

Michalski, Wolfgang

**Article — Digitized Version**

## Steuersenkungen im Wahljahr? Kritische Anmerkungen zum Steueränderungsgesetz 1964

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Michalski, Wolfgang (1964) : Steuersenkungen im Wahljahr? Kritische Anmerkungen zum Steueränderungsgesetz 1964, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 9, pp. 376-390

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133419>

**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.*

# Steuersenkungen im Wahljahr?

## Kritische Anmerkungen zum Steueränderungsgesetz 1964

Wolfgang Michalski, Hamburg

*Mit dem nachstehenden Beitrag setzen wir die Diskussion über den Regierungsentwurf zum Steueränderungsgesetz 1964 fort, die wir mit einem Beitrag des Hamburger Finanzsenators Prof. Dr. Herbert Weichmann in Heft 6/1964 des „Wirtschaftsdienst“ eröffnet hatten. Professor Weichmann wies bereits damals auf die Problematik dieses Gesetzentwurfes gerade vor den Bundestagswahlen hin und kam zu dem Ergebnis, daß es sich bei dem Steueränderungsgesetz, welches in zweiter Lesung noch in diesem September im Bundestag behandelt werden soll, um ein höchst fragwürdiges Wahlgeschenk handelt. Dieser Eindruck hat sich in einer breiten Öffentlichkeit nach Bekanntwerden des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium über die möglichen konjunkturellen Auswirkungen des Gesetzes weiter verstärkt. Die Analyse unseres Autors, des Leiters der Grundsatzabteilung im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv, geht über den in der Öffentlichkeit bislang meistdiskutierten konjunkturellen Aspekt hinaus und stellt neben Fragen der Wirtschaftsordnungspolitik vor allem den Zusammenhang zwischen Finanzpolitik und Wirtschaftswachstum in den Vordergrund. Hierbei zeigt der Verfasser, daß das geplante Steueränderungsgesetz nicht allein zu den allgemein anerkannten konjunkturpolitischen Zielsetzungen, sondern auch zu den von der Bundesregierung und den im Bundestag vertretenen politischen Parteien proklamierten ordnungs- und wachstumspolitischen Zielen in Widerspruch steht.*

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland wird durch einen steilen Aufstieg gekennzeichnet. In der Zeit von 1950 bis 1963 hat sich das Volkseinkommen annähernd vervierfacht, es stieg von 75,2 auf 288,0 Mrd. DM. Entsprechend wuchs die Bruttolohn- und Gehaltssumme von 39,8 Mrd. DM im Jahre 1950 auf 166,5 Mrd. DM im Jahre 1963, was eine Steigerung des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes der Arbeitnehmer von 243 auf 652 DM bedeutet. Der private Verbrauch nahm im gleichen Zeitraum von 63,4 auf 214,9 Mrd. DM zu, und selbst wenn man in Rechnung stellt, daß in dieser Zeit der Preisindex für die Lebenshaltung um 32 % gestiegen ist, wird man kaum umhinkommen, die erreichte Steigerung des privaten Wohlstandes als bewunderungswürdige Leistung anzusehen.<sup>1)</sup>

Ebenfalls bemerkenswert ist das Ansteigen des Einnahmen- und Ausgabenvolumens der öffentlichen Hand während dieser Periode. Die Staatsausgaben wuchsen von 26,2 Mrd. DM im Jahre 1950 auf 111,2 Mrd. DM im Jahre 1963. Damit hat sich nicht nur der Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben, sondern gleichfalls deren Anteil am Bruttosozialprodukt erhöht. Flossen noch 1950 nur 26,8 % des Bruttosozialprodukts in und durch die Kassen des Staates, so waren es 1963 immerhin 29,5 %. Finanziert wurde diese Ausgabensteigerung vor allem durch ein im Vergleich zum Sozialprodukt überproportional steigendes Steueraufkommen, in dem die Einkommensteuer trotz

einiger Tarifkorrekturen infolge des Progressionstarifs mehr und mehr an Gewicht gewonnen hat.<sup>2)</sup>

Vergleicht man die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland mit jener in den übrigen westlichen Industrieländern, so muß festgestellt werden, daß einerseits das Volkseinkommen in den meisten dieser Länder, beispielsweise in den USA, im Vereinigten Königreich, in Frankreich, Belgien, Holland und Italien, im Betrachtungszeitraum weniger stark gestiegen ist, daß aber andererseits die Gesamtsteuerbelastung, ausgedrückt durch den Anteil der Steuereinnahmen am Bruttosozialprodukt, durchweg niedriger liegt.<sup>3)</sup> Man könnte sich fragen, ob etwa die beispiellose Entwicklung der deutschen Nachkriegswirtschaft trotz oder dank des hohen Staatsanteils am Sozialprodukt eingetreten ist.

Was die Vergangenheit anbetrifft, läßt sich diese Frage aus dem historischen Geschehen nicht in dieser oder jener Richtung eindeutig beantworten. Die Geschichte liefert keine Kriterien zur Beurteilung der Qualität wirtschaftspolitischer Maßnahmen und Entscheidungen. Zumindest läßt sich nicht beweisen, daß nicht ein Mehr oder Weniger an staatlicher Aktivität nicht noch höhere Wachstumsraten hervorgebracht hätte, ohne daß die übrigen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen insgesamt, mehr als es ohnehin geschehen ist, vernachlässigt worden wären. Für die Zu-

1) Zu den Zahlenangaben vgl.: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, S. 548, 554, 556 und 489.

2) Zu den Zahlenangaben vgl.: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1954, S. 407; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, S. 548; Finanzbericht 1964, S. 27.

3) Vgl. hierzu Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, S. 139\* und 106\* f.

kunft indessen scheinen die Bundesregierung und die im Bundestag vertretenen Parteien die Antwort mit Sicherheit zu wissen.

Zwar besteht nicht in allen Punkten Einigkeit, aber sowohl die Regierungsparteien als auch die Opposition treten für eine Reform der Einkommensteuer ein, deren Kernstück eine Steuersenkung darstellt. Erreicht werden soll durch diese Maßnahme erstens eine Stabilisierung der Konjunktur durch eine relative Verringerung der öffentlichen Ausgaben; zweitens soll der Gefahr einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums infolge der steigenden Steuerbelastungen entgegengetreten werden; und drittens will man einer Gefährdung der gegebenen Wirtschafts- und Sozialordnung Einhalt gebieten, die angeblich darin besteht, daß der wirtschaftliche Einfluß des Staates durch eine im Vergleich zum Sozialprodukt überproportionale Steigerung der Ausgaben der öffentlichen Hand größer und größer wird. „Der Bundesminister der Finanzen glaubt für seine Politik die Zustimmung aller zu haben, die den Wohlstand der Bürger mehr schätzen als den Wohlstand des Staates.“<sup>4)</sup>

Es mag darauf verzichtet werden, in die Analyse der Gesellschaftsphilosophie einzutreten, die den Hintergrund dieser Äußerung des Bundesfinanzministers darstellt. Handelt es sich doch hier um Vorstellungen, die ihre Begründung in den politischen und sozialen Gegebenheiten des 18. und des frühen 19. Jahrhunderts finden, als das Wohl des Bürgers und das des feudalen Staates gemeinhin als Gegensätze begriffen wurden. Aufgabe der vorliegenden Untersuchung ist es vielmehr, die im Steueränderungsgesetz 1964 vorgesehenen Entscheidungen auf ihre Zielkonformität hin zu beurteilen. Es soll festgestellt werden, erstens ob und inwieweit die Zielsetzungen der Bundesregierung mit dem Steueränderungsgesetz tatsächlich erreicht werden und zweitens ob und inwieweit unter Umständen Nebenziele verletzt werden.

#### DAS STEUERÄNDERUNGSGESETZ 1964

Außer bei der Aufhebung der Süßstoffsteuer, die im Rahmen einer Steuerharmonisierung in der EWG erfolgte, bezieht sich das Steueränderungsgesetz 1964 vor allem auf die Einkommensteuer. Vorgesehen sind allgemeine Tarifänderungen sowie eine Erhöhung des Sonderausgabenpauschalbetrages, eine Neuregelung der Sparförderung und eine Änderung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften.<sup>5)</sup>

#### Allgemeine Tarifänderung und Erhöhung des Sonderausgabenpauschalbetrages

Die von der Bundesregierung als Kernstück des Steueränderungsgesetzes angesehene allgemeine Entlastung der Einkommen- und Lohnsteuerpflichtigen

wird durch eine Mehrzahl von Einzelmaßnahmen erreicht. **Erstens** wird der Steuersatz innerhalb der Proportionalzone (Einkommen bis zu 8000,— DM für Ledige, bis 16 000,— DM für Verheiratete) von 20 auf 19 % gesenkt. Dies entspricht in diesem Bereich einer Verminderung der Steuerschuld von 5 %. **Zweitens** wird die Progression des Einkommensteuertarifs für Einkommen von 8000,— bis etwa 78 000,— DM für Ledige bzw. von 16 000,— bis etwa 156 000,— DM für Verheiratete merklich abgeschwächt. Vor allem soll der Belastungssprung beim Übergang von der bisherigen Proportionalzone, in der der Grenzsteuersatz 20 % beträgt, zur Progressionszone, wo der Grenzsteuersatz am Anfang 27,2 % beträgt, beseitigt werden. **Drittens** wird der Kinderfreibetrag erhöht und die Altersgrenze für die Gewährung dieses Freibetrages im Hinblick auf die längeren Ausbildungszeiten und den Wehrdienst von bisher 25 auf 27 Jahre festgesetzt. **Viertens** sollen durch Einführung eines Arbeitnehmerfreibetrages von DM 120,— gewisse Nachteile des Lohnsteuerpflichtigen gegenüber dem veranlagten Einkommensteuerpflichtigen ausgeglichen werden. Und **fünftens** wird der Sonderausgabenpauschalbetrag für Arbeitnehmer von DM 636,— auf DM 936,— erhöht.

Allein aus der Tarifkorrektur, der Neuregelung des Kinderfreibetrages, der Einführung des Arbeitnehmerfreibetrages und der Erhöhung des Sonderausgabenpauschalbetrages wird sich nach offiziellen Schätzungen für den Staat ein Einnahmeausfall von 2,6 Mrd. DM ergeben. Die durchschnittliche Steuerentlastung schätzt man auf ca. 7 %, wobei in diesem Zusammenhang der Erhöhung des Sonderausgabenpauschalbetrages die geringste Bedeutung zukommen dürfte. Kann man doch davon ausgehen, daß ein großer Teil der Arbeitnehmer in Anbetracht der gestiegenen Einkommen und Sozialversicherungsbeiträge ohnehin Sonderausgaben hat, die den bisherigen Pauschalbetrag übersteigen. Im Grunde hat darum die Erhöhung des Sonderausgabenpauschalbetrages vor allem einen Rationalisierungseffekt, der darin besteht, daß schätzungsweise 1,7 Millionen Arbeitnehmer keinen Antrag auf Lohnsteuerjahresausgleich wegen erhöhter Sonderausgaben mehr zu stellen brauchen.

#### Harmonisierung der Sparförderung

Die Neuregelung der Sparförderung ist das zweite Kernstück des Steueränderungsgesetzes. Nach einer Übergangszeit sollen das Bausparen, das Kontensparen und das Wertpapiersparen steuerlich einheitlich behandelt und nur noch durch Prämien begünstigt werden. Im einzelnen ist vorgesehen, daß **erstens** Bausparkassenbeiträge, die vor dem 1. Januar 1973 geleistet werden, nur noch dann als Sonderausgaben abzugsfähig sind, wenn die Bausparverträge vor dem 1. Januar 1968 abgeschlossen worden sind. Die Sperrfrist wird von bisher sechs auf zehn Jahre verlängert.

4) Rolf Dahlgrün: „Steuersenkung — warum und wie?“, in: Die Welt Nr. 124, vom 30. 5. 1964.

5) Vgl. Steueränderungsgesetz 1964, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 65, vom 17. 4. 1964.

Zweitens werden Aufwendungen im Sinne des Wohnungsbauprämiengesetzes, die vor dem 1. Januar 1973 geleistet werden, für Ledige statt bisher 1600,— DM nur noch bis höchstens 1000,— DM und für Ehegatten statt bisher 1600,— DM nur bis höchstens 2000,— DM bei nach dem Familienstand gestaffelten Prämien von 20 bis 35 % begünstigt. Voraussetzung ist, daß der Bausparvertrag vor dem 1. Januar 1968 abgeschlossen worden ist. Die Sperrfrist beträgt weiterhin sechs Jahre. Werden drittens die Aufwendungen im Sinne des Wohnungsbauprämiengesetzes erst nach dem 31. Dezember 1972 geleistet, so werden sie für Ledige nur noch bis höchstens DM 800,— und für Ehegatten bis höchstens 1600,— DM durch Prämien begünstigt. Viertens werden Sparbeiträge im Sinne des Sparprämiengesetzes für Ledige bis höchstens 800,— DM statt bisher 600,— DM und für Ehegatten bis 1600,— DM statt bisher 1200,— DM durch Prämien begünstigt. Die Sperrfrist bleibt unverändert fünf Jahre.

