

Schmölders, Günter

Article — Digitized Version

Steuern als Mädchen für alles?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmölders, Günter (1975) : Steuern als Mädchen für alles?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 7, pp. 345-348

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134837>

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.

Steuern als Mädchen für alles?

Günter Schmölders, München

Auf einer Veranstaltung des Bundes der Steuerzahler warnte Prof. Dr. Günter Schmölders, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, vor dem Mißbrauch der Besteuerung für finanzfremde Zwecke, der überhand zu nehmen drohe. Der folgende Beitrag ist eine gekürzte Fassung seiner Ausführungen.

Der Einsatz der Besteuerung als Instrument einer nichtfiskalischen Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik hat eine lange Geschichte. Schon die Merkantilisten wiesen sowohl den Zöllen als auch den eigentlichen Steuern eine Reihe nichtfiskalischer, insbesondere staats-, wirtschafts- und bevölkerungspolitischer Aufgaben zu; Peter der Große führte sogar eine Bartsteuer ein, um seine Untertanen an westliche Zivilisation zu gewöhnen!

Im ausgehenden 18. Jahrhundert setzte sich die klassisch-liberale Idee einer neutralen und ausschließlich fiskalischen Zwecken dienenden Besteuerung zwar in der praktischen Finanz- und Steuerpolitik weitgehend durch. Nachdem jedoch seit Adolph Wagner die Bedeutung der Steuern als Instrument einer sozialpolitisch gemeinten Einkommensumverteilung mehr und mehr anerkannt worden war, begann sich die Steuerpolitik wieder in stärkerem Maße an anderen als bloß deckungspolitischen Zielen zu orientieren. Als reine „Zwecksteuern“ traten z. B. die Banknotensteuern (zur indirekten Kontingentierung der Papiergeldausgabe) und die Reichsfluchtsteuer von 1931 hervor, die die einsetzende Kapital- und Steuerflucht wenn nicht verhindern, so doch drastisch bestrafen sollte; daneben stand eine Fülle anderer „Wirkungszwecksteuern“, von der einfachen „Zweckzuwendung von Steuererträgen“ abgesehen, die es ebenfalls von jeher gab. In den Vereinigten

Staaten setzte z. B. die Farmerlobby in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts die Einführung einer Margarinesteuer durch, wie sie auch in vielen anderen Ländern eingeführt wurde; sie diente nicht zur Aufbringung von Mitteln für den Staatshaushalt, sondern dazu, dem Butterabsatz der Landwirte die verhaßte Konkurrenz der Margarine vom Halse zu schaffen.

Das jüngste Beispiel in der Bundesrepublik ist die Heizölsteuer, die zum Schutz des Kohlenabsatzes eingeführt wurde; ihre verbrauchslenkende Wirkung ist inzwischen, wie dies das Schicksal derartiger „nichtfiskalischer“ Steuern zu sein pflegt, längst hinter ihrer erfreulichen Leistungsfähigkeit als Staatseinnahme zurückgetreten, so daß von ihrer Wiederabschaffung, wie sie seinerzeit fest zugesagt war, kaum noch die Rede ist.

Verfälschung des Steuersystems

Das Bedenkliche an allen diesen sich immer weiter verzweigenden und immer weiter verfeinerten Maßnahmen auf steuerlichem Gebiete, die in Wirklichkeit gar nicht steuerlichen Zwecken dienen, ist ihre Irreversibilität, d. h. die Tatsache, daß es fast nie gelingt, eine im besten Willen und guten Glauben geschaffene Zwecksteuer wieder abzubauen und auf das Maß zurückzuschneiden, das ihr in einem rationalen System wirtschaftspolitischer Überlegungen unter den gegenwärtigen Verhältnissen noch zukommt. Die Folge ist eine Verhärtung und Verfälschung des Steuersystems mit anderen wirtschaftspolitischen Maximen, mit Interessenwünschen, Tageszielen und Sonderaufgaben, die, wie sich jetzt bei der Harmonisierung der Steuern im europäischen Raum zeigt, jeden vernünftigen Fortschritt blockieren können; die Zoll- und Steuerpolitik wird als „Mädchen für alles“ eingesetzt, meist ohne daran zu denken,

Prof. Dr. Günter Schmölders, 71, war bis 1971 Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln. Nach seiner Emeritierung leitet er weiterhin die von ihm gegründete Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik in Köln.

daß das Steuersystem und die Besteuerungspolitik genügend eigene Probleme besitzen.

Bei der starken Überlastung des Instruments der Besteuerung, die sich dadurch im Zuge der weiteren Entwicklung bis zur Gegenwart herausgebildet hat, kann es nicht verwundern, daß es dabei mehr und mehr zu Reibungsverlusten, Zielkollisionen und Effizienzmindernungen gekommen ist; dies um so mehr, als die Finanz- und Steuerpolitik auch noch in zunehmendem Maße Aufgaben der Geldpolitik im Sinne der Stabilisierung des inneren und äußeren Geldwertes zu übernehmen hatte. Sicherlich kann man bereits in der merkantilistischen Lehre von der günstigen Handelsbilanz einen währungspolitischen Sinn sehen; der gezielte Einsatz der Steuer und die bewußte Manipulation des Steuersystems zugunsten währungspolitischer Erfordernisse hat jedoch in neuerer Zeit solche Ausmaße angenommen, daß die daraus resultierenden Zielkonflikte und Mittelkollisionen zu einem aktuellen Problem geworden sind, das sich an zahlreichen Beispielen veranschaulichen läßt.

Zielkonflikte und Mittelkollisionen

Den Auftakt dieser zahlungsbilanz- und währungspolitischen Aktivität des Steuergesetzgebers bildete im Jahre 1965 die Einführung der Kuponsteuer, die nach der offiziellen Regierungsbegründung dem „unerwünschten Kapitalzufluß“ entgegenwirken sollte. Das von der Bundesregierung darüber hinaus ins Feld geführte Motiv, durch die Erweiterung der Kapitalertragsbesteuerung auch eine empfindliche Lücke im Steuersystem schließen zu wollen, dürfte wohl eher der besseren Optik wegen Eingang in die Begründung gefunden haben. Die schon von ihrer ersten Ankündigung ausgehende prompte Effizienz dieser ergänzenden Kapitalertragsbesteuerung mit ihren abschreckenden Wirkungen auf die Anlagebereitschaft des Auslandes war überraschend hoch; ob und inwieweit diese steuerliche Währungspolitik auch noch andere, möglicherweise unerwünschte Nebenwirkungen zur Folge hatte, ist eine andere Frage.

Die Wirksamkeit des drei Jahre später angesichts einer ähnlichen gesamtwirtschaftlichen Situation eingeführten „Absicherungsgesetzes“ war demgegenüber von Anfang an lebhaft umstritten. Im Gegensatz zur Kuponsteuer knüpfte diese Maßnahme nicht an den Kapital-, sondern ausschließlich an den grenzüberschreitenden Warenverkehr an. Mit dem Inkrafttreten des Absicherungsgesetzes, durch das die Umsatzsteuer in einem bisher nicht gekannten Ausmaß zu wirtschaftspolitischen Lenkungsmaßnahmen eingesetzt wurde, unterlagen alle ausgeführten Waren einer Sondersteuer von 4 %, während gleichzeitig die

Einfuhren im gleichen Maße entlastet wurden. Die ganze Maßnahme war schließlich ein partieller Ersatz für die Aufwertung der Deutschen Mark, zu der man sich offiziell damals noch nicht entschließen konnte.

