hervor, sondern sie bieten diese Güter und Leistungen selber auf dem Markte an, so das Holz aus staatlichen Forsten, das Bier aus Staatsbrauereien, Transportleistungen der Staatsbahnen und der staatlichen Post, Wasser, Gas und Strom aus städtischen Werken. Indem die Gemeinwirtschaft hier Güter und Leistungen in der Marktwirtschaft anbietet, gewinnt sie selber marktwirtschaftliche Einnahmen. Aber schon seit Jahrhunderten reichen diese Einnahmen für den Staatshaushalt auch in normalen Zeiten nicht mehr aus. Schon in den mittelalterlichen Städten wurden regelmäßig Steuern erhoben, und der Territorialstaat begann mit regelmäßig erhobenen direkten Steuern auf dem Lande. Gerade der liberale Staat aber brachte diese Entwicklung zu einer einseitigen Steigerung in der Richtung, den modernen Staat möglichst auf Steuereinnahmen anzuweisen.

In der dualistischen Wirtschaftsordnung ist so die Staatswirtschaft auf die Erhebung von Steuern zur Beschaffung der erforderlichen Einnahmen angewiesen. Die Besteuerung bedeutet nun, daß eine nachträgliche Umformung der freien Einkommensverteilung durchgeführt wird. Stellen wir uns einmal vor, zu Ende des Jahres sei auf der einen Seite das Sozialprodukt, die Summe aller Erzeugnisse und Leistungen angehäuft, auf der anderen sei das Volkseinkommen in seiner mannigfachen Zusammensetzung aus Lohneinkommen, Unternehmergeinn, Kapitalzins, Differentialrenten, Handelsgewinnen, Spekulationsgewinnen aufgelaufen und fixiert, so würde die Staatswirtschaft für ihre großen Aufgaben und entsprechend hohen Ausgabeverpflichtungen ohne zureichende Mittel dastehen und nicht in der Lage sein, ihren Anspruch auf den entsprechenden Teil des Sozialproduktes geltend zu machen. Nun greift die Besteuerung ein und nimmt eine Umformung der in der Marktwirtschaft vollzogenen Einkommensverteilung vor. Erst damit gewinnt die Gemeinwirtschaft den erforderlichen Anteil am Volkseinkommen und dadurch am Sozialprodukt. Die Besteuerung bedeutet allemal, daß den besteuerten Einzelwirtschaften Kaufkraft entzogen wird, die nun auf die Staatswirtschaft übertragen wird; der Staat aber verwendet diese Kaufkraft wieder, indem er nun in großem Umfange Güter in der Marktwirtschaft kauft oder Beamte und Arbeiter besoldet und bezahlt, die mit diesem Einkommen wieder als Nachfrager nach Gütern und Leistungen in der Marktwirtschaft auftreten.

Die Steuern werden nun aber nicht erst am Jahresende erhoben oder nachträglich auf Grund der Wirt-

schaftsergebnisse des Vorjahres. Sie greifen schon während des laufenden Wirtschaftsjahres mannigfach ein, sie treffen das Einkommen bereits in seiner Entstehung, so in der Lohnsteuer oder in den Vorauszahlungen der veranlagten Einkommen, sie knüpfen aber auch an den Umsatz, an die Produktion oder die Verteilung von Waren — in der Absicht, den Verbrauch zu belasten —, an den Ertrag, an den Aufwand an. Das Steuersystem schmiegt sich also mit vielen Saugarmen der Marktwirtschaft wie einer Wirtspflanze an. Wir können uns das Steuersystem als der Marktwirtschaft überlagert vorstellen, damit aber ist es zugleich in hohem Maße in seiner Ausgestaltbarkeit und in seiner Funktionsfähigkeit bedingt durch die Struktur der ihr unterlagerten Marktwirtschaft.

Es ist nun aber nicht etwa so, daß dem System der freien Marktwirtschaft eindeutig ein bestimmtes Steuersystem in der Wirklichkeit entspräche oder in der Finanzlehre zugeordnet werden könnte. Zunächst kann ja die Marktwirtschaft selber recht unterschiedlich aussehen. Die neoliberale Schule glaubt in einer geregelten Marktwirtschaft, die sie als Wettbewerbsordnung bezeichnet, also in dem System der Zwangskonkurrenz eine neue Form anbieten zu können. Hier ist nicht der Ort, dieses Programm zu kritisieren und zu zeigen, inwiefern die Voraussetzungen für die liberalistische Restauration heute nicht mehr gegeben sind oder inwiefern natürlich auch und gerade der klassischen liberalen Lehre eine geregelte Wettbewerbsordnung vorschwebte.

