

Hackmann, Johannes

**Article — Digitized Version**

## Eine konjunkturbelebende Steuererhöhung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hackmann, Johannes (1993) : Eine konjunkturbelebende Steuererhöhung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 4, pp. 184-192

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136992>

**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.*

Johannes Hackmann

## Eine konjunkturbelebende Steuererhöhung

*Mitte März wurde in Bonn eine Einigung über die Ausgestaltung des Solidarpakts erzielt. Zur Deckung des einigungsbedingten Finanzbedarfs ist unter anderem die Einführung eines Solidaritätszuschlages ab 1995 vorgesehen. Ist dies insbesondere unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten der richtige Weg, oder bieten sich bessere Alternativen an? Professor Dr. Johannes Hackmann plädiert für die Einführung einer persönlichen Ausgabensteuer in Form einer Konsumzusatzsteuer, die mit dem geltenden Einkommensteuerrecht zu kombinieren wäre.*

**G**egenwärtig sind Steuererhöhungen Gift für die Konjunktur. Das wird allgemein so gesehen. Auch Diskussionen um die Erhöhung von Steuern in der näheren Zukunft gelten gemeinhin als konjunkturschädlich. Diese Auffassungen sind zu relativieren. Wie Steuererhöhungen wirken, hängt vom jeweiligen Erwartungsumfeld und nicht zuletzt auch davon ab, welche Steuern in welcher Form erhöht werden. Nur auf die Entwicklung von Steuer- und Abgabenquoten zu schauen, genügt wirtschaftspolitisch nicht.

Das ist zwar keine neue Einsicht, verdient in der aktuellen Situation aber dennoch Beachtung. Einige Gründe für die gebotene Relativierung werden im folgenden kurz erörtert. Diese Erörterung ist der Ausgangspunkt einer Suche nach einer Steuererhöhungsmöglichkeit, die durch eine steuerliche Verteuerung des Konsums kommender Jahre im Rahmen der (direkten) Einkommensteuer konjunkturelle Impulse setzt. Die hier erwogene Steuererhöhung hat gewichtige Vorteile gegenüber anderen Steuererhöhungsvorschlägen. So sind mit ihr keine angebotsseitigen inflationären Impulse verbunden, sie begünstigt die künftige Kapitalbildung, wahrt die soziale Symmetrie und ist obendrein auch längerfristig eine ideale Steuerquelle zur Deckung des einigungsbedingten staatlichen Finanzbedarfs.

### Diverse Dilemmata

Die deutsche Finanz- und Wirtschaftspolitik steht gegenwärtig vor der Aufgabe, einen immensen staatlichen Finanzierungsbedarf im Gefolge des deutschen Einigungsprozesses bewältigen zu müssen. Dabei muß sie

eine Strangulierung wirtschaftlicher Leistungsanreize durch das Andrehen der Abgaben- bzw. Steuerschraube ebenso vermeiden wie auch allzu massive staatliche Ausgabenkürzungen und Ausgabenumschichtungen in der aktuellen konjunkturpolitischen Lage. Zwar muß es Umstrukturierungen und Kaufkraftumschichtungen geben, die die kritische Konjunkturlage bietet dafür jedoch keine günstigen Voraussetzungen. Statt an Steuererhöhungen und an Ausgabenkürzungen zu denken, wären Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen eher das konjunkturelle Gebot der Stunde – gäbe es nicht die stabilitätspolitischen Altlasten und Gefahren in der Form des bedenklich hohen Staatsschuldenstandes, der damit verbundenen hohen Zinslastquote und der hohen Nettoneuverschuldung. Für die leichtfertige Ausnutzung von Verschuldungs- und konjunkturellen Stabilisierungspotentialen früherer Zeiten muß jetzt der Preis entrichtet werden. Dabei birgt eine zusätzliche staatliche Neuverschuldung, um die Konjunktur anzuregen, nicht nur die Gefahr einer weiteren Einengung künftiger Haushaltsspielräume, sondern auch das Risiko konjunktureller Wirkungslosigkeit. Die einfachen keynesianischen Rezepte einer Vermeidung prozyklischer Finanzpolitik sind gegenwärtig nicht gültig. In der derzeitigen Rezession genügt es nicht, eine Senkung staatlicher Ausgaben zu unterlassen und keine Steuern zu erhöhen, um wenigstens nicht prozyklisch zu wirken.

Erforderlich ist vielmehr eine Förderung des Vertrauens in die Politik. Dazu kann eine Rückführung der Nettoneuverschuldung des Staates, tendenziell also gerade eine prozyklische Ausgaben- und Steuerpolitik beitragen. Ohne Aussicht auf eine solche Budgetkonsolidierung können keine positiven Zukunftserwartungen entstehen. Ein fehlendes Zukunftsvertrauen beeinträchtigt die gegenwärtige private Investitionstätigkeit und verschärft so – für sich genommen – die derzeitigen konjunkturellen Probleme. Es besteht mithin eine Sackgassensituation

---

*Prof. Dr. Johannes Hackmann, 52, lehrt Volkswirtschaft, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität der Bundeswehr in Hamburg.*

ähnlich der Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre: Eine Politik der kurzfristigen Nachfrageexpansion ist geboten; das Pulver dafür ist jedoch verschossen, weil eine kurzfristig expansive Politik als Indiz politischer Kraftlosigkeit und als Hinweis auf wachsende Zukunftsbelastungen genommen würde. Unter solchen Bedingungen macht eine vom Staat ausgelöste Zusatznachfrage eine Verrängung von Investitionsnachfrage (gerade auch ausländischer Investoren) selbst dann wahrscheinlich, wenn die expansive Nachfragepolitik das Zinsniveau nicht in die Höhe treibt.

In einer solchen Situation kann eine Konsolidierung der staatlichen Budgets das Konjunkturklima verbessern und sogar ein „Crowding-in“ von Nachfrage bewirken. Dies gilt besonders, wenn die Politik die Kraft zu deutlichen Ausgabenkürzungen aufbringt. Selbst Erhöhungen von Einkommen- und Ertragsteuern könnten – wenn auch weniger wahrscheinlich – in diese Richtung führen. Zwar mindern die Steuererhöhungen die Investitionsrentabilität. Ohne diese Minderungen wäre aber zu befürchten, daß wegen der stärkeren Zunahme der Staatsverschuldung die Steuern in der Zukunft noch stärker erhöht werden. Man erwartet, daß die Politik dazu auch in der Zukunft nicht die Kraft aufbringt, ist mit sich verschärfenden Verteilungskonflikten, stärkeren inflationären Tendenzen und vergleichsweise höheren Zinsniveaus, also insgesamt mit Stagflation zu rechnen. Bei einer solchen Aussicht kam es kein investitionsfreundliches Klima geben; das Überhöhen der Gewinnsteuersätze könnte das kleinere Übel sein.

