

# FRANKFURTER INSTITUT



Frankfurter Institut  
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

## **Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“**

Wolfram Engels, Gerhard Fels, Armin Gutowski,  
Wolfgang Stützel, Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt (Kronberger Kreis)



## **Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“**

Juli 1983

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.  
Bad Homburg v. d. H., Kaiser-Friedrich-Promenade 157

ISBN 3-89015-001-2

	Seite
I. <b>„Kleine Steuerreform“ – Inhalt und Notwendigkeit</b>	5-12
Rahmenbedingungen verbessern – Steuersätze und Steuerstruktur – Reformstrategie – Systemzusammenhänge beachten – Irrwege – Vernünftige Ansätze – Magerer Saldo – Paket „Kleine Steuerreform“	
II. <b>Wirtschaftliche Ziele und steuerpolitische Maßnahmen</b>	13-26
Ersparnis unter Steuerstrafe – Viele Wohnungen, wenig Maschinen – „Lastesel“ Eigenkapital – Eigenkapitalmangel = Investitionsschwäche – Freibetrag für Vermögenserträge – Förderung der Eigenkapitalfinanzierung – Strukturwandel erleichtern – Wohnungseigentum ohne Fehlinvestition – Steuerpflicht öffentlicher Unternehmen – „Kleine Steuerreform“ im Systemzusammenhang	
III. <b>Fiskalische und steuertechnische Erwägungen</b>	27-31
Kurzsichtige Steuerpolitik – Fiskalische Risiken – Steuerkalkulation auf kurze Sicht – . . . und auf mittlere Sicht – Steuertechnik	



## I. „Kleine Steuerreform“ — Inhalt und Notwendigkeit

1. Die Natur unserer Wirtschaftsprobleme wird oft verkannt. Mit einem Aufschwung werden unsere Probleme zwar für kurze Zeit gemildert, aber nicht gelöst. Wenn der Aufschwung kommt, dann — so muß man befürchten — legen die Politiker die Hände in den Schoß. Unsere Sorge gilt der schwachen Konstitution der Wirtschaft. Die Erfahrung lehrt: Jede Rezession (und die nächste kommt gewiß!) wird tiefer, jede Erholung schwächer. **Der Aufschwung bietet politisch die Chance, die Rahmenbedingungen so zu verbessern, daß der negative Trend gebrochen wird.** Diese Situation sollte genutzt werden. Von den Rahmenbedingungen, die der Staat setzt, hat die Besteuerung eine besonders große Bedeutung. (Das wichtigste Datum bestimmen allerdings die Tarifpartner mit den Lohnabschlüssen.)

**Rahmenbedingungen verbessern!**

2. Der Staat lenkt die Wirtschaftstätigkeit mit Steuern, ob er das will oder nicht. **Belastet er Wirtschaftsaktivitäten** zwar gleichmäßig („neutrales Steuersystem“) — aber **zu hoch, dann drängt er Aktivitäten und Ressourcen dorthin, wo sie der Fiskus nicht erreicht:** Do-it-yourself, Nachbarschaftshilfe, Schwarzarbeit. Dadurch fallen Steuereinnahmen aus, und eine wohlfördernde Arbeitsteilung wird beeinträchtigt. **Belastet der Staat Wirtschaftsaktivitäten ungleichmäßig** („nicht-neutrales Steuersystem“), **so treibt er die Aktivität aus den hoch- in die niedrigbesteuerten Bereiche.** Durch unser Steuersystem werden Ressourcen und Aktivitäten in kaum abschätzbarer Höhe fehlgeleitet: von der Kapitalbildung in den Konsum, von den produktiven in die konsumtiven Investitionen, vom Eigenkapital ins Fremdkapital, von der Beteiligungsfinanzierung in die Selbstfinanzierung, von der privaten in die staatliche Wirtschaftstätigkeit — um nur einige dieser Fehlleitungen zu nennen. Ungleichmäßige Besteuerung richtet wirtschaftliche Schäden an und mindert die fiskalische Ergiebig-

**Steuersätze und Steuerstruktur**

keit des Steuersystems. Das verleitet zur Erhöhung der Steuersätze und verstärkt damit wieder das Vermeiden von Steuern und das Verdrängen in niedrigbesteuerte Bereiche. Dieser Teufelskreis muß durchbrochen werden.

Das Ideal eines neutralen Steuersystems ist unerreichbar. Es gibt keine praktikable Möglichkeit, Steuerneutralität für die Wahl zwischen Arbeit und Freizeit, zwischen Marktleistung und Eigenleistung, zwischen regulärer Arbeit und Schwarzarbeit herzustellen. Deshalb ist es wichtig, daß die Steuersätze (besonders die Grenzsteuersätze) mäßig bleiben. Das ist nur möglich, wenn auch die Staatstätigkeit begrenzt wird.

## Reform- strategie

3. Dieser Zusammenhang macht deutlich, welche Strategie für eine Steuerreform angebracht ist. **Notwendig ist eine größere Gleichmäßigkeit („Neutralität“) der Besteuerung.** Dadurch vermindern sich die wirtschaftlichen Schäden, und es steigen die Steuererträge bei gegebenen (Durchschnitts-) Steuersätzen. Beides macht den Weg frei zur Senkung der Steuersätze.

Eine umfassende Steuerreform ist notwendig. Dabei geht es besonders um die direkten Steuern unter Einfluß von Transferleistungen und anderen Subventionen. Diese Reform braucht viel Zeit und sollte deshalb bald in Angriff genommen werden. Viele der schädlichen Wirkungen können aber schneller beseitigt werden. Sie sollten in einer „Kleinen Steuerreform“ vorweggenommen werden — allerdings so, daß eine große Reform dadurch erleichtert wird.



4. Die Schwierigkeiten einer „Kleinen Steuerreform“ liegen darin, daß generelle Steuersenkungen aus fiskalischen Gründen zunächst noch nicht in Betracht kommen und daß generelle Steuererhöhungen aus wirtschaftlichen Gründen ausgeschlossen sein sollten. Wirtschaftliche und fiskalische Schäden gehen vor allem von der Struktur der Besteuerung aus. Soll eine Reform überhaupt wirksam sein, dann bleibt gar nichts anderes übrig, als **Verzerrungen dadurch zu mildern, daß man einige Steuersätze erhöht, andere dagegen senkt**. Eine Waage im Ungleichgewicht kann man auch dadurch ins Gleichgewicht bringen, daß man die schwerere Schale entlastet und gleichzeitig die leichtere beschwert.

