

Neumark, Fritz

Article — Digitized Version

Steuersenkungen oder Steuererhöhungen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Neumark, Fritz (1981) : Steuersenkungen oder Steuererhöhungen?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 8, pp. 382-388

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135589>

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.

Steuersenkungen oder Steuererhöhungen?

Fritz Neumark, Frankfurt a. M.

Angesichts der enttäuschenden Bonner Haushaltsbeschlüsse, deren politische Realisierung zum Teil noch nicht sicher ist, stellt sich die Frage, ob nicht im Vergleich zu einer gefährlichen weiteren Ausdehnung der Defizite eine Steuererhöhung das geringere Übel darstellt. Welche der in der Öffentlichkeit gehandelten und von der Bundesregierung bereits ins Auge gefaßten Steuern kämen dafür in Frage? Könnte das gleiche Ziel, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, auch durch fühlbare Steuersenkungen erreicht werden, die die Voraussetzungen für einen relativ schnellen wirtschaftlichen Wiederaufschwung schaffen sollen? Professor Fritz Neumark nimmt Stellung.

Bei uns hat sich in der letzten Zeit überwiegend die Überzeugung durchgesetzt, daß eine „Konsolidierung“ der öffentlichen Haushalte unerlässlich ist, was eine Reduzierung des sogenannten strukturellen Budgetdefizits impliziert. Ohne die Nützlichkeit dieses Begriffes gänzlich in Abrede stellen zu wollen, möchte ich betonen, daß seine zahlenmäßige Fixierung und ebenso die einer angeblichen „Normalverschuldung“ mit erheblichen Problemen belastet sind, wie der Sachverständigenrat, der sich dieser Begriffe auch in seinem jüngsten Sondergutachten¹ über „Kurskorrekturen“ vom 4. 7. 1981 bedient, gewiß nicht leugnen würde.

Auf die Frage, wie denn nun konkret diese Konsolidierungsaktion zu realisieren sei, lautete bis vor kurzem die Antwort nahezu einhellig: „Primär durch Kürzungen der öffentlichen Ausgaben“. Dazu ist zweierlei zu bemerken: Erstens müssen unter öffentlichen Ausgaben auch die Ausgaben der Parafisci, in erster Linie die der Sozialversicherung und in zweiter die der öffentlichen Unternehmungen wie vor allem der Bundesbahn, einbezogen werden. Zweitens wird, jedenfalls global gesehen, keine Verringerung ihrer absoluten Höhe, sondern nur eine – allerdings unter Umständen deutlich spürbare – Reduzierung ihres (nominalen) Wachstums angestrebt. Daß selbst dann mit außerordentlichen politischen Widerständen zu rechnen ist, wenn es an die Konkretisierung einer solchen tendenziell restriktiven Ausgabenpolitik geht, ist bekannt. Daher ist weitgehend

den Ausführungen des Sachverständigenrats in seinem jüngsten Sondergutachten zuzustimmen, daß „Allmählichkeit und Verlässlichkeit . . . die Kennzeichen des Konsolidierungsprozesses sein“ müßten². Ohne in diesem Aufsatz näher auf die Notwendigkeit bzw. die Möglichkeit einer (direkt avisierten) Ausgaben senkungspolitik eingehen zu wollen, soll doch erwähnt werden, daß es immer noch Gegner einer Restriktion der staatlichen Aktivitäten gibt, die nicht nur auf der Seite der Befürworter eines radikalen Expansionismus zu finden sind³.

In meinen folgenden Darlegungen gehe ich demgegenüber von der Hypothese aus, daß jedenfalls im laufenden Jahre, womöglich aber auch noch 1982, die Maßnahmen, die zu einer Konsolidierung erforderlich sind, in erster Linie in einer restriktiven Ausgabenpolitik bestehen müssen, wenn ein zu erhoffender Aufschwung die ohnehin noch viel zu hohe Inflationsrate nicht weiter steigern soll. Die Einzelheiten einer solchen Politik sind nicht Gegenstand dieses Beitrags. Dazu nur die Bemerkung, daß die beliebte Formel von der „Umstrukturierung“ der öffentlichen Ausgabenbudgets in Richtung auf vermehrte (öffentliche) Investitionen zu Lasten der konsumtiven Ausgaben zwar viel Beste-

¹ Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor Kurskorrekturen. Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981, BT-Drucksache 9/641, besonders Tz 15 ff.

² Sondergutachten des Sachverständigenrates . . . , a. a. O., Tz 22.

³ Siehe beispielsweise die „andere Meinung“ (das Minderheitsvotum) von Professor W. Glaesler im Sondergutachten des Sachverständigenrates . . . , a. a. O., Tz 43 ff., und die Bemerkung desselben Autors im Jahresgutachten 1980/81 des Sachverständigenrates . . . , BT-Drucksache 9/17, Tz 505, wo es am Schluß heißt: „Im Grundsatz dürften. . . von Ausgabenerhöhungen eher positive Expansionseffekte ausgehen als von Steuerentlastungen“, sowie daß „auch ein neuerlicher Anstieg der Steuerquote nicht von vornherein ausgeschlossen werden“ dürfe.

Prof. Dr. mult. Fritz Neumark, 81, war bis zu seiner Emeritierung Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft an der Universität Frankfurt a. M.

chendes und manches Richtige impliziert, aber in der üblichen generellen Formulierung doch recht problematisch ist. Sie übersieht u. a., daß auch manche öffentliche Investitionen der Art, dem Tempo und der Qualität ihrer Durchführung nach kritikwürdig waren bzw. sind. Überdies haben sie unter Berücksichtigung der von ihrer Finanzierung ausgehenden Wirkungen keineswegs immer das Gesamtvolumen der Investitionen (als der Summe der privaten und der öffentlichen Investitionen) erhöht, und einzelne staatliche Investitionen in das Humankapital oder auch in die Infrastruktur des Verkehrswesens haben sich als mindestens teilweise falsch geplant erwiesen. (Der Rhein-Main-Donau-Kanal, dessen Bau nunmehr unter dem „Druck der leeren Kassen“ eingestellt worden ist, ist ein besonders krasses Beispiel hierfür.) Daß schließlich speziell auf dem Sektor der Sozialpolitik im weiteren Sinne gewisse Übertreibungen stattgefunden haben, die auf überoptimistische Wachstumserwartungen und im Zusammenhang damit zu hohe Steuerertragsschätzungen gestützt waren, wird mit schmerzlichem Bedauern gerade von denen zugegeben werden müssen, die den meisten Reformen dieser Art grundsätzlich durchaus positiv gegenüberstehen.

Meine zweite Annahme ist, daß man das öffentliche Gesamtdefizit keinesfalls über das Maß hinaus steigen lassen will, das unter Berücksichtigung der rein konjunkturell bedingten Einnahmefälle und/oder Mehrausgaben als unumgänglich und damit unvermeidbar anzusehen ist. Dabei ist vorausgesetzt, daß eine tendenziell restriktive Ausgabenpolitik im oben angedeuteten Sinne betrieben wird. Es bedarf keiner weiteren Erläuterungen, daß auch ein so begrenzter Finanzierungssaldo der öffentlichen Hand den bzw. die Finanzminister vor äußerst schwer zu lösende Probleme stellen wird. Sollten auch die gegenwärtigen Steuer-schätzungen noch zu optimistisch sein, so könnte die Finanzleitung sich versucht sehen, über das skizzierte Schuldenzuwachsmaximum hinauszugehen. Der gleiche Fall könnte eintreten, wenn sich die Regierung nicht imstande fühlte, den Befürwortern von „Arbeitsbeschaffungsprojekten“ ausreichenden Widerstand zu leisten.

Steuererhöhungen als geringeres Übel?

Unter diesen Umständen könnte man dann die Frage aufwerfen, ob nicht im Vergleich zu einer gefährlichen weiteren Ausdehnung der Defizite eine Steuererhöhung das geringere Übel darstelle. Im folgenden soll dieser Frage sowie der entgegengesetzten Forderung, durch eine fühlbare Steuersenkung die Voraussetzungen für einen relativ schnellen wirtschaftlichen Wieder-

aufschwung mit entsprechend günstigen Rückwirkungen auf die öffentliche Haushaltssituation zu schaffen, nachgegangen werden. In beiden Fällen ist das Urteil weitgehend davon abhängig, *welche* Steuern erhöht oder gesenkt werden sollen und welche Effekte von den betreffenden Maßnahmen auf die Zusammensetzung der Gesamtsteuerlasten ausgehen werden. Dieser letzte Punkt spielt aber auch dann eine Rolle, wenn man, wie es gelegentlich empfohlen wird, an eine aufkommensneutrale Umstrukturierung des Gesamtsteuersystems denkt, von der manche ebenfalls mittelfristig und noch mehr langfristig eine Besserung der wirtschaftlichen und (folglich) der finanziellen Verhältnisse erwarten.

Auf den ersten Blick scheint es paradox zu sein, daß unter den gegenwärtigen ökonomischen Umständen sich überhaupt jemand für *Steuererhöhungen*, also eine „prozyklische“ Politik, auszusprechen getraut. In den meisten Fällen ist denn von Steuererhöhungen auch nur – wie schon angedeutet – unter der Voraussetzung die Rede, daß weder eine (hinlängliche) Senkung der Ausgaben noch eine Finanzierung von quasi automatisch oder aufgrund diskretionärer Maßnahmen sich ergebenden Mehrbelastungen durch eine weitere Ausweitung der Verschuldung ohne verhängnisvolle Konsequenzen realisierbar wäre. Ganz von der Hand zu weisen ist eine solche Argumentation nicht, wobei das Urteil freilich weitgehend zum einen von der Höhe der ins Auge gefaßten Steigerung der Steuerlasten und zum anderen davon abhängt, an welche Steuern dabei konkret gedacht wird.

Globale Steuergrenzen

Nun ist gewiß die volkswirtschaftliche Steuerquote nicht als eine ein für allemal feststehende Größe anzusehen. Man sollte jedoch nicht verkennen, daß es auch ganz global gesehen *Steuergrenzen* gibt, deren Überschreitung sich ökonomisch, fiskalisch, moralisch und politisch rächt. Auf Einzelheiten soll hier nicht eingegangen werden, da einmal die einschlägige Literatur zu einer weitgehenden Klärung der Tatbestände und ihrer Ursachen geführt hat und zum anderen nicht-globale, differenzierte Überlegungen im Mittelpunkt der folgenden Erörterungen stehen sollen. Eine überwiegend die Gesamtheit der sogenannten Steuerlasten ins Auge fassende Betrachtung darf nun nicht übersehen, daß in verschiedenen Ländern, insbesondere in den Vereinigten Staaten und seit einiger Zeit auch in der Bundesrepublik – von Großbritannien, Holland und den meisten skandinavischen Ländern ganz zu schweigen –, an die Stelle der nahezu hemmungslosen Bewunderung des modernen Sozialstaates Bewegungen getreten sind,

die man bei uns meist noch als „*Steuerproteste*“, in den USA dagegen ohne Umschweife als „*tax revolts*“ bezeichnet. Dabei sei daran erinnert, daß Anfang der 50er Jahre der bekannte deutsche Staatsrechtler F. Giese den Widerstand gegen die damaligen, in der Tat ohne ökonomische Vernunft von den Alliierten dekretierten drakonischen Steuersätze unter dem Stichwort „*Steuerstreik*“ als quasi legale Abwehrreaktionen zu rechtfertigen versucht hat. Wenn man sich auch gegen solche Übertreibungen wenden muß, so läßt sich heute kaum leugnen, daß die allgemeine, durchschnittliche Höhe der Steuerlasten, jedenfalls bei Einbeziehung der Sozialbeiträge, weitgehend als eine bedenkliche und bedrückende Grenzüberschreitung der Besteuerung empfunden wird.

Während in einigen westeuropäischen (insbesondere „lateinischen“) Ländern die Besteuerung seit eh und je als eine mit allen, auch illegalen Mitteln zu bekämpfende Belastung, vielleicht auch Belästigung empfunden wurde, ist – zumindest in friedlich-normalen Zeitaläufen – die Steigerung der Gesamtsteuerverpflichtungen in Deutschland und in den USA relativ klaglos hingenommen worden. In gewisser Weise ist es natürlich richtig, daß, wie ein amerikanischer Autor kürzlich schrieb, „*Tax revolts are as American as 1776*“⁴. Sie haben aber neuerdings einen ungewöhnlichen Umfang angenommen, in einigen Staaten – so insbesondere in Michigan sowie in Kalifornien in Gestalt der berühmten „*Proposition 13*“⁵ – zu beachtlichen Erfolgen geführt und zweifellos die neue Finanzpolitik Präsident Reagans entscheidend mitbestimmt. Obwohl die ursprünglich auch auf die allgemeine Politik ausgerichteten „*Steuerparteien*“ in Frankreich, Dänemark und vor kurzem der Bundesrepublik Deutschland (Fredersdorf!) eben wegen ihrer Zielerweiterung gescheitert sind, darf doch nicht daraus geschlossen werden, daß es nun mit dem „*Neuen Konservatismus*“, der nach Ansicht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich⁶ „nicht nur über die staatlichen Defizite besorgt (ist), sondern nunmehr auch der absoluten Größe beider Seiten des Budgets mehr Aufmerksamkeit (widmet)“, schon wieder vorbei sei. Im Gegenteil! Vieles deutet darauf hin, daß nicht nur nach Art und/oder Ausmaß ökonomisch und/oder sozial fragwürdige Einzelsteuermaßnahmen stär-

ker zum Anlaß von Kritik genommen werden, sondern daß auch die Gesamtsteuerhöhe als solche als Eingriff in die individuelle ökonomische Dispositionsfreiheit sowie als „*anti-incentive effects*“ erzeugend und damit wachstumshemmend angesehen wird.

Motive der Steuerkritiker

Bei alledem darf man nun nicht übersehen, daß die hohe Steuerquote im engeren Sinne immer weniger den ganzen Einfluß erkennen läßt, den der Fiskus auf Wirtschaft und (Privat-)Haushalte ausübt. Daher gilt es nicht nur, neben den Steuern steuerähnliche Abgaben (namentlich Sozialversicherungsbeiträge) in die Betrachtung einzubeziehen, wodurch man nicht nur die Höhe, sondern auch den – anders als bei der Steuerquote im engeren Sinne – zu beobachtenden Steigerungstrend der gesamten Zwangsabgaben erkennt. Eine große Zahl von „*tax revolts*“ richtet sich vielmehr im Grunde primär gegen das *Anwachsen der steuerfinanzierten öffentlichen Ausgaben*, von der eine Verschwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen befürchtet wird. Abgesehen davon, daß eine Fehlallokation volkswirtschaftlicher Ressourcen auch privaten Unternehmen nicht völlig fremd ist, muß zugegeben werden, daß aus den bekannten Gründen nicht-ökonomische Faktoren und Überlegungen in der Staatswirtschaft häufig eine große Rolle spielen, so daß manches an den Kritiken hoher bzw. tendenziell wachsender Staatsausgaben und insoweit wachsender Steuerverpflichtungen verständlich ist. Daß freilich dabei den Kritikern oft starke Übertreibungen der Bedeutung ökonomischer Effekte der Besteuerung unterlaufen, darf nicht übersehen werden. In besonderem Maße gilt das für die sogenannte „*Laffer-curve*“, die die neuere Finanzpolitik der Reagan-Administration so stark beeinflußt hat. Mit Recht hat einer der amerikanischen Kritiker⁷ betont, daß der von A. Laffer verwendete Begriff einer „*tax rate for the overall economy*“ mehr als fragwürdig ist, und ein anderer bemerkt, daß die USA „*is not yet at high enough tax rates to produce anything like the revenue explosion that Laffer is predicting*“⁸. Im übrigen, haben wir bei uns nicht sehr hohe Wachstumsraten des Sozialprodukts bei Steuerquoten (und namentlich auch Einkommensteuertarifen) gehabt, die nicht oder kaum niedriger – wenn nicht sogar höher – lagen als in Rezessionszeiten? Es gibt eben auch zahlreiche nicht-

⁴ Joseph D. Reid, Jr.: *Tax Revolts In Historical Perspective*, in: *National Tax Journal* (Proceedings of a Conference on Tax and Expenditure Limitations), Vol. XXXII/2, 1979, S. 69.

⁵ Siehe dazu unter verschiedenen anderen die Beiträge über „*Proposition 13 – The Jarvis-Gann-Initiative*“ in dem von A. B. Laffer und J. P. Seymour herausgegebenen „*Reader*“ über „*The Economics of the Tax Revolt*“, New York u. a. 1979, S. 109 ff.; sowie J. J. Kirilin, J. I. Chapman: *California State Finance and Proposition 13*, in: ebenda, S. 269 ff.; und die Beiträge von R. W. Rause, Jr. und J. Beebe über die Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen, in: ebenda, S. 229 ff. und 243 ff.

⁶ Jahresbericht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel, 15. 6. 1981, S. 38.

⁷ Donald B. Kiefer, in: *The Economics of the Tax Revolt*, a. a. O., S. 14.

⁸ W. Fellner, zitiert von W. Heller, in: *The Economics of the Tax Revolt*, a. a. O., S. 48.

steuerliche Faktoren, die für Investitionsentscheidungen von großer Bedeutung sind.

Bei den Steuerprotesten der neueren Zeit ist, was die Motive der Kritiker anbelangt, zu unterscheiden zwischen denjenigen, die die „Gesamtsteuerlast“ als übertrieben hoch und insbesondere wachstumsgefährdend ansehen, denjenigen, die sich nicht so sehr um diese globale Größe kümmern als vielmehr bestimmte Einzelabgaben, in erster Linie die Einkommensteuern, als übermäßig hoch kritisieren und/oder die interindividuelle Steuerlastenverteilung als ungerecht empfinden, und schließlich denjenigen, die weniger das Instrument „Besteuerung“ als vielmehr das dadurch ermöglichte Anwachsen der Staatsausgabenquote aus ordnungspolitischen Gründen ablehnen. (Natürlich ist in der Realität auch oft eine Kombination der Motive bzw. Begründungen zu beobachten.) Während nun aber die eigentliche Steuerquote – jedenfalls in der Bundesrepublik – annähernd stabil ist, haben die Zwangsabgabenquote und gemeinsam mit ihr, aber auch aufgrund der steigenden Verschuldung, die Staatsausgabenquote überall zugenommen (in der Bundesrepublik zwischen 1970 und 1980 von 38 % auf 47 % des Bruttosozialprodukts), und zwar vorwiegend wegen des überproportionalen Anstiegs der „konsumtiven“ bzw. der Transferausgaben. In den Vereinigten Staaten ist der Widerstand gegen das soziale Sicherungssystem, das unserem durchschnittlich noch (quantitativ, aber wohl auch qualitativ) unterlegen ist, schon früher als bei uns gewachsen⁹. Eine zum Teil wissenschaftliche, zum Teil populäre deutsche Studie von Ch. Flämig¹⁰ zeigt, auf welche sachlichen Argumente einerseits und faktisch unbegründete Ressentiments andererseits deutsche „Steuerproteste“ zurückgehen. Die Ressentiments zeigen sich etwa in der Behauptung, daß der Rückgang der Selbständigenquote (auch) als ein „stumme“ Steuerprotest gedeutet werden könne¹¹, während er doch überwiegend Ausdruck und Konsequenz von Strukturwandlungen ist, oder in der bedenklichen Formulierung¹², daß die erhebliche Steigerung der Steuer rückstände „wohl auch ein Zeichen des von der Finanzverwaltung ... hingenommenen Steuerprotestes“ sei¹³.

⁹ Ich erwähne beispielsweise die von der Brookings Institution veröffentlichten Untersuchungen von M. Derthick: *Policymaking for Social Security*, Washington, D. C., 1979; und G. Y. Schneider: *The State of Welfare*, Washington, D. C., 1971, der die Ungerechtigkeiten des amerikanischen Systems kritisiert.

¹⁰ Ch. Flämig: *Steuerprotest und Steuerberatung*, Köln 1979.

¹¹ Ebenda, S. 15.

¹² Vgl. D. Dickertmann, K.-D. Diller: *Steuerausfälle und Steuerekredite*, in: *Finanzarchiv*, N. F., Bd. 39, 1981, S. 53 ff.

¹³ Ch. Flämig, a. a. O., S. 14.

Zusammenfassend möchte ich zwei Dinge feststellen: Einmal ist eine Erhöhung der Steuerquote über 24-25 % und der Gesamtzwangsabgabenquote über 40 % hinaus, wenn überhaupt, nur unter wachsenden Protesten der Steuerpflichtigen sowie – nicht zu vergessen! – zunehmender Steuerabwehr in Form von Hinterziehungen, nicht zuletzt über eine bedenkliche Ausweitung der „Schattenwirtschaft“ („underground economy“), zu realisieren. Zum anderen würde eine im gegenwärtigen Zeitpunkt erfolgende Nettosteuer senkung entweder eine ökonomisch und sozial unverträgliche Reduzierung der öffentlichen Ausgaben oder/und eine kaum weniger bedenkliche Steigerung des öffentlichen Schuldenzuwachses implizieren.

Eine auf Nettosteigerungen der (Gesamt-)Steuer- oder Zwangsabgabenlasten zurückzuführende Erhöhung der betreffenden Quoten ist prinzipiell zwar unerwünscht, sie kann jedoch, sofern sie sich auf ökonomisch und sozial „richtig“ ausgewählte Abgaben beschränkt, unter Umständen eine „Second-best“-Lösung darstellen, d. h. eine relativ weniger schädliche Operation als ein Verzicht auf (hinlängliche) Ausgabenkürzungen und damit eine Erhöhung des strukturellen Budgetfehlbetrags sein.

Die Forderungen von Glastetter

Unter diesen Aspekten erscheint mir eine Reihe von neueren Vorschlägen höchst bedenklich, während andere durchaus in Erwägung gezogen werden könnten.

Zur Gruppe der bedenklichen Vorschläge möchte ich die meisten Empfehlungen rechnen, die Professor W. Glastetter in seinem, dem jüngsten Sondergutachten des Sachverständigenrats beigefügten Minderheitsvotum gemacht hat¹⁴. Er ist der Meinung, daß eine gewisse Erhöhung der allgemeinen Steuerquote „erforderlich“ sei, da „gegen einen Konsolidierungskurs, der nur die Ausgabenseite in die Pflicht nimmt“, Bedenken beständen. Dagegen ist zunächst prinzipiell einzuwenden, daß nach allen Erfahrungen eine übermäßige Ausgabenexpansion entscheidend durch („ordentliche“) Mehreinnahmen bewirkt bzw. gefördert wird. Aber davon abgesehen hat sich die Kritik vor allem gegen die meisten konkreten Steuererhöhungsvorschläge Glastetters zu richten.

Gewiß ist zuzugeben, daß die von Glastetter als „indirekte Steuererhöhungen“ qualifizierte Streichung von Steuervergünstigungen eine diskutable, ja empfeh-

¹⁴ Sondergutachten des Sachverständigenrates ... , a. a. O., Tz 43. Vgl. auch W. Glastetter's Äußerungen im letzten Jahrgutachten des Sachverständigenrates, wo es etwa in Tz 505 heißt: „Im Grundsatz dürften ... von Ausgabenerhöhungen eher positive Expansionseffekte ausgehen als von Steuerentlastungen“ – was wahrscheinlich meist zutreffen dürfte.

lenswerte Maßnahme wäre. Dagegen ist die gleichfalls von ihm in Erwägung gezogene differenzierte Mehrwertsteuererhöhung – auf die noch zurückzukommen ist – umstritten, und vollends abzulehnen ist die Forderung Glastetters, die Spitzensätze der Einkommensteuer zu erhöhen und eine „Tarifanhebung etwa (?) bei der Vermögensteuer“ ins Auge zu fassen. Einmal ist unter „Incentive“-Gesichtspunkten und zur Zurückdämmung der Ausweichreaktionen vieler Steuerpflichtiger eher eine leichte Milderung der Einkommensteuerehöchsätze zu befürworten, und zum anderen ist der von einer Erhöhung zu erwartende Mehrertrag – zumal wenn diese in erträglichen Grenzen gehalten wird – recht gering. Das letzte Argument gilt auch für die anvisierte Steigerung der Vermögensbesteuerung. Der auf diese Weise allenfalls zu realisierende „Budgetgewinn“ dürfte einen Betrag von 200 bis 300 Mill. DM kaum übersteigen – jedenfalls solange nicht, wie man sich nicht an eine grundsätzliche Reform der Vermögensteuer heranbegibt, für die bei dieser als „ertragsunabhängig“ viel befürworteten Abgabe politisch nicht die geringsten Realisierungschancen bestehen, obwohl sich manche Argumente dafür anbringen ließen.

Die Forderungen von Vetter

Die kürzlich vom DGB-Vorsitzenden Vetter vorgetragenen Empfehlungen¹⁵ beziehen sich zum Teil auf Ausgaben (eine politisch umstrittene Senkung der Verteidigungsausgaben sowie eine auch von mir prinzipiell als erwünscht betrachtete Einschränkung der Sparförderung) und sind insoweit hier nicht von Interesse, zum Teil stimmen sie weitgehend mit Glastetters Empfehlungen überein oder gehen sogar noch erheblich darüber hinaus. Das gilt insbesondere für die geforderte stärkere Belastung von Spitzenverdienern, Freiberuflern und Landwirten sowie die Forderung nach einer „Arbeitsmarktsteuer“ für Freiberufler und Beamte. Von alledem ist meines Erachtens nur eine stärkere Heranziehung der Landwirte zur Einkommensteuer, insbesondere unter Gerechtigkeits-(Gleichbehandlungs-)Gesichtspunkten erwünscht und zu rechtfertigen, doch lehren die Erfahrungen mit den äußerst bescheidenen Vorschlägen der Littmann-Kommission, daß eine solche Maßnahme aus den bekannten Gründen kaum Aussicht auf Realisierung hat. Dagegen unterstreiche ich nachdrücklich Vetters Forderung, „Mißbräuche bei allen Gruppen abzustellen“ und Steuerrückstände energischer einzutreiben. Daß es sich bei den Rückständen um sehr erhebliche Beträge handelt, haben kürzlich D. Dickertmann und K.-D. Diller nachgewiesen¹⁶, wonach allein in den letzten zehn Jahren die

Steuerrückstände im weiteren Sinne von rd. 2,7 Mrd. DM auf reichlich 11,8 Mrd. DM, die Rückstandsfälle von rd. 722 000 auf 2,4 Mill. anwuchsen.

Sonderzuschlag für den öffentlichen Dienst

Um den hier und da ins Gespräch gebrachten Gedanken, die (bislang üblichen) jährlichen Anpassungen der Besoldungen der öffentlich Bediensteten in irgendeiner Form zu stoppen oder die Besoldungen mit einem Sonderzuschlag zu belegen, ist es nicht besser gestellt. Ohne hier auf die anderen Möglichkeiten einer Besoldungsreform eingehen zu können, möchte ich darauf hinweisen, daß die von Herrn Kluncker initiierten „Sokkelbetrags“-Methoden vom Standpunkt einer angebotsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik äußerst bedenklich sind und daß alle Steuerzuschlagsideen für öffentlich Bedienstete der höheren Ränge übersehen, daß deren relativ hohe oder auch sehr hohe Bezüge ja schon durch die progressive Einkommensteuer überdurchschnittlich stark getroffen werden, abgesehen davon, daß sie auch von gewissen, an Einkommensgrenzen gebundenen staatlichen Förderungsmaßnahmen nicht profitieren.

Indirekte Spezialsteuern

Weitere Steuererhebungsprojekte, die zur Zeit erwogen werden, beziehen sich auf „indirekte“ Spezialsteuern. Für abwegig halte ich die diskutierte Steigerung der Schaumweinsteuer. Auf der einen Seite wirkt diese Mengensteuer scharf regressiv, und überdies ist ein wesentlich ins Gewicht fallendes Mehraufkommen auch (oder gerade) bei einer fühlbaren Steuersatzerhöhung nicht zu erwarten. Auf der anderen Seite wird der widersprüchliche Charakter dieser „Uralt-Abgabe“ eindeutig daraus ersichtlich, daß der oft ein Vielfaches des Schaumweines kostende sogenannte Stillwein nach wie vor vollkommen steuerfrei bleiben soll, obwohl aus einer allgemeinen Weinsteuer zweifellos nicht zu vernachlässigende Erträge herauszuholen wären. Ich bin aber realistisch genug, um angesichts der Erinnerung an den berüchtigten „Winzersturm auf Bernkastel“ unseligen Angedenkens (1926) zu glauben, daß die Bundesregierung an eine solche Maßnahme nicht zu denken wagt.

Dagegen scheinen Erhöhungen der Abgaben auf Energieträger, d. h. praktisch auf Mineralöl und Heizöl, sowie der Tabaksteuer sicher zu sein. Zumindest mit der Mineralölsteuer und der Heizölsteuer werden zur gleichen Zeit budgetäre und energiepolitische Ziele

¹⁵ Abgedruckt in den „Auszügen aus Presseartikeln“ der Deutschen Bundesbank, Nr. 65/21. 7. 1981, S. 5.

¹⁶ D. Dickertmann, K.-D. Diller, a. a. O.

verfolgt, und bei der Tabaksteuer werden vermutlich auch gesundheitspolitische Aspekte wieder zur Begründung mit herangezogen werden. Als „Second-best“-Lösungen lassen sich alle drei Maßnahmen wohl verteidigen. Zu beachten bleibt freilich, daß eine fühlbare (weitere) Erhöhung der Tabaksteuer möglicherweise im Hinblick auf das „Swiftsche Steuereinmaleins“ keine der Tarifierhöhung entsprechende Ertragssteigerung zur Folge haben wird. Immerhin: einige hundert Millionen DM stecken vielleicht noch drin.

All diese Steuererhöhungsmaßnahmen werden zwar auf der einen Seite einen – relativ bescheidenen – Beitrag zur Reduzierung des strukturellen Budgetdefizits und damit des Nettoverschuldungstempos leisten, doch dürften sie auf der anderen Seite die volkswirtschaftliche Steuerquote wohl selbst dann erhöhen, wenn, was nicht unwahrscheinlich ist, die sonstigen Zwangsabgaben hinter den gegenwärtigen Aufkommensschätzungen zurückbleiben sollten. So wird man sich vermutlich nach weiteren Steuermaßnahmen umsehen, und dies um so mehr, als man ja aus wachstumspolitischen Gründen vielfach ohnehin eine Umstrukturierung unseres Steuersystems anstrebt. Wie könnte eine solche Reform aussehen, und wie steht es um die Stichhaltigkeit der Begründung ihrer Notwendigkeit?

Erhöhung der Mehrwertsteuer

„Wenn überhaupt ein Umbau des Steuersystems von nennenswertem Gewicht versucht werden soll, so ist praktisch nur vorstellbar, daß die Umsatzsteuer erhöht wird“, heißt es in der Zusammenfassung der Diskussion über den bekannten Vortrag von Hansmeyer über den „Umbau des Steuersystems“¹⁷. Ähnliche Gedanken sind von vielen anderen Persönlichkeiten und Institutionen geäußert worden, u. a. auch vom Sachverständigenrat¹⁸, und es ist bekannt, daß der Bundesfinanzminister ebenfalls dazu neigt, das Verhältnis zwischen „direkten“ und „indirekten“ Steuern in Richtung auf die indirekten zu verschieben (siehe etwa seine Rede über die „Grenzen der Besteuerung“ auf der Ifo-Tagung im Juni 1981)¹⁹. Richtig ist, daß auf der einen Seite unsere Einkommensteuer und speziell die Lohnsteuer unter dem verhängnisvollen Einfluß der Inflation, unge-

¹⁷ Siehe in K.-H. Hansmeyer: Umbau des Steuersystems?, Berlin 1979, in der Zusammenfassung der Diskussion die S. 92 f.

¹⁸ Jahresgutachten 1980/81 des Sachverständigenrates . . . , a. a. O., Tz 332.

¹⁹ H. Matthöfer: Grenzen der Besteuerung, abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung vom 27. 6. 1981, Nr. 63, S. 535 ff. – Siehe in diesem Zusammenhang auch das Sonderheft des Ifo-Instituts über „Grenzen der Besteuerung“, ifo schnelldienst 16/17, 16. 6. 1981 (darin u. a. F. Neumark: Grundsätzliche Betrachtungen über die Grenzen der Besteuerung, S. 8 ff.).

achtet der verschiedenen Erleichterungen in den letzten Jahren, eine weit überproportionale Steigerung des Steuerertrags und ihrer Anteilsquote am Gesamtsteueraufkommen aufwies, während die Umsatzsteuer ihre Position im Steuersystem im wesentlichen nur dank diskretionärer Tarifierhöhungen zu halten vermochte, wobei in neuerer Zeit die relative Bedeutung der Einfuhrumsatzsteuer auf Kosten der Mehrwertsteuer ständig zunahm.

Ohne Zweifel weist die Umsatzsteuer, da sie allgemein als Verbrauchsteuer angelegt ist und als solche die Investitionen nicht belastet, wachstumspolitisch gewisse Vorteile gegenüber der Einkommensbesteuerung auf, die – so der Sachverständigenrat in seinem neuesten Sondergutachten – eine ungute steuerliche Belastung der Investitionen impliziert²⁰. Ähnliche Bemerkungen finden sich in verschiedenen Erklärungen von Angehörigen der Bundesregierung, ja sogar schon in einer Rede des Bundeskanzlers in der Bundestagsitzung vom 17. 9. 1975²¹. Dagegen hat der damalige Finanzminister Apel²² nach Aussage des Abgeordneten Carstens es seinerzeit für „ausgeschlossen“ gehalten, „daß eine sozialdemokratische Regierung zum Ausgleich für die Entlastungen durch die Steuerreform . . . die Mehrwertsteuer erhöhen würde“ und solche Gedanken als einen „schlechten Witz“ bezeichnet²³.

Vorteile – Nachteile

Eine (neuerliche) Erhöhung der Mehrwertsteuer hätte im Vergleich zu den anderen genannten Reformvorschlägen zweifellos den budgetären Vorteil, daß sie aufkommensmäßig auch bei einer Anhebung um „nur“ 1 oder 2 Prozentpunkte ins Gewicht fallende Mehrerträge liefern würde. Ein gewisser Nachteil solch einer Erhöhung der Mehrwertsteuer ist meines Erachtens einmal darin zu sehen, daß die anfallenden Mehrerträge die erforderlichen Sparanstrengungen im Ausgabenbudget verringern würden. Darüber hinaus aber ist nachdrücklich zu betonen, daß es erstens auch bei der Mehrwertsteuer „Grenzen“ gibt, jenseits derer die Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen zunehmen, die schon jetzt bei der Mehrwertsteuer nicht unerheblich sind und sich damit keineswegs allein auf die Einkommensteuer beschränken, und daß zweitens fiskalische und wachstumspolitische Ziele zwar sehr wichtig sind,

²⁰ Sondergutachten des Sachverständigenrates . . . , a. a. O., S. 23 unten.

²¹ Siehe den „Stenographischen Bericht“ über die 84. Sitzung vom 17. 9. 1975, S. 12894 f.

²² Stenographischer Bericht, a. a. O., S. 12902.

²³ Vielleicht dachte Apel dabei an die „klassische“ Rede F. Lassalles? Vgl. darüber u. a. F. Neumark: Lassalles Steuerstreitschrift, 1863-1963, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 23, S. 66 ff.

aber nicht das einzige Ziel der Besteuerung darstellen. Verteilungspolitische – ich sage ausdrücklich: *verteilungspolitische* und nicht: *umverteilungspolitische*! – Überlegungen spielen daneben immer noch eine Rolle, die von den Befürwortern solch einer Steuerumstrukturierung oft stark vernachlässigt werden.

Nun ist zuzugeben, daß wir über die Überwälzungschancen der verschiedenen Einzelsteuern bzw. Steuergruppen immer noch nicht hinreichend informiert sind. Der gegenwärtige Stand der Diskussion in der Bundesrepublik über die Verteilungseffekte indirekter Steuern ist dem soeben erschienenen umfangreichen Gutachten der Transfer-Enquete-Kommission²⁴ zu entnehmen. Aber trotz aller verbleibenden Meinungsverschiedenheiten scheint mir auch aus diesem Bericht hervorzugehen, daß die neuerdings gelegentlich behauptete grundsätzliche Proportionalität der Verteilungseffekte der Umsatzsteuer wenn überhaupt, so nur auf gewisse Einkommensbereiche zutrifft, während im übrigen eine mehr oder minder ausgeprägte *Regressivität* besteht²⁵. Im übrigen schlagen sich Mehrwertsteuererhöhungen anders als die „direkter“ Abgaben (spätestens) am Tage ihres Inkrafttretens in einer zumindest entsprechenden Erhöhung des Preisniveaus bzw. der Lebenshaltungskosten nieder und werden von der Bevölkerung zu Unrecht inflatorischen Preissteigerungen gleichgesetzt.

In der Tat ist eine als eine allgemeine Verbrauchsbelastung gedachte Mehrwertsteuer ihrer ganzen Konstruktion nach kaum geeignet, die individuelle Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Ganz besonders gilt das für die Belastung kinderreicher Familien. Eben dadurch unterscheidet sie sich von den direkten Abgaben, vor allem der Einkommensteuer, aber auch von den Abgaben auf spezielle lebensnotwendige Güter wie etwa Zucker und Salz. Daß ich einer ungehemmten Ausweitung der Einkommensteuer nicht das Wort rede, dürfte bekannt sein – dagegen spricht nicht zuletzt die inflationsbedingte quasiautomatische Belastungsstei-

gerung durch diese Abgabe, die immer wieder Anpassungen unerlässlich macht²⁶. Man darf jedoch darüber nicht vergessen, daß es zu einer relativen Steigerung des Einkommensteueraufkommens auch ohne Inflation in einer real wachsenden Wirtschaft schon deshalb kommt, weil eben dieses *reale* Wachstum über steigende Einkommen die Leistungsfähigkeit erhöht. Diese Steigerung des Einkommensteueraufkommens ist auch deshalb zwangsläufig und kaum kritikwürdig, weil gewisse Strukturwandlungen, wie nicht zuletzt die Zunahme der Quote der abhängig Beschäftigten, die der effizienten Erhebungsmethode des Lohnabzugs unterliegen, mit dem Wachstum hochentwickelter Industrieländer wechselseitig verbunden ist. Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, daß einer der großen Vorzüge der Einkommensbesteuerung, ihre weitgehende Berücksichtigung individueller Indikatoren der Leistungsfähigkeit, auch zu Übertreibungen Anlaß gegeben hat, die zu einer gewissen Rückkehr zu mehr pauschalen Lösungen oder auch zum Teil zu einer Beseitigung von fragwürdigen Differenzierungen führen sollte. Schließlich ist zu bedenken, daß gewisse, von der Unternehmensseite mit Recht beklagte Überbelastungen von Gewinnen bzw. Investitionsvorhaben zum großen Teil darauf zurückzuführen sind, daß man die Rückwirkungen der Inflation auf die Besteuerung gewerblicher Einkünfte nicht oder nur unzulänglich berücksichtigt²⁷.

Zusammenfassende Empfehlungen

Meine Ausführungen konnten nur einige wenige Punkte hervorheben, die in der Diskussion über die anstehenden Steuerreformpläne eine Rolle spielen oder doch spielen sollten. Patentrezepte gibt es sicherlich nicht. Wenn man aber weitgehende Übereinstimmung darüber erzielen könnte, daß die Steuergrenzen zwar nicht so sehr im globalen Sinne als vielmehr in bezug auf gewisse Einzelsteuern erreicht sind und daß eine Anhebung der Zwangsabgaben²⁸ die zwei großen Nachteile hat, erstens – soweit wirklich Mehrerträge dadurch zu erzielen sind – den Willen zur Haushaltskonsolidierung mittels Einsparungen von fragwürdigen Ausgaben erschaffen zu lassen und zweitens die Anreize zu Mehrarbeit und Investitionen zu schwächen und insbesondere auch die bedenkliche Ausweitung der „Schattenwirtschaft“ weiter zu fördern, so dürfte es sich empfehlen, die Steuererhöhungen auf das absolut unerlässliche Minimum zu begrenzen, die Tarife möglichst weniger anzuheben als die „tax expenditures“ zu beschränken und im übrigen – „ceterum censeo“ – den Steuerpflichtigen, der Verwaltung und den Steuerberatern endlich die notwendige längere „Ruhe an der Steuerfront“ zu beschern.

²⁴ Transfer-Enquete-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Juni 1981, S. 106 ff.

²⁵ Vgl. dazu – allerdings in einem anderen Zusammenhang – auch die Bemerkung in: Transfer-Enquete-Kommission, a. a. O., S. 372, letzter Absatz.

²⁶ Vgl. dazu – neben der ins Nicht-Mehr-Übersehbare angeschwellenen deutschen und amerikanischen Literatur über die Inflationsrückwirkungen auf die Besteuerung, als neueres Beispiel seien hier nur die Beiträge im Heft XXXIII/3 des „National Tax Journal“ vom September 1980 genannt – F. N e u m a r k: Wandlungen in der Beurteilung eingebauter Steuerflexibilität, in: Kyklos, Vol. 32, 1979, S. 177 ff.

²⁷ Vgl. unter verschiedenen anderen dazu M. F e l d s t e i n in dem NBER „Working Paper 577“, Cambridge/Mass. 1981.

²⁸ In seinem Münchener Vortrag hat Matthöfer sie abgelehnt. Vgl. Hans Matthöfer, a. a. O., S. 538.