
Gedanken zu einer Reform des Steuersystems

Gunnar Myrdal

Das schwedische Steuersystem ist meiner Ansicht nach reif für eine radikale Reform. Gute Gründe sprechen für eine drastische Senkung der progressiven Einkommensteuer, die in vieler Hinsicht heute eine schlechte Steuer ist und durch Steuererhöhungen noch schlechter wird. Ich stelle daher Überlegungen an über andere Formen der Steuererhöhung und über neue Steuern.

Dies ist keine gelehrte Abhandlung. Ich will nur in einer stark zusammengedrängten Form einige persönliche Auffassungen darüber kundtun, wie aufgrund meiner Wertprämissen das schwedische Steuersystem geändert werden sollte. Ich gehe dabei von verschiedenen Erfahrungen aus, die ich als politisch aktives Mitglied der schwedischen Gesellschaft gemacht habe.

Steuerniveau

Meiner Kritik am schwedischen Steuersystem möchte ich voranschicken, daß ich nicht das Steuerniveau an sich kritisiere, sondern konkrete Formen der Besteuerung. Die Steuerbelastung weist praktisch im gesamten zwanzigsten Jahrhundert einen steigenden Trend auf. In den letzten Jahrzehnten, und besonders in den 44 Jahren, in denen die sozialdemokratische Partei an der Regierung war und die politische Initiative innehatte, hat die Steuerbelastung ständig zugenommen. Dies spiegelt eine bedeutende politische Entwicklung in Schweden wider, mit der ich persönlich einverstanden bin.

Wie ich im folgenden darlegen werde, müssen wir auch künftig damit rechnen, daß die Zunahme der öffentlichen Ausgaben und damit der Steuerbelastung weiterhin anhalten wird. Wir haben uns bereits daran

gewöhnt, daß der Staatsanteil mehr als die Hälfte des Nationalprodukts ausmacht, und wir werden es vielleicht bald erleben, daß er auf 60 Prozent und noch höher steigen wird.

Es ist eine bedeutsame Entwicklung, die in Schweden weiter gegangen ist als in irgendeinem anderen Land, daß das Gemeinwesen in wachsendem Ausmaß Dienste, zum geringeren Teil auch Waren, den Konsumenten unentgeltlich oder zu sehr ermäßigtem Preis anbietet. Was Alva Myrdal und ich um die Mitte der dreißiger Jahre als „Sozialisierung der Konsumtion“ befürwortet haben, ist in einem Ausmaß Wirklichkeit geworden, mit dem wir damals kaum rechnen konnten.

Wichtige Bereiche der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse sind jetzt praktisch vollständig sozialisiert. Hiezu zählen nicht nur das Unterrichts- und Bildungswesen auf allen Stufen, sondern auch das Gesundheitswesen und eine ganze Menge anderer Dinge. Selbst wenn man davon absieht, daß durch die Vergesellschaftung eine Produktionsrationalisierung angestrebt und wohl auch erreicht wurde, so hat diese Sozialisierung der Konsumtion eine gewaltige quantitative und qualitative Erhöhung der von ihr betroffenen Arten des Konsums möglich gemacht.

Im großen und ganzen hat die Zunahme des öffentlichen Sektors, insbesondere der sozialen Dienste, zu größerer Gleichheit geführt, und die Reformen zielten auf besonders bedürftige Gruppen, wie Behinderte, Ältere und Kinder. Für die Gleichheit noch bedeutsamer sind die Transferleistungen. Was diese betrifft, war es allerdings stets ein Grundprinzip des schwedischen Modells, der gesamten Bevölkerung so viele Zuschüsse zum Konsum wie nur möglich zukommen zu lassen.

Diese Art der Sozialpolitik ist naturgemäß sehr kostspielig, und sie wird nie zu einem Abschluß kommen; schon deswegen nicht, weil ständige Veränderungen in der Gesellschaft ununterbrochen die Bedürfnisse steigern beziehungsweise neue Bedürfnisse schaffen. Ich denke bei meinen Überlegungen zum Wachstum des öffentlichen Sektors vor allem an Sozialausgaben im weitesten Sinne. Die übrigen öffentlichen Ausgaben – für Rechtswesen, Polizei, Landesverteidigung, diplomatische Vertretung usw. – bieten insgesamt keine großen Einsparungsmöglichkeiten und werden wohl in Zukunft auch weiter wachsen, wie dies bis jetzt der Fall gewesen ist.

Durch dieses Wachstum der Staatsausgaben ist Schweden allmählich zu dem geworden, was Jörgen Westerstahl einmal eine „service democracy“ genannt hat. Mit einer Wahlbeteiligung von 90 Prozent ist es für alle Parteien eine Notwendigkeit geworden, immer mehr für finanziell kostspieligere Reformen einzutreten. Unterschiede zwischen den Parteien führen zu kleineren Auseinandersetzungen über den Fahrplan, die Priorität, und über Methodenfragen, die es normalerweise auch innerhalb der Parteien gibt. Diese Diskussionen tragen zum Prozeß der ständigen Um- und Ausgestaltung der verschiedenen Sozialausgaben bei.

Und die Entwicklung geht weiter. In einer Meinungsumfrage vor einigen Jahren war in allen Parteien eine Mehrheit für größere Unter-

stützung der Älteren und der Kinder festzustellen, auch wenn dies zu noch höheren Steuern führt. Als ich das erste Staatsbudget der jetzigen bürgerlichen Regierung las, fand ich, daß es im großen und ganzen eher eine Steigerung der Wohlfahrtsausgaben, auch im realen Sinne, vorsah: und dies trotz der schweren Zeiten und trotz des deklarierten Willens zur Zurückhaltung hinsichtlich neuer Reformen¹. Das nächste Budget war nicht anders.

Es ist ein höchst bedeutsamer Erfolg der Sozialdemokratie, daß nach ihrer langen Regierungszeit jetzt alle bürgerlichen Parteien nicht nur die Verteidigung jener Sozialreformen, die bereits abgeschlossen sind, übernommen haben, sondern auch das Reformprogramm für die Zukunft. Nach anfangs schwerem Widerstand, aber mit wachsender Unterstützung durch die anderen Parteien, war die Politik, die sich auf die ganze Bevölkerung bezieht, erfolgreich, den Schweden verständlich zu machen, daß das reale Einkommen einer Person auch alles das umfaßt, was sie von der Gesellschaft unentgeltlich oder beinahe unentgeltlich erhält; wozu noch die Gewißheit kommt, Zuschüsse zu erhalten, wenn sie tatsächlich benötigt werden.

Diese Einsicht haben sich nicht alle Schweden zu eigen gemacht, und es gibt in gewissen Kreisen der Oberschicht, die am wenigsten erhält und am meisten hergeben muß, einen starken Steuerwiderstand. Der Steuerwiderstand findet seinen Niederschlag in Interviews, die Angehörigen dieser Oberschicht Auslandsjournalisten geben, welche Material für ihre Propaganda gegen den Wohlfahrtsstaat suchen. Dieser Widerstand ist aus historischen Gründen in der konservativen Partei konzentriert. Wenn Schweden dennoch keine Glistrup-Partei hat, so muß dies unumwunden der konservativen Partei als Verdienst angerechnet werden. Sie hat die böartigsten Steuerhasser bei sich versammelt, sie aber dann zum Stillhalten veranlaßt. Die einzige Chance der konservativen Partei, Regierungseinfluß zu erlangen, besteht in einer Koalition mit den beiden anderen bürgerlichen Parteien, die unsere schwedische service democracy akzeptiert haben².

