

FINANZWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSIKITUT
AN DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

Sonderveröffentlichung Nr. 14

Diether Posser

Bekämpfung von Haushaltsdefiziten
und Fragen der Steuerpolitik
in den USA und der
Bundesrepublik Deutschland

w. Sem.

SONDERVERÖFFENTLICHUNG NR. 14

Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen

Dr. Diether Posser

BEKÄMPFUNG VON HAUSHALTSDEFIZITEN UND FRAGEN
DER STEUERPOLITIK IN DEN USA UND DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Vortrag, gehalten anlässlich der Jahres-
versammlung der Gesellschaft zur Förderung der
finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln,
am 4. Februar 1987 in der Universität zu Köln

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Köln 1987

I. Bekämpfung von Haushaltsdefiziten in den USA und der Bundesrepublik Deutschland

1. Bekämpfung von Haushaltsdefiziten in den USA

Nach seiner Vereidigung vor dem Kapitol in Washington hielt Präsident Reagan am 20. Januar 1981 seine Inaugurationsrede, in der er zur Haushaltspolitik sagte:

"Seit Jahrzehnten haben wir ein Defizit auf das andere gesetzt und unsere Zukunft und die Zukunft unserer Kinder um der temporären Bequemlichkeit der Gegenwart willen verschuldet ... Sie und ich können mit Hilfe von Krediten über unsere Mittel leben - aber nur für eine begrenzte Zeit ... Wir müssen heute handeln, um das Morgen zu sichern. Und möge sich niemand täuschen - wir werden heute zu handeln beginnen."

Zwei Wochen später erklärte der Präsident in einer Fernsehansprache an die Nation zur wirtschaftlichen Lage der USA u.a.: "Ich muß leider sagen, daß wir uns in der schlimmsten Notlage seit der Großen Depression befinden ... Der Bundeshaushalt ist außer Kontrolle ..."

1.1 Finanzwirtschaftliche Entwicklung in den USA

Kein Zweifel, daß der Präsident mit dem ganzen Gewicht seines Amtes und mit nachdrücklichem persönlichen Engagement die Verringerung des Haushaltsdefizits anstrebte. Die mittelfristige Finanzplanung begrenzte die Defizite für 1982 und 1983 auf 43,1 Mrd Dollar bzw. 22,9 Mrd Dollar. Schon 1984 sollte das Defizit auf Null gedrückt sein. Tatsache ist aber, daß die USA in der bisher sechsjährigen Amtszeit Präsident Reagans mehr Staatskredite aufnehmen mußten als während der Amtszeit aller seiner 39 Vorgänger in 191 Jahren zusammen.

Die Finanzierungsdefizite stiegen von Werten, die in den 70er Jahren um 50 Mrd Dollar schwankten, über 128 Mrd Dollar 1981/82 und 185 Mrd Dollar 1984 auf den Rekordstand von 220,7 Mrd Dollar im Haushaltsjahr 1985/1986.

Der Schuldenstand hat sich von 937 Mrd Dollar im Jahre 1980 bis heute mehr als verdoppelt. Nachdem die von der US-Regierung aufgenommenen Kredite im Sommer letzten Jahres die Obergrenze von 2,079 Bill Dollar erreicht hatten, mußte die Verschuldungsobergrenze heraufgesetzt werden, sie liegt jetzt bei mehr als 2,3 Bill Dollar.

Diese Entwicklung ging einher mit einer ebenso rapiden Zunahme des Außenhandelsdefizits. Ein positiver Handelsbilanzsaldo wurde letztmals 1975 registriert. Bis zum Jahr 1982 blieben die jährlichen Handelsbilanzdefizite deutlich unter 50 Mrd Dollar, um dann über 69 Mrd Dollar 1983, 123 Mrd Dollar 1984 auf 148 Mrd Dollar 1985 zu steigen. Trotz sinkenden Dollarkurses hat die Handelsbilanz 1986 ein Rekorddefizit von 169,8 Mrd Dollar erreicht.

Die Leistungsbilanz, die noch 1981 einen positiven Saldo aufwies, verzeichnet seit 1984 Defizite in dreistelliger Milliardenhöhe, 1986 ein Rekorddefizit, das nach Schätzungen zwischen 135 und 140 Mrd Dollar liegt.

Die Vermögensbilanz der USA ist 1985 in die roten Zahlen gerutscht, nachdem noch 1982 die Forderungen der USA gegenüber dem Ausland um mehr als 130 Mrd Dollar höher waren als die Verbindlichkeiten. Mit einem Negativsaldo von 107,4 Mrd Dollar waren die Vereinigten Staaten dann Ende 1985 höher im Ausland verschuldet als jedes andere Land der Welt, und 1986 hat sich dieses Defizit nach Schätzungen noch mehr als verdoppelt.

Die Verschuldung der USA muß insoweit relativiert werden, als die Einnahmen der dem Bund nachgeordneten Gebietskörperschaften seit 1976 höher als ihre Ausgaben sind.

In den Jahren 1984 und 1985 - die Zahlen für 1986 liegen mir noch nicht vor - betrug der Überschuß immerhin 64,4 bzw. 58,3 Mrd Dollar. Betrachtet man den Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts in den USA, so ergibt sich für 1985 ein Defizit von 139 Mrd Dollar, das waren 3,5 % des Bruttosozialprodukts und damit ein Anteil, der nur unwesentlich höher ist als z.B. in der Bundesrepublik Deutschland noch 1983 (3,3 %). Die öffentliche Verschuldung in den USA ist im Vergleich zu den anderen westlichen Industrienationen noch nicht unverhältnismäßig hoch.

Als besonders bedrückend wurden in den USA wie in vielen anderen Ländern die ständig steigenden Zinsausgaben empfunden, die den finanziellen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers immer stärker einschränkten.

Im Haushaltsjahr 1979/80 - abweichend vom Kalenderjahr beginnt in den USA das Haushaltsjahr am 1. Oktober und endet am 30. September - betrug die Zinslast (netto) 50,8 Mrd Dollar, was einem Anteil von 8,8 % an den Gesamtausgaben entsprach. Im Haushaltsjahr 1983/84, also nur vier Jahre später, hatten sich die Zinsausgaben mit 109,7 Mrd Dollar mehr als verdoppelt und beanspruchten 12,9 % der Gesamtausgaben. Die Tendenz blieb ansteigend: 1984/85 beliefen sich die Zinsausgaben auf 128,7 Mrd Dollar mit einer Zinsquote an den Gesamtausgaben von 13,6 %. 1985/86 wurde der bisherige Höhepunkt mit 139,8 Mrd Dollar Zinsausgaben und mit einer Zinsquote von 14,3 % erreicht.

Vor diesem Hintergrund rasch steigender Defizite, schnell wachsender Zinslasten und zunehmenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts handelte der Budgetgesetzgeber, zumal die erkennbar gewordene schwächere Investitionstätigkeit der amerikanischen Wirtschaft zumindest teilweise auf die Defizite im Bundeshaushalt zurückgeführt wurde, da die Deckung dieser Defizite Ersparnisse und Kapitalzuflüsse brauchte, die sonst für Investitionen zur Verfügung gestanden hätten.

1.2 Der "Gramm-Rudman-Hollings Act"

Am 11. Dezember 1985 beschloß der Kongreß ein Gesetz zum Abbau der Defizite im Staatshaushalt der USA bis zum Jahre 1991. Die Initiatoren der Gesetzesvorlage waren die Senatoren Phil Gramm, Warren Rudman und Ernest Hollings, so daß man vom "Gramm-Rudman-Hollings Act" spricht. Im folgenden bezeichne ich dieses Gesetz kurz als Budget-Gesetz.

1.2.1 Ziel

Nach dem Gesetz, das im Repräsentantenhaus mit 271 gegen 154 Stimmen und im Senat mit 61 gegen 31 Stimmen gebilligt und von Präsident Reagan am 12. Dezember 1985 als "Balanced Budget and Emergency Control Act" unterzeichnet wurde, sollten im Haushaltsjahr 1986, das am 1. Oktober 1985 begonnen hatte, 11,7 Mrd Dollar eingespart werden, um das geschätzte Defizit von rd. 180 Mrd Dollar nicht zu übersteigen. 1987 soll das Defizit nicht über 144 Mrd Dollar liegen, in den folgenden Jahren jährlich um jeweils 36 Mrd Dollar vermindert und über 108 Mrd, 72 Mrd und 36 Mrd Dollar schließlich bis 1991 auf Null gebracht werden.

