

Bruno Molitor

Die Bewährungsprobe der Steuerreform

Die „Steuerreform“ ist unserer Bevölkerung zu oft versprochen worden, als daß sie nochmals auf die lange Bank geschoben werden könnte. Sie muß in dieser Legislaturperiode erfolgen, wenn die Regierung nicht erheblich an Kredit verlieren will. Freilich liegt ebenso auf der Hand, daß sie nicht jene ehrgeizig-umfassende Gestalt anzunehmen vermag, die Finanzexperten erträumen. Sie wird sich auf einige klug gewählte Schwerpunkte zu konzentrieren haben. Und das sachlich wie politisch entscheidende Auswahlkriterium ist das Verteilungsziel. Daran kann es keinen Zweifel geben. Es geht darum, die offensichtlichen Ungerechtigkeiten in unserem Steuersystem abzubauen und die *soziale* Funktion der Staatsfinanzierung wieder in ihr Recht zu setzen. Wir verfügen in der Marktwirtschaftsordnung, von der Lohnpolitik abgesehen, über kein anderes Instrument, um die Einkommen gleichmäßiger zu verteilen. Aber natürlich sollte im gleichen Zuge möglichst auch der Rationalität des Finanzsystems aufgeholfen werden. Die tausenderlei Differenzierungen, die einer vermeintlich gerechten Lastverteilung dienen sollen, haben längst die Wohltat in Plage verwandelt.

Progression

Der erste Ansatzpunkt, der im Vordergrund zu stehen hat, ist die Verteilungswirkung der Steuerprogression. Ihr Prinzip liegt darin, daß der Steuersatz mit dem Einkommen (Gewinn) zunimmt, die höheren Ränge der Einkommenspyramide also nicht nur mehr, sondern überproportional mehr zur Finanzierung der Staatsausgaben beitragen und sich damit die verfügbaren Einkommen weniger ungleichmäßig verteilen als vor der Besteuerung. Nun sind aber die Einkommensstufen, an die die unterschiedlichen Steuersätze anknüpfen, im überkommenen System in DM fixiert. Das bedeutet nicht allein, daß wir bei jeder auch nur nominellen Einkommenszunahme höhere Steuern zu zahlen haben. Mit dem im Wirtschaftswachstum steigenden allgemeinen Einkommensniveau geraten auch immer mehr Masseneinkommensbezieher in den Progressionsbereich, der für sie angesichts ihrer unveränderten Position innerhalb der Einkommenspyramide gar nicht gedacht war; die Reichen verdienen im gleichen Expansionsprozeß ja auch mehr, aber der (nominelle) Spitzensteuersatz beläuft sich konstant auf 53 % (Schweden: 71 %, USA: 81%, England: 91%).

Hier muß eine Korrektur eintreten, wenn nicht die Verteilungswirkung der Progression je länger je mehr ausgehöhlt werden soll. Und es empfiehlt sich, in einem Dreischritt vorzugehen: Heraufsetzung des steuerfreien Existenzminimums (heute jährlich 1680 DM!), Ausweitung der (unteren) Proportionalzone (heute bis 8000 DM für Steuerklasse I) und Anhebung der Progressionssätze an der Spitze. Natürlich ist das keine Lösung für die Ewigkeit. Je nach dem Grad des weiteren allgemeinen Einkommenswachstums muß die Prozedur in späteren Perioden wiederholt werden.

Familienlastenausgleich

Indessen darf nicht übersehen werden, daß die Progressionssätze allein noch nichts über die effektive Steuerbelastung besagen. Es gibt bei uns eine Vielzahl von Steuer-
vergünstigungen, die das erzielte Einkommen durch Abzüge für die Steuerpflicht zu reduzieren erlauben. Ohne Zweifel profitieren von ihnen am meisten die Selbständigen, und je höher das Einkommen, desto stärker. Hier wird an einer zweiten Stelle die Verteilungswirkung der Progression vermindert. So hat die reformerische Devise auf eine rigorose Durchforstung der Vergünstigungen zu lauten. Ein wichtiger Anfang läge in der Streichung der Kinderfreibeträge, die ein an sich vernünftiges sozialpolitisches Ziel insofern pervertieren, als das Kind eine um so größere Steuerersparnis einbringt, je höher das väterliche Einkommen ist. Statt dessen wäre eine einheitliche Kindergeldregelung vorzusehen, deren Leistungen nurmehr nach der Zahl und dem Alter der Kinder differieren; technisch bietet sich eine Aufrechnung des Betrages gegen die Steuerschuld bzw. seine Auszahlung durch das Finanzamt in Form einer Negativsteuer als probates Verfahren an.

