

Petersen, Hans-Georg

Article — Digitized Version

## Über Steuerentlastungen zur Steuerreform?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Petersen, Hans-Georg (1980) : Über Steuerentlastungen zur Steuerreform?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 2, pp. 79-85

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135406>

**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.*

# Über Steuerentlastungen zur Steuerreform?

Hans-Georg Petersen, Kiel

Im Dezember legten Innerhalb von sieben Tagen die CDU/CSU und die Regierungsparteien SPD und FDP ihre Steuerentlastungsprogramme vor. Wo liegen die Unterschiede zwischen beiden Programmen? Sind solche Steuerentlastungsprogramme geeignet, der nicht nur von wissenschaftlicher Seite seit Jahren erhobenen Forderung nach einer grundlegenden Reform insbesondere des Einkommensteuersystems näher zu kommen?

Seit der sogenannten Steuerreform von 1975 findet in der Bundesrepublik eine permanente Diskussion um das Steuersystem statt, die sowohl die Regierung und die sie tragenden Parteien als auch die Opposition dazu benutzen, nahezu im halbjährlichen Abstand neue „Steuerentlastungsprogramme“ den allmählich strapazierten Bürgern zu präsentieren. So entstanden bereits zum dritten Mal (nach 1977 und 1978) zwei „vorweihnachtliche“ Entlastungsprogramme, wobei das der Regierungsparteien inhaltlich von dem der zeitlich vorgepreschten Opposition inspiriert wurde. Diese Art der Entlastungsprogramme wird von C. Folkers treffend als „Akzeleration der Reformtätigkeit“<sup>1</sup> charakterisiert, die damit auch im neuen Jahrzehnt andauern wird.

Der Zwang zur jährlichen Anpassung insbesondere des Einkommensteuertarifs beruht allerdings nicht auf einem Zufall, sondern auf einem systematischen Fehler: nahezu alle tariflichen Änderungen der letzten Jahre haben den Durchschnittssteuersatz stärker als den Grenzsteuersatz gesenkt, so daß die Tarifelastizität – definiert als Verhältnis von Grenz- zu Durchschnittssteuersatz – in den stark besetzten Einkommensbereichen fortlaufend erhöht wurde. Immer mehr Steuerpflichtige sind aufgrund der insbesondere nominal steigenden Einkommen in die Bereiche erhöhter Tarifelastizitäten hineingewachsen. Die gleichzeitig über die erhöhten Abzugsbeträge ansteigende Abzugsbetragselastizität sorgte mit der gestiegenen Tarifelastizität dafür, daß die Steuerschuldlastizität bei der Lohnsteuer sich dem Wert 2 näherte<sup>2</sup>.

Als Resultat waren die Zuwachsraten des Lohnsteueraufkommens bald doppelt so hoch wie die Zu-

wachsraten der Bruttolöhne. Auch die vielgepriesene Beseitigung des Tarifsprungs – im Grenzsteuersatz – am Ende des ersten Linearbereichs (bei „zu versteuernden Einkommen“ von 16 000 DM bei Ledigen bzw. 32 000 DM bei Verheirateten) von 22 % auf 30,8 % zum 1. 1. 1979 hat hier keine Abhilfe geschaffen. Der Progressionssprung wurde – wie schon im Einkommensteuertarif von 1965<sup>3</sup> – durch eine Progressionsbeschleunigung ersetzt<sup>4</sup>, die für keine nachhaltige Abschwächung der Progression in diesem Einkommensbereich sorgen konnte.

Besonders wichtig für die Beurteilung der Steuerentlastungsprogramme von Opposition und Regierung ist also die Frage, ob in dem einen oder anderen Programm Ansatzpunkte zu erkennen sind, die diesen systematischen Fehler im Einkommensteuersystem wenn nicht beseitigen, so doch zumindest in seinen Auswirkungen mildern könnten. Zu diesem Zweck wurden die vorgeschlagenen Entlastungsmaßnahmen gegenübergestellt (vgl. Übersicht).

Die Opposition will den Eingangsgrenzsteuersatz im ersten Linearbereich von 22 % auf 21 % senken, den Einkommensbereich des ersten Linearbereichs allerdings unverändert beibehalten. Von dieser Änderung, die allein einen Steuerausfall von ca. 4,5 Mrd. DM zur Folge haben soll, profitieren vor allem die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen. Für die vorgesehene

<sup>1</sup> C. Folkers: Der Reformakzelerator. Bemerkungen zu einer Reform des Einkommensteuertarifs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 7, S. 340 ff.

<sup>2</sup> Vgl. A. Boss: Zur künftigen Entwicklung des Lohnsteueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Weltwirtschaft, 1978, Heft 1, S. 34 ff.

<sup>3</sup> Vgl. M. Blöcker, H.-G. Petersen: Eine vergleichende Analyse der deutschen Einkommensteuertarife von 1958, 1965 und 1975 unter Einbeziehung des Progressionsgrades, in: Public Finance, Vol. XXX (1975), S. 347 ff.

<sup>4</sup> Gemessen an der Tarifelastizität liegt für „zu versteuernde Einkommen“ von über 16 000 DM/32 000 DM bis zu rund 28 000 DM/56 000 DM eine beschleunigte Progression vor. Die Tarifelastizität steigt hier von 1,30 auf 1,67 an.

