

Besteuerung und Stabilitätspolitik

HANS FRIDERICHS

Die Zeit ist längst vorbei, in der Steuerpolitik und Wirtschaftspolitik als recht verschiedene und voneinander unabhängige Disziplinen der Gesamtpolitik verstanden wurden. Inzwischen ist ein allgemeiner Consensus über die unlösbaren Zusammenhänge zwischen Steuer- und Wirtschaftspolitik auch mit den verstocktesten „Fiskalisten“ oder „Steuerpuristen“ hergestellt. Nun gibt es allerdings die verschiedensten Grade des Zusammenwirkens von Wirtschafts- und Steuerpolitik. Bevor ich dazu einige konkretere Anmerkungen mache, muß ich als selbstverständliche Voraussetzung anerkennen, daß die Besteuerung a limine der Deckung des Staatsbedarfs dient. Die Wirtschaftspolitik hat sich lediglich insoweit in diese grundsätzlich nicht antastbare Funktion der Besteuerung einzuschalten, als Wirkungen aus der Besteuerung erwachsen, die für die Wirtschaftspolitik in der einen oder der anderen Hinsicht nicht hinnehmbar oder aber doch verbesserungsbedürftig sind. Als Beispiel für diese Gattung des Zusammenhangs verweise ich auf die Umsatzbesteuerung. Wir haben jahrzehntelang das kumulative System praktiziert, bis wir aus, ich möchte meinen, fast ausschließlich wirtschaftspolitischen Gründen dieses System auf das jetzige Mehrwertsteuersystem umstellen konnten. Die wettbewerbsverfälschenden Wirkungen des alten Systems waren eben nicht mehr länger tolerabel. Die wirtschaftspolitische Notwendigkeit, zu einem wettbewerbsneutralen System auf diesem so ungemein wichtigen Gebiet der allgemeinen Verbrauchsbesteuerung überzugehen, wurde so übermächtig, daß der langjährige hinhaltende Widerstand der Steuerverwaltung mit Hilfe — übrigens mit entscheidender Hilfe — der Finanzwissenschaftler gebrochen werden konnte.

Oder ein ausländisches Beispiel: Die Franzosen praktizieren bis heute noch eine Art Gewerbesteuer — ich will mich über die wirtschaftspolitische Qualität der unsrigen hier gar nicht äußern — in Form der sogenannten patente; deren Besteuerungsgrundlage ist u. a. die Kopfzahl der beschäftigten Arbeitnehmer eines Unternehmens. Gegenwärtig ist man in Frankreich damit beschäftigt, diese Besteuerungsgrundlage zu reformieren, weil man erkannt hat, daß in einer modernen Industriegesellschaft eine derartige Kopfsteuer unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftspolitisch rationalen Besteuerung nicht mehr durchgehalten werden kann.

Eine ganz neue Qualität und Dimension hat meines Erachtens die Verbindung zwischen Wirtschafts- und Steuerpolitik mit der Erkenntnis erfahren, daß Steuerpolitik auch Steuerungspolitik im Sinne einer globalen Beeinflussung der Konjunkturabläufe sein kann und sein muß.

Die Finanzwissenschaftler, ich will hier gar keine Namen nennen, waren mit dieser Erkenntnis der praktischen Politik in unserem Lande und auch international betrachtet lange voraus. Möge als Beispiel für das Nachhinken der praktischen Politik in unserem Lande der Hinweis dienen, daß es immerhin unter einem so bedeutenden Wirtschaftspolitiker wie dem von mir persönlich sehr geschätzten Ludwig Erhard geschehen konnte, daß 1965 in der Hochkonjunktur massive Steuersenkungen vorgenommen wurden und dann in der anschließenden Rezession massive Steuererhöhungen vorgenommen werden sollten.

Den gesetzgeberischen Durchbruch für die Erkenntnis, daß die Besteuerung eine legitime Aufgabe als Instrument der Konjunkturpolitik und — damit komme ich direkt zum Thema meiner Ausführungen — der Stabilitätspolitik ausüben kann und gegebenenfalls auch muß, brachte eigentlich in Deutschland die Gesetzgebung zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Vergessen wir bei dem Hinweis auf dieses Gesetz nicht, daß im Zusammenhang mit der Schaffung dieses Gesetzes die Verbindung Wirtschafts- und Steuerpolitik, letztere als Teil der öffentlichen Haushaltswirtschaft, sogar grundgesetzliche Untermauerung erfahren hat. Seinerzeit wurde nämlich in dem neugefaßten Artikel 109 des Grundgesetzes folgende Aufforderung an Bund und Länder eingefügt: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“ Weitere Bestimmungen dieses Artikels befassen sich mit der „konjunkturgerechten“ Haushaltswirtschaft und mit der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Was der Verfassungsgeber hier nachvollzog, war allerdings bereits vorher in verschiedenen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts für legitim erklärt worden, nämlich die Ergreifung wirtschaftslenkender Maßnahmen im Wege der Steuergesetzgebung.

