



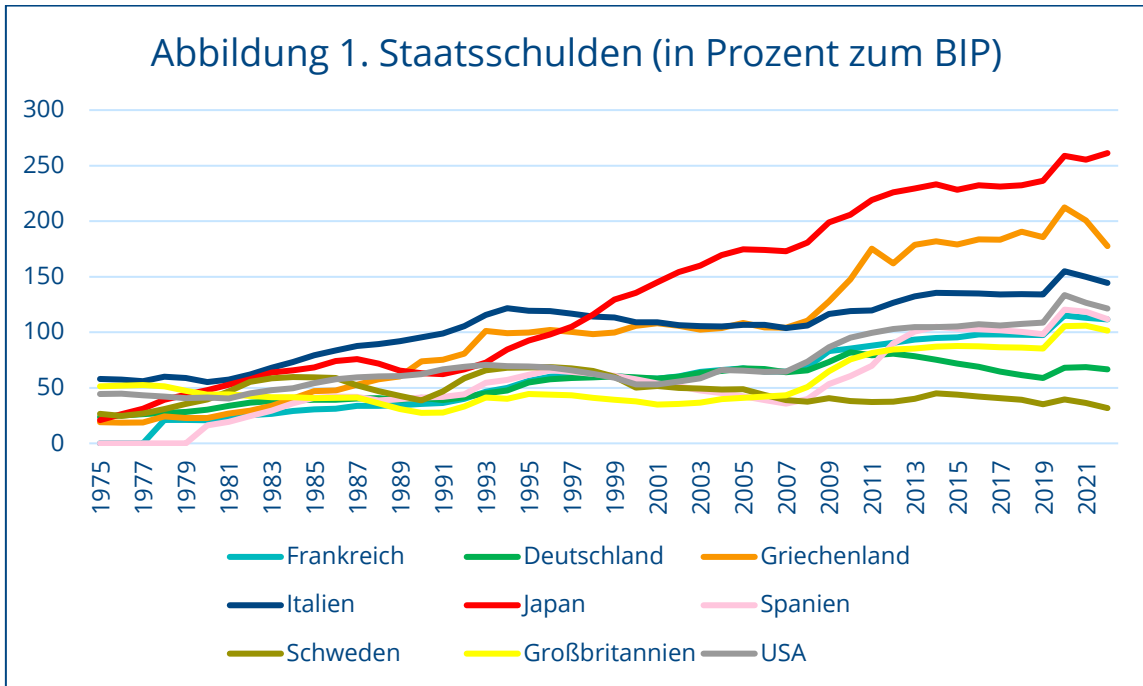
Steuerpolitik in Deutschland und Japan

Vergleichende Studie der Politik der Mehrwertsteuerreformen

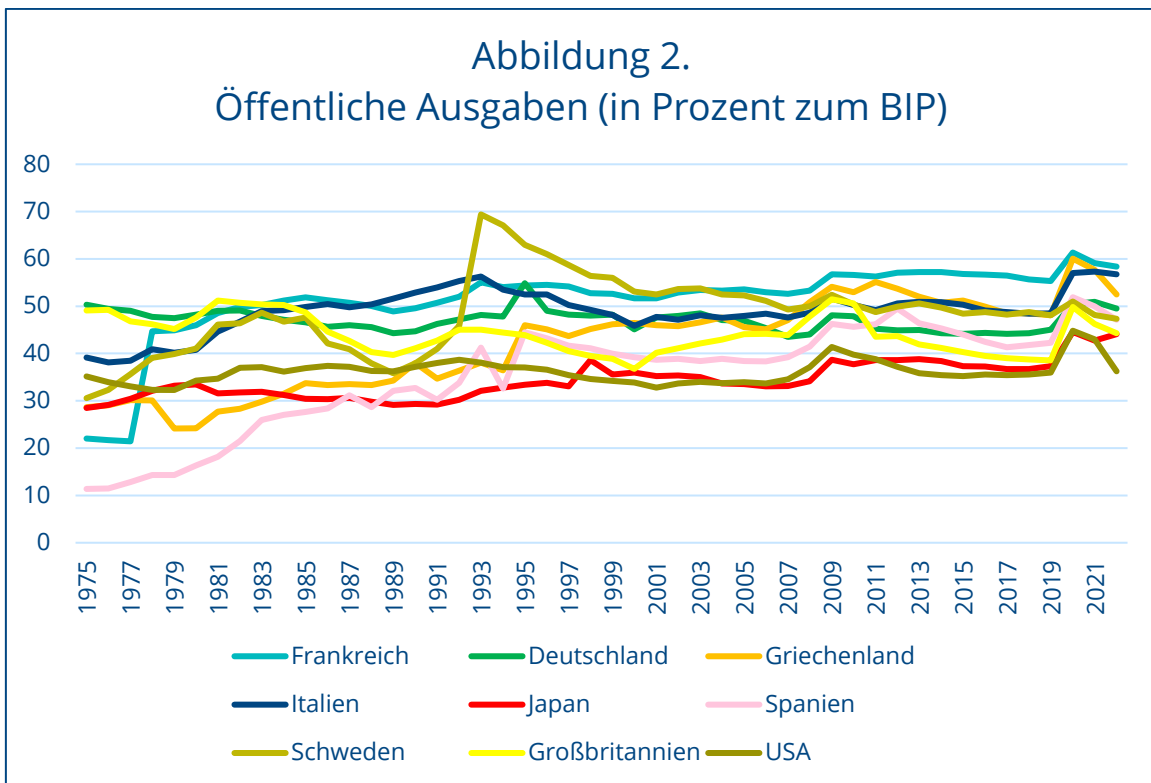
Prof. Masaki Kondo

Einleitung

Die Staatsverschuldung Japans im Verhältnis zum BIP ist die höchste unter den fortgeschrittenen Industrieländern. Sie übertrifft bekannte Länder mit chronischen Haushaltsdefiziten wie Italien und sogar Griechenland, das im Jahr 2009 in eine Finanzkrise geriet (siehe Abbildung 1). Auf der anderen Seite bewegt sich die öffentliche Ausgabenquote (im Verhältnis zum BIP) in Japan im Vergleich zu anderen Ländern eher auf einem niedrigen Niveau (siehe Abbildung 2).