Das Steuersystem ist aber auch nicht etwa eindeutig in dem Sinne durch eine freie Marktwirtschaft bedingt, daß es nach der Marx'schen Theorie vom bloßen Überbau-Charakter des Staates nun etwa einseitig im Interesse der „Kapitalisten“ gestaltet sei. Die Schichtung der politischen Parteien in den demokratischen westlichen Ländern deckt sich nicht mit dem so ungemein vereinfachenden Zweiklassenschema von Marx.

Ja, mit dem Vordringen sozialer Gesichtspunkte in den Steuersystemen fast aller Staaten, mit dem Eindringen hoher Progressionen sind die Prinzipien des Steuersystems den marktwirtschaftlichen Prinzipien geradezu entgegengesetzt. Es ist kein Zufall, daß schon einer der ersten und wohl der einflußreichste Begründer der Progression in der Einkommensteuer, Adolph Wagner, ihr eine „sozialpolitische“ Begründung gab. Das heißt, er forderte die progressive Einkommensteuer zur Verwirklichung eines gewissen Ausgleichs der Einkommensverteilung, sie sollte dem Reichen nehmen, um dem Armen steigende Leistungen sozialer Fürsorge aller Art zuwenden zu können. Seit nunmehr dreiunddreißig Jahren hat man in den westlichen Ländern gleichsam das Experiment gemacht, wieweit hohe progressive Steuern vom Einkommen, vom Gewinn der Körperschaften, vom Ertrage, vom Vermögen, von den Erbschaften, von Kriegsgewinnen tragbar sind, ohne das marktwirtschaftliche System in der Erfüllung seiner volkswirtschaftlich unabdingbaren Funktionen zum Erliegen zu bringen.

DIE VORFRAGEN EINER STEUERREFORM

Es ist zu fragen, was dieses Experiment gelehrt hat. Dafür müssen wir uns zunächst an einige wichtige Daten halten und an Tatbestände, die nicht außer acht gelassen werden dürfen.

Gegenüber dem höchst mannigfaltigen und verwickelten Gefüge des marktwirtschaftlichen Systems und dem komplizierten Ablauf des Wirtschaftsprozesses hat sich in allen Staaten ein ebenfalls mannigfaltiges Steuersystem herausgebildet. Pläne einer Einheitssteuer etwa vom Bodenertrag, vom Einkommen, vom Wertzuwachs haben sich als utopisch erwiesen. Wir haben es also notwendigerweise mit einem Steuersystem zu tun. Die dem marktwirtschaftlichen System und den Einzelwirtschaften als ihren Elementen aufzuerlegende Steuerlast kann also in diesem Steuersystem in verschiedener Weise zugeteilt werden. Wir müssen die Gewichte bestimmen, mit denen wir Einkommen und Gewinn verschiedener Höhe, Ertrag oder Umsatz, Verbrauch bestimmter entbehrlicher oder unentbehrlicher Güter belasten wollen.

Aber zuvor müssen wir wissen, wie die zugeteilten Gewichte wirken, welchen Druck sie ausüben, ob dieser Druck dort wirkt, wo das Gewicht auferlegt ist, oder ob der Druck weitergegeben oder zurückgeschoben wird, ob und wie also die Steuern überwälzt oder rückgewälzt werden. Und endlich müssen wir wissen, ob und inwiefern bestimmte Steuern die Wirkung haben, notwendige Funktionen des marktwirtschaftlichen Systems zu hemmen oder gar zu unterbinden.

Diese Fragen zu stellen, deutet schon an, daß es nicht leicht sein wird, sie in allen Fällen eindeutig zu beantworten. Wollen wir endlich die Gewichte bestimmen, die im System durch die verschiedenen Steuern zugeteilt werden, so müssen wir zuvor wieder das Gesamtgewicht bestimmen oder wissen, wie hoch es etwa sein wird.

Beginnen wir mit dieser Frage. Hier finden wir am ehesten feste Daten. Die Summe der vom Parlament bewilligten Ausgaben hat den mit dieser Bewilligung zugelassenen Gemeinbedarf zu decken. Wir wissen nun, daß dieser Gemeinbedarf in den letzten Jahrzehnten die Tendenz hatte, absolut und relativ stetig zu wachsen.

Im Deutschen Reich beanspruchten die gesamten Steuerlasten und die Sozialversicherungsbeiträge im Jahre 1913 10,1 % des Wertes des Sozialproduktes, in der westdeutschen Bundesrepublik erforderten sie im Jahre 1949 bereits 33,8 % dieses Wertes. Die großen Posten dieses Bedarfes unter den Bundesaussgaben für das Jahr 1951/52 sind der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Diese Ziffern geben nur einen Überblick über die Ausgaben des Bundes. Hinzu treten die Ausgaben der Länder und der Städte und Gemeinden mit ihren mannigfachen Aufgaben der Verwaltung, der Rechtspflege, des Schul- und Bildungswesens, der Polizei, des Gesundheitswesens und all der vielen Aufgaben des modernen Gemeinwesens, die wir uns schon vergegenwärtigt haben.

