

Die „Jahrhundert-Steuerreform“: Lehr- oder Bubenstück?

Claus Schäfer, geb. 1948 in Fulda/Hessen, Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster, ist seit 1972 als wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI) tätig und verantwortlich für Finanz- und Vermögenspolitik.

Als „Jahrhundert-Reform“ hat die Bundesregierung ihre für 1990 angekündigte Steuer-„Reform“ bezeichnet. Allein der inzwischen zunehmende, fast schon inflationäre Gebrauch der Vokabel „Jahrhundert“ vor allen möglichen politischen und kommerziellen Aktivitäten relativiert die Substanz dieses Attributs und offenbart seine eigentliche Bedeutung: die einer Marketing- oder gar Verkaufshilfe. Bei der 1990er Steuer-„Reform“ der Bundesregierung klaffen Etikett, „Verpackungsargumente“ und Inhalt besonders weit auseinander. Diese „Mogelpackung“ ist ein bezeichnendes Beispiel für den bedenklichen Umgang mit Zahlen und Worten; für damit geschürte, aber vergebliche Hoffnungen der Bürger; für falsche Prioritäten; für politische Kurzsichtigkeit und ökonomische Fehleinschätzung. Man kann sagen: Es ist ein Beispiel für dreisten Umgang mit politischer Macht.

Die Reform: ungerechte Verteilungswirkungen

Die von der Bundesregierung versprochenen Steuerentlastungen (einschließlich der für 1988 vorgezogenen in Höhe von 5 Milliarden DM, die die zweite Stufe der ersten Steuer-„Reform“ der konservativ-liberalen Koalition aufbessern sollen) werden brutto (also ohne die teilweise beabsichtigte Kompensation von Steuerausfall durch die in Aussicht gestellte „Streichung von Subventionen“ in Höhe von 20 Mrd. DM) auf rund 45 Mrd. DM im Jahr 1990 beziffert. Sie sollen sich wie folgt auf einzelne Steuer-„Entlastungsmaßnahmen“ verteilen:

- 37 Mrd. DM durch die Anhebung des Grundfreibetrags um 1 080 (2 160) DM bei Alleinstehenden (Verheirateten), die Absenkung des Eingangsteuersatzes von 22 auf 19 Prozent sowie die Einführung eines linear-progressiven Tarifverlaufs;
- 2,6 Mrd. DM durch Erhöhung von Freibeträgen für Kinder, Ausbildung, Alleinerziehende und Schwerst-Pflegebedürftige;
- rund 5 Mrd. DM durch spezielle Entlastungen für Unternehmen und Freiberufler (Absenkung des Einkommensteuersatzes von 56 auf 53 Prozent, des Körperschaftsteuersatzes von 56 auf 50 Prozent; Aufbesserung der Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Betriebe; Anhebung des Vorwegabzugs für Selbständige).

Aus diesem Brutto-„Entlastungsvolumen“ errechnet die Bundesregierung eine durchschnittliche Steuerentlastung von 1000 DM für jeden Steuerpflichtigen pro Jahr und auch eine scheinbar gerechte Verteilung dieses Durchschnitts auf untere und obere Einkommen durch Nennung der jeweiligen Entlastungen in Prozent der bisherigen Steuerschuld: Arbeitnehmer mit relativ niedrigen Einkommen sparen demnach 50,60, 70 und sogar 100 Prozent ihrer bisherigen Lohnsteuer-Schuld ein, während hohe Einkommen „nur“ um kleine Anteile ihrer Steuerschuld entlastet werden. Der ständige und gezielte Gebrauch des Wortes „Subventionskürzung“ zur Erzielung eines Ausgleichsbetrags für die öffentlichen Haushalte von 20 Mrd. DM zur Sicherstellung einer Netto-„Entlastung“ von 25 Mrd. DM soll suggerieren, daß die oben genannten Entlastungen für die Arbeitnehmer auch per Saldo mehr oder weniger erhalten bleiben, weil Subventionskürzungen wohl eher „die Wirtschaft“ betreffen werden.