*Dr. Hans-Georg Petersen, 33, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Infrastruktur und Weltwirtschaft am „Institut für Weltwirtschaft“ und Lehrbeauftragter der Universität Kiel.*

Maßnahmen	Steuerentlastungsvorschläge der CDU/CSU	Steuer- und familienpolitische Maßnahmen der SPD und FDP
I. Korrekturen am Einkommensteuertarif		
(1) erster Linearbereich (indirekte Progression)	Grenzsteuersatz wird von 22% auf 21% gesenkt (für „zu versteuernde Einkommen“ bis 16.000 DM/32.000 DM)	Verlängerung des ersten Linearbereichs von 16.000 DM/32.000 DM auf 18.000 DM/36.000 DM „zu versteuernde Einkommen“
(2) erster und zweiter direkt progressiver Bereich	Abflachung der Progressionskurve für „zu versteuernde Einkommen“ bis 60.000 DM/120.000 DM	Abflachung der Progressionskurve für „zu versteuernde Einkommen“ bis 60.000 DM/120.000 DM
(3) Tariffreibetrag	Einarbeitung des Tariffreibetrages von 510 DM/1.020 DM in den Grundfreibetrag, der sich dadurch auf 4.200 DM/8.400 DM erhöht.	Einarbeitung des Tariffreibetrages von 510 DM/1.020 DM in den Grundfreibetrag, der sich dadurch auf 4.200 DM/8.400 DM erhöht
Entlastungsvolumen/ Inkrafttreten	8 Mrd. DM/1. 1. 1981	5,5 Mrd. DM/1. 1. 1981
II. Familienpolitische Maßnahmen		
(1) Berücksichtigung der Kinder im Einkommensteuerrecht	Einführung eines steuerlichen Kinderfreibetrages von 300 DM/600 DM je Kind, unter Beibehaltung des Kinderbetreuungsbetrages	(a) Steuerlicher Kindergrundfreibetrag für jedes Kind in Höhe von 800 DM pro Elternteil (1600 DM für beide Ehegatten) bei Wegfall des Abzugsbetrags für Kinderbetreuungskosten (b) Anhebung des Haushaltsfreibetrages für Alleinstehende mit Kindern um 1.200 DM auf 4.200 DM
(2) Kindergeld	Erhöhung des Kindergeldes für Erst- und Zweitkinder um jeweils 20 DM monatlich (alternativ Erhöhung des Kindergeldes für Erst- und Zweitkinder um jeweils 15 DM, ab drittem Kind um je 30 DM monatlich)	(a) Einführung eines Kindergeldzuschlags von 300 DM pro Kind in den ersten sechs Monaten nach der Geburt (b) Kinderzuschlag von 30 DM monatlich für Empfänger von Arbeitslosengeld, -hilfe und Unterhaltsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz sowie für Sozialrentner mit drei und mehr Kindern (also für einen Personenkreis, der vom Kindergrundfreibetrag nicht profitiert, eine Doppelbegünstigung wird ausgeschlossen)
(3) Wohngeld	—	Erhöhung des Wohngeldes mit Verstärkung der familienbezogenen Leistungen
Entlastungsvolumen/ Inkrafttreten	5,5 Mrd. DM/1. 1. 1981	6,65 Mrd. DM/1. 1. 1981; (2a) erst ab 1982
III. Einzelne Maßnahmen		
(1) Weihnachtsfreibetrag	Erhöhung des Weihnachtsfreibetrages für Arbeitnehmer um 200 DM auf 600 DM	Erhöhung des Weihnachtsfreibetrages für Arbeitnehmer um 200 DM auf 600 DM
(2) Sonderausgaben	Erhöhung des Vorwegabzugs bei den Sonderausgaben von 2.500 DM/5.000 DM auf 3.000 DM/6.000 DM	(a) Erhöhung des Vorwegabzugs bei den Sonderausgaben von 2.500 DM/5.000 DM auf 3.000 DM/6.000 DM (b) Erhöhung der Sonderausgaben - Höchstabzugsbeträge um 240 DM/480 DM auf 2.340 DM/4.680 DM
(3) Unternehmensbesteuerung	Übernahme der Ertragssteuerbilanzwerte auch für die Vermögensteuer	Übernahme der ertragssteuerlichen Werte für Pensionsrückstellungen bei der Einheitsbewertung des Betriebsvermögens
Entlastungsvolumen/ Inkrafttreten	3,1 Mrd. DM/1. 1. 1981, (1) bereits ab 1980	5,3 Mrd. DM/ (1) bereits ab 1980, (2a und b) ab 1982, (3) ab 1981
Gesamtes Entlastungsvolumen	16,6 Mrd. DM in 1981	17,45 Mrd. DM, in 1981: 12,85 Mrd. DM in 1982: 4,6 Mrd. DM

Quellen: (1) CDU/CSU - Fraktion im Deutschen Bundestag, Pressedienst, Bonn, den 12. Dezember 1979.

(2) Bundesministerium der Finanzen: Steuer- und familienpolitische Maßnahmen für die Jahre 1981 und 1982, Bonn, den 18. Dezember 1979.

