

Schriftlicher Bericht

des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen
(19. Ausschuß)

über den von der Fraktion der SPD eingebrachten
Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des
Zuckersteuergesetzes

— Drucksachen 1947, 578 —

Bericht des Abgeordneten Krammig:

I. Zeitlicher Ablauf der Beratung

1. Der Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Zuckersteuergesetzes wurde in der 39. Sitzung des Bundestages am 10. Juli 1954 in erster Lesung (Seiten 1872 B—1874 B des Stenographischen Berichts) behandelt. Das Plenum beschloß die Überweisung an den Ausschuß für Finanz- und Steuerfragen federführend und an den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Mitberatung.

2. Der federführende Ausschuß beriet erstmalig über den Antrag in seiner 40. Sitzung am 12. November 1954 (Punkt 6 der Tagesordnung). Er vertagte die Beratung mit Rücksicht auf die „zur Zeit vordringliche Steuerreform“, weil die Durchführung der Steuerreform bereits alle Möglichkeiten des Bundeshaushalts ausgeschöpft habe und ihr Umfang zugunsten eines Wegfalls der Senkung der Zuckersteuer weder aus politischen noch aus wirtschaftlichen Gründen eingeschränkt werden dürfe.

In der 62. Sitzung des federführenden Ausschusses am 30. März 1955 stand der Antrag (Punkt 4 der Tagesordnung) erneut zur Beratung an. Aus Zeitmangel unterblieb eine Erörterung.

Der federführende Ausschuß nahm die Beratung in der 68. Sitzung am 6. Juli 1955 wieder auf und beendete sie in der 79. Sitzung am 7. Dezember 1955.

3. Der mitberatende Ausschuß befaßte sich erstmalig und zugleich abschließend in seiner 33. Sitzung am 12. Oktober 1954 mit der Vorlage.

II. Beratungsverlauf und -ergebnis

A. Im federführenden Ausschuß

4. Die **Antragsteller** begründeten in der ersten Lesung den Gesetzentwurf im wesentlichen mit **sozialpolitischen Argumenten**. Sie gingen hierbei von der grundsätzlichen Erwägung aus, daß so lebens-

notwendige Güter wie Zucker überhaupt nicht mit einer indirekten Steuer belegt werden dürften. Sie hielten die Vorlage des Gesetzentwurfs gerade im jetzigen Zeitpunkt für richtig, weil die Gesetzentwürfe der Regierung für die groß angekündigte Steuerreform nur bei den direkten Steuern eine Senkung vorsähen, und zwar in einem fühlbaren Ausmaß nur für die Bezieher von hohem Einkommen, während die Vorlagen keinerlei Vorschläge für die Senkung der ungerechten und, wie sie meinten, in vielen Fällen sogar unmoralischen indirekten Besteuerung der Verbrauchsgüter der breiten Masse enthielten. Sie erklärten diese Steuerpolitik im Grundsatz für falsch, für ungerecht und auch für unsozial. Sie wollten mit ihrem Antrag nicht nur dem Verbraucher dienen, sondern auch den Bauern, um den deutschen **Rübenanbau** mit ausreichenden und festen Preisen gesund zu erhalten. Sie möchten ferner eine Absatzförderung an Zucker erreichen, weil der Bedarf vorhanden sei und sie die Steigerung des Verbrauchs nicht nur für möglich, sondern für notwendig erachteten. Hierbei gingen sie davon aus, daß die Zurückhaltung im Zuckerverbrauch durch die hohen Preise erzwungen sei.

Zusammenfassend sagte ihr Sprecher, die Beseitigung der Zuckersteuer wäre also ein Schritt fort von einer völlig **ungesunden** und **unsozialen Verbrauchsteuerpolitik**. Sie wäre eine begrüßenswerte Hilfe für den Rübenanbau, sie wäre eine Erleichterung im Außenhandel mit allen zuckererzeugenden Ländern, also eine Erleichterung für den Export der Erzeugnisse unserer Industrie.

In der 73. Sitzung des federführenden Ausschusses am 13. Oktober 1955 betonten die Antragsteller, daß zu den sozialpolitischen Argumenten, die sie vor einem Jahr veranlaßt hätten, den Gesetzentwurf einzubringen, nunmehr **konjunkturpolitische Erwägungen** hinzutreten, die eine sofortige Verabschiedung der Vorlage verlangten.

5. Die **Bundesregierung**, vertreten durch den **Bundesminister der Finanzen**, beschränkte sich in ihrer Stellungnahme zur Begründung der Vorlage durch die Antragsteller zunächst auf folgende Punkte:

Sie stellte fest, daß die Zuckersteuer im Rechnungsjahr 1953 356 Millionen DM erbracht habe. Im Haushalt 1954 sei ihr Aufkommen mit 375 Millionen DM angesetzt worden. Danach würde eine Aufhebung der Zuckersteuer mit Wirkung vom 1. Oktober 1954 für das laufende Haushaltsjahr einen **Steuerausfall von rund 155 Millionen DM** und künftig in jedem Rechnungsjahr einen solchen von mindestens 350 Millionen DM bedeuten. Sie erklärte (am 14. Juli 1954), daß die derzeitige Haushaltslage einen solchen Ausfall nicht zulasse.

Neben haushaltswirtschaftlichen Gründen spreche gegen die Aufhebung der Zuckersteuer, so meinte sie ferner, daß der damit verfolgte Zweck einer **Konsumausweitung** voraussichtlich nicht erreicht würde. Sie begründete diese Auffassung mit einer Darstellung des jährlichen Pro-Kopf-Verbrauchs an Zucker, der, abgesehen von einer Angstbevorratung der Haushalte im Zusammenhang mit der Koreakrise, in den Zuckerwirtschaftsjahren 1928/1929, 1936/1937, 1949/1950, 1950/1951, 1951/1952 und 1952/1953 bei rund 25 kg gelegen habe. Trotz wechselnder Höhe der Zuckersteuer (1927 bis 1931 10,50 RM/dz, 1931 bis 1946 21,— RM/dz, 1946 bis 1949 40,— R bzw. DM/dz, 1949 bis 1953 30,50 DM/dz und ab 1953 26,50 DM/dz) sei der Zuckerverbrauch im wesentlichen konstant geblieben. Daraus folge, daß die Höhe der Zuckersteuer den Zuckerverbrauch ganz offensichtlich nicht beeinflusst habe. Es müsse demnach davon ausgegangen werden, daß weder eine Ermäßigung noch eine Senkung des Verbraucherpreises für Zucker zu der von den Antragstellern erwarteten Verbrauchssteigerung führen würde. Auch der Hinweis auf den höheren Zuckerverbrauch in anderen Ländern besage nichts für eine entsprechende Verbrauchssteigerung in der Bundesrepublik, da die Ursachen für den Mehrverbrauch nicht in der niedrigeren Besteuerung, sondern in anderen Verbrauchs- und Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung zu suchen seien.

Zu den Fragen der Gesunderhaltung des deutschen Rübenanbaues und der Erleichterung im Außenhandel mit allen zuckererzeugenden Ländern wies die Bundesregierung durch den Mund des Bundesministers der Finanzen darauf hin, daß die im laufenden Zuckerwirtschaftsjahr erzeugten und die auf Grund von Verpflichtungen eingeführten bzw. einzuführenden Zuckermengen sich in der Bundesrepublik bei dem seit Jahrzehnten konstanten Verbrauch voraussichtlich absetzen ließen. Eine **Absatzausweitung** wäre allenfalls durch eine **Steigerung der Ausfuhr zuckerhaltiger Waren** zu erzielen, wenn es gelänge, die Kostenelemente etwa der Schokoladen- und Süßwarenindustrie so zu gestalten, daß sie auf dem Weltmarkt etwa mit vergleichbaren Offerten in den Wettbewerb treten könnten. Hierbei stehe aber die Zuckersteuer nicht

im Wege, weil sie bei Ausfuhrwaren entweder von vornherein nicht erhoben oder nachträglich vergütet würde.

In der 68. Sitzung des federführenden Ausschusses am 6. Juli 1955 bestätigte der Staatssekretär des **Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** hinsichtlich einer Verbrauchssteigerung bei Fortfall oder Senkung der Zuckersteuer im wesentlichen die Stellungnahme des Bundesministers der Finanzen, fügte jedoch hinzu, da die Meinung der Sachverständigen, ob der Zuckerverbrauch gesteigert werden könne, weit auseinandergingen, daß die Frage nach der **Preiselastizität des Zuckers** zur Zeit nicht eindeutig beantwortet werden könne.

In der gleichen Sitzung machten die Antragsteller geltend, sie seien von der Schlußfolgerung der Vertreter der Bundesregierung, der Zuckerverbrauch sei wahrscheinlich nicht preiselastisch, überrascht, denn ihrer Meinung nach sei der Zucker immerhin ein Volksnahrungsmittel, dessen Absatz merklich steigen dürfte, wenn eine erhebliche Preissenkung eintrete. Sie verwiesen ferner darauf, daß z. B. die **Hausfrauenverbände** die Frage der Preiselastizität des Zuckerverbrauchs offensichtlich anders beurteilten als das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Auch **Prugger** erwähnt auf Seite 4 seines Gutachtens zur Zuckersteuer, daß die beteiligten Gewerbebezüge der Meinung seien, Zucker sei ein Wirtschaftsgut von so elastischer Nachfrage, daß eine der Steuersenkung entsprechende Preisermäßigung den Konsum steigern und den Steuerausfall mehr oder minder ausgleichen könne. Prugger nimmt hierzu kritisch Stellung und weist nach, daß vor allem der Verbrauch an **Haushaltszucker** mit der allgemeinen Konsumsteigerung nicht Schritt gehalten hat. Der Zuckerabsatz habe sich im wesentlichen nur zugunsten der zuckerverarbeitenden Gewerbe (besonders der Süßwaren) verschoben, denn an der Erhöhung des Zuckerverbrauchs vom Wirtschaftsjahr 1952/1953 zum Wirtschaftsjahr 1953/1954 um 0,55 kg je Kopf wäre der Haushaltszucker nur mit 0,08 kg — das sind 0,05 v. H. je Kopf —, der Verarbeitungszucker dagegen mit 0,47 kg — das sind über 5 v. H. je Kopf — beteiligt gewesen. Daraus schließt Prugger, daß beim Haushaltszucker zuvor keine Sättigung, wohl aber eine **Stabilität des Verbrauchs** eingetreten sei. Immerhin, so fährt Prugger fort, könnte eine Senkung der Zuckersteuer, sofern sie sich im Kleinverkaufspreis voll auswirke, den Konsum an Haushaltszucker bei geeigneter Werbung in beschränktem Ausmaß anheben.

Prugger kommt auf Seite 13 seines Gutachtens zu dem Ergebnis, eine **Senkung** der Zuckersteuer sei — wenn es die Haushaltslage zulasse — wünschenswert; einer **Aufhebung** der Zuckersteuer jedoch widerrate er. Prugger stimmt insoweit überein mit der Mehrheit des **Wissenschaftlichen Beirats** beim **Bundesministerium der Finanzen** (Organische Steuerreform — Bericht des Wissenschaft-

lichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1953, Seite 67), der eine wesentliche Senkung der Zuckersteuer empfiehlt, und mit den Diskussionsbeiträgen des Arbeitsausschusses für die große Steuerreform (Fachverlag für Wirtschaft und Steuerrecht Schäffer u. Co. Stuttgart 1953, Seite 135), die sich dahin aussprechen, daß ein Verzicht auf die Zuckersteuer vom sozialpolitischen Standpunkt, sobald es die Haushaltslage zulasse, ins Auge gefaßt werden solle, wobei die Aufhebung ausdrücklich auf Haushaltszucker beschränkt bleiben müsse, denn es bestehe „kein Bedürfnis, Süßwaren (Bonbons, Pralinen, Schokoladen, Kuchen u. a.) durch Wegfall der Zuckersteuer zu begünstigen“.

6. Die Antragsteller legten, wie bereits unter 4. erwähnt worden ist, dem Teil ihrer Begründung besondere Bedeutung bei, daß so lebensnotwendige Güter wie Zucker überhaupt nicht mit einer indirekten Steuer belegt werden dürfen. Sie fügten zur Unterstreichung dieses Argumentes ausdrücklich an, sie gingen hierbei „von“ einer „grundsätzlichen Erwägung aus“.

Damit unterstrichen die Antragsteller erneut eine seit Jahrzehnten zu beobachtende Tatsache, nämlich, daß von allen Verbrauchsabgaben die Zuckersteuer am nachdrücklichsten bekämpft wird. Sie ist die einzige Verbrauchsteuer, die den notwendigen täglichen Bedarf merkbar belastet (so auch die Diskussionsbeiträge des Arbeitsausschusses für die große Steuerreform Seite 5).

Es lag daher nahe, daß der Ausschuß sich mit der Belastung des Zucker-Verbraucherpreises durch die Zuckersteuer eingehend befaßte.

Der Zuckersteueranteil am heutigen Kleinverkaufspreis von 1,32 DM/kg beträgt 26,5 Dpf, das sind 20 v. H. Durch die auf die Zuckersteuer entfallende Umsatzsteuer erhöht sich der **Zuckersteueranteil im Kleinverkaufspreis** um weitere 2 Dpf/kg auf insgesamt 28,5 Dpf, das sind 27,5 v. H. des Preises ohne Steuer.

Nach Angaben des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hatte die Bevölkerung des Bundesgebiets im Zuckerwirtschaftsjahr 1953/1954 je Kopf 25,93 kg Zucker verbraucht. Das bedeutet eine **Zuckersteuerbelastung** (einschl. 2 Dpf Umsatzsteuer/kg aus der Zuckersteuer) von 7,39 DM im Jahr oder von rund 62 Dpf im Monat. Für einen Vier-Personenhaushalt ergibt das eine Belastung von 29,56 DM im Jahr oder von 2,46 DM im Monat. Diese Zuckersteuerbelastung umfaßt sowohl den Haushalts- als auch den Verarbeitungszucker (zu Zuckerwaren bzw. zuckerhaltigen Waren verarbeiteter Zucker). Geht man nur von der Belastung des Haushaltszuckers (16,50 kg je Kopf und Jahr) aus, so beträgt die Zuckersteuer (einschl. 2 Dpf Umsatzsteuer aus der Zuckersteuer) je Kopf 4,70 DM im Jahr oder 39 Dpf im Monat, für eine vierköpfige Familie 18,80 DM im Jahr oder 1,56 DM im Monat.

In ihrer jetzigen Höhe verursacht die Zuckersteuer zweifellos **sozial unerwünschte Wirkungen**. Dies tritt besonders eindringlich zutage bei **kinderreichen Familien** und **Sozialrentnern**, die in vielen Fällen einkommensteuerfrei sind und denen spürbar nur durch Entlastung von einer fühlbaren Verbrauchsteuer, der sie nicht ausweichen können, geholfen werden kann. Darin stimmte der Ausschuß überein. Die Mehrheit des Ausschusses teilte ferner die Ansicht der Antragsteller, daß die Zuckersteuerlast verringert werden müsse, allerdings mit der Einschränkung, daß, da die Zuckersteuer steuerpolitisch überwiegend von fiskalischen Erfordernissen getragen werde, erst die Anspannung des Haushalts nachlassen müsse.

7. Die Mehrheit des Ausschusses war jedoch keineswegs der Auffassung, daß die Zuckersteuer aus grundsätzlichen Erwägungen ganz abgeschafft werden solle. Sie war vielmehr der Meinung, daß eine ihrer Höhe nach weniger fühlbar in Erscheinung tretende Zuckersteuerbelastung von Haushaltszucker in einem ausgewogenen System direkter und indirekter Besteuerung durchaus am Platze sei, zumal der **Bundshaushalt** bei der derzeitigen Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern zur Deckung seines Bedarfs ganz überwiegend auf die **Verbrauchssteuern** (einschließlich der Umsatzsteuer) angewiesen sei. Dies gelte in erhöhtem Maße für **Verarbeitungszucker**, denn Süßwaren seien Genußmittel und steuerbelastungsfähig.

Die Mehrheit wies auch darauf hin, daß die Auffassung, direkte Steuern seien sozial gerechter, weil nicht abwälzbar, indirekte Steuern dagegen sozial ungerechter, weil sie jeden ohne Rücksicht auf die Höhe seiner Einkünfte gleich träfen, nicht mehr aufrechtzuerhalten sei, nachdem feststehe, daß von einer Regel der Nichtüberwälzbarkeit der sogenannten direkten Steuern gar keine Rede mehr sein könne. Die direkten Steuern seien weithin ein Kosten- und damit zu einem preisbildenden Element geworden.

8. Wenn, wie im Ausschuß erörtert worden ist, dazu noch die Überlegungen treten, daß

- a) die Zuckersteuer eine seit dem Jahre 1844 bestehende, gut eingeführte Verbrauchsabgabe ist, die einen Verwaltungskostenaufwand von z. Z. 0,15 v. H. des Zuckersteueraufkommens verursacht,
- b) in wirtschaftlichen Notzeiten, in denen die konjunkturrempfindlichen Steuern vom Einkommen und vom Umsatz rasch absinken, Tariferhöhungen dann auch nicht helfen, dagegen nur die großen Verbrauchsteuern rasch Geld in die öffentlichen Kassen bringen,
- c) kein Anlaß besteht, die Zuckersteuer bei Verarbeitungs- und Stärkezucker ganz zu beseitigen,
- d) geprüft und soweit wie möglich sichergestellt werden muß, daß eine Zuckersteuersenkung bei Haushaltszucker an den Verbraucher weitergegeben wird, bei Verarbeitungszucker, soweit

sie nicht an den Verbraucher weitergegeben wird oder gegeben werden kann, abgeschöpft wird,

sah sich die Mehrheit des Ausschusses gegen die Stimmen der Antragsteller bei einer Enthaltung außerstande, dem Bundestag die Aufhebung des Zuckersteuergesetzes zu empfehlen.

9. Diesem Beschluß lag nicht zuletzt die Erklärung des Vertreters der Bundesregierung in der 79. Sitzung des Ausschusses am 7. Dezember 1955 zugrunde, wonach der von der Bundesregierung beabsichtigte Gesetzentwurf eine Senkung der Zuckersteuer von 26,50 DM/dz auf 10 DM/dz vorsehe.

B. Im mitberatenden Ausschuß.

10. Der mitberatende Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (siehe 3.) beschloß mit Mehrheit, obwohl er im grundsätzlichen der Begründung der Antragsteller folgte, wonach die zu hohe Zuckersteuer Produktion und Ernährung in gleicher Weise hindere, ein Ausweg aus der jetzigen Situation „nur über einen **größeren Verbrauch** und dieser wiederum nur durch den **Wegfall der Zuckersteuer** möglich“ sei, den Gesetzentwurf abzulehnen, denn es könne erst dann an die Überprüfung der Verbrauchsteuern herangegangen werden, wenn feststehe, daß die Steuerreform den Bundeshaushalt nicht belaste.

Bonn, den 17. Dezember 1955

Krammig
Berichterstatter