Doch die Wirklichkeit wird ganz anders aussehen. Entscheidendes Kriterium für die Bewertung von Steuerentlastungs-Maßnahmen sind Entlastungen gemessen in *absoluten* DM-Beträgen. Und dann machen die in Prozent geschriebenen Entlastungen der Steuerschuld eines ledigen Arbeiters mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 20 000 DM 1990 nur eine Steuerersparnis von 472 DM aus, während der ledige leitende Angestellte mit einem Jahresgehalt von 500 000 DM einen absoluten Steuernachlaß von 19 349 DM erhält. Brutto wird also die Entlastung des letzteren dem zu versteuernden Jahresgehalt des ersten entsprechen. Aber auch weniger extreme Gegenüberstellungen bei ledigen wie verheirateten Steuerpflichtigen machen sehr schnell deutlich, daß hohe Einkommen eindeutig die Gewinner dieser Steuerreform sein werden. Dieses Urteil verschärft sich noch bei einer Netto-Betrachtung der „Entlastungs“-Maßnahmen.

Zwar hat die Bundesregierung ihre Beschlüsse zur Finanzierung des Kompensations-Volumens von 20 Mrd. DM, die als „Subventionsabbau“ angekündigt wurden, noch nicht offiziell gefaßt. Aber nach allem, was aus dem Regierungslager zu hören oder auch von der Koalition zu erwarten ist, wäre es schon fast eine Sensation, wenn diese in Kürze zu erwartenden Beschlüsse nicht (auch) eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und/oder Verbrauchsteuern (Mineralölsteuer, Tabaksteuer u. ä.) und/oder die Streichung von Steuerermäßigungen für Arbeitnehmer (also von „Subventionen“, die keine sind, wie der Arbeitnehmer- und der Weihnachtsfreibetrag sowie die Steuerbefreiung der Zuschläge zur Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit) zum Inhalt hätten. Mit anderen Worten: Es kann heute schon vorausgesagt werden, daß der „Subventionsabbau“ überwiegend die Arbeitnehmer und die unteren Einkommen belasten wird.

Die Erhöhung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern trifft sie allemal mehr als die Bezieher oberer Einkommen, die ihre Konsumbedürfnisse bisher schon ohne Einschränkung befriedigen können und dafür die für sie vorgesehenen Steuerentlastungen nicht benötigen. Leitende Angestellte aber ver-

richten keine Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit. Und Selbständige werden die Streichung des Arbeitnehmer- und des Weihnachtsfreibetrages nicht vermissen, während sie eine Erhöhung von Mineralöl- und teilweise auch anderen Verbrauchsteuern als Bestandteile entsprechender Produktpreise über das Vehikel „Betriebsausgaben“ von der Steuer absetzen können. Am härtesten werden die Finanzierungsbeschlüsse ausgerechnet die „alten und neuen Armen“ treffen, namentlich diejenigen, die als alleinerziehende Erwerbstätige, als Rentner, als Arbeitslose und als Sozialhilfeempfänger ohnehin wenig bis keine direkten Steuern zahlen und deswegen auch nicht „entlastet“ werden können, aber von Erhöhungen indirekter Steuern in vollem Maße betroffen werden.

Einige Rechenbeispiele von berufener Seite können verdeutlichen, was etwa eine Anhebung der Mehrwertsteuer um 1 Prozent und eine Streichung der Steuerfreiheit von Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeitszuschlägen sowie der Arbeitnehmer- und Weihnachtsfreibeträge zur Folge hätte¹:

- Eine ledige Verkäuferin mit einem Brutto-Jahreseinkommen von 24 000 DM hätte statt einer Brutto-Entlastung von 463 DM eine Netto-Belastung von 47 DM jährlich zu erwarten.
- Einem/r verheirateten Arbeitnehmer/in mit einem statistischen Durchschnittseinkommen von brutto 42 798 DM würde statt brutto 918 DM nur noch eine Netto-Entlastung von 433 DM jährlich verbleiben.
- Ein verheirateter Facharbeiter mit zwei Kindern und einem Brutto-Jahreseinkommen von 66 000 DM müßte sich statt mit 1 524 DM brutto nur noch mit 889 DM netto Entlastung zufrieden geben.
- Ein verheirateter Spitzenverdiener dagegen (ebenfalls zwei Kinder) mit einem Brutto-Jahreseinkommen von 300 000 DM müßte vom Brutto-Entlastungsbetrag von 17 862 DM nur leichte Einbußen auf 16 237 DM hinnehmen.

Ein anderes Rechenbeispiel bezieht sich auf die mögliche alleinige Erhöhung der Mineralölsteuer um 20 Pfennig je Liter, die rechnerisch rund 20 Mrd. DM Mehreinnahmen erbringen könnte; sie würde angesichts der durchschnittlichen Fahrleistungen der Arbeitnehmer pro Jahr mit ihrem Pkw bei durchschnittlichen Verbrauchswerten eine zusätzliche Belastung von 300 DM jährlich bedeuten.