**Systemzusammenhänge beachten!**

Wenn man davor zurückscheut, in unterbesteuerten Bereichen die Sätze zu erhöhen, dann gewinnt man auch keinen Spielraum, um in überbesteuerten Bereichen die Sätze zu senken. Das führt dann zu Vorschlägen wie der Senkung des Vermögensteuersatzes für juristische Personen von 0,7 auf 0,6% — ein Vorschlag, der eine Richtung erkennen läßt, quantitativ aber unterhalb der Fühlbarkeits- und Wirksamkeitsschwelle bleibt.

5. Die Steuerrechtsänderungen, die von der Regierungskoalition kurz nach dem Regierungswechsel beschlossen wurden, führten teilweise vom Wege ab:

**Irrwege**

- Durch die **Erweiterung des Schuldzinsenabzugs** wird die Gewerbesteuer faktisch zu einer Zusatz-Gewinnsteuer. Die Entlastung wurde mit einer Erhöhung der Umsatzsteuer erkaufte. Ob eine Überwälzung gelingt, ist bei der Umsatzsteuer ebenso unsicher wie bei der Gewerbesteuer. Es ergibt sich also im Saldo nicht nur eine möglicherweise **höhere Belastung der Unternehmen**, son-

dem auch noch eine **zusätzliche Diskriminierung des ohnehin diskriminierten Eigenkapitals.**

- Die **Investitionshilfeabgabe** bedeutet überwiegend eine Umlenkung von Geldern: Sie beschränkt die private Investition und Kapitalbildung zugunsten staatlicher. Entgegen allen Beteuerungen wird die **ohnehin zu starke staatliche Investitionslenkung noch weiter verstärkt.** Wird die „Zwangsanleihe“ in eine Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer umgewandelt, so stellt man die ökonomische Logik auf den Kopf: In Zeiten schwacher Wirtschaftsaktivität sollte man die Steuern senken (wie z.B. im Stabilitätsgesetz vorgesehen), nicht erhöhen. Eine Ergänzungsabgabe hätte Sinn, wenn man sie mit drastischen Vergünstigungen für Investitionen verbunden hätte. Man hätte so die Steuerpflichtigen in die Investitionen getrieben. Dagegen enthält die „Zwangsanleihe“ fast keinen Investitionsanreiz. Die Unternehmen vermeiden sie selbst dann, wenn sie weit weniger als normal investieren. Die anderen „Besserverdienenden“ können sie normalerweise nicht vermeiden. Der Anreiz dazu ist auch zu schwach. Sie werden vermutlich ihre Ersparnisse vorübergehend vermindern. **Die Rahmenbedingungen, die dringend verbessert werden sollten, sind insoweit zunächst einmal verschlechtert worden.**

6. Dagegen lassen die jüngsten Vorschläge der Regierung sowohl einen inneren systematischen Zusammenhang erkennen als auch eine **vernünftige Zielrichtung:**

### **Vernünftige Ansätze**

- Zunächst wird der Ausgleich öffentlicher Haushalte nicht in einer Erhöhung der Einnahmen, sondern in einer Senkung der Ausgaben gesucht.

- Weiter wird die Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung gegenüber der Kreditfinanzierung und die der Beteiligungsfinanzierung gegenüber der Einbehaltung von Gewinnen abgebaut (Entlastung bei der Vermögensteuer, Abzugsfähigkeit von Emissionskosten).
- Schließlich wird die Diskriminierung gewerblicher Investitionen, verglichen mit dem Wohnungsbau, herabgesetzt (keine sofortige Abzugsmöglichkeit von Geldbeschaffungskosten im Wohnungsbau).

**7. In der Gesamtheit** — bereits beschlossene Gesetze und Gesetzgebungsvorschläge — bleibt allerdings **für die Verbesserung der Rahmenbedingungen nicht viel übrig:**

**Magerer  
Saldo**

- Die zusätzlichen Steuerbelastungen durch Mehrwertsteuer und Investitionshilfeabgabe belasten die Unternehmen stärker, als die Steuerermäßigungen sie entlasten.
- Die zusätzliche Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung durch erweiterten Schuldzinsenabzug bei der Gewerbesteuer überkompensiert den Abbau der Diskriminierung durch geringere Vermögensteuer.
- Die Abzugsfähigkeit von Emissionskosten verbilligt die Beteiligungsfinanzierung, aber die Einführung von Sonderabschreibungen begünstigt die Einbehaltung von Gewinnen (genauer: sie führt dazu, daß Gewinne nicht ausgewiesen werden).

**8. Auch auf kurze Sicht ist mehr und anderes nötig.** Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen müssen allerdings im **Systemzusammenhang** gesehen werden. An dem

**Paket  
„Kleine  
Steuerreform“**

**vorgeschlagenen Paket** lässt sich gewiß manches ändern. Es lässt sich aber **nicht in seine Einzelteile zerlegen**. Es wird vorgeschlagen:

a) Im Bereich der **Einkommen- und Körperschaftsteuer**

- wird ein Freibetrag für Vermögenseinkünfte von 5.000 DM neu eingeführt. Gleichzeitig werden steuer-technische Maßnahmen ergriffen, um Vermögenseinkünfte steuerlich vollständiger zu erfassen. Dabei kann es sich um eine Quellensteuer auf Geldvermögenserträge, aber auch um andere erfassungstechnische Maßnahmen handeln;
- wird für die Besteuerung des Wohnungsvermögens eine Option zwischen einer „Investitionsgutlösung“ und einer „Konsumgutlösung“ geschaffen;
- wird die Ermächtigung des Art. 106 Grundgesetz zur Einführung einer Gemeinde-Einkommensteuer wahrgenommen bei gleichzeitiger Senkung der Sätze der allgemeinen Einkommensteuer;
- sollen im Inland steuerfreie Gewinne von Auslands-töchtern deutscher Unternehmen auch steuerfrei an den Aktionär weitergeleitet werden;
- werden Emissionskosten und Aufsichtsratsantienzen voll abzugsfähig.

b) Es wird eine **Kapitalgewinnsteuer von 25%** neu eingeführt.