Wenn ich mich im weiteren Verlauf über den Einsatz steuerlicher Instrumente für die Zwecke der Stabilitätspolitik äußere, so möchte ich damit nicht etwa einen Standpunkt artikulieren, daß die Steuerpolitik das alleinige oder auch das vorzüglichste, am meisten vorzuziehende Instrument der Stabilitätspolitik zu sein habe. Entscheidende Instrumente der Stabilitätspolitik insgesamt sind natürlich und vielfach auch in erster Linie — zeitlich oder auch sachlich gesehen, je nach Situation — die Geld- und Kreditpolitik und die öffentliche Ausgabenpolitik. Wir haben allerdings in den letzten Jahren sowohl auf Grund von finanzwissenschaftlichen Meinungen als auch auf Grund von manchen politischen Erfahrungen die Wahrnehmung gemacht und es auch als politischen Merkposten festgehalten, daß die öffentliche Ausgabenpolitik mittelfristig doch einer gewissen Verstetigung bedarf.

Sie kann nicht sozusagen zum Lückenbüßer oder Prügelknaben der Konjunkturpolitik gemacht werden. Ich will nicht mißverstanden werden, und dafür spricht auch meine Haltung in der gegenwärtigen Phase der Konjunkturpolitik: Die Haushaltspolitik muß sich auch den konjunkturpolitischen Erfordernissen

im Rahmen des staatspolitisch und gesellschaftspolitisch Sinnvollen unterordnen. Sie wird aber in einer Wirtschaftsphase, die des energischen globalen Eingriffs bedarf, niemals die einzige oder auch nur die Hauptlast tragen können. Ich glaube, es ist am besten, wenn ich meine Einstellung zum Thema „Besteuerung und Stabilitätspolitik“ an der Stabilitätspolitik dieses Jahres, an der ich als Bundeswirtschaftsminister teilhabe, aufzeige.

Der Einsatz der Steuerpolitik erfolgte hier mit der Zielrichtung einer Konjunkturdämpfung. Sie wissen, daß die Steuerpolitik erforderlichenfalls auch mit einer umgekehrten Zielrichtung eingesetzt werden kann. Nur noch ein kurzes Wort zur Wirkungsweise restringierender Steuermaßnahmen bei den Unternehmen. Ich verkenne natürlich nicht, daß mit ihnen die bekannten Abwälzungsgefahren ausgelöst werden, das heißt der Versuch, die dadurch entstehende Mehrbelastung auf andere, z. B. die Verbraucher, abzuwälzen. Aber der Abwälzungsspielraum wurde diesmal in entscheidender Weise dadurch eingengt, daß die Bundesbank mit einer bisher noch nicht gekannten Restriktionspolitik dazu beigetragen hat, diese Spielräume einzuengen.

Nun zum Thema Besteuerung und Stabilitätspolitik, abgehandelt an unserer Politik dieses Jahres.

Nach der Neuformierung des Bundestages auf Grund der vorgezogenen Wahlen im vergangenen Herbst und der anschließenden Neubildung der Bundesregierung verlangte die gesamtwirtschaftlich bedrohlich werdende Preisentwicklung gebieterisch nach Stabilitätsmaßnahmen. Wir gingen im Januar von den uns damals zur Verfügung stehenden Konjunkturdaten und Prognosen aus und setzten uns zum Ziel — ich zitiere wörtlich aus dem damaligen Programm — „für 1973 eine Wirtschaftsentwicklung zu erreichen, die neben einem befriedigenden Wachstum des Bruttosozialprodukts und einem hohen Beschäftigungsstand eine Begrenzung des Anstiegs der Verbraucherpreise mit einer deutlichen Verlangsamung im zweiten Halbjahr 1973 ermöglichen sollte“. Zur Verwirklichung des Programms, das von geld- und kreditpolitischen Maßnahmen der Bundesbank mit gleicher Zielrichtung begleitet war, wurden dann steuerpolitische Maßnahmen angekündigt. Ich nenne daraus die Aufhebung der degressiven Abschreibung für Gebäude, die Herabsetzung von bestimmten Investitions-subsventionen und sodann die Erhebung der Ergänzungsabgabe von 10 % ab Einkommen von 100 000/200 000 DM und für alle Körperschaften, begrenzt auf einen Einjahreszeitraum ab 1. Juli 1973.

