

Fritzsche, Bernd; Heilemann, Ullrich; von Loeffelholz, Hans Dietrich

Article — Digitized Version

Was bringt die Steuerreform?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fritzsche, Bernd; Heilemann, Ullrich; von Loeffelholz, Hans Dietrich (1985) : Was bringt die Steuerreform?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 9, pp. 471-477

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136081>

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.

Was bringt die Steuerreform?

Bernd Fritzsche, Ullrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz, Essen

Mit der Verabschiedung des Steuersenkungsgesetzes 1986/1988 scheint die Diskussion über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reformpaketes zumindest vorläufig beendet. Was bringt die Steuerreform gemessen an ihren Ansprüchen für den Steuerzahler und die Gesamtwirtschaft?

Das Steuersenkungsgesetz 1986/1988¹ ist das vorläufig letzte Glied einer langen Kette von Entlastungsmaßnahmen bei der Lohn- und Einkommensbesteuerung, an deren Beginn eine drastische Senkung der Einkommensteuer im Zuge der Währungsreform stand. Die wiederholten Eingriffe in das Steuerrecht sollten nicht zuletzt dem im Wachstumsprozeß bei progressiver Tarifgestaltung zwangsläufigen Anziehen der Steuerschraube sowie dem Vordringen der Steuern auf die Einkommensentstehung (direkte Steuern) gegenüber denjenigen auf die Einkommensverwendung (indirekte Steuern) Einhalt gebieten. Der zunehmende Finanzbedarf des Staates als Folge gesellschaftspolitischer Grundsatzentscheidungen in den sechziger und siebziger Jahren verengte jedoch die Entlastungsspielräume, so daß der Anteil der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer am Sozialprodukt von gut 5 % in 1960 auf über 9 % in 1984 anstieg und sich gleichzeitig das Verhältnis der direkten zu den indirekten Steuern von 2:3 auf nahezu 1:1 verschob.

Das Bundesfinanzministerium veranschlagt die Mindereinnahmen des jetzt verabschiedeten Steuersenkungsgesetzes für 1986 auf 10,8 Mrd. DM, dazu kommen schätzungsweise noch 8,5 Mrd. DM durch die zweite Entlastungsstufe im Jahr 1988². Wie Tabelle 1 zeigt, übertreffen die bezifferten Steuerausfälle zusammengerechnet alle übrigen Einzelpakete seit 1965. Insofern handelt es sich in der Tat um die „weitaus größte Steuersenkung in der Geschichte der Bundesrepublik“³. Auch unter Berücksichtigung der früheren,

ebenso zahlreichen Reformmaßnahmen von 1948 bis 1958, deren Einbeziehung aus datentechnischen Gründen unterbleiben mußte, würde sich an dieser Aussage nichts ändern.

Vom Volumen her zu argumentieren erscheint jedoch zu vordergründig angesichts der Tatsache, daß sich das Steueraufkommen aus der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer trotz aller Eingriffe des Steuergesetzgebers z. B. zwischen 1975 und 1988 mehr als verdoppelt haben wird. Vielmehr kommt es im Hinblick auf die Zielsetzung der Bundesregierung, mit Hilfe der Steuersenkung und damit durch Zurückdrängung des Staatsanteils am Sozialprodukt die Wachstumskräfte zu mobilisieren, auch darauf an, welche Bedeutung den steuerpolitischen Maßnahmen im Vergleich zum Bruttosozialprodukt und zu den Steuereinnahmen insgesamt zukommt. Danach ergibt sich rechnerisch ein Impuls von (zusammengenommen) rund 1 % des BSP, und es wird deutlich, daß das Steuersenkungsgesetz 1986/1988 in dieser Hinsicht hinter der Entlastung von 1975 zurückbleibt. Das gleiche gilt auch im Hinblick darauf, auf welchen Anteil an den sonst aufkommenden Steuern der Fiskus aufgrund der Eingriffe in das jeweils geltende Steuerrecht verzichtet. Auch in dieser Beziehung übertrifft das Einkommensteuerreformgesetz von 1975 mit 5,3 % alle übrigen Maßnahmen. Freilich muß man bedenken, daß der Staat z. B. im Jahre 1973 – vor allem auch aufgrund der inflationären Entwicklung bei einem seit Mitte der sechziger Jahre unveränderten Einkommensteuertarif – einen Finanzierungsüberschuß von

Dr. Bernd Fritzsche, 41, Dr. Ullrich Heilemann, 40, und Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz, 38, sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Essen.

¹ Vgl. Gesetz zur leistungsfördernden Steuersenkung und zur Entlastung der Familien (Steuersenkungsgesetz 1986/1988 – StSenkG 1986/1988) vom 26. Juni 1985, Bundesgesetzblatt Teil I, Bonn, Nr. 34/1985, S. 1153 ff. Ergänzt wird dieses Gesetz durch das Elfte Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 27. Juni 1985, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 35/1985, S. 1251 ff.

² Vgl. BMF-Finanznachrichten 17/1985 vom 23. Mai 1985, S. 4.

³ Zitiert nach Wirtschaftswoche, Nr. 38 vom 14. 9. 1984, S. 62.

gut 11 Mrd. DM aufwies, während er sich Anfang der achtziger Jahre einem Defizit von annähernd 60 Mrd. DM (1981) gegenüber sah. Vor diesem Hintergrund erscheint die Steuersenkung 1986/1988 als ein vertretbarer Kompromiß zwischen einem starken Konsolidierungsbedürfnis und dem Bestreben, die Steuerlast merklich zu vermindern.

Perspektiven der Steuerbelastung

Nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Juni 1985 stiege das Aufkommen aus der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer bei Weitergeltung des bisherigen Rechts über 1985 hinaus im Schätzzeitraum 1985 bis 1989 gegenüber 1984 um 48 %. Für das BSP wird nach den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben für die Schätzung mit einer Zunahme um 28 % und für die Bruttolohn- und -gehaltsumme (einschließlich Beamtenpensionen) mit einem Anstieg von 25 % gerechnet. Diese unterschiedliche Entwicklung trieb den Anteil der Lohn- und der veranlagten Einkom-

Tabelle 1
Steuerentlastungsmaßnahmen 1965-1988

| Maßnahme | Jahr des Inkrafttretens ¹ | Haushaltsmehrbelastung in Mrd. DM ² | in % des BSP | in % der Steuerentlastungen ³ |
|---|--------------------------------------|--|--------------|--|
| Steueränderungsgesetz 1964 (StÄG 1964) | 1965 | 3,2 ⁴ | 0,7 | 2,9 |
| Gesetz zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (EstRG) | 1975 | 13,7 | 1,3 | 5,3 |
| 7b-Verbesserung, Steueränderungsgesetz 1977, Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft, Modernisierungsmaßnahmen, Mineralölsteuergesetz | 1978 | 12,5 | 1,0 | 3,8 |
| Steueränderungsgesetz 1979 (StÄndG 1979) | 1979 | 8,5 | 0,6 | 2,4 |
| Steuerentlastungsgesetz, Mineralöl- und Branntweinsteuergesetz | 1981 | 7,5 | 0,5 | 2,0 |
| Steuersenkungsgesetz 1986/1988 (StSenkG 1986/1988) | | | | |
| 1. Stufe | 1986 | 10,8 | 0,6 | 2,3 |
| 2. Stufe | 1988 | 8,5 | 0,4 | 1,6 |

¹ Die ersten zwölf Monate voller Wirksamkeit der Rechtsänderungen. ² Kassenmäßige Auswirkungen im 1. Haushaltsjahr der Rechtsänderungen. ³ Kassenmäßige Steuereinnahmen des Entstehungsjahrs, zu denen in den Jahren 1965 bis 1981 noch die ausgewiesenen Haushaltsmehrbelastungen addiert wurden. ⁴ Eigene Schätzung.
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht, Bonn, lfd. Jg., und der Ergebnisse der 79. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. Juni 1985.

Tabelle 2

Entwicklung der Belastungsquoten 1984-1989

| Jahr | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Lohn- und veranl. Einkommensteuer in % des BSP | | | | | | |
| nach altem Rechtsstand | 9,3 | 9,6 | 9,9 | 10,2 | 10,5 | 10,8 |
| nach neuem Rechtsstand | - | - | 9,3 | 9,6 | 9,6 | 9,8 |
| Lohnsteuer in % der Bruttolohn- und -gehaltsumme einschließlich Beamtenpensionen | | | | | | |
| nach altem Rechtsstand | 17,0 | 17,6 | 18,2 | 18,8 | 19,5 | 20,3 |
| nach neuem Rechtsstand | - | - | 17,2 | 17,8 | 17,9 | 18,5 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Ergebnisse der 79. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. Juni 1985.

mensteuer am BSP und das Verhältnis zwischen Lohnsteuer und Bruttolohn- und -gehaltsumme von 9,3 % bzw. 17 % in 1984 auf 10,8 % bzw. 20,3 % in 1989 (Tabelle 2)⁴. Das jetzt verabschiedete Steuersenkungsgesetz reduziert zwar die entsprechenden Belastungsquoten auf 9,8 % bzw. auf 18,5 % in 1989, doch sind diese voraussichtlich schon wieder um 0,5 bzw. 1,3 Prozentpunkte höher als zu Beginn der Maßnahmen im Jahre 1986. Falls der neue Rechtsstand nicht schon 1990 oder 1991 wieder geändert wird, ist zu erwarten, daß dann die Belastung mit Lohn- und veranlagter Einkommensteuer – gemessen am BSP – die 10-%- und die der Arbeitseinkünfte mit Lohnsteuer die 20-%-Marke überschreitet – Belastungsquoten, die bei Fortgeltung des bisherigen Rechtsstandes schon 1987 bzw. 1989 erreicht würden. Die Verzögerung um drei oder vier Jahre ist im Sinne der angestrebten Entlastung der Steuerzahler zwar durchaus als positiv zu bewerten, eine Stabilisierung der Belastungsniveaus wird indessen auch damit nicht erreicht. Selbst wenn im Zuge weiterer Revisionen des Steuertarifs – längerfristigen Zielsetzungen der Politik entsprechend⁵ – ein linear-progressiver Verlauf eingeführt werden sollte, wird damit allein nicht verhindert, daß der Fiskus im Zeitablauf wieder stärker auf die Einkünfte zugreift. Periodische Steuerentlastungen werden deshalb auch künftig erforderlich sein.

Veränderung der Steuerstruktur

Die seit Anfang der siebziger Jahre zu beobachtende markante Verschiebung in der Struktur der Steuereinnahmen von den auf der Einkommensverwendung liegenden indirekten zu den bei der Einkommensentste-

⁴ Aus einer Reihe von Gründen sind die in Tabelle 2 ausgewiesenen Belastungsquoten nicht unmittelbar vergleichbar.

⁵ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Steuersenkung 1986/1988, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 41/1985 vom 1. Juli 1985, S. 25 ff.

Tabelle 3
Anteilsentwicklung der „direkten“ und der „indirekten“ Steuern 1984-1989
 (in % des Gesamtaufkommens)

| Jahr | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| „Direkte“ Steuern ¹ | | | | | | |
| nach altem Rechtsstand | 48,0 | 49,4 | 50,4 | 51,4 | 52,3 | 52,9 |
| nach neuem Rechtsstand | — | — | 49,3 | 50,2 | 50,5 | 51,1 |
| „Indirekte“ Steuern ² | | | | | | |
| nach altem Rechtsstand | 52,0 | 50,6 | 49,6 | 48,6 | 47,7 | 47,1 |
| nach neuem Rechtsstand | — | — | 50,7 | 49,8 | 49,5 | 48,9 |
| Steuern insgesamt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

¹ Nur Lohn-, veranlagte Einkommen- und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag sowie Körperschaft- und Vermögensteuer. ² Alle übrigen, in Fußnote 1 nicht genannten Steuern. Diese Abgrenzung zwischen „direkten“ und „indirekten“ Steuern weicht geringfügig von der der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ab.

Quelle: Siehe Tabelle 2.

hung anfallenden direkten Steuern wird zunehmend kritisch betrachtet⁶. Man sollte dabei jedoch nicht übersehen, daß dafür nicht nur die Entwicklung der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer, sondern auch der „Verfall“ wichtiger indirekter Steuern, insbesondere der Gewerbesteuer und spezieller Verbrauchsteuern⁷, verantwortlich ist. Nach den Ergebnissen der mittelfristigen Steuerschätzung vom Juni 1985 würde sich das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern bei Fortgeltung der bisherigen Rechtslage über 1985 hinaus auf 53 % zu 47 % in 1989 stellen (Tabelle 3). Das Steuersenkungsgesetz 1986/1988 dürfte auf dem Wege über die Lohn- und die veranlagte Einkommensteuer den Anteil der direkten Steuern ceteris paribus um 1,8 Prozentpunkte reduzieren und den der indirekten im selben Ausmaß erhöhen. Trotzdem überwiegen auch dann noch die direkten Steuern, und es dürfte nur dann gelingen, ihren Anteil zumindest für einige Zeit wieder unter 50 % zu drücken, wenn bald nach dem Wirksamwerden der zweiten Stufe des Steuersenkungspaketes 1986/1988 z. B. der linear-progressive Einkommensteuertarif eingeführt wird⁸.

Was erwartet den einzelnen Steuerzahler?

Mit dem Steuersenkungsgesetz 1986/1988 werden konkret zwei Zielsetzungen verfolgt: zum einen sollen durch eine Senkung der Grenzsteuersätze die Chancen für eine Wiederbelebung der Wirtschaft erhöht werden,

⁶ Vgl. z. B. K.-H. Hansmeyer: Umbau des Steuersystems?, Berlin 1979, S. 82 f.; vgl. auch die Ausführungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1984/85, Bundestagsdrucksache 10/2541, Ziffer 236.

⁷ In den letzten 20 Jahren stieg beispielsweise das Aufkommen aus der Mineralöl-, Kfz-, Tabak-, Branntwein- und Gewerbesteuer (einschließlich der bis Ende der siebziger Jahre erhobenen Lohnsummensteuer) jahresdurchschnittlich um knapp 6 %, während das BSP jeweils um gut 7 % zunahm.

zum anderen soll durch eine besondere Entlastung die Lage der Familien mit Kindern verbessert werden. Zum leichteren Verständnis wird zunächst die Reform des Einkommensteuertarifs für sich betrachtet, bevor daran anschließend auf die familienpolitische Komponente eingegangen wird.

Die Tarifreform wird in zwei Stufen zum 1. Januar 1986 und zum 1. Januar 1988 durchgeführt. In der ersten Stufe kann die Steuerentlastung bis zu 1600 DM bzw. 3200 DM im Jahr (Besteuerung gemäß Grundtabelle bzw. Splittingtabelle) ausmachen. Für etwa ein Drittel der Steuerpflichtigen⁹ beläuft sich die Entlastung in der ersten Stufe jedoch auf höchstens 70 DM bzw. 140 DM im Jahr. Die nächsthöhere Einkommensschicht, zu der ungefähr die Hälfte aller Steuerpflichtigen gehört, wird um einen Betrag zwischen 70 DM und 180 DM bzw. 140 DM und 360 DM im Jahr entlastet. Höhere Entlastungen ergeben sich nur für das obere Sechstel der Steuerpflichtigen. In der zweiten Stufe der Entlastung ist diese Struktur noch schärfer ausgeprägt: für das obere Fünftel wird die Entlastung gegenüber dem noch geltenden Steuertarif mehr als verdoppelt, während sich für das untere Drittel keine zusätzliche Entlastung ergibt (Tabelle 4).

Im Vergleich zu den Änderungen zwischen 1965 und 1981 zeichnet sich das Steuersenkungsgesetz 1986/1988 bezüglich der Entlastung durch den Tarif keineswegs als besonders tiefgreifend aus. Das gilt selbst, wenn beide Stufen zusammengelegt würden. So wurden z. B. durch die Tarifreform von 1981 zwischen 80 und 90 % der Steuerpflichtigen stärker entlastet als durch die für 1986 und 1988 beschlossenen Entlastungen zusammengenommen (Tabelle 5); lediglich in den höchsten Einkommensgruppen fällt die Entlastung durch die jüngste Tarifreform höher aus. Gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen Tarif T1¹⁰ ist allerdings eine Rücknahme der Entlastung festzustellen: So beläuft sich in der höchsten Einkommensklasse die (gesamte) Steuersenkung auf 3670 DM bzw. 7340 DM im Jahr, wenn die zweite Stufe der Tarifreform wirksam wird; nach dem Tarif T1 hätte sich dagegen eine Rück-

⁸ Nach Schätzungen mit Hilfe des RWI-Lohnsteuermodells würde die Einführung eines linear-progressiven Tarifs mit einem Eingangssatz von 22 % und einem Spitzensatz von 56 % im Jahre 1989 zu einem Steuerausfall bei der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer von 20 bis 25 Mrd. DM führen. Ceteris paribus würde dadurch der Anteil der „direkten“ Steuern am Gesamtaufkommen auf etwa 48 % reduziert werden.

⁹ Abweichend von den amtlichen Angaben (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a.a.O., S. 9) werden hier gemeinsam veranlagte Ehepaare als zwei Steuerpflichtige gezählt. Dadurch ergibt sich eine etwas stärkere Besetzung der unteren Einkommensklassen.

¹⁰ Vgl. B. Fritzsche, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz: Was bringen die Pläne zur Steuerreform?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 6., S. 281.

Tabelle 4
Tarifentlastung durch das Steuersenkungsgesetz 1986/1988

| Zu versteuerndes Einkommen in TDM pro Jahr Alleinst./Ehepaar | Kumulierter Anteil der Steuerpflichtigen in % ² | Kumulierter Anteil am Steueraufkommen in % ² | Steuerentlastung in DM pro Jahr | | Marginale Steuersätze in % | | |
|--|--|---|---------------------------------|-------------------------------|----------------------------|---------|---------|
| | | | Stufe 1 (1986) | Stufe 1 und 2 zusammen (1988) | Geltender Tarif | Stufe 1 | Stufe 2 |
| 15/ 30 | 33 | 6 | 70/ 140 | 70/ 140 | 22 | 22 | 22 |
| 30/ 60 | 82 | 37 | 180/ 360 | 350/ 700 | 36 | 35 | 32 |
| 40/ 80 | 92 | 52 | 360/ 720 | 840/1680 | 44 | 42 | 38 |
| 60/120 | 97 | 66 | 730/1460 | 1880/3760 | 51 | 49 | 46 |
| 180/360 | 100 ³ | 100 ³ | 1600/3200 | 3670/7340 | 56 | 56 | 56 |

¹ Steuerfälle, die gemeinsam veranlagte Ehepaare betreffen, wurden mit dem Faktor 2 gewichtet. ² Schätzwerte für 1986 auf Grundlage der Einkommen- und Lohnsteuerstatistik 1980. ³ Enthält auch Steuerpflichtige mit Einkommen über 180 000/360 000 DM pro Jahr.

Quelle: Eigene Berechnungen.

führung der Steuerlast um 5880 DM bzw. 11 760 DM ergeben. Für Einkommen von 25 000 DM bzw. 50 000 DM im Jahr führt der beschlossene Tarif zu einer Entlastung von 175 DM bzw. 350 DM im Jahr, während nach dem Tarif T1 200 DM bzw. 400 DM vorgesehen waren.

Wie erwähnt, dienen in Zeiten steigender Preise Korrekturen des Steuertarifs vor allem dazu, den Effekt der heimlichen Progression¹¹ auszugleichen. Wird der entsprechende Betrag aus der Gesamtentlastung herausgerechnet, ergibt sich die „reale“ Entlastung. Bei einer solchen Rechnung für die Tarifänderungen seit 1965 (Tabelle 6) wird sichtbar, daß die Bezieher hoher Einkommen gegenüber den anderen Gruppen bisher meist benachteiligt waren¹². Das gilt auch für die 1. Stufe der jetzigen Tarifreform. Erst für die 2. Stufe kann eine Bevorzugung der höheren Einkommen festgestellt werden. In längerfristiger Perspektive läßt sich dies indessen als leichte Kurskorrektur gegenüber der bisherigen Tarifpolitik interpretieren.

Verglichen mit den Steuerermäßigungen durch die Tarifreform verteilen sich die familienpolitischen Entlastungen gleichmäßiger auf die verschiedenen Einkommenschichten. Zwar wird der Kinderfreibetrag um 2052 DM im Jahr pro Kind angehoben, was zu einer größeren Steuerersparnis für die Bezieher höherer Einkommen führt, dies wird aber zu einem Teil durch den Wegfall der Kinderadditive im Rahmen der Vorsorgeaufwendungen

von 900 DM pro Kind ausgeglichen. Bei dem Spitzensteuersatz von 56 % beläuft sich die faktische Entlastung daher auf etwa 645 DM (= 56 % von 2052 DM – 900 DM) im Jahr oder 54 DM im Monat¹³. Dagegen ist für Familien mit niedrigen Einkommen (unterhalb des Grundfreibetrages) ein Zuschlag zum Kindergeld von bis zu 46 DM im Monat vorgesehen. Der Wert von 54 DM wird nur dann überschritten, wenn eine Familie mit höherem Einkommen die Kinderadditive für die Vorsorgeaufwendungen bisher nicht ausgeschöpft hat und daher von ihrem Wegfall nicht betroffen ist. Dies ist am ehesten bei Haushalten von höheren Beamten vorstellbar, weil Beamte von der Rentenversicherung ausgenommen sind und daher mit geringeren Vorsorgeaufwendungen auskommen können.

Während die Umwandlung der Kinderadditive in einen Teil des allgemeinen Kinderfreibetrages im Sinne einer Vereinfachung des Steuersystems nachdrücklich zu begrüßen ist, wurde mit dem einkommensabhängigen Kinderzuschlag eine neue Komplizierung des Steuersystems geschaffen. Insbesondere ist unbefriedigend, daß aufgrund dieser Konstruktion Haushalte mit einem mittleren Einkommen unter Umständen um einen Betrag entlastet werden, der unter dem als Mindestentlastung konzipierten Zuschlag liegt¹⁴. Eine Wahlmöglichkeit zwischen einem Kindergeldzuschlag und dem Kin-

¹¹ Zur formalen Darstellung der heimlichen Progression siehe B. Fritzsche, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz, a.a.O., S. 281.

¹² Die auf den Tarif verengte Betrachtung gibt hier allerdings ein falsches Bild, da 1975 die Ergänzungsabgabe wegfiel und eine Reihe von Freibeträgen angehoben wurde. Die tatsächliche Entlastung fiel daher höher aus als aus den Tabellen 5 und 6 ersichtlich.

¹³ Nicht berücksichtigt wird dabei, daß im Elften Gesetz zur Änderung des Kindergeldgesetzes auch die Freibeträge im Rahmen des einkommensabhängigen Kindergeldes angehoben wurden. Dadurch ergibt sich für eine engbegrenzte Einkommensgruppe eine Erhöhung des Kindergeldes, die z. B. bei Familien mit vier Kindern im Monat über 50 DM pro Kind betragen kann.

¹⁴ Dies sei an einem Beispiel verdeutlicht: Betrachtet wird ein berufstätiges Ehepaar mit zwei Kindern (die Erwerbsquote von Frauen mit zwei Kindern unter 18 Jahren liegt zur Zeit bei knapp 40 %). Der Ehemann bezieht ein Einkommen von 3000 DM, die Ehefrau eines von 2500 DM im Monat. Zur Sozialversicherung werden insgesamt 965 DM im Monat bzw. 11 580 DM im Jahr entrichtet. An weiteren Vorsorgeaufwendungen fallen im Jahr 500 DM für die Haftpflichtversicherung und 500 DM an Bausparbeiträgen an. Daraus ergeben sich nach geltendem Recht steuerlich anerkannte Vorsorgeleistungen von 8820 DM im Jahr. Nach Wegfall der Kinderadditive verbleiben davon 7020 DM. Der steuerliche Abzug wird mithin um 1800 DM gekürzt, dafür erhöht sich der Kinderfreibetrag für zwei Kinder um 4100 DM im Jahr. Per saldo verbleibt ein zusätzlicher Abzugsbetrag von 2300 DM. In dem betrachteten Fall liegt der Grenzsteuersatz bei etwa 35 %. Daher beläuft sich die Steuerersparnis auf etwa 805 DM im Jahr oder 34 DM pro Kind und Monat. Dieser Betrag liegt um 12 DM unter dem Höchstbetrag für den einkommensabhängigen Kinderzuschlag.

Tabelle 5
Durch Tarifänderungen bedingte
Entlastungen bzw. Steueranhebungen (–)
 (1965 bis 1988, in DM pro Jahr¹)

| Zu versteuerndes Einkommen in TDM pro Jahr | 1965 | 1975 | 1978 | 1979 | 1981 | 1986 | 1988 ² |
|--|------|-------|------|------|------|------|-------------------|
| 15 | 430 | 240 | 65 | 85 | 115 | 70 | 0 |
| 30 | 480 | 200 | 65 | 735 | 665 | 180 | 170 |
| 45 | 320 | -135 | 65 | 900 | 1125 | 465 | 655 |
| 60 | 120 | -430 | 65 | 900 | 1190 | 730 | 1150 |
| 90 | 0 | -1255 | 65 | 900 | 1190 | 1150 | 1780 |
| 120 | 0 | -2210 | 65 | 900 | 1190 | 1560 | 2050 |
| 180 | 0 | -4005 | 65 | 900 | 1190 | 1595 | 2070 |

¹ Werte für einzeln veranlagte Steuerpflichtige (Grundtabelle). ² Entlastung gegenüber der 1. Stufe der Tarifreform von 1986.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 6
Durch Tarifänderungen bedingte Entlastungen
bzw. Steueranhebungen nach Abzug des Ausgleichsbetrages¹ für die heimliche Progression
 (in DM pro Jahr²)

| Zu versteuerndes Einkommen in TDM pro Jahr | 1965 | 1975 | 1978 | 1979 | 1981 | 1986 | 1988 |
|--|-------|-------|-------|------|------|-------|------|
| 15 | 210 | -230 | -10 | 60 | 20 | -95 | -50 |
| 30 | -45 | -1370 | -410 | 555 | 140 | -450 | -10 |
| 45 | -430 | -2535 | -640 | 635 | 265 | -805 | 295 |
| 60 | -890 | -3530 | -785 | 580 | 150 | -1000 | 655 |
| 90 | -1490 | -5400 | -1095 | 465 | -190 | -1095 | 1150 |
| 120 | -1820 | -7175 | -1290 | 400 | -405 | -1015 | 1295 |
| 180 | -1920 | -9760 | -1330 | 390 | -445 | -1075 | 1250 |

¹ Negatives Vorzeichen bedeutet, daß die heimlichen Steuererhöhungen die durch Änderungen des Tarifs erfolgten Steuerentlastungen übersteigen. Bei der Preisentwicklung wurde von folgenden Werten ausgegangen: 1959-1965: 17 %, 1965-1975: 51 %, 1975-1978: 11 %, 1978-1979: 4 %, 1979-81: 12 %, 1981-1986: 18 %, 1986-1988: 5 %.

² Werte für einzeln veranlagte Steuerpflichtige (Grundtabelle).

Quelle: Eigene Berechnungen.

derfreibetrag wäre die einfachere und vermutlich auch eine als gerechter empfundene Lösung gewesen.

Makroökonomische Wirkungen

Um einerseits die von der Steuersenkung zu erwartenden makroökonomischen Wirkungen abzuschätzen und andererseits ein Bild von ihren „Kosten“ zu gewinnen, wurde das RWI-Konjunkturmodell herangezogen. Stützbereich der hier verwendeten Fassung des Modells ist der Zeitraum 1975-1 bis 1984-4, der Untersuchungszeitraum umfaßt die Jahre 1986 und 1987. Auf die Wiedergabe von Einzelheiten der den Wirkungsschätzungen zugrunde liegenden Basislösung kann hier verzichtet werden¹⁵. Hervorzuheben ist lediglich, daß akkommodierendes Verhalten der Deutschen Bundesbank angenommen wurde. Dies kommt in der Beibehaltung eines unveränderten Nominalzinses zum Aus-

druck. Die Tariflohnentwicklung wurde exogen vorgegeben.

Zunächst wurde die jetzt verabschiedete Steuerentlastung, also die Senkung „in zwei Schritten“ untersucht. Dabei wurde isoliert sowohl nach den makroökonomischen Wirkungen der „Tarifkorrektur“ als auch nach denen der „familienpolitischen Komponente“ gefragt. Da unter Berufung auf eventuelle konjunkturpolitische Erfordernisse auch eine Steuerreform „in einem Schritt“, d. h. das Vorziehen der für 1988 vorgesehenen weiteren Tarifkorrektur, nach wie vor diskutiert wird, fand auch diese Alternative Berücksichtigung. Die den untersuchten Maßnahmen zugrunde liegenden Annahmen sind in Tabelle 7 zusammengefaßt. Die Aufteilung der „Steuersenkung“ in die beiden Komponenten „Tarifkorrektur“ und „Familienpolitik“ erfolgte entsprechend den Angaben des Bundesministeriums der Finanzen¹⁶. Die im Rahmen des RWI-Konjunkturmodells erforderliche Zuordnung der „Tarifkorrektur(en)“ auf Arbeitnehmer und Unternehmer orientierte sich an dem Verhältnis der Lohn- zu der veranlagten Einkommensteuer (80:20); bei den „familienpolitischen Maßnahmen“ wurde von einem Verhältnis von 90:10 ausgegangen. Die Verteilung der Entlastung auf die Vierteljahre geschah aus Gründen der Einfachheit gleichmäßig.

Die Wirkungsschätzungen sind in Tabelle 8 wiedergegeben. Nach diesen Berechnungen führt die Steuersenkung in 1986 zu einem Anstieg des realen Bruttosozialprodukts (BSP) um 8,5 Mrd. DM bzw. einem zusätzlichen Wachstum von 0,6 Prozentpunkten (3,0 % anstelle von 2,4 %); in 1987 beträgt die Wachstumswirkung 18,4 Mrd. DM. Die zeitlich sehr ungleiche Verteilung resultiert vor allem daraus, daß nicht alle das ihnen durch die Steuerentlastung zufließende Einkommen sofort und in vollem Umfang in zusätzliche Nachfrage umsetzen. Im wesentlichen werden die errechneten Wirkungen vom Privaten Verbrauch getragen. Die Investitionseffekte ergeben sich ganz überwiegend akzeleratorbedingt – für „angebotsseitige“ Effekte, wie sie z. B. mit einer Reduzierung der steuerlichen Grenzbelastung beabsichtigt sind, konnten im Rahmen der Untersu-

¹⁵ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Vierteljährliche Prognoserechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell, 1985-1 bis 1986-4, Nr. 21, bearbeitet von U. Heilemann, H. J. Münch und T. Weiß. Für die hier vorgelegten Rechnungen wurde die Steuerreform allerdings in anderer Weise berücksichtigt (Tabelle 7). Der Prognosehorizont wurde bei Beibehaltung der exogenen Variablenwerte für 1986 um ein Jahr verlängert. Zu Aufbau sowie Prognose- und Simulationseigenschaften des RWI-Konjunkturmodells vgl. U. Heilemann, H. J. Münch: Einige Bemerkungen zum RWI-Konjunkturmodell, in: G. Langer, J. Martiensen, A. Quinke (Hrsg.): Simulationsexperimente mit ökonomischen Makromodellen, München 1984, S. 355 ff.; sowie U. Heilemann: Zur Stabilität des RWI-Konjunkturmodells, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, 35. Jg. (1984), S. 313 ff.

¹⁶ Vgl. BMF-Finanznachrichten 17/1985, a.a.O., S. 4.

STEUERPOLITIK

Tabelle 7

Die wichtigsten Annahmen¹ der makroökonomischen Wirkungsschätzungen der Steuersenkung 1986/88
(in Mrd. DM)

| | 1986 | | | | 1987 | | | | 1986 | 1987 |
|--------------------------|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | | |
| | „Steuersenkung“ | | | | | | | | | |
| „Tarifkorrektur“ | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,55 | 1,55 | 1,55 | 1,55 | 5,0 | 6,2 |
| Direkte Steuern | | | | | | | | | | |
| der Arbeitnehmer | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 4,0 | 5,0 |
| der Unternehmer | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,30 | 0,30 | 0,30 | 0,30 | 1,0 | 1,2 |
| „Familienpol. Maßnahmen“ | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 5,0 | 5,6 |
| Direkte Steuern | | | | | | | | | | |
| der Arbeitnehmer | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 4,0 | 4,4 |
| der Unternehmer | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,30 | 0,30 | 0,30 | 0,30 | 1,0 | 1,2 |
| Insgesamt | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,95 | 2,95 | 2,95 | 2,95 | 10,0 | 11,8 |
| | „Steuersenkung in einem Schritt“ | | | | | | | | | |
| „Tarifkorrektur“ | | | | | | | | | | |
| Direkte Steuern | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 11,6 | 11,6 |
| der Arbeitnehmer | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 9,2 | 9,2 |
| der Unternehmer | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 2,4 | 2,4 |
| „Familienpol. Maßnahmen“ | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 5,0 | 5,6 |
| Insgesamt | 4,15 | 4,15 | 4,15 | 4,15 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 16,6 | 17,2 |

¹ Zu den übrigen Annahmen vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Vierteljährliche Prognoserechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell, 1985-1 bis 1986-4, Nr. 21, a.a.O., S. 3.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen.

Tabelle 8

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Steuersenkung 1986/88¹

(Abweichungen von der Basislösung, in Mrd. DM)

| | „Tarifkorrektur“ | | „Steuersenkung“ | | Insgesamt | | „Steuersenkung in einem Schritt“ | |
|-------------------------------|------------------|------|--------------------------------|------|-----------|-------|----------------------------------|-------|
| | 1986 | 1987 | 1986 | 1987 | 1986 | 1987 | 1986 | 1987 |
| | | | „Familienpolitische Maßnahmen“ | | | | | |
| Entstehung | | | | | | | | |
| Erwerbstätige, Tsd. | 20,2 | 84,9 | 21,8 | 88,6 | 41,8 | 173,5 | 67,5 | 272,6 |
| Verwendung real | | | | | | | | |
| Privater Verbrauch | 4,1 | 9,3 | 4,4 | 9,1 | 8,4 | 18,2 | 13,7 | 27,7 |
| Staatsverbrauch | 0,0 | 0,4 | 0,0 | 0,5 | 0,0 | 0,9 | 0,0 | 1,5 |
| Bruttoanlageinvestitionen | 1,0 | 2,5 | 1,1 | 2,5 | 2,0 | 4,9 | 3,3 | 5,6 |
| Ausrüstungen | 0,8 | 2,1 | 0,9 | 2,0 | 1,8 | 4,0 | 3,0 | 6,2 |
| Bauten | 0,1 | 0,4 | 0,1 | 0,4 | 0,3 | 0,8 | 0,4 | 1,3 |
| Lagerinvestitionen | 1,0 | 1,9 | 1,1 | 1,8 | 2,2 | 3,6 | 3,4 | 5,4 |
| Exporte | -0,2 | -0,3 | -0,2 | -0,3 | -0,3 | -0,5 | -0,6 | -0,8 |
| Importe | 1,8 | 4,4 | 1,9 | 4,3 | 3,7 | 8,6 | 6,0 | 13,2 |
| Bruttosozialprodukt | 4,1 | 9,4 | 4,4 | 9,3 | 8,5 | 18,4 | 13,8 | 28,2 |
| Preise, 1976 = 100 | | | | | | | | |
| Privater Verbrauch | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bruttosozialprodukt | -0,0 | -0,0 | -0,0 | -0,0 | -0,1 | -0,0 | -0,1 | -0,0 |
| Verteilung | | | | | | | | |
| Bruttoeinkommen aus | | | | | | | | |
| Arbeitnehmermäßigkeit | 1,8 | 6,4 | 2,0 | 6,5 | 3,7 | 12,8 | 6,0 | 20,0 |
| Unternehmermäßigkeit | 2,5 | 3,7 | 2,7 | 3,5 | 5,2 | 7,0 | 8,3 | 10,5 |
| Volkseinkommen | 4,2 | 10,1 | 4,6 | 10,0 | 8,8 | 19,9 | 14,3 | 30,4 |
| Nettoeinkommen aus | | | | | | | | |
| Arbeitnehmermäßigkeit | 4,8 | 8,2 | 5,3 | 8,1 | 10,1 | 16,0 | 16,4 | 23,6 |
| Unternehmermäßigkeit | 3,5 | 4,5 | 3,2 | 3,5 | 6,5 | 7,9 | 11,0 | 12,0 |
| Staat | | | | | | | | |
| Einnahmen | -3,3 | -0,0 | -2,9 | 1,0 | -6,0 | 1,0 | -10,1 | 2,6 |
| Ausgaben | -0,2 | 1,2 | -0,1 | 1,3 | -0,3 | 2,5 | -0,5 | 4,0 |
| Finanzierungssaldo d. Staates | -3,1 | -1,2 | -2,7 | -0,3 | -5,7 | -1,4 | -9,5 | -1,4 |

¹ Zu den Maßnahmen im einzelnen vgl. Text.

Quelle: Eigene Berechnungen.

chungen für das RWI-Konjunkturmodell bislang keine Belege gefunden werden¹⁷. Die Zahl der Erwerbstätigen nimmt 1986 um knapp 42 000, 1987 um zusätzlich 131 000 zu. Geht man – wie allgemein üblich – davon aus, daß sich die zusätzliche Zahl von Erwerbstätigen zu etwa zwei Drittel aus Arbeitslosen rekrutiert, so würde dies eine Verminderung der Zahl der Arbeitslosen um 28 000 (1986) bzw. 87 000 (1987) bedeuten. Die Preisentwicklung bleibt nach den hier vorgelegten Rechnungen von der Steuerreform unberührt.

Bemerkenswert ist angesichts der geringen Aufmerksamkeit, die dieser Frage bislang in der öffentlichen Diskussion zuteil wurde, die vergleichsweise hohe Selbstfinanzierung der Steuersenkung: Im Durchschnitt der beiden Jahre „kostet“ sie lediglich etwa 33 % des ursprünglichen Entlastungsbetrages¹⁸. Zu dieser hohen „Selbstfinanzierung“ tragen zum einen die nach wie vor hohe gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote (1984: 42,5 %), die auch nach der Steuersenkung nur unwesentlich niedriger sein dürfte (1986: geschätzt 41,7 %), und zum anderen die Wachstumswirkungen der Maßnahmen bei.

Die Gesamtwirkungen der Steuerentlastung in den Jahren 1986 und 1987 resultieren zu gleichen Teilen aus der „Tarifkorrektur“ und den „familienpolitischen Maßnahmen“. Das überrascht nicht besonders, denn die Wirkungen der „ersten“ Stufe des Entlastungspaketes verteilen sich praktisch je zur Hälfte auf die beiden Teile der Maßnahme, und die im Modell angesprochenen Wirkungskanäle sind weitgehend identisch.

Unter Hinweis auf eine erwartete Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im kommenden Jahr – für die gegenwärtig allerdings kaum Anzeichen zu erkennen sind – wurde (und wird) in der Öffentlichkeit ein Vorziehen der „zweiten“ Stufe der Steuerentlastung, also der sonst erst für 1988 vorgesehenen Tarifkorrektur

diskutiert¹⁹. Wie Tabelle 8 deutlich macht, ist davon zwar eine Steigerung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Die (zusätzlichen) Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt, die bei der Forderungen nach der „Steuerreform in einem Schritt“ im Vordergrund stehen, halten sich gleichwohl in engen Grenzen: Die Zahl der Erwerbstätigen würde 1986 um etwa 25 000 und 1987 nochmals um etwa 100 000 zunehmen, die Zahl der Arbeitslosen würde sich um zusätzliche 17 000 bzw. 66 000 verringern²⁰.

Fazit

Es sollte deutlich geworden sein, daß es sich bei dem Steuersenkungsgesetz 1986/1988 um eine „normale“ Korrektur des Einkommensteuergesetzes handelt, wie sie wegen der inflationsbedingten Erhöhung der Steuerbelastung von Zeit zu Zeit notwendig wird. Von ihren Vorgängern unterscheidet sie sich indessen dadurch, daß sie in eine Zeit fällt, in der die mit ihr verbundene Nettokreditaufnahme kritischer als früher gewertet wird. Ihre im Vergleich zu vorangegangenen Steuersenkungen leicht veränderte verteilungspolitische Akzentuierung ist in erster Linie Ausdruck der weit verbreiteten Auffassung, daß die Wachstumskräfte am ehesten durch eine Reduzierung der Belastung höherer Einkommen angeregt würden.

Wenn sich gegenwärtig eine gewisse Enttäuschung über diese „Steuerreform“ breitmacht, so rührt dies daher, daß zuvor hohe Erwartungen erstens über das Ausmaß der strukturellen Änderungen (Stichwort „Vereinfachung des Steuersystems“) und zweitens über den Umfang der Entlastung geweckt worden waren. Eine Reform des Steuersystems mit dem Ziel, es transparenter zu machen, erfordert indessen nicht nur eine umfassende Analyse²¹, sondern auch erhebliche politische Überzeugungsarbeit, um den notwendigen Konsens herzustellen – Bedingungen, die kaum innerhalb von ein oder zwei Jahren zu schaffen sind. Eine drastische Steuersenkung läßt sich aber auch nicht ohne große ausgabenpolitische Zurückhaltung erreichen, es sei denn, das Ziel der Haushaltskonsolidierung wird relativiert oder von der Steuersenkung werden sehr rasche Wachstumswirkungen erwartet. Auch dies sind indessen Bedingungen, die gegenwärtig offenbar nicht gegeben sind.

¹⁷ Vgl. dazu die Hinweise in B. Fritzsche, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz, a.a.O., S. 285, und die im Ergebnis verhaltenen Einschätzungen in M. Feldstein (Ed.): *Behavior Simulation Methods in Tax Policy Analysis*, Chicago, London 1983.

¹⁸ Die verglichen zu früheren Arbeiten erhöhte Selbstfinanzierung ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß die kurzfristigen Wachstumswirkungen etwas höher eingeschätzt werden, was vor allem einer gestiegenen (normalisierten) Verbrauchsneigung zuzuschreiben ist.

¹⁹ Vgl. U. Heilemann: Keine Hilfe für den Aufschwung, in: *Die Zeit* Nr. 25 vom 14. Juni 1985, S. 29; und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985*, Sondergutachten vom 23. Juni 1985, Bundestagsdrucksache 10/3575, Ziff. 23.

²⁰ Unter ausschließlich konjunkturpolitischer Perspektive handelt es sich damit – verglichen mit unmittelbar an der Nachfrage ansetzenden Maßnahmen – um einen vergleichsweise wenig effizienten Weg zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum Einfluß steuerlicher Maßnahmen auf die private Investitionstätigkeit, die dynamischste Nachfragekomponente im jüngsten amerikanischen Konjunkturzyklus, vgl. Council of Economic Advisers: *Annual Report*, in: *Economic Report of the President*, Washington, D.C., 1985, S. 29 ff.

²¹ Dabei gilt es nicht nur, den zahlreichen ökonomischen Interdependenzen Rechnung zu tragen, sondern es sind auch Aspekte wie Verlässlichkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns, verteilungspolitische Relevanz und nicht zuletzt auch die administrative Zweckmäßigkeit sowie die rechtspolitische Bedeutung zu überprüfen. Vgl. dazu B. Fritzsche: *Steuervergünstigungen – Umfang, Schwerpunkte und Möglichkeiten ihrer Einschränkung*, in: *Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 35. Jg. (1984), S. 155 ff., mit den Beispielen Abschreibungsvergünstigungen und Alterssicherung.