- Sie wird auf drei Jahre **befristet** erhoben auf reali-

sierte Gewinne aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (Beteiligungen, Grundstücke) im Betriebsvermögen einschließlich des Vermögens gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften. Für diese Zeit tritt sie an die Stelle der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer.

- Sie wird **unbefristet** erhoben auf realisierte Gewinne aus Grundvermögen im Privatbesitz, soweit bei dem Wohnungsvermögen für die Investitionsgutlösung optiert worden ist. Sie wird auch erhoben auf realisierte Gewinne aus Beteiligungen, soweit dadurch keine Doppelbesteuerung entsteht. Kapitalverluste aus diesen Vermögensgegenständen können entsprechend mit einem Satz von 25% von der Steuerschuld abgesetzt werden. Als Realisierung gelten Veräußerung und Tod.

### c) Im Bereich der **Vermögensteuer**

- wird die Besteuerung von Kapitalgesellschaften abgeschafft;
- werden die Wertansätze vereinheitlicht: anteiliges Eigenkapital bei Beteiligungstiteln, Anschaffungswert bzw. Anschaffungswertfiktion bei Grundvermögen.

- d) Die **Gewerbesteuer** wird abgeschafft. An ihre Stelle tritt eine Steuer auf die Wertschöpfung. Freibeträge sollten beibehalten werden.
- e) Die **Umsatzsteuerpflicht** wird auf bisher steuerfreie wirtschaftliche Tätigkeiten öffentlicher Körperschaften ausgedehnt.
- f) Die **Grunderwerbsteuer**, die **Gesellschaftsteuer**, die **Börsenumsatzsteuer** und der **Wechselstempel** werden abgeschafft.
- g) Das Gesetz über die **Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau** wird mit einer Ankündigungsfrist von drei Jahren abgeschafft.
- h) Die **Grundsteuerbefreiung** im steuerlich geförderten Wohnungsbau wird aufgehoben.

## II. Wirtschaftliche Ziele und steuerpolitische Maßnahmen

9. Im bisherigen Steuersystem wird die **Ersparnis (Vermögensbildung) gegenüber dem Konsum diskriminiert**. Eine neutrale Einkommensteuer müßte das Austauschverhältnis von gegenwärtigen und zukünftigen Konsummöglichkeiten unverändert lassen. Wer also 1.000 DM verdient, kann bei 10% Zins entscheiden, ob er 1.000 DM heute konsumiert oder ob er den Betrag anlegt und dann 1.100 DM in einem Jahr verbrauchen kann. Das Austauschverhältnis von gegenwärtigem und zukünftigem Konsum ist 1:1,1. Eine neutrale Steuer würde dieses Austauschverhältnis unverändert lassen. Bei einem Steuersatz von 50% wären das 500 DM heute gegenüber 550 DM in einem Jahr. Unsere Einkommensteuer verändert aber das Verhältnis bei 50% Steuersatz schon nach einem Jahr auf 500 DM zu 525 DM, also von 1:1,1 auf 1:1,05. Bei einer Anlage der 500 DM über 20 Jahre bleibt dem Sparer in unserem Steuersystem ein Betrag von 1.327 DM. Bei neutraler Besteuerung blieben 3.364 DM. Ersparnis wird also doppelt besteuert. Berücksichtigt man Vermögensteuer und Gewerbesteuer, so ergibt sich eine **intertemporale Mehrfachbesteuerung der Ersparnis**. Diese Diskriminierung hat sich in den 70er und 80er Jahren erheblich **verschärft**, weil **wegen höherer Inflation** höhere Scheingewinne besteuert wurden.

**Ersparnis  
unter  
Steuerstrafe**

Dadurch wird die Vermögensbildung entmutigt. Die gesamtwirtschaftliche Vermögensbildung hat sich gegenüber den 60er Jahren (relativ zum Bruttosozialprodukt) etwa halbiert. Dieser Rückgang beruht teilweise auf einem Rückgang der Staatsersparnis. Die Sparquote der privaten Haushalte ist leicht gestiegen. Allerdings haben im letzten Jahrzehnt die Unternehmer in viel höherem Maße Kapital aus den Betrieben herausgezogen und als Geldvermögen angelegt. Diese Beträge erscheinen nun statistisch als „Ersparnis der privaten Haushalte“. Außerdem wird bei der Messung der Sparquote zwar der inflatorisch aufgeblähte Zinsertrag als Ein-

kommen und Ersparnis registriert, nicht dagegen die Entwertung des Geldvermögens als Entsparen gegengerechnet. Korrigiert man die Haushaltsersparnis um diese beiden Faktoren, so ergibt sich ein kontinuierlicher Rückgang auch der Sparquote der privaten Haushalte. **Staat, Unternehmen und private Haushalte haben ihre Vermögensbildung relativ vermindert.**

Dabei hätte die Vermögensbildung eigentlich zunehmen müssen. Wegen der Bevölkerungsentwicklung ist es nahezu unmöglich, daß die jetzt arbeitende Generation eine ebenso gute Altersversorgung aus der Rentenversicherung erhält wie die derzeitigen Rentner. Ein Volk kann aber nur durch Kinder oder Vermögensbildung für die Zukunft vorsorgen. Wenn es weniger Kinder gibt, sollte die Vermögensbildung steigen.

**Viele  
Wohnungen,  
wenig  
Maschinen**

**10. Dort, wo Investitionen am dringendsten sind — in der Wirtschaft — ist die Besteuerung am höchsten.** Vermögensanlagen werden äußerst ungleichmäßig besteuert. Sehr günstig werden Anlagen bei Lebensversicherungen und Bausparkassen behandelt. Sonstiges Geldvermögen unterliegt normaler Besteuerung, wird allerdings lückenhaft erfaßt. Der Wohnungsbau wird in der Regel überhaupt nicht besteuert, sondern netto subventioniert.