Nach Verkündigung dieses Programms, noch vor seiner gesetzgeberischen Verwirklichung, nahm die Konjunktur einen steileren Aufschwung, als dies ursprünglich angenommen worden war. Die inländische Nachfrage nach Investitionsgütern, die lange Zeit hinter der Entwicklung der Auslandsnachfrage zurückhing, stieg sprunghaft an. Die effektiven Lohn- und Gehaltssteigerungen gingen in den Unternehmen vielfach über die Daten der Tarifabschlüsse hinaus; aber auch die neueren Abschlüsse überstiegen das zu Beginn der Tarifbewegungen gefundene Maß.

Hinzu kam, daß die Gebietskörperschaften — und hier muß ich die Länder auch deutlich nennen — bei ihren Haushaltsplanungen 1973 die vom Finanzplanungsrat empfohlene Begrenzung der Zuwachsrate nicht einhielten. Die Preisentwicklung auf den wichtigsten Gebieten wurde zunehmend expansiv und überschritt die Prognosen beachtlich.

In dieser Situation wurde es evident, daß das Stabilitätsprogramm vom Februar zur Erreichung der gesetzten Ziele nicht mehr ausreichte. Wir standen vor der Frage, auf welchem Gebiet und in welchem Ausmaß wir nun zusätzliche Mittel einsetzen oder die bisher vorgesehenen Mittel verstärken mußten. Dies war die Stunde, in der es galt, weitere Maßnahmen zu ergreifen. Das Vorbereitungsstadium weiterer stabilitätspolitischer Maßnahmen war zunächst nach außen wirksam abgeschirmt, und zwar aus zwingenden konjunkturpolitischen Gründen. Wenn konjunkturpolitische Steuermaßnahmen anstehen, diese zudem bei vorzeitiger Bekanntgabe einen unerwünschten Ankündigungseffekt auslösen können, so sollten diese nicht auf dem offenen Markt gehandelt werden. Deshalb konnte ich auch bei der Eröffnung der Hannover-Messe Ende April d. J., als meine eigenen Vorstellungen auch in ihrer politischen Ausgewogenheit feststanden, nichts sagen. Ich mußte es hinnehmen, von der Wirtschaftspresse kritisiert zu werden, denn gerade auf einer Investitionsgütermesse hätte eine solche Ankündigung mit Sicherheit zu einem unerwünschten Effekt geführt. Ihnen sind die steuerpolitischen Maßnahmen des Stabilitätsprogramms bekannt. Ich möchte nur einige Dinge besonders hervorheben, die auch das Thema „Steuerpolitik und Stabilität“ in erster Linie betreffen, nämlich den Stabilitätzuschlag, die 11prozentige Investitionssteuer, die Aussetzung der degressiven Abschreibung sowie den § 7 b EStG. Diese steuerlichen Maßnahmen sind im Vergleich zu früheren steuerlichen Eingriffen zur Konjunkturbeeinflussung und auch im Vergleich zur Konzeption des Februarprogramms von einer — wie ich zugebe — ausgesprochenen Härte. Trotz der für die betroffenen Sektoren sehr fühlbaren Restriktionen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte bilden diese steuerpolitischen neben den sie begleitenden ebenfalls sehr harten geld- und kreditpolitischen Maßnahmen der Deutschen Bundesbank den Kern unserer Anstrengungen zur Rückgewinnung von Stabilität.

Wir machen jetzt die Probe aufs Exempel, ob mit steuerlichen Maßnahmen, richtig eingesetzt und dosiert und eingebettet in ein rationales Gesamtprogramm, das auch die übrigen relevanten Steuerungsmittel umfaßt, erfolgreiche Stabilitätspolitik betrieben werden kann.