Vergleicht man die Neuregelung der Sparförderung mit dem bisherigen Zustand, so ergibt sich eindeutig ein Abbau der Sparbegünstigung. Dies wird außer durch eine teilweise Herabsetzung der Höchstbeträge vor allem dadurch bedingt, daß bereits ab 1. Januar 1965 im Rahmen neu abgeschlossener Sparverträge die kumulative Inanspruchnahme der Sparbegünstigungen nicht mehr möglich ist. Bemerkenswert ist des weiteren die vergleichsweise besonders starke Einschränkung der Bausparförderung.

#### Aenderung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften

Die Änderung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften ist der Teil des Steueränderungsgesetzes 1964, der in der öffentlichen Diskussion bisher am wenigsten Beachtung gefunden hat, wiewohl auch er nicht unerhebliche Steuerentlastungen mit sich bringt. Erstens werden die Freigrenzen für Veräußerungsgewinne von 10 000,— DM auf 20 000,— DM erhöht. Zweitens können künftig stille Reserven, die bei der Veräußerung von Grund und Boden, Wald, Gebäuden, abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern mit einer betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer von mindestens 25 Jahren, Schiffen oder Anteilen an Kapitalgesellschaften aufgedeckt werden, in vollem Umfang auf bestimmte neu angeschaffte oder hergestellte Anlagegüter übertragen werden. In jedem Falle ist die Übertragung der stillen Reserven auf abnutzbare bewegliche Wirtschaftsgüter möglich. Außerdem ist die Übertragung statthaft auf Grund und Boden, sofern ein Gewinn bei der Veräußerung von Grund und Boden entstanden ist, und auf Wald, soweit der Gewinn bei der Veräußerung von Wald realisiert worden ist, und auf Gebäude, sofern der Gewinn bei der Veräußerung von Grund und Boden, Wald, Gebäuden oder Anteilen an Kapitalgesellschaften entstanden ist. Auf neu erworbene Anteile an Kapitalgesellschaften können die aufgedeckten stillen Reserven nur dann

übertragen werden, wenn der Gewinn bei der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften entstanden ist und der Bundeswirtschaftsminister den Erwerb der betreffenden Anteile für volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig hält. Drittens werden neue Sonderabschreibungsmöglichkeiten geschaffen und bestehende erweitert. Im einzelnen sind vorgesehen Sonderabschreibungen für Anlagegüter, die der Forschung und Entwicklung, sowie für Einrichtungen, die der Abwasserreinigung, der Luftreinigung und der Lärmbekämpfung dienen. Ferner wird es erweiterte Sonderabschreibungsmöglichkeiten für Seeschiffe und für Investitionen zur Modernisierung des Altbaus geben. Viertens müssen noch drei vergleichsweise weniger bedeutende Maßnahmen erwähnt werden. Hierzu gehören die Verlängerung bestimmter Steuerbegünstigungen für Heimatvertriebene, Flüchtlinge und Verfolgte, eine Verbesserung der Stipendienbegünstigung durch Erweiterung des Kreises der Rechtsträger, die steuerfreie Stipendien zur Förderung der wissenschaftlichen Ausbildung und Forschung geben können, und außerdem die Neufassung des § 7 EStG, durch die die Einbeziehung der Angehörigenanteile bei der Feststellung, ob eine wesentliche Beteiligung gegeben ist, beseitigt wird.

Insgesamt gesehen, stellt also das Steueränderungsgesetz 1964 ein komplexes Bündel wirtschaftspolitischer Maßnahmen dar. Die wirtschaftspolitische Beurteilung der Steueränderungspläne wird darum nicht einfach von dem generellen Tatbestand der Steuersenkung ausgehen können, sondern wird nicht zuletzt auch die Frage, wie die Steuersenkung im einzelnen erreicht werden soll, nicht außer acht lassen dürfen.

#### AUSWIRKUNGEN AUF DIE WIRTSCHAFTS- UND SOZIALORDNUNG

Die ordnungspolitische Begründung für das Steueränderungsgesetz wird in erster Linie darin gesehen, daß eine weitere Zunahme der Macht des Staates im wirtschaftlichen Bereich durch eine im Vergleich zum Sozialprodukt überproportionale Steigerung der Ausgaben der öffentlichen Hand und einer entsprechenden öffentlichen Vermögensbildung verhindert werden soll. Die Maßnahmen zur Sparförderung haben sodann eine breitere Vermögensbildung der Privaten zum Ziele, und durch die Tarifkorrekturen soll neben der Steuerentlastung gleichzeitig eine gerechtere Einkommensverteilung erreicht werden.

#### Die staatliche Vermögensbildung

Die Nettovermögensbildung in der Bundesrepublik betrug von 1950 bis 1959 insgesamt 292,8 Mrd. DM. Hiervon entfallen 77,9 Mrd. DM bzw. 26,6 % auf private Haushalte, 106,3 Mrd. DM bzw. 36,3 % auf Unternehmen und 108,6 Mrd. DM bzw. 37,1 % auf die öffentlichen Haushalte.<sup>9)</sup> In Anbetracht dieser Ziffern

<sup>9)</sup> Vgl. Carl Föhler: „Ursachen und Beeinflussbarkeit der Konzentration“, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 22, Berlin 1961, S. 195.

erscheint es nicht verwunderlich, wenn behauptet wird, die öffentliche Vermögensbildung in der Bundesrepublik unterhöhle die Eigentumsverfassung; sie stelle eine Sozialisierung auf kaltem Wege dar und bedeute eine ernste Gefahr für die bestehende marktwirtschaftliche Ordnung.

Die Vielschichtigkeit des Vermögensbegriffes verlangt allerdings eine differenziertere Betrachtungsweise. Öffentliches Vermögen ist die Gesamtheit der dem Staat vorwiegend privatrechtlich zustehenden Sachen und geldwerten Rechte, vermindert um die diesen Vermögenswerten gegenüberstehenden privatrechtlichen Verbindlichkeiten. Nach seiner funktionellen Bedeutung teilt man das öffentliche Vermögen in Finanzvermögen, Verwaltungsvermögen und öffentliche Sachen. Das Finanzvermögen umfaßt jene Vermögenswerte, die der Staat weitgehend privatwirtschaftlich nutzt. Hierzu gehören insbesondere die öffentlichen Unternehmungen, darüber hinaus aber auch Bargeld und geldwerte Rechte, also zum Beispiel die Rücklagen der Sozialversicherungsträger. Das Verwaltungsvermögen hat unmittelbar der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben zu dienen. Hierzu zählen die Amts- und Anstaltsgebäude sowie das dazugehörige bewegliche Inventar, ferner öffentliche Friedhöfe, militärische Übungsplätze u. a. Öffentliche Sachen sind schließlich jene Vermögenswerte, deren bestimmungsmäßiger Gebrauch im allgemein üblichen Rahmen jedermann gestattet ist. Hier handelt es sich um Plätze und Straßen, um die öffentlichen Gewässer und um den Meeresstrand.<sup>7)</sup>

Der Überblick über die Zusammensetzung des öffentlichen Vermögens zeigt deutlich, daß der undifferenzierte Vergleich zwischen der gesamten öffentlichen und privaten Vermögensbildung im Hinblick auf die Frage der Gefährdung der Eigentumsverfassung in der bestehenden Wirtschaftsordnung wenig sinnvoll ist. Auch die glühendsten Verfechter der marktwirtschaftlichen Ordnung werden nicht verlangen, daß die öffentlichen Amtsgebäude, Schulen, Krankenhäuser und Friedhöfe, die militärischen Übungsplätze oder gar die Straßen und Schiffsfahrtswege in der Marktwirtschaft privates Eigentum darstellen sollten.

Soweit die Kritik an der öffentlichen Vermögensbildung die Eigentumsfrage in den Vordergrund stellt, muß sich somit der Vergleich zwischen der privaten und der öffentlichen Vermögensbildung allein auf das öffentliche Finanzvermögen und da vor allem auf die staatlichen Finanzinvestitionen und die öffentlichen Unternehmungen beziehen. Darüber hinaus ist zu beachten, daß der Eigentumsfrage in diesem Zusammenhang durchaus nur zweitrangige Bedeutung zukommen kann. Die Finanzinvestitionen der Gebietskörperschaften und des Lastenausgleichsfonds betragen beispielsweise in der Zeit von 1948 bis 1962 rd. 78,0 Mrd. DM. Allein 41,5 Mrd. DM davon wurden als

öffentliche Darlehen zur Finanzierung des Wohnungsbaus zur Verfügung gestellt. Weitere 16,6 Mrd. DM waren Kredite im Rahmen der Wirtschaftsförderung, insbesondere für die Land- und Forstwirtschaft sowie für die private gewerbliche Wirtschaft.<sup>8)</sup> Da die meisten dieser Darlehen in den Zins- und Tilgungsbedingungen mit Präferenzen ausgestattet wurden, kann man folglich die öffentlichen Finanzinvestitionen de facto nur zu einem Teilbetrag als „echte“ öffentliche Vermögensbildung ansehen. Der andere Teil bedeutet funktional private Vermögensbildung bei den Empfängern der im Vergleich zu den geltenden Marktbedingungen günstigeren öffentlichen Darlehen. Unter diesem Aspekt dürfte es gerechtfertigt sein, beispielsweise jene Beträge, die der Finanzierung des Wohnungsbaus gedient haben, zu fast zwei Drittel der privaten Vermögensbildung und nur zu einem Drittel der öffentlichen Vermögensbildung zuzurechnen.<sup>9)</sup> Was ferner die öffentlichen Unternehmungen anbetrifft, so muß berücksichtigt werden, daß es eine Vielzahl von Unternehmungen gibt, bei denen auch in der Marktwirtschaft das öffentliche Eigentum gar nicht umstritten ist, wie bei der Post, bei der Bahn und anderen Verkehrsunternehmen sowie bei Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken. Es erscheint damit eindeutig, daß in der Bundesrepublik trotz der umfangreichen öffentlichen Vermögensbildung von einer Aushöhlung der Eigentumsverfassung und von einer Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung sicherlich nicht die Rede sein kann. Im Gegenteil: Die jüngsten Schwierigkeiten bei der Bundesbahn und der Bundespost sowie die Tatsache, daß in der Bundesrepublik in vielen Bereichen, sei es im Verkehrswesen, im Ausbildungswesen, in der Wissenschaft oder im Gesundheitswesen, immer noch wichtige öffentliche Aufgaben unerfüllt sind, zeigen deutlich, daß die Vermögensbildung der öffentlichen Hand möglicherweise keineswegs zu hoch, sondern sogar zu gering war, um den steigenden Ansprüchen, die besonders eine Folge des privaten Wohlstandes sind, heute noch zu genügen. Bei der Diskussion der wachstumspolitischen Aspekte des Steueränderungsgesetzes wird hierauf zurückzukommen sein.

#### Förderung der privaten Vermögensbildung

Die Förderung der Vermögensbildung vor allem bei den Beziehern kleiner und mittlerer Einkommen gehört seit Jahren zu den immer wieder proklamierten Zielsetzungen der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik. Ihre Begründung findet diese Politik einerseits darin, daß man der einseitigen Vermögensverteilung entgegenwirken will, die der vielbewunderten Steigerung des Sozialprodukts als gemeinhin beklagter Passivposten gegenübersteht. Zum anderen wird eine breitere Vermögensstreuung darum gewünscht, weil dem Privat-

<sup>8)</sup> Zu den Zahlenangaben vgl. Friedrich Mengert: „Bedeutung und Umfang öffentlicher Investitionen“, in: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Investitionen, Umfang und Bedarf, Hrsg. Deutscher Beamtenbund, Bad Godesberg 1964, insbes. S. 25 f. und S. 28.

<sup>9)</sup> Vgl. hierzu Konrad Littmann: „Öffentliche Ausgaben und Konzentration“, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 20/II, Berlin 1960, S. 1282 f.

<sup>7)</sup> Vgl. auch Ernst Blumenstein: „Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft“, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952, S. 102 f.

eigentum gewisse Eigenschaften zugeschrieben werden, die nicht nur die Stabilität der freiheitlichen Gesellschaftsordnung garantieren, sondern darüber hinaus dem Menschen die Chance zur vollen Selbstentfaltung geben.

