

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Große Steuerreform: Überblick, Einordnung und Wertung

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 15

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1987) : Große Steuerreform: Überblick, Einordnung und Wertung, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 15, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99804>

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.



Nr 15/November 1987

Große Steuerreform

Überblick, Einordnung und Wertung

Die in diesem Jahr für die Zeit ab 1990 beschlossene Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer (siehe Kasten) ist – nach Umfang und Zielsetzung – ein alle angehendes finanz- und gesellschaftspolitisches Vorhaben, das schon deshalb breiteste Aufmerksamkeit und eine sachkundige Auseinandersetzung verdient.

In ihrem Kern läuft sie auf ein Umdenken des Staates gegenüber seinen Bürgern hinaus: Macht und Versuchung der öffentlichen Hände, in alle Lebensbereiche hineinzuregieren und sich dazu des Steuersystems zu bedienen, sollen beschnitten und statt

dessen dem einzelnen wieder mehr Mittel und Entscheidungsspielraum zurückgegeben werden.

Um eine Reform dieser Größenordnung und Tendenz richtig beurteilen zu können, müssen die vorgesehenen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit und vor dem Hintergrund unseres gegenwärtigen schadhafte Steuersystems bewertet werden. Doch statt dessen hat bereits jetzt ein Grabenkrieg der Einzelinteressen begonnen, bei dem nur noch in Teilausschnitten gesehen, gedacht und geurteilt wird. Setzt diese Art der Diskussion sich fort, läuft die Steuerreform Gefahr, zerredet zu werden. Damit würden die in ihr liegenden Chancen vertan – Chancen, die entschlossen genutzt werden müssen, wenn wir den Herausforderungen der kommenden Jahre gewachsen sein wollen.

der wochenlangen Kontroverse um die Senkung des Spitzensteuersatzes deutlich. Diese Diskussion war nicht nur schon wegen des geringen Entlastungsvolumens für die vom Spitzensteuersatz Betroffenen verfehlt. Übersehen wurde auch, daß die Senkung des Spitzensteuersatzes zur Entlastung aller Einkommen im Progressionsbereich führt. Über solchen fehlgeleiteten Erörterungen trat das eigentliche Ziel der Reform, die Dynamik der Wirtschaft zu stärken, in den Hintergrund. Um mehr Arbeit lohnend zu machen, kommt es gerade auf die steuerliche Entlastung der zusätzlich verdienten Mark, d. h. auf die Senkung der Grenzsteuersätze bis hinauf zum Spitzensatz an.

Bei der Diskussion um Spitzensteuersatz und neuen Einkommensteuertarif (siehe Graphik) wurde die schlichte Mechanik der Einkommensteuerprogression einfach übersehen: Wenn die Steuerbelastung

Die Reform-Maßnahmen auf einen Blick

Die Brutto-Entlastung der Steuerzahler in Höhe von 44,4 Milliarden DM soll erreicht werden durch

- Erhöhung des nicht steuerpflichtigen **Grundfreibetrages** von bisher 4.536 DM für Ledige (9.072 DM für Verheiratete) auf 5.616 (11.232 DM). Entlastung: 7 Milliarden DM.
- Senkung des **Eingangssteuersatzes** von 22 auf 19 Prozent. Dieser Satz gilt bis zu einer Einkommensgrenze von 8.100 DM (16.200 DM). Entlastung: 6,7 Milliarden DM.
- Einführung eines insgesamt **geringer und gleichmäßig ansteigenden Steuertarifs** im Bereich der direkten Progression (siehe Schaubild: Wie die Steuerreform wirkt). Entlastung: Rund 23,7 Milliarden DM.
- Senkung des **Spitzensteuersatzes** von 56 auf 53 Prozent. Die dazu gehörenden Einkommensgrenzen sinken von bisher 130.000 DM (260.000 DM) auf 120.000 DM (240.000 DM). Entlastung: Eine Milliarde DM.
- Verbesserung des **Vorwegabzugs für Vorsorgeaufwendungen** und der **Erhöhung familienbezogener Freibeträge** (z. B. Kinder-, Ausbildungs- und Haushaltsfreibetrag). Entlastung: Insgesamt rund 3,2 Milliarden DM.
- Senkung der **Körperschaftsteuer** auf einbehaltene Gewinne von 56 auf 50 Prozent und Erleichterung der **Sonderabschreibungen** für kleine und mittlere Betriebe. Entlastung: Rund 2,8 Milliarden DM.

