

Siebert, Horst

Working Paper — Digitized Version

Wenn Steuern Wohlstand mindern: Thesen zur Steuerreform

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 344

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1999) : Wenn Steuern Wohlstand mindern: Thesen zur Steuerreform, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 344, ISBN 3894561939, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2266>

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.

Wenn Steuern Wohlstand mindern

Thesen zur Steuerreform

von Horst Siebert

AUS DEM INHALT

- Steuern müssen sich aus den Aufgaben des Staates legitimieren. Ebenso hat jede Steuerreform an den Aufgaben des Staates anzusetzen und zu prüfen, was an staatlichen Aufgaben unverzichtbar ist und was der Staat nicht so gut kann. Steuern mindern Wohlstand, wenn der Nutzen oder der Produktionseffekt, den das öffentliche Gut stiftet, geringer ist als die Nutzenverluste oder Lasten, die den Individuen durch die Steuern auferlegt werden.
- Der Staat darf den Menschen nicht so viel abfordern, daß sie das Interesse an Produktion, Investition und Leistung verlieren. Eine statische Ergebnisgleichheit in den Einkommen kann nicht das Leitbild der Steuerpolitik sein. In Deutschland gibt es eine beachtliche vertikale Mobilität in der Einkommenspyramide: 75 vH der Haushalte mit abhängig Beschäftigten, die sich 1984 im unteren Fünftel der Einkommensverteilung befanden, waren 1994 in einem höheren Fünftel. Die Aufgabe einer an Verteilung interessierten Politik muß sein, diese vertikale Mobilität in einer offenen Gesellschaft zu fördern.
- Die politische Ausgangsthese, es gebe eine soziale Schieflage, ist durch Fakten nicht begründet. Eine Analyse der Daten des Sozioökonomischen Panels für den Zeitraum 1983–1993 ergibt, daß im früheren Bundesgebiet „die Einkommensverteilung in dem betrachteten Zeitraum nur geringfügig ungleicher geworden ist“ (Sachverständigenrat). Auch ist nicht richtig, daß die Arbeitseinkommen in realer Rechnung nicht mehr gestiegen sind: Zieht man die durchschnittlichen Wochenverdienste der Facharbeiter im produzierenden Gewerbe Westdeutschlands heran, so lagen sie 1990 real und netto 9,3 vH über dem Niveau von 1980 und 1998 um 3,5 vH über dem Niveau von 1990.
- Die Politik muß im Steuersystem eine Antwort auf die weltwirtschaftlichen Veränderungen und den globalen Standortwettbewerb finden. Der Staat sieht sich einem eingeschränkten Bewegungsspielraum gegenüber, da bei Abwanderung von Sachkapital die Steuerbasis schrumpft, aber nicht nur die Steuerbasis aus Kapitaleinkommen. Denn bei Abwanderung von Sachkapital sinkt die Arbeitsproduktivität (oder sie entwickelt sich nicht so günstig). Mit niedriger Arbeitsproduktivität werden die Lohn- und Beschäftigungschancen geringer. Auch dadurch schmilzt die Steuer- und Abgabenbasis.
- Geht es um die Leistungsbereitschaft der Menschen, so sind die Steuersätze für natürliche Personen zu senken. Eine rechtsformneutrale Unternehmen- oder Betriebsteuer mit einem diskutierten Steuersatz von etwa 25 vH für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne ist zur Stärkung der Investitionen zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Aber die ausgeschütteten Gewinne würden zusätzlich mit dem hohen Steuersatz der Einkommensteuer belastet, was die Leistungsbereitschaft vieler Unternehmer in kleinen und mittelgroßen Betrieben nachteilig berührt. Daher ist auch der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer zu senken, und die Steuersätze für Unternehmen und natürliche Personen dürfen nicht allzu weit auseinander liegen.
- Die Reform der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sollte jetzt in einem Gesetz verabschiedet werden, aber in zwei bereits heute eindeutig festgelegten Stufen. Ab 2000 sollten die Unternehmensteuern auf einen Satz bei 25 vH gesenkt werden, in einer zweiten Stufe sollte der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer auf unter 40 vH reduziert werden. Diese zweite Stufe, die etwa am 1. Januar 2002 in Kraft treten könnte, sollte jetzt verbindlich im Gesetz festgeschrieben werden.
- Der Staat darf die Zukunft nicht übermäßig belasten. Die Belastung zukünftiger Generationen muß in einer intertemporalen Rechnung bei den Entscheidungen schon heute berücksichtigt werden. Dies gilt für die höhere Zinslast aus der Staatsverschuldung und die damit einhergehende Manövrierunfähigkeit in den öffentlichen Haushalten der Zukunft wie auch für die Abgaben, mit denen die in der Zukunft arbeitenden Generationen die sozialen Sicherungssysteme finanzieren müssen.
- Notwendig sind institutionelle Schranken für das Ausgabengebaren und die Steuerpolitik des Staates. Im Grunde ist eine Norm für die Staatsquote nötig. Bei der Staatsverschuldung greifen die bisher eingeführten Schranken nur begrenzt. Am erfolgversprechendsten erscheint es, bei der Steuerhoheit anzusetzen und dafür Verfassungsschranken festzulegen.

Wenn Steuern Wohlstand mindern Thesen zur Steuerreform

These 1: Jede Steuer kostet etwas.....	3
These 2: Steuern müssen sich aus den Aufgaben des Staates legitimieren.	3
These 3: Der Staat darf den Menschen nicht so viel abfordern, daß sie das Interesse an Produktion, Investition und Leistung verlieren.	5
These 4: Die Politik muß auch im Steuersystem eine Antwort auf die weltwirtschaftlichen Veränderungen und den globalen Standortwettbewerb finden.	7
These 5: Geht es um die Leistungsbereitschaft der Menschen, so sind die Steuersätze für natürliche Personen zu senken.	8
These 6: Der Staat darf die Zukunft nicht übermäßig belasten.	10
These 7: Notwendig sind institutionelle Schranken für das Ausgabegebaren und die Steuerpolitik des Staates.	11
Anhang	14
Literatur.....	15

Thesen vorgetragen anlässlich der Verleihung des Karl-Bräuer-Preises am 6. Mai 1999 in Kiel. Überarbeitete und erweiterte Fassung. Ich danke Alfred Boss für eine kritische Durchsicht des Manuskripts.

Wenn Steuern Wohlstand mindern Thesen zur Steuerreform

1. An ein Steuersystem werden vielfältige Wünsche gerichtet. Der eine will damit umverteilen, der andere mit den Abgaben ein breites System der sozialen Sicherung finanzieren, der dritte die stotternde Konjunktur ankurbeln, dieser etwas für die magere Beschäftigung tun, jener Kinder und Familien fördern, ein weiterer die Steinkohle erhalten, der nächste die Bauern schützen oder wieder ein anderer die Gleichmäßigkeit der Lebensverhältnisse im Raum herstellen.

2. In dieses Dickicht der möglichen Zielsetzungen will ich mit einem einzigen Scheinwerfer hineinleuchten: Wie sollte ein Steuersystem aussehen, das den Wohlstand einer Volkswirtschaft mehrt? Oder etwas genauer: Wo ist die Grenze erreicht, ab der die Steuer den Wohlstand mindert?

Nun läßt sich eine Antwort auf diese Frage nicht einfach finden, da sich in dem Kriterium der Wohlstandsmehrung alle Probleme einer Grundlegung der Besteuerung wiederfinden, die in der Dogmengeschichte und im Fundus der Finanzwissenschaft, insbesondere in dem Problem der Aggregation von Einzelnutzen in den Gesamtnutzen einer Volkswirtschaft, ausführlich behandelt werden. Aber Elemente unserer Fragestellung werde ich herausarbeiten können. Lassen Sie mich das Thema in sieben Thesen entwickeln.

