

Hedtkamp, Günter

Article — Digitized Version

Einkommensteuerprogression keine Gefahr für das Wirtschaftswachstum

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hedtkamp, Günter (1968) : Einkommensteuerprogression keine Gefahr für das Wirtschaftswachstum, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 4, pp. 216-218

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133834>

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.

Einkommensteuerprogression

keine Gefahr für das Wirtschaftswachstum

Prof. Dr. Günter Hedtkamp, Gießen

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hat in seinem „Gutachten zur Reform der direkten Steuern“¹⁾ empfohlen, die Progression der Einkommensteuer zu verschärfen. Das soll nicht nur durch Änderung des Tarifs, sondern auch durch den Abbau solcher Vergünstigungen geschehen, die mit dem Zwecke eingeführt wurden oder doch tatsächlich die Wirkung haben, die bestehende Progression abzuschwächen (sog. Pervertierung des Progressionstarifs). Während die Erhöhung des Freibetrages und die Anhebung des Proportionaltarifs im unteren Einkommensbereich durch die vorgeschlagene Abschaffung der Sonderausgabenpauschale und die Verminderung der Werbungskostenpauschale — wenn auch nicht individuell, so doch aufs Ganze gesehen — einander ausgleichen und sich aus finanztheoretischen wie politischen Gründen empfehlen, soll durch Erhöhung des Grenzsteuersatzes (d. h. des auf die zuletzt hinzugewonnene Einkommenseinheit maximal angewandten Steuersatzes) eine echte Progressionsverschärfung auch über eine Änderung des Steuertarifs selbst herbeigeführt werden.

AUSGESTALTUNG DER EINKOMMENSTEUER

Im noch geltenden Tarif wird ein marginaler Steuersatz von 53% auf Jahreseinkommen über 110 039 DM angewendet; in Zukunft soll die Progression zwar im mittleren Einkommensbereich leicht abgeschwächt werden, dafür aber bis zu einem Marginalsteuersatz von 60% für Jahreseinkommen über 260 000 DM ansteigen. Die außerdem angeratene Abschaffung bzw. Einschränkung zahlreicher Vergünstigungen für bestimmte Berufsgruppen und Personenkreise (Sonderfreibeträge u. a. m.) wie auch die Ausweitung der Besteuerung von Nebeneinkünften werden darüber hinaus die Progression verallgemeinern, d. h. bei den bisher Begünstigten intensivieren. Zu einer solchen Verschärfung der Progression, vor allem für die Ein-

kommen der Selbständigen (Gewerbe, Landwirtschaft, freie Berufe), würde u. a. die Angleichung der steuerrechtlichen Definition der sog. Werbungskosten (der Unselbständigen) an die der Betriebsausgaben (der Selbständigen) führen. Erreicht wird dies vor allem durch eine restriktivere Interpretation eben jener bisher großzügig gehandhabten Betriebsausgaben. Man denke dabei z. B. an die private Nutzung von Kraftfahrzeugen oder an die Absetzbarkeit von Spesen und Repräsentationskosten.

Für den Laien weniger eindrucksvoll und daher auch weniger kritisiert — in der einzel- wie gesamtwirtschaftlichen Wirkung aber weitaus fühlbarer und einschneidender — wäre der vorgeschlagene Abbau der bisher massiven Begünstigung von Investitionen. Hier wird die Beseitigung der degressiven Abschreibung und der Sonderabschreibungen verlangt. Da die Gewinnermittlungsvorschriften des Einkommensteuergesetzes auch auf die Körperschaftsteuer anzuwenden sind, wird aus der vorgeschlagenen Reform auch eine stärkere steuerliche Belastung der unverteilter Gewinne unmittelbar folgen. Außerdem sind Einkommen- und Körperschaftsteuertarif so miteinander verknüpft, daß der Marginalsteuersatz der Einkommensteuer einschließlich der Kirchensteuer den Körperschaftsteuersatz fixiert, der mithin konsequenterweise auf 62,5% angehoben werden soll.

LEISTUNGSFÄHIGKEIT DES STEUERZÄHLERS

Verständlicherweise haben diese Vorschläge nicht nur Beifall gefunden. Denn bei vielen erlischt — begreiflicherweise — der Reformeifer, wenn diejenigen Begünstigungs- und Befreiungsvorschriften in Frage gestellt werden, von denen der sonst Reform fordernde Zensit selbst profitiert. Damit hat der Wissenschaftliche Beirat sicher ebenso gerechnet wie mit der Tatsache, daß von den betroffenen Interessenten nicht mit der vermehrten Belastung des eigenen Einkommens, sondern mit gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, mit der Sorge um das Gemeinwohl, argumentiert werden wird. Mit Nachdruck ist deshalb

¹⁾ Vgl. Gutachten zur Reform der direkten Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Erbschaftsteuer) in der Bundesrepublik Deutschland, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Bad Godesberg, den 11. Febr. 1967 (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9).

vom Beirat immer wieder das allen Vorschlägen gemeinsame Ordnungsprinzip, die Geschlossenheit der Konzeption, herausgestellt worden: die Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers als Kriterium für die Ausgestaltung des Einkommensteuerrechts. Das Einkommen wird als personenbezogene Nettogröße gesehen, die nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit (ability to pay) des jeweils betroffenen Steuerpflichtigen definiert werden soll. Dabei geht der Wissenschaftliche Beirat offenbar nicht von einer persönlichen Leistungsfähigkeit im Sinne der Grenznutzenlehre aus, die einen abnehmenden Grenznutzen bei zunehmenden Einkommen allgemein annimmt. Kriterium ist vielmehr die sachliche oder „generische“ (F. Neumark) Leistungsfähigkeit, die sich eher an der Höhe des verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens orientiert und die persönlichen Verhältnisse des betreffenden Steuerzahlers berücksichtigt.

DOMINANZ DER EINKOMMENSTEUER

Die eigentliche soziale Wertung des Wissenschaftlichen Beirats liegt darin, daß er die Anlage, Ausgestaltung und konsequente Handhabung der Einkommensteuer allein nach diesem Prinzip fordert. Alle anderen möglichen Ausgestaltungsprinzipien verweist er in die mit den Vorschlägen konkurrierenden „Sonderziele“ — wie z. B. konjunktur- und wachstumspolitische Erwägungen. Die „angemessene“ Lastenverteilung, die „Opferminimierung“ bei der Fixierung fiskalischer Ziele, wird zum dominierenden Ziel der Einkommensteuer, ja selbst des ganzen Steuersystems erklärt, wenn es heißt: „Wegen der Regressionswirkungen der meisten indirekten Steuern folgt...“, daß die direkten Steuern, und unter ihnen insbesondere die Steuern mit progressivem Tarif, möglichst tragende Säulen des Steuersystems sein sollten.“ Dabei wird von einer Regressivwirkung der indirekten Steuern, von einer Wirkung dieser Steuern auf die Einkommensverteilung ausgegangen, die in dieser Strenge bisher nicht nachgewiesen worden ist. Außerdem ist sie in so allgemeiner Formulierung auch wohl unbeweisbar.

Wenn so das klare Votum für eine dominierende Einkommensteuer auch unter Leistungsfähigkeitskriterien nicht jeden überzeugen wird²⁾, so scheint die Forderung nach einer vorwiegenden Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitskriteriums in der Einkommensteuer sinnvoll, ja notwendig zu sein, wenn vom herrschenden gesamtwirtschaftlichen Zielsystem ausgegangen wird. Denn in diesem spielen verteilungs-

²⁾ Wenn der Wissenschaftliche Beirat die Auffassung vertritt, daß die Einkommensteuer zudem „unbeabsichtigte Verstöße gegen die Wettbewerbsneutralität“ weit mehr vermeide als die „indirekten“ Steuern, da sie am „Marktergebnis“ (Einkommen bzw. Gewinn) anknüpfe, so liegt dieser Argumentation die klassische mikroökonomisch und partialanalytisch orientierte Steuerüberwälzungslehre zugrunde, die auf diesen Zusammenhang schwerlich angewendet werden kann, müßte doch hier ein Urteil über die gesamte Einkommen- und Gewinnbesteuerung im ökonomischen Kreislauf gefällt werden.

politische Vorstellungen von einem gerechten Sein sollen eine große Rolle.

Soll Verteilungspolitik mit Hilfe der Besteuerung betrieben werden, dann scheint die bei der Einkommensverteilung einsetzende Einkommensteuer dazu in der Tat den optimalen Ansatzpunkt zu liefern. In Verfolgung des damit angestrebten Zieles steuerlicher Gerechtigkeit ergibt sich dann auch die vom Beirat erhobene Forderung, „gleiche Fälle steuerlich möglichst gleich zu behandeln“.

ZIELKONFORMER PROGRESSIONSTARIF

Geht man von dieser verteilungspolitischen Funktion der Einkommensteuer aus, so kann die Forderung nach einem Progressionstarif unmittelbar aus der Zielsetzung abgeleitet werden. Wenn weiterhin davon ausgegangen werden kann, daß sich die steuerliche Leistungsfähigkeit mit zunehmendem Einkommen erhöht, so kann daraus nur das Prinzip abgeleitet werden, daß es eine Grenze der Progression an sich gar nicht geben dürfte, solange nicht plausibel gemacht werden kann, daß die individuelle Leistungsfähigkeit von einem bestimmten Einkommen an nicht mehr wächst. Die Grenzen der Progression wie auch der exakte Tarif lassen sich vielmehr nur finanzpolitisch fixieren. So ist dem Wissenschaftlichen Beirat zuzustimmen, wenn er feststellt: „Freilich sind der Progression des Tarifs dieser Steuern wegen der zu befürchtenden Hemmung der wirtschaftlichen Antriebskräfte und mithin des Wachstums Grenzen gesetzt.“

Aus dieser Sicht ist oft nach Progressionsgrenzen als „psychological breaking point“ gesucht worden. Sie bestimmen die Punkte, von denen an die Leistungsanreize der Besteuerten ganz oder in erheblichem Umfange zurückgehen. Solche Fragestellung krankt aber schon an der zu globalen Formulierung. Denn wenn Abhängigkeiten zwischen dem ökonomischen Verhalten und den Modalitäten der Einkommens- und Gewinnbesteuerung bestehen, so werden Unternehmer- und Nichtunternehmerhaushalte sicherlich nicht gleich und innerhalb dieser beiden großen Gruppen auch wohl nicht alle sozio-professionell determinierbaren Untergruppen gleich reagieren. Auch wird die Abhängigkeit je nach der Art der in Frage stehenden Verhaltensparameter unterschiedlich sein. Ein aus so heterogenem Ausgangsmaterial gewonnener Mittelwert wäre ohne jeden Informationswert und für die Fixierung steuerpolitischer Tatbestände ungeeignet. Daher muß differenzierter argumentiert werden.

STEUERPROGRESSION UND ARBEITSWILLE

Eine erste in diesem Zusammenhang zu klärende Frage ist die nach der Abhängigkeit von Arbeitsleistung und Steuerprogression. Bei den Arbeitneh-

mern wird diese Frage nicht mit Hilfe der im finanztheoretischen Schrifttum üblichen Theoreme beantwortet werden können. Diese gehen von einer innerhalb bestimmter zeitlicher Grenzen stetig veränderbaren Ersetzbarkeit der Arbeit durch Freizeit und umgekehrt aus. Die Arbeitszeit ist jedoch in der Regel normiert, und die Grenzen der individuellen Anpassung sind äußerst gering. Verschärfungen der Einkommensteuerprogression rufen hier weniger Reaktionen im Arbeitsangebot als vielmehr Forderungen nach Korrektur der Einkommensverteilung hervor — die, wenn sie Erfolg haben, eine Reihe interessanter makroökonomischer Anpassungsprozesse zur Folge haben.

Bei den Unternehmern scheint der Zusammenhang wenigstens auf den ersten Blick sehr viel strenger zu sein. Hier müssen aber verschiedene mögliche Reaktionen der Unternehmertätigkeit unterschieden werden. Wie bei den Unselbständigen ist wahrscheinlich auch hier die eigentliche Arbeitsleistung — die organisatorische und dispositive Tätigkeit — im Rahmen der bestehenden Unternehmenskapazität weitaus weniger flexibel, als es die mit stetigen Reaktionskurven arbeitende Theorie erscheinen läßt. Die nur auf Kapazitätsauslastung abzielende Unternehmenspolitik wird wahrscheinlich nicht oder doch wenigstens nicht zum entscheidenden Teil von der Progression der Gewinnbesteuerung determiniert.

STEUERPROGRESSION UND INVESTITIONSTÄTIGKEIT

Sehr viel eher beeinflußbar scheint die Investitionstätigkeit und die übrige, auf Expansion abzielende Unternehmenspolitik zu sein. Das gilt auch für die von der Körperschaftsteuer betroffenen Kapitalgesellschaften.

Durch die Einkommens- und Gewinnbesteuerung wird die erwartete Nettoertragsrate der Investition verringert. Selbst das Ausmaß der relativ „sicheren“ Investitionsvorhaben kann dadurch beschränkt werden, wenn sich im Unternehmenskalkül das Verhältnis von Kosten und Erträgen wesentlich verschiebt. Noch fühlbarer mag diese Reaktion bei den „unsicheren“ Investitionen sein, bei denen das Risiko steigt, daß die angestrebten Nettoerträge unterschritten werden. Auf diese Verhaltensannahmen stützt sich vorzugsweise die Argumentation derjenigen, die in einer Progressionsverschärfung eine Gefährdung der Wachstumskräfte erblicken. Nun muß aber auch diese, für sich allein gesehen richtige Partialanalyse gegen sich den Einwand gelten lassen, daß schon eine umfassendere Betrachtung der Unternehmensentscheidungen das Ergebnis in Frage stellen kann. Denn die Investitionstätigkeit ist nicht allein abhängig von Ertrag und Risiko. Auf oligopolistischen Märkten ist sie oft weitaus stärker determiniert von Marktstrategien, die auf Sicherung der Märkte oder gar auf

Marktbeherrschung hinauslaufen können. Erwartungen über die zukünftige Preisentwicklung, die möglichen Finanzierungsraten, die Liquidität, die Erwartungen über die Beschäftigungsentwicklung der Branche usw. spielen ebenfalls eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Unternehmensentscheidung. Die Höhe des verfügbaren Einkommens bzw. der unverteilten Gewinne der Kapitalgesellschaften ist nur ein Faktor unter anderen, wenn auch ein wichtiger Faktor im Unternehmenskalkül.

WACHSTUMSRATE DES SOZIALPRODUKTS

Wenn unterstellt wird, daß die private Investitionstätigkeit auf eine Progressionsverschärfung und Erhöhung des daran gekoppelten Körperschaftsteuersatzes zurückgeht, so ist damit keineswegs ausgemacht, daß in einer umfassenderen gesamtwirtschaftlichen Analyse und auf längere Sicht gesehen die durchschnittliche Wachstumsrate des Sozialprodukts zurückgeht. Denn eine solche Folgerung kann nur unter bestimmten Bedingungen, z. B. über die konsumtive Verwendung des steuerlichen Mehrertrags, richtig sein. Werden dagegen die aus der Progressionsverschärfung resultierenden Mehreinnahmen dazu verwendet, die öffentliche Investitionstätigkeit zu vermehren, so können daraus durchaus auch positive Wachstumseffekte resultieren. Das gilt nicht für jede öffentliche Investition und nicht für jedes Versorgungsniveau an öffentlichen Leistungen. So wird die Anlage von Sportplätzen nicht den gleichen Wachstumseffekt haben wie der Bau von Ingenieurschulen. Wenn heute aber einige Autoren bzw. Interpreten der neoklassischen Wachstumstheorie 60 bis 70% der Wachstumsrate dem technischen Fortschritt zurechnen und hiervon wiederum 40% den Bildungsausgaben, so wird daraus zumindest gefolgert werden können, daß mit dem einfachen Hinweis auf den Zusammenhang von Progressionsverschärfung und Unternehmerrisiko die Frage nach der finanzpolitischen Zweckmäßigkeit solcher Maßnahmen nicht beantwortet werden kann.

Ohne Zweifel sind konfiskatorische Steuersätze denkbar, die jede private Aktivität zum Erliegen bringen; das hat die sowjetische Steuerpolitik während der NEP gezeigt. Doch darum geht es nicht in der Diskussion um das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Hier wird eine Anhebung des Marginalsteuersatzes von 53 auf 60% diskutiert — und das noch bei einer Streckung der Progression über einen mehr als doppelten so großen Einkommensbereich. Bei einer solchen Anhebung des Tarifs, der manchen ausländischen Unternehmer mit Neid erfüllen muß, von einer Gefährdung des Wirtschaftswachstums zu sprechen, erscheint selbst im Lichte der traditionellen Theorie übertrieben.