

Ehmcke, Rolf

Article — Digitized Version

Wirkungen der Ergänzungsabgabe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ehmcke, Rolf (1967) : Wirkungen der Ergänzungsabgabe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 9, pp. 451-453

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133757>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Teil abgebrannten Brennelemente zwecks Rückgewinnung des unverbrauchten Kernbrennstoffs aufzuarbeiten; diese Anlage soll auch wirtschaftliche Unterlagen liefern für den Bau einer größeren kommerziell arbeitenden Wiederaufarbeitungsfabrik, die den steigenden Anfall aus deutschen Reaktoren bewältigen kann. Zum Brennstoffkreislauf gehören sodann die Umarbeitung des zurückgewonnenen Kernbrennstoffs zu neuen Brennelementen, insbesondere die Verarbeitung des aus den Brennelementen gewonnenen Plutoniums zu Brüterbrennelementen. Auch die Verwendung der radioaktiven Rückstände aus der Wiederaufarbeitung und die Beseitigung der nicht nutzbaren radioaktiven Rückstände in sicherem Gewahrsam bedürfen weiterer Forschungsarbeiten und technologischer Entwicklung.

Es wird geprüft, ob auch hier die Bildung eines neuen Projektes, des Projektes „Kernbrennstoffkreislauf“, zu einer straffenden Zusammenfassung, Verzahnung und kostensparenden Förderung ratsam ist.

Im ganzen darf gesagt werden, daß die gute Zusammenarbeit zwischen der Forschung in den Zentren und anderen Forschungsinstituten, der technischen Entwicklung in der Industrie und der Kraftwerksbetriebs- erfahrung in der Elektrizitätswirtschaft, wobei die staatliche Förderung jede dirigistische Einmischung vermied, sich auf dem Gebiete der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland sehr bewährt hat. Die Hoffnung ist auch nicht unberechtigt, daß die deutsche Kerntechnik weiter aufholen und im internationalen Wettbewerb bestehen wird.

Wirkungen der Ergänzungsabgabe

Rolf Ehmcke, Hamburg

Die sich in den Bundesfinanzen abzeichnenden Deckungslücken führten zu einer Besinnung auf den Artikel 106 des Grundgesetzes, der das Aufkommen aus einer Ergänzungsabgabe dem Bund zuspricht. Die nun geplante Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer soll 3 % der Steuerschuld betragen. Diese Praxis, eine schon bestehende Steuerschuld zur Bemessung einer neuen Steuer heranzuziehen, findet sich bisher nur bei der Kirchensteuer. Der „Freibetrag“ natürlicher Personen wird jedoch nicht mit Hilfe der Bemessungsgrundlage, der Einkommensteuerschuld, sondern als Einkommensgröße angegeben: Die Belastung soll bei einem Jahreseinkommen von 16 020 DM bzw. 32 040 DM bei Verheirateten beginnen. Eine an dieser Stelle voll einsetzende Belastung würde jedoch zu einem Grenzsteuersatz größer als eins führen, d. h. bei einem Ansteigen des Bruttoeinkommens um 1 DM würde die zusätzlich zu zahlende Steuer größer als 1 DM sein, so daß das Nettoeinkommen also sinkt. Dieser unerwünschte Effekt wird dadurch verhindert, daß die zusätzliche Belastung allmählich einsetzt und erst bei 17 070 DM (34 140 DM für Verheiratete) ihre volle Höhe erreicht. In diesem Zwischenraum soll die Belastung dergestalt verlaufen, daß die Steuerschuld aus der Ergänzungsabgabe nicht mehr als 10 % des 16 020 DM bzw. 32 040 DM übersteigenden Einkommensbetrages ausmacht.

GERINGE BELASTUNG DER LOHNSTEUERPFLICHTIGEN

Wer wird nun von dieser zusätzlichen Abgabe betroffen? Eine Möglichkeit, die zukünftige prozentuale Belastung zu ermitteln, wäre, den geltenden Steuertarif zugrunde zu legen und den für eine Einkommensklasse jeweils gültigen Steuersatz mit 3 % zu multiplizieren. Bekanntlich weichen jedoch die sich aus

dem Steuertarif ergebende nominelle und die tatsächliche Einkommensteuerbelastung wegen der Freibeträge und der Sondervergünstigungen vielfacher Art beträchtlich voneinander ab. Einer Untersuchung der tatsächlichen Entzugseffekte der Ergänzungsabgabe sind deshalb auch die tatsächlichen Steueraufkommen zugrunde zu legen. Ohne genaue Kenntnis neuerer finanzstatistischer Unterlagen ist jedoch eine Aussage auf Grund der tatsächlichen, nach Einkommensgruppen ausgewiesenen Steueraufkommen nicht ohne weiteres möglich, da die amtlichen Lohn- und Einkommensteuerstatistiken nur mit großer Verzögerung erstellt werden. Bis zum Erscheinen der Statistik für 1965 ist die des Jahres 1961 das einzig verfügbare Material. Wenn sich auch seitdem gravierende Änderungen ergeben haben, so bietet doch eine fingierte Anwendung der Ergänzungsabgabe auf die Steuerlastverteilung des Jahres 1961 einen Ausblick auf die durch die Ergänzungsabgabe zu erwartende Belastungsstruktur.

Bei der Lohnsteuer betrug im Jahre 1961 der Anteil der Lohnempfänger, die Einkommen über 16 020 DM, dem „Freibetrag“ der Ergänzungsabgabe, bezogen, nur 2,5 %. Würde man, was aufgrund der vorliegenden Statistiken leider nicht möglich ist, die Einkommen der Verheirateten nur soweit berücksichtigen, wie sie 32 040 DM übersteigen, so wäre der Anteil der betroffenen Lohnempfänger noch geringer. Diese 2,5 % der Lohnempfänger bezogen 9,4 % der Bruttolöhne und zahlten 20,2 % des gesamten Lohnsteueraufkommens. Die durchschnittliche Steuerbelastung dieser Gruppe betrug 15,1 %, so daß die Ergänzungsabgabe bei den Lohnsteuerpflichtigen zu einer durchschnittlichen Mehrbelastung von 0,45 % der Löhne geführt hätte. Das beschriebene allmähliche Einsetzen der Ergänzungsabgabe ist hierbei vernachlässigt worden, das Gesamtaufkommen dürfte davon nicht wesentlich berührt werden.

Wieweit läßt dieses Rechenexempel Schlüsse auf eine 1968 einsetzende Belastung durch die Ergänzungsabgabe zu? Schon von 1961 auf 1966 stieg das Lohnsteueraufkommen um 83 %. Nach den Vorergebnissen der Lohnsteuerstatistik 1965 ist diese Aufkommenssteigerung jedoch hauptsächlich auf Lohnsteigerungen in den mittleren Lohnschichten zurückzuführen, so daß der Anteil der Einkommensbezieher mit Einkommen über 16 020 DM nicht wesentlich angestiegen sein dürfte. Aber auch wenn man eine Verdoppelung oder gar Verdreifachung dieses Personenkreises konzediert, wird wahrscheinlich bei der Lohnsteuer doch nur eine geringe Minderheit der Steuerpflichtigen von der zusätzlichen Abgabe tangiert.

Bei Vergleichen der Lohnsteuerbelastung im Zeitablauf hat sich ergeben, daß auch bei starken Veränderungen der Löhne die durchschnittliche Steuerbelastung sogar innerhalb größerer Lohngruppen recht konstant blieb. Daß das Steueraufkommen aus den Einkommensteuern im Zeitablauf trotz eines progressiven Tarifes keineswegs stark überproportional stieg, lag an den Steuersenkungen, die in der Vergangenheit wegen der im Wachstum steigenden Einkommen vorgenommen wurden. Aus diesen Überlegungen kann gefolgert werden, daß sich die durchschnittliche Steuerbelastung des betrachteten Kreises von Lohnsteuerpflichtigen in Höhe von 15,1 % nicht wesentlich ändern wird. Eine zusätzliche Belastung der wenigen betroffenen Lohnempfänger durch die Ergänzungsabgabe in Höhe von durchschnittlich 0,5 % des Einkommens dürfte deshalb ein recht guter Anhaltspunkt sein.

STÄRKERE BELASTUNG VON GEWINNEN UND HOHEN EINKOMMEN

Etwas anders sieht das Ergebnis aus, wenn man die zur Einkommensteuer Veranlagten des Jahres 1961 mit der Ergänzungsabgabe „belastet“. Hier bezog ein Viertel aller Steuerpflichtigen ein Bruttoeinkommen über 16 020 DM. Der Anteil der von dieser Gruppe bezogenen Einkommen an allen Einkommen machte dagegen drei Viertel aus, und diese Gruppe zahlte 87 % des gesamten Einkommensteueraufkommens! Die durchschnittliche Steuerbelastung betrug hier 26,7 %; hieraus ergäbe sich eine Zusatzbelastung durch die Ergänzungsabgabe von 0,80 % der Einkommen. Auch hier ist wahrscheinlich, daß diese Belastungsquoten sich nicht wesentlich erhöhen werden.

Der Anstieg des Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer um rund 50 % im Zeitraum 1961/66 weist jedoch auf einen allgemeinen Anstieg der Einkommen hin, so daß auf jeden Fall mehr als ein Viertel der zur Einkommensteuer Veranlagten von der Ergänzungsabgabe belastet werden. Der genaue Umfang der Einkommensschichten über 16 020 DM läßt sich allerdings zur Zeit noch nicht absehen.

Die oben angegebenen Freibeträge gelten nur für natürliche Personen. Die Körperschaftsteuerpflichtigen Kapitalgesellschaften sollen grundsätzlich alle mit der

Ergänzungsabgabe belastet werden. Dies ist insofern sinnvoll, als ein solcher Freibetrag nur unter dem Gesichtspunkt steuerlicher Leistungsfähigkeit zu rechtfertigen ist, eine solche Kategorie jedoch nur bei natürlichen, nicht aber bei juristischen Personen angebracht ist. Ein anderes Vorgehen empfiehlt sich dagegen, wenn man die strukturelle Verteilung von Gewinnen und Steueraufkommen auf die Kapitalgesellschaften betrachtet. Setzte man auch hier mit der Ergänzungsabgabe erst bei Gewinnen über 16 000 DM an, so würde man immer noch 99 % aller Gewinne bzw. auch 99 % des Körperschaftsteueraufkommens von 1961 in die Steuerpflicht einbeziehen.

Bedeutsam würde eine mögliche Einführung eines solchen Freibetrages in bezug auf den Kreis der erfaßten Steuerpflichtigen: Erstaunlicherweise teilen sich nämlich 54 % aller Kapitalgesellschaften in das restliche 1 % der Gewinne bzw. des Steueraufkommens. Trotz grundsätzlicher Bedenken wäre eine Befreiung dieser Gruppe von Steuerpflichtigen von der Ergänzungsabgabe also im Interesse einer möglichst ungestörten Investitionstätigkeit und damit einer möglichst hohen Wachstumsrate durchaus sinnvoll. Darüber hinaus ist generell die Frage zu stellen, ob eine Befreiung der Kapitalgesellschaften mit Gewinnen unter 16 000 DM nicht im Interesse einer rentablen Steuererhebung zweckmäßig wäre, da hier — grob formuliert — die Hälfte des Verwaltungsaufwandes nur 1 % des Steueraufkommens erbringt. Andererseits würde ein solches Vorgehen zu starken politischen Widerständen führen, da es gegen die Vorstellungen von steuerlicher Gerechtigkeit verstößt.

GEFAHREN FÜR INVESTITIONSTÄTIGKEIT

Setzt man Steueraufkommen und Erträge der Kapitalgesellschaften zueinander in Beziehung, so ergibt sich für 1961 eine durchschnittliche Körperschaftsteuerbelastung von 39,0 %. Eine Anwendung des Steuersatzes der Ergänzungsabgabe hierauf ergäbe eine zusätzliche Gewinnbelastung von 1,2 %. Diese durchschnittliche Zusatzbelastung ist wiederum als recht realistische Größe auch für eine Einführung der Ergänzungsabgabe zum jetzigen Zeitpunkt anzusehen; das Körperschaftsteueraufkommen hat sich im Zeitraum 1961/1966 nur um 2,9 % erhöht. Wesentliche strukturelle Änderungen werden sich also wahrscheinlich nicht ergeben.

Wenn sich auch bei einer Einführung der Ergänzungsabgabe im Jahre 1968 eine stärkere Belastung hauptsächlich der Lohnsteuerpflichtigen ergibt, als aus den Rechnungen hervorgeht, so kann die Abgabe doch nach den vorhergehenden Überlegungen als vor allem die veranlagten Einkommensteuerpflichtigen und insbesondere die Körperschaftsteuerpflichtigen Kapitalgesellschaften treffend angesehen werden. Geht man davon aus, daß die Körperschaftsteuerpflichtigen Gewinne in der Regel auch noch einmal von der Einkommensteuer getroffen werden, so ergibt sich nach den obigen Rechnungen hier eine Mehrbelastung,

bezogen auf die Bruttogewinne als Ausgangsgröße, von durchschnittlich 1,7 %. Zu beachten ist dabei, daß dieser Wert noch nichts über die Mehrbelastung im Einzelfall aussagt. Aufgrund der als Bemessungsgrundlage dienenden progressiv verlaufenden Steuerschuld kann diese mehr oder weniger um den errechneten Durchschnitt streuen, also auch erheblich über ihm liegen. Die Belastung erreicht jedenfalls Dimensionen, die von den Unternehmern bei der Betrachtung der Rentabilität von Investitionen gewiß nicht mehr vernachlässigt werden und die die Möglichkeit der Selbstfinanzierung von Investitionen durchaus tangieren können.

RUCKSCHRITT IN PROZYKLISCHE FISKALPOLITIK?

Hier liegt der Ansatzpunkt zur wirtschaftspolitischen Wertung der Einführung einer Ergänzungsabgabe. Vom Aufkommen der Ergänzungsabgabe her — es ist für die Jahre 1968 bis 1971 mit jeweils 0,69, 0,87, 0,93 und 0,99 Mrd. DM in die mittelfristige Finanzplanung aufgenommen worden — sollten Gefahren für die wirtschaftliche Entwicklung zwar nicht überbetont werden. Dennoch steht die Steuererhöhung im Gegensatz zu jener modernen finanzpolitischen Strategie, die in der Rezession nicht primär auf einen Haushaltsausgleich bedacht ist, sondern zunächst den Wirtschaftsablauf durch Einsatz allgemeiner wirtschaftspolitischer Instrumente einschließlich eines deficit spending zu beleben sucht und erst längerfristig durch die im wirtschaftlichen Wachstum steigenden Steuereinnahmen oder dann möglichen Steuererhöhungen einen Ausgleich der Finanzen anstrebt. Die Einführung der Ergänzungsabgabe hat einen rein deckungspolitischen Zweck und bedeutet deshalb zweifellos einen Rückschritt in Richtung prozyklischer Fiskalpolitik, die gemäß dem Stabilitätsgesetz gerade vermieden werden sollte.

Aber auch wenn man sich auf den Standpunkt stellt, die zu erwartenden Haushaltsdefizite hätten eine Höhe

erreicht, die in der Zukunft die Erfüllung wichtigster Aufgaben in Frage stellt, so daß eine Steuererhöhung ohne Rücksicht auf konjunkturell unerwünschte Nebenwirkungen unumgänglich sei, ist die Ergänzungsabgabe zu kritisieren, und zwar unter steuersystematischem Aspekt. Das deutsche Einkommensteuerrecht zeichnet sich durch große Unübersichtlichkeit aus. Es hätte daher nahegelegen, eine Erhöhung der Einnahmen mit einer Vereinfachung des Steuerrechtes zu verbinden. Ein größeres Aufkommen aus der Einkommensteuer wäre schon aus einer Streichung zahlreicher Sondervergünstigungen zu erreichen gewesen. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil einer Verwaltungsvereinfachung unter Heranziehung auch der unteren und mittleren Einkommensschichten zur Deckung des Defizits gehabt. Das Einkommensteuerrecht wäre transparenter geworden, und die tatsächliche Steuerbelastung hätte sich wieder stärker dem nominellen Tarif angeglichen. Eine Steuererhöhung dagegen, die in einer Steuer von der Steuer besteht, trägt keineswegs zur Vereinfachung bei. Es scheint im Gegenteil so, daß sich in der Einbeziehung der Ergänzungsabgabe in die Finanzplanung bis 1971 der Wille der verantwortlichen Instanzen ausdrückt, innerhalb dieses Zeitraumes keinerlei Anstrengungen zu einer grundlegenden Reform des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechtes — etwa in der vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium vorgeschlagenen Richtung — vorzunehmen. Es scheint ferner so, als werde durch die Ergänzungsabgabe die dringend notwendige Reform der Gemeindefinanzen in Form einer Gemeindeeinkommensteuer in die fernere Zukunft verschoben.

Auch unter Berücksichtigung der Zwangslage, die durch die relativ großen in den nächsten Jahren auftretenden Haushaltsdefizite entstand, bleibt festzuhalten, daß mit der Ergänzungsabgabe ein Weg beschritten wurde, der möglicherweise der einfachste ist, jedoch nicht die Erfordernisse erfüllt, die an eine moderne Finanzpolitik und an ein rationales Steuersystem zu stellen sind.

Zwischen Defizitdeckung und sozialen Ansprüchen

Kritische Bemerkungen zur Tarifgestaltung der Bundesbahn

Klaus Linke, Hamburg

Am 1. bzw. 15. März 1966 sind bei der Deutschen Bundesbahn Tarifierhöhungen in Kraft getreten, welche dazu beitragen sollten, die 400 Mill. DM betragende Lücke zwischen tatsächlichem und von der Regierung bewilligtem Zuschußbedarf zu schließen. Diese Maßnahme wurde als erforderlich angesehen, um die gestiegenen Kosten zu decken und so zum Ausgleich des Bundeshaushalts beizutragen. Nachdem die neuen Tarife nun über ein Jahr Gültigkeit haben, ist zu fragen, ob sich die Erwartungen der Bundesbahngremien erfüllt haben und insbesondere, ob die

aus den Tarifierhöhungen resultierenden Vorteile die Nachteile überwogen haben.

Es ist nicht zu bestreiten, daß die Kostendeckungsquote im Personenverkehr, auf den sich die erhöhten Tarife hauptsächlich erstrecken, mit 70 %, im Personennahverkehr gar mit nur 50 %, relativ niedrig war. (Insbesondere der Schülerverkehr war lediglich zu 10 % kostendeckend, und die sog. Geschwisterkarten erbrachten einen noch geringeren Anteil!) Dennoch wurde die unterschiedliche Tarifierhöhung im Fern- und Nahverkehr (speziell im Sozialverkehr)