Die staatlichen Sparförderungsmaßnahmen, mit denen die private Vermögensbildung im Sinne der gegebenen Grundziele beeinflusst werden soll, dienen im Laufe der Zeit allerdings gleichzeitig anderen, der jeweiligen Situation entspringenden Nebenzielen. Mit der Förderung des Bausparens bezweckte man beispielsweise zugleich die Beschleunigung des Wohnungsbaus; die Erleichterung des Wertpapiersparens stand ebenfalls im Dienste einer Sanierung des Kapitalmarktes. Die Vielzahl der berücksichtigten Nebenziele muß als eine wichtige Ursache dafür angesehen werden, daß die verschiedenen Sparförderungsmaßnahmen heute nicht einwandfrei aufeinander abgestimmt sind und zum Teil sogar Widersprüche aufweisen. Wenn die Bundesregierung sich nunmehr entschlossen hat, die Sparförderung zu harmonisieren, so muß dies im Prinzip als eine begrüßenswerte Rationalisierung der Vermögensverteilungspolitik angesehen werden. Fraglich ist es indessen, ob die im Steueränderungsgesetz 1964 geplante Neuregelung der Sparförderung tatsächlich in ausreichendem Maße den Erfordernissen des Hauptziels entspricht.

Die Veränderung der Vermögensverteilung zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern dürfte auf keinen Fall durch einen Abbau der Sparbegünstigungen zu erreichen sein. Es ist sicherlich richtig, daß ein großer Teil der bisher durch Sparprämien und Steuerermäßigungen begünstigten Ersparnisse auch dann gespart worden wäre, wenn jene Förderungsmaßnahmen nicht bestanden hätten. Ebenso darf man annehmen, daß auch in vielen anderen Fällen die zusätzliche private Vermögensbildung nicht größer war als der Betrag der gewährten Steuernachlässe und Prämien, weil Ersparnisse früherer Perioden einfach auf steuerbegünstigte Konten übertragen oder nach Ablauf der Bindungsfrist zwecks nochmaliger Inanspruchnahme der Begünstigungen von neuem festgelegt wurden.<sup>10)</sup> Für einen Abbau der Sparförderung liefern diese Tatsachen trotzdem keine hinreichende Begründung. Es kann als sicher gelten, daß sich der Gesamtumfang der zusätzlichen Vermögensbildung infolge der Sparbegünstigung nicht auf die Steuernachlässe und Sparprämien beschränkt hat. Darüber hinaus könnte man die Sparförderung in vermögensverteilungs- und konjunkturpolitischer Sicht schon dann positiv beurteilen, wenn sie allein den Effekt hatte, daß in der Hochkonjunktur keine Ersparnisse aufgelöst worden sind. Es wäre daher zweckmäßiger gewesen, in der gegebenen Situation die Sparförderung nicht einzuschränken, sondern sich zu überlegen, wie man sie

weiter ausbauen kann, beispielsweise indem man auch den Zweiterwerb von Wertpapieren in die Sparbegünstigung mit einbezieht.

Neben dem allgemeinen Abbau der Sparförderung stehen zum Teil auch die eigentlichen Harmonisierungsmaßnahmen in Widerspruch zu den gegebenen Zielen der Vermögensverteilungs- und Eigentums politik, da man unter Harmonisierung offenbar schematische Gleichstellung aller Sparformen zu verstehen scheint. Drei Eigenschaften sind es nach herrschender Auffassung, die das Privateigentum zu einem der wesentlichen Fundamente der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung machen. Erstens garantiert das Privateigentum größere Freiheit und Selbständigkeit; zweitens gebe Vermögensbesitz größere soziale Sicherheit; und drittens fördere das Privateigentum das verantwortliche Wirken in der Gesellschaft. Man sollte davon ausgehen, daß die These von der fundamentalen Bedeutung des Privateigentums für den Bestand der freiheitlichen Gesellschaftsordnung in der modernen Industriegesellschaft in dieser generellen Aussage unhaltbar ist.<sup>11)</sup>

War noch vor 150 Jahren das Privateigentum an den Produktionsmitteln auch für breite Volksschichten die einzigartige Garantie für ein Mehr an Freiheit, Selbständigkeit und Sicherheit, so wird diese Funktion in der Gegenwart zunehmend durch andere Formen des Eigentums ausgefüllt. Erstens ist heute das Eigentum an Ver- und Gebrauchsgütern zu nennen, wie Kleidung, Einrichtungsgegenstände, Kraftwagen und dergleichen. Zweitens würde sich zumindest der kurzfristige Entscheidungsspielraum des Arbeiters und des kleinen Angestellten erhöhen, wenn er ein Sparguthaben oder Wertpapiere im Wert von etwa 5000,— bis 10 000,— DM besäße. Und eine dritte Eigentumsform, der die dem Eigentum generell zugesprochenen Eigenschaften wohl am meisten anhaften dürften, stellt der Besitz von eigenem Grund und Boden, einer Eigentumswohnung sowie eines eigenen Hauses dar. Muß somit dem Sparen für das eigene Heim gesellschafts- und familienpolitisch ein besonderer Rang beigemessen werden, so sollte man es im Vergleich zu anderen Sparformen stärker begünstigen. In diesem Zusammenhang wäre ferner zu berücksichtigen, daß Bausparen im Gegensatz zu allen anderen Spararten ohnehin nur zu einem Teil staatlich gefördert wird, da die Kapitalbildung lediglich während der Ansparzeit und nicht auch hinsichtlich der Tilgung des Bauspardarlehnens begünstigt ist.<sup>12)</sup> Und außerdem sollte man sich darüber klar sein, daß eine durch den Abbau der Bausparförderung möglicherweise bedingte Schrumpfung der Kapazität der Bausparkassen die Länder und Gemeinden, an die der Bund die Wohnungsbauförderung mehr und mehr ab-

10) Vgl.: „Zur Neuordnung der finanzpolitischen Regelungen zur Förderung des privaten Sparens und Verbesserung der Vermögensverteilung“, Gutachten, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 111 vom 15. 7. 1964, S. 1057 f.

11) Vgl. Heinz-Dietrich Ortlieb: „Die Legende vom Volkskapitalismus“, Berlin 1963, insbes. S. 38 ff.

12) Vgl. auch Josef Leis: „Revolution in der Sparförderung? Ein unwissenschaftliches Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium“, in: Handelsblatt, Nr. 135, vom 17. 7. 1964.

gegeben hat, im Hinblick auf die nachstellige Wohnungsbaufinanzierung vor fast unlösbare Aufgaben stellen dürfte.

Die Beurteilung des Steueränderungsgesetzes unter eigentums- und vermögenspolitischen Gesichtspunkten führt zu dem Ergebnis, daß außer der Tatsache, daß die Steuerbelastung der kleinen und mittleren Einkommensbezieher insgesamt gesenkt wird, die spezifisch eigentums- und vermögenspolitischen Komponenten des Maßnahmenbündels im Widerspruch zu wesentlichen Zielsetzungen der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik stehen.

#### Gerechtigkeit in der Einkommensverteilung

Eine Korrektur der bestehenden Einkommensverteilung soll außer durch die Neuregelung hinsichtlich der Gewährung der Kinderfreibeträge insbesondere durch drei Maßnahmen erreicht werden. Erstens werden durch die Einführung eines Arbeitnehmerfreibetrages gewisse Nachteile ausgeglichen, die die Masse der Lohnsteuerpflichtigen gegenüber den veranlagten Einkommensteuerpflichtigen erleidet. Zweitens wird der Grenzsteuersatz in der Proportionalzone des Einkommensteuertarifs von 20 auf 19 % gesenkt, während die Spitzensteuersätze bei Einkommen von mehr als 78 000 DM bei Ledigen bzw. mehr als 150 000 DM bei Verheirateten unverändert bleiben. Dies bedeutet nicht nur eine absolute, sondern auch eine relative Entlastung der Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen. Drittens soll der sogenannte Mittelstandsbogen beseitigt werden, worunter man die Tatsache versteht, daß bei einem steuerpflichtigen Einkommen von mehr als 8000 DM bei Ledigen bzw. mehr als 16 000 DM bei Verheirateten der Grenzsteuersatz von 20 auf 27,2 % springt und dann mit steigendem Einkommen bis auf 53 % ansteigt. In der öffentlichen Diskussion wird dies als eine Diskriminierung der Bezieher der mittleren Einkommen von etwa 12 000 bis 50 000 DM dargestellt.

Um in diesem Zusammenhang zunächst einmal gewissen falschen Vorstellungen entgegenzutreten, muß festgehalten werden, daß für die Beurteilung der Steuerbelastung in erster Linie nicht der Grenzsteuersatz, d. h. jener Steuersatz, mit dem die jeweils nächsthöhere Einkommenseinheit besteuert wird, sondern der Durchschnittssteuersatz maßgebend ist. Infolge der Berücksichtigung eines steuerfreien Existenzminimums von 1709 DM ist daher auch die Einkommensteuerbelastung in der Proportionalzone des geltenden Tarifs keineswegs proportional zur Einkommenshöhe, und ferner erreicht sie bei keiner Einkommenshöhe in dieser Zone eine Belastung von 20 %.

Für Ledige beträgt die Steuerbelastung bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 2000,— DM 2,8 %, bei 4000,— DM 11,5 %, bei 6000,— DM 14,3 und auch wer 8000,— DM zu versteuern hat, unterliegt nur einer Belastung von 15,7 %. Eine Steuerbelastung von 20 % tritt nach dem geltenden Tarif erst in der

Progressionszone bei etwa 12 000,— DM auf. Das Ergebnis dieser Überlegungen ist zweierlei: einmal ist der geltende Steuertarif infolge der Berücksichtigung eines steuerfreien Existenzminimums in seiner Belastungswirkung nicht erst bei mittleren Einkommenshöhen, sondern bereits in der sogenannten Proportionalzone progressiv gestaltet. Zum anderen läßt der Grenzsteuersatz keine Aussage über die Steuerbelastung zu; auch bei einem Sprung des Grenzsteuersatzes von 20 auf 27,2 % in der Eingangsstufe der Progressionszone steigt die Steuerbelastung bei dem geltenden Tarif zunächst nur um 0,04 %.

Nachdem nun die Frage der Steuerbelastung und der Progressionswirkung des geltenden Einkommensteuertarifs auf das richtige Maß reduziert worden ist, kann jetzt das Problem des Mittelstandsbogens in deutlicherem Licht geschildert werden. Tatsächlich weist der geltende Tarif die Eigenart auf, daß die Progressionswirkung unmittelbar in der Eingangsstufe der steigenden Grenzsteuersätze, also bei Jahreseinkommen zwischen 8000,— DM und 16 000,— DM bei Ledigen sowie zwischen 16 000,— und 32 000,— DM bei Verheirateten, im Vergleich zu den Einkommen darunter und darüber besonders stark ist. Soweit eine Tarifkorrektur durchgeführt wird, die zu einer angleichenden Abschwächung der Progressionswirkung in diesem Bereich führt, wird man in diesem Rahmen einer Beseitigung des Mittelstandsbogens voll zustimmen können.

Unter der Voraussetzung, daß der geltende Einkommensteuertarif im sonstigen Verlauf der herrschenden Vorstellung von einer gerechten Steuerbelastung weitgehend entsprochen hat, sind unter dem Aspekt der gerechten Einkommensverteilung Steuerentlastungen bei Einkommen über 16 000,— bzw. 32 000,— DM nur in dem Ausmaß vertretbar, in dem auch die unteren Einkommensbezieher entlastet werden. Die Senkung des Grenzsteuersatzes in der Proportionalzone von 20 auf 19 % führt beispielsweise bei einem Ledigen mit einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 8000,— DM zu einer Verringerung der Steuerschuld um 5 %, und die Steuerbelastung sinkt von 15,7 auf 14,9 %, also um 0,8 %. Für Einkommen in Höhe von 30 000,— und 40 000,— DM ist eine Verringerung der Steuerschuld um 6,2 bzw. 3,6 % vorgesehen; in beiden Fällen wird dadurch die Einkommensteuerbelastung um mehr als 0,8 %, nämlich um 1,8 bzw. 1,1 % gesenkt. Es muß die Frage gestellt werden, ob die geplante Tarifkorrektur innerhalb der Zone der steigenden Grenzsteuersätze über den Effekt der Beseitigung der allgemein als ungerecht empfundenen Tarifunebenheit hinaus nicht doch auch noch die Tendenz einer Begünstigung bestimmter mittelständischer Einkommenschichten im Vergleich zu allen anderen enthält.