Es ist die Folge der finanziell unerhört kostspieligen Sozialpolitik und der faktischen Einkommensverteilung, die teilweise ein Resultat dieser Politik ist, daß das Steuersystem allen Einkommensschichten mit Ausnahme der allerniedrigsten hohe Belastungen auferlegt.

Die Zahl der Reichen ist sehr gering. Dies darf uns aber nicht davon abhalten, an der progressiven Besteuerung festzuhalten. Neben der einkommensnivellierenden Wirkung der wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen wünschen wir zusätzlich einen Einkommensausgleich durch die Progressivität der Steuern.

Bezüglich der letzteren Art des Einkommensausgleiches bin ich persönlich bereit, insoweit an eine vollständige Gleichheit anzunähern, wie es eine im wesentlichen unverminderte ökonomische Effizienz der Gesellschaft gestattet. Als institutionalistischer Ökonom bin ich der Ansicht, daß die Antwort auf diese letzte Frage durch intensivere empirische Arbeit gesucht werden sollte und nicht wie jetzt nur von Spekulationen abhängig sein dürfte.

Wenn ich für eine starke Progressivität der Verteilung der Steuerbelastung eintrete, so heißt dies allerdings nicht, daß die Progressivität durch eine ökonomisch, moralisch und juristisch so unglückliche Einkommensbesteuerung verwirklicht werden muß. Und ich kann selbstverständlich nicht als rational verteidigen, daß die Progressivität ohne Diskussion und Gesetzgebung ganz automatisch durch die Inflation gesteigert wird.

Die Aushöhlung der Steuerbasis bei der Einkommensteuer

Ein großer Teil der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben erfolgt durch die rechtlich und administrativ miteinander verbundenen staatlichen und kommunalen Einkommensteuern. Diese Einkommensteuern sind äußerst schlechte Steuern. Der Grundfehler ist, daß sie offensichtliche Ungerechtigkeiten enthalten. Das Ausmaß dieser Ungerechtigkeiten ist ständig gesteigert worden durch die laufenden Steuererhöhungen und durch die Inflation. Zu einem großen Teil sind sie in den Bestimmungen für erlaubte Abzüge von der Steuerbasis mitenthalten.

Ich werde sogleich die wirklich wichtigen Abzugsposten behandeln. Zunächst möchte ich aber noch einige kleinere Abzugsmöglichkeiten mit Beispielen illustrieren, die zur Steuermanipulation verlocken und durch die alle diejenigen verärgert werden, die sie nicht nützen können. Aber die Schweden sind ein geduldiges Volk, und mit der Zeit sind immer mehr von uns in die Steuermanipulation hineingezogen worden.

Jedesmal, wenn ich ein Taxi nehme, werde ich höflich gefragt, ob ich eine Quittung haben möchte – selbst dann, wenn die Fahrt um Mitternacht stattfindet, oder zum Theater führt. Ich nehme an, daß es bei Fahrten zum Sexclub nicht anders ist. Die Taxifahrer erzählen, daß Frauen oft Quittungen verlangen, wenn sie zum Warenhaus einkaufen fahren. Die Quittung ist offensichtlich ein Wertpapier in Steuersachen für alle Personen, die entweder selbst oder durch ihren Arbeitgeber diese Art von Ausgaben bei der Einkommensteuer als Werbungskosten geltend machen können.

Die Hälfte der Gäste unserer besseren Restaurants essen und trinken „auf Repräsentation“. Das Privilegium, als Gastgeber auftreten zu können, wird offensichtlich immer häufiger gewährt als Ersatz für eine Einkommenserhöhung, die, wenn sie effektiv sein sollte, durch die Arbeitgeberabgaben viel zu kostspielig wäre. Dabei muß man bedenken, daß heutzutage die Geschäfte weit weniger als zu Anfang dieses Jahrhunderts an den Wirtshaustischen abgeschlossen werden.

Diese Art von Abzügen von der Steuerbasis kann für die Rentabilität der Unternehmungen kaum von größerer Bedeutung sein. Sie verursachen jedoch das Bedürfnis nach einer Kontrolle seitens der Finanzämter, die wahrscheinlich doch nicht effektiv durchgeführt werden kann. Sie sind typisch für die Forderung nach Millimetergerechtigkeit der Einkommensbesteuerung, die in Wirklichkeit zur Steuermanipulation verlockt und Ungerechtigkeiten zur Folge hat.

Einkommensabzüge für Reparatur- und Erhaltungsaufwand in jeder Unternehmungstätigkeit sind ein viel größeres Problem. Es ist einerseits klar, daß solche Abzüge bei einer Besteuerung des „Netto“-Einkommens erlaubt werden müssen. Andererseits ist es tatsächlich äußerst schwierig, die Höhe der Abzüge so zu ermitteln, daß ein entstandener Einkommenszuwachs nicht unbesteuert bleibt.

Es handelt sich dabei um ein allgemeines Problem, das vor allem beim Realkapital auftritt, insbesondere bei Wohnhäusern in den Städten. Es ist eine große Schwierigkeit, hier Heilmittel vorzuschlagen, da die Finanzämter wahrscheinlich nicht mit der notwendigen technischen Fähigkeit ausgestattet sein können, die für eine effektive Kontrolle nötig sein würde. Da außerdem die Steuereinheitswerte niedrig gehalten werden und hinter der Realität zurückbleiben, wird das Besitzen von Wohnhäusern eine Methode des Steuersparens. Dies vor allem in Zeiten, in denen die Mieterhöhungen zurückgehalten werden, so daß das Einkommen ebenfalls zurückbleibt, der Grundstückswert aber bei sich beschleunigender Inflation zunimmt.

Weiters sind zu nennen die Abzüge für Verluste aus anderen Einkunftsarten. Einerseits muß eine Person offensichtlich beim Einkommen als eine Einheit betrachtet werden. Andererseits eröffnet sich doch dadurch die Möglichkeit, der Besteuerung zu entgehen, indem Investitionen, die keinen erwerbswirtschaftlichen Ertrag ergeben, getätigt werden. Auch dies wird durch die sich beschleunigende Inflation forciert.

Ein häufig anzutreffendes Beispiel ist der Erwerb von Landwirtschaftsgrundstücken, der die sogenannten „Gehsteigbauern“ geschaffen hat. Trotz Gesetzgebungsversuchen seit mehr als dreißig Jahren, die die Höfe denen vorzubehalten trachteten, die sie bewirtschaften, haben „die Gehsteigbauern“ einen immer größeren Teil der schwedischen Erde an sich gebracht. Sie können die Kosten für Investitionen absetzen, die keine unmittelbare Steigerung des Ertrages ergeben oder nur ihr Spielinteresse befriedigt, und auf diese Weise große Verluste verzeichnen, die mit den Einkünften aus anderen Einkaufsarten saldiert werden. Sie werden auch dadurch immer reicher, daß der Wert ihrer Höfe steigt, teilweise als Folge der Konkurrenz zwischen diesen Spekulanten, aber auch durch die Inflation.