### Vertrauen durch Konsolidierung

Kann sich die Politik aus der beschriebenen Sackgassensituation befreien? Kann sie zugleich unmittelbar expansive Nachfrageimpulse<sup>1</sup> und langfristig verlässliche Vertrauenssignale geben? Ein kritischer Punkt ist dabei das Vertrauen in die langfristige politische Verlässlichkeit. Wie könnte ein solches Vertrauen geschaffen werden, welche Möglichkeiten lassen sich vorstellen, und was ist von ihnen zu halten? Man könnte daran denken, bei einer in der Gegenwart unveränderten Ausgabenpolitik schon jetzt Ausgabensenkungen und -umschichtungen für die Zukunft definitiv zu beschließen. Es würde mithin etwas für die Konsolidierung getan, ohne daß dies mit unmittelbaren Nachfrageeinbrüchen einherginge.

Eine solche langfristig angelegte Ausgabenpolitik hätte obendrein den Vorteil, den Unternehmen und den Haushalten die Anpassung an die anstehenden Haushaltsstrukturänderungen zu erleichtern. Es ist nun allerdings doch mehr als fraglich, ob eine diesbezüglich glaubwürdige Politik gelingen kann. Denn über das künf-

tige staatliche Ausgabevolumen können heute weitgehend bindende staatliche Entscheidungen im allgemeinen nur hinsichtlich der Festlegung von bzw. der Verpflichtung auf die Vornahme bestimmter Ausgaben getroffen werden. Eine Kürzung von noch nicht verbindlich beschlossenen Zukunftsausgaben ist jedoch schwer vorstellbar. Mittelfristige Finanzplanungen oder sonstige allgemeine Absichtserklärungen können – zumal bei einem vorherrschenden Meinungsklima des Politikmißtrauens – das zu wünschende Konsolidierungsvertrauen nicht schaffen.

Hingegen dürften sich *erst künftig wirksame* Steuererhöhungen schon mit einem hohen Maß an Glaubwürdigkeit in der Gegenwart beschließen lassen. Anders als bei den einzelnen staatlichen Sachausgaben<sup>2</sup> legen die Steuergesetze nicht Beträge fest, sondern es wird über Steuertarife oder darüber befunden, was für Steuern erhoben werden sollen. Obendrein lassen sich zumindest Tarifänderungsbeschlüsse relativ einfach durchführen. Haben solche Beschlüsse Gesetzeskraft und werden sie obendrein noch von der Opposition mitgetragen, ist ihre spätere Revision, wenn sich die Haushaltslage nicht besser als erwartet entwickelt, wenig wahrscheinlich. Durch entsprechende Beschlüsse vermag die Steuerpolitik mithin gegenwärtig schon glaubwürdig zu signalisieren, daß die Konsolidierung der Staatsfinanzen tatkräftig angegangen wird. Allerdings kann kein Zweifel bestehen, daß in der Gegenwart schon wirksame Steuererhöhungsbeschlüsse noch glaubwürdiger wären.

### Einfluß auf die Investitionsrentabilität

Es genügt konjunkturpolitisch jedoch nicht, glaubwürdige Konsolidierungssignale zu geben. Selbst wenn gänzlich fehlende Konsolidierungsschritte noch problematischer sein sollten, eine Erhöhung speziell von Einkommen-, Ertrag- und Vermögensteuern ist keine gute Voraussetzung für die Schaffung eines wirtschaftlichen

<sup>1</sup> Für die Gegenwart wären wenigstens keine der im Prinzip schon geplanten und weiterhin als sinnvoll erachteten Ausgaben zu kürzen. Da diese Forderung auf einzelne Ausgabenpositionen zu beziehen ist und andere Ausgaben, wie die Sozialhilfe, konjunkturbedingt ohnehin ansteigen, würde ein solches Ausgabenverhalten die staatlichen Gesamtausgaben konjunkturbedingt erhöhen; von der Ausgabenseite käme es zu der bekannten automatischen Stabilisierung.

<sup>2</sup> Eine Politik, die im obigen Sinn bei Personal- und Transferausgaben ein konjunkturell prozyklisches Verhalten zu vermeiden sucht, würde in der Gegenwart weder Arbeitsmarktgaben einführen noch auf besonders niedrige Lohn- und Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst drängen oder die ABM-Vergabepraxis verschärfen. Mit Blick auf die Konsolidierungsaufgabe wäre eine solche Politik für die Gegenwart mit Beschlüssen über künftige Einsparungen bei den betroffenen Ausgabenkategorien zu verknüpfen. Hier stellt sich nun aber die Glaubwürdigkeitsproblematik. Abgesehen davon, daß – zumindest bei den Transfers – die erforderliche Einigung zwischen Regierung und Opposition schwieriger sein dürfte als bei Steuerbeschlüssen, ist bei Personal- und Transferausgaben auch eher mit späteren opportunistischen Gesetzesrevisionen zu rechnen als bei entsprechenden, in die Zukunft vordringenden Steuererhöhungen.

Klimas, das die private Investitionstätigkeit stimuliert. Ein solches Klima ist aber gegenwärtig sowohl konjunkturpolitisch als auch mit Blick auf die Bewältigung der sich mit dem deutschen Einigungsprozeß stellenden Aufgaben entscheidend. Vor allem ist zu wünschen, daß die in rezessiven Wirtschaftsphasen regelmäßig günstigen Fremdfinanzierungs- und Beschaffungsbedingungen von langfristig planenden, kreditwürdigen Unternehmen und Haushalten zu einer antizyklischen (Investitions-) Ausgabentätigkeit genutzt werden.

Nun mindern gegenwärtige zukunftsirksame Beschlüsse zur Erhöhung von Ertrag- und Vermögensteuern angebotsseitig<sup>3</sup> jedoch die erwartete Investitionsrentabilität. Dies gilt auch für den im Rahmen der Absprachen für einen Solidarpakt Mitte März beschlossenen Solidaritätszuschlag. Danach soll – zunächst unbefristet – ab 1995 ein Zuschlag zur Einkommensteuer in Höhe von 7,5%, allerdings gemildert um eine soziale Komponente, erhoben werden. Daß dies, für sich allein genommen, gesamtwirtschaftlich wie auch insbesondere konjunkturpolitisch kritisch ist, ist nicht zu bezweifeln und wird wohl auch von niemandem bezweifelt. Die Frage ist nur, ob es dazu eine Alternative gibt.

Im übrigen ist gerade die Zukunftswirksamkeit des Solidaritätszuschlags besonders problematisch. Würde er gleich erhoben und wäre er etwa – entgegen den Vorstellungen des Solidarpakts – nur ein Jahr gültig, könnte er sogar expansiv wirken. Eine jetzige Erhöhung von Gewinnsteuersätzen und ihre spätere Rücknahme würde nämlich die Investitionsrentabilität verbessern, weil sie den Steuervorteil der anfänglich besonders hohen Abschreibungen erhöht, ohne die aus heutigen Investitionen vor allem später anfallenden Gewinne auch entsprechend hoch zu belasten. Sofern die Kaufkraftabschöpfung der Steuererhöhung den rentabilitätsbedingten Nachfrageimpuls nicht überkompensiert, käme es als Folge einer solchen gegenwärtigen Steuererhöhung mit hin für die Volkswirtschaft insgesamt zu einer Nachfrageausweitung.