Wie sachfremd es bei der bisherigen Diskussion zugeht, wurde schon an



von einer gewissen Grenze an stärker zunimmt als das Einkommen (Progression) ist es natürlich, daß eine Steuerentlastung absolut um so stärker zu Buche schlägt, je höher die Einkommen besteuert werden. Übersehen wurde auch, daß durch die Erhöhung des Grundfreibetrages und der familienbezogenen Freibeträge fast 500.000 Arbeitnehmer demnächst überhaupt keine Lohnsteuer mehr zahlen. Gemessen an der jeweils zu entrichtenden Steuerschuld kann die geplante Steuerreform jedenfalls nicht als unsozial angeprangert werden (siehe Tabelle).

Der Blick auf das Ziel der Steuerreform und für den Zusammenhang der Maßnahmen wurde freilich schon dadurch verstellt, daß die Entlastungen vorab verkündet, die Finanzierungspläne hingegen erst sehr viel später konkretisiert wurden: In einer Höhe von 19,4 Milliarden DM sollten die Entlastungen durch Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen gegenfinanziert werden, so daß den Steuerzahlern eine tatsächliche Entlastung von immerhin 25 Milliarden DM verbleibt. Diese jetzt beschlossenen Finanzierungsmaßnahmen (siehe Kasten) werden bis zur endgültigen parlamentarischen Verabschiedung der gesamten Steuerreform im Frühsommer nächsten Jahres im Zentrum der Auseinandersetzungen widerstreitender Interessengruppen stehen. Denn die im Februar beschlossenen Bruttoentlastungen sind längst „in den Köpfen konsumiert“ (Finanzministerin Birgit Breuel). Sie sind zum Besitzstand geworden, an dem niemand mehr nachträglich Abstriche hinnehmen will.

Bei diesen Auseinandersetzungen droht das alles überragende Ziel der Steuerreform aus dem Blickfeld zu geraten: Dem Bürger wieder mehr Freiraum und dementsprechend Mittel für eigenverantwortliches Handeln zurückzugeben, neue wirtschaftliche Kräfte zu wecken und die Zukunftschance für alle zu verbessern. Wie nötig das ist, läßt sich schon daraus

Absolute und relative Steuerentlastung durch den geplanten Einkommensteuertarif 1990 im Vergleich zu dem von 1986

Steuerpflichtiges Jahreseinkommen in DM	Steuerschuld 1986 in DM		Entlastung			
	ledig	verheiratet	in DM		in % der Steuerschuld	
			ledig	verheiratet	ledig	verheiratet
10.000	1199	188	363	188	30,3	100
20.000	3420	2398	477	726	13,9	30,3
40.000	10142	6840	2076	954	20,5	13,9
80.000	29404	20284	7431	4152	25,3	20,5
160.000	73137	58808	11216	14862	15,3	25,3
320.000	162739	146274	16017	22432	9,8	15,3

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

erkennen, daß sich in den letzten 25 Jahren, zwischen 1960 bis 1985, das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer verzehnfacht hat: Statt der 17 Milliarden DM von 1960 holte sich der Staat 1985 mit rund 175 Milliarden DM mehr als das Zehnfache in die Steuerkassen. Im gleichen Zeitraum

haben sich die Bruttoverdienste aber nur versechsfacht. Angesichts dieser Größenordnungen und der hier noch nicht berücksichtigten Belastung durch indirekte Steuern und Sozialabgaben fällt das Abspecken des Staates durch die geplante Steuerreform eher bescheiden aus.

Die Finanzierungsmaßnahmen

Nach Abzug der auf 1988 vorgezogenen Teile wird die Steuerreform 1990 nach den jetzigen, allerdings vorläufigen Berechnungen des Finanzministeriums eine Bruttoentlastung von knapp 38 Milliarden DM erreichen. Davon sollen rund 18 Milliarden DM durch den Abbau von Steuervergünstigungen und die Einführung einer Quellensteuer auf Zinsen wieder hereingeholt werden. Abgesehen von den schon vorgezogenen Entlastungen verbleiben dann dem Steuerzahler mehr als 20 Milliarden als echte Entlastung. Insgesamt sollen 42 Vorschriften über steuerliche Begünstigungen und Sonderregelungen abgeschafft, eingeschränkt oder geändert werden. Die wichtigsten Änderungen, die in wesentlichen Teilen noch konkretisiert werden müssen, betreffen die

- **Arbeitnehmerpauschale:** Arbeitnehmerfreibetrag (bisher 480 DM), Weichnachtsfreibetrag (bisher 600 DM) und Werbungskostenpauschale (564 DM) werden zur Arbeitnehmerpauschale in Höhe von rund 2.000 DM zusammengefaßt. Weitergehende Werbungskosten können nicht mehr geltend gemacht werden. Das Kilometergeld wird von 36 auf 50 Pfennig erhöht.