Abflachung der Progressionskurve für „zu versteuern- de Einkommen“ bis 60 000 DM/120 000 DM bleiben dann – bei einem Gesamtentlastungsvolumen von 8 Mrd. DM – nur noch 3,5 Mrd. DM übrig, so daß hieraus keine einschneidende Veränderung in der Höhe der Grenzsteuersätze zu erwarten ist. Auch auf die Pro- gressionsbeschleunigung wird man nicht verzichten können. Der Tariffreibetrag soll in den Tarif eingearbei- tet werden, so daß sich der Grundfreibetrag auf 4200 DM/8400 DM erhöht. Ob die (progressive) Entla- stungswirkung des Tariffreibetrags im ersten und zwei- ten direkt progressiven Tarifbereich sowie im zweiten Linearbereich erhalten bleiben soll<sup>5</sup>, bleibt in den Steuerentlastungsvorschlägen der CDU/CSU offen. Überraschenderweise stimmen hinsichtlich des Tarif- freibetrags die Formulierungen der Opposition und der Regierung überein, wobei letztere allerdings die pro- gressive Entlastungswirkung des Tariffreibetrags nicht in den Tarif einbauen will.

In den Vorschlägen zur Korrektur des Einkommen- steuertarifs der SPD und FDP wird auf eine steuerliche Entlastung der Bezieher von „zu versteuernden Ein- kommen“ bis zu 16 000 DM/32 000 DM verzichtet. Vielmehr soll die Grenze des ersten Linearbereichs um 2000 DM/4000 DM nach oben (auf 18 000 DM/ 36 000 DM) verschoben werden, was in diesem Be- reich eine Senkung der Grenzsteuersätze um bis zu 3,5 Prozentpunkte und natürlich auch eine sinkende Durchschnittssteuerbelastung zur Folge hat. Im An- schluß soll die Progressionskurve – wie im Opposi- tionsvorschlag – bis zu „zu versteuernden Einkom- men“ von 60 000 DM/120 000 DM abgeflacht werden. Diese Maßnahmen sollen einen Entlastungseffekt von 5,5 Mrd. DM aufweisen. Auch dieser Betrag wird nicht ausreichen, die Progressionsbeschleunigung zu be- seitigen und die Progressionskurve nachhaltig abzu- flachen.

Auf jeden Fall ist der Einbau des Tariffreibetrags – in welcher Form auch immer – in den Einkommen- steuertarif zu begrüßen, wird damit doch ein system- fremdes Element beseitigt. Sowohl die Vorschläge der Opposition als auch die der Regierung werden wieder für jeweils unterschiedliche Gruppen von Steuerpflich- tigen (keineswegs für alle) einen kurzfristigen Entla- stungseffekt haben, der durch die weitere nominelle und reale Einkommensentwicklung innerhalb kürze- ster Zeit wieder beseitigt sein wird. Eine nachhaltige Senkung der Tarifelastizität kann nicht erwartet wer- den, so daß das Problem der „kalten Progression“ bei

jüngst erhöhter Inflationsrate als ungelöst angesehen werden kann. Das Leistungsfähigkeitsprinzip bei der Einkommensbesteuerung bleibt auch weiterhin ver- letzt, und die Umverteilungswirkungen solcher (mehr oder weniger) willkürlichen Änderungen des Tarifs zu- gunsten bestimmter Gruppen von Steuerpflichtigen sind höchst unbestimmt, in ihrer Größenordnung aber vernachlässigbar gering<sup>6</sup>.

### Familienpolitische Maßnahmen

Im Rahmen der familienpolitischen Maßnahmen sieht die Opposition die teilweise Umwandlung des Kinderbetreuungsbetrages in einen Kinderfreibetrag in Höhe von 300 DM je Kind und Elternteil vor, während der restliche Kinderbetreuungsbetrag in Höhe von 300 DM je Kind und Elternteil erhalten bleiben soll, die Kosten für diesen Teil vermutlich auch zu belegen wä- ren. Damit kehrt die Opposition zu einer Regelung zu- rück, die im Zusammenhang mit der Steuerreform 1975 auch mit ihren Stimmen abgeschafft worden war. Darüber hinaus wird eine Erhöhung des Kindergeldes vorgeschlagen (vgl. Übersicht).

Die Vorschläge der Regierung hinsichtlich der fami- lienpolitischen Maßnahmen sind wesentlich detaillier- ter, aber auch komplizierter. Zunächst einmal soll als steuerpolitisches Novum ein Kindergrundfreibetrag in Höhe von 800 DM pro Kind und Elternteil (bei Wegfall des Abzugsbetrags für Kinderbetreuungskosten) ein- geführt werden, der für eine progressionsunabhängige Entlastung sorgen soll. Bei der Lohnsteuer soll dieser in die Lohnsteuertabellen eingearbeitet werden, bei der veranlagten Einkommensteuer würde dieser Vor- schlag neben dem Grund- und Splittingtarif auch noch eine Reihe von „Kindertarifen“ bescheren. Ein einheit- licher Abzug von der Steuerschuld wäre hier verwal- tungsmäßig eher angemessen, würde allerdings auch die Wirkungsweise deutlicher machen! Die Anhebung des Haushaltsfreibetrags für Alleinstehende mit Kin- dern um 1200 DM auf 4200 DM ist allerdings uneinge- schränkt zu begrüßen, da damit die mit der Steuerre- form 1975 erreichte Gleichstellung zwischen Splitting- vorteil im ersten Linearbereich und dem Vorteil aus diesem Haushaltsfreibetrag (wieder) gewährleistet ist.

