

Tesch, Helmut; Weilepp, Manfred

Article — Digitized Version

## Kontroversen um die Steuerreform

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Tesch, Helmut; Weilepp, Manfred (1973) : Kontroversen um die Steuerreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 2, pp. 83-86

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134504>

**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.*

# Kontroversen um die Steuerreform

Helmut Tesch, Manfred Weillepp, Hamburg

Wie alle ihre Vorgänger seit 1957 hat auch die neue Bundesregierung in der vor dem Deutschen Bundestag abgegebenen Regierungserklärung die große Steuerreform angekündigt. Nach den wenig ermutigenden Erfahrungen der Vergangenheit bestehen auch diesmal angesichts des Umfangs und der Schwierigkeit der Aufgabe berechnete Zweifel an einer Fertigstellung des Reformvorhabens in absehbarer Zeit, und dies um so mehr, als die 1971 beschlossenen Eckwerte erneut zu politischen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Koalitionspartnern geführt haben.

### Reform in Raten

Mit der Steuerreform wird das Ziel verfolgt, ein möglichst gerechtes, einfaches und übersehbares Steuerrecht zu konzipieren. Es soll ein Steuersystem geschaffen werden, das den allgemeinen gesellschaftlichen Zielvorstellungen entspricht. Dies muß dazu führen, daß die Bezieher kleinerer Einkommen entlastet, gleichzeitig aber die Investitionsbereitschaft und der Leistungswille nicht beeinträchtigt werden.

Für die parlamentarische Beratung wurde das Reformvorhaben in drei Abschnitte zerlegt, von denen die Abgabenordnung (1. Steuerreformgesetz) und die einheitlichwertabhängigen Steuern (2. Steuerreformgesetz) schon dem letzten Bundestag vorgelegt haben. Wegen der Auflösung des Bundestages und der vorgezogenen Bundestagswahl müssen diese Reformpakete jedoch erneut eingebracht werden. Über den Zeitpunkt der Verabschiedung der Reform bestehen bei den Regierungsparteien unterschiedliche Auffassungen.

Während die SPD die einzelnen Reformpakete nacheinander beraten und in Kraft setzen will, besteht die F.D.P. auf einem Junktim zwischen den Veränderungen im Vermögen-, Erbschaft-, Gewerbe-, Grund-, Einkommen- und Körper-

schaftsteuerbereich. Die Liberalen vertreten die Auffassung, daß nur bei gleichzeitiger Verabschiedung die ursprünglich angestrebte Aufkommensneutralität gewahrt werden kann. Eine konstante Steuerquote wird deshalb für erforderlich gehalten, weil man glaubt, den Steuerzahlern keine weitere Belastung zumuten zu können. Auch der erhöhte Finanzbedarf, der zur Finanzierung der inneren Reformen notwendig ist, sollte zunächst durch Ausschöpfung aller anderen vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten aufgebracht werden. Die aktuelle Haushaltssituation könnte aber schon hier zu Kollisionen führen.

### Inhalt der Reformpakete

Das erste Reformpaket, das mit der Neuregelung des allgemeinen Steuerrechts einschließlich des Verfahrensrechts, des Vollstreckungsrechts, des Rechts der außergerichtlichen Rechtsbehelfe und des Straf- und Bußgeldrechts die alte Abgabenordnung des Jahres 1931 ersetzen soll, ist bereits seit 1971 im Parlament und in den Ausschüssen beraten worden. Bis auf die umstrittene Frage, ob Steuerguthaben beim Finanzamt zukünftig verzinst werden sollen, besteht über dieses Gesetz weitgehend Einigkeit. Da es auch für die Frage der Aufkommensneutralität ohne Bedeutung ist, dürften nach seiner erneuten Einbringung einer relativ raschen Verabschiedung keine größeren Hindernisse mehr im Wege stehen.

