

Petersen, Hans-Georg

Article — Digitized Version

Steuer- und Sozialreform, aber wie?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Petersen, Hans-Georg (1986) : Steuer- und Sozialreform, aber wie?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 12, pp. 599-607

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136225>

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.

STEUERPOLITIK

Steuer- und Sozialreform, aber wie?

Hans-Georg Petersen, Gießen

Bevor noch die letzte „Steuerreform“ 1986/88 gänzlich in Kraft getreten ist, hat schon die Diskussion um eine „Große Steuerreform“ in der kommenden Legislaturperiode begonnen. Stimulierend wirkt hierbei der radikale Umbau des amerikanischen Einkommensteuersystems. Wie könnte eine umfassende Steuer- und Sozialreform aussehen? Wie stehen die Realisierungschancen?

Reformvorschläge hinsichtlich des Steuersystems, insbesondere der Einkommensteuer, gibt es zwischenzeitlich wie Sand am Meer. So hat der Verfasser – neben vielen anderen – seit 1976 allein sechs Beiträge zu dieser Problematik in dieser Zeitschrift veröffentlicht, ohne daß sich im politischen Bereich – bis auf die Übernahme einiger Schlagworte – wesentliches bewegt hat. Liegt das vielleicht daran, daß die deutschen Wissenschaftler zu seriös erscheinen und sich mit ihren Vorstellungen nicht weit genug „aus dem Fenster hängen“? Betrachtet man den amerikanischen Steuerreform-Guru Arthur Laffer, dessen beinahe weltweite Popularität im umgekehrt proportionalen Verhältnis zu seinen wissenschaftlichen Leistungen steht (Fritz Neumark), dann kann man fast diesen Eindruck gewinnen. Oder aber sind die amerikanischen Politiker und Bürokraten einfach risikobereiter und innovativer als ihre deutschen Kollegen? Der in den Vereinigten Staaten sich vollziehende rege Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung spricht dafür, verhindert augenscheinlich Verkrustungen und erhält stärker geistige Flexibilität.

Wie dem auch tatsächlich sei, so ist es an dieser Stelle doch unmöglich, die bisher entwickelten Reformvorschläge im Detail zu behandeln, vielmehr soll stärker

die Grundproblematik beleuchtet werden. Zweifellos ist es erforderlich, den gesamten Dschungel des Steuer- und Sozialrechts in der Bundesrepublik Deutschland neu zu ordnen, also eine grundlegende Steuer- und Transferreform durchzuziehen. Die Zielsetzung einer solchen Reform liegt darin, das Steuer- und Transfersystem aufeinander abzustimmen, damit die „Umverteilung von der einen in die andere Tasche“ des Bürgers – und damit das notwendige Umverteilungsvolumen – reduziert wird; gleichzeitig sind Doppelbelastungen im Steuerbereich und Kumulationen von Transfers zu beseitigen¹. Allein damit werden bereits marginale Steuer-Transfersätze von weit über 100 % vermieden.

Die Grundproblematik

Die polit-ökonomisch orientierte „Theorie der Steuerreform“ hat allerdings verdeutlicht, daß eine derartige simultane Reform die Politik und Verwaltung wohl überfordern dürfte; realistischer ist daher die Annahme, daß sich in demokratischen Gesellschaften eine solche Reform nur schrittweise vollziehen läßt. Um so wichtiger ist es, daß in einem sich über Jahre erstreckenden Reformprozeß die oben umrissene Grundorientierung nicht aus den Augen verloren wird. Fehlt eine solche – wie in der deutschen Praxis – völlig, kann es nicht verwundern,

¹ Diese Zielsetzung ist allgemein konsensfähig und nicht als politisch links oder rechts einzuordnen, denn der gesamte Nettoumverteilungseffekt könnte von einer solchen Reform unberührt bleiben, wobei allerdings eine Schlechterstellung bei solchen Bürgern eintreten würde, die von der Kumulation von Steuervergünstigungen bzw. Transfers profitiert haben. In einer unterschiedlichen Ausgestaltung des gesamten Nettoumverteilungseffektes könnten sich dann die unterschiedlichen Wertungen der politischen Parteien niederschlagen.

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen, 40, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen.

daß aus dem Dschungel allmählich ein totales Chaos wird.

Wenden wir uns dem Kernbereich zu, einer grundlegenden Reform der direkten Steuern – insbesondere der Einkommensteuer – und der Transferzahlungen. Bevor diese in ihren Grundzügen umrissen werden soll, kann eines vorweg festgehalten werden: Das bisherige Volumen, das für Steuersenkungen zur Verfügung gestanden hat (zwischen 15 und 25 Mrd. DM), ist nicht ausreichend, auch nicht die ca. 40 Mrd. DM, die als Entlastung bei der Einkommensteuer in der kommenden Legislaturperiode im Gespräch sind. Dabei dürfte das geplante Nettoentlastungsvolumen nur etwas mehr als halb so groß sein, da Finanzminister Stoltenberg – neben dem Abbau einiger Steuervergünstigungen – auch an die Anhebung der indirekten Steuersätze denkt², die christlich-liberale Koalition sich also nicht anders verhält als die sozial-liberale Koalition ehemals. Die SPD strebt hingegen eine Verlagerung der Abgabenlast von den unteren auf die oberen Einkommensgruppen an. Beide Ansätze liegen im Bereich des üblichen und spiegeln letztlich nur die verhärteten ideologischen Positionen wider; daran ändert auch nichts die amerikanische Steuerreform, die in allen politischen Lagern für Aufsehen gesorgt und auch Befürworter (in mehr oder weniger modifizierter Form) gefunden hat.

Größenordnung der Entlastungswirkung

Eine wirkliche Steuerreform verdient eigentlich nur dann ihren Namen, wenn einerseits die Struktur des Einkommensteuersystems völlig neu gestaltet – sprich: radikal vereinfacht – wird und ein tatsächliches Entlastungsvolumen von etwa 80 bis 100 Mrd. DM zur Verfügung steht. Nur – anders als in den Vereinigten Staaten – kann man bei uns nicht darauf vertrauen, daß die Schließung von Schlupflöchern, die Beseitigung von Steuervergünstigungen u. ä. zur Finanzierung eines solchen Volumens ausreichen. Die positiven Anreizwirkungen einer derartigen Maßnahme sollte man auf kurze Sicht nicht überschätzen – etwa entsprechend der simplen Laffer-Kurven-Argumentation, daß sich so etwas quasi automatisch finanziert. Die Erfahrungen der letzten amerikanischen Steuerkürzungen zu Beginn der Reagan-Administration sind mahndendes Beispiel: Bei ungehemmt wachsenden Rüstungsausgaben tat sich

² Vgl. das Spiegelgespräch „Vergünstigungen abschaffen, Tarif senken“, in: Der Spiegel, Nr. 38, 1986, S. 26. ff.

³ Schon die heutige Betriebsprüfung der offiziellen Unternehmen überfordert die personellen Kapazitäten der Finanzämter, so daß Steuerausfälle in Milliardenhöhe resultieren. Wer soll dann die Überwachung des Schattensektors übernehmen, bei dem wahrscheinlich die Kontrollkosten weitaus höher als die zu erwartenden Erträge sind?

ein enormes Defizit auf, das sich auch nach der jüngsten Reform wohl weiter kumulieren wird. Eine permanent wachsende Staatsverschuldung ruft dann (national, aber auch international) die unerwünschten Effekte (crowding-out) hervor, die die Steuersenkung gerade beseitigen sollte.

Diese Größenordnung der Entlastungswirkung ist allein deshalb erforderlich, damit die Masse der Steuerzahler die Steuerreform in ihrem privaten Budget überhaupt zur Kenntnis nimmt; bringt eine sogenannte Steuerreform im Durchschnitt um die 20 DM pro Monat an Entlastung und werden gleichzeitig noch die Beitragsätze zur Sozialversicherung erhöht, dann kann seitens der Bürger angesichts langer Diskussionen und des üblichen medienpolitischen Spektakels nur Verdruß entstehen, zumal in den folgenden Monaten die heimlichen Steuererhöhungen auch noch den Rest des Entlastungsbetrages auffressen. Es darf doch nicht verwundern, daß sich dann immer mehr Bürger nach Möglichkeiten umzusehen beginnen, wie man den direkten und indirekten Steuern entgehen kann. Das von vielen konstatierte Wachstum der Schattenwirtschaft ist ein Beleg, dem der Steuerstaat dann durch eine Kriminalisierung entsprechender Aktivitäten entgegenzuwirken versucht, was in der Praxis allerdings meist zum Scheitern verurteilt ist³.

Programmierter Proteststurm

Die Steuerentlastung muß also für alle Bürger merklich sein, sollen überhaupt positive Anreizwirkungen auf Leistungsverhalten, Spar- und Investitionsneigung ausgehen. Der dann erforderliche enorme Finanzierungsbedarf läßt sich sicherlich nicht dadurch decken, daß einige weniger merkliche Steuervergünstigungen abgebaut werden. Schon die bisherigen Versuche zeigen, daß es solche nicht gibt: Die betroffene Klientel setzt dann zu einem Spektakel an, das anscheinend von den an Nachrichtenmangel leidenden Medien so verstärkt wird, als sei die Nation in Gefahr; die Interessen der Finanziers dieser Vergünstigungen finden hingegen nicht einmal Erwähnung. Wenn es an den Abbau von Steuervergünstigungen gehen soll, dann kann man getrost mit großer Schere ansetzen und dabei auch die offene Subventionierung nicht vergessen. Ein Proteststurm ist so wieso programmiert, nur werden dann die betroffenen Interessengruppen um die trotz allem beschränkten Kapazitäten der Medien konkurrieren, so daß im Ergebnis kaum mehr Unmut an die Öffentlichkeit dringt, als wenn nur wenige kleine Gruppen getroffen werden.

Selbstverständlich drohen bei solcher Politik den regierenden Parteien Stimmenverluste bei den vom Abbau der Steuervergünstigungen und Subventionen be-

troffenen Wählerschichten. Dem kann aber dadurch vorgebeugt werden, daß man derartig grundlegende Einschnitte gleich zu Beginn einer Legislaturperiode durchführt. Denn erstens scheint nicht nur das Gedächtnis der Wähler außerordentlich kurz zu sein⁴, zweitens wirkt auch eine nachhaltige und andauernde Steuersenkung während des Rests der laufenden Legislaturperiode nicht nur auf die ökonomischen Anreize, sondern auch auf das Wahlverhalten. Die Nettobelastungsposition wird sich bei einer ausgewogenen Steuer- und Transferreform für wesentlich mehr Bürger verbessern als verschlechtern.

Hohes Frustrationsniveau

Steuerreformen mit hohen Entlastungen ins Gespräch zu bringen, ohne zu sagen, wie letztendlich die Finanzierung gesichert werden soll, ist für Wissenschaftler und Politiker gleichermaßen unredlich. In der Vergangenheit hat man immer wieder versucht, den Bürgern Sand in die Augen zu streuen, und darauf gebaut, daß infolge der relativ starken ideologischen Bindung der deutschen Wähler die Stammwähler wohl nicht abwandern werden; und diese sind – wenn auch mit knirschenden Zähnen – überwiegend treu geblieben. Da die Frustration seitens der Wähler – insbesondere was die Steuer- und Sozialpolitik betrifft – ein hohes Niveau erreicht hat und Staatsverdrossenheit allenthalben konstatiert wird, sollten insbesondere die Oppositionsparteien bedenken, wie sie diese Situation für sich nutzen könnten. Dabei dürften diese gerade nicht ihr ideologisches Programm betonen, weil das die potentiellen Wähler eher abschreckt. In das Stammwählerreservoir der Regierungsparteien kann man nur dann nachhaltig eindringen, wenn man eine Steuer- und Transferpolitik betreibt, die die Allgemeinheit relativ gleichmäßig begünstigt und die Privilegien weniger beschneidet. Eine Betonung der Umverteilungszielsetzung ist aus der Sicht der Wahlstimmenmaximierung eher hinderlich; denn wo hört bei den enormen Grenzbelastungssätzen im unteren und mittleren Einkommensbereich der „arme“ Steuerzahler auf, und wer ist eigentlich ein „wohlhabender“ Steuerzahler? Jeder, der sich ver-

meintlich für wohlhabend hält und der nichts mit den Begriffen des Einkommensteuerrechts (Einkunftsarten, Einkommen, Gesamtbetrag der Einkünfte, zu versteuerndes Einkommen, Frei- und Abzugsbeträge etc.) anzufangen weiß, wird von derartigen Vorhaben eher abgeschreckt.

Grundstruktur einer Reform

Nachdem das Finanzierungsvolumen in etwa angedeutet ist, sei die notwendige Grundstruktur einer Steuer- und Transferreform umrissen. Im Mittelpunkt steht dabei die Einkommensteuer, die als zentrales und koordinierendes Instrument der Steuer- und Transferpolitik auszugestalten ist. Dazu sind eine Reihe von Maßnahmen erforderlich⁵, über die im wissenschaftlichen Bereich zwischenzeitlich ein weitgehender Konsens hergestellt worden ist:

- Die Beseitigung der Erosion der Bemessungsgrundlage über eine Annäherung an das theoretische Konzept einer „comprehensive tax base“; in der Praxis bedeutet das, daß existierende Steuerbefreiungen bei bestimmten Einkunftsarten beseitigt werden. Letzteres gilt ganz speziell für die Alterseinkünfte (insbesondere die Renten). Darüber hinaus sind Steuertechniken einzuführen, die die heutige Hinterziehung von Einkünften aus Zinsen, Vermietung und Verpachtung sowie aus selbständiger Arbeit verhindern (z. B. Kapitalertragsteuer als Quellensteuer bei Einkünften aus Kapitalvermögen). Gerade die steuerliche Begünstigung des Grund und Bodens ist ein historisches Relikt und erweist sich zunehmend als kontraproduktiv⁶.
- Der Abbau der spezielle Einkunftsarten begünstigenden Frei- und Abzugsbeträge sowie Pauschbeträge und die Schaffung eines einheitlichen Grundfreibetrags, der das sozial-kulturelle Existenzminimum (gegebenenfalls das Sozialhilfeniveau) ausdrücken soll, so daß reine Sozialtransfers (also die interpersonelle Umverteilung) von der Steuer befreit sind. Besondere Abzugsbeträge sind nur in Ausnahmefällen (z. B. bei körperlicher Schwerbeschädigung) zu gewähren.
- Die Abzugsfähigkeit der Zwangsbeiträge zur Sozialversicherung, soweit diese mit intertemporalem Einkommensausgleich verbunden sind (also insbesondere die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung)⁷.
- Die Ausdehnung der Möglichkeiten des Verlustausgleichs und des Ausgleichs von Schwankungen des Periodeneinkommens über eine mehrjährige Durchschnittsbesteuerung. Steigende Grenzsteuersätze führen bei stark schwankenden Jahreseinkommen zu einer höheren Steuerlast als bei konstantem, insgesamt aber gleich hohem Mehrperiodeneinkommen. Dem könnte

⁴ Vgl. G. Kirchgässner: Überprüfung der Hypothese rationaler Erwartungen anhand von Popularitätsdaten. Eine Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland, 1971-1982, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 106 (1986), S. 370.

⁵ Vgl. H.-G. Petersen: Die Steuerreformdiskussion – Anzeichen für eine Wende?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 4, S. 178 f.

⁶ Vgl. W. Engels: Unternehmensbesteuerung: Umbau statt Abbau, in: Wirtschaftswoche, 40. Jg. (1986), Nr. 45, S. 114 ff.

⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften (BMF-Schriftenreihe, H. 38), Bonn 1986.

durch eine Ausdehnung des Steuerausgleichs über mehrere Jahre entgegengewirkt werden⁸.

□ Der Abbau der Tarifprogression, der bei dem oben angeführten Entlastungsvolumen über eine nachhaltige Reduktion des Verlaufs des Grenzsteuersatzes erreicht werden kann; die Forderungen gehen hier bis zu einer völligen Beseitigung der direkten Progression über die Einführung eines über den gesamten Einkommensbereich konstanten Grenzsteuersatzes von 30 % und damit über das amerikanische Modell eines Zwei-Zonen-Grenzsteuersatztarifs noch hinaus⁹. Nachteile derartig einfach strukturierter Tarife sind die erheblichen Sprünge, beim rein indirekt progressiven Tarif gerade bei Überschreiten des Grundfreibetrags. Diese Nachteile könnten durch einen durchgehend verzögert progressiven Einkommensteuertarif vermieden werden,

⁸ Bei dem von Mitschke vorgeschlagenen Ein-Stufen-Tarif würde die Notwendigkeit einer Durchschnittsbesteuerung entfallen. Vgl. J. M i t s c h k e: Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1985.

bei dem der Grenz- und Durchschnittssteuersatz kontinuierlich von Null auf beispielsweise 40 % ansteigt. Angesichts des weitgehenden Konsenses über die direkte Tarifprogression dürfte ein solches Modell realistischer sein.

□ Die Ausschaltung der „kalten Progression“ durch eine Indexbindung des Einkommensteuersystems. Die hohe Elastizität des Einkommensteuersystems resultierte in der Vergangenheit nicht zuletzt daraus, daß auch rein nominelle Einkommenserhöhungen der progressiven Besteuerung unterlagen. Eine Indexbindung würde die Grenzbelastung senken und die fiscal drag-Wirkungen in Phasen der Stagflation vermeiden.

Großer Harmonisierungsbedarf

Ausdehnung der Bemessungsgrundlage, Durchforstung der Frei- und Abzugsbetragsregelung, saubere Verwirklichung der Lebenseinkommensbesteuerung über eine entsprechende Behandlung der Rentenversicherungsbeiträge und Mehrperiodendurchschnittsbe-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hans-Hagen Härtel

NEUE INDUSTRIEPOLITIK ODER STÄRKUNG DER MARKTKRÄFTE?

Strukturpolitische Konzeptionen im internationalen Vergleich
Spezialuntersuchung 1 im Rahmen der HWWA-Strukturberichterstattung 1987

Alle Industrieländer stehen vor den gleichen Herausforderungen wie die Bundesrepublik Deutschland und sehen sich ebenso vor die Grundentscheidung gestellt, inwieweit sie auf Arbeitslosigkeit und Produktivitätsschwäche mit der Entwicklung industriepolitischer Strategien oder mit ordnungspolitischen Weichenstellungen zur Stärkung der Marktkräfte antworten sollen. Ziel der Untersuchung ist jedoch nicht nur die vergleichende Darstellung der jeweils gewählten wirtschaftspolitischen Optionen, sondern auch deren Bewertung im Hinblick auf die Entwicklung von Beschäftigung und Realeinkommen und im Hinblick auf die Schlußfolgerungen, die sich daraus für die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik ableiten lassen.

Großoktav, 234 Seiten, 1986, brosch. DM 59,-

ISBN 3-87895-315-1

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

steuerung, nachhaltiger Abbau der Grenzsteuersätze und Beseitigung der „kalten Progression“ stellen ein Programm dar, das – wie das amerikanische Beispiel zeigt – bei gutem Willen aller Beteiligten durchaus bewältigt werden kann.

In der Bundesrepublik Deutschland mit einem hoch entwickelten sozialen Sicherungssystem ist aber der Harmonisierungsbedarf zwischen Steuer- und Transfersystem, dem wir uns jetzt zuwenden wollen, weitaus größer. Auch hier zeichnet sich hinsichtlich der Grundforderungen – jedenfalls im wissenschaftlichen Bereich – eine zunehmende Übereinstimmung⁹ ab:

□ Die Integration von Steuer- und Transfersystem bei einer Verwaltung (möglichst bei der heute bereits die Einkommens- und Vermögenssituation ermittelnden Finanzverwaltung), die die Abwicklung der Transferzahlungen und ihre Verrechnung mit der persönlichen Einkommensteuer (z. B. im Sinne einer negativen Einkommensteuer) vornimmt.

□ Die negative Einkommensteuer muß ein Grundsicherungsniveau in Höhe des sozial-kulturellen Existenzminimums gewährleisten, und dieses soll mit dem (nach Haushaltsmitgliedern gestaffelten) Grundfreibetrag übereinstimmen. Die Grundsicherung verringert sich mit steigendem Erwerbseinkommen, und zwar so, daß Leistungsanreize erhalten bleiben.

□ Sämtliche Transferleistungen (die der personellen Umverteilung in vertikaler und horizontaler Richtung dienen) werden in dieser Grundsicherung zusammengefaßt, die gesetzliche Sozialversicherung also von Umverteilungsaufgaben befreit. Die Sozialversicherung (bzw. die einzelnen Systeme) sichert ebenfalls beitragsfrei das sozial-kulturelle Existenzminimum; in Höhe dieser Grundsicherung erhält die Sozialversicherung einen Bundeszuschuß, der aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird¹¹. Die beitragspflichtige Höherversicherung im Rahmen der GRV (bis zu den heutigen Grenzen) sichert entsprechend der Rentenformel, die einem modifizierten Äquivalenzprinzip folgt¹², ein Bruttoversor-

gungsniveau. Entsprechend werden auch alle anderen Einkommensleistungen der Sozialversicherung bruttoorientiert und als Einkommen im Rahmen der Einkommensteuer erfaßt.

□ Die Überprüfung und gegebenenfalls der Abbau der zahllosen Steuervergünstigungen und (direkten) Subventionen; beide werden in erster Linie aus (häufig verdeckten) sozialpolitischen Gründen gewährt. Diese Instrumente sind sozialpolitisch ineffizient. Deshalb ist – sofern eine politische Notwendigkeit besteht – ein Übergang zu effizienten Subventions- und Förderungsmethoden erforderlich: Subjektförderung statt Objektförderung oder direkte Einkommenshilfen statt Preis- und Kostensubventionierung. Der zweifellos erforderliche Abbau erweitert die Steuerbemessungsgrundlage und führt zu quantitativ bedeutsamen Ausgabenkürzungen.

Damit ist ein Reformprogramm umrissen, das sicherlich mehr als eine Legislaturperiode beanspruchen wird, aber in der nächsten angepackt werden muß, damit die Maßnahmen noch greifen, bevor sich vor allem die Folgen der einschneidenden demographischen Veränderungen auszuwirken beginnen.

Finanzierung der Reform

Das Finanzierungsvolumen der Steuerreform wurde oben bereits grob umrissen. Von Gegnern der Grundsicherung und negativen Einkommensteuer wird nun häufig vorgebracht, daß eine solche nicht finanzierbar sei. Dabei muß man allerdings bedenken, daß diese Grundsicherung an die Stelle zahlloser zersplitterter Einzelregelungen in völlig verschiedenen Zweigen unseres heutigen sozialen Sicherungssystems tritt. Vor allem die Orientierung vieler Sozialleistungen am Kausalprinzip hat erhebliche Leistungskumulationen zur Folge, die ein integriertes Steuer- und Transfersystem vermeidet. Bei dem derzeitigen Stand der empirischen Forschung ist es unmöglich, exakte Angaben über die Kosten eines reformierten Transfersystems im Verhältnis zum existierenden zu machen. Zweifellos ist das existierende System ineffizient und ruft nach weitgehend übereinstimmender Meinung ein riesiges Umverteilungsvolumen hervor, das nur zu einem geringen Nettoumverteilungseffekt beiträgt. Es ist also mehr als wahrscheinlich, daß ein reformiertes System billiger sein dürfte als das historisch gewachsene, bei gleichzeitig konstantem oder sogar höherem Nettoumverteilungseffekt.

Den Kosten des gesamten Reformmodells sind also einerseits die heutigen Kosten des existierenden sozialen Sicherungssystems – theoretisch exakt einschließlich der Kosten infolge negativer externer Effekte (negative Anreizwirkungen) – und andererseits die Kosten der

⁹ So zählt Mitschke die „Progression durch steigenden Grenzsteuersatz“ zu den „sieben Sünden der Steuer- und Sozialpolitik“; vgl. J. Mitschke, a.a.O., S. 80.

¹⁰ Vgl. z. B. J. Mitschke, a.a.O., S. 32; seine Vorstellungen werden im übrigen weitgehend von den Mitgliedern des „Kronberger Kreises“ geteilt, die kürzlich einen ähnlichen Maßnahmenkatalog vorgestellt haben.

¹¹ Vgl. H.-G. Petersen: Besteuerung von Alterseinkommen – Kritische Anmerkungen zu Vorschlägen des Sozialbeirats und der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 42 (1984), S. 141.

¹² Vgl. H.-G. Petersen: Theorie und Praxis der Alterssicherung. Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, Gießen 1986 (erscheint demnächst).

Steuervergünstigungen und Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland

(in Mrd. DM)

Jahr	Steuervergünstigungen für private Haushalte ^a				Steuervergünstigungen für Unternehmen ^b	Subventionen (Finanzhilfen) ^c	Steuervergünstigungen und Subventionen	Aufkommen aus Einkommen und Körperschaftsteuer ^c
	Splitting	Sozialrentenbesteuerung	Pensionsbesteuerung	Besteuerung von Eigentümerwohnungen				
1973	20,7	12,9	1,7	2,3	19,3	42,3	99,2	100,6
1974	20,3	13,4	1,8	2,7	20,7	47,1	106,0	111,7
1979	34,5	21,5	2,8	3,6	31,3	76,9	170,6	161,3
1980	37,5	23,8	3,1	4,1	33,9	78,5	180,9	173,9
1981	42,0	25,6	3,3	4,3	34,6	78,9	188,7	174,3

Quellen: ^a eigene Berechnungen und Schätzungen; ^b Karl Heinz Jüttemeier: Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973-1981 (Institut für Weltwirtschaft, Anlagenband zum zweiten Strukturbericht des IfW), Kiel 1984, S. 48 f.; ^c Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht, Ifd.

existierenden Subventionierung gegenüberzustellen. Während man erstere (was zumindest die Zahlkosten betrifft) einigermaßen genau den laufenden Sozialberichten der Bundesregierung entnehmen kann, sind letztere im entsprechenden Subventionsbericht nur höchst unvollkommen vorhanden, da vor allem die Steuervergünstigungen nur zum geringen Teil erfaßt werden.

Ausmaß der Steuervergünstigungen

Betrachten wir zunächst einmal das quantitative Ausmaß von Steuervergünstigungen (nämlich durch Steuervergünstigungen verursachte Aufkommensausfälle bei der Einkommensteuer), die an Haushalte gewährt werden. Die Ausfallschätzungen insgesamt wurden mit Methoden durchgeführt, die alle noch verbesserungsfähig und -bedürftig sind; bei den sich ergebenden Summen scheint es allerdings unerheblich zu sein, ob die tatsächlichen Werte 5 oder 10 Mrd. DM höher oder niedriger liegen.

Der Tabelle sind die jeweiligen Werte zu entnehmen; so ist der auf der Grundlage eines Lohn- und Einkommensteuersimulationsmodells unter Nutzung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik berechnete Aufkommensausfall durch Ehegattensplitting von 20,7 Mrd. DM im Jahr 1973 auf 42,0 Mrd. DM im Jahr 1981 angewachsen. Die Zahlen für die Ausfallschätzungen infolge der Steuervergünstigungen für die Rentner- und Pensionsempfängerhaushalte stammen aus einem Simulationsmodell, das als Datengrundlage die Einkommenschichtung des DIW, Berlin, verwendet. Je nach zugrunde liegendem Besteuerungsmodell ergeben sich unterschiedliche Aufkommensausfälle, von denen hier

jeweils die höchsten angegeben sind (Anwendung der Arbeitnehmerbesteuerung auf Rentner)¹³. Die Aufkommensausfälle infolge der Nutzwertbesteuerung für Eigentümerwohnungen wurden aufgrund einer Studie von Hauser u. a.¹⁴ für das Jahr 1969 geschätzt, wobei eine Fortschreibung unter Zugrundelegung einer gewichteten Steuerschuldelaastizität vorgenommen worden ist. Insgesamt beliefen sich diese ausgewählten – es sind längst nicht alle – Steuervergünstigungen für private Haushalte im Jahr 1981 auf 75,2 Mrd. DM; das waren 43,1 % des Aufkommens der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer (174,3 Mrd. DM; vgl. die Tabelle) dieses Jahres.

Subventionsvolumina

Der Tabelle 1 sind ebenfalls die Subventionsvolumina für die Jahre 1973, 1974, 1979, 1980 und 1981 zu entnehmen, wie sie in einer Studie des IfW, Kiel, ermittelt worden sind¹⁵. Dabei machen die Finanzhilfen etwa 60 % und die Steuervergünstigungen an Unternehmen etwa 40 % des gesamten Subventionsvolumens aus. Bei einer relativ konstanten Struktur haben sich Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im Zeitraum 1973 bis 1981 von 67,3 auf 124,2 Mrd. DM um etwa 90 % erhöht. Der Anteil der gesamten Subventionierung am Bruttosozialprodukt lag im Jahr 1981 über 8 % und dürfte – angesichts der weiter ausufernden Subventionierung – heute noch einen deutlich höheren Wert erreicht haben¹⁶.

Seit vielen Jahren mehren sich die Klagen des Unternehmenssektors über eine zu hohe Steuerbelastung. Betrachtet man die Entwicklung in der Nachkriegszeit, dann zeigt der empirische Befund eine parallel zur

¹³ Vgl. H.-G. Petersen: Theorie und Praxis der Alterssicherung ..., a.a.O.

¹⁴ Vgl. R. Hauser, R. Ulbrich, G. Zitzelsberger: Distributive und fiskalische Wirkungen eines impliziten Transfers – Die Begünstigung von Haushaltgruppen infolge steuerlicher Unterbewertung eigengenutzten Wohnraums (Diskussionspapier 36, Institut für Wirtschaftswissenschaften der TU Berlin), Berlin 1977.

¹⁵ K. H. Jüttemeier: Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973-1981 (Institut für Weltwirtschaft, Anlagenband zum zweiten Strukturbericht des IfW), Kiel 1984, S. 48 f.

¹⁶ Ähnliches vollzieht sich auch im Ausland; so ist es keine Anekdote, daß in Österreich kürzlich eine Subvention eingeführt worden ist für alle diejenigen, die bisher noch von keinem Subventionsprogramm profitiert haben.

Steuer- und insbesondere Sozialabgabenbelastung zunehmende Subventionierung. Rechnet man dem Unternehmenssektor die Steuern aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die Körperschaftsteuer, die Gewerbesteuer, die Grundsteuer und die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (alle gemäß VGR) zu und unterstellt als ungünstigste Inzidenzhypothese – anders als bei der Mehrwert- und den Verbrauchsteuern – keine Überwälzung¹⁷, ist allerdings die Nettobelastungsposition des Unternehmenssektors (bzw. der „durchschnittlichen“ Unternehmung) unter Berücksichtigung der gestiegenen Subventionen in der vom IfW gewählten Abgrenzung in der Beobachtungsperiode nahezu konstant geblieben.

Nun kann man – zumindest theoretisch – die kombinierte Wirkung von Steuer- und Subventionserhöhung – also der gesamten „Budgeteffekte“ – auf das unternehmerische Leistungsangebot in ihrer Tendenz umreißen. So hat eine zusätzliche Subventionierung – der Einfachheit halber sei eine lump sum-Subvention, die nicht an Umsatz oder Kosten gebunden ist (z. B. „Zonenrandförderung“), unterstellt – einen positiven Einkommenseffekt für den Unternehmenssektor bzw. das „durchschnittliche“ Unternehmen. Demgegenüber weisen direkte, progressive Einkommen- und Körperschaftsteuern, die zur Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben über diskretionäre oder aber – wie in der Praxis überwiegend geschehen – über „heimliche“ Steuererhöhungen in den Staatshaushalt fließen, bekanntermaßen einen negativen Einkommens- und einen Substitutionseffekt auf. Wird ein ausgeglichenes Budget unterstellt und sind Versickerungseffekte im Bereich der staatlichen Verwaltung ausgeschlossen, dann gleicht der positive Einkommenseffekt der zusätzlichen Subventionierung gerade den negativen Einkommenseffekt der Besteuerung aus. Es verbleibt allein der Substitutionseffekt, der in der Regel um so stärker ist, je mehr von proportionalen auf progressive bzw. von schwach progressiven auf stärker progressive Tarife übergegangen wird.

Wirkungen im Unternehmenssektor

Die Betrachtung des Unternehmenssektors als Ganzes bzw. der „durchschnittlichen“ Unternehmung stellt eine äußerst grobe Approximation dar. Selbstverständlich sind auch bei der Betrachtung von Budgeteffekten funktionale, aber auch intrasektorale Umverteilungswirkungen zu berücksichtigen, wobei dann die Nettoeffekte letztlich von den unterschiedlichen Substitutionselastizitäten der Begünstigten bzw. Belasteten abhängen.

Sind die Verteilungswirkungen im Unternehmensbereich derart, daß – wie in der Praxis überwiegend der Fall – über die Erhaltungssubventionierung insbesondere verlustträchtige Unternehmen profitieren, hat das – vor allem wenn es sich faktisch um eine Subventionierung der Lohnsumme handelt – zwar einen positiven Einkommenseffekt, der allerdings nicht strukturwirksam wird, somit die Wachstumschancen auch nicht verbessert. Werden gleichzeitig die gewinnträchtigen Unternehmen von der steuerlichen Mehrbelastung getroffen, dürften bei diesen die Substitutionseffekte dominant sein.

Während die Erträge der sozialpolitisch motivierten Erhaltungssubventionierung (Sicherung der Arbeitsplätze vor allem in fehlgesteuerten Großunternehmen) nicht nur den unmittelbar Betroffenen, sondern auch der Öffentlichkeit deutlich werden und die offenkundige Äquivalenz zwischen Leistung (Subvention) und Gegenleistung (Erhaltung von Arbeitsplätzen) häufig einleuchtet, bleiben demgegenüber die Kosten eines solchen Handelns im Verborgenen: nämlich die Arbeitsplätze, die bei denjenigen verlorengehen, die von den zusätzlichen Finanzierungslasten getroffen werden bzw. die nicht geschaffen werden, weil durch die steigende Abgabenbelastung etwa die Eingangsschwelle für junge Unternehmer fortlaufend erhöht wird. Es übersteigt aber wohl die intellektuellen Fähigkeiten von Politik und Medien, in Kategorien spezifischer, differentialer oder auch totaler Inzidenz zu denken.

Der mit einer grundlegenden Steuer- und Transferreform verbundene, notwendige Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen könnte also sehr wohl die Manövriermasse liefern, um eine nachhaltige Verbesserung der Nettobelastungsposition der Mehrzahl der Bürger herbeizuführen, und Entsprechendes würde auch für die gewinnträchtigen und damit einkommen- und körperschaftsteuerbelasteten Unternehmer gelten. Der quantitative Umfang der Subventionierung hat bereits im Jahre 1981 zu dem grotesken Ergebnis geführt, daß Subventionen und Steuervergünstigungen sich auf einen Betrag belaufen, der deutlich oberhalb des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer liegt (vgl. Tabelle). Die Folge wären nicht nur im Unternehmenssektor erhebliche Belastungsverschiebungen, die eine Reihe von nicht mehr leistungs- und konkurrenzfähigen Unternehmen *sicherlich nicht überleben* würde. Die sich für eine Übergangszeit zwangsläufig erhöhende Arbeitslosigkeit wäre aus den existierenden sozialen Sicherungseinrichtungen heraus zu finanzieren.

Ein Abbau der speziellen Gruppen begünstigenden Subventionen hat allerdings angebots- und nachfrage-

¹⁷ Vgl. H.-G. Petersen: The Impact of the Tax System – Federal Republic of Germany, in: W. Block, M. Walker (Hrsg.): Taxation – An International Perspective, Vancouver/B.C. 1984, S. 297 und 318.

wirksame Effekte; im Unternehmensbereich würden insbesondere die kleinen Unternehmen entlastet, da von der heutigen Subventionierung – wie erste Verteilungsanalysen nach Unternehmensgrößen zeigen – in erster Linie Großunternehmen profitieren. Die Reduzierung der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der auch möglich erscheinende Abbau bei Gewerbe- und Vermögensteuer bedeuten gleichzeitig, daß die Eintrittsschwelle für junge Unternehmer, von denen besondere innovative Schübe erwartet werden können, spürbar gesenkt wird. Da sich außerdem die Entlastungswirkungen der Steuervergünstigungen überwiegend zugunsten der Bezieher hoher Einkommen verteilen, bedeutet eine nachhaltige Senkung der Steuerbelastung eine Stärkung der Massenkaufrkraft und damit der privaten Nachfrage. Beides dürfte mit positiven Effekten auf den Arbeitsmärkten verbunden sein.

Mangelnde Anpassungsbereitschaft

Gleichzeitig werden für Unternehmer und Arbeitnehmer die Anreize reduziert, ihr Leistungsangebot im steuer- und abgabenbelasteten Marktsektor zu verringern und in die Schattenwirtschaft abzuwandern. Da sich hier langfristige Anpassungsprozesse bereits vollzogen haben, ist nicht mit einer kurzfristigen Trendwende zu rechnen. Soweit die Abwanderung in die Schattenwirtschaft auf einem ökonomischen Kalkül beruht, werden immerhin durch die hier umrissene Politik die relativen Kosten der Abwanderung erhöht und die Gefahr kumulativer Prozesse reduziert, die letztlich zu einer Einschränkung des Wachstumspotentials des Marktsektors führen würden. In der Aufbauphase der Nachkriegszeit hatte sich die Kombination aus hoher marginaler Steuerbelastung und gezielter Subventionierung bewährt. In einer Zeit, in der sowohl der private als auch der öffentliche Nachholbedarf weitgehend gedeckt ist und sich infolgedessen auch die Präferenzen geändert haben, erweist sich dieses Instrumentarium nicht mehr als wachstumsfördernd. Ein besonderes Beispiel bildet hier Großbritannien mit hoher marginaler Steuerlast, aber auch quantitativ bedeutsamer Subventionierung und vielfältigen Steuervergünstigungen: Seit mehr als zwei Jahrzehnten wird statt in produktive fast ausschließlich in nicht-produktive Anlageformen investiert.

Ein Grund für die mangelnde Anpassungsbereitschaft im Steuer- und Transfersystem dürfte darin liegen, daß aufgrund des Einflusses von Interessengruppen und Verbänden nie ein nachhaltiger Abbau alter Vergünstigungstatbestände und Sozialleistungen erreicht werden konnte. So haben sich erstmals in der Geschichte des industriellen Deutschlands in einem vier-

zigjährigen Zeitraum ohne einschneidende Störungen Mächte formieren und Strukturen herausbilden können, die eine Umleitung der Mittel in erfolgversprechende Bereiche verhindert haben.

Innovatives Verhalten notwendig

Gleichzeitig hat die Unsicherheit darüber, was erfolgversprechende, wachstumsträchtige Betätigungsfelder sind, zugenommen¹⁸. In der Nachkriegsphase war das auch für einen flexiblen staatlichen Verwaltungsapparat deutlich erkennbar. Die Bundesrepublik befand sich in einer „catch up“-Phase, sie konnte also bewährten Entwicklungsmustern folgen, die auch der öffentlichen Verwaltung den gezielten Einsatz von Subventionen und Steuervergünstigungen erlaubten. Nun, nachdem die Bundesrepublik aufgeholt hat und sich zusammen mit anderen hochentwickelten Ländern dem Zustand der „mature economy“ nähert, ist adaptives Verhalten mangels vorgeprägter Entwicklungslinien nicht mehr möglich. Verlangt ist innovatives Verhalten – und hier tun sich staatliche Bürokratien, wie das Beispiel von Steuer- und Sozialrecht zeigt, bekanntlich schwer. Wurde früher das sogenannte Gießkannenprinzip, dem man sich mit dem vorgeschlagenen Maßnahmenkatalog wieder verstärkt zuwendet, insbesondere von vielen Finanzwissenschaftlern vehement kritisiert, stellt sich dieses Prinzip angesichts der Erfahrungen der letzten beiden Dekaden in einem wesentlich günstigeren Licht dar: Es hat den Vorteil, daß man mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit auch die Richtigen begünstigt, während bei der selektiven Förderung die Gefahr übergroß wird, gezielt den Falschen zu fördern.

Ein Nebenziel des vorgeschlagenen Maßnahmenkatalogs liegt also darin, die verkrusteten Machtstrukturen aufzubrechen und durch die damit verbundenen positiven Substitutionsprozesse innovativen Kräften neue Anreize zu bieten. Durch den damit verbundenen Abbau der Staatstätigkeit gewinnt der Staat zugleich verstärkt Spielraum für zukünftige konjunktur-, aber insbesondere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen; dabei wird gleichzeitig das Risiko negativer Anreizwirkungen verringert, die die Multiplikatoreffekte staatlicher Aktivitäten Null oder negativ werden lassen.

Realisierungschancen

Warum ist aber ein solcher Katalog, der die Mehrzahl der Bürger eindeutig begünstigen würde, politisch nur schwer durchzusetzen? Dafür gibt es vor allem zwei Gründe¹⁹: Zum einen ist auf seiten der Bürger nach den Erfahrungen der letzten Jahre das Vertrauen gestört,

¹⁸ Vgl. J. Falkinger: Sättigung – Moralische und psychologische Grenzen des Wachstums. Tübingen 1986.

wenn überhaupt noch vorhanden, daß die Belastung von Einkommensteilen, die bisher begünstigt oder überhaupt nicht steuerlich berührt waren, auch kompensiert wird durch entsprechende Steuerentlastungen. Die bisher immer großartig angekündigten Entlastungsprogramme sind nämlich meist noch im Jahr ihrer Einführung oder spätestens im Jahr darauf von den heimlichen Steuererhöhungen überkompensiert worden. Zum anderen ist – entsprechend der Gruppentheorie von Olson – die Masse der Bürger und Steuerpflichtigen nicht organisiert, während es die vom heutigen Steuer- und Sozialrecht Begünstigten sehr wohl sind. Jeder Versuch, einen Abbau staatlicher Leistungen einzuleiten, wird von dem eingangs erwähnten Entrüstungsturm in den Massenmedien begleitet. Die Interessen der Belasteten werden hingegen kaum artikuliert – vielleicht auch deswegen, weil viele Politiker mehr bestimmten Interessengruppen als dem „Allgemeinwohl“ verpflichtet sind.

¹⁹ Vgl. J. K. Brunner, H.-G. Petersen: Marginal Tax Burden – A Case Study of Austria and the Federal Republic of Germany, in: *Empirica*, Vol. 12 (1985), S. 222.

Aber auch die Wissenschaft, zumindest einige Wissenschaftler, trägt zur Erschwerung des Reformprozesses bei; bekanntlich vertreten ja zwei Wirtschaftswissenschaftler (mindestens) drei Meinungen. Und wenn sich einmal – was selten genug der Fall ist – ein weitgehender Konsens abzuzeichnen beginnt, gibt es immer wieder den einen oder anderen, der sein ganz persönliches Reformmodell – oft mit den abstrusesten theoretischen Begründungen – durchsetzen will und so den betroffenen Interessengruppen neue, jetzt sogar „wissenschaftlich erwiesene“ Argumente liefert. So ist also auch die Konsensfähigkeit der Wissenschaftler gefordert; zugleich ist aber auch gefordert, daß sich mehr Wissenschaftler mit den konkreten Zukunftsproblemen auseinandersetzen, daß insbesondere junge Wissenschaftler das heute schon recht gut entwickelte Instrumentarium der Mikrosimulation im Bereich des Steuer- und Sozialrechtes nutzen, damit auch der empirische Beweis für die Richtigkeit der hier vertretenen Grundkonzeption in absehbarer Zeit nachgeliefert werden kann.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Bruno Molitor

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK IN DER DEMOKRATIE

Aufsätze aus den Jahren 1982-86

Die Beiträge des Würzburger Ordinarius für Nationalökonomie, Prof. Dr. Bruno Molitor, die in diesem Buch zusammengefaßt wurden, sind von der Sorge geprägt, daß bei der Gestaltung unseres Gemeinwesens – angefangen von der Wirtschaftstätigkeit des Staates in der Marktwirtschaft über die Steuerreformpläne, von der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik bis hin zur Europäischen Gemeinschaft und der Entwicklungspolitik – grundlegende Ordnungsprinzipien verletzt oder nicht beachtet und Reformen unterlassen werden, die ihnen Gültigkeit verschaffen können. Alle Aufsätze zeichnen sich durch eine klare und überzeugende Gedankenführung aus, durch einen auch für den Nicht-Fachmann durchgängig lesbaren Stil und vor allem durch die Aktualität ihrer Fragestellungen.

Großoktav, 571 Seiten, 1986, brosch. DM 56,-

ISBN 3-87895-308-9

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