Aber nicht nur direkte, auch indirekte Belastungen durch die Steuerreform“ werden die Arbeitnehmer in Kauf nehmen müssen: Weil die Bundesregierung den größeren Teil des Entlastungsvolumens beziehungsweise entsprechender Steuerausfälle den Ländern und Gemeinden aufbürdet, werden vor allem letztere alte und neue Aufgaben kaum noch erfüllen können und zu deutlichen Einsparungen ihrer Ausgaben etwa für die Infrastruktur gezwungen sein, die ohnehin in den letzten Jahren durch öffentliche Sparpo-

¹ Vgl. die Berechnungen des SPD-Obmanns im Finanzausschuß des Deutschen Bundestages, Dieter Spöri, Nicht gedeckt und unsozial dazu, in: ÖTV-Magazin 4/1987, S. 10 f.

litik erheblich gelitten hat. Die absehbare Verschlechterung der Qualität von Abwasser- und Verkehrssystemen, öffentlichen Gebäuden, kommunalen Dienstleistungen und die weitere Verschiebung von Altlastensanierung und anderen Umweltschutzmaßnahmen, heute schon heftig vom Deutschen Städtetag einschließlich konservativer Vertreter beschworen, würden am ehesten die Arbeitnehmer zu spüren bekommen. Diese Konsequenz ist bei einer Brutto-Betrachtung nur im Prinzip größer als bei einer Netto-Betrachtung. Möglicherweise besteht dabei aber nur ein minimaler Unterschied, weil etwa die Erhöhung von Verbrauchsteuern zur Finanzierung des Ausgleichsbetrags von 20 Mrd. DM zunächst nur die Bundeskassen füllt, weil sie überwiegend Bundessteuern sind, und nicht garantiert werden kann, daß der Bund zu anteiligen Ausgleichszahlungen an Länder und Gemeinden bereit ist. Es gibt sogar Stimmen, die insbesondere darin eine Absicht der Bundesregierung befürchten, mißliebige Bundesländer und Regionen finanziell zu schwächen und damit als „unfähig“, als „im Niedergang“ befindlich, vorzuführen.

Problematische Finanzierung

Interessant dürfte daher eigentlich nur noch sein, wie die Bundesregierung versuchen wird, ihren „Subventionsabbau“ zu begründen und der Öffentlichkeit zu verkaufen. Dies dürfte ihr nicht mehr so leicht fallen und auch nicht mehr so leicht gemacht werden wie noch vor gut einem Jahr mit ihrer Vorstellung von der „Jahrhundert-Reform“. Denn nicht nur die Sensibilität in der Öffentlichkeit gegenüber dieser Reform ist gestiegen. Auch andere Faktoren, ökonomische wie politische, haben sich seitdem verändert und spitzen sich möglicherweise in einer für die Bundesregierung unerwarteten und ungeahnten Dynamik zu.

Ein Beispiel für neue *politische* Schwierigkeiten ist der zunehmende Druck innerhalb des Arbeitnehmer-Flügels der CDU gegen die Streichung steuerlicher Erleichterungen für Arbeitnehmer sowie regionaler und kommunaler Vertreter der Koalition gegen ein „reform“bedingtes finanzielles Ausbluten der Gemeinden. Ein weiteres Beispiel sind die jüngsten Beschlüsse der EG-Kommission zur Steuerharmonisierung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, nach denen die heutigen Mehrwertsteuer-Sätze in der Bundesrepublik bereits in dem von der Kommission als akzeptabel bezeichneten Harmonisierungs-Korridor liegen und damit der Bundesregierung zumindest keinen Vorwand mehr geben, die Mehrwertsteuer aus Harmonisierungsgründen anzuheben. Allerdings lassen dieselben Kommissions-Beschlüsse der Bundesregierung auch argumentativen Spielraum zur Erhöhung der Verbrauchsteuern; es bleibt abzuwarten, wieweit sich die Bundesregierung dieser Spielräume unter dem Schutzschild der Harmonisierungsbestrebungen bedienen wird. Schon heute ist aus „informierten Regierungskreisen“ zu hören, daß beispielsweise eine Mineralölsteuererhöhung angesichts der im europäischen Vergleich bisher sehr niedrigen deutschen Benzin- und Dieselpreise durchaus gerechtfertigt sei. Es wäre noch nicht einmal verwunderlich, wenn in diesem Zusammenhang die Bundesregierung ein zweites Rechtfertigungsargument konstru-

ieren würde: nämlich für ausländische Autofahrer aus Ländern mit Autobahngebühren, wie neuerdings Belgien, einen „gerechten“ Ausgleich zu schaffen.

Dagegen sind in der öffentlichen Diskussion einige veränderte *ökonomische* Rahmenbedingungen bisher nicht so stark zur Kenntnis genommen worden, obwohl sie die Bundesregierung zumindest mittelfristig in erheblich mehr Begründungs- und auch Handlungsschwierigkeiten bringen werden. Die politische Entscheidung der Bundesregierung für die Steuerreform 1990 ist Ende 1986 schließlich eingebettet worden in ihre auf das Jahr 1990 hin hochgerechneten Erwartungen über die Entwicklung von Wirtschaftswachstum, Staatseinnahmen und Staatsausgaben. Diese Annahmen begründeten ebenfalls ihre Bereitschaft, zur Realisierung dieser Steuerreform, auch nach Abzug des Kompensationsbetrags von 20 Mrd. DM, eine „vorübergehend höhere Staatsverschuldung“ in Kauf zu nehmen. Zu diesen Annahmen gehörten insbesondere für den Jahresdurchschnitt von 1986 bis 1990²:

- ein reales gesamtwirtschaftliches Wachstum von rund 2,5 Prozent (zum Vergleich 1982 -1986: 2,4 Prozent);
- eine Begrenzung des jahresdurchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Preisanstiegs auf rund 2 Prozent (zum Vergleich 1982 -1986: 2,6 Prozent);
- eine Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt und der beschäftigten Arbeitnehmer von durchschnittlich rund 1 Prozent pro Jahr (zum Vergleich 1982 -1986: 0,1 Prozent jahresdurchschnittlich);
- ein Rückgang des Anteils des nominalen Außenbeitrags am Bruttosozialprodukt auf rund 3 Prozent im Jahr 1991 (zum Vergleich 1982: 2,3 Prozent; 1986: 5,5 Prozent);
- ein Anstieg der Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt von nicht mehr als 3 Prozent jährlich.

Diese und einige weitere Annahmen vertritt sie auch heute noch ausdrücklich für den Zeitraum von 1987 bis 1991 trotz zwischenzeitlich sich häufender binnen- wie außenwirtschaftlicher Warnsignale.³ Und vor diesem Hintergrund hat sie ebenfalls im Sommer 1987 das für 1990 und danach reformbedingte Haushaltsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts quantifiziert: auf 64,5 Mrd. DM und 59,5 Mrd. DM (1991).

Doch diese Annahmen sind in mehrfacher Hinsicht unrealistisch - oder besser: Realistische Annahmen werden zu einem weit höheren Haushaltsdefizit führen. Vor allem ist das erwartete Wirtschaftswachstum von jährlich 2,5 Prozent real zu optimistisch. Nach den vorliegenden Prognosen für 1987 und 1988 mit erwarteten realen Wachstumsraten teilweise deutlich unter 2,5 Prozent dürfte es sehr schwer sein, danach entsprechend über 2,5 Prozent liegende Wachstumsraten zu erreichen, um diesen Wert im Durchschnitt des

2 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Der wirtschaftliche Aufschwung in der Bundesrepublik Deutschland und die Perspektiven für die zweite Hälfte der 80er Jahre - Analyse des Bundesministeriums der Finanzen, in: Aktuelle Beiträge zu Wirtschafts- und Finanzpolitik 99/1986 (29.12.1986).

3 Vgl. dasselbe, Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1991, in: ebenda 35/1987 (28. Juli 1987).

ganzen Zeitraums zu realisieren. Oder umgekehrt: Je mehr der Durchschnitt darunter bleibt, um so höher wird das Haushaltsdefizit ausfallen. Für den Fall von 1,5 Prozent Wirtschaftswachstum hat Lothar Späth, CDU-Ministerpräsident von Baden-Württemberg, das Überschreiten der 100 Mrd. DM-Verschuldungs-Grenze im Jahr 1991 berechnet.⁴ Aber auch unabhängig von konjunkturellen Risiken drohen auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte Gefahren, die zu einer sich weiter öffnenden Schere zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite führen werden:

Auf der *Ausgabenseite* allein des Bundes drohen bisher von der Bundesregierung in ihrer Finanzplanung nicht einkalkulierte Mehrausgaben, nicht zuletzt im Zusammenhang mit nach wie vor hoher und eher steigender Arbeitslosigkeit. Diese Risiken sind: enorme Kostensteigerungen im Rahmen von Beschaffungsprogrammen der Bundeswehr; der von der Koalition vereinbarte, aber bisher nicht berücksichtigte höhere Bundeszuschuß zur Rentenversicherung; zusätzlich absehbare Hilfsmaßnahmen für die bedrohten Bereiche von Kohle und Stahl; zusätzliche Ausgaben für die bisher in der Finanzplanung zu knapp bemessene Arbeitslosenhilfe des Bundes; ein höherer Zuschuß des Bundes zur Bundesanstalt für Arbeit aufgrund dort zu erwartender zusätzlicher Defizite; höhere Bundeslasten für die vom Bund getragenen Krankenversicherungen der Landwirte und der Soldaten aufgrund allgemeiner Kostensteigerungen und Beitragssatzerhöhungen; die in der Koalitionsvereinbarung enthaltene Bundesbeteiligung an einer sozialen Absicherung von Pflegebedürftigkeit; die Finanzierung der „Weltraumvorhaben“ Columbus, Ariane und Hermes sowie Währungsrisiken der Airbusförderung; die von Ministerin Süßmuth versprochene Verlängerung des Erziehungsgeldes; die Erhöhung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage für die „Eigenmittel“ der EG ab 1988 von 1,4 auf 1,6 Prozent. Diese Risiken sind teilweise der Höhe nach, aber nicht im Prinzip unsicher; teilweise können sie möglicherweise auch nach bewährter Manier durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen und durch Finanzverschiebungen zwischen den verschiedenen Bereichen der Sozialversicherung vorübergehend gedeckt werden.

Dagegen aber sind die heute schon benennbaren Risiken auf der *Einnahmenseite* keine Eventualität mehr und können dort auch kaum durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden - es sei denn, die Bundesregierung würde sich zu zusätzlichen, das heißt über die Kompensation von 20 Mrd. DM im Rahmen der Steuerreform hinausgehenden, Steuererhöhungen entschließen: Das Ifo-Institut weist in einer jüngsten Untersuchung darauf hin, daß unabhängig von der konjunkturell fehleingeschätzten Entwicklung in den letzten beiden Jahren die Steuereinnahmen darin weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, weil im von der Bundesregierung geleiteten „Arbeitskreis Steuerschätzung“ (mit Vertretern von Gebietskörperschaften, Bundesbank und wirtschaftswissenschaftlichen Instituten einschließlich Ifo) bei wichtigen Steuerarten systematisch „Fehlschätzungen, Mangel an Information über auf-

⁴ Vgl. die Ausführungen von Lothar Späth im Spiegel Nr. 24/1987.

kommenstagnierende Sonderfaktoren und Mangel an statistischen Daten zur Entwicklung der Bemessungsgrundlagen“ herrschen.⁵ Sie haben beispielsweise 1986 dazu geführt, daß statt der erwarteten Steuerelastizität von 0,8 (das heißt Steuererhöhungen von 0,8 Prozent pro 1 Prozent Wirtschaftswachstum) sich nur eine von 0,6 eingestellt hat (mit entsprechenden Mindereinnahmen von 5,7 Mrd. DM gegenüber der Steuerschätzung des „Arbeitskreises“ vom Mai 1986). Die dafür verantwortlichen Faktoren, darunter auch diverse frühere Steuererleichterungen der Bundesregierung für Unternehmen und Landwirtschaft, und die von ihnen bestimmte Elastizität von 0,6 werden nach Ifo in Zukunft weiter bestehen, während der „Arbeitskreis“ für 1987 bis 1991 durchschnittlich sogar von 1,0 ausgeht.