Bedauerlich ist es im übrigen, daß man sich über die geplante Umstellung der Sparförderung auf das reine Prämiensparen hinaus nicht hat entschließen können, im Zuge der geplanten Einkommensteuerände-

zung zugleich auch weitere unter verteilungspolitischen Aspekten unerwünschte Regressionseffekte des bestehenden Systems abzubauen. Die Verbindung von progressiver Einkommensbesteuerung und qualitativer Differenzierung durch Freibeträge und andere Abzüge hat zur Folge, daß die Bezieher niedrigerer Einkommen im Hinblick auf die Steuerentlastung durch Freibeträge, Werbungskosten und Sonderausgaben absolut und relativ schlechter gestellt werden als die Bezieher höherer Einkommen.<sup>13)</sup> Man hätte diese Regressionswirkung in der Einkommensteuer auf einfachste Weise wesentlich abschwächen können, indem man — ähnlich wie in der englischen Income-Tax — die progressive Belastung durch die steigenden Grenzsteuersätze jenseits der Proportionalzone als „Sur-tax“ deklariert und sämtliche Abzüge nur im Rahmen des Proportionalatzes von künftig 19% berücksichtigt hätte. Eine andere Möglichkeit hätte darin bestanden, die Verrechnung der Freibeträge, Werbungskosten und Sonderausgaben generell auf Prämienbasis durchzuführen. Auch den Regressionseffekt, der durch die Abzugsfähigkeit der Vermögensteuer entsteht, hätte man so weitgehend beseitigen können.

Man könnte die ordnungs- und verteilungspolitische Diskussion des Steueränderungsgesetzes 1964 fortsetzen, indem man nach dem Sinn der Verlängerung der Steuerbegünstigung der §§ 7e und 10a EStG für Heimatvertriebene, Flüchtlinge und Verfolgte fragt. Die erste Vorschrift gestattet Sonderabschreibungen für bestimmte Gegenstände des Anlagevermögens; die zweite bedeutet eine Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns. Beide Bestimmungen können aber doch nur von jenen Vertriebenen, Flüchtlingen und Verfolgten voll ausgenutzt werden, die bereits wegen der Höhe ihres Einkommens als eingegliedert angesehen werden müssen. Diejenigen indessen, die immer noch mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben, vermögen aus jenen Vorschriften keinen oder nur geringen Nutzen zu ziehen.<sup>14)</sup> Ebenso könnte man die generelle und zeitlich nicht begrenzte Einführung und Erweiterung von Sonderabschreibungsmöglichkeiten für Anlagegüter bemängeln, die der Lärmbekämpfung, der Abwasserreinigung und der Luftreinigung dienen. Es ist nicht einzusehen, warum nicht nach Ablauf einer vorher zu bestimmenden Anpassungsfrist jedem Unternehmen die von ihm verursachten Kosten voll angelastet werden sollten; alles andere muß langfristig zu Fehlsteuerungen im Zuteilungs- und Einsatzprozeß der Produktionsfaktoren führen.<sup>15)</sup> Die ordnungspolitische

13) Vgl. hierzu auch Konrad Littmann: „Steuersystem oder Steuerchaos“, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- u. Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964) S. 122 f.

14) Vgl. Konrad Littmann: „Steuersystem oder Steuerchaos“, a. a. O., S. 122 f.

15) Vgl. hierzu Wolfgang Michalski: „Grundlegung eines operationalen Konzepts der Social Costs“, Tübingen 1964 (im Erscheinen); ebenfalls Wolfgang Michalski: „Die volkswirtschaftliche Problematik der Gewässerverunreinigung“, Tübingen 1963; Wolfgang Michalski: „Die Zukunft beginnt nicht erst morgen. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der „externen Belastungen“ durch Gewässerverschmutzung, Luftverunreinigung und Lärmbelastung“, in: Wirtschaftsdienst, 44. Jg. (1964), S. 281 ff. Auszugsweise Abdruck demnächst in: Wasser, Luft und Betrieb, 8. Jg. (1964), Heft 12.

Kritik an den Maßnahmen des Steueränderungsgesetzes mag jedoch an dieser Stelle abgebrochen werden; im folgenden soll untersucht werden, wie das Steueränderungsgesetz 1964 unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten zu beurteilen ist.

#### STEUERÄNDERUNGSGESETZ UND KONJUNKTUR

Die gegenwärtige konjunkturelle Situation der westdeutschen Wirtschaft deutet auf einen vierten Nachkriegsboom hin.<sup>16)</sup> Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Steigerung der Auslandsnachfrage seit Herbst 1963. Verstärkt worden ist der Aufschwung durch eine induzierte Belebung der inländischen Investitionsneigung, die in der zweiten Jahreshälfte 1964 mehr noch als bisher zu einer kräftigen Zunahme der Investitionsaufträge der privaten Wirtschaft führen wird. Zwar ist die Auslastung der Kapazitäten momentan noch niedriger, als sie im Investitionsboom 1960/61 war; zumindest muß aber für die kommenden Monate damit gerechnet werden, daß die Auslastungsgrenze der industriellen Produktionskapazitäten erreicht wird, so daß spätestens dann ein schärferer Preisauftrieb zu befürchten ist, sofern es nicht gelingt, das übermäßige Wachstum der effektiven monetären Gesamtnachfrage einzuschränken und diese dem verfügbaren Angebot anzupassen.

Eine Maßnahme, die nach den Vorstellungen der Bundesregierung auf die Komponenten der Inlandsnachfrage in dieser Richtung einwirken soll, ist das geplante Steueränderungsgesetz. Man ist der Auffassung, daß die Senkung des Steueraufkommens um rd. 3 Mrd. DM zu einer Verringerung der Nachfrage der öffentlichen Hand führen wird, während die Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern seitens der privaten Wirtschaft weder durch die Steuersenkung noch durch die anderen im Steueränderungsgesetz beschlossenen Maßnahmen wesentlich belebt werden wird. Daß mit großer Wahrscheinlichkeit genau das Gegenteil der Fall sein wird, ist der Bundesregierung und dem Parlament zu wiederholten Malen mit aller Deutlichkeit vor Augen geführt worden.

#### Die Nachfrage nach Investitionsgütern

Geht man davon aus, daß die Investitionsneigung der privaten Wirtschaft steigt, wenn sich die Unternehmergewinne erhöhen, so stellen bei sonst unveränderten

16) Vgl. hierzu: „Die Wirtschaftslage der Gemeinschaft“, Hrsg. Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Juni 1964, S. 29 ff.; des weiteren „Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft um die Jahresmitte 1964“; unveröffentlichtes Gutachten der Arbeitsgemeinschaft deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Berlin im Juli 1964. Außerdem: „Konjunktur von Morgen“, Nr. 165 vom 16. 7. 1964, Hrsg. Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv. Vgl. ferner: „Folgerungen aus der konjunkturellen Lage für die Steuerpolitik, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 123, vom 5. 8. 1964, S. 1169; „Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland im zweiten Vierteljahr 1964“, Hrsg. Bundesminister für Wirtschaft, abgeschlossen am 17. 8. 1964; „Konjunkturelle Entwicklung weiter aufwärts gerichtet. Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland im zweiten Vierteljahr 1964“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 133, vom 28. 8. 1964, S. 1250.



Daten sowohl die Senkung der Einkommensteuer als auch die Neuregelung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften einen Anreiz zu verstärkten Investitionen dar. Da sich die westdeutsche Wirtschaft ohnehin in einem Investitionsboom befindet, bei dem die steigende Investitionsgüternachfrage infolge der zunehmenden Auslastung der Kapazitäten auf ein Angebot von immer geringer werdender Elastizität stößt<sup>17)</sup>, wird die Gefahr des Preisauftriebs im Investitionsgütersektor durch die Maßnahmen des Steueränderungsgesetzes mit Sicherheit verschärft.

Ganz besondere Bedeutung dürfte in diesem Zusammenhang der Erweiterung der Sonderabschreibungsmöglichkeiten und der Ermächtigung zur Übertragung aufgedeckter stiller Reserven auf bestimmte neu angeschaffte oder hergestellte Anlagegüter zukommen.<sup>18)</sup> Einmal werden die erweiterten Sonderabschreibungsmöglichkeiten für Investitionen zur Modernisierung des Altbaus und ebenso jene für Anlagegüter, die der Abwasserreinigung, der Luftreinigung und der Lärmbekämpfung dienen, zusammen mit den in einem anderen Gesetz enthaltenen Regelungen zur erleichterten Abschreibung bei Gebäuden, zu einer Belebung der Bautätigkeit führen. Zum anderen wird dieser Impuls weiter dadurch verstärkt werden, daß außer jenen stillen Reserven, die bei der Veräußerung von abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern und Schiffen aufgedeckt werden, alle anderen außer auf abnutzbare bewegliche Wirtschaftsgüter auch auf Gebäude übertragen werden können. War im Verlauf des weiteren Konjunkturaufschwungs ohnehin damit zu rechnen, daß die Investitionen in Wirtschaftsbauten stark zunehmen werden, so wird folglich nach einer Zeit der vorübergehenden Beruhigung der Preisentwicklung im Hochbausektor die Gefahr erneuter Preissteigerungen in diesem Bereich durch die Maßnahmen des Steueränderungsgesetzes zusätzlich vergrößert.

#### Privater Verbrauch und private Ersparnisbildung

Die Steuersenkung hat eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte zur Folge. Inwieweit dies zu einer Steigerung der Nachfrage nach Konsumgütern führt, hängt davon ab, welcher Teil des Mehreinkommens von den privaten Haushalten gespart werden wird. Obwohl präzise Voraussagen in diesem Zusammenhang schwierig sind, legen zumindest zwei Faktoren die Vermutung nahe, daß der gesparte Anteil der freiwerdenden Beträge nicht allzu groß sein wird. Erstens muß bedacht werden, daß die Steuerentlastung vor allem die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen betrifft. In der Regel ist hier die Sparquote geringer als bei den Beziehern höherer Einkommen.<sup>19)</sup> Wenn der Bundesfinanzminister dieses Ar-

gument durch den Hinweis auf die Erfahrungen bei der Rentenreform von 1957 entkräften zu können glaubt<sup>20)</sup>, so muß festgestellt werden, daß auch damals, wie der Index der Einzelhandelsumsätze im Jahre 1957 deutlich zeigt, der Konsumstoß recht beachtlich war. Wenn seinerzeit die befürchteten Rückwirkungen auf das Preisniveau dennoch nicht eingetreten sind, so war dies nicht so sehr auf eine übermäßig hohe Ersparnisbildung bei den Rentenempfängern, sondern vor allem auf die seinerzeit hohe Elastizität des Konsumgüterangebots zurückzuführen.<sup>21)</sup> Des weiteren wäre zu fragen, ob nicht die Konsumfreudigkeit jener Schichten, die durch die Steuersenkung begünstigt werden, möglicherweise sowieso größer ist als die von Rentenempfängern.

Das zweite Faktum, das unter Umständen eine Steigerung des privaten Vermögens bedingt, liegt im Steueränderungsgesetz selbst begründet. Es ist eindeutig, daß der starke Abbau der Sparförderung in krassem Widerspruch zu den konjunkturpolitischen Erfordernissen steht.<sup>22)</sup> Sofern man voraussetzen kann, daß die Sparförderungsmaßnahmen tatsächlich für bestimmte Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen einen Anreiz zum Sparen dargestellt haben, muß folglich der Abbau der Sparbegünstigung unter den gegebenen Umständen selbst dann negativ beurteilt werden, wenn man sonst der Ansicht ist, daß eine Ausweitung der Sparförderung keine nennenswerte Zunahme der Ersparnisbildung mehr hätte bewirken können.

Geht man auf Grund der bisherigen Überlegungen davon aus, daß die Maßnahmen des Steueränderungsgesetzes mit großer Wahrscheinlichkeit eine Steigerung des privaten Verbrauchs induzieren werden, so hängt das Ausmaß des hierdurch bedingten Preisauftriebs vor allem davon ab, inwieweit die zusätzliche Nachfrage auf dem Inlandsmarkt wirksam wird und ob sie hier auf ein elastisches oder auf ein starres Angebot trifft. Sicherlich wird ein Teil des Mehreinkommens, wie der Bundesfinanzminister meint<sup>23)</sup>, auf Auslandsreisen und für Importgüter ausgegeben werden. Zu einem anderen Teil wird der Mehrnachfrage auch ein elastisches Angebot gegenüberstehen, so beispielsweise bei der Textilindustrie, bei der Möbelindustrie und bei der Rundfunk-, Fernseh- und Phonogeräteindustrie. Nichtsdestoweniger darf jedoch nicht übersehen werden, daß auch der Konsumgütersektor seit einigen Wochen nicht mehr im Schatten der Konjunk-

20) Vgl.: „Der Bundesfinanzminister verteidigt Steuersenkung“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 123, vom 5. 8. 1964, S. 1171.

21) Vgl. Wolfgang Michalski: „Auswirkungen der Rentenreform“, in: Mitteilungen der Handelskammer Hamburg, H. 10/1958, insbes. S. 392; auszugsweise wiedergegeben in: Auszüge aus Presseartikeln, hrsg. von der Deutschen Bundesbank, Nr. 47 vom 30. 5. 1958, S. 4 f.

