

14-10 Noriaki OKADA (1987)

# Die öffentlichen Finanzen

## 1. Die Aufgaben der staatlichen Verwaltung und der Verwaltung in den Provinzen

5 Nicht alle Waren und Dienstleistungen, die wir im täglichen Leben benötigen, werden von der Privatwirtschaft angeboten. Zu den öffentlichen Diensten gehören die Landesverteidigung, die Außenpolitik, die Justiz, die Polizei, die Feuerwehr, Schulen und Universitäten, aber auch Straßen, Parks, Wasserleitungen und  
10 Abwässerkanäle. Für diese öffentlichen Dienste sind die Zentralregierung, die Provinzen und die kommunalen Verwaltungen verantwortlich. Deshalb sind sie dazu berechtigt, Steuern zu erheben, Gebühren einzuziehen und öffentliche Anleihen auszugeben, um sich das nötige Geld zu beschaffen. Die öffentlichen Finanzen  
15 zeigen uns, wie man das Geld beschafft und ausgibt.

Im 18. und 19. Jahrhundert galt es als Ideal, daß der Staat so wenig wie möglich tun sollte und nur das tun sollte, was Privatleute nicht leisten können. Der Staat sollte vor allem die Aufgaben der Landesverteidigung, der Justiz und der Polizei übernehmen. Fast  
20 alles andere sollte die freie Wirtschaft leisten, denn man glaubte, daß sich in der Volkswirtschaft alles am besten von selbst regelt. Aber als sich die kapitalistische Wirtschaft allmählich entwickelte und immer komplizierter wurde, gab es immer mehr Probleme, die die freie Wirtschaft nicht alleine lösen konnte.  
25 Der Staat mußte etwas für die Wohlfahrt des Volkes tun und auch regelnd in die Volkswirtschaft eingreifen.

Wegen der Konjunkturschwankungen und besonders nach der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der 30er Jahre entwickelte sich der Gedanke, daß die Regierung auch die Nachfrage mit Hilfe der  
30 öffentlichen Finanzen steuern sollte, um die Konjunktur zu stabilisieren.

Dieser Gedanke ging auf die Theorie des englischen Wirtschaftswissenschaftlers Keynes zurück und wurde in den meisten hochindustrialisierten Ländern in die Praxis umgesetzt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kümmerte sich die Regierung in den meisten europäischen Ländern, den USA und Japan sowohl um soziale Verbesserungen als auch um die ständige Entwicklung der Volkswirtschaft. Dazu mußte die Regierung in viele Bereiche der Privatwirtschaft eingreifen, und als Folge davon brauchte der Staat immer mehr Geld.

Heutzutage entfällt auf die öffentlichen Finanzen in Japan und den Vereinigten Staaten etwa ein Drittel des Bruttosozialprodukts, in Europa jedoch fast die Hälfte.

**Anteil der öffentlichen Finanzen\* (Ausgaben) am  
Bruttosozialprodukt**

<b>Japan</b>	33 % (1985)
<b>USA</b>	38 % (1983)
<b>Bundesrepublik D.</b>	47 % (1985)
<b>Großbritannien</b>	48 % (1984)
<b>Frankreich</b>	53 % (1984)

\* Hier versteht man unter „öffentlichen Ausgaben“ die Ausgaben der zentralen Verwaltung, der Provinzen, der öffentlichen Renten-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Krankenkassen.

**2. Die Ausgaben des Staates**

1985 betragen die gesamten öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik 875 Milliarden Mark; das waren 47,4 % des Bruttosozialprodukts. In Japan wurden im Haushaltsjahr 1985, das vom 1. April 1985 bis 31. März 1986 dauerte, 1,3 Billionen Mark (=105 Billionen Yen) ausgegeben; das waren nur 32,7 % des Bruttosozialprodukts.

Die Ausgaben des Staates kann man in drei Gruppen einteilen. Zur ersten Gruppe gehören die Ausgaben der Zentralverwaltung: in der Bundesrepublik ebenso wie in Japan etwa 14 bis 15 % des Bruttosozialprodukts. Die zweite Gruppe bilden die Ausgaben der kommunalen Verwaltung. Das waren 1985 in der Bundesrepublik 19 %, in Japan jedoch nur 10 %. Zur dritten Gruppe gehören die

Sozialversicherungsleistungen. 1985 waren das in der Bundesrepublik 15 % des Bruttosozialprodukts, in Japan jedoch nur 9 %.

5 Beim Vergleich der Zahlen fällt einem auf, daß die Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik fast doppelt so viel Geld ausgeben wie Provinzen, Städte und Gemeinden in Japan, und daß man in der Bundesrepublik viel mehr Geld für die Sozialversicherung ausgibt als in Japan.

10 Bei den staatlichen Ausgaben sind die für die Landesverteidigung und für soziale Leistungen am wichtigsten. 1987 wurden in der Bundesrepublik 2,7 % des Bruttosozialprodukts für die Landesverteidigung ausgegeben, in Japan jedoch nur 1,0 %, und 4,4 % für Sozialleistungen, in Japan jedoch nur 2,9 %. Für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Landwirtschaft, Verkehrswesen und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Ländern gibt man sowohl  
15 in Japan als auch in der Bundesrepublik etwa 5 % des Bruttosozialprodukts aus.

Japan ist hoch verschuldet. Die Staatsschulden betragen 1986 2,3 Billionen Mark. Das sind 19.000 Mark je Kopf der Bevölkerung. Ein Fünftel des Haushaltes der Zentralverwaltung wird für den  
20 Schuldendienst benötigt: 3,2 % des Bruttosozialprodukts. In der Bundesrepublik hatte der Staat 1986 nur noch 0,8 Billion Mark Schulden, 13.000 Mark je Kopf der Bevölkerung, und die Ausgaben für den Schuldendienst entsprachen nur 1,6 % des Bruttosozialprodukts.

25 Der Haushalt der Bundesländer und Gemeinden ist viel größer als der der Provinzen, Städte und Gemeinden in Japan. Der Grund dafür liegt darin, daß die Bundesrepublik eine föderative Struktur hat, und die Bundesländer für große Bereiche der Verwaltung selbst verantwortlich sind, während Japan ein zentralistisches System hat, und die Provinzen nicht so selbständig sind wie die Bundesländer.

30 In der Bundesrepublik werden die Einnahmen aus den drei wichtigsten Steuern, der Einkommen-, der Körperschafts- und der Umsatzsteuer von Anfang an auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt.

35 In Japan ist es so, daß 32 % der Einnahmen aus der Einkommen-, der Körperschafts- und der Alkoholsteuer von der Zentralverwaltung an die Provinzen und kommunalen Verwaltungen je nach ihrem Finanzbedarf

weitergegeben werden. Das sind fast ein Fünftel der gesamten Ausgaben der Zentralverwaltung oder etwa 3 % des Bruttosozialprodukts. Außerdem gibt es verschiedene Zuschüsse von der Zentralverwaltung zur Finanzierung besonderer Leistungen der Provinzen, Städte und Gemeinden. Deshalb verfügen die kommunalen Verwaltungen schließlich über mehr Geld als die Zentralverwaltung, aber die Zentralverwaltung entscheidet weitgehend, wieviel Geld wer zu welchem Zweck ausgeben darf.

Den größten Anteil der Ausgaben der Sozialversicherung bilden die Renten. Da in der Bundesrepublik der Anteil der Rentner an der gesamten Zahl der Versicherten (1982: 28 %) viel größer ist als in Japan (1984: 10 %), muß man in der Bundesrepublik dafür viel mehr Geld ausgeben als in Japan. Aber in 20 Jahren wird der Anteil der Japaner, die älter als 65 Jahren sind, an der gesamten Bevölkerung mehr als 18 % betragen. Das bedeutet, daß man bald auch in Japan viel mehr Geld für die Sozialversicherung ausgeben muß.

## **2. Die Steuereinnahmen**

Die wichtigsten Steuern sind in der Bundesrepublik die Einkommen-, die Körperschafts-, die Umsatz-, die Benzin- und die Gewerbesteuer. Diese fünf Steuern erbringen zusammen etwa 85 % des gesamten Steueraufkommens. Den größten Anteil, 40 %, erbringt die Einkommensteuer, 25 % kommen aus der Umsatzsteuer und 7 % aus der Körperschaftssteuer.

In Japan sind Einkommen-, Körperschafts-, Einwohner-, Immobilien-, Gewerbe- und Alkoholsteuer die wichtigsten Steuern. Diese sechs Steuern erbringen zusammen etwa 75 % des gesamten Steueraufkommens. Ebenso wie in der Bundesrepublik kommen etwa 40 % der Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer, und zwar aus der staatlichen Einkommensteuer und aus der nach der Einkommensteuer berechneten Einwohnersteuer als Kommunalsteuer. Die Einwohnersteuer wird von den Verwaltungen der Provinzen, Städte und Gemeinde je nach dem Einkommen erhoben; deshalb gilt sie als kommunale Einkommensteuer, während in der Bundesrepublik die ganze Einkommensteuer zentral erhoben wird, und Länder und Gemeinde dann 57,5 % davon bekommen. Die Körperschaftssteuer erbringt 19 % des gesamten Steueraufkommens. Immobilien- und Gewerbesteuer erbringen zusammen 13 %.

In Japan gibt es noch keine allgemeine Umsatzsteuer; deshalb ist der Anteil direkter Steuern viel größer als in den europäischen Ländern, in denen ein großer Teil der Steuereinnahmen aus der Umsatzsteuer stammt beziehungsweise aus der Mehrwertsteuer.

5 Der Anteil der direkten Steuern liegt in der Bundesrepublik bei etwa 60 % der gesamten Steuereinnahmen, in Japan jedoch bei fast 80 %, weil die Gewinne der Firmen viel höher besteuert werden als in der Bundesrepublik.

10 Da die Bundesrepublik eine föderative Struktur hat, steht im Grundgesetz, daß man die Steuereinnahmen unter Bund, Ländern und Gemeinden aufteilen muß. Unter den verschiedenen Steuern sind die Einkommen-, die Körperschafts- und die Umsatzsteuer „Gemeinschaftsteuern“; sie werden unter Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt.

15 Auch von der Gewerbesteuer, die früher eine reine Gemeindesteuer war, wird ein Teil von den Gemeinden an Bund und Länder abgeführt.

1987 betragen die Anteile:

an der	<b>des Bundes</b>	<b>der Länder</b>	<b>und der Gemeinden</b>
<b>Einkommensteuer</b>	42,5 %	42,5 %	15 %
<b>Körperschaftssteuer</b>	50 %	50 %	
<b>Umsatzsteuer</b>	65 %	35 %	
<b>Gewerbesteuer</b>	7,5 %	7,5 %	85 %

20 Über alle anderen Steuern verfügen der Bund, die Länder oder die Gemeinden alleine. Die Kapitalertrags-, Versicherungs-, Benzin- und Tabaksteuer und die Zolleinnahmen gehören z. B. dem Bund; die Auto-, Vermögens-, Erbschafts- und Biersteuer den Ländern; die Grundsteuer und andere örtliche Steuern den Gemeinden.

25 In Japan bekommen die Provinzen und Kommunen 32 % der Einnahmen aus der Einkommen-, Körperschafts- und Alkoholsteuer. Weitere staatliche Steuern sind die Benzin-, die Luxus-, die Erbschafts- und die Stempelmarkensteuer. Die Einnahmen aus Zöllen bekommt auch der Staat.

Die Provinzen verfügen über die Einwohner-, Gewerbe-, Immobilienertrags-, Auto- und Gaststättensteuer. Die Gemeinden erheben auch eine Einwohnersteuer als zusätzliche Einkommensteuer. Außerdem verfügen sie über die Immobilien-, Tabak-, Strom- und Gassteuer.

### **3. Die heutigen Probleme der öffentlichen Finanzen Japans**

#### **1. Die hohen Schulden**

Von 1947 bis 1964 ist der japanische Staat ohne Staatsanleihen ausgekommen, aber seit 1965 legt die japanische Zentralregierung jedes Jahr Staatsanleihen auf, um mehr Geld zu bekommen, das sie für öffentliche Investitionen braucht.

Damals dachte man, man müßte mehr Geld für Straßen, Häfen, Flughäfen, Abwasserkanäle und Staudämme ausgeben, wollte aber die Steuern nicht dementsprechend erhöhen, und man erwartete auch, daß die öffentlichen Investitionen günstig für die Konjunktur wären. Dahinter stand der Gedanke, daß die folgenden Generationen einen Teil der Kosten solcher öffentlichen Bauleistungen übernehmen sollten, weil sie diese Anlagen weiter benutzen. Zunächst gab es deshalb nur Staatsanleihen für solche öffentlichen Investitionen, aber später wurde auch das Defizit im normalen Staatshaushalt mit Staatsanleihen finanziert.

Am Ende des Haushaltsjahrs 1987/88 werden die Staatsschulden 1,9 Billionen Mark betragen. Das sind dann 43 % des Bruttosozialprodukts eines Jahres. Das heißt, daß auf jeden Japaner 16.000 Mark Schulden kommen. Der Anteil der Staatsanleihen an den Staatseinnahmen war im Haushaltsjahr 1979/80 am höchsten. Damals wurde etwa ein Drittel der Ausgaben der Zentralregierung mit Staatsanleihen finanziert. Jetzt ist das etwa ein Fünftel. aber dieser Anteil der Staatsanleihen am Gesamtetat betrug in Großbritannien 1986 nur 4 %, in der Bundesrepublik 1987 8,5 %, in Frankreich 1987 12 %, und in den Vereinigten Staaten 1987 17 %.

Um dagegen etwas zu tun, muß die Regierung die Ausgaben einschränken und die Steuern erhöhen. Der Versuch der Regierung, einschränkende Bestimmungen für die Aktivität privater Firmen abzuschaffen, führt zu steigenden Steuereinnahmen, und die Privatisierung von staatlichen Betrieben wie Telefongesellschaften und Eisenbahnen wird den Staatshaushalt

durch Sondereinnahmen entlasten. Aber die Regierung wird sich noch weiter darum bemühen müssen, für höhere Steuereinnahmen zu sorgen, weil die Ausgaben für Sozialleistungen wegen der zunehmenden Zahl alter Leute immer größer werden.

## 5      **2. Die Reform des Steuersystems**

Einer der auffallenden Unterschiede im Steuersystem zwischen Japan und europäischen Ländern ist der Anteil der indirekten Steuereinnahmen an den gesamten Staatseinnahmen. 1985 betrug dieser Anteil in Japan nur 22 %. in der Bundesrepublik jedoch 41 %.

10      In der Bundesrepublik gehören zu den indirekten Steuern die Umsatzsteuer (25 % der gesamten Steuereinnahmen - etwa je zur Hälfte inländische Mehrwertsteuer und Einfuhrumsatzsteuer), die Benzinsteuer (6 %) und die Tabaksteuer (3 %). In Japan sind die wichtigsten indirekten Steuern die Alkoholsteuer (3 % der gesamten  
15      Steuereinnahmen), die Benzinsteuer (3 %) und die Luxussteuer (2 %).

Da man in Japan indirekte Steuern nur beim Kauf einiger ausgewählter Waren bezahlt, bekommt man die meisten Waren, die man sich kauft, steuerfrei, und bei den meisten Dienstleistungen bezahlt man auch keine Steuern. Aber in den meisten europäischen  
20      Ländern werden fast alle Waren und Dienstleistungen besteuert - mit Ausnahme einiger spezieller Dienstleistungen wie ärztliche Behandlung, Erziehung und Post.

In der Bundesrepublik wurde die Mehrwertsteuer 1968 mit einem Steuersatz von 10 % eingeführt; der jetzige Steuersatz beträgt  
25      14 %. Heutzutage benötigen viele europäische Länder die Mehrwertsteuereinnahmen, um die zunehmenden Ausgaben für Sozialleistungen zu finanzieren.

In Japan hat die Regierung 1979 zum erstenmal versucht, eine Umsatzsteuer einzuführen, und 1986 wurde das noch einmal versucht,  
30      aber der Widerstand der Oppositionsparteien und einiger Fraktionen in der Regierungspartei war zu stark. Ein Grund für den Widerstand liegt darin, daß durch eine Umsatzsteuer die Steuerbelastung für Leute mit niedrigem Einkommen höher wird, und ein anderes Problem ist, daß das System zu kompliziert ist.

Nun ist es in Japan umstritten, ob man eine Umsatzsteuer einführen soll. Ich glaube, es wäre besser, eine Umsatzsteuer einzuführen, um eine weitere Erhöhung der Einkommensteuer zu vermeiden. Aber man muß das Umsatzsteuersystem so einfach wie möglich machen und auf Ausnahmen verzichten, weil es im japanischen Steuersystem schon zu viele Ausnahmen gibt und sich viele Bürger darüber beklagen.

#### **4. Die Gerechtigkeit der Besteuerung und bei der Verwendung der Steuern**

In Japan wird oft kritisiert, daß einige Gruppen von Steuerzahlern die Einkommensteuer nur von einem Teil ihres wirklichen Einkommens bezahlen. Man sagt, Arbeiter und Angestellten müssen ihr ganzes Einkommen versteuern, aber Selbständige, die einen freien Beruf ausüben, geben oft nur etwa die Hälfte ihres gesamten Einkommens an. Bauern versteuern sogar wahrscheinlich nur 30 % ihres Einkommens und bekommen auch noch viel Zuschüsse aufgrund besonderer Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft.

In Japan ist der Verwaltungsaufwand sehr hoch, aber man tut viel zu wenig dagegen, daß viele Leute zu wenig Steuern bezahlen. Die Unzufriedenheit bei Arbeitern und Angestellten wird von Jahr zu Jahr größer. Der Widerstand der Oppositionsparteien gegen die Umsatzsteuer beruht auf so einem Gefühl bei Arbeitern und Angestellten.

Auf der anderen Seite kritisiert der Rechnungshof oft ungerechtfertigte Ausgaben der Verwaltung. 1986 wurden 156 Fälle bekannt, in denen 270 Millionen Mark sinnlos ausgegeben wurden. Ein Viertel davon waren Zuschüsse vom Ministerium für Landwirtschaft, Forstwesen und Seefischerei.

Meiner Meinung nach sind solche Ungerechtigkeiten nur die Spitze des Eisbergs; ich glaube, die zu lange dauernde Herrschaft der konservativen Partei beziehungsweise ihre unvernünftige Subventionspolitik ist der Grund für diese Ungerechtigkeiten. In Japan sollte man sich mehr um die öffentlichen Finanzen und das Steuerwesen kümmern, um etwas gegen solche Mißstände zu tun. Von der Situation in manchen europäischen Ländern könnte man dabei manches lernen.

*Literatur:*

1) „Der Staatshaushalt Japans“ (Nippon no Zaisei), Redaktion: Masami Ishizaka, Toyokeizai-Shimpo Verlag, Tokio 1987

5 2) „Tatsachen über Deutschland“, Redaktion: Karl Römer, Lexikothek-Verlag, Gütersloh 1978

3) „Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland“ Redaktion: Dipl.-Stat. Ingrid Rintelen, Institut der deutschen Wirtschaft, Deutscher Instituts-Verlag, Köln 1987

10 4) „Weißbuch der kommunalen Einnahmen und Ausgaben“ (Chihozaisei-Hakusho). Redaktion: Innenministerium, Verlag: Finanzministerium, Tokio 1987

15 5) Vier Berichte über „die sich wandelnden öffentlichen Finanzen“ in der Japanischen Wirtschaftszeitung (Nippon-Keizai-Shinbun), Tokio, 4. 10. 1987, S. 10; 11. 10. 1987, S. 8; 18. 10. 1987, S. 8 und 25. 10. 1987, S. 8