Der Haushalt der Deutschen Bundesrepublik ¹⁾
(in Mill. DM)

Position	Haushalt 1951/52	in % der Gesamtausgaben	Voranschlag 1952/53
Besatzungskosten und Verteidigungsbeitrag	7 658,0	40,0	(8 800)
Soziallasten	7 468,2	39,0	(7 887)
Finanzhilfe für Berlin	550,0	2,4	(600)
Subventionen	852,3	4,4	
Wohnungsbau	341,4	1,7	
Schuldendienst, Münzprägung	603,5	3,1	
Förderung von Landwirtschaft, Gewerbe, Notstandsgebieten, Wissenschaft und Kultur	405,6	2,0	
Verkehrsaufgaben	414,8	2,0	
Polizei, Volkszählung, Bundesvermögensverwaltung, Bundesbauten	543,4	2,3	
Personalausgaben (Gehälter, Löhne)	402,0	2,1	
Beamtenversorgung	78,4	0,4	
Bürokosten, Porto, Geräte	106,3	0,6	
Summe der Bundesausgaben für 1951/52	19 423,9	100,0	

¹⁾ Vorläufige Zahlen auf Grund des Haushaltsplanes und des ersten Nachtrages nach einer Zusammenfassung des Bundesfinanzministeriums.

Im modernen Staatshaushalt sind die beiden entscheidenden großen Posten die Aufwendungen für die Verteidigungsbereitschaft und für die sozialen Leistungen. Rechnen wir im Bundeshaushalt für das Jahr 1951/52 die Subventionen für den Wohnungsbau und für verbilligte Lebensmittel den Soziallasten hinzu, so steigt deren Anteil auf 45 % der Bundesausgaben. In den Staaten, die keine drakonischen Abwertungen vorgenommen haben, tritt im Schuldendienst ein dritter sehr großer Posten im Haushalt hervor. Aber auch bei uns ist dieser Posten schon in schnellem Ansteigen. Die Verhandlungen in London und Den Haag werden hier weitere Belastungen künftig in Erscheinung treten lassen.

Die Höhe, die der Gemeinbedarf im modernen Staate erklimmen hat, bedeutet nun für das Steuersystem, daß die Steuerbelastung außerordentlich hoch und damit unvermeidlich schwer und drückend ist. Eine schlechte Verteilung dieser Last muß dann sozial oder wirtschaftlich schädigende Folgen zeitigen.

Die Finanzstatistik der Bundesrepublik zählt an Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern 37 verschiedene Steuern namentlich auf, daneben stehen das Branntweinmonopol und je eine Gruppe sonstige Steuern. Dieses mannigfaltige Steuersystem läßt sich nun nicht an dem einfachen und veralteten Maßstabe der direkten und der indirekten Steuern messen, wobei die Vorstellung herrschte, direkte Steuern seien gut, indirekte schlecht.

Die Steuerlehre des 19. Jahrhunderts glaubte in der neu entwickelten Form der allgemeinen veranlagten Einkommensteuer die ideale Steuer gefunden zu haben. Sie ging davon aus, das Einkommen stelle den vollkommenen Maßstab der „Leistungsfähigkeit“ dar. Diese Leistungsfähigkeit wachse progressiv mit steigendem Einkommen, und das erfordere eine progressive Besteuerung. Die Frage, wie die Progression besser zu rechtfertigen sei, soll hier nicht erörtert werden. Wichtig ist uns, daß diese Steuerlehre nur eine der Funktionen des Einkommens ins Auge faßte,

nämlich die nächstliegende Aufgabe, daß das Einkommen dem Unterhalt und dem laufenden Bedarf des Steuerpflichtigen und seiner Familie dient. Sie übersah die zweite Funktion der Einkommen — und gerade der größeren Einkommen —, die Ersparnis zu speisen und damit die volkswirtschaftliche Kapitalbildung zu tragen, und ebenso übersah diese Steuerlehre die dritte Funktion des Einkommens in der Marktwirtschaft: mit der Möglichkeit, durch Mehrleistung und Mehrarbeit das Einkommen zu steigern, die Antriebe oder incentives für die Entfaltung wirtschaftlicher Energien zu setzen. Überall sollte in einer mechanischen Gerechtigkeit diese Steuer den Einkommen gleicher Höhe gleiche Steuerbeträge zumessen. Das wurde allerdings schon durchbrochen mit der „Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse“, der Differenzierung der Steuer nach der Familiengröße und der Berücksichtigung von „Sonderausgaben“.