Der Kinderzuschlag von 30 DM monatlich für Emp- fänger von Arbeitslosengeld, -hilfe und Unterhaltsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz sowie für Sozial- rentner mit drei und mehr Kindern ist eine unmittelbare Folge des Kindergrundfreibetrags, von dem dieser

<sup>5</sup> Die progressive Entlastungswirkung bewegt sich hier zwischen ca. 112 DM/224 DM und 286 DM/571 DM.

<sup>6</sup> Vgl. die Berechnungen der Umverteilungswirkungen in H.-G. Pe- t e r s e n : Die Auswirkungen der Änderungen des Einkommensteu- ergesetzes 1977/78, in: Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Fi- nanzwissenschaft der Universität Kiel, Nr. 5, Kiel 1978.

Personenkreis – da nicht einkommensteuerpflichtig – nicht profitieren kann. Neben das Kindergeld soll also für diesen Empfängerkreis zukünftig noch ein spezielles Kindergeld treten. Außerdem wird das bisherige Kindergeld durch einen Kindergeldzuschlag von 300 DM pro Kind in den ersten sechs Monaten nach der Geburt ergänzt, eine Regelung, die insbesondere auf Drängen der FDP in den Katalog mit aufgenommen worden ist<sup>7</sup>. Darüber hinaus sollen im Rahmen des Wohngeldes insbesondere die familienbezogenen Leistungen angehoben werden.

Die familienpolitischen Maßnahmen machen das enge Zusammenspiel zwischen Steuer-, Sozial- und Familienpolitik deutlich. Die Vorschläge der Opposition wirken im Vergleich zu denen der Regierung geschlossener. Akzeptiert man grundsätzlich, daß ein leistungsfähigkeitserhöhender Tatbestand (z. B. zusätzliches Einkommen) progressiv besteuert wird, ist prinzipiell nicht einsichtig, warum ein leistungsfähigkeitsmindernder Tatbestand (z. B. in Form der zusätzlichen Ausgabenbelastung durch ein Kind) nicht auch zu einer progressiven Steuerminderung führen sollte. Kinderfreibeträge entsprechen durchaus dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und können deshalb nicht einfach als „ungerecht“ bezeichnet werden. Will man allerdings die daraus resultierenden Umverteilungswirkungen nicht akzeptieren, so kann man aufgrund der stärkeren Gewichtung der Umverteilungszielsetzung (im Sinne einer Nivellierung der Einkommen) durchaus progressionsunabhängige Regelungen – wie beispielsweise das Kindergeld – präferieren. In jedem Falle sollten hier die politischen Wertungen verdeutlicht werden.

### Systemfremde Überlegungen

Wie bereits angedeutet, paßt der Kindergrundfreibetrag nicht recht in die Einkommensteuersystematik. Die Motivation für die Einführung eines solchen Freibetrages, der zudem noch unter dem Schlagwort „Vereinfachung des Kindergeldes“<sup>8</sup> angepriesen wird, ist im Bereich der Finanzausgleichsproblematik zu suchen: eine Erhöhung des Kindergeldes – wie von der in der Mehrzahl der Länder regierenden Opposition vorgeschlagen – wäre allein vom Bund zu tragen, während am Aufkommensausfall infolge des Kindergrundfreibetrages auch Länder und Gemeinden mit ih-

ren Anteilen am Einkommensteueraufkommen beteiligt wären. Dem Sachverhalt eigentlich fremde Überlegungen fließen damit in die Entlastungsvorschläge ein.

Angebracht erschiene es viel eher, statt eines Kindergrundfreibetrages einen Abzugsbetrag für Kinder von der Steuerschuld („Kinderabzugsbetrag“) einzuführen. Dieser Abzugsbetrag würde ebenfalls das Einkommensteueraufkommen aller Gebietskörperschaften vermindern, und die von der Regierung angestrebte „Verrechnung mit der Steuerschuld“<sup>9</sup> würde noch viel deutlicher hervortreten. Außerdem wäre hier die Einführung der „Finanzamtslösung“ beim Kindergeld angebracht, so daß Kindergeld und Kinderabzugsbetrag zusammengefaßt und gegebenenfalls als Teil einer „negativen Einkommensteuer“ zur Auszahlung gelangen könnten<sup>10</sup>. Die verwaltungsmäßige Zersplitterung hinsichtlich der Berücksichtigung von Kindern wäre beseitigt. Nur eine solche Lösung läge auch im Sinne einer Steuervereinfachung. Die Chance für die politische Durchsetzbarkeit eines solchen Vorschlags dürfte ebenso groß sein wie die des Regierungsvorschlages. Abgesehen von der Finanzausgleichswirkung hat im übrigen der Regierungsvorschlag eine ähnliche Umverteilungswirkung wie die von der Opposition vorgeschlagene Erhöhung des Kindergeldes.