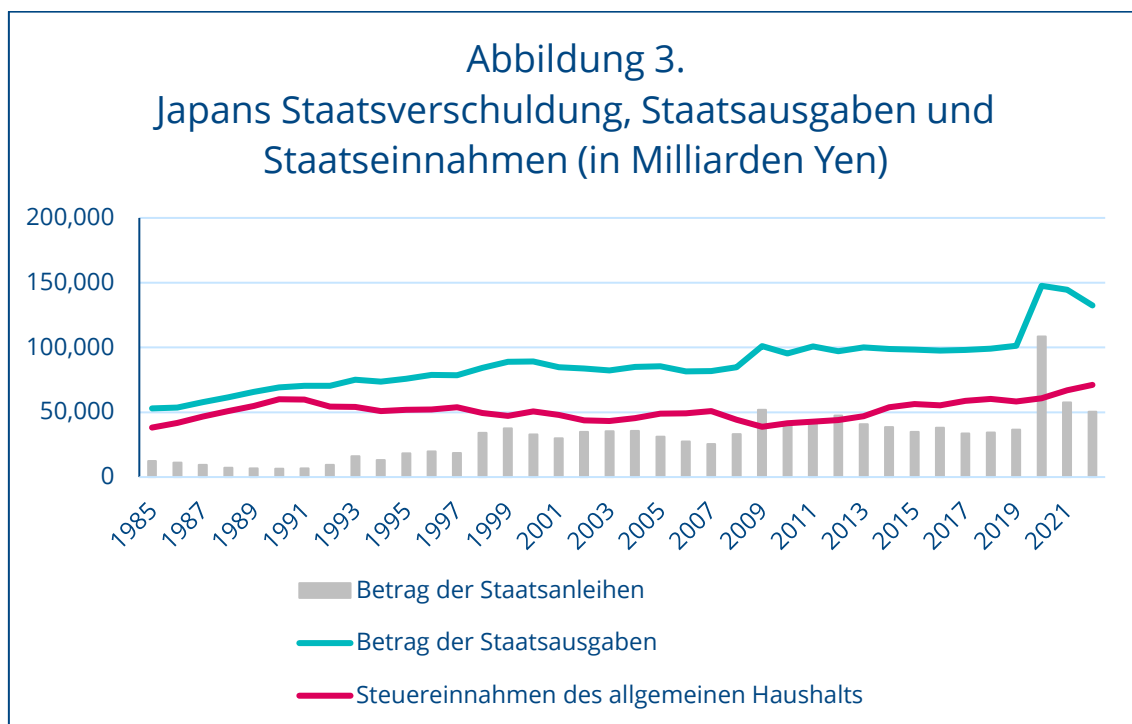
Quelle: IMF 2023



Quelle: IMF 2023

In Japan hat sich in den 1990er Jahren, als die Staatsverschuldung rapide zunahm, die Differenz zwischen Staatsausgaben und Staatseinnahmen vergrößert (siehe Abbildung 3). Dies wird als

„Krokodilmund“ bezeichnet¹. Finanzwissenschaftler argumentieren, dass gerade die Stagnation der Staatseinnahmen der Grund für die zunehmende Staatsverschuldung in Japan war².



Quelle: Ministerium für Finanzen (Japan) 2023

Als wirtschaftliche und demografische Faktoren dafür können das Wirtschaftswachstum, die Arbeitslosenquote, die Handelsbilanz und die Erwerbsbevölkerung genannt werden. Tatsächlich hat seit den 1990er Jahren, in den sogenannten „verlorenen 20 (oder 30) Jahren“, das Wirtschaftswachstum in Japan nachgelassen und die Erwerbsbevölkerung ist geschrumpft. Aber auf der anderen Seite blieb die Arbeitslosenquote niedrig und die Handelsbilanz war grundsätzlich im Überschuss.

Die wirtschaftlichen und demografischen Entwicklungen allein können die deutliche Stagnation der Staatseinnahmen in Japan daher nicht erklären. Damit rücken politische Faktoren in den Vordergrund, werden Steuereinnahmen doch politisch bestimmt. Der Fokus dieser Studie liegt dabei vor allem auf der Parteienpolitik und deren Einfluss auf die Höhe der Mehrwertsteuer³.

¹ Koji Yano, Die unaufschiebbare Finanzkrise Japans: Für die Zukunft der Kinder der Heisei-Zeit, Tokyo 2005, hier S.27; Finanzministerium (Japan), Über die Finanzen für das zukünftige Japan nachdenken, Tokyo 2022, hier S.3.

² Vgl. Eisaku Ide, Die Finanzen in Japan: Leitlinien für die Umgestaltung, Tokyo 2013; Naohiko Jinno, Wirtschaft des Teilens, Tokyo 2010.

³ In Deutschland heißt die Mehrwertsteuer offiziell Umsatzsteuer, in Japan Verbrauchsteuer. Beide werden auf die Umsätze von Waren und Dienstleistungen in verschiedenen Handelsstufen wie Herstellung, Großhandel und Einzelhandel erhoben. Letztendlich wird die Steuer von den Verbrauchern getragen. Da diese Art der Steuern international als VAT bekannt sind, werden sie hier als Mehrwertsteuer bezeichnet.

Die Mehrwertsteuer ist in verschiedenen Ländern eine expandierende Steuerertragsgröße und hat sich zu einer der Hauptsteuereinnahmen entwickelt (siehe Tabelle 1). Sie steht auch in einer signifikanten Korrelation mit öffentlichen Ausgaben, einschließlich der Sozialausgaben⁴. Als eine Steuer, die direkte Auswirkungen auf das Leben der Menschen hat, ist sie häufig Inhalt politischer Auseinandersetzungen und daher ein idealer Fall für die Untersuchung der parteipolitischen Einflüsse auf Steuereinnahmen.

Tabelle 1. Die Mehrwertsteuersätze und Steuereinnahmen der OECD-Länder (2022)

Land	Standardsteuersatz	Ermäßigter Steuersatz	Anteil der Waren- und Dienstleistungssteuereinnahmen an den Gesamtsteuereinnahmen (%)
Schweden	25	12	27.9
Italien	22	10	27.5
Spanien	21	10	27.7
Frankreich	20	5.5	26.5
Großbritannien	20	0	30.7
Deutschland	19	7	26.7
Türkei	18	1	43.9
Neuseeland	15	15	35.1
Kanada	13	0	21.9
Japan	10	8	20.8
Australien	10	0	23.3
Süd-Korea	10	0	22.7
USA	—	—	15.7
OECD-Durchschnitt	19.2	—	31.9

**Der OECD-Durchschnitt, Australien und Japan basieren auf Daten aus dem Jahr 2021. In den USA gibt es keine Mehrwertsteuer, aber es gibt Waren- und Dienstleistungssteuern. Obwohl die Mehrwertsteuer und die Waren- und Dienstleistungssteuern in ihrer Anwendung unterschiedlich sind, sind beide indirekte Steuern auf Waren und Dienstleistungen.*

Quelle: OECD Tax Revenue Data.

⁴ Vgl. Junko Kato, *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge 2003.

In dieser Studie wird die Besonderheit der japanischen Steuerpolitik durch einen Vergleich mit Deutschland analysiert. Deutschland zeichnet sich durch hohe Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP und gleichzeitig einer vergleichsweise niedrigen Staatsverschuldung aus, was auf eine effektive Steuererhebung hindeutet. Der Mehrwertsteuersatz in Deutschland, der bei 19% liegt, übertrifft deutlich den japanischen Satz von 10%, was auch zu Unterschieden in den Mehrwertsteuereinnahmen führt. Wie unterscheidet sich also die politische Dynamik bezüglich der Mehrwertsteuer in Japan von der in Deutschland? Diese Frage wird durch die Analyse ihrer Einführung und der (gescheiterten) Erhöhung der Steuersätze beantwortet.