22) Vgl. auch Karl Schiller: „Konjunkturpolitik im Wartesaal“, in: Die Zeit Nr. 26, vom 1. 7. 1964.

23) Vgl.: „Der Bundesfinanzminister verteidigt Steuersenkung“ a. a. O., S. 1170.

17) Vgl.: „Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft um die Jahresmitte 1964“, a. a. O., S. 28 f.; ebenso: „Konjunktur von morgen“, Nr. 165, a. a. O.

18) Vgl. besonders: „Folgerungen aus der konjunkturellen Lage für die Steuerpolitik“, a. a. O., S. 1170 f.

19) Vgl. auch: „Folgerungen aus der konjunkturellen Lage für die Steuerpolitik“, a. a. O., S. 1170.

tur steht<sup>24)</sup> und daß sich auch hier der Markt möglicherweise schneller als erwartet verengen kann. Sollte sich diese Tendenz fortsetzen, so muß das Steueränderungsgesetz im Hinblick auf einen möglichen Preisauftrieb auch hier als Verstärkungseffekt gewertet werden.

Neben Überlegungen, die sich unmittelbar auf die Auswirkungen einer steigenden Konsumgüternachfrage beziehen, muß ferner darauf hingewiesen werden, daß auch der Teil des Mehreinkommens der privaten Haushalte, der tatsächlich gespart wird, in der heutigen Situation nicht mit Sicherheit zu einer Stilllegung von Kaufkraft und damit zu einem Nachfrageausfall führt. Im Gegenteil: Vollzieht sich der Investitionsboom, wie es zur Zeit der Fall ist, unter den Bedingungen einer angespannten Bankenliquidität, so bedeutet steigende private Ersparnisbildung, sofern das Geld nicht gehortet wird, Vergrößerung des Krediterschöpfungsspielraums des Bankensystems und damit Erleichterung der Investitionsfinanzierung. Eine weitere Zunahme der Investitionsnachfrage kann die Folge hiervon sein.<sup>25)</sup>

#### Die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand

Trotz allem hält der Bundesfinanzminister „die durch die Steuersenkung freigesetzte Kaufkraftsumme in Händen von 20 Millionen Steuerpflichtigen (für) weniger preistreibend, als wenn der gleiche Betrag von den Gebietskörperschaften weitgehend massiert für Investitionen verwendet würde.“<sup>26)</sup> Die gleiche Auffassung vertritt im übrigen der Bundesschatzminister, nach dessen Ansicht „die Steuersenkung aus konjunkturpolitischen Gründen absolut notwendig ist, denn wenn Milliardenbeträge, um die nun das Steueraufkommen gesenkt werden soll, weiter in die Kassen der öffentlichen Hand fließen würden, würde sie die öffentliche Hand ausgeben, und sie würde sie so ausgeben, daß man nicht sagen könnte, daß es konjunkturpolitisch immer und überall das Zweckmäßigste wäre.“<sup>27)</sup>

Zunächst einmal dürfte mit Sicherheit feststehen, daß auch die private Wirtschaft die durch die Steuersenkung freigesetzten Beträge nicht nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten ausgeben wird. Sehr bezweifeln muß man sodann, daß die öffentlichen Ausgaben tatsächlich um den durch die Steuersenkung bedingten Einnahmeausfall von rd. 3 Mrd. DM sinken werden. Selbst wenn es gelingen sollte, das Wachstum der Bundesausgaben im Rahmen des zu erwartenden Anstiegs der ordentlichen Einnahmen zu halten, so

dürfte dies bei den Länder- und Gemeindehaushalten kaum zu erwarten sein.<sup>28)</sup> Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, daß die Länder gegenwärtig ohnehin den Einnahmeausfall durch die Erhöhung des Bundesanteils bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu verkraften haben. Ferner muß beachtet werden, daß die zu erwartende Aufbesserung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge der Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes die Länder- und Gemeindehaushalte stärker belasten wird als den Bundesetat. Und darüber hinaus darf nicht außer acht gelassen werden, daß nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern ebenfalls die einmaligen Ausgaben in den Länderetats kurzfristig kaum wesentlich eingeschränkt werden können, da es sich hier zu 90 bis 95 % um Fortsetzungsmaßnahmen handelt. Begonnene Verkehrs- und Schulbauten beispielsweise wird man vernünftigerweise nicht halbfertig stehen lassen können.<sup>29)</sup>

Zumindest für den Teil des Einnahmeausfalls der öffentlichen Hand infolge der Steuersenkung, der die Länder betrifft, — und das sind immerhin rd. 2 Mrd. DM —, kann daher kaum ein entsprechendes Sinken der öffentlichen Ausgaben erwartet werden. Die Länderfinanzminister werden in vielen Fällen gezwungen sein, zum Haushaltsausgleich sowohl auf Kapitalmarktmittel als auch auf ihre in früheren Perioden bei der Bundesbank und bei den Kreditbanken angesammelten Guthaben zurückzugreifen.<sup>30)</sup> Eine Auflösung von Notenbankguthaben bedeutet auf jeden Fall Geldschöpfung. Die Inanspruchnahme von Krediten und der Rückgriff auf Guthaben bei den Kreditinstituten trägt alsdann ebenfalls die Möglichkeit der Geldschöpfung in sich; man wird nicht verhindern können, daß die Finanzierung dieser Ansprüche unter Umständen durch zusätzliches Zentralbankgeld oder durch Auslandsgeld erfolgt.

Nachdem sich gezeigt hat, daß die Steuersenkung auf das Ausgabevolumen der Länder- und Gemeindeetats nur geringen Einfluß haben wird, muß die Frage gestellt werden, ob es nicht entgegen der allgemeinen Auffassung für den Bundesfinanzminister neben der Bildung von Haushaltsüberschüssen, die unter gegebenen Umständen politisch angeblich nicht durchsetzbar ist, sehr wohl doch noch ausgabepolitische Möglichkeiten gegeben hätte, bei denen einerseits auch bei massierter Nachfrage der öffentlichen Hand Preisauftriebendenzen nicht zu erwarten gewesen wären und andererseits gleichzeitig die beschriebenen konjunkturanzehenden Wirkungen der geplanten Steuersenkung hätten vermieden werden können. Wenn man

24) Vgl. hierzu: Schnellbericht zur Umsatzentwicklung, Fachserie F, Reihe 3: Einzelhandel, Hrsg. Statistisches Bundesamt, Juli 1964; vgl. ebenfalls: „Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland im 2. Vierteljahr 1964“, a. a. O., insbes. S. 9, S. 18 und S. 20 ff.

25) Vgl.: „Folgerungen aus der konjunkturellen Lage für die Steuerpolitik“, a. a. O., S. 1170.

26) Der Bundesfinanzminister verteidigt Steuersenkung, a. a. O., S. 1171.

27) Werner Dollinger: „Konjunktur und Steuersenkung“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 129, vom 19. 8. 1964, S. 1213.

28) Vgl.: „Folgerungen aus der konjunkturellen Lage für die Steuerpolitik“, a. a. O., S. 1170.

29) Vgl. auch Herbert Weichmann: „Problematische Steuersenkungspläne“, in: Wirtschaftsdienst, 44. Jg. (1964), S. 235 f.; Herbert Weichmann: „Dem Staate, was des Staates ist“, in: Die Welt Nr. 124, vom 30. 5. 1964.

30) Vgl. auch: „Folgerungen aus der konjunkturellen Lage für die Steuerpolitik“, a. a. O., S. 1170; ebenso Herbert Weichmann: „Problematische Steuersenkungspläne“, a. a. O., S. 235 f.; Herbert Weichmann: „Dem Staate, was des Staates ist“, a. a. O.

detdetaillierte Branchenuntersuchungen durchgeführt hätte, hätte man wissen müssen, daß beispielsweise im m Straßenbau gegenwärtig 40 % der Maschinenkapazitäten brachliegen.<sup>31)</sup> Die Preisangebote sollen bei einzelnen Aufträgen schon unter den Selbstkosten gelegen haben, weil der Straßenbau inzwischen ein kapitalintensives Gewerbe geworden ist und die Unternehmen ihre teuren Maschinen und ebenfalls die hochqualifizierte Stammarbeiterschaft beschäftigen müssen. Hier hätte sich somit die vielleicht einmalige Möglichkeit ergeben, durch ein Sonderinvestitionsprogramm ohne Gefahr für das Preisniveau den allseitig als notwendig anerkannten Ausbau des deutschen Straßennetzes voranzutreiben. Sind doch unter anderem auch die trotz aller bisherigen Anstrengungen zum Teil immer noch schlechten Straßenverhältnisse und die Tatsache, daß die Kapazität der Straßen dem steigenden Verkehrsaufkommen nicht rechtzeitig hat angepaßt werden können, Mitursache dafür, daß in der Bundesrepublik jährlich etwa 14 500 Verkehrsunfalltote zu verzeichnen sind<sup>32)</sup> — ganz zu schweigen von den wirtschaftlichen Belastungen, die den Verkehrsteilnehmern durch den mangelnden Verkehrsfluß entstehen. Mit Überlegungen dieser Art begibt sich die vorliegende Analyse allerdings auf ein Gebiet, das nicht mehr unmittelbar mit der konjunkturpolitischen Problematik des Steueränderungsgesetzes zu tun hat.

Nachdem festgestellt worden ist, daß das geplante Steueränderungsgesetz entgegen den Vorstellungen der Bundesregierung nicht kontraktiv, sondern über eine Steigerung der Konsum- und Investitionsgüternachfrage sowie dadurch, daß die Ausgaben der öffentlichen Hand nicht im Ausmaß des Einnahmeausfalls gesenkt werden können, expansiv und damit unter den gegenwärtigen Bedingungen konjunktur-anheitzend wirkt, mag nun noch auf die Bedeutung der öffentlichen Ausgaben für das langfristige Wachstum der Wirtschaft eingegangen werden.

#### DIE KONKURRENZ DER ANSPRUCHE

Sind neben Preisstabilität und gerechter Einkommensverteilung die Maximierung des Sozialprodukts und wirtschaftliches Wachstum die allgemein anerkannten Zielsetzungen der staatlichen Wirtschaftspolitik, so wird die Verwirklichung der beiden zuletzt genannten Ziele vor allem davon abhängen, ob es gelingt, langfristig die wirtschaftlich verhältnismäßige Deckung aller objektiven Gesamtheits- und Einzelbedürfnisse gemäß ihrer Wichtigkeit für die Gesellschaft zu realisieren. So darf einerseits kein unwichtiger Gesamtheitsbedarf vor einem wichtigeren Einzelbe-

darf gedeckt werden. Andererseits aber dürfen ebenso wenig wichtige öffentliche Aufgaben bei individueller Konsumverzettelung unerfüllt bleiben.<sup>33)</sup>

Was die Realisierung dieser Forderung in der Bundesrepublik anbetrifft, stehen sich hier zwei unterschiedliche Auffassungen konträr gegenüber. Die eine betont den steigenden Anteil des Staates am Brutto-sozialprodukt; sie weist auf den zunehmenden wirtschaftlichen Einfluß des Staates und auf Gefahren für die bestehende marktwirtschaftliche Ordnung hin; die Steuerlast sei zu hoch und der Spielraum für privaten Verbrauch, private Investitionen und private Ersparnisbildung zu gering. Die andere Richtung vertritt die Meinung, daß die öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik nur unzureichend erfüllt werden, daß die öffentlichen Dienstleistungen und Investitionen im Vergleich zu den privaten unterbewertet würden und daß eine weitere absolute und relative Steigerung der Staatsausgaben unumgänglich notwendig sei, wenn nicht die Gesundheit des einzelnen wie des Gemeinwesens und die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft in der Zukunft aufs Spiel gesetzt werden sollen.<sup>34)</sup> Die Gegenüberstellung der Entwicklung des privaten Verbrauchs und der noch unbewältigten öffentlichen Aufgaben mag in diesem Streit Klarheit schaffen.

#### Die Entwicklung des privaten Verbrauchs

Bei einem Überblick über die Verwendung des Sozialprodukts in der Bundesrepublik von 1950 bis 1963 fällt auf, daß der Anteil der privaten Verbrauchsausgaben am Brutto-sozialprodukt von 64,7 auf 57,0 % zurückgegangen ist<sup>35)</sup>, während die Ausgaben der öffentlichen Hand in der gleichen Zeit nicht nur absolut, sondern auch relativ stark gestiegen sind. Daß in der Bundesrepublik bei individueller Konsumverzettelung und unzureichender Erfüllung wichtiger öffentlicher Aufgaben das soziale Gleichgewicht gestört sei, ist folglich eine Behauptung, die hierzu in krassem Widerspruch zu stehen scheint. Analysiert man jedoch die Wirtschaftsrechnungen repräsentativer Haushalte der mittleren Verbrauchergruppe sowie die Entwicklung der Einzelhandelsumsätze, so ergibt sich ein etwas anderes Bild, als die makroökonomische Betrachtung zunächst vermuten läßt.