All diese Fehler und Mängel in der Konstruktion der Einkommensteuer wirkten sich nicht aus, solange diese Steuer mit ganz mäßigen Sätzen erhoben wurde. Je höher indes die Progressionssätze gegriffen wurden, je schärfer die Anspannung auch in den unteren und mittleren Stufen durchgeführt wurde, desto mehr mußte die mangelhafte Konstruktion offenbar werden. Und nun trat ein weiterer Mangel hervor: je höher die Steuersätze im Namen der Gerechtigkeit gegriffen werden, desto mehr besteht die Gefahr, daß Einzelne oder ganze Schichten von Steuerzahlern durch legale und illegale Methoden der Umgehung sich ihrer Steuerpflicht teilweise entziehen. Wird die gleiche Steuer für verschiedene Berufsgruppen mit ganz verschiedenen Methoden erfaßt, wie die Einkommensteuer als Lohnsteuer, als veranlagte Steuer, oder bei den Landwirten nach bescheidenen Durchschnittssätzen, so ergeben sich hier oft sehr ungleiche Steuerlasten für gleiche Einkommen. Das heißt, die naive Voraussetzung der idealen Einkommensteuer, daß alle Einkommen richtig und vollständig in ihrer wirklichen Höhe angegeben oder festgestellt werden, trifft nicht zu. Je höher die Steuerlast steigt, desto stärker werden die Ungerechtigkeiten und die Ungleichheiten der Belastung.

Mit den überhöhten Sätzen aber mußten auch die Grenzen für die Erfüllung der zweiten und dritten Funktion des Einkommens sichtbar hervortreten. Die Steuer mußte die Funktion der Einkommen, Kapital zu bilden und den Antrieb zu Mehrleistungen zu bieten, außer Kraft setzen. Ohne Zweifel wirkten die Kontrollratsgesetze in dieser Richtung. Der Abbau der übermäßigen Tarife hat hier schon zu einer Besserung geführt. Inzwischen aber ist der Satz der Körperschaftsteuer für die wirtschaftlich wichtigsten Gruppen von Körperschaften wieder auf 60 % erhöht worden. Die ausgeschüttete Dividende unterliegt dann aber nochmals ohne Abzug der Einkommensteuer.

Die Steuergesetzgebung hat hier und bei der Einkommensteuer nun zu Rückwirkungen in den Unternehmungen geführt, die sich als volkswirtschaftlich sinnwidrig darstellen. So werden die Selbstfinanzierung

und der Ansatz übermäßiger Abschreibungen, vor allem aber auch der Aufwand an Spesen aller Art und an Reklame übersteigert, nur um den steuerpflichtigen Gewinn niedrig zu halten. Auch ist das Bestreben, wie die Gewerbesteuern, so möglichst auch die Körperschaftsteuer zu überwälzen und in die Kosten einzurechnen, festzustellen.

Im Vergleich mit ausländischen Steuersystemen wird meist übersehen, daß in Deutschland durch das Nebeneinander von Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Kirchensteuer, Notopfer für Berlin und Soforthilfe bzw. Lastenausgleich, eine ungewöhnliche kumulative Belastung des Einkommens stattfindet. Die Gruppe der direkten Steuern ist so als ein Ganzes anzusehen, sie erweist sich als immer noch übermäßig angespannt.

Schon bei der Körperschaftsteuer begegnete uns die Tendenz des Steuerpflichtigen, auch eine ihm zugeordnete Steuer in die Kosten einzurechnen und sie im marktwirtschaftlichen Verkehr fortzuwälzen. Bekanntlich geschieht dies ganz allgemein bei der Gewerbesteuer, die ihrem ursprünglichen Sinne nach eine Steuer auf den Gewerbeertrag sein sollte. Auch die zahlreichen Verkehrssteuern werden durchweg in die Preise einkalkuliert, während es die Absicht des Gesetzgebers war, hier eine Leistungsfähigkeit zu treffen und auch endgültig zu belasten, nach der allerdings sehr primitiven Vorstellung, daß jede größere Geldzahlung im Marktverkehr eben eine Leistungsfähigkeit anzeige, die sogleich als Steuerquelle angezapft werden müsse.

Mit der Überwälzung verschiebt sich also allemal der Sinn der Steuer. Gewollt ist sie vom Gesetzgeber bei den Zöllen und den Spezialakzisen, den deshalb sogenannten indirekten Steuern. Bezeichnen wir alle in die Preise eingerechneten, also auf den wirtschaftlichen Nachmann überwälzten Steuern als Preissteuern, so lassen sich hier besondere und allgemeine Preissteuern unterscheiden. Die besonderen Preissteuern belasten den Preis einzelner Waren und Leistungen. Mit dieser Steuerform ist es möglich, Steuern auf den Verbrauch von entbehrlichen Gütern zu legen. Hierhin gehören die großen Steuern vom „Massenluxusverbrauch“ wie von Tabakerzeugnissen, Kaffee, Tee, Bier, Branntwein, usw. Die allgemeinen Preissteuern gehen dagegen in die Preise aller Waren ein, vornehmlich die allgemeine Umsatzsteuer, aber auch die Steuern, die den Gütertransport belasten, und — wenn auch mit ungleicher Auswirkung — die meisten Steuern vom Kapitalverkehr.

Es ist eigenartig, daß in der gleichen Zeit zu Ende des ersten Weltkrieges, als man sich in fast allen Ländern darin überbot, hohe direkte Steuern einzuführen, in denen man die vollkommene Gerechtigkeit zu erblicken glaubte, auch die allgemeine Umsatzsteuer eindrang, die als allgemeine Preissteuer ihrer Wirkung nach eine proportionale Einkommensteuer ist, bei der es kein steuerfreies Existenzminimum gibt. Die Finanznöte der Staaten zwangen zu dem Rückgriff auf diese harte Form der Besteuerung. Die allgemeine

Umsatzsteuer können wir auch als eine allgemeine Verbrauchsteuer ansehen, sie belastet jeden Verbrauch unterschiedslos, allerdings insofern mit ungleichem Anteil, als sie kumulativ nach der Zahl der vorangegangenen Umsätze die Steuerlast im Preise der Enderzeugnisse ansteigen läßt und damit nach dieser Zahl verschieden. Die allgemeine Umsatzsteuer wurde nun aber von den Steuerrechtlern als Verkehrssteuer ausgegeben. Noch heute erscheint sie mit den Einkommen- und Vermögensteuern in der Finanzstatistik in der höchst heterogenen Gruppe der „Besitz- und Verkehrssteuern“, denen die Gruppe der Zölle und Verbrauchsteuern als das schwarze Schaf gegenübersteht. Noch lange setzten die Parlamente ihre ganze Energie dafür ein, die Gruppe der Verbrauchsteuern und Zölle möglichst zu beschränken, während die Umsatzsteuer bei immer wieder erhöhten Sätzen zur ersten Stelle im Steuersystem vorrückte.

Gegenüber der allgemeinen Umsatzsteuer haben die besonderen Preissteuern, die großen Spezialakzisen, den Vorteil, daß sie auf einen relativ entbehrlichen Verbrauch gelegt werden können. Sie belasten damit das Einkommen im Maße der Verwendung für unwichtigere Bedarfe. Hier kann jedermann durch Vermeidung des steuerpflichtigen Verbrauches auch an seiner Steuerleistung sparen oder, wie Schäffle es nannte, er hat die Möglichkeit einer Selbstentlastung und Selbstbelastung. Verhängnisvoll sind allerdings die besonderen Verbrauchsteuern, wenn sie auf Güter des lebensnotwendigen Verbrauches gelegt werden.

Die allgemeine Umsatzsteuer ist nun in verschiedenen Formen möglich. In Deutschland ist sie als kumulativ wirkende Afphasensteuer entwickelt worden. Das heißt, sie wird hier auf jeder Stufe des Umsatzes erhoben. Dem steht das System der Phasenpauschalierung gegenüber, bei dem die Steuer nur auf einer Stufe erhoben wird. Je nach der Lage dieser Stufe sind wieder verschiedene Formen zu unterscheiden. Welche Form man auch wählen mag, die Tendenz geht heute in die Richtung einer zunehmenden Differenzierung der Sätze der Umsatzsteuer, wie sie vor allem in der britischen purchase-tax ausgebildet worden ist. Dort wird die Steuer als Einphasensteuer vom Großhandel erhoben. Die Sätze betragen je nach der Entbehrlichkeit der belasteten Güter 33,3%, 66,6% und 100% vom Großhandelspreis, das entspricht ungefähr einer Belastung des Kleinhandelspreises von 10% bis zu 33%. Wichtig ist, daß von der purchase tax die unentbehrlichen Lebensmittel und Gebrauchsgüter frei sind. Damit ist diese Steuer allerdings schon mehr eine ausgesprochene Luxussteuer oder wenigstens eine Steuer vom gehobenen Lebensaufwand. In dem Maße aber, in dem man in der Umsatzsteuer die entbehrlichen Lebensmittel und Gebrauchsgüter freistellt oder geringer belastet, droht natürlich ihr Ertrag abzusinken. Die notwendige Differenzierung wird hier also in Beziehung setzen müssen die Erhöhungen für entbehrlichere Güter und den hier zu erwartenden Mehrertrag mit den Ermäßigungen oder Freistellungen auf unent-

behrliche Güter. Der Spielraum für Reformen ist auch hier um so beengter, je höher die Steuerlast als Ganzes ist, je höhere Steuererträge aufgebracht werden müssen.

Fragen wir nun nach dem Einfall der großen besonderen und der allgemeinen Verbrauchsteuern, der Akzisen und der Umsatzsteuer, so kann heute wohl allgemein damit gerechnet werden, daß bei vorherrschendem „Verkäufermarkt“ diese Steuern der Absicht des Gesetzgebers entsprechend voll auf die Käufer überwälzt werden. Die allgemeine Umsatzsteuer wirkt damit als allgemeine Verteuerung der Lebenshaltung, die Spezialakzisen verteuern den Verbrauch von Tabakerzeugnissen, von Salz, von Zucker, von Schaumwein und Bier und Branntwein, von Tee und Kaffee usw. Es ist damit zu rechnen, daß ein guter Teil der Steuerlast, die gleichmäßig die Lebenskosten verteuert, indem sie alle Waren trifft oder lebensnotwendige und durch Gewohnheit in den allgemeinen Verbrauch eingegangene Waren auch entbehrlicherer Art belastet, in einer Überwälzung zweiten Grades über Lohnerhöhungen wiederum zum Teil ausgeglichen wird. Das kann aber immer nur zum Teil der Fall sein, da Lohnerhöhungen wieder zu Preissteigerungen führen und so auch ein Teil der Steuerlast im erhöhten Preise der Produkte auf den Arbeiter zurückschlägt. Doch dürfen hier die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen nicht übersehen werden, die zu sehr ungleichmäßigen Auswirkungen in den verschiedenen Gruppen führen müssen.

Bestehen die sozialen Wirkungen des Steuersystems in dem letzten Einfall der Steuerlast, so haben die Steuern zugleich stets volkswirtschaftliche Wirkungen auf die Produktion, auf die Elemente der Marktwirtschaft und auf ihr Verhalten. Wir haben diese Wirkungen für ein System überspannter direkter Steuern bereits besprochen. Sie werden von der Wirtschaft nachhaltig empfunden und veranlassen ein gesamtwirtschaftlich unökonomisches Verhalten.

Die nach Absicht des Gesetzgebers indirekten Steuern, die üblicherweise in die Kosten eingerechnet werden, und die Gewerbesteuer — teils auch die Körperschaftsteuer — wirken nun unterschiedlich, wenn sie allgemein gelten oder wenn sie als besondere Preissteuern angesetzt sind. Die allgemeinen Steuern lassen es offen, wo die Belasteten den irgendwo notwendig zu vollziehenden Konsumverzicht tragen, er wird sich damit in breiter Streuung verteilen; die besonderen Verbrauchsteuern aber legen es nahe, den Konsum der hier besteuerten Waren selber zu beschränken. Das gilt vornehmlich im Augenblick einer Steuererhöhung. Eine Erhöhung etwa der Tabaksteuern wird den Verbrauch von Tabakerzeugnissen senken und so den lebhaften Widerstand der Tabakindustrie wachrufen. Wir haben das ja bei dem gescheiterten Plane einer Süßwarensteuer erlebt. Jede Erhöhung von Spezialakzisen hat sich gegen die Widerstände der betroffenen Wirtschaftszweige durchzusetzen und muß damit rechnen, daß hier Rückgänge und teilweise Arbeitslosigkeit eintreten.

So wird die staatliche Finanzpolitik immer wieder auf den Weg des geringsten Widerstandes gedrängt, die allgemeine Umsatzsteuer zu erhöhen. In Deutschland ist hier aber wohl nun doch eine Grenze fühlbar. Steuererhöhungen sind volkswirtschaftlich am leichtesten zu tragen, wenn sie bei gleichzeitig steigendem Sozialprodukt und entsprechendem Steigen des Volkseinkommens stattfinden, dann erfordern sie nicht eine Einschränkung der Produktion in einzelnen Wirtschaftszweigen zugunsten der auszuweidenden Erzeugung für den gestiegenen Gemeinbedarf, sondern die vermehrte Produktionsleistung wird durch die Staatsnachfrage in diese Richtung gezogen. So ist es zu erklären, daß die Erhöhung der Umsatzsteuer von 3% auf 4% vom 28. Juni 1951 so verhältnismäßig reibungslos sich durchführen ließ.

DIE REFORMBEDÜRFTIGKEIT UNSERES STEUERSYSTEMS

Die seit langem geforderte große Steuerreform wird erschwert durch die äußerst angespannte Finanzlage; andererseits erfordert wiederum die Höhe der Steuerlast die Verteilung in einer Weise, daß die Funktionen des marktwirtschaftlichen Systems sinnvoll erfüllt werden können.

Die Finanzlage wird es kaum erlauben, die Doppelbesteuerung auszuschließen, die im Nebeneinander von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer nicht nur bei uns besteht; es ist aber wohl kaum zu bezweifeln, daß die allgemeine Tendenz, die Körperschaftsteuer stärker anzuspannen, in der Bundesrepublik mit der letzten Erhöhung des Steuersatzes für die wichtigsten Körperschaften auf 60%, auf ein unerträgliches Maß gesteigert worden ist. Je kräftiger aber eine Finanzreform hier durchgreifen würde in der Richtung, dem Gewinn der Unternehmungen seine normalen Funktionen zurückzugeben, desto mehr wäre zu hoffen, daß Kapitalbildung und Kapitalmarkt sich wieder in geordneter Weise entwickeln. Dazu wird eine Entlastung der Sparquote in der Einkommensteuer wesentlich beitragen können. Ich habe schon im Jahre 1925 gefordert, der Steuersatz müsse für nachweislich ersparte Einkommensanteile niedriger angesetzt werden, die Progression müsse hier früher enden als für die verbrauchten Teile des Einkommens. Die Sparbegünstigungen des Einkommensteuergesetzes sind also in der Richtung einer systematischen Vereinheitlichung auszubauen.

Eine Entlastung der großen direkten Steuern bleibt notwendig und ist eines der ersten Erfordernisse der Steuerreform, aus keinem anderen Grunde als dem, daß der Bogen hier eben überspannt ist.

Auf der anderen Seite wird bei den großen indirekten Steuern die Umsatzsteuer einen grundlegenden Umbau erfahren müssen in der Richtung einer Abkehr von der kumulativen Allphasensteuer sowie einer Differenzierung im Sinne einer Entlastung lebensnotwendigen Verbrauches und der höheren Belastung des Luxusaufwandes.

Bei den großen Spezialakzisen müßte in einer ernsthaften Reform der Rest an Steuern auf unentbehrliche

Lebensmittel beseitigt werden, so die Salzsteuer und die Zuckersteuer, doch ließe sich der Süßwarenverbrauch in der differenzierten Umsatzsteuer erfassen. Ernstlich zu prüfen ist, ob nicht aus der Besteuerung alkoholischer Getränke wesentlich mehr zu erzielen wäre.

Die Aufgabe, den Verteidigungsbeitrag zu finanzieren, legt es nahe, Steuern zu erhöhen, deren Wirkung sein wird, die zivile Nachfrage dort zu beschränken, wo die Militärverwaltung als neuer Auftraggeber auftreten wird. Auch unter diesem Gesichtspunkt empfiehlt sich eine höhere Besteuerung der schweren Last-

kraftwagen, die heute noch in unökonomischer Weise begünstigt sind.

Hier können nicht alle Steuerarten im einzelnen auf die möglichen Verbesserungen hin durchgesprochen werden, das war nicht die Aufgabe dieser Untersuchung, die den allgemeinen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsordnung und Steuersystem zu behandeln hatte. Aber es zeigt sich, daß jede Reform des Steuersystems mit der Verschiebung der Lasten notwendig auch Umformungen im konkreten Gefüge der Marktwirtschaft zur Folge haben muß, die allerdings im wesentlichen einmalige Anpassungsvorgänge sind.

Summary: Tax System and Economic Order. It is significant for the economic order of the free countries of the west that there stands a communal sector of the public economy beside the private sector of the market economy. The market economy alone is inadequate to constitute a complete system of an economic society. It was exactly with the expansion of Capitalist private enterprise that the State economy was presented with new tasks, chiefly in the field of social policy. The extensive functions of the modern State require large financial needs which must be procured from the private sector of the economy by way of taxation. Thus, the free distribution of incomes is later corrected. With social aspects gaining importance in the tax systems of nearly all countries, the principles of taxation are directly opposed to the principles of market economy. Conforming to the variety of the market economy and the complicated process of economic life, various and complicated tax systems have developed in all countries. The extent of public financial requirements of the modern State demands an exceedingly high tax burden which, when badly distributed, will produce harmful effects socially and economically. The tax theory which believed a general income tax to be the ideal method of taxation, failed to observe that the function of income is not only to provide the means of subsistence of its recipient, but also to allow for capital formation and to be an incentive for increased productivity. Excessive income tax rates necessarily annul these latter functions. Of the indirect taxes, which it is the will of the legislators to be shifted to the consumer by inclusion in the price, those kinds are to be preferred which affect the consumption of non-essential "mass luxury" goods, while general price taxes to which great financial needs force the State to take recourse, have an unsocial effect also on the consumption of essential commodities. The strained financial position makes a thorough reform of taxation, which is long overdue, difficult. The financial requirements will not allow for double taxation to be done completely away with. However, a tax reform is to aim at relieving the pressure of the main direct taxes and at re-organising the turnover tax.

Résumé: Système fiscal et ordre économique. Le trait caractéristique de l'ordre économique des démocraties de l'Ouest consiste dans la co-existence d'un secteur d'économie de marché et d'un secteur d'économie publique. L'économie de marché ne suffit pas pour la représentation d'un système complet de l'économie sociale. C'est justement de l'évolution de l'économie de marché capitaliste que résultaient, à cadence accélérée, des tâches nouvelles à remplir par l'économie publique; ceci surtout dans le domaine de la politique sociale. L'envergure des devoirs imposés à l'état moderne exige des mises de fonds importants qu'il faut réunir dans le secteur de l'économie de marché libre, à l'aide de la perception d'impôts. L'imposition signifie une réglementation ultérieure de la répartition libre des revenus. Depuis que les points de vue sociaux se font valoir de plus en plus dans les systèmes fiscaux de presque tous les états, les principes du système fiscal, à vrai dire, se trouvent à l'opposé des principes directeurs de l'économie de marché. Conformément aux formes multiples que revêt ce système de l'économie de marché dans les différents phases et procédés et dans tous les états, on en a déduit des systèmes fiscaux aussi multiples que compliqués. Vue l'importance des fonds nécessaires à couvrir les besoins collectifs, il faut procéder à une forte imposition. Celle-ci, lors d'une répartition inadéquate, aura de graves répercussions dans les domaines social et économique. La théorie fiscale proclamant les impôts sur les revenus comme système d'imposition idéal, omit le fait que les revenus ne servent pas seulement à supporter les receveurs, mais aussi à accumuler de capital pour l'économie nationale, et à inciter l'individu à augmenter son rendement. Des taux d'imposition excessifs font déprimer ces fonctions du revenu. Parmi les impôts indirects qui sont transférés sur le consommateur il faut donner la préférence à ceux prélevés sur les "non essential" articles de luxe consommés par les masses. Vue l'ampleur des besoins financiers il sera impossible de renoncer à toute taxation double. Pourtant la réforme fiscale doit avoir pour but la réduction des impôts directs et le changement fondamental du système des taxes sur le chiffre d'affaires.

Resumen: Sistema tributario y orden económico. Lo característico del orden económico de los países libres del occidente es el hecho de que existe al lado de un sector de regimen de mercado otro de la economía pública común. La economía de mercado no basta para representar un sistema completo de la economía social. Especialmente con el desarrollo del regimen de mercado capitalista, nuevas tareas han sido asignadas a la economía pública, especialmente en lo que respecta a la política social. Las extensas tareas del Estado moderno requieren altos gastos que deben ser proporcionados por el sector del regimen de mercado mediante la recaudación de impuestos. Con la imposición se lleva a cabo con posterioridad una reforma de la libre distribución de rentas. Con el avance de puntos de vista sociales en los sistemas tributarios de casi todos los Estados, los principios del sistema tributario vienen siendo contrarios a los principios de la economía de mercado. Correspondiente a la variedad del sistema de mercado y a la marcha complicada del proceso económico venían formándose, en todos los Estados, varios y complicados sistemas tributarios. La magnitud de la demanda común en el Estado moderno exige un gravamen extraordinariamente alto que, al ser mal distribuido, acarreará consecuencias dañosas respecto del orden social y económico. La teoría de impuestos que había creído que hubiese encontrado en el impuesto general sobre la renta el impuesto ideal, no vió que la renta no solo sirve al sustento del beneficiario sino que contribuye también a la formación de capital y sirve a incitar al hombre a que intensifique su trabajo. Excesivas tasas impositivas aniquilarían esta función de la renta. De los impuestos indirectos los que, deben ser cargados sobre los consumidores, se preferirían tales que gravan el consumo de bienes de lujo. La difícil situación financiera dificulta una drástica reforma financiera, que se necesita hace mucho tiempo. La demanda monetaria no permitirá de renunciar completamente a un gravamen doble. Pero la reforma tributaria debe ser dirigida a un atenuación de los considerables impuestos directos y ir encaminado a una reconstrucción fundamental del impuesto sobre las compras.