#### Standortsicherungsgesetz

In diesem Zusammenhang verdienen auch die konjunkturellen Auswirkungen des geplanten „Standortsicherungsgesetzes“ Beachtung. Danach soll in Verbindung mit einer Reduzierung von Gewinnsteuersätzen die steuerliche Abschreibungsdauer verlängert werden. Bei der Sachverständigen-Anhörung im Finanzausschuß des Bundestages wurden diese Pläne aus konjunkturellen Gründen recht kritisch bewertet<sup>4</sup>. Es fragt sich allerdings, ob diese negative Bewertung zu Recht erfolgt. Die Antwort auf diese Frage hängt zum einen davon ab, wie das Standortsicherungsgesetz von den investierenden Un-

ternehmen selbst eingeschätzt wird. Konjunktoren haben als kurzfristige Phänomene mit Stimmungen zu tun. Deshalb gilt: Wenn die Unternehmen die vorgesehene Regelung überwiegend positiv werten – man beachte, daß die Spitzenverbände der Wirtschaft den Vorschlag unterstützen –, hat der Vorschlag schon deshalb eine positive konjunkturelle Bedeutung.

Wird die Argumentation auf die objektiven unternehmerischen Gewinninteressen abgestellt, so ist zum anderen zu berücksichtigen, daß die verringerten gegenwärtigen und damit erhöhten künftigen Abschreibungen, wenn die Gewinne in der direkten Progressionszone zu versteuern sind, selbst bei unveränderten Steuertarifen die Investitionsrentabilität regelmäßig nicht mindern. Schließlich ist in einer rezessiven Wirtschaftsphase volkswirtschaftlich von unterdurchschnittlich hohen Gewinnen und somit niedrigen Grenzsteuersätzen auszugehen. Nur bei im Zeitablauf konstanten oder sinkenden marginalen Gewinnsteuersätzen ist die Reduzierung der anfänglichen Abschreibungsmöglichkeiten eindeutig eine Abschreibungsverschlechterung. Werden jedoch ohnehin im Zeitablauf ansteigende Gewinnsteuersätze – als Folge des noch einzuführenden Solidaritätszuschlags – erwartet, wirkt sich eine Abschreibungsverzögerung als solche konjunkturell nicht unbedingt negativ aus. Soweit die vorgesehene Änderung der Abschreibungsregelungen – weil bisherige Wahlmöglichkeiten das nicht zulassen – überhaupt erst stärker die Verschiebung von Abschreibungsbeträgen in die Zukunft ermöglicht, könnte sie bei den vorherrschenden Erwartungen über die längerfristige Entwicklung der Gewinnsteuersätze (und in Abhängigkeit davon) sogar einen expansiven Effekt haben.

#### Erhöhung indirekter Steuern?

Beschlüsse und Erwartungen über die Anhebung indirekter Steuern können die Konjunktur gleichfalls belasten. Auch eine Erhöhung indirekter Steuern kann nämlich angebotsseitig die Investitionsrentabilität mindern; dazu ist es nur erforderlich, daß ihre Überwälzung nicht (voll) gelingt. Mit solchen Möglichkeiten ist durchaus zu rechnen: Mineralölsteuererhöhungen für Kraftstoffe verschlechtern die internationale Wettbewerbsposition deutscher Transportunternehmer, aber unter Umständen auch die von transport- oder reisekostenintensiven Produkten.

<sup>3</sup> Eine Steuererhebung und die Verwendung der eingenommenen Steuern durch den Staat beeinflußt über die bekannten kreislaufmäßigen Zusammenhänge regelmäßig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Auch dies wirkt sich grundsätzlich auf die Rentabilität von Investitionen aus, solche nachfrageseitigen Rentabilitätseffekte werden bei der obigen Analyse von Rentabilitätswirkungen nicht beachtet. In längerfristiger volkswirtschaftlicher Sicht dürfte dies nicht nur analytisch bequem, sondern auch sachlich geboten sein.

<sup>4</sup> Vgl. etwa „Verschlechterung der Abschreibung abgelehnt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 53, vom 4. 3. 1993, S. 15.

Da für Abhollierungen durch die Verbraucher seit Beginn dieses Jahres das Ursprungslandprinzip gilt, verschlechtern Mehrwertsteuererhöhungen<sup>5</sup> diesbezüglich auch die Wettbewerbssituation deutscher Anbieter vor allem in der Nähe von EG-Grenzen. Daß Mehrwertsteuererhöhungen Deutschland als Urlaubsziel weniger attraktiv machen, gilt allerdings nicht erst seit den diesjährigen Änderungen der Umsatzbesteuerung. Zwar könnten die Nachteile von Mehrwertsteuererhöhungen im volkswirtschaftlichen Durchschnitt durch Wechselkursanpassungen wieder ausgeglichen werden. Solche Anpassungen verursachen aber unvermeidlich Reibungsverluste, die in konjunkturell rezessiven Phasen vergleichsweise hoch sind. Den gerade betrachteten Effekten dürfte vermutlich jedoch keine große quantitative Bedeutung zukommen, so daß überwiegend von einem Gelingen der Überwälzung ausgegangen werden kann. Bekanntermaßen ist aber auch dies nicht unproblematisch. Durch die Erhöhung indirekter Steuern werden inflationäre Impulse ausgelöst. Damit besteht die Gefahr eines Auslösens einer Preis-Lohn-Spiele und einer darauf entsprechend restriktiv reagierenden Geld- und Kreditpolitik.

Soll eine Haushaltskonsolidierung über eine Erhöhung indirekter Steuern erfolgen, sind aber auch die distributiven Auswirkungen zu beachten. Zunächst wirkt eine solche Steuererhöhung im allgemeinen regressiv. Obendrein steht sie in einem Spannungsverhältnis zu dem vom Bundesverfassungsgericht formulierten Grundsatz einer steuerlichen Belastungsfreiheit des Existenzminimums. Daß durch erhöhte indirekte Steuern Menschen belastet werden, deren eigenes Einkommen und Vermögen nur soeben noch oder gerade nicht mehr für ein Existenzmini-

males Versorgungsniveau ausreicht, läßt sich bei einer Mehrwertsteuererhöhung nicht vermeiden. Wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen, die Mehrwertsteuerwirke wegen des reduzierten Satzes für Lebensmittel und wegen der Befreiung der wohnungswirtschaftlichen Wertschöpfung im großen und ganzen belastungsmäßig proportional, führen aus dieser Dilemmasituation nicht heraus. Wie paßt es zu den – vom Bundesverfassungsgericht im vergangenen Jahr betonten – Wertentscheidungen der Verfassung, nach denen die Steuerfreiheit des Existenzminimums zu gewährleisten ist, daß die Steuerpolitik mit indirekten Steuern unbegrenzt etwas tun darf, was zu tun ihr bei der direkten Einkommensteuer im Prinzip bei jedem Steuerpflichtigen verwehrt ist?

### Zusätzliche Besteuerung des Konsums

Aus den bisherigen Darlegungen läßt sich als konjunkturell-politischer Forderungskatalog destillieren: Um positive Zukunftserwartungen zu fördern, muß die Finanzpolitik mittelfristig glaubwürdige Konsolidierungsanstrengungen unternehmen; diese Konsolidierungsbemühungen sollten jedoch die Rentabilität gegenwärtig vorzunehmender Investitionen angebotsseitig nicht beeinträchtigen. Obendrein ist zu wünschen, daß der Staat in der augenblicklichen Lage weder durch eine Steuererhöhungspolitik noch durch Ausgabenkürzungen unmittelbar restriktiv wirkende Nachfrageimpulse gibt. Ferner sollten inflationäre Impulse vermieden werden, und schließlich sollte die Finanzpolitik sozial ausgewogen sein. Von den zuvor betrachteten und im politischen und wissenschaftlichen Raum erörterten Maßnahmen genügt keine diesen Anforderungen, und es stellt sich die Frage, ob sich diese Anforderungen in der derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Lage überhaupt befriedigen lassen. Werden mit einem solchen Forderungskatalog nicht übertriebene Erwartungen an die Politik gerichtet?

Damit die gesuchte Konsolidierungspolitik die Rentabilität heutiger Investitionen nicht beeinträchtigt, darf sie die Kapitalerträge nicht belasten. Künftig wirksame Ergänzungsgabgaben, Solidaritätszuschläge, aber auch Vermögensteuererhöhungen scheiden damit aus. Angesichts der gegenwärtigen volkswirtschaftlichen Erforder-

<sup>5</sup> Für eine Mehrwertsteuererhöhung als Mittel zur Finanzierung des deutschen Einigungsprozesses haben sich in dieser Zeitschrift H. Richter und M. Rose ausgesprochen. Vgl. H. Richter, M. Rose: Steuerfinanzierung eines Solidarprogramms Ost, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 1, S. 22 ff. Sie verweisen auf eine Befürwortung einer zu diesem Zweck erfolgenden Mehrwertsteuererhöhung durch Sinn und Wain. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen plädiert jüngst in seiner Stellungnahme zum Standortsicherungsgesetz mehrheitlich für eine Mehrwertsteuererhöhung. Auf diese Weise sollen seiner Meinung nach allerdings Mittel für eine Förderung privater Investitionen durch Investitionszulagen beschafft werden; vgl. BMF-Dokumentation 2/93.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis  
DM 135,-  
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT BADEN-BADEN

nisse muß die zu suchende Steuer den privaten Konsum treffen. Darüber besteht unter Ökonomen ein so weitreichender Konsens, wie es bei ihnen sonst selten der Fall ist. Viele Ökonomen denken dabei an eine Mehrwertsteuererhöhung. Wie schon dargelegt, läßt sich dagegen eine Reihe nicht unerheblicher Einwände vorbringen. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wäre mit dem Risiko eines inflationären Impulses, problematischen distributiven Effekten und – seit der ansatzweisen Umstellung auf das Ursprungslandprinzip – auch mit dem Risiko einer weiteren Verschlechterung der Investitionsrentabilität verbunden<sup>6</sup>.

Damit bleibt wohl nur die Möglichkeit einer direkten Konsumbesteuerung. In den letzten Jahrzehnten ist eine solche Besteuerungsform als Alternative zu einer Einkommensteuer ausgiebig erörtert worden. Um eine Alternative zur Einkommensteuer kann es aber derzeit, wo der Staat in der nahen Zukunft höhere Steuereinnahmen braucht, und meines Erachtens auch aus einer Vielzahl weiterer Gründe nicht gehen. Es ist jedoch an die Möglichkeit einer Aufstockung der bestehenden Einkommensteuer um eine Konsumsteuerkomponente zu denken<sup>7</sup>. Dazu wäre es nur erforderlich, das nach bisherigen Standards ermittelte zu versteuernde Einkommen um einen bestimmten Prozentsatz der Konsumausgaben der Steuerpflichtigen, soweit sie bestimmte Freibeträge übersteigen, zu erhöhen und die so erhöhte Bemessungsgrundlage dem normalen Einkommensteuertarif zu unterwerfen.

Für die Beurteilung der gerade skizzierten Zusatzbesteuerung der persönlichen Konsumausgaben sind eine Reihe von speziell auch steuerpraktischen Fragen zu klä-

ren. In der Linie der bisherigen Argumentation sind jedoch als erstes die konjunkturpolitischen Konsequenzen der Erhebung einer solchen Steuer im Licht des zuvor beschriebenen Anforderungsprofils zu erörtern. Dabei soll davon ausgegangen werden, die Steuer würde bald angekündigt und mit ihrer Einführung sei für 1994 oder 1995 zu rechnen. Das Aufkommenspotential der Konsumzusatzsteuer reicht fraglos aus, um Konsolidierungszuversicht zu begründen. Dies könnten allerdings auch andere Steuererhöhungsankündigungen leisten.

### Konjunkturpolitische Beurteilung

Den Ausschlag für die positive konjunkturpolitische Beurteilung der Konsumzusatzsteuer gibt deshalb der folgende Punkt: Eine Ankündigung dieser Steuer beeinträchtigt angebotsseitig nicht die längerfristige Rentabilität von vorzunehmenden Investitionen und ist nach ihrer Einführung grundsätzlich durch Investitions- und intertemporale Konsumneutralität gekennzeichnet<sup>8</sup>. Durch die Steuer werden nur konsumtive Einkommensverwendungen von Steuerinländern belastet, und zwar – anders als bei der Mehrwertsteuer – auch der Auslandskonsum von Steuerinländern etwa anlässlich von Urlaubsreisen. Die Konsumzusatzsteuer ist in der Lage, aus der oben beschriebenen Sackgassensituation herauszuführen: Wird die Steuer rechtzeitig für 1994 oder 1995 angekündigt, löst sie in der Zeit davor nämlich eine zusätzliche Konsumnachfrage aus. Sie motiviert dazu, später geplante Konsumausgaben in die gegenwärtig rezessive Wirtschaftsphase vorzuziehen. Weil die Konsumzusatzsteuer im Veranlagungsverfahren erhoben wird, erfolgt die Kaufkraftabschöpfung außerdem grundsätzlich erst ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten<sup>9</sup>. Würden die Steuerzahler mit einer Einführung ab 1994 rechnen, motivierte sie das schon im Jahr 1993 zu vermehrten Konsumgüterkäufen. Wird die Steuer dann eingeführt, spüren sie die Liquiditätsentzugseffekte erst 1995. Steuerzahlungen wären also im Prinzip nicht eher fällig als bei einem ab 1995 gültigen Solidaritätszuschlag. Trotz einer 1994 schon rechtlich wirksamen Steuererhöhung wäre das Wahljahr 1994 von der Spürbarkeit der Steuererhöhung psychologisch entlastet. Auch konjunkturell ist dies, wenn sich die Konjunktur nicht schnell erholt, positiv zu bewerten.

<sup>6</sup> Unter realistischen Bedingungen kann auch die bis 1993 praktizierte Mehrwertsteuer nicht als investitionsneutral gelten. Es muß damit gerechnet werden, daß sie die Investitionstätigkeit beeinträchtigt. Gleiches ist auch bei einer (proportionalen) persönlichen Konsumsteuer möglich. Allerdings dürfte die letztere weniger problematisch sein als eine aufkommensgleiche Mehrwertsteuer. Vgl. dazu – trotz einiger methodischer Vorbehalte – D. Schneider: Der Einfluß einer Erhöhung der Mehrwertsteuer bei aufkommensgleicher Senkung der Gewinnsteuern auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmen, in: M. Rose (Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin u. a. 1991, S. 235-256.