Werden 1950 noch 50,2 % der Haushaltsausgaben für die Ernährung benötigt, so verringert sich dieser Anteil im Jahre 1963 auf nur 38,2 %.<sup>36)</sup> Dabei ist diese Tat-

<sup>31)</sup> Vgl. hierzu Wolfgang Michalski: „Soziales Gleichgewicht in der Demokratie, dargestellt am Beispiel der Aufteilung des Sozialprodukts auf öffentliche und private Bedarfe in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 6. Jahr (1961), S. 96 ff.

<sup>32)</sup> Vgl. beispielsweise Heinz-Dietrich Ortlieb: „Unsere Konsumgesellschaft. Glanz und Elend des deutschen Wirtschaftswunders“, in: Heinz-Dietrich Ortlieb: „Das Ende des Wirtschaftswunders“, Wiesbaden 1962, S. 51 ff.; Herbert Weichmann: „Problematische Steuersenkungspläne“, a. a. O.; Herbert Weichmann: „Dem Staate, was des Staates ist“, a. a. O.; Karl Schiller: „Konjunkturpolitik im Wartesaal“, a. a. O.

<sup>33)</sup> Vgl.: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, S. 556.

<sup>34)</sup> Vgl.: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, S. 523 f. Die Ausgaben für alkoholische Getränke und kleinere Wirtschaftsausgaben sind hierin nicht enthalten.

<sup>31)</sup> Vgl. Mitteilungen des Bundesverbandes der deutschen Industrie, 12. Jg. (1964), Nr. 7, S. 13. Vgl. ebenfalls: „Es gibt keinen Bauboom“, in: Handelsblatt Nr. 130, vom 10./11. 7. 1964; „Der Straßenbau klagt“, in: Welt am Sonntag Nr. 28, vom 12. 7. 1964; „Straßenbau liegt auf der Nase“, in: Die Welt Nr. 168, vom 22. 7. 1964.

<sup>32)</sup> Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, S. 378.

sache nicht durch relativ steigende Aufwendungen für Wohnung und Bekleidung zu erklären, denn diese haben sich relativ nicht mehr erhöht als die gesamten Haushaltsausgaben. Die bedeutenden Zuwachsraten finden sich vielmehr bei den Anteilen für alkoholfreie Getränke (+ 250 %), für Verkehr (+ 241 %), wobei sich hier vor allem die Kosten für den eigenen Kraftwagen niederschlagen, dann bei den Anteilen für Möbel und andere Einrichtungsgegenstände (+ 213 %), für alkoholische Getränke (+ 72,2 %) sowie für kleinere Wirtshausausgaben (+ 50 %). Der mengenmäßige Verbrauch je potentiellen Konsumenten stieg von 1950 bis 1963 bei Trinkbranntwein um 202 %, bei Bier um 294 %, bei Zigaretten um 302 %, bei Röstkaffee um 472 % und bei Schaumwein um 1400 %.<sup>37)</sup> Aufschlußreich ist ferner die Entwicklung der Umsätze in den Fachgeschäften des Einzelhandels. Die größten Zuwachsraten von 1954 auf 1963 sind in den folgenden Bereichen zu verzeichnen: Uhren, Gold und Silberwaren (+ 107 %); Eisenwaren und Küchengeräte (+ 108 %); Photo und Optik (+ 109 %); Rundfunk, Fernseh- und Phonoartikel (+ 111 %); Blumen (+ 117 %); Bücher (+ 121 %); Seifen, Bürsten und Parfümerieartikel (+ 173 %); Krädfwagen und Zubehör (+ 214 %). Die durchschnittliche Steigerung des Umsatzes beträgt im Betrachtungszeitraum dagegen nur 95 %.<sup>38)</sup> Zunehmend verlagert sich also die Nachfrage der privaten Haushalte auf die Bereiche der Güter des gehobenen Bedarfs, der Luxusartikel und der Genußmittel. Der Rückgang des Anteils der privaten Verbrauchsausgaben ist daher zunächst kein schlagkräftiges Argument gegen die Behauptung, daß in der Bundesrepublik Individualbedürfnisse von immer geringerer Dringlichkeit zur Befriedigung gelangen. Da sich aber gleichzeitig eindeutige Fehldeckungen relativ wichtiger Gesamtheitsbedürfnisse nachweisen lassen, scheint sich die Vermutung zu bestätigen, daß das Soziale Gleichgewicht in der Bundesrepublik gestört ist.

#### Öffentliche Investitionen im Bildungswesen

Berechnungen für die amerikanische Wirtschaft zeigen, daß sich ein erheblicher ungeklärter Restfaktor ergibt, wenn man die Entwicklung des realen Sozialprodukts in längeren Perioden allein aus dem Mehreinsatz von Arbeit und Kapital zu erklären versucht. Für den Zeitraum von 1889 bis 1957 betrug die durchschnittliche Zuwachsrate des Sozialprodukts in den USA 3,5 % pro Jahr, die entsprechende Zuwachsrate für die genannten Inputs machte dagegen nur 1,9 % aus. Damit bleibt ein ungeklärtes Restwachstum von 1,6 % jährlich; bezogen auf den gesamten Beobachtungszeitraum bedeutet dies, daß 46 % der Steigerung des realen Sozialprodukts in den USA dem Residual-

faktor zugerechnet werden müssen.<sup>39)</sup> Sicherlich wird man nicht so weit gehen können, diesen Restfaktor allein auf Bildungsinvestitionen zurückzuführen. Neben dem vermehrten Bildungsaufwand sind beispielsweise ebenfalls die Verbesserungen im Gesundheitswesen, in der Qualität des physischen Kapitals und in der Organisation der Arbeit zu nennen. Bedenkt man aber, daß der größte Teil auch dieser Bestimmungsgründe für den Restfaktor mittelbar ein erhöhtes Bildungsniveau voraussetzt, so spricht vieles für die Ansicht jener Ökonomen, die die Bildungsinvestitionen zumindest als Ursache für den größten Teil des unerklärten Restzuwachses betrachten.<sup>40)</sup>

Unterstützt wird diese Hypothese durch die hohe Korrelation zwischen den Ausgaben für das Bildungswesen und dem Volkseinkommen. Bei einem internationalen Vergleich, bei dem 18 Länder ausgewählt wurden, deren Definition der Schulausgaben nicht allzu stark voneinander abweicht, zeigte sich bei einer Ordnung der betreffenden Länder nach der Höhe des Volkseinkommens pro Kopf einerseits und den Bildungsausgaben pro Kopf andererseits eine fast übereinstimmende Reihenfolge.<sup>41)</sup> Eine beachtenswerte Abweichung von diesem Resultat ergibt sich allein für die Bundesrepublik, die bei einer Berechnung für das Jahr 1960 im Hinblick auf die Höhe des Volkseinkommens pro Kopf nach den USA, Kanada, Schweden und dem Vereinigten Königreich den fünften Platz einnimmt, in bezug auf die Bildungsausgaben pro Kopf jedoch noch hinter Belgien, Dänemark, Frankreich, Norwegen und den Niederlanden, die alle ein geringeres Volkseinkommen pro Kopf aufzuweisen haben, an zehnter Stelle liegt.<sup>42)</sup> Diese Tatsache könnte als relativ unbedenklich angesehen werden, wenn die gegenwärtige Situation des deutschen Schul- und Hochschulwesens im Vergleich zu anderen Ländern besonders günstig wäre. Genau dies aber muß bezweifelt werden.

Sowohl die sachlichen Einrichtungen als auch die personelle Ausstattung der Universitäten und Hochschulen in der Bundesrepublik sind immer noch unzureichend. Trotz einer Vielzahl staatlicher Maßnahmen wird der jährliche Fehlbetrag an Mitteln zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und Lehre vom Stifterverband der deutschen Wissenschaften auf 500 Mill. DM geschätzt. Auch dieser Betrag dürfte indessen kaum ausreichen, wenn man die Forschungseinrichtungen schon heute der kommenden Entwicklung anpassen wollte. In deutschen Hochschulen entfallen

<sup>39)</sup> Vgl. Friedrich Edding: „Grundprobleme der Bildungsökonomie“, in: Der Arbeitgeber, 16. Jg. (1964), H. 11/12, S. 288. Vgl. auch Günter Palm: „Die öffentlichen Investitionen für das Bildungswesen“, in: Die volkswirtschaftspolitische Bedeutung der öffentlichen Investitionen, Umfang und Bedarf a. a. O., S. 37.

<sup>40)</sup> Vgl. auch Friedrich Edding: „Grundprobleme der Bildungsökonomie“, a. a. O., S. 288.

<sup>41)</sup> Vgl. Friedrich Edding: „Internationale Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben für Schulen und Hochschulen“, Kiel 1958, insbes. S. 23 f.

<sup>42)</sup> Vgl. Friedrich Edding: „Expenditure on Education, Conference on the Economics of Education Menthon St. Bernard“, Aug./Sept. 1963, unveröffentlichtes Manuskript, zitiert bei Günter Palm: „Die öffentlichen Investitionen für das Bildungswesen“, a. a. O., S. 35.

<sup>37)</sup> Zu den Zahlenangaben vgl.: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1955, S. 495; ebenso Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, S. 521 und 523 f.

<sup>38)</sup> Zu den Zahlenangaben vgl.: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, S. 300 ff.

auf einen Dozenten durchschnittlich 18 Studenten; in den USA liegt dieses Verhältnis bei 1:12, in anderen westlichen Ländern ist es sogar noch günstiger. Daß man bereits von einem „materiellen Notstand der deutschen Wissenschaft“ gesprochen hat, erscheint in Anbetracht solcher Zahlen nicht verwunderlich.<sup>43)</sup>

Auch die Verhältnisse im Schulwesen stehen in deutlichem Kontrast zu dem Bild des Wohlstandes, das sich in anderen Lebensbereichen in der Bundesrepublik bietet. Noch 1957 waren von rd. 23 000 Volksschulen im Bundesgebiet (ohne Stadtstaaten) 29 % einklassig und 23,7 % zweiklassig organisiert. In diesen beiden Gruppen, die vor allem die Landschulen umfassen, befanden sich 16,3 % aller Volksschüler. 22 000 Klassenräume fehlten im Januar 1958 in den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen. Nach anderen Berechnungen hatten noch im Herbst 1959 23 000 Schülerklassen keinen eigenen Klassenraum. Die Folgen sind Schichtunterricht, zu hohe Schülerzahlen in den einzelnen Klassen, Massenerziehung mit unzureichenden Leistungen und ungenügender Begabtenauslese.<sup>44)</sup>

Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder legte im Frühjahr 1963 für die Bundesrepublik eine Bedarfsfeststellung der öffentlichen Ausgaben für Schulwesen, Lehrerbildung, Wissenschaft und Forschung sowie Kunst und Kulturpflege bis zum Jahre 1970 vor.<sup>45)</sup> Darin wird erstmals berücksichtigt, daß die Zahl der Schüler im nächsten Jahrzehnt infolge stärkerer Geburtsjahrgänge beträchtlich expandieren wird. Zweitens wird angenommen, daß im Jahre 1970 das neunte Pflichtschuljahr in allen Bundesländern verwirklicht sein wird und daß der relative Schulbesuch, d. h. die Zahl der Schüler und Studenten bezogen auf die entsprechenden Geburtsjahrgänge, auch darüber hinaus zunehmen wird. Drittens schließlich sollen sowohl die Zahl der Schüler pro Lehrer als auch die Zahl der Schüler pro Klasse herabgesetzt werden.

Die Verwirklichung dieser Pläne bedeutet für den Bereich des Schulwesens und der Lehrerbildung eine Erhöhung der laufenden Ausgaben von 5,8 Mrd. DM im Jahre 1961 auf minimal 9,3 bzw. wünschenswerte 11,7 Mrd. DM im Jahre 1970. Hinzutreten einmalige Ausgaben für Investitionen in Höhe von 40,9 bzw. 48,5 Mrd. DM, wobei in beiden Rechnungen die Besoldungs- und Vergütungssätze sowie die Preise von 1961 zugrunde gelegt worden sind. Mögliche Lohn- und Preissteigerungen werden somit die genannten Ziffern weiter erhöhen.

