

Petersen, Hans-Georg

Article — Digitized Version

Die Steuerreformen seit 1975: Einige kritische Anmerkungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Petersen, Hans-Georg (1982) : Die Steuerreformen seit 1975: Einige kritische Anmerkungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 8, pp. 384-391

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135708>

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.

Die Steuerreformen seit 1975

Einige kritische Anmerkungen

Hans-Georg Petersen, Kiel

Sowohl im Bereich der Einkommensteuer als auch bei der Umsatzsteuer und einigen Verbrauchsteuern sind seit 1975 zahlreiche Steuerrechtsänderungen – insbesondere Steuersatzvariationen – vorgenommen worden. Waren diese Reformen Ausdruck einer zielorientierten Steuerpolitik?

In jüngerer Zeit häufen sich die Klagen, daß sich die Abgabenbelastung der Grenze nähert, jenseits derer negative Anreizwirkungen eine bedeutsame Rolle zu spielen beginnen. Die Ursache mag darin zu sehen sein, daß sich die Abgabenbelastung in der Nachkriegszeit von den indirekten Steuern (Umsatz- und Verbrauchsteuern) zu den direkten Steuern (im wesentlichen Einkommensteuer und hier in erster Linie der Lohnsteuer) verlagert hat. Da die ersteren prinzipiell zu den unmerklichen, die Einkommensteuer aber zu den merklichen Steuern zählen, dürfte das Gefühl einer wachsenden Abgabenbelastung – einschließlich der beständig ansteigenden Sozialbeitragssätze – zunehmend in das Bewußtsein der Masse der Steuerpflichtigen rücken, so daß auch Steuerabwehrreaktionen wahrscheinlicher und bei weiter steigender Abgabenbelastung zu einem Massenphänomen werden könnten.

In vielen Ländern der westlichen Welt waren die Politiker daher bestrebt, die Steuerstruktur zugunsten der indirekten und unmerklichen Steuern zu verändern. Unter Ausnutzung der „indirekten Steuerillusion“ hoffte man, das erreichte Ausgabenniveau erhalten oder sogar weiter ausbauen zu können, ohne daß nachhaltige negative Anreizwirkungen in Erscheinung treten würden.

Auch in der Bundesrepublik unternahm man derartige Versuche. Seit der Steuerreform des Jahres 1975 wurde zweimal eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes (1978 und 1979) vorgenommen, um Teile des Mehraufkommens der Mehrwertsteuer für eine Verringerung der Einkommensteuerlast bei den Masseneinkommen zu verwenden. Für 1984 ist eine weitere Verlagerung der Steuerbelastung von der Einkommensteuer zur Mehrwertsteuer zu erwarten. Diese Steuerpolitik einer von Sozialdemokraten mitgetragenen Bundesregierung entbehrt nicht einer gewissen Pikanterie: Damit wurde die seit Lassalle über einhundertjährige Tradition der Sozialdemokratie, für einen Abbau der oft als ungerecht bezeichneten, die unteren Einkommensschichten besonders treffenden indirekten Steuern einzutreten, praktisch aufgegeben – wohl weil man befürchtete, daß bei einer weiteren Zunahme der merklichen Abgabenbelastung das Ausgabenniveau nicht mehr zu halten wäre¹.

Kurzfristige Orientierung

Um beurteilen zu können, wie sich die Steuerstruktur seit 1975 tatsächlich verändert hat, sollen im folgenden zunächst die Rechtsänderungen der Jahre 1977 bis 1982 – soweit sie die Masse der Steuerpflichtigen treffen – kurz umrissen und anhand der Entwicklung des kassenmäßigen Steueraufkommens analysiert wer-

¹ Hierauf deutet auch die gerade in der letzten Dekade stark zugenommene Neigung des Staates zur Kreditfinanzierung hin, die für den Gläubiger (Banken und Private) zwar merklich ist, dafür aber des Zwangselementes entbehrt.

² Unter anderem wird auf die Behandlung der Rechtsänderungen, die aus den drei Steuerreformpaketen der frühen 70er Jahre folgten (Körperschaftsteuerreform und Reform der Abgabenordnung) sowie auf weitere Änderungen, die insbesondere die Unternehmensbesteuerung betreffen, verzichtet.

Dr. Hans-Georg Petersen, 35, Dipl.-Volkswirt, ist zur Zeit Habilitandenstipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft und Lehrbeauftragter an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel.

den². Der Tabelle 1 sind die einzelnen Rechtsänderungen im Bereich der Einkommensteuer, Mehrwert- und der Verbrauchsteuern zu entnehmen.

Betrachtet man die Rechtsänderungen bei der Einkommensteuer, so dienen die Einzelmaßnahmen im wesentlichen dazu, die Elastizität des Systems mehr oder weniger systematisch abzuschwächen. Das versucht man einerseits durch eine Aufstockung der verschiedenen Freibeträge und Pauschalen und andererseits durch Modifikationen am Einkommensteuertarif (einschließlich des Grundfreibetrags) zu erreichen. Die Verknüpfung der diversen Rechtsänderungen mit Konjunkturprogrammen bzw. Haushaltsstrukturgesetzen zeigt, daß nicht Erwägungen über eine grundsätzliche Reform des Einkommensteuersystems, sondern die Bewältigung kurzfristiger Probleme im Vordergrund gestanden hat.

Allein aufgrund der kurzfristigen Orientierung der vielschichtigen Änderungen bei der Einkommensteuer konnte man eine rationale Gestaltung in diesem Bereich nicht erwarten. Erinnert sei hier beispielhaft an die Kapiolen um die Berücksichtigung der Aufwendungen für Kinder im Rahmen des Einkommensteuerrechts. Durch die diversen Entlastungsmaßnahmen im Bereich der Abzugsbetragsregelung und des Einkommensteuertarifs wurden jeweils unterschiedliche Gruppen von Steuerpflichtigen begünstigt. Von einer systematischen Entlastungswirkung für alle Einkommensschichten kann keine Rede sein, nicht einmal davon, daß die unteren Einkommensschichten besonders bevorzugt worden sind. So wurde in allen Steuerentlastungsprogrammen eine gleichmäßige Entlastungswirkung weder angestrebt noch erreicht; die Umverteilungswirkungen dieser Maßnahmen können nur als willkürlich bezeichnet werden. Wenn auch einzelne Programme ein solches Gesamtvolumen hatten, daß sie im Jahr ihres Inkrafttretens immerhin gewisse konjunkturwirksame Nachfrageeffekte hervorrufen konnten, werden die Entlastungswirkungen in den Folgejahren bereits wieder überkompensiert. Da eine grundsätzliche Verringerung der Elastizität des Einkommensteuersystems ohne durchgreifende Reformen nicht möglich ist, ergibt sich somit die Zwangsläufigkeit einer Akzeleration der Einkommensteuerrechtsänderungen³.

Kalte Progression

Aufgrund der in den letzten Jahren wieder erhöhten Inflationsraten gewann das Problem der „kalten Progression“ eine zunehmende Bedeutung. Sie ist der wesentliche Grund, daß die Entlastungswirkungen der verschiedenen Programme schnell überkompensiert wurden. Schätzungen des inflationsbedingten Mehrauf-

kommens aufgrund des kassenmäßigen Aufkommens der Einkommensteuer – abgeleitet aus den Erfahrungswerten eines Einkommensteuersimulationsmodells – führen zu dem Ergebnis, daß in dem Zeitraum von 1975 bis 1980 dem Fiskus ca. 90 Mrd. DM an zusätzlichem Einkommensteueraufkommen (im wesentlichen aus der Lohnsteuer) zugeflossen sind, während die Steuerentlastungsprogramme lediglich zu einer Reduzierung des Aufkommens in Höhe von ca. 20 Mrd. DM geführt haben⁴. Berücksichtigt man, daß sich dieses inflationsbedingte Mehraufkommen insbesondere zu Lasten der unteren und mittleren Einkommensschichten verteilt, wird deutlich, warum sich viele Regierungen scheuen, die Einkommensteuersätze offen zu erhöhen und lieber den Weg über die „unmerklichen Steuern“ zu gehen versuchen.

Mehrwert- und Verbrauchsteuern

Der Tabelle 1 sind auch die Steuerrechtsänderungen im Bereich der Mehrwert- und Verbrauchsteuern zu entnehmen. Bei der Mehrwertsteuer sind die Anhebungen der Steuersätze jeweils um 0,5 bzw. 1,0 Prozentpunkte in den Jahren 1978 und 1979 zu erwähnen. Die Änderungen im Bereich der Verbrauchsteuern betreffen in erster Linie Steuersatzanhebungen bei der Tabaksteuer, der Branntwein- und Schaumweinsteuer sowie der Mineralölsteuer. So wurden die Sätze der Tabaksteuer insbesondere für Zigaretten und verwandte Produkte (Zigarettenhüllen und -tabak) in den Jahren 1977 und 1982 deutlich erhöht, während die Steuersätze der von einem starken Nachfragerückgang betroffenen Zigaretten- und Zigarilloprodukte im Jahre 1980 sogar stark gesenkt wurden, um diese Produktionszweige vor einem weiteren Nachfragerückgang zu bewahren. Ferner veränderte man im Jahre 1977 die Struktur der Tabaksteuer in der Weise, daß die wertabhängige Komponente (geknüpft an den Einzelhandelsverkaufspreis) gegenüber der mengenabhängigen Komponente gestärkt wurde.

Die Steuersätze der Branntweinsteuer (für Trinkbranntwein) erhöhten sich in den Jahren 1978 und 1982 um ca. 33 %, die Schaumweinsteuer zog im Jahr 1982 mit ebenfalls rund 33 % nach. Im Bereich der Mineralölsteuer ist einerseits die Verlängerung der Geltungsdauer der Heizölsteuer (für leichtes Heizöl) und die Verdopplung des Steuersatzes im Jahr 1979 und andererseits

³ Vgl. C. Folkers: Der Reformakzelerator. Bemerkungen zu einer Reform des Einkommensteuertarifs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 7, S. 340 ff.

⁴ Vgl. H.-G. Petersen: Impact of the Tax System – The Case of the Federal Republic of Germany, in: M. Walker (Hrsg.): Taxation: An International Perspective. Supply-Side Effects, Vancouver, B. C., im Druck.

die Anhebung des Steuersatzes insbesondere bei Benzin um ca. 16 % im Jahr 1981 erwähnenswert.

Umstrukturierung des Steueraufkommens

In der polit-ökonomisch orientierten Lehre von einer Theorie der Steuerreform wird angesichts dieser Entwicklungen im Bereich der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsbesteuerung die Vermutung geäußert, daß demokratische Regierungen darauf bedacht sein müßten, direkte und merklliche Steuern zu senken und unmerkliche Steuern zu erhöhen. Daraus wird häufig geschlossen, daß die indirekte Besteuerung weiter an Bedeutung gewinnen wird. Betrachtet man allerdings die Steuersatzanhebungen im Bereich der Verbrauchsbesteuerung und sieht einmal von den Anhebungen des Mehrwertsteuersatzes ab, dann gleichen bei diesen Steuern, deren Steuersätze überwiegend an Mengeneinheiten anknüpfen (wie zum Teil bei der Tabaksteuer und zur Gänze bei der Branntwein-, Schaumwein- und Mineralölsteuer), Steuersatzanhebungen im wesentlichen lediglich die Inflationsverluste aus, die hier im Prozeß

der schleichenden Geldentwertung entstehen und bei wertabhängigen Steuersätzen vermieden würden.

Ob die Umstrukturierung des Steueraufkommens hin zu den unmerklichen Steuern tatsächlich gelungen ist, kann in der groben Tendenz anhand der Entwicklung der Relationen des kassenmäßigen Aufkommens der Einzelsteuern zum gesamten Steueraufkommen und zum Volkseinkommen (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten) analysiert werden⁵. In der Tabelle 2 ist die Entwicklung des kassenmäßigen Aufkommens ausgewählter Einzelsteuern, der Steuern insgesamt sowie des Volkseinkommens, einiger Strukturquoten und einiger Einzelsteuerquoten bzw. der gesamten Steuerquote wiedergegeben.

Betrachtet man die Steuerstruktur, so ist zu konstatieren, daß der Anteil der Einkommensteuer am gesamten Steueraufkommen im betrachteten Zeitraum relativ konstant ist, der niedrigste Wert des Jahres 1975 aber

⁵ Die Entwicklung des kassenmäßigen Aufkommens ist sowohl von steuerrechtlichen Besonderheiten als auch von der konjunkturellen Situation abhängig, so daß hier nur relativ grobe Aussagen möglich sind.

Tabelle 1
Auswahl von Steuerrechtsänderungen 1977 bis 1982

Jahr	Einkommensteuer	Mehrwertsteuer/Verbrauchssteuern
1977	Einführung eines Verlustrücktrags Anhebung des Weihnachtsfreibetrags von 100 auf 400 DM	Tabaksteuererhöhung (für Zigaretten, Rauchtabak und Zigarettenhüllen) um 18 % sowie Strukturverbesserungen Erhöhung der Branntweinsteuer um 20 %
1978	Erweiterungen der Regelungen gem. § 7b EStG Erhöhung des Grundfreibetrages um 300/600 DM (Ledige bzw. Verheiratete) auf 3300 bzw. 6600 DM Einführung eines Tariffreibetrages in Höhe von 510/1020 DM	Erhöhung der Umsatzsteuersätze von 5,5/11 % auf 6/12 %
1979	Änderungen des ESt-Tarifs – Beseitigung des Tarifsprungs im Anschluß an den Linearbereich – Erhöhung des Grundfreibetrags um 390/780 DM auf 3690/7380 DM	Erhöhung der Umsatzsteuersätze von 6/12 % auf 6,5/13 % Änderung des Mineralölsteuergesetzes (Anhebung des Steuersatzes für leichtes Heizöl um 1 auf 2 DM für 100 kg und Verlängerung der Geltungsdauer dieser Steuer)
1980	Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten	Senkung der Tabaksteuer für Zigarren um 24,7 % und für Zigarillos um 8,5 %
1981	Änderungen des ESt-Tarifs – Ausdehnung des Linearbereichs von 16 000/32 000 DM auf 18 000/36 000 DM – Herabsetzung der Tarifbelastung im direkt progressiven Tarifbereich bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 60 000/120 000 DM – Einarbeitung des Tariffreibetrags in den ESt-Tarif, dadurch Anhebung des Grundfreibetrags auf 4200/8400 DM Anhebung des Weihnachtsfreibetrags von 400 auf 600 DM Anhebung des Haushaltsfreibetrags für Alleinstehende mit Kindern auf 4200 DM	Mineralölsteuer (Erhöhung der Steuersätze z. B. bei Benzin um ca. 16 %) Erhöhung der Branntweinsteuer um ca. 15 %
1982	Anhebung der Sonderausgabenhöchstbeträge um 240/480 DM auf 2340/4680 DM	Erhöhung der Tabaksteuer, differenziert für Zigaretten und verschiedene Tabakwaren Erhöhung der Branntweinsteuer um ca. 13 % Erhöhung der Schaumweinsteuer um ca. 33 %

FINANZPOLITIK

durch die nachfolgenden Steuerentlastungsprogramme nicht wieder erreicht wurde. Bei der Lohnsteuer sind die Anteilswerte am gesamten Steueraufkommen in den Jahren 1978 und 1979 zwar geringer als 1975, im Jahr 1980 aber wieder bereits um 1 Prozentpunkt höher, während die Anteilswerte der veranlagten Einkommensteuer ab 1978 deutlich rückläufig sind.

Bei der Mehrwertsteuer führen die Steuersatzanhebungen der Jahre 1978 und 1979 zu einer steigenden Anteilsquote am gesamten Steueraufkommen. Bei den

in den letzten Jahren erhöhten Verbrauchsteuern reicht die zum Teil beachtliche Erhöhung der Steuersätze nicht einmal aus, die rückläufige Tendenz der Anteilsquoten am gesamten Steueraufkommen zu bremsen. Ursache ist hierfür bei der Tabak- und Mineralölsteuer teilweise der rückläufige Konsum, aber auch bei den Branntweinabgaben zeigt sich trotz steigenden Konsums eine identische Entwicklung.

Betrachtet man die ausgewählten Einzelsteuerquoten (Anteil der Einzelsteuern am Volkseinkommen), so

Tabelle 2
Entwicklung ausgewählter Steuern und der Steuerstruktur

			1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980*
1	Einkommensteuer einschließlich Körperschaftsteuer	(1)	111 731	111 491	125 623	146 492	152 629	161 340	173 852
		(2)	46,73	46,30	47,09	49,14	47,96	47,10	47,64
		(3)	14,47	13,82	14,31	15,64	15,17	14,84	15,05
darunter									
-Lohnsteuer	(1)	71 960	71 191	80 609	90 773	92 013	97 067	111 559	
	(2)	30,10	29,56	30,22	30,45	28,92	28,34	30,57	
	(3)	9,32	8,83	9,18	9,69	9,15	8,93	9,66	
-veranl. ESt	(1)	26 793	28 001	30 860	35 508	37 426	37 551	36 796	
	(2)	11,21	11,63	11,57	11,91	11,76	10,96	10,08	
	(3)	3,47	3,47	3,51	3,79	3,72	3,45	3,18	
-Körperschaftsteuer	(1)	10 403	10 054	11 840	16 830	19 824	22 912	21 322	
	(2)	4,35	4,17	4,44	5,65	6,23	6,69	5,84	
	(3)	1,35	1,25	1,35	1,80	1,97	2,11	1,85	
2	Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer	(1)	51 910	54 082	58 459	62 684	73 266	84 206	93 448
		(2)	21,71	22,46	21,91	21,03	23,02	24,58	25,61
		(3)	6,72	6,70	6,66	6,69	7,28	7,75	8,09
3	Verbrauchsteuern einschließlich Zölle	(1)	34 795	35 624	37 970	39 837	41 945	43 583	44 787
		(2)	14,55	14,79	14,23	13,36	13,18	12,72	12,27
		(3)	4,50	4,42	4,32	4,25	4,17	4,01	3,88
darunter									
-Tabaksteuer	(1)	8 952	8 886	9 379	9 803	10 459	10 701	11 288	
	(2)	3,74	3,69	3,52	3,29	3,29	3,12	3,09	
	(3)	1,16	1,10	1,07	1,05	1,04	0,98	0,98	
-Branntweinabgaben	(1)	3 288	3 122	3 367	3 743	3 919	4 012	3 885	
	(2)	1,38	1,29	1,26	1,26	1,23	1,17	1,06	
	(3)	0,43	0,39	0,38	0,40	0,39	0,37	0,34	
-Schaumweinsteuer	(1)	344	351	419	435	484	505	536	
	(2)	0,14	0,15	0,16	0,15	0,15	0,15	0,15	
	(3)	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05	
-Mineralölsteuer	(1)	16 052	17 121	18 121	19 184	20 462	21 140	21 351	
	(2)	6,71	7,11	6,79	6,44	6,43	6,17	5,85	
	(3)	2,08	2,12	2,06	2,05	2,03	1,94	1,85	
4	Sonstige Steuern und steuer-ähnliche Abgaben	(1)	40 624	39 630	44 704	49 088	50 373	53 430	52 831
		(2)	16,99	16,46	16,76	16,47	15,83	15,60	14,48
		(3)	5,26	4,91	5,09	5,24	5,01	4,91	4,57
5	Steuern insgesamt	(1)	239 060	240 827	266 756	298 101	318 213	342 559	364 918
		(3)	30,95	29,86	30,38	31,83	31,63	31,51	31,58
6	Volkseinkommen	(1)	772 400	806 600	878 000	936 500	1 006 000	1 087 100	1 155 400

(1) absolut in 1000 DM; (2) in % von 5; (3) in % von 6.

* Vorläufige Ergebnisse.

hat der Anteil der Einkommensteuer am Volkseinkommen gegenüber dem Reformjahr 1975, aber auch gegenüber dem Jahre 1974 weiter zugenommen, obwohl hier die Entlastungsmaßnahmen der nachfolgenden Jahre diese Tendenz immerhin haben abschwächen können. Diese Aussage gilt auch für die Lohnsteuer, wenn hier auch im Jahre 1980 der zweithöchste Wert zu beobachten ist, während die Quoten der veranlagten Einkommensteuer seit 1978 rückläufig sind. Bei der Mehrwertsteuer zeigt sich seit 1978 infolge der Steuersatzanhebungen eine durchgehende Tendenz zu einer höheren Abgabenquote, bei den betrachteten Verbrauchsteuern sind dagegen überwiegend rückläufige Quoten festzustellen. Hierin kommt die bereits erwähnte geringe Aufkommenselastizität der Mengensteuern zum Ausdruck. Die gesamte Steuerquote hat sich infolge der Elastizität des Einkommensteuersystems (insbesondere aufgrund der „kalten Progression“) und der Anhebung der Mehrwertsteuersätze gegenüber dem Reformjahr 1975 um mehr als 1,5 Prozentpunkte erhöht.

Wie hat sich nun das Verhältnis von indirekten zu direkten Steuern entwickelt? Stellt man lediglich auf die hier untersuchten Einzelsteuern ab, dann ist festzustellen, daß gegenüber 1974 der Anteil der Mehrwertsteuer am gesamten Steueraufkommen um 3,9 Prozentpunkte zugenommen hat, während der Anteil der berücksichtigten Verbrauchsteuern um 1,8 Prozentpunkte gesunken ist. Der Anteil der indirekten Steuern ist also um ca. 2,1 Prozentpunkte angestiegen, doch gleichzeitig hat sich auch der Anteil der Einkommensteuer um 0,9 Prozentpunkte erhöht. Die indirekte Steuerquote (Anteil der hier betrachteten indirekten Steuern am Volkseinkommen) stieg gegenüber 1975 um 0,9 Prozentpunkte, die Einkommensteuerquote demgegenüber um 0,6 Prozentpunkte. Insgesamt gesehen hat sich die Steuerstruktur gegenüber dem Vor-Reformjahr 1974 nur äußerst geringfügig verändert. Berücksichtigt man bei den direkten Steuern noch die Körperschaftsteuer (siehe Tabelle 2), dann hat sich die Steuerstruktur sogar eher zugunsten der direkten Steuern verschoben.

Politische Gegebenheiten

Wenn es auch in der Absicht der Bundesregierung gelegen haben mag, die indirekten Steuern zu stärken, so ist man doch von den aus den 50er und 60er Jahren bekannten Relationen zwischen direkten und indirekten Steuern weit entfernt geblieben. Es gibt also zumindest noch keinen empirischen Beleg für die oben angedeutete polit-ökonomische These, daß die Steuerstruktur sich weiter zugunsten der unmerklichen Steuern verschieben wird. Eine solche Tendenz wäre wohl höchstens dann zu erwarten, wenn man die Verbrauchsteuern ver-

stärkt von mengenmäßigen auf wertmäßige Bemessungsgrundlagen umstellen würde.

Sicherlich mag es in der Absicht mancher Politiker und Regierungen gelegen haben und noch liegen, die zunehmende Abgabenbelastung durch eine Verlagerung der Steuerstruktur zu kaschieren. In der Bundesrepublik dürften aber für die Anhebung der Verbrauchssteuersätze eher andere politische Gegebenheiten von weitaus stärkerem Gewicht sein. Hier sind insbesondere die Regelungen im Bereich des Finanzausgleichs zu nennen, die dem Bund die alleinige Gesetzgebungs- und Ertragshoheit im Bereich der Verbrauchsbesteuerung (mit Ausnahme der den Ländern zustehenden Biersteuer) zugestehen. Neben der geringen Aufkommenselastizität der Verbrauchsteuern werden auch die Machtverhältnisse im Bundesrat die Steuerpolitik des Bundes maßgeblich mitbeeinflusst haben.

Während bei der Einkommensteuer Bund und Länder nur in langwierigen Verhandlungen schließlich zu mehr oder weniger sinnvollen Kompromissen gefunden haben, vertrauten beide – trotz aller Entlastungsprogramme – im wesentlichen auf die vermeintlich unmerklichen Wirkungen der „kalten Progression“. Ohne die inflationsbedingten Mehreinnahmen im Bereich der Einkommensteuer hätten sowohl der Bund als auch die Länder in ihrer Finanzpolitik nicht unverändert fortfahren können: Entweder hätten die Steuersätze offen erhöht bzw. die Verschuldung noch weiter ausgedehnt oder die Zuwachsraten der Ausgaben stark verringert werden müssen.

Verringerung der Steuerillusion

Mit steigender Lohn- und Einkommensteuerbelastung dürften aber die heimlichen Steuererhöhungen zunehmend in das Bewußtsein der Steuerzahler gerückt werden. Auch die Unmerklichkeit der indirekten Steuern wird nicht unabhängig sein von der jeweils erreichten gesamten Steuerbelastung einerseits und der indirekten Steuerbelastung andererseits. Internationale Querschnittsanalysen deuten jedenfalls darauf hin, daß bei relativ geringer Steuerbelastung und einer relativ ausgeglichenen Struktur der Besteuerung die Unmerklichkeit der indirekten Besteuerung hoch ist.

Bei hoher Steuerquote und steigender indirekter Steuerbelastung nimmt die Unmerklichkeit der indirekten Steuern jedoch ab: Wie die Geldillusion mit steigender Inflationsrate zu schwinden beginnt, so verringert sich auch die Steuerillusion mit steigender indirekter Steuerbelastung⁶. Dem Versuch, eine hohe Steuerbe-

⁶ Vgl. H.-G. Petersen: Taxes, Tax Systems and Economic Growth, in: Herbert Giersch (Hrsg.): Towards an Explanation of Economic Growth, Tübingen 1981, S. 326.

lastung durch eine Veränderung der Steuerstruktur zugunsten der vermeintlich unmerklichen Steuern zu kassieren, wird jedenfalls auf längere Sicht kein Erfolg beschieden sein können. Die Steuerpflichtigen verlieren zunehmend ihre Illusionen und werden folglich ihr Verhalten den veränderten Belastungssituationen anpassen.

Erschütterter Glaubenssatz

Nun ist allerdings im Laufe der Zeit der Lassallsche Glaubenssatz, daß direkte Steuern „gerecht“, indirekte Steuern aber „ungerecht“ seien, stark erschüttert worden. Zum einen hat sich die Einkommensbesteuerung von einer in erster Linie die Wohlhabenden belastenden Steuer zu einer Massensteuer gewandelt. Während breite Arbeitnehmerschichten im unteren und mittleren Einkommensbereich sich in der Regel der Lohnsteuerbelastung kaum entziehen können, profitieren gerade Bezieher hoher Einkommen von Steuervergünstigungen, Inkonsistenzen und Schlupflöchern im Einkommensteuerrecht, die sich im langen historischen Entwicklungsprozeß nicht zuletzt auch unter dem immer massiver werdenden Einfluß zahlreicher Interessengruppen in das System eingeschlichen haben. Erinnert sei hier nur an die Privilegierung der Einkünfte aus der Landwirtschaft, der Wohnungswirtschaft, von Rentnern, Beamten, gewissen Zinseinkünften usw.

Es ist sicherlich nicht übertrieben, wenn man heute von einer Erosion der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer aufgrund von Sondervergünstigungen für bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen und infolge mangelnder Steuertechniken zur Erfassung insbesondere von Nebeneinkünften spricht. Das ist gleichbedeutend mit einer „Excess burden“ für alle diejenigen, die nicht vom heutigen System begünstigt und daher von den folglich höheren Steuersätzen getroffen werden: Das sind – um es nochmals zu wiederholen – vor allem die Arbeitnehmer der unteren und mittleren Einkommensschichten, die sich aufgrund des Quellenabzugs nicht der Steuerbelastung entziehen können und auch nicht genügend Einkommen erzielen, um bestehende Vergünstigungen ausnutzen zu können.

Abwanderung in die Schattenwirtschaft

Die im Einkommensteuertarif zum Ausdruck kommende Progressionswirkung dürfte also durch Steuervergünstigungen u. ä. mehr oder weniger stark abgeschwächt sein. Ob die Einkommensteuer in ihrer heutigen Ausgestaltung tatsächlich ein sozialeres Verteilungsergebnis zeitigt als die Mehrwertsteuer, der von vielen Steuertheoretikern auch heute noch starke Regressionswirkungen nachgesagt werden, ist nicht end-

gültig geklärt. Lineare Steuersatzanhebungen im Bereich der Einkommensteuer dürften wahrscheinlich die unteren Einkommenschichten – und hier insbesondere die erwerbstätige Generation, da die Renten faktisch nicht besteuert werden – ähnlich stark treffen wie die Anhebung der Mehrwertsteuersätze. Da die Einkommensteuer sich zu einem wesentlichen Teil zu einer Arbeitnehmersteuer entwickelt hat und im unteren und mittleren Einkommensbereich die Grenzbelastung ein beachtliches Ausmaß erreicht, wenn außerdem die Sozialbeitragsätze berücksichtigt werden, erscheint die Annahme plausibel zu sein, daß die negativen Anreizwirkungen von öffentlichen Abgaben im unteren und mittleren Einkommensbereich weitaus wichtiger als im oberen Einkommensbereich sind.

Berücksichtigt man hierbei noch die bei oft nur nominal steigenden Einkommen fortfallenden Transfers, die in diesen Einkommensschichten die gesamte Grenzbelastung des Einkommens weiter erhöhen, dann deutet bei dem insgesamt doch hohen Lebensniveau vieles darauf hin, daß diese Substitutionseffekte von Steuern und Transfers die Einkommenseffekte der Besteuerung dominieren. Unter Substitutionseffekt wird hier analog zur Steuerlehre der Steuervermeidungseffekt und unter Einkommenseffekt die Steuereinhaltung verstanden. Die Folge ist also, daß bei dieser Konstellation negative Einflüsse auf das Arbeitsangebot bzw. die Investitionstätigkeit ausgehen. Wenn dann noch aufgrund der demographischen Entwicklung für die Zukunft mit weiteren Anhebungen der Abgabensätze bei Steuern und Sozialbeiträgen zu rechnen sein wird, kann eine verstärkte Abwanderung ökonomischer Aktivitäten in den Bereich der Schattenwirtschaft nicht mehr ausgeschlossen werden⁷. Dadurch verringern sich die Aufkommenszuwächse bei den öffentlich-rechtlichen Haushalten (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger). Wird hierauf mit einer weiteren Anhebung der Abgabensätze reagiert, ist der *Circulus vitiosus* perfekt: die Schattenwirtschaft dürfte sich noch weiter zu Lasten des Marktsektors ausdehnen. Eine solche Entwicklung muß nicht eine gesellschaftspolitische Gefährdung darstellen, aber zweifellos wäre sie eine Bedrohung für die heute existierenden sozialen Institutionen.

Nicht zuletzt aufgrund drohender negativer Anreizwirkungen im Rahmen unseres heutigen Steuer- und

⁷ Vgl. K. H. Jüttemeier, H.-G. Petersen: Soziale Sicherheit – Herausforderung für die Industrieländer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg. (1981), H. 10, S. 498; dies.: West Germany, in: J.-J. Rosa (Hrsg.): The World Crisis in Social Security, Paris, San Francisco 1982, S. 195 ff.; H.-G. Petersen: Size of the Public Sector, Economic Growth and the Informal Economy – Development Trends in the Federal Republic of Germany, in: The Review of Income and Wealth, Series 28 (1982), S. 191 ff.

Sozialbeitragssystemen werden im internationalen Rahmen Auswege aus der gegenwärtigen Malaise gesucht⁸. So wurden beispielsweise im angelsächsischen Bereich (von der Advisory Commission in den USA 1974 und der Meade-Commission in Großbritannien 1978)⁹ Vorschläge erarbeitet, die für den Marktsektor befürchteten wachstumshemmenden Wirkungen des progressiven Einkommensteuersystems dadurch zu beseitigen, daß man das Einkommensteuersystem durch ein Ausgabensteuersystem ersetzt.

Ohne hier auf alle Details eingehen zu können, muß man doch bezweifeln, ob eine progressive Ausgabensteuer tatsächlich weniger wachstumshemmende Wirkungen aufweisen würde. Gleiches Einkommen und gleichen Progressionsgrad bei beiden Steuerarten unterstellt, bedeutet im Fall einer Ausgabensteuer Grenzsteuersätze, die wesentlich höher als bei der Einkommensteuer sind. Während hohe Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer u. a. direkt das Arbeitsangebot tangieren, dürfte eine hohe Marginalbelastung durch die Ausgabensteuer Auswirkungen auf die Eigenproduktion haben und den direkten Tausch von Gütern und Diensten (Barter-Transaktionen) lukrativer erscheinen lassen: Auch die Ausgabensteuer kann somit die Entwicklung hin zur Schattenwirtschaft fördern. Werden unter einem Ausgabensteuersystem tatsächlich verstärkte Anreize für zusätzliche Ersparnis und Investitionen gesetzt, so schwinden diese doch völlig, wenn – wie von der Meade-Commission vorgeschlagen – aus verteilungspolitischen Gründen eine stark progressive Vermögensteuer ergänzend zur Ausgabensteuer eingeführt wird, die ja in den Augen der überwiegenden Zahl der Steuertheoretiker Ersparnis und Investitionen am stärksten in Mitleidenschaft zieht.

Ausstehende durchgreifende Reform

Wenn weder eine Veränderung der Steuerstruktur hin zu den indirekten Steuern noch ein Übergang von einem Einkommensteuer- auf ein Ausgabensteuersystem negative Anreize auf Arbeitsangebot, Ersparnis und Investitionen wesentlich abschwächen kann, so bleibt immer noch die Möglichkeit, das existierende Einkommensteuersystem grundlegend zu reformieren. Die Situation der öffentlichen Haushalte wird allerdings auf längere Sicht nachhaltige Senkungen der erreichten Steuerbelastung nicht erlauben, wenn nicht gleichzeitig alternative Finanzierungsquellen erschlossen werden können. Eine Verminderung der Abgabenbelastung scheint insbesondere im unteren und mittleren Einkommensbereich erforderlich zu sein, da hier das erreichte Belastungsniveau zu einer Beeinträchtigung der Masenkauftkraft beigetragen haben dürfte. Insbesondere

die immer noch ausstehende durchgreifende Reform des Einkommensteuertarifs könnte hier Abhilfe schaffen, wobei auf wachstumspolitische Belange besondere Rücksicht zu nehmen ist. So muß die Grenzbelastung im unteren und mittleren Einkommensbereich nachhaltig verringert werden. Dadurch würde gleichzeitig einer verstärkten Abwanderung ökonomischer Aktivitäten in den schattenwirtschaftlichen Bereich vorgebeugt.

Da die hohe Elastizität des Einkommensteuersystems nicht zuletzt daraus resultiert, daß rein nominelle Einkommenserhöhungen auch der progressiven Besteuerung unterliegen und von der „kalten Progression“ insbesondere die unteren und mittleren Einkommenschichten betroffen sind, ist ihre Ausschaltung erforderlich, um zusammen mit dem reformierten Einkommensteuertarif die in der Steuertheorie oft positiv hervorgehobene Umverteilungseffizienz der Einkommensteuer wieder herzustellen. Eine Indexbindung des Einkommensteuersystems würde die Marginalbelastung erheblich senken und die Zeiträume zwischen den auf lange Sicht wohl immer notwendigen Anpassungen des Einkommensteuerrechts an die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Entwicklung verlängern. Dadurch wird zu einer Erhöhung der Planungssicherheit der Wirtschaftssubjekte beigetragen, so daß sich noch ein zusätzlich stabilisierender Effekt ergibt.

Ein Maßnahmenkatalog

Um eine Tarifreform mit einer nachhaltigen Verringerung der marginalen Steuersätze, die mit einer Indexbindung verbunden ist, zu ermöglichen, ist es aber erforderlich, die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer zur Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Einkommens auszudehnen. Das ist im wesentlichen durch drei Maßnahmen zu erreichen:

- Durch die Einführung von Steuertechniken, die die heutige Hinterziehung von Einkünften insbesondere bei den Kapitaleinkünften, aus Vermietung und Verpachtung sowie selbständiger Arbeit verhindert;
- durch eine Integration von Steuer- und Transfersystem. Die Abwicklung der Transferzahlungen und ihre Verrechnung mit der persönlichen Einkommensteuer – im Sinne einer negativen Einkommensteuer – muß bei einer Verwaltung (den Finanzämtern) erfolgen. Nur so

⁸ Vgl. A. L. Chickering, J.-J. Rosa: A Political Dilemma, in: J.-J. Rosa (Hrsg.), a. a. O., S. 207 ff.

⁹ Vgl. Advisory Commission on Intergovernmental Relations: The Expenditure Tax: Concept, Administration and Possible Applications, Washington 1974; J. E. Meade (Hrsg.): The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade (Institute for Fiscal Studies), London 1978.

ist die Kumulation von Sozialleistungen überhaupt erfaßbar¹⁰. Das derzeitige Nebeneinander von Steuer- und Transfersystem führt zunehmend zu kaum noch akzeptablen Verteilungsergebnissen;

□ durch den Abbau der zahllosen Steuervergünstigungen und Subventionen. Umreißt man grob deren quantitative Bedeutung und berücksichtigt man außerdem noch Mindereinnahmen z. B. aufgrund des Ehegattensplittings im Rahmen der Einkommensteuer sowie beitragsfreie Leistungen im Bereich der Sozialversicherung, kommt man leicht auf eine Gesamtsumme von Mindereinnahmen bzw. Ausgaben von annähernd 200 Mrd. DM. Diese Summe liegt deutlich oberhalb des Aufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, das sich 1982 auf etwa 165 Mrd. DM belaufen wird.

Dieser Maßnahmenkatalog verdeutlicht, daß durchaus genügend Manövriermasse vorhanden ist, um das heutige Steuersystem nachhaltig umzugestalten. Ein

¹⁰ Ein besonderes Beispiel bildet hier die Kumulation von Alterseinkommen; vgl. hierzu H.-G. P e t e r s e n: Aufkommens- und Verteilungswirkungen alternativer Rentenanpassungs- und Besteuerungsverfahren, in: Finanzarchiv, N. F., erscheint demnächst.

reformierter Einkommensteuertarif, eine Indexbindung sowie eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage könnten die Built-in-flexibility der Einkommensteuer, die sich zunehmend als Wachstumsbremse erweist, nachhaltig verringern und die Umverteilungswirkungen im Sinne einer Nivellierung der verfügbaren Einkommen wesentlich verbessern.

Um ein solches Programm zu verwirklichen, bedarf es allerdings eines langen politischen Atems. Dazu wird sicherlich mehr als eine Legislaturperiode erforderlich sein. Insofern mag mancher dieses Programm für utopisch halten. Mir scheint es allerdings sinnvoller zu sein, eine utopische Perspektive zu entwickeln, die man schrittweise zu verwirklichen versucht, als mit der perspektivlosen Steuer- und Sozialpolitik der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart fortzufahren. Immerhin zeigen die jüngsten Regierungsbeschlüsse hinsichtlich der geplanten Modifikationen am Ehegattensplitting und des Einstiegs in den Abbau der Beamtenprivilegien, daß die Bereitschaft, heiße Eisen anzupacken und zu grundsätzlichen Änderungen am bestehenden System zu kommen, allmählich zunimmt.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Manfred Ziercke

ENTWICKLUNGEN AUF DEN WOHNUNGSMÄRKTEN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Die vorliegende Studie ist eine präzise empirisch-wissenschaftliche Analyse der Entwicklungen auf den deutschen Wohnungsmärkten. Der Verfasser, ein im deutschen Wohnungsbau an maßgeblicher Stelle tätiger Manager, hat seine intime Sachkenntnis in diese Arbeit eingebracht, ohne dabei von irgendwelchen Interessen geleitet zu sein. Nicht zuletzt wegen des ausgewerteten umfangreichen Datenmaterials könnte die Studie dazu beitragen, daß die Diskussion über eine Wiederbelebung der deutschen Wohnungswirtschaft zukünftig sachlicher geführt wird.

Großoktav, 126 Seiten, 1982, Preis brosch. DM 35,-

ISBN 3-87895-222-8

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G