Das Kapital wird so künstlich in den Wohnungsbau gelockt. Dabei ist die Wohnraumversorgung in Deutschland sowohl im historischen als auch im internationalen Vergleich hervorragend. Bedenkt man, daß die Wohnung ein langlebiges Gut ist und daß die Wohnbevölkerung im Inland abnimmt, so **drohen beträchtliche Fehlinvestitionen im Wohnungsbau.** Dieses **Kapital fehlt der Wirtschaft.** In der Industrie ist die Maschinenausstattung veraltet. Es droht



ein technologischer Rückstand. Die Einrichtung eines neuen industriellen Arbeitsplatzes kostet über 200.000 DM. Die steuerliche Ungleichbehandlung bewirkt, daß im Wohnungsbau durch die Subventionierung eine minimale Rendite vor Steuern ausreicht, um Kapital anzuziehen. Dagegen erfordern Investitionen in der Wirtschaft wegen der hohen Steuern sehr hohe Renditen, wenn sie nach Steuern noch durchführenswert sein sollen.

**11. Eigenkapital wird höher besteuert als Fremdkapital**, das Eigenkapital von Aktiengesellschaften höher als das anderer Gesellschaftsformen. Bei Kapitalgesellschaften unterliegt der ausgeschüttete Gewinn dem Steuersatz des Anteilseigners, der einbehaltene unterliegt der Körperschaftsteuer mit 56%. Die Vermögensteuer wird zweimal — bei der Gesellschaft und beim Anteilseigner — erhoben. Sie ist bei der Körperschaftsteuer nicht abzugsfähig, und es gilt überdies ein sehr hoher Wertansatz (Kurswert bzw. Stuttgarter Verfahren beim Anteilseigner im Gegensatz zum Einheitswert beim Grundvermögen). Hinzu kommen Gewerbeertrag- und Gewerbesteuer.

„Lastesel“  
**Eigenkapital**

**12. Die Diskriminierung des Eigenkapitals hat niedrige Eigenkapitalquoten** zur Folge. Man hört oft die Vermutung, geringe Renditen seien am Eigenkapitalmangel schuld. Das ist ein wichtiger Faktor. Aber auch bei sehr hohen Gewinnen wäre Minimierung des Eigenkapitals die steuergünstigste Strategie. In den 50er und 60er Jahren fielen die Eigenkapitalquoten zeitweise noch schneller als in den 70er und 80er Jahren. **Eigenkapitalmangel bedeutet aber Investitionsschwäche**. Viele Unternehmen haben ihre Verschuldungsgrenze erreicht; andere sind nicht mehr bereit, zusätzlich Schulden zu machen. Seit Mitte der 70er Jahre in-

**Eigenkapitalmangel = Investitionsschwäche**

vestieren die Unternehmen nicht viel mehr als die Abschreibungsgegenwerte und die — geringeren — einbehaltenen Gewinne. In den 50er und 60er Jahren wurden Investitionen weit über die eigenerwirtschafteten Mittel hinaus mit Fremdkapital finanziert. Heute finden sich kaum noch Investitionsmöglichkeiten, die die hohen Kosten des Eigenkapitals tragen. Die Fähigkeit oder Bereitschaft zu weiterer Verschuldung ist weitgehend erschöpft. Die Unternehmen sind immer weniger in der Lage, Risiken zu übernehmen. Innerhalb der Unternehmen werden verhältnismäßig sichere Investitionen und liquide Mittel den riskanten, aber produktiven Investitionen vorgezogen. Darunter leiden besonders Investitionen in Forschung und Entwicklung. Schließlich steigt naturgemäß mit sinkendem Eigenkapital die Zahl der Insolvenzen.

**Freibetrag  
für  
Vermögens-  
erträge**

13. Die **Diskriminierung der Vermögensbildung im Steuersystem könnte dadurch beseitigt werden**, daß man entweder ersparte Einkommensteile von Steuern befreit und deren Erträge besteuert, oder umgekehrt, die Ersparnis besteuert und die Erträge befreit. Technisch bedeutet das eine laufende Besteuerung nur des Konsums (Konsumsteuer) und des Vermögens nach dem Tode (Reinvermögenszuwachssteuer). Das wäre eine völlige Umgestaltung des Systems der direkten Steuern, also eine „Große Steuerreform“. Ein Teil der Diskriminierung läßt sich im Rahmen des gegebenen Systems abbauen, wobei zwei Wege praktikabel sind: entweder werden Ersparnisse im Rahmen der Sonderausgaben abzugsfähig oder es wird ein Freibetrag für Vermögenserträge eingeführt.

Es wird vorgeschlagen, einen **Freibetrag für Vermögenserträge von 5.000 DM zu gewähren und gleichzeitig Vermögenserträge vollständiger zu erfassen**. Das kann durch eine Quellensteuer auf Geldvermögenserträge (25%

Kapitalertragsteuer) geschehen oder aber dadurch, daß Zinszahlungen den Finanzämtern in größerem Umfang mitgeteilt werden. Da Geldvermögenserträge dem Fiskus bisher in der überwiegenden Zahl der Fälle verschwiegen wurden, sollte eine solche Steuerrechtsänderung mit einer Amnestie für Rechtsfolgen früheren Verschweigens dieser Einkünfte einhergehen.

**14. Das Eigenkapital von Unternehmen sollte nicht höher als andere Vermögensanlagen besteuert werden.** Zur Minderung der besonders gravierenden Verzerrungen wird vorgeschlagen:

- Die **Doppelbesteuerung bei der Vermögensteuer** wird dadurch **beseitigt**, daß die Vermögensteuer von Kapitalgesellschaften entfällt. Außerdem sollten Beteiligungswerte beim Anteilseigner zum Bilanzkurs statt nach dem Stuttgarter Verfahren bzw. dem Kurswert angesetzt werden.
- Die **Gewerbsteuer wird abgeschafft**. An ihre Stelle tritt eine Steuer auf die Wertschöpfung in der Gemeinde. Sie erfaßt also nicht nur Gewerbebetriebe, sondern jede Wertschöpfung (also auch z. B. Ärzte, Notare, Behörden anderer Gebietskörperschaften in der Gemeinde). Im Gegensatz zur Umsatzsteuer — deren Bemessungsbasis ebenfalls die Wertschöpfung ist — kann diese Steuer weder dem Abnehmer weiter berechnet werden noch findet ein Ausgleich beim Export oder Import statt. Der Steuerertrag sollte voll der Gemeinde zufließen, ihr Hebesatz von der Gemeinde festgelegt werden. Gleichzeitig sollte von der Ermächtigung des Art. 106 Grundgesetz zur **Einführung einer Gemeinde-Einkommensteuer** Gebrauch gemacht werden. Die Hebesätze von Wertschöp-

**Förderung  
der  
Eigenkapital-  
finanzierung**

fungssteuer, Gemeinde-Einkommensteuer und Grundsteuer sollten gekoppelt werden.