Auch über den Inhalt des zweiten Reformpaketes, das bereits von der letzten Bundesregierung verabschiedet und dem Bundestag zugeleitet worden

*Helmut Tesch, 26, Dipl.-Volksw., und Manfred Weillepp, 29, Dipl.-Volksw., sind Referenten in der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

war, bestehen keine wesentlichen Differenzen mehr zwischen den Koalitionspartnern, so daß eine zügige parlamentarische Beratung gesichert sein sollte. Das zweite Steuerreformgesetz umfaßt die Änderung von Vermögen-, Erbschaft-, Grund- und Gewerbesteuer. Bei diesen sogenannten einheitswertabhängigen Steuern soll vor allem die ungleiche steuerliche Behandlung von Grundvermögen und sonstigen Vermögen beseitigt werden.

### **Neue Besteuerung des Grundvermögens**

Die Sonderstellung des Grundvermögens beruht darauf, daß als Bemessungsgrundlage die Werte herangezogen werden, die auf der Basis der Verhältnisse vom 1. 1. 1935 ermittelt wurden, während alle anderen Vermögensarten nach aktuellen Werten besteuert werden. Um diesen vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig angesehenen Tatbestand zu beseitigen, sollen die alten Einheitswerte durch neue, nach den Wertverhältnissen von 1964 ermittelte, ersetzt werden. Die seitdem eingetretenen Werterhöhungen sollen berücksichtigt werden, indem die Einheitswerte bei der Vermögen- und Erbschaftsteuer um einen Zuschlag von 40 % erhöht werden.

Bei der Grundsteuer ist eine pauschale Anhebung der Einheitswerte von 1964 nicht vorgesehen, da sie nur den Grundbesitz belastet und somit keine Verzerrungen in den Wertrelationen zu anderen Vermögensarten vorhanden sind. Die generelle Anwendung des Multiplikators scheint aber insofern fragwürdig, als bei einem solchen Verfahren die unterschiedlichen individuellen Wertsteigerungen keine Berücksichtigung finden. Aus Gerechtigkeitsgründen scheint deshalb eine baldige Neufestsetzung der Einheitswerte unumgänglich zu sein.

Die durch die Neubewertung bedingte Mehrbelastung wird zum Teil durch eine Anhebung der Freibeträge und durch eine Änderung der Steuersätze ausgeglichen. Die Erhöhung der Freibeträge kommt vor allem den kleinen und mittleren Vermögen zugute, so daß die große Mehrheit der Bevölkerung keiner Steuerpflicht unterliegen wird. Da die durch die staatliche Förderung erreichbaren Vermögen die Freibeträge kaum übersteigen werden, wird gleichzeitig eine notwendige Voraussetzung für eine sinnvolle Vermögenspolitik geschaffen.

### **Mehraufkommen bei der Erbschaftsteuer**

Zu Kontroversen zwischen den Koalitionspartnern kann es – falls eine erneute Überprüfung der Eckwerte in Erwägung gezogen werden sollte – bei der Festsetzung der Steuersätze für die Vermögensteuer kommen. Denn nur die F.D.P. setzt sich

für eine Senkung des Steuersatzes auf 0,7 % bei natürlichen Personen und die Beibehaltung des bisherigen Satzes von 1 % bei nichtnatürlichen Personen ein. Die Senkung des Vermögensteuersatzes wird wegen der vorgesehenen Abschaffung der Abzugsfähigkeit der Vermögensteuerzahlungen im Rahmen der Einkommensteuer als erforderlich angesehen.

Bei der Erbschaftsteuer wird die ausgeprägte Anhebung der Freibeträge für Ehegatten, Kinder und Enkelkinder durch Heraufsetzung der Steuersätze für höhere Erbschaften und entfernte Verwandte überkompensiert, so daß mit einem erheblichen Mehraufkommen zu rechnen ist. Auch das den Gemeinden zufließende Grundsteueraufkommen wird wegen der Neufestsetzung der Einheitswerte beträchtlich steigen.

Schließlich umfaßt das zweite Reformpaket auch noch Änderungen des Gewerbesteuerrechts. Man beschränkte sich aber auf Modifizierungen wie z. B. die Anhebung der Gewerbesteuernullstufe von zur Zeit 7 200 DM auf 12 000 DM und sah von einer generellen Abschaffung, wie sie von vielen Fachleuten gefordert wird und im Zuge der Steuerharmonisierung in der EWG ohnehin zu erwarten ist, vorerst ab. Der Grund ist in der überragenden Bedeutung der Gewerbesteuer für die Einnahmen der Gemeinden zu sehen.