### Einzelne Entlastungsmaßnahmen

Bei den einzelnen Entlastungsmaßnahmen handelt es sich im wesentlichen um Maßnahmen zugunsten der Arbeitnehmer, Selbständigen und Freien Berufe im Sinne des Einkommensteuergesetzes. Die Erhöhung des Weihnachtsfreibetrages wird sowohl von der Opposition als auch von der Regierung schon für 1980 vorgeschlagen. Dieser im eigentlichen Sinne zusätzliche Arbeitnehmerfreibetrag hat wiederum eine mit steigendem Bruttolohn progressive Entlastungswirkung zur Folge<sup>11</sup>. Hier ist diese aber laut Regierungsvorschlag – im Gegensatz zum Kinderfreibetrag – geradezu erwünscht, weil die starke Progression bei der Lohnsteuer sich besonders bei der Auszahlung des Weihnachtsgeldes auswirkt, und das eine „Quelle wachsender Unzufriedenheit darstellt“<sup>12</sup>.

Im Bereich der Sonderausgaben wollen sowohl die Regierung als auch die Opposition den Vorwegabzug bei den Sonderausgaben – allerdings die Regierung

<sup>7</sup> Die CDU/CSU hat in einem bereits vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen, Hausfrauen, die in den ersten sechs Monaten nach der Geburt ein Kind versorgen, ein Familiengeld in Höhe von 500 DM monatlich zu zahlen. Damit wäre die Kumulation des Mutterschaftsgeldes von maximal 750 DM und des Kindergeldzuschlags von 300 DM monatlich für berufstätige Mütter ausgeschlossen.

<sup>8</sup> Bundesministerium der Finanzen: Steuer- und familienpolitische Maßnahmen für die Jahre 1981 und 1982, Bonn 1979, S. 11.

<sup>9</sup> Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 11.

<sup>10</sup> Der vorgesehene Kinderzuschlag könnte in diesem Falle auch vom Finanzamt berücksichtigt werden.

<sup>11</sup> Bei einem Weihnachtsfreibetrag von 600 DM zwischen ca. 132 DM und 336 DM.

<sup>12</sup> Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 9. Mit solch einer Begründung ließe sich auch noch ein Urlaubsgeldfreibetrag kurz vor der nächsten Bundestagswahl einführen!

erst zum 1. 1. 1982 – erhöhen (vgl. Übersicht). Damit nähert sich der Vorwegabzug – zumindest bei Verheirateten – allmählich dem höchsten Arbeitgeberbeitrag zur gesetzlichen Sozialversicherung, so daß die selbständig Tätigen den besser verdienenden Arbeitnehmern hinsichtlich ihrer Vorsorgeaufwendungen weitgehend steuerlich gleichgestellt werden. Die Regierung schlägt darüber hinaus noch eine Erhöhung der Sonderausgaben-Höchstabzugsbeträge ab 1. 1. 1982 vor (vgl. Übersicht), um der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung Rechnung zu tragen. Sowohl die Sonderausgaben-Höchstabzugsbetragsregelung als auch die Vorsorgepauschale für Arbeitnehmer führen zu einer in Abhängigkeit von Lohnhöhe und Familienstand extrem unterschiedlichen steuerlichen Behandlung der Vorsorgeaufwendungen (insbesondere Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung), die durch diese Regelungen nicht beseitigt wird<sup>13</sup>. Hier könnte nur der Übergang zum Vollabzug der tatsächlichen Beiträge zur Sozialversicherung – zumindest der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung – bestehende Ungerechtigkeiten beseitigen.

Mit der Übernahme der Ertragsteuerbilanzwerte auch für die Vermögensteuer im Vorschlag der Opposition soll der Weg eines Abbaus der Doppelbelastung mit Vermögensteuer bei Kapitalgesellschaften und Anteilseignern beschritten werden. Das dient dem Zweck, die Investitionskraft der Betriebe zu stärken. Demgegenüber soll die Übernahme der ertragsteuerlichen Werte für Pensionsrückstellungen bei der Einheitsbewertung des Betriebsvermögens im Vorschlag der Regierung der Neuregelung im Betriebsrentengesetz (wonach Betriebsrenten grundsätzlich nicht mehr verfallen können) Rechnung tragen.

### Gesamtbeurteilung der Vorschläge

Das Problem der hohen Steuerschuldlastigkeit der Einkommensteuer – insbesondere bei der Lohnsteuer – wird durch die beabsichtigten Korrekturen am Steuertarif nicht gelöst. Die Vorschläge von Regierung und Opposition führen lediglich zu kurzfristigen Entlastungen. Insbesondere die Opposition wird ihrem Anspruch, die „im geltenden Einkommensteuer- und Lohnsteuertarif begründete Automatik der heimlichen Steuererhöhungen ... durch eine Tarifkorrektur an 'Haupt und Gliedern'“<sup>14</sup> zu beseitigen, nicht im entferntesten gerecht. Dazu müßte die gesamte Tarifstruktur grundlegend geändert werden<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Vgl. H.-G. Petersen: Finanzwirtschaftliche Folgen einer Harmonisierung der Belastung von Arbeits- und Alterseinkommen mit öffentlichen Abgaben, in: Kieler Arbeitspapiere, Nr. 93, Kiel 1979, S. 10.

Hinsichtlich der familienpolitischen Maßnahmen erschweren massive ideologische Auseinandersetzungen vernünftige Regelungen. Hier ist politisch zu entscheiden, ob eher die Leistungsfähigkeit oder die Umverteilungszielsetzung im Vordergrund stehen sollte. Bedenkt man, wie gering die Differenzen bei den Umverteilungseffekten der Vorschläge von Regierung und Opposition tatsächlich sind<sup>16</sup>, so entbehren gerade die Auseinandersetzungen über diese doch marginalen Differenzen – denn immerhin will die Opposition auf der anderen Seite das progressionsunabhängige Kindergeld erhöhen – eigentlich jeglicher Grundlage<sup>17</sup>. Sie verhindern vielmehr eine breite parlamentarische Basis für ein längst überfälliges Reformvorhaben.

