

Andel, Norbert

Article — Digitized Version

Die Steuertabuisierung und ihre Folgen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Andel, Norbert (1991) : Die Steuertabuisierung und ihre Folgen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 2, pp. 69-72

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136724>

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.

Norbert Andel

Die Steuertabuisierung und ihre Folgen

Die Koalitionsvereinbarungen der neuen Bundesregierung werden geprägt von dem Versuch, Steuererhöhungen zur Finanzierung der deutschen Einheit zu umgehen. Professor Norbert Andel analysiert die finanzpolitischen Folgen dieser Tabuisierung von Steuererhöhungen.

Heute sehen wir klarer als um die Jahreswende 1989/90, wie richtig es war, entschlossen zu handeln, als die Geschichte den Deutschen für kurze Zeit die Chance einer Wiedervereinigung bot. Leider wurde die Stunde des Jubels nicht genutzt, um die westdeutsche Bevölkerung darauf vorzubereiten, daß es nun gilt, eine zweite Runde des Lastenausgleichs, eine neue Dimension des Finanzausgleichs zu verwirklichen, will man nicht ausgerechnet den Deutschen, die unter den Folgen der Nachkriegsentwicklung besonders zu leiden hatten, das Maß an Solidarität verweigern, das man innerhalb der alten Bundesrepublik praktiziert. Prominente Politiker erweckten eher den Eindruck, als könne man die Wiedervereinigung aus der Portokasse finanzieren. Sie zogen es vor, den Blick der Öffentlichkeit von den unmittelbar anstehenden Budgetproblemen weg in die rosigere Zukunft mit zweistelligen Wachstumsraten zu lenken.

Dies hat den alten Ländern die Weigerung erleichtert, die neuen Länder in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen, sie gleichberechtigt am Länderanteil der Umsatzsteuer zu beteiligen oder die Verteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer zugunsten des Bundes zu ändern. Diese fehlende Bereitschaft, einen angemessenen Anteil an den wiedervereinigungsbedingten Lasten zu übernehmen, kontrastiert auffällig mit der in letzter Zeit wiederholt vorgetragenen Forderung, an wichtigen gesamtstaatlichen Entscheidungen (stärker) beteiligt zu werden.

Prof. Dr. Norbert Andel, 55, lehrt Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und des Sozialbeirats beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Es kann nicht hingenommen werden, daß sich die budgetären Lasten auf den Bund konzentrieren, während die alten Länder die wiedervereinigungsbedingten zusätzlichen Steuereinnahmen wie selbstverständlich kassieren. Zwar sind diese Länder am „Fonds Deutsche Einheit“, der unter mehreren Gesichtspunkten zu kritisieren ist¹, beteiligt, doch ist er im Hinblick auf das erforderliche Finanzierungsvolumen ohnehin zu klein und gestattet überdies den alten Ländern, ihren Belastungsanteil via Kreditfinanzierung fast ganz auf die künftigen Jahre zu verschieben, so daß ihre geschätzte wiedervereinigungsbedingte Gesamtbelastung (einschließlich Gemeinden) mit 1 % des zusammengefaßten Haushaltsvolumens sehr gering ist².

Bei der unbedingt erforderlichen Revision der Lastenverteilung stünde der Bund besser da, hätte er der wiedervereinigungsbedingten budgetpolitischen Herausforderung auf seinem eigenen Gebiet überzeugender entsprochen. Die Tabuisierung der Steuererhöhung („Wir wissen zwar nicht, was die Wiedervereinigung kostet – die Steuern werden aber auf jeden Fall nicht erhöht werden“) war töricht, hat allerdings bei der FDP schon fast Tradition.

Das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen

Spätestens seit Herbst 1990 zeichnet sich ein Volumen an Nettokreditaufnahme ab, das meines Erachtens stabilitäts-, wachstums- und –bezogen auf künftige Jahre – haushaltspolitisch nicht vertretbar ist; dies um so mehr, als zahlreiche weitere Haushaltsrisiken es nahelegen,

¹ Vgl. E. Thiel: Problematischer Nebenetat, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 6, S. 280; R. Peffekoven: Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 7, S. 350.

² Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Dezember 1990, S. 27.

nicht schon jetzt die Grenzen der tolerierbaren Schuldenaufnahme zu berühren oder gar zu überschreiten. Dieses Ergebnis ist allerdings mit erstaunlicher Einmütigkeit vom Sachverständigenrat³, von den großen Wirtschaftsforschungsinstituten und von Wissenschaftlichen Beiräten akzeptiert worden, jedenfalls in dem Sinne, daß man die Alternative – eine Steuererhöhung – ablehnte. Dabei hat sicherlich die Erwägung eine Rolle gespielt, mit dem Plädoyer gegen höhere Steuern die Chancen für größere Ausgaben-, speziell Subventionssenkungen zu erhöhen. Angesichts der Erfahrungen mit der weitgehend fehlgeschlagenen Teilfinanzierung der Steuertarifreform 1988/1990⁴ gehörte dazu allerdings schon viel Optimismus. Daß er nicht gerechtfertigt war, zeigen der Eckwertebeschluß vom 14. November 1990 und insbesondere die Art und Weise, wie die vorgesehene Haushaltsentlastung in Höhe von 35 Mrd. DM umgesetzt wurde.

Wenn man das Ergebnis der wochenlangen Auseinandersetzungen, die am 16. Januar veröffentlichte „Koalitionsvereinbarung“, betrachtet, fällt es schwer, nicht sarkastisch zu werden:

- Auf dem Gebiet des Subventionsabbaus wird ungeachtet der früheren markigen Worte nichts definitiv beschlossen.
- Das Schwergewicht der Haushaltsentlastung liegt bei der wohl nur als Mißgriff zu bezeichnenden Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung.
- Wie ernst es den Koalitionspartnern mit der Deregulierung der Post ist, zeigt sich in dem Beschluß: „Die Deutsche Bundespost leistet in den Jahren 1991 bis 1994

eine jährliche Sonderabführung von 2 Mrd. DM“, von dem der Bundespostminister und der Vorstandsvorsitzende von Telekom anscheinend durch die Presse informiert wurden.

- Im Verteidigungshaushalt sollen 7,6 Mrd. DM eingespart werden. Die Bundesregierung wäre jetzt sicherlich froh, wenn sich die im Zuge des Golfkriegs auf Deutschland zukommenden Mehrbelastungen auf diese Größenordnung beschränken ließen.
- Wie in schlechten alten Zeiten griff man auf das Instrument der globalen Minderausgabe zurück: „Der BMA wird dafür Sorge tragen, daß die BA für 1991 eine globale Minderausgabe von 2,3 Mrd. DM erwirtschaftet.“
- Teils konkret, teils unter Verweis auf noch zu vereinbarende Präzisierungen wird dargelegt, daß und wie den finanzpolitisch gravierenden Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 29. 5. und 12. 6. 1990 zum Kinderlastenausgleich Rechnung getragen werden soll. Dabei steht das Bemühen im Vordergrund, die Budgetbelastungen möglichst bis 1992 hinauszuschieben. Zugleich wird zu einer rechtspolitisch überaus bedenklichen, das Rechtsempfinden der Steuerzahler tief verletzenden Differenzierung Zuflucht genommen, wenn für den vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Zeitraum 1983-1985 nur solche Steuerbescheide korrigiert werden, die noch nicht bestandskräftig geworden sind. Zur Begründung heißt es: „Rechtssicherheit und Rechtsfrieden behalten Vorrang vor einer größtmöglichen materiellen Gerechtigkeit im Einzelfall.“
- Die Deformierung der Gewerbesteuer wird konsequent weitergeführt: Künftig sollen die Gewerbesteuer-

³ Der Verfasser war allerdings bei der Lektüre des letzten Gutachtens überrascht, daß die Passagen, in denen überzeugend auf die großen Gefahren der hohen Nettoneuverschuldung hingewiesen wird, nicht zu den Schlußfolgerungen führen, die man eigentlich erwartet. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart 1990, Ziff. 323-326, 356-358.

⁴ Vgl. dazu N. An del: Die Steuerreform der 80er Jahre: Erreichtes und Aufgeschobenes, Abschnitt 5: Abbau von Steuersubventionen, in: D. Döring, P. B. Spahn (Hrsg.): Steuerreform als gesellschaftspolitische Herausforderung der 90er Jahre, Berlin, erscheint demnächst.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

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

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

meßzahlen für mittelständische Personenunternehmen nach der Höhe des Gewerbeertrags gestaffelt werden.

Auf die ersten drei Punkte soll im folgenden etwas näher eingegangen werden.

Subventionsabbau

Vor den Koalitionsverhandlungen war viel vom Subventionsabbau die Rede, der ohne Rücksicht auf Tabus erfolgen sollte. Während der zähen Auseinandersetzungen gewann man aber zeitweise den Eindruck, daß es eher um Subventionserhöhungen für die Landwirtschaft ging, um Abbau allenfalls bei den Preissubventionen auf dem Gebiet der neuen Bundesländer. Das Endergebnis muß wohl selbst die größten Pessimisten enttäuschen, denn in der Sache wurde nichts Neues definitiv beschlossen. Man vereinbarte, den Zeitraum für den Abbau der Berlin- und Zonenrandförderung um drei auf vier Jahre zu verkürzen. Diese Bereitschaft dürfte um so leichter gefallen sein, als es völlig ausgeschlossen ist, daß die EG-Kommission im Rahmen ihrer vertraglichen Subventionskontrollkompetenzen die ursprünglich vorgesehene Fortsetzung dieser schon lange kritisch betrachteten Subventionierung über einen Zeitraum von sieben Jahren hinnehmen würde. Überdies muß für die vorgesehene Maßnahme erst einmal die Zustimmung der Länder gewonnen werden, mit denen die siebenjährige Übergangsperiode im Mai 1990 vereinbart worden ist.

Darüber hinaus wird lediglich eine allgemeine Absichtserklärung formuliert:

„Die steuerlichen Vergünstigungen und Sonderregelungen (ohne Berlin- und Zonenrandförderung) werden mit einem Gesamtvolumen von mindestens 5 Mrd. DM (Entstehungsjahr) abgebaut. Eine Koalitionsarbeitsgruppe hat den Auftrag, Vorschläge für die konkrete Ausgestaltung so rechtzeitig vorzulegen, daß die erforderlichen Gesetzesänderungen am 1. Januar 1992 wirksam werden.“

Die Finanzhilfen werden zurückgeführt, beginnend mit einem Abbau von 0,5 Mrd. DM in 1991 und ansteigend auf einen Abbau von 1,5 Mrd. DM in 1994.“

Die Erhöhung des Beitragssatzes der BA

Wie bereits erwähnt, sollte das Schwergewicht der Haushaltsentlastung auf der Seite der Ausgabenreduzierung liegen. Bei rein formaler Betrachtung mag dies aus der engen Perspektive des Bundeshaushalts mit der vereinbarten Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 2,5 Prozentpunkte 1991 (+ 18,2 Mrd. DM) als gelungen angesehen werden, da sich entspre-

chend der Bundeszuschuß reduziert. Aus der Perspektive des öffentlichen Gesamthaushalts und der Gesamt-abgabenbelastung der Bürger sieht das jedoch ganz anders aus.

Die Heraufsetzung des Beitragssatzes widerspricht überdies der von der Bundesregierung wiederholt vorge-tragenen Forderung, den Anstieg der Lohnnebenkosten zu bremsen. Sie ist aber vor allem ordnungs- und lasten-verteilungspolitisch zu kritisieren. Sie stellt einen Rück-fall in die viel beklagte Verschiebepolitik dar ohne Rücksicht auf eine aufgabengerechte Lastenzuweisung, für die die Bundesregierung eingetreten ist. Die Bewälti-gung der hohen Kosten der Arbeitslosigkeit, die im Zuge der unumgänglichen Umstrukturierung im Gebiet der neuen Länder anfallen, ist eine gesamtstaatliche Auf-gabe, die vom allgemeinen Fiskus zu tragen ist. Es ist lastenverteilungspolitisch nicht akzeptabel, hier lediglich die Beitragszahler der Bundesanstalt nach Maßgabe einer Einkunftsart bzw. eines Kostenfaktors heranzuzie-hen, und dies nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze.

Dies wurde später auch insofern eingestanden, als zu-sätzlich ein „Solidarbeitrag“ der Beamten vereinbart wurde. Damit kann jedoch die Kritik nicht wesentlich ent-schärft werden, zumal die Implementierungsprobleme beträchtlich sind: Ist es angebracht, den Abschlag auf 2,5 oder 1,25 Prozentpunkte festzulegen? Soll es 1992 par-allel zur dann vorgesehenen Beitragssenkung um 0,5 Prozentpunkte einen „Zuschlag“ im öffentlichen Dienst geben? Sollen diese Maßnahmen in Analogie zur Sozial-versicherung nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze rei-chen? Dies würde – von technischen Schwierigkeiten ganz abgesehen – sicherlich als unakzeptabel ange-sehen werden, was aber wiederum die Fragwürdigkeit un-terstreicht, im Rahmen des Sozialfiskus „versicherungsfremde“ Lasten zu finanzieren.

Die vorgesehene parallele Senkung des Beitragssat-zes der Rentenversicherung entspricht dem Wunsch, den Anstieg der Sozialabgabenbelastung insgesamt mög-lichst niedrig zu halten. Sie widerspricht dem erst im Rah-men der Rentenreform 1992 getroffenen Beschluß⁵, auch bei Überschreitung der Mindestrücklagen den Beitrags-satz zur Ansammlung von Überschüssen beizubehalten, um damit die sich für die Zukunft abzeichnenden Bei-tragssatzerhöhungen zeitlich etwas hinausschieben zu können. Dies wäre ein bescheidener Beitrag zur Verrin-gerung der intertemporalen Ungleichbehandlung der Bei-tragszahler gewesen. Die jetzt beschlossene Beitrags-satzsenkung wird dazu führen, daß die Rücklagen der Rentenversicherung abnehmen werden. Damit wird die

⁵ Vgl. Sozialgesetzbuch, Sechstes Buch, § 287 Abs. 1.

Belastung des Kapitalmarktes lediglich vom Bund auf die Sozialversicherungen verlagert.

Nach der Koalitionsvereinbarung hat die Bundespost in den Jahren 1991 bis 1994 eine jährliche Sonderablieferung von 2 Mrd. DM zu leisten; ursprünglich war sogar ein wesentlich höherer Betrag vorgesehen. Der Presse ist zu entnehmen, daß diese Belastung (vor allem) durch eine Verkürzung des Zeittaktes für Ortsgespräche aufgefangen werden soll.

Was von dieser Maßnahme, die hoffentlich in den neuen Bundesländern nicht als Beispiel für effiziente Preispolitik angesehen wird, zu halten ist, hat die Bundesregierung selbst sehr klar und vorausschauend schon im „Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost“⁶ ausgeführt. Damals forderte sie, daß „für die Deutsche Bundespost gesetzlich ein neuer, zukunftsorientierter Handlungsrahmen geschaffen werden“ muß mit „größere(r) Unabhängigkeit von der Politik“ und größerem „Freiraum für ein Handeln nach marktwirtschaftlichen Prinzipien“. Sie vertrat damals die Auffassung: „Die Berechnung der Ablieferung soll an der steuerlichen Belastung selbständiger Unternehmen orientiert werden. Mit dieser neuen Berechnungsmethode knüpft die Ablieferungspflicht künftig an die Ertragskraft der Unternehmen an und vermeidet Wettbewerbsverzerrungen“ (S. 50). Sie versprach zudem: „Die Bundesregierung wird dafür Sorge tragen, daß die Tarifänderungen einzelne Nutzergruppen nicht wesentlich ungerechtfertigt belasten.“⁷ Dem muß wohl nichts hinzugefügt werden.

Es ist schwer zu sagen, was eine Realisierung der Koalitionsvereinbarung insgesamt per saldo budgetpolitisch bedeutet. Sie enthält keinen Versuch, dies aufzuzeigen. Angesichts der noch ausstehenden Präzisierungen ist dies auch nicht möglich. Auffallend ist, daß man bei geplanten künftigen Steuersenkungen (Familienlastenausgleich, Niedrigsteuerland, Unternehmensteuerreform) meist recht konkret ist, sich aber über die Frage der Finanzierung weitgehend ausschweigt.

Bessere Alternativen

Daß internationale Abmachungen, die bestimmte protektionistische Instrumente verbieten, dazu führen, statt dessen nicht reglementierte alte oder neu ersonnene Instrumente einzusetzen, die unter Umständen mit einem

excess burden, mit im Prinzip vermeidbaren Nachteilen, verbunden sind, ist bekannt und eine oft gemachte Erfahrung. Was wir in den letzten Monaten in der Bundesrepublik erlebten, war eine hausgemachte Tabuisierung der Steuern mit den oben aufgezeigten negativen Konsequenzen.

Die Einführung einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer oder einer Erhöhung der Mehrwertsteuer hätte im Vergleich zum vorgesehenen Mißbrauch der Arbeitslosenversicherung und der Sondersteuer auf Telefonleistungen vor allem ordnungspolitische und lastenverteilungspolitische Vorteile. Dabei sprechen speziell für die Ergänzungsabgabe folgende Aspekte:

- Ihr Aufkommen würde dem Bund zufließen, der nach der weitgehenden Verweigerung der Länder ganz überwiegend die zusätzlichen finanziellen Lasten im Zuge der Wiedervereinigung zu tragen hat.
- Die Ergänzungsabgabe hat den Charakter des Außergewöhnlichen. Sie sollte von vornherein zeitlich beschränkt und in dem Maße zügig abgebaut werden, wie der wiedervereinigungsbedingte zusätzliche Finanzbedarf beim Bund abnimmt.
- Für das Ziel Preisniveaustabilität dürften mit ihr weit weniger Gefahren verbunden sein als mit der Anhebung der Mehrwertsteuer, die eher über zusätzliche Lohnforderungen zu Preisniveauerhöhungen führt.
- Der Rückgriff auf die Ergänzungsabgabe entspricht in stärkerem Maße dem Postulat der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit; er würde dadurch auch die Bewohner der neuen Länder weniger belasten.

Um sowohl die global erforderlichen Mehreinnahmen zu erzielen als auch strukturell den Entzugseffekt vornehmlich im Konsumbereich zu bewirken, ist es erforderlich, die Ergänzungsabgabe auf eine breite Grundlage zu stellen und sie nicht auf eine Sonderabgabe für Bezieher hoher Einkommen einzuengen. Allerdings müßte dabei berücksichtigt werden, daß gegenwärtig im Rahmen der Einkommensbesteuerung unter Verstoß gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip die Freibeträge zur Sicherung des Existenzminimums zu niedrig angesetzt sind.

Die Erhöhung der Mehrwertsteuer hat im Vergleich zur Ergänzungsabgabe Nachteile; im Vergleich zu den oben skizzierten unsystematischen Maßnahmen der Koalitionsvereinbarung ist sie aber eindeutig vorteilhafter, insbesondere wegen des breiteren und gleichmäßigeren Zugriffs. Aber die Bundesregierung fühlt sich wohl verpflichtet, diese beiden steuerlichen Maßnahmen anderen Finanzierungszielen vorzubehalten.

⁶ Bundestagsdrucksache 11/2854 vom 2. 9. 1988, S. 30.

⁷ Die Reform des Post- u. Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes, Bundestagsdrucksache 11/2855 vom 2. 9. 1988, S. 41.