

Geske, Otto-Erich

Article — Digitized Version

Die Entwicklung der Steuerquote und der Steuerstruktur nach 1970

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geske, Otto-Erich (1983) : Die Entwicklung der Steuerquote und der Steuerstruktur nach 1970, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 12, pp. 603-609

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135868>

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 Entwicklung der Steuerquote und der Steuerstruktur nach 1970

Otto-Erich Geske, Bonn

Noch für diese Legislaturperiode sind steuerliche Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer angekündigt. Die Diskussion über Umfang und Ausgestaltung hat bereits begonnen. Stimmen die Ausgangsthesen der Diskussion? Wie sind die geforderten Korrekturen zu beurteilen?

Die Ankündigungen und Wünsche nach Steuersenkungen werden häufig mit Forderungen nach bestimmten Korrekturen in der Steueraufkommensstruktur verbunden, die auf eine Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern hinauslaufen. In den meisten Äußerungen wird dabei eine weitere Anhebung der Umsatzsteuer befürwortet. Begründet werden diese Forderungen damit, daß

- die Steuerquote (Anteil des Steueraufkommens am Bruttosozialprodukt) progressionsbedingt stark gestiegen sei und
- der Anteil der direkten Steuern am gesamten Steueraufkommen sich zu Lasten des Anteils der indirekten Steuern stark erhöht habe.

Mehr oder weniger deutlich wird in der steuerpolitischen Diskussion zum Ausdruck gebracht, daß das Ziel der steuerlichen Maßnahmen also darin bestehen soll, sowohl niveaumäßig (Steuerquote) als auch strukturell (Aufkommensstruktur) eine Jahre zurückliegende Belastungsquote wiederherzustellen, die – so die implizite politische Wertung – einer richtigen steuerlichen Belastung der Volkswirtschaft entsprach. In den folgenden Ausführungen wird geprüft, ob die beiden Ausgangsthesen empirischen Untersuchungen standhalten und ob die geforderten steuerpolitischen Maßnahmen zur Korrektur der eingetretenen Veränderungen geeignet sind.

Dr. Otto-Erich Geske, 52, Ministerialdirektor a.D., war Leiter der Abteilung V „Finanzbeziehungen zu den EG, Ländern und Gemeinden“ im Bundesministerium der Finanzen.

Untersucht wurde der Zeitraum 1970 bis 1982. Es bot sich an, das Jahr 1982 als Endjahr zu wählen: Für 1982 und die Jahre davor liegen Ist-Ergebnisse, für die Jahre 1983 und 1984 lediglich Soll-Ansätze der Steuereinnahmen vor. Darüber hinaus beziehen sich die Schätzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Juni 1983 auf den mittelfristigen Zeitraum 1982 bis 1987. (Die Steuerschätzung vom 21./22. 11. 1983 revidiert nur die Steuern für das Haushaltsjahr 1983 und 1984, nicht jedoch die Schätzung bis 1987 vom Juni 1983.) Als Anfangsjahr des Untersuchungszeitraumes wurde das Jahr 1970 gewählt, weil mit diesem Jahr eine auch optisch markante Entwicklungslinie ihren Anfang nimmt.

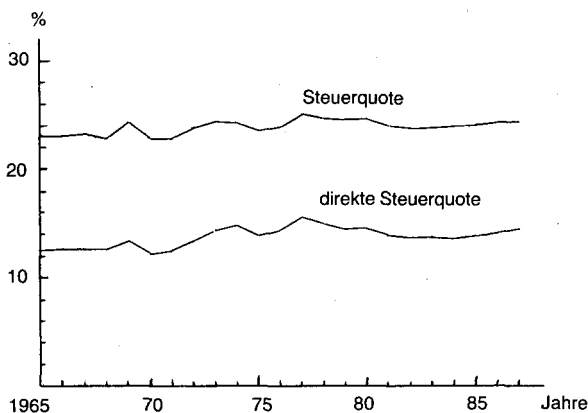
Verläufe der Steuerquoten

Die Abbildungen zeigen die Verläufe der Steuerquote insgesamt, der direkten Steuerquote¹ und des Anteils der direkten Steuern am Steueraufkommen – also auch der beiden zentralen Größen in den Ausgangsthesen – in den Jahren 1965 bis 1987. Die gleichlaufenden Entwicklungen dieser drei Größen seit 1970 treten dabei deutlich zutage. Es zeigt sich aber auch, daß einzelne Phasen mit jeweils gleicher Entwicklungsrichtung von Steuerquote und direktem Steueranteil unterschieden werden können:

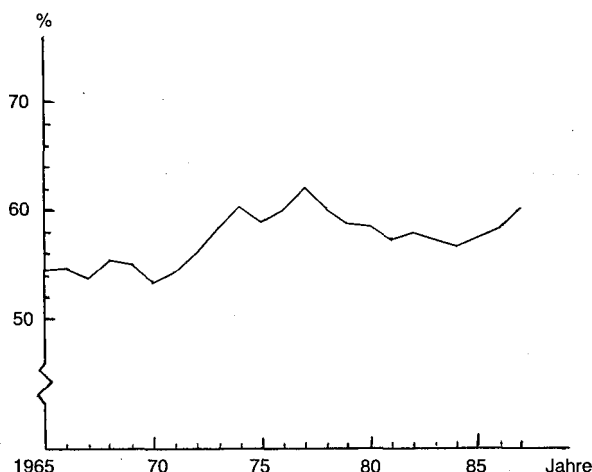
- Die Zunahme der Steuerquote und des direkten Steueranteils 1970 bis 1973 bzw. 1974;
- der Einschnitt 1975;

¹ Anteil des direkten Steueraufkommens am Bruttosozialprodukt. Für einen längerfristigen Vergleich muß berücksichtigt werden, daß die Steuerquoten vor 1975 um die finanziellen Auswirkungen der Kinderfreibeträge zu bereinigen sind, da ab 1975 die Kinderfreibeträge im allgemeinen Kindergeld aufgegangen sind.

**Abbildung 1
Steuerquoten**



**Abbildung 2
Anteil der direkten Steuern am Steueraufkommen**



- der weitere Anstieg bis 1977;
- der Rückgang der Steuerquote und des direkten Steueranteils 1977 bis 1982 bzw. 1984 und
- der Wiederanstieg der Steuerquote bis 1987.

Die nahezu parallele Entwicklung von Steuerquote und direktem Steueranteil in diesen Phasen legt die Vermutung nahe, daß Veränderungen der Steuerquote in einem engen Zusammenhang mit der Aufkommensentwicklung der direkten Steuern standen. Diesen Zusammenhang anhand des Anteils der direkten Steuern am gesamten Steueraufkommen erklären zu wollen, ist jedoch problematisch, da die Bezugsgrößen – Bruttosozialprodukt für die Steuerquote und Steueraufkommen für die direkten Steuern – nicht identisch sind.

Aussagekräftiger ist es dagegen, wenn man die Steuerquote aufteilt in eine „direkte“ und eine „indirekte“ Steuerquote. Die Entwicklungen dieser Quoten (vgl. auch Tabelle 1) bestätigen in der Tat den engen Zusammenhang zwischen Steuerquote und direktem Steueraufkommen. Denn die indirekte Steuerquote war insbesondere seit Ende der 70er Jahre relativ konstant, obwohl sie in einigen Jahren den Anstieg bzw. die Abnahme des direkten Steueranteils – durch eine entsprechende Entwicklung – unterstützte. Daraus kann man allerdings nicht den vordergründigen Schluß ziehen, die indirekten Steuern könnten bei einer Analyse der Steuerquotenentwicklung außer acht gelassen werden. Dabei würde nämlich verkannt, daß sich – trotz vergleichsweise geringer Schwankungen der indirekten Steuerquote – innerhalb der indirekten Steuern recht unterschiedliche Entwicklungen bei den einzelnen indirekten Steuern vollzogen haben.

Genauso voreilig wäre es, von den Ergebnissen über die Entwicklung der direkten Steuern insgesamt auf die besondere Dynamik jeder einzelnen direkten Steuer zu schließen. Es ist unerlässlich, Veränderungen der großen Blöcke „direkte“ und „indirekte“ Steuern aus der Aufkommensentwicklung der einzelnen Steuern zu erklären. Diese Vorgehensweise ist vor allem dann geboten, wenn die eingetretenen Veränderungen als Verzerrungen betrachtet werden, die rückgängig gemacht werden sollten.

Die Ausgangslage 1970

Nachdem in den Jahren 1966 bis 1968 die Steuerquote relativ konstant bei rund 23 % lag, stieg sie 1969 sprunghaft auf 24,3 % an (vgl. Tabellen 1 und 2). Die Gründe für diesen Anstieg lagen vor allem darin, daß

- bei der Lohnsteuer und der Körperschaftsteuer konjunkturbedingt Mehreinnahmen zu verzeichnen waren;
- die Gemeinden Gewerbesteuererinnahmen in das Jahr 1969 vorverlagerten wegen der Beteiligung von Bund und Ländern an der Gewerbesteuer im Rahmen der Finanzreform zum 1. Januar 1970. Der Umfang dieser Vorverlagerungen ist mit etwa 2,5 Mrd. DM anzusetzen, was allein einem Anstieg der Steuerquote des Jahres 1969 um rund 0,5 Prozentpunkte entsprach;
- bei der Umsatzsteuer erstmals die Erhöhung des Steuersatzes von 10 auf 11 % bzw. von 5 auf 5,5 % für ein ganzes Jahr anfiel und außerdem die Entlastung für Altvorräte auslief.

Aber auch die Straßengüterverkehrsteuer, die 1969 zum erstenmal erhoben wurde und ein Aufkommen von knapp 400 Mill. DM erbrachte, trug zu diesem Anstieg

Tabelle 1
Steuerquoten, Anteile der direkten und der indirekten Steuern am Steueraufkommen¹

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Steuerquote	23,0	23,1	23,2	22,8	24,3	22,8	22,9	23,8	24,4	24,3	23,5	23,9	25,0	24,7	24,6	24,0	23,7	23,8	23,9	24,0	24,2	24,3	
bereinigte Werte ²	23,9	23,9	24,1	23,6	25,1	23,5	23,5	24,5	25,0	24,9													
direkte																							
Steuerquote	12,5	12,6	12,5	12,6	13,4	12,2	12,5	13,3	14,3	14,7	13,8	14,3	15,5	14,9	14,4	14,4	13,8	13,7	13,6	13,5	13,8	14,1	14,4
indirekte																							
Steuerquote	10,5	10,4	10,7	10,2	10,9	10,6	10,5	10,5	10,2	9,7	9,7	9,5	9,5	9,8	10,1	10,2	10,2	10,0	10,2	10,3	10,2	10,1	9,9
Anteil der direkten Steuern am Steueraufkommen	54,4	54,7	53,8	55,4	55,1	53,6	54,3	55,9	58,4	60,3	58,9	60,1	62,1	60,2	58,8	58,5	57,4	57,9	57,2	56,7	57,5	58,3	59,1
Anteil der indirekten Steuern am Steueraufkommen	45,6	45,3	46,2	44,6	44,9	46,4	45,7	44,1	41,6	39,7	41,1	39,9	37,9	39,8	41,2	41,5	42,6	42,1	42,8	43,3	42,5	41,7	40,9

¹ Abweichungen in den Summen aus direkter und indirekter Steuerquote gegenüber der Steuerquote insgesamt sind durch Auf- bzw. Abrundungen bedingt.

² Die Bereinigung wurde nach folgender Methode vorgenommen: für das Jahr 1975 wurden die Steuermehreinnahmen aus dem Wegfall der Kinderfreibeträge auf rd. 6 Mrd. DM angesetzt (vgl. Finanzbericht 1975, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn, S. 178). Die Steuerausfälle durch die Kinderfreibeträge für die Jahre 1965 bis 1974 wurden überschlägig mit folgenden Beträgen in Mrd. DM angenommen (geringfügige Abweichungen würden das Gesamtbild nicht wesentlich verändern): 1965 4,1; 1966 4,2; 1967 4,4; 1968 4,6; 1969 4,8; 1970 5,0; 1971 5,2; 1972 5,4; 1973 5,6; 1974 5,8.

Quelle n: Finanzberichte 1970 bis 1984, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn; BMF-Finanznachrichten Nr. 13/83 und Nr. 16/83; zum Teil handelt es sich um eigene Berechnungen auf der Basis der veröffentlichten Daten.

der Steuerquote bei, genauso wie die Einnahmen von rund 200 Mill. DM aus der Ergänzungsabgabe.

Das Jahr 1970 brachte im Vergleich zu 1969 die Rückkehr zu einem steuerlichen „Normaljahr“ mit einer Steuerquote von 22,8 %, wobei allerdings die deutlich geringere Zuwachsrate des Steueraufkommens von 6,1 % ihre Ursache im Basiseffekt des Vorjahres hatte. Die zeitlichen Vorverlagerungen bei der Gewerbesteuer führten 1970 – nach überschlägiger Rechnung – zu Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer von etwa 1,5 Mrd. DM.

Die erste Phase: 1970 bis 1974

Der Zeitraum 1970 bis 1974 ist gekennzeichnet durch einen Anstieg der Steuerquote von 22,8 % im Jahre 1970 auf 24,4 % im Jahre 1973 und 24,3 % im Jahre 1974. Der leichte Rückgang der Steuerquote 1974 spiegelt die konjunkturelle Abschwächung wider, die sich bei den indirekten Steuern in einer Zuwachsrate von lediglich 1,7 % niederschlug. Zwar stiegen die direkten Steuern 1974 mit 10,0 % gegenüber 1973 deutlich schwächer als in den Vorjahren, doch stieg die direkte Steuerquote auch 1974 an.

Bereits im Zeitraum 1970 bis 1974 gab es deutliche Verschiebungen zwischen den einzelnen Steuern, die aus der unterschiedlichen Dynamik der einzelnen Steuern zu erklären sind (vgl. Tabelle 2). In erster Linie war es die Lohnsteuer, deren Aufkommen sich von rund 35 Mrd. DM (1970) auf rund 72 Mrd. DM (1974) innerhalb von vier Jahren mehr als verdoppelte, die den Anstieg der direkten Steuern beeinflusste. Allein rund 60 % des

gesamten Zuwachses der direkten Steuern 1974 im Vergleich zu 1970 sind auf Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer zurückzuführen. Der Anteil der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen stieg damit von 22,8 % auf 30,0 %. Neben der Lohnsummensteuer, die ein ähnliches Wachstum wie die Lohnsteuer zu verzeichnen hatte, sind nur noch die Aufkommen der Gewerbesteuer und der veranlagten Einkommensteuer stark gestiegen. Die anderen direkten Steuern blieben mit ihren – auf den gesamten Zeitraum bezogenen – Wachstumsraten deutlich zurück.

Bei den indirekten Steuern fand – in Durchschnittswerten gerechnet – ein gleichgewichtigeres Wachstum statt. Trotz steuerrechtlicher Änderungen – insbesondere Steuererhöhungen bei den Verbrauchsteuern (hier vor allem bei der Mineralölsteuer) – stiegen die indirekten Steuern deutlich schwächer als die direkten.

Will man sich die Größenordnung der Verschiebungen in der Struktur des Steueraufkommens vor Augen führen, kann man eine hypothetische Rechnung aufstellen: Wären die Anteilssätze der direkten und der indirekten Steuern am Steueraufkommen in den Jahren 1970 bis 1974 konstant geblieben, dann wären allein 1974 – auf der Basis der höheren Steuerquote – rund 16 Mrd. DM bei den direkten Steuern weniger und bei den indirekten Steuern mehr eingenommen worden. Dieser Betrag von rund 16 Mrd. DM entspricht nahezu den Mehreinnahmen aufgrund des Anstiegs der Steuerquote von 22,8 % auf 24,3 %. Durch diesen Anstieg der Steuerquote entstanden 1974 Mehreinnahmen von rund 15 Mrd. DM, die sich aus rund 24 Mrd. DM Mehreinnahmen bei den direkten Steuern und rund 9 Mrd.

Tabelle 2
Zuwachsraten des Steueraufkommens und des Bruttosozialprodukts 1965 bis 1987 in %

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1970-1974 ¹	1975	1976	1977	1975-1977 ¹	1978	1979	1980	1981	1982	1977-1982 ¹	1983	1984	1982-1987 ¹
Bruttosozialprodukt	9,2	6,4	1,3	8,1	12,0	13,0	11,3	9,7	11,4	7,3	9,9	4,4	9,1	6,5	7,8	7,8	8,2	6,4	4,0	3,7	6,0	3,9	5,7	5,5
Steueraufkommen insgesamt	6,1	6,6	1,9	6,3	19,3	6,1	11,9	14,3	14,1	6,6	11,7	1,0	10,7	11,7	11,2	6,6	7,4	6,5	1,5	2,3	4,8	4,3	6,1	6,0
direkte Steuern	3,2	7,2	0,1	9,4	18,6	3,4	13,2	17,6	19,1	10,0	14,9	-1,3	12,9	15,5	14,2	3,3	4,9	6,1	-0,6	3,2	3,3	3,1	6,4	6,5
darunter: Lohnsteuer	4,0	13,8	2,6	12,9	22,5	29,7	22,0	16,3	23,1	17,5	19,7	-1,1	13,2	12,6	12,9	1,4	5,5	14,9	4,5	5,9	6,3	5,8	7,6	8,2
veranlagte Einkommensteuer	4,9	8,6	-1,8	3,1	4,4	-5,8	14,6	26,2	14,3	1,3	13,8	4,5	10,2	15,1	12,6	5,4	0,3	-2,0	-10,5	-7,1	-2,9	-5,2	3,1	3,3
nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	7,9	7,8	0,9	4,8	11,4	17,8	2,6	5,6	-7,5	27,2	6,2	-12,8	3,0	46,2	22,7	-0,4	13,2	9,6	10,9	1,6	6,8	4,2	6,1	
Körperschaftsteuer	1,9	-5,9	-8,2	21,1	27,4	-20,0	-17,8	18,5	28,2	-4,4	4,5	-3,4	17,8	42,1	29,4	17,8	15,6	-6,9	-5,4	6,4	5,0	2,5	8,2	6,9
Vermögenssteuer	-2,6	6,1	21,4	-6,6	8,7	17,0	8,6	-4,1	8,0	5,4	4,3	-2,1	17,3	27,5	22,3	-9,4	-0,9	4,1	0,5	6,3	0,0	0,4	4,0	-4,5
Grundsteuer	5,8	5,7	5,9	4,7	4,8	3,6	4,4	7,3	6,8	9,7	7,0	17,9	15,6	10,3	12,9	3,6	4,1	1,7	3,0	5,5	3,6	5,8	4,5	3,9
Gewerbesteuer	2,7	7,9	-0,8	5,3	34,9	-24,5	14,8	20,6	19,7	5,6	15,0	-4,7	12,4	14,5	13,4	4,2	4,4	8,1	-3,9	0,2	2,5	0,0	4,2	4,1
Lohnsummensteuer	10,0	7,6	-1,9	6,2	11,8	18,8	29,9	20,6	16,5	10,2	19,1	7,3	7,4	7,2	7,3	-3,7	-0,1	-73,8	-97,5	-	-	-	-	-
indirekte Steuern	9,8	5,9	4,1	2,6	20,1	9,4	10,3	10,3	7,7	1,7	7,4	4,5	7,6	6,0	6,8	11,9	11,3	7,0	4,3	1,0	7,0	5,9	7,4	5,4
darunter: Umsatzsteuer	10,5	4,3	-1,4	4,0	31,8	13,1	12,5	9,5	5,3	3,4	7,6	5,7	8,1	7,2	7,7	16,9	14,9	11,0	4,6	-0,1	9,3	6,6	10,4	7,0
Mineralölsteuer	22,4	7,9	17,6	4,8	7,3	8,6	7,9	14,6	16,6	-3,2	8,7	6,7	5,8	5,9	5,9	6,7	3,3	1,0	3,9	3,0	3,5	2,0	1,3	1,2
Tabaksteuer	6,4	6,1	16,4	3,3	4,0	4,9	5,0	14,0	13,4	0,9	8,2	-0,7	5,5	4,5	5,0	6,7	2,3	5,5	-0,3	8,5	4,5	13,0	2,2	3,8
Kfz-Steuer	10,6	8,7	7,2	6,0	8,1	9,2	8,5	13,6	5,7	3,4	7,7	2,8	6,2	5,3	5,7	6,0	20,6	-13,1	0,1	1,5	2,4	3,9	2,2	2,3
Branntweinabgabe	4,7	18,0	2,9	8,6	7,7	4,0	7,8	19,5	10,6	3,6	10,2	-5,1	7,9	11,2	9,5	4,7	2,4	-3,2	15,3	-4,5	2,7	0,5	3,5	2,6

¹ Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate.

Quellen: Finanzberichte 1970 bis 1984, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn; BMF-Finanznachrichten Nr. 13/83 und Nr. 16/83; zum Teil handelt es sich um eigene Berechnungen auf der Basis der veröffentlichten Daten.

DM Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern zusammensetzen (jeweils im Vergleich zur Steuerstruktur von 1970).

Der Einschnitt 1975

Dem weiteren Anstieg in den Jahren 1976 bis 1977 ging zunächst ein deutlicher Rückgang in der Steuerquote auf 23,4 % voraus. Parallel zur Steuerquote sank auch der Anteil der direkten Steuern. Da die indirekte Steuerquote – wie bereits 1974 – auch 1975 weiterhin 9,7 % betrug, die direkte Steuerquote jedoch von 14,7 % auf 13,8 % fiel, ist der Rückgang der Steuerquote allein auf die Veränderungen bei den direkten Steuern zurückzuführen. Außer konjunkturellen Gründen waren es insbesondere die finanziellen Auswirkungen des 2. und 3. Steuerreformgesetzes, die diese Verschiebungen bewirkten. Vor allem die Lohnsteuer, 1970 bis 1974 Motor der Aufkommensentwicklung, fiel mit einem Rückgang von 1,1 % gegenüber 1974 aus dem Rahmen. Dies war sicherlich auch eine Folge des 3.

Steuerreformgesetzes, das bei der Lohn- und Einkommensteuer von Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 9 Mrd. DM im Jahre 1975 ausging.

Zudem trat in der Vergleichbarkeit der Steuerquote bzw. auch in der Vergleichbarkeit der Anteile der direkten und der indirekten Steuern des Jahres 1975 mit den Vorjahren ein erheblicher Verzerrungseffekt ein: durch den Wegfall der Kinderfreibeträge stiegen die Steuereinnahmen. Das dafür zum Ausgleich erhöhte Kindergeld berührte die Steuereinnahmen nicht, sondern führte zu Haushaltsmehrausgaben. Durch diese Umstellung wird die Steuerquote 1975 gegenüber den Steuerquoten der Vorjahre höher bzw. werden die Steuerquoten der Vorjahre im Vergleich zur Steuerquote 1975 niedriger ausgewiesen, als es der Belastung der Steuerzahler in vergleichbarer Abgrenzung entsprach. Folgt man der üblichen methodischen Vorgehensweise einer rückwirkenden Bereinigung, dann ergibt sich 1974 eine um die Kinderfreibeträge bereinigte Steuerquote von 24,9 % (vgl. Tabelle 1).

Während die Statistik 1975 lediglich einen Rückgang der Steuerquote von 0,8 Prozentpunkten auf 23,5 % ausweist, ergibt sich in vergleichbarer Abgrenzung ein Rückgang von 1,4 Prozentpunkten. Diese Verzerrungen gilt es zu berücksichtigen, wenn Steuerquoten der Jahre vor 1975 mit Jahren nach 1974 verglichen werden.

Die zweite Phase: 1975 bis 1977

Nach dem Einschnitt 1975 setzte sich die Entwicklung fort, die bereits 1970 bis 1974 kennzeichnend für das Steueraufkommen gewesen war: die Steuerquote stieg ebenso wie der Anteil der direkten Steuern. Die Steuerquote stieg bis 1977 auf 25,0 % und erreichte damit ihren höchsten Wert. Das gilt mit 62,1 % auch für den Anteil der direkten Steuern. Dabei entsprachen die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten der direkten und der indirekten Steuern in den Jahren 1975 bis 1977 annähernd denen der Jahre 1970 bis 1974.

Während die Lohnsteuer – trotz zweistelliger Zuwachsraten in den Jahren 1976 und 1977 – erheblich von ihrer Dynamik einbüßte, waren es insbesondere die Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer und die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die das Wachstum der direkten Steuern beeinflussten. Die Umsatzsteuer be-

² Die neueste Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 21./22. 11. 1983 für das Jahr 1984 schätzt den Anteil für 1983 auf 56,7 % und für 1984 auf 56,4 %. Die Entwicklung wird also bestätigt.

stimmte mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 7,7 % die Entwicklung der indirekten Steuern. Die indirekte Steuerquote blieb 1976 und 1977 mit jeweils 9,5 % konstant.

Die dritte Phase: 1977 bis 1982

Während das jahresdurchschnittliche Wachstum der indirekten Steuern im Zeitraum 1977 bis 1982 mit 7,0 % knapp über dem der Jahre 1975 bis 1977 lag, ging die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der direkten Steuern auf 3,3 % zurück. Als Folge davon fiel die Steuerquote von 25,0 % (1977) auf 23,7 % (1982). Auch der Anteil der direkten Steuern am gesamten Steueraufkommen sank und erreichte 1981 57,4 % – den geringsten Wert seit 1972. 1982 erhöhte sich der Anteil der direkten Steuern auf 57,9 %. Dieser Anstieg markiert jedoch keine Trendwende, denn die sinkende Tendenz wird sich voraussichtlich 1983 (57,2 %) und 1984 (56,7 %) fortsetzen². Der höhere Anteil der direkten Steuern 1982 ist denn wohl auch am besten aus dem geringen Wachstum der indirekten Steuern im Jahre 1982 mit 1,0 % (Umsatzsteuer: -0,1 %) im Vergleich zu 1981 mit 4,3 % (Umsatzsteuer: 4,6 %) zu erklären.

Im Bereich der direkten Steuern sind zwar die Lohnsteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und die Körperschaftsteuer weiter gewachsen. Die Zuwachsraten gingen jedoch im Vergleich zu den Zeiträumen 1970 bis 1974 bzw. 1975 bis 1977 erheblich zu-

NEUERSCHEINUNG

SCHRIFTEN DES ZENTRUMS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNGSFORSCHUNG DER JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN BD. 25

Hartmut Krietemeyer

DER ERKLÄRUNGSGEHALT DER EXPORTBASISTHEORIE

Es gibt eine Reihe von Theorien, die sich mit der Erklärung des regionalen Wirtschaftswachstums befassen. Doch nur wenige haben so viel Beachtung gefunden wie die Exportbasistheorie. Ihre Hypothesen werden in der vorliegenden Studie empirisch überprüft. Das Ergebnis dieser Überprüfung erlaubt u. a. eine Aussage darüber, ob die Investitionsförderung nach den Bestimmungen des Gesetzes über die „... Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und des Investitionszulagengesetzes sinnvoll ist oder nicht.

Großoktav, 224 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 46,-

ISBN 3-87895-240-6

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

rück. Außerdem wirkte sich die Abschaffung der Lohnsummensteuer, die 1978/79 noch ein Aufkommen von rund 3,3 Mrd. DM erbracht hatte, einnahmemindernd auf die direkten Steuern aus.

Der Zuwachs bei den indirekten Steuern ist insbesondere auf das Wachstum der Umsatzsteuer zurückzuführen, die lediglich 1982 einen leichten Rückgang zu verzeichnen hatte. Von dem Mehraufkommen der indirekten Steuern im Jahre 1972 im Vergleich zu 1977 entfielen rund 75 % auf Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer; bis 1981 waren es sogar fast 80 %. In erster Linie haben hierzu mehrmalige Anhebungen der Umsatzsteuersätze beigetragen. Obwohl auch bei einzelnen Verbrauchsteuern Steuererhöhungen beschlossen wurden (Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Branntweinabgabe), blieb deren Wachstum zum Teil erheblich hinter den Zuwachsraten früherer Jahre zurück.

Um die Verschiebungen in der Steuerstruktur 1977 bis 1982 bewerten zu können, sei wieder der hypothetische Vergleich 1977/1982 angestellt. Würde man die Anteilssätze der direkten und der indirekten Steuern von 1977 auf das Steueraufkommen von 1982 anwen-

den, ergäbe sich gegenüber der tatsächlichen Aufkommensstruktur wiederum eine Verschiebung von rund 16 Mrd. DM – nunmehr allerdings von den indirekten zu den direkten Steuern. Eine entsprechende Rechnung bezüglich der Steuerquote ergäbe für das Jahr 1982³ Mindereinnahmen von rund 21 Mrd. DM im Vergleich zur Steuerquote von 1977. Diese Mindereinnahmen insgesamt resultieren aus Mindereinnahmen von 29 Mrd. DM bei den direkten Steuern und Mehreinnahmen von rund 8 Mrd. DM bei den indirekten Steuern.

Häufig wird in steuerpolitischen Diskussionen der Jahresvergleich 1970/1982 bemüht. Nach der notwendigen Bereinigung der Steuerquote von 1970 wegen der Kinderfreibeträge ergibt dieser Vergleich einen Anstieg der Steuerquote von 23,4 % (1970) auf 23,7 % (1982); das entspricht Mehreinnahmen von rund 3 Mrd. DM, mit einer strukturellen Verschiebung in Höhe von rund 11 Mrd. DM von den indirekten zu den direkten Steuern. Allerdings läßt ein solcher Vergleich außer acht, daß zwischen 1970 und 1982 der Anteil der direkten Steuern bis 1977 (mit einem Einschnitt 1975) gestiegen, danach aber wieder gesunken ist.

Weitere Entwicklung bis 1987

Betrachtet man vor dem Hintergrund der zurückliegenden Jahre die voraussichtliche Entwicklung des Steueraufkommens bis 1987 auf der Basis der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Juni 1983³, dann folgen dem Zeitraum sinkender Steuerquoten wieder Jahre mit steigender Steuerquote. Der Anstieg von 23,7 % (1982) auf 24,3 % (1987) wird Mehreinnahmen im Jahre 1987 von rund 12,5 Mrd. DM zur Folge haben. Die direkte Steuerquote wird nach der Steuerschätzung vom Juni 1983 – allerdings erst ab 1985 – wieder steigen, die indirekte nur leicht sinken. Die im Jahre 1987 im Vergleich zur Steuerquote 1982 anfallenden Mehreinnahmen von rund 12,5 Mrd. DM setzen sich zusammen aus Mehreinnahmen bei den direkten Steuern von rund 14,5 Mrd. DM und Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern von rund 2 Mrd. DM. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung wird die Lohnsteuer mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 8,2 % vor der Umsatzsteuer mit 7,0 % am stärksten steigen.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, daß die beiden Ausgangsthesen der gegenwärtigen steuerpolitischen Diskussion schwerlich haltbar sind. Auch die geforderten Maßnahmen entsprechen nicht den Ansprüchen einer Politik, die die Ursachen der eingetretenen Veränderungen bekämpfen will. Eine differenzierte Betrachtung zeigt vielmehr, daß

³ Vgl. hierzu auch Ifo-Schnelldienst Nr. 13 vom 10. Mai 1983.

VDEW

Jahresstatistik 1982

DIN A 4, 500 Seiten, DM 319,-

In der Reihe der Jahrgangfolgen der VDEW-Jahresstatistik liegt der Band 1982 vor. Er bietet mit einer detaillierten Darstellung der Einzelangaben von 696 Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen einen umfassenden Überblick über die öffentliche Elektrizitätserzeugung und -versorgung in der Bundesrepublik einschließlich Berlin (West).

Im tabellarischen Teil **I Leistung und Arbeit** ist der Firmenname des Unternehmens, der Sitz seiner Verwaltung und die Unternehmensform, die über die Kapitalbeteiligung Auskunft gibt, ausgewiesen.

Der Teil **II Betriebsmittel** enthält die einzelnen Kraftwerke der Unternehmen.

Die **Gesamtergebnisse** fassen die Einzelangaben der Unternehmen in übersichtlichen Tabellen und mehrfarbigen graphischen Darstellungen zusammen.

Zu beziehen durch den Buchhandel oder direkt bei



**Verlags- und Wirtschaftsgesellschaft
der Elektrizitätswerke mbH — VDEW**
Stresemannallee 23 · Telefon 63041
6000 Frankfurt/Main 70

- die Steuerquote in den Jahren 1970 bis 1977 (mit einem Einschnitt 1975) eine steigende, in den Jahren 1977 bis 1982 eine sinkende Tendenz aufwies und in den Jahren bis 1987 wieder ansteigen wird,
- die gegenwärtige steuerliche Belastung nicht höher ist als Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre⁴,
- die Entwicklung der Steuerquote in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung der direkten Steuern stand,
- zwischen und innerhalb der Blöcke „direkte“ und „indirekte“ Steuern erhebliche Gewichtsverlagerungen stattgefunden haben. Gleichzeitig mit den zwischen 1970 und 1982 eingetretenen Verschiebungen zwischen den indirekten und den direkten Steuern sind die beiden aufkommensstärksten Steuern Lohnsteuer und Umsatzsteuer weit stärker gestiegen als das Steueraufkommen insgesamt, während andere Steuern, vor allem die mengenabhängigen Steuern, nur unterproportional zunahmen.

Bereits hieraus lassen sich die ersten Einwände gegenüber der vorherrschenden Argumentation erheben. Die Forderung nach einer Senkung der überhöhten Steuerquote kann nicht mit der Höhe des gegenwärtigen Belastungsniveaus (1982/83) begründet werden. Nur der Anstieg der Steuerquote in den kommenden Jahren kann hierfür als Argument herangezogen werden. Weiter wird übersehen, daß bei der Lohn- und Einkommensteuer vorgenommene Entlastungen automatisch schon dahin wirken, daß sich die Verschiebungen von den direkten zu den indirekten Steuern korrigieren. Außerdem wird außer acht gelassen, daß eine Erhöhung der Umsatzsteuer zwar diesen Korrektoreffekt verstärkt, nicht jedoch die Ursachen für die in der Vergangenheit eingetretenen Verschiebungen beseitigt: Diese Ursachen liegen nicht in der Aufkommensentwicklung der Umsatzsteuer, sondern in der unterproportionalen Zunahme der mengenabhängigen Verbrauchsteuern. Eine Erhöhung der Umsatzsteuer würde sogar die strukturellen Verschiebungen innerhalb der indirekten Steuern weiter verstärken.

Steuerpolitische Konsequenzen

Es stellt sich nunmehr die Frage, welche steuerpolitischen Maßnahmen dem Anspruch einer Korrektur der eingetretenen Veränderungen gerecht werden. Zwar läßt sich unabhängig davon, in welchem Jahr steuerliche Entlastungen wirksam werden sollen und welche volkswirtschaftliche Steuerbelastung als angemessen

⁴ Dabei ist berücksichtigt, daß die in den Statistiken ausgewiesenen Steuerquoten um die Umstellungen beim Kinderlastenausgleich 1975 bereinigt werden müssen.

angesehen wird, allein aus dem Ziel, die eingetretenen Verschiebungen korrigieren zu wollen, eine deutliche Senkung der Lohn- und Einkommensteuer begründen. In den steuerpolitischen Diskussionen ist in diesem Zusammenhang immer wieder von einem Entlastungsvolumen in Höhe von 12 bis 15 Mrd. DM die Rede, das allerdings – aus Gründen der Steuerumschichtungen und der Haushaltskonsolidierung – zumindest teilweise durch eine Erhöhung bei der Umsatzsteuer finanziert werden soll. Offen bleibt daher die Frage des Nettoeffektes dieser Umschichtungen. (Eine Erhöhung der Umsatzsteuer um 1 Prozentpunkt brächte 1987 Mehreinnahmen von rund 10 Mrd. DM).

Wenn die Maßnahmen eine Wiederherstellung der alten Strukturen bewirken sollen, dann müssen sie weitergehen. Denn strukturelle Verschiebungen finden auch in den Jahren bis 1987 nicht nur zwischen den direkten und indirekten Steuern statt, sondern auch innerhalb dieser Blöcke. Wollte man lediglich die Steuerquote und deren strukturelle Zusammensetzung des Jahres 1982 beibehalten, dann hieße das, Maßnahmen zu beschließen, die 1987 unter anderem folgende finanzielle Auswirkungen haben müßten:

□ Lohnsteuer	– rund	22 Mrd. DM
□ veranlagte Einkommensteuer	+ rund	4 Mrd. DM
□ Körperschaftsteuer	– rund	3 Mrd. DM
□ Vermögensteuer	+ rund	1 Mrd. DM
□ Grundsteuer	+ rund	1 Mrd. DM
□ Gewerbesteuer	+ rund	1 Mrd. DM
□ Umsatzsteuer	– rund	10 Mrd. DM
□ Kfz-Steuer	+ rund	1 Mrd. DM
□ Mineralölsteuer	+ rund	5 Mrd. DM
□ Tabaksteuer	+ rund	2 Mrd. DM
□ Branntweinabgabe	+ rund	1 Mrd. DM

Ein Entlastungsvolumen von netto etwa 12 Mrd. DM erfordert nach dieser Rechnung steuerpolitische Umschichtungen innerhalb des gesamten Steueraufkommens in einer Größenordnung von über 30 Mrd. DM. Neben umfangreichen Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer wären dabei auch Entlastungen bei der Umsatzsteuer notwendig. Trotz dieser Entlastungen würden in den Jahren 1983 bis 1986 Steuermehreinnahmen anfallen – wenn Korrekturen erst 1987 vorgenommen würden –, da in diesen Jahren die Steuerquote höher sein wird als 1982. In den vier Jahren von 1983 bis 1986 würde dies insgesamt rund 20 Mrd. DM ausmachen.