I.

These 1: Jede Steuer kostet etwas.

3. Steuern bringen Opportunitätskosten mit sich. Der Staat entzieht dem privaten Bereich die Verfügung über Einkommen und Ressourcen und legt den Privaten eine Last auf, wie dies in den romanischen Begriffen für die Steu-

er — *impôt, imposta, impuesto, imposto*, dem Römischen „*impositum*“, dem Auferlegten — zum Ausdruck kommt. Was Winston Churchill in dem prägnanten Satz „*There is no such thing as a good tax*“ pointiert hat, sind für Ökonomen Nutzenverluste der Steuerzahler, Gewinneinbußen der Unternehmen und in Form des Harberger Dreiecks gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste, sogenannte „*deadweight losses*“, durch steuerbedingte Verzerrungen der relativen Preise und durch die Verfälschung der Allokation von Gütern und Produktionsfaktoren.

Steuern bewirken bei den Privaten Verhaltensänderungen, die allzuoft aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, bedenkt man die Effekte in all ihren Verästelungen und in der langen Frist, kontraproduktiv zu dem sind, was die Politik ursprünglich einmal im Sinne hatte. Dann stellen die Steuern Fehlanreize dar. All dies mindert, für sich betrachtet, Wohlstand.

Wie der etatistische Spruch von Jean-Baptiste Colbert „*Steuern erheben heißt, die Gans so zu rupfen, daß man möglichst viele Federn mit möglichst wenig Gezische bekommt*“ zeigt, war sich die hoheitliche Kunstlehre von der Besteuerung der von den Privaten empfundenen Last und Belästigung durchaus bewußt. Was steht diesen Lasten, dem Verdrängungseffekt, dem *Crowding-Out*, den Opportunitätskosten der Besteuerung an Positivem gegenüber?

II.

These 2: Steuern müssen sich aus den Aufgaben des Staates legitimieren.

4. Steuern sind nur insoweit begründet, wie auch die Aufgaben des Staates, also seine Ausgaben, begründet sind. Wo die einzelnen durch ihre Individualentscheidungen öffentliche Güter

wie den Deich an der Nordsee, die innere Sicherheit oder die institutionelle Rahmenordnung einer Marktwirtschaft nicht zuwege bringen, wo also die Subsidiarität in bezug auf Individuen und den Familienverbund ihre Grenzen findet, beginnt der Staat. Im Gegensatz zum Romanischen kommt bei uns der Begriff Steuer denn auch aus dem Althochdeutschen „stiura“ und dem Mittelhochdeutschen „stiure“, einem ursprünglich norddeutschen Wort, das laut etymologischem Wörterbuch „den meeranwohnenden Germanen eigen“ war und das der Bedeutung „lenken, leiten, stützen“ entspringt, also deutlich weniger individualistisch als im Romanischen, sondern eher gruppenbezogen, hierarchisch, ja obrigkeitlich, angelegt ist. Der Aspekt der Last wird verschämt durch ein zaghafte Präfix „ver“ und „be“ wie in „ver-“steuern und „be-“steuern zum Ausdruck gebracht.

5. Besteuerung setzt ein Optimierungskalkül voraus, bei dem der Zuwachs des Nutzens aus der staatlichen Tätigkeit (aus der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes) den Kosten der Besteuerung (der Einbuße an Nutzen bei den Privaten) gegenübergestellt wird. Steuern mindern Wohlstand, wenn der Nutzen oder Produktionseffekt, den das öffentliche Gut stiftet, geringer ist als die Nutzenverluste oder Lasten, die den Individuen durch die Steuern auferlegt werden.^{1,2} Daraus folgt: Jede Steuerreform muß an

¹ Bei Samuelson (1954) lautet die Bedingung für eine Minderung des Wohlstandes, daß die Grenzrate der Transformation größer ist als die Summe der Grenzraten der Substitution.

² Dieser Ansatz erlaubt auch einen Einstieg in das Problem, wie volkswirtschaftliche Kosten zu internalisieren sind, und ermöglicht von daher einen Zugang zum Umweltproblem. Eine Zurückführung von Emissionen ist dann angebracht, wenn die dadurch verhinderten Umweltschäden pro Emissionseinheit größer sind als die Kosten der Emissionsreduzierung. Diese Bedingung läßt sich auch auf das globale Klimaproblem anwenden, bei dem die Reduzierungspflichten im Rahmen einer globalen (oder zumindest europäischen) Glockenlösung umgesetzt werden können. In einem solchen Ansatz wären CO₂-Emissionen nur mit handelbaren Zertifikaten zulässig; die Gesamtmenge der zulässigen CO₂-Zertifikate würde gemäß dem Reduzierungsziel zurückgeführt. Innerhalb einer Glocke käme ein Preismechanismus zustande, der für die CO₂-Emittenten einen Anreiz mit sich bringen würde, Kohlendioxid zu vermeiden. In der deutschen Diskussion über eine Ökosteuer ist die Lösung des

den Aufgaben des Staates ansetzen und prüfen, was an staatlichen Aufgaben unverzichtbar ist und was der Staat nicht so gut kann. Vor zwanzig Jahren hätten viele gedacht, daß die Bereitstellung eines Telefonsystems zu den staatlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge gehört. Morgen haben wir vielleicht Phantasie genug, stärkere Privatisierungs- und Anreizelemente im Hochschulwesen oder in der sozialen Sicherung zu akzeptieren.

6. Wo die Trennlinie zwischen Staat und Privatwirtschaft verläuft — dies zu bestimmen muß deshalb der erste Schritt einer Steuerreform sein. Der zweite ist zu prüfen, ob die Ausgaben notwendig sind, um die Aufgaben des Staates zu erfüllen. Eine Steuerreform muß also an dem Ausgabenniveau ansetzen. Wie wäre es mit den Subventionen? Sie belaufen sich nach den Berechnungen des Instituts für Weltwirtschaft in einer weiten Abgrenzung auf 291 Mrd. DM, auf 36,5 vH der Steuereinnahmen oder 8,1 vH des Bruttoinlandsprodukts (Boss und Rosenschon 1998). Was auch immer man gegen diese weite Abgrenzung der Subventionen einwenden mag, eines bringt diese Zahl auf den Punkt. Sie macht das Entscheidungsproblem in der Politik deutlich: Die Politik hat es in der Hand, die Steuern um ein Drittel zu verringern, wenn sie auf Subventionen verzichtet.

Steuern kosten etwas, sie müssen sich aus den Aufgaben des Staates legitimieren. Wo ist die Grenze erreicht, ab der die Steuer den Wohlstand mindert?

globalen Klimaproblems in den Hintergrund getreten, die Ökosteuer setzt nicht an den Emissionen, den Treibhausgasen an. Durch die Koppelung mit der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme schiebt sich die Rolle der Ökosteuer in den Vordergrund, über die Entlastung der Lohnnebenkosten zu mehr Beschäftigung beizutragen. Dabei hat man die Hoffnung auf eine „zweite Dividende“ in Form von mehr Beschäftigung. Will man die Beschäftigungswirkungen ermitteln, so sind komplexe Effekte einander gegenzurechnen, wobei die Substitution von Umwelt und Energie durch Arbeit und die Substitution von Kapital durch verbilligte Arbeit einem (wie in der Ölkrise beobachteten) negativen Produktionseffekt gegenüberzustellen sind, der daraus resultiert, daß Umwelt und Energie belastet werden. Zur Ökosteuer vgl. Sachverständigenrat (1998: Ziffern 476 ff.) und Siebert (1998b).