Daß die öffentliche Hand mit der bisherigen Zweispurigkeit von Kindergeld und Kinderfreibetrag den Familienlastenausgleich derart ungleich durchführen kann, läßt sich nur aus der verbreiteten Attitüde erklären, die Steuerermäßigungen als einen Anspruch ansieht, der sich von selbst versteht, direkte Zuwendungen auf der Ausgabenseite des Budgets dagegen als Staatsgeschenke — eine Unterscheidung, die in der Sache natürlich unhaltbar ist.

Aus ähnlichen Gründen gilt es, das geltende Ehegattensplitting zu überprüfen. Daß Verheiratete ihre Einkommen zusammenrechnen und für die Besteuerung jeweils die Hälfte des Gesamtbetrages deklarieren können, hat seinen guten Sinn, wenn die Frau um des Familienunterhaltes willen berufstätig sein muß, und allgemein als arbeitsmarkt-

politischer Anreiz. Aber die soziale Vergünstigung wird ungereimt, wenn es sich um hohe Einkommen handelt — von den gerade hier besonders einträglichen Scheinarbeitsverhältnissen ganz zu schweigen. So erscheint verteilungspolitisch eine Begrenzung für die Wirksamkeit des Ehegattensplitting auf eine bestimmte Höhe des zu versteuernden Einkommens geboten.

Sparförderung

In einem rationalen Steuersystem würden als abzugsfähig lediglich Kosten gelten, die in einem direkten Kausalzusammenhang mit der *Einkommenserzielung* stehen; alles andere, insbesondere bestimmte erstrebenswerte Zwecke in der *Einkommensverwendung*, wäre auf der Ausgabenseite des Budgets durch direkte Staatszuwendungen zu fördern. Damit gewänne nicht nur die parlamentarische Kontrollmöglichkeit und Beweglichkeit der Finanzpolitik, sondern ebenso ihre soziale Gerechtigkeit. Das geltende System ist jedoch in seiner Vielfalt an abzugsfähigen „Sonderausgaben“ und „Werbungskosten“ weit von diesem Zustand entfernt.

Als erstes müssen aus den Sonderausgaben des § 10 EStG die Beiträge zu Bauspar-Kassen ausscheiden, deren Abzugsfähigkeit massiv die höheren Einkommensgruppen begünstigt. Zur Förderung des Sparens sollte es nur noch die unmittelbare Prämienzahlung geben. Sie läßt sich nach der Kopfzahl des sparenden Haushaltes staffeln; es kann mit einem Sparhöchstbetrag gearbeitet werden und die Förderung jenseits einer — allerdings vernünftig gegriffenen — Einkommensgrenze aussetzen. Und wenn auch prinzipiell alle Sparziele einzubeziehen sind, so empfiehlt es sich doch, die Eigenart z. B. des zweckgebundenen Bausparens durch ansehnlich höhere Prämienätze zu berücksichtigen. Die Kritik, die an einer solchen Differenzierung von den Banken vorgetragen wird, ist von ihrer Interessenlage her verständlich, aber sachlich nicht durchschlagend.

Freilich, wird das Bausparen als Sonderausgabe gestrichen, muß, schon um Ausweichmöglichkeiten zu verstopfen, das Versicherungssparen folgen. Ohnehin ist seine Sonderbehandlung angesichts der Wohlstandssteigerung und dem damit von selbst zunehmenden Sicherungstreben heute schwerlich mehr begründbar, von der wachsenden Öffnung der Sozialen Sicherung auch für Höherverdienende ganz zu schweigen. Und was die Geschäftschancen der privaten Versicherungswirtschaft betrifft, dürfte es vollauf genügen, die Versicherungsbeiträge in die allgemeine Sparprämienregelung einzubeziehen. Natürlich hätte das dann ebenso für die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung zu gelten, wobei der Arbeitnehmer auch den Arbeitgeberbeitrag als Lohnbestandteil, der er ist, deklarieren kann.

Arbeitnehmerfreibetrag

Dem Ausgleich des gleichwohl verbleibenden allgemeinen Vorteils, über den nun einmal Selbständige mit „ordnungsgemäßer Buchführung“ in der Steuerveranlagung verfügen, dient der Arbeitnehmerfreibetrag. Er muß aus verteilungspolitischen Gründen gemäß der Steigerung des Einkommensniveaus angepaßt werden.

Indessen sollte die Erhöhung so ausfallen, daß konsequenterweise auch die bisherige Kilometerpauschale für Fahrten zum Arbeitsplatz abgegolten ist, die ja nichts anderes als ein Äquivalent für die entsprechende Abschreibungsmöglichkeit der Selbständigen darstellt. Damit wird im gleichen Zuge auch einer verkehrspolitischen Malaise abgeholfen: im Vergleich zur Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel bietet sich für die Fahrt im eigenen Wagen kein steuerlicher Anreiz mehr. Das Argument der Automobilindustrie, sie bedürfe der Kilometerpauschale für ihre Absatzchancen, erscheint eher amüsant und

kann getrost übergangen werden. Und daß von der Neuregelung relativ am stärksten jene Arbeitnehmer profitieren, die sich erst kein Auto leisten können, dürfte verteilungspolitisch kaum ein Nachteil sein.

Erbschaftsteuer

Ein Schwerpunktprogramm zur Steuerreform hat endlich auch die Heraufsetzung der Erbschaftsteuer einzuschließen, die bei uns bislang absolut und im internationalen Vergleich recht bescheiden ausfällt. Wichtiger noch als die periodische Mehreinnahme, die der Fiskus hier erwarten kann, ist ihr Beitrag zur längerfristigen Korrektur der personellen Vermögensverteilung. Und das um so mehr, als die Überwälzungschancen bei der Erbschaftbesteuerung äußerst gering sind. So gesehen, muß es absurd erscheinen, eine Erbschaftsteuerversicherung, wie bisher, als steuerlich abzugsfähig anzuerkennen; denn damit kommt es zu einer teilweisen Rückwälzung der Belastung auf den Fiskus selbst.

Entsprechendes gilt für die bezahlte Vermögensteuer, die heute noch, in Gesellschaft mit der Kirchensteuer, unter den unbeschränkt abzugsfähigen Sonderausgaben rangiert. Um allerdings die Politik einer breiten Vermögensstreuung zu erleichtern, sollten die Freibeträge hier wie bei der Erbschaftsteuer angehoben werden.

Haushaltsvolumen

Gelingt es dann noch, der Steuerflucht in sonnige Oasen Paroli zu bieten und die auch bodenmarktpolitisch skandalöse Ausnahmeregelung in der Gewinnbesteuerung bei Grundstücksverkäufen zu beseitigen, ist die Steuerreform ein gesellschaftspolitischer Akt erster Ordnung.

Nur bleibt die Frage, wie sich angesichts der absehbaren Anforderungen an die Staatstätigkeit verhindern läßt, daß das Haushaltsniveau der öffentlichen Hand zurückgeht. Natürlich wäre es auch verteilungspolitisch vorteilhaft, bei Staatsausgaben wie den Unternehmenssubventionen und den Militärlasten Einsparungen vorzunehmen, wo immer es geht. Ebenso sind die Mehreinnahmen nicht zu unterschätzen, die das Schwerpunktprogramm verspricht: durch die Verstärkung der Progression bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, durch die Beschränkung des Ehegattensplitting, durch den Nettoeffekt des Überganges von Steuervergünstigungen zur Förderung auf der Ausgabenseite des Budgets (Kindergeld, Sparprämien) und durch die Heraufsetzung der Erbschaftsteuer (so nicht auch noch die Erhöhung der Freibeträge steuerlich weniger kostet, als die Beseitigung der Abzugsfähigkeit von Vermögensteuer und Erbschaftsteuerversicherung an Mehreinnahmen erbringt). Gleichwohl kann das alles der Größenordnung nach nicht hinreichen, um den Steuerausfall zu kompensieren, den die Anhebung von Grundfreibetrag und Arbeitnehmerfreibetrag (abzüglich der bisherigen Kilometerpauschale) und die Ausweitung der Proportionalzone mit sich bringen. Aber hier kommt uns ein Umstand zur Hilfe, der unter die Kategorie des Glückes im Unglück fällt: im Zuge der Steuerharmonisierung in der EWG muß ohnehin die *Mehrwertsteuer* bei uns angehoben werden, um sich mit einer entsprechenden Senkung der französischen Mehrwertsteuer auf halbem Wege zu treffen. Und die Erhöhung läßt je Punkt eine staatliche Mehreinnahme von etwa 3 Md. DM erwarten. Hier bietet sich eine Manövriermasse, die die programmierte Steuerreform ohne Senkung des öffentlichen Einnahmenvolumens durchzusetzen erlaubt; aber damit entfällt auch jede politische Entschuldigung für ihren weiteren Aufschub.

Wohlgemerkt, in erster Linie ist es der Beitrag zur Weiterentwicklung der europäischen Wirtschaftsunion, der die Erhöhung der Mehrwertsteuer notwendig macht. Denn

ansonsten empfiehlt ihre Regressionswirkung diese Steuerart nicht gerade für ein verteilungspolitisches Vorhaben. Immerhin gewinnt der Durchschnittsbürger insofern, als dann die nachgerade lächerlichen Zollkontrollen für Konsumgüter an den Grenzen entfallen können. Auch ist die psychische „Unmerklichkeit“ aufgrund der Diffusion der Umsatzsteuer ein relativer Vorteil. Und das Wichtigste: die vorgeführten Korrekturen bei den direkten Steuern überwiegen verteilungspolitisch im positiven Sinne bei weitem die Regressionswirkung der Mehrwertsteueranhebung. Auf jeden Fall hat also die Devise zu lauten, daß, wenn schon eine Anpassung der Mehrwertsteuer unumgänglich ist, sie nur gleichzeitig mit der distributiv gezielten Steuerreform erfolgt. Damit schließen sich alle Pläne, das erhöhte Aufkommen bei der Mehrwertsteuer einer Senkung der Gewerbesteuer dienstbar zu machen, von selbst aus — zu schweigen davon, daß die Hoffnung, eine solche Entlastung der Produzenten würde über entsprechend ermäßigte Preise an die Konsumenten weitergegeben, ziemlich eitel ist.

Innere Reformen

Indes, was geschieht mit den sogenannten inneren Reformen, wenn die Steuerkorrektur ganz auf das Verteilungsziel und nicht auf Erhöhung der öffentlichen Einnahmen ausgerichtet wird? Darauf ist zunächst einmal zu antworten, daß eine solche Steuerreform selbst einen integrierenden Bestandteil der „inneren Reformen“ darstellt. Zum anderen gibt es innere Reformen — und es sind wahrlich nicht die unwichtigsten —, die kaum finanzielle Mehrausgaben erfordern; man denke nur an die diversen Rechtsreformen. Drittens wird oft unterschlagen, daß ein anderer Teil der inneren Reformen zwar erheblich Kosten verursacht, diese aber, wenn es mit rechten Dingen zugeht, keineswegs die Staatskasse belasten müssen. So rühren zum Beispiel gerade die gefährlichen Flußverschmutzungen eindeutig von den Abwässern der anliegenden Industrien her: hier sind einschlägige Auflagen für die Verursacher die wirksame Gegenwehr. Was dann — viertens — die kurzfristig in Angriff zu nehmenden Reformen betrifft, die Mehrausgaben des öffentlichen Haushaltes voraussetzen, bietet sich, soweit die im Wirtschaftswachstum automatische Zunahme des öffentlichen Einnahmenvolumens und die mögliche Kürzung anderer Staatsausgaben nicht ausreichen, die Staatsverschuldung ¹⁾ als zweckmäßige Finanzierungsart an. Sachlich ist es ohnehin ratsam, die Erweiterungsinvestitionen etwa im Bildungswesen nur schrittweise vorzunehmen, und das schon darum, weil sich das komplementär erforderliche zusätzliche Lehrpersonal nicht aus dem Boden stampfen läßt. Erst wenn in den Folgeperioden alle Stricke reißen, steht *schließlich* eine Anhebung der allgemeinen Steuerlastquote zur Diskussion, und zwar, wie man aus distributiven Gründen hinzufügen muß, nur im Bereich der direkten Steuern; denn bei uns ist der Anteil der indirekten Steuern am gesamten Einnahmenvolumen bereits jetzt überdurchschnittlich hoch. Und vor allem: eine Erhöhung der steuerlichen Belastung hat zur unabdingbaren Voraussetzung, daß *zuvor* das gegebene Steuersystem in seiner Verteilungswirkung korrigiert worden ist. Eine allgemeine Steueranhebung ohne Steuerreform hieße bei den „inneren Reformen“ den Teufel mit dem Beelzebub austreiben.

1) Natürlich wird es bei einer erhöhten Staatsverschuldung nicht an Unkenrufen fehlen, die vor einer Überbeanspruchung des Kapitalmarktes durch den Staat zu Lasten der privaten Investoren warnen. Dem ist aber nicht nur entgegenzuhalten, daß sich der Verschuldungsgrad des Bundes[^] am Sozialprodukt gemessen und im internationalen Vergleich, bislang mäßig ausnimmt. Sondern auch: 1969 beanspruchten von der gesamten Geldvermögensbildung der Bundesrepublik in Höhe von 55 Mrd. DM alle öffentlichen Hände zusammengenommen nicht mehr als 7,3 Mrd. D-Mark. Und im übrigen spricht der quantitativ unwahrscheinliche Kapitalessport unserer Wirtschaft eine deutliche Sprache.
Ja, bei Licht betrachtet, hat die Methode der öffentlichen Kreditaufnahme auch einen unmittelbaren gesellschaftspolitischen Vorteil. Denn eine schwer gewichtige Steuerfinanzierung der wachsenden Sozialinvestitionen würde den Staat zu einem immer größeren Eigentümer machen. Die individuelle Vermögensbildung der Bürger hätte das Nachsehen. Vgl.: Bruno *Molitor*, Unsoziale Staatsverschuldung? In: Wirtschafts dienst, 1971, Heft 1, S. 23 ff.