Schließlich sind auch Zinsaufwendungen Abzugsposten vom Einkommen. Auch hier ist klar, daß solche Abzüge bei einer „Netto“-Einkommensbesteuerung prinzipiell anerkannt werden müssen. Hätten wir einen stabilen Geldwert, so wäre nichts dagegen einzuwenden. Bei Preisinflation entsteht jedoch die Möglichkeit zu Spekulationsgewinnen in großem Maßstab. Es lohnt sich dann, Realkapital zu erwerben, dessen Preis erwartungsgemäß steigt, und es zu niedrigem oder sogar negativem (Real-)Zins zu belehnen, und außerdem damit zu kalkulieren, daß die reale Schuldenlast abnimmt. Ein „Steuerdenken“ ist die natürliche Konsequenz dieser Faktoren, und dies führt – neben den ungerechten Verteilungswirkungen – zu einer irrationalen Ressourcenallokation.

Ein solches „Steuerdenken“ wird bei stabilem Geldwert und erst recht bei Inflation durch die Möglichkeit gefördert, aus Aufwendungen für Reparatur und Instandhaltung Gewinne aus dem Wertsteigerungseffekt zu erzielen, oder aus Investitionen von kurzfristig verlustbringendem Charakter. Ich bin gegenüber der volkstümlichen Auffassung immer skeptisch gewesen, die manchenmal auch in wissenschaftlichen Schriften vertreten wird, daß eine höhere Besteuerung allgemein auf die Investitionsneigung dämpfend wirkt. Eine Besteuerung von „Netto“-Einkommen muß regelmäßig eine Menge von nichtlohnenden Investitionen privatökonomisch lohnend erscheinen lassen.

Neben diesen Arten der Steuerersparnis, die durch Abzüge von der Steuerbasis erreicht werden, gibt es einige andere Möglichkeiten der Steuerersparnis, die an der Grenze zur Steuerhinterziehung liegen und von denen wir in den Zeitungen lesen: die Errichtung von Aktiengesellschaften in der Schweiz und in Liechtenstein, um das Einkommen aus dem Ausland abzufangen, oder das Jonglieren mit vielen Unternehmensformen in Schweden.

Die erwähnten Beispiele erschöpfen bei weitem nicht die Möglichkeiten zur Steuerreduktion im großen Ausmaß. Im August eines jeden Jahres veröffentlichen die Zeitungen Listen von bekannten Personen, die für ihren Reichtum bekannt sind, flott leben, nicht ärmer werden und nur ein niedriges Einkommen deklarieren. Es ist vielleicht merkwürdig, aber eine Tatsache, daß die Öffentlichkeit diese Enthüllungen mit großem Gleichmut zur Kenntnis nimmt. Besonders von den Möglichkeiten, mit Abzügen zu manipulieren und auf die Inflation zu spekulieren, machen große Teile des Mittelstandes und – was Einfamilienhäuser anbelangt – auch Teile der Arbeiterklasse Gebrauch. Das Gemeinschafts- und Zusammengehörigkeitsgefühl derer, die hier besonders erfolgreich waren, verbindet bereits eine Schichte, die zahlenmäßig keineswegs mehr unbedeutend ist.

Irrationale Steuerung der Investitionen

Zu den Möglichkeiten der Steuerersparnis, die die Einkommensabzüge bieten, kommt die offenbar irrationale Diskriminierung zwischen verschiedenen Arten von Investitionen, die als Folge der Steuergesetzgebung selbst entsteht. Inflation verstärkt ununterbrochen die verzerrende Wirkung auf die Rentabilität verschiedener Verwendungen von verfügbarem Kapital.

Geldanlagen in Möbel, Kunstgegenständen, Gold und Diamanten, Medaillen, Briefmarken usw. werden entweder steuerlich gar nicht erfaßt oder können einer solchen Erfassung leicht entzogen werden. Sie werden dann zunächst einmal von der Vermögensteuer, die an der Einkommensteuer anknüpft, nicht betroffen. In einem Inflationsklima sind solche Anlagen für viele eine sehr lohnende Spekulation geworden, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Einkäufe selbst eine kräftige Preissteigerung bewirken. Der Spekulationsgewinn bleibt unbesteuert.

Der Gewinn dieser Anlagen wird nicht ermittelt. Dasselbe gilt für eine Menge anderer Anlagen in dauerhafte Konsumgüter wie z. B. Freizeitboote, das Auto als Gegenstand des Privatgebrauchs wird ebenfalls nicht besteuert³.

Die Zurechnung von niedrigen Pauschaleinkommen für Villen, noch dazu bei niedrigen und nachhinkenden Berechnungsgrundlagen, bedeutet zwar keine völlige Eliminierung, aber eine drastische Herabsetzung des zu steuernden Einkommens von solchen Investitionen. Bei der Inflation, an die wir uns zu gewöhnen angefangen haben, wird die Steuer mehrfach von der Wertsteigerung aufgewogen.

Im Gegensatz dazu werden Einkünfte aus Bankguthaben, Aktien und überhaupt von Investitionen im produktiven Bereich nach dem vollen nominellen Betrag besteuert. Ingemar Hansson hat in einem wichtigen Aufsatz „Das Steuersystem, die Inflation und die Investitionen“ (Hansson 1978) das gewaltige Ausmaß der Diskriminierung errechnet, von der produktive Investitionen betroffen sind. Sie hat zur Flucht in Eigenheime und dauerhafte Konsumgüter beigetragen. Die Aktienkurse wurden nach unten gedrückt und die Investitionen im produktiven Bereich beeinträchtigt. Angesichts der Tatsache, daß die privaten Haushalte ihre Spartätigkeit aufrechterhielten, würde man tiefenpsychologische Studien brauchen, um dieses Phänomen wirklich erklären zu können.

Vorschläge zur Begrenzung des Steuerentzuges

Ich habe hier keine Geheimnisse enthüllt. In den letzten Jahren, als die Zunahme der Steuerbelastung, die Inflation und wohl auch die wachsende Bekanntheit und Ausnützung jener Möglichkeiten, die die Gesetze dem findigen Steuerzahler eröffnen, immer stärker als skandalös empfunden wurden, sind verschiedenste Vorschläge gemacht worden, für Abzüge von der Steuerbasis einen Plafond einzuziehen. Sie bezogen sich auf das Recht zum Abzug von Zinsaufwendungen für Hypotheken oder zum Abzug für Verluste aus anderen Einkunftsarten. Die Vorschläge waren leider schlecht durchdacht. So einfach sind die fundamentalen Ungerechtigkeiten unserer Einkommensbesteuerung nicht zu beseitigen.

Was den Abzug von Zinsaufwendungen betrifft, hat man zunächst an die Villenbesitzer gedacht und eine Begrenzung dieses Abzuges verlangt. Über die Höhe des Plafonds ist gestritten worden. Ich möchte hier die Prognose wagen, daß man sich schließlich auf einen sehr hohen Plafond einigen wird, in Anbetracht der breiten Mittelklasse, die jetzt mehr und mehr aus den Wohnhäusern flüchtet und eigene Villen baut oder kauft. Diese Mittelklasse betrachten alle Parteien als „unser Volk“, da zum Großteil um deren Stimmen gefeilscht wird. Sie umfaßt nicht zuletzt die mächtigen Kader in allen Parteien, Organisationen und in der Bürokratie.

Die Spekulationsgewinne aus der Inflation würden also geschützt

werden und sogar eine moralische Sanktion erhalten bei allen jenen, deren Hypothekarzinsen unter der Grenze liegen, was ich für unbegründet und geschmacklos hielte. Ökonomisch gesehen würde ein solcher Plafond in einer inflationären Entwicklung die Vorteile des Wohnens im Eigenheim anstatt in einer Mietwohnung festigen.

Gleichzeitig wäre es eine Illusion zu glauben, daß die wenigen, die sich über dem Plafond befinden würden, dort auch lange blieben. Die Reichen haben nicht nur große Ressourcen, sie sind auch die großen Schuldner. Der Kreditmarkt ist zu ihrem Vorteil stark diskriminierend. Es ist zu erwarten, daß sie die Zinsaufwendungen für ihre Villen durch Umdispositionen herabsetzen und den entsprechenden Teil ihrer Schulden irgendwo anders unterbringen. Das Einführen eines Zinsplafonds wäre daher ein Schlag ins Wasser.

Ich gehe davon aus, daß der Plafond für den Hausbesitz und für die Hypothekarzinsen gelten würde, worauf sich die Diskussion bisher auch bezogen hat. Ein allgemeiner Zinsplafonds für alle Arten der Verschuldung wäre eine antikapitalistische Revolution, leider völlig irrational und von verheerenden Auswirkungen. Der Vorschlag eines Plafonds für den Abzug von Verlusten aus anderen Einkunftsarten ist ebenfalls gedankenlos. Nicht alle Investitionen, die keinen unmittelbaren Gewinn bringen, wurden zum Zweck der Steuerersparnis unternommen. Einige und normalerweise wohl auch die meisten davon sind Investitionen risikofreudigen Kapitals, das angeblich alle fördern wollen, besonders in der jetzigen Stagflationssituation.

Als alter Sozialreformer wird man traurig darüber, daß sonst verantwortungsbewußte Leute sich dazu verleiten lassen, so egoistisch, klein-kariert und dazu noch schlampig zu denken, wenn sie mit den unglücklichen Konsequenzen unserer Einkommensbesteuerung konfrontiert werden, die viel radikalere Reformen verlangen.

Die Grenzsteuersätze

Ein Hauptproblem unseres Steuersystems bilden die hohen Grenzsteuersätze, von denen alle behaupten, daß man sie herabsetzen müsse, ohne daß jedoch jemand erklären würde wie. Sie sind eine natürliche und unvermeidliche Folge davon, daß die Einkommensteuer so hoch und progressiv ist, worin sich aber nichts anderes ausdrückt, als daß wir uns entschieden haben, einen so großen Teil der öffentlichen Ausgaben durch Einkommensteuern zu finanzieren. Die Grenzsteuersätze müssen dann bei allen Einkommensklassen hoch werden, außer bei den Allerärmsten, bei denen wir es uns leisten können, sie billiger davonkommen zu lassen.

Die Reichen mit einem noch größeren Teil der Einkommensteuern zu belasten ist nicht mehr möglich. Diese Gruppe ist relativ klein, ihre Einkommensteuern sind durch die Inflation derart gesteigert, daß es dort nicht viel mehr zu holen gibt. Es ist wahr, daß viele von ihnen durch Methoden, die ich anhand von Beispielen illustriert habe, ihre

Steuerbelastung senken. Daran läßt sich jedoch durch noch höhere Grenzsteuersätze nichts ändern.

Was die Auswirkungen der hohen Grenzsteuersätze betrifft, so fehlt es an sicheren und brauchbaren Forschungsergebnissen. Wir müssen uns daher auf Beobachtungen verlassen, die wir als Angehörige einer Gesellschaft mit hohen Grenzsteuersätzen selbst machen können. Bei jenen breiten Schichten, die keine so interessante Arbeit haben, daß man sagen könnte, sie leben um zu arbeiten, bei jenen also, die arbeiten um zu leben, muß eine hohe und progressiv steigende Marginalsteuerbelastung den Willen, mehr zu arbeiten als sie brauchen, vermindern. Das gesamte Einkommen würde ja dadurch nicht wesentlich höher.

Durch das Wegfallen von verschiedenen Transferleistungen, die einkommensabhängig sind, werden die Auswirkungen der hohen Grenzsteuerbelastung noch gesteigert.

In Sonderfällen ist die Möglichkeit, Transferleistungen zu erhalten, davon abhängig, ob jemand Einkommensteuer zahlt. Beihilfen und Zuschüsse für Wohnen und die Kinderbetreuung können Halbtagsarbeit beinahe genauso lohnend machen wie Ganztagsarbeit. Ich sehe den Fehler nicht in den Transferleistungen, sondern in der Einkommensbesteuerung.

Die hohen Grenzsteuersätze bringen es notwendigerweise mit sich, daß die Leute versuchen, ihr Einkommen so niedrig wie nur möglich anzugeben, auf jede mögliche Weise, auch durch den regelrechten Betrug. Was wir überall beobachten können, ist unter anderem eine zunehmende Tendenz zu Kauf- und Tauschgeschäften ohne Rechnungslegung und zu mehr undeklarierten und dadurch steuerfreien Entgelten für Waren und Dienste. In beiden Fällen sind zwei Parteien an der Transaktion beteiligt. Unglücklicherweise hat sich diese Art von Steuerhinterziehung jetzt in allen Gesellschaftsschichten verbreitet, nicht am wenigsten in denjenigen mit relativ niedrigen Einkommen. Sie wird für viele Lohnempfänger und Handwerker zu einer Art von Kompensation für die Steuerflucht in großem Ausmaß, von der die Kapitalbesitzer und Spekulanten Gebrauch machen können, indem sie die Abzüge ausnützen. Haushaltshilfe und Kinderfürsorge gegen ein Entgelt, das vom Arbeitgeber den Finanzämtern vorschriftsmäßig mitgeteilt würde, ist beinahe unmöglich, da die wenigsten in der Lage sind, den Lohn mit allen Arbeitgeberabgaben zu bezahlen.

Die Einkommen aus der Prostitution und aus anderen dunklen Geschäften sind zum größten Teil steuerfrei. Schlimmer jedoch ist die um sich greifende Demoralisierung der städtischen Wohnungsmärkte. „Geld unter dem Tisch“ ist eine sehr gebräuchliche Geschäftstransaktion geworden. Ursprünglich konnten sich vor allem Wohnungsbesitzer und -vermittler bereichern – steuerfrei natürlich. Eine Gesetzgebung, die die Stellung des Mieters gestärkt hat, hat jedoch als Nebeneffekt dem Mieter zu den gleichen Möglichkeiten verholfen.

Die schwedische Ehrlichkeit war für mich und meine Generation immer etwas, worauf wir stolz gewesen sind. Jetzt aber habe ich das Gefühl, daß wir durch schlechte Gesetze ein Volk von Schummlern

werden. Von all den Mängeln unserer Einkommensbesteuerung ist für mich der allerschwerste, daß sie zur Steuerflucht und zur Steuermanipulation direkt einlädt.

Eine plumpe Gesetzgebung und Verwaltung

Im Laufe der Jahrzehnte sind die staatlichen und kommunalen Einkommensteuergesetze ausgebaut und den jeweiligen Erfordernissen entsprechend verändert worden, während gleichzeitig die Steuersätze schrittweise erhöht wurden. Die Steuergerichte haben ununterbrochen neue Präjudize produziert, die oft Veränderungen gegenüber der früheren Rechtspraxis mit sich brachten. Offensichtliche Inkonsistenzen und Unklarheiten sind geblieben, neue sind geschaffen worden, von denen ich einige aus eigener Erfahrung exemplifizieren könnte.

Das Ergebnis dieser Rechtsprechung liegt jetzt in einem mehr als 200seitigen Gesetzbuch vor, wenn man das Bewertungsgesetz dazu rechnet. Die Anordnung der Materie ist so gestaltet, daß sie von einem gewöhnlichen Menschen als verwirrende Unordnung empfunden werden muß. Viel von dem Text ist kleingedruckt, und es wurden viele Hinweise auf Präjudize aufgenommen, die selbst wiederum mehrere hundert Seiten Lektüre erfordern würden und sich keineswegs durch eine klare und schlichte Sprache auszeichnen. Trotzdem sind die Gesetze und Präjudize unvollständig, was sich in der Forderung nach einer „Generalklausel“ zeigt.

Dieses für gewöhnliche Menschen in höchstem Maß unzugängliche Werk greift doch in die Ökonomie jedes Steuerpflichtigen stark ein. So manchem könnte natürliche Abhilfe geschaffen werden. Aber eine individuelle Einkommensbesteuerung, die dazu noch Familienverhältnisse und vieles andere berücksichtigen soll, muß an sich schon kompliziert sein. Sie müßte jedoch nicht ganz so plump sein.

Um die mehr als 6 Millionen Einkommensteuererklärungen zu überprüfen, über Fehler zu entscheiden, die entstehenden Prozesse durch die Steuergerichte zu führen, und bei diesen schließlich auch Urteile zu fällen, erfordert eine riesige Bürokratie. Alle anderen Steuern zusammen genommen benötigen nur einen Bruchteil davon an Kontrolle und Aufsicht. Rechnet man dazu die Arbeit, die nahezu der gesamten erwachsenen Bevölkerung durch die Steuererklärungen entsteht, sowie die Tätigkeiten der Steuerberater und sonstigen Rechtsberater für Steuererklärungen und in Steuerprozessen dazu, dann wird deutlich, was für eine unerhörte Gesetzesinterpretationslast die Einkommensteuern der Nation auferlegen. Wenn mit der Erhöhung der Einkommensteuern die Steuerhinterziehung zunimmt, wird von allen Seiten eine bessere Kontrolle gefordert. Obwohl sich niemand vorstellt, daß diese Kontrolle wirklich effektiv werden kann, müssen solche Vorschläge dazu führen, daß eine weitere Vergrößerung der an sich schon wuchernden Bürokratie stattfindet.

Der Mangel an Interesse für Steuerfragen bei den Nationalökonomern, der lange Zeit vorherrschend war, jetzt aber glücklicherweise überwunden zu sein scheint, war wohl durch den natürlichen Widerwillen bedingt, in das monströse Steuerrecht und seine Vollziehung einzudringen. Die Einkommensbesteuerung wurde so zu einem Monopol für die Juristen. Aufgrund meiner eigenen Erfahrungen mit Steuerjuristen im Laufe der Jahre argwöhne ich, daß sie im Durchschnitt eine ziemlich negative Auslese darstellen. Erstklassige Juristen verspüren wohl wenig Neigung, sich als öffentliche Beamte mit dieser Art von Gesetzgebung und Verwaltung zu beschäftigen. Für private Juristen ist allerdings das Steuerrecht Gegenstand einer sehr gewinnbringenden Tätigkeit. Akademische Juristen scheinen sich aber in letzter Zeit ähnlich wie die Nationalökonomern für das Steuerrecht und besonders für die Fragen seiner Verbesserung zu interessieren.

Zufällig erhielt ich meine Grundausbildung als Jurist und meine erste Professur war unter anderem in Finanzlehre. Ich fühle mich deshalb ein bißchen kompetent, eine Zusammenarbeit zwischen Juristen und Ökonomen, an der es bisher fast vollständig gefehlt hat, zu empfehlen. Sie sollten miteinander diskutieren und gemeinsame Studien und Untersuchungen durchführen und so zu besseren Ergebnissen kommen.

Zusammenfassend möchte ich festhalten, daß Nettoeinkommensteuern in vieler Hinsicht schlechte Steuern sind. Ihre schädlichen Wirkungen werden durch die Erhöhung der Steuersätze und durch die Inflation verstärkt. Es stellt sich also die Frage, welche anderen Steuern die Einkommensteuer – ganz oder teilweise – ersetzen könnten.

Die Lohnsummensteuern

Die Arbeitgeberabgaben wurden erst in letzter Zeit in unser Steuersystem eingeführt, um die laufende kräftige Expansion unserer Wohlfahrtspolitik zu finanzieren, die durch noch höhere Einkommensteuern, als wir sie ohnehin schon hatten, wahrscheinlich nicht finanzierbar gewesen wären. Ihre „philosophische“ Begründung, für bestimmte Sozialausgaben ein Sonderbudget zu erstellen, erscheint mir nicht besonders einleuchtend. Für andere Sozialausgaben fungiert in Schweden die ganze Gesellschaft als Versicherungsrahmen. Die Hinweise darauf, daß in anderen Ländern, hauptsächlich in europäischen, eine ähnliche ideologische Konstruktion gefunden worden sei, imponiert auch nicht sehr.

Ich nehme mir die Freiheit, die Arbeitgeberabgaben als das zu bezeichnen, was sie eigentlich sind: eine Besteuerung der Unternehmungen, die auf die Summe der Löhne und Gehälter abstellt. Bei diesen Lohnsummensteuern besteht für die meisten Unternehmungen keine Möglichkeit zur Steuerflucht oder zur Steuermanipulation wie bei den Einkommensteuern. Sie können sehr einfach durch Gesetz eingeführt und auch einfach administriert werden, was kein geringer Vorteil ist⁴.

Die Lohnsummensteuer, die proportional zur Lohnsumme ist, nimmt

andere Produktionsfaktoren von der Besteuerung aus. Sie muß den Arbeitgeber vorsichtig machen, Arbeitskräfte einzustellen. Weil wir in Schweden praktisch während der gesamten Nachkriegsperiode Vollbeschäftigung hatten, mußten wir uns niemals über die Automation Sorgen machen, die zum Beispiel in den Vereinigten Staaten stets in der öffentlichen Diskussion herumgeisterte. Auch die Arbeitnehmerseite hat bei uns die arbeitssparenden Technologien stets nur als einen Fortschritt betrachtet und in ihnen eine Basis für steigende Löhne und Gehälter bei anhaltender Vollbeschäftigung gesehen. Allen erkennbaren Anzeichen zufolge hat die Entwicklung dieser Technologien jetzt einen neuen Impuls bekommen. Und dies geschieht in einer Zeit, in der man erwarten muß, daß die ökonomische Expansion auch auf längere Sicht nachlassen wird. Wir unterstützen jetzt die Unternehmungen, damit sie die Arbeitskräfte halten oder neue einstellen. Gleichzeitig dabei eine sehr belastende Steuer auf den Löhnen zu haben, die vom Arbeitgeber bezahlt werden muß, scheint mir nicht rational zu sein.

Die Mehrwertsteuer

Eine Alternative zur Lohnsummensteuer stellt die Besteuerung sämtlicher Produktionskosten, also nicht nur der Löhne dar, wenn diese auch den allergrößten Teil der Kosten ausmachen. Diese Steuer würde dann vom Produktionsergebnis minus dem Ertrag berechnet werden; oder man könnte den Ertrag in die Steuergrundlage mit einbeziehen. Vielleicht könnten wir eine Produktionssteuer so listig konstruieren, daß die Unternehmungen beim Export eine Rückvergütung erhalten könnten, wie jetzt bei der Mehrwertsteuer. Eine solche Steuer müßte billigerweise, wie jetzt die Arbeitgeberabgaben, auch für die staatliche und kommunale Geschäftstätigkeit bezahlt werden. Die gesamte öffentliche Tätigkeit, die normalerweise durch Steuern finanziert wird, dadurch zu belasten, würde meiner Meinung nach einen ganz unnötigen Umlauf von Papier und Geld verursachen.

Eine solche Unternehmenssteuer oder „Steuer auf das Produkt“, in die die Lohnsummensteuer wie aufgezeigt umgewandelt werden könnte, wäre an sich mit der Mehrwertsteuer identisch, die eine Steuer auf die Wertschöpfung ist. Sie wäre auch von dem selben Rechtssubjekt zu bezahlen.

Lars Söderström (1977) hat uns in einem interessanten Aufsatz dazu aufgefordert, „auf die Mehrwertsteuer zu setzen.“ Sein Ziel war es, zu zeigen, daß wir die Einkommensbesteuerung aufheben oder stark herabsetzen könnten, indem wir sie durch eine nicht abschreckende Erhöhung der Mehrwertsteuer ersetzen. Er geht davon aus, daß wir die Lohnsummensteuern behalten sollten. Es würde dem Sinn seines Vorschlags entsprechen, wenn man die Lohnsummensteuern durch eine Art von Steuer ersetzt, wie ich es vorgeschlagen habe – außer, daß dann offenkundig werden würde, wie unerhöht stark unsere Gesamtsteuern die Wertschöpfung bereits belasten.

Mit der derzeitigen Lohnsummensteuer hat die Mehrwertsteuer gemeinsam, daß die Gesetzgebung einfach ist. Diese Steuern kann man auch mit der Konjunktur variieren. Ein Übergang zu höherer Besteuerung kann stufenweise vor sich gehen. Ernstzunehmen ist jedoch die Frage, ob bei wesentlich höheren Steuersätzen die Steuervermeidung und die Steuermanipulation niedrig genug gehalten werden könnten. Beiläufig gesagt teile ich Söderströms Präferenz dafür, Steuerfreiheit nicht wie jetzt für Investitionen, sondern nur für Abschreibungen zu erlauben.

Die Ausgabensteuer (expenditure tax)

Als möglicher Ersatz für die Einkommensbesteuerung oder eines großen Teils derselben hat die Mehrwertsteuer wie auch die derzeitige Lohnsummensteuer den entscheidenden Nachteil, daß sie nicht progressiv gestaffelt werden kann. Die Einkommensbesteuerung hatte zum Ziel, das Element der Progressivität in das Steuersystem einzuführen, und mit allen ihren Fehlern und Ungerechtigkeiten hat sie wohl auch eine solche Wirkung gehabt. Auch wenn wir uns darauf verlassen würden, daß die Mehrwertsteuer die großen Einnahmen bringt, würden wir dennoch als Ergänzung andere Steuern brauchen, die die höheren Einkommen treffen.

Es ist aber nicht so einfach, diese Ergänzung zu finden, um das Steuersystem im Sinne eines Einkommensausgleichs wirksam zu machen. Eine Einkommensteuer nur für die Reichsten beizubehalten erscheint angesichts der Möglichkeiten zur Steuervermeidung, die ich aufgezeigt habe, nicht befriedigend. Luxussteuern auf einzelne Waren und Dienstleistungen sind gewöhnlich nicht effektiv. Der meiste Luxuskonsum besteht einfach in großer Inanspruchnahme von Basisgütern, besonders von Wohnraum und Dienstleistungen. Die Besteuerung von Alkohol und Tabak ist vom Verteilungsgesichtspunkt aus zweifelhaft. Knut Wicksell war gegenüber den Alkoholsteuern kritisch. Sie vergrößerten das Elend in armen Familien, wenn der Vater der Trunksucht verfallen war. Wollen wir eine Progressivität in der Besteuerung des Konsums erreichen, so reicht die Besteuerung von einzelnen Waren und Dienstleistungen nicht aus. Der Gedanke an eine progressive Besteuerung des gesamten Konsums einer Person anstatt ihres Einkommens ist in der Finanzwissenschaft nicht neu und hat üblicherweise ein beträchtliches Maß an Sympathie⁵.

Die Idee hat schon einmal zu einem Vorschlag für eine Steueruntersuchung geführt, in Schweden durch das Carleson-Komitee 1916 – wenn ich mich recht erinnere. Jetzt ist sie in ausgearbeiteter Form in der bedeutsamen Untersuchung über die Ausgabensteuer von Professor Sven-Olof Lodin (1976) vorgebracht worden. Lodin geht davon aus, die Kommunalsteuern, die proportional sind, beizubehalten, und eine viel niedrigere staatliche proportionale Einkommensteuer einzuführen. Die Ausgabensteuer würde allein für die gewünschte Progressivität sorgen.

Daß diese am Lebensaufwand statt am Einkommen anknüpft, was das Sparen begünstigt, sollte ganz allgemein akzeptiert werden, besonders in dieser Zeit. Die Ausgabensteuer hat noch andere Vorteile. Sie eröffnet keine Möglichkeiten der Steuervermeidung durch Einkommensabzüge wie ich sie beschrieben habe. Da sie beim Steuerzahler das Interesse verstärkt, Investitionen zu tätigen und diese auch auszuweisen, sollte auch die verbleibende wesentlich niedrigere und proportionale Einkommensteuer effektiver werden. Durch die Senkung der letzteren fallen im großen und ganzen auch die unglücklichen Wirkungen der hohen Marginalsteuersätze weg. Die irrationale Verlagerung von Investitionen aus der Produktion in dauerhafte Konsumgüter würde gebremst werden, besonders, wenn auch die Detailregelungen der verbleibenden Einkommensteuer überprüft werden.

Die Möglichkeit, den Übergang selbst zur Steuervermeidung auszunützen, etwa indem man in dem betreffenden Jahr große Summen in bar hält, beunruhigen mich nicht sehr. Das renkt sich ein⁶.

Da das nicht gesparte Einkommen neben dem Einkommen als solchem als Steuerobjekt eingeführt wird, mag es auf dem ersten Blick scheinen, als ob die Bemessung der Steuer komplizierter geworden sei. Mit der Benützung der neuen EDV-Techniken dürfte dies aber nicht so schlimm werden. Vor allem wird der Bedarf an Kontrolle und Prüfung geringer werden, da das Interesse der Steuerzahler an Steuervermeidung und Steuerhinterziehung stark vermindert würde. Ich rechne auch nicht mit internationalen Verwicklungen, die nicht bewältigt werden könnten.

Die Studien und Untersuchungen, die einer Entscheidung in diesem Sinne vorangehen müßten, sollten natürlich von einer radikalen Neuformulierung sämtlicher Gesetze, inklusive der Präjudize des Obersten Verwaltungsgerichtshofes ausgehen. Sie revidieren schließlich die Hauptbestimmungen des Gesetzbuches aus dem Jahre 1734, und daß dieses jetzt schon elefantiöse Einkommensteuerrecht tabu bleiben sollte ist unbegreiflich.

Vermögensbezogene Steuern

So wie ich die Sache sehe, ist der Grund, warum wir die Einführung einer Ausgabensteuer ernstlich ins Auge fassen sollten, der, daß sie die Forderung nach Progressivität der Besteuerung berücksichtigen und gleichzeitig die Möglichkeiten der Steuervermeidung und Hinterziehung, wie sie unsere jetzigen Steuergesetze bieten, eliminieren würde. Ich stelle mir in diesem Zusammenhang noch die Frage, welche anderen Steuern dem selben Zweck dienlich sein könnten. Als solche kommen in Frage die Steuern auf das Vermögen, auf den Vermögensertrag und auf die Vermögensübertragung. Unsere progressiven Vermögensteuern könnten stark erhöht werden, wenn die Einkommensteuern gesenkt würden. Da der Wert eines Vermögensobjekts prinzipiell die diskontierte Summe aller zukünftigen Erträge abzüglich der Kosten

darstellt, bietet die Besteuerung des Kapitals keine Steuervermeidungsmöglichkeiten wie sie die Einkommensteuer durch die Abzüge offen läßt. Die hohen Marginalsteuern haben keine Entsprechung.

Die größere Rolle im Steuersystem für die Vermögensteuern setzt aber, wenn diese effektiv werden sollen, eine viel sorgfältigere Bemessung des Vermögens voraus, vor allem überall dort, wo kein effektiver Markt eindeutige Anhaltspunkte für eine Bewertung bietet, wie etwa bei Börsenpapieren. Rein technisch sollte eine Bemessung des Vermögens einfacher sein als die eines Nettoeinkommens, wo Abzüge für den Aufwand gemacht werden müssen. Zu der selben Kategorie, wo eine viel schärfere Besteuerung notwendig ist, gehört der Vermögensertrag, den wir schließlich in sehr abgeschwächter Form durch die Realisationsertragsteuer besteuert haben. Ich werde aber auf all die technischen Probleme nicht eingehen, die größtenteils damit zusammenhängen, daß wir es uns erlaubt haben, in eine Inflationsentwicklung hineinzugeraten. Ich möchte nur festhalten, daß die Steigerung des Realwertes eines Vermögens prinzipiell auch ein Einkommen impliziert, das bei normalen Kreditverhältnissen auch konsumiert werden kann. Das Zögern in Schweden und auch in anderen Ländern, das Kapital und den Wertzuwachs zu besteuern, hängt mit der Konfusion um Steuerobjekt und Steuerquelle zusammen. Die Steuerquelle ist letzten Endes immer das Einkommen.

Die Erbschafts- und Schenkungsteuer kann ebenfalls stark erhöht werden, als Kompensation für eine verminderte Einkommensteuer. Meiner Ansicht nach ist unser gesamtes Erbrecht für ein drastisches Umdenken reif. Seine zähe und ziemlich gedankenlos aufrecht erhaltene Grundstruktur spiegelt Verhältnisse und Bedürfnisse einer lange verschwundenen Landwirtschafts- und Unternehmungsgesellschaft mit einer kürzeren durchschnittlichen Lebenserwartung der Generationen und einem viel festeren ökonomischen Familiengefüge wider. „Das Recht“ auf das Erbe für die Nachkommenschaft und die Selbstverständlichkeit der Erwartung einer Erbschaft für die Familie überhaupt, hatten damals eine soziale und ökonomische Fundierung, die heute längst nicht mehr in demselben Maße gegeben ist. Es würde jetzt natürlicher sein, daß die Gesellschaft der Erbe wäre, jedoch mit einem gewissen Recht für den Erblasser, den Übergang des Eigentums an bestimmte Personen, Institutionen und seine Widmung für bestimmte Zwecke zu bestimmen. Dies ist im Prinzip auch die Leitlinie des angelsächsischen Erbrechts. In Schweden gibt es darüber seit Wigforss keine Diskussion mehr.

Mehr Gebühren?

Wenn wir die öffentlichen Haushalte als ganzes betrachten, so könnten wir – als eine Alternative zur Progressivität der Besteuerung – uns vorstellen, einigermaßen den selben Ausgleichseffekt zu erzielen durch ein Gebührensystem, das einkommensabhängig gestaffelt ist. Solche

Gebühren wären denkbar im Unterrichtswesen, für die Schulfahrten, die Schulmahlzeit und die Schulbücher, die Krankenpflege und die Medikamente; Unterstützungsleistungen verschiedener Art, die jetzt an Ältere und Behinderte ohne Einkommensgrenze gehen. Einkommensunabhängig sind auch die Volkspension, die Kinderbeihilfen, verschiedene Arten von Zuschüssen bei Kindergebühren und noch einiges andere. Die Vorschläge, die manchmal zur Erhöhung des Gebührenaufkommens gemacht werden, nämlich nur für die wirklich Bedürftigen die Unentgeltlichkeit aufrecht zu erhalten, hingegen alle übrigen für die Leistungen voll bezahlen zu lassen, zielen aber nicht auf einen größeren Einkommensausgleich ab, sondern nur darauf, die Steuern herabzusetzen. Angesichts der Mängel in der Einkommensbesteuerung, die für alle stark spürbar sind, erscheinen mir solche Vorschläge durchaus verständlich. Wenn man jedoch wie ich die Einkommensteuern vermindern will, gleichzeitig aber die Progressivität des ganzen Steuersystems verstärken möchte, so erscheint die Finanzierung jener Bereiche, für die die Gesellschaft die Verantwortung übernommen hat, durch Gebühren nicht akzeptabel. Der tiefere Grund für meine ablehnende Haltung ist, daß ich dem schwedischen Konzept, Dienste des Gemeinwesens dem ganzen Volk in größtmöglichem Ausmaß zuteil werden zu lassen, einen demokratischen Wert von größter Bedeutung beimesse. Dieses Konzept ist in unserer „service democracy“, von der ich anfangs sprach, zur politischen Wirklichkeit geworden.

Das heißt natürlich nicht, daß es nicht zweckmäßig sein kann, Gebühren für Rauchfangkehrer, Müllabfuhr, Bustransporte und ähnliche von der Gemeinde besorgte Dienstleistungen einzuheben. Diese Gebühren sollten einheitlich für alle sein und dabei kostendeckend, wenn für die Subventionierung keine besonderen politischen Gründe vorliegen.

Wir brauchen einen Plan

Die Einkommensteuern haben ihre Grenzen erreicht und die nicht progressive Lohnsummensteuer mußte dazu eingesetzt werden, unsere expandierende Sozialpolitik zu finanzieren. Die Einkommensteuern sind wirklich in vieler Hinsicht sehr schlechte Steuern, und sie haben sich umso mehr verschlechtert, je höher sie geworden sind und je mehr die Steuerzahler die Besteuerung zu vermeiden gelernt haben. Die Lohnsummensteuer ist – besonders angesichts der ökonomischen Entwicklung, mit der wir rechnen müssen – eine gefährliche Steuer, die ebenfalls abgeschafft oder in eine allgemeine Produktionssteuer umgewandelt werden sollte, womit sie sich aber der Mehrwertsteuer annähern würde. Die Mehrwertsteuer ist eine gute Steuer, der wir allmählich in unserem Steuersystem eine größere Rolle zugestehen sollten, vorausgesetzt, daß eine effektive Kontrolle möglich ist. Aber progressiv ist sie nicht.