Untersuchen wir kurz diese steuerpolitischen Maßnahmen und ihre Dosierung. Wir hatten es mittlerweile mit einem massiven Investitionsboom zu tun, und es galt, diesen Boom im Interesse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu bremsen. Neben den offenkundig nicht mehr dazu ausreichenden Restriktionen auf dem Haushaltsgebiet mußten steuerliche Mittel eingesetzt werden. Nach dem Instrumentenkatalog des Stabilitätsgesetzes stand uns zur unmittelbaren konjunkturpolitischen Beeinflussung der Investitionsgüternachfrage nur

das Instrument der Aussetzung der degressiven Abschreibung zur Verfügung. Die Nutzenanwendung aus den Erfahrungen der Jahre 1970/71, als dieses Instrument zum erstenmal eingesetzt worden war, ergab eindeutig, daß eine Wiederholung dieser Maßnahme allein die notwendigen Bremswirkungen nicht bewirken wird. Die Aussetzung der degressiven Abschreibung führt im Grunde genommen nur zu einer zeitlichen Verschiebung der Abschreibungen und damit zu einem Zinsverlust, der zwar im Zusammenhang mit der Geld- und Kreditpolitik der Bundesbank bei den Unternehmen gewisse Unbequemlichkeiten hervorrufen konnte, aber mit Sicherheit nicht ausreicht, um die notwendige Dämpfung der Investitionsentschlüsse auf einer möglichst breiten Basis zu erreichen. Wir konnten nun die schon vorher angestellten internen Überlegungen über eine Novellierung des Stabilitätsgesetzes im Sinne einer Verschärfung des Maßnahmenkatalogs zur Beeinflussung der privaten Investitionstätigkeit nutzen. Diese Überlegungen gingen auf die Einführung einer Investitionssteuer als Steuerungsinstrument und — wenn Sie so wollen — als Pendant zu der im Stabilitätsgesetz bereits verankerten Investitionsprämie als Investitionsanregungsmaßnahme zurück. Eine Investitionssteuer hat den Vorzug, daß sie im Gegensatz zur Aussetzung der degressiven Abschreibung den Investitionsvorgang unmittelbar, zeitnah, endgültig und abschließend belastet. Bei einer entsprechenden Dosierung des Steuersatzes mußte sie nach unserer Meinung geeignet sein, die Unternehmer zu veranlassen, ihre Investitionsentschlüsse neu durchzurechnen und je nach dem Ergebnis auch zu ändern.

Es boten sich zwei Arten von Investitionssteuer an, nämlich entweder eine originäre neue Steuer ohne Verbindung zu bisherigen Einzelsteuern innerhalb unseres Besteuerungssystems oder ein Zurückgreifen auf die Investitionssteuer, die innerhalb der Mehrwertsteuer von 1968 bis 1972 nach einem Stufenplan erhoben worden war.

Eine originäre Investitionssteuer außerhalb der Umsatzsteuer hätte sich aus konjunkturpolitischer Sicht vor allem dadurch ausgezeichnet, daß keine Bindung beim Steuersatz bestünde. Wir hätten also auch eine höhere als eine 11prozentige Investitionssteuer beschließen können, andererseits hätte eine Einigung mit den Ländern über den Steuercharakter und die Einkommensverteilung erfolgen müssen. Im übrigen wären Diskussionen über Ausnahmereiche sektoraler und regionaler Art zu erwarten gewesen, die zu entscheidenden Zeitverzögerungen hätten führen können.

Wir sind aber dann zu dem anderen System übergegangen, weil es die einzige gesetzgeberische Möglichkeit war, die in kürzester Zeit beschlossen und praktiziert werden konnte.

Ich sage in diesem Kreise offen, daß mir eine Investitionssteuer von 15 % lieber gewesen wäre als die zwangsläufig auf 11 % begrenzte Investitionssteuer innerhalb des Umsatzsteuersystems. Diese Beschränkung auf 11 % war bei der Vorbereitung des Konjunkturprogramms ein wesentliches Datum. Wegen dieser konjunkturpolitischen Beurteilung des Steuersatzes haben wir uns daher auch

dazu entschlossen, zusätzlich noch die degressive Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter auszusetzen.

Für die Bauinvestitionen gilt im Prinzip analoges: Die gewerblichen Investitionen sind mit der Investitionssteuer belastet. Hinzu tritt die Beseitigung der degressiven Abschreibung für Gebäude im Vorgriff auf die Steuerreform. Für den privaten Wohnungsbau gibt es die Aussetzung des § 7 b EStG.

Der zweite entscheidende Ansatzpunkt für steuerliche Maßnahmen zur Konjunkturdämpfung war eine Variierung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer. Bei einer sich auf breiter Front abspielenden boomhaften Entwicklung mußte neben dem unmittelbaren Ansatz auf Investitionsneigung durch die Investitionssteuer auch über Steuermaßnahmen eine allgemeine Abschöpfung von Kaufkraft anvisiert werden. Daher blieb es bei der 10prozentigen Stabilitätsabgabe, allerdings wurde die Grenze auf 24 000/48 000 DM herabgesetzt.

Sie wissen, daß diese Grenze unter vielerlei Gesichtspunkten, Gleichheitsgrundsatz, gesellschaftliche und konjunkturpolitische Auswirkung, diskutiert worden ist, und zwar quer durch die Parteien. Ich glaube, daß wir mit der Entscheidung zugunsten einer neuen Grenze bei 24 000/48 000 DM alles in allem richtig liegen, da wir einerseits ein Abschöpfungsvolumen von fast 5 Milliarden DM erreichen wollen, andererseits aber mit der Zahl von rd. 800 000 belasteten natürlichen Personen die Masse der ca. 27 Millionen Beschäftigten nach wie vor nicht treffen.

Bei der Konzipierung hatten wir uns durchaus überlegt, ob diese Abschöpfung wie im Jahre 1970 rückzahlbar sein sollte oder nicht. Die Erfahrungen von 1970 waren wenig ermutigend, insbesondere wegen des Problems des richtigen Timings der Rückzahlung, so daß wir schließlich an der endgültigen Kaufkraftabschöpfung festgehalten haben.

Ich glaube, daß die Feststellung des IFO-Instituts, daß die Maßnahmen zu wirken beginnen, richtig ist. Ich will keinen Hehl daraus machen, daß die Frage, ob sie dauerhaft wirken — und auch hier stimme ich dem IFO-Institut zu —, in erster Linie von dem Verhalten der Tarifvertragsparteien im Herbst dieses Jahres abhängt.

Ich will hier ein Wort sagen, weshalb der Gesetzentwurf der Opposition zur Entlastung der mittleren und kleineren Einkommen aus der Steuerprogression von mir abgelehnt worden ist, und zwar unter dem Gesichtspunkt des heutigen Themas „Steuer- und Stabilitätspolitik“. Es ist im Augenblick nicht vertretbar, die Stabilitätsabgabe aufrechtzuerhalten mit der Folge, 5 Milliarden DM zu entziehen, und im selben Augenblick mittels eines einzigen Steuergesetzes etwa 8 Milliarden DM neue Kaufkraft zu schaffen. Dies ist konjunkturpolitisch nicht konsequent. Ich will hier auf die weiteren Aspekte dieses Themas nicht eingehen. Gegenwärtig muß Stabilität den Vorrang haben.

Wir können alles in allem sagen, daß, wenn wir der Stabilitätspolitik in bestimmten Phasen des konjunkturellen Verlaufs einen eindeutigen Vorrang einzuräumen haben, dann zunehmend erkennen müssen, daß die Steuern als

Steuerungsinstrument in ihrer Bedeutung zu- und die öffentlichen Haushalte in ihrer Bedeutung wegen der geringen Manövriermasse eine abnehmende Tendenz haben. Dies bedeutet auch ein höheres Maß an politischer Verantwortung; denn allzu leicht können natürlich Konjunkturabläufe und der Rückgriff **auf Besteuerungsvorgänge** dazu benutzt werden, um unter dem Vorwand „Konjunktur“ in Wahrheit dauerhafte Verteilungsentscheidungen zu fällen.

Ich bin der Meinung, daß die deutsche Wirtschaft sowie die Wirtschaften vergleichbarer Ordnungen ein Interesse daran haben, mit einer größtmöglichen Datenkonstanz arbeiten zu können; denn letztlich ist nur eine erwünschte Konstanz der Daten die Voraussetzung für eine Verstetigung auch der unternehmerischen Entscheidung.

Gestern hat das Bundeskabinett die Steuerreform in ihrer endgültigen Fassung beschlossen und den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet, und zwar einschließlich der Körperschaftsteuerreform und der Kraftfahrzeugsteuerreform. Hierüber wird es mit Sicherheit erhebliche Meinungsverschiedenheiten in den gesetzgebenden Körperschaften geben. Nun sind die Parlamentarier am Zug.