1.2.2 Methode

Das Gesetz verpflichtet den Präsidenten, die für das jeweilige Haushaltsjahr vorgeschriebene Defizitgrenze in seinem Haushaltsentwurf einzuhalten, und enthält zudem die Forderung, diesen Zielwert im üblichen parlamentarischen Beratungs- und Verabschiedungsverfahren zu realisieren.

Wenn das im Budget-Gesetz festgelegte Verschuldungsniveau von dem Parlament um mehr als 10 Mrd Dollar überschritten wird, setzt ein Automatismus ein, der das notwendige Kürzungsvolumen nach gesetzlich festgeschriebenen Vorgaben bei den einzelnen Ausgabenprogrammen erbringt.

Das Verfahren sieht im wesentlichen eine proportionale Kürzung aller Ausgaben vor, wobei sich das zu kürzende Volumen je zur Hälfte auf den Militärhaushalt und zur anderen Hälfte auf die nichtmilitärischen Programme erstrecken muß. Einige Ausgabenprogramme sind von möglichen Kürzungen ausgenommen:

- bestimmte Sozialhilfeprogramme für Bürger mit niedrigem Einkommen;
- Finanzierungsbeiträge zu Sozialversicherungen;
- Kriegs- und Altersrenten;
- staatlicher Schuldendienst: Tilgungen und Zinszahlungen.

Der Kürzungsautomatismus tritt nicht in Kraft, wenn sich der Präsident und das Parlament auf ein Budget einigen, das den Verschuldungsbedingungen des Budget-Gesetzes genügt.

Das neue Verfahren bedingt eine Reihe institutioneller Änderungen der Haushaltsplanung und -verabschiedung. Insbesondere erfordert es eine zeitliche Straffung des Budgetierungsprozesses, damit das neue Verfahren noch in den zeitlichen Rahmen der herkömmlichen alljährlichen Haushaltsplanung paßt.

Der Präsident bringt zunächst seinen Haushaltsentwurf ein, der den Verschuldungsbedingungen des Budget-Gesetzes genügen muß. Anschließend durchläuft der Haushaltsentwurf beide Häuser des Kongresses. Dabei wird der Haushalt aber noch nicht rechtsverbindlich.

In der zweiten Phase legen das "Congressional Budget Office" und das zur Exekutive gehörende "Office of Management and Budget" eine gemeinsam erarbeitete Schätzung der Steuereinnahmen vor. Das zu erwartende Defizit bestimmt sich auf diese Weise.

In der dritten Phase bestimmt das zur Legislative zählende "General Accounting Office" die ggf. erforderlichen "automatischen" Kürzungen bei den einzelnen Titeln. Das Ergebnis wird dem Präsidenten zugeleitet, der auf dieser Grundlage eine Kürzungsanordnung erläßt.

In einem zweiten Durchlauf wird es dem Kongreß ermöglicht, den Automatismus durch Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen abzuwenden. Mit diesen Änderungen geht der neue Budgetentwurf den selben Weg wie der ursprüngliche Entwurf. Auf der Grundlage eines dann revidierten Berichts der beteiligten Institutionen erläßt der Präsident - falls erforderlich - die endgültige Kürzungsanordnung oder setzt den Haushalt, wenn die Defizitgrenze eingehalten wird, ohne Kürzungen in Kraft.

1.2.3 Verfassungsrechtliche Bedenken

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen dieses Budgetgesetz wurden in bezug auf die Funktion des "General Accounting Office", in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Bundesrechnungshof vergleichbar, erhoben. Am 7. Juli 1986 bezeichnete der Oberste Gerichtshof den Kürzungsmechanismus im Budget-Gesetz als verfassungswidrig, weil der Kongreß darin die Verantwortung für Budgetkürzungen an den Präsidenten des Bundesrechnungshofes abgebe, der nicht über die notwendige Exekutivgewalt verfüge, sondern vom Kongreß jederzeit abberufen werden könne und daher als Organ der Legislative anzusehen sei. Nach US-Verfassungsrecht ist dagegen allein die Regierung zur Ausführung des Budgets berechtigt.

Die Initiatoren hatten diese Problematik aber bereits vorhergesehen und eine vorsorgliche Regelung für den Fall der Feststellung einer Verfassungswidrigkeit ihres Budgetgesetzes getroffen.

Falls der Präsident des Rechnungshofes nicht tätig werden kann, ist vorgesehen, daß die Leiter des Budget- und Kongreßbüros ihre Berichte direkt an einen gemeinsamen Ausschuß von Senat und Repräsentantenhaus übermitteln. Dieser Ausschuß muß innerhalb von 5 Tagen eine Resolution - gegebenenfalls mit Kürzungsvorschlägen - verabschieden, über die der Kongreß abstimmt.

Wenn die Resolution den Kongreß passiert hat und vom Präsidenten unterzeichnet wurde, dient sie als Grundlage für die Streichungsverfügung des Präsidenten.

Die Verpflichtung, die vom Budgetgesetz vorgegebene Verschuldungsgrenze einzuhalten und bei Verfehlung dieses Ziels automatische Kürzungen vorzunehmen, besteht also weiter - trotz des Urteils des Obersten Gerichtshofs.

1.2.4 Realisierungschancen

Der Präsident hat dementsprechend am 5. Januar 1987 dem Kongreß seinen Voranschlag für den Bundeshaushalt 1988 vorgelegt, der ein Defizit von 107,8 Mrd Dollar und die Vorgabe von 108 Mrd Dollar im Budgetgesetz einhält. Beobachter sind allerdings der Meinung, daß im Vollzug - es handelt sich beim Budgetgesetz ja um Vorgaben für die Planung - ein weit höheres Defizit eintreten wird, zumal schon jetzt für das Haushaltsjahr 1987 mit einer Überschreitung des angestrebten Defizits um rd. 30 Mrd Dollar gerechnet wird.

Eine kurze ex-post-Analyse der Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung in den USA in den vergangenen Jahren macht deutlich, wie es zu dem enormen Anstieg der Defizite in der Amtszeit Präsident Reagans kommen konnte.

Am 13. August 1981 unterzeichnete der Präsident den "Economic Recovery Tax Act", ein Gesetz, das über Steuersenkungen die Wirtschaft ankurbeln sollte. Die Einnahmeausfälle in den ersten

vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes wurden auf mehr als 445 Mrd Dollar, also im Durchschnitt 111 Mrd Dollar jährlich geschätzt.

Eine teilweise Kompensation dieser Ausfälle erhoffte man sich mittelfristig durch ein höheres Wirtschaftswachstum. Im Februar 1982 lag die Schätzung des durchschnittlichen jährlichen realen Wachstums des Bruttosozialprodukts bis 1986 bei 4,4 %, tatsächlich eingetreten sind 2,4 % mit erheblichen Schwankungen in den einzelnen Jahren, von ./. 2,5 % in 1982 zu + 6,5 % in 1984.

Das nominale Wachstum, das ja in noch sehr viel engerer Beziehung zu den Steuereinnahmen des Staates steht, wurde mit fast 10 % angenommen, tatsächlich eingetreten sind 6,7 %.

Die Höhe des Bruttosozialprodukts 1986 wurde auf 4,65 Billionen Dollar geschätzt, realisiert wurden 4,1 Billionen, also 550 Mrd Dollar (!) weniger.

Ausgehend von diesen zu optimistischen Annahmen über die Wirtschaftsentwicklung wurde auch die Höhe der Einnahmen des Bundes für 1986 mit 861 Mrd Dollar weit überschätzt, tatsächlich waren diese um 92 Mrd Dollar niedriger. Hinzu kam, daß auch die Ausgaben nicht in dem geplanten Ausmaß beschränkt wurden, sondern mit 990 Mrd Dollar die Planungen des Jahres 1982 für 1986 von 927 Mrd Dollar deutlich überstiegen.

Die Problematik mittelfristiger Schätzungen, die auch in der Bundesrepublik Deutschland zu Beginn der 80er Jahre im Bereich der Steuern zu ähnlichen Überschätzungen der zu erwartenden Einnahmen geführt haben, wird hier ganz deutlich.

1.2.5 Wertung

Neben der Frage, ob eine Realisierung der Vorgaben des Budget-Gesetzes überhaupt gelingen wird, schließt sich sofort die Frage an, ob eine starre Vorgabe der Defizite für mehrere Jahre sinnvoll ist.

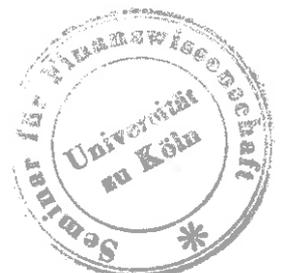
Ich möchte die Antwort auf diese Frage am Beispiel der ersten Konsolidierungsphase in der Bundesrepublik Deutschland in der Mitte der siebziger Jahre orientieren. Das Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts hatte sich von 8,8 Mrd DM im Jahre 1973 auf 63,8 Mrd DM 1975 innerhalb von 2 Jahren mehr als versiebenfacht.

Daraufhin wurden die Ausgabensteigerungen der öffentlichen Haushalte reduziert, das Finanzierungsdefizit innerhalb von 2 Jahren auf 31,2 Mrd DM halbiert. Damals (Ende 1977) war hierzu im Gutachten des Sachverständigenrates folgendes zu lesen:

"Im nachhinein zeigte sich, daß das Maß an Konsolidierung zu groß war für einen so moderaten Aufschwung."

Die dämpfenden Wirkungen der Konsolidierungspolitik auf die Wirtschaft waren also nach Meinung des Sachverständigenrates zu stark.

Hier wird deutlich, daß die Bekämpfung von Haushaltsdefiziten nicht Selbstzweck ist, sondern daß eine auf Konsolidierung ausgerichtete Finanzpolitik damals wie heute konkurrierende Ziele miteinander vereinbaren muß. Einerseits müssen zur Rückführung der Haushaltsdefizite Ausgabenerhöhungen begrenzt oder Steuern erhöht werden, andererseits soll die Finanzpolitik expansive Impulse zur Stützung der Nachfrage, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums leisten.



Um keines dieser Ziele zu verletzen, gibt es nur einen schmalen Pfad des "richtigen" Umfangs der Konsolidierung. Konsolidierungsziele, wie auch immer man sie definiert, können nicht als absolut und für alle Zeiten gültig angesehen, sondern müssen im Zeitablauf ständig daraufhin überprüft werden, ob sie sich nicht abseits dieses schmalen Pfades befinden. Letztlich müssen die politischen Entscheidungsträger unter Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Aspekte die der jeweiligen Lage angemessenen Konsolidierungsschritte bestimmen.

Wenn die Finanzpolitik durch eine vorgegebene Defizitgröße nur noch durch Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen auf veränderte wirtschaftliche Bedingungen - Stichwort Ölkrise - reagieren kann, so würde sie im Falle einer Rezession prozyklisch wirken und den Abschwung verstärken.

Um dem vorzubeugen, ist im amerikanischen Budget-Gesetz eine Klausel enthalten, die eine Aussetzung des Gesetzes für den Fall einer Rezession vorsieht. Definiert wurde der Zustand einer Rezession als zwei aufeinanderfolgende Quartale mit geringem Wachstum des Bruttosozialprodukts. Prognostizieren das "Congressional Budget Office" oder "Office of Management and Budget" negative Veränderungsrate des Bruttosozialprodukts oder stellt das Wirtschaftsministerium ein Wachstum des Bruttosozialprodukts von weniger als 1 % ex post fest, dann gilt dies als Rezession im Sinne des Budget-Gesetzes.

Unter Berücksichtigung dieser Ausnahmeregelung und der Tatsache, daß es sich beim Budget-Gesetz um eine Vorgabe für die Planung handelt, sowie der Möglichkeit, daß dieses Budgetgesetz und seine Vorgaben auch geändert werden können, theoretisch sogar Jahr für Jahr, wird deutlich, daß die Regelung in den USA sich gar nicht so wesentlich von der deutschen unterscheidet, die Bund und Ländern eine Mittelfristige Finanzplanung vorschreibt, die durch eine jährliche Fortschreibung der finanz- und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anzupassen ist.

2. Bekämpfung von Haushaltsdefiziten in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine zentrale Instanz, die die zu erreichenden Haushaltsziele verbindlich festlegt und die Ausführung dieser Ziele kontrolliert und gewährleistet. Auch für die Aufgabe der Bekämpfung von Haushaltsdefiziten gibt es daher keine zentrale Entscheidungsinstanz.

Nach der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland gilt vielmehr: "Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig." (Artikel 109 Abs. 1 Grundgesetz)

Entscheidungen über die Bekämpfung von Haushaltsdefiziten werden daher - jeweils gesondert - vom Bund, den einzelnen Ländern und in gewissem Umfang auch von den einzelnen Gemeinden getroffen, wobei die Gemeinden einer begrenzten Staatsaufsicht durch das jeweilige Land unterliegen. Die eigentlich verbindlichen Entscheidungen über die Bekämpfung von Haushaltsdefiziten fallen daher in den Haushaltsplänen und Finanzplanungen der einzelnen Gebietskörperschaften, insbesondere bei der Festlegung der Haushaltseckwerte über die Steigerungsraten und die zu erreichende Nettoneuverschuldung in den 5-jährigen Finanzplanungen.

2.1 Das Steuerungsinstrument "Finanzplanungsrat"

Eine nähere Untersuchung, die ich im Rahmen dieses Vortrags nicht vornehmen kann, würde zeigen, daß die geplanten Ziele und eingeschlagenen Wege ungeachtet der Selbständigkeit der einzelnen Haushaltswirtschaften im Prinzip in dieselbe Richtung weisen. Dies ist zu einem erheblichen Teil dem Finanzplanungsrat zu verdanken. Er ist auf gesetzlicher Grundlage (§ 51 Haus-

haltsgrundsätzegegesetz) bei der Bundesregierung gebildet. Ihm gehören die Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft, die für Finanzen zuständigen Minister der Länder sowie vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände an. Die Deutsche Bundesbank kann an den Beratungen des Finanzplanungsrates teilnehmen; sie tut es regelmäßig. Den Vorsitz im Finanzplanungsrat führt der Bundesminister der Finanzen. Der Finanzplanungsrat gibt Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände.

2.2 Finanzplanung und Haushaltswirklichkeit

Lassen Sie mich die Theorie der Finanzplanung und die Wirklichkeit des Haushaltsvollzugs anhand der Haushaltspolitik des Gesamtstaates Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 10 Jahren kurz gegenüberstellen:

Nach dem zweiten Ölpreisschock war der Bundesrepublik Deutschland im Sommer 1978 auf dem "Weltwirtschaftsgipfel" in Bonn die Lokomotivfunktion zur Belebung der Konjunktur in den westlichen Industrienationen übertragen worden. Steuerliche Entlastungen, sozialpolitische Maßnahmen und Investitionsprogramme mit einer kassenmäßigen Gesamtauswirkung von rd. 15 Mrd DM pro Jahr wurden beschlossen. Dieses Maßnahmenpaket trug mit dazu bei, daß 1979 die Gesamtausgaben der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden gegenüber dem Vorjahr um 8,4 % zunahmen. Die Nettokreditaufnahme stieg sogar um 17,7 % an.

Diese expansive Finanzpolitik stieß auf vorsichtige Kritik der Deutschen Bundesbank. Auch der Finanzplanungsrat machte den ersten Schritt hin zu einem Umsteuern bereits im März 1979, indem er feststellte:

"In dem Maße, in dem sich die gesamtwirtschaftlichen Auftriebskräfte verstärken, könnten die Finanzierungsdefizite der öffentlichen Haushalte zurückgeführt werden."

In der Folgezeit bestimmte das Thema "Konsolidierung" immer stärker die Diskussion im Finanzplanungsrat. Gefordert wurde eine Rücknahme des Ausgabenwachstums hinter die Wachstumsrate des nominalen Bruttosozialproduktes. Überstieg im Jahr 1980 das Ausgabenwachstum das wirtschaftliche Wachstum noch um 2,1 %, 1981 sogar noch um 2,4 %, so war 1982 mit einer nahezu übereinstimmenden Zunahme beider Größen um rd. 3 1/2 % diese Forderung fast schon erfüllt.

Diese erfreuliche Trendwende zeigte sich in noch stärkerem Maße bei der Entwicklung der Nettokreditaufnahme aller drei staatlichen Ebenen. In den Jahren 1978 bis 1981 waren noch zweistellige jährliche Zuwachsraten zu verzeichnen, 1981 sogar + 32,6 %. Demgegenüber nahm die Schuldenneuaufnahme 1982 um 5,8 Mrd DM oder 7,7 % ab.

Der Finanzplanungsrat empfahl konsequent diese Konsolidierungspolitik. 1983 einigten sich die Mitglieder auf das Ziel,

"... den jährlichen Zuwachs der öffentlichen Ausgaben an einer Größenordnung von mittelfristig 3 % zu orientieren und damit deutlich unter dem Wachstum des Bruttosozialproduktes zu halten."

An dieser Empfehlung hat das Gremium bis heute festgehalten.

1983 und 1984 konnte dieses Ziel im Haushaltsvollzug uneingeschränkt erreicht werden. 1983 standen einem nominalen Wirtschaftswachstum von 4,8 % Mehrausgaben von nur 1,5 % gegenüber. 1984 lauteten die Vergleichszahlen + 4,9 % zu + 2,3 %.

Dieses auf den ersten Blick erfreuliche Ergebnis war allerdings nur zu einem geringen Teil auf die vom Finanzplanungsrat geforderte Einsparung bei den konsumtiven Ausgaben zurückzuführen. Ursächlich war in erster Linie der starke Rückgang der öffentlichen Investitionen, der 1981 begonnen hatte. Besonders drastisch gingen die Sachinvestitionen der Gemeinden zurück.

Erst 1985 waren hier wieder positive Zuwachsraten zu verzeichnen. Diese Entwicklung führte mit dazu, daß 1985 die vom Finanzplanungsrat vorgezeichnete Konsolidierungslinie nicht mehr eingehalten werden konnte: Einer Wirtschaftswachstumsrate von + 4,6 % stand ein Ausgabenwachstum von 3,5 % gegenüber.

Die Vergleichszahlen von 1986 liegen noch nicht vor, aber sie werden sich in einer ähnlichen Relation bewegen: Die Deutsche Bundesbank rechnet in ihrem Monatsbericht von Dezember 1986 mit einem Ausgabenwachstum aller Gebietskörperschaften von rd. 4 1/2 % bei einem Wirtschaftswachstum von 5,6 %. Wie schon in den Vorjahren verdeckt die Gesamtrate allerdings die sehr unterschiedliche Entwicklung in den Gebietskörperschaften. Liegt beispielsweise die von der Bundesbank geschätzte Wachstumsrate der Bundesausgaben noch bei 2 1/2 % - im vorläufigen Abschluß weist der Bundesfinanzminister sogar nur 1,7 % aus -, so wird bei den Länderhaushalten mit rd. 4 %, bei den Gemeinden sogar mit 6 % gerechnet werden müssen. Der höhere Anteil der Personalausgaben in den Haushalten von Ländern und Gemeinden sowie insbesondere die erheblich gestiegenen Aufwendungen der Gemeinden für die Sozialhilfe sind hier als wesentliche Ursachen zu nennen.

Die in den Jahren 1983 und 1984 stärkere, später wieder nachlassende Haushaltsdisziplin fand auch in der Entwicklung der Nettoneuverschuldung ihren Niederschlag. Während die neu aufgenommenen Schulden 1983 um 20,9 % gegenüber dem Vorjahr zurückgingen, in den beiden Folgejahren noch um 16,6 % bzw. 15,4 %, muß für 1986 schon mit einem Stillstand dieser positiven Entwicklung gerechnet werden, möglicherweise sogar mit einer leichten Zunahme. Die Deutsche Bundesbank meint hierzu:

"Die ursprüngliche Erwartung, die erste Stufe der beschlossenen Steuersenkungen werde sich finanziell bewältigen lassen, ohne daß das Defizit 1986 wieder steigt, wird sich also vermutlich nicht erfüllen."

Lassen Sie mich zur Erläuterung dieser jüngsten Entwicklung der Haushaltsdefizite des Gesamtstaates Bundesrepublik Deutschland zwei Bemerkungen anfügen:

Erstens: Der Bund und die Länder konnten ihre Nettoneuverschuldung 1985 - bezogen auf 1982 - mit - 39 % bzw. - 35 % deutlich reduzieren, wiesen mit 23 bzw. 16 Mrd DM im Jahr 1985 aber immer noch in erheblichem Umfang neue Schulden aus. Demgegenüber konnten sich die Gemeinden - bei großen Unterschieden im einzelnen - in den Jahren 1984 und 1985 insgesamt um 1,5 bzw. 1 Mrd DM entschulden.

Zweitens: Bei der Bewertung der Konsolidierungserfolge des Bundes muß berücksichtigt werden, daß ihm mit dem Bundesbankgewinn in den letzten Jahren eine kräftig sprudelnde zusätzliche Einnahmequelle zur Verfügung stand. In den 5 Jahren seit 1982 flossen dem Bundeshaushalt hieraus 58,5 Mrd DM zu, d.h. im Jahresdurchschnitt 11,7 Mrd DM, die auf der Ausgabenseite nicht kreditfinanziert werden mußten.

3. Vergleich der Steuerungssysteme beider Staaten

Der Überblick zeigt, daß erstens die Entwicklung der Haushaltsdefizite in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland durchaus Ähnlichkeiten aufweist, und daß zweitens die Notwendigkeit entschlossener Bekämpfung der Defizite unbestritten ist. Den wesentlichen Unterschied möchte ich noch einmal hervorheben: Die 50 Staaten der USA haben keine Haushaltsdefizite, sondern können Überschüsse erwirtschaften, während in der Bundesrepublik Deutschland sowohl der Bund als auch die Länder mit Defiziten in ihren Haushalten zu kämpfen haben.

Das Jahr, in dem ein Land in der Bundesrepublik Deutschland keine neuen Kredite für seinen Haushalt aufzunehmen brauchte, liegt zehn Jahre zurück. Es war im Jahre 1977 ein Stadtstaat, die Freie und Hansestadt Hamburg.

Unterschiedlich sind die Methoden der Defizitbekämpfung:

Kongreß und Präsident der USA haben sich für ein gesetzlich formalisiertes Verfahren entschieden, um das Problem zu lösen, was einen automatischen Zugzwang für Parlament und Präsidenten bedeutet.

In der Bundesrepublik Deutschland wird einer jährlich revidiblen Beschreibung der Konsolidierungsziele in den Finanzplanungen der Vorzug gegeben, wobei die haushaltspolitische Arbeit im Auffinden konkreter Handlungsfelder liegt, bei denen Ausgabenkürzungen durchgesetzt werden müssen.

II. Fragen der Steuerpolitik in den USA und der Bundesrepublik Deutschland

Etwa zeitgleich mit den Beratungen über das Gramm-Rudman-Hollings-Budgetgesetz befaßten sich Kongreß und Regierung der USA mit Fragen der Steuerpolitik. Im Jahre 1981 hatte es erhebliche Entlastungen bei der Einkommensteuer des Bundes gegeben. Um die dadurch verursachten Mindereinnahmen im Bundeshaushalt nicht allzu umfangreich werden zu lassen, billigte der Kongreß schon am 19. August 1982 eine Steuervorlage des Präsidenten, die dem Bundeshaushalt in den nächsten drei Fiskaljahren 98,3 Mrd Dollar Mehreinnahmen bringen sollte. Allerdings handelte es sich dabei nur zum geringeren Teil um Steuererhöhungen im engeren Sinne, weil die überwiegende Mehrheit der Maßnahmen Steuerschlupflöcher schloß und bestehende Steuervorschriften verschärfte. Am 27. Juni 1984 verabschiedete der Kongreß ein weiteres Maßnahmenpaket, das bis einschließlich des Fiskaljahres 1987 die Haushaltsdefizite um 63 Mrd Dollar verringern sollte, davon 50 Mrd Dollar höhere Steuereinnahmen durch eine Feinanpassung bei fast 200 Positionen der Steuergesetzgebung.

Kongreß und Präsident wollten aber mehr als ein Verändern einzelner Vorschriften der Steuergesetze aus tagespolitischen Erfordernissen. Sie strebten eine grundlegende Steuerreform an, die auch nach jahrelangen, oft stockenden Beratungen zustandekam.

1. Das US-Steuerreformgesetz 1986

Am 22. Oktober 1986 hat Präsident Reagan das Steuerreformgesetz 1986 unterzeichnet. Die weltweit beachtete Gesetzesreform ist auch in der Bundesrepublik Deutschland mit viel Beifall aufgenommen worden. Das Reformwerk wird als Sieg gefeiert

- über das vermeintliche Schicksal, daß sich in der pluralistischen Demokratie nicht mehr bewegen läßt, was in jahrzehntelanger Praxis erstarrte;
- und als Sieg über die Erfahrung, daß nur der sich durchzusetzen vermag, der seine Interessen am lautesten vertritt.

Wissenschaftler, Praktiker und Politiker begrüßen nahezu einhellig die Zielrichtung des amerikanischen Reformwerks, ein gerechtes und zugleich einfaches Steuergesetz zu schaffen. Die Reform betrifft in erster Linie die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, also direkte Steuern, die in besonderem Maße der gerechten Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verpflichtet sind.

1.1 Ziele

Nach Meinungsumfragen hat die überwiegende Mehrheit der Amerikaner das bisher geltende Steuerrecht als ungerecht, zu kompliziert und wachstumsfeindlich empfunden.

Ungerecht z.B. deshalb, weil die wirtschaftlich stärksten und gesündesten Unternehmen zwar erhebliche Dividenden ausschütteten, aber keine oder fast keine Steuern zahlten. Der amerikanische Steuerzahlerbund hat dies für 132 multinationale Unternehmen nachgewiesen. Genannt wird in diesem Zusammenhang immer wieder der Elektrokonzern General Electric, der trotz eines Milliardengewinns keinen Cent Körperschaftsteuer zahlte, weil er u.a. Steuergutschriften mit der eigentlich fälligen Körperschaftsteuer verrechnen konnte. 1985 haben die 250 ertragsstärksten Konzerne in den USA im Durchschnitt nur 15 % Steuern bezahlt.

Ebenso konnten besserverdienende Steuerpflichtige ihre Steuerlast z.B. durch Beteiligung an Verlustzuweisungsgesellschaften erheblich verringern. So zahlte der Ölmilliardär Bunker Hunt vor einigen Jahren ganze 9,65 Dollar Einkommensteuer.

Als wachstumsfeindlich wurde das Steuerrecht angesehen, weil nicht der Markt, sondern Steuervorteile oft maßgebend Investitionsentscheidungen beeinflussten. Dies führte z.B. zu erheblichen Überkapazitäten von Büroraum, der nur wegen der Verlustzuweisungen gebaut worden war.

Die Reform soll zu:

- Steuergerechtigkeit,
- Einfachheit und Klarheit und zur
- Steuerneutralität von Investitionsentscheidungen führen.

Um die Reform nicht mit Problemen des Haushaltsdefizits zu belasten, kam als weiteres Ziel die Aufkommensneutralität hinzu.

1.2 Verwirklichung

Angesichts der hochgesteckten Ziele der Reform sprach der amerikanische Präsident von der zweiten amerikanischen Revolution, die es zu verwirklichen gelte. Sie ist gekennzeichnet durch

- radikale Senkung der Steuersätze
- Abbau von Steuervergünstigungen und
- Erweiterung der Mindeststeuer.

1.2.1 Senkung der Steuersätze

Revolutionär ist in der Tat, daß es unter Verzicht auf einen progressiven Tarif bei der Besteuerung natürlicher Personen nur noch zwei Steuersätze gibt: von 15 % und 28 %. Bisher gab es 14 Stufen mit Steuersätzen von 11 % bis 50 %. Für das Jahr 1987 gilt ein Übergangssystem mit einem Höchstsatz von 38,5 %.

Die Eingangsstufe von 15 % reicht bei zusammenveranlagten Eheleuten bis 29.749 Dollar. Etwa 80 % aller Steuerpflichtigen werden in diese Stufe fallen. Die zweite Stufe mit einem Steuersatz von 28 % reicht bei zusammenveranlagten Ehegatten bis 71.900 Dollar. Ab 71.900 bis 149.250 Dollar wird eine zusätzliche Steuer von 5 % erhoben, womit die Eingangsstufe abgeschmolzen wird (sog. phase out). In diesem Bereich wird ein Grenzsteuersatz von 33 % (28 + 5) für zusätzliche Einkommen erreicht. Bei Einkommen über 171.090 Dollar werden überdies die persönlichen Freibeträge mit der 5 %igen Zusatzsteuer belastet, bis auch diese abgeschmolzen sind. Am Ende dieser Übergangszonen gibt es nur noch einen Proportionalsatz von 28 % auf das gesamte Einkommen. Dann deckt sich der Grenzsteuersatz mit dem Durchschnittsteuersatz.

Bei der Bewertung der Steuersätze von 15 % und 28 % ist allerdings zu beachten, daß es sich nur um die Bundeseinkommensteuer handelt. Hinzu kommt noch die Einkommensteuer der Einzelstaaten, denen insoweit - anders als bei uns - auch die steuerliche Gesetzgebungskompetenz zusteht. Die Einzelstaaten haben hiervon in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. Die Gesamtbelastung der amerikanischen Steuerbürger ist daher höher als die Steuersätze von 15 % und 28 % vermuten lassen. Zwar kann die gezahlte Einkommensteuer der Einzelstaaten von der Bemessungsgrundlage für die Bundeseinkommensteuer abgezogen werden. Gleichwohl tritt eine zusätzliche Belastung ein. Bei höheren Einkommen liegen die Grenzsteuersätze bei etwa 40 %. Die große Mehrheit der Einzelstaaten gewinnt bei der Reform, weil sie ihre Steuersätze auf das vom US-Kongress definierte steuerpflichtige Einkommen anwendet. Eine Regierungskommission ist zu dem Ergebnis gekommen, daß 33 der 50 US-Bundesstaaten beträchtliche Mehreinnahmen haben werden, falls sie ihre Steuersätze nicht senken. Dies ist bisher nicht abzusehen. Zusätzlich werden die Steuerpflichtigen dadurch belastet, daß die örtlichen Verbrauchsteuern nicht mehr von der Bemessungsgrundlage der Bundeseinkommensteuer abgezogen werden können.

Auch die Steuersätze für Kapitalgesellschaften werden radikal gesenkt: Der Spitzensteuersatz von 46 % auf 34 %. Ein niedrigerer Steuersatz von 15 % gilt für die ersten 50.000 Dollar Nettoeinkommen, die nächsten 25.000 Dollar Gewinn werden mit 25 % versteuert. Verdient die Kapitalgesellschaft mehr als 100.000 Dollar, so werden die Eingangssteuersätze stufenweise abgeschmolzen.

1.2.2 Wegfall von Steuervergünstigungen

Um die Aufkommensneutralität der Steuerreform zu gewährleisten, sollen die auf den Tarifsenkungen beruhenden Ausfälle durch den Wegfall oder die Einschränkung von Steuervergünstigungen ausgeglichen werden. Als wesentliche Änderung ist vor allem der Wegfall der Investitionszuschift (Investment tax credit) zu nennen. Die Investitionszuschift ermöglichte es dem Steuerzahler, einen Abzug von der Steuerschuld in Höhe von 6 % oder 10 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten von beweglichem Vermögen zu erhalten. Der Wegfall der Investitionszuschift soll in den nächsten 5 Jahren das Minderaufkommen ausgleichen, das bei der Körperschaftsteuer durch die Absenkung des Spitzensteuersatzes von 46 % auf 34 % eintritt.

Aus dem Katalog der Steuervergünstigungen, die künftig wegfallen oder eingeschränkt werden, sind noch zu erwähnen:

Aus dem privaten Bereich

- Einschränkung von Steuersparmodellen;
- Wegfall des Schuldzinsenabzugs; Hypothekenzinsen sind nur noch für den ersten und zweiten Wohnsitz abzugsfähig;
- Einschränkungen bei der Altersversorgung; Freibeträge für Vorsorgeaufwendungen sind auf Jahreseinkommen bis 50.000 Dollar begrenzt;

- Besteuerung der Sachbezüge und geldwerten Vorteile (fringe benefits);
- eingeschränkte Abzugsfähigkeit von Werbungskosten und Sonderausgaben.

Aus dem Bereich der Körperschaften

- Verlängerung der Abschreibungsdauer; Immobilien können statt bisher in 19 Jahren erst innerhalb von maximal 31,5 Jahren abgeschrieben werden; Autos statt bisher in 3 Jahren erst in 5 Jahren;
- Änderung einer Vielzahl von Bilanzierungsvorschriften u.a. mit dem Ziel, die Entstehung des Gewinns vorzuverlagern;
- eingeschränkte Abzugsfähigkeit bestimmter Betriebsausgaben, z.B. sind Bewirtungsaufwendungen nur noch zu 80 % abzugsfähig.

Sowohl bei Einzelpersonen als auch bei Körperschaften werden Veräußerungsgewinne nicht mehr begünstigt, sondern zum Normalsteuersatz besteuert.

Um zu verhindern, daß Steuerpflichtige trotz hoher Handelsbilanzgewinne keine oder fast keine Steuern zahlen, werden sowohl Einzelpersonen als auch Kapitalgesellschaften zu einer Mindeststeuer von 21 % bzw. 20 % herangezogen.

1.3 Auswirkungen

1.3.1 Einkommensverteilung

Als Auswirkung der amerikanischen Steuerreform auf die Einkommensverteilung wird bei den privaten Haushalten mit einer Entlastung von insgesamt 120 Mrd Dollar im Laufe der nächsten 5 Jahre gerechnet. Durchschnittlich werden die Einkommensteuerzahler um 6,1 % oder etwa 24 Dollar im Monat entlastet. Ein-

deutige Gewinner sind die Bezieher niedriger Einkommen. Etwa 6 von bisher insgesamt 142 Millionen Steuerpflichtigen werden keine Einkommensteuer mehr zu zahlen haben. Die geringsten Einsparungen von 1 % bis 2 % werden Steuerzahler mit einem Jahreseinkommen zwischen 50.000 und 100.000 Dollar haben. Soweit Höherverdienende die bisherigen Steuersparmöglichkeiten voll auszunutzen, fällt die Reform - trotz niedrigerer Steuersätze - zu ihren Ungunsten aus.

Die Änderungen in der Unternehmensbesteuerung bringen Schätzungen zufolge trotz der starken Verringerung des Körperschaftsteuersatzes eine Erhöhung der Steuerlast um insgesamt ein Drittel oder 120 Mrd Dollar im Laufe der nächsten 5 Jahre mit sich. Die Belastung der einzelnen Wirtschaftszweige ist unterschiedlich. Die Bauindustrie ist in einigen Sparten durch den Wegfall von Steuervergünstigungen stark betroffen. Wegen der Streichung der Steuergutschrift für Investitionen und wegen der Verlängerung der Abschreibungsfristen werden im allgemeinen kapitalintensive Branchen im Vergleich zu früher schlechter gestellt. Dagegen tritt bei arbeitsintensiven Branchen durch die Steuersatzsenkung eine Besserstellung ein.

1.3.2 Aufkommensneutralität

Die geplante Aufkommensneutralität der Reform ist nur schwer einzuschätzen. Die Ausfälle durch die Tarifsenkung sind relativ sicher kalkulierbar, die kompensierenden Mehreinnahmen aber nicht. Die Erfahrung lehrt, daß das Mehraufkommen aus Ausgleichsmaßnahmen - wie dem Abbau von Steuervergünstigungen - in der Regel überschätzt wird. Erreichen die als Ausgleich für die Steuersenkungen eingeplanten Steuer Mehreinnahmen nicht den erwarteten Umfang, müßte das Budgetdefizit weiter steigen.

Hinzu kommt, daß das künftige Steueraufkommen erhebliche Ausschläge aufweist. So werden 1987 - wegen bestehender Übergangsregeln - noch Mehreinnahmen von 11 Mrd Dollar erwartet. Das endgültige Wirksamwerden der Reform soll dagegen in den Jahren 1988 und 1989 zu Fehlbeträgen von 17 und 15 Mrd Dollar führen.

1.3.3 Konjunktur und Wirtschaft

Über die Auswirkungen der Reform auf Konjunktur und Wirtschaft gibt es keine einheitliche Meinung. Amerikanische Wirtschaftsexperten machen sich über die kurzfristige Auswirkung der genannten Umschichtungen auf die ohnehin labil gewordene Konjunktur Sorgen. Sie befürchten, daß die Mehrbelastung der Unternehmen zu einer Verminderung der Investitionsneigung führen und Arbeitsplätze gefährden könnte. Längerfristig wird dagegen eine Belebung der Wirtschaftstätigkeit erwartet, weil die steuerliche Entlastung, besonders bei niedrigen und mittleren Einkommen, den Konsum anregen und die Konjunktur beflügeln werde.

1.4 Bewertung

1.4.1 Korrektur früherer Maßnahmen

Bemerkenswert ist, daß die Steuerreform 1986 unter derselben Administration durchgesetzt wird, die 1981 mit einer Vielzahl von Steueranreizen einen Investitions- und Modernisierungsschub auslöste, um Amerikas Wirtschaft wieder aufzubauen: Eine lineare Senkung der Einkommen- und Kapitalertragsteuer um 25 % über einen Zeitraum von 33 Monaten, was eine Einkommensteuersenkung von 223 Mrd Dollar und 65 Mrd Dollar Steuerersparnis der Unternehmen bedeutete, die unbefristete Senkung des Spitzensteuersatzes für natürliche Personen von 70 % auf 50 %, verbesserte Abschreibungsbedingungen durch Einführung des beschleunigten Abschreibungssystems, Verbesserungen bei der Investitionsgut-

schrift und steuerliche Sparanreize und Begünstigungen für kleinere Unternehmen sollten das Wirtschaftswachstum fördern. Es besteht heute Einigkeit darüber, daß die genannten Maßnahmen leider nicht den erhofften dauerhaften wirtschaftlichen Erfolg bewirkt haben.

1.4.2 Steuergerechtigkeit durch breite Bemessungsgrundlage und niedrige Steuersätze

Wissenschaft und Praxis stimmen weitgehend darin überein, daß der gewählte Weg - breite Bemessungsgrundlage mit wenigen Ausnahmen - dafür niedrige Steuersätze - im Ergebnis zu mehr Steuergerechtigkeit führt. Je stärker die Bemessungsgrundlage durch Steuervergünstigungen ausgehöhlt ist, um so mehr muß der Staat zur Sicherung seiner notwendigen Einnahmen den Tarif anspannen. Je stärker aber der Tarif zupackt, um so größer ist der Drang, der Tarifbelastung zu entgehen. Hierbei haben letztlich diejenigen, die keine Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bemessungsgrundlage haben, das Nachsehen.

Der von den USA beschrittene Weg hat einen weiteren Vorteil: Besteht erst einmal eine breite Bemessungsgrundlage mit niedrigen Steuersätzen, ist es für Interessengruppen schwieriger, sich für Steuervergünstigungen einzusetzen und dafür den niedrigen Steuersatz zu opfern. Für die Allgemeinheit ist dann nicht die steuerliche Privilegierung vorzugswürdig, sondern die Erhaltung der niedrigen Steuersätze.

1.4.3 Vereinfachung und Systematik

Die amerikanische Steuerreform hat auch eine Vereinfachung des Steuerrechts bewirkt. Eine Vereinfachung stellt sicherlich die Erhöhung der Sonderausgabenpauschale von 3.670 auf 5.000 Dollar

je Ehepaar und der persönlichen Freibeträge dar. Mit der Verminderung der Steuersätze von 14 auf 2 Stufen ist eine weitere Vereinfachung verbunden.

Ob die Steuerreform darüber hinaus zu mehr Einfachheit und Systematik führt, ist zweifelhaft. Ich möchte dazu beispielhaft auf die Regelungen bei Verlustzuweisungsgesellschaften eingehen.

Im bisherigen amerikanischen Steuerrecht wurden zur Berechnung des zu versteuernden Einkommens alle Einkunftsarten, ob negativ oder positiv, addiert. So konnten negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung mit positiven Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit verrechnet werden. Das Steuerreformgesetz schränkt die Verlustausgleichsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Einkunftsarten erheblich ein. Spekulationsverluste können z.B. nicht mehr mit dem gesamten Einkommen, sondern nur noch mit Verkaufsgewinnen verrechnet werden. Das Gesetz unterscheidet zwischen aktiven und passiven Verlusten. Ein Verlustausgleich zwischen passiven und aktiven Einkünften ist - von einer Übergangsregelung abgesehen - nicht mehr zulässig.

Als passive Tätigkeit gilt eine Investition, bei der sich der Steuerzahler selbst nicht persönlich engagiert. Ausreichendes Engagement ist nur eine reguläre, andauernde und wesentliche persönliche Tätigkeit.

Einkünfte aus Vermietungstätigkeiten zählen immer zu den passiven Einkünften. Ausnahmen gelten z.B. für Autovermietungen und Hotelbetriebe. Hält ein Steuerpflichtiger eine mindestens 10prozentige Beteiligung im Zusammenhang mit der Vermietung von Grundstücken und trifft er geschäftliche Entscheidungen, so kann er Verluste bis zu einem Höchstbetrag von 25.000 Dollar jährlich abziehen. Kapitalgesellschaften bleibt dieser Verlustabzug verwehrt. Übersteigt das Einkommen des Steuerpflichtigen 100.000 Dollar, so wird dieser Höchstbetrag sukzessive reduziert. Bei einem Einkommen von über 150.000 Dollar kann er nicht mehr geltend gemacht werden.

Passiv tätig sind ferner Kommanditisten einer Personengesellschaft.

Zulässig ist allerdings die Verrechnung von Verlusten aus passiven Einkunftsquellen mit positiven passiven Einkünften. Veräußerungsverluste aus passiven Einkunftsarten sind uneingeschränkt ausgleichsfähig.

Kapitalerträge, wie Zinsen und Dividenden gelten als aktive Einkünfte, müssen aber getrennt behandelt werden, weil die Abzugsfähigkeit etwaiger Zinsaufwendungen beschränkt ist.

Die Beispiele zeigen, daß auch das amerikanische Steuerrecht nicht ohne komplizierte Regelungen auskommt, wenn es darum geht, Mißbrauchstatbestände zu beseitigen, durch die an sich sinnvolle Regelungen - wie hier die Verlustverrechnung - ausgenutzt werden. Wir kennen ja die gleiche Problematik. Unsere Antwort darauf durch die Regelung des § 15a Einkommensteuergesetz dürfte systemgerechter sein als die amerikanische Lösung. Die Systemgerechtigkeit hat allerdings ihren Preis. § 15a Einkommensteuergesetz ist m.E. noch komplizierter als die amerikanische Regelung der passiven Verluste.

Auch die alternative Mindeststeuer für Einzelpersonen und Kapitalgesellschaften ist ein Beispiel für zusätzliche Komplizierung. Insbesondere Kapitalgesellschaften werden gezwungen sein, ihre Einkommen zweifach zu ermitteln. Einmal für die regulär zu zahlende Steuer und zum anderen für Zwecke der Mindeststeuer.

Das Steuerreformgesetz enthält - nicht nur für die Übergangszeit - zahlreiche Einzelregelungen. Das ergibt sich schon daraus, daß das Gesetzeswerk 879 Seiten umfaßt.

Das Reformgesetz ändert die Steuerquote in den USA nicht.

1.4.4 Ergebnis

Es bleibt abzuwarten, ob das neue Steuerrecht praktikabel ist oder ob nicht doch Mängel bei der täglichen Anwendung auftreten, die weitere Gesetzgebungsmaßnahmen nach sich ziehen. Als "Jahrhundertwerk" kann das Reformgesetz dann gelten, wenn es in den nächsten 10 bis 15 Jahren im wesentlichen unverändert bleibt.

2. Folgerungen für die Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Welche Folgerungen sind aus der US-Steuerreform für unsere Steuerpolitik zu ziehen? Welche Gemeinsamkeiten, welche Unterschiede gibt es?

2.1 Finanzierung

Nach den vorliegenden Schätzungen werden die amerikanischen Kapitalgesellschaften in den nächsten 5 Jahren etwa 120 Mrd Dollar mehr zahlen als bisher. Gleichzeitig werden die natürlichen Personen um dieselben Beträge entlastet. Den Grund für diese Belastungsverschiebung sehe ich darin, daß in den USA der Anteil der Körperschaftsteuer an den Steuereinnahmen des Bundes stetig zurückgegangen ist. Betrug er im Jahre 1965 noch 22,8 %, so waren es im Jahre 1984 weniger als die Hälfte, nämlich nur 10,9 %. Nach der Steuerreform soll der Anteil 1988 wieder steigen.

Eine solche Entwicklung gibt es bei uns nicht. Der Anteil der Körperschaftsteuer am Steueraufkommen ist bei uns in den letzten Jahren nicht so stark zurückgegangen, während die Anteile der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer allerdings sehr rückläufig sind. Der Anteil der Körperschaftsteuer betrug 1960 9,5 %, 1985 7,3 %, für 1986 und 1987 wird eine leichte Steigerung auf 7,7 % und 7,9 % erwartet. Der Anteil der Gewerbe-

steuer betrug 1960 10,9 % und wird 1987 etwa 7,3 % erreichen. Die Vermögensteuer hatte 1960 einen Anteil am Gesamtsteueraufkommen von 1,6 %, 1970 von 2,0 %; 1987 wird dieser Anteil bei 1,0 % liegen.

Bei uns könnte eine Entlastung bei der Lohn- und Einkommensteuer - anders als in den USA - kaum durch eine zusätzliche Belastung der Kapitalgesellschaften finanziert werden.

Lassen Sie mich kurz auf die Entwicklung bei der Lohnsteuer eingehen. Ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen ist geradezu explosionsartig gestiegen. Hatte die Lohnsteuer 1960 noch einen Anteil von 11,8 %, so waren es 1985 bereits 33,8 %, also fast das Dreifache. Der Anteil der Einkommensteuer ist dagegen stetig zurückgegangen. Betrug er 1960 noch 13,1 %, so waren es 1985 nur noch 6,5 %. Wenn auch die den Arbeitnehmern gewährten Steuerrückerstattungen, die eigentlich das Lohnsteueraufkommen kürzen müßten, vom Einkommensteueraufkommen abgezogen werden, so kann allein damit die überdurchschnittlich starke Zunahme der Lohnsteuer nicht erklärt werden. Diese Entwicklung zeigt vielmehr, daß vordringlich eine Entlastung bei der Lohnsteuer, nicht aber bei den Unternehmensteuern ist. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß in den USA der Körperschaftsteuerspitzensatz von 46 % auf 34 % gesenkt worden ist. Das amerikanische Reformgesetz hält an dem klassischen System der Doppelbesteuerung ausgeschütteter Gewinne fest. Die maximale Steuerbelastung liegt hier also bei 67 % (34 % Körperschaftsteuer und 33 % Einkommensteuer). Es ist somit nicht zulässig, die Gesamtbelastung deutscher Unternehmen mit Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Vermögensteuer allein mit der Belastung amerikanischer Unternehmen durch Körperschaftsteuer zu vergleichen. Konsequenterweise müßten dann auch die in den USA auf den drei Ebenen Bund, Staaten und Gemeinden anfallenden Steuern berücksichtigt werden.

2.2 Tarif

Der Aufbau des amerikanischen Einkommensteuertarifs mit nur 2 Steuersätzen ist sehr übersichtlich. Ein Nachteil besteht in dem sprunghaften Anstieg des Grenzsteuersatzes beim Übergang von der ersten Tarifstufe in Höhe von 15 % zur zweiten Tarifstufe in Höhe von 28 %.

Die deutliche Anhebung des persönlichen Freibetrags von 1.080 auf 2.000 Dollar je abhängigen Familienmitglieds und der Sonderausgabenpauschale begründen die familienfreundliche Komponente der Steuerreform. 80 % aller US-Bürger werden lediglich mit der Eingangsstufe von 15 % belastet oder fallen ganz aus der Steuerpflicht heraus. Bei uns lagen demgegenüber 1986 nur 15,4 % der Steuerpflichtigen in der Nullzone des Einkommensteuertarifs, 29 % in der unteren Proportionalzone von 22 % und 55,1 % in der Progressionszone. In der oberen Proportionalzone werden 0,5 % der Steuerpflichtigen besteuert.

Die Ziele der amerikanischen Steuerreform können auch für uns beispielgebend sein. In der aktuellen politischen Diskussion über unseren künftigen Tarifverlauf wird allerdings häufig das Beispiel Amerika nur genannt, um vordringlich eine Senkung des Spitzensteuersatzes zu rechtfertigen. Ich halte eine solche Argumentation für abwegig. Sie verkennt, daß das Grundanliegen der amerikanischen Steuerreform in einer familienfreundlichen Entlastung niedriger Einkommen besteht.

2.3 Abbau von Steuervergünstigungen und gleichmäßige Besteuerung der Einkunftsarten

Eine grundlegende Reform bei uns muß auch im Abbau von Steuervergünstigungen bestehen. Vor allem muß sie für eine grundsätzlich gleichmäßige Besteuerung aller Einkunftsarten sorgen.

Wie schwierig aber der bloße Abbau von Steuervergünstigungen in der Praxis ist, hat die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode erfahren. Sie war mit dem Ziel angetreten, Subventionen abzubauen. Bei der zweistufigen Steuersenkung 1986/88 ist der geplante Subventionsabbau von nur 3 Mrd DM gescheitert. Hier haben die Vereinigten Staaten in der Tat Pionierarbeit geleistet. Sie haben gezeigt, daß ein massiver Abbau von Steuervergünstigungen selbst gegen starke Einzelinteressen durchgesetzt werden kann. Beispielhaft ist hierbei auch, daß es gelungen ist, das Reformwerk aus der parteipolitischen Konkurrenz herauszuhalten.

Neben dem persönlichen Einsatz des Präsidenten ist das Reformwerk vor allem dem republikanischen Senator Robert Packwood und dem demokratischen Mitglied des Repräsentantenhauses Dan Rostenkowski zu verdanken. Das Abgeordnetenhaus beschloß das Gesetz am 25. September 1986 mit 292 : 136 Stimmen, der Senat stimmte mit 74 : 23 Stimmen am 27. September 1986 zu.

2.4 Unterschiede in der Steuerpolitik USA - Bundesrepublik Deutschland

Vergleicht man die steuerpolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Reformwerk der USA, so zeigt sich, daß bei uns weiterhin an Vorschlägen und Tendenzen festgehalten wird, die in den USA mit der Steuerreform ausdrücklich aufgegeben worden sind.

2.4.1 Einzelne Maßnahmen

Als Beispiel sind die Abschreibungsregelungen zu nennen. Während bei uns weiterhin eine Verbesserung der Abschreibungsbedingungen gefordert wird, hat man in den USA die Abschreibungsfristen verlängert. Hierbei orientieren sich die USA - wie in der Zeit vor 1981 - wieder an der Nutzungsdauer der Wirtschaftsgüter, also einem Kriterium, das auch für unsere Ab-

schreibungsfristen maßgebend ist. So gilt für gewerblich genutzte Gebäude eine Abschreibungsdauer von 31,5 Jahren, während bei uns für Wirtschaftsgebäude sogar eine günstigere Regelung, nämlich eine Nutzungsdauer von 25 Jahren besteht.

In den USA werden die persönlichen Freibeträge ab gewissen Einkommensgrenzen schrittweise aufgehoben. Dies entspricht dem Gebot der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und auch der vertikalen Steuergerechtigkeit. Zusammenveranlagten Ehegatten stehen ab 171.090 Dollar Jahreseinkommen keine persönlichen Freibeträge mehr zu. Bei uns kommt dagegen die Entlastung des Grundfreibetrages auch Einkommensmillionären zugute.

Bei uns wird eine Wiedereinführung des privaten Schuldzinsenabzugs, der ab 1974 nicht mehr zulässig ist, gefordert. In den USA ist die Abzugsfähigkeit des privaten Schuldzinsenabzugs gerade abgeschafft worden.

In den USA ist es auch - anders als bei uns - selbstverständlich, daß Veräußerungsgewinne versteuert werden müssen, gleichgültig, ob sie von natürlichen Personen oder Kapitalgesellschaften erzielt werden, ob sie im Betriebsvermögen oder Privatvermögen entstehen. Nach der Steuerreform werden diese Veräußerungsgewinne in den USA nicht mehr begünstigt, sondern mit dem normalen Steuersatz besteuert.

Desweiteren kennen die USA - anders als wir - eine Mindeststeuer sowohl für Einzelpersonen als auch für Kapitalgesellschaften. Diese Mindeststeuer kommt zum Zuge, wenn die reguläre Steuerberechnung zu keiner oder nur zu einer geringen Steuerschuld führt. Mit der Mindeststeuer wird die Wirkung bestimmter Steuervergünstigungen teilweise wieder aufgehoben.

Ein wesentlicher Unterschied liegt auch darin, daß die amerikanische Steuerreform strikte Aufkommensneutralität sicherstellen und die Steuerquote nicht verändern will. Die Diskussion bei uns läuft in die entgegengesetzte Richtung: Die

Steuerquote soll deutlich gesenkt werden, so daß die Aufkommensneutralität einer deutschen Steuerreform nicht angestrebt wird. Es gibt sogar Stimmen, daß "eine gewisse Kreditfinanzierung (der Steuerreform) durchaus keine Sünde" wäre. Vor solchen Überlegungen kann nur nachdrücklich schon wegen der schwierigen Lage des öffentlichen Gesamthaushalts gewarnt werden.

2.4.2 Finanzverfassung

Der entscheidende Unterschied zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland im Steuerwesen liegt in der Finanzverfassung. In den USA haben die 50 Staaten neben dem Bund ein Steuererhebungsrecht; sie können z.B. neben der Bundeseinkommensteuer eine zusätzliche Einkommensteuer erheben. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sieht - übrigens in Abweichung vom Herrenchieser Verfassungsentwurf von 1948 - vor, daß lediglich Bundestag und Bundesrat Steuergesetze beschließen können, und dies sogar für reine Landessteuern, wie Vermögen- oder Grunderwerbsteuer. Kein Landtag kann Steuersenkungen oder -erhöhungen beschließen. Das bedeutet, daß z.B. das Land Nordrhein-Westfalen, das mit 16,7 Millionen Menschen mehr Einwohner hat als 117 der 159 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, auf eine der beiden Haushaltsseiten durch sein gewähltes Parlament keinen Einfluß nehmen kann.

Hinzu kommt, daß die Einkommensteuer, die die Lohnsteuer umfaßt, eine sog. Gemeinschaftsteuer ist, die zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Verhältnis 42,5 : 42,5 : 15 aufgeteilt wird. Mindereinnahmen durch Senkung der Einkommensteuer treffen also bei uns den Bund - anders als in den USA - nicht zu 100 %, sondern nur zu 42,5 %. Bei der Körperschaftsteuer tragen die Länder die Hälfte der Mindereinnahmen.

Der Bund hat sogar durch das Steuerentlastungsgesetz 1984 eine umfangreiche Senkung der betrieblichen Vermögensteuer, einer 100-prozentigen Landessteuer, beschlossen, ohne daß ein Landtag

auch nur gefragt wurde, obwohl die jährliche Mindereinnahme z.B. für den Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen rund 440 Mio DM beträgt. Daß die Landesregierungen im Bundesrat mitwirken, ist kein angemessener Ausgleich, insbesondere dann nicht, wenn das jeweilige Land nicht zur Mehrheit im Bundesrat gehört.

Der Bund hat seine Mindereinnahmen in der Vergangenheit durch Anhebung von Verbrauchsteuern (Tabak-, Schaumwein- und Branntweinsteuer), deren Aufkommen ihm voll zufließt, teilweise ausgleichen können. Dasselbe gilt für die Anhebung der Umsatzsteuer, von deren Aufkommen der Bund z.Z. 65 % und die Länder 35 % erhalten.

III. Zusammenfassung

Das Gramm-Rudman-Hollings-Budgetgesetz bedeutet eine gewaltige Kraftanstrengung, die riesigen Haushaltsdefizite der USA unter Kontrolle zu bringen und abzubauen. Zwar wird der Abbau auf Null bis 1991 nicht möglich sein, zumal das erste Fiskaljahr nach Verabschiedung des Budgetgesetzes nicht mit dem erwarteten Defizit von 180 Mrd Dollar abschloß, sondern mit 220 Mrd Dollar 40 Mrd Dollar höher lag. Die Europäer sollten sich aber daran erinnern, daß die Amerikaner gerade in schwierigen Zeiten mit harter Entschlossenheit ihre größten Gemeinschaftsleistungen vollbrachten. Beim Abbau des Handelsbilanzdefizits - eine der wesentlichen Ursachen für das enorme Haushaltsdefizit der USA - sollten die Europäer ihren Beitrag durch eine faire Handelspolitik leisten. Sonst werden die Befürworter protektionistischer Maßnahmen in den USA weiter an Einfluß gewinnen.

An der amerikanischen Steuerreform ist zweierlei bewundernswert: daß sie von beiden großen politischen Gruppen - den Demokraten und Republikanern - mit jeweils deutlicher Mehrheit unterstützt wird, also dem tagespolitischen Streit der Parteien entzogen ist, und daß sie den Interessen der breiten Schichten des Volkes den Vorrang vor den Forderungen der wirtschaftlich Mächtigen gibt.

In beiden Punkten können wir Deutschen von den Amerikanern lernen.