- **Investitionszulagen:** Im Rahmen der Regionalförderung werden Investitionszulagen gestrichen. Entlastung des Bundeshaushaltes: 1,6 Milliarden DM.

- **Sonderabschreibungen:** In den Bereichen Forschung und Entwicklung, energiesparende und Umweltschutzinvestitionen entfallen künftig erhöhte Abschreibungen. Einsparung: Rund zwei Milliarden DM.

- **Zinsbesteuerung:** Mit einem Satz von zehn Prozent wird ab 1989 die steuerliche Erfassung von Erträgen aus Schuldverschreibungen, Schuldscheindarlehen, Investment-Anteilen, Kapitalansammlungsversicherungen, Guthaben und Einlagen bei Banken und Bausparkassen verbessert (Ausnahmen: Sparbücher mit gesetzlicher Kündigungsfrist, D-Mark-Auslandanleihen, vertraglich zugesicherte Zinsen bei Lebensversicherungen). Das Kreditinstitut oder die Versicherung führt die Steuer, die beim Einkommen- oder Lohnsteuerzahler verrechnet wird, direkt an das Finanzamt ab (Quellensteuer). Erhoffte Mehreinnahme: 4,3 Milliarden DM.

Schädigendes Steuersystem

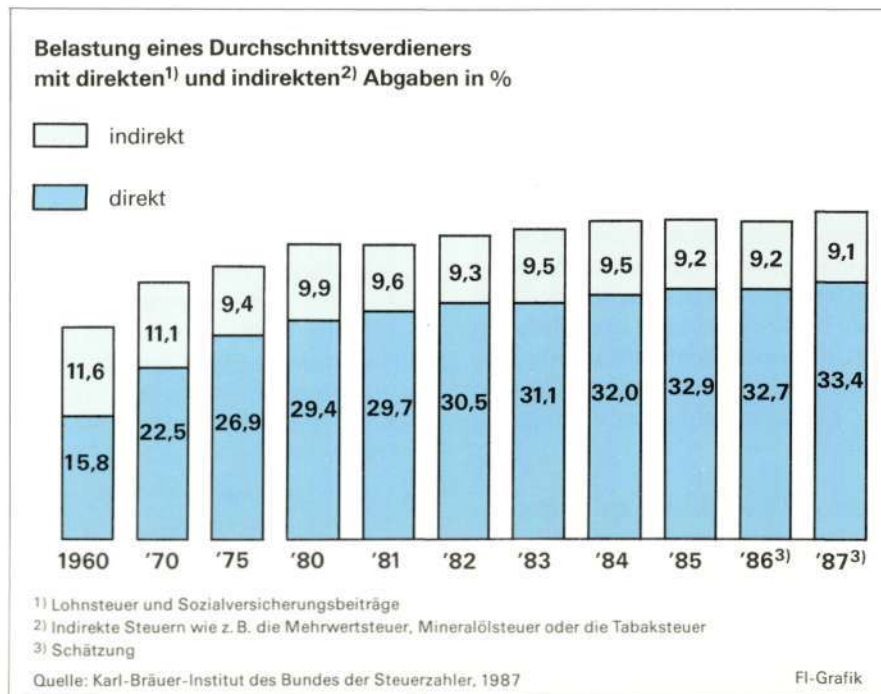
Steuersysteme sind seit jeher eine der empfindlichsten Nahtstellen zwischen dem Bürger und seinem Staat. In welchem Umfang dem einzelnen von der öffentlichen Hand in die Tasche gegriffen werden darf, ist Gegenstand des Nachdenkens seit es Staaten gibt.

Besteuerung der Bürger „im Verhältnis zu ihren Fähigkeiten“ war die Antwort des Ökonomen Adam Smith vor über 200 Jahren. Wer ein höheres Einkommen hat und somit „leistungsfähiger“ ist, soll deshalb auch prozentual mehr abgeben als der weniger Verdienende. Das ist die klassische Begründung für eine progressive Einkommensbesteuerung.

Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Wer in welchem Umfang in der Bundesrepublik Steuern zahlen muß, wird noch von ganz anderen Kriterien als von der Leistungsfähigkeit bestimmt: vom Zufall, vom Erfolg der Interessengruppe, von den Möglichkeiten und der Bereitschaft, die Schlupflöcher des Systems auszunutzen.

Hauptursache für diesen Mißstand: Unsere Steuergesetze sind durch interventionistische Regeln überfrachtet. Schon Matthias Erzberger, auf dessen Finanz- und Steuerreform von 1919 unser heutiges System in wesentlichen Teilen beruht, versuchte, die finanzpolitische Erfordernis eines höheren Steueraufkommens mit dem Ziel zu verbinden, die Einkommensbesteuerung als Instrument zur Förderung sozialer Gerechtigkeit einzusetzen. Die Folge war ein Anstieg der Steuerlastquote von neun auf achtzehn Prozent.

Derzeit gibt es mehr als 70 Arten von Steuern und Quasi-Steuern, geregelt in 120 verschiedenen Gesetzen mit über 200 Verordnungen und Durchführungsbestimmungen. Jahr für Jahr ergehen dazu rund 1.000 Verwaltungsanordnungen sowie eine Vielzahl von Gerichtsentscheidun-



gen. Die meisten dieser Bestimmungen kennen wiederum Ausnahmeregelungen und -tatbestände, dazu eine Vielzahl weiterer Einschränkungen in Form von Freibeträgen, Pauschsätzen und Freigrenzen, deren Sinn nur noch schwer zu verstehen ist: Erst langt das Finanzamt kräftig zu, dann werden zahlreiche Ausnahmen erfunden, um die Steuerlast ein wenig zu mindern. Wie im Sozialbereich erweist sich auch hier der Staat als eine Umverteilungsmaschinerie, die unter gewaltigem Verwaltungsaufwand wenig Sinnvolles bewirkt.

Daß sich der einzelne angesichts dieses Dschungels von Vorschriften, Regeln und Ausnahmen unsicher und ungerecht behandelt fühlt, kann nicht verwundern. Mehr als 2 Millionen Steuereinsprüche im Jahre 1984 machen das erschreckend deutlich. Unsere Steuergesetze sind schon längst keine klaren Abgabenvorschriften mehr. Sie sind statt dessen zu komplizierten Instrumenten geworden, um von Staats wegen Gesellschaftspolitik im weitesten Sinne zu betreiben, die Wirtschaft zu steuern und eingenommenes Geld umzuverteilen.

Durch die Vielzahl fragwürdiger Eingriffe hat der Staat ein Steuersystem geschaffen, das unter dem Strich dem einzelnen wie der Gesamtheit schadet. Durch dieses System wird

- **Leistung gehemmt:** Weil schon bei mittleren Einkommen von jeder Mark fast 50 Pfennig abzuführen sind (siehe Schaubild „Belastung eines Durchschnittsverdieners“), ist die Folge davon weniger Leistungsbereitschaft oder Abwanderung in die verschiedenen Formen der Schattenwirtschaft.
- **Geld fehlgeleitet:** Weil gewerbliche Investitionen und Ersparnisse höher besteuert werden als der Konsum, wird die Kapitalbildung bestraft. Es ist deshalb kein Zufall, daß die für eine dauerhafte Leistungsfähigkeit entscheidenden Nettoinvestitionen in der gewerblichen Wirtschaft seit 1970 dramatisch gefallen sind.
- **Ungerechtigkeit ermöglicht:** Weil verschiedene Einkunftsarten aufgrund unterschiedlicher Steuerfreibeträge, Ausnahmetatbestände und Steuererhebungstechniken verschieden besteuert werden, ist

die Steuergerechtigkeit verletzt. Das führt zur weiteren Untergrabung der Steuermoral.