III.

These 3: Der Staat darf den Menschen nicht so viel abfordern, daß sie das Interesse an Produktion, Investition und Leistung verlieren.

7. Für ein Steuersystem, auch für seinen Umbau, kann sich mancher manches Wünschenswerte, manches Meritorische vorstellen, das bei Wählerin und Wähler Wohlgefallen findet. Aber Vorsicht vor dem Meritorischen. Es dehnt als zwingende Folgewirkung die Staatstätigkeit aus und erhöht zwangsläufig die Steuerlast.

Wie ist es mit dem Umverteilen? Ist es nicht gerechtfertigt, durch das Steuersystem umzuverteilen? Oben etwas zu nehmen und unten etwas zu geben? Die Einkommensverteilung ex-post gleichmäßiger zu gestalten? Sicherlich muß ein Besteuerungssystem fair sein. Der wirtschaftlich Starke muß mehr Steuerlast tragen als der Schwächere. Dies ist sozusagen das germanisch-wikingerisch-fränkische Obelix-Prinzip. Ein Steuersystem würde keine Akzeptanz finden, wenn es an der Leistungsfähigkeit der einzelnen vorbeigehe.

8. Aber: Eine statische Ergebnisgleichheit in den Einkommen kann dabei das Leitbild nicht sein. All denen, deren Herz an der Verteilung hängt, sei gesagt, daß es eine beachtliche vertikale Mobilität in der Einkommenspyramide gibt. So weist der Sachverständigenrat (1998: Ziffer 211) auf Untersuchungen hin, nach denen in Westdeutschland über 75 vH der Haushalte mit abhängig Beschäftigten, die sich 1984 im unteren Fünftel der Einkommensverteilung befanden, 1994, also zehn Jahre später, in einem höheren Fünftel waren (alle Haushalte: knapp 70 vH). Die Aufgabe einer an Verteilung interessierten Politik muß sein, diese vertikale Mobilität zu fördern und in einer offenen Gesellschaft die Chancen für den vertikalen Aufstieg zu verbessern. Dies verspricht mehr Erfolg als eine ex-post-Korrektur der Verteilung.

9. Aber unabhängig davon: Man sollte keine falschen Vorstellungen darüber haben, wieviel man in einer Volkswirtschaft verteilen kann. So

ist 79 vH des Volkseinkommens— nach Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vom April 1999 (Statistisches Bundesamt 1999) — Arbeitseinkommen, davon 70,2 vH Einkommen der abhängig Beschäftigten. Etwa 7 vH ist Vermögenseinkommen der privaten Haushalte; knapp 19 vH ist Einkommen aus Unternehmertätigkeit (entnommene und nichtentnommene Gewinne) einschließlich Einkommen der privaten Haushalte aus Wohnungsvermietung abzüglich des kalkulatorischen Unternehmerlohns³ (Tabelle 2 im Anhang). Umverteilung ist also im wesentlichen eine Umverteilung im Bereich der Arbeitseinkommen. Die Politik verteilt um von denen, die durch ihre Arbeit etwas mehr verdienen, zu denen, die durch ihre Arbeit etwas weniger verdienen.

10. Nun lautet die politische Ausgangsthese der deutschen Wirtschaftspolitik, es gebe eine soziale Schieflage, und es gelte, diese soziale Schieflage durch die Steuerreform zu korrigieren. In der Bevölkerung herrscht gefühlsmäßig die Einschätzung vor, daß eine solche Schieflage bestehe. Dabei werden beispielsweise Zunahmeraten bei den Unternehmensgewinnen mit den Lohnerhöhungsraten verglichen. Eine Reihe von Daten zeigt jedoch keine Verschlechterung der Einkommensverteilung in Deutschland. So kommt der Sachverständigenrat (1998: Ziffer 212) auf Grund einer Analyse der Daten des Sozioökonomischen Panels für den Zeitraum 1983–1993 zu dem Ergebnis, daß im früheren Bundesgebiet „die Einkommensverteilung in dem betrachteten Zeitraum nur geringfügig ungleicher geworden ist“. Aktuelle Daten deuten darauf hin, daß diese Tendenzaussage wohl weiterhin gilt. Nicht richtig ist, daß netto die Arbeitseinkommen in realer Rechnung nicht mehr gestiegen sind: Zieht man die durchschnittlichen Wochenverdienste der Facharbeiter im produzierenden Gewerbe Westdeutschlands heran, die vom Bundesministerium für Arbeit veröffentlicht werden, so lagen sie 1990

³ Ein isolierter Ausweis der Einkommen der privaten Haushalte aus Wohnungsvermietung ist nicht möglich.

real und netto 9,3 vH über dem Niveau von 1980 und 1998 um 3,5 vH über dem Niveau von 1990 (Tabelle 1 im Anhang).

Berechnet man insgesamt den Nettoanstieg der Lohn- und Gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer (Inländerkonzept) für den Zeitraum von 1991 bis 1998 (Sachverständigenrat 1998: Tabelle 24*), so fällt unter Berücksichtigung des Preisanstiegs die Zunahme für Deutschland insgesamt mit 1,4 vH geringer aus.⁴ Allerdings darf es nicht überraschen, daß in einer Volkswirtschaft, der 10 Millionen Arbeitskräfte durch die Wiedervereinigung hinzugefügt wurden, die Realarbeitseinkommen nicht mehr stark steigen. Es kommt hinzu, daß die Politik in den neunziger Jahren die Sozialleistungen und damit den Soziallohn erhöht und den Keil zwischen Brutto- und Nettolohn vergrößert hat, so daß die Arbeitnehmer weniger Bares in der Tasche haben. Ist es eine angemessene Situationsanalyse, hier von einer sozialen Schieflage zu sprechen? Führt dieses Bild die Wirtschaftspolitik nicht in die Irre?

11. Aber unterstellen wir einmal, es gäbe eine soziale Schieflage. Was kostet die Umverteilung? Als Friedrich der Zweite sich in einer Abendgesellschaft wunderte, daß sich die Bürger über die hohen Steuerlasten beschwerten, daß er jedoch feststellen müsse, daß wenig Geld in der Staatskasse sei, ließ sein Finanzminister ein Stück Eis kommen, das er über seine Tischnachbarn an den König weiterreichen ließ. Als das Eis bei Seiner Majestät ankam, war es zusammengeschmolzen. „Sehen Sie, Majestät, so ...“.

Der amerikanische Ökonom Arthur Okun (1975) hat diese Erfahrung in dem Bild des „leaky bucket“ ausgedrückt, also eines Eimers, mit dem von dem Gutverdiener auf den Wenigverdiener umverteilt wird, eines Eimers mit Löchern. Das Bild des Eisstücks, das schmilzt, oder vom Eimer der Umverteilung, der ein Loch hat, trifft den Sachverhalt jedoch nicht

hinreichend. Denn es geht nicht nur darum, was unterwegs vom Produzierten bei der Umverteilung verlorengeht, entscheidend ist, daß die Anreize zu produzieren, geschmälert werden, daß — um ein anderes Bild zu verwenden — weniger Brot gebacken wird.