### **Umstrittene Einkommensteuerreform**

Wesentlich umstrittener als das zweite Reformpaket ist die Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer zwischen den Koalitionspartnern. Nach der Koalitionsvereinbarung soll eine nochmalige Überprüfung der von der Regierung bereits im Oktober 1971 verabschiedeten Eckwerte stattfinden. Die SPD beabsichtigt dabei, den auf ihrem Steuerparteitag gefaßten Beschlüssen zur Durchsetzung zu verhelfen, während die F.D.P. nur zu geringfügigen Zugeständnissen bereit ist. Wegen der Fülle der anstehenden Probleme sollen im folgenden nur einige Schwerpunkte herausgegriffen werden.

Einer der am meisten diskutierten Punkte ist die Neugestaltung des Einkommensteuertarifs. Dabei sind weniger die Erhöhung des Grundfreibetrags (von 1 680 DM auf 2 040 DM), die Verlängerung der Proportionalzone bis 12 000/24 000 DM (Ledige/Verheiratete) oder die Erhöhung des Steuersatzes für die proportionale Eingangsstufe (von 19 auf 20 %) Gegenstand der Auseinandersetzung als vielmehr die Festlegung des Spitzensteuersatzes. Nach den Eckwertbeschlüssen soll dieser bei einem zu versteuernden Einkommen ab 130 000/260 000 DM 56 % betragen. Demgegenüber gehen die Vorstellungen der SPD dahin, Einkommen ab 200 000 DM mit einem Steuersatz von 60 % zu be-

legen. Die Ergänzungsabgabe soll in beiden Vorschlägen entfallen.

Als Haupteinwand gegen den Vorschlag der SPD wird vorgebracht, daß ein Grenzsteuersatz von 60 % den Leistungswillen und die Risikobereitschaft der Unternehmer beeinträchtigen würde. Das ist aber eine bisher durch nichts bewiesene Annahme. Zum einen liegt in anderen Ländern der Steuersatz wesentlich höher (z. B. beträgt der Spitzensteuersatz in den Niederlanden bei einem Einkommen von 214 000 DM 73 %), ohne daß dieser die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft geschmälert hat, zum anderen wird in der Mehrzahl aller Fälle der Durchschnittssteuersatz wesentlich den Grenzsteuersatz unterschreiten. Darüber hinaus wird nur ein kleiner Kreis von Steuerpflichtigen betroffen. Aufkommensmäßig würde sich diese Anhebung im Verhältnis zum Gesamtaufkommen der Einkommensteuer nur unwesentlich bemerkbar machen, da eine Erhöhung des Tarifes um 1 Prozentpunkt im Bereich des Spitzensteuersatzes lediglich ein Mehraufkommen von etwa 50 Mill. DM erbringt.

#### Neuregelung der Sonderausgaben

Der durch die Neukonzipierung des Einkommensteuertarifs zu erwartende Rückgang der Steuereinnahmen wird auch nicht durch die vorgesehene Regelung des Abzugs der Sonderausgaben ausgeglichen. Die entscheidende Neuerung in diesem Bereich stellt der Grundsatz dar, daß die Sonderausgaben nicht mehr wie bisher von der Bemessungsgrundlage, sondern grundsätzlich mit 20 % des Betrages von der Steuerschuld abgezogen werden sollen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, daß die Entlastung der Steuerpflichtigen bei gleicher Ausgabenhöhe nicht mehr vom Grenzsteuersatz abhängt.

Diese Regelung, über die zwischen den Koalitionsparteien Einigkeit besteht, ist von verschiedener Seite heftiger Kritik ausgesetzt. Es wird eingewandt, daß bei einer progressiven Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit alle Aufwendungen, die die steuerliche Leistungsfähigkeit mindern, logischerweise von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden müssen. Ein

Abzug von der Steuerschuld käme dagegen der Verfälschung des Progressionsgedankens gleich<sup>1)</sup>.

Dieser Auffassung muß aber entgegengehalten werden, daß Sonderausgaben eine Reihe von Aufwendungen umfassen, die eigentlich der Einkommensverwendung zuzurechnen sind. Da die Einkommensverwendung aber nicht die steuerliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigt, erscheint eine progressive Entlastung nicht gerechtfertigt. Im Gegensatz dazu müssen Werbungskosten und Betriebsausgaben, die der Einkommenserzielung dienen und somit die Leistungsfähigkeit beeinflussen, von der Bemessungsgrundlage abzugsfähig sein. Um so unverständlicher erscheint es, daß auch die Eckwertbeschlüsse für die Neuregelung der Abzugsfähigkeit der Sonderausgaben eine Reihe von Ausnahmen vorsehen. So soll das geltende Recht für die Kirchensteuer, bestimmte Spenden und den Zinsanteil der Lastenausgleichsabgabe beibehalten werden.

Zu einer spürbaren Entlastung vor allem der mittleren Einkommen wird die Anhebung der abzugsfähigen Höchstbeträge für Ausgaben zur Lebensvorsorge und für Bausparkassenbeiträge auf 3 600/7 200 DM (Ledige/Verheiratete) führen, die dann mit 20 % von der Steuerschuld abgezogen werden sollen. Mit diesem Schritt wird die schon lange erforderliche Angleichung der Höchstbeträge an die gestiegenen Vorsorgeaufwendungen vollzogen.

Eine weitere bedeutsame Änderung stellt die oben bereits erwähnte Streichung der Abzugsfähigkeit der Vermögensteuer dar. Damit wird sichergestellt, daß die relative Vermögensteuerlast nicht bei den Beziehern höherer Einkommen sinkt, die in der Regel mit den Besitzern größerer Vermögen identisch sind.

#### Änderung des Familienlastenausgleichs

Ein besonderes Gewicht ist der Neuregelung des Familienlastenausgleichs beizumessen. Das bisherige duale System des Kinderlastenausgleichs – gekennzeichnet durch die Gewährung von Kin-

<sup>1)</sup> Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission II, Textziffer 19–21, S. 66 f.



**VEREINSBANK IN HAMBURG**

Zentrale: 2 Hamburg 11 · Alter Wall 20-32 · Telefon 36 92-1

ÜBER 60 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN, HANNOVER UND KIEL

derfreibeträgen einerseits und die Zahlung von Kindergeld andererseits – soll nach dem einheitlichen Willen von SPD und F.D.P. durch ein einheitliches, gestaffeltes Kindergeldsystem ersetzt werden. Vorgesehen sind monatliche Zahlungen in Höhe von 50 DM für das erste, 70 DM für das zweite und 90 DM für jedes weitere Kind. Diese Neuordnung des Kinderlastenausgleichs bewirkt zwar eine spürbare Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte<sup>2)</sup>, andererseits wird aber die finanzielle Lage einkommensschwacher, kinderreicher Familien entscheidend gebessert.

Die in den Eckwerten vorgesehene Beibehaltung des vollen Ehegattensplitting wird von den Beschlüssen des SPD-Steuerparteitages in Frage gestellt und dürfte bei der erneuten Diskussion des dritten Steuerreformpaketes zu Kontroversen führen. Die Sozialdemokraten möchten den Splittingvorteil, der zur Zeit maximal 11 281 DM beträgt, auf 5 000 DM begrenzen. Bei der Betrachtung des Splittingvorteils darf jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß dieser mit steigendem Einkommen zwar absolut ansteigt, relativ jedoch sinkt. Dies ist eine Folge des an der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Progressionstarifs. Jede Begrenzung der Splittingwirkungen müßte deshalb den systematischen Aufbau des Tarifs durchbrechen.

#### Anrechnung bei der Körperschaftsteuer

Das wohl umstrittenste Thema im Rahmen der Steuerreform ist die Körperschaftsteuer. Sie stellt eine eigenständige Ertragsteuer auf die Gewinne juristischer Personen dar. Da die Körperschaft als selbständige Rechtsperson streng vom Anteilseigner zu trennen ist, bewirkt eine Gewinnausschüttung eine doppelte steuerliche Erfassung desselben Tatbestandes. Abgemildert wird die Doppelbesteuerung dadurch, daß die ausgeschütteten Gewinne nicht mit dem für einbehaltene Gewinne gültigen Steuersatz von 51 %, sondern lediglich mit 15 % besteuert werden. Die Doppelbelastung weist folgende Hauptnachteile auf:

- Verstoß gegen das Prinzip der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und damit gegen das Prinzip der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung,
- Einschränkung einer breitgestreuten Vermögensanlage in Beteiligungspapieren infolge der induzierten Schmälerung der Nettorendite<sup>3)</sup>.

Um diese Nachteile zu vermeiden, sollte die Doppelbesteuerung nach den Eckwertbeschlüssen durch die Anrechnung der Körperschaftsteuer auf

ausgeschüttete Gewinne bei der Einkommensteuer der Anteilseigner beseitigt werden. Der gegenwärtig gespaltene Steuersatz soll dabei durch einen einheitlichen Steuersatz von 56 % ersetzt werden.

Dem Anrechnungsverfahren wird aber von seiten des DGB und der SPD Widerstand entgegengesetzt. Sie plädieren für eine Beibehaltung des bisherigen Systems – bei gleichzeitiger Heraufsetzung des Steuersatzes für einbehaltene Gewinne auf 56 % –, da sich der gesamte Aktienbesitz in den Händen weniger konzentrierte, die dann die Hauptbegünstigten des Anrechnungsverfahrens wären. Der aus der Entlastung der Anteilseigner resultierende Steuerausfall müßte dann durch Erschließung anderer Einnahmequellen ausgeglichen werden. Diese würde jedoch breitere Schichten der Bevölkerung treffen.

#### Veränderte Ausgangslage bei Steuererhöhungen

Diese Argumentation ist aber nur zutreffend, wenn sich der Aktienbesitz tatsächlich auf wenige Eigentümer konzentriert. Im Interesse einer Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am Produktivvermögen sollte die Regierung jedoch an den Eckwertbeschlüssen festhalten. Überhaupt wäre es für eine rationale Politik erforderlich, Vermögensbildungspläne zu erarbeiten, die sich nahtlos in die Steuerreform einfügen.

Ein gleiches gilt für die steuerlichen Maßnahmen, die im Rahmen der Reform des Bodenrechts vorgesehen sind. So würde die in der Regierungserklärung angekündigte Bodenwertzuwachssteuer, sofern sie auf eine Besteuerung auch von nicht-realisierten Wertzuwächsen hinausläuft, eine Abkehr vom gültigen Einkommensteuerrecht bedeuten, bei dem nur die realisierten Wertzuwächse steuerlich erfaßt werden.

Bei allen Überlegungen darf schließlich nicht außer acht gelassen werden, daß aus aktuellem politischen Anlaß erforderliche Steuererhöhungen die Ausgangslage für die Steuerreform verändern und ein erneutes Überdenken des gesamten Konzeptes erforderlich machen könnten. So könnte in Kürze – wie vom Bundesfinanzminister bereits offen ausgesprochen – zur Deckung des für den Bundeshaushalt 1973 abzusehenden Fehlbetrages eine Steuererhöhung vorgesehen werden. Es sollte auf jeden Fall Sorge dafür getragen werden, daß eine rein fiskalische motivierte Erhöhung einer bestimmten Steuerart später im Rahmen der Steuerreform aus steuersystematischen Gründen nicht rückgängig gemacht werden muß. Unbedenklich in dieser Hinsicht wäre hingegen eine aus konjunkturpolitischen Gründen heraus notwendige Steuererhöhung, etwa in Form eines zeitlich befristeten, nicht rückzahlbaren Konjunkturzuschlages.

<sup>2)</sup> Die Modellrechnung der Bundesregierung ergibt für das Jahr 1974 Mehraufwendungen in Höhe von ca. 4 Mrd. DM.

<sup>3)</sup> Vgl. Günter Wöhe: Zur Reform der Körperschaftsteuer. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 52. Jg. (1972), H. 8, S. 409 ff.