

Andel, Norbert; Petersen, Hans-Georg; Rürup, Bert

Article — Digitized Version

Die "Große Steuerreform" 1990

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Andel, Norbert; Petersen, Hans-Georg; Rürup, Bert (1987) : Die "Große Steuerreform" 1990, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 4, pp. 171-180

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136264>

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 „Große Steuerreform“ 1990

Kein anderes Thema hat in den letzten Monaten die wirtschafts- und finanzpolitischen Diskussionen so beherrscht wie die für 1990 geplante „Große Steuerreform“. Werden die in den Koalitionsverhandlungen beschlossenen Maßnahmen den hochgespannten Erwartungen gerecht? Die Finanzwissenschaftler Norbert Andel, Hans-Georg Petersen und Bert Rürup nehmen Stellung.

Norbert Andel

Eine insgesamt begrüßenswerte Tarifieranpassung

Bei den steuerlichen Beschlüssen der Koalitionsparteien¹ handelt es sich sicherlich nicht um einen neuen, mutigen Entwurf (einen Vergleich mit der US-amerikanischen Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer wagt schon lange niemand mehr), sondern um eine Fortführung dessen, was Ende 1984 mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur leistungsfördernden Steuer-senkung und zur Entlastung der Familie“² begonnen wurde. Im Vergleich zu den Maßnahmen 1986/88 werden einerseits einige Mängel³ vermieden, andererseits aber auch einige geschaffen oder verstärkt. Wiederum geht es entgegen dem Wortlaut nicht um eine umfassende Steuerreform, sondern fast ausschließlich um eine Änderung der Einkommen- und Körperschaftsteuertarife. Von der Notwendigkeit, bei diesen Abgaben auch die Vorschriften über die Ermittlung der Bemessungsgrundlage zu überprüfen, speziell Subventionen abzubauen,

wird zwar mit schöner Regelmäßigkeit gesprochen – nach wie vor hat man es aber ganz weitgehend peinlichst vermieden, konkrete Maßnahmen zu beschließen. Und trotz großen Reformbedarfs wird an der Gewerbesteuer und an den vermögensabhängigen Steuern allgemein nichts geändert.

Immerhin: Insgesamt werden die deutsche Einkommen- und Körperschaftsteuer nach einer Verwirklichung der Koalitionsabsprachen eher den wirtschaftspolitischen Erfordernissen entsprechen, als das heute der Fall ist. Ein umfassendes Urteil wird auch davon abhängen, wie die leider noch ausstehenden Finanzierungsbeschlüsse ausfallen werden und ob man allein die Maßnahme finanzwissenschaftlicher Postulate anlegt oder aber bereit ist, parteitaktische, wahlpolitische Erfordernisse zu berücksichtigen.

Schließlich ist das Jahr 1987 das Jahr der Landtagswahlen, und speziell Politikern der Unionsparteien wird die wahlpolitische Bedeutung des anscheinend erfolgreichen „Bauernkaufs“ in Niedersachsen noch gut in Erinnerung sein.

Im Zuge der Koalitionsverhandlungen wurde das Entlastungsvolu-

men im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer von ursprünglich geplanten 40 auf 44,4 Mrd. DM (Basis 1990) angehoben. Davon entfallen 38,4 Mrd. DM auf die Senkung des Einkommensteuertarifs mit der

Erhöhung des Grundfreibetrags um 1 080/2 160 DM auf 5 616/11 232 DM (Mindereinnahmen 7 Mrd. DM),

Senkung des Eingangsproportional-satzes um 3 Prozentpunkte auf 19, verbunden mit einer Verkürzung der unteren Proportionalzone von bisher 18 000/36 000 DM auf 8 100/16 200 DM (Mindereinnahmen 6,7 Mrd. DM),

Einführung eines linear-progres-siven Tarifs mit Grenzsteuersätzen zwischen über 19 und unter 53 % (Mindereinnahmen 23,7 Mrd. DM),

Reduktion des Spitzensteuersat-zes von 56 auf 53 %, verbunden mit einer Vorverlegung des Beginns der Ausgangsproportionalzone um 10 000/20 000 DM auf 120 000/240 000 DM (Mindereinnahmen 1 Mrd. DM).

Bei den weiteren Maßnahmen handelt es sich um

die Erhöhung des Kinderfreibe-

¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: BMF-Finanznachrichten, 10/87 vom 4. 3. 1987.

² Bundesratsdrucksache 617/84 vom 28. 12. 1984.

³ Vgl. die zutreffende Kritik von Robert Fecht: Zur Reform des deutschen Einkommensteuertarifs, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 43, S. 67 ff., insb. S. 68 f.

trages um 540 auf 3 024 DM (Mindereinnahmen 2 Mrd. DM),

□ die Erhöhung anderer familienbezogener Freibeträge (Haushalts-, Unterhalts- und Ausbildungsfreibeträge) sowie die Einführung eines Freibetrags für besonders schwere Fälle häuslicher Pflege (Mindereinnahmen 0,6 Mrd. DM)⁴,

□ die Erweiterung des Vorwegabzugs für Vorsorgeaufwendungen (Mindereinnahmen 0,6 Mrd. DM),

□ die Erhöhung der Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Betriebe nach § 7 g EStG von 10 auf 20 % (Mindereinnahmen 0,5 Mrd. DM),

□ die Reduktion des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne um 6 Prozentpunkte auf 50 % (Mindereinnahmen 2,3 Mrd. DM).

Von dem Gesamtvolumen von 44,4 Mrd. DM sollen 5,2 Mrd. DM auf den 1. 1. 1988 vorgezogen werden. Es ist geplant, die Steuerzahler in Höhe von 25 Mrd. DM netto zu entlasten. Das bedeutet, daß ein Betrag von 19,4 Mrd. DM durch Steuermehrbelastungen aufgebracht werden muß. Dazu sind keine konkreten Beschlüsse gefaßt worden; es werden nur allgemein der Abbau von Steuersubventionen und die Erhöhung von Verbrauchsteuern genannt.

Wie sind diese Maßnahmen zu beurteilen?

Grenzsteuersätze

Herausragendes Kennzeichen der steuerpolitischen Koalitionsbeschlüsse ist die Reduktion der Höhe der Einkommengrenzsteuersätze, die im mittleren Einkommensbereich besonders ausgeprägt ist. Der Grenzsteuersatz sinkt z. B. bei ei-

nem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 60 000 DM für Alleinstehende bzw. 120 000 DM für Verheiratete um 11,2 Prozentpunkte von 46,0 auf 34,8 %. Die „Ecksätze“ in Höhe von 19 und 53 % sind allerdings nicht revolutionär, sondern entsprechen denen der Jahre 1965 bis 1974. Neu ist die Beseitigung des Mittelstandsbauchs.