Hinsichtlich der Gesamtentlastungswirkungen – 16,6 Mrd. DM für 1981 im Vorschlag der Opposition und 17,45 Mrd. DM für 1981/82 im Vorschlag der Regierung – unterscheiden sich die Programme nur unwesentlich. Die Differenz von 0,85 Mrd. DM liegt in der statistischen Fehlermarge und spielt nur eine untergeordnete Rolle, da – nach Neumark – die kleinste Rechnungseinheit der bundesdeutschen Steuerpolitik ohnehin die Milliarde ist. Die Verteilung der Entlastungswirkung auf die Steuerpflichtigen ist allerdings unterschiedlich.

### Verteilung der Entlastungen

So fällt am Programm der Regierung auf, daß Ledige und kinderlose Ehepaare mit „zu versteuernden Einkommen“ unter 16 000 DM/32 000 DM – soweit sie Arbeitnehmer sind – nur von der Erhöhung des Weihnachtsfreibetrages profitieren. Wie schon in den vorangegangenen Steuerentlastungsprogrammen wird eine gleichmäßige Entlastungswirkung weder angestrebt noch erreicht; die quantitativ eher unwesentlichen Umverteilungswirkungen sind willkürlich. Auch die Auswirkungen der Steuerentlastungsvorschläge auf Konjunktur und Wachstum können nicht uneingeschränkt positiv beurteilt werden. Zwar haben die Steuerentlastungsprogramme ein solches Gesamtvo-

<sup>14</sup> CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Pressedienst, Bonn, 12. Dezember 1979.

<sup>15</sup> Vgl. C. Folkers, a.a.O., S. 340 ff.; H.-G. Petersen: Ein Vorschlag zur Reform des Einkommensteuertarifs 1978, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 35 (1976/77), S. 128 ff.

<sup>16</sup> Das zeigt sich insbesondere an den Berechnungen der Umverteilungswirkungen der Gesetzesänderungen von 1977/78; vgl. H.-G. Petersen: Die Auswirkungen der Änderungen ..., a.a.O.

<sup>17</sup> Überhaupt sind die Umverteilungswirkungen des Einkommensteuersystems, seit die Mehrzahl der Bürger in die direkte Steuerbelastung hineingewachsen ist, weitaus geringer, als häufig angenommen wird. Das gilt nicht nur für die Bundesrepublik, sondern beispielsweise auch für die USA; vgl. M. Reynolds, E. Smolensky: Why Changing the Size Distribution of Income through the Fisc is Now More Difficult: Hypotheses from US Experience, in: H.C. Recktenwald (Hrsg.): Secular Trends of the Public Sector, Paris 1978, S. 69 ff.

lumen, daß sie im Jahr ihres Inkrafttretens durchaus konjunkturwirksame Nachfrageeffekte hervorrufen könnten; in den Folgejahren würde der Entlastungseffekt bereits wieder überkompensiert. Längerfristig wird sich die hohe Elastizität der Einkommensteuer – vorausgesetzt, daß nicht jährlich oder noch kurzfristiger weitere Entlastungsprogramme durchgeführt werden – als „fiscal drag“ auswirken. Gerade in der jüngsten Vergangenheit hat sich gezeigt, daß bei starker Progression und in von einer schleichenden Inflation überlagerten Stagnationsphasen (Stagflation) die „heimlichen“ Steuererhöhungen insbesondere aufgrund der „kalten Progression“ dafür gesorgt haben, daß das Einkommensteueraufkommen – in erster Linie aus der Lohnsteuer – mit relativ hoher Rate weiter angewachsen ist. Mit expansiven Wirkungen des Einkommensteuersystems kann bei Stagflation also nicht mehr gerechnet werden<sup>18</sup>.

Dennoch ist im Regierungsprogramm ein interessanter und diskussionswürdiger Ansatzpunkt enthalten. Mit dem an sich wenig geeigneten Kindergrundfreibetrag soll ein Schritt zu einer Verrechnung von kinderbezogenen Leistungen mit der Einkommensteuer getan werden: „Ziel ist es, die Auszahlung der sozialen Transferleistungen zusammenzufassen und diese möglichst mit der Steuer zu verrechnen, um damit der bestehenden Zersplitterung bei Verwaltung und Auszahlung der staatlichen Sozialleistungen entgegenzuwirken“<sup>19</sup>. Dieser vernünftige Ansatz zum Ausbau der Negativsteuerelemente im Rahmen der Einkommensteuer wird zwar von der Regierung für die kinderbezogenen Leistungen vorgeschlagen, aber für die altersbezogenen Leistungen (insbesondere Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und betrieblichen Leistungen), bei denen eine extreme steuerliche Ungleichbehandlung vorliegt<sup>20</sup>, abgelehnt<sup>21</sup>.