Deshalb erwartet Ifo für diesen Zeitraum *kumulierte* Steuermindereinnahmen gegenüber den für die Steuerreform-Entscheidung maßgeblichen Erwartungen auf der Grundlage des Jahres 1986 von 176,8 Mrd. DM (während der „Arbeitskreis“ aufgrund der Fehlschätzung für 1986 „nur“, aber immerhin solche von 63,0 Mrd. DM voraussagt) - die übrigens auch überwiegend Länder und Gemeinden treffen werden! Davon entfallen laut Ifo auf das Jahr des Inkrafttretens der „Jahrhundert-Steuerreform“ 63,4 Mrd. DM und auf das Jahr 1991 49,5 Mrd. DM. Von den kumulierten Einnahmeausfällen sind nur 42 Mrd. DM oder 23,7 Prozent konjunkturbedingt, und damit auf ein geringeres Wirtschaftswachstum bis 1991 als von der Bundesregierung 1986 bzw. 1987 erwartet zurückzuführen. Mit anderen Worten: Allein von der Einnahmenseite her ist heute schon das von der Bundesregierung für 1990/91 angegebene Haushaltsdefizit des Gesamtstaats von 64,5 beziehungsweise 59,5 Mrd. DM „Makulatur“; in Wirklichkeit wird das Haushaltsdefizit, legt man die Berechnungen und Faktoren von Ifo zugrunde, in beiden Jahren die 100 Mrd.-DM-Grenze erreichen, selbst wenn die gesamte Netto-Finanzierung der 1990er Steuer-„Reform“ in Höhe von 20 Mrd. DM durch Steuererhöhungen erzielt wird. Das ist deutlich mehr als die „Spitze“ der bisherigen jährlichen Netto-Neuverschuldung von 75,7 Mrd. DM 1981.

Diese Entwicklung wird sich um so mehr bestätigen, je mehr auch die genannten Risiken auf der Ausgabenseite und, unabhängig davon, die von Späth und anderen gesehenen Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Wachstum zum Tragen kommen. Damit aber wird die bisherige gesamte wirtschafts- und finanzpolitische „Philosophie“ der Bundesregierung zusammenbrechen. Die Frage ist nur, ob die Bundesregierung vor dieser Entwicklung jetzt, das heißt in den nächsten Monaten bei Bekanntgabe der Netto-Finanzierungsbeschlüsse der Steuerreform, den Kopf noch einmal in den Sand stecken und sich weiter „reich rechnen“ will, um später erst nach Gelegenheiten und Argumenten für darüber hinausgehende Korrekturmaßnahmen beim finanzpolitischen Kurs zu suchen. Wahrscheinlich traut sie sich heute nicht, diese Entwicklung und damit auch ein vorzeitiges Scheitern ihrer Reformabsichten

⁵ Vgl. dazu den Beitrag von Josef Kömer, Steueraufkommen steigt weniger als erwartet, in: Ifo-Schnelldienst 23/1987, S. 20 ff., hier S. 23.

eingestehen. Die Gefahr ist sogar groß, daß sie diese Entwicklung zu vertuschen suchen wird, um die Versprechen der „Jahrhundert-Steuerreform“ bis zur nächsten Bundestagswahl zumindest scheinbar aufrechterhalten zu können. Aber ganz offensichtlich ist, daß, je länger mit Kurskorrekturen gewartet wird, die dann zu erwartenden Sparmaßnahmen auf der Ausgaben- oder Steuererhöhungs-Maßnahmen auf der Einnahmenseite um so kräftiger und schmerzhafter für die Arbeitnehmer und gefährlicher für die Konjunktur sein werden.⁶ Und zwar wiederum direkt wie indirekt, weil sowohl schon die erwähnten Sparzwänge auf kommunaler Ebene als auch zusätzliche Kurskorrekturen die aus sozial-liberalen Zeiten bereits bekannte Abwärtsspirale von Sparpolitik und teilweise erst davon ausgelöster verschlechterter gesamtwirtschaftlicher Entwicklung in Gang setzen werden. Dies wiegt in jedem Fall schwerer als die ohnehin bescheidenen positiven Impulse der Steuer-Entlastungen auf die Nachfrage bei Haushalten und Unternehmen, die bedingt sind durch die ungerechten Verteilungswirkungen der Entlastungen wie durch das ohnehin schon hohe Einkommens- und Liquiditätsniveau der oberen Einkommensbezieher, der Selbständigen und der Unternehmen.