Neben die Ausgaben für das Schulwesen und die Lehrerbildung treten ferner die Aufwendungen für Wissenschaft und Forschung. Bezüglich der fortdauernden

Ausgaben für bestehende und neuzugründende wissenschaftliche Hochschulen und Einrichtungen des Königsteiner Abkommens wird mit einer Steigerung von 1,2 Mrd. DM im Jahre 1961 auf 3,1 Mrd. DM im Jahre 1970 gerechnet; die einmaligen Ausgaben während des gleichen Zeitraumes werden mit etwa 9,5 Mrd. DM veranschlagt. Wenn man außerdem die Erhöhung der Gesamtausgaben für Kunst- und Kulturpflege einschließlich Erwachsenenbildung und öffentliches Buchwesen von 851 Mill. DM im Jahre 1961 auf fast 2 Mrd. DM 1970 hinzuzählt und annimmt, daß die einmaligen Ausgaben in diesem Sektor bis 1970 ebenfalls 2,1 Mrd. DM betragen werden, so ergibt sich für den Gesamtbereich des Bildungswesens im Jahre 1970 gegenüber 1961 eine Steigerung der laufenden Ausgaben von 7,7 Mrd. DM auf etwa das Doppelte, und an einmaligen Ausgaben muß in der Zeit von 1961 bis 1970 zwischen minimal 52,4 und 60,1 Mrd. DM aufgewendet werden.<sup>46)</sup>

Vergleicht man allein den Investitionsbedarf mit den in der Zeit von 1950 bis 1962 getätigten Investitionen, die nominal 15,8 Mrd. DM und real besonders infolge der Preisentwicklung auf dem Baumarkt etwa ein Drittel weniger betragen haben,<sup>47)</sup> so folgt hieraus, daß zur Deckung des realen Investitionsbedarfs im Bereich des Bildungswesens in den kommenden Jahren durchschnittlich sechs- bis siebenmal soviel aufgewendet werden muß wie in der Vergangenheit. Setzt man eine jährliche Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts von 4 % voraus, so bedeutet die Realisierung der Pläne der Kultusminister-Konferenz eine Steigerung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt von 3 % im Jahre 1962 auf 4,1 bzw. 4,8 % im Jahre 1970. Ein Vergleich dieser Ziffern mit den Entwicklungszielen anderer Länder zeigt, daß selbst bei einer Verwirklichung der aufgezeigten Forderungen für das Bildungswesen in der Bundesrepublik relativ nicht mehr ausgegeben werden wird als z. B. in Schweden und im Vereinigten Königreich und daß der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt in den Niederlanden, Kanada, Italien, den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion trotz allem noch größer sein wird.<sup>48)</sup>

#### Weitere Investitionen in der Infrastruktur

Unter Berücksichtigung des bestehenden Nachholbedarfs und des neuen Bedarfs bis zum Jahre 1970 hat der Deutsche Städtetag eine Vorausschätzung des Investitionsbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände durchgeführt und diesen auf 157 Mrd. DM beziffert.<sup>49)</sup> Nicht eingegangen sind in diese Schätzung die Auswirkungen von Preissteigerungen, da mit kon-

<sup>43)</sup> Andere Bedarfsschätzungen kommen zu noch höheren Beträgen. Vgl. beispielsweise Friedrich Edding: „Die Ausgaben für Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland 1960 und 1970“, in: Recht und Wirtschaft der Schule, H. 4/1963, S. 97 ff.

<sup>44)</sup> Vgl. Günter Palm: „Die öffentlichen Investitionen für das Bildungswesen“, a. a. O., S. 41 ff.

<sup>45)</sup> Vgl. Günter Palm: „Die öffentlichen Investitionen für das Bildungswesen“, a. a. O., S. 49.

<sup>46)</sup> Vgl.: „157 Milliarden“, in: Der Städtetag, N. F., 15. Jg. (1962), S. 229 f.; vgl. auch Kurt Buhrow: „Art und Maß der gemeindlichen Investitionen“, in: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Investitionen, Umfang und Bedarf, a. a. O., S. 97 ff.

stanten Preisen auf der Basis 1961 gerechnet wurde. Unbeachtet geblieben sind bei dieser Bedarfsfeststellung ebenfalls jene Anforderungen, die sich aus einer weiteren Veränderung des Lebensstils ergeben können.

Außer den Investitionen im Schul- und Hochschulwesen, über deren Gesamtbedarf für Bund, Länder und Gemeinden zusammen bereits diskutiert worden ist, werden in der Finanzbedarfsrechnung des Deutschen Städtetages 63 Mrd. DM für den Verkehrsausbau veranschlagt, ferner 20,3 Mrd. DM für die wirtschaftlichen Unternehmen, vor allem der Verkehrs- und Versorgungsunternehmen, 7,8 Mrd. DM für die Abwasserwirtschaft, 7,5 Mrd. DM für Sportanlagen, knapp 3 Mrd. DM für Krankenhäuser, 2 Mrd. DM für Altersheime und Alterspflegeheime und weitere 30 Mrd. DM für Investitionen in den übrigen Verwaltungszweigen. Nicht enthalten sind in dieser Schätzung der Bedarf für eine umfassende Städtesanierung, soweit diese über den Verkehrsausbau hinausgeht. Unberücksichtigt geblieben sind außerdem die Ausgaben für den Luftschutz, wo sich die Schätzungen nach Angabe des Bundesinnenministers allein bezüglich des notwendigen baulichen Luftschutzes zwischen 10 und 200 Mrd. DM bewegen.<sup>50)</sup>

Addiert man diese Ausgabenschätzungen zu jenem Finanzbedarf, der in bezug auf die Investitionen im Bildungswesen besteht, so erreicht der Finanzbedarf für öffentliche Investitionen bis zum Jahre 1970 allein schon in den bisher betrachteten Bereichen den Betrag von knapp 200 Mrd. DM. Hinzu kommen 29 Mrd. DM, die im Rahmen des zweiten und dritten Vierjahresplans von 1963 bis 1970 für den Ausbau der Bundesstraßen und der Bundesautobahnen ausgegeben werden sollen.<sup>51)</sup> Nachdem bereits im ersten Vierjahresplan, der von 1959 bis 1962 galt, eine Bausumme von 7,1 Mrd. DM verausgabt worden ist, sieht der zweite Vierjahresplan Ausgaben in Höhe von 13 Mrd. DM vor. Die Schwerpunkte der Investitionstätigkeit des zweiten Plans liegen erstens im Ausbau und Neubau von Bundesstraßen im Vorfeld der größeren Städte und in den Ballungsgebieten, zweitens im Bau von Bundesautobahnen und Bundesstraßen insbesondere als Ergänzung zu den überlasteten und noch unvollständigen Nord-Süd-Verbindungen sowie drittens in Maßnahmen zur Verbesserung der Straßenverhältnisse an den Grenzen der Bundesrepublik. Der dritte Vierjahresplan, der ab 1967 gelten wird, sieht sodann weitere Ausgaben in Höhe von mindestens 16 Mrd. DM vor. Zur Verdeutlichung des Produktivitätseffekts derartiger Verkehrsinvestitionen mag darauf hingewiesen werden, daß man bei Versuchsfahrten mit einem beladenen 3,5 t Lkw zwischen Hamburg und Hannover bzw. Hamburg und München festgestellt hat, daß die

Zeitersparnis durch Autobahnbenutzung im Vergleich zur Fahrt über gut ausgebaute Landstraßen etwa 30 % beträgt. Auf anderen Strecken betrug die Zeitersparnis durch Autobahnbenutzung sogar 40 %.<sup>52)</sup> Auch hier zeigt sich wieder die große Bedeutung, die heute öffentliche Investitionen für das Wirtschaftswachstum allgemein und für die Rentabilität privater Investitionen im besonderen haben.

Andere langfristige Investitionspläne beziehen sich auf den Ausbau der Bundeswasserstraßen.<sup>53)</sup> Auch hier wurden Vierjahrespläne aufgestellt, doch schon die Ziele des ersten Vierjahresplans, der von 1959 bis 1962 galt und aus Bundesmitteln ein Ausgabenvolumen von 0,6 Mrd. DM aufwies, konnten wegen bestehender Deckungsschwierigkeiten im Bundeshaushalt nicht voll verwirklicht werden. Der zweite Vierjahresplan, der von 1963 bis 1966 läuft, enthält Investitionsplanungen in Höhe von 1 Mrd. DM. Die Schwerpunkte dieses Plans sind die Vollendung der Moselekanalisierung sowie die Arbeiten an der Kanalstrecke Bamberg-Nürnberg, am Mittellandkanal, am Mittelrhein (Binger Loch) und an der Untereibe. Infolge der Tatsache, daß die für den Ausbau der Wasserstraßen im Bundesetat bewilligten Mittel völlig unzureichend sind,<sup>54)</sup> liegt man allgemein auch mit der Realisierung dieses zweiten Vierjahresplans schon wieder erheblich hinter dem Programm zurück. Die seit langem geforderten Vorhaben, wie beispielsweise der Neubau des Nord-Süd-Kanals und der Ausbau des Mittellandkanals sind hierin im übrigen noch nicht enthalten. Die Verwirklichung dieser Pläne würden weitere Ausgaben in Höhe von 2,2 Mrd. DM in einem Zeitraum von acht bis zehn Jahren erfordern.<sup>55)</sup>

Auch für die Bundesbahn liegen Investitionsbedarfsrechnungen vor. Ende 1959 schätzte man das bis 1970 erforderliche Investitionsvolumen auf 25 bis 30 Mrd. DM. Es wurde dabei hervorgehoben, daß die Bundesbahn immer noch technisch rückständig ist und daß durch Elektrifizierung, Verdieselung und Modernisierung der Signalanlagen die größten Rentabilitätsverbesserungen erzielt werden könnten.<sup>56)</sup> Für die Beseitigung der zur Zeit bestehenden Engpässe im Fernmeldewesen sowie zur Deckung des Bedarfszuwachses in den nächsten zehn Jahren rechnet man allein im Fernmeldewesen mit Investitionen in Höhe von 24 Mrd. DM.<sup>57)</sup> Es bestehen weiterhin Schätzungen für den Investitionsbedarf im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Wasser- und Luftverunreinigung, die

52) Vgl. Hans-Christoph Seebohm: „Die öffentlichen Investitionen im Verkehrswesen, Bedeutung, Umfang und Planung“, a. a. O., S. 64.

53) Vgl. hierzu Rolf Hesse: „Langfristige Planung im Verkehrshaushalt des Bundes“, in: Schiene und Straße, 13. Jg. (1963), S. 64 f.

54) Vgl. Hans-Christoph Seebohm: „Die öffentlichen Investitionen im Verkehrswesen“, a. a. O., S. 69 f.

55) Vgl. Rolf Hesse: „Langfristige Planung im Verkehrshaushalt des Bundes“, a. a. O., S. 65.

56) Hermann J. Abs: „De Investitionen der Deutschen Bundesbahn“, in: Schiene und Straße, 10. Jg. (1960), S. 87 f.

57) Richard Stücklen: „Investiert die Deutsche Bundespost zuviel?“ in: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Investitionen, Umfang und Bedarf, a. a. O., S. 91.

50) Vgl. Hermann Höcherl: „Zivile Verteidigung als Aufgabe der Wirtschaft“, in: Münchmeyer, Höcherl, Bielfeldt: „Notstandsvorsorge als Aufgabe der Wirtschaft“, DIHT Schriftenreihe H. 79, Bonn 1962, S. 30.

51) Vgl. Hans-Christoph Seebohm: „Die öffentlichen Investitionen im Verkehrswesen, Umfang, Bedeutung und Planung“, in: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Investitionen, Umfang und Bedarf, a. a. O., S. 69.

einen Betrag von rd. 17 Mrd. DM nennen.<sup>58)</sup> Neben dem Betrag von knapp 8 Mrd. DM, der bereits bei den Gemeindevestitionen berücksichtigt worden ist, wird auch hier von den verbleibenden 9 Mrd. DM ein erheblicher Teil von der öffentlichen Hand finanziert werden müssen.