<sup>7</sup> Die im folgenden vorzustellende Steuer hat eine gewisse Ähnlichkeit mit der „Rucksack-Konsumsteuer“, wie sie in dieser Zeitschrift schon vor einiger Zeit – allerdings nicht aus konjunkturpolitischer Motivation – angeregt wurde; vgl. P. Bernd Spahn: Brauchen wir eine Haushaltsteuer?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H. 7, S. 345-351. Spahn zielt allerdings nur auf eine verwaltungsmäßige Integration von Einkommen- und Konsumsteuer. Tariflich soll keine Integration erfolgen; der Tarif der Konsumsteuer soll – unter Berücksichtigung von Freibeträgen – linear sein. Eine mit der Einkommensteuer verknüpfte Konsumzusatzsteuer wurde gleichfalls von Andrews vorgeschlagen. Vgl. W. D. Andrews: A Supplemental Personal Expenditure Tax, in: J. A. Pechman (Hrsg.): What Should Be Taxed: Income or Expenditure?, Washington 1980, S. 127-160, mit einem Kommentar von N. Kaldor und W. A. Klein. Andrews will seine „Supplemental Tax“ zur Absenkung der damals sehr hohen Spitzengrenzsteuersätze der amerikanischen Einkommensteuer nutzen. Sein Vorschlag sieht einen progressiven Konsumsteuertarif vor, allerdings auch hier bei tariflicher Unabhängigkeit von dem der Einkommensteuer.

<sup>8</sup> Im Zeitraum zwischen Ankündigung und Inkrafttreten ist sie jedoch nicht durch intertemporale Konsumneutralität gekennzeichnet, wenn bzw. insoweit die Investoren die Investitionserträge an künftigen Konsummöglichkeiten messen.

<sup>9</sup> Eine – sich am individuellen Konsum orientierende – Anpassung von Steuervorauszahlungen schon für das erste Jahr der Gültigkeit ist wohl nicht möglich. Hilfsweise könnte an Zuschläge zur Einkommensteuer gedacht werden, die dann im Veranlagungsverfahren zu verrechnen wären. Bei einer konjunkturellen Lage, wie sie gegenwärtig besteht, wäre das jedoch nicht sinnvoll. Eine Anpassung von Vorauszahlungen sollte deshalb, falls dies überhaupt erforderlich wäre, in ein späteres Jahr verschoben werden. Aus konjunktureller Sicht böte sich dafür – im Sinne antizyklischer Politik – ein Boomjahr an.

In dem Anreiz zum Vorziehen von Konsumausgaben unterscheidet sich die Konsumzusatzsteuer prinzipiell nicht von einer Mehrwertsteuererhöhung. Eine Mehrwertsteuererhöhung entzieht allerdings vom Zeitpunkt ihrer Gültigkeit an Kaufkraft. Anders als bei der letzteren erhöht die direkte Konsumbesteuerung unmittelbar (buchhalterisch) auch nicht die betrieblichen Kosten. Selbst Kostenerhöhungen als Folge ökonomischer Rückwirkungen sind bei ihr weniger wahrscheinlich. Die Umstände der Steuererhöhung geben nämlich nur schwächere Veranlassung, deswegen etwa höhere Löhne zu fordern. Vermutlich muß bei der Konsumzusatzsteuer überhaupt nicht mit einem steuerbedingten Kostendruck gerechnet werden. Dies ist die Konsequenz der sich unter anderem als Folge der Unterschlebe der individuellen Einkommensteuersätze<sup>10</sup> ergebenden Unterschiede in der steuerlichen Konsumbelastung

Diese Unterschiede begründen zugleich die soziale Ausgewogenheit einer persönlichen Konsumzusatzbesteuerung. Anders als die Mehrwertsteuer gestattet sie obendrein weitere gezielte Rücksichtnahmen auf die individuellen Verhältnisse. In ihrer Grundlogik hat sie aus vertikal-distributiver Sicht belastungsmäßige Auswirkungen wie eine einkommensteuerliche Ergänzungsabgabe. Rücksicht auf die individuellen Verhältnisse wird allein schon dadurch genommen, daß die Konsumermittlung grundsätzlich an das im Rahmen der Einkommensteuer festzustellende „zu versteuernde Einkommen“ anknüpft. Die Freibeträge des Einkommensteuerrechts, anerkannte Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen mindern so nicht nur die Belastung mit der Einkommensteuer, sondern auch die mit der Zusatzsteuer auf den Konsum. Bei einer indirekten Konsumbesteuerung könnten sich deshalb jedoch – wie es etwa bei Aufwendungen für den Lebensunterhalt von Kindern der Fall ist, auch wenn sie den Rahmen der einkommensteuerlichen Freibeträge nicht übersteigen – steuerliche Belastungen ergeben. Ein solches Problem stellt sich bei der Konsumzusatzsteuer verbunden mit angemessen hohen einkommensteuerlicher Freibeträgen oder sonstigen Regelungen erst gar nicht. Dabei besteht natürlich dennoch die – wohl auch zu empfehlende – Möglichkeit, für die Konsumzusatzsteuer besondere Freibeträge etwa mit der Konsequenz einzuräumen, daß erst ein überdurchschnittlich hoher Konsum dieser Steuer unterworfen wird.

Bei welcher Konsumhöhe die Zusatzsteuer einsetzen

<sup>10</sup> Diese progressionsbedingt unterschiedlichen Belastungen sind allerdings auch mit einem Nachteil verbunden. In einem Jahr „zusammengeballte“ Konsumausgaben werden tendenziell zu hoch belastet. Die Zusatzkonsumsteuer setzt (wie die Ausgabensteuer, aber im Unterschied zu einer Sollzinsbesteuerung) nicht nur zur Zeit ihrer Einführung Anreize zu zeitlichen Konsumverlagerungen.

sollte, ist eine hier nicht zu klärende politische Detailentscheidung. Mit Blick auf die zu wünschenden sozialen Differenzierungsmöglichkeiten genügt der Nachweis, daß die Konsumzusatzsteuer hinreichend soziale Differenzierungsmöglichkeiten gestattet. Von den mehrwertsteuerlich möglichen sozialen Differenzierungen unterscheidet sie sich jedenfalls stärker als eine Operation mit dem Skalpell von der mit einem stumpfen Küchenmesser.

### Ausgestaltungsfragen

Soll eine Zusatzbelastung des Konsums im Rahmen der Einkommensteuer erfolgen, stellt sich als erstes die Frage nach den Möglichkeiten der Ermittlung der persönlichen Konsumausgaben. Hier geht es im Prinzip um die gleichen Probleme wie bei einer reinen Konsumausgabensteuer. Es ist allerdings davon auszugehen, daß der Konsumzusatzsteuer nur ein kleinerer Kreis von Steuerpflichtigen unterworfen wird, als es bei einer die Einkommensteuer ersetzenden Ausgabensteuer aus fiskalischen Gründen geboten wäre. Nicht nur wegen der sozialen Ausgewogenheit, sondern auch aus Verwaltungsgründen liegt es im übrigen nahe, grundsätzlich zumindest diejenigen von der Steuerpflicht auszunehmen, die nach den herrschenden Maßstäben nicht zur Einkommensteuer veranlagt werden müssen<sup>11</sup>.