2. Die Mehrwertsteuerpolitik in Deutschland

2.1 Die Einführung und Steuererhöhung unter der Regierung Kiesinger

Im Jahr 1967 wurde unter der Regierung Kurt Georg Kiesingers das Umsatzsteuergesetz verabschiedet, und ab 1968 wurde eine Mehrwertsteuer von 10% eingeführt. Die Einführung basierte auf einer Einigung aller Parteien im Bundestags.

Der Anstoß für die Einführung war eine Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft (EG), die 1967 von ihren Mitgliedstaaten die Einführung einer Mehrwertsteuer gefordert hatte. Allerdings gab es keine spezifischen Vorgaben für den Standard- oder ermäßigten Steuersatz; deren Festlegung wurde den Mitgliedstaaten überlassen.

Inmitten einer Rezession formulierte Finanzminister Franz Josef Strauß (CSU) mit Unterstützung der oppositionellen FDP einen Entwurf zur Einführung einer Mehrwertsteuer von 10%. Viele Abgeordnete der CDU/CSU und der FDP befürworteten die Einführung der Mehrwertsteuer, da sie der Meinung waren, dass sie das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen weniger beeinträchtigen würde als die Körperschaftssteuer⁵.

Innerhalb der SPD wiederum, die mit der CDU/CSU eine Koalition bildete, gab es dagegen Widerstand gegen den hohen Satz von 10%. Wirtschaftsminister Karl Schiller (SPD), der für eine verstärkte wirtschaftliche Intervention des Staates eintrat, argumentierte jedoch, dass die Einführung der Mehrwertsteuer notwendig sei, um Finanzmittel für die Arbeitsmarktpolitik zu sichern. In einer Zeit fortschreitender Zusammenarbeit zwischen den Volksparteien, gefördert durch die Große Koalition und die „Konzertierte Aktion“, stimmten letztendlich die SPD-Abgeordneten Schillers Vorschlag zu. Dadurch wurde das Umsatzsteuergesetz mit der Zustimmung aller im Bundestag vertretenen Parteien verabschiedet. Eine anschließende Erhöhung um 1% wurde zwischen Strauß und Schiller ausgehandelt, um die Finanzierung von Maßnahmen des Arbeitsförderungsgesetzes zu sichern.

⁵ BT-Drs. IV /1590.

2.2 Die Steuererhöhung unter der Regierung Schmidt im Jahr 1978

Im Jahr 1978 wurde die Mehrwertsteuer um weitere 1% erhöht und erreichte damit 12%. Durchgeführt wurde dies unter der Regierung Helmut Schmidt. Ähnlich wie im Jahr 1968 war es eine Reform, die auf der Zustimmung aller im Bundestag vertretenen Parteien (SPD, CDU/CSU, FDP) basierte.

Die Regierungskoalition stellte mit ihrem Steuerpaket eine umfassende Reform der Steuern und der Sozialversicherung vor. Innerhalb dieses Rahmens war bereits für 1977 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer vorgesehen. Geplant war eine Anhebung um 2%. Allerdings zeigte eine Meinungsumfrage, dass 72% der Befragten eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes für „falsch“ hielten⁶, was darauf hindeutete, dass die Steuererhöhung auf Schwierigkeiten stoßen würde.

Um nicht allein die Regierungsparteien der Wählerkritik auszusetzen, versuchte Finanzminister Hans Apel (SPD), die sich in der Opposition befindenden Unionsparteien für sein Vorhaben zu gewinnen. Die CDU/CSU befürchtete allerdings, die Steuererhöhung würde zu Preissteigerungen führen und die Wirtschaftslage verschlechtern.

Apel argumentierte, dass ohne die Mehrwertsteuerreform das Haushaltsdefizit im Jahr 1977 über 19 Milliarden Mark hinausgehen könnte⁷ und drängte die CDU/CSU, einzulenken. Er schlug vor, die Mehrwertsteuer nicht um 2%, sondern nur um 1% zu erhöhen, die Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern zu ändern, um die Einnahmen der Länder zu erhöhen, und Entlastungsmaßnahmen wie die Erhöhung des Kindergeldes sowie die Senkung der Einkommensteuer, der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer durchzuführen. Diesem Kompromissvorschlag stimmten CDU/CSU sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene zu.

Jedoch gab es innerhalb der SPD Widerstand gegen die gleichzeitige Erhöhung der Mehrwertsteuer und die Senkung der Vermögensteuer. Um die parteiinternen Kritiker ins Boot zu holen, betrachtete SPD-Fraktionschef Herbert Wehner das Steuerreformgesetz als eine Vertrauensfrage an Bundeskanzler Schmidt und forderte die SPD-Abgeordneten auf, der Steuererhöhung zuzustimmen. Diese Strategie war erfolgreich, und die Steuererhöhung auf 12% wurde erreicht.

2.3 Die Steuererhöhung unter der Regierung Schmidt im Jahr 1979

Im Jahr 1979 wurde die Mehrwertsteuer erneut um 1% erhöht. Ein Hindernis für die Steuererhöhung war die FDP. Nach anhaltenden Niederlagen bei Landtagswahlen glaubte Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff, die Partei habe Schaden genommen, weil sie mit der SPD die Steuererhöhungen vorangetrieben hatte. Die FDP versuchte, ihren sinkenden Unterstützungsgrad zu stoppen und begann, Steuersenkungen für Personen mit hohem Einkommen und für Gewerbesteuern zu fordern.

Das Wirtschaftswachstum von 1978 wurde nach unten korrigiert, und gleichzeitig wurde ein Mangel an finanziellen Mitteln wieder zu einem Problem. Darüber hinaus versprach die Regierung beim

⁶ Spiegel 12. Januar 1976.

⁷ Wirtschaftswoche 3. Juni 1977.

Bonner Gipfel 1978, zusätzliche fiskalische Maßnahmen in Höhe von 1% des BIP, also etwa 13 Milliarden Mark, durchzuführen⁸.

Dadurch wurde die Sicherung von Finanzmitteln dringend erforderlich, und es begann eine Diskussion über Steuererhöhungen. Die FDP legte ihren Plan für Steuersenkungen aufgrund der Zusagen des Gipfels beiseite und entschied sich dafür, dem Steuererhöhungsplan zuzustimmen⁹. Auch die CDU/CSU stimmte der Steuererhöhung zu, und so wurde erneut von allen Parteien im Bundestag eine Erhöhung der Mehrwertsteuer durchgeführt.

2.4 Die Steuererhöhung unter der Regierung Kohl im Jahr 1983

Im Oktober 1982 trat Bundeskanzler Schmidt infolge eines konstruktiven Misstrauensvotums zurück, und es entstand eine neue Regierung unter Helmut Kohl (CDU). Kohl argumentierte, dass aufgrund der Zeitknappheit für den Haushaltsplan 1983 Teile des Haushaltsplans der Schmidt-Regierung übernommen werden müssten. Das erste Ziel Kohls mit diesem Haushaltsplan war es, einem Anstieg des Haushaltsdefizits entgegenzuwirken, und er versuchte, Sozialkürzungen zu vermeiden, die zu heftigen Konflikten zwischen Regierung und Opposition führen könnten. Daher wurde eine Steuererhöhung angestrebt.

In den Koalitionsverhandlungen wurde vereinbart, zur kurzfristigen Stabilisierung der Finanzen die Mehrwertsteuer um 1% zu erhöhen¹⁰, wie es bereits im Plan der Schmidt-Regierung vorgesehen war. Im Laufe der Verhandlungen wurde aber klar, dass 5,4 Milliarden Mark fehlten, was die Priorität einer Mehrwertsteuererhöhung erhöhte.

Die SPD war allerdings gegen eine Mehrwertsteuererhöhung. So kam dem Bundesrat eine zentrale Rolle zu, denn dort war das Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Opposition ausgeglichen. Finanzminister Gerhard Stoltenberg (CDU) gelang es, durch das Versprechen, die Verteilung der Mehrwertsteuereinnahmen zwischen Bund und Ländern zugunsten der Länder zu ändern, eine Mehrheit im Bundesrat zu sichern. So wurde die Mehrwertsteuererhöhung verabschiedet. Dies war das erste Beispiel einer Mehrwertsteuererhöhung, bei der die parteiübergreifende Einigung Risse bekam: Zwar einigten sich CDU/CSU und FDP koalitionsintern; sie führten die Steuererhöhung aber gegen den Widerstand der SPD durch.

2.5 Die Steuererhöhung unter der Regierung Kohl im Jahr 1993

Auch bei der Steuererhöhung 1993 konnte keine Einigung zwischen den Volksparteien erzielt werden. Die EG hatte erneut eine Richtlinie für die Mehrwertsteuer herausgegeben und die Mitgliedstaaten aufgefordert, einen Mehrwertsteuersatz von über 15% einzuführen. Im gerade wiedervereinigten Deutschland gab es aber in der Bevölkerung keine Akzeptanz für weitere Steuererhöhungen, war doch im Zuge der deutschen Einheit der Solidaritätszuschlag eingeführt und die Steuersätze der Mineralölsteuer, der Versicherungssteuer und der Tabaksteuer erhöht worden. Eine Umfrage im Januar 1992 ergab, dass 78% der Befragten der Meinung waren, die Steuerlast habe ihre Grenzen erreicht¹¹.

⁸ Spiegel 24. Juli 1978.

⁹ Spiegel 31. Juli 1978.

¹⁰ Union in Deutschland 1. Oktober 1982.

¹¹ Spiegel 24. Februar 1992.

Die Regierungsparteien schlugen eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes vor, gegen die die SPD sich aussprach. Als jedoch Finanzminister Theo Waigel im Februar 1992 vorschlug, den Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen, der an die Länder geht, von 35% auf 37% zu erhöhen, schwenkten SPD-regierte Länder mit chronischen Haushaltsdefiziten, wie Berlin und Brandenburg, im Bundesrat auf Zustimmung um. Obwohl die SPD auf Bundesebene weiterhin dagegen war, wurde so eine Erhöhung um 1% beschlossen.

2.6 Die Steuererhöhung unter der Regierung Kohl im Jahr 1998

Bei der Steuererhöhung im Jahr 1998 kam es zu einer Wiederbelebung der parteiübergreifenden Einigung zwischen CDU/CSU, SPD und FDP. Allerdings konnte von einer allparteilichen Zustimmung im Bundestag nicht die Rede sein. Das Parteiensystem hatte sich gewandelt, und im Vergleich zum 1992 saßen nun mehrere Abgeordnete der Partei Bündnis 90/Die Grünen und der PDS im Bundestag, die einer Mehrwertsteuererhöhung nicht zustimmten.

Mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und FDP konnte 1998 dennoch die Mehrwertsteuer auf 16% erhöht werden. Die Debatte darüber war mit der Rentenversicherung verknüpft. Die von Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm geplante Rentenreform erforderte höhere Bundeszuschüsse aus Steuermitteln, um das Leistungsniveau aufrechtzuerhalten, ohne gleichzeitig das Beitragssatzniveau zu erhöhen. Obwohl die Kohl-Regierung ursprünglich Steuersenkungen angestrebt hatte¹², entschied sie sich mit Blick auf die Rentenreform dazu, die Mehrwertsteuer zu erhöhen. Die Idee, Steuermittel einzusetzen, um das Niveau der Rentenleistungen zu erhalten, stammte ursprünglich von der SPD¹³, und durch den Verzicht auf die Deregulierung des Arbeitsmarktes konnte die Zustimmung der SPD gewonnen werden.

2.7 Die Steuererhöhung unter der Regierung Merkel

Im Jahr 2007 wurde die Mehrwertsteuer um 3% erhöht, wodurch der Steuersatz auf 19% stieg. Diese Erhöhung wurde von der Großen Koalition, bestehend aus CDU/CSU und der SPD, durchgeführt, obwohl die kleineren Oppositionsparteien dagegen waren.

Ursprünglich war es die CDU/CSU, die die Erhöhung gefordert hatte. Im Bundestagswahlkampf 2005 schlug die CDU/CSU vor, die Mehrwertsteuer um 2% zu erhöhen, um die Lohnnebenkosten zu senken¹⁴. Dieser Vorschlag wurde von der SPD als „Merkel-Steuer“ bezeichnet und während des Wahlkampfes als Kritikpunkt gegen die CDU/CSU genutzt.

Nach der Bundestagswahl 2005 wurden verschiedene Koalitionsmöglichkeiten ausgelotet, bis schließlich CDU/CSU und SPD an den Verhandlungstisch kamen. Während dieser Koalitionsverhandlungen wurde die Erhöhung der Mehrwertsteuer konkretisiert. Da Deutschland von der EU eine Aufforderung zum Schuldenabbau erhalten hatte, einigten sich die Spitzen beider Volksparteien darauf, bis 2007 einen ausgeglichenen Primärhaushalt zu erreichen. CDU/CSU und SPD versprachen, ein Paket zur Haushaltskonsolidierung und -stimulierung zu schnüren und sicherten sich die Finanzierung durch die letztendliche Zustimmung zur Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3%. Die öffentliche Meinung war mehrheitlich dagegen, und im Mai 2006, kurz vor der Verabschiedung, stieg die Ablehnung

¹² Steuerreform-Kommission 22. Januar 1997.

¹³ Spiegel 25. September 1997.

¹⁴ CDU/CSU, Deutschlands Chancen nutzen: Wachstum. Arbeit. Sicherheit., 2005.

auf 79%¹⁵. Die Linke, die FDP und die Grünen blieben bei ihrer Ablehnung, aber durch die Einigung der beiden Volksparteien wurde die Steuererhöhung beschlossen.

3. Die Mehrwertsteuerpolitik in Japan

3.1 Das Scheitern der Steuereinführung unter der Regierung Ohira

1979 versuchte die Regierung Ohira in Japan erstmals, eine Mehrwertsteuer¹⁶ einzuführen, scheiterte jedoch am Widerstand innerhalb der Regierungspartei Liberaldemokratische Partei (LDP) und zog den Vorschlag zurück. Bei den folgenden Wahlen errang die Opposition, die sich gegen die Mehrwertsteuer aussprach, einen großen Sieg, während die LDP eine Niederlage erlitt und in interne Konflikte geriet.

Der Ölschock von 1973 führte zu einem wirtschaftlichen Abschwung, einem Rückgang der Steuereinnahmen und einem Anstieg der Ausgabenbedürfnisse für wirtschaftliche Maßnahmen. Als Ergebnis hatte das Haushaltsjahr 1975 ein Steuerdefizit von fast 3 Billionen Yen im Vergleich zum ursprünglichen Budget. Vor diesem Hintergrund empfahl die Steuerkommission der Regierung im Oktober 1977, von der Abhängigkeit von Staatsanleihen wegzukommen und die Notwendigkeit einer allgemeinen Steuererhöhung anzuerkennen, einschließlich der Einführung einer neuen Steuer auf Konsumausgaben.

Auf Grundlage dieser Empfehlung beschloss Ohira, eine Mehrwertsteuer einzuführen. Als jedoch Ohira bei den Unterhauswahlen 1979 die Einführung der Mehrwertsteuer erwähnte, stieß dies auf erhebliche Bedenken. Innerhalb der LDP gab es zunächst Widerstand von Mitgliedern, die enge Beziehungen zu Kleinunternehmer- und Handelsgruppen hatten. Mit der Annäherung an den Wahlkampf wuchs die Opposition unter den Abgeordneten der LDP. Sie gründeten die „Parlamentarische Gesprächsgruppe für Fiskalreform“, um sich öffentlich gegen die Einführung der neuen Steuer und die damit verbundene Belastung der Bürger auszusprechen. Sie erreichten, dass 217 Abgeordnete des Unter- und Oberhauses eine Petition gegen die Steuer an Ohira übergaben¹⁷. Angesichts des partiinternen Widerstands gab Ohira die Einführung der Mehrwertsteuer ab dem Haushaltsjahr 1980 auf und trat mit dieser Entscheidung in den Wahlkampf ein, woraufhin die LDP die Mehrheit verlor. Die Partei Kōmeitō und die Kommunistische Partei Japans (KPJ), die sich gegen die Mehrwertsteuer ausgesprochen hatten, konnten Stimmen zulegen. Nach der Wahl führte die schwere Niederlage der LDP zu internen Konflikten und Forderungen nach Ohiras Rücktritt innerhalb der LDP.

3.2 Das Scheitern der Steuereinführung unter der Regierung Nakasone

Die Nakasone-Regierung ab dem Jahr 1982 versuchte ebenfalls, eine Mehrwertsteuer¹⁸ einzuführen, zog jedoch aufgrund von Widerstand aus der Öffentlichkeit, der Opposition und innerhalb der LDP

¹⁵ Politbarometer Mai 2006.

¹⁶ Premierminister Ohira nannte diese Steuer die „Allgemeine Verbrauchsteuer“.

¹⁷ Mainichi Zeitung 8. August 1978.

¹⁸ Allerdings nannte Premierminister Nakasone diese Steuer die „Umsatzsteuer“.

den Vorschlag zurück. Als in den 1980er Jahren eine Sanierung des Staates erforderlich wurde, unternahm die LDP-Regierung zunächst Verwaltungsreformen und Ausgabenkürzungen. Nachdem dies nicht zum gewünschten Ergebnis führte, strebte sie unter der Führung von Premierminister Nakasone eine grundlegende Steuerreform an. Nach der Veröffentlichung der Empfehlungen für eine grundlegende Überprüfung des Steuersystems durch den Regierungsrat für Steuerfragen begannen die Diskussionen im Steuerausschuss der LDP.

Mitglieder der LDP, die sich in der „Liga der Metropolregion-Abgeordneten“ und der „Studiengruppe für fiskalische Rekonstruktion“ zusammenfanden, beschlossen, sich gegen die Einführung einer neuen indirekten Steuer auszusprechen und leisteten Widerstand. Dennoch wünschten sich Faktionsvorsitzende wie Takeshita und Miyazawa, die nach dem Amt des Premierministers strebten, den Abschluss der schwierigen Einführung einer Mehrwertsteuer während der Amtszeit Nakasones¹⁹. Deshalb wurde im Februar 1987 ein Gesetzentwurf für eine Mehrwertsteuer mit einem Steuersatz von 5% dem Parlament vorgelegt.

Der Gesetzentwurf zur Mehrwertsteuer stieß auf heftigen Widerstand der Opposition. Nakasone hatte während der Wahl 1986 versprochen, dass er keine großen indirekten Steuern einführen würde, wenn die Bürger und die Parteimitglieder dagegen sind, weshalb er wegen Verletzung dieses Versprechens kritisiert wurde²⁰. Bei einer Nachwahl zum Oberhaus erlitt der Kandidat der LDP eine schwere Niederlage gegen einen Kandidaten der Sozialistischen Partei Japans (SPJ), die gegen die Mehrwertsteuer war, was den Widerstand innerhalb der LDP erneut verstärkte. Aufgrund des durch das Plaza-Abkommen verursachten schnellen Anstiegs des Yens bestand die Notwendigkeit, schnell ein Budget zu verabschieden und wirtschaftliche Maßnahmen zu ergreifen, weshalb die LDP den Gesetzentwurf zur Mehrwertsteuer fallen ließ. Trotz einer absoluten Mehrheit der Sitze konnte die LDP den Gesetzentwurf letztendlich nicht durchsetzen.

3.3 Die Steuereinführung unter der Regierung Takeshita

Als Finanzminister Takeshita 1987 Premierminister wurde, machte er eine grundlegende Steuerreform zur wichtigsten nationalen Aufgabe, die auch die Einführung einer Mehrwertsteuer vorsah.²¹ Ursprünglich unterstützten die Wirtschaftsverbände, die eine Erhöhung der Körperschaftssteuer vermeiden wollten, die Einführung einer Mehrwertsteuer. Es wurden auch umfassende Befragungen bei den Abgeordneten der LDP und den Branchenverbänden durchgeführt, die sich unter der Regierung Nakasone dagegen ausgesprochen hatten, und es wurden Anstrengungen unternommen, deren Anforderungen in den Gesetzesentwurf einzubeziehen. Darüber hinaus wurden die Forderungen der Kōmeitō und der Demokratisch-Sozialistischen Partei (DSP) berücksichtigt und schließlich eine Einigung erzielt²². So wurden Ende 1988 die Gesetzesentwürfe zur Steuerreform, einschließlich des Gesetzesentwurfs zur Mehrwertsteuer, verabschiedet und die Einführung einer Mehrwertsteuer mit einem Steuersatz von 3% verwirklicht. Gleichzeitig wurde eine umfassende Steuerreform durchgeführt, die auch Steuersenkungen bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Erbschaftsteuer umfasste, wofür sich die kleineren Parteien und Verbände ausgesprochen hatten.

Jedoch leisteten Verbraucherverbände, die SPJ und die KPJ starken Widerstand, und auch die öffentliche Meinung war dagegen. In der Folge konnte die Opposition die Oberhauswahlen im Jahr 1989 gewinnen. Insbesondere der Aufschwung der SPJ war bemerkenswert, und zum ersten Mal seit ihrer

¹⁹ Nihonkeizai Zeitung 2. November 1986.

²⁰ Kenzo Uchida, Masao Kanazashi und Masayuki Fukuoka, Die politische Dynamik der Steuerreform: Der politische Prozess unter der Dominanz der LDP, Tokyo 1988, hier S.151-155.

²¹ Yomiuri Zeitung 13 November 1987.

²² Yomiuri Zeitung 23. Dezember 1988.

Gründung verlor die LDP die Mehrheit im Oberhaus.

3.4 Das Scheitern der Steuererhöhung unter der Regierung Hosokawa

Bei den Unterhauswahlen 1993 konnte die LDP keine Mehrheit erlangen, und es entstand eine Koalition aus acht Parteien, darunter die SPJ, die Kōmeitō und die DSP. Die Regierung Hosokawa strebte eine grundlegende Steuerreform an. Es wurde vereinbart, dass ein ausgewogenes Steuersystem, das Einkommen, Vermögen und Konsum berücksichtigen sollte, umfassend zu prüfen sei. Zudem sollte eine Steuergerechtigkeit über Generationen hinweg angestrebt werden, um eine breite Verteilung der Steuerlast unter allen Gesellschaftsmitgliedern zu erreichen.

Im Februar 1994 präsentierte Hosokawa einen Entwurf zur Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf 7%²³. Da jedoch keine ausreichende Abstimmung mit den Koalitionsparteien stattgefunden hatte und Kritik, insbesondere von der SPJ, laut wurde, zog Hosokawa den Entwurf schnell zurück. Nach dem Scheitern der Einführung der Mehrwertsteuer fiel die Unterstützungsrates für das Kabinett von ursprünglich über 70% auf 50%.

3.5 Die Entscheidung der Steuererhöhung unter der Regierung Murayama

Im Jahr 1994 wurde unter der Koalitionsregierung Murayama, bestehend aus der LDP, der SPJ und der Sakigake-Partei, eine Steuerreform veröffentlicht, die auch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer beinhaltete. Obwohl die SPJ ursprünglich gegen die Mehrwertsteuer war und sogar während ihrer Zeit in der Regierung Hosokawa gegen die Steuererhöhung opponierte, war eine Zusammenarbeit mit der LDP bei der Steuerreform notwendig, um ihre Position in der Regierungskoalition zu erhalten. Die Murayama-Regierung führte einerseits zunächst eine umfangreiche Steuersenkung bei der Wohnsteuer und der Einkommensteuer durch, um die Belastung der Bürger zu verringern. Andererseits einigten sich die SPJ und die LDP darauf, einen Teil der Einnahmen aus der Steuererhöhung für die Pflegeversicherung zu verwenden und die Steuereinnahmen der lokalen Regierungen zu erhöhen, und beschlossen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte auf 5%²⁴.

Auf der Grundlage dieser Einigung führte die Regierung unter Hashimoto 1997 die Steuererhöhung durch. Zum Zeitpunkt der Entscheidung zur Steuererhöhung unterstützten 28% der Bevölkerung die Erhöhung der Mehrwertsteuer, während 65% dagegen waren. Bei den Oberhauswahlen 1998 erlitt die LDP nicht nur wegen der Mehrwertsteuererhöhung, sondern auch wegen der Deregulierung des Finanzwesens eine Niederlage. Letztendlich wurde Hashimoto zum Rücktritt gezwungen. Mit Blick auf die Mehrwertsteuererhöhung ist aber festzuhalten, dass dies das erste Mal war, dass die einflussreichen rechten und linken Parteien parteiübergreifend eine Einigung erzielten.

3.6 Die Entscheidung der Steuererhöhung unter der DP-Regierung

Im Jahr 2010 kündigte die Regierung Kan (DP) eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 10% an. Die Verwendung der Mehrwertsteuer wurde für drei Bereiche festgelegt: die Grundrente, die

²³ Premierminister Hosokawa nannte diese Steuer „Nationalwohlfahrtssteuer“. Ryunoshin Kamikawa, Der Fluch der Haushaltssanierung – Die Entwicklung von der Ohira- bis zur Hashimoto-Regierung, in: Politikwissenschaft 28(3)/2021, S.28-49, hier S.37-38.

²⁴ Junko Kato, Steuerreform und Bürokratie, Tokyo 1997, hier S.269-271.

Krankenversicherung und die Pflegeversicherung. Jedoch gab es im Wahlprogramm der DP, das 2009 zu einem großen Sieg geführt hatte, keine Erwähnung der Mehrwertsteuer. Zudem hatte Premierminister Hatoyama (DP) versprochen, vier Jahre lang keine Mehrwertsteuererhöhung vorzunehmen, so dass Kans Ankündigung zu starker öffentlicher Ablehnung führte. Die Unterstützung für die DP fiel unter die der LDP.

Die darauffolgende Regierung Noda (DP) argumentierte, dass die Erhöhung der Mehrwertsteuer notwendig sei, nicht nur um die Finanzierung der sozialen Ausgaben zu sichern, sondern auch zur fiskalischen Konsolidierung. Innerhalb der DP gab es jedoch bedeutende Opposition gegen diese Maßnahme, insbesondere von einflussreichen Politikern wie Ozawa, was zu internen Konflikten führte. Trotzdem suchte die Noda-Regierung eine Einigung mit der LDP und der Kōmeitō, und nach intensiven Verhandlungen wurde beschlossen, die Mehrwertsteuerrate im April 2014 auf 8% und im Oktober 2015 auf 10% zu erhöhen²⁵. Die LDP entschied sich, an der Vereinbarung teilzunehmen, weil sie von der DP, die an Unterstützung in der Bevölkerung verlor, das Versprechen für eine baldige Auflösung des Parlaments erhielt²⁶. Wie unter der Murayama-Regierung, kamen die Großparteien der rechten und linken Seite zu einer parteiübergreifenden Einigung bezüglich der Mehrwertsteuererhöhung.

In der Folge spaltete sich ein Teil der DP, der gegen die Erhöhung der Mehrwertsteuer war, ab und gründete eine neue Partei. Die Noda-Regierung löste, wie versprochen, das Parlament auf, und im Dezember 2012 fanden Wahlen statt. Die DP erlitt eine massive Niederlage; ihr Sitzanteil fiel von 65% auf 11%. Die LDP gewann die Wahlen und kehrte an die Macht zurück.

3.7 Die zweimalige Verschiebung und Steuererhöhung unter der Regierung Abe

Bei den Unterhauswahlen 2012 errang die LDP einen überwältigenden Sieg, und die zweite Regierung Abe kam ins Amt. Gemäß der Dreiparteienvereinbarung wurde die Mehrwertsteuer 2014 von 5% auf 8% erhöht. Weiterhin wurde 2019 die Erhöhung von 8% auf 10% umgesetzt. Weil die signifikanten rivalisierenden Parteien fehlten, führten die LDP und ihr Koalitionspartner, die Kōmeitō, die Steuererhöhungen durch, auch gegen den Widerstand der Oppositionsparteien.

Obwohl die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 10% ursprünglich für Oktober 2015 geplant war, wurde sie zweimal verschoben (im Jahr 2014 und 2016), denn bei ihrem Amtsantritt hatte die Abe-Regierung „Abenomics“ initiiert, mit dem vorrangigen Ziel, der Deflation zu entkommen und die Wachstumskraft zu stärken. Die Steuererhöhung sollte erst nach dem Erreichen dieser Ziele umgesetzt werden. Es bestand nämlich die Befürchtung, dass eine Steuererhöhung, bevor diese Voraussetzungen erfüllt waren, das Wachstum behindern und verschiedene Wirtschaftspolitiken zunichtemachen könnte²⁷. Die DP und ihre Nachfolgeparteien kritisierten „Abenomics“ scharf und behaupteten, es sei gescheitert, weswegen sie sich gegen die Steuererhöhung aussprachen. Auch in der öffentlichen Meinung gab es skeptische Ansichten. Obwohl es keine mächtige rivalisierende Partei zur LDP in der Opposition gab²⁸, nahm die Abe-Regierung angesichts der Möglichkeit eines Rückgangs der Regierungunterstützung eine Position ein, die zuerst keine Erhöhung der Mehrwertsteuer vorsah.

²⁵ Die Erhöhung der Mehrwertsteuer wurde Teil der von der Noda-Regierung geförderten „einheitlichen Reform der sozialen Sicherheit und Steuern“.

²⁶ Asahi Zeitung 8. August 2012.

²⁷ Asahi Zeitung 6. Juni 2016.

²⁸ Koji Nakakita, Dominanz der LDP, Tokyo 2017, hier S.288-291.

Während der Abe-Regierung hatte die regierende Koalition eine stabile Mehrheit im Unterhaus, und auch im Oberhaus hielt sie die Mehrheit, was zu einer „LDP-Dominanz“ führte. Die DP konnte ihre Popularität nicht wiederherstellen und erlebte wiederholt Spaltungen und Fusionen. Da die Einführung eines ermäßigten Steuersatzes die Zustimmung des Koalitionspartners, der Kōmeitō, fand, setzte die Abe-Regierung trotz des Widerstands der meisten Oppositionsparteien die Steuererhöhung 2019 erneut durch.

Fazit

Durch die beiden Fallstudien wurde deutlich, dass die Politik um die Mehrwertsteuer in Japan im Vergleich zu Deutschland zwei Merkmale aufweist: Erstens erfolgten in Deutschland Einführung und Erhöhung der Mehrwertsteuer zumeist im Konsens der beiden großen Volksparteien. In Japan konnte dagegen in vielen Fällen keine parteiübergreifende Einigung erzielt werden. Zweitens arbeiteten in Deutschland die Parteien parteiintern einheitlich auf Steuererhöhungen hin, während es in Japan im Zuge der Mehrwertsteuererhöhung zu parteiinternen Konflikten bis hin zur Spaltung der DP kam. Die Kohäsion ist in den deutschen Parteien größer gewesen als in den japanischen Parteien.

Die Bedeutung parteiübergreifender Konsensfindung liegt darin begründet, dass Steuererhöhungen grundsätzlich eine unpopuläre Maßnahme sind. Dies gilt für Deutschland ebenso wie für Japan. Daher ist entscheidend, ob eine „Blame Avoidance“- bzw. „Schuldvermeidungsstrategie“²⁹ angewandt werden kann. Wenn eine Regierungspartei alleine die Steuererhöhung durchführt, muss sie auch die Kritik der Wähler alleine tragen. Die Unterstützungsraten könnten sinken, und die Partei könnte die nächste Wahl verlieren. Dieses Risiko kann dazu führen, dass eine Steuererhöhung nicht erreicht wird oder unzureichend ausfällt. Um die Kritik der Wähler nicht allein auf sich zu ziehen, ist es für eine Regierungspartei notwendig, so viele weitere Parteien wie möglich einzubeziehen und einen „überparteilichen Konsens“ für die Steuererhöhung herzustellen.

In Deutschland wurde in vier von acht Fällen (Einführung sowie sieben Erhöhungen der Mehrwertsteuer) eine Einigung mit allen im Bundestag vertretenen Parteien erzielt. In sechs Fällen gab es eine Einigung zwischen den beiden Volksparteien, und selbst wenn die Parteien in Regierung und Opposition geteilt waren, wurde dreimal die Einigung erzielt. Die zwei Fälle, in denen eine Einigung zwischen den Volksparteien nicht zustande kam, lagen in Zeiten, in denen die Auseinandersetzungen zwischen den Volksparteien vertieft waren, zum Beispiel unmittelbar nach einem Misstrauensvotum.

In Japan gab es nie einen Fall, in dem alle im Parlament vertretenen Parteien der Einführung und den Erhöhungen der Mehrwertsteuer zugestimmt haben. Eine Einigung zwischen den großen Parteien gab es nur bei einer Steuererhöhung. Die restlichen dreimal erfolgten entweder nur durch die Regierungsparteien oder, falls eine Einigung erzielt wurde, nur zwischen LDP und kleineren Parteien. Es gab Fälle, in denen selbst eine Einigung zwischen den Regierungsparteien nicht erreicht wurde und somit scheiterte, sowie Fälle, in denen die Regierungspartei allein eine Einführung der Mehrwertsteuer anstrebte und scheiterte.

Ein Grund für die schwierige Konsensfindung in Japan liegt darin, dass sich die linken Parteien Japans im Gegensatz zu Deutschland negativ gegenüber der Mehrwertsteuer positioniert haben. In Japan wurde die Erhöhung der Mehrwertsteuer hauptsächlich von der LDP vorangetrieben, während die SPJ und die KPJ dagegenstanden. Auch bei der DP ist diese Tendenz erkennbar.

²⁹ Vgl. Kent R. Weaver, The Politics of Blame Avoidance, Journal of Public Policy 6(4)/1986, S.371-398.

Die Haltung der linken Parteien kann nicht ohne Berücksichtigung der Struktur des Wohlfahrtsstaates in Japan verstanden werden. In Japan fließen nicht wenige Steuern in das Sozialversicherungssystem, während die Grundsicherung nur schwach ausgebaut ist³⁰. Das bedeutet, dass Steuererhöhungen zwar dem Mittelstand, der in die Sozialversicherung einzahlt, zugutekommen können, aber Personen mit geringem Einkommen weniger davon profitieren. Zudem ist die Mehrwertsteuer regressiv, so dass die Rhetorik der linken Parteien, die Mehrwertsteuer stelle eine „Schikane gegen die Schwachen“³¹ dar, Legitimität erlangen und breite Unterstützung mobilisieren konnte.

Eine weitere Hürde für die parteiübergreifende Konsensbildung in Japan war der ideologische Konflikt zwischen den Parteien. Zwar gab es in Deutschland bis in die 1970er Jahre hinein auch ideologisch bedingte Auseinandersetzungen zwischen den Parteien; diese bezogen sich aber meist auf den Ost-West-Konflikt und damit zusammenhängend eine entsprechende Ausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik. In den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie der Europapolitik waren die Unterschiede zwischen den Parteien aber nicht so auffällig. In Japan hingegen gab es ideologisch bedingte Konflikte sowohl in der Außen- und Sicherheitspolitik als auch der Innenpolitik. Die LDP und die SPJ standen sich in grundlegenden Fragen wie der Anerkennung der Selbstverteidigungskräfte und der Zustimmung zur japanisch-amerikanischen Militärbündnisse diametral gegenüber. Wirtschafts- und sozialpolitisch war die LDP eher auf Unternehmensgewinne ausgerichtet, während die SPJ zumindest in ihrer Rhetorik eine revolutionäre Ausrichtung verfolgte³². Bis in die 1980er Jahre gab es daher keinen Spielraum für Konsens und Einigung zwischen den beiden großen Parteien LDP und SPJ. Ab den 2000er Jahren schwächte sich der ideologische Konflikt ab, als die SPJ durch die DP als zweitstärkste Partei abgelöst wurde³³. Die Dreiparteienvereinbarung zwischen der LDP, der Kōmeitō und der DP im Jahr 2012 war vor diesem Hintergrund möglich.

Mit Blick auf die innerparteiliche Kohäsion, die in den deutschen Parteien größer ist als in den japanischen Parteien, fällt auf, dass auch in Deutschland die Parteien nicht von Anfang an geschlossen die Reform der Mehrwertsteuer vorangetrieben haben. Finanzminister Schiller hatte Mühe, die unzufriedenen SPD-Abgeordneten zu überzeugen. Fraktionsvorsitzender Wehner unterdrückte das Unbehagen der von der SPD geführten Landesregierungen, indem er die Existenz der Regierung Schmidt aufs Spiel setzte. Dennoch haben die deutschen Parteien letztendlich geschlossen die Einführung und Erhöhungen der Mehrwertsteuer vorangetrieben.

In Japan hingegen traten während der Regierungszeiten von Ohira und Nakasone viele Abgeordnete der LDP gegen die Einführung der Mehrwertsteuer auf. Auch die Regierung Noda (DP) sah sich mit dem Widerstand ihrer Abgeordneten gegen die Steuererhöhung konfrontiert. Als die Steuererhöhung trotzdem durchgeführt wurde, führte dies sogar zur Spaltung der Partei.

Doch warum fehlte es den japanischen Parteien an Kohäsion? Vor der Reform von 1994 war im Mehrmandatswahlkreissystem die Konkurrenz innerhalb der LDP entscheidend, da die Kandidaten der LDP gegeneinander antraten. Der Aufbau einer eigenen Unterstützungsorganisation (Kōenkai) und eines eigenen Netzwerks (zum Beispiel mit Verbindungen zu Branchenverbänden) war entscheidend für den Wahlsieg. Die gewählten Abgeordneten siegten durch ihre eigenen Organisationen und Netzwerke und waren daher nicht auf die Unterstützung der Parteizentrale angewiesen, was ihnen eine

³⁰ Taro Miyamoto, Politik der Kinderbetreuung, Armut und Pflege, Tokyo 2021, hier S.42-48.

³¹ Akahata Zeitung 25. November 2003.

³² Jedoch gab es innerhalb der SPJ auch Sozialdemokraten, weshalb sie sich im politischen Prozess manchmal auch wie eine sozialdemokratische Partei verhielt. Hiroki Mori, Die Richtungsprobleme der SPJ, Soziologische Forschung der Frauenuniversität Kyoto 1/2001, S.143-155, hier S.143-144.

³³ Yoshihiko Takenaka, Die politischen Einstellungen und Ideologien der japanischen Parlamentsabgeordneten, Public Policy 9/2009, S.35-47, hier S.44.

gewisse Autonomie gegenüber der Parteizentrale verlieh³⁴. Als Ergebnis war die Kohäsion innerhalb der LDP gering.

Nach der Umstellung von einem Mehrmandatswahlkreissystem auf ein personalisiertes Verhältniswahlssystem im Jahr 1994 und der Umsetzung des Gesetzes zur Regulierung politischer Finanzen stärkte sich die Zentralmacht der Parteien, was zu einer höheren Kohäsion innerhalb der LDP führte. Premierminister Abes Wahlstärke trug ebenfalls zur Parteikohäsion bei, und während seiner Regierung gab es kaum innerparteilichen Widerstand. Die DP, gegründet von einer Gruppe, die sich aus Abgeordneten der SPJ, der LDP und der Neuen Fortschrittspartei zusammensetzte, zeigte deutliche Präferenzunterschiede und eine niedrigere Kohäsion³⁵, was im Prozess der Steuererhöhung zu einer Parteispaltung führte.

Insgesamt haben die Schwierigkeit der parteiübergreifenden Einigung und die geringe Kohäsion der Parteien in Japan die Möglichkeit einer Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes verringert. Diese beiden Aspekte unterschieden den politischen Prozess in Japan von dem erfolgreichen Steuererhöhungsprozess in Deutschland. Allerdings hat sich die Politik in Japan seit den 1990er Jahren verändert. Mit dem Niedergang der SPJ hat die ideologische Auseinandersetzung zwischen Links und Rechts nachgelassen, was die Möglichkeit einer parteiübergreifenden Einigung erhöht hat, und die politischen Reformen der 1990er Jahre haben zumindest die interne Kohäsion der LDP gestärkt. Angesichts der höchsten Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP unter den entwickelten Ländern und der bedrohten Nachhaltigkeit des Sozialstaats lässt sich feststellen, dass sich in Japan langsam ein Umfeld entwickelt hat, das eine Erhöhung der Steuern ermöglicht.

³⁴ Ikuo Kabashima und Masahiro Yamada, Unterstützungsorganisation und Politik in Japan, Zeitschrift der Politikwissenschaft 45/1994, S.211-231, hier S.230.

³⁵ Naoko Taniguchi & Hiroyuki Kawanobe, Politikstrategie in der Koalitionsregierung der DP, PC-Working Paper 2010, S.61-66, hier S.62-63.

Der Autor

Prof. Masaki Kondo

Universität Kyoto

Impressum

Konrad-Adenauer-Stiftung Japan

Paul Linnarz

Representative Tokyo Office and Director Regional Program "Economic Governance in Asia"
(SOPAS)

kas-tokyo@kas.de

kas.de

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung Association, 2024, Tokyo

Satz: Johanna Bieger, Konrad-Adenauer-Stiftung Japan

Bildcredits: HONG FENG on Unsplash

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Die in diesem Bericht geäußerten Ansichten, Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind ausschließlich die des Autors und spiegeln nicht die Ansichten der Konrad-Adenauer-Stiftung oder ihrer Mitarbeiter wider.



Der Text dieser Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)