

Häfele, Hansjörg; Apel, Hans; Feit, Armin

Article — Digitized Version

Die US-Steuerreform - ein Modell für die Bundesrepublik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Häfele, Hansjörg; Apel, Hans; Feit, Armin (1985) : Die US-Steuerreform - ein Modell für die Bundesrepublik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 7, pp. 327-336

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136057>

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 US-Steuerreform – ein Modell für die Bundesrepublik?

Auch in der Bundesrepublik sind die Vorschläge des amerikanischen Präsidenten Reagan zur Neugestaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer wegen ihrer umfassenden und durchgreifenden Korrekturen des US-Steuersystems auf großes Interesse gestoßen. Können sie ein Modell für die Bundesrepublik sein? Dr. Hansjörg Häfele, Dr. Hans Apel und Dr. Armin Feit nehmen Stellung.

Hansjörg Häfele

Durchgreifende Steuerreform:

Aufgabe der nächsten Legislaturperiode

Die amerikanische Steuerreform befindet sich noch im Planzustand. Es gibt noch keinen Gesetzentwurf, geschweige denn ein fertiges Gesetz. Tatsächlich gibt es zwei US-Steuerreformpläne, den Plan Treasury I und den Plan Treasury II. Treasury I wurde im November 1984 vom US-Finanzministerium unter der Überschrift „Steuerreform für Gerechtigkeit, Einfachheit und Wirtschaftswachstum“ vorgelegt. Ende Mai 1985 unterbreitete der amerikanische Präsident Ronald Reagan einen geänderten Vorschlag, der als Treasury II bezeichnet wird.

In der Zielsetzung der Reformpläne gibt es keinen Unterschied. Beide Vorschläge wollen ärgerliche Steuerungerechtigkeiten beseitigen, das Steuerrecht vereinfachen und es wachstumsfördernd gestalten. Dies alles soll aufkommensneutral verwirklicht werden. Nach beiden Vorschlägen soll das alte „unkluges, unerwünschte und unfaire Steuersystem“ (Reagan) mit 14 Steuerklassen und Steuersätzen von 11 bis 50 % durch ein einfacheres und gerechteres dreistufiges

System ersetzt werden, das Einkommensteuersätze von 15, 25 und 35 % vorsieht. Zugleich sollen die persönlichen Freibeträge für jeden Steuerzahler und jeden Familienangehörigen von 1 090 auf 2 000 \$ erhöht werden. Auch der Körperschaftsteuersatz soll gesenkt werden, und zwar von 46 auf 33 %.

Auf der anderen Seite sollen zahlreiche Befreiungen und Abzugsmöglichkeiten einschließlich des Investment Tax Credit (Steuerabzug für Investitionen) gestrichen werden. Dies soll ein gerechteres und einfacheres Steuerrecht (fair and simple tax) schaffen, eine aufkommensneutrale Steuerreform ermöglichen und das Steuersystem von Investitionslenkungsnormen befreien (marktwirtschaftliches Steuerrecht).

Ein mutiger Plan

Während Treasury I noch eine „Ideallösung“ war, bedeutet Treasury II bereits einen Kompromiß. Präsident Reagan machte Abstriche: Beim Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen bleibt sein Plan hinter Treasury I zurück.

So bleiben die Ölvergünstigungen. Die Steuerfreiheit für Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung soll ebenso fortbestehen wie die Möglichkeit der privaten Haushalte, Hypothekenzinsen für den Hauptwohnsitz abzusetzen. Andererseits soll als Neuerung eine Mindeststeuer von 20 % eingeführt werden. Damit soll auch vermieden werden, daß gutverdienende Bürger und Unternehmen die verbleibenden Schlupflöcher mißbrauchen und wenig oder überhaupt keine Steuern zahlen, wie es heute häufig vorkommt und als äußerst ungerecht empfunden wird.

Trotzdem ist auch Treasury II ein mutiger Plan:

Durch Senkung des Steuertarifs bei gleichzeitiger Anhebung des Grundfreibetrags und des persönlichen Freibetrags werden Kleinverdiener aus den Steuerlisten gestrichen. Das ist sozial und unbürokratisch.

Die persönlichen Freibeträge werden für alle Familienangehörigen nahezu verdoppelt, ebenso die Abzugsmöglichkeit der Beiträge von Eheleuten zur privaten Alters-

versicherung (IRA). Das ist familienfreundlich.

□ Heute zahlen die Bürger bei gleichem Einkommen oft verschiedene hohe Steuern, nur weil das Einkommen aus unterschiedlichen Quellen kommt oder unterschiedlich ausgegeben wird. Solche Ungerechtigkeiten sollen durch den Abbau von Sondervergünstigungen einschließlich der teilweisen Steuerfreiheit des Arbeitslosengeldes stark vermindert werden.

Bedeutsam sind die Erwartungen an die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Steuerreform. Der Präsident und maßgebende Wirtschaftswissenschaftler erhoffen sich von der Senkung der Steuersätze und der Befreiung des Steuersystems von lenkenden Normen eine Wachstumswirkung und eine Rückführung von steuerlich verursachten Fehllenkungen. Das System der beschleunigten Abschreibungen soll geändert, die Investitionsfreibeträge sollen gestrichen werden.

Verlässlich niedrigere Steuersätze sind ein Anreiz, mehr zu arbeiten, zu sparen und zu investieren. Weniger wirtschaftslenkende Bestimmungen im Steuerrecht fördern die marktwirtschaftlichen Kräfte und verringern Fehllenkungen des Kapitals in volkswirtschaftlich zweifelhafte Anlagen. Die mit einer solchen Vorstellung verbundene Steuervereinfachung wirkt an sich schon befreiend und damit leistungs- und wachstumsfördernd.

Steuervereinfachung auch bei uns notwendig

Wir stehen vor ähnlichen Notwendigkeiten. Heute mißtrauen viele unserer Bürger einem Steuersystem, das sie nicht mehr durchschauen. Jeder glaubt, er bezahle redlich, sein Nachbar dagegen nicht. Waren es früher die Gewerbetreibenden und vielleicht noch

einige Landwirte und Freiberufler, die sich steuerlich beraten ließen, sind es heute viele Steuerzahler. Die Steuerberater bilden inzwischen die zweitgrößte Gruppe der freien Berufe in der Bundesrepublik Deutschland. Daneben gibt es die Lohnsteuerhilfvereine.

Wenn ein Volksvertreter heute in unserem Land ernsthaft über Steuervereinfachung spricht, erntet er meist Kopfschütteln bis hin zu völligem Unglauben. Nach den Steuerkomplizierungen der vergangenen Jahrzehnte traut das Volk der Steuerpolitik keine grundlegende Besserung zu. Allgemein gilt: Die Botschaft hör ich wohl, allein mir fehlt der Glaube.

Das ist eine schlimme Ausgangslage, die wegen ihres schlimmen Zustandes aber zugleich die Chance der Umkehr bietet. Es wird eine große Aufgabe der nächsten Legislaturperiode sein müssen, das Steuerrecht zu wenden. Unsere Steuervorstellungen „Lieber niedrigere Steuersätze und weniger Ausnahmen als hohe Steuersätze und viele Ausnahmen“ muß Wirklichkeit werden. Das mutige Vorgehen des amerikanischen Präsidenten soll uns ermuntern.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Hansjörg Häfele, 53, ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen.

Dr. Hans Apel, 53, ist Vorsitzender des Arbeitskreises Öffentliche Finanzwirtschaft der SPD-Bundestagsfraktion.

Dr. Armin Feit, 57, ist Präsident des Bundes der Steuerzahler e. V. in Wiesbaden.

Die Aussichten

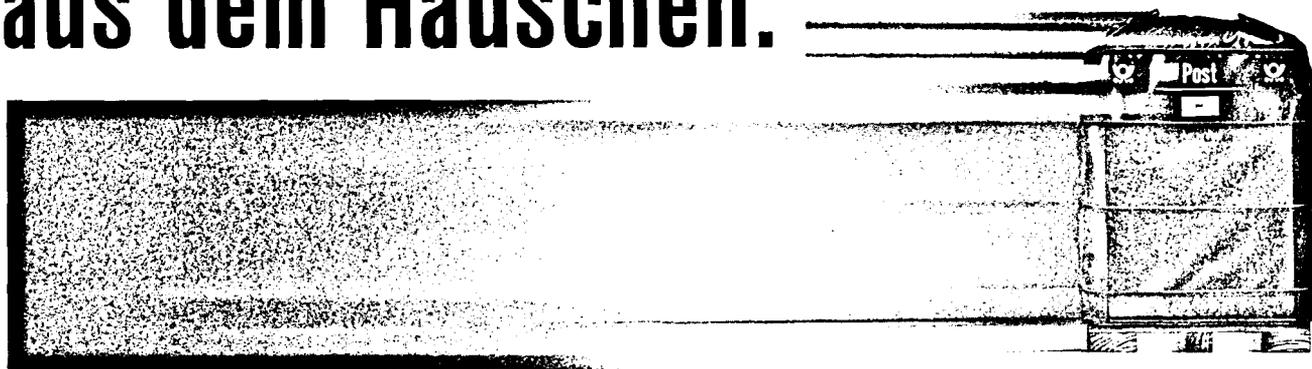
Präsident Reagan sieht seinen Vorschlag als Teil einer historischen Anstrengung, den Worten Freiheit, Fairneß und Hoffnung für jeden Mann und jede Frau in Amerika eine neue Bedeutung zu geben. Freilich werden die gut organisierten Pressure groups nicht zögern, „ihre“ Abgeordneten und Senatoren zur Verteidigung und Ausweitung der zum Teil jahrzehntealten Sondervergünstigungen anzuhalten. Wenn die Gesetzesvorlage nicht mehr in diesem Jahr verabschiedet wird, läuft sie außerdem Gefahr, im Wahlkampf des nächsten Jahres um den Einzug in den Kongreß unterzugehen.

Die Aussicht, in unserem Land in der nächsten Gesetzgebungsperiode einen ähnlichen Plan zu verwirklichen, halte ich für nicht ungünstig. Wir stehen im internationalen Wettbewerb der Steuersysteme. Auch in anderen Ländern, in europäischen Nachbarländern wie Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden, aber auch im „klassischen“ Hochsteuerland Schweden gibt es Bemühungen um ein einfacheres Steuerrecht.

Der schwedische sozialdemokratische Finanzminister Feldt hat kürzlich festgestellt, es gebe in seinem Lande heute das Problem, „daß die Steuern in einer solchen Weise berechnet werden, daß die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, sinkt. Ein ungerechtes und schwieriges Steuersystem kann diese Wirkung haben . . . , insbesondere, wenn es soweit geht, daß es dem einzelnen unmöglich gemacht wird, seinen Lebensstandard durch eigene Arbeit zu erhöhen“. Der Finanzminister zieht aus dieser Lage den Schluß, daß Reformen des schwedischen Steuersystems notwendig sind, „damit wir ein einfacheres Steuersystem mit geringerer Be-

„Also, die kürzeste Verbindung zwischen zwei Häusern ist unser Haus-Haus-Versand“, sagte der Kundenberater der Post.

Da war der Versand-Chef schier aus dem Häuschen.



...und ab geht die Post

Für Ihren Warenversand sollten Sie die individuellen Möglichkeiten nutzen, die Ihnen die Post als Kooperationspartner bietet. Die Post hilft Ihnen – egal ob Sie täglich 5 oder 500 Pakete versenden –, die logistischen Kleingutprobleme zu lösen.

Und das natürlich ganz speziell und gezielt auf Ihre Versandprobleme zugeschnitten.

Wenn Sie zum Beispiel häufig größere Mengen an Kleingut zu dem-

selben Empfänger zu transportieren haben, dann ist der Großbehälter mit seinen 2 Kubikmetern Inhalt im „Haus-Haus-Versand“ der Post die ideale Lösung. Denn so sparen Sie Zeit und Geld. Und je größer die Stückzahl, desto größer ist auch die finanzielle Entlastung.

Entscheiden können Sie auch, was für Sie besser ist: durch die Post abholen lassen oder selbst zur Post bringen.

Nur wer die Wege und vielfältigen Angebote der Post kennt, kann sie optimal nutzen. Mehr sagt Ihnen unser Kundenberater, den Sie im Telefonbuch unter Post finden.

 **Post**



steuerung der höheren Einkommen bekommen“.

Das Steuersystem eines jeden Landes ist auch Ausdruck eigener gesellschaftlicher und geschichtlicher Bedingungen. Die Voraussetzungen einer Steuerreformdiskussion sind deshalb unterschiedlich.

Bei uns verkürzt sich die Steuerdiskussion allzu oft auf eine platte (Um-)Verteilungsdiskussion. Es gehört zur „deutschen Ideologie“, das Volk in „reiche“ Unternehmer und „arme“ Arbeitnehmer zweizuteilen. Solch pauschale Zuordnungen, Unternehmer gleich Kapitalist, Arbeitnehmer gleich potentieller Sozialfall, entsprechen überhaupt nicht mehr den Tatsachen.

Die Diskussion in den USA wird nicht um dieses Reich-Arm-Modell geführt. Dort geht es vor allem um die sogenannte *horizontale Steuer-gerechtigkeit*, um das Ziel, bei gleichem Einkommen nicht verschiedene Steuern zahlen zu müssen. Wieso, fragt man sich dort, wird ein Arbeitslosengeld nicht mit der gleichen Steuer belastet wie ein gleich hohes Einkommen aus Arbeit? Nach amerikanischem Verständnis ist das steuerfreie Arbeitslosengeld ein Schlupfloch. Andererseits wird der Begriff Unternehmer nicht gleich mit „Profit“ und Ausbeutung in Verbindung gebracht, wie es bei uns häufig der Fall ist. Im Gegenteil: Die freie, selbständige Arbeit ist Teil

des amerikanischen Traums, auf eigene Faust und ohne staatliche Gängelung die eigene Zukunft zu gestalten.

Die Chance ergreifen

Trotz unterschiedlicher Ausgangslage haben wir die gleichen Probleme mit unserem Steuersystem wie andere Industrieländer. Es ist viel zu kompliziert, ungerecht und mit lenkenden Vorschriften überfrachtet. Es ist deshalb notwendig, in der nächsten Legislaturperiode nicht nur begrenzte Entlastungen, sondern eine kräftige Absenkung der unmittelbaren Besteuerung zu beschließen – für Arbeitnehmer und Betriebe. Das Ziel muß heißen: ein sanft ansteigender linear-progressiver Tarif bei zwangsläufig gleichzeitiger Absenkung der Spitzensteuersätze bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Diese wichtige Entlastung muß zum Teil finanziert werden durch den Abbau von Steuervergünstigungen und äußerstenfalls durch Umschichtungen von der unmittelbaren zur mittelbaren Besteuerung.

Wir werden es vielleicht noch schwerer haben als die Vereinigten Staaten, eine solche Vorstellung durchzusetzen. Anders als dort haben wir keine Bundeseinkommensteuer und keine Bundeskörperschaftsteuer zu reformieren, sondern von elf Ländern verwaltete Ge-

meinschaftsteuern, deren Aufkommen zum Teil auch den Gemeinden zufließt. Wir haben eine stark föderalistische Finanzverfassung mit allen Vor- und Nachteilen der Mitsprache.

Der nunmehr beschlossene Einkommensteuertarif T 1 A ist bewußt eine Vorstufe des in der kommenden Periode zu verwirklichenden Zukunftstarifs. Insofern haben Steuerpolitiker in den Vereinigten Staaten und bei uns und in anderen Ländern „Parallelinspirationen“. Das kommt nicht von ungefähr, und es handelt sich auch nicht um „Plagiate“. Es ist vielmehr die gemeinsame Notwendigkeit, aus Fehlentwicklungen und Sackgassen mit marktwirtschaftlichen Mitteln herauszukommen. Wir müssen die Versuche beenden, mit immer mehr Ausnahmen der zu hohen direkten Steuerbelastung entfliehen zu wollen. Wir müssen Schluß damit machen, mit immer mehr regelnden Vorschriften die Unternehmen und Bürger lenken zu wollen. Geben wir ihnen mehr Verfügungsfreiheit, und stopfen wir Schlupflöcher! Dies ist der Weg zum einfacheren, unbürokratischeren, marktwirtschaftlicheren und sozialeren Steuerrecht. Der Druck der Allgemeinheit gegen die Sonderinteressen muß entfacht werden, damit Minderheiten nicht das verhindern können, was die Allgemeinheit will.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG
UND DES LANDESAMTES FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NORDRHEIN-WESTFALEN

NEUERSCHEINUNG

QUELLEN FÜR STATISTISCHE MARKTDATEN

– Führer durch die amtliche Statistik der Bundesrepublik Deutschland –

Großoktav, 203 Seiten, 1985, Preis brosch. DM 35,-

ISBN 3-87895-264-3

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Hans|Apel

Mehr Gerechtigkeit für den Normalsteuerzahler!

Das Steuersystem der Vereinigten Staaten ist ebenso historisch gewachsen und damit Spiegelbild der Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft und Gesellschaft wie unser Steuersystem. Die Unterschiede der Steuersysteme beider Länder sind zu groß, als daß es möglich ist, im einzelnen die von Präsident Reagan vorgeschlagenen Maßnahmen auf ihre Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik Deutschland zu beurteilen.

Es gibt allerdings grundsätzliche Ansätze in den Vorschlägen des amerikanischen Präsidenten, mit denen wir uns auseinanderzusetzen haben. Diese US-Steuerreform soll ein unfaires Steuersystem so reformieren, daß bei gleichen Einkommen gleiche Steuern zu zahlen sind. Deshalb wird eine Vielzahl von Steuervergünstigungen abgeschafft. Sie soll die Fehlleitung von Anlage suchendem Kapital nach Steuerersparnis-Gesichtspunkten stoppen. Das Steuersystem soll für den einzelnen wieder durchschaubar werden. Diese Grundsätze sind richtig und auch für uns von Belang.

Insgesamt ist unser Steuerrecht so kompliziert geworden, daß der Steuerzahler kaum noch in der Lage ist, ohne die Hilfe steuerlicher Beratung zu seinem Recht zu kommen. Insbesondere fallen dabei zwei Tatbestände auf: Viele Millionen Lohnsteuerzahler verzichten auf ihnen zustehende Steuererleichterungen in Milliardenhöhe, weil sie den gesamten Bereich nicht

mehr durchschauen, vor Bürokratie und Überprüfung Angst haben. Auf der anderen Seite verschafft unser Steuerrecht den insbesondere gutverdienenden Einkommensteuerepflichtigen so viele Gestaltungsmöglichkeiten, daß sie Teile ihres steuerpflichtigen Einkommens der Besteuerung entziehen können. Das ist auch der Grund, weswegen die Debatte über den Spitzensteuersatz in der Bundesrepublik Deutschland unsinnig ist.

Steuergerechtigkeit erforderlich

Eine Steuerreform, die hier ansetzt und mehr Gerechtigkeit für die Normalsteuerzahler durch kräftige Entlastungen und eine massive Erhöhung des Grundfreibetrages vorsieht, findet ebenso sehr unseren Beifall wie wirksame Regelungen, die die Schlupflöcher stopfen, die wesentliche Teile des steuerpflichtigen Einkommens der Besteuerung entziehen. Das ist dann nicht nur ein Weg zu mehr Steuergerechtigkeit, sondern verhindert auch die wirtschaftliche Fehlleitung von Kapital in sinnlose und erfolglose Investitionen.

Grob betrachtet führt der Vorschlag des US-Präsidenten insgesamt zu steuerlichen Entlastungen der unteren Einkommensbezieher, aber auch der Reichen auf der einen Seite und zu steuerlichen Belastungen der großen Unternehmen, die sich bisher häufig weitgehend der Steuerzahlung entziehen konnten, auf der anderen Seite. Dabei darf allerdings nicht übersehen wer-

den, daß der Vorschlag von Präsident Reagan keineswegs das Ziel verfolgt, zu mehr Steuergerechtigkeit zwischen den Einkommenschichten zu kommen. Es geht vielmehr um „horizontale“ Steuergerechtigkeit, also zwischen Einkommensbezieher in vergleichbaren Einkommensgruppen.

So sehr es bei uns einerseits geboten ist, den Lohn- und Einkommensteuertarif neu zu gestalten, und zwar so, daß die Entlastungen stärker dort anfallen, wo die steuerliche Belastung mit den steigenden Abgaben für die Sozialversicherung kumuliert, also bei den Beziehern kleiner und mittlerer Einkommen, so sehr kann es andererseits aber nicht das Ziel der deutschen Steuerpolitik sein, das Niveau unserer Unternehmensbesteuerung durch die Streichung von Investitionszulagen und die Verlängerung von Abschreibungsfristen anzuheben. Wir müssen unsere Unternehmensbesteuerung so verändern, daß sie zwar aufkommensneutral bleibt, aber die Steuerlast für die deutschen Unternehmen breiter verteilt wird, so daß die Unternehmensbesteuerung erträglicher, gleichmäßiger und fairer wird.

Stärkung der Investitionsfähigkeit

Wir wollen die Investitionsbereitschaft und Investitionsfähigkeit der Unternehmen durch Abbau der steuerlichen Benachteiligung des im Unternehmen gebundenen Eigenkapitals stärken. Aus der Sicht

potentieller Anleger sind derzeit Finanzanlagen und Anlagen in Immobilienvermögen rechtlich und tatsächlich günstiger als Anlagen in Produktivkapital. Aus der Sicht der Unternehmen ist die Hereinnahme von Fremdkapital steuerlich günstiger als die Hereinnahme von Eigenkapital. Dies gilt insbesondere, nachdem durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 die Hinzurechnung von Dauerschulden und Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer eingeschränkt worden ist. Durch die Herstellung einer gleichmäßigen und gerechten Besteuerung des im Unternehmen angelegten Eigenkapitals und alternativer Anlageformen kann der vielfach beklagte Eigenkapitalmangel deutscher Unternehmen am wirksamsten behoben werden. Dies würde die Insolvenzanfälligkeit der Unternehmen mindern und gleichzeitig die Rahmenbedingungen für eine Belebung der Investitionen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen herstellen.

Was die Vereinigten Staaten betrifft, so wird entscheidend sein, ob der amerikanische Präsident die Möglichkeit hat, sein Steuerreformpaket geschlossen durch den Kongreß zu bringen. Das wird nicht leicht sein. Der Präsident hat eben nicht das ursprüngliche Modell des Finanzministeriums vom Herbst des letzten Jahres übernommen, das alle Schlupflöcher zur Steuervermeidung geschlossen hatte. Reagan hat dem politischen Druck einzelner Gruppen, so der Ölgesellschaften, nachgegeben und ihre Steuervorteile erhalten. Das macht andere munter, die jetzt für sich und ihre Steuervorteile nach dem Motto „Gleichbehandlung“ streiten. Falls sich die großen Lobbygruppen durchsetzen, um den Verlust ihrer Steuervorteile zu verhindern, verliert dieses Steuerpaket nicht nur an Wert, sondern könnte die Defizit-

problematik der amerikanischen Haushaltsfinanzierung so verschärfen, daß von ihm weitere unheilvolle Konsequenzen für die amerikanische Wirtschaftsentwicklung und damit auch die Wirtschaftsentwicklung der Welt ausgehen.

Der amerikanische Präsident will nicht nur die Investitionsprämien streichen und die Abschreibungsfrieten verlängern. Er will auch die Abzugsfähigkeit von Zinsen einschränken und die Abzugsfähigkeit von Bewirtungs- und Unterhaltungsspesen begrenzen. Diese Beispiele zeigen erneut, daß eine einfache Übernahme der amerikanischen Reformvorstellungen nicht möglich ist. Denn das Steuerrecht hat natürlich auch die Aufgabe, die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, Investitionen zu ermöglichen. Deswegen ist in den USA auch ein Streit darüber entbrannt, wie denn die Vorschläge des amerikanischen Präsidenten auf die US-Konjunktur wirken werden.

Mein Eindruck ist, daß von diesem Reformpaket eher dämpfende als die Konjunktur beflügelnde Wirkungen ausgehen könnten. Es mag allenfalls erneut zu einer Steigerung der Konsumausgaben kommen, jedoch in einem geringeren Umfang als dies aufgrund der Verwirklichung des ersten großen Steuersenkungspakets des amerikanischen Präsidenten der Fall war. Wir brauchen in der Bundesrepublik dringend zur Verstärkung unserer Konjunktur eine Verstärkung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage. Das vom Bundestag verabschiedete Steuersenkungspaket wird wegen seiner sozialen Schieflage dazu nur wenig beitragen. Wesentlich scheint mir aber zu sein, daß die Investitionsbereitschaft durch eine Veränderung des Steuerrechts nicht gebremst werden darf. Denn die weitere Modernisierung und Erweiterung des Produktionsapparats

ist von großem Belang. In jedem Falle könnten wir keine Veränderung des Steuerrechts gebrauchen, die – wie auch immer – die Investitionsfähigkeit und die Investitionskraft der Unternehmen schwächt.

Verfehlt Indexierung

Der ursprüngliche Vorschlag des US-Finanzministeriums nach einer inflationsindexierten Besteuerung von Zinsen und Kapitalerträgen wurde vom amerikanischen Präsidenten nicht übernommen. Es werden dafür politische, fiskalische, aber vor allem steuertechnische Gründe angegeben. Eine solche Regelung sei sehr kompliziert. Es hört sich immer wieder gut an, daß der Staat die Inflation bekämpfen solle, nicht aber an ihr verdienen dürfe. Mit anderen Worten: Es ist populär, in das Steuerrecht Instrumente einbauen zu wollen, die die Geldentwertung steuerpolitisch konsequent berücksichtigen. Natürlich müßte sich unsere Bundesbank gegen solche Vorschläge zur Wehr setzen, wäre doch eine Kapitulation vor der Inflation zu befürchten. Hinzu kommt, daß die Rückgabe von inflationsbedingten Steuermehreinnahmen, die immer wieder fällige Verringerung der Progressionswirkung des Lohn- und Einkommensteuertarifs, auch künftig politisch bewertet werden muß. Automatismen bringen das nicht und sind fiskalpolitisch mehr als bedenklich. Die Vorschläge des US-Präsidenten sehen allerdings bei den Abschreibungen eine Berücksichtigung der Preisentwicklung vor. Auch das ist für uns kein Vorbild. Eine Veränderung der Abschreibungsfristen ist dann besser.

Subsidiarität und Solidarität

Wir Sozialdemokraten lehnen die den Vorschlägen von Präsident Reagan zugrunde liegende Philosophie ab, die auf den „armen“

Staat abzielt. Es ist unser Gemeinwesen, das uns die Grundbedingungen unseres Lebens sichern muß. Wir sind keine Staatsfetischisten. Wir wissen, daß der Staatsanteil seine deutlichen Grenzen hat. Es geht nicht um eine Erhöhung der Staats- oder Steuerlastquote, sondern um eine gerechtere Besteuerung. Aber eine Steuerpolitik, die – so wie es Präsident Reagan will – staatliche Möglichkeiten zurückdrängt und an die Stelle staatlicher Aktivität entweder private stellt oder gar nichts, kann für uns nicht in Frage kommen. Das heißt keineswegs, daß alle Staatsaufgaben und damit Ausgaben sakrosankt sind. Das Prinzip der Subsidiarität ist von mir akzeptiert. Wir wollen aber auch

künftig eine Gesellschaft, in der Solidarität nicht zur Worthülse degeneriert.

In diesen Tagen hat der Forschungsdienst des Kongresses einen Bericht vorgelegt, aus dem hervorgeht, daß 22 % der Kinder Amerikas in Familien leben, die unterhalb des Armutslevels existieren müssen, Familien, die also in einem ganz hohen Maße darauf angewiesen sind, daß ihnen die Gemeinde hilft. Wenn nun die Vorschläge des US-Präsidenten dazu führen sollten, daß die Gemeinden und die Staaten durch die Beseitigung der Abzugsfähigkeit der Steuern von Einzelstaaten und Kommunen vom steuerpflichtigen Einkommen künftig weniger Möglichkeiten haben,

diesen Menschen zu helfen, so ist das mit unserer Überzeugung von der Solidarität der Menschen untereinander nicht vereinbar.

Seit dem Amtsantritt von Finanzminister Stoltenberg hat sich das Volumen der Steuersubventionen um etwa ein Drittel erhöht. Vor allem dadurch bleibt zwar die Steuerquote in etwa konstant, da aber gleichzeitig die Sozialabgaben mehrfach erhöht wurden, ändert sich wenig bei der Abgabenquote. So bleiben nur Worthülsen, wenn es im Regierungslager um den Subventionsabbau, um ein gerechteres und effizienteres Steuerrecht geht. Da mag der eine oder andere Vorschlag des US-Präsidenten eine beflügelnde Wirkung haben.

Armin Feit

Der Reagan-Plan hat Modellcharakter

Die Vorschläge des amerikanischen Präsidenten Reagan zur Neugestaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer haben in den USA eine breite Öffentlichkeit gefunden und eine intensive Diskussion in Gang gesetzt. Auch in der Bundesrepublik ist der Steuerplan des Präsidenten auf großes Interesse gestoßen. Dies liegt wohl vor allem daran, daß sich die Vorschläge nicht auf einige Einzelkorrekturen beschränken, sondern vielmehr eine umfassende und durchgreifende Reform vorsehen. Da eine bis an die Wurzeln gehende Neuordnung der Einkommensbesteuerung anvisiert wird, kann man von einem im eigentlichen Wortsinn radikalen Reformplan sprechen. Dadurch hebt sich der Reagan-Plan von üblichen Steueränderungsge-

setzen deutlich ab. Es drängt sich die Frage auf, ob der Plan ein Modell für die Bundesrepublik abgeben kann.

Zahlreiche Detailregelungen des Plans sind auf deutsche Verhältnisse nicht direkt übertragbar, da sie sich aus Eigenheiten des amerikanischen Steuerrechts ergeben. In wesentlichen Zielen und Grundzügen aber kann der Reagan-Plan für die Steuerpolitik in der Bundesrepublik richtungsweisend sein.

Mängel des herrschenden Steuersystems

Der Reagan-Plan geht von der zutreffenden Erkenntnis aus, daß Steuergerechtigkeit und Steuereinfachheit die Hauptziele jeder Besteuerung sein sollten und daß diese beiden Ziele durch das geltende

Steuerrecht in zahlreicher und folgenswerer Weise verletzt werden. Richtig ist auch, die Einkommen- und Körperschaftsteuer als den zentralen Ansatzpunkt für die Reform zu wählen. Dort nämlich sind die Komplizierungen besonders gewuchert und die Gerechtigkeitsverstöße von vielfältiger Art. Beide Mängel wiegen dort auch besonders schwer, weil den Steuerzahlern im Rahmen der Einkommensbesteuerung hohe Lasten aufgebürdet werden. Diese Sachverhalte, von denen der Reagan-Plan ausgeht, treffen auf die Bundesrepublik ebenfalls zu: Auch das deutsche Steuerwesen ist übermäßig kompliziert und weist gravierende Ungerechtigkeiten auf, wobei ebenfalls die Einkommensbesteuerung verstärkten Anlaß zur Kritik gibt.

Häufig wird bei uns die Besteuerung mit einem „Dschungel“ verglichen, um das Ausmaß der Fehlentwicklung bildhaft zu machen.

Zuzustimmen ist ferner der Absicht des Reagan-Plans, die einseitige Überbetonung der Steuergerechtigkeit zurückzudrängen und auch der Steuereinfachheit einen angemessenen Rang einzuräumen. Denn das übersteigerte Bemühen um Steuergerechtigkeit führt zu derartigen Komplizierungen, daß die Regelungen dann kaum mehr anwendbar sind. Im Endeffekt kommt es sogar dazu, daß die Komplizierungen statt Gerechtigkeit Ungerechtigkeiten hervorrufen. Im Lateinischen wird dies treffend durch die Worte „summum ius summa iniuria“ beschrieben. Somit sind zur Vermeidung von Ungerechtigkeiten Vereinfachungen unerlässlich. Bei der Kompliziertheit der amerikanischen wie der deutschen Besteuerung ist der Punkt bereits erreicht, von dem an Vereinfachungen der Steuergerechtigkeit dienen. Dies gilt wiederum für die Einkommensbesteuerung in besonderem Maße.

Auch der weiteren Absicht des Reagan-Plans, dem ausufernden Steuerinterventionismus Einhalt zu gebieten, kommt erhebliche Bedeutung zu. Sowohl in den USA als auch bei uns besteht die weitverbreitete Übung, Steuern nicht nur zur Einnahmernerzielung zu erheben, sondern auch für unzählige außerfiskalische Lenkungszwecke heranzuziehen. Durch die Gewährung von steuerlichen Sonderregelungen und Vergünstigungen sollen z. B. Ziele der Konjunktur-, Wachstums-, Struktur-, Wettbewerbs-, Regional-, Wohnungs-, Agrar-, Mittelstands- und Vermögenspolitik sowie viele andere Ziele erreicht werden. Solche interventionistischen Eingriffe ins Steuerrecht sind oftmals an sich schon kaum geeignet,

die verfolgten Ziele auch tatsächlich zu verwirklichen. In anderen Fällen steht der Grad der Zielerreichung in keinem angemessenen Verhältnis zu den Kosten der Steuerinterventionen. Ferner können nichtsteuerliche Lenkungsmaßnahmen im Hinblick auf Zieleignung und Verhältnismäßigkeit besser abschneiden als Interventionen im Steuerbereich. Vor allem jedoch erweisen sich die Sonderregelungen und Vergünstigungen des Steuerinterventionismus als ständige Quelle für Komplizierungen und Ungerechtigkeiten der Besteuerung. Eine einfache und gerechte Besteuerung verlangt daher eine Eindämmung des Steuerinterventionismus.

Hauptmerkmale des Reformvorhabens

Die entscheidenden Hauptmerkmale des Reagan-Plans sind ein Abbau von Steuervergünstigungen sowie die Senkung des Steuertarifs. Trotz einiger Abstriche zielt der Reagan-Plan auf eine weitgehende Beseitigung der Vielzahl von Sondervorteilen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. In Verbindung damit soll der bisherige Einkommensteuertarif, der 14 Steuersätze von 11 bis 50 % aufweist, auf drei Steuersätze von 15, 25 und 35 % abgesenkt werden. Daneben sollen die persönlichen Freibeträge und Pauschalabzüge der Steuerzahler deutlich aufgestockt werden. Auch der Körperschaftsteuersatz soll von 46 auf 33 % herabgesetzt werden.

Mit einer solchen Kombination (Abbau von Steuervergünstigungen und allgemeiner Steuersenkung) kann ein großer Schritt in Richtung einfache und gerechte Besteuerung getan werden. Durch die Beseitigung zahlreicher Vergünstigungen würde die Einkommensbesteuerung von komplizierten Einzelregelungen befreit und somit nachhaltig

vereinfacht. Zudem würde mit dem Abbau von Sondervorteilen den vielen Ungleichmäßigkeiten und Belastungsverzerrungen, die durch solche Steuervergünstigungen hervorgerufen werden, ein Ende gesetzt und der Steuergerechtigkeit gedient. Gleichzeitig würde für die Allgemeinheit der Steuerzahler die scharfe Progression durch die starke Ermäßigung der Steuersätze und durch die Aufstockung der persönlichen Freibeträge gemildert, die hohe Steuerbelastung verringert. Selbst diejenigen, die bisher Nutznießer der Sonderregelungen sind, würden durch die allgemeine Steuersenkung zumindest noch einen Teilausgleich für den Wegfall ihrer Privilegien erhalten.

Auch in der Bundesrepublik sind der Abbau steuerlicher Subventionen und vor allem die nachhaltige Absenkung des Einkommensteuertarifs unerlässlich. Im jüngsten Subventionsbericht der Bundesregierung sind 124 Steuervergünstigungen ausgewiesen, von denen allein 64 auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer entfallen. Die Notwendigkeit einer Tarifsenkung ist angesichts des steilen Anstiegs der Abgabenbelastung offenkundig. Besonders deutlich läßt sich das an der Entwicklung der sogenannten Grenzbelastung ablesen. Nach den Berechnungen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler verbleiben inzwischen im Jahr 1985 einem ledigen Durchschnittsverdiener von einer Gehaltserhöhung von 100 DM nach Abzug sämtlicher Abgaben nur noch 35 DM und einem verheirateten Durchschnittsverdiener (mit 2 Kindern) noch knapp 50 DM zur freien Verfügung.

Von einer solchen Abgabenlast gehen gesamtwirtschaftliche, finanzpolitische und nicht zuletzt auch staatspolitische Risiken und Gefahren aus. Da die explosive

Lohn- und Einkommensteuer mit ihrer scharfen Progression ein Haupttreibersatz der Abgabenbelastung ist, kommt einer umfassenden und durchgreifenden Reform des Einkommensteuertarifs besondere Bedeutung zu. Die für die Jahre 1986 und 1988 vorgesehenen Entlastungen können lediglich als Einstieg in die Tarifreform betrachtet werden. Ihnen müssen weitere Maßnahmen folgen, die den Grundfreibetrag ausreichend erhöhen sowie die Durchschnitts- und Grenzsteuersätze im gesamten Einkommensbereich deutlich absenken. In Verbindung damit ist auch der Körperschaftsteuersatz entsprechend abzusenken. Dafür spricht letztendlich auch die Notwendigkeit, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft und damit Arbeitsplätze zu sichern.

Parallelen zum Gaddum-Vorschlag

Die Grundidee des Reagan-Plans, einen Großteil der Steuervergünstigungen zu beseitigen und dafür den Steuertarif stark abzusenken, ist in der Bundesrepublik bereits vor einigen Jahren zur Diskussion gestellt worden. Im Jahr 1978 wurde von dem damaligen Finanzminister von Rheinland-Pfalz, Dr. Wilhelm Gaddum, ein ähnlicher Vorschlag zur Reform der Einkommensteuer unterbreitet. Er beinhaltet ebenfalls die weitgehende Beseitigung von Sonderregelungen und Vergünstigungen im Einkommensteuerrecht. Zum Ausgleich sollte der Grundfreibetrag beträchtlich angehoben, der Lohn- und Einkommensteuertarif auf breiter Front abgesenkt und durch einen durchgehend progressiven Tarif ersetzt werden.

Der Gaddum-Vorschlag macht für die Bundesrepublik deutlich, welche Gewinne für die Steuervereinfachung sowie für die Steuerver-

rechtigung durch die Beseitigung von Sondervorschriften erzielt werden können. Dies läßt sich schon daran ablesen, daß das Einkommensteuergesetz um etwa zwei Drittel seines bisherigen Umfangs gekürzt würde. Weiterhin läßt sich an dem Gaddum-Vorschlag veranschaulichen, welches Entlastungspotential durch die Eliminierung von Steuervergünstigungen für den Steuertarif freigesetzt werden kann. So liegen die Grenzsteuersätze des Gaddum-Tarifs im unteren und mittleren Einkommensbereich um etwa 8 bis 18 Prozentpunkte und im oberen Einkommensbereich um bis zu 6 Prozentpunkte unter den Grenzsteuersätzen des geltenden Tarifs. Die Durchschnittssteuersätze des Gaddum-Tarifs sind etwa um 5 bis 14 Prozentpunkte niedriger als beim geltenden Tarif.

Der Gaddum-Vorschlag fand allerdings im politischen Raum bisher kaum Beachtung. Von unseren Politikern wurde noch nicht einmal der Mut aufgebracht, diesen Vorschlag eingehend zu diskutieren, geschweige denn ihn politisch umzusetzen. Präsident Reagan schreckt hingegen nicht davor zurück, seinen durchgreifenden und einschneidenden Reformplan ins Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Es bleibt natürlich vorerst die Frage, wie groß seine politischen Realisierungschancen tatsächlich sind. Da jedoch durch die von ihm vorgeschlagene Streichung von Vergünstigungen fast die gesamte Lobby betroffen und somit eine gewisse „Opfersymmetrie“ erreicht werden könnte, läßt sich wohl damit die politische Gegenwehr der organisierten Sonderinteressen schwächen. Politisch auszahlen könnte sich zudem die allgemeine Senkung der Steuerbelastung, die auch für den Wegfall von Vergünstigungen gewisse Kompensationen bringen würde.

