
Hans-Georg Wehner

Umverteilung der Lasten oder konservative Revolution?

Zu den aktuellen Vorschlägen zur Reform des Steuersystems

Dr. Hans Georg Wehner, geb. 1937 in Essen, Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Köln, ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Tarifpolitik sowie Vorstandssekretär beim DGB-Bundesvorstand.

Es ist nicht neu, was als „ganz große“ Steuerreform seit langem diskutiert wird. Zugrunde liegt der alte Disput der Finanzwissenschaft über den Zweck der Besteuerung: „Lenkungszweck versus Fiskalzweck“. Diese Kontroverse soll nunmehr zugunsten des Fiskalzweckes entschieden werden. Das heißt: Steuervergünstigungen einschließlich Subventionen zur Berücksichtigung individueller Sondertatbestände bzw. zur Erzielung volkswirtschaftlich erwünschter Prozesse sollen gestrichen und mit dem so erzielten Mehraufkommen sollen die Steuerprozentsätze gesenkt werden. Der möglichst reine Fiskalzweck, also die Erzielung staatlicher Einnahmen, soll künftig das Einkommensteuerrecht beherrschen.

1. Zum Hintergrund

a) Unternehmensbereich

Auffälligstes Kennzeichen der Unternehmensbesteuerung ist ein langfristiger und trendmäßiger Rückgang der Gewinnsteuerbelastung von knapp über 50 Prozent im Jahre 1977 (51,2 Prozent) auf knapp über 20 Prozent im Jahre 1995 (20,2 Prozent).

Dieser Entlastungstrend führte beispielsweise im Zeitraum 1990 bis 1995 zu folgenden Kennziffern: Der Anteil der Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer von Selbständigen und Gewerbetreibenden einschließlich

Zinsabschlagsteuer am gesamten Steueraufkommen fiel von 6,9 auf nur noch 3,7 Prozent zurück und bei der Körperschaftsteuer von Kapitalgesellschaften fiel dieser Anteil von 5,3 auf 2,4 Prozent.

Die wichtigsten Ursachen für diese Entwicklung sind diverse Unternehmenssteuer-senkungen, angefangen vom Standortsicherungsgesetz 1994, sowie die Abschaffung der privaten und betrieblichen Vermögensteuer 1996. Weitere Ursachen sind:

- Die zunehmende Ausnutzung von Sonderabschreibungen und Verlustzuweisungen, die zum Stichwort „Millionär zahlt keine Einkommensteuer“ geführt haben, was nach der Steuerstatistik 1989 (als die vielfältigen Sonderabschreibungsmöglichkeiten in Ostdeutschland noch gar nicht bestanden) in 18 Fällen eintraf.
- Gewinnverlagerungen ins steuergünstige Ausland im Rahmen des voll im Gang befindlichen internationalen Steuerdumpings, mit dem sich auch die Mitglieder der EU gegenseitig Investoren abzujagen versuchen.
- Die Ausnutzung steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten, die das deutsche Steuerrecht überreichlich bietet. So weist NRW-Finanzminister Heinz Schleußer z.B. 17 Möglichkeiten zur Legung Stiller Reserven in den Bilanzen nach, die einen Steuerausfall von jährlich allein 38 Mrd. DM nach sich ziehen.¹
- Zunehmende Vollzugsdefizite in der Finanzverwaltung in Form von weniger Betriebsprüfern und Betriebsprüfungen sowie Steuerfahndungen und Steuerfahndern.

Diese Mißstände werden zwar immer wieder auch vom Bundesrechnungshof angeprangert, gleichwohl nicht abgestellt.

b) Lohnsteuerstaat

Die Kehrseite des Versickerns von Steuerquellen im Unternehmensbereich ist der immer deutlicher werdende Marsch in den Lohnsteuerstaat: So schnellten die Lohnsteuereinnahmen von 1990 bis 1995 um 40,3 Prozent nach oben, so daß ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen mittlerweile 34 Prozent beträgt.

Niemand kann behaupten, das Auseinanderlaufen von Gewinn- und Lohnsteuer sei Spiegelbild einer entsprechenden Auseinanderentwicklung von Löhnen und Gewinnen. Ganz im Gegenteil: Die bereinigten Unternehmergewinne sind brutto von 1990 bis 1995 um 28,7 Prozent und netto - wegen der sinkenden Gewinnsteuerbelastung - sogar um 39,2 Prozent gestiegen, während gleichzeitig die Pro-Kopf-Löhne nur um 21,5 Prozent und - wegen der gestiegenen Lohnsteuerbelastung - netto nur um 11,5 Prozent anstiegen.