Mit der Aufwertung der DM um 8,5 % ist das Absicherungsgesetz wieder hinfällig geworden; das Kuponsteuergesetz blieb jedoch bis heute in Kraft. Daß derartige währungspolitisch begründete Steuermaßnahmen im Grunde keineswegs mehr als Ausnahmeerscheinungen im deutschen Steuer-„system“ angesehen werden können, sondern daß diese neuartige Ausrichtung der Besteuerung vielmehr in steter Zunahme begriffen ist, kann heute kaum noch bezweifelt werden. Die Anschauung, daß die Steuer ein Instrument zur Stabilisierung des binnenländischen Preisniveaus ist, hat sich jedenfalls heute schon endgültig durchgesetzt.

Davon zeugt nicht zuletzt das Stabilitätsgesetz, das neben anderen finanzpolitischen Mitteln auch das steuerliche Instrumentarium zunächst für die Stabilisierung der Konjunktur und des inneren Geldwertes, im Ansatz aber auch schon zur Beseitigung von Zahlungsbilanzungleichgewichten institutionalisiert hat. Das Stabilitätsgesetz benutzt einerseits die Besteuerung dazu, die Inlandsnachfrage durch Variation der Bedingungen, unter denen in der heimischen Wirtschaft Einkommens- und Investitionseffekte zum Zuge kommen können, zu regulieren. Im engeren wirtschaftspolitischen Bereich sieht es dazu neben einer schnelleren Anpassung der Steuervorauszahlungen nicht nur die Möglichkeit vor, das Recht zu Sonderabschreibungen und erhöhten Absetzungen vorübergehend aufzuheben, sondern ermöglicht darüber hinaus auch eine zeitweilige Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze bis zu 10 %, um damit kaufkraftabschöpfend zu wirken, wobei das Volumen dieser Abschöpfung durch eine besondere Konjunkturausgleichsrücklage monetär stillgelegt werden soll.

Leistungsfähigkeit versus Verteilungsgerechtigkeit

Während jedoch alle diese Maßnahmen auf dem Gebiet der Besteuerung wenigstens das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, das die Grundlage auch des Steuersystems darstellt, unangestastet lassen, gewinnt neuerdings die alte Wagnerische Idee, mittels der Besteuerung die marktwirtschaftlich zustande kommende Einkommens- und Vermögensverteilung zu korrigieren, mehr und mehr an Bedeutung. Schon wird dem Prinzip der Steuerbelastung nach dem Maßstab der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Zensiten, das den herrschenden Vorstellungen von einer steuerlichen „Gerechtigkeit“ zugrunde lag, offen Valet gesagt. An die Stelle der steuerlichen tritt die gesell-

schaftspolitische Verteilungsgerechtigkeit, was immer darunter zu verstehen sein mag.

Dabei ist die finanzwissenschaftliche Inzidenzforschung längst zu dem Ergebnis gekommen, daß die Hypothese der „Umverteiler“, eine höhere Steuerleistung der Mehrverdienenden schmälere den Gewinn oder das Einkommen dieser Gruppe effektiv und nachhaltig so weit, daß sich die Steuerlast bei gleichem Gesamtaufkommen relativ in Richtung auf eine erhöhte Belastung der höheren Einkommen verschiebt, sich in Wirklichkeit nur in begrenztem Ausmaß und von Fall zu Fall höchst unterschiedlich bestätigt. Gerade die höchsten Einkommen sind bekanntlich national und international beweglich genug, um der heimischen Besteuerung durch entsprechende „Gestaltung“, steuerlich wirksame Verlustzuweisungen oder Einkommensverlagerung ins Ausland erfolgreich auszuweichen.

Revisionsbedürftige Annahmen

Die Illusion, etwa die Millionäre mit steuerlichen Mitteln erfolgreich zur „Redistribution“ heranziehen zu können, ist durch die auf diesem Gebiet zur Genüge vorliegenden Erfahrungen inzwischen gründlich zerstört worden. So kommt es statt dessen in den mittleren Einkommensschichten zur Versagung oder Beschneidung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Beträgen, die das Verfügungseinkommen des Zensiten effektiv verringern, wie der nachweislich gezahlten Vermögen- und Kirchensteuern, zur Abschaffung des Abzuges von der Steuerbemessungsgrundlage, der bei einem progressiven Tarif dem höher Besteuerten selbstverständlich auch entsprechend höhere Erleichterungen einbrachte, und zu unverblühten Umverteilungsvorschlägen mittels der Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftsteuer, deren Begründung nicht mehr in der besonderen steuerlichen Leistungsfähigkeit der Belasteten, auch nicht in dem angestrebten Mehraufkommen an Mitteln für die öffentlichen Haushalte, sondern ausschließlich in der angeblich „besseren“, sozial „gerechteren“ oder gesellschaftspolitisch erwünschteren Einkommens- und Vermögensverteilung gesehen wird – alles finanzfremde, nicht-fiskalische Zielsetzungen, die die marktwirtschaftliche Verteilung nicht nur mildernd korrigieren, sondern am liebsten „systemüberwindend“ revidieren möchten.

Schon ist von Vermögensabgaben die Rede, die nach Abschluß der Gewinnbesteuerung nochmals auf den bereits versteuerten Gewinn zugreifen sollen, um ihn einer „besseren“, lies nivellierenden Vermögensverteilung zuzuführen. Von der Frage der Zumutbarkeit derartiger Teilkonfiskationen, von ihrer Rückwirkung auf Art und Grad des Steuerwiderstandes und auf die Kapital- und

Steuerflucht ist dabei keine Rede. Nicht einmal über die Vereinbarkeit derartiger Maßnahmen mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes macht man sich noch viel Gedanken.

Der Entwurf einer neuen Abgabenordnung schränkt einfach den bisherigen Begriff der Steuer durch den Hinweis ein „Die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein“. Damit ist das Problem natürlich nicht gelöst, wenn der heutige Mißbrauch der Besteuerung zu finanzfremden Zwecken damit verbal „legalisiert“ werden sollte; es hieße, das Kind mit dem Bade ausschütten, wollte man darüber die Besonderheit der Steuer als einer staatlichen Zwangsmaßnahme sui generis verkennen, die den Staatsbürger in jedem Fall einseitig zu einem mehr oder weniger freudig geleisteten Opfer oder doch zu einem Verhalten verpflichtet, dem er sich ohne die Steuerdrohung nicht unterziehen würde.

Die Manipulierbarkeit des menschlichen Verhaltens durch steuerliche Reize wird ohnehin in der Regel überschätzt. Der naive Glaube an den sicheren Erfolg zweckorientierter Steuerveränderungen beruht auf der modelltheoretischen Unterstellung eines gänzlich rechenhaft veranlagten Steuerpflichtigen, der mit größtmöglicher Akribie die Steuergesetze nach Ausweichmöglichkeiten durchforstet, um sein Nettoeinkommen zu maximieren, und der z. B. auf den Entzug objektiver Liquidität mit einer maßstabsgerechten Einschränkung seiner Nachfrage reagiert. Darauf, daß diese generelle Annahme revisionsbedürftig ist, ja, daß sie nicht einmal für den als besonders steuersensibel eingeschätzten selbständigen Unternehmer unbezweifelbar Gültigkeit besitzt, hat inzwischen die sozialökonomische Verhaltensforschung an Hand reichen empirischen Materials hingewiesen. Einerseits werden steuerliche Signale infolge fehlender Information keineswegs immer im erwarteten und für ihre notwendige Breitenwirkung erforderlichen Umfang wahrgenommen; andererseits ist es durchaus möglich, daß selbst die vom Zensiten tatsächlich wahrgenommenen Reize nicht zu den gewünschten Verhaltensänderungen führen, weil sie entweder von der Eigendynamik und -motivation konkurrierender Verhaltensweisen überspielt werden, oder weil Substitutionsmöglichkeiten offenstehen, die zu gänzlich unerwarteten und unerwünschten Reaktionen mit bedenklichen Nebenwirkungen führen.

Steuermoral in Gefahr

Grenzen der steuerpolitischen Manipulation des einzelwirtschaftlichen Verhaltens kommen schließlich in Sicht, wenn eine den breiten Massen der Steuerzahler unverständliche, von wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Tageserwägungen diktierte Besteuerung dazu beiträgt, die ohnehin

labilen psychischen Voraussetzungen der Steuer-moral in Gefahr zu bringen. Dem durchschnittlichen Staatsbürger die Notwendigkeit von Steuer-erhöhungen klarzumachen, die nur dazu dienen sollen, die aufkommenden Gelder alsbald „still-zulegen“, ist ein heroisches Unterfangen, dessen Durchführung politisch-psychologisch angesichts der Beeinträchtigung vitaler Lebensinteressen durch die Steuerlast so gut wie unmöglich er-scheint. Sinkende Steuermoral und ein weiteres Anwachsen des Steuerwiderstandes sind zu be-fürchten, wenn das Unbehagen an der staatlichen Finanzgebarung nicht nur von der Höhe der steuerlichen Gesamtbelastung, sondern auch von der Optik einer unverständlichen Art der Mittel-verwendung gespeist oder wenn ausdrücklich pro-klamiert wird, man müsse endlich einmal die steuerpolitischen „Grenzen der Belastbarkeit“ er-proben oder mutwillig „die Reichen schröpfen“. Inzwischen hat die gedankenlose Anwendung der Progressionsgrenze des Einkommensteuertarifs auf die Stabilitäts- und Ergänzungsabgabe sowie auf Subventionszahlungen wie Kindergeld und Studentenförderung zur Herausbildung einer regelrechten „Schröpfungsgrenze“ geführt, jenseits

deren nicht nur die Progression der Einkommen-steuer, sondern auch allerlei andere zusätzliche Belastungen fällig werden, während entlastende Maßnahmen an dieser Grenze Halt machen. Die „Schröpfungsgrenze“ teilt damit die Staatsbürger in zwei Klassen ein, ohne sich viel an das Gleich-heitspostulat des Grundgesetzes zu kehren.

Die Steuer hat sich seit Urzeiten als das zuverlässigste Mittel zur Deckung des öffentlichen Finanz-bedarfs erwiesen. Auch heute verfügt die öffent-liche Hand im Hinblick auf ihre fiskalische Auf-gabe über keine gleichwertige Alternative, wie sie ihr hinsichtlich der konjunktur- und währungs Poli-tischen Ziele beispielsweise mit der geld-, kredit- und wechsellkurspolitischen Apparatur zur Verfü-gung steht. Die Ausgestaltung und Ausrichtung des Steuersystems muß daher zunächst einmal der Aufgabe Rechnung tragen, einige hundert Milliar-den oder mehr als ein Drittel des Volkseinkom-mens für die öffentlichen Kassen zu vereinnah-men; bei einem Mißbrauch der Besteuerung zu anderen, zum Teil konträren Aufgaben gerät nicht nur dieses Ziel, sondern am Ende die Effizienz des gesamten Steuersystems in Gefahr.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

HANDBUCH DER EUROPÄISCHEN SEEHÄFEN

Herausgegeben von Horst Sanmann

NEUERSCHEINUNG

Band IV/V

DIE SEEHÄFEN IN DEN NIEDERLANDEN UND IN BELGIEN

von W. A. G. Blonk

In dem vorliegenden Doppelband werden die Seehäfen in den Nieder-landen und Belgien einer sorgfältigen Analyse unterzogen. Für die ein-zelnen Häfen werden dabei die verkehrsgeographischen Grundlagen, die ökonomischen Funktionen, die Organisation und Verwaltung, die Haf-en-fazilitäten, der Schiffsverkehr, der Güter- und Passagierverkehr und die Wettbewerbslage untersucht. Damit ist diese auch auf die Bedürfnisse der Praxis angelegte Studie für Praktiker der Seeverkehrswirtschaft ebenso von Interesse wie für Wissenschaftler und Politiker.

Großoktav, 289 Seiten, 1974, Glm. DM 89,-

ISBN 3-87895-051-9

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G