Es braucht nicht betont zu werden, daß der Überblick über den Bedarf an öffentlichen Investitionen bis zum Jahre 1970 immer noch unvollständig ist. Doch der Kontrast zwischen dem Bild des Wohlstandes, das sich in vielen Bereichen der privaten Wirtschaft in der Bundesrepublik bietet, und der Tatsache, daß wichtige öffentliche Aufgaben seit Jahren in unzureichendem Maß erfüllt worden sind, wird auch im Rahmen dieser mehr exemplarischen Darstellung deutlich genug. Sind indessen die Maximierung des Sozialprodukts und wirtschaftliches Wachstum die anerkannten Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik, so zeigt sich hier, wie widersinnig es ist, einen bestimmten Prozentsatz festlegen zu wollen, den der Anteil des Staates am Sozialprodukt niemals überschreiten darf. Ebenso ist es willkürlich, die Forderung aufzustellen, daß die Staatsausgaben jederzeit proportional oder zumindest niemals überproportional zum Sozialprodukt wachsen sollten.<sup>59)</sup>

Die öffentlichen Bedarfe und die privaten Bedarfe der Unternehmer und Haushalte sind in volkswirtschaftlicher Sicht einander nebengeordnete, konkurrierende Ansprüche an das Sozialprodukt. Da dieses im Vergleich zur unübersehbaren Zahl der möglichen Bedürfnisse immer nur einen relativ knappen Fonds an verfügbaren Gütern und Diensten darstellen kann, entsteht hier gesamtwirtschaftlich das gleiche wirtschaftliche Grundverhältnis, das die Situation des einzelwirtschaftlichen Haushaltes kennzeichnet. Man steht vor dem Problem, einen gegebenen Mittelvorrat auf eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Bedarfsansprüchen so zu verteilen, daß stets die wichtigsten Bedarfe zuerst gedeckt werden.<sup>60)</sup> Im Hinblick auf die gegenwärtige Situation in der Bundesrepublik bedeutet dies, daß erstens ein Vergleich der Dringlichkeit der noch gedeckten Bedürfnisse der privaten Haushalte mit den nicht mehr erfüllten Gemeinschaftsbedarfen und zweitens ein Produktivitätsvergleich zwischen den noch getätigten privaten und den bisher nicht durchgeführten öffentlichen Investitionen erfolgen sollte. Beurteilt man das geplante Steueränderungsgesetz 1964 mit diesen Kriterien, so erscheint es eindeutig, daß es sich hierbei um eine

Maßnahme handelt, die im Widerspruch zu den gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Erfordernissen steht. Die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Zukunft wird aufs Spiel gesetzt, sofern — was wahrscheinlich und offenbar sogar beabsichtigt ist —<sup>61)</sup> das Steueränderungsgesetz zur Folge hat, daß vergleichsweise weniger Mittel zur Erfüllung der notwendigen öffentlichen Aufgaben zur Verfügung stehen, als dies sonst der Fall gewesen wäre.

#### DAS STEUERÄNDERUNGSGESETZ — EIN ZWEIFELHAFTES WAHLGESCHENK

Es konnte gezeigt werden, daß außer der Erhöhung des Sonderausgabenpauschalbetrages und einer geringfügigen Tarifikorrektur, die zu einer Abschwächung der starken Progressionswirkung des geltenden Einkommensteuertarifs für bestimmte mittlere Einkommen führt, das gesamte Maßnahmenbündel des Steueränderungsgesetzes 1964 sowohl unter ordnungs- und verteilungspolitischen als auch unter konjunktur- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten fast ausschließlich negativ beurteilt werden muß. Die Kritik an der öffentlichen Vermögensbildung, die als Begründung für die Steuersenkung angeführt wird, ist nicht stichhaltig. Die Förderung der privaten Vermögensbildung wird insbesondere in jenem Bereich abgebaut, wo sie sinnvoll wäre. In verteilungspolitischer Sicht wird nicht ausgeglichen, sondern zugunsten bestimmter Bevölkerungsschichten mit mittleren und höheren Einkommen weiter differenziert. Hinsichtlich der bestehenden steuertarifbedingten Benachteiligungen der Bezieher niedrigerer Einkommen bleibt, abgesehen von der langfristig geplanten generellen Umstellung der Sparförderung auf das Prämiensystem, alles beim alten. Unter konjunkturpolitischen Aspekten wird die Nachfrage der privaten Haushalte und Unternehmen nach Konsum- und Investitionsgütern mitten in einem konjunkturellen Aufschwung zusätzlich ausgeweitet, ohne daß sich die Nachfrage des Staates in gleichem Umfang einschränken läßt. Die Gefahr von Preissteigerungen wird somit verstärkt. Und soweit es tatsächlich zu einer Begrenzung der Staatsausgaben kommt, wird unter langfristigen Gesichtspunkten das wirtschaftliche Wachstum und der Wohlstand in der Zukunft aufs Spiel gesetzt. Man muß sich ernsthaft fragen, welches eigentlich die wirklichen Beweggründe gewesen sein mögen, die zum Entwurf des Steueränderungsgesetzes 1964 geführt haben.

Ein Grund für die Steuersenkungspläne mag die Befürchtung sein, daß die Investitionsneigung und überhaupt die Antriebskräfte der wirtschaftlichen Betätigung mit steigender Steuerbelastung mehr und mehr sinken. So einleuchtend diese These zunächst erscheint, so wenig läßt sie sich empirisch nachweisen. Die zentrale Gefahr hoher Steuersätze liegt, wie es scheint, weniger in der Abschwächung der Unternehmerinitiative als vielmehr im Nachlassen der

<sup>58)</sup> Vgl. hierzu Wolfgang Michalski: „Die Zukunft beginnt nicht erst morgen. Die volkswirtschaftliche Problematik der „externen Belastungen“ durch Gewässerverschmutzung, Luftverunreinigung und Lärmbelastigung“, a. a. O., S. 289.

<sup>59)</sup> Im Gegensatz hierzu sowohl Rolf Dahlgren: „Steuersenkung — warum und wie?“ a. a. O., als auch Herbert Weichmann: „Problematische Steuersenkungspläne“, a. a. O., S. 236.

<sup>60)</sup> Ein deutliches Beispiel dafür, wie auch heute noch häufig ein absoluter Vorrang der privaten Investitionen unterstellt wird, gab kürzlich der nordrhein-westfälische Wirtschaftsminister Kienbaum, indem er vorschlug, die Bauvorhaben der öffentlichen Hand nur dann zu genehmigen, wenn es die Baukapazität zuläßt. Vgl.: „Öffentliche Bauaufträge sollen sich anpassen“, in: Die Welt, Nr. 168 vom 22. 7. 1964.

<sup>61)</sup> Vgl. Rolf Dahlgren: „Steuersenkung — warum und wie?“ a. a. O.

Bemühungen, Verluste unbedingt zu vermeiden.<sup>62)</sup> Je höher die Steuersätze sind, um so mehr werden diejenigen Betriebsausgaben, die bei der Gewinnermittlung abzugsfähig sind, vom Fiskus getragen. Übermäßiger Reklameaufwand, hohe Reisekosten und kostspielige Reparaturausgaben sind die Folge. Die Produktivität der Volkswirtschaft kann insbesondere dadurch nachteilig beeinflusst werden, daß Reparaturaufwendungen bei alten Maschinen abzugsfähige Betriebsausgaben darstellen, wohingegen Investitionen aus dem Betriebserlös zunächst voll aktiviert werden müssen. So wird das Weiterarbeiten mit hier und da verbesserten alten Anlagen gefördert. Da diese Seite des Problems einer hohen Steuerbelastung im Zusammenhang mit dem Steueränderungsgesetz 1964 bisher jedoch gar nicht diskutiert worden ist, kann sie auch nicht das Motiv für die geplante Steuersenkung sein — ganz abgesehen davon, daß hohe Steuersätze auch solche Ausgaben stimulieren, die wirtschaftspolitisch durchaus erwünscht sind. Man denke beispielsweise an die freiwilligen Sozialleistungen sowie an die Aufwendungen für Forschungsarbeiten und Entwicklungsprojekte.

Ein anderer Grund für die beabsichtigte Steuersenkung könnte darin bestehen, daß man es verteilungs- und konjunkturpolitisch für günstiger hält, die notwendigen öffentlichen Investitionen nicht durch Steuereinnahmen, sondern durch Staatsanleihen zu finanzieren. Immer wieder wird die These vertreten, daß dies im Hinblick auf die zeitliche Lastenverteilung bei öffentlichen Investitionen, deren Nutzen von längerer Dauer ist, gerechter sei. Es läßt sich indessen beweisen, daß die Finanzierung der öffentlichen Investitionen durch Anleihen in der Hochkonjunktur leichter zu Preiserhöhungen führt als die Finanzierung durch Steuern. Soweit aber Preissteigerungen ausgelöst werden, bezahlt die heutige Generation die gegenwärtig durchgeführten Investitionen, auch wenn diese durch Anleihen finanziert werden. Bei hoher Staatsverschuldung sind allerdings noch unerwünschte Nebenwirkungen zu beachten: Erstens nämlich eine Behinderung der geld- und kreditpolitischen Aktivität der Notenbank und zweitens eine ungünstige Redistributivwirkung infolge der Zinszahlungen.<sup>63)</sup>

Trotzdem spricht vieles dafür, daß die Experten sowohl bei den Regierungsparteien als auch bei der Opposition um die Wirkungen des geplanten Steueränderungsgesetzes sehr wohl wissen. Die Antriebskraft des marktwirtschaftlichen Systems ist der auf Maximierung des privaten Einkommens und Steigerung des individuellen Konsums ausgerichtete Eigennutzen der Wirtschaftssubjekte. Besonders in einem Land wie der Bundesrepublik, in dem nach bitteren Erfahrungen mit totalitären Systemen und kollektiver Überforderung der Menschen während des Krieges

eine extrem individualistische Geisteshaltung vorherrscht, führt die Existenz einer einseitigen, der Realität nicht entsprechenden marktwirtschaftlichen Ideologie und ebenfalls der Wirtschaftsprozeß selbst zu einer ständigen, psychologisch bedingten Unterbewertung jener Bedürfnisse in der Gesellschaft, die nicht unmittelbare Bedürfnisse der Individuen sind oder auf Grund einer spezifischen Eigenart nur wenig Anreiz für die privatwirtschaftliche Produktion bieten. Verstärkt wird diese Tendenz im übrigen dadurch, daß durch eine gut ausgebauten Reklame- und Vertriebstechnik laufend neue individuelle Bedürfnisse künstlich geweckt werden. Die Folge ist eine Unterbewertung aller jener Bedürfnisse, die nicht im gleichen Maße durch Werbung verstärkt zum Bewußtsein gebracht werden, und dazu gehört ohne Zweifel ein großer Teil der öffentlichen Bedarfe.<sup>64)</sup>

Aber nicht nur der private Verbrauch, sondern auch die private Investition scheint durch den Wirtschaftsprozeß selbst und ebenso durch die Existenz der bereits erwähnten wirklichkeitsfremden Ideologie im Verhältnis zu den Gesamtheitsbedürfnissen eine künstlich erhöhte Dringlichkeit zu gewinnen. Einmal wird durch die übermäßige Stimulierung des privaten Verbrauchs zugleich der Umfang der erforderlichen privaten Investitionen vergrößert. Zum anderen ist mit der herkömmlichen marktwirtschaftlichen Ideologie im allgemeinen der Mythos verbunden, daß die primäre Quelle des wachsenden Wohlstandes die privatwirtschaftliche Produktion wäre. Die öffentlichen Einrichtungen und Investitionen werden nicht als Korrelat zur Marktwirtschaft gesehen, sondern verlieren im Gegenteil nur selten den Beigeschmack eines lästigen Übels.<sup>65)</sup> So ist es nicht verwunderlich, wenn einer Ausdehnung der privatwirtschaftlichen Produktion in der Regel der Vorrang gegeben wird.

Unabhängig davon, daß Steuern schon immer einen Anstoß zu bitterer Klage gegeben haben, ist es klar, daß die permanente und systematische Überbewertung der unmittelbaren Bedarfe der Individuen bei politischen Entscheidungen über die Aufteilung des Sozialprodukts auf die öffentlichen und die privaten Bedarfe nicht unerheblichen Einfluß ausübt. Nur diejenige politische Partei vermag den Konkurrenzkampf um die Wählerstimmen zu gewinnen, die mit ihrem Programm und ihren Beschlüssen — zumindest vor der Wahl — den Vorstellungen der Wählerschaft möglichst nahekommt. Hier allein müssen die Motive dafür liegen, daß die Regierungsparteien das Steueränderungsgesetz 1964 entworfen haben, das im Grunde genommen im krassen Widerspruch zu ihren eigenen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen steht, und daß die sozialdemokratische Opposition, obwohl auch ihre Ziele nicht verwirklicht werden, in diesem Fall nicht nur keine Opposition betreibt, sondern im letzten Augenblick sogar rechts zu überholen versucht hat.

<sup>62)</sup> Vgl. im einzelnen Wolfgang Michalski: „Formen und Wirkungen der Gewinnbesteuerung juristischer Personen“, (Diplomarbeit), Hamburg 1959.

<sup>63)</sup> Vgl. hierzu Wolfgang Michalski: „Wachsendes Staatsvermögen als Korrelat der Marktwirtschaft“, unter dem Signum „mc“ in: Wirtschaftsdienst, 43. Jg. (1963), S. 226 f.

<sup>64)</sup> Vgl. auch John Kenneth Galbraith: „The Affluent Society“, Boston 1958, S. 152 ff. und S. 259 ff.

<sup>65)</sup> Vgl. John Kenneth Galbraith: „The Affluent Society“, a.a.O., insbes. S. 133 ff.