Heimliche Steuererhöhungen

Ein weiteres Hauptmerkmal des Reagan-Plans ist eine weitgehende Inflationsbereinigung der Einkommensbesteuerung. Bereits mit Beginn dieses Jahres wurde die gesetzliche Regelung getroffen, die Steuerklassen des Tarifs und Freibeträge an den Preisindex zu koppeln und damit nach Maßgabe der Geldentwertung fortzuschreiben. Darüber hinaus sollen im Unternehmensbereich auch die Anschaffungswerte von Anlagegütern sowie die Vorratsbewertung zukünftig indexiert werden.

Eine Indexierung der Einkommensbesteuerung könnte auch in der Bundesrepublik gewichtige Vorteile mit sich bringen. Sie bestünde vor allem darin, daß durch die Indexierung die Bürger vor den sogenannten heimlichen Steuererhöhungen und die Unternehmen vor der Besteuerung von Scheingewinnen geschützt würden. Die heimlichen Steuererhöhungen werden durch das Zusammenwirken der Inflation und Progression der Einkommensbesteuerung verursacht. Mit der Indexierung würde dieses unheilvolle Zusammenwirken ausgeschaltet. Dadurch würden die Bürger vor ungerechtfertigten Zusatzbelastungen in Milliardenhöhe bewahrt, die die ohnehin schon hohen Abgabenlasten noch weiter nach oben treiben. In welche Dimensionen die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen hineinreichen, zeigen die Berechnungen des Kari-Bräuer-Institutes des Bundes der Steuerzahler. Danach sind die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen im Jahr 1985 auf über 15 Mrd. DM zu veranschlagen. Im Jahr 1988 würden sie im Rahmen des geltenden Rechtes Zusatzbelastungen in Höhe von über 25 Mrd. DM nach sich ziehen.

Auf der anderen Seite könnte eine Indexierung der Einkommensbe-

steuerung aber auch mit Nachteilen verbunden sein, nämlich dann, wenn die Indexierung zu einer Verstärkung der Inflation führen würde. Die These von der inflationsverstärkenden Wirkung der Indexierung ist unter Fachleuten und Wissenschaftlern allerdings stark umstritten. In der Tat ist es schwierig, sie empirisch zu verifizieren. Es ist jedoch in den letzten Jahren festzustellen, daß unter den Wirtschaftswissenschaftlern die Zahl derjenigen deutlich zunimmt, die von einer Indexierung der Besteuerung keine Inflationsverstärkung erwarten. Ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium aus dem Jahr 1975 gelangte bereits zu diesem Ergebnis.

Aufgrund verbleibender Unwägbarkeiten im Hinblick auf Inflationseffekte mag man in der Bundesrepublik von einer Indexierung der Einkommensbesteuerung absehen. Aus der Sicht der Steuerzahler ist es jedoch unerlässlich, daß im Abstand von wenigen Jahren der Einkommensteuertarif jeweils abgesenkt und wichtige Freibeträge angehoben werden, um wenigstens einen gewissen Ausgleich für die heimlichen Steuererhöhungen zu schaffen.

Zu diesem Zweck ist die Bundesregierung darauf zu verpflichten, alle zwei Jahre einen Tarifbericht vorzulegen, der Auskunft gibt über die Abgabenbelastung einschließlich der heimlichen Steuererhöhungen.

Außerdem ist die gesetzliche Geltungsdauer des Einkommensteuertarifs auf drei Jahre zu begrenzen. Dadurch soll der Gesetzgeber veranlaßt werden, sich innerhalb jeweils dreier Jahre mit den heimlichen Steuererhöhungen auseinanderzusetzen und über die notwendigen Tarifentlastungen zu entscheiden.

Weitere Reformfordernisse

Um in der Bundesrepublik eine möglichst einfache und gerechte Besteuerung zu verwirklichen, sind neben der Einkommensteuer auch die anderen Steuern in die Reform einzubeziehen. Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler sind die tragenden Säulen eines reformierten Steuersystems:

- die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und die Erbschaftsteuer als Steuern auf die Einkommensentstehung,
- die Umsatzsteuer und die großen Verbrauchsteuern als Steuern auf die Einkommensverwendung und
- die Mineralölsteuer als Äquivalenzabgabe für den Bau und Unterhalt von Straßen.

Die meisten anderen Steuern sind streng genommen überholt und haben in einem einfachen und gerechten Steuersystem keinen Platz mehr. Dies gilt vor allem für die Gewerbe- und die Kfz-Steuer sowie kleinere Verbrauch- und Verkehrssteuern (Bagatellsteuern).

Nicht zuletzt sollte auch die Vermögensteuer einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Im Zusammenhang damit stellt sich auch die Frage, ob es bei einem Abbau der Gewerbesteuer und Vermögensteuer noch der aufwendigen, komplizierten und zum Teil willkürlichen Einheitsbewertung bedürfte. Ferner ist eingehend zu prüfen, ob es bei der Einheitsbewertung selbst Vereinfachungsmöglichkeiten gibt. Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler arbeitet an einem Gutachten, das auch zu diesen Fragen Stellung nehmen wird. Darin werden die bisherigen Reformvorschläge des Bundes der Steuerzahler fortentwickelt und das breite Spektrum der Maßnahmen dargelegt werden, die zu einer umfassenden Reform unserer Besteuerung gehören.

Insgesamt kann dem Reagan-Plan für die Bundesrepublik somit durchaus Modellcharakter zukommen. Dies gilt vornehmlich für seine Zielsetzung: einfache und gerechte Steuern. Dies gilt ebenso für seine Hauptmerkmale: weniger Vergünstigungen, niedriger Steuertarif und Korrektur heimlicher Steuererhöhungen. Es liegen Vorschläge für die Ausfüllung dieses Grundkonzeptes für die Bundesrepublik vor. Die politisch Verantwortlichen sind aufgefordert, die Steuerreform mit gleichem Mut und Einsatz zu betreiben wie der amerikanische Präsident.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG