ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Petersen, Hans-Georg

Article — Digitized Version

Die Steuerreformdiskussion: Anzeichen für eine Wende?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Petersen, Hans-Georg (1984) : Die Steuerreformdiskussion: Anzeichen für eine Wende?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 4, pp. 173-179

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135908

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

STEUERREFORM

Die Steuerreformdiskussion – Anzeichen für eine Wende?

Hans-Georg Petersen, Linz

Nach den Vorschlägen von Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg zur Steuerreform nehmen die von der christlich-liberalen Koalition geplanten Steuersenkungen bei der Lohn- und Einkommensteuer langsam Kontur an. Sind die diskutierten Steuerrechtsänderungen Ausdruck einer zielorientierten Steuerpolitik?

Im Vergleich zu den letzten Jahren der sozial-liberalen Koalition ist mit der neuen Bundesregierung – sieht man einmal von dem Monstrum „Investitionshilfeabgabe" ab – eine gewisse Ruhe an der Steuerfront eingekehrt. Der Finanzminister möchte möglichst lange die „heimlichen" Steuererhöhungen aus der progressiven Lohn- und Einkommensteuer einstreichen, um mit ihnen seinen Konsolidierungskurs fortsetzen zu können. Stärker als aus der Opposition scheint hier allerdings der Widerstand aus den eigenen Reihen zu sein, denn eine – wenn auch nur heimlich – steigende Steuerlast bei gleichzeitig reduziertem öffentlichen Leistungsangebot dürfte auf Dauer das Wählerverhalten nicht unbeeinflußt lassen. Aus dieser Sicht ist es sicherlich politisch geboten, den Wählern für 1986, 1987 (Wahljahr!) oder 1988 gewisse Erleichterungen bei der Einkommensteuer in Aussicht zu stellen.

Die Notwendigkeit von Steuererleichterungen im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer folgt allerdings nicht nur aus diesem vordergründigen politischen Kalkül. In jüngster Zeit häufen sich auch im wissenschaftlichen Bereich die Befürchtungen, daß sich die Abgabenbelastung der Grenze nähert, jenseits der negative Anreizwirkungen eine bedeutsame Rolle zu spielen beginnen. Jede Steuer – mit Ausnahme der heute nicht mehr praktizierten Kopfsteuer – weist bekanntlich Einkommens- und Substitutionseffekte auf; letztere sind in der Regel um so stärker, je progressiver die Steuer ausgestaltet ist. Auch heimliche Steuererhöhungen werden – wenn auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung – zur Kenntnis genommen: Es kommt dann zu Steuereinholungs- und Steuervermeidungsreaktionen, wobei erstere eine Erhöhung und letztere eine Verminderung des Arbeitsangebots (oder allgemeiner: des Leistungsangebots) bedingen.

Solche aus mikroökonomischen Partialmodellen abgeleiteten Steuerwirkungen basieren allerdings allein auf der Betrachtung der Arbeitsangebotsfunktion auf dem „offiziellen" Arbeitsmarkt. Herrscht hier wie gegenwärtig ein Angebotsüberschuß, führt ein steuerlich motiviertes zusätzliches Angebot am offiziellen Arbeitsmarkt aber zu keinem Einkommenseffekt im Marktsektor, sondern zu vermehrter Arbeitslosigkeit. Eine Steuereinholung ist bei einer solchen Konstellation im Marktsektor nicht möglich.

Negative Anreize

Die Klagen, daß die „Grenze der Belastbarkeit" nun allmählich erreicht oder sogar überschritten sei, sind alles andere als neu – sie sind so alt wie die Einkommensteuer selbst. So wurde schon bei der Einführung der preußischen Einkommensteuer im Jahre 1891 mit einem maximalen Grenzsteuersatz von 4 % von massiven negativen Verhaltensanpassungen gesprochen. Spätere Übertreibungen ähnlicher Art haben dann dazu beigetragen, daß nicht nur in finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern der Standpunkt vertreten wurde, daß die negativen Anreizwirkungen der progressiven Lohn- und Einkommensteuer in bezug auf das Leistungsangebot

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen, 37, ist Ordinarius für Volkswirtschaftstheorie und -politik sowie Finanzwissenschaft am Institut für Volkswirtschaftslehre der Johannes Kepler Universität Linz.

zwar vorhanden, allerdings aufgrund gegenläufiger Effekte nicht von besonderem Gewicht seien.

Auch empirisch konnte das quantitative Ausmaß der gegenläufigen Effekte nicht abgeschätzt werden, da hierzu letztlich die simultane Ermittlung aller Einkommens- und Substitutionselastizitäten erforderlich wäre, von der Problematik der Steuer- bzw. Abgabenüberwälzung einmal ganz abgesehen. Auch bei einer gegenüber heute nachhaltig verbesserten Datenbasis ist hier in absehbarer Zeit nicht mit ökonometrisch gesicherten Ergebnissen zu rechnen. Empirisch nicht umsetzbare theoretische Modellansätze können dennoch von Interesse sein.

Jedenfalls hat sich die Steuerstruktur in der Nachkriegszeit grundlegend gewandelt. Das Aufkommen aus der Lohnsteuer (also die Einkommensteuer der nichtselbständig Beschäftigten) hat sich gegenüber 1960 verdreifacht – trotz mehrfacher Steuerentlastungsprogramme. Die Einkommensteuer hat sich von einer in erster Linie die Wohlhabenden belastenden Steuer zu einer Massensteuer entwickelt. Der Anteil der weniger merklichen indirekten Steuern am gesamten Steueraufkommen ist relativ gesunken. Neben der Einkommensteuer zählen auch die beständig ansteigenden Sozialbeiträge zu den merklichen Abgaben. Damit rückt die wachsende Abgabenbelastung zunehmend in das Bewußtsein der Masse der Steuerpflichtigen – ein weiteres Indiz dafür, daß Steuerabwehrreaktionen wahrscheinlicher und bei weiter steigender Abgabenbelastung zu einem Massenphänomen werden können.

Die Grenzbelastung

Aber nicht nur der Anstieg der Abgabenbelastung, sondern auch das heute bereits erreichte Niveau der Grenzbelastung bei den unteren und mittleren Einkommen hat eine alarmierende Größenordnung erreicht. Die Grenzbelastung insbesondere der Erwerbstätigen aus Einkommensteuer und Sozialabgaben liegt bereits heute in vielen OECD-Staaten im Bereich unterer Einkommen bei über 50 %. Nimmt man beispielsweise einen alleinstehenden Steuerpflichtigen mit einem mittleren Einkommen in der Bundesrepublik, dann beläuft sich seine Grenzbelastung aus Lohn- und Kirchensteuer, Sozialbeiträgen und indirekten Steuern (Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern) auf über 70 %. Rechnet man die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die ja nichts anderes als ein Lohnbestandteil sind, dem Bruttolohn hinzu, steigt die Grenzabgabenbelastung dieses Steuerpflichtigen auf über 80 % an. An diesem Belastungssatz wird deutlich, was das „Konstrukt" Arbeitgeberanteil heute noch für eine Bedeutung hat: nämlich die tatsächliche Belastungssituation der Bruttoeinkommen zu verschleiern.

Weiterer Anstieg

Unterstellt man ein im wesentlichen unverändertes Abgaben- und Leistungsrecht sowie ein konstantes Politikverhalten, kommen vor allem aus vier Gründen zukünftig weitere Belastungen auf die jeweils erwerbstätige Generation zu:

- Aufgrund der für die nächsten 30 bis 40 Jahre bereits unverrückbar feststehenden demographischen Entwicklung müssen sich die Beitragssätze für die gesetzliche Rentenversicherung infolge des Bevölkerungsrückgangs und der damit verbundenen Verschlechterung des Alterslastquotienten annähernd verdoppeln; eine entsprechende Entwicklung wird auch bei der gesetzlichen Krankenversicherung befürchtet.

- Die Reparaturkosten des marktwirtschaftlichen Systems (oder besser: der Sektoren, in denen aufgrund staatlicher Eingriffe der Marktmechanismus weitgehend ausgeschaltet ist) werden weiter zunehmen. Trotz anders lautender Aussagen in der Regierungserklärung wird die Subventionsspirale gegenüber den letzten Jahren der sozial-liberalen Koalition sogar noch beschleunigt weiter gedreht. Angesichts der aus kurzfristiger Sicht durchaus positiven Aspekte (nämlich der unmittelbaren Äquivalenz zwischen der staatlichen Leistung, der Subvention, und der Gegenleistung, der Erhaltung einiger Arbeitsplätze) ist eine weitere Zunahme der Erhaltungssubventionen zu erwarten. Die Wirkungen der daraus folgenden Belastungen für die gewinnträchtigen Unternehmen und Arbeitnehmer, die für sie gewissermaßen eine „excess burden" darstellen, können jedenfalls kurzfristig vernachlässigt werden.

- Die Altlasten aus der Umweltverschmutzung – resultierend aus einer nicht rechtzeitigen Internalisierung der sozialen Kosten z. B. nach dem Verursacherprinzip – beginnen sich zu kumulieren. Zusätzliche öffentliche Ausgaben werden in den Bereich der sogenannten „defensiven Ausgaben" (z. B. Sanierung von Giftmülldeponien, Verminderung des Waldsterbens usw.) fließen müssen, da die Folgekosten den Verursachern allein aufgrund mangelnder Aufzeichnungen vielfach nicht mehr angelastet werden können. Sie werden nach dem Gemeinlastprinzip allen Produzenten und Konsumenten angelastet werden, unabhängig davon, ob der einzelne tatsächlich an der Produktion oder dem Konsum der umweltbelastenden Güter beteiligt war.

- Der Rüstungswettlauf schreitet weltweit voran; bei unveränderter Verteidigungspolitik, aber auch bei einer anderen Militärstrategie sind zusätzliche Kosten zu er-

warten. Besonders drastisch dürfte der Anstieg sein, wenn sich die Militärs mit ihren Wünschen für eine neue Bewaffnung der 90er Jahre durchsetzen und die Abrüstungsbemühungen nicht wesentlich voranschreiten.

Dieses Szenario ließe sich mit nicht allzuviel Phantasie sicherlich noch erweitern. Insgesamt gesehen ist also eher ein Anstieg der Staatsquote und damit der Abgabenbelastung als ein Rückgang zu erwarten – es sei denn, es gelänge ein starker Abbau bei den überkommenen Staatsaufgaben. Mehr oder weniger erfolgreiche Versuche sind diesbezüglich vor allem im Bereich der sozialen Sicherung, also überwiegend zu Lasten der unteren Einkommensschichten, unternommen worden. Sie wirken allerdings bestenfalls temporär und haben an der langfristigen Ausgabendynamik kaum etwas geändert.

Belastung der Erwerbstätigen

Übertragen auf das Steuer- und Abgabensystem resultieren aus diesem Szenario vor allem zusätzliche Abgabenbelastungen für die erwerbstätige Generation, da ein langfristig orientierter, intergenerativer Modus für die Verteilung der Alterslasten nicht vorhanden ist und die Renten aufgrund von Sondervergünstigungen von der Einkommensteuer befreit sind. Kehren wir zu unserem obigen Beispiel eines alleinstehenden Steuerpflichtigen mit einem mittleren Einkommen zurück und schreiben die eben umrissene Entwicklung fort, dann wird sich seine marginale Abgabenbelastung in weniger als eineinhalb Jahrzehnten Sätzen nähern, die heute noch für undenkbar gehalten werden. Rechnet man die Arbeitgeberanteile in der Sozialversicherung den Löhnen hinzu, ergäben sich zukünftige Grenzbelastungssätze, die nahe der 100-%-Marke liegen dürften. Die Erwerbstätigen würden also von einer zusätzlich verdienten Geldeinheit nur sehr wenig oder auch gar nichts mehr zur freien Verfügung übrig behalten und kaum noch oder gar nicht mehr am Wachstum beteiligt, das sie selbst erst ermöglicht haben.

Sicherlich haben sich in der Vergangenheit die Erwerbstätigen immer wieder an höhere Belastungen gewöhnt; ob man allerdings die Belastungsgrenze – so unsicher sie auch sein mag – ausloten sollte, ist eine Frage, die letztlich die Politiker zu beantworten haben. Es muß jedenfalls davon ausgegangen werden, daß derartige Grenzbelastungen die Anreize in einem marktwirtschaftlichen System grundlegend verändern mit der Folge, daß nachhaltige Verhaltensanpassungen vorgenommen werden.

Dieses Szenario ist nun keineswegs neu, sondern sollte den Politikern aus zahlreichen Sachverständigengutachten, Kommissionsberichten usw. hinlänglich vertraut sein. Partialprobleme werden darüber hinaus seit geraumer Zeit in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Forderung nach einer grundlegenden Steuer- und Sozialreform stammt noch aus der „Gründerzeit" der Bundesrepublik – es sei hier nur der Name Gerhard Mackenroth genannt. Gründe also genug, eine wirkliche politische Wende zu vollziehen. Und wie stellt sich solch eine Wende real in der Steuerpolitik der christlich-liberalen Koalition dar?

Komponenten der Steuerreform

Faßt man einmal – beim heutigen Informationsstand – die wesentlichen Komponenten des „Steuerreformprogramms 1986/87/88?" zusammen, dann sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Erhöhung des Grundfreibetrags im Rahmen des Einkommensteuertarifs um 324 DM bei Alleinstehenden (von 4212 auf 4536 DM) bzw. um 648 DM bei Verheirateten (von 8424 auf 9072 DM);

- Erhöhung des Kinderfreibetrags von 432 auf 2400 DM oder – sofern der Kinderfreibetrag aufgrund eines zu geringen „zu versteuernden Einkommens" nicht greift – die Zahlung eines Ausgleichsbetrags im Rahmen des Kindergeldes;

- Verringerung der Tarifprogression oberhalb von 18 000/36 000 DM um bis zu 8,2 Prozentpunkte (bei 50 000/100 000 DM) (Tarif 1) bzw. Verlängerung des unteren Linearbereichs auf 20 000/40 000 DM und Ausdehnung der Progressionszone auf 140 000/280 000 DM (Tarif 2).

Die Verringerung der Tarifprogression wird augenscheinlich auch von der Regierung für unzureichend gehalten und daher als „Zwischenlösung" bezeichnet. Ein völliger Abbau des sogenannten „Mittelstandsbauchs", also der beschleunigten Progression im Anschluß an die Linearbereiche des Einkommensteuertarifs, ist jedoch gegenwärtig zu teuer; er würde ca. 40 Mrd. DM verschlingen. Ohne auf weitere noch undeutliche Einzelheiten eingehen zu können – z. B. auf die steuersystematisch abzulehnende „Konsumgutlösung" bei der Besteuerung des Wohnungseigentums –, stehen für dieses Reformwerk ca. 25 Mrd. DM zur Verfügung. Davon sind ca. 5 Mrd. DM für die Familienentlastung vorgesehen; mit der Entscheidung für den Kinderfreibetrag scheint also das Familiensplitting anstelle des fragwürdigen Ehegattensplittings vom Tisch zu sein. Für die Tarifreform bleiben aber deutlich weniger als 20 Mrd. DM übrig, da der kleinste Koalitionspartner seine Klientel auch noch zu bedienen gedenkt, was insbesondere auf eine Begünstigung der mittelständischen Wirtschaft hinauslaufen dürfte.

Ob sich nach einer solchen Tarifreform „Leistung wieder lohnt" – wie von der FDP gefordert –, ist stark zu bezweifeln. Das gilt vielleicht weniger für die Unternehmer als vielmehr für die Arbeitnehmer mit unteren und mittleren Einkommen: Denn es sind nicht etwa wirkliche Entlastungen in Höhe von 25 Mrd. DM geplant, sondern ein Teil – und zwar nach den Vorstellungen des Finanzministers nahezu 50 % – soll durch eine Verschiebung der Steuerstruktur hin zu den indirekten Steuern bzw. durch einen Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen finanziert werden. Während der Subventionsabbau aufgrund der jüngsten Erfahrungen mit großer Skepsis zu betrachten ist, wird die Verschiebung der Steuerstruktur – nämlich eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt oder (und) eine Anhebung der spezifischen Verbrauchsteuern – zweifellos durchführbar sein. Es bliebe dann eine effektive Entlastung von etwa 12,5 bis 15 Mrd. DM – angesichts der bis zum Zeitpunkt der Reform auflaufenden „heimlichen Steuererhöhungen" nicht zuletzt aufgrund der „kalten Progression" ein geradezu lächerlicher Betrag, da er sich doch auf über 20 Mill. private Haushalte verteilt.

Altes Rezept

Im übrigen wird hier ein altes, leider aber unbewährtes Rezept deutlich, dem die Steuerpolitik schon in der letzten Dekade gefolgt ist, nämlich eine Umstrukturierung des Steuersystems zugunsten der indirekten und vermeintlich unmerklichen Steuern anzustreben. Unter Ausnutzung der „indirekten Steuerillusion" hofft man, das Ausgabenniveau – dessen Unterschreitung massive Proteste von Interessengruppen hervorrufen würde – erhalten zu können, ohne daß nachhaltige negative Anreizwirkungen in Erscheinung treten würden. Genau wie die heimlichen Steuererhöhungen bei der Lohn- und Einkommensteuer allmählich den Steuerpflichtigen bewußt werden, ist aber auch die Unmerklichkeit der indirekten Steuern nicht unabhängig von der jeweils erreichten gesamten Steuerbelastung einerseits und der indirekten Steuerbelastung andererseits. Mit hoher Steuerquote und steigender indirekter Steuerbelastung nimmt die „indirekte Steuerillusion" – ähnlich wie die Geldillusion bei steigenden Inflationsraten – ab. Dem Versuch, eine hohe Abgabenbelastung durch eine Veränderung der Abgabenstruktur zugunsten der vermeintlich unmerklichen Abgaben zu kaschieren, 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.

Eine steuerpolitische Wende wird also mit den bisher vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen nicht eingeleitet. Vielmehr sind diese ein Indiz für die Fortdauer des bisherigen Politikversagens. Statt politischer Weitsicht herrscht kurzfristig orientiertes Kurieren an den Symptomen vor. In nahezu allen Politikbereichen sind Politiker und Staatsmänner, die mit weiser Voraussicht (etwa im Sinne der Pigouschen „telescopic view") die Zukunftsprobleme erahnen und für rechtzeitige Abhilfe sorgen, Mangelware. Hingegen dürfte immer noch die Charakterisierung der Modernen Politischen Ökonomie zutreffend sein, daß eher egoistische Wiederwahlinteressen und die Machterhaltungsbestrebungen politisch bestimmend sind. In der praktischen Politik werden jedenfalls Zukunftsstrategien und Perspektiven kaum entwickelt, eine Aussage, die wohl auch auf die heutige Opposition zutrifft.

Erosion der Bemessungsgrundlage

Eine grundlegende Reform des Abgabensystems, die ein Mehrfaches des für 1987/1988 vorgesehenen Entlastungsvolumens erfordert, wird allerdings nur bei einer nachhaltigen Veränderung der bisherigen Finanz- und Sozialpolitik realisierbar sein. Dabei stellt die Tarifreform nur ein insgesamt gesehen relativ kleines Problem dar; denn wenn man nicht für ein ausreichendes Entlastungsvolumen sorgen kann, nehmen sich Veränderungen an der Tarifstruktur eher „kosmetisch" aus. Ein nachhaltiger Abbau der tariflichen Durchschnitts- und Grenzsteuersätze ist nur zu erreichen, wenn es gelingt, die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer zu erweitern. Es ist sicherlich nicht übertrieben, wenn man heute von einer Erosion der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer aufgrund von Steuervergünstigungen für bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen und infolge mangelnder Steuertechniken zur Erfassung gewisser Einkünfte spricht.

Allein die Steuerausfälle infolge von Steuervergünstigungen für den Unternehmenssektor erreichen heute ein Volumen von über 45 Mrd. DM. Spricht man von den Steuervergünstigungen für den Unternehmenssektor, darf man nicht zuletzt aus Gründen der Ausgewogenheit auch die Steuervergünstigungen für den Haushaltssektor nicht außer acht lassen, an deren Verteilungseffizienz seit geraumer Zeit zunehmend Kritik geäußert wird. Faßt man hier nur die quantitativ bedeutsamsten, nämlich das Ehegattensplitting, die Renten- und Pensionsbegünstigung sowie die steuerliche Begünstigung der Eigentümerwohnungen durch die Nutzwertbesteuerung, zusammen, ergeben sich Steuerausfallschätzungen für die Bundesrepublik von heute rund 75 Mrd. DM.

Auch daß große Teile des Volkseinkommens der Finanzverwaltung nicht zur Kenntnis gebracht werden – auf diese also die Einkommensteuer hinterzogen wird –,

ist eine Tatsache, auf die in wissenschaftlichen Publikationen wiederholt hingewiesen worden ist, ohne daß sich die Finanzminister oder die Finanzverwaltungen dieser Problematik zugewendet haben. So sollen rund zwei Drittel der Einkünfte aus selbständiger Arbeit, 70 % der Zins- und Kapitaleinkünfte und mehr als 50 % der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung der Finanzverwaltung verschwiegen werden. Vielleicht will man zukünftig auch in diesen Bereichen auf die oben erwähnte „Konsumgutlösung" zurückgreifen. Nur sollten dann doch die Steuerpolitiker die Frage beantworten, wie noch eine Lohn- und Einkommensteuer zu rechtfertigen ist!

Umstrittene Subventionen

Im Unternehmensbereich wird die steuerliche Belastungssituation zumindest in einigen Sektoren bzw. bei einzelnen Unternehmen durch die Subventionen (direkten Finanzhilfen) gemildert. Der größte Teil des heutigen Finanzhilfevolumens von annähernd 80 Mrd. DM sind Erhaltungssubventionen, dient also im wesentlichen sozialpolitischen Zielsetzungen. Dabei ist es in der Literatur beinahe unumstritten, daß Finanzhilfen ein besonders ineffizientes Mittel zur Einkommensredistribution darstellen. Ihre mangelnde Zielgenauigkeit ist zu kritisieren, da ihre Einkommenseffekte weder personell noch regional abgrenzbar sind. Subventioniert man also aus verteilungspolitischen Gründen bestimmte Güter und Dienstleistungen, können diejenigen, die aufgrund ihrer Einkommenssituation eigentlich nicht begünstigt werden sollen, zumeist von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden.

Faßt man die Steuerausfälle infolge von Steuervergünstigungen und Steuerhinterziehung sowie die größtenteils fragwürdigen Finanzhilfen zusammen, ergibt sich ein Minderaufkommen bzw. eine Mehrausgabe in Höhe von mehr als 200 Mrd. DM – ein Betrag, der vom Volumen her oberhalb des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer liegt. Das ist gleichbedeutend mit einer „Zusatzlast" für alle diejenigen, die nicht vom heutigen Finanz- und Sozialsystem begünstigt und daher von den folglich höheren Steuersätzen getroffen werden: Das sind – um es nochmals zu wiederholen – vor allem die Arbeitnehmer mit unteren und mittleren Einkommen, die sich aufgrund des Quellenabzugsverfahrens nicht der Steuerbelastung entziehen können, aber auch die kleinen und mittleren gewinnträchtigen Unternehmen, die aufgrund mangelnder Informationen oder zu geringer Betriebsgröße nicht in der Lage sind, die bestehenden Vergünstigungen auszunutzen.

Die wachsende Abgabenbelastung infolge der Erosion der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und der ausufernden Finanzhilfen ist nach vorherrschender Auffassung die Hauptursache für die Entwicklung einer Schattenwirtschaft. Die hohe Grenzabgabenbelastung von Leistungen in der offiziellen Wirtschaft macht Aktivitäten im Bereich der Schattenwirtschaft attraktiver. Unterliegen beispielsweise zusätzliche Einkünfte (aus Überstunden oder Nebentätigkeiten) einer hohen marginalen Abgabenbelastung, verbilligt sich die Freizeit zur offiziellen Arbeitszeit relativ, und es wird mehr Freizeit gewählt. Freizeit kann nun sowohl für illegale Schwarzarbeit aufgrund der damit möglichen Steuerhinterziehung als auch für die Eigenproduktion und den direkten Tausch (Do-it-yourself und Nachbarschaftshilfe) genutzt werden. Können darüber hinaus die Einkommenseffekte einer wachsenden Abgabenlast in der offiziellen Wirtschaft wegen der dort herrschenden Arbeitslosigkeit nicht zum Tragen kommen, wird die Schattenwirtschaft auch noch aus dieser Quelle gespeist.

Wenn dann entsprechend dem oben umrissenen Szenario für die Zukunft mit weiteren Anhebungen der Abgabensätze zu rechnen sein wird, kann eine gegenüber heute noch verstärkte Abwanderung ökonomischer Aktivitäten in den Bereich der Schattenwirtschaft nicht mehr ausgeschlossen werden. Dadurch verringern sich die Aufkommenszuwächse bei den öffentlichen Haushalten und Parafisci. Wird hierauf mit einer weiteren Anhebung der Abgabensätze reagiert, ist der Circulus vitiosus perfekt: Die Frage, ob die Schattenwirtschaft tatsächlich expandiert, dürfte dann endgültig beantwortet sein. Eine solche Entwicklung muß nicht grundsätzlich eine gesellschaftspolitische Gefährdung darstellen, zweifellos wäre sie aber eine Bedrohung für die heute existierenden sozialen Institutionen.

Zunehmendes Politikversagen

Um Radikalkuren im letzten Moment zu vermeiden, ist also eine zeitige Wende in der Steuerpolitik tatsächlich erforderlich. Es müssen also heute langfristige politische Konzepte entwickelt werden, so daß die notwendigen Reformen noch schrittweise und ohne dramatische Belastungen der erwerbstätigen bzw. nicht mehr erwerbstätigen Generation vollzogen werden können. Eine zukunfts- und problemorientierte Politik setzt allerdings einen Politikertypus voraus, der in der Lage ist, über den nächsten Wahltermin hinaus zu denken. Daß es solche Politiker überhaupt gibt, bezweifeln nicht nur viele überzeugte Vertreter der Modernen Politischen Ökonomie. Gerade die international zu beobachtenden Fehlentwicklungen im Bereich der sozialen Sicherung deuten auf ein zunehmendes Politikversagen hin, das nicht zuletzt auf der Durchsetzung von Partialinteressen

beruht. Solange Gruppenegoismen sich gegenüber dem Gemeinwohl durchsetzen, wird das Politikversagen nicht überwunden werden können.

Wie könnte eine derart zukunftsorientierte Steuerpolitik nun aussehen? Wie bereits angedeutet muß zunächst schrittweise die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer wieder ausgedehnt werden. Wenn man sich auch dem Ideal einer „comprehensive tax base" nie wird vollkommen nähern können, so ist doch allein eine umfassende Bemessungsgrundlage so aufkommensergiebig, daß ein nachhaltiger Abbau der tariflichen Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung möglich erscheint. Die existierenden Frei- und Abzugsbeträge sind möglichst auf einen „Grundfreibetrag für das sozialkulturelle Existenzminimum" zu beschränken, was gleichzeitig eine erhebliche Steuervereinfachung bedingen würde. Anzustreben wäre also, daß das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten (Volkseinkommen) abzüglich der Summe der Grundfreibeträge mit der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage übereinstimmt.

Notwendige Maßnahmen

Um ein solches Vorhaben zu verwirklichen, ist eine Reihe von Maßnahmen erforderlich:

□ Ein Abbau der faktischen Einkommensteuerbefreiung von Sozialrenten, Zusatzrenten (zum Teil der Betriebsrenten, aber insbesondere der Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes) und sonstigen Leibrenten sowie der quantitativ allerdings wesentlich weniger bedeutsamen Begünstigung der Pensionen. Nur die schrittweise Einführung einer Besteuerung dieser Alterseinkünfte, die der Einkommensteuerbelastung der Arbeitnehmer vergleichbar ist, garantiert eine ausgeglichene Verteilung der zukünftig wachsenden Alterslasten zwischen den Generationen. Nur wenn eine gerechte Verteilung dieser Lasten sichergestellt werden kann, dürften dennoch notwendige Erhöhungen der Sozialbeiträge nicht zu erheblichen negativen Anreizwirkungen bei der erwerbstätigen Generation führen.

□ Die Einführung von Steuertechniken, die die heutige (übrigens zum großen Teil vom Staat quasi-legalisierte) Hinterziehung von Einkünften insbesondere aus Zinsen, aus Vermietung und Verpachtung sowie aus selbständiger Arbeit verhindern. Gerade die steuerliche Begünstigung von Grundstücken und Gebäuden hat in den letzten Jahren insbesondere die Investition in spekulative Sachwerte gefördert. Eine steuerliche Sonderbehandlung des Grund und Bodens gegenüber anderen (produktiven) Anlageformen ist kaum noch zu rechtfertigen. Ein Abbau der Vergünstigungen könnte im übrigen dazu beitragen, daß unternehmerische Fähigkeiten weniger in spekulativen als in innovativen Bereichen zur Entfaltung gelangen.

□ Eine Integration von Steuer- und Sozialpolitik bei einer Verwaltung (möglichst der Finanzverwaltung), die die Abwicklung der Transferzahlungen und ihre Verrechnung mit der persönlichen Einkommensteuer (z. B. im Sinne einer „negativen Einkommensteuer") ermöglicht. Nur so ist die Kumulation von Sozialleistungen überhaupt erst erfaßbar und ihre Überprüfung hinsichtlich der Zielbezogenheit erst möglich. Das derzeitige Nebeneinander von Steuer- und Transfersystem führt zu nicht nachvollziehbaren und kaum noch akzeptablen Verteilungsergebnissen, ganz abgesehen von den bürokratischen „Wasserköpfen", die eine zersplitterte Sozialverwaltung hervorbringt.

□ Ein allmählicher Abbau der zahllosen Steuervergünstigungen und Subventionen. Er erweitert gemeinsam mit einem Übergang zu effizienten Subventionsmethoden (Subjektförderung statt Objektförderung oder direkte Einkommenshilfen statt Preis- und Kostensubventionierung) die Bemessungsgrundlage und führt zu quantitativ bedeutsamen Ausgabenkürzungen.

Die Verwirklichung eines solchen Maßnahmenkatalogs würde auf mittlere Sicht (etwa einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren) ein Mehraufkommen aus der Einkommensteuer bzw. Minderausgaben zur Folge haben, die sich durchaus im Bereich der 100-Mrd.-DM-Grenze bewegen könnten. Auch auf die Gefahr hin, hier einer „Milchmädchenrechnung" gescholten zu werden, hieße das, daß zumindest theoretisch die gegenwärtigen tariflichen Durchschnitts- und Grenzsteuersätze bei der Lohn- und Einkommensteuer beinahe halbiert werden könnten. Welche verteilungspolitischen Zielsetzungen die jeweilige Regierung auch immer verfolgen sollte, auf jeden Fall wäre hiermit eine beachtliche Manövriermasse für eine tiefgreifende Tarifreform gegeben, nach der sich Leistung wieder für alle Einkommensschichten – und nicht nur für die vom jetzigen Steuerrecht Privilegierten – lohnen würde.

Tarifreform und Indexierung

Da der Drang in die Schattenwirtschaft zu einem Massenphänomen zu werden droht, scheint insbesondere eine Senkung der Tarifprogression im unteren und mittleren Einkommensbereich erforderlich zu sein. Selbstverständlich hätte eine Tarifreform aber auch wachstumspolitische Belange zu beachten. Nun führt ein Abbau der Grenzbelastung allein über erhöhte Leistungsanreize bereits zu einer angebotsorientierten Stimulation des wirtschaftlichen Wachstums. Die hohe

Elastizität des Einkommensteuersystems resultiert jedoch nicht zuletzt daraus, daß auch rein nominelle Einkommenserhöhungen der progressiven Besteuerung unterliegen. Diese nicht die steuerliche Leistungsfähigkeit erhöhenden Einkommenssteigerungen führen zur „kalten Progression", die dazu beigetragen hat, daß die kurzfristigen Entlastungswirkungen der bisherigen Steuerrechtsänderungen schnell überkompensiert wurden.

Die Ausschaltung der „kalten Progression" durch eine Indexbindung des Einkommensteuersystems würde die Grenzbelastung erheblich senken. Dadurch würden auch die Zuwachsraten des Einkommensteueraufkommens in Stagflationsphasen, in denen sich die Einkommensteuer geradezu als Wachstumsbremse erwiesen hat, stärker absinken und somit wieder von der Einkommensteuer antizyklische Impulse ausgehen. Eine derartige Indexierung ermöglicht im übrigen eine Verlängerung der Zeiträume zwischen den auf lange Sicht – jedenfalls bei real wachsenden Einkommen – wohl immer notwendigen Anpassungen des Einkommensteuerrechts. Dadurch trägt sie zu einer Erhöhung der Planungssicherheit der Wirtschaftssubjekte bei, hat also noch einen zusätzlichen stabilisierenden Effekt. Ausdehnung der Bemessungsgrundlage, Tarifreform und Indexbindung würden die Wirkungen der Einkommensteuer als „Wachstumsbremse" für die offizielle Wirtschaft weitestgehend beseitigen und gleichzeitig verhindern, daß auch noch aus allein steuerlichen Gründen ökonomische Aktivitäten in den Schattensektor verlagert werden, die im Marktsektor effizienter zu organisieren sind.

Mit dem oben aufgezeigten Szenario sollte aber auch deutlich gemacht werden, daß eine tiefgreifende Steuerreform mit einer nachhaltigen Steuerentlastung, die mit einem Abbau überkommener und fragwürdig gewordener Staatsaktivitäten verbunden ist, nicht aus dem politischen Gesamtkontext herausgelöst werden kann. Ein andauernder Abbau der Abgabenbelastung scheint aber nur möglich zu sein, wenn auch im Bereich des Umweltschutzes und der Rüstungspolitik grundlegende Fortschritte erzielt werden können. Damit eine weitere Kumulation von Umweltbelastungen mit enormen Folgekosten, die letztlich nur nach dem Gemeinlastprinzip auf alle Bürger verteilt werden können, vermieden wird, müssen Umweltsteuern und Emissionsstandards auch gegen den Widerstand der Interessenverbände durchgesetzt werden. Das heißt, es ist für eine schnelle Internalisierung der negativen externen Effekte zu sorgen, die – ähnlich wie der Ölpreisschock – von einem flexiblen Marktsystem durchaus bewältigt werden kann. Weitere Verzögerungen erhöhen das bereits erreichte Belastungsniveau und implizieren damit höhere zukünftige öffentliche Ausgaben.

Angebots- und Nachfrageorientierung

Wesentliche Teile des hier vorgetragenen Maßnahmenkatalogs sind im übrigen Bestandteile auch der Programmatik der CDU/CSU gewesen – jedenfalls solange diese noch in der Opposition standen. So wurde beispielsweise von der Bundestagsfraktion im Jahre 1974 ein geradezu beispielhaftes „Inflationsentlastungsgesetz" formuliert und als Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht. Darüber hinaus wurde auch immer wieder eine angebotsorientierte Steuerpolitik propagiert, eine Forderung, der man sich durchaus anschließen kann.

Zweifellos ist der hier vorgestellte Maßnahmenkatalog angebotsorientiert, und es ist höchste Zeit, daß sich die zukünftige Finanz- und Sozialpolitik verstärkt ihrer Angebotswirkungen bewußt wird. Zugleich ist er aber auch nachfrageorientiert, da er dem Staat für zukünftige steuer- und sozialpolitische Aufgaben überhaupt erst wieder die notwendigen Spielräume verschafft.

Positive Multiplikator- und Akzeleratoreffekte der Steuer- und Finanzpolitik sind nur dann zu erwarten, wenn negative Anreizwirkungen abgebaut werden und damit den Nachfrageeffekten nicht mehr über Verhaltensanpassungen seitens der privaten Wirtschaftssubjekte entgegengewirkt wird. Denn die Zukunftsprobleme – darunter insbesondere eine temporär drohende Jugendarbeitslosigkeit größeren Ausmaßes – können sicher nicht ausschließlich mit den Mitteln einer angebotsorientierten Finanzpolitik gelöst werden.

Die viel beschworene „Krise des Steuerstaats" ist also durchaus abwendbar, wenn die Anreizmechanismen des Marktsektors durch einen Abbau der Abgabenbelastung und der sonstigen staatlichen Dirigismen wieder freier zur Entfaltung gelangen können. Mit einer reinen Konsolidierungsstrategie für die öffentlichen Haushalte und einer Protektionspolitik für die Ansprüche der jeweiligen politischen Klientel ist jedenfalls keine zukunftsorientierte Steuerpolitik zu betreiben. Eine Wende ist in diesem Politikbereich nicht einmal im Ansatz erkennbar. Sollten gerade die Parteien, die die Marktwirtschaft verbal immer wieder beschwören, auch weiterhin nicht in der Lage sein, die durchaus notwendige Wende herbeizuführen, bleibt nur zu hoffen, daß sich die Oppositionsparteien dieser Herausforderung bewußt werden. Das dürfte sicherlich noch einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen – viel Zeit steht für einen derart grundlegenden Wandel jedoch nicht mehr zur Verfügung.