Die „Steuerlügen“ der Bundesregierung

Eigentlich hätte die „Steuer-Philosophie“ der Bundesregierung schon früher im Zusammenhang mit ihrer angebotstheoretischen Begründung und nicht zuletzt mit der behaupteten angebotstheoretischen Wirkung von Steuer-Entlastungen auf Mehr-Investitionen und -Beschäftigung zusammenbrechen müssen. Denn die von ihr schon bei ihrer ersten Steuer-„Reform“ 1986/88 strapazierte Argumentationskette „Leistung muß sich wieder lohnen“ und „Niedrigere Steuern werden die Investitionsbereitschaft der Unternehmen und Selbständigen erhöhen“ ist eine schillernde politische Seifenblase. Sie ist bisher deshalb nicht zum Platzen gebracht worden, weil man sich zu lange von der teilweise auch schon zu sozial-liberaler Zeit gepflegten psychologischen Attraktivität von Steuerentlastungs-Versprechen hat vereinnahmen lassen, ohne die betreffende empirische Basis genau zu prüfen und entsprechend herauszustellen. Dabei gibt es mehr als Indizien für das Gegenteil der von der Bundesregierung aufgestellten Behauptungen über Niveau und langjährige Entwicklung von Steuerlast bei Unternehmen und Selbständigen beziehungsweise Beziehern hoher Einkommen und ähnlicher „Leistungsträger“.

Das WSI hat vor einigen Monaten nachgewiesen, daß die Steuerbelastung der Unternehmen im Durchschnitt weit tiefer liegt als bei jenen immer wieder strapazierten 76 Prozent. Seit 1960 ist sie sogar im Rahmen „heimlicher“ Steuerentlastungen kräftig gesunken: Mußten etwa die Aktiengesellschaften

⁶ Im Zusammenhang mit möglichen Kompensationsmaßnahmen aber gießt das Ifo-Institut nochmals Öl ins Feuer: Die von der Bundesregierung dafür ins Auge gefaßten Erhöhungen von speziellen Verbrauchssteuern bringen wahrscheinlich wegen veränderter Rahmenbedingungen nur noch rein rechnerisch das gewünschte Mehraufkommen an Einnahmen; speziell bei der Erhöhung von Branntwein-, Tabak- und auch der Mineralölsteuer sei sogar eher ein Absatzrückgang der entsprechenden Produkte und damit ein Fehlschlag der Kompensationsbemühungen wahrscheinlich; vgl. Josef Körner, ebenda.

des Verarbeitenden Gewerbes 1960 immerhin noch 36,1 Prozent Steuern vom Einkommen, Ertrag und Vermögen zahlen, waren es 1984 nur noch 20,1 Prozent (ohne Steueranrechnungsbeträge auf Dividenden)!⁷ Ursache für diese Diskrepanzen zwischen Behauptung und Realität sind in jedem Fall unzulängliche methodische Vorgehensweisen auf konservativer Seite: große Teile der betriebswirtschaftlichen Gewinne (und Vermögenswerte), die aufgrund von legalen Ausnahmen von der Steuer befreit sind, werden von der Betrachtung ausgenommen oder aber der öffentlichen Aufmerksamkeit entzogen; zudem beschränkt man sich nur auf die häufig wesentlich kleineren Steuerbemessungsgrundlagen.

Steuerbemessungsgrundlagen, die nur einen kleinen Ausschnitt ihrer jeweiligen ökonomischen Basis ausmachen und damit deren Steuerbelastung fälschlich hoch erscheinen lassen, kommen aber nicht nur bei Gewinnen (und Vermögenswerten) von Betrieben, sondern auch bei privaten Einkommen vor und sind vor allem bei Beziehern hoher Einkommen gehäuft auszumachen. Eine ebenfalls vom WSI schon vor einiger Zeit publizierte Untersuchung der Diskrepanzen zwischen theoretischer und tatsächlicher Steuerbelastung bei Privaten hat ergeben, daß letztere nicht nur weit unterhalb der vermuteten Sätze liegt, sondern gerade mit steigendem Einkommen die eigentlich beabsichtigten Progressionswirkungen erheblich abschwächt und teilweise sogar aufhebt. Bei ledigen und verheirateten Steuerpflichtigen ohne Kinder kann sogar beobachtet werden, daß die mit steigendem Einkommen häufiger in Anspruch genommenen Steuerprivilegien (in Verbindung mit Immobilienbesitz, Werbungskosten und anderem) zu fallenden Grenzsteuersätzen oder auch zu einer Steuerdegression führen.⁸

An dieser Stelle läßt sich die Steuer-„Reform“ der Bundesregierung endgültig einordnen als ein ideologisch begründeter Schritt zur Stärkung bestehender Privilegien und vorhandener Ungerechtigkeiten im Steuer- wie im Einkommens- und Vermögensverteilungssystem; sie ist wahrhaftig das genaue Gegenteil einer angeblich notwendigen Entlastung von strangulierenden Steuerschulden. Die „Steuerlüge“ der Bundesregierung, das heißt die behauptete überdurchschnittliche Entlastung der Arbeitnehmer und der unteren Einkommen überhaupt durch die „Reform“, ist eingebettet in eine „Steuer-System-Lüge“, nach der das herrschende Steuersystem insgesamt ungerecht und leistungsfeindlich sei. Aber der Mut zu dieser Lüge und die immer noch in der Öffentlichkeit vorhandene Akzeptanz dieser Lüge spiegeln natürlich zum großen Teil auch nur die in der Bundesrepublik immer schon mangelhaft ausgeprägte Bereitschaft wider, sich mit Fragen der Steuerverteilung und des Steuersystems systematisch auseinanderzusetzen. Selbst die von

⁷ Vgl. die ausführlichen Berechnungen von Ingrid Scheibe-Lange, Zu hohe Belastungen der Unternehmensgewinne mit Ertragssteuern?, in: WSI-Mitteilungen 12/1986, S. 772 ff. sowie die sich an diese Veröffentlichung anschließende, teilweise heftige öffentliche Diskussion u. a. auch im Handelsblatt von 19. 5.1987.

⁸ Vgl. Charles C. Roberts, Die effektive Progression bei der Besteuerung des persönlichen Einkommens im Lichte der Ergebnisse der 1978er Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, in: WSI-Mitteilungen 12/1984, S. 725 ff. und dort insbesondere Tabelle I, S. 729.

diesem Mangel provozierte beißende öffentliche Kritik etwa des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Zeidler, am deutschen Steuersystem hat diese Bereitschaft bis heute nicht wesentlich erhöht.⁹

Alternativen: Ein mittelfristiges Beschäftigungsprogramm

Was also ist aus gewerkschaftlicher Sicht zu tun angesichts der weiteren eher problematischen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, den vom Ifo-Institut angekündigten Steuermindereinnahmen weit über die Netto-Steuerentlastung 1990 hinaus, der ungerechten Verteilungswirkungen und der mangelhaften Nachfragestärkung des Steuer-„Entlastungs“-Volumens, der Gefährdung von Föderalismus und öffentlicher Infrastruktur sowie der offensichtlich völlig unzutreffenden Behauptung über eine „Leistungsfeindlichkeit“ des vorhandenen Steuersystems? Die Antwort ist eindeutig und im Prinzip so auch vom DGB gegeben worden:¹⁰ Verzicht auf die 1990er Steuerreform“ zugunsten eines mittelfristigen staatlichen Beschäftigungsprogramms zur unmittelbaren Erhöhung öffentlicher und privater „qualitativer“ Nachfrage in Bereichen mit gesellschaftlichen Bedarfen (wie etwa Umweltschutz, Stadtanierung, öffentlicher Verkehr, soziale Dienstleistungen). Dies bewirkt nicht nur mehr Beschäftigung und die notwendige binnenwirtschaftliche Absicherung eines gesamtwirtschaftlich ausreichenden, aber anders strukturierten Wachstums. Es läßt sich auch trotz der vom Ifo-Institut aufgezeigten Mindereinnahmen finanzieren: überwiegend durch Selbstfinanzierungseffekte, die durch Mehreinnahmen über zusätzliche Beschäftigung und höheres Wachstum sowie Minderausgaben zur Unterhaltung von Arbeitslosen entstehen, und auch durch eine höhere Staatsverschuldung.

Voraussetzungen für eine echte Steuerreform

Diese aktuelle gewerkschaftliche Alternative zur Steuer-„Reform“ der Bundesregierung bedeutet jedoch nicht, daß Diskussion und Verwirklichung einer echten Reform in absehbarer Zeit kein Thema sein sollten, im Gegenteil. Aber sie hätten im Gegensatz zur Vergangenheit ganz andere Probleme und Problemlösungs-Maßnahmen zum Inhalt, die sich heute aus einer empirischen Bestandsaufnahme des Steuersystems ohne weiteres entwickeln lassen.¹¹

9 Wolfgang Zeidler hat im Spiegel 50/1984, Seite 52 ff., hier Seite 61, zu unserem Steuersystem u. a. ausgeführt: „So hat sich die Rechtsordnung