Die allgemeine Entwicklungstendenz unseres Steuersystems – das

Anwachsen der Kommunalsteuern, der Lohnsummensteuer und der Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Schwächung der Einkommensteuer durch zunehmende Steuervermeidung und Steuerhinterziehungen besonders bei den Reichen – läuft im großen und ganzen immer stärker der alten Forderung nach einer wirksamen Einkommens- und Vermögensumverteilung entgegen.

Eine markante Herabsetzung der Einkommensteuern, wie sie hier empfohlen worden ist, setzt eine progressive Ausgabenbesteuerung nach dem Lodinschen Muster geradezu voraus. Eine Steigerung der Steuern auf das Vermögen, den Vermögensertrag und den Vermögensübergang sind dann begründet, wenn man zu der angestrebten Ausgleichswirkung zurückfinden will. Wir müssen wohl auch in Zukunft mit steigenden öffentlichen Ausgaben und infolgedessen auch mit erhöhten Steuern rechnen. Dank des allgemeinen Konsensus über eine Betrachtungsweise, für die ich nun schon bald fünfzig Jahre lang eintrete, haben wir außerdem während der gegenwärtigen Stagflationskrise ein hohes Defizit im Staatsbudget hingenommen. Dagegen habe ich im Prinzip nichts einzuwenden. Ich muß aber an eine Konsequenz erinnern, die ich schon damals sehr betont habe. Einem defizitären Staatsbudget muß ein ausgeglichenes folgen und danach ein Budgetüberschuß, wenn die Staatsfinanzen nicht dauernd mit einem großen und wachsenden Ausgabenposten für Zinsen und Tilgungen belastet werden sollen. Ein solches Bemühen erhöht die Notwendigkeit von Steueranhebungen. Wenn der Aufschwung auf sich warten läßt und nur zögernd eintritt, wird der Druck zur Steuererhöhung umso stärker.

Auf diese absehbare Entwicklung sollten wir uns einstellen, damit wir nicht plötzlich in eine finanzielle Krise hineingeraten, in der wir dann zu improvisieren gezwungen wären. Wir brauchen einen Plan für die weitere Entwicklung des gesamten Steuersystems. Ich habe in diesem Aufsatz versucht, die wesentlichen Aufgaben eines solchen Planes darzulegen⁷.

Anmerkungen

- 1 Als die Sozialdemokratische Partei durch einen marginalen Rückgang ihres Stimmenanteils die Regierungsmacht verlor, wurde dies in der amerikanischen Presse, die traditionell eher reaktionär ist, mit Jubel begrüßt. Schon Roosevelt hatte die Presse gegen sich gehabt. Aber im Januar 1977 – nach der Vorlage des Budgets – konnte ich einen „bewildered“ Artikel in der Los Angeles Times lesen: „Socialism continues in Sweden“.
- 2 Ob die jetzt losgelassene konservative Partei ihren rechten Flügel fortlaufend niederhalten kann, wird wohl in erster Linie davon abhängig sein, wie sie die Wahrscheinlichkeit der Möglichkeit zu einer regierungsfähigen bürgerlichen Koalition in naher Zukunft beurteilt, und wohl auch davon, wie sie glaubt, daß eine mehr rechtsorientierte Politik von der Wählerschaft honoriert werden würde.

- 3 Alle Steuern auf Autos zusammengenommen, decken bei weitem nicht die Gesamtkosten, Nachteile und Schadenswirkungen ab, die für das Gemeinwesen aus dem Autoverkehr entstehen.
- 4 Ich denke hier an das, was man beim Studium der unterentwickelten Länder den „Organisierten Sektor“ zu nennen pflegt, der dort selbstverständlich viel kleiner ist. Wenn eine Arbeitgeberabgabe von Hausfrauen eingehoben werden soll, die für Haushaltshilfe und Kinderbetreuung Löhne zahlen, wäre diese Besteuerung nicht effektiv. Die Geschäfte ohne Quittung und die Tauschgeschäfte entziehen sich natürlich ebenfalls den Arbeitgeberabgaben, was auch der Grund für ihre privatökonomische Vorteilhaftigkeit ist. Vielleicht sollte man sie für Hausfrauen ausdrücklich aufheben, um mit größerer Kraft gegen die anderen Steuerpfluscher vorgehen zu können.
- 5 Er findet sich im wichtigen siebenten Kapitel meines Buches, „Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung“ (Stockholm, 1972), und ich kann mich damit rühmen, daß ich Nikolaus Kaldor auf die Spur gebracht habe, als er seinen Vorschlag einer „expenditure tax“ machte (Nikolaus Kaldor, London 1952)
- 6 Als wir zum Quellenabzug übergangen, wurde ein Jahr ganz steuerfrei. Ich hatte zufälligerweise gerade in diesem Jahr besonders große Einkünfte aus dem Ausland und ging zu Wigforss, teilte ihm meinen Kummer mit und wies ihn dazu auf die Möglichkeiten hin, mit dem Einkommen in diesem steuerfreien Jahr zu manipulieren. Wigforss hörte meiner Kritik mit großer Ruhe zu. Die Reform sei so wichtig, daß das, was in dem einen Jahr geschehe, auf die Dauer keine Rolle spiele. Wigforss hat selbstverständlich recht gehabt.
- 7 Der Abschlußbericht der Steuerkommission aus dem Jahre 1972 trägt den hoffnungsvollen Titel „Revision des Steuersystems“. Die Hoffnungen werden jedoch bei weitem nicht erfüllt. Der Bericht geht von einer unveränderten Gesamtsteuerbelastung aus, was aus den Gründen, die ich angeführt habe, unrealistisch ist. Er enthält keine Analyse der ökonomischen und sozialen Wirkungen der verschiedenen Steuern und auch keinen systematischen Vergleich zwischen den einzelnen Steuern. „Das Steuersystem“ wird im wesentlichen als eine Gegebenheit betrachtet, das Augenmerk auf teilweise völlig uninteressante Kleinigkeiten gerichtet. Der Bericht weiß nichts über jene skandalösen Verhältnisse zu sagen, die im Bericht der Einkommensteuern herrschen und die praktisch jedermann bewußt sind. An dieser Studie haben angeblich 53 Sachverständige, Spezialisten und Beamte mitgearbeitet. Im großen und ganzen ist der Bericht der Steuerkommission ein Musterbeispiel für jene „conspiracy of silence“ der schwedischen Obrigkeit, die in Steuersachen so typisch ist. Ich muß dabei an meine jüngste Tochter denken, als sie am ersten Schultag die Entdeckung machte: „In unserer Schule weiß nur die Lehrerin nicht, wie die Kinder zur Welt kommen“.

Literatur:

- Hansson I., (1978) „Skattesystemet, inflationen och investeringarna“, („Steuersystem, Inflation und Investitionen“), Ekonomisk Debatt, Jahrg. 6, Nr. 4
- Kaldor N., (1955) „An expenditure Tax“, London
- Lodin S. O., (1976) „Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ?“ („Progressive Ausgabensteuer – eine Alternative?“), SOU 1976: 62.
- Myrdal G., (1972) „Vetenskap och politik i nationalekonomin“, (I. Auflage 1929), Rabén & Sjögren, Stockholm.
In deutscher Übersetzung: G. Myrdal, Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung. Hannover, 1963.
- Söderström I., (1977) „Satsa på mervärdeskatten“ („Setzt auf die Mehrwertsteuer“), Ekonomisk Debatt, Jahrg. 5, Nr. 3
- SOU 1977: 91. Översyn av akattesystemet (91. Übersicht über das Steuersystem), Stockholm