Insbesondere der nicht systematisch geordnete Einkunfts-katalog ist die größte Quelle steuerlicher Ungerechtigkeiten. Er ist historisch gewachsen und wurzelt in den klassenkämpferischen Klischees der bewegten Sozialgeschichte seit dem Entstehen der sozialen Frage und der modernen progressiven Einkommensteuer im 19. Jahrhundert. So bekommt ein Arbeitnehmer den Weihnachtsfreibetrag auch dann, wenn er ein hohes Einkommen hat; ein Unternehmer, der am Rande des Existenzminimums lebt, bekommt diesen Freibetrag nicht. Mehrere tausend Urteile des Bundesfinanzhofes beschäftigen sich mit Abgrenzungsfragen einer mehr oder weniger willkürlichen Gruppenungerechtigkeit. Es ist nicht einleuchtend, warum der Inhaber eines Friseurgeschäftes bei gleichem Bruttoeinkommen mehr Steuern zu zahlen hat als sein Angestellter.

Ein solches System unausgewogener Besteuerung verliert zunehmend an Effizienz. Zum einen erfordern Steuergesetze, die derartige Differenzierungen vorsehen, gewaltige Steuerberatungs-, Finanzverwaltungs- und Justizkapazität. Zum anderen führen Ausnahmeregelungen, unterschiedliche Freibeträge u. ä. zur Aushöhlung der Steuerbemessungsbasen. Dies verleitet den Staat zur Erhöhung der Steuersätze und im Gegenzug den Bürger zum Ausweichen in niedrig besteuerte Bereiche. Bei Lichte besehen wurden in den letzten 20 Jahren nahezu alle Steuersätze entweder ausdrücklich oder heimlich durch Inflation erhöht, ohne daß die Steuerlastquote selbst sich merklich verändert hätte. Dies ist Ausdruck schwerer wirtschaftlicher Schäden: Zuviel Energie und kreative Leistung wird dem produktiven Bereich entzogen, weil es sich eher lohnt, sie in die Steuervermeidung zu investieren.

Ein solches System ist ordnungsaber auch gesellschaftspolitisch nicht

mehr auf der Höhe der Zeit. Es legt einem Volk und seinen Bürgern vielfache materielle Fesseln an und lähmt damit seine Kräfte.

Zielrichtung der Reform

Bislang ist fast jede Bundesregierung der Nachkriegszeit mit dem Versprechen angetreten, das Steuerrecht zugleich einfacher und gerechter zu gestalten. Bisher kapitulierten sie alle vor dem undurchdringlichen Gestrüpp der Interessen. Schon der erste Finanzminister der Republik, Fritz Schäffer, verkündete: „Eine Vereinfachung der Gesetzgebung ist nötig“. Geschehen ist bislang wenig.

Kein Finanzminister hat bisher jemals ernsthaft vorgeschlagen, all die vielen Steuersparmöglichkeiten, Pauschsätze und Freibeträge ersatzlos zu streichen und dafür, zum Nutzen aller, die Steuersätze radikal zu senken. Der mangelnde Mut ist nicht nur auf Angst vor dem Interessendruck, sondern auf den Drang von Politik und Politikern zurückzuführen, mit Steuerbe- und -entlastungen die Wirtschaftsaktivität in ihrem Sinne zu steuern. Das ist nicht in jedem Fall unzulässig. Es sollte aber immer die letzte Möglichkeit sein. Die Lenkung von Wirtschaftsabläufen über Steuern oder Subventionen ist nämlich nicht nur außerordentlich aufwendig. Sie führt unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten oft auch zu sehr fragwürdigen Ergebnissen.

Einfachheit und Gerechtigkeit sind sicherlich nicht immer leicht in Einklang zu bringen. Daß dies aber zu einem gewissen Grade möglich ist, zeigt die Steuerreform in den USA. In einem Land, das wie keine andere westliche Industrienation von Interessengruppen dominiert wird, wurde der Spitzensteuersatz drastisch auf 28 Prozent gesenkt und die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer durch Beseitigung einer Vielzahl von Steuervergünstigungen für Großverdiener und Unternehmen

beträchtlich erweitert. Das Beispiel USA macht deutlich: Je stärker Steuervergünstigungen, die zum Teil nur wenigen zugute kommen, gekürzt werden, um so stärker können auch die Steuersätze für alle gesenkt werden. Eine Steuerreform unter dem Leitmotiv „niedrige Steuersätze und wenig Ausnahmen“ macht das Steuerrecht einfacher, überschaubarer und damit gerechter.

