

Steuerpolitik 1990

Fortsetzung der Einkommenspolarisierung*

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

Im Mai dieses Jahres hat der Finanzausschuß des Deutschen Bundestags eine Anhörung zur dritten Stufe der Senkung der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer in Bonn durchgeführt. Eine Vielzahl von Verbänden und Interessenvertretern sowie etliche Finanzwissenschaftler haben sich an diesem Beratungsmarathon beteiligt. Wenngleich gut begründete Einwendungen gegen die geplante dritte Stufe der Steuersenkung vor allem von Seiten des DGB, der IG Druck und Papier, des Deutschen Städtetags sowie insbesondere auch von allen Finanzwissenschaftlern vorgetragen wurden, so machte die Anhörung doch eines deutlich: Die Regierungsparteien haben sich hier lediglich einem Ritual unterzogen, denn die Umsetzung dieser Steuerpolitik war längst beschlossene Sache. Allerdings ist durch das Insistieren der SPD-Abgeordneten sowie des Abgeordneten der GRÜNEN die Kritik an den verteilungs-, Wachstums- und beschäftigungspolitischen Fehlwirkungen wiederholt deutlich geworden.

Allgemeine Bewertung der verteilungs-, beschäftigungs- und wachstumspolitischen Wirkungen¹

Ziel der dritten Stufe einer Steuerentlastung mit einem Bruttovolumen von 40 Milliarden DM, die sich in die bereits realisierten Stufen von 1986 (11 Mil-

* Der folgende Beitrag gibt im wesentlichen die Stellungnahme des Autors wieder, die vor dem Finanzausschuß vertreten wurde. Zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Beitrags wird die Regierungsmehrheit des Bundestags das Gesetz zur dritten Stufe der Steuerentlastung Ende Juni bereits verabschiedet haben. Da dieses Gesetz im Kern nach der Anhörung im Finanzausschuß nicht mehr verändert worden ist, gibt dieser Beitrag die grundlegende Kritik an dieser Steuerentlastung wieder.

¹ Vgl. auch: Arbeitsgruppen Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '88, Köln 1988 (3. Kapitel).

liarden DM) und 1988 (13,7 Milliarden DM) organisch einfügt, ist die Stärkung der wirtschaftlichen Wachstumskräfte durch eine Ausweitung der Nettoeinkünfte. Dabei steht konzeptionell keineswegs eine Anhebung der konsumtiven Nachfrage der privaten Haushalte und eine Förderung unternehmerischer Investitionen über eine Nachfrageausweitung im Sinne einer keynesianischen Steuerpolitik im Vordergrund. Vielmehr konzentriert sich die Steuersenkungspolitik im Dreierschritt auf die Angebotsseite (Liquidität), durch deren Verbesserung das Sozialprodukt und die Einkommen steigen sollen. Indikatoren dieser angebotsorientierten Steuerpolitik sind die Leistungsstimulierung sowie die Stärkung der Spar- und Investitionstätigkeit.

Eine gesamtwirtschaftliche Bewertung dieser Steuersenkungspolitik zeigt jedoch, daß wegen der Umverteilungswirkungen der Entlastungseffekte zugunsten der Spitzenverdiener zwar die Spartätigkeit steigt, die Investitionstätigkeit dadurch jedoch in relevantem Ausmaß nicht stimuliert wird. Die Folge wird sein, daß sich mit dieser Steuerpolitik die angebotspolitischen Erwartungen in Richtung einer Wachstumsstärkung nicht erfüllen werden. Die Stärke der Wachstums- und beschäftigungsspezifischen Expansion hängt im Widerspruch zur Zielsetzung der Angebotspolitik wesentlich davon ab, inwieweit sich über die Erhöhung der verfügbaren Einkommen konsumstärkende Effekte ergeben werden.

Während also durch die Steuersenkung die staatliche Inanspruchnahme von volkswirtschaftlichen Produktionsressourcen zurückgedrängt werden soll, ist nicht zu erwarten, daß sich eine mit Selbstverstärkungseffekten verbundene Besetzung dieses Produktionsspielraums durch die Privatwirtschaft einstellen wird. Deshalb sind auch kaum Selbstfinanzierungseffekte mit der Tarifreform verbunden: Die Hoffnung, die Einnahmen der öffentlichen Haushalte würden aufgrund einer Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums, bedingt durch Steuersatzsenkungen, zunehmen, geht nicht auf. Damit wird der fiskalische Handlungsspielraum nachhaltig eingeschränkt. Diese Entwicklung trifft vor allem die finanzschwachen Kommunen in Krisenregionen. Denn im Ausmaß kommunaler Steuerausfälle sind kaum zusätzliche Steuereinnahmen wegen ihrer mangelnden Wachstumswirkung im Umfeld der Gemeinden zu erwarten. Die Folge wird daher notgedrungenmaßen die Kürzung von kommunalen Ausgaben sein. Im Zusammenwirken mit der mangelnden Investitionsdynamik, die sich wegen des Ausfalls öffentlicher Nachfrage noch verstärkt, führen diese Ausgabenkürzungen zu einer Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Die Wachstums- und beschäftigungspolitische Ineffizienz ist maßgeblich auf die spezifische *Verteilung* der Steuerentlastungen zurückzuführen. Dabei muß die absolute Entlastung der Einkommen und nicht die relative Entlastung (bezogen auf die bisherige Steuerlast) betrachtet werden, denn der absolute Anstieg der Nettoeinkommen entscheidet über das Leistungs-, Spar- und Investitionsverhalten. Laut eigenen Berechnungen des Bundesfinanzministeriums (jeweils für einen Verheirateten mit 2 Kindern) zeigt sich für die Nettowir-

klingen der dritten Stufe der Steuerreform (beziehungsweise alle drei Stufen) folgendes Bild:

Tabelle 1

	Jahreseinkommen DM	Monatliche Entlastung	
		3. Stufe DM	1990/1985 DM
Angelernter Arbeiter	22 500	21,83	116,83
Industriearbeiter	48 195	83,50	168,70
Angestellter	67 291	102,50	206,83
Handwerker	85 000	207,50	382,00
Manager	180 000	824,00	1472,00
Arzt	221 478	1062,33	1819,00
Fabrikant	650 000	2097,83	2950,00

Diese mit dem Jahreseinkommen steigende absolute Entlastung ist auch auf die Tatsache zurückzuführen, daß Einkommensbezieher, deren Spitzensteuersatz künftig bei 53 Prozent liegen wird, Nutznießer aller Veränderungen in der Tarif Struktur sind. Die Spitzenverdiener profitieren von der Erhöhung des Grundfreibetrags, der Senkung des Steuersatzes in der unteren Proportionalzone auf 19 Prozent, der Linearisierung des bisherigen Progressionsverlaufs und der Senkung des Spitzensteuersatzes auf 53 Prozent. Insoweit als die Spitzenverdiener die gesamte *Grundentlastung* erhalten ist der Hinweis in vielen Dokumenten des Bundesministeriums für Finanzen, die Spitzenverdiener seien nur Nutznießer der Senkung des Spitzensteuersatzes (ungefähr 1 Milliarde DM Einnahmeverlust des Staates), irreführend.

Diese einkommensabhängige Verteilung der Entlastung führt zu einer weiteren Polarisierung der Einkommensstruktur in der Bundesrepublik Deutschland: Transfereinkommensbezieher werden gegenüber den Kontrakt- und Besitzeinkommensbeziehern weiter abgekoppelt, da eine der Steuerentlastung vergleichbare Anhebung ihrer Einkommen nicht erfolgt. Während weiterhin die zur Steuer herangezogenen Arbeitnehmerhaushalte zwar spürbar, aber in der Einkommenshierarchie vergleichsweise gering entlastet werden, konzentriert sich das Entlastungspaket auf die exklusive Gruppe der hohen und höchsten Einkommensbezieher.

Zum Zusammenhang zwischen der angebotsorientierten Umverteilung und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bleibt festzuhalten: Da eine „leistungsgerechte Entlohnung“ objektiv nicht ableitbar ist - denn reale Einkommensdifferenzierungen lassen sich nur aus historisch herausgebildeten Statushierarchien erklären -, kehrt sich der steuerpolitische Grundsatz „Leistung muß sich wieder lohnen“ in das Paradoxon um: *Wer viel verdient, der leistet viel und muß deshalb noch mehr verdienen*. Eine derartige Umverteilung der Nettoeinkommen führt zu einer Ausweitung der Spartätigkeit, das heißt eine unmittelbar spürbare volkswirtschaftliche Verausgabung über den privaten Konsum

wird nur in geringem Ausmaß erfolgen. Denn während die Sparquote bei den Selbständigenhaushalten bei rund 27 Prozent liegt, verzeichnen die Arbeitnehmerhaushalte nur knapp 9 Prozent. Bei den Rentnerhaushalten liegt die Quote bei 5 Prozent und Arbeitslosenhaushalte verzeichnen gar eine Schuldenquote von fast 12 Prozent. Dort, wo sich somit die Steuerentlastung konzentriert, sind die Sparquoten am höchsten. Eine Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist nicht zu erwarten, denn anlagesuchende Einkommen nehmen zu beziehungsweise deren teilweiser Abfluß ins Ausland ist wahrscheinlich. Diese mit der Angebotspolitik beabsichtigte Stärkung des volkswirtschaftlichen Sparens ist jedoch gesamtwirtschaftlich angesichts der nachfragebedingten Wachstumsschwäche kontraproduktiv. Aber auch die Steigerung der Nettogewinne vermag die gegenüber der Spartätigkeit erforderlichen Sachinvestitionen nicht zu induzieren. Von 1982 bis 1987 haben die Unternehmervergewinne und Abschreibungen um etwa 470 Milliarden DM zugenommen, während die Bruttoinvestitionen lediglich um 350 Milliarden DM ausgeweitet wurden. Trotz günstiger Gewinnentwicklung haben die Bruttoanlageinvestitionen somit erheblich geringer zugenommen. Demgegenüber sind in der Zeit von 1984 bis 1987 Direktinvestitionen mit 63 Milliarden DM und Portfolioinvestitionen mit 93 Milliarden DM ins Ausland abgeflossen. Nicht Finanzierungsengpässe, sondern die mittelfristigen Absatzrisiken sowie die Renditen im Rahmen alternativer Verwendung begründen die mangelnde Investitionsbereitschaft.

Eine Stärkung der Investitionsdynamik ist nur zu erwarten, wenn die binnen- und außenwirtschaftlichen Nachfragerisiken, die das Hauptmotiv für Investitionsentscheidungen bilden, minimiert werden. Dabei kommt der Finanzpolitik die Aufgabe zu, die Umrüstung auf die binnenwirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Diese gesamtwirtschaftliche Aufgabe läßt sich mit sinnvollen Produktionsaufgaben insbesondere im Bereich der ökologischen Nach- und Vorsorge verknüpfen. Aus den Erfahrungen der 1986 und 1988 realisierten ersten beiden Stufen sollte gelernt werden: Soweit diese über den privaten Konsum die binnenwirtschaftliche Nachfrage unterstützen, sind Wachstumsimpulse zustande gekommen. Selbst diese Wachstumswirkungen sind jedoch einer Politik gezielter Staatsausgaben im Rahmen einer öffentlichen Investitionsoffensive unterlegen. Deshalb ist es verteilungs-, wachstums- und beschäftigungspolitisch geboten, nach der Realisierung der ersten und zweiten Stufe der Steuerreform auf die für 1990 geplante dritte Stufe zu verzichten. Alternativ sollte ein auch die Kommunen stärkendes öffentliches Investitionsprogramm des Bundes mit rund 20 Milliarden DM, mit dem sich die Sicherung und Schaffung von ungefähr 420 000 Arbeitsplätzen verbinden könnte, realisiert werden.

Kritik einiger Maßnahmen im Rahmen des vorgesehenen Abbaus von Steuervergünstigungen

Die Finanzierung des ab 1990 geplanten Bruttoentlastungsvolumens von knapp 40 Milliarden DM durch den „Abbau von Steuersubventionen und Son-

Tabelle 2: Abbau von Steuersubventionen und Sonderregelungen im Rahmen der Finanzierung der Brutto-Steuerentlastung ab 1. 1. 1990

Maßnahme	Steuermehrereinnahmen in Millionen DM (Entstehungsjahr 1990 ¹)				Anteil am Gesamt- volumen in Prozent (insges.)
	insgesamt	davon:			
		Bund	Länder ²	Gemeinden	
I. Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung (einschließlich freie Berufe sowie der Einschränkung der Berlin- und Regionalförderung)	5887	2489	2487	911	31,2
II. Maßnahmen im Bereich der Arbeitnehmerbesteuerung	4065	1728	1771	566	21,6
III. Sonstige Maßnahmen zur gleichmäßigeren Besteuerung	7445	3248	3341	856	39,5
IV. Maßnahmen im Bereich der steuerlichen Behandlung von Privatausgaben	1440	670	586	184	7,6
V. Maßnahmen zur Rechtsbereinigung	10	1	5	4	0,05
Gesamtsumme I–IV	18847	8136	8190	2521	100
Beispiele aus den Maßnahmebereichen aus I:					
– Abschaffung des Freibetrags für freie Berufe	200	71	75	54	
– Einschränkung des steuerlichen Abzugs bei betrieblich veranlaßten Bewirtungskosten auf 80 Prozent	100	35	38	27	
– Anhebung des Regelsatzes bei Nutzung des Pkw privat auf 35 Prozent	100	41	35	24	
– Aufhebung der Steuerfreiheit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen	100	28	45	27	
aus II:					
– Schaffung einer einheitlichen Arbeitnehmerpauschale sowie Erhöhung der Kilometer-Pauschale auf 0,50 DM	1200	510	523	167	
– Senkung der Steuerfreiheit von Lohnzuschlägen auf Sonntags-, Nacht- und Feiertagsarbeit	300	128	131	41	
– Steuerfreiheit bei Belegschaftsrabatten auf DM 2400 begrenzt	200	85	87	28	
– Aufhebung des Essensfreibetrag von DM 1,50	1000	425	436	139	
aus III:					
Einführung der Kapitalertragsteuer von 10 Prozent auf Zinserträge (saldiert)	4300	2188	2182	-70	

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Material für die Presse, 14. 1. 1986.

1 In den ersten 12 Monaten der Wirksamkeit der Rechtsänderungen.

2 Gemeindesteuern der Stadtstaaten dem Länderaufkommen zugerechnet.

derregelungen" im Umfang von knapp 20 Milliarden DM setzt in einigen Bereichen richtig an. Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums betragen die Streichungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitnehmerbesteuerung fast 22 Prozent, während im Bereich der Unternehmensbesteuerung Steuersubventionen mit nahezu 31 Prozent des Gesamtpakets vorgesehen sind. Tabelle 2 gibt über die Aufteilung der Maßnahmen Auskunft und zeigt die wichtigsten Beispiele.

Insgesamt ist dieses Konzept sozial unausgewogen, denn die absolute und relative Belastung der Arbeitnehmer- und Angestelltenhaushalte ist im Einzelfall höher als bei privaten Haushalten mit Spitzeneinkommen. Während die Spitzenverdiener absolut die höchsten Entlastungen erfahren, werden sie vergleichsweise erheblich geringer zur Finanzierung der globalen Steuersenkung herangezogen. Dies ist verteilungspolitisch unakzeptabel und Wachstums- und beschäftigungspolitisch kontraproduktiv.

Unter verteilungs-, aber auch wachstumspolitischen Gesichtspunkten sind insbesondere die folgenden vorgesehenen Regelungen zu kritisieren:

1. Die geplante Einschränkung der *Steuerfreiheit der Lohnzuschläge* auf Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit führt im Kern dazu, daß die tariflichen Regelungen, die über die Festlegungen im Einkommensteuergesetz hinausgehen und bisher steuerlich auch anerkannt wurden, gestrichen werden sollen. Die Übersicht zeigt die Abweichungen zwischen den tarifvertraglichen

Übersicht: **Zuschlagsfähige Arbeitszeiten in der Druckindustrie**

Für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit gibt es steuerfreie Zuschläge, die in Prozent vom Stundenlohn berechnet werden. Nach den Bestimmungen des Paragraphen 3b des Einkommensteuergesetzes (EStG) sind die Zuschläge dem Grunde und der Höhe nach entweder im Gesetz – in diesem Fall im § 3b EStB – oder in einem Tarifvertrag festzulegen. In der Druckindustrie ist eine tarifvertragliche Regelung vereinbart, die besser auf die Branchenbedürfnisse abgestimmt und großzügiger ist als die gesetzliche. Künftig soll nur noch die gesetzliche Regelung greifen. Die zeitlichen und prozentualen Unterschiede zwischen beiden Regelungen ergeben sich aus den folgenden Gegenüberstellungen:

N A C H T S C H I C H T		<i>Steuerfreie Antrittsgebühr</i>
<i>Dauer</i>		Laut Gesetz: keine
Laut Gesetz: 20 Uhr bis 6 Uhr		Laut Tarif: 100 DM
Laut Tarif: 18 Uhr bis 6 Uhr		
<i>Steuerfreie Zuschläge</i>		F E I E R T A G
Laut Gesetz: generell 15 Prozent		<i>Dauer</i>
Laut Tarif: bis 24 Uhr 23 Prozent, ab 0 Uhr 45 Prozent		Laut Gesetz: 0 Uhr bis 24 Uhr
		Laut Tarif: 0 Uhr bis 6 Uhr
S O N N T A G		<i>Steuerfreie Zuschläge</i>
<i>Dauer</i>		Laut Gesetz: 125 Prozent
Laut Gesetz: 0 Uhr bis 24 Uhr		(150 Prozent am 1. 5. und 25. 12.)
Laut Tarif: 6 Uhr bis 6 Uhr		Laut Tarif: 150 Prozent
<i>Steuerfreie Zuschläge</i>		<i>Steuerfreie Antrittsgebühr</i>
Laut Gesetz: 50 Prozent		Laut Gesetz: keine
Laut Tarif: 88 bis 100 Prozent		Laut Tarif: 100 DM

Regelungen und den gesetzlichen Festlegungen im Druckgewerbe. Durch die Einschränkung der Steuerfreiheit dieser Zuschläge wären etwa die Rotationsdrucker die großen Verlierer der Steuerreform, denn trotz der Bruttoentlastungen würden sich monatliche Nettoeinbußen ergeben. Die Rechtfertigung dieser geplanten Maßnahme durch den „Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium“ in seinem Gutachten vom 11. Januar 1988 ist nicht stichhaltig. Der Beirat weist darauf hin, daß „Beschwerden, die mit unterschiedlichen Arbeitsbedingungen verbunden“ seien, nicht über Steuernachlässe kompensiert werden dürften, sondern tariflich geregelt werden müßten. Da jedoch Nachtarbeit sowie Sonn- und Feiertagsarbeit wegen der gesundheitlichen und familiär-sozialen Belastungen prinzipiell abzulehnen sind, ist ihre auf Ausnahmen beschränkte Durchführung nur aus betriebsübergreifenden volkswirtschaftlichen Gründen zu rechtfertigen. Aufgrund dieser „externen Effekte“ ist auch die Allgemeinheit in Form der Steuerbefreiung für Arbeiten in diesen Zeiten fiskalisch zu beteiligen. Wenn sich die vielzitierte „Leistung wieder lohnen soll“, dann muß für die zeitspezifisch erschwerte Arbeit auch die bisherige steuerliche Entlastung beibehalten werden.

2. Die Zusammenfassung der Werbungskosten, des Arbeitnehmerfreibetrags sowie des Weihnachtsfreibetrags zu einer *Arbeitnehmer-Pauschale* von 2 000 DM bringt all denjenigen eine Schlechterstellung, deren Werbungskosten höher als 920 DM sind. Die Neuregelung führt bei einem Arbeitnehmer ohne Pkw-Nutzung bis zu einem Verlust von maximal 1 080 DM an abzugsfähigen Werbungskosten. Vielmehr müßte hier vom Grund und der Angemessenheit der Freibetragsregelungen ausgegangen werden. So ist die Werbungskostenpauschale, die die mangelnden Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber den Unternehmern auszugleichen hat, seit 1958 nicht mehr geändert worden. Hier ist eine Erhöhung erforderlich, die an die Einkommensentwicklung gekoppelt werden sollte. Arbeitnehmerfreibetrag und Weihnachtsfreibetrag sollten im bisherigen Ausmaß beibehalten werden.

Die zumindest teilweise Kompensation der Verluste infolge der Zusammenfassung zu einer Arbeitnehmer-Pauschale über die Anhebung der Kilometergeld-Pauschale für Pkw von derzeit 0,36 auf 0,50 DM ist sozial und ökologisch falsch. Zum einen hängt das Ausmaß der Beteiligung des Staates an den Kosten, die den Arbeitnehmern (aber auch Selbständigen) durch Fahrten zum und vom Arbeitsplatz entstehen, von der Höhe der zu versteuernden Einkommen ab. Je höher der Grenzsteuersatz, um so stärker ist die Steuerentlastungswirkung für ein und dieselbe Summe an entsprechenden Werbungskosten. Zum anderen wird damit steuerlich der Pkw-Individualverkehr attraktiver. Einzuführen ist deshalb eine allgemeine Entfernungspauschale in gleicher Höhe (pro Kilometer 0,50 DM), die unabhängig vom benutzten Verkehrsmittel (zu Fuß, öffentliche Verkehrsmittel, Individualverkehr) eingeräumt wird.

3. Die unsoziale Ausgestaltung bei der Kürzung der Steuersubventionen zeigt exemplarisch eine Gegenüberstellung dieser beiden Maßnahmen: Wäh-

rend der *Essensfreibetrag von 1,50 DM* bei unentgeltlicher oder verbilligter Abgabe einer Mahlzeit an Arbeitnehmer gestrichen werden soll, ist lediglich die Einschränkung der steuerlichen Abzugsmöglichkeit bei betrieblich veranlaßten *Bewirtungskosten auf 80 Prozent* vorgesehen. Die Beibehaltung des Essensfreibetrags, der ja an einen überprüfbaren Vorgang gebunden ist, sollte gesichert werden. Hier wird das Steuersystem sozialpolitisch genutzt. Gleichzeitig ist der steuerliche Abzug bei den Bewirtungskosten, die dazu noch gestaltbar sind, auf 50 Prozent zu begrenzen.

Kritik des Verfahrens zur Erhebung der „kleinen Kapitalertragsteuer“ (Quellensteuer)

Die Ausgestaltung der „kleinen Kapitalertragsteuer“ auf Zinsen aus verbrieften und ähnlichen Erträgen ist steuersystematisch völlig untauglich. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung trägt die Gefahr in sich, daß die Einbehaltung der Steuern von 10 Prozent auf derartige Erträge an der Quelle als *Abgeltungssteuer* gehandhabt werden wird. Der Grund ist vor allem darin zu sehen, daß durch die Übernahme wesentlicher Teile des „Bankenerlasses“² die Kundenanonymität gegenüber dem Finanzamt festgeschrieben wird. Die endgültige Versteuerung der Zinseinkünfte bleibt damit der Steuerehrlichkeit des jeweils Betroffenen im Rahmen seines Lohnsteuerjahresausgleichs beziehungsweise der Einkommensteuererklärung überlassen. Gegenüber dem ursprünglichen Referentenentwurf ist auf Drängen des Kreditgewerbes mittlerweile selbst die angestrebte Jahresbescheinigung über die angefallenen Zinsen durch die Kreditinstitute gegenüber den Kunden, die an den Besteuerungstatbestand erinnert werden sollten, fallen gelassen worden.³ Aber nicht nur die Sicherung der Kundenanonymität, sondern auch das sogenannte Verwertungsverbot wirkt konstraintional. Dieses Verwertungsverbot untersagt den Finanzämtern, bei einer zwischen 1986 und 1990 vorgenommenen Versteuerung der Zinseinkünfte die damit gewonnenen Informationen über den langjährigen Besitz solcher Finanzanlagen rückwirkend zu nutzen. Wenn bei den Finanzämtern aber die bisherige Nichtversteuerung offenbar wird, jedoch keine Steuernachforderungen erhoben werden dürfen, dann könnte sich das Mißtrauen der Prüfer des Finanzamtes auf andere (strittige) Angaben konzentrieren. Nach dem bisherigen Verfahrensvorschlag wird erstmals die Möglichkeit der Steuerhinterziehung zum Element eines Steuergesetzes.

Unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit gibt es nur die Möglichkeit, ein verbindlich-kontrollierbares Erhebungsverfahren festzulegen. Denn die Abschaffung der Besteuerung dieser Einkunftsart im Rahmen des Einkommensteuergesetzes ist nicht akzeptabel, da dann konkurrierende Anlageformen - insbesondere Aktien - noch stärker diskriminiert würden. Dieses Argument gilt auch für den Vorschlag, die Festlegung einer prinzipiell nur zehnpromzentigen „kleinen Kapitalertragsteuer“ zu beschließen. Das bisherige

² Bundessteuerblatt 11979, S. 590.

³ Vgl. Handelsblatt vom 29. 4.1988.

Verfahren wird zu einer unhaltbaren Mischform führen: Der steuerehrlichen vollen Angabe im Rahmen der gesamten Einkommenserzielung steht eine Abgeltungsbesteuerung durch all diejenigen, die auf eine Deklaration verzichten, gegenüber. Die Steuererhebung kann jedoch nicht der individuellen „Steuerehrlichkeit“ überlassen werden. Wenn aber wie geplant verfahren werden sollte, dann wäre auch zu fordern, daß die gewichtigste Besteuerung an der Quelle entsprechend umorganisiert wird: Lohn- und Gehaltseinkünfte werden künftig mit 10 Prozent besteuert und durch die Unternehmen an das Finanzamt abgeführt; die Restbesteuerung bleibt der Steuerehrlichkeit der Betroffenen überlassen.

Bei der Besteuerung von Erträgen aus Aktienbesitz (Dividenden) ist demgegenüber das Verfahren so geregelt, daß eine endgültige Verrechnung mit der gesamten Einkommensteuer rational ist. Neben der Kapitalertragsteuer von 25 Prozent, die an der Quelle einbehalten wird, werden die ausgeschütteten Gewinne nochmals mit 36 Prozent (Körperschaftsteuer) belastet. Bei dem künftig vorgesehenen Spitzensteuersatz von 53 Prozent erweist es sich als vernünftig, die steuerliche Vorabbelastung von 61 Prozent auch gegenüber dem Finanzamt zu deklarieren, denn alle Betroffenen haben mit Rückerstattungen zu rechnen. Dieses Verfahren läßt sich bei der kleinen Kapitalertragsteuer nicht anwenden. Deshalb sind hier Kontrollmittteilungen der Banken an die Finanzämter unvermeidlich, soll die Besteuerung dieser Einkünfte gerecht ausgeführt und nicht von der unkontrollierbaren „Steuerehrlichkeit“ abhängig gemacht werden.

Demgegenüber werden folgende Vorschläge zur Gestaltung der kleinen Kapitalertragsteuer gemacht:

1. Um die vorsorgende Vermögensbildung bei Arbeitnehmern und Transfereinkommensbeziehern zu stärken, sind die Sparerfreibeträge (einschließlich der Werbungskostenpauschale) von bisher 400/800 DM auf 2 000/4 000 DM (alleinstehend/verheiratet) zu erhöhen. Bei einem Zinssatz von 5 Prozent wären damit die Zinseinnahmen aus einem Geldvermögen bis zu 40 000/80 000 DM steuerfrei. Angesichts dieser Dimension braucht auf eine Besteuerung der Zinsen aus gesetzlich kündbaren Sparbüchern nicht verzichtet zu werden.

2. Der Steuersatz auf die Zinseinkünfte sollte 25 Prozent betragen. Die Festlegung dieses Steuersatzes ist jedoch nur akzeptabel, wenn der „Bankenerlaß“ und damit die Kundenanonymität gegenüber den Finanzämtern aufgehoben wird. Über die Abgabe von Kontrollmeldungen an die Finanzämter ist die endgültige Besteuerung der Zinseinkünfte im Rahmen des Einkommensteuertarifs zu sichern. Wenn die Bundesregierung bei diesem Gesetzesentwurf ohnehin davon ausgeht, mit ihrem Verfahren zur „Steuerehrlichkeit“ hinzuführen, dann sollte deren Kontrolle auch keine zusätzlichen Probleme schaffen. Ausgenommen von der 25prozentigen Quellensteuer werden auf Antrag all diejenigen Konteninhaber/innen, die gegenüber ihrem Kreditinstitut eine schriftliche Erklärung abgeben, daß die zu erwartenden Zinseinkünfte

nahmen die Freibetragsgrenzen (2 000/4 000 DM) nicht überschreiten. Die Überprüfung der Anträge erfolgt später im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuerabrechnung über die Kontrollmitteilungen bei den zuständigen Finanzämtern.

3. Bei der Aufteilung der großen und kleinen Kapitalertragsteuer sind bisher - jeweils zu 50 Prozent - der Bund und die Länder berücksichtigt worden. Diese Aufteilung ist steuersystematisch nicht haltbar. Sie sollte deshalb im Entscheidungsverfahren zum Steuerentlastungsgesetz 1990 verändert werden. Dividenden und Zinseinkommen sind Einkommensarten, die im Einkommensteuergesetz festgehalten sind. Nach der verfassungsrechtlichen Neuordnung des föderalen Finanzsystems von 1969 sind die Gemeinden mit 15 Prozent an den Lohn- und Einkommensteuern beteiligt. Deshalb ist zu fordern, daß die Gemeinden an den Steuern auf Dividenden und Zinseinkünfte auch mit 15 Prozent (42,5 Prozent jeweils Bund beziehungsweise Länder) beteiligt werden. Die derzeit geplante Quellensteuer mit einem Satz von 10 Prozent führt kurioserweise zu Einnahmeausfällen bei den Kommunen (1990 ungefähr 70 Millionen DM). Dieser kommunale Steuerausfall läßt sich folgendermaßen erklären: Durch die Einführung der zehnpromzentigen Vorabbesteuerung an der Quelle geht die auf den Bund, die Länder und Gemeinden im Ausmaß der bisher deklarierten Zinseinkünfte zu verteilende Lohn- und Einkommensteuer anteilspezifisch zurück. Je mehr die kleine Kapitalertragsteuer zu einer bagatellhaften Abzugsteuer degeneriert, um so größer sind die entsprechenden Einnahmeverluste der Kommunen, denn bisherige Zinseinkünfte werden im Rahmen der Einkommensteuer nicht mehr deklariert.

Nachtrag

Nach dem Anhörungsverfahren haben Vertreter der Regierungskoalition nach hektischen Verhandlungen im Bundeskanzleramt über 120 Änderungsanträge eingebracht. Dabei waren die Drohungen einiger Ministerpräsidenten CDU/FDP-regierter Länder - insbesondere Ernst Albrechts und Lothar Späths -, dem Gesetzentwurf im Bundesrat die Gefolgschaft zu verweigern sowie der Druck der Öffentlichkeit maßgebend. Gegenüber der ursprünglich geplanten Kürzung bei der Steuerbefreiung für Sonntags-, Nacht- und Feiertagsarbeit sind ein Teil der Belastungen wieder zurückgenommen worden. Weiterhin ist der Versuch, das Weihnachtsgeld auf 12 Monate umzurechnen und damit schon vor der Auszahlung zu versteuern, gescheitert. Hier haben auch schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken zur Rücknahme gezwungen. Im Gegensatz zu den ursprünglichen Plänen der Streichung der Zulage für betriebliche Investitionen in strukturschwachen Gebieten sowie für Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen werden diese Steuerbefreiungen beibehalten. Die Pauschalierung der Kosten für ein Arbeitszimmer auf 800 DM ist ebenfalls zurückgenommen worden. Trotz erheblicher Proteste ist die Einführung einer Arbeitnehmerpauschale von 2 000 DM und damit die Abschaffung des Arbeitnehmer- und Weihnachtspflichtbetrags für die große Mehrheit beibehalten worden.

Da in der Begründung des Gesetzes zugestanden wird, daß die durchschnittlichen Werbungskosten der Arbeitnehmer bei über 1 800 DM liegen, fallen beide Freibeträge im Durchschnitt aller Arbeitnehmer weg. Bei der endgültigen Regelung der Quellensteuer sind nun auch die letzten Möglichkeiten der Kontrolle durch das Finanzamt bei den Banken gestrichen worden.

Die für 1990 verabschiedete dritte Stufe der Steuerentlastung ist ein beschäftigungspolitisch katastrophales Flickwerk. Da in wichtigen Einzelheiten verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, sind Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe unvermeidbar. Beschäftigungspolitisch wäre es sinnvoll gewesen, auf die Nettoentlastung durch die Steuersenkungen von knapp 20 Milliarden DM zu verzichten, um statt dessen mit öffentlichen Ausgaben von knapp 20 Milliarden DM über 420 000 Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern.

Daß sich diese Steuerentlastung nicht selbst finanziert und daß damit nicht entsprechende wirtschaftliche Aktivitäten und darüber die Steuereinnahmen angeregt werden, ist von der Mehrheit der Finanzwissenschaftler im Anhörungsverfahren betont worden. Alle Gebietskörperschaften, insbesondere die Kommunen, aber auch der Bund und die Länder werden die Verlierer sein. Wohl auch unter dem Eingeständnis dieser fiskalischen Fehlentwicklung infolge dieser Steuerentlastungen hat sich die Bundesregierung zu einem *steuerpolitischen Saltomortale* entschieden. Bevor die Nettoentlastungen nach 1990 wirksam werden, werden nach der Beschlußlage der Bundesregierung bereits im kommenden Jahr - also vorab - Steuern, die vor allem die Arbeitnehmer, aber auch die Bezieher von Sozialeinkommen übermäßig treffen, erhöht. Erstmals in der Finanzgeschichte dieses Landes werden Steuerentlastungen durch Steuererhöhungen vorfinanziert. Die Bundesregierung plant zum Teil ein Jahr vor der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuerentlastung die Erhöhung folgender Abgaben⁴:

- Die Mineralölsteuer auf bleifreies (zunächst auf 57, dann auf 60 Pfennig) und noch stärker für verbleites Benzin (auf 65 und dann auf 67 Pfennig) wird zum 1. Januar 1989 und nochmals zum 1. Januar 1991 erhöht.
- Die Kfz-Steuern für Diesel-Autos werden angehoben.
- Steuern auf leichtes Heizöl werden ab 1. Januar 1989 um 240 Prozent ausgeweitet.
- Zigarettenraucher haben ab 1. Mai 1989 mit einer Steueranhebung um 1,2 Pfennig je Zigarette zu rechnen.
- Steuern auf Sachversicherungen (Kasko- und Hausratversicherungen) steigen auf 7 Prozent des Versicherungsentgelts.
- Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung soll zum 1. Januar 1989 um ein halbes Prozent von derzeit 4,3 Prozent erhöht werden und gleichzeitig sollen die Leistungen für junge Arbeitslose gekürzt werden.

Diese Steuererhöhungen treffen die Bezieher von Arbeitnehmereinkommen besonders stark. Weiterhin werden damit die Bezieher von Sozial-

⁴ Das Manuskript wurde vor den Beschlüssen über die Erdgassteuer abgeschlossen. D. Red.

hilfe und Arbeitslosengeld in die staatliche Finanzierung einer verfehlten Politik verstärkt einbezogen. Die verteilungspolitische Schieflage der Steuerpolitik der Bundesregierung verstärkt sich damit: Während sich die Nettoeinkünfte der Spitzenverdiener ausweiten, werden die Lohn- und Sozialeinkommensbezieher belastet. Wird die geplante Erhöhung der Post- und Rundfunkgebühren hinzugerechnet, dann sind die Arbeitnehmer und Sozialeinkommensbezieher die großen Verlierer dieser Finanzpolitik. Weil aber zugleich damit kein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet wird, kommen wachsende Lasten und Risiken auf diejenigen zu, die von Arbeitsplätzen abhängig sind.