#### Anforderungen an die 80er Jahre

Die Forderung nach einer grundlegenden Reform des Einkommensteuertarifs muß auch weiterhin aufrechterhalten werden. Geeignete Modelltarife wurden von der Wissenschaft erarbeitet<sup>22</sup>. Die Tarifreform hat auch auf wachstumspolitische Belange Rücksicht zu nehmen. So muß die Grenzsteuerbelastung im unteren und mittleren Tarifbereich abgebaut werden. Zusammen mit den Beiträgen zur gesetzlichen Sozialver-

sicherung setzt die marginale Eingangsbelastung mit 39 % in der Nähe des sozialen Existenzminimums an; im mittleren Einkommensbereich sind Grenzbelastungen mit Lohnsteuer und Sozialversicherung bis zu ca. 59 % zu beobachten<sup>23</sup>. Diese durch die Anhebung der Beiträge zur Sozialversicherung noch weiter zunehmende Belastung der Erwerbstätigen dürfte den Leistungswillen der Masse der Bevölkerung nicht unbeeinträchtigt lassen. Die Neigung, die steuerbelastete Arbeit durch steuerfreie Freizeit zu substituieren, manifestiert sich zunehmend in den Forderungen der Gewerkschaften, die (Lebens-)Arbeitszeit zu verkürzen. Ein Abbau der Grenzbelastung durch eine grundlegende Tarifreform führt über erhöhte Leistungsanreize zu einer angebotsorientierten Stimulation des wirtschaftlichen Wachstums.

Die hohe Elastizität des Einkommensteuersystems resultiert nicht zuletzt daraus, daß rein nominelle Einkommenserhöhungen auch der progressiven Besteuerung unterliegen. Diese nicht die Leistungsfähigkeit erhöhenden Einkommenssteigerungen haben die „kalte Progression“ zur Folge, die weder durch die Vorschläge der Opposition noch der Regierung beseitigt wird. Gerade die „kalte Progression“ trägt dazu bei, daß die kurzfristigen Entlastungswirkungen schnell überkompensiert werden. Die Ausschaltung der „kalten Progression“ durch eine Indexbindung würde die Marginalbelastung erheblich senken und dazu beitragen, daß auch in Stagflationsphasen die Zuwachsraten des Einkommensteueraufkommens absinken und somit von der Einkommensteuer wieder expansive Impulse ausgehen könnten. Die vorgeschlagene Indexbindung ermöglicht eine Verlängerung der Zeiträume zwischen den auf lange Sicht wohl immer notwendigen Anpassungen des Einkommensteuerrechts. Dadurch trägt sie zu einer Erhöhung der Planungssicherheit der Wirtschaftssubjekte bei, hat also zusätzlich noch einen stabilisierenden Charakter. Indexbindung und durchgehend progressiver Tarif würden die Wirkungen der Einkommensteuer als „Wachstumsbremse“ weitestgehend beseitigen.

Zu fordern ist auch – und hierin liegt eine wesentliche Aufgabe der von der Bundesregierung eingesetzten Transfer-Enquête-Kommission – eine Harmonisierung der Ermittlung der Einkommen und der Einkom-

<sup>18</sup> Vgl. F. Neumark: Inflationprobleme – Alt und Neu, Göttinger Universitätsreden, Heft 59, Göttingen 1976, S. 20; H.-G. Petersen: Simulationsergebnisse über die Wirkungen einer Indexbindung des Einkommensteuersystems, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 37 (1979), S. 71.

<sup>19</sup> Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 11.

<sup>20</sup> Vgl. D. Brümmerhoff: Die Einkommensbesteuerung der Sozialversicherungsrenten, in: Steuer und Wirtschaft, 1979, Heft 3, S. 219 ff.; H.-G. Petersen: Finanzwirtschaftliche Folgen..., a.a.O.

<sup>21</sup> Stattdessen wird ein alterseinkommensabhängiger Krankenversicherungsbeitrag eingeführt, der nun auch noch die gesetzliche Krankenversicherung zu einer Einkommensüberprüfung zwingt, die bereits von den Finanzämtern durchgeführt wird und ihnen an sich überlassen bleiben sollte.

<sup>22</sup> Vgl. A. Boss, a.a.O.; C. Folkers, a.a.O.; H.-G. Petersen: Ein Vorschlag..., a.a.O.

<sup>23</sup> Vgl. H.-G. Petersen: Finanzwirtschaftliche Folgen..., a.a.O., S. 94.

mensgrenzen in der Steuer- und Sozialpolitik. Die Abwicklung der Transferzahlungen und ihre Verrechnung mit der persönlichen Einkommensteuer muß bei den Finanzämtern erfolgen. Nur so ist die Kumulation von Sozialtransfers – ein besonderes Beispiel bildet hier die Rentenkumulation – überhaupt erfaßbar. Das derzeitige Nebeneinander von Steuer- und Transfersystem führt zu kaum noch akzeptablen Lösungen<sup>24</sup>.

Hierzu nur ein Beispiel aus dem Bereich des Arbeitslosengeldes: Der Arbeitslose erhält – durch Pauschalierung nicht immer exakt – ca. 68 % seines Nettolohnes. Bezieht er das Arbeitslosengeld nun nicht innerhalb eines Kalenderjahres, sondern z. B. vom 1. Juli bis 30. Juni des folgenden Jahres und ist er anschließend wieder bei gleichem Einkommen beschäftigt, so erhöht sich das Versorgungsniveau progressionsabhängig bis auf fast 99 %; liegen dann noch Nebeneinkünfte vor, sind verfügbare Einkommen von über 100 % in dem zweijährigen Zeitraum möglich. Um daraus resultierende Ungleichbehandlungen abzubauen, Kumulation von Sozialleistungen zumindest steuerlich zu erfassen und Überversorgungen zu vermeiden, ist es notwendig, die Transfers in Relation zum Bruttoeinkommen zu fixieren und im Rahmen der Einkommensbesteuerung mitzuerfassen.