Deutliches Beispiel dafür ist die Reform der Grunderwerbsteuer im Jahre 1983. Durch die Beseitigung von Ausnahmen und die Senkung des Steuersatzes von 7 auf 2% sanken im folgenden Jahr die Verwaltungskosten von 6 auf 4% des Grunderwerbsteueraufkommens. Gleichzeitig stiegen die Steuereinnahmen um 0,5 Milliarden auf 2,9 Milliarden DM.

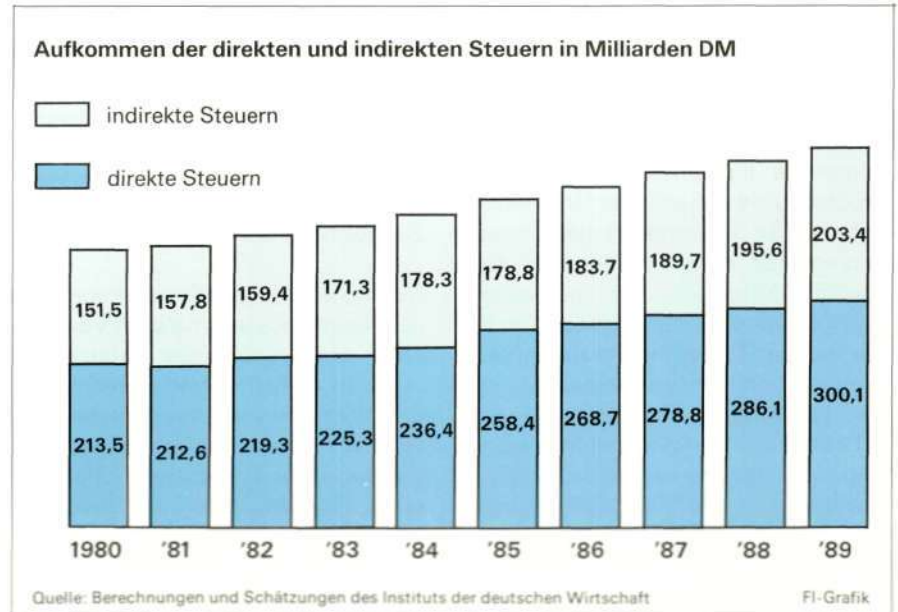
An diesen Beispielen gemessen ist die Steuerreform in der Bundesrepublik nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Da es gelungen ist, die Steuerreform durch Beseitigung von Steuervergünstigungen und ohne Anhebung von Verbrauch- oder Umsatzsteuern zu finanzieren, sind die Ziele einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und einer Vereinfachung des Steuersystems näher gerückt. So erübrigt z. B. die Neuregelung der Arbeitnehmerpauschale zukünftig viele Auseinandersetzungen mit Finanzämtern und -gerichten.

Überdies wird mit der neuen Tarifstruktur die Einkommensteuerlast nicht nur kurzfristig vermindert: Mit der Entschärfung der Progression ist der mit steigendem Einkommen verbundene überproportionale Anstieg der direkten Steuern abgebrems worden. Dies wird die tendenzielle Zunahme des Anteils der leistungshemmenden direkten Steuern am Gesamtsteueraufkommen zwar nicht umkehren, aber insgesamt verlangsamten (siehe Schaubild). Das Kernstück der Reform, nämlich der linearprogressive Tarifverlauf, wird daher vermutlich sehr lange charakteristischer Bestandteil der deutschen Einkommensteuer bleiben.

Stolpersteine und Widersprüche

Bis zum Inkrafttreten der Steuerreform gibt es noch viele Unwägbarkeiten und Stolpersteine. Diese beziehen sich zunächst auf das **Volumen der Steuerreform**. Bund, Länder und Gemeinden müssen ja nicht nur die jetzt beschlossenen Umschichtungen in Höhe von rund 19 Milliarden DM berücksichtigen. Sie stehen auch vor der Aufgabe, die 25 Milliarden DM jährlich einzusparen, die die Bürger tatsächlich entlasten sollen. Inwieweit dies ohne nennenswerte Neuverschuldung gelingt, hängt von den Möglichkeiten sparsamer Haushaltsführung ab, von der Entwicklung der zukünftigen Steuereinnahmen und damit von dem Wachstum unserer Wirtschaft. Auch wenn die Steuer-senkungen Impulse zum stärkeren Wachstum freisetzen, dürften die den Steuerschätzungen zugrundeliegenden prognostizierten Wachstumsraten von zweieinhalb Prozent jährlich relativ optimistisch sein. Sollten die künftigen Steuereinnahmen geringer ausfallen als derzeit angenommen, ist durchaus denkbar, daß die Nettoentlastung durch Anzapfen weiterer Finanzierungsquellen reduziert werden muß. Bei all dem darf auch nicht übersehen werden, daß in unserem Sozialsystem erheblicher Sanierungsbedarf besteht. Sollte diese Reform teilweise zulasten der öffentlichen Haushalte erfolgen, wofür es leider viele Anzeichen gibt, so ist die bisher geplante Entlastung auf keinen Fall mehr zu halten.

Überdies müssen bis zur endgültigen parlamentarischen Verabschiedung der Steuerreform die jetzt getroffenen Koalitionsvereinbarungen noch in wesentlichen Punkten konkretisiert werden. Dies gibt allen Interessengruppen Zeit, ihren Widerstand zu formieren und Änderungen zu verlangen. Damit besteht die Gefahr, daß die erhofften positiven Impulse der Steuersenkung durch die anstehenden Auseinandersetzungen über die Verteilung der Mehrbelastung zerredet werden.



Dies gilt insbesondere für den **Abbau von Steuervergünstigungen bei den Arbeitnehmern**. Nachdem die Entlastungen konsumiert worden sind, richtet sich die Kritik nun insbesondere auf die Mehrbelastungen durch die Einführung einer einheitlichen Arbeitnehmerpauschale, die Beseitigung der Steuerfreiheit von Lohnzuschlägen für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit sowie die von Belegschaftsrabatten. Wie diese Belastungen tatsächlich bei den einzelnen zu Buche schlagen, hängt von dem Ausmaß ab, in dem die Steuervergünstigungen bisher in Anspruch genommen wurden. Insbesondere Arbeitnehmer in der Automobilbranche, die sonntags und feiertags arbeiten, werden kaum von den Entlastungen profitieren. Bei den in diesen Bereichen zu erwartenden Auseinandersetzungen sollte aber bedacht werden, daß es nicht Aufgabe des Staates sein kann, z. B. die Mehrentlohnung der Arbeitnehmer bei erschwerten Arbeitsbedingungen zu regeln. Dies sollte allein Aufgabe der Tarifparteien sein.

Vor allem aber: Steuervergünstigungen des Mehrarbeitlohnes oder der Belegschaftsrabatte diskriminieren alle anderen Arbeitnehmer und die Selbständigen, die diese Vergünstigungen nicht in Anspruch nehmen

können. Eine Beseitigung dieser jahrelang erhaltenen Vergünstigungen entspricht daher durchaus den Prinzipien der steuerlichen Gleichbehandlung und der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

Gemessen am Grundgedanken „geringere Steuersätze und wenige Ausnahmen“ sind die jetzt vorgelegten Finanzierungsbeschlüsse eher willkürlich. Die Auswahl läßt sich nur so erklären, daß sie den **Widerstand der Gemeinden und Länder** gegen die Steuerreform zumindest nicht verschärfen sollen. Indem hauptsächlich solche Finanzierungsanschläge berücksichtigt wurden, bei denen die Mehreinnahmen Bund, Ländern und Gemeinden im Verhältnis ihres Anteils an den betreffenden Gemeinschaftssteuern zufließen, wird ein zusätzlicher politischer Handlungsbedarf im Bereich des Finanzausgleiches vermieden.

Fatal wäre es freilich, wenn die Gemeinden zur Kompensation ihrer übrigen Steuerausfälle die Hebesätze zur Gewerbesteuer erhöhen würden. Dies würde die ohnehin geringen Vorteile der Steuerreform für die **Unternehmen** gänzlich zunichte und den Unternehmensstandort Bundesrepublik noch uninteressanter machen.

Schon jetzt deuten Berechnungen darauf hin, daß die Entlastungen der Wirtschaft geringer sein werden als die Belastungen durch die jetzigen Finanzierungsbeschlüsse. Da überdies große Teile der den Arbeitnehmern zugeordneten Lasten von den Unternehmen getragen werden, wird die Wirtschaft insgesamt damit eher zum Verlierer der Steuerreform. Dies erhöht die Dringlichkeit einer **Reform der Unternehmensbesteuerung** insbesondere in den Bereichen Gewerbe-, Kapitalverkehr- und Vermögensteuer.

Weitere Unwägbarkeiten bestehen bei den Schätzungen über das Volumen der Finanzierungsmaßnahmen. Dies betrifft insbesondere die geplante **Quellensteuer** auf Zinsen. Sie soll eine Mehreinnahme von 4,3 Milliarden erbringen. Mit der Steuer selber kommt die Regierungskoalition einem Gebot des Bundesverfassungsgerichtes nach, seit jeher steuerpflichtige Vermögenseinkünfte wirksamer zu erfassen. Für den steuererhlichen Geldanleger tritt keine Änderung der Steuerschuld ein, da die Zinssteuer auf die Einkommensteuerschuld angerechnet wird. Eine umfassende und gleichmäßigere Besteuerung der Zinserträge ist unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit notwendig, doch dürfen die Wirkungen auf den Kapitalmarkt nicht unberücksichtigt bleiben. Längerfristig können sich die Kapitalströme zu den quellensteuerfreien D-Mark-Auslandsanleihen und D-Mark-Guthaben bei Banken im Ausland verlagern. Dies könnte zur Folge haben, daß die öffentlichen Hände ihre quellenbesteuerten inländischen Anleihen mit höheren Zinsen versehen müssen. Insofern ist zweifelhaft, ob der Nettoertrag tatsächlich so hoch anzusetzen ist, und ob nicht nach anderweitigen Finanzierungsquellen Ausschau gehalten werden muß.

Fazit:

- Während die Bruttoverdienste im Zeitraum von 1960 bis 1985 um das Sechsfache gestiegen sind, hat sich der Staat das Zehnfache des ursprünglichen Betrags an Lohn- und Einkommensteuer hereingeholt. Eine Umkehr dieses Trends ist unerlässlich, nicht zuletzt um die Flucht in die Schattenwirtschaft zu stoppen und wieder mehr neue wirtschaftliche Dynamik freizusetzen.
- Unser Steuersystem ist mit einer Vielzahl komplizierter, zum Teil widersprüchlicher Einzelregelungen überfrachtet. Sie zu bereinigen und das ganze System für alle Bürger gerecht, verständlich und akzeptabel zu machen, ist eine ordnungspolitische Daueraufgabe für die nächsten Jahre.
- Die jetzt beschlossenen Maßnahmen zur Finanzierung der Steuerreform sind insgesamt ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Der Abbau von Steuervergünstigungen weist den Weg zu einem einfacheren und gerechteren Steuersystem unter dem Leitgedanken: „Niedrigere Steuersätze und weniger Ausnahmeregelungen“.
- Die Steuerreform, so wie geplant, wird allerdings die gewerbliche Wirtschaft und damit die Basis von Wohlstand und sozialer Sicherheit eher beschweren als entlasten. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung ist deshalb noch dringlicher geworden und darf nicht mehr länger hinausgeschoben werden. Auch hier muß die Chance zu Steuervereinfachung und Subventionsabbau genutzt werden.

Ausblick

Die Ausgestaltung des Steuersystems hat seit jeher zentrale politische Bedeutung. Kein Bereich wird dermaßen zum Füllhorn von Wahlversprechen und zum Büttel politischer Richtungskämpfe gemacht wie das Steuerrecht. Den Parlamenten fehlt es zumeist an Kraft oder Mut, gerechte und zugleich einfache Gesetze zu erlassen. Das hat zu der gruppen- und wählerorientierten Kompliziertheit der Steuergesetze geführt und zugleich den Verlust an gleichmäßiger Besteuerung bewirkt.

Die jetzt beschlossene Steuerreform 1990 schlägt eine erste deutliche Schneise in dieses Gestrüpp. Mit ihr wird ein Schritt in Richtung „niedrigere Steuersätze und weniger Ausnahmeregelungen“ getan. Sie leistet damit einen, wenn auch kleinen Beitrag zur Erhöhung der Leistungs- und Risikobereitschaft und trägt zu einer Beschleunigung des Strukturwandels und des Wachstums bei.

Unter struktur- und ordnungspolitischen Gesichtspunkten bleibt aber in den kommenden Jahren noch Entscheidendes zu verbessern, insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Der weitere Abbau von Steuervergünstigungen und staatlichen Finanzhilfen bei gleichzeitiger Verringerung der Steuersätze sind der Weg zu größerer wirtschaftlicher Dynamik und damit zur Sicherung unseres Lebensstandards. Auf diesem Weg muß auch in den kommenden Jahren konsequent weitergegangen werden.