Wirtschaftspolitisches Ziel dieser Maßnahme (und der Reduktion des Körperschaftsteuersatzes auf einbehaltene Gewinne von 56 auf 50 %) ist es, die anreizhemmenden Wirkungen der Einkommensteuer zu reduzieren, die Eigenkapitalbildung und die Investitionsfinanzierung zu erleichtern, um damit auch steuerpolitisch den Standort Bundesrepublik Deutschland attraktiver zu machen und die Anreize für das Ausweichen in die Schattenwirtschaft zu mildern.

Insofern tragen die Koalitionsbeschlüsse dazu bei, daß die Bewältigung wirtschaftspolitischer Probleme in Zukunft von der steuerlichen Seite erleichtert wird. In diesem Zusammenhang ist es ausdrücklich zu begrüßen, daß nach

langem Tauziehen auch der Spitzensatz der Einkommensteuer reduziert worden ist. Es wäre ja schwer verständlich, wenn Steuerensenkungen unter Anreizgesichtspunkten gefordert werden, aber ausgerechnet der höchste Grenzsteuersatz ausgeklammert bliebe! Hier hat die Bundesregierung wohl selbst zu den Schwierigkeiten beigetragen, indem sie in der Vergangenheit meist weniger auf die Höhe der Grenzsteuersätze, sondern auf deren Anstieg abstellte, den Spitzensatz der Einkommensteuer nicht ausdrücklich in die Verlautbarungen einbezogen und den linearprogressiven Tarif gewissermaßen mit einem Heiligenschein ausgestattet hat.

Proportionalzonen

Für die ursprünglich nicht geplante, dann als „sozialpolitische Absicherung“ der Senkung des Spitzensteuersatzes beschlossene Reduktion des Eingangsproportionalatzes von 22 auf 19 % läßt sich wohl weniger das Argument „Abbau überhöhter anreizhemmender Grenzsteuersätze“ ins Feld führen, wohl aber, daß der Sprung von der Steuerbefreiung zu einem Grenzsteuersatz von 22 % wohl nicht den üblichen Vorstellungen von einem Tarif nach dem Ideal der steuerlichen Leistungsfähigkeit entspricht.

Daß bei einer Aktion, die auf einen Abbau der als überhöht angesehenen Grenzsteuersätze abzielt, die Entlastung mit steigendem Einkommen absolut wächst, ist nicht verwunderlich. Gleichwohl besteht wenig Anlaß zur verteilungspolitischen Demagogie. Schließlich ist die relative Entlastung nach den vorliegenden Daten in der (jetzigen) unteren Proportionalzone relativ viel stärker als im Bereich der offenen Progression (jedenfalls wenn man sie global betrachtet) oder gar in der Ausgangsproportionalzone. Das

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Norbert Andel, 51, ist Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften (Finanzwissenschaft) an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt.

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen, 41, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Prof. Dr. Bert Rürup, 43, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Technischen Hochschule Darmstadt.

⁴ Auf diese Maßnahmen wird nicht näher eingegangen, da die Einzelheiten nicht veröffentlicht, zum Teil wohl auch noch nicht festgelegt sind.

Bild verändert sich allerdings etwas, wenn man die Reduktion des Körperschaftsteuersatzes auf einbehaltene Gewinne einbezieht.

Wohl aus fiskalischen Gründen ist der progressive Tarifbereich, bildlich gesprochen, um ca. 10 000/20 000 DM nach links verschoben worden. Genauer: Der neue Spitzensatz wird ab 1990 bereits bei steuerpflichtigen Einkünften in Höhe von 120 000/240 000 DM statt bisher 130 000/260 000 DM greifen; die Eingangsproportionalzone wird schon bei 8 100/16 200 DM beginnen im Vergleich zu 18 000/36 000 DM heute. Gewiß läßt sich die Verkürzung der Eingangsproportionalzone unter Leistungsfähigkeitssichtspunkten rechtfertigen; ihr heutiges Ausmaß wird schon lange kritisiert und beruht auf administrativen Überlegungen. Dagegen ist das Vorziehen des Beginns der Ausgangsproportionalzone, die schon 1958 bei 110 040/220 080 DM lag und in der Zwischenzeit trotz eines Wachstums des nominalen Nettosozialprodukts zu Faktorkosten pro Kopf um rund das Sechsfache auf lediglich 130 000/260 000 DM angehoben worden ist, sehr bedauerlich. Notwendig wäre, diese Grenzen hinauszuschieben, um der bisherigen Tendenz entgegenzuwirken, daß die Einkommensteuer für immer mehr Personen faktisch fast die Bedeutung einer Proportionalsteuer hat. Sicherlich läßt sich einiges für einen Einkommensteuertarif ins Felde führen, der nicht ganz „linearisiert“ ist, dafür aber die Ausgangsproportionalzone erst bei 140 000 oder 150 000 DM beginnen läßt. Die Koalitionsvereinbarungen haben jedenfalls in diesem Bereich den Tarifanpassungsbedarf erhöht.

Körperschaftsteuersatz

Eine weitere eindeutige steuersystematische Verschlechterung ergibt sich mit dem beschlossenen

Abgehen von der Identität zwischen dem Niveau des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer und dem Niveau des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne. Gewiß, diese Identität ist nicht international üblich, gilt aber in der Bundesrepublik Deutschland zu Recht als Errungenschaft der Steuerreform von 1976.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat, durch bestimmte Diskussionen gewarnt, diesen Problemereich nochmals sehr gründlich in seiner letzten „Stellungnahme zur Tarifstruktur der Körperschaftsteuer“ vom 23. Januar 1987⁵ untersucht und sich im Hinblick sowohl auf die Gewinnverwendungs- als auch auf die Rechtsformneutralität für die Beibehaltung des bisherigen Steuersatzverhältnisses ausgesprochen. Er hat diese Auffassung während der Koalitionsgespräche nochmals in einer weiteren Stellungnahme bestätigt⁶ – vergebens: Da man aus Gründen der sozialpolitischen Optik den Spitzensteuersatz nicht weiter als auf 53 % senken, andererseits die Belastung „der“ Unternehmen darüber hinaus reduzieren wollte, kam es zu dem Vorschlag, den Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne auf 50 % festzulegen. In Zukunft werden also wieder stärker steuerliche Gesichtspunkte die Wahl der Rechtsform beeinflussen, wird in bestimmten Situationen ein steuerlicher Anreiz zur Gewinthesaurierung bestehen, werden selbst Bezieher höchster Einkommen im Rahmen einer Kapitalgesellschaft zu einem Steuersatz sparen kön-

⁵ Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 39, Bonn 1987.

⁶ Vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zu Absichtserklärungen über eine Steuerreform in der 11. Wahlperiode des Deutschen Bundestags, in: Bundesministerium der Finanzen: BMF-Finanznachrichten, 8/87 vom 19. 2. 1987, S. 2.

nen, der um 3 Prozentpunkte unterhalb des Spitzensatzes der Einkommensteuer liegt. Wahrlich, ein sehr bedauerlicher Schritt zurück!

Eindeutig zu begrüßen ist die Erhöhung des Grundfreibetrages um 1 080/2 160 DM auf 5 616/11 232 DM. Auch dann wird er im Hinblick auf das Ziel, die Kosten des Existenzminimums steuerfrei zu lassen, noch viel zu niedrig sein. Dies zeigt bereits ein Vergleich mit den heutigen Sozialhilfeleistungen. Es wäre am besten, die vielfältigen auf einzelne Einkunftsarten beschränkten Freibeträge abzuschaffen und statt dessen den allgemeinen Grundfreibetrag auf ein funktionsgerechtes Niveau anzuheben.

Mittelstandspolitische Komponenten

Obwohl die Beseitigung des Mittelstandsbauches – fast möchte man sagen: ex definitione – doch gerade den Mittelstand entlastet, hielt man es bei den Koalitionsab-sprachen für geboten, zwei spezifische mittelstandspolitische Komponenten aufzunehmen: die Erhöhung des Vorwegabzugs für Vorsorgeaufwendungen (§ 10 Abs. 3 EStG) und die Verdoppelung des Satzes für Sonderabschreibungen für kleinere und mittlere Betriebe (§ 7g EStG).

Bei der ersten, bislang nicht näher erläuterten Maßnahme geht es vermutlich darum, die Diskrepanz zwischen der Höhe des Vorwegabzugs (3 000/6 000 DM) und der unbegrenzt steuerfreien Arbeitgeberbeiträge abzubauen. Auf den ersten Blick mag dies als Ausfluß des Postulats der Gleichbehandlung gerechtfertigt sein – auf den zweiten Blick ist das nicht mehr so sicher. Bei den Arbeitgeberbeiträgen handelt es sich um Zwangsbeiträge, die gewissermaßen vorverfügt sind und aus der Perspektive des Arbeitnehmers insoweit allenfalls reduzierte

Leistungsfähigkeit repräsentieren; das ist bei freiwilligen Aufwendungen anders. Dieser Unterschied wird in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen, wenn sich im Zuge der demographischen Entwicklung die Rendite der Sozialversicherungen im Vergleich zu privaten Lebensversicherungen verschlechtern sollte.

Wenn man schon unter Gleichbehandlungsaspekten argumentiert, sollte man nicht vergessen, daß es für Selbständige auch Regelungen gibt, die deren Alterssicherung einseitig begünstigen (vgl. z. B. § 16 Abs. 4 Satz 3 EStG und § 18 Abs. 3 Satz 2 EStG, die erhöhte Freibeträge für Gewinne bei Veräußerung eines Gewerbebetriebes nach dem 55. Lebensjahr oder wegen dauernder Berufsunfähigkeit des Inhabers vorsehen). Hoffentlich werden diese Bestimmungen nicht übersehen, wenn später nach den 19,4 Mrd. DM gesucht wird, die zur „Umschichtung“ erforderlich sind!

Noch problematischer ist es, daß die Sonderabschreibungen nach § 7 g EStG von 10 auf 20% angeho-

ben werden sollen. Begünstigt werden damit Betriebe mit einem Einheitswert von nicht mehr als 120 000 DM und bei Gewerbebetrieben im Sinne des Gewerbesteuergesetzes mit einem Gewerbekapital von nicht mehr als 500 000 DM, soweit sie neue bewegliche Güter des Anlagevermögens anschaffen oder erstellen. Solche Differenzierungen sind sowohl einkommensteuersystematisch als auch ordnungspolitisch problematisch. Wie man hört, ist bereits die alte Regelung auch bei den Begünstigten und ihren Verbänden sehr umstritten gewesen und hat schon auf einer „Abschlußliste“ gestanden. Aktionismus?

Fehlende Präzisierung

Sicherlich entspringt die Bekanntgabe von Steuersenkungen Jahre vor ihrem Inkrafttreten auch wahltaktischen Überlegungen: Man möchte sich beim Wähler mit „Wohltaten“ zweimal in Erinnerung bringen: erstens bei der Ankündigung, dann nochmals beim Inkrafttreten.

Es gibt aber auch handfeste finanzpolitische Gründe für diese vorausschauenden Festlegungen: Nur so läßt sich nämlich ein Spielraum für allgemeine Steuersenkungen über die kommende Zeit retten, in der Landtagswahlen und der in der Vergangenheit aufgelaufene unbefriedigte Ausgabenbedarf nur allzu leicht dazu verführen könnten, wahlwirksame gruppenspezifische Steuerbegünstigungen oder zusätzliche Ausgaben zu beschließen.

Gewiß hätten es der Staatsbürger und der Finanzwissenschaftler gerne gesehen, wenn sich der Drang zur Festlegung nicht nur auf die Verteilung der Steuerentlastungen, sondern auch auf die Klarstellung der Umschichtungen erstreckt hätte. Aber konnte man das realistischerweise angesichts der bevorstehenden Wahlen erwarten? So ist es also bei dem alten Rezept geblieben: Die Begünstigungen in Form von Steuersenkungen herauszustellen, die Belastungen in Form von Steuererhöhungen möglichst unklar zu lassen!

Hans-Georg Petersen

Ein Dokument der Mut- und Kraftlosigkeit

Nun ist sie also da, die „Große Steuerreform“. Was das zu erwartende Entlastungsvolumen von ca. 45 Mrd. DM betrifft, so ist diese Einkommensteuerrechtsänderung zweifellos die quantitativ bedeutendste in der Nachkriegszeit. Doch für eine wirklich grundlegende Reform reicht auch dieses Volumen nicht aus. Kritiker hatten bereits vorab eine wesentlich höhere Entla-

stung gefordert: Das Kieler Institut für Weltwirtschaft z. B. ein Volumen von 65 Mrd. DM, der Verfasser selbst in dieser Zeitschrift¹ sogar ein Volumen von 80 bis 100 Mrd. DM. So kam, was angesichts dieses „zaghafte“ Schrittes nur kommen konnte: Von der groß angekündigten Steuerreform blieben – was Journalisten bereits während der noch laufenden Koalitionsverhandlungen feststellten – allenfalls ein paar Tarifkorrekturen übrig.

Angesichts der von den „Exper-

ten“ angerichteten Begriffsverwirrung (man kann diesen nur dringend den Besuch eines Steuerseminars empfehlen) sind einige grundlegende Klarstellungen vonnöten. Welcher Tariftyp dem Leistungsfähigkeitsprinzip (übrigens: in welcher Ausprägung?) entspricht und welcher Tarifverlauf mehr oder weniger gerecht ist, läßt sich wissenschaftlich objektiv nicht sagen. Wir können hier einige konkretisierende Prinzipien aufstellen, in denen letztlich aber auch persönliche Wertungen zum Ausdruck kommen.

¹ Hans-Georg Petersen: Steuer- und Sozialreform, aber wie?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 12, S. 599 ff.

Der Einkommensteuertarif übt auf die Steuerpolitiker offensichtlich immer noch eine geradezu magische Anziehungskraft aus, obwohl er angesichts der lückenhaften Bemessungsgrundlage über die tatsächlichen Verteilungswirkungen des Einkommensteuersystems nur wenig auszusagen vermag – von Tarifwahrheit also schon seit langem keine Rede mehr sein kann. Betrachten wir trotz dieser Einschränkung zunächst diesen neuen Tarif, der auch einige Wissenschaftler zu geradezu poetischen Formulierungen animiert hat: Dieser Tarif werde dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit eher gerecht, ja der gesamte Tarifverlauf sei „in sich gerechter“ (Körner). Der Informationsdienst der deutschen Wirtschaft spricht von einem „sozial ausgewogenen Entlastungspaket“. Und die „Kieler Steuerexperten“ hoffen (laut Wirtschaftswoche), daß niedrigere Grenzsteuersätze die Leistungs- und Investitionsbereitschaft ansteigen lassen und somit Wachstumsreserven mobilisieren. Wenn der Verfasser letztere Hoffnung noch zu teilen vermag, muß es hinsichtlich ersterer Aussage offenbar einen Referenzmaßstab geben, der ihm unbekannt ist.

Wenn die Steuertheorie auch nicht sagen kann, was gerecht ist (welche Theorie kann das schon?), so liefert sie allerdings Maßstäbe, anhand derer man die Verteilungswirkungen von Steuertarifänderungen abschätzen kann: die Steuerlastverteilung und die Verteilung des verfügbaren Einkommens. Da im politischen Raum in erster Linie mit Grenz- und Durchschnittssteuersätzen argumentiert wird, wollen wir uns im folgenden an der Steuerlastverteilung orientieren. Allgemein läßt sich sagen, daß Änderungen im tariflichen Belastungsverlauf immer dann verteilungsneutral in

bezug auf die Steuerlast sind, wenn der Durchschnittssteuersatz für alle Steuerpflichtigen um einen gleichen Prozentsatz verändert wird.

Der für 1990 vorgesehene sogenannte linear-progressive Tarif (lineare Progression verstanden als linearer Anstieg des Grenzsteuersatzes) ist ein Formeltarif, der neben den indirekt progressiven Eingangsbereich und Endbereichen im mittleren Bereich durch eine Steuerbeitragsfunktion in Form eines quadratischen Polynoms gekennzeichnet ist. Im Sinne der Tariflehre handelt es sich – gemessen am Progressionsgrad – um eine durchgehend verzögerte Progression. Die Progressionsbeschleunigung zu Beginn des direkt progressiven Bereichs (für zu versteuernde Einkommen über 18 000 DM bzw. 36 000 DM bei Ledigen bzw. Verheirateten) wurde somit beseitigt, was zweifellos ein positiv zu bewertendes Element darstellt. Betrachtet man allerdings die Tarifelastizität, ist für zu versteuernde Einkommen von über 30 000 DM/60 000 DM bis 120 000 DM/240 000 DM (Ledige/Verheiratete) ein mäßiger Anstieg zu verzeichnen, was die oben erwähnten Aussagen über die positiven Wachstumseigenschaften eines solchen Tariftyps immerhin etwas relativiert.

Umverteilungswirkungen

Aus der politischen Entscheidung für einen Tarif mit im mittleren Bereich linear ansteigendem Grenzsteuersatz folgen zwei weitreichende Konsequenzen:

□ Der Übergang auf diese neue Tarifstruktur hat zwangsläufig Umverteilungswirkungen zur Folge, die aus anderer politischer Sicht (insbesondere der der Oppositionsparteien und Gewerkschaften) nicht „gerecht“ und leistungsfördernd, sondern schlicht unsozial sind. Das soll uns gleich noch näher beschäftigen.

□ Zukünftig ist die Flexibilität in der Tarifgestaltung (bei Beibehaltung der linearen Progression im oben angeführten Sinne) stärker eingeschränkt als bisher, weil allein die untere und obere Einkommengrenze sowie der minimale und maximale Grenzsteuersatz variiert werden können. Daraus resultieren dann ganz bestimmte Verteilungswirkungen, die mehr oder weniger beabsichtigt sein können.

Wir wollen im folgenden die Umverteilungswirkungen des Tarifs 1990 im Vergleich zum Tarif 1981 analysieren, da hierin gewissermaßen die gesamte „steuerpolitische Wende“ zum Ausdruck kommt. Zweifellos ist die relative Entlastungswirkung, bezogen auf den Durchschnittssteuersatz, im unteren Einkommensbereich am größten, einige Steuerpflichtige fallen infolge der Anhebung der Abzugsbeträge ganz aus der Steuerbelastung heraus. Bei einem zu versteuernden Einkommen von 8 000 DM/16 000 DM wird der Durchschnittssteuersatz um ca. 45% ermäßigt, bei 20 000 DM/40 000 DM noch um rund 17%. Das wird von den Regierungsparteien als die starke soziale Komponente der Steuerreform gepriesen. Für höhere zu versteuernde Einkommen steigt die relative Ermäßigung allerdings wieder an und erreicht im Bereich zwischen 70 000 und 80 000 DM (bei Verheirateten zwischen 140 000 und 160 000 DM) mit über 28% gegenüber dem Tarif 1981 ihren höchsten Wert, um dann allmählich zu sinken. Das wird von den Oppositionsparteien – und bekanntlich nicht nur von diesen – als „Steuerentlastung für die Reichen“ bezeichnet.

Beurteilt man die groben Umverteilungswirkungen – Genaues kann man erst nach eingehenden Simulationsrechnungen sagen, die in Kürze vorliegen werden –, dann dürfte die Entlastung im untersten

Tarfbereich keine entscheidende Bedeutung haben, zumal die Zone des niedrigen Eingangsteuersatzes von 18 000 DM/36 000 DM auf 8 000 DM/16 000 DM verkürzt worden ist. Der mittlere Einkommensbereich zwischen 18 000/36 000 DM und etwa 35 000/70 000 DM, der früher von dem sogenannten „Mittelstandsbauch“ betroffen war, wird wesentlich geringer entlastet als der anschließende Einkommensbereich bis etwa 130 000 DM/260 000 DM.

Es kann keinen Zweifel daran geben, daß diese tariflichen Veränderungen stärker differenzierend als nivellierend wirken werden. Die Senkung des Eingangsteuersatzes bei Verkürzung seines Geltungsbereichs war eine soziale Konzession, wohl mehr der Optik als der Wirkung wegen; ohne sie wäre allerdings die Entlastungswirkung im mittleren Einkommensbereich noch geringer ausgefallen, folglich die differenzierende Wirkung noch ausgeprägter zum Tragen gekommen.

Der Kommentar einer großen Frankfurter Tageszeitung fand auch gleich die rechte Begründung für diese Verteilungswirkung: sie sei nun einmal Folge der Progression, und wenn man die befürwortete, müsse man auch derartige Entlastungswirkungen akzeptieren. Tut man das nicht, dann sei man eben ein „Umverteiler“. Richtiger wäre die Bezeichnung „Nivellierer“ oder noch treffender „Gleichmacher“ gewesen; denn gegen „Differenzierer“, die ja schließlich auch „Umverteiler“ sind, hat der Kommentator offensichtlich nichts einzuwenden.

Verteilungsneutrale Variation

Auch bei einer verteilungsneutralen Variation ist – und das gilt auch bei proportionalen Tarifen – die absolute Entlastungswirkung im unteren Einkommensbereich zwangsläufig geringer als im oberen; hätte

man den Durchschnittsteuersatz beispielsweise für alle Zensiten um 20% gesenkt, wäre der absolute Entlastungsbetrag für sehr hohe Einkommen noch weitaus größer ausgefallen, im Einkommensbereich zwischen 35 000 DM/70 000 DM und 130 000 DM/260 000 DM allerdings deutlich geringer. Der Tarif mit im mittleren Bereich linear ansteigendem Grenzsteuersatz führt also zu diesen Verteilungswirkungen, die – worauf alle Aussagen der beteiligten Politiker hindeuten – wohl eher zufällig als bewußt zustande gekommen sind.

Hat man – und diese Frage muß man sich als Politiker der Regierungsparteien eigentlich stellen – auch die richtigen Klientel begünstigt? Ein Blick in die – leider schon einige Jahre alte – Einkommensteuerstatistik ist nicht uninteressant: Lediglich rund 2,8% sowohl der nach dem Grundtarif als auch nach dem Splittingtarif besteuerten veranlagten Einkommensteuerpflichtigen bezogen im Jahr 1980 ein zu versteuerndes Einkommen, das oberhalb 70 000 DM/140 000 DM (des Bereichs der – mit Ausnahme der schmalen Eingangszone – stärksten relativen Entlastung) lag. Auch wenn dieser Prozentsatz sich infolge des zwischenzeitlich eingetretenen Einkommenswachstums verdoppelt haben sollte, ist aus polit-ökonomischer Betrachtung das Wählerreservoir nicht so groß, als daß man es besonders begünstigen müßte.

Mit Einführung des sogenannten linear-progressiven Tarifs wird also eher der „gehobene“ Mittelstand begünstigt, während der durchschnittliche Steuerzahler weitaus schlechter behandelt wird. Ein anderer Tarif, z. B. der Cassel-Tarif mit durchgehend direkter Progression (beginnend mit einem Eingangsgrenzsteuersatz von null), hätte zu einer ausgeglicheneren Lastverteilung

beitragen und dem Gesetzgeber für die Zukunft höhere Flexibilität erhalten.

Ob die Entscheidung zugunsten dieses Tarifs „gerecht“, „sozial ausgewogen“ oder was auch immer war, vermag der Verfasser nicht zu entscheiden, zumal Egoismus und Altruismus in seiner Brust in einem natürlichen Gegensatz zueinander wirken. Über dieses Thema wird in den zukünftigen Wahlen entschieden, und daher ist die ideologiefreie Information des Bürgers von besonderer Bedeutung. Und dazu sind die Wissenschaft und – zumindest die „unabhängigen“ – Wirtschaftsforschungsinstitute aufgerufen. Jeder Regierung ist es zweifellos erlaubt, ihre Verteilungs- und Umverteilungszielsetzungen zu verfolgen; als Steuerzahler und Wähler hat man allerdings ein Recht auf umfassende Informationen; was aber häufig betrieben wird, ist Desinformation – und das nicht nur von Regierungspolitikern.

Eigentlich steht die Länge der Ausführungen zur Tarifreform im umgekehrt proportionalen Verhältnis zu ihrer faktischen Bedeutung, denn der Tarif ist nur ein Systembaustein, und wohl noch nicht einmal der wichtigste. Es ist aber seit jeher eine typisch deutsche Eigenschaft, sich in der Auseinandersetzung über die tariflichen Grenzwerte zu zerfleischen, so daß für eine grundlegende Reform des Gesamtsystems keine Kraft mehr übrig bleibt. Ähnlich war es schon bei der 75er Reform, die – vom Ansatz her durchaus beachtlich – dann im Bundesrat keine Mehrheit fand und verwässert wurde. Aber dieses Mal hat nicht einmal eine gerade vom Wähler wiederbestätigte Regierung mit relativ stabiler Mehrheit, die außerdem noch über die Mehrheit im Bundesrat verfügt, den Mut und die Kraft zu einer wirklich grundlegenden Reform aufgebracht.

Versäumniskatalog

Der Katalog der Versäumnisse ist so lang, daß er hier nur stichpunktartig umrissen werden kann (zumal eine Perspektive vom Verfasser kürzlich in dieser Zeitschrift entworfen worden ist):

□ Die Erweiterung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer durch den Abbau der zahllosen Frei- und Abzugsbeträge sowie existierender Steuervergünstigungen wird überhaupt nicht in Angriff genommen. Die Einkommensteuerbemessungsgrundlage bleibt damit einer wahrscheinlich weiter zunehmenden Erosion unterworfen. So sorgt z. B. die Ertragsanteilsregelung bei den Leibrenten dafür, daß allein infolge der Anhebung des Grundfreibetrags sich der Beginn der Steuerbelastung gegenüber 1981 bei einem Ertragsanteil von 24 % (Rentenbeginn mit dem 65. Lebensjahr) um mehr als 6 000 DM zu versteuerndes Einkommen nach oben verlagert („Ertragsanteilmultiplikator“). Damit wird die zwischenzeitlich erfolgte Anhebung der Ertragsanteile weitgehend kompensiert.

□ Von einer – dringend erforderlichen – Vereinfachung des Einkommensteuerrechts ist gar keine Rede gewesen. Man kann die Steuerpolitiker hier nur auf das Beispiel der Vereinigten Staaten hinweisen, die mit ihrer Einkommensteuerreform im Bereich der Abzugsbetragsregelung wohl noch rigoros vorgegangen sind als bei den tariflichen Änderungen (siehe z. B. das „employee's withholding allowance certificate“: Form W-4).

□ Eine grundlegende Neugestaltung des Familienlastenausgleichs im Rahmen der Einkommensteuer erfolgt nicht; die zu Beginn der letzten Legislaturperiode angekündigte Einführung des Familiensplittings ist sang- und klanglos beiseite ge-

schoben worden. Der maximale tarifliche Splitting-Vorteil erreicht nunmehr die Rekordmarke von 22 843 DM (1981: 14 837 DM). Dagegen nimmt sich die Entlastungswirkung der erhöhten Kinderfreibeträge eher bescheiden aus.

□ Die intertemporal bedeutsamen Regelungen hinsichtlich der Besteuerung (oder besser: Nicht-Besteuerung) der Renten und der steuerlichen Behandlung der Zwangsbeiträge zur Sozialversicherung werden – zumindest bis 1990 – nicht verändert. Auch danach dürften weder Mittel noch (politischer) Mut für grundlegende Änderungen vorhanden sein. Eine mehrjährige Durchschnittsbesteuerung zum Verlustausgleich und zur Vermeidung von Progressionsspitzen bei schwankenden Periodeneinkommen wurde nicht einmal erwogen.

□ Eine Indexbindung des Einkommensteuersystems – wie vor einigen Jahren u. a. in den Vereinigten Staaten eingeführt – unterbleibt ebenfalls. Dies mag angesichts der derzeitigen Preisstabilität unproblematisch erscheinen, aber infolge der gelockerten Geldpolitik dürfte sich über kurz oder lang der Prozeß der säkularen Inflation fortsetzen. Mit dem Verzicht auf die Beseitigung der Wirkungen der „kalten Progression“ wollen sich die Steuerpolitiker offensichtlich auch weiterhin die Möglichkeit erhalten, des öfteren diskretionär (und damit unsystematisch) in die Tarifstruktur eingreifen zu können. Damit bleibt ihnen mehr Spielraum, ihre politische Klientel – vielleicht auch zu Lasten der Mehrzahl der Steuerzahler – zu bedienen, während von einer Indexbindung alle Steuerzahler gleichermaßen profitieren würden.

Zukunftsperspektiven

Der Hauptaufgabe – nämlich für eine Harmonisierung (geschweige denn Integration) des Steuer- und

Transfersystems zu sorgen – hat sich die Regierungskoalition überhaupt nicht gestellt. Angesichts der Perspektivlosigkeit vor allem des Finanzministers in der engeren Steuerpolitik vermag das nicht zu verwundern. Ein einsamer Rufer in der CDU (Biedenkopf) kann sich gegen die systemkonservierenden Kräfte nicht durchsetzen, deren Maxime „altes System, gutes System“ ist. Und der Wirtschaftsminister hat so viele brillante Einfälle, daß er sich an die von gestern schon gar nicht mehr erinnern kann.

Über viele andere Komponenten der „Steuerreform“ ließe sich auch trefflich philosophieren. Das gilt ganz besonders für die noch weitgehend unklare Finanzierung. Das verteilungspolitische i-Tüpfelchen wäre gesetzt, wenn zur Finanzierung plötzlich doch noch eine Ausdehnung der Einkommensteuerbemessungsgrundlage über einen Abbau der Steuerfreibeträge für Arbeitnehmer in Frage kommen sollte oder aber schlicht die Mehrwertsteuersätze erhöht würden. Schließlich wollen wir ja alle die Mehrwertsteuersätze in der EG harmonisieren, und wer hat schon einmal etwas über eine Harmonisierung durch Senkung der Steuersätze gehört? Wenn eine Mehrwertsteuererhöhung nicht in Frage kommt, bleiben noch die Verbrauchsteuersätze. Hoffentlich behält bei ihrer Erhöhung nicht Swift oder Laf fer recht; die Kurve des letzteren soll, schenkt man Presseberichten Glauben, ja auch in der Koalitionsrunde im Zusammenhang mit der Tarifreform eine gewisse Rolle gespielt haben – nur eben umgekehrt!

Angesichts dieser Leistungen der „Regierung der politischen Wende“ muß man sich schon sehr zusammennehmen, um nicht völlig in den Zynismus zu verfallen. Die Koalitionsregierung hat keine steuer- und sozialpolitische Zukunftsperspek-

tive entwickelt, von einer „schöpferischen Legislaturperiode“ ist nichts übrig geblieben. Man kommt an der Erkenntnis nicht vorbei, daß es in absehbarer Zeit keine Mehrheit für notwendige und grundlegende Reformen geben wird. Die Koalitionsparteien sind – entsprechend unseren polit-ökonomischen Modellvorstellungen – ausschließlich an der Machterhaltung interessiert; dazu

muß die Politik nicht mehr gestalten, sondern nur noch verwalten. Ein Indiz für diese Grundeinstellung kann darin gesehen werden, daß Politiker, die zu Perspektiven fähig sind, durch Angriffe opportunistischer, kompromißgeschulter Parteifunktionäre verschlissen werden.

Eigentlich könnte man hierin die große Chance der Oppositionspar-

teien erblicken, aber über diese deckt man augenblicklich besser den Mantel des Schweigens; Alternativen sind nicht in Sicht. Der Bürger wird sich denn wohl oder übel anpassen müssen. Es bleiben ihm mögliche Ausweichreaktionen und – falls diese nichts fruchten – die allgemeine Staatsverdrossenheit. Ob das – in welchem Sinne auch immer – wachstumsfördernd ist?

Bert Rürup

Finanzierungsalternativen der Steuerreform 1990

Die schönsten Dinge der Welt mögen umsonst sein, deswegen gehören Steuerreformen nicht dazu. Daß auch dieses Mal der Einstieg in eine über eine Tarifkosmetik hinausgehende echte Steuerreform, die – nach US-amerikanischem Vorbild – an einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ansetzt, vertan ist, ist ebenso bedauerlich wie die steuersystematisch und unternehmensrechtlich verfehlte Spreizung von Körperschaftsteuer- und Einkommensteuer-Spitzensteuersatz. Über die Ausgewogenheit bzw. Asymmetrie der Verteilungswirkungen des neuen Tarifs läßt sich wissenschaftlich fundiert schwerlich streiten; je nachdem ob man auf die (absoluten bzw. relativen) Entlastungen oder die noch verbleibende Steuerschuld abstellt, wird man zu anderen Ergebnissen kommen. Im folgenden soll daher auch weniger nach den Verteilungswirkungen des neuen Tarifs gefragt werden, als vielmehr nach denen der Ausgleichsoperationen, mit denen das angekündigte Bruttoentlastungsvolumen von 44,2 Mrd. DM auf 25 Mrd. DM reduziert werden soll.

Wie diese Deckungsoperationen

im einzelnen aussehen werden, wird wohl nicht vor dem 14. September, dem Tag nach der letzten Landtagswahl dieses Jahres, bekannt werden. Dies ist aus wahltaktischen Gründen verständlich, führt aber dazu, daß das – ursprüngliche – Junktim zwischen Steuersenkungen und dem seit langem angekündigten Subventionsabbau verlorengeht. Finanzpsychologisch dürfte dies der größte Fehler des Reformpakets sein.

In dieser Bruttoentlastungssumme sind nicht enthalten die schon vor den Koalitionsverhandlungen avisierte Abschaffung der Börsenumsatzsteuer (1,2 Mrd. DM), der bereits heute feststehende „unabweisbare Mehrbedarf“ für Koks, Kohle, Airbus, Land- und Forstwirtschaft (2 Mrd. DM), das in den Koalitionsverhandlungen vereinbarte Milliarden-Paket für eine Kindergelderhöhung, die Aufstockung und Verlängerung des Erziehungsgeldes und das Erziehungsjahr für die Trümmerfrauen (3 Mrd. DM und für 1988 und die folgenden Jahre noch nicht in der Finanzplanung). Gedenkt man ferner des permanent schwebenden haushaltswirtschaftlichen Damoklesschwertes zu-

sätzlicher Hilfen zugunsten von Werften, Stahl oder Raumfahrt, dürfte das „wahre“ Einnahmenloch, das es 1990 (teilweise) zu füllen gilt, deutlich höher als die angekündigten 44,2 Mrd. DM sein und damit der Ausgleichsbedarf auch über 19 Mrd. DM liegen. Dies um so mehr, als angesichts der sich abschwächenden Konjunktur kaum mit einer Fortsetzung der restriktiven Ausgabenpolitik (Zielgröße plus 3% p.a.) und dem bei einer geschätzten Zunahme des nominalen BSP von 5% erwarteten Einnahmenwachstums gerechnet werden kann.

Aufgrund vielfältiger Meinungsäußerungen aus dem Regierungslager wird man im Zeitraum 1988/90 sicher rechnen müssen mit

- einem („bescheidenen“) Subventionsabbau,
- einer Erhöhung der Tabaksteuer und gegebenenfalls der Mineralölsteuer,
- einer Erhöhung der Nettoneuverschuldung.
- Wahrscheinlich ist aber auch – wengleich derzeit noch heftig demontiert – eine Erhöhung der Mehrwertsteuer mit dem sattsam be-

kannten Hinweis auf den europäischen Harmonisierungsbedarf.

Subventionsabbau

Wenn es tatsächlich zu dem bislang immer nur publizistischen, nie dagegen faktischen finanzpolitischen „Dauerbrenner“ Subventionsabbau kommen sollte, darf aufgrund der bisherigen Erfahrung und der einschlägigen Verlautbarungen vermutet werden, daß es sich hier weder um die eigentlich dringend erforderliche flächendeckende Durchforstung des Subventionsdschungels¹ noch in erster Linie um einen Abbau von unternehmensbezogenen Steuervergünstigungen handeln wird, sondern wohl insbesondere um den Abbau von haushaltsbezogenen Vergünstigungen. Konkret darf vermutet werden, daß vor allem der Arbeitnehmerfreibetrag, der Weihnachtsfreibetrag sowie die Arbeitnehmersparzulage zur Disposition stehen werden. Dies würde dem Fiskus etwa 10 Mrd. DM erbringen.

Betroffen würden hiervon in erster Linie die niedrigen und mittleren Einkommensbezieher, und das Ausmaß der Betroffenheit nähme mit steigendem Einkommen ab. Eine – steuersystematisch sicherlich zu begrüßende – Abschaffung dieser Freibeträge ginge mithin ausschließlich zu Lasten der Arbeitnehmer und dort in erster Linie zu Lasten der einkommensschwächeren. Steuersystematische Korrekturen bzw. ein Abbau von Privilegien wirken aber immer unglaublich, wenn sie gruppenspezifisch vorgenommen werden und man gleichzeitig die Subventionen der Landwirtschaft, die Bausparförderung, die Wohnungsbausonderabschrei-

bungen, die Übertragung stiller Reserven nach § 6b EStG etc. unangestastet läßt. (Die vollständige Erfassung und Besteuerung von Kapitaleinkünften und Personalrabatten – z. B. Jahreswagen – würde nicht einmal eine Änderung, sondern nur die Anwendung des geltenden Rechts erfordern.)

Verbrauchssteuererhöhungen

Sicher ist eine Erhöhung der Tabaksteuer; nicht zuletzt, weil sich dies gesundheitspolitisch gut begründen läßt. Gleichwohl dürfte es kein Finanzminister gerne sehen, wenn es aufgrund einer Erhöhung dieser Steuer (derzeitiges Aufkommen ca. 14,5 Mrd. DM) zu fiskalischen Mindereinnahmen käme, wenn dies auch eigentlich das Ziel einer verhaltenslenkenden Steuer sein sollte. Die zweifellos vorhandenen und weitgehend akzeptierten Gründe, gegebenenfalls auch über Erhöhungen der Tabaksteuer auf das Rauchverhalten einzuwirken, verdecken allerdings, daß Tabaksteuererhöhungen mit starken regressiven Verteilungswirkungen bei den Raucherhaushalten verbunden sind.

Zur Verdeutlichung: Bei einem Zigarettenkonsum von 20 Stück pro Tag bezahlt ein Raucher an Tabaksteuer und darauf entfallender Mehrwertsteuer gegenwärtig etwa 82 DM pro Monat bzw. 984 DM pro Jahr. Ein Verheirateter mit einem Kind zahlt bei einem Bruttoeinkommen von 2 000 DM im Monat monatlich 119 DM Lohnsteuer respektive 1 428 DM pro Jahr – einer mit einem steuerpflichtigen Einkommen von 5 000 DM 770 bzw. 9 240 DM. Die derzeitige Tabaksteuerbelastung beträgt mithin bei dem unteren Einkommensbezieher etwa 70 % der Lohnsteuer und bei dem Höherverdienenden immer noch über 10 %. Würde die Tabaksteuer 1990 wie

1982 um knapp 40 % erhöht – damals ist der fiskalische Mehrertrag mit ca. 1 Mrd. DM deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben –, so wäre dies für die Raucherhaushalte nur dann einkommensneutral, wenn der „2 000-DM-Haushalt“ eine Steuerentlastung von 27 % bzw. der „5 000-DM-Haushalt“ eine von etwa 4 % erhielte.

Im Gegensatz zur Tabaksteuer wirkt die Mineralölsteuer bis zu Einkommen der oberen Mittelklasse progressiv. Darüber hinaus könnte eine Mineralölsteuererhöhung den durch Dollar- und Rohölpreisverfall in Vergessenheit geratenen Energiespardedanken revitalisieren. Bei einem Gesamtaufkommen von derzeit 25 Mrd. DM ließe eine Anhebung – verstärkt durch den Mehrwertsteuereffekt – einen spürbaren fiskalischen Mehrertrag erwarten.

In der Regierungserklärung von Mitte März wurde eine „vorübergehende Erhöhung der Nettoneuverschuldung“ avisiert. Angesichts der sich abzeichnenden gesamtwirtschaftlichen Abschwächungstendenz ist dies nicht nur vertretbar, sondern sogar erforderlich, wollte man das „binnennachfragestützende“ Vorziehen (auf 1988) eines Teils des Reformpaketes in Höhe von 5 Mrd. DM nicht konterkarieren. Wie diese Zunahme der Staatsverschuldung sich auf die Einkommensverteilung auswirkt, läßt sich nicht sagen. Denn hierzu müßte man wissen, welche Steuern substituiert würden und vor allem wie und ob diese Kreditaufnahme ursächlich das Zinsniveau und damit die funktionale Einkommensverteilung verändert.

Mehrwertsteuererhöhung

Daß eine Mehrwertsteuererhöhung – eine Erhöhung um 1 % würde derzeit 10 Mrd. DM erbringen

¹ Fundierte Streichungskataloge wurden hierzu jüngst von der „Baden-Württembergischen Arbeitsgruppe Steuerreform“ und dem „Kiedricher Kreis“, einem hessischen Expertengremium, vorgelegt.

gen, wovon 6,5 Mrd. DM an den Bund und 3,5 Mrd. DM an die Länder fließen – die Bezieher niedriger Einkommen tendenziell stärker belastet als die von höheren, ist eine weitverbreitete Erkenntnis bzw. Annahme. Allerdings werden die „unsozialen“ Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer sehr oft überschätzt. Denn insbesondere die Ausgaben für Güter des täglichen Bedarfs, die am Verbrauch der unteren und mittleren Einkommensbezieher einen größeren Anteil haben als bei den Besserverdienenden, sind entweder mehrwertsteuerfrei oder werden mit dem ermäßigten Steuersatz (zur Zeit 7 %) belastet. Da sich aber mit steigendem Einkommen die Ausgabenstruktur in Richtung der gegenwärtig mit 14 % regelbesteuerten Güter und Leistungen verschiebt, folgt daraus eine Abschwächung der regressiven Verteilungswirkungen. Hinzu kommt, daß Ersparnisse nur bei der Bildung nicht, wohl aber bei der Auflösung von der Mehrwertsteuer erfaßt werden und daß ein Preisniveauanstieg aufgrund einer Mehrwertsteuererhöhung den Realwert der Ersparnisse sinken läßt. Infolgedessen wird man sogar sagen können, daß eine Erhöhung der Mehrwertsteuer – vor allem wenn es sich nur um die des Regelsatzes handeln würde – die Verbrauchsausgaben (und auch die verfügbaren Einkommen) in einem sehr weiten Einkommensspektrum tendenziell proportional bzw. nur schwach regressiv belasten würde. Eine Mehrwertsteuererhöhung hätte darüber hinaus noch den Vorteil, daß deren Aufkommen – anders als bei spezifischen Verbrauchsteuern – zumindest teilweise auch den Landeshäushalten und damit über den Finanzausgleich auch den Kommunen zugute käme.

Fest steht: Jeder Bürger zahlt ab 1990 absolut weniger Einkommen-

steuer, und die neuen Grenzsteuersätze liegen durchgehend unter den bisherigen. Was aber „unter dem Strich“ übrigbleibt, sind nicht die 918 DM Einkommensteuerersparnis für den verheirateten „Durchschnittsarbeitnehmer“. Nach heutigem Tarif liegt dieser Arbeitnehmer 1990 mit seinem Bruttogehalt von 42 795 DM bzw. einem Grenzsteuersatz von 26 % am Anfang der Progressionszone. Die Reform beschert ihm einen neuen Grenzsteuersatz von 23 %, d. h. am Anfang der Progressionszone ändert sich faktisch nichts. Die Steuerersparnis in der Einkommensgruppe der unteren und mittleren Einkommensbezieher ist fast ausschließlich auf den höheren Grundfreibetrag, nicht aber auf den „neuen“ linear-progressiven Tarif zurückzuführen.

Umverteilungssaldo

Mit Sicherheit aber werden die 918 DM durch die erwarteten Finanzierungsmaßnahmen mindestens zum Teil reduziert, und bei einer Bewertung dieser Finanzierungsmaßnahmen ist zu unterscheiden zwischen Vorhaben, die gleichzeitig einer Erhöhung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dienen, und solchen Maßnahmen, deren Zweck allein in der Aufbringung von Finanzmitteln liegt, wobei bei nicht auch steuersystematisch zu begründenden Rechtsänderungen den Umverteilungswirkungen ein besonderes Augenmerk gelten sollte.

Geht man vom Ziel einer gleichmäßigen Lastverteilung aus, ist eine Erhöhung der für eine große Masse der Steuerpflichtigen progressiv wirkenden Mineralölsteuer tendenziell positiver zu beurteilen als eine Erhöhung der in weiten Bereichen proportional bis leicht regressiven Mehrwertsteuer und der für Raucherhaushalte deutlich regressiven Tabaksteuer. Insgesamt dürfte eine

Anhebung der indirekten Steuern die durch die Tarifreform abgeschwächte progressive Wirkung der Einkommensteuerbelastung noch weiter dämpfen.

Der Abbau von Steuersubventionen ist verteilungspolitisch bedenklich, wenn über eine Abschaffung von Arbeitnehmerfreibetrag und/oder Weihnachtsfreibetrag etc. nur die Gruppe der Arbeitnehmer zur Finanzierung der Reform herangezogen wird. Ausgewogener als eine Streichung dieser Freibeträge wäre die auch verfassungsrechtlich gebotene stärkere Anhebung der Grundfreibeträge gewesen. Denn dies käme in der absoluten Höhe allen Steuerpflichtigen gleichmäßig, in ihrer relativen Bedeutung den unteren Einkommensgruppen stärker zugute. Hier hätten sich Rechts- und Verteilungsstruktur sinnvoll miteinander verknüpfen lassen.

Ob und inwieweit die derzeit von der Regierung in Aussicht gestellten einkommensteuerlichen Entlastungswirkungen tatsächlich eintreten, wird sich aber erst im Spätherbst bei der Vorstellung des Katalogs der Ausgleichsmaßnahmen herausstellen. Aufgrund dessen, was bislang bekanntgeworden ist, muß man allerdings befürchten, daß diese Refinanzierungsoperation überwiegend, wenn nicht sogar in erster Linie vom sogenannten „kleinen Mann“ finanziert wird, und es ist nicht ausgeschlossen, daß z. B. der rauchende, autofahrende und steuerbegünstigt sparende Angestellte mit einem Jahresbruttoeinkommen von weniger als 30 000 DM nach der Finanzierung der Steuerreform ein niedrigeres Realeinkommen als vorher hat.

Die jenseits der Tarifkorrektur sich stellende Nagelprobe der „Großen Steuerreform 1990“ steht noch aus, und man darf gespannt auf die Zeit nach dem 14. September sein.