### Erweiterung der Bemessungsgrundlage

Hinsichtlich des Familienlastenausgleichs sind neue Überlegungen anzustellen<sup>25</sup>. Der Geburtenrückgang läßt sich sicherlich nicht ausschließlich, aber zumindest zu einem gewissen Teil auch auf langfristige Anpassungsreaktionen an ein Steuer- und Transfersystem zurückführen, das – sei es bei der Einkommensteuer, der Rentenversicherung oder der gesetzlichen Krankenversicherung – in besonderem Maße die kinderlose Ehe begünstigt. Darüber hinaus ist eine angemessene staatliche Absicherung der Alten – wenn auch noch nicht überall erreicht – über den Generationenvertrag durch die Erwerbstätigen selbstverständlich, während die dritte Generation<sup>26</sup>, nämlich die der Kinder, im Rahmen der staatlichen Absicherung fast vergessen wird.

Zu fordern ist eine Strategie zur Erweiterung der Bemessungsgrundlage bei der Einkommensteuer, um die Progression gerade im unteren und mittleren Einkommensbereich, wo sie gemessen an den Steuerschuld- elastizitäten besonders scharf zugreift, nachhaltig ab-

bauen zu können. Um diesen nachhaltigen Abbau erreichen zu können, ist zum einen die bereits erwähnte Erfassung der Transfers und damit der Ausbau des Negativsteuercharakters der Einkommensteuer erforderlich, so daß Transfer und Steuer unmittelbar saldiert werden könnten (Harmonisierung von Steuer- und Sozialsystem). Zum anderen ist dazu ein Abbau vorhandener steuerlicher Vergünstigungen erforderlich, die nun keineswegs allein im Unternehmensbereich zu finden sind. erinnert sei hier nur an die Besteuerung der Landwirtschaft, die auch nach den Änderungen eigentlich gar nicht als solche bezeichnet werden kann, und die gesetzliche Duldung der permanenten Hinterziehung der Einkommensteuer auf Zins-einkünfte. Die Ausdehnung der im Quellenabzugsverfahren erhobenen Kapitalertragsteuer auch auf Zinsen aus Hypotheken, festverzinslichen Wertpapieren und anderen Geldanlagen würde die „Unterfassung“<sup>27</sup> dieser Einkünfte ohne wesentlichen Verwaltungsmehraufwand für die Finanzämter weitgehend beseitigen. Damit würde für breite Schichten auch die Anlage in Kapitalgesellschaften interessanter, deren Dividenden gegenüber den oben genannten Anlageformen mit Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer an der Quelle belastet werden, so daß bei ihnen die Steuerhinterziehung ausgeschlossen ist. Die Berechnungen von Albers für das Jahr 1968 belegen, daß aufgrund von Steuervergünstigungen und Steuerhinterziehung beachtliche Teile des Sozialprodukts nicht in die Bemessungsgrundlage der Einkommensbesteuerung eingehen<sup>28</sup>.

Die Orientierung an einem solchen langfristigen Rahmenplan, der durchaus noch ergänzungsbedürftig ist<sup>29</sup>, würde die Konzeptionslosigkeit der Steuer- und Sozialpolitik der 70er Jahre beenden. Der von Neumark angeregten Parole von der „Ruhe an der Steuerfront“<sup>29</sup> für einen bestimmten Zeitraum, in dem ein „Konzept einer umfassend systematischen Steuerreform für alle politischen Ebenen“<sup>29</sup> zu erarbeiten wäre, kann nur mit Nachdruck zugestimmt werden. Ohne Rahmenplanung wird auch in Zukunft die Akzeleration der Entlastungsprogramme mit ihren willkürlichen Verteilungswirkungen weiter zunehmen.

<sup>24</sup> Vgl. O. von Nell-Breuning: Vertrag zwischen drei Generationen, in: Wirtschaftswoche, 32. Jg. (1978), Nr. 23, S. 77 ff.

<sup>27</sup> W. Albers: Art. Einkommensbesteuerung I: Einkommensteuer, in: HdWW, Lieferung 19/20, 1979, S. 211.

<sup>28</sup> Vgl. W. Albers: Umverteilungswirkungen der Einkommensteuer, in: ders. (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 75/II), Berlin 1974, S. 69 ff.; ders.: Art. Einkommensbesteuerung III: Statistik, in: HdWW, Lieferung 19/20, 1979, S. 242.

<sup>29</sup> Vgl. F. Neumark: Schuldenabbau oder Steuersenkung, in: Wirtschaftswoche, 33. Jg. (1979), Nr. 47, S. 73 ff.

<sup>24</sup> Vgl. H.-G. Petersen: Finanzwirtschaftliche Folgen..., a.a.O.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu insbesondere R. Zeppernick: Kritische Bemerkungen zum Zusammenhang zwischen Alterslastenausgleich und Kinderlastenausgleich, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 37 (1979), S. 293 ff.