Die vollständigere Erfassung der Erträge von Geldvermögen (vgl. Tz 13) bringt überdies eine gleichmäßigere steuerliche Erfassung von Zinsen einerseits und Gewinnen andererseits mit sich. Dadurch wird ein wichtiger Grund dafür beseitigt, daß Geldvermögen dem Beteiligungsvermögen vorgezogen wird.

## Strukturwandel erleichtern

15. Es wäre zweckmäßig, die Maßnahmen zur Förderung der Eigenkapitalfinanzierung (und damit zur Förderung von Investitionen in der Wirtschaft) um Maßnahmen zur **Erleichterung des Strukturwandels** zu ergänzen. Strukturwandel bedeutet immer Portefeuille-Umschichtung — sei es die Veräußerung von Gegenständen im Betriebsvermögen und Wiederanlage des Erlöses, sei es die Gründung neuer oder die Umgründung alter Unternehmen, sei es die Aufnahme von Eigenkapital am Markt. Viele Unternehmen haben erhebliche Bestände an Grundvermögen und Beteiligungen, würden aber besser ihren Bestand an Maschinen und Anlagen erneuern. Der § 6b des Einkommensteuergesetzes erfüllt diese ihm zgedachte Funktion nur unvollkommen. Er ist in vielen Fällen unattraktiv (der § 6b EStG bedeutet lediglich eine verzinsliche Steuerstundung!), in anderen nicht anwendbar. Er sollte gleichwohl beibehalten werden. Zusätzlich wird eine auf drei Jahre **befristete Kapitalgewinnsteuer** auf realisierte Kapitalgewinne im Betriebsvermögen (Grundstücke, Beteiligungen) **anstelle der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer** vorgeschlagen. Diese Steuer bedeutet eine definitive Steuerermäßigung für Gewinne am ruhenden Vermögen. Sie wird vermutlich in erheblichem Maße zur Realisierung steuerlich stiller Reserven führen.

Die Portefeuille-Umschichtung wird außerdem durch alle Steuern behindert, die nicht an Einkommen, Wertschöpfung oder Verbrauch, sondern lediglich am Eigentumsübergang ansetzen. Die Gesellschaftsteuer erschwert die Beteiligungsfinanzierung. Die Börsenumsatzsteuer belastet die Portefeuille-Umschichtung über die Börse. Die Grunderwerbsteuer behindert den Grundstücksverkehr und die Umwandlung von Unternehmen und mindert dadurch auch die Mobilität von Personen. Die **Gesellschaftsteuer**, die **Grunderwerbsteuer**, die **Börsenumsatzsteuer** und der **Wechselstempel sollten deshalb abgeschafft werden**.

Die Umwandlung in oder die Gründung von Aktiengesellschaften und ihre Finanzierung am Markt werden durch die unterschiedliche Bewertung von Beteiligungstiteln für die Vermögensteuer (nach dem Stuttgarter Verfahren ergibt sich in der Regel ein niedrigerer Wert als der Kurswert bei Börsennotierung) und durch die nur begrenzte Absetzbarkeit von Emissionskosten und von Aufsichtsratsantienen im Rahmen der Körperschaftsteuer behindert. Deshalb wird vorgeschlagen:

- Für die Vermögensteuer werden **alle Beteiligungen beim Anteilseigner zum Bilanzkurs** (= anteiliges Eigenkapital) **bewertet**;
- **Emissionskosten** und **Aufsichtsratsantienen** werden in voller Höhe als **absetzbare Betriebskosten** bei der Körperschaftsteuer anerkannt.

Die Ausschüttung wird gegenüber der Einbehaltung von Gewinnen außerdem in den Fällen diskriminiert, in denen die **Gewinne von Auslandstöchtern** nach den Doppelbesteuerungsabkommen im Inland steuerfrei vereinnahmt werden, im Falle der Ausschüttung aber erneut der inländischen Be-

steuerung unterliegen. Es wird deshalb vorgeschlagen, die **Weiterleitung** solcher Gewinne an den Aktionär ebenfalls von der Steuer zu befreien.

Die Summe dieser (in Tz 13 - 15) vorgeschlagenen Maßnahmen macht die Rechtsform der Aktiengesellschaft und die Beteiligungsfinanzierung auch für kleinere und mittlere Unternehmen, die Vermögensanlage in Beteiligungswerten auch für kleinere Anleger attraktiv. Im günstigsten Falle wäre ein Boom von Unternehmensneu- und -umgründungen möglich bei starker Erhöhung der Eigenkapitalquoten und der Nettoinvestitionen. Wenn nur ein Viertel der vorhandenen Geldvermögensbestände in Eigenkapital umgewandelt würde, dann stiege die durchschnittliche Eigenkapitalquote von heute rd. 20% auf rd. 50%.

16. Eine (teilweise) **Umschichtung des knappen verfügbaren Kapitals** aus dem Wohnungsbau in die Wirtschaft läßt sich aus fiskalischen Gründen nicht allein durch steuerliche Entlastung von Unternehmensinvestitionen erreichen. Es wird nötig sein, auch die Förderung des Wohnungsbaus vorsichtig zu vermindern. Dazu wird vorgeschlagen:

- Privaten Bauherren und Wohnungseigentümern wird eine Option zwischen einem „Konsumgutmodell“ und einem „Investitionsmodell“ eingeräumt. Beim **Konsumgutmodell** sind Schuldzinsen nicht abzugsfähig, es können steuerlich keine Abschreibungen geltend gemacht werden, es wird kein Mietwert als steuerpflichtiges Einkommen angesetzt und der Veräußerungsgewinn bleibt steuerfrei. Beim **Investitionsgutmodell** sind Schuldzinsen voll abzugsfähig, das Objekt kann steuerlich abgeschrieben werden, der Mietwert wird als Einkunft angesetzt

**Wohnungseigentum ohne Fehlinvestition**

und der Veräußerungsgewinn (= Nettoveräußerungserlös minus um Abschreibungen verminderte Anschaffungskosten) wird einer Kapitalgewinnsteuer von 25% unterworfen. Dabei sollte die Übertragung von Wertzuwächsen auf andere Objekte steuerfrei bleiben (roll-over analog zum § 6 EStG). Da es nicht Zweck der Maßnahme sein kann, historisch entstandene Kapitalgewinne nachträglich zu besteuern, sollte für Wohnungsvermögen im Bestand eine marktnahe Anschaffungswertfiktion (z. B. ein Mehrfaches des Einheitswerts) angesetzt werden. Der Anschaffungswert bzw. die Anschaffungswertfiktion ist gleichzeitig der maßgebliche Wertansatz für die Vermögensteuer. Damit würden die Wertansätze für die Vermögensteuer vereinheitlicht (d.h. Beteiligungsvermögen und Geldvermögen gleichgestellt). Das mindert die Attraktivität des Wohnungsbaus etwas, wenngleich auch diese Regelung den Wohnungsbau steuerlich noch erheblich günstiger stellt als industrielle Investitionen.

- Das Gesetz über die **Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau** wird mit einer Ankündigungsfrist von drei Jahren **aufgehoben**. Dabei muß außerdem gesetzlich festgelegt werden, daß Ausschüttungen an die Träger möglich sind und daß bei der Auflösung gemeinnütziger Wohnungsbauengesellschaften das Vermögen den Trägern (also nicht-gemeinnützigen Zwecken) zufließt. Die zeitlich befristete Kapitalgewinnsteuer sollte sofort auch für gemeinnützige Wohnungsbauengesellschaften gelten. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz erfüllt seinen ursprünglichen Zweck ohnehin nicht mehr. Die Maßnahmekombination würde bewirken, daß sich ein starker Anstoß zur Privatisierung von Wohnungen sowohl aus dem Betriebsvermögen der Unternehmen als auch von gemeinnützigen Wohnungsbauengesellschaften ergäbe. Unter dem derzeitigen Mietrecht kommen die Mieter am ehesten als Käufer

## Steuerpflicht öffentlicher Unternehmen

infrage. Die Gesellschaften werden ihnen also die Wohnungen zu günstigen Preisen anbieten. Den Gesellschaften fließen dadurch erhebliche Mittel zu, die sie entweder wieder im Wohnungsbau oder — wie bei Wohnungsbau-töchtern von Unternehmen — in industriellen Investitionen anlegen oder an ihre Träger (z.B. Unternehmen, Gemeinden, Kirchen) ausschütten. Insgesamt ist mit einer merklichen Erhöhung der Eigentumsquote wie auch mit einem Anstoß zu Investitionen zu rechnen.

- Die **Grundsteuerbefreiung** im steuerlich geförderten Wohnungsbau wird **aufgehoben**, um den Gemeinden einen größeren Anreiz zur Baulanderschließung zu bieten.

17. Die steuerliche Bevorzugung vieler öffentlicher Betriebe (insbesondere der Regie- und Eigenbetriebe der Gemeinden) führt ständig zu Fehlentscheidungen. Gemeinden und anderen öffentlichen Körperschaften erscheint es billiger, eine Wirtschaftstätigkeit selbst durchzuführen, als Leistungen am Markt zu kaufen. Die Verbilligung kommt aber nur dadurch zustande, daß sie — im Gegensatz zum Privatunternehmer — keine Steuer zahlen. Der „Ersparnis“ stehen Mindereinnahmen anderer öffentlicher Körperschaften gegenüber. Es wird deshalb vorgeschlagen, die **Umsatzsteuer auf bisher steuerfreie öffentliche Wirtschaftstätigkeit auszudehnen**.

18. Es wird deutlich, daß die Einzelmaßnahmen in einem inneren systematischen Zusammenhang stehen. Wirtschaft-



lich geordnet besteht die „Kleine Steuerreform“ in einem Vermögensbildungsprogramm, einem Investitionsprogramm, einem Programm zur Erleichterung des Strukturwandels und einer Gemeindefinanzreform.

**„Kleine  
Steuerreform“  
im  
System-  
zusammenhang**

Das **Vermögensbildungsprogramm** enthält sowohl Anreize zur Ersparnis als auch zur Anlage in Produktivvermögen:

- Der Steuerfreibetrag für Kapitalerträge von 5.000 DM begünstigt das Sparen stärker als die Sparförderungsgesetze. Der Steuerfreibetrag begünstigt die definitive Ansammlung von Vermögen. Die Sparförderungsgesetze dagegen fördern nur das zeitweilige Einbringen von Vermögen in privilegierte Formen. Die Form des Freibetrags sorgt auch dafür, daß die Inhaber kleiner Vermögen relativ stärker begünstigt werden als die großer Vermögen.
- Die Umwandlung der Gewerbesteuer in eine Wertschöpfungssteuer beseitigt ein prohibitives Hindernis für eine echte Beteiligung der Arbeitnehmer am arbeitgebenden Unternehmen in der Form einer Personengesellschaft. Die Löhne werden nach heutigem Recht zusätzlich gewerbeertragsteuerpflichtig.
- Die Abschaffung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau und die befristete Kapitalgewinnsteuer geben einen starken Anstoß zur Privatisierung von Wohnungsvermögen zu günstigen Preisen.
- Die Maßnahmen zur Erleichterung der Eigenkapitalfinanzierung machen gleichzeitig das Produktivvermögen attraktiver. Unter vermögenspolitischen Gesichtspunkten ist es wichtig, daß die Eigenkapitalfinanzierung über den Markt erfolgt und daß Gewinne ausgeschüttet werden

(Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren). Dem dient einerseits der Freibetrag für Vermögenserträge: Gesellschaft und Anteilseigner zusammen werden geringer besteuert, wenn die Gesellschaft ausschüttet, als wenn sie einbehält. Zum anderen werden alle Vorschriften, die die Ausschüttung gegenüber der Einbehaltung von Gewinnen diskriminieren, beseitigt (Abzugsfähigkeit von Emissionskosten, Gesellschaftsteuer, Weiterleitung im Inland steuerfreier Auslandsgewinne an den Aktionär).

Das **Investitionsprogramm** enthält als Schwerpunkt eine Entlastung der Eigenkapitalfinanzierung. Das Ziel höherer Eigenkapitalquoten ist quantitativ ausreichend nur in Form der Beteiligungsfinanzierung zu erreichen. Wenn das Investitionsförderungsprogramm nicht im Gegensatz zum Vermögensbildungsprogramm stehen soll, wenn man also viele kleine Aktionäre gewinnen will, dann muß die Eigenkapitalfinanzierung am Markt erfolgen. Denkt man statisch, dann mag man in der Entlastung besonders der Aktiengesellschaft eine Bevorzugung von Großunternehmen sehen. In dynamischer Betrachtung ist das Ergebnis gerade umgekehrt: Die Form der Aktiengesellschaft und die Finanzierung am (lokalen) Markt wird selbst für Kleinunternehmen geöffnet ("Skilift-AG"). Deshalb sind scheinbar nebensächliche Vorschläge wie die Absetzbarkeit von Aufsichtsratsstantiem und Emissionskosten wichtig. Der Förderung von Investitionen in der Wirtschaft dient aber auch der Abbau von Vergünstigungen im Wohnungsbau (Kapitalumlenkung). Der Eigenkapitalfinanzierung dient auch die vollständigere steuerliche Erfassung von Geldvermögenserträgen.

Das **Programm zur Erleichterung des Strukturwandels** besteht in einer dauerhaften Erhöhung der Kapitalmobilität in Form der Abschaffung aller Steuern auf den reinen Kapitalverkehr. Damit wird in diesem Bereich fortgesetzt,

was im Bereich des Warenverkehrs mit der Umsatzsteuerreform begonnen wurde. Hinzu kommt eine einmalige Mobilisierung eingefrorener Vermögensgegenstände durch die befristete Kapitalgewinnsteuer („Sabbatjahr“, wie schon früher mit dem 3. DM-Bilanz-Ergänzungsgesetz praktiziert). Das Programm zur Erleichterung des Strukturwandels ist seinerseits ein Investitionsförderungsprogramm.

Die **Gemeindefinanzreform** ergibt sich aus den Wirtschaftsförderungsprogrammen, vergrößert aber andererseits die Gemeindefinanzautonomie und die Stabilität der Gemeindefinanzen. Die heutige Gewerbesteuer allein bedeutet eine so starke Diskriminierung des Eigenkapitals, daß alle anderen Entlastungen vergeblich wären, würde die Gewerbesteuer nicht reformiert. Durch die viel breitere Bemessungsbasis „Wertschöpfung“ wird nicht nur die Diskriminierung beseitigt, es werden gleichzeitig die Gemeindefinanzen stabilisiert. Hinzu kommt die Aufhebung von Grundsteuerbefreiungen gleichzeitig als Anreiz zur Baulanderschließung (und Verbilligung von Bauland) und zur Stärkung der Gemeindefinanzen. Die Umsatzbesteuerung von Wirtschaftstätigkeiten ist ein Anreiz, sich von den Leistungen zu trennen, die am Markt billiger erbracht werden können. Die Gemeinde-Einkommensteuer ist die Ergänzung der Wertschöpfungssteuer. Könnten die Gemeinden lediglich die Hebesätze der Wertschöpfungssteuer bestimmen, so wäre die Versuchung groß, einseitig die Unternehmen zu belasten. Rationales Finanzgebaren ist nur zu erwarten, wenn die Gemeinden den Nutzen öffentlicher Ausgaben abwägen müssen gegen die Opfer, die sie den Bürgern auferlegen. Das brauchen sie heute nicht. Der Einkommensteueranteil fließt ihnen bisher automatisch zu. Ebenso brauchen die Schlüssel- und Zweckzuweisungen politisch nicht als Lasten kalkuliert zu werden. Durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage würde die Finanzausstattung der Gemeinden verbessert. Entsprechend

können staatliche Zuweisungen entfallen. Die Gemeinden müssen dann (fast) alles, was sie ausgeben wollen, auch von ihren eigenen Bürgern als Steuern erheben. Daraus ergibt sich ein stärkerer Zwang zu sparsamer Mittelverwendung als heute.

### III. Fiskalische und steuertechnische Erwägungen

19. Seit 1969 bewegt sich die **Steuerlastquote um 24%**. Dabei sind sämtliche Steuersätze teilweise scharf angehoben worden. Fast alle Verbrauchssteuern (Mineralöl-, Tabak-, Branntweinsteuer u.a.) und die Umsatzsteuer wurden mehrmals und drastisch erhöht. Die durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätze dürften um rd. 1/3 angehoben worden sein. Die Lohnsteuerlastquote hat sich gegenüber 1965 etwa verdoppelt. Das liegt teilweise an der Progression des Einkommensteuertarifs und höheren Realeinkommen, teilweise an der inflatorischen Aufblähung dieser Einkommen („kalte Steuerprogression“). Bei Kapitaleinkünften — einschließlich Gewinnen — tritt ein weiterer Effekt hinzu. Es entstehen durch die Inflation steuerpflichtige Scheineinkommen. Ein Sparer, der bei 5% Inflation 5% Zins erhält, hat überhaupt kein reales Einkommen. Er hat aber ein nominales steuerpflichtiges Einkommen. Einkommen- und Vermögensteuer müssen aus der Substanz gezahlt werden. In den letzten beiden Jahren dürften die realen Steuersätze auf die realen Gewinne im Durchschnitt nahe bei 100% gelegen haben.

#### **Kurzfristige Steuerpolitik**

Die merkwürdige Erscheinung, daß nahezu sämtliche Steuersätze angehoben wurden und die Steuerlastquote gleich geblieben ist, beruht auf der Nichtneutralität des Steuersystems. Wirtschaftsaktivitäten werden aus hochbesteuerten in niedrigbesteuerte Bereiche abgedrängt. Die Steuerpolitik ist der Versuchung erlegen, kurzfristig das Steueraufkommen durch höhere Steuersätze zu vermehren, hat sich dabei aber langfristig immer mehr der eigenen Steuerbasen beraubt.

20. In den USA hat man die Steuern gesenkt und die Abschreibungen drastisch erhöht, um damit die Wirtschaft zu beleben. Die Steuersenkungen sollten sich gewissermaßen dadurch selbst finanzieren, daß sie die Wirtschaft an-

#### **Fiskalische Risiken**

kurbeln und so die Steuerquellen stärker sprudeln lassen. Das ist fiskalisch eine riskante Strategie (die allerdings noch nicht gescheitert ist, sondern ihre Bewährungsprobe noch vor sich hat). In Deutschland ist man in der Vergangenheit stets in den entgegengesetzten Fehler verfallen. Man ist bei Schätzungen der Wirkung von Steueränderungen in der Regel davon ausgegangen, daß sie die Wirtschaftsaktivität unbeeinflusst lassen. Diese Strategie ist fiskalisch auch nicht weniger riskant als die amerikanische — nur zeigen sich im amerikanischen Fall die Gefahren kurzfristig und die Erfolge erst langfristig. Der Sinn vernünftiger Steuerreformen ist gerade die Belebung der Wirtschaftsaktivität. Man kann also bei Aufkommenschätzungen nicht so tun, als ob dieser Zweck von vornherein verfehlt würde. Die Wirkung, die von einer Belebung der Aktivität und einer Verschiebung der Strukturen ausgeht, ist viel schwerer zu schätzen als die kurzfristige Wirkung. Anders ausgedrückt: jede Steuerpolitik, selbst die Beibehaltung aller bisherigen Steuern, ist mit Risiken behaftet. Gerade die Politik, die als risikolos galt, hat sich in der Vergangenheit als das größere Risiko erwiesen.

**21. Kurzfristig** — also bei gegebenen Bemessungsbasen — kann man fiskalisch etwa von folgenden Annahmen ausgehen:

- Die befristete Kapitalgewinnsteuer sollte für den Zeitraum ihrer Gültigkeit zu erheblichen Mehreinnahmen führen. Sie könnten in der Größenordnung von 12 Mrd DM insgesamt, d.h. rd. 4 Mrd. DM pro Jahr liegen. Dagegen wird die unbefristete Kapitalgewinnsteuer in dieser Zeit nur geringe Erträge bringen, wenn man eine marktpreisnahe Anschaffungswertfiktion für Gebäude im Bestand wählt.

**Steuer-  
kalkulation  
auf  
kurze Sicht**

- Die Erträge aus einer Quellenbesteuerung von Geldvermögen oder einer äquivalenten steuertechnischen Maßnahme dürften etwa die Einbußen aus der Einführung des Freibetrages für Vermögenseinkünfte kompensieren.
- Bei der — problematischen — Vermögensteuer ist eher mit Mehrerträgen zu rechnen, weil die höhere Bewertung von Grundvermögen stärker zu Buche schlägt als die Abschaffung der Doppelbesteuerung und die niedrigere Bewertung von Betriebsvermögen.
- Der Wegfall der Kapitalverkehrssteuern dürfte den Fiskus rd. 1,5 Mrd. DM pro Jahr kosten.
- Bei der Umsatzsteuer handelt es sich um eine Umverteilung zwischen öffentlichen Kassen.
- Die Änderung der Gewerbesteuer sollte aufkommensneutral erfolgen. Das würde einen Steuersatz von 2 bis 3% der Wertschöpfung bedeuten. In derselben Größenordnung läge der Satz der Gemeinde-Einkommensteuer, wobei der Tarif der allgemeinen Einkommensteuer entsprechend zu senken wäre, die Zuweisungen an Gemeinden entsprechend zu kürzen wären.
- Die Abschaffung der Steuerprivilegien gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften würde rd. 0,5 Mrd. DM pro Jahr erbringen.

Insgesamt dürften in den ersten Jahren Steuermehreinnahmen um 2 Mrd. DM pro Jahr anfallen. **Diese Mehreinnahmen beruhen aber auf einer Steuerbegünstigung**, der befristeten Kapitalgewinnsteuer anstelle von Einkommen- oder Körperschaftsteuer.

**. . und auf  
mittlere Sicht**

22. **Auf mittlere Sicht** sieht die Rechnung für den Fiskus **viel günstiger** aus. Zwar fallen die Erträge aus der befristeten Kapitalgewinnsteuer weg. Demgegenüber wird die unbefristete Kapitalgewinnsteuer im Laufe der Zeit ertragreich. Hinzu kommt, daß die Verdrängung von Aktivitäten und Ressourcen aus hoch- in niedrigbesteuerte Bereiche teilweise rückgängig gemacht wird. Die Strukturverschiebung führt ihrerseits zu Steuermehrerträgen. Auf mittlere Sicht ergibt sich daraus Raum für die Senkung der Sätze der direkten Steuern.

23. Die hier **vorgeschlagenen Maßnahmen** sind entweder **technisch einfach oder aber so weit vorbereitet**, daß sie **schnell verwirklicht** werden können:

**Steuer-  
technik**

- Bei der Kapitalgewinnsteuer sind die Vermögensgegenstände abzugrenzen, auf die sie angewandt werden soll (z.B. Grundvermögen und Beteiligungen). Weiter muß man für Wohngebäude im Bestand einen Anschaffungswert fingieren. Hier sollte eine einfache und robuste Lösung wie z.B. ein Vielfaches des Einheitswertes gewählt werden. Schließlich taucht bei der Kapitalgewinnsteuer bei Kapitalgesellschaften das Problem auf, daß bei Teilausschüttung von Gewinnen eine Fiktion darüber nötig wird, welcher Gewinn — Kapitalgewinn oder regulärer Gewinn — ausgeschüttet wurde. Hier sollte angenommen werden, daß einbehaltener Gewinn zuerst aus Kapitalgewinn besteht. Bei Vollausschüttung sollte der Anteilseigner in den Genuß des niedrigeren Kapitalgewinnsteuersatzes kommen. Dasselbe Problem besteht bei der Weiterleitung im Inland steuerfreier Gewinne von Auslandstöchtern deutscher Gesellschaften an den Aktionär.



- Zur Wertschöpfungssteuer gibt es gründliche Vorarbeiten. Insbesondere in das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium sind die Ergebnisse früherer Arbeiten (Eberhard-Kommission) eingeflossen.
- Die Änderung der Bewertung für die Vermögensteuer ist einfach, weil die betreffenden Werte ohnehin vorliegen. Bei Aktien müßte lediglich vorgesehen werden, daß Steuerkurse veröffentlicht werden.
- Bei Änderung der Umsatzsteuer muß die „wirtschaftliche Tätigkeit“ definiert werden. Das kann nur durch eine Ermächtigung an die Bundesregierung geschehen, diese Tätigkeiten durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

Sämtliche anderen Maßnahmen sind technisch unproblematisch.





ISBN 3-89015-001-2