Die jährlichen Konsumausgaben dieser Steuerpflichtigen sind prinzipiell als Differenz des Vermögens zu Beginn und zum Ende des Jahres vermehrt um das bezogene Einkommen zu ermitteln. Dabei muß keine anspruchsvollen Bewertungsmaßstäben genügende Vermögensbewertung erfolgen. Soweit Vermögenspositionen das ganze Jahr hindurch gehalten werden, würde sogar ihre enumerierende Erfassung genügen. In den anderen Fällen geht es nur darum, die vermögenswirksamen Zahlungsvorgänge festzustellen und sie von den als Konsumausgaben zu wertenden Zahlungsvorgängen abzugrenzen. Dies ist nicht so aufwendig, wie es unbefangenen betrachtet scheinen könnte. Soweit Vermögen zu einer der steuerlichen Einkunftsarten als Betriebsvermögen gehört, ist es finanzamtlich ohnehin schon erfaßt, für die Konsumermittlung müssen also nur die Gewinnausschüttungen bzw. die Entnahmen und Einlagen berücksichtigt werden<sup>12</sup>. Im Prinzip geht es also im Vergleich zur bestehenden Steuerpraxis zusätzlich nur um eine Erfassung des privaten Geldvermögens.

<sup>11</sup> Dies betrifft im wesentlichen die Bezieher von Lohneinkünften. Sollen auch die Lohneinkunftsbezieher mit Einkommen unter der Veranlagungspflicht steuerlich zusätzlich belastet werden, wäre aus steuerpraktischen Gründen zu prüfen, für das Lohnsteuerverfahren Steuerzuschläge vorzusehen, die bei Nicht-Veranlagung dann den Charakter einer endgültigen Belastung hätten.

<sup>12</sup> Dabei wäre allerdings zuvor das zu versteuernde Einkommen um die steuerpflichtigen Einkommensbestandteile zu mindern (bei Verlusten zu erhöhen), die aus der betreffenden Einkunftsart stammen.

Des weiteren wäre es erstrebenswert, Zahlungsvorgänge, die aus ökonomischer Sicht Einkommenscharakter haben, aber von der Einkommensteuer nicht erfaßt werden, in der Vermögensrechnung mit dem Ergebnis zu „neutralisieren“, daß sie den steuerlich zu erfassenden Konsum nicht mindern. Zu denken ist speziell an Rentenzahlungen, Lotteriegewinne und im Privatvermögen anfallende Veräußerungsgewinne. Außerdem wären geleistete Steuerzahlungen, sofern sie keinen Äquivalenzcharakter für in Anspruch genommene staatliche Leistungen besitzen, so zu behandeln, daß sie nicht zu den Konsumausgaben zählen. Dies gilt speziell für die Einkommensteuerzahlungen inklusive der Konsumzusatzbesteuerung.

#### Kontrollprobleme nur in der Startphase

Über ihr jahresendliches, mit den Anschaffungspreisen bewertetes Geldvermögen wie über die anderen zuvor genannten Zahlungsvorgänge können auch die Steuerpflichtigen, die keine Bücher führen, Auskunft geben, ohne daß ihre Einkommensteuererklärungen dadurch bemerkenswert komplizierter und arbeitsaufwendiger werden. Man könnte nun erwarten, daß sich hier besonders gravierende finanzamtliche Kontrollprobleme stellen. Hinsichtlich der Vermögensermittlung trifft das in der Tat für die erstmalige Ermittlung eines anfänglichen Vermögensbestandes auch zu. Spätere Vermögensermittlungen sind hingegen weniger kontrolldringlich, weil die Steuerpflichtigen selbst ein gewisses Interesse an einem hohen Vermögensausweis haben. Je höher das von ihnen dann ausgewiesene Vermögen, desto niedriger ist nämlich die Steuerbelastung ihres Konsums. Was die Ermittlung von Rentenzahlungen betrifft – soweit sie bei einem eingegengten Kreis von Steuerpflichtigen, die von der Konsumzusatzbesteuerung erfaßt werden, überhaupt nötig ist –, dürfte auch dies keine größeren Umstände machen. Größere (Kontroll-)Schwierigkeiten könnte allerdings die Ermittlung der nicht steuerpflichtigen privaten Veräußerungsgewinne bereiten, obwohl die alljährliche Vermögensbestandsermittlung auch hier Kontrollhilfen bietet.

Wird daran gedacht, die Konsumzusatzsteuer aus konjunkturellen Gründen schon für 1994 einzuführen, ist zu

befürchten, daß die Zeit dazu nicht reicht. Dies dürfte aber weniger eine Frage der erforderlichen verwaltungstechnischen Vorbereitungszeit sein, als die Schnelligkeit der Arbeit des Gesetzgebers betreffen. Für die Finanzbehörden würden sich die Aufgaben der Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen und der Festsetzung entsprechender Steuerbescheide nämlich erst ab 1995 stellen. Auch könnten Verwaltungsvorschriften und insbesondere begünstigende Detailregelungen, z. B. hinsichtlich der steuerlichen Behandlung des Erwerbs von Wohnungseigentum, nach entsprechenden Vorankündigungen erst im Laufe des Jahres 1994 erlassen werden.

#### Steuerpolitische Zielkonzeptionen

Die Gegenwart wäre aus den dargelegten Gründen ein idealer Zeitpunkt zur Einführung einer direkten Konsumzusatzbesteuerung. Dies allein reicht aber nicht aus, um eine auf Dauer angelegte neue Steuer zu empfehlen. Dazu muß sie im Vergleich zu den in Frage kommenden Alternativen auch sonst attraktiv sein. Die Konsumzusatzsteuer ist nun in sehr hohem Maß durch eine solche Attraktivität gekennzeichnet. Ein Aspekt dieser Attraktivität ist es, daß sich eine Zusatzbesteuerung des Konsums aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln bzw. von unterschiedlichen steuerpolitischen Zielkonzeptionen her begründen läßt. Dies soll im folgenden kurz gezeigt werden. Dabei werden drei Sichtweisen unterschieden. Bei der ersten geht es um eine Berücksichtigung dessen, was die aktuelle Lage in Deutschland – jenseits der Konjunkturpolitik – steuerpolitisch für Anforderungen stellt, bei der zweiten um die Möglichkeiten einer systematischen Verbesserung der Steuerverwaltungspraxis und bei der dritten um steuersystematische Verbesserungen aus allokativer und aus distributiver Sicht.

