

Rudolf Hickel

Plädoyer für eine beschäftigungsorientierte Steuerpolitik -

**Kritik der Pläne weiterer Steuerentlastungen für
die Wirtschaft**

Prof. Dr. Rudolf Hickel, geboren 1942 in Nürnberg, Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Berlin und Tübingen, ist seit 1973 Professor für Politische Ökonomie an der Universität Bremen

Vorbemerkung

In der letzten Zeit läßt sich eine Schwerpunktverschiebung der Finanzpolitik beobachten. Zuerst stand die Absenkung der Staatsausgaben gegenüber der Entwicklung des Sozialproduktwachstums, um die Neuverschuldung zu reduzieren, im Vordergrund. Dieser globale Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftskreislauf ging jedoch mit einer deutlichen Umstrukturierung der Staatsausgaben einher. Auf die Aufgabenbereiche des Sozialstaats konzentrierte sich eine Politik nachhaltiger Kürzungen. So sind allein durch die „Haushaltsoperationen“ von 1982 bis 1984 zirka 210 Mrd. DM dem System sozialer Sicherung entzogen worden. Demgegenüber hat eine Konzentration staatlicher Ausgaben auf das Ziel „privatwirtschaftliche Wachstumspflege“ stattgefunden. Weiterhin, so die Festlegung im Finanzbericht 1985, ist - wie in den letzten Jahren bereits vollzogen - für die Zukunft eine über die durchschnittliche Ausgabenzunahme hinausgehende Ausweitung der Rüstungsausgaben geplant.

Nach dieser Phase der Absenkung der öffentlichen Haushalte gegenüber dem Sozialprodukt und der Umverteilung über die Staatsausgaben konzentriert sich die Finanzpolitik jetzt auf eine globale Zurückführung der Unternehmensbesteuerung *sowie* eine entsprechende Umstrukturierung des Steuersystems. Ziel dieser angebotsorientierten Steuerpolitik ist vor allem eine

Entlastung der Wirtschaft. Diese Politik knüpft an die Entwicklung der letzten Jahre an. Gezielte Entlastungsmaßnahmen der Wirtschaft haben bereits seit 1982 zu einem Steuerausfall von knapp 20 Mrd. DM geführt.

In diesem Zusammenhang ist auch das in der Stufe 1986 durchgesetzte und für 1988 geplante Steuerentlastungsgesetz (Einkommensteuer) zu sehen. Bundesregierung, Wirtschaftsverbände sowie die Mehrheit im „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) und die Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsministerium fordern in großer Übereinstimmung eine Entlastung der Wirtschaft von Steuern. Dahinter steht das angebotspolitische Dogma: Nicht nur die Brutto-, sondern insbesondere die Nettogewinne würden die privatwirtschaftliche Investitionsbereitschaft und damit die Wachstumsdynamik schwächen. Überhaupt, so die Losungen, angesichts der Besteuerung „lohne sich Leistung nicht mehr“; deshalb erlahme die wirtschaftliche Tätigkeit, beziehungsweise die Abgabenlast treibe in die Schattenwirtschaft.

Prinzipiell müssen drei zum Teil unterstellte Annahmen bei der Forderung nach steuerlicher Entlastung der Wirtschaft problematisiert werden:

Erstens: Um die Art und das Ausmaß der Betroffenheit von öffentlicher Haushaltspolitik umfassend beschreiben zu können, müssen neben der Besteuerung auch die Ziele und Auswirkungen der Staatsausgaben untersucht werden. Erst aus der Bewertung der gesamten Wirkung der Steuerbelastungen einerseits sowie der Bevorteilung durch Staatsausgaben andererseits lassen sich Aussagen zur entsprechenden Beeinflussung von Gruppen und Individuen machen. Wenn beispielsweise die Unternehmen Steuerbelastungen beklagen, dann müssen in die Gesamtbeurteilung staatlicher Haushaltspolitik die Subventionen des Staates und andere Ausgaben ebenso einbezogen werden. An dieser Stelle sei hierzu nur vermerkt: Durch die Umstrukturierung der Staatsausgaben hin zu einer „privatwirtschaftlichen Wachstumspflege“ bei massivem Sozialabbau in den letzten Jahren ist über die gesamte Budgetpolitik die Vorteilsposition der Wirtschaft verbessert und die der von Arbeitsplätzen Abhängigen relativ verschlechtert worden. Aus diesem Hinweis geht hervor, daß das Ausmaß der Wirkung staatlicher Politik auf die Wirtschaft immer einseitig diskutiert wird. Hier liegt einer der folgenreichen Verkürzungen angebotsorientierter (neoklassischer) Finanzpolitik, die immer nur die Steuerbelastung der Wirtschaft (je höher die Steuersätze, um so niedriger die wirtschaftliche Aktivität) betont. Daß aber über damit finanzierte Staatsausgaben gesamtwirtschaftlich und sektoral positive Rückwirkungen auf die Wirtschaft Zustandekommen, wird nicht in die Wirkungsanalyse der Haushaltspolitik einbezogen.

Zweitens: Unterstellt wird bei der Forderung nach massiver Entlastung der Wirtschaft von Steuern, daß es vor allem in diesem Sektor zu einer überproportionalen Ausweitung der steuerlichen Abschöpfung gekommen sei. Eine genauere Untersuchung zeigt jedoch, daß im Steuersystem Belastungsver-

Schiebungen faktisch zu Lasten der Arbeitnehmer stattgefunden haben. Dies ist zum einen auf die Ausgestaltung des Einkommensteuersystems zurückzuführen; zum anderen zeigen sich hier aber auch die Folgen einer gezielten, bereits praktizierten Steuerpolitik (Entlastungsmaßnahmen der Wirtschaft, Verschiebung der Gewichte zur indirekten Steuer und so weiter). Zu untersuchen sind deshalb die volkswirtschaftlichen und sozialen Wirkungen dieser ausgeweiteten Belastung der Arbeitnehmereinkommen. So ist etwa der seit 1980 bis 1985 Jahr für Jahr zu verzeichnende Rückgang der Nettoeallöhne - neben der Entwicklung der entsprechenden Bruttoeinkommen sowie der Inflationsrate - auf die steigende Belastung einer zusätzlich verdienten Lohnmark (Progressionswirkung) mit Steuern zurückzuführen. Hieraus hat sich eine gesamtwirtschaftlich schädliche Einschränkung privater Konsummöglichkeiten ergeben.

Drittens: Schließlich ist zu fragen, ob die unzureichende Schaffung von Arbeitsplätzen in der Wirtschaft überhaupt auf eine zu schwache Entwicklung der Nettoeinkommen zurückzuführen ist. Gegenüber dieser angebotsorientierten Deutung der ökonomisch bedingten Massenarbeitslosigkeit lassen sich sowohl theoretische als auch empirische Einwendungen formulieren. Auch im jetzigen Konjunkturaufschwung setzt sich die mittelfristige Tendenz durch: Konzentration der Investitionen auf arbeitsplatzsparende Rationalisierungen einerseits und relativ stärkere Verwendung der Gewinne (einschließlich der Abschreibungen) für Direktinvestitionen und Finanzanlagen im Ausland sowie die Geldvermögensbildung im Inland andererseits.

Thesen zur Entwicklung des Steuersystems

1. Ausweitung der Lohnsteuerlast

Seit 1960 läßt sich eine deutliche Verschiebung der Belastungsgewichte bei der Aufbringung der gesamten Steuereinnahmen beobachten (vergleiche *Tabelle 1*). Der Anteil der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen hat sich von 1960 bis heute mehr als verdreifacht (von 11,84 auf 34,67 Prozent). Gleichzeitig hat in den letzten Jahren gezielt der Anteilswert der Umsatzsteuer zugenommen. Jüngere Untersuchungen zeigen, daß dadurch -zwar abgeschwächt durch den niedrigeren Steuersatz (7 Prozent) auf Lebensmittel - die unteren Einkommensbezieher stärker belastet werden, da hier ein höherer Anteil des Einkommens für den Lebensunterhalt verbraucht wird und damit die Umsatzbesteuerung relativ größer ist (Regressionswirkung).

Der wachsende Anteil der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen ist jedoch nicht nur das Resultat einer Ausweitung der Zahl der Lohnsteuerzahler, sondern geht auf die Struktur des Steuersystems selbst zurück. Die Einkommenszuwächse durchschnittlich verdienender Arbeitnehmer spielen sich im Bereich des stärksten Anstiegs der Grenzbesteuerung (untere Progressionszone) ab. Die durchschnittliche Belastung der Lohnneinkommen mit Steuern betrug 1960 - 65 noch 7,91 DM (mit Kirchensteuer und Sonderabgaben 9,51

DM) pro 100 DM Verdienst. Für eine zusätzliche verdiente Lohnmark mußten 1960 - 65 im Durchschnitt 11,36 Pfennige Lohnsteuer (12,23 Pfennige) bezahlt werden. 1985 waren es 39,20 Pfennige. Seit 1980 liegt die Belastung der zusätzlich verdienten Lohnmark mit Abgaben (einschließlich der Sozialversicherungsbeträge) immer über 50 Pfennige (1984 Spitzenwert mit 62,4 Pfennigen). Die für 1986 realisierte und für 1988 geplante Senkung der Einkommensteuer kann diesen Trend prinzipiell nicht durchbrechen. In diesem Jahr zeigt sich, daß die durchschnittliche Entlastung sowie der Rückgang der Belastung einer zusätzlich verdienten Mark infolge der ersten Stufe der Einkommensteuerreform von 1986 wieder verloren geht und somit die Entwicklung erneut auf den alten Pfad, der durch den Anstieg der Belastung der Lohn- und Gehaltsbezieher gekennzeichnet ist, einschwenken wird.

Tabelle 1: Entwicklung des Anteils ausgewählter Steuern am gesamten Steueraufkommen sowie volkswirtschaftliche Steuerquote in Prozent.

	1960	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1985 ¹	1986 ¹
Lohnsteuer	11,84	15,87	22,76	29,41	30,56	32,59	32,87	33,44	34,67
Steuer vom Umsatz ²	23,5	22,69	24,73	22,34	25,6	25,8	26,64	25,81	26,07
Vermogensteuer	1,61	1,78	1,87	1,38	1,28	1,32	1,08	0,98	0,9
Mineralölsteuer	3,89	7,04	7,47	7,07	5,85	6,03	5,8	5,70	5,56
Grundsteuer ³	2,38	2,0	1,74	1,71	1,59	1,67	1,71	1,69	1,68
Gewerbsteuer ⁴	9,91	8,87	6,96	7,39	7,42	6,89	6,83	6,77	6,85
Körperschaftsteuer	9,51	7,75	5,66	4,15	5,84	5,67	6,34	7,0	7,63
Veranlagte Einkommensteuer	13,09	14,03	10,38	11,57	10,08	8,08	6,36	6,68	7,02
Zusammengefaßte Reststeuer ⁵	23,73	19,20	17,82	14,17	11,26	11,5	12,37	11,93	9,62
Steueraufkommen insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100
nachrichtlich volkswirtschaftl. Steuerquote ⁶	22,6	23,0	22,8	23,5	24,6	23,7	23,7	23,8	23,6 (24,3) ⁸

Quelle Finanzbericht 1986, S 168 - 173, eigene Berechnungen, SVR Jahresgutachten 1985/86

1 Schätzungen lt Finanzbericht 1985

2 Umsatzsteuer plus Umsatzausgleichsteuer bzw Einfuhrsteuer

3 Grundsteuer A und B (bis 1969 auch C)

4 Gewerbesteuer auf Ertrag und Kapital (ohne Lohnsummensteuer, die 1980 abgeschafft wurde)

5 Von insgesamt 29 Steuerarten (einschließlich Lastenausgleichsabgaben) bzw seit 1980 28 Steuerarten (nach Abschaffung der Lohnsummensteuer) wurden zur Darstellung der Anteilsentwicklung 8 ausgewählt und die anderen Steuern zum Rest (größtenteils Bagatellsteuern) zusammengefaßt

6 Gesamte Steuereinnahmen in Prozent des Bruttosozialprodukts in laufenden Preisen

7 Mindereinnahmen aus den Beschlüssen der Bundesregierung vom 1. 7. 1985 berücksichtigt (Beschlüsse zum Bundeshaushalt Entwurf 1984)

8 Anstieg der Steuerquote ohne Steuersenkung in 1986 (24,6 Prozent nach Schätzung in 1988 ohne die Steuersenkung der Stufen I und II), lt Finanzbericht 1986, S 84

Entnommen Memorandum '86 - Für eine beschäftigungspolitische Offensive Sofortmaßnahmen für zwei Millionen Arbeitsplätze, Köln 1986, S 140

Die Lohnsteuerzahler werden immer stärker die Finanziere des Staates, der gleichzeitig seine Aufgabenschwerpunkte auf die Unternehmenswirtschaft (und Rüstungswirtschaft) umstrukturiert. Sie haben damit auch überproportional die „Konsolidierungspolitik“ finanziert. Schließlich hat die enorme Ausweitung der Lohnsteuerzahlungen auch einen Abbau der Neuverschuldung ermöglicht. Eine genauere Analyse der Haushaltspolitik seit 1982 belegt, daß sich die Staatseinnahmen - und hier insbesondere die Lohnsteuern - im Tempo des wirtschaftlichen Wachstums ausgeweitet haben, während der Zuwachs der Staatsausgaben und damit die Staatsverschuldung abgesenkt werden konnten.

2. Faktische Benachteiligung der Arbeitnehmer durch das Einkommensteuerrecht

Das Einkommensteuerrecht sieht die Möglichkeit vor, durch Abzugsmöglichkeiten, die formal allen gleichermaßen zugestanden werden, das zu versteuernde Einkommen zu reduzieren. Dieses formal gleiche Recht entpuppt sich faktisch als eine ungleiche Verteilung der Entlastungswirkungen.

a) Durch die starke Ausweitung der Kinderfreibeträge mit der ersten Stufe der Einkommensteuerentlastung im Jahr 1986 (von 432 auf 2484 DM) ergibt sich mit steigendem Einkommen eine gleichlaufende Ausweitung des absoluten Entlastungsvorteils. Bei einem Steuersatz von 22 Prozent (untere Proportionalzone) ist der monatliche Entlastungsbetrag 45,54 DM. Für einen Steuerzahler mit dem Spitzensteuersatz von 56 Prozent ergibt sich demgegenüber eine Entlastung von 115,92 DM. Das erklärt die Tatsache, daß die gesamten Entlastungsvorteile mit der ersten Stufe der Steuerentlastung 1986 bei Familien mit Kindern entsprechend dem zunehmenden Einkommen wachsen (siehe *Tabelle 2*). Der mit dem zu versteuernden Einkommen wachsende Steuervorteil wird mit der zweiten Stufe 1988 noch steigen, da dann schwerpunktmäßig der Progressionsverlauf im oberen Bereich abgeschwächt werden wird, das heißt im Bereich der höheren und höchsten Einkommen jede zusätzlich verdiente Mark mit vergleichsweise weniger Steuern belegt wird.

b) Die Chance, Steuerentzugsmöglichkeiten (Bauherrenmodelle, Verlustzuweisungsgesellschaften) wahrzunehmen, ist eben auch von der Einkommenshöhe abhängig. Was also formal allen gleichermaßen zugestanden wird, läßt sich faktisch nur von Beziehern hoher Einkommen nutzen.

c) Während die Aufwendungen zur Sicherung der Erwerbseinkommen bei den Arbeitnehmern auf streng definierte Fälle begrenzt sind (Werbungskosten), können alle Kosten des Betriebs geltend gemacht werden. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts hat unlängst zutreffend mit einem Beispiel auf die Ungleichbehandlung von abzugsfähigen Ausgaben hingewiesen: Während die Unternehmerin den Lohn für ihren Chauffeur als Betriebskosten absetzen kann, muß die berufstätige Mutter den Aufwand für Kinderbetreuung - abgesehen von dem mehr „symbolischen Kummerbetrag“ in Form von Kindererziehungsbeiträgen - selbst tragen.

Tabelle 2: Steuerbelastungsvergleich nach geltendem Recht (1981) und geplantem Recht für Verheiratete mit Kindern und ohne Kinder

Ehepaar ohne Kinder (Splittingtabelle)									
Zu versteuern- des Ein- kommen	Steuerbelastung nach				Entlastung				
	Tarif 1981		Tarif T 1A		insge- samt	jährlich		monatlich	
TDM	DM	%	DM	%		DM	DM	zusätzl. 1988	DM
20	2542	12,7	2398	12,0	144	144	–	12,00	–
40	6992	17,5	6830	17,1	162	152	10	12,66	13,50
60	13084	21,8	12382	20,6	702	358	344	29,83	58,50
80	21012	26,3	19328	24,2	1684	728	956	60,66	140,33
100	30138	30,1	27364	27,4	2774	1124	1650	93,66	231,16
200	82472	41,2	76026	38,0	6446	2632	3814	219,33	537,16
300	138278	46,1	130948	43,7	7330	3192	4138	266,00	610,83

Ehepaar mit zwei Kindern									
Zu versteuern- des Ein- kommen	Steuerbelastung nach				Entlastung				
	Tarif 1981		Tarif T 1A		insge- samt	jährlich		monatlich	
TDM	DM	%	DM	%		DM	DM	DM	DM
20	2542	12,7	1758	8,8	784	784	–	62,33	–
40	6992	17,5	6156	15,4	836	836	–	69,66	–
60	13084	21,8	11478	19,1	1606	1334	272	111,16	133,83
80	21012	26,3	18240	22,8	2772	2487	294	206,50	231,00
100	30138	30,1	26178	26,2	3960	2406	1554	200,50	330,00
200	82472	41,2	74502	37,3	7970	4190	3780	349,16	664,16
300	138278	46,1	129316	43,1	8962	4824	4138	402,00	746,83

1 Nach Abzug des geltenden Kinderfreibetrages von 432 DM je Kind; mit Berücksichtigung der auf 2484 DM je Kind angehobenen Kinderfreibeträge

Quelle: Bundesfinanzministerium; eigene Berechnungen

Diese Beispiele zeigen, daß sich zwischen die Bruttoeinkommenserzielung einerseits und das zu versteuernde Einkommen andererseits wachsende Möglichkeiten des (legalen) Steuerentzugs geschoben haben. Dabei ist zentral, daß die Abzugsmöglichkeiten mit wachsendem Einkommen steigen und somit der Steuergrundsatz „Leistungsfähigkeit“ immer mehr durchlöchert wird. Charles Roberts hat in einer neueren Untersuchung den faktischen Verlauf der Steuerprogression einem Modellverlauf (Inanspruchnahme lediglich der Abzugspauschalen) gegenübergestellt. Dabei wird deutlich, daß der faktische Progressionsverlauf erheblich flacher ausfällt; die vielbeschworene „Steilwand“ des Einkommensteuertarifs ist in der Realität gegenüber den Zielen des Steuergesetzes nicht anzutreffen.

3. Steuerentlastungen der Wirtschaft seit Anfang der sechziger Jahre

Ordnet man die Belastung der Unternehmen mit Steuern in das gesamte Steueraufkommen ein, so zeigt sich: Gegenüber einer Ausweitung des Beitrags der Lohnsteuerzahler zum gesamten Steueraufkommen hat sich die relative Belastung der Gewinneinkommen durch steuerliche Abschöpfung deutlich zurückgebildet. Das gilt für die veranlagte Einkommensteuer, die vor allem von den Einzelfirmen, Personengesellschaften und Freiberuflern getragen wird, ebenso wie für den Aufbringungsanteil der Gewerbe- und Körperschaftsteuer.

Eine Gegenüberstellung der sogenannten Nettoquoten für die Einkommen aus unselbständiger Arbeit sowie die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen bestätigt diese Grundtendenz einer Verschiebung der Belastung: So hat der Anteil der Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit an dem dahinterstehenden Bruttoeinkommen aufgrund des Anstiegs der öffentlichen Abgaben (Lohnsteuer und Sozialversicherung) von 72,6 Prozent im Jahr 1960 auf 55 Prozent in 1984 abgenommen. Die Nettoquote für die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen hingegen lag 1960 bei 78,8 Prozent und erreichte 1984 rund 83 Prozent, das heißt im Verhältnis zu dieser Bruttoeinkommensgröße ist das unternehmerische Nettoeinkommen gestiegen.

In einem Sondergutachten zu den „Strukturellen Auswirkungen des Steuersystems“, das das IFO-Institut für Wirtschaftsforschung im Rahmen der Strukturberichterstattung 1983 erstellt hat, wird der Versuch unternommen, den Einfluß der Steuerpolitik auf die unternehmerischen Investitionsentscheidungen seit 1960 abzuschätzen. Die steuerlichen Entlastungswirkungen werden anhand der Kapitalnutzungskosten, die für die Investitionsbereitschaft entscheidend sind, beurteilt. Gegenübergestellt wird die faktische Bewegung der Kapitalnutzungskosten der Entwicklung, die sich ergeben hätte, wenn es bei den Steuerregeln von 1960 geblieben wäre. Der Vergleich zeigt, daß ohne die verschiedensten Maßnahmen der Steuerentlastung die Kapitalnutzungskosten gestiegen wären. Die Steuerentlastungspolitik hat somit die privatwirtschaftlichen Investitionsbedingungen im Sinne der Angebotspolitik begünstigt.

Auch die für den Unternehmenssektor wichtige Reform der Körperschaftsteuer, die seit dem 1. Januar 1977 eine Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne (mit Körperschaft- und Einkommensteuer) vermied, und den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer mit 56 Prozent für die im Unternehmen einbehaltenen Gewinne übernahm, hat in der Gesamtsumme entlastend gewirkt. Entsprechend der Einkommenssituation der Bezieher von ausgeschütteten Gewinnen sind damit auch unter 56 Prozent liegende Grenzsteuersätze denkbar.

Auf die unterschiedlichen Instrumente dieses Rückzugs der Wirtschaft aus der Finanzierung staatlicher Aufgaben soll hier nicht ausführlich eingegangen werden. Wichtig ist jedoch der Hinweis, daß über mehrfache Änderungen

degressiver Abschreibungsmöglichkeiten steuerliche Entlastungen großen Ausmaßes zustande gekommen sind. 1977 und für 1982 sind die AfA-Sätze („Absetzung für Abnutzung“) im Rahmen der Möglichkeit, die Form degressiver Abschreibung zu wählen, erhöht worden; zuletzt auf das Dreifache, maximal 30 Prozent der linearen Sätze. Für 1977 bis 1985 wurden als Folge davon steuerliche Mindereinnahmen von etwa 33 Mrd. DM errechnet. Soweit durch die Nutzung dieser Abschreibungsmöglichkeiten die damit gestiegenen Nettogewinne wieder investiert worden sind, pflanzt sich der Steuervorteil in die Zukunft fort. Zu diesen Abschreibungserleichterungen kamen weitere Möglichkeiten der Verringerung der zu versteuernden Gewinne hinzu (etwa Rücklagen und Rückstellungen sowie Sonderabschreibungen).

Für die Phase von 1960 bis 1982 hält das IFO in der oben zitierten Studie außerdem die folgenden Einzelergebnisse fest: Obwohl die Hebesätze für Gewerbesteuern im Durchschnitt von 265 auf 337 gestiegen sind, hat der Steuersatz bei der Gewerbeertragsteuer wegen verschiedener Entlastungsmaßnahmen nur von 11,7 auf 14,4 Prozent zugenommen. Werden die mehrfach gesenkten Sätze der Vermögensteuer gegenüber dem steuerpflichtigen Vermögen auf das gesamte Vermögen in der Volkswirtschaft umgerechnet, dann zeigt sich: Während der effektive Satz der Vermögensteuer 1960 bei 0,056 Prozent lag, ist dieser zwischen 1978 und 1979 auf 0,028 Prozent zurückgegangen. Der Teil des Vermögens, der der Steuerpflicht unterhegt, hat im Trend abgenommen.

Eine ähnliche Beobachtung gilt für die Gewerbekapitalsteuer. Während der offizielle Satz der Gewerbekapitalsteuer seit 1960 von 0,53 auf 0,67 Prozent in 1982 zugenommen hat, ist gemessen am überhaupt noch steuerlich einbezogenen Gewerbekapital - im Verhältnis zum gesamten Bestand - die effektive Belastung des Gewerbekapitals von 0,30 (1960) auf 0,27 Prozent (1982) zurückgegangen. Auch hier wird deutlich, wie das steuerlich berücksichtigte Gewerbekapital abgenommen hat.

Seit 1982 ist die Politik der Steuerentlastung in der Wirtschaft durch gezielte Einzelmaßnahmen intensiviert worden. *Tabelle 3* zeigt, daß zirka 19,7 Mrd. DM im Zeitraum von 1983 bis 1986 an Steuerausfällen durch verschiedenste Maßnahmen gegenüber der Wirtschaft realisiert wurden. Diese sich seit Jahren vollziehende und in letzter Zeit gezielt intensivierte Politik der Steuerentlastung für die Wirtschaft wird mit der durch das „Institut der Wirtschaft“ vorgelegten Studie „Die Siebzig-Prozent-Rechnung“ nicht erfaßt. Der Nachweis einer Belastung der unternehmerischen Gewinne im Durchschnitt mit mindestens 70 Prozent Steuern geht an der Realität vorbei. Eingesetzt werden hier die jeweiligen Steuersätze (56 Prozent auf die Gewinne nach Einkommensteuerrecht und auf die thesaurierten Gewinne der Körperschaften; 8 bis 10 Prozent für kommunale Gewerbeertragsteuer; 5 Prozent Gewinnbelastung durch Umrechnung der ertragsunabhängigen Steuern). Entscheidend sind jedoch nicht nur die Steuersätze, sondern die Veränderung der Besteuerungsgrundlage. Hier aber spielt sich genau die Politik der Steuerentlastung

Tabelle 3: Finanzielle Entlastung des Unternehmensektor durch Steuerbeschlüsse von 1982 bis 1986¹ · Steuermindereinnahmen in Mio. DM

	Steuerart	1983	1984	1985	1986	1983–86
Beschäftigungsförderungsgesetz (3.6.82) Befristete Investitionszulage	EST/KSt	200	1500	500	–	2200
Haushaltsbegleitgesetz 1983 (29.10.82) Befristete Rücklage beim Erwerb von gefährdeten Betrieben	GewSt/EST/ KSt	190	340	540	500	1570
Wegfall von 40 % für 1983 und 50 % ab 1984 durch Hinzurechnung von Dauerschulden	GewErtSt/ EST/KSt	1500	1750	400	1725	5375
Steuerentlastungsgesetz 1984 (22.12.83) Ansatz des Betriebsvermögens (§ 117a BewG) bis 125000,- DM mit 0% darüber mit 75 %	VSt	–	1000	1300	1230	3530
Senkung des VSt-Satzes für Körperschaften von 0,7 % auf 0,6 %	VSt	–	280	320	315	915
Senkung der Schachtelgrenze von 25 auf 10 % bei der VSt	VSt	–	80	120	100	300
bei KSt (§26) und GewSt	KSt/GewSt	–	20	70	150	240
Verdoppelung des Verlustrücktrags auf 10 Mio. DM (§10 d EStG)	EST/KSt	–	100	300	180	580
Sonderabschreibungen für – kleine und mittlere Unternehmen – Forschung und Entwicklung	GewSt/ EST/KSt	–	950	1570	1055	3575
Verlängerung der Sonderabschreibungen für Schiffe und Luftfahrzeuge	EST/KSt GewSt	–	350	405	315	1070
Beseitigung körperschaftsteuerlicher Nachteile bei Vorabausschüttungen und verdeckten Gewinnausschüttungen ab 1977	EST/KSt GewSt	–	100	100	100	300
Anhebung des erhöhten Freibetrages bei Betriebsveräußerung und -aufgabe von 60000,- DM auf 120000,- DM (sowie Begünstigung in Land- u. Forstwirtschaft)	KSt/VSt GewKapSt	–	10	16	11	37
	EST	–	–	18	44	62
Total²		1890	6480	5659	5725	19754

Quelle: Finanzberichte 1983 - 1986

1 Die Größe der finanziellen Entlastungswirkungen der Steuerbeschlüsse für den Unternehmensektor ist im Rahmen der Darstellung der Maßnahmen im jeweiligen Jahr des Finanzberichts geschätzt.

2 Im Rahmen der Verabschiedung des Bundeshaushalts 1986 (vgl. Finanzbericht 1986, S. 12 f.) ist lediglich eine Maßnahme unternehmerischer Steuerentlastung vorgenommen worden: Absenkung des steuerlichen Abschreibungszeitraums von 50 auf 25 Jahre und Anhebung der degressiven Abschreibungssätze in den ersten 25 Jahren. Da eine Wirkungsschätzung nicht vorliegt, wird diese Maßnahme hier nicht berücksichtigt.

Entnommen: Memorandum '86 - Für eine beschäftigungspolitische Offensive: Sofortmaßnahmen für zwei Millionen Arbeitsplätze, Köln 1986, S. 158 f.

ab. Insoweit muß sich diese Studie den Vorwurf gefallen lassen, nicht einmal ansatzweise eine faktische Belastungsanalyse vorgenommen zu haben. Was nützt es beispielsweise, den durchschnittlichen Steuersatz auf den Gewerbeertrag anzusetzen, wenn ein wachsender Anteil an Unternehmen diese überhaupt nicht mehr bezahlt.

Während die Wirtschaft also Zug um Zug von Steuern entlastet worden ist, ist diese gleichgerichtet über die Umstrukturierung der Staatsausgaben unter dem Ziel der „Wachstumsvorsorge“ in zunehmendem Ausmaß Nutznießerin der Staatsausgaben geworden.

4. Weitere Steuerentlastungen der Wirtschaft: Keine Garantie für die Schaffung von Arbeitsplätzen

Die Vorschläge der Bundesregierung, der Wirtschaftsverbände sowie beratender Wirtschaftswissenschaftler konzentrieren sich auf den Einsatz unterschiedlichster Instrumente unternehmerischer Steuerentlastung, die letztlich den Trend wachsender Belastung der Arbeitnehmer ausweiten sowie - durch Erhöhung des Gewichts der indirekten Steuern - die unteren Einkommensbezieher verstärkt in die Finanzierung staatlicher Aktivitäten, die dann noch auf die Wirtschaft umstrukturiert werden, einbeziehen wollen. Solche Vorschläge sind: Nachhaltige Senkung des Spitzensteuersatzes (von jetzt 56 auf 40 Prozent - so etwa der Sachverständigenrat) und damit auch der Körperschaftsteuer auf thesaurierte Gewinne; Abschaffung der Gewerbesteuer und als Ersatz dafür die Ausweitung der indirekten Steuern mit entsprechender Gemeindebeteiligung oder aber der Einkommensteuer; Abschaffung von Steuersubventionen aber gleichzeitig Einführung von Steuerprämien für Investitionen (investment tax credit); Steuergutscheine, die in Jahren von Verlusten entstehen und mit Gewinnen in anderen Perioden verrechnet sowie gleichzeitig an der Börse von anderen Unternehmen erworben werden können; Abschaffung der Vermögensteuer und weiterer Bagatellsteuern.

Auf die Einzelvorschläge kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. Vielmehr geht es um die Beantwortung der Frage, wie sich diese Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum und auf die Arbeitsmärkte auswirken.

Die Mehrheit des „Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR), die ja schon seit Jahren eine massive Steuerentlastung der Wirtschaft fordert und dazu instrumentelle Vorschläge (etwa handelbare Steuergutscheine) unterbreitet hat, spricht den Grundkonflikt im Jahresgutachten 1984 aus: „Eine wachstumsfördernde Besteuerung kann im Konflikt zum Postulat der Steuerlastverteilung nach der Leistungsfähigkeit und (weiterreichender) Zielsetzungen der Einkommensverteilung mit finanzpolitischen Instrumenten stehen“ (Ziff. 453). Die Ratsmehrheit löst im darauffolgenden Jahresgutachten 1985 diesen Konflikt zwischen Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung in typisch neoklassischer Weise auf: „Die Konkurrenz zwischen den Zielsetzungen der Wachstumspolitik und der

Verteilungspolitik stellt sich wohlfahrtstheoretisch so dar, daß der soziale Nutzen von mehr Wirtschaftswachstum, besonders für den Arbeitslosen, gegen die Nutzeinbußen von weniger Verteilungsgerechtigkeit abzuwägen ist, und umgekehrt“ (Ziff. 269). Kann aber der Beweis für den wachstumsstärkenden Effekt dieser Steuerpolitik auch erbracht werden? Hier gesteht die Mehrheit des SVR analytische Unsicherheit ein: „Die Ratsmehrheit fordert Mut hinsichtlich der Hinnahme der sicheren verteilungspolitischen Konsequenzen ihrer Vorschläge, auch wenn der beschäftigungspolitische Ertrag zwar plausibel gemacht, aber nicht konkret versprochen werden kann.“ In einem beachtenswerten Minderheitenvotum legt Dieter Mertens 1984 klar, daß der „beschäftigungspolitische Ertrag“ dieser großen Umverteilung „zuungunsten mittlerer und kleinerer Arbeitnehmereinkommen“ analytisch und empirisch nicht nur nicht unsicher, sondern unplausibel ist.

Gründe für das Versagen dieser steuerpolitischen Strategie gegenüber wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung sind:

- Wissenschaftlich läßt sich nicht nachweisen, daß die Steuerentlastung die Leistungsbereitschaft nach der Formel „Leistung muß sich wieder lohnen“ erhöht. Es gibt keine ökonomisch vernünftig begründbaren Kriterien für „leistungsgerechte Entlohnung“. Warum ein Unternehmensmanager deutlich mehr als ein Werkmeister verdient, läßt sich kaum auf unterschiedliche Leistungsbereitschaft zurückführen. Vielmehr sind die Lohn- und Einkommenshierarchien historisch und machtspezifisch bestimmt. Die Vorstellung, es solle nach dem Beitrag zur Produktion entlohnt werden (so etwa die „Grenzproduktivitätstheorie“), erweist sich als ein Trugschluß: Da niemand diesen Beitrag zur Produktion (Grenzprodukt), nach dem entlohnt werden soll, berechnen kann, kommt es zu dem Umkehrschluß: Wer viel verdient, der leistet viel. Noch deutlicher wird der ideologische Charakter dieser Formel, wenn man bedenkt, daß bei dieser Steuerformel unterstellt wird, jeder sei in der Lage, entsprechend der Nettoeinkommenshöhe zu entscheiden, ob beziehungsweise in welchem Ausmaß die Arbeitsleistung angeboten wird oder nicht. Diese Wahlmöglichkeit stellt sich für den Arbeitnehmer im Prinzip nicht, da er existentiell auf die Erzielung von Arbeitseinkommen angewiesen ist und die Nettolöhne hinnehmen muß. Er kann sich nicht vom Arbeitsmarkt bei zu hoher Besteuerung zurückziehen, da er auf den Arbeitsplatz zur Existenzsicherung angewiesen ist. Steuerentlastungen schaffen für ihn jedoch eine bessere Nettoeinkommensposition, die den Zugang zum privaten Konsum erweitert. Damit erfährt die Forderung nach Steuerentlastungen gegenüber den Lohn- und Gehaltsbeziehern auch eine gesamtwirtschaftlich rationale Begründung, die freilich wenig mit der Formel „Leistung muß sich wieder lohnen“ zu tun hat.

- Die überzyklische Wachstumsschwäche, die sich auch jetzt zeigt - denn schließlich vollzieht sich zur Zeit der schwächste Aufschwung in der Geschichte der Bundesrepublik -, ist nicht das Resultat mangelnder Gewinne. Vielmehr führt die Einkommensverteilung dazu, daß privat-konsumtive und

öffentliche Produktionsfelder wegen des Vorrangs für die Gewinneinkommen unzureichend erschlossen werden. Wie gerade jetzt auch die Ölpreissenkung zeigte, bildet der private Konsum, seit Jahren gegenüber dem Wirtschaftswachstum in der Entwicklung unterproportional, eine wesentliche Stütze binnenwirtschaftlicher Dynamik, die es zu stärken gilt. Weiterhin werden die Felder öffentlichen Bedarfs etwa im Bereich der Umweltvor- und -nachsorge einzelwirtschaftlich überhaupt nicht oder nur unzureichend ausgeschöpft. Hier bedarf es einer aktiven Strukturpolitik (auch durch umweltpolitische Auflagen und Ge- sowie Verbote), die die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage mit Programmaufgaben verbindet und damit Arbeitsplätze in Feldern zukunftsorientierten Bedarfs sichert beziehungsweise schafft. Die Gegenüberstellung der Gewinnentwicklung und der Bruttoinvestitionen im Produzierenden Gewerbe zeigt eine merkliche Entkoppelung zwischen der Gewinnentstehung einerseits und der sachinvestiven Gewinnverwendung andererseits. Auch eine Gegenüberstellung der Gewinne in Produktionsunternehmen mit den Nettoanlageinvestitionen macht deutlich: 1975 bis 1984 sind zirka 18,7 Prozent der Nettogewinne in Nettoanlageinvestitionen geflossen, während es 1965 bis 1974 noch etwa 24,2 Prozent waren. Spiegelbildlich dazu hat die Anlage von Gewinnen auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten sowie in Direktinvestitionen zugenommen.

Die wirtschaftliche Entwicklung wird daher nicht durch unzureichende Netto-Gewinne im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt gekennzeichnet, sondern durch einen Kapitalüberfluß, der sich in der Suche nach rentablen Anlagen im In- und Ausland ausdrückt.

Der Teil der Gewinne, der jedoch sachintensiv genutzt wird, konzentriert sich auf die Finanzierung von Rationalisierungsinvestitionen, die im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zur Arbeitsplatzvernichtung führen.

- Eine Stärkung der Nettogewinne durch entsprechende Steuerentlastungen vermag die ökonomischen Herausforderungen nicht zu bewältigen. Vielmehr ist eine Umverteilungspolitik, die die Einkommen an die privaten und öffentlichen Stellen des Bedarfs bringt, erforderlich. Eine Steuerentlastungspolitik für die Wirtschaft ist dann schädlich, wenn es gerade wichtig ist, die Finanzmassen auf die Erschließung öffentlicher Produktionsfelder zu lenken. Eine Politik qualitativen Wachstums nützt der Gesamtwirtschaft, weil die gesamtwirtschaftliche Nachfragestabilisierung mit der Realisierung zukunftsorientierter Produktionsaufgaben verbunden wird. Die Umverteilung der Steuerlasten von den Gewinn- auf die Arbeitnehmereinkommen wirkt auch gesamtwirtschaftlich belastend, weil die Nettoreallohnposition der Arbeitnehmer darüber eingeschränkt wird und somit die Konsumtionsmöglichkeiten begrenzt werden. Eine im übrigen dann auch sozial gerechte Politik der Stärkung der unteren und mittleren Einkommen kann, vermittelt über damit ausgelöste Erweiterungsinvestitionen, wenn die Konsumnachfrage wächst, die wirtschaftliche Entwicklung (indirekt) stärken.

- Schließlich sind sich alle Prognostiker einig, daß bis zum Jahr 2000 der technologisch bedingte Zuwachs der Leistungsfähigkeit einer Arbeitsstunde über der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (mit zirka 1 Prozent) liegen wird. Damit nimmt Jahr für Jahr das Arbeitsvolumen ab. Wenn eine Ausweitung der Massenarbeitslosigkeit vermieden werden soll, dann bedarf es neben dieser qualitativen Wachstumspolitik einer kontinuierlichen Arbeitszeitverkürzung. Auf die Wirtschaft gerichtete Steuerentlastungen verfehlen diese Ziele der qualitativen Produktionsumstrukturierung und Arbeitszeitverkürzung zur Vermeidung sozialer, ökologischer und beschäftigungsspezifischer Belastungen.

Steuerpolitik im Dienste qualitativer Vollbeschäftigung: Alternativen

Die Reform des Steuersystems sollte unter die beiden Ziele gestellt werden:

(a) Das Ausmaß der gesamten Besteuerung ist auf die Gewährleistung eines öffentlichen Korridors, der als Voraussetzung und Folge der ökonomischen Entwicklungsprobleme erforderlich ist, auszurichten. Bei diesem Ansatz wird davon ausgegangen, daß eine Stärkung der Finanzkraft für zukunftsorientierte öffentliche Aufgaben gewährleistet werden, das heißt die Staatsquote erhöht werden muß. Gerade auch internationale Vergleiche zeigen, daß mit einer vergleichsweise höheren Staatsquote günstige Entwicklungsbedingungen realisiert werden konnten. Während also eine höhere Staatsquote angesichts der die Wirtschaft übersteigenden Entwicklungsprobleme erforderlich ist, muß jedoch das Steuersystem so umstrukturiert werden, daß es zu einer relativen Entlastung der unteren und mittleren Einkommensbezieher kommt.

(b) Auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen ist wieder dafür zu sorgen, daß der alte Steuergrundsatz „Leistungsfähigkeit“, der durch einen Dschungel von Umgehungsmöglichkeiten nahezu völlig verdeckt ist, in Kraft gesetzt wird. Im Prinzip geht es um die Abschöpfung funktionsloser Besitzinkommen zur Finanzierung von Arbeitsplätzen in Feldern des privat und öffentlich unterversorgten Bedarfs.

Auf der Grundlage dieses Entwurfs einer zukunftsorientierten Steuerpolitik, die sich aus den öffentlichen Aufgaben zur Sicherung eines qualitativen Entwicklungstyps ableitet, sind heute schon die folgenden Steuermaßnahmen vorzubereiten und einzuleiten:

Das Steuerentlastungsprogramm für die Stufen 1986 und 1988, das die Entlastungsvorteile mit der Höhe des zu versteuernden Einkommens wachsen läßt, ist zurückzunehmen. An die Stelle zu setzen sind:

- Spürbare Erhöhung des Grundfreibetrags;
- Einführung eines für alle gleichen, absoluten Abzugsbetrags von der Steuer-schuld anstatt der Freibetragsregelungen;
- Abschaffung des Kinderfreibetrags und Wiedereinführung der Kindergeldregelung;

- Ausweitung der Proportionalzone in dem unteren Einkommensbereich und Abflachung der dann folgenden Progressionszone;
- Ausweitung der oberen Progressionszone und eine deutliche Anhebung des Spitzensteuersatzes über den jetzt geltenden Satz von 56 auf mindestens 60 Prozent;
- Abbau von Steuervorteilen, die es den Spitzeneinkommensbezieher ermöglichen, Steuern zu vermeiden.

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung sind folgende Maßnahmen dringlich:

- Anhebung des Satzes der nichtausgeschütteten Gewinne der Kapitalgesellschaften auf das Niveau des neuen Einkommensteuer-Spitzensatzes (mindestens 60 Prozent);
- Anhebung der Steuersatzes auf das betriebliche Vermögen auf 2 Prozent unter Vermeidung der bisherigen Doppelbesteuerung und bei Ausweitung der Steuerpflicht;
- gesonderte steuerliche Behandlung der in Unternehmen nicht sachinvestiv genutzten Gewinne, um diese Einkommen über Staatsausgaben dem volkswirtschaftlichen Kreislauf zurückgeben.

Eine dringende Reform des Gemeindesteuersystems ist erforderlich. Hier wird nicht für die Einführung einer „kommunalen Wertschöpfungsabgabe“ plädiert. Vielmehr wird vorgeschlagen, die Gewerbesteuer wieder voll in Kraft zu setzen und auf die freien Berufe und Selbständigen auszudehnen.

Um einerseits die Nutzung knapper und wertvoller Naturressourcen einzudämmen und andererseits die zuerst stärker anfallenden Einnahmen für ökologische Projekte zu schaffen, wird eine Ressourcensteuer empfohlen. Dabei müssen soziale Härten mit Kompensationsleistungen ausgeglichen werden, um zu verhindern, daß die relativ verteuerten Produkte durch untere Einkommensbezieher nicht mehr erworben werden können.

Schließlich gehört es auch zu einer aktiven Steuerpolitik, schnellere Betriebsprüfungen durchzuführen und die Wirtschaftskriminalität, deren Schäden auf über 60 Mrd. DM pro Jahr geschätzt werden, zu bekämpfen.