

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.)

Article — Digitized Version

Nochmals: problematische Mehrwertsteuer

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.) (1963) : Nochmals: problematische Mehrwertsteuer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 43, Iss. 11, pp. 458-460

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133349>

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.

Nochmals: Problematische Mehrwertsteuer

In der Debatte um die Einführung der Mehrwertsteuer wird man zwischen dreierlei Problemkomplexen unterscheiden müssen: Einmal der steuertechnischen Problematik, zum anderen dem Problem der Veränderungen der effektiven Belastung der einzelnen Unternehmen und zum dritten dem der Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Situation.

Steuertechnische Problematik

Ausgangspunkt der Debatte war die formale Seite: Wurde doch die Einführung einer Mehrwertsteuer letztlich notwendig im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Integrationsprozeß in der EWG. Es ist wohl nicht ganz richtig, wenn man dabei von einer gewissen „Vorleistung“ seitens der Bundesrepublik spricht. Letztlich liegt die Vergleichbarkeit der Steuersysteme, die die Voraussetzung für ihre Harmonisierung ist, im Interesse der Bundesrepublik und ihrer Wirtschaft selbst. Andererseits ist hinsichtlich der steuertechnischen Seite die Umsatzsteuerreform sicherlich ein Fortschritt gegenüber dem, was wir bisher hatten, und sei es nur deshalb, weil der größte Teil der nicht weniger als 416 Ausnahmeregelungen der bisherigen Allphasen-Bruttoumsatzsteuer fortfallen würde. Gerade im Zusammenhang mit dem Grenzübergang wird das Problem der Befreiung von Exportgütern im neuen System besser gelöst, denn bei dem gegenwärtigen System mit seiner kumulativen Wirkung weiß man überhaupt nicht, welche Umsatzsteuerbelastung im Endprodukt tatsächlich zum Schluß enthalten ist.

Allerdings bringt auch der neue Entwurf eine Reihe von Schwierigkeiten. Diese liegen vor allem im verfahrensmäßigen Bereich, denn es läßt sich nicht leugnen, daß in Zukunft die Berechnung der Umsatzsteuer erheblich schwieriger wird, und zwar wegen der gewählten Form der Steuer, der Mehrwertsteuer mit Vorsteuerabzug.

Der bisherige reguläre Umsatzsteuersatz von 4 Prozent wurde von der Umsatzsumme zuzüglich der Steuer selbst berechnet, so daß die effektive Belastung des Umsatzes 4,167 Prozent betrug und nicht 4 Prozent. Das Großhandelsprivileg, die Begünstigung der Landwirtschaft und eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen und Steuerbefreiungen — von den Freibeträgen nach § 7 a und § 4 (Energiewirtschaft) des Umsatzsteuergesetzes bis zu den Freistellungen in der Beförderungsteuer, die der Umsatzsteuer analog gegenübersteht (Berufsverkehr, Kohlentransporte, Binnenschifffahrt usw.) — machen eine Ausnahme von dem allgemeingültigen Steuersatz.

Veränderungen in den Belastungen

Bei dem neuen System sind nun die meisten dieser Freistellungen nicht mehr gegeben, weil sie systemwidrig erscheinen. Übriggeblieben sind praktisch die Freistellungen der Binnenschifffahrt, die Freigrenze für Kleinunternehmer u.a., ferner Ermäßigungen für Landwirtschaft, Grundnahrungsmittel und eventuell für freie Berufe. In den letzten Fällen will man auf 5 Prozent heruntergehen.

Der erste Einwand gegen das neue System kam mit dem „Pauschalargument“, wonach Wirtschaftszweige mit hoher Wertschöpfung mit einer Erhöhung der Steuerlast zu rechnen hätten. Zunächst einmal muß man hier absolute und relative Steuerlast getrennt betrachten: Je nach den Steuersätzen ergibt sich nämlich eine unterschiedliche Situation. Rein formalrechnerisch müßte es auf eins hinauslaufen, ob eine Unternehmung vom Gesamtumsatz 4 Prozent Steuern zahlt oder für eine „Wertschöpfung“, die 50 Prozent der Umsatzsumme beträgt, z. B. 8 %. Aber bei einer solchen formalen Betrachtungsweise bleiben natürlich alle Feinheiten unseres Steuersystems, von Umsatzsteuerrückver-

gütungen bis zu speziellen Abschreibungsvergünstigungen, völlig außer acht.

Ist die absolute Steuerbelastung somit abhängig von der Höhe der Sätze, so ist es die relative nur teilweise: Sieht man die Belastung relativ zur Vergangenheit, so ergibt sich naturgemäß bei unserem vereinfachten Beispiel eine Minderbelastung aller Unternehmen mit weniger als 50 Prozent Wertschöpfung. Man könnte damit auf eine relative Minderbelastung der meisten Industriezweige schließen. Soll jedoch das Gesamtsteueraufkommen das gleiche bleiben, so muß eben deswegen logischerweise der Steuersatz für alle Unternehmen höher liegen als die doppelte Höhe des alten Umsatzsteuersatzes, denn sonst würde man bei den Unternehmen mit hoher Wertschöpfung nicht das Aufkommen mit erzielen, was man zwangsläufig bei denen mit niedriger Wertschöpfung verliert. Die Kernfrage ist also: Wer muß um wieviel höhere Summen zahlen?

Darin könnte man nun eine relative Mehrbelastung der einen Unternehmen im Verhältnis zu den anderen sehen. Der Steuersatz fällt höher aus, und das trifft die Unternehmen mit hoher Wertschöpfung stärker als es sie trafe, wenn sie nur soviel hätten zahlen müssen, um die gleiche Steuersumme wie bisher aufzubringen. Anders ausgedrückt: Der beabsichtigte Einheitssteuersatz liegt höher und trifft daher die Unternehmen mit hoher Wertschöpfung schwerer, während die Unternehmen mit niedriger Wertschöpfung einen relativ geringeren Gesamtanteil am Steueraufkommen zu tragen haben.

Diese Betrachtung erschiene richtig, sofern man sie auf die Unternehmen innerhalb einer Branche abstellt. Dann aber hat diese Situation vielleicht eine innere Rechtfertigung, denn hohe Unterschiede in der Wertschöpfung sind bei gleich strukturierten Betrieben ei-

ner Branche eben nur möglich, wenn krasse Unterschiede im Rationalisierungsgrad bzw. in der Lohnquote bestehen. Hier nun könnte man sich vielleicht auf die berühmte „Foltertheorie“ berufen, die da sagt: Wer nicht genügend rationalisiert, der soll eben aus dem Rennen ausscheiden, soll auf der Strecke bleiben. Und was die besondere Verwendung der „Steuerknote“ zu diesem Effekt anbelangt, so wird man an die jüngst im „Economist“ vertretene These erinnert, wonach man leistungsunfähige Unternehmen eher be- als entlasten sollte, damit sie besseren nicht die Wachstumschancen wegnehmen und so die gesamte Wachstumsrate der Volkswirtschaft beeinträchtigen.

Eines steht fest: Mit einer Mittelstandspolitik wären solche grausamen Ansichten kaum vereinbar, denn kleinere Unternehmen haben meistens höhere Wertschöpfungsquoten, da sie weniger „mechanisierbar“ sind. Solche Grundsätze wären auch nur dann vertretbar, wenn „vollkommener Wettbewerb“ im reinsten Sinne herrschen würde. Wenn z. B. alle Unternehmer gleichen Zugang zu den Finanzierungsquellen haben und nicht etwa einige nur deshalb in der Rationalisierung hinterherhinken (und darum hohe Lohn- und somit Wertschöpfungsquoten haben!), weil sie keine Modernisierungsinvestitionen vornehmen können.

Das bringt uns zum Problem der Situation zwischen einzelnen Branchen bzw. Stufen des Wirtschaftsprozesses. Auch hier kann der Fall gegeben sein, daß eine ganze Stufe nur deshalb „rückständig“ ist und hohe Wertschöpfungsquoten hat, weil sie nicht genügend investieren und modernisieren konnte. Manchmal sind dies Branchen, deren Preisentwicklung und damit Selbstfinanzierung man viele Jahre hindurch gestoppt hatte, z. B. Bahn, Nahverkehr und Bergbau mit ihrer hohen Wertschöpfung — überhaupt vielfach Sektoren mit hohem Anteil der öffentlichen Hand.

Hier erhebt sich zweifellos die Frage, ob und in welcher Form Befreiungen und Ermäßigungen ge-

währt werden sollten — einfach darum, weil man den Sünden der Vergangenheit nicht Sünden der Zukunft hinzufügen soll, weil man nicht jemanden dafür bestrafen soll, daß man ihn vorher willkürlich zu einer hohen Wertschöpfungsquote verurteilt hat.

Damit bleiben zwei Fragen offen: Wieweit sind eben Wertschöpfungsquoten tatsächlich strukturbedingt? Es dürfte dies der Fall sein bei zahlreichen Dienstleistungsgewerben, Bereichen, in denen der Kontakt von Mensch zu Mensch nicht durch Roboter ersetzt werden kann und in denen die Kosten für die Aufrechterhaltung dieses Kontaktes eben schwerer zu Buche schlagen als der Einkauf bzw. die Bezüge bei Vorstufen oder als die Fremdleistungen. Solchen Branchen, dem größten Teil des „tertiären Sektors“, Ermäßigungen zu gewähren, wäre sinnlos, und das gilt auch für „Pseudo-persönliche-Kontakt“-Branchen (d. h. solche, die eigentlich „mechanisierbar“ wären, denen es nur an Mitteln fehlte!), wenn man nicht gleichzeitig mit Steuerermäßigungen die Verpflichtung koppelte, ersparte Steuerbeträge für Modernisierungsinvestitionen zu verwenden. Damit ergibt sich u. U. die weitere Forderung nach einer generellen Begünstigung von Investitionen, wobei allerdings ausgesprochen qualitative Erneuerungsinvestitionen eigentlich günstiger behandelt werden müßten als mehr quantitative Erweiterungsinvestitionen.

Die zweite Frage wäre die nach den echten Steuerwirkungen auch für die Branchen, die scheinbar entlastet sind. Es kann der Fall eintreten, daß diese zwar relativ und evtl. absolut weniger Steuern zahlen als vorher oder als andere, daß dafür aber die Preise ihrer Warenbezüge oder der Vorleistungen entsprechend ansteigen, weil die Kette ihrer Vorlieferanten u. U. zusätzliche Belastungen erfährt und diese größtenteils weitergibt. Die gesamte Belastung kann damit u. U. auch für solche scheinbar steuerbegünstigten Unternehmen die gleiche oder gar eine größere sein.

Nur dann, wenn sie im Wettbewerb quasi-monopsonistische Positionen einnehmen, könnten sie diesem Druck der Vorstufen entgehen. Je flexibler und „wettbewerbsdurchzogener“ somit ein Wirtschaftssystem ist, desto eher dürfte es die Fähigkeit haben, Verzerrungen steuerbedingter Art, speziell durch eine solche Umstrukturierung des Steuersystems auszubügeln. Je starrer und je mehr monopolistisch durchsetzt ein Wirtschaftssystem bleibt, um so größere Diskrepanzen werden sich ergeben.

Mit anderen Worten: Es genügt keineswegs, wenn man nur formal die Weitergabe der separat ausgewiesenen Steuerbeträge verfolgt. Entscheidend ist, ob und inwieweit die betroffenen Unternehmen ihren Gesamtpreis mit Rücksicht auf eine solche Steuerbelastung variieren und inwieweit ihre Abnehmer die durch die Steuerbelastung motivierte Gesamtpreiserhöhung auf ihre Lieferanten zurückzuwälzen suchen und zurückwälzen können.

In der Begründung zum Gesetzentwurf war behauptet worden, Unternehmen mit niedriger Wertschöpfung genossen nur dem Anschein nach den Vorteil einer geringeren steuerlichen Belastung, denn sie müßten praktisch schon die gleichen Gesamtsteuerbeträge bei der Anschaffung der Güter und Leistungen mit der Bezahlung der Vorumsätze entrichten. Das wäre zutreffend, wenn die Preiselastizitäten und Wettbewerbspositionen auf allen Stufen immer gleich wären, aber das ist eben keineswegs der Fall.

Gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen

Damit aber kommt man zu den Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft und das Preisgefüge überhaupt. Die Umsatzbesteuerung ist während des ersten Weltkrieges in ihren Ansätzen eingeführt und in der Inflationsperiode ausgebaut worden. Damals kam es auf kumulative Preissteigerungswirkungen nicht an, denn die Währung brach sowieso zusammen. Heute müßte man sicherlich schon von der rein

psychologischen Einstellung der Unternehmer her mit dem Versuch rechnen, in der Umsatzsteuerreform ein willkommenes Motiv zu Preissteigerungen zu sehen. Die Bundesregierung hat daher in der Begründung zum Entwurf die Ansicht vertreten, die Reform dürfe darum nicht im Zeitpunkt einer überhitzten Konjunktur erfolgen, sondern müsse zu einem Zeitpunkt eingeführt werden, an dem „die Konjunkturentwicklung in verhältnismäßig ruhigen Bahnen verläuft“. Man hat von 1967 oder 1970 gesprochen.

Dabei entsteht jedoch die Frage, ob nicht im Rahmen der Reform u. U. auch deflationäre Tendenzen ausgelöst werden könnten. Auf der betriebswirtschaftlichen Ebene kann dies durchaus schon der Fall sein, wenn einzelne Unternehmen mit großer Wertschöpfung — zu Recht oder Unrecht — von der Steuerreform eine Anspannung ihrer Kosten- oder doch mindestens Liquiditätslage befürchten. In diesen Bereichen könnte eine Beeinträchtigung der Investitionsneigung eintreten. Das kann um so eher der Fall sein, als die nur ratenweise Anrechnung der Vorsteuern bei Investitionsgütern u. U. eine abschreckende Wirkung im Hinblick auf langfristige Investitionen nach sich ziehen mag. Wohl hätte man bei der Zulassung eines sofortigen Abzuges für Investitionsgüter u. U. mit einem Investitionsstoß zu rechnen, der vielleicht später von einer Flaute abgelöst werden könnte; aber diesen Investitionsstoß wird man vielleicht ohnehin bekommen, denn man sieht für Investitionen, die in den letzten beiden Jahren vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vorgenommen werden, eine sofortige Anrechnung der Umsatzsteuer in Höhe von 9% des Buchwertes vor. Alles in allem scheint man bei der Berücksichtigung des konjunkturpolitischen Arguments eigentlich nur an die Vermeidung einer Konjunkturüberhitzung gedacht zu haben, nicht aber an eventuelle negative Einflüsse auf die Investitionsneigung.

Die Umsatzsteuerreform hat hohe Wellen geschlagen — so sehr, daß selbst der Bundesfinanzhof sich für befugt erachtete, in die steuer- bzw. wirtschaftspolitischen Zusammenhänge hineinzureden. Dabei erhebt er vor allem folgende Einwände: Einmal sei die Mehrwertsteuer keine echte Umsatzsteuer mehr, sondern eine Art Rohgewinnsteuer. Zweitens bezweifelte er die Wettbewerbsneutralität, denn Großbetriebe mit großem Kapitaleinsatz und damit größerer Produktivität kämen bei der Besteuerung besser weg. Beide Argumente sind in der Öffentlichkeit heftig bekämpft worden. Vielleicht kommt dabei dem Argument, es handle sich um eine Rohgewinnsteuer, nicht allzuviel Bedeutung zu. Längst hat die Finanzwissenschaft erkannt, daß die alte Trennung zwischen indirekten und direkten Steuern heute nicht mehr stichhaltig ist; ebensowenig wie ein Sockelbetrag der jeweils zu erwartenden Einkommensteuer, der u. U. weitergewälzt werden kann, braucht auch eine Rohgewinnsteuer auf der betreffenden Produktionsstufe nicht liegenzubleiben.

Mehr Gewicht kommt dagegen dem Argument der fehlenden Wettbewerbsneutralität zu. Solange man die gleiche Branche betrachtet, mag die Tatsache, daß Kleinunternehmen weniger rationalisiert sind und mit höherer Lohnquote auch eine höhere Wertschöpfung und entsprechende höhere Steuerbelastung haben, vielleicht nicht so sehr zu Buche schlagen. Einmal könnte die höhere Lohnquote durch höhere Gewinnquoten bei den Großunternehmen ausgeglichen werden, zum anderen könnte man dort, wo dies nicht der Fall wäre, eben sagen: Soll das Kleinunternehmen doch auch seine Produktivität entsprechend heben! Damit würde man dann allerdings im Dickicht der vorerwähnten Finanzierungsprobleme landen. Durch eine hohe Steuerbelastung werden die Finanzierungsmöglichkeiten solcher Kleinunternehmen eben nicht gerade besser.

Wichtiger erscheint dagegen der Vorwurf der mangelnden Wettbewerbsneutralität bei konkurrierenden Unternehmen mit verschiedener Wertschöpfungsstruktur, zumal es hier — wie bereits angedeutet — auf die Wettbewerbsposition bzw. die Machtposition gegenüber den Lieferanten und Abnehmern ankommt. Vielleicht sind die Bemerkungen des Bundesfinanzhofes in dieser Hinsicht doch nicht ganz so wenig stichhaltig, wie man vielfach behauptet hat.

Die Diskussion geht weiter

Eines steht fest: Angesichts der breiten Skala der Unternehmensunterschiede sowohl im Hinblick auf die Wertschöpfung als auch im Hinblick auf den Anteil der Investitionsgüter am Vorumsatz wird es noch einer tieferen Analyse der Rückwirkungen des neuen Systems bedürfen, ehe man Klarheit über seine wirtschaftspolitischen Konsequenzen erhält. Immerhin reicht allein in der Industrie — als Maßstab für „Lieferungen und Leistungen“ — der Anteil des Materialaufwandes am Brutto-Produktionswert von 15% in der Elektrizitäts- und 25% in der feinmechanischen Industrie bis 72% in der chemischen Industrie (Öle und Fette). Nimmt man den Anteil des Abschreibungsaufwandes am Umsatz als Anhaltspunkt für die Bedeutung der Investitionsgüter, so schwankt dieser Anteil — wiederum nur innerhalb der Industrie — von 1% in der Tabak- und 1,4% in der Mühlenindustrie bis zu 6% in der chemischen und der Bauindustrie und 16% bei den Elektrizitätswerken.

Über diese Zusammenhänge ist sicherlich noch nicht das letzte Wort gesprochen — über die konjunkturellen Rückwirkungen ebensowenig. Es ist zu hoffen, daß man nicht gerade in einem Zeitpunkt zur Reform schreitet, in dem die Investitionsneigung in den hauptsächlich betroffenen Unternehmen und Branchen ohnehin schon Symptome der Schwäche aufweisen könnte. (Ma.)