12. Wenig, ja nichts ist gewonnen, wenn gleichmäßiger verteilt wird und es allen oder doch vielen schlechter geht als vor der Umverteilung, oder doch schlechter, als dies ohne Umverteilung der Fall wäre. Nun möchte ich nicht den Vorschlaghammer herausholen und auf die Erfahrung der kommunistischen Zentralplanwirtschaften verweisen, die ein so starkes Gewicht auf die gleichmäßige Verteilung gelegt haben — allerdings nur verbal —, daß das System mit seinem Wirrwarr von Fehlansätzen schließlich nicht mehr in der Lage war, die Menschen angemessen mit Gütern — sogar mit Gütern des alltäglichen Lebens — zu versorgen. Aber auch etwas filigraner gibt es in unserem Wirtschaftssystem Opportunitätskosten einer verteilungsorientierten Besteuerung, auch bei einer feineren Analyse mindert also Besteuerung den Wohlstand. Deshalb gilt die Schumpeter-Regel, die er 1918 in seiner Veröffentlichung „Die Krise des Steuerstaates“ formuliert hat und an die meine These 3 anknüpft:

„Der Steuerstaat darf den Leuten nicht soviel abfordern, daß sie das finanzielle Interesse an der Produktion verlieren oder doch aufhören, ihre beste Energie daran zu setzen“ (S. 26).

13. Schumpeter beschreibt diese Grenzen für die wichtigsten Steuern, so für die indirekten Steuern, bei denen es

„für die Belastung eines jeden Artikels, und folglich für den Ertrag indirekter Besteuerung im Ganzen genommen jeweilig eine Höhe gibt, über die hinaus eine weitere Steuererhöhung keinen Zuwachs, sondern eine Minderung des Ergebnisses bringt“ (S. 27),

für den Unternehmensgewinn mit einer Grenze

„über die hinaus der Steuerdruck nicht gehen kann, ohne das Steuerobjekt erst zu schädigen und dann zu vernichten“ (S. 29),

⁴ Dabei ist die Nettolohn- und Gehaltssumme nominal um 21,3 vH gestiegen, der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte um 19,6 vH.

für Steuern auf Zins und Lohn,

„Insofern die Steuern die Wirkung haben, den Zinsfuß oder den Lohnsatz zu erhöhen, die der Unternehmer zu zahlen hat, wirken sie der Expansion der Produktion entgegen, die ohne sie eingetreten wäre“ (S. 31),

und auf das Arbeitseinkommen

„... Entzug an den höheren Arbeitseinkommen, ..., entmutigt alle überdurchschnittliche Arbeitsleistung, wo sie nicht schlechthin Selbstzweck ist“ (S. 31/32).

14. Wenn diese Grenzen überschritten werden, mindert Besteuerung Wohlstand. Politiker sollten diese Grenzen respektieren. Sie müssen zwischen einer kurzfristig verteilungsorientierten und einer auf wirtschaftliche Dynamik abzielenden und langfristig wohlstandsmehrenden Steuerreform wählen, die alle Quellen des wirtschaftlichen Wachstums, die Investitionen in das Sachkapital, die Bildung von Humankapital und die Innovation anregt. Ein solcher Ansatz ist letztlich im Interesse der Arbeitnehmer, dient er doch dazu, die Arbeitsproduktivität zu heben, also die Einkommenschancen für die Arbeitnehmer zu verbessern und auch die Beschäftigungschancen günstiger zu machen. Von daher kann man Politikern nur raten, zur Kenntnis zu nehmen, daß die Arbeitsproduktivität positiv vom Kapitaleinsatz beeinflusst wird, technisch: die Kreuzableitung ist positiv. Kapital und Arbeit sitzen im gleichen Boot.

15. Wie sieht eine investitions- und wohlfördernde Steuerreform aus? Darauf hat die Politik in Deutschland noch keine eindeutige Antwort gefunden. Vielmehr erscheint die Diskussion um die Steuerreform in dem Sinne ziellos, daß viele und wechselnde Ziele genannt und temporär verfolgt werden. Was der Zweck einer Steuerreform ist, ist damit im Regierungshandeln offen und undefiniert, wenn man sich denn nicht mit Art Buchwald trösten will: „Tax reform is when you take the taxes of things that have been taxed in the past and put taxes on things that haven't been taxed before.“ Was politisch gewollt ist, bleibt unklar. Wo der Hauptpunkt liegt, ist nicht deutlich. Die Marktteilnehmer

haben den Eindruck, daß zunächst einmal umverteilt wird, danach wird für die Finanzierung der Umverteilung durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gesorgt, schließlich begibt man sich auf die Suche nach niedrigeren Steuertarifen. Diese Schrittfolge — dieses „sequencing“ — führt zwangsläufig zu einem Attentismus bei den Investitionen. Eine Steuerreform muß sein wie ein Silvesterfeuerwerk. Es muß funkeln, leuchten, blitzen, knallen und krachen, so daß alle nach dem staunendem „Ah“ und „Oh“ am nächsten Morgen mit neuem Elan und frischem Engagement an die Arbeit gehen.

IV.

These 4: Die Politik muß auch im Steuersystem eine Antwort auf die weltwirtschaftlichen Veränderungen und den globalen Standortwettbewerb finden.

16. In der deutschen Diskussion entsteht der Eindruck, daß die Steuerpolitik noch kein Konzept aufgetan hat, wie sie auf die weltwirtschaftlichen Veränderungen reagieren soll. Ja, zuweilen sieht es so aus, daß sich die Politik des globalen Standortwettbewerbs um die mobilen Faktoren Kapital und Technologie gar nicht bewußt ist. Vor allem wegen der Mobilität des Sachkapitals sind die Unternehmen nicht mehr gezwungen, ihren Standort auf der nationalen Landkarte zu wählen, sie können europaweit und weltweit optimieren und sich auch neu zuschneiden. Mit jeder Fusion, mit jeder Reorganisation werden auch Arbeitsplätze den Staaten neu zugeordnet.

17. Welche Konsequenzen folgen daraus für den einzelnen Staat? Er sieht sich einem eingeschränkten Bewegungsspielraum gegenüber, da bei Abwanderung von Sachkapital die Steuerbasis schrumpft, aber nicht nur die Steuerbasis aus Kapitaleinkommen.^{5,6} Denn bei Abwande-

⁵ In den offenen Volkswirtschaften kann die Steuerlast nicht oder nur begrenzt auf die international mobilen Faktoren gelegt werden, da diese Faktoren (Kapital, technisches Wissen, qualifizierte Arbeitskräfte) in

rung von Sachkapital sinkt die Arbeitsproduktivität (oder sie entwickelt sich nicht so günstig). Mit niedriger Arbeitsproduktivität werden die Lohn- und Beschäftigungschancen geringer. Auch dadurch schmilzt die Steuer- und Abgabebasis. Soziale Sicherungssysteme sind schwerer zu finanzieren.

Die Koordinierungs- und Harmonisierungsstrategie dürfte nur begrenzt anwendbar sein, da sich andere Volkswirtschaften ihre Standortvorteile nicht, auch von den Deutschen nicht, wegharmonisieren lassen. Folglich kommen nationale Regierungen nicht umhin, die potentielle Abwanderung von Sachkapital bei ihren Steuerentscheidungen in Betracht zu ziehen.⁷ Das Steuersystem muß darauf ausgerichtet sein, daß mobiles Kapital und mobile Technologie im Lande bleiben und daß sie angelockt werden. Dies gilt zunehmend auch für qualifizierte Arbeitnehmer. Steuerpolitik ist Standortpolitik.

Länder mit niedriger Besteuerung ausweichen können.

6 Schumpeter (1918: 31) konnte in seiner *Krise des Steuerstaates* noch unterstellen: „... da es sich hier um ein a l l e n Steuerstaaten gemeinsames Problem handelt, um das Problem des Systems und nicht eines Staates, wollen wir auch von der Tendenz des Kapitals und der Arbeit nach den Ländern geringsten Steuerdrucks auszuwandern absehen ...“.

7 Grundsätzlich gibt es gute Gründe, die Investitionen weniger als den Konsum zu besteuern. Man sollte aber nicht davon ausgehen, daß die Privaten einer Besteuerungssillusion unterliegen und nicht merken, daß der Staat durch hohe Konsumsteuern das Realeinkommen verringert, ganz abgesehen davon, daß die Nachfrage nach beschäftigungsintensiven Dienstleistungen von Konsumsteuern ebenfalls betroffen wird und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften schwächer ausfallen kann. Das Steuersystem überwiegend auf Konsum- oder Ausgabensteuern aufzubauen wirft die Frage von Ausweichverhalten auf. So können Konsumenten bei einem nationalen Alleingang einer solchen Lösung mit ihrem Konsum auf andere EU-Länder oder aber auf das Ausland insgesamt ausweichen. Mit zunehmender Mobilität der Menschen, auch im Urlaub, eröffnen sich zusätzliche Möglichkeiten, den Konsum im Ausland zu tätigen. Ein weiteres Problem ist die Wohnsitzverlagerung im Lebenszyklus, vor allem dann, wenn die produktive Phase in eine konsumtive Phase übergeht. Schließlich müssen in einer intertemporalen Sicht relativ hohe Erbschaftssteuern das durch Nichtkonsum angesammelte Vermögen belasten. All dies weist darauf hin, daß Konsumsteuern mehr Überwachung und Kontrolle erfordern, beispielsweise bei der Wohnsitzverlagerung ins Ausland. Zwangsläufig entstehen Konflikte mit dem Freiheitsziel einer offenen Gesellschaft (Siebert 1998a).

Geht eine Steuerreform an diesen weltwirtschaftlichen Zusammenhängen vorbei, so wird es nicht gelingen, die Einkommensposition und die Beschäftigung der Arbeitnehmer zu verbessern.

V.

These 5: Geht es um die Leistungsbereitschaft der Menschen, so sind die Steuersätze für natürliche Personen zu senken.

18. Eine rechtsformneutrale Unternehmen- oder Betriebsteuer mit einem Steuersatz von oder bei 25 vH für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne, wie es jetzt in den Brühler Empfehlungen (Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung 1999) vorgeschlagen wird, ist zur Stärkung der Investitionen zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Aber bei dem vorgesehenen „Halbe-Einkünfte-Verfahren“ würden die ausgeschütteten Gewinne zusätzlich, wenn auch nur zur Hälfte des Betrages, in der Spitze mit einem hohen Steuersatz von derzeit 53 vH plus Solidaritätszuschlag — und später 48,5 vH — belastet. Die Anrechnung entfiel. Damit gibt es für die Anreizwirkung zwei große Aber, wobei ich von der vom Bundesfinanzhof aufgeworfenen Frage der Verfassungsmäßigkeit absehe und wobei ich auch davon absehe, wie es denn begründet wird, daß die Kapitalbildung aus Unternehmertätigkeit im Vergleich zur Kapitalbildung aus Arbeitseinkommen begünstigt werden soll.

19. Aber 1: Der niedrige Steuersatz darf in der Umsetzung nicht auf die Wiederverwendung der Gewinne in denjenigen Unternehmen begrenzt sein, in denen die Gewinne erwirtschaftet werden; der Satz muß auch bei einer Wiederverwendung in Unternehmen anderswo gelten. Dies erfordert im Detail komplizierte bürokratische Regelungen und Überprüfungen über die investive Verwendung; dazu gehört die Frage, wie die Wiederverwendung von Gewinnen auf dem Kapitalmarkt zu behandeln ist. Vor al-

lem bei den zahlreichen Personengesellschaften, die die Unternehmenswirklichkeit in Deutschland ausmachen, dürfte sich die Ausgestaltung einer Reinvestitionsklausel als sehr kompliziert erweisen. Wenn eine solche Regelung nicht gelingt, so wird das Alte systematisch begünstigt, das Neue hätte keine Chance, eine Volkswirtschaft würde verkrusten, eine Modernisierung kaum erreicht (Lock-in-Effekt). Im übrigen ist vorausgesetzt, daß eine eindeutige Abgrenzung zwischen unternehmerischem und privatem Bereich gelingt. Ich befürchte, daß die Schwierigkeit dieser Demarkierung zwischen „gutem“ und „schlechtem“ Einkommen die Abgrenzungsproblematik zur Scheinselbständigkeit, zwischen den „guten“ und den „schlechten“ Jobs, weit in den Schatten stellen wird.

20. Aber 2: Mit einer Betriebsteuer kommt man nicht an die Leistungsbereitschaft der Menschen heran. Die Leistungsbereitschaft der Unternehmer wird geschwächt, wenn die unternehmerische Tätigkeit bei Gewinnentnahmen hoch belastet wird. Und da liegt die Krux einer Betriebsteuer. Wie relevant das ist, wird deutlich, wenn man sich die Unternehmenswirklichkeit in Deutschland ansieht.⁸ Wir haben etwa 3 Millionen Unternehmen, weitgehend mittlere und kleine. In Deutschland zahlen nur 1 300 Aktiengesellschaften Körperschaftsteuer, aber 240 000 GmbH's, also auch kleine und mittlere Unternehmen (Werte für 1992). Hinzu kommt, daß 1,8 Millionen natürliche Personen Einkommensteuer aus Gewerbebetrieb und als Selbständige zahlen. An den Steueraufkommen von 8,8 Mrd. DM der Aktiengesellschaften, 26,5 Mrd. DM der GmbH's und 64 Mrd. DM der natürlichen Personen aus Gewerbebetrieb und als Selbständige erkennt man, daß es für die Steuereinnahmen vor allem auf die kleineren und mittleren Unternehmen und auf die Leistungsbereitschaft

von Personen ankommt. Schließlich machen die kleinen und mittleren Unternehmen die Musik bei der Beschäftigung, 75 vH der Arbeitsplätze werden von Betrieben unter 500 Beschäftigten bereitgestellt (63 vH unter 200). Per saldo stärkt eine Betriebsteuer allein die Angebotsseite der Volkswirtschaft nicht hinreichend.⁹

21. Das Fazit für die Steuerreform lautet also: Eine Senkung der Unternehmenssteuersätze reicht nicht. Wir müssen auch den Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer senken. Die Steuersätze für Unternehmen und natürliche Personen dürfen nicht allzu weit auseinander liegen.

22. Wie sieht die richtige Schrittfolge aus? Die Reform der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sollte jetzt in einem Gesetz verabschiedet werden, aber in zwei bereits heute eindeutig festgelegten Stufen. Ab 2000 (gegebenfalls erst ab 2001) sollten die Unternehmensteuern auf einen Satz bei 25 vH gesenkt werden, in einer zweiten Stufe sollte der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer auf unter 40 vH reduziert werden. Diese zweite Stufe, die etwa am 1. Januar 2002 in Kraft treten könnte, sollte jetzt verbindlich im Gesetz festgeschrieben werden. Letztlich würden sich bei diesem Ansatz die Belastung des Gewinns durch die Gewerbesteuer — knapp 17 vH — und die faktische Belastung durch die Körperschaftsteuer von etwa 21 vH (die sich bei einem Satz von 25 vH auf Grund der Abzugsfähigkeit der gezahlten Gewerbesteuer ergibt) zu einer Belastung der Unternehmen von knapp 40 vH addieren, so daß sich die Sätze für die Belastung der Unternehmen und der natürlichen Personen nicht merklich unterscheiden würden (Tabelle 3 im Anhang).

⁸ Man beachte auch, daß die unverteilten Gewinne (1997: 85,71 Mrd. DM) nur 29 vH der Nettoinvestitionen (299,01 Mrd. DM) ausmachten; mit einer Begünstigung der nicht ausgeschütteten Gewinne erreicht man also nur einen Teil der Investitionstätigkeit.

⁹ Ein weiteres Problem entsteht daraus, daß die Regelung für Kapitalgesellschaften nicht ohne weiteres auf Personengesellschaften anwendbar ist. In den Brühler Empfehlungen werden im wesentlichen drei Modelle hierzu vorgeschlagen.

VI.

These 6: Der Staat darf die Zukunft nicht übermäßig belasten.

23. Werden der Nutzen staatlicher Tätigkeit und die Kosten der Steuern gegeneinander aufgewogen, so kann es nicht vorrangig um ein kurzfristig orientiertes Kalkül für ein einzelnes Haushaltsjahr gehen. Ausgaben und Steuern müssen der Nachhaltigkeit genügen. Das heißt: die Belastung zukünftiger Generationen muß in einer intertemporalen Rechnung — mit einer Inter-generationenbilanz — bei den Entscheidungen heute berücksichtigt werden. Die höhere Zinslast wegen der Staatsverschuldung und die damit einhergehende Manövrierunfähigkeit in den öffentlichen Haushalten in der Zukunft, das heißt der Verlust von Optionen, hat also in das Kalkül der Besteuerung einzugehen.

Die Zukunft darf genausowenig verdrängt werden wie die private Aktivität heute. Hätte man bei der kräftigen Aufstockung der Zahl der Staatsdiener in den siebziger Jahren durch eine solche Restriktion die sich auftürmenden Pensionslasten bedenken müssen, die Staatstätigkeit wäre nicht so kräftig ausgedehnt worden. Hätte man bei dem stürmischen Ausbau des Wohlfahrtsstaates ebenfalls in den siebziger Jahren die Folgekosten ansetzen müssen, man wäre zu mehr Vorsicht gezwungen gewesen. Würde man die Belange der Zukunft stärker gewichten, so lassen sich Subventionen, die alte Strukturen verteidigen, nicht begründen. In all diesen Fällen mindern Steuern und Staat Wohlstand, und zwar den Wohlstand in der Zukunft.

24. Das Stichwort „Lasten der Zukunft“ weist darauf hin, daß wir bei unserem Thema nicht nur über Steuern im engeren Sinn sprechen können. Wir müssen auch die Abgaben berücksichtigen, mit denen die sozialen Sicherungssysteme finanziert werden, also auch die Abgaben der in der Zukunft arbeitenden Generationen, mit denen die Renten der Rentnergeneration in 30 oder 40 Jahren gespeist werden müssen. Die Systeme der sozialen Sicherung

belasten den Faktor Arbeit und stellen für die Unternehmen einen Anreiz dar, Arbeitskräfte nicht nachzufragen; sie definieren eine Art Mindesteinkommen, das den unteren Eckpunkt der Lohnstruktur bestimmt, das Arbeitssuch- und Arbeitsangebotsverhalten der Arbeitnehmer beeinflußt und auf das Tarifgebaren der Gewerkschaften einwirkt. Ohnehin stoßen die Systeme bei alternder Bevölkerung an ihre Finanzierungsschranke.

25. Wir müssen einen Weg finden, die Abgaben zur Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung zu senken. Wenn sich die Systeme effizienter organisieren lassen, sinkt die Last. Wie passen wir unsere Systeme der sozialen Sicherung an? Es gibt zwei grundsätzliche Fragen:

Die eine lautet: Was sind für den einzelnen große Risiken, die er nicht selbst schultern kann, sondern die ihm die Gesellschaft abnehmen muß? Und was sind für den einzelnen kleine Risiken, die er aus eigener Leistungsfähigkeit tragen kann? Ein Beispiel ist der Verlust des Arbeitseinkommens am ersten, zweiten und dritten Tag der Arbeitslosigkeit, den man aus eigenen Ersparnissen übernehmen kann. Ein Konsens über das, was große Risiken und kleinere Risiken sind, eröffnet einen Weg, die Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme zu senken.

Die andere Frage ist: Wäre es langfristig nicht die bessere Lösung, die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme vom Arbeitsverhältnis zu lösen? Dies trägt der Tatsache Rechnung, daß Kapitaleinkommen auch in Arbeitnehmerhaushalten inzwischen eine größere Bedeutung haben und daß sich die Arbeitswelt grundlegend geändert hat. Der lebenslange Dauerarbeitsplatz, von dem die sozialen Sicherungssysteme bei ihrer Gründung ausgingen, ist immer weniger typisch.¹⁰ Abgrenzungsprobleme, wie sie derzeit bei den 630-Mark-Arbeitsverhältnissen und der Scheinselbständigkeit diskutiert werden, würden sich nicht stellen.

¹⁰ Eine Loslösung vom Arbeitsverhältnis bedeutet nicht, daß auf den Zwangscharakter der sozialen Sicherungssysteme verzichtet werden kann.

VII.

These 7: Notwendig sind institutionelle Schranken für das Ausgabengebaren und die Steuerpolitik des Staates.

26. Institutionell sitzt unser System in einer Steuer- und Abgabefalle. Die Parteien werben mit öffentlichen Leistungen und mit Wünschenswertem, mit Meritorischem — auch bei den sozialen Sicherungssystemen — um die Stimmen der Wähler, aber die Opportunitätskosten dieser Leistungen, etwa in Form höherer Arbeitslosigkeit, werden nicht deutlich gemacht. Politiker haben ein Interesse, die Angebote des Staates auszudehnen, Prozesse der politischen Ökonomie führen zu einer Expansion der Ausgaben. Das System schaukelt sich auf, und dann hockt es systematisch fest.¹¹

27. Wie läßt sich eine solche Falle vermeiden? Wie läßt sich das Ausgabengebaren des Staates unter Kontrolle halten? Welche Schranken sollen institutionell verankert werden? Welche institutionellen Mechanismen können angesichts der dem politischen Entscheidungsprozeß inhärenten kurzfristigen Orientierung dafür sorgen, daß die Berücksichtigung langfristiger Folgewirkungen stärker in den wirtschaftspolitischen Entscheidungen verankert wird, so daß das Budget auch in bezug auf die Zukunft das „Gemenge harter nackter Tatsachen“ (Schumpeter 1918: 6) und das „aller täuschenden Ideologien entkleidete Gerippe des Staates“ (Goldscheid¹²) ist?

Bei den institutionellen Regeln, mit denen sich die Politik wie Odysseus vor den Sirenen, vor der eigenen Versuchung, in diskretionären Einzelentscheidungen zu kurzfristig zu agieren, selbst durch Bindungen schützt, geht es um verfassungsmäßige Schranken für die Staatsquote, die Staatsverschuldung und die Besteuerung.

¹¹ Eine gesamtwirtschaftliche Nachfragestimulierung von der Lafontainschen Art hätte das Ausgabenniveau von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus noch weiter angehoben.

¹² Zitiert nach Schumpeter (1918: 6).

28. Im Grunde brauchte man eine Norm für die Staatsquote. Dies setzt aber eine Entscheidung über die zulässige oder optimale Staatsquote voraus. Daß die Staatsausgaben nominal nicht stärker steigen dürfen als das Sozialprodukt, schreibt lediglich die gegebene Staatsquote als Obergrenze fest. Ausnahmen müßten hier wohl zugelassen werden, denn es hat immer wieder Sondersituationen (Kriege, deutsche Vereinigung) gegeben, in denen die Staatsquote angestiegen ist. Die Staatsquote blieb dann oft auf dem höheren Niveau stehen. Zu denken ist an eine Rückführungspflicht strukturell bedingter Ausgabensteigerungen, die auf Sondersituationen zurückgehen.

29. Eine Minimallösung ist eine intertemporale Budgetrestriktion, bei der der Staat gezwungen wird, bei allen Gesetzen, auch in den sozialen Sicherungssystemen,¹³ die Kosten in der Zukunft, also in zehn, zwanzig oder dreißig Jahren, zu berechnen und zu berücksichtigen.¹⁴ Diese Restriktion ist in der Verfassung zu verankern.

30. Die Alternative einer Fixierung der Staatsquote liegt darin, mit Schranken auf der Einnahmeseite anzusetzen. Bei der Staatsverschuldung greifen die Schranken, die man bisher eingeführt hat, jedoch nur begrenzt. Dies

¹³ Es gibt keinen Mechanismus, der sicherstellt, daß die langfristige Inzidenz politischer Entscheidungen bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme institutionell beachtet wird. Die Finanzierung dieser Systeme, die am Arbeitsverhältnis festgemacht ist, beansprucht einen Teil der Arbeitsproduktivität, der damit nicht mehr als Nettolohn zur Verfügung steht. Eine mögliche Lösung besteht darin, die Eigenverantwortlichkeit der einzelnen zu stärken und die Sozialkosten und die Sozialansprüche zu individualisieren, sie also der Politik aus der Hand zu nehmen. Dem einzelnen würden Entscheidungsspielräume eröffnet; von daher entsteht ein eigenes Interesse, Leistungen und Ausgaben, unterstützt durch den Wettbewerb der Versicherungsgesellschaften, in ein besseres Verhältnis zu bringen.

¹⁴ Dabei ist der Barwert der Steuereinnahmen gemäß bestehendem Steuersystem anzusetzen. Die Werte für Kosten und Einnahmen sind grundsätzlich mit einer Diskontrate, die in etwa dem langfristigen Zins entspricht, abzudiskontieren. Bei völlig irreversiblen Ausgaben müßte entweder der Verlust der Option der Flexibilität als (negativer) Optionswert berücksichtigt werden. Oder der Verlust der Option darf nur mit einer niedrigen Diskontrate abdiskontiert werden.

gilt für eine Obergrenze des Defizitkriteriums oder auch des Schuldenstandes à la Maastricht, für Artikel 115 GG und für die Begrenzung des strukturellen Defizits auf null.

Eine Obergrenze für den Verschuldungsspielraum des Staates vorzugeben und eine Neuverschuldung dann nicht mehr zuzulassen, wenn diese Schranke verletzt ist, soll letztlich eine Insolvenz des Staates abwenden, die entstehen müßte, wenn die Schulden immer weiter ansteigen und wenn sie den Barwert der erwarteten Einnahmeüberschüsse vor Zinszahlungen übersteigen. Dabei wird ein Kriterium der Nachhaltigkeit zugrunde gelegt, also eine Situation festgeschrieben, die auf Dauer tragbar ist. Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen ist dann gegeben, wenn eine normativ bestimmte Schuldenstandsquote im Verlauf der Zeit nicht ansteigt. Dies ist der Fall, wenn die Staatsschulden nicht stärker zunehmen als das nominale Bruttoinlandsprodukt.¹⁵

Allerdings ist damit lediglich eine nicht zu überschreitende Obergrenze definiert. Es ist dabei nichts darüber gesagt, wie die Obergrenze eingehalten wird; dies könnte auch durch eine Steuererhöhung geschehen, die sich lähmend auf die Wirtschaftstätigkeit auswirkt.

31. Bei der Bindung der Neuverschuldung an Investitionen im Sinne des Artikels 115 GG wird die Schranke faktisch durch die Ausnahme der Abwehr eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts ausgehöhlt.¹⁶ Eine verfassungs-

mäßige Regelbindung, bei der rezessionsbedingte Kreditaufnahmen in Abhängigkeit von wirtschaftlichem Wachstum oder von der Kapazitätsauslastung in wenigen Jahren getilgt sein müßten, dürfte kaum konsensfähig sein.

32. Eine Kreditaufnahme auszuschließen, wenn sie ein strukturelles Defizit mit sich brächte, ist institutionell schwer umzusetzen. Bei diesem Kriterium muß das Defizit nicht nur um die investitionsbedingte Verschuldung im Sinne des Artikels 115 GG bereinigt werden, sondern zusätzlich noch um konjunkturelle Aspekte.¹⁷

33. Am erfolgversprechendsten wird man bei institutionellen Schranken für den Staat bei der Steuerhoheit ansetzen und dafür im Sinne Hayeks (1973) und Buchanans (1975) Verfassungsschranken finden müssen. Dabei kann es einerseits um Abstimmungsregeln gehen, etwa um qualifizierte Mehrheiten, die für Steuererhöhungen notwendig sind. Es kann sich aber auch um Obergrenzen^{18,19} handeln, die den einzelnen Steuerzahler schützen, etwa derart, daß der Staat nicht mehr als die Hälfte des Einkommens nehmen darf — der sprichwörtliche Zehnte von früher ist längst vergessen, Buchanan nennt in seinen Schriften ein Drittel. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Halbteilungsgrundsatz eine wichtige Grenze der Besteuerung für das Vermögen des einzelnen gezogen:

¹⁵ Dann darf die Defizitquote nicht größer sein als das Produkt aus dem nominalen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts und dem Schuldenstand. Beispielsweise darf bei einem konstanten nominalen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von 5 vH und bei einem Schuldenstand von 60 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt das Budgetdefizit den Wert von 3 vH nicht übersteigen.

¹⁶ Die Regelung des Artikels 115 GG erfordert, den Investitionsbegriff zu präzisieren. Dabei muß auf solche öffentlichen Investitionen abgestellt werden, die einen nennenswerten Produktivitätseffekt haben. Beispielsweise könnte der Investitionsbegriff auf die Bauinvestitionen des Staates bezogen werden, wie dies der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat. Dann dürfte im wesentlichen nur die wirtschaftsnahe Infrastruktur kreditfinanziert werden. Die Verschuldung müßte zudem an die Lebensdauer der Investitionsgüter gekoppelt werden; sie dürfte nur in dem Maße zugelassen sein, in dem die Investitionen die Abschrei-

bungen übertreffen. Kredite wären also auf Nettoinvestitionen zu beschränken; Nebenhaushalte dürften keine Ausweichmöglichkeiten eröffnen.

¹⁷ Schließlich bleibt der Vorschlag, daß eine unabhängige Institution die Zulässigkeit der Kreditaufnahme in jedem Einzelfall prüft. Hier wird die Analogie zur Notenbank bemüht, aber anders als bei der Notenbank, bei der man den Erfolg ihrer eigenen Tätigkeit, die Geldwertstabilität, beobachten kann, wäre ein vergleichbarer, direkt ins Auge springender Erfolgsmaßstab bei einer neutralen Schuldeninstitution nicht gegeben. Zudem wären eindeutige Kriterien erforderlich, nach denen die Zulässigkeit der Verschuldung zu prüfen wäre.

¹⁸ Obergrenzen sind nicht unproblematisch, sie werden schnell zur Norm.

¹⁹ Höchstgrenzen für einzelne Steuern, sei es in Form von Steuersätzen oder Steuereinnahmen, können umgangen werden, indem der Staat auf andere Steuerquellen ausweicht.

„Die Vermögensteuer darf zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten, soweit die steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrages bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibt“ (Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995).

Demnach findet die Besteuerung des Vermögens — und damit implizit auch des Vermögenszuwachses, also des Einkommens — ihre Grenze darin, daß der Staat den Bürgern nicht mehr als die Hälfte ihres Einkommens an Steuern abverlangt.

34. Neben Schranken für die Staatsquote, für die Schuldenaufnahme und für die persönliche Steuerlast sind richtige Anreizstrukturen zu schaffen. Dabei geht es beispielsweise um den Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern, bis hin zu einem wettbewerbsfördernden Finanzausgleich und zu einem effizienten Durchschnitt der Bundesländer.²⁰ Dabei geht es jedoch nicht um eine Steuerharmonisierung in Europa, bei der der Steuer- und Standortwettbewerb in einem Kartell der Staaten ausgeschaltet würde.

35. Wenn man im internationalen Benchmarking Japan von außen betrachtet, so kann man den Eindruck gewinnen, daß eine alternde Industrienation ihre Problemlösungskapazität verliert. Ist bei uns in den 90er Jahren etwas Ähnliches im Gange? Verliert Deutschland seine Problemlösungskapazität? Können wir nicht mehr angemessen auf die weltweite Veränderung reagieren? Und ist die Steuerpolitik dafür der Beleg?

²⁰ Dies setzt allerdings eindeutige Regelungen der Besteuerungskompetenz voraus, so daß die verschiedenen Ebenen eines föderativen Staates eigenverantwortlich handeln können. Regionale Gebietskörperschaften würden dann in einen verstärkten Wettbewerb bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und der dafür notwendigen Steuern treten. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten müßte so vorgenommen werden, daß sich die verschiedenen Ebenen nicht gegenseitig blockieren können. Die Verantwortlichkeiten dürfen sich nicht verwischen.

Anhang

Tabelle 1: Durchschnittliche Brutto- und Nettowochenverdienste, Westdeutschland (männliche Facharbeiter im Produzierenden Gewerbe, verheiratet, ein Kind)

Jahr	Bruttoverdienst (DM)	Nettoverdienst (DM)	Preisindex	Veränderung gegen 1960 (real), brutto/netto (vH)	Veränderung gegen 1970 (real), brutto/netto (vH)	Veränderung gegen 1980 (real), brutto/netto (vH)	Veränderung gegen 1990 (real), brutto/netto (vH)
1960	141,23	116,86	35,2				
1970	311,00	239,27	45,5	70,6/58,4			
1980	632,00	467,48	74,6	111,2/88,9	23,8/19,2		
1990	893,00	661,25	96,5	130,7/106,3	35,2/30,5	9,2/9,3	
1998	1141,00	831,61	117,3	142,4/113,5	42,3/34,8	14,8/13,1	5,1/3,5

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Verteilung der Erwerbs- und Vermögenseinkommen

Jahr	Volkseinkommen insgesamt	Davon entfallen auf das						Nachrichtlich: bereinigte Lohnquote ^e
		zusammen	Arbeitseinkommen		Vermögenseinkommen der privaten Haushalte ^b	„Gewinn“-Einkommen ^c	Vermögenseinkommen des Staates ^d	
			von Inländern empfangene Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (Lohnquote)	kalkulatorischer Unternehmerlohn ^a				
<i>Mrd. DM</i>								
1991	2 227,44	1 778,16	1 611,64	166,52	150,76	336,96	-38,44	x
1992	2 373,76	1 928,65	1 741,22	187,43	169,22	326,38	-50,49	x
1993	2 400,53	1 976,11	1 777,89	198,22	172,21	307,98	-55,77	x
1994	2 510,02	2 032,62	1 824,14	208,48	180,01	358,12	-60,73	x
1995	2 598,98	2 101,57	1 883,43	218,14	174,70	411,90	-89,19	x
1996 ^f	2 657,00	2 126,60	1 902,51	224,09	173,84	448,74	-92,18	x
1997 ^f	2 735,69	2 136,87	1 906,98	229,89	184,14	511,19	-96,51	x
1998 ^f	2 838,46	2 169,41	1 934,76	234,65	—	—	-93,96	x
<i>Anteil am Volkseinkommen in vH</i>								
1991	100	79,8	72,4	7,5	6,8	15,1	-1,7	72,4
1992	100	81,2	73,4	7,9	7,1	13,7	-2,1	73,6
1993	100	82,3	74,1	8,3	7,2	12,8	-2,3	74,6
1994	100	81,0	72,7	8,3	7,2	14,3	-2,4	73,4
1995	100	80,9	72,5	8,4	6,7	15,8	-3,4	73,3
1996 ^f	100	80,0	71,6	8,4	6,5	16,9	-3,5	72,5
1997 ^f	100	78,1	69,7	8,4	6,7	18,7	-3,5	70,8
1998 ^f	100	76,4	68,2	8,3	—	—	-3,3	69,3

^aDabei wird unterstellt, daß jeder Selbständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Bruttoeinkommen eines beschäftigten Arbeitnehmers erhält. — ^bEmpfangene Vermögenseinkommen von den Unternehmen, vom Staat und von der übrigen Welt nach Abzug der Zinsen auf Konsumentenschulden. Die Einkommen der privaten Haushalte aus der Wohnungsvermietung können zur Zeit wegen fehlender Angaben nicht einbezogen werden. — ^cEinkommen aus Unternehmertätigkeit (entnommene und nichtentnommene Gewinne der Unternehmen) einschließlich Einkommen der privaten Haushalte aus der Wohnungsvermietung abzüglich des kalkulatorischen Unternehmerlohns. — ^dNach Abzug der Zinsen auf öffentliche Schulden. — ^eLohnquote bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen im Jahre 1991. — ^fVorläufige Ergebnisse.

Quelle: Berechnungen des Sachverständigenrats (vor der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vom April 1999).

Tabelle 3: Steuerbelastung bei einem Gewinn von 100 DM

	Stand 1999	Brühler Empfehlungen
Gewinn	100	100
Gewerbeertragsteuer (Hebesatz 400 vH)	16,67	16,67
Körperschaftsteuerpflichtiges Einkommen	83,33	83,33
Körperschaftsteuersatz (1999)	40	25
Tarifbelastung mit Körperschaftsteuer	33,33	20,83
Solidaritätszuschlag auf Körperschaftsteuer (5,5 vH)	1,83	1,15
Steuerbelastung	51,83	38,65

Quelle: Boss (1999).

Literatur

- Boss, A. (1999). Zur Belastung der Arbeits- und Kapitaleinkommen in Deutschland. Kieler Arbeitspapiere. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. In Vorbereitung.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1998). Subventionen in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 320. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Buchanan, J.M. (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago.
- Hayek, F.A. von (1973). *Law, Legislation and Liberty*. Volume 1: *Rules and Order*. London.
- Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung (1999). Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung, 30. April.
- Okun, A.M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, D.C.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998). *Vor weitreichenden Entscheidungen*. Jahresgutachten 1998/99. Stuttgart.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387–389.
- Schumpeter, J. (1918). *Die Krise des Steuerstaates*. Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie, Reihe 1, Heft 4. Graz.
- Siebert, H. (1997). Odysseus am Mast der Ökonomie. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. April.
- (1998a). Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität. In D. Duwendag (Hrsg.), *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*. Schriften des Vereins für Socialpolitik 261. Berlin.
- (1998b). *Economics of the Environment: Theory and Policy*. Heidelberg.
- (1999). Consequences of Rising Income Inequality. A Comment. In Federal Reserve Bank of Kansas City (Hrsg.), *Income Inequality: Issues and Policy Options*. Kansas City. In Vorbereitung.
- Statistisches Bundesamt (1999). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*. Reihe S 20: *Revidierte Vierteljahresergebnisse der Inlandsproduktberechnung 1991 bis 1998*. Stuttgart.