Die Ursachen für diese Entwicklung liegen jeweils im Gegenteil dessen, was zum Rückgang der Gewinnsteuern geführt hat, d. h. Arbeitnehmer haben

¹ s. den Beitrag von Neumann/van Lishaut in diesem Heft.

nicht die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten, sie werden prompt und rigoros an der Quelle besteuert, und zwar auf der Grundlage einer gläsernen Bilanz, nämlich ihrer Lohnsteuerkarte. Die Schlußfolgerung aus dieser Analyse muß lauten: Sofern sich irgendwann finanzieller Spielraum für Netto-Steuerentlastungen auftut, muß er zur Entlastung der Lohnsteuerzahler im allgemeinen und der Durchschnitts- und mittleren Einkommen im besonderen genutzt werden. Diese Konsequenz drängt sich auch auf, wenn man die im folgenden Abschnitt analysierte Auswirkung der Steuerpolitik von 1986 bis 1995 heranzieht.

c) Steuerpolitik seit 1986

Die Bundesregierung selbst hat ihrer Steuerpolitik von 1986 bis 1995 in Beantwortung einer Kleinen Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion ein Zeugnis mit dem Prädikat „sozial mangelhaft“ ausgestellt.²

So zeigt Tabelle 1, daß es im Saldo aller in diesem Zeitraum beschlossenen steuerlichen Maßnahmen bei unterdurchschnittlichen Einkommen (zwei Drittel des Durchschnittsverdienstes) und durchschnittlichen Einkommen zu zum Teil erheblichen Mehrbelastungen gekommen ist, während bei überdurchschnittlichen Einkommen bis hin zum Vierfachen des Durchschnittsverdienstes spürbare Entlastungen zu verzeichnen sind.

Tabelle 1: Monatliche Entlastung (-) bzw. Mehrbelastung (+) für Arbeitnehmerhaushalte durch die Steuerpolitik 1986 bis 1995

Haushalte mit ... des durchschnittl. monatlichen Arbeitnehmereinkommens in 1995	Entlastung (-) bzw. Mehrbelastung (+) in Prozent des Monatseinkommens in Steuerklasse I,0	Entlastung (-) bzw. Mehrbelastung (+) in Prozent des Monatseinkommens in Steuerklasse III,0
2/3 (= 2813 DM)	+ 1,53	+ 0,07
1/1 (= 4220 DM)	-0,95	+ 0,82
2/1 (= 8440 DM)	-5,16	-1,33
4/1 (= 16880 DM)	-2,24	-5,92

Nun gibt es die von interessierter Seite vertretene These, die Hochverdiener würden den Staat finanzieren. So sprach der Parlamentarische Staatssekretär Grünewald in Beantwortung einer Anfrage der SPD-Bundestags-abgeordneten Ingrid Matthäus-Maier von einer „weit überproportionalen“ Belastung der „Besserverdienenden“.³

Aber alles ist eine Frage der Perspektive, denn wie Tabelle 2 ausweist, zahlen die 25 Prozent der Steuerpflichtigen am oberen Ende der Einkommensskala zwar einen Anteil von rd. 70 Prozent am Einkommensteueraufkommen, sie verfügen aber auch über einen Anteil am zu versteuernden Ein-

2 Bundestagsdrucksache 12/1046.

3 Bundestagsdrucksache 12/5657.

kommen von fast 60 Prozent. Wenn man schon von „weit überproportional“ spricht, dann paßt dieses Wort auf beides, nämlich auf den Steueranteil und auf den Einkommensanteil. Im Ergebnis zeigen die Zahlen nur eine verhältnismäßig sanfte Steuerprogression - nicht mehr, aber auch nicht weniger. Jedenfalls rechtfertigen diese Zahlen nicht eine so asymmetrische Belastungswirkung der Steuerpolitik zugunsten hoher Einkommen und zu Lasten kleiner Einkommen.

Tabelle 2: Steuerleistungen der Besserverdienenden

Anteil (in Prozent) der Steuerpflichtigen am oberen Ende der Einkommensskala	Anteil (in Prozent) am			
	zu versteuernden Einkommen		Einkommen Steueraufkommen	
	1992	1993	1992	1993
10	35,9	35,9	50,3	50,5
25	58,8	58,9	70,7	71,1

2. Zu den Einkommensteuertarif-Reformvorschlägen im Vorfeld der Beschlüsse der Waigel-Kommission

a) Entlastungswirkungen ausgewählter Tarifmodelle

In den vergangenen Monaten sind immer wieder neue Einkommensteuermodelle für die geplante „große“ Steuerreform ins Gespräch gebracht worden. Tabelle 3 zeigt einen Ausschnitt der wichtigsten im Vorfeld der Waigel-Kommissionsbeschlüsse vorgelegten Modelle und ihrer Entlastungswirkungen. Die Vorstellungen, auf welche Weise die steuerliche Bemessungsgrundlage zur Finanzierung der Steuersatzsenkungen verbreitert werden soll und Steuervergünstigungen wegfallen sollen, sind dabei sehr vage geblieben.

In dieser Diskussion hat sich insbesondere der CDU-Bundestagsabgeordnete Gunnar Uldall in den Vordergrund gespielt. Sein Tarif hat folgende Struktur: Steuerfrei bleibt das Existenzminimum (12.000 DM). Im Einkommensbereich von 12.000 DM bis 20.000 DM soll der Grenzsteuersatz bei 8 Prozent, im Bereich von 20.000 DM bis 30.000 DM bei 18 Prozent liegen, während Einkommensteile über 30.000 DM mit dem Höchststeuersatz von 28 Prozent besteuert werden sollen. Ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen von 40.000 DM bezahlt auf die ersten 12.000 DM Einkommen keine Steuer, auf die folgenden 8.000 DM Einkommen 640 DM, auf die nächsten 10.000 DM Einkommen 1.800 DM und auf die restlichen 10.000 DM Einkommen 2.800 DM Steuern - insgesamt also 5.240 DM. Mehr als 40 Prozent aller Steuerpflichtigen würden mit dem Höchstsatz von 28 Prozent belegt.

Die Entlastungen schlagen in den höheren Einkommensschichten weitaus stärker zu Buche als in den unteren (das ist außer beim DIW-Modell übrigens beim FDP-Modell und dem Modell des Bundes der Steuerzahler ähn-

Tabelle 3: Auswirkungen verschiedener Einkommensteuertarife

Zu versteuerndes Einkommen	Tarif 1996	Stufen-Tarife		Linear-progressive Tarife	
		3-Stufen-Tarif (Uldall)	3-Stufen-Tarif(F DP)	Bund der Steuerzahler	Tarif DIW
Steuern in DM					
20 000	2 110	640	1 200	1 273	1 659
30 000	4 922	2 440	3 700	3 068	3 982
40 000	7 907	5 240	6 200	5 091	6 555
50 000	11 065	8 040	8 700	7 341	9 378
60 000	14 422	10 840	11 200	9 818	12 451
70 000	18 048	13 640	14 700	12 523	15 774
80 000	21 976	16 440	18 200	15 455	19 348
100 000	30 743	22 040	25 200	22 000	27 245
150 000	56 658	36 040	42 700	39 500	50 243
200 000	83 158	50 040	60 200	57 000	73 743
500 000	242 158	134 040	165 200	162 000	214 743
1 000 000	507 158	274 040	340 200	337 000	449 743
Entlastungen gegenüber dem Steuerrecht 1996 in DM					
20 000	-	- 1 470	- 910	- 837	- 451
30 000	-	- 2 482	- 1 222	- 1 854	- 940
40 000	-	- 2 667	- 1 707	- 2 816	- 1 352
50 000	-	- 3 025	- 2 365	- 3 724	- 1 687
60 000	-	- 3 582	- 3 222	- 4 604	- 1 971
70 000	-	- 4 408	- 3 348	- 5 525	- 2 274
80 000	-	- 5 536	- 3 776	- 6 521	- 2 628
100 000	-	- 8 703	- 5 543	- 8 743	- 3 498
150 000	-	- 20 618	- 13 958	- 17 158	- 6 415
200 000	-	- 33 118	- 22 958	- 26 158	- 9 415
500 000	-	- 108 118	- 76 958	- 80 158	- 27 415
1 000 000	-	- 233 118	- 166 958	- 170 158	- 57 415
Durchschnittsteuersatz in Prozent					
20 000	10,55	3,20	6,00	6,36	8,30
30 000	16,41	8,13	12,33	10,23	13,27
40 000	19,77	13,10	15,50	12,73	16,39
50 000	22,13	16,08	17,40	14,68	18,76
60 000	24,04	18,07	18,67	16,36	20,75
70 000	25,78	19,49	21,00	17,89	22,53
80 000	27,47	20,55	22,75	19,32	24,19
100 000	30,74	22,04	25,20	22,00	27,25
150 000	37,77	24,03	28,47	26,33	33,50
200 000	41,58	25,02	30,10	28,50	36,87
500 000	48,43	26,81	33,04	32,40	42,95
1 000 000	50,72	27,40	34,02	33,70	44,97
Steuerausfälle in Mrd. DM					
Schätzung ¹	-	115	75	100	95

1 Schätzung der einzelnen Institutionen bzw. des DIW.

Quelle: Berechnungen des DIW.

lich).⁴ Ein lediger Durchschnittsverdiener mit einem zu versteuernden Einkommen von 30.000 bis 40.000 DM würde etwa 2.500 DM pro Jahr weniger Steuern zahlen. Bei einem Einkommensmillionär mit einem zu versteuernden Einkommen von 1 Mio. DM ergäbe sich eine Entlastung um mehr als 230.000 DM pro Jahr, immerhin fast 20.000 DM im Monat.

Wollte man eine symmetrische Gegenfinanzierung, d.h. eine Gegenfinanzierung in der Weise, daß jeder Steuerpflichtige „seine“ Tarifentlastung durch Aufgabe/Streichung individueller Steuervergünstigungen selbst bezahlen müßte, dann müßte die Bemessungsgrundlage des Einkommensmillionärs um 800.000 DM auf 1,8 Mio DM steigen, damit seine Tarifentlastung finanziert wäre. Es ist im Regelfall wohl ausgeschlossen, daß ein Einkommensbezieher Jahr für Jahr Steuervergünstigungen in solcher Größenordnung in Anspruch nehmen kann. Für den Durchschnittsverdiener indes ist die Steuerersparnis nicht oder nur wenig mehr „wert“, als es seinen bisherigen Freibeträgen entspricht, die künftig nach der Konzeption der heute diskutierten Steuerreform eingeschränkt werden oder wegfallen sollen (Werbungskosten-vorsorgepauschale, Kilometerpauschale).

Hier liegt ein prinzipielles Problem des Versuchs einer „ganz großen“ Steuerreform, das sich so zusammenfassen läßt: Die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen werden per saldo entweder höher belastet (z.B. bei Wegfall der Steuerfreiheit für Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge) oder erhalten keine oder nur eine geringfügige Steuervergünstigung, während die Bezieher hoher Einkommen per saldo erheblich verdienen. Dies ist auch im Kern der Grund dafür, daß der DGB von Anfang an dem großspurigen Gerede über die große Steuerreform im Sinne eines Füllhorns der Entlastung für alle Steuerpflichtigen mit größter Reserve gegenübergestanden hat.

Alle konkreten Tarifvorschläge kommen bis heute aus der konservativ-rechten Richtung. Sie zeigen schon bei den Tarifauswirkungen eine deutliche Schlagseite zugunsten hoher Einkommen (Ausnahme: das DIW-Modell in Tabelle 3).

In der Regierungskommission zur Steuerreform sind praktisch ausschließlich Vertreter dieses rechtskonservativen Lagers vertreten. Schon das ließ von Anfang an aus Sicht der Arbeitnehmer keine guten Ergebnisse erwarten.

b) Stufentarif oder durchgehend progressiver Tarif?

Uldall und die FDP favorisieren jeweils einen Einkommensteuertarif der sich aus nur wenigen Stufen zusammensetzt (Stufentarif). Ihre konkreten Vorschläge lassen ahnen warum: Mit diesem Stufentarif können sie ihrer Klientel besonders viele Vorteile zuschanzen.

⁴ FDP-Modell: bis 12.000 DM steuerfrei, 12.000 bis 20.000 DM = 15 Prozent, 20.000 bis 60.000 DM = 25 Prozent, über 60.000 DM = 35 Prozent; Bund der Steuerzahler: bis 12.000 DM steuerfrei, 12.000 bis 100.000 DM linear progressiv von 15 auf 35 Prozent steigend, danach einheitlich 35 Prozent; DIW bis 12.095 DM steuerfrei, 12.095 bis 120.041 DM linear progressiv von 20 auf 47 Prozent steigend, danach einheitlich 47 Prozent.

Zugunsten dieses Stufentarifes wird vorgebracht, daß der durchschnittliche Steuersatz kontinuierlich steige. Tatsächlich verläuft der durchschnittliche Steuersatz im Stufentarif nicht stetig, sondern weist an den Eckpunkten Änderungen im Anstieg aus, d.h. er steigt dort steiler an, als es jeweils am Ende der vorhergehenden Stufe der Fall ist. Auch das Königsargument der Stufentarifbefürworter, d.h. seine angeblich große Einfachheit, trifft nur auf den ersten Blick zu. Wer behauptet, man könne aufgrund der nur wenigen Stufen mit wenigen unterschiedlichen Steuerprozentsätzen seine Steuerschuld quasi im Kopf ausrechnen, der geht an der Realität vorbei. Denn ein solcher Steuerpflichtiger müßte im Kopf die einzelnen Segmente seines Einkommens, die vom Null-Steuersatz im Bereich des Grundfreibetrages über die verschiedenen hohen Stufen-Steuersätze reichen, gewichten, um daraus dann die gesamte Steuerschuld zu errechnen. Wahr ist, daß die Steuerzahler auch bei einem Stufentarif ihre Steuerschuld nur aus Tabellen ablesen können - welcher Tarif auch immer dahinterstehen mag.

Im übrigen reizt der Stufentarif geradezu zur Steuervermeidung, denn an den Sprungstellen von einer Stufe zur nächsthöheren entsteht der Anreiz, soviel Einkommen „wegzudrücken“, daß man gar nicht in die nächsthöhere Stufe gelangt. Demgegenüber steigt ein durchgehend progressiver Tarif ohne Sprünge kontinuierlich an und erfaßt somit die mit steigendem Einkommen kontinuierlich zunehmende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als entscheidende Orientierungsgröße für eine gerechte Steuerbelastung.

3. DGB-Eckwerte zur Steuerpolitik bis 2000

a) Eine soziale Einkommensteuer-Tarifreform

Einzelheiten einer sozial gerechten Reform des Einkommensteuertarifs können erst dann konkretisiert werden, wenn ein sozial gerecht erzielbares Gegenfinanzierungsvolumen feststeht. In Abhängigkeit von diesem Prinzip müssen bei einer Reform des Einkommensteuertarifs die folgenden Prioritäten verwirklicht werden:

- Anhebung des Grundfreibetrages, damit das Existenzminimum steuerfrei ist und bleibt. Deshalb muß als erster Schritt die im Jahressteuergesetz 1996 beschlossene stufenweise Erhöhung des Grundfreibetrages bis 1999 auf 13.000/26.000 DM (Ledige/Verheiratete) planmäßig verwirklicht werden.
- Der Eingangssteuersatz von heute 25,9 Prozent ist viel zu hoch und muß auf einen Satz von höchstens 20 Prozent festgesetzt werden. Dadurch werden alle Steuerzahler deutlich entlastet.
- Der Einkommensteuertarif darf nicht auf einen Stufentarif umgestellt werden, sondern muß im Progressionsbereich wieder durchgehend linear verlaufen.
- Der Spitzensteuersatz kann (ebenso wie der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften) in dem Ausmaß gesenkt werden, wie eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Unter-

nehmensbesteuerung erfolgt. Die Unternehmer und ihre Verbände müssen sich entscheiden, ob sie eine enge Bemessungsgrundlage mit hohen Steuersätzen oder eine breite Bemessungsgrundlage mit niedrigeren Steuersätzen bevorzugen. Beides gleichzeitig ist allenfalls bei Verschlechterung staatlicher Vorleistungen für den Unternehmensbereich möglich.

b) Eine vollständige und sozial ausgewogene Gegenfinanzierung der Steuerreform

Für umfangreiche Netto-Steuersenkungen im Sinne eines staatlichen Einnahmeverzichts fehlen bis zum Ende dieses Jahrzehnts aus heutiger Sicht die finanziellen Mittel. Würde der Staat gleichwohl Einnahmeausfälle hinnehmen, so könnten diese nur über neue Schulden, massive Erhöhungen anderer Steuern oder drastische Ausgabenkürzungen mit dem Schwerpunkt weiteren Sozialabbaus ausgeglichen werden. Alle diese Finanzierungsansätze lehnt der DGB strikt ab.

Nur eine Halbierung der Arbeitslosigkeit in einem überschaubaren Zeitraum kann neue finanzielle Spielräume schaffen, auf deren Grundlage auch die Finanzierung einer Einkommensteuerreform gegebenenfalls neu diskutiert werden muß. Im übrigen erfordert die vollständige und soziale Gegenfinanzierung einer Steuerreform nach dem Grundsatz „Streichung von Steuervergünstigungen zur Finanzierung niedrigerer Steuersätze“ in erster Linie folgende Ansatzpunkte:

- die Beseitigung steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten für hohe Einkommen sowie der Vollzugsdefizite in der Finanzverwaltung durch eine bessere Personalausstattung und Intensivierung von Betriebsprüfungen und Steuerfahndung;
- die Wiedereinführung einer ergiebigen Vermögensteuer zumindest auf Privatvermögen oder den Ausbau der Erbschaftsteuer zur Erzielung des durch die Abschaffung der Vermögensteuer ausgefallenen Einnahmenvolumens;
- eine effektive Besteuerung der Zinseinkommen durch Einschränkung des Bankgeheimnisses und/oder durch die dazu erforderliche Steuerharmonisierung in der Europäischen Union;
- die Angleichung der Gewinnermittlung und damit der steuerlichen Bemessungsgrundlage an die Rechtslage in vielen anderen Industriestaaten, denn die deutschen Vorschriften werden zunehmend kritisiert, da ihre auf den Gläubigerschutz basierenden Prinzipien nur einen eingeschränkten Blick auf die tatsächliche Ertragslage ermöglichen.

c) Beizubehaltende Ausnahmeregelungen

Um zusätzliche Belastungen für große Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu vermeiden bzw. zur Wahrung einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, dürfen die folgenden Regelungen

schon deshalb nicht eingeschränkt werden, weil sie durch eine Senkung der Steuer-Prozentsätze im Regelfall nicht kompensiert werden können:

- Die Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- und Nacharbeit. Sie sind steuerfrei, weil sie für gesellschaftlich wichtige Arbeit zu besonders belastenden Zeiten gezahlt werden (z.B. im Gesundheitswesen, bei der Inneren Sicherheit/Polizei, im Zeitungsgewerbe usw.).
- Die volle steuerliche Abzugsfähigkeit von Werbungskosten der Arbeitnehmer. Dies gilt auch für die Kilometerpauschale für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, die nur aufkommensneutral in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale umgewandelt werden darf. Das bedeutet nach einschlägigen Berechnungen eine Absenkung von heute 70 auf 60 Pfennig pro Entfernungskilometer.
- Die Steuerfreiheit für Abfindungen bei Entlassungen aus einem Dienstverhältnis. Hier darf ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument nicht behindert werden.
- Die Steuerfreiheit für Lohnersatzleistungen. Denn wie niedrig die künftigen Steuersätze auch immer sein würden, im Endeffekt würde entweder das Einkommensniveau der Betroffenen gesenkt oder die Leistungen müßten vor der Besteuerung als Brutto-Beträge zunächst erhöht werden - das wäre ein Nullsummenspiel.
- Eine Absenkung der Sozialrenten durch Manipulation der Ertragsanteilbesteuerung wird abgelehnt.

Die vorstehenden Eckwerte sind für den DGB Maßstab und Orientierung für die Bewertung der Beschlüsse der Regierungskommission zur Steuerreform (Waigel/Schäuble-Kommission).

4. Zu den Vorschlägen der Regierungskommission zur Steuerreform

Am 23. Januar 1997 legte die Regierungskommission zur Steuerreform umfassende Vorschläge für Steuerrechtsänderungen vor. Die wichtigsten Eckwerte werden im folgenden vorgestellt und kommentiert.

a) Steuerausfall- und Gegenfinanzierungsvolumen

Das gesamte Steuerausfallvolumen der Kommissionsvorschläge beträgt 82 Mrd. DM. Es verteilt sich mit 69 Mrd. DM auf die Absenkung des Einkommensteuertarifes; 10 Mrd. DM entfallen auf eine Absenkung der Körperschaftsteuer; 2 Mrd. DM auf den Abbau des Solidaritätszuschlages um zwei Prozentpunkte sowie eine Reihe kleinerer Positionen.

Die Gegenfinanzierung soll zur Hauptsache erfolgen durch:

- eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer (38 Mrd. DM).
- 30 Mrd. DM sollen nicht gegenfinanziert werden. In dieser Höhe soll es eine Netto-Steuerentlastung geben.
- Der Rest, das sind 14 Mrd. DM, soll aus dem Bereich der indirekten

Steuern finanziert werden. Er entspricht praktisch genau der Erhöhung des Mehrwertsteuer-Normalsatzes um einen Punkt auf 16 Prozent.

b) Entlastungswirkungen des neuen Einkommensteuertarifs

Entsprechend der relativ starken Ermäßigung des Eingangssteuersatzes von 25,9 Prozent auf nur noch 15 Prozent bzw. des Spitzensteuersatzes von 53 auf 39 Prozent sind die Tarifiermäßigungen „ganz unten und ganz oben“ im Einkommensspektrum, gemessen als Prozentuale Ermäßigung der Steuerschuld 1999 gegenüber 1998, am größten. Allerdings bedeutet „ganz unten“ nur einen relativ schmalen Einkommensbereich zwischen 20.000 DM und 30.000 DM mit einer Prozentualen Ermäßigung der Steuerschuld von knapp 26 bzw. gut 41 Prozent.

Bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 300.000 DM für Ledige - bei Verheirateten verdoppeln sich die Einkommensbeträge - erreicht die Entlastung 23 Prozent und steigt auf 25,6 Prozent bei 1 Mio. zu versteuerndem Jahreseinkommen. Für jede weitere Million des zu versteuernden Jahreseinkommens gibt es eine zusätzliche Steuerermäßigung von jeweils 26,4 Prozent der Steuerschuld 1998, das sind etwa 130.000 DM jährlich weniger Steuern je 1 Mio. Jahreseinkommen.

Die magerste Steuerentlastung findet im mittleren Einkommensbereich statt. So beträgt die Entlastung im Bereich von Arbeitnehmer-Jahresdurchschnittsverdiensten von 60.000 DM noch 15,3 Prozent und sinkt auf 12,9 Prozent bei einem gehobenen Jahreseinkommen von 100.000 DM.

Wohl gemerkt: Bei den vorstehenden Entlastungszahlen handelt es sich um unsaldierte Zahlen, denen eine eventuelle Mehrbelastung aus Gegenfinanzierungsmaßnahmen noch nicht gegengerechnet wurde.

c) Welche gesellschaftlichen Gruppen tragen die Gegenfinanzierung?

Die Mehrbelastung durch Gegenfinanzierung der Steuersenkungsmaßnahmen in Höhe von 38 Mrd. DM läßt sich grob wie folgt zuordnen:

- auf den Arbeitnehmerbereich entfallen rd. 15 Mrd. DM,
- auf den gewerblichen Bereich entfallen etwa 20 Mrd. DM,
- der Rest von 3 bis 4 Mrd. DM geht zu Lasten der Landwirtschaft bzw. ist nicht zurechenbar.

Bei dieser Aufteilung der Gegenfinanzierung ist der noch unsichere Anteil von 14 Mrd. DM durch Erhöhung von Verbrauchsteuern natürlich nicht mitgerechnet. Man kann aber in einer ersten Analyse sagen, daß im gewerblichen Bereich die geplanten Absenkungen der Steuer-Prozentsätze wohl weitgehend aufkommensneutral vonstatten gehen, das heißt, sie werden im gewerblichen Bereich selbst gegenfinanziert. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Spitzensteuersatz für gewerbliche Einkünfte, der mit 47 Prozent heute schon unter dem allgemeinen Spitzensteuersatz liegt, auf nur noch 35 Prozent

gesetzt werden soll, und der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne von heute 45 auf 35 Prozent bzw. von 30 auf 25 Prozent für ausgeschüttete Gewinne.

d) Die wichtigsten Belastungen der Gegenfinanzierung im Arbeitnehmerbereich

Die wichtigsten Positionen der Gegenfinanzierung, die Arbeitnehmer belasten, lassen sich in der Reihenfolge ihrer Größenordnung wie folgt zusammenfassen:

- Kürzung der Kilometerpauschale von heute 0,70 DM je Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und Umwandlung in eine Entfernungspauschale, die unabhängig vom benutzten Fortbewegungsmittel anerkannt wird in Höhe von 0,40 DM. Erschwerend kommt hinzu, daß die ersten 15 Kilometer in keinem Fall berücksichtigt werden. Erleichternd wirkt die Nichtanrechnung der Entfernungspauschale auf die Arbeitnehmerpauschale bzw. den Werbungskostenpauschalbetrag (Mehreinnahmen: 4,2 Mrd. DM).
- Absenkung der Arbeitnehmerpauschale/des Werbungskostenpauschalbetrages von 2.000 auf 1.300 DM (+ 3,9 Mrd. DM).
- Streichung der bestehenden Steuerfreiheit für Sonntags-, Feiertags- und Nachtschläge (+ 2,2 Mrd. DM).
- Halbierung des Versorgungsfreibetrages bei Beamtenpensionen und Betriebsrenten von höchstens 6.000 auf höchstens 3.000 DM (+ 1,1 Mrd. DM).
- Streichung der geltenden Steuerfreiheit für Abfindungen wegen Entlassung aus einem Arbeitsverhältnis (+ 0,9 Mrd. DM).
- Einbeziehung aller Lohnersatzleistungen (z.B. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Kurzarbeiter-, Schlechtwetter- und Krankengeld) zu 50 Prozent ihres Betrages in die Steuerpflicht (+ 0,3 Mrd. DM).

e) Zu den Gegenfinanzierungsquellen im Unternehmensbereich

Die Gegenfinanzierung der Steuersenkung im Unternehmensbereich durch eben diesen Bereich in Höhe von knapp 20 Mrd. DM wird durch die Einschränkung bisheriger Gestaltungsmöglichkeiten bei den Gewinnermittlungsvorschriften für Unternehmen erzielt. Es bleibt allerdings anzumerken, daß der Finanzminister von Nordrhein-Westfalen, Heinz Schlußer, im Vorfeld der Steuerreform-Beschlüsse hier ein Finanzierungspotential von fast 40 Mrd. DM ermittelte, das gemäß den Vorschlägen der Steuerreform-Kommission nur zur Hälfte ausgeschöpft werden soll.

f) Zur Netto-Entlastung von Arbeitnehmern

Es muß noch einmal darauf hingewiesen werden, daß bei der Ermittlung der Netto-Entlastung als Saldo der Entlastung durch die Tarifiermäßigung einerseits und der Belastung durch die Gegenfinanzierung ein wichtiger

Gegenfinanzierungsposten, nämlich die Erhöhung von Verbrauchsteuern, mangels konkreter Beschlüsse noch nicht berücksichtigt werden kann.

Im übrigen kann man bei dem Entlastungssaldo ganz eindeutig die folgenden prinzipiellen Tendenzen feststellen:

- Durchschnittsverdiener haben, wie bereits erwähnt, die geringste Tarifiermäßigung und müssen diese dann auch noch zum größten Teil gegenfinanzieren.
- In vielen Fällen wird es in diesem Bereich per Saldo sogar eine Mehrbelastung geben, und zwar zum einen durch die Einschränkung des Werbungskostenabzuges für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und zum anderen - und insbesondere - durch die volle Besteuerung der Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge.
- „Ganz oben“ kommt es dagegen durchweg zu erheblichen Tarifentlastungen von 25,6 Prozent bei einer Million Jahreseinkommen und von 140.000 DM bzw. 26,4 Prozent der heutigen Steuerschuld je weitere Million Jahreseinkommen. Diese Tarifentlastungen werden durchweg bei weitem nicht von den so Begünstigten gegenfinanziert.

Tabelle 4: Mehrbelastung durch Versteuerung von Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschlägen

Beispiele	Jährliche Mehrbelastung (gerundete Zahlen)	
	ledig Steuerklasse I	verheiratet Steuerklasse III
<p>Beispiel 1: Kraftomnibusfahrer im öffentlichen Dienst der NRW-Gemeinden (Landergruppe F 2-End Vergütung nach 16 Jahren (brutto = 3 642,67 DM monatlich ohne Zuschläge und 4 570 DM mit Zuschlägen)</p>	2 100 DM	1 200 DM
<p>Beispiel 2: Chemiefacharbeiter-Entgeltgruppe 7 – nach 6 Jahren in der Gruppe = 4 247 DM monatlich ohne und 5 065 DM mit Zuschlägen</p>	1 200 DM	400 DM
<p>Beispiel 3: Drucker Lohngruppe V - Facharbeiter-Ecklohn - Zeitungsschicht 1 = 6 287 DM monatlich ohne volle Besteuerung der Zuschläge und 7 603 DM mit voller Besteuerung der Zuschläge</p>	3 000 DM	1 400 DM

Anmerkung: Es handelt sich bei der Mehrbelastung um gerundete Zahlen, weil die steuerliche Entlastung nach dem Tarifvorschlag 1999 nur in Einkommensabständen von 5 000 DM jährlich vorliegen. Die Angaben sind aber realistisch bei regelmäßiger Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit.

Die mögliche Per-Saldo-Mehrbelastung durch die Einschränkung der Kilometerpauschale (Nichtberücksichtigung der ersten 15 Kilometer und Absenkung ab dem 16. Kilometer von heute 0,70 auf nur noch 0,40 DM) besteht bei einer Entfernung von 100 Kilometern zwischen Wohnung und Arbeitsstätte z. B. darin, daß dann bis 5 610 DM Werbungskosten jährlich weniger als heute geltend gemacht werden können. Das für sich betrachtet kann künftig zu einer Steuer Mehrbelastung von bis zu maximal 2 188 DM führen.

Mögen in Sachen Entfernungs- oder Kilometerpauschale noch eher Ausnahmefälle angesprochen sein, dann gilt dies keineswegs für die geplante Vollbesteuerung der Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge. Bei regelmäßiger Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit dürfte in diesem Bereich, der alles in allem 7,6 Mio. Arbeitnehmer umfaßt, die Mehrbelastung eher die Regel als die Ausnahme sein.

5. Schlußfolgerungen

Die Gesamtbeurteilung der Bonner Steuerreformpläne läßt sich zumindest im privaten Einkommensteuerbereich (bei Ausklammerung der aufkommensneutral gestalteten Unternehmensteuerreform) im wesentlichen mit den Worten zusammenfassen: „Fortsetzung der bisherigen Begünstigung hoher Einkommen“. Von Seiten des DGB besteht über diese kritische Feststellung hinaus auch deutlicher Bedarf an Einzelkritik: Die vom DGB als „beizubehaltend“ definierten Einzelregelungen werden weitgehend angegriffen, und zwar von der Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Werbungskosten (Fahrten Wohnung/Arbeitsstätte) über die volle Besteuerung der Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge bis hin zur Besteuerung von Abfindungen bei Entlassung, teilweisen (50prozentigen) Besteuerungen von Lohnersatzleistungen und Verschärfung der Besteuerung von Sozialrenten, die künftig zu 50 Prozent in die Steuerpflicht genommen werden.

Vollzugsdefizite in der Finanzverwaltung werden nicht beseitigt. Es bleibt bei der Abschaffung der Vermögensteuer auch für Privatvermögen, und die Besteuerung von Zinseinkommen, zumindest im europäischen Bereich, wird auch künftig nicht sichergestellt.

Insgesamt wird in der weiteren politischen Auseinandersetzung noch viel Arbeit geleistet werden müssen, um wenigstens die wichtigsten Zielsetzungen zu erreichen, das heißt: Es darf keine Finanzierung der vorgesehenen Netto-Entlastung auf der Ausgabenseite des Staatshaushaltes durch weiteren Sozialabbau geben. Es müssen Verbündete gefunden werden, um zu verhindern, daß die unausgewogene Tarifentlastung auch noch über eine Mehrwertsteuer- oder spezielle Verbrauchsteuererhöhung finanziert wird, von denen kleine Einkommen überproportional belastet werden. Und schließlich ist generell eine Per-Saldo-Mehrbelastung von Arbeitnehmern nicht hinnehmbar. Das bedeutet insbesondere Aufrechterhaltung der geltenden Steuerfreiheit für Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge.