ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Zeitel, Gerhard

Article — Digitized Version

Vermögens- und Einkommensumverteilung durch steuerpolitische Massnahmen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zeitel, Gerhard (1972) : Vermögens- und Einkommensumverteilung durch steuerpolitische Massnahmen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 4, pp. 185-188

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134385

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

Vermögens- und Einkommensumverteilung durch steuerpolitische Maßnahmen?

Gerhard Zeitel, Mannheim

Die Theorie und die Praxis redistributiver Gestaltungsmöglichkeiten der Besteuerung sind in starkem Maße durch zwei Grundprobleme gekennzeichnet, die in der öffentlichen Diskussion nicht immer klar zum Ausdruck gebracht werden. Provozierend formuliert, läßt sich feststellen, daß diese noch immer überwiegend in den Denkkategorien vergangener Jahrzehnte geführt wird. Beispielhaft hierfür sei auf die Kontroverse über den zweckmäßigen Anteil der sogenannten „direkten" und „indirekten" Steuern verwiesen, wobei diese als „schlechte", jene als „gute" Steuern gelten. Auf der Basis derartiger „klischeebehafteter" Erörterungen kann schwerlich eine klarere Urteilsbildung erwartet werden.

Vielfältige Aufgaben der Steuerpolitik

Das eine Grundproblem redistributiver Steuergestaltung besteht darin, daß die Abgabenerhebung heute in sehr viel stärkerem Maße als früher durch andere Aufgaben geprägt ist. So soll die Besteuerung auch dazu beitragen, konjunkturelle Schwankungen zu mindern und vor allem das wirtschaftliche Wachstum zu fördern. im Zweifel erscheint es besser, das verfügbare Sozialprodukt kräftig zu mehren, als ein gegebenes oder schwach steigendes Sozialprodukt nur besser zu verteilen. Und es läßt sich leider zeigen, daß die Zahl möglicher Konfliktfälle größer ist, als vielfach angenommen wird. Eine praktische Urteilsbildung ist daher mit großen Gewichtungsdifferenzen behaftet.

Andere Konfliktmöglichkeiten infolge weiterer Aufgabenzuweisungen an die Steuerpolitik kommen hinzu. Hingewiesen sei etwa auf regionalpolitische Funktionen (Förderung von wirtschaftlich schwachen Gebieten) oder allgemein strukturpolitische Anliegen (Förderung einzelner Branchen oder Entwicklungsbereiche). In der gegenwärtigenSituation kann ferner nicht übersehen werden, daß in der Besteuerung selbst ein Mittel zur Transformation der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung erblickt wird. Daher sind Urteile über die redistributiven Möglichkeiten der Steuergestaltung in stärkerem Maße dadurch mitbestimmt, wie die verschiedenen Funktionen skaliert und Konfliktwirkungen im Rahmen übereinstimmender Skalenwerte gewichtet werden.

Hierdurch bedingte Meinungsverschiedenheiten über das redistributiv Zweckmäßige in der Besteuerung werden vermehrt durch prinzipielle Anforderungen an die Abgabenerhebung, wie etwa die der Einfachheit oder der Einpassung in das gültige Rechtssystem und die richterliche Überprüfungsmöglichkeit einzelner Besteuerungsakte. In diesem Zusammenhang muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß das in der öffentlichen Diskussion so viel zitierte Prinzip der Leistungsfähigkeit leider sehr unterschiedlich interpretiert werden kann, so daß der Verweis hierauf häufig Meinungsverschiedenheiten mehr verdeckt und nicht zur Klärung beiträgt.

Relativierung der redistributiven Gestaltungsmöglichkeit

Mit dem Vorhergehenden ist bereits auf das zweite Grundproblem hingewiesen, das sich bei der Frage nach der redistributiven Gestaltungsmöglichkeit der Besteuerung stellt, nämlich der Effizienz der möglichen Ansätze, sei es in der Struktur des gesamten Systemaufbaues, sei es bei der Ausformung einzelner Abgaben. Dies wird vor allem bestimmt durch die Überwälzungs- und Ausweichmöglichkelten der den einzelnen Steuerpflichtigen auferlegten Lasten. Ohne daß hier auf Einzelprobleme eingegangen werden kann, sei als Ergebnis der umfangreichen neueren Forschungen festgehalten, daß sich eine erhebliche Relativierung früherer Auffassungen ergeben hat. Diese

Prof. Dr. Gerhard Zeitel, 44, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der Universität Mannheim. Seine Forschungsbereiche sind neben der Finanzwissenschaft das Geld- und Kreditwesen, die internationale Währungs- und Finanzpolitik und die Wirtschaftspolitik.

Feststellung gilt im besonderen Maße für die Einkommens-, Gewinn- und laufende Vermögensbesteuerung, deren Vorteilhaftigkeit unter diesem Aspekt nur noch graduell anerkannt wird. Mit umgekehrten Vorzeichen gilt eine solche Feststellung auch für die sogenannten „indirekten" Steuern, insbesondere für die Umsatzsteuer in der Form der Mehrwertsteuer. Da empirisch beweiskräftige Belege in dieser Frage nicht sehr zahlreich sind, ist das Spektrum der Meinungen relativ weit. Dieser Sachverhalt gibt Anlaß zu entsprechenden Divergenzen in der Einschätzung der Zweckmäßigkeit einzelner steuerlicher Verfahrensweisen.

Beschränkungen durch die Integrationsbemühungen

In ähnlicher Weise muß die Problematik steuerlicher Ausweichmöglichkeiten stärker gewürdigt werden als in der Vergangenheit, und zwar vornehmlich aus zwei Gründen. Einmal schafft das sehr viel höhere Belastungsniveau stärkere Anreize, Lücken der steuerlichen Gesetzgebung auszunutzen bzw. der Abgabenpflicht auszuweichen. Und es ist ganz allgemein beachtlich, daß die Debatte um die redistributive Gestaltung der Besteuerung von erheblich gemäßigteren Besteuerungsvorstellungen geprägt war. In diesem Zusammenhang ist es gewiß berechtigt, von einem qualitativen Umschlagen zu sprechen.

Damit verbunden ist sodann der Gesichtspunkt der zunehmenden internationalen Verflechtung, die wiederum besonderes Gewicht hat für die zwischenstaatlichen Integrationsvorhaben. Die redistributiven Gestaltungsmöglichkeiten der Besteuerung weichen erheblich voneinander ab, je nachdem, ob es sich um ein international mehr oder weniger geschlossenes oder offenes Wirtschaftssystem handelt, d. h. der Handels-, Zahlungs- und Personenverkehr streng kontrolliert wird oder nicht. Und für ein offenes Wirtschaftssystem ist es wiederum nicht gleichgültig, ob die Belastungsniveaus und die Steuerstrukturen in den Hauptpartnerländern weniger oder stärker divergieren. Je weniger davon auszugehen ist, daß weitreichende Redistributionsvorstellungen von wirtschaftlich verflochtenen Staaten einheitlich verfolgt werden, desto fragwürdiger muß die Erfolgschance eines isolierten Vorgehens beurteilt werden. Die dann gravierender werdenden Ausweichtendenzen betroffener Steuerpflichtiger sind um so weniger zu vermeiden, als die hierzu erforderlichen Gesetzgebungsakte fast immer der Mitwirkung ausländischer Staaten bedürfen, deren andersgeartete Interessenlage gerade eine einheitlichere Verfahrensweise verhindert. Die Diskussion um das – noch immer nicht verabschiedete – Steuerfluchtgesetz hat die sich ergebenden gesetzlichen Regelungsschwierigkeiten deutlich werden lassen – ganz unabhängig von der Wirksamkeit der vorgesehenen Maßnahmen.

Für die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten zur Realisierung einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland ergeben sich aus den Integrationsbemühungen wohl die schwerstwiegenden Einschränkungen. Dies muß namentlich deshalb festgestellt werden, weil hier die effektive Gewinn- und Vermögensteuerbelastung im Vergleich zu den westlichen Hauptpartnerländern am höchsten sein dürfte. Bloße Tarif- und Bewertungsvergleiche vermögen bei einer vergleichenden Analyse nur beschränkt Aufschluß zu vermitteln, weil es nicht zuletzt auch auf die Erhebungs- und Kontrollstrenge ankommt. Die internationale Praxis ist recht unterschiedlich und ist zumeist eng korreliert mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und der Bevölkerungsmentalität. Nicht zufällig weicht die Besteuerungsstruktur in der BRD und den Niederlanden einerseits sowie in Frankreich und Italien andererseits erheblich voneinander ab. Und die letztgenannten Länder dürften auf absehbare Zeit kaum in der Lage sein, das höhere Gewicht der Mehrwert- und speziellen Verbrauchsteuern entsprechend zu vermindern.

Verschärfte redistributive Ausgestaltung unzweckmäßig

Die redistributiven Zielsetzungen der Besteuerung sind im Prinzip gewiß unbestritten. Indessen dürften die vorhergehenden Ausführungen deutlich gemacht haben, daß und warum die Meinungen über das zweckmäßige Maß so weit auseinandergehen, wie dies zur Zeit in der öffentlichen Diskussion erkennbar wird. Bei dem erreichten Belastungsniveau in der BRD, der gegebenen Steuerstruktur und den namentlich international verfolgten Verflechtungsabsichten erscheint mir eine wesentlich verschärfte redistributive Ausgestaltung unzweckmäßig. Hier geht es meines Erachtens sehr viel mehr darum, vorhandene „Schlupflöcher", insbesondere im Zusammenhang mit speziellen Vergünstigungen, zu schließen. Diese Auffassung sei an einigen Hauptbeispielen konkreter Steuergestaltung in gebotener Kürze erläutert.

Soweit aus systematischen und Vereinfachungsgründen der Abbau einer Reihe spezieller Verbrauch-, Kapitalverkehr- und insbesondere der Gewerbesteuer erwogen wird, kann die Deckung des Einnahmeausfalles auch nicht annähernd im Rahmen der Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen- und Erbschaftsteuer erfolgen. Vielmehr kommt in erster Linie nur ein Ausgleich über eine vermehrte Mehrwertsteueranspannung in Betracht. Damit dürfte der Redistributionseffekt des

gesamten Steuersystems kaum wesentlich verändert werden, weil namentlich die Wirkungen der Gewerbe- und Mehrwertsteuer auf die Einkommens- und Vermögensverteilung insgesamt gleichartig sind. Bei entsprechend differenzierten Mehrwertsteuersätzen (z. B. Abstufung der Sätze nach der sozialen Dringlichkeit des Bedarfs) ließe sich sogar eine günstigere Verteilungswirkung erzielen. Wenn in diesem Zusammenhang von einer Verlagerungstendenz zu den indirekten Steuern gesprochen wird, so ist dies nur aus der häufig falschen Kategorisierung der Gewerbesteuer zu erklären.

Höhere Spitzenbelastung der Gewinne nicht angezeigt

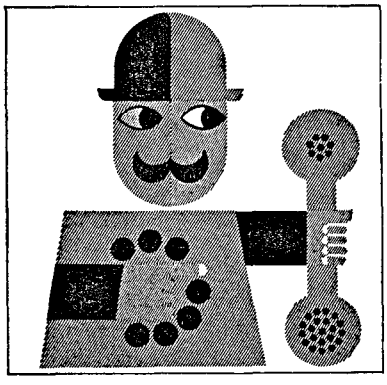
Soll die Verteilungswirkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhöht werden, so setzt dies — wenn von steuertechnischen Einzelfragen zunächst abgesehen wird — eine verschärfte Progression in der Tarifgestaltung namentlich mit höheren Spitzensteuersätzen voraus. Die Höchstbelastung bei der Einkommensteuer kann indessen nicht unabhängig vom Körperschaftsteuersatz gesehen werden, weil sich andernfalls unerwünschte Gewinnverlagerungstendenzen ergeben. Sowohl im Hinblick auf die wachstumspolitische Zielsetzung als auch bei Berücksichtigung der Gewinnsteuerbelastung im Ausland, insbesondere in der EWG, erscheint eine beachtlich höhere Spitzenbelastung der Gewinneinkünfte nicht angezeigt. Infolgedessen dürfte der Spielraum für eine Tarifanspannung gering sein und höchstens ausreichen, um gebotene Erhöhungen der Frei- und Pauschbeträge zu kompensieren, die vor allem den Beziehern niederer Einkommen zugute kommen.

Das gegenwärtige Körperschaftsteuersystem wirkt den angestrebten eigentumspolitischen und redistributiven Zielen entgegen. Diesen würde ein Übergang zum sogenannten „Anrechnungsverfahren" mehr entsprechen. Daher ist es verwunderlich, daß Reformabsichten gerade in diesem Bereich Bedenken auslösen, die letztlich wohl in abweichenden Ordnungsvorstellungen begründet sein dürften. Da die Doppelbelastung der Körper-

Telefonieren Sie mit uns, wenn es sich um Fernmeldeprobleme handelt

FW 7219

Wir fertigen und liefern:
Fernsprech-Anlagen
Elektrische Uhren-Anlagen
Zeiterfassungs-Anlagen
Werbeuhrensäulen
Feuermelde-Anlagen



Überfall- und Einbruch-Meldeanlagen
Wächterkontrollanlagen
Lichtsignal-Anlagen
Personensuch-Anlagen
Datenvermittlungs-Systeme

TELEFONBAU UND NORMALZEIT · 6 Frankfurt 1 · Postfach 2369 · Telefon (0611) 2661

schaftsgewinne auch gegenwärtig schon abgemildert ist, dürfen die Änderungen in den gesamten Verteilungswirkungen, insbesondere bei Berücksichtigung der Anhebung der Spitzensteuersätze, nicht überschätzt werden.

Besondere Hoffnungen in bezug auf die steuerlichen Möglichkeiten zur Realisierung einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung werden zumeist mit der Vermögen- und Erbschaftsteuer verbunden.

Problembeladene Vermögensteuer

Für die Vermögensteuer, die der laufenden Vorbelastung der fundierten Einkommen dienen soll, muß indessen zunächst festgestellt werden, daß sie wegen der Bewertungsprobleme zu den verwaltungstechnisch schwierigsten und aufwendigsten Steuern gehört. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird sie nur in wenigen Staaten überhaupt erhoben – im Bereich der EWG z. B. nur noch in den Niederlanden. Und die aus Gründen der Gleichmäßigkeit immer wieder geforderte zeitnahe Bewertungsanpassung ist bis in die Gegenwart praktisch nicht realisiert worden und dürfte auch zweifelhaft bleiben, solange es sich um ein Massenbewertungsverfahren handelt. Letztlich kann aber auch der redistributive Effekt wegen der hauptsächlich von den Unternehmungen aufgebrachten und überwälzbaren Einnahmen bei proportionaler Tarifgestaltung nicht sehr hoch bewertet werden, insbesondere solange die Beträge bei der Einkommensbesteuerung absetzbar bleiben.

Die Erbschaftsbesteuerung ist in allen vorgenannten Beziehungen nicht den gleichen Einwänden ausgesetzt wie die Vermögensteuer. Sie eignet sich daher noch am ehesten für die Zwecke der Vermögensredistribution, sofern eine Überspannung vermieden wird. Es liegt in der Konsequenz einer Politik der gleichmäßigeren Vermögensverteilung, daß die Besitzer „kleinerer" Vermögen möglichst gänzlich steuerfrei bleiben. Eine schärfere Belastung der „mittleren" Vermögensbesitzer empfiehlt sich nicht, weil auf diesem Wege der betriebliche Konzentrationsprozeß verstärkt und damit die marktwirtschaftliche Ordnung in ihrer Funktionsfähigkeit gefährdet wird. Dagegen begegnet eine stärkere Besteuerung „größerer" Vermögen weniger Bedenken, soweit die internationalen Besteuerungsdifferenzen nicht Anlaß zu Verlagerungstendenzen geben.

Unter denjenigen Besteuerungsmöglichkeiten, die speziell für den Zweck einer breiteren Vermögensstreuung prinzipiell in Betracht kommen, sei die Möglichkeit einer einmaligen speziellen Vermögensabgabe erwähnt. Sie soll nicht näher erörtert werden, weil ihre prinzipielle Rechtfertigung in unserer Wirtschaftsordnung neben einer laufenden Vermögen- und Erbschaftsteuer fragwürdig erscheint und ihre Erhebung besonderen Schwierigkeiten begegnet.

Zusätzliche Abgabe verfehlt

Lebhaft diskutiert wird neuerdings die Finanzierung zusätzlicher Vermögensbildungsausgaben durch eine spezielle Zusatzbesteuerung. Unabhängig von der Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Mittel für dieses Ziel kann die Zweckmäßigkeit einer solchen Maßnahme nur im Rahmen der gesamten Systemwirkungen und -belastung beurteilt werden. Soweit die Erhebung auf Kapital- bzw. Vermögenswerten beruht, würde auf diese Weise die erwähnte Problematik der erhobenen Vermögensteuern verschärft. Und eine vermehrte Ertrags- bzw. Gewinnbelastung müßte sich in die Einkommens- und Körperschaftsbesteuerung, namentlich die als angemessen erachtete Gesamtbelastung, einpassen. Da es letztlich nur um die Zweckbindung eines bestimmten Teiles der Steuereinnahmen geht, erscheint mir eine zusätzliche Abgabe steuersystematisch verfehlt.

Dieser Überblick mag genügen, um darzutun, daß der Spielraum für eine weitere Verschärfung der redistributiven Steuergestaltung meines Erachtens verhältnismäßig eng begrenzt ist – bei einem sicher breiten Meinungsspektrum im Hinblick auf subjektive Wertungen der angedeuteten Grundprobleme. Für bedeutsamer halte ich das „Verstopfen unerwünschter Schlupflöcher", wie z. B. bei den realisierten Spekulationsgewinnen und einer Reihe spezieller Abzugs- und Entrichtungsmöglichkeiten. Aber auch Verbesserungen unserer Steuergestaltung in diesem Sinne ändern im großen und ganzen wenig an dem Sachverhalt, daß steuerliche Redistributionseffekte in Zukunft stärker horizontaler als vertikaler Art sein dürften, d. h. sich innerhalb gleicher Einkommensgruppen vollziehen entsprechend der anteiligen Verwendung von Einkommen zum Zwecke der Ersparnisbildung und des Konsums. Und eine solche Grundorientierung steht durchaus im Einklang mit den Grundprinzipien unserer Wirtschaftsordnung und Prozeßgestaltung.

Die primären Ansätze einer Vermögensbildungspolitik für breitere Bevölkerungskreise sind in Zukunft mehr auf der Seite der staatlichen Ausgaben zu suchen. Und hier sind die Möglichkeiten noch lange nicht in gleicher Weise ausgeschöpft wie bei der Steuererhebung. Eine befriedigendere Lösung der Verteilungsfrage kann nur erwartet werden, wenn in diesem Bereich alle möglichen Ansätze im Rahmen unserer Wirtschaftsordnung koordiniert genutzt werden, ohne daß es zu Transformationstendenzen kommt, die einer letztlich gewollten Mehrung individueller Unabhängigkeit zuwiderlaufen.