ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Harms, Uwe

Article — Digitized Version

Ziele und Probleme der Steuerreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Harms, Uwe (1970) : Ziele und Probleme der Steuerreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 6, pp. 372-374

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134135

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Finanzpolitik

Ziele und Probleme der Steuerreform

Dr. Uwe Harms, Hamburg

Das gegenwärtige Steuersystem der BRD ist historisch gewachsen. Rund 50 Einzelsteuern schieben sich im Rahmen der Einkommens-, Vermögens-, Umsatz- und Verbrauchsbesteuerung übereinander, ohne daß sie in hinreichendem Maße koordiniert wären. Darüber hinaus hat das Steuerrecht, das auf der Steuerreform von 1925 und den Korrekturen von 1934 aufbaut, angesichts der sich ändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse in zunehmendem Maße Änderungen im Detail erfahren. Das Ergebnis dieses historischen Entwicklungsprozesses ist, daß die Gesamtheit der Steuergesetze mit allen Ergänzungen selbst von Fachleuten kaum noch übersehen werden kann, die Steuerlastverteilung sozial ungerecht erscheint und der unsystematische Eingriff der Steuern in den Wirtschaftsablauf wettbewerbsverzerrend wirkt.

Finanzminister Möller hat angesichts dieser Situation die Durchführung der großen Steuerreform als Hauptziel seiner Tätigkeit genannt. Seine generellen Zielvorstellungen – mehr soziale Gerechtigkeit, weniger Kompliziertheit und bessere Steuersystematik – werden sowohl von der schon Ende 1968 vom damaligen Finanzminister Strauß eingesetzten Steuerreformkommission als auch von der Arbeitsgruppe Steuerreform im BFM unter der Leitung von Staatssekretär Prof. Haller geteilt, die die Grundlagen des Reformwerkes erarbeiten sollen. Obwohl das Streben nach mehr Steuergerechtigkeit und nach Steuervereinfachung relativ häufig miteinander in Konflikt geraten dürften, glaubt man, die Steuerreform zügig in drei Etappen bis Ende 1972 verabschiedungsreif machen zu können. Das Inkrafttreten der gesamten Reform ist für Anfang 1974 geplant.

Uwe Harms, 28, Dr. rer. pol., ist Referent in der Abteilung „Öffentliche Wirtschaft und Verkehr" im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Er beschäftigt sich mit Fragen der Ausdehnung der Staatstätigkeit.

Besonderes Gewicht muß der künftigen Ausgestaltung der Einkommensteuer beigemessen werden. Einmal kann durch sie am ehesten eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit erreicht und damit dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit am besten entsprochen werden. Dagegen spricht nicht, daß die derzeitige Ausgestaltung das Prinzip nicht hinreichend erfüllt. Zum anderen ist die Einkommensteuer gut geeignet, über ihre built-in-flexibility und über diskretionäre Maßnahmen ablaufspolitische Probleme zu lösen, so daß sie angesichts des immer mehr anerkannten Nebeneinanders von fiskalischen und außerfiskalischen Zielen der Besteuerung dem theoretischen Wunschbild einer rationalen, d. h. zieladäquaten Steuer am nächsten kommt. Es spricht daher viel dafür, das Gewicht der Einkommensteuer innerhalb des Steuersystems zu erhöhen.

Abbau der Vergünstigungen

Soziale Gerechtigkeit und Anteil der Einkommensteuer am Steueraufkommen werden schon automatisch erhöht durch eine längst fällige Reform der Vorschriften über die Gewinn- und Einkommensermittlung. Die bestehende Form der Gewinnermittlung trägt noch die Züge der Investitionsförderung in der Wiederaufbauphase. Da diese inzwischen lange überschritten ist, haben vor allem die Sonderabschreibungen zu entfallen, die überdies nicht mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit vereinbar sind. Sie verändern nämlich die steuerliche Bemessungsgrundlage und führen dadurch bei einer progressiven Steuer zu starken gewinnabhängigen Unterschieden in der Begünstigung. Weitgehend zu streichen sind im Rahmen der Einkommensermittlung die Sonderausgaben, da sie nur in wenigen Fällen Tatbestände berücksichtigen, die die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen mindern. So ist nicht einsichtig, warum die gezahlte Vermögensteuer als Sonderausgabe das steuerpflichtige Einkommen mindern soll. Einerseits soll die Steuer die be-

sondere Leistungsfähigkeit des Vermögenseigentümers erfassen, andererseits wird die Erfassung durch die Abzugsfähigkeit rückgängig gemacht. Auch freiwillige Ersparnisse mindern nicht, sondern erhöhen die steuerliche Leistungsfähigkeit. Ihre Begünstigung im Rahmen der Sonderausgaben ist daher steuersystematisch nicht gerechtfertigt und überdies sozial ungerecht, da sie mit der Einkommenshöhe und dem entsprechenden Grenzsteuersatz zunimmt.

Tarifänderung

Der Abbau der Vergünstigungen und die Schließung noch bestehender Lücken im Einkommensteuergesetz dürften nicht ausreichen, die Steuerlastverteilung angesichts der Entwicklung der letzten Jahre hinreichend gerecht umzugestalten. Hierzu erscheint auch eine Änderung der Tarifstruktur notwendig. In Anbetracht der eingetretenen Preissteigerungen und der Anhebung des Lebensstandards ist eine beträchtliche Erhöhung des allgemeinen Freibetrages (für das Existenzminimum) unumgänglich. Die schon für den 1. Juli 1970 vorgesehene Verdoppelung des Arbeitnehmerfreibetrages hat die Aufgabe, die Benachteiligung auszugleichen, die aufgrund der fehlenden Gestaltungsmöglichkeiten für die Arbeitnehmer im Vergleich zu den Selbständigen besteht. Der damit erfolgenden Entlastung der unteren sollte eine stärkere Belastung der oberen Einkommenschichten gegenüberstehen. Dem Wissenschaftlichen Beirat beim BFM ist zuzustimmen, daß der derzeitig höchste Grenzsteuersatz von 53 % — erreicht bei schon DM 110 039 — den heutigen Verhältnissen der steuerlichen Leistungsfähigkeit nicht mehr entspricht. Kann schon nicht das Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern nur die Notwendigkeit, den Leistungswillen und die Risikobereitschaft zu erhalten, begründen, daß der Grenzsteuersatz ab einer gewissen Einkommenshöhe konstant bleiben sollte, so kann nach den Erfahrungen in anderen Ländern doch davon ausgegangen werden, daß die negativen Belastungswirkungen erst von einem Grenzsteuersatz von etwa 60 % an wesentliche Bedeutung erlangen.

Familienlastenausgleich

Ein besonderes Problem für die Einkommensbesteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit stellt die Familiengröße dar. Bisher wurde versucht, ihren Einfluß auf die steuerliche Leistungsfähigkeit durch das Ehegatten-Splitting sowie durch Kinderfreibeträge und Kindergeld zu berücksichtigen. Sowohl die Freibeträge als auch besonders die Ausgleichszahlungen erfassen jedoch den Einfluß der Kinderzahl nicht hinreichend. Die Reformer stehen daher vor der Wahl, das System der Freibeträge und Zahlungen zu überarbeiten oder die Familienbesteuerung vollständig neu zu konzipieren. Letzteres könnte erfolgen, indem das Ehegatten-Splitting zu einem Familien-Splitting erweitert wird. Dieses unterstellt ein gemeinsam erwirtschaftetes und zusammengelegtes Einkommen, das für die Angehörigen mit den ihnen zustehenden Anteilen verausgabt wird. Entsprechend wird für die Besteuerung jedem Angehörigen ein Anteil des Gesamteinkommens zugerechnet und daraus die einzelne Einkommensteuerschuld errechnet. Die für die einzelnen Familienmitglieder ermittelten Zahllasten werden zu einer Gesamtsteuerschuld zusammengefaßt. Die große Schwierigkeit dieses Splitting-Verfahrens dürfte in der Bestimmung eines realistischen, mit dem Alter variierenden Bedarfsanteils der Kinder am Familieneinkommen liegen.

Änderung der Körperschaftsteuer ...

Die Notwendigkeit, eine besondere Steuer auf den Gewinn der Kapitalgesellschaften und sonstiger juristischer Personen zu erheben, ergibt sich vor allem daraus, daß bei diesen Unternehmen Gewinnteile verbleiben, die nicht als Einkünfte der Anteilseigner von der Einkommensteuer erfaßt werden. Ihre Nichtbelastung hätte eine verstärkte Vermögensbildung der Unternehmen und damit der Anteilseigner zur Folge, was wiederum Wettbewerb und Einkommensverteilung negativ beeinflussen würde. Die derzeitige Körperschaftsteuer bringt allerdings insofern eine Doppelbelastung, als sie auch den ausgeschütteten Gewinn — wenn auch mit niedrigerem Steuersatz — erfaßt, auf den beim Anteilseigner dann noch die Kapitalertragsteuer als Gliedsteuer der Einkommensteuer erhoben wird. Diese Doppelbelastung ist im Interesse der steuerlichen Gleichbehandlung der Einkommensarten abzubauen. Zu diesem Zweck bietet es sich an, die auf die Ausschüttung gezahlte Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuerschuld des Anteilseigners anzurechnen.

... oder Teilhabersteuer

Die Reformer stehen allerdings vor der Frage, ob sie nicht gleich einen Schritt weitergehen und an Stelle der Körperschaft- und Kapitalertragsteuer eine Teilhabersteuer einführen sollen, die eine Doppelbelastung von vornherein ausschließt. Eine solche Teilhabersteuer sieht vor, daß der gesamte Unternehmensgewinn unabhängig von seiner Verwendung einheitlich belastet und die gezahlte Steuer anteilig auf die persönliche Einkommensteuerschuld der Anteilseigner angerechnet wird. Dieser Anrechnungsmodus bedeutet gleichzeitig für Anteilseigner niedrigen Einkommens im Vergleich zur bisherigen Situation eine Erhöhung der Rendite, so daß die Teilhabersteuer auch in Richtung auf ein stärkeres Beteiligungssparen wirken

dürfte, was im Hinblick auf den Kapitalmarkt und die Vermögensbildung breiter Schichten positiv zu beurteilen ist. Hinsichtlich der technischen Ausgestaltung sind allerdings noch wesentliche Probleme zu lösen.

Vermögensteuer

Das Problem der Doppelbelastung stellt sich auch bei der Vermögensteuer. Obwohl die Hauptfunktion der Steuer darin zu sehen ist, die besondere persönliche Leistungsfähigkeit zu erfassen, die aus dem Vermögensbesitz resultiert, und von einer persönlichen Leistungsfähigkeit nur bei natürlichen Personen gesprochen werden kann, werden vor allem aus Gründen der Wettbewerbsneutralität auch juristische Personen zur Vermögensteuer herangezogen. Die Doppelbelastung der Anteilseigner juristischer Personen bedeutet eine steuerliche Ungleichbehandlung der einzelnen Vermögensarten. Sie kann vermieden werden, indem die Anteilseigner hinsichtlich ihrer Beteiligung an juristischen Personen von der Vermögensteuer befreit werden oder die von den juristischen Personen bereits gezahlte Vermögensteuer auf die Vermögensteuerschuld der Anteilseigner angerechnet wird. Die Reformer haben hier die Wahl. Das gravierendere Problem der Vermögensteuer ist allerdings die zutreffende Bewertung der Vermögensgegenstände. Durch die Bewertung nach nicht einheitlichen Grundsätzen werden derzeit bei gleichem Steuersatz schwerwiegendere Unterschiede in der Steuerbelastung der Vermögensarten hervorgerufen als durch die Doppelbelastung. So wurden die Besitzer von Kapitalvermögen gegenüber den Besitzern von Grundvermögen in den letzten 30 Jahren in wachsendem Umfang benachteiligt, da erstere nach zeitnahen Umsatzwerten, letztere nach überholten Einheitswerten besteuert werden. Es ist daher dringend notwendig, die Bewertungsverfahren so zu verbessern, daß alle Vermögensgegenstände zu möglichst zeitnahen und realisierbaren Werten erfaßt werden.

Erbschaftsteuer

Ein solcher Fortschritt der Bewertungsverfahren würde auch im Falle der Erbschaftsteuer zu einer gerechteren Belastungsverteilung führen. Allerdings liegt bei dieser Steuer der Hauptansatzpunkt für eine Reform in der Tarifstruktur. Akzeptiert man die einzig überzeugende steuertheoretische Begründung, die Erbschaftsteuer belaste vor allem die mit dem Erbanfall gestiegene Leistungsfähigkeit des Erben, so ist die derzeitige Tarifstruktur nicht befriedigend, da die Sätze in den unteren und mittleren Bereichen des Erbanfalls einerseits und in den oberen andererseits nicht hinreichend das Verhältnis der Leistungsfähigkeit widerspiegeln dürften. Eine Senkung der ersteren und Erhöhung der letzteren erscheint unbedingt angezeigt. Dabei ist allerdings das Problem, die Erhöhung so zu dosieren, daß der Erwerbs- und Sparwille nicht deutlich geschwächt wird, zumal es nicht das Ziel der Erbschaftsteuer sein kann, die bestehende ungleichmäßige Vermögensverteilung zu revidieren.

Die Differenzierung der Erbschaftsbesteuerung nach dem Verwandtschaftsgrad zwischen Erblasser und Erben kann mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht vereinbart werden. Der Zuwachs an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit kann bei gleich hohem Erbanfall nicht mit den verwandtschaftlichen Beziehungen variieren. Es stellt sich somit die Frage, ob die Differenzierung nach fünf Steuerklassen nicht beseitigt und nur der engste Familienkreis – der überlebende Ehegatte, Kinder oder Enkelkinder – aus familienpolitischen Gründen und unter dem Aspekt begünstigt werden sollte, daß dieser oftmals zur Vermehrung des ererbten Vermögens beigetragen hat.

Harmonisierung in der EWG

Was die Verbrauchsteuern betrifft, so wäre die Abschaffung einer Reihe von ihnen, die jeweils nur ein relativ geringes Aufkommen aufweisen, der sinnvollste Reformschritt. Die Übersichtlichkeit des Steuersystems würde bei sinkendem Verwaltungsaufwand erhöht werden. Außerdem haben diese Steuern im Prinzip eine sozial ungerechte Regressionswirkung, indem sie Bezieher niedriger Einkommen relativ stärker belasten als die höherer Einkommen. Allerdings dürfte gerade dieser Schritt dadurch wesentlich erschwert werden, daß er den Bestrebungen der Steuerharmonisierung in der EWG eher zuwiderläuft als entgegenkommt. Besonders in den romanischen Mitgliedsländern haben die Verbrauchsteuern einen beträchtlich größeren Anteil am Steueraufkommen als in der BRD. Dieser Anteil kann ohne die Gefahr schwerer wirtschaftlicher und sozialer Erschütterungen nicht von heute auf morgen drastisch abgebaut werden. Es ist zwar nur allzu berechtigt, wenn Finanzminister Möller meint, die Mitgliedsländer sollten sich eigentlich mehr am fortschrittlichen als am überkommenen System der Besteuerung orientieren, jedoch ist mehr als ein Kompromiß, d. h. hier ein nur sehr beschränkter Abbau der Bagatellsteuern, nicht zu erwarten. Damit wird wiederum auch die Möglichkeit geringer, die Aufkommenssteigerung zu kompensieren, die sich vor allem aus der Reform der Einkommensteuer ergeben müßte, so daß die Steuerlastquote leicht steigen dürfte. Sinnvollerweise hat sich Finanzminister Möller inzwischen von seiner selbst formulierten Forderung einer konstanten Steuerlastquote gelöst, die das Reformvorhaben über Gebühr behindert.