Kurz- und mittelfristig muß die deutsche Finanz- und Wirtschaftspolitik vor allem günstige Voraussetzungen für die Befriedigung des einigungsbedingt hohen Finanz- und Kapitalbedarfs schaffen. Allerdings geht es nicht nur darum, den staatlichen Finanzbedarf zu decken; genauso wichtig ist die Förderung der privaten Sachkapitalbildung in den neuen Bundesländern. Vor allem das letztere impliziert – wenn Kapitalimporte die dortige Kapitallücke nicht auffüllen – unvermeidlich ein Zurückdrängen des privaten Konsums. Über diesen Punkt gibt es, wie schon erwähnt, keinen Dissens. Es müssen also diejenigen steuerlich vergleichsweise stärker belastet werden, die viel konsumieren, und diejenigen, die viel sparen<sup>13</sup>, wären möglichst sogar zu entlasten. Dabei ist es wohl nicht so wichtig, daß die Rentabilität des Sparens erhöht wird bzw. daß der Steuerstaat sich, woran der neoklassisch orientierten „Theorie der optimalen Besteuerung“ so sehr gelegen ist, an den Sparerträgen marginal nicht beteiligt. Wichtiger ist die Nutzung des „Einkommens-

<sup>13</sup> Dieser banale Grundsatz könnte die massive Erhöhung des Sparerfreibetrags im Zusammenhang mit der Einführung der sogenannten Zinsabschlagsteuer als eine gute Maßnahme erscheinen lassen. Das wäre jedoch eine Fehleinschätzung. Der – begrifflich irreführende – Sparerfreibetrag begünstigt steuerlich nicht das gegenwärtige Sparen, die Vermögensbildung, sondern die Geld- bzw. Kapitalvermögenshaltung: Auch wer seine Zinseinkünfte und Dividenden vollständig konsumtiv verwendet und dabei obendrein entspart, wird immer noch vom „Sparerfreibetrag“ begünstigt, mit dem wahrscheinlichen Effekt, daß er noch mehr als ohne Sparerfreibetrag konsumiert. Ein kräftig sparer Vermögensloser hingegen, der seine Steuerersparnisse noch zusätzlich zu einer Vermögensbildung nutzen würde, hat vom Sparerfreibetrag – jedenfalls anfangs – keine steuerlichen Vorteile.

effektes“ der Steuererhebung: Der Staat muß diejenigen steuerlich zu enasten suchen, die die gesparten Steuern ihrer Vermögenbildung zuführen, und diejenigen belasten, die einkommensabhängig hohe marginale Konsumneigungen haben.

Hier stellt sich nun aber das Problem der sozialen Ausgewogenheit einer Steuererhöhung. Niedrige marginale Konsumquoten sind typischerweise eher bei den Reichen anzutreffen, und die Politik neigt aus dem fraglos legitimen Motiv einer Wahrung der sozialen Symmetrie zu einer steuerlichen Zusatzbelastung gerade der Steuerpflichtigen mit den höheren Einkommen. Aus diesem Dilemma kann auch eine persönliche Konsumzusatzsteuer nicht herausföhlen; sie kann es jedoch abschwächen, indem sie die einkommensmäßig Bessergestellten nicht nur – wie der Solidaritätszuschlag – steuerlich undifferenziert höher belastet, sondern die Belastung jeweils nach der Höhe des Einkommens und damit des Sparens differenziert. Da höhere durchschnittliche Konsumquoten grundsätzlich mit niedrigeren marginalen Sparquoten verbunden sind, drängen die vergleichsweise höheren Steuerzahlungen besonders konsumaktiver Steuerpflichtiger bei der Konsumzusatzsteuer das Sparen nicht so stark zurück, wie es beim Solidaritätszuschlag als Folge der Höherbelastung der weniger konsumaktiven Steuerpflichtigen der Fall ist. Die Konsumzusatzbesteuerung hat also eindeutig eine höhere private Kapitalbildung zur Folge, als wenn eine Ergänzungsabgabe mit gleichem Steueraufkommen und gleicher durchschnittlicher Belastung der Steuerpflichtigen mit gleich hohem Einkommen erfolgt. Insgesamt kann gefolgert werden: Wer den einigungsbedingten staatlichen Finanzbedarf unter Beachtung einer möglichst weitgehenden Schonung der privaten Kapitalbildung auf sozialverträgliche Weise decken will, für den dürfte es kaum eine bessere Lösung geben als die im Rahmen der Einkommensteuer erfolgende Erhebung einer persönlichen Konsumzusatzsteuer.

### Investitionsbegünstigung

Der Anreiz zur Kapitalbildung geht bei der Konsumzusatzsteuer nicht, wie es bei steuerlichen Investitionsbegünstigungen oder staatlichen Investitionszulagen grundsätzlich der Fall ist, mit einer Verbilligung des Produktivvermögens einher. In dieser Hinsicht ist eine Investitionsförderungs politik über Abschreibungserleichterungen wie auch über Investitionszulagen geradezu pervers. Obwohl das Kapital volkswirtschaftlich knapper ist, wird dem einzelnen Investor suggeriert, es sei reichlich bzw. billig vorhanden<sup>14</sup>. Der einzelne Investor wird vom Staat zu einem verschwenderischen Umgang mit dem Sachkapital aufgefordert, er erhält Anreize zur Vernichtung alten Kapitals, z. B. durch eine Verkürzung von Nut-

zungsdauern<sup>15</sup>. Im Prinzip ist diese Kapitalverknappung, wirken dem nicht verstärkte Kapitalimporte entgegen, auch noch mit einer Tendenz zu einem höheren Zinsniveau und damit – wegen der Staatsverschuldung – mit höheren Staatsausgaben verbunden. Bei einseitigen Begünstigungen der Sachvermögensbildung lassen sich Effekte dieser Art nicht vermeiden.

Die simultane Spar- und Investitionsbegünstigung der Konsumzusatzsteuer im Vergleich zu einer Erhöhung von Einkommen- und Ertragsteuern vermeidet dies. Die Spar- und Investitionsbegünstigung erfolgt vergleichsweise unbürokratisch und staatsfern. Wer als erfolgreicher, dynamischer Unternehmer hohe Gewinne erzielt, für diese Gewinne (etwa in den neuen Bundesländern) rentable Anlagemöglichkeiten sieht und seine Gewinne auch reinvestieren möchte, wird durch eine Konsumzusatzbesteuerung unterstützt, ohne daß er sich mit der Finanzbehörde um die Abgrenzung der Investitionsausgaben von anderen Ausgaben streiten oder sonst viele Gedanken über steuerrechtliche Regelungen machen muß. Von ihm einbehaltene Gewinne sind einfach de facto begünstigt. Es müssen nicht erst Sonderregelungen erlassen werden, die den Staat obendrein – wie die Investitionszulagen oder längerfristig die Abschreibungserleichterungen – haushaltsmäßig auch noch direkt belasten.

Die Erhebung der Konsumzusatzsteuer erfordert, wie schon dargelegt, Vermögensermittlungen. Dies schafft neue Steuerverwaltungsprobleme, und man könnte eine dauerhafte zusätzliche Steuerkomplizierung erwarten. Eine solche Schlußfolgerung ist jedoch voreilig; sie berücksichtigt nicht das in einer Konsumzusatzbesteuerung steckende Steuervereinfachungspotential. Um dieses Potential zu erkennen, ist zu berücksichtigen, daß Steuerverwaltungsprobleme vor allem aus einer Verletzung von Steuerneutralität resultieren. Sachverhalte, die sich aus der Interessenlage der Steuerpflichtigen nur wenig unterscheiden, werden mit gewichtigen unterschiedlichen Steuerbelastungsfolgen bedroht. Dies erfordert dann möglichst genaue Ermittlungen und finanzamtliche Kontrollen. Wie schon erwähnt, hat ein Steuerpflichtiger nach der Einführung der Konsumzusatzsteuer ein gewisses finanzielles Eigeninteresse, der Finanzverwaltung seine Geldvermögensbildung zu offenbaren. Dies ermöglicht eine leichtere Kontrolle der Besteuerung von Zinseinkünften, von Vermögen, Erbschaften und Schen-

<sup>14</sup> Vgl. für eine solche Analyse auch G. Sinn, H. W. Sinn: Kaltstart, Tübingen 1991, S. 165 ff.

<sup>15</sup> Für eine nähere Begründung vgl. J. Hackmann: Zu den Nutzungsdauerwirkungen der Einkommensbesteuerung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 112. Jg. (1992), S. 169-186; für die Zinserhöhungstendenz vgl. ders.: Totalanalytische Implikationen einer Einkommensteuer mit Sofortabschreibung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 48 (1990), S. 52-76.

kungen. Der finanzielle Anreiz zur Hinterziehung dieser Steuern wird ebenfalls abgeschwächt. Der Preis für Steuerehrlichkeit wird niedriger. Es gibt mithin gute Gründe, daß die persönliche Konsumzusatzsteuer bei intelligenter Nutzung des in ihr steckenden Verwaltungspotentials die Steuerverwaltung (inklusive Steuergerichte) insgesamt eher entlastet. Dies gilt besonders, wenn diese Steuer zum Anlaß genommen würde, die einkommenssteuerliche Nichtabzugsfähigkeit von Schuldzinsen für Privatkredite aufzuheben, wofür ihre Besteuerungslogik sachliche Gründe liefert.

In jüngerer Zeit ist von vielen aus allgemeinen (steuer-systematischen) Gründen ein Ersatz der herkömmlichen Einkommensorientierung der Besteuerung durch eine Konsumorientierung gefordert worden. Mich überzeugen die dafür vorgebrachten Gründe zwar nicht, dennoch ist darauf hinzuweisen, daß die hier erwogene Zusatzbesteuerung des Konsums ein – vielleicht sogar idealer – erster Schritt zur Einführung einer Ausgabensteuer ist. Für die Anhänger einer einkommensorientierten Gerechtigkeitssicht enthält die Konsumzusatzsteuer mithin ein taktisches Risiko. Andererseits können sich aber auch die Einkommensorientierten mit ihr anfreunden. Die hier erörterte Steuer würde nämlich auch helfen, die Einführung einer Besteuerung von Sollzinseinkommen vorzubereiten<sup>16</sup>. Eine solche Besteuerung dürfte geeignet sein, bei Beibehaltung einer im wesentlichen einkommensorientierten Steuerlastverteilung einige der offenkundigen allokativen und distributiven Mängel der herkömmlichen Einkommensbesteuerung abzuschwächen.

### Ausblick

Mitte März haben sich die Spitzen der deutschen Politik auf einen Solidarpakt verständigt. Die Beschlüsse zeigen, daß auch bei massiven gegensätzlichen Verteilungsinteressen politisch in Deutschland mehr möglich ist als ein krudes Verteilungsgerangel, bei dem übergreifende Sachgesichtspunkte kaum noch Berücksichtigung finden. Dies vermag optimistische Zukunftserwartungen zu begründen, selbst wenn nicht die sachlich bestmöglichen Lösungswege gefunden wurden. Positiv zu werten ist fraglos auch die mit diesen Beschlüssen einhergehende Verringerung von Unsicherheit über die Grundlagen der künftigen deutschen Finanzpolitik. Dies ist gleichermaßen wichtig für die längerfristigen Planungen von

Unternehmen und privaten Haushalten wie vor allem auch für die Haushaltswirtschaft der öffentlichen Hände, insbesondere der neuen Bundesländer.

Vor diesem Hintergrund könnte es als müßig, ja sogar als verfehlt erscheinen, die politische Steuerdiskussion neu zu eröffnen und die hier erwogene Zusatzbesteuerung des Konsums als eine gegenwärtige steuerpolitische Möglichkeit überhaupt noch in Erwägung zu ziehen. Würde eine solche Diskussion nicht erneut eine wirtschaftlich schädliche Unsicherheit schaffen und einen Attentismus auslösen, der durch die März-Beschlüsse hoffentlich als überwunden gelten kann? Auch in diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß das, was grundsätzlich gilt, nicht immer richtig sein muß. Es kommt auf die konkreten Umstände einer entsprechenden steuerpolitischen Diskussion an. Soll eine solche Diskussion konjunktur- und wirtschaftspolitisch nicht schädlich sein, müßte sie auf jeden Fall von politischen Verteilungskonflikten freigehalten werden. Es wäre mithin nur noch zu prüfen, ob sich das gleiche Steueraufkommen – bei im Prinzip gleichen vertikalen Steuerbelastungseffekten für die Bevölkerung und bei gleicher Aufteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen öffentlichen Hände – nicht auf eine konjunktur- und wirtschaftspolitisch bessere Weise als mit dem derzeit vorgesehenen Solidaritätszuschlag erreichen läßt.

Auch eine solche Diskussion würde Unsicherheiten erzeugen. Mit Blick auf die Investoren würde es sich aber um Unsicherheiten handeln, die das Kennzeichen von Hoffnung und Optimismus sind. Aus dem Blickwinkel der Investoren geht es, wenn die Diskussion mit den zuvor genannten Einschränkungen geführt wird, dann nämlich nur um die Möglichkeit einer Verbesserung der Investitionsbedingungen, und zwar ohne daß sich ein Abwarten oder Hinauszögern von Investitionen lohnt, wenn eine Entscheidung zugunsten der Konsumzusatzsteuer fällt. Eine solche Entscheidung würde nur die Attraktivität von Investitionen erhöhen. Ein ernsthaftes politisches Erwägen, den vorgesehenen Solidaritätszuschlag durch eine Konsumzusatzsteuer zu ersetzen, würde das Investitionsklima mithin verbessern.

Nun ist aber auch an die Nachfrage der Konsumenten zu denken, zu deren Lasten sich ja eine Ersetzung des Solidaritätszuschlags durch eine Konsumzusatzsteuer auswirken würde. Auch hier wäre eine in dem beschriebenen Rahmen erfolgende steuerpolitische Diskussion unproblematisch. Im Gegenteil, je stärker die Konsumenten die Einführung einer solchen Steuer fürchten, desto stärker ist ihre Motivation, sich dieser künftigen Steuerbelastung durch einen gegenwärtig vermehrten Konsum zu entziehen. Die Ankündigung, eine Konsumzusatzsteuer einzuführen, belebt die Konjunktur.

<sup>16</sup> Vgl. dazu J. Hackmann: Die Durchsetzung der Zinsbesteuerung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 49 (1991/92), S. 3-83. Ein solches Besteuerungsverfahren hat unter anderem erhebliche Vorteile für die Kapitalallokation, von denen sich ansatzweise einige auch schon bei der Konsumzusatzsteuer zeigen. Für eine differenziertere Erörterung dieser Vorzüge vgl. J. Hackmann: Die Überwindung von Kapitalfremdallokationen durch eine Besteuerung von Sollzinseinkommen, in: Kredit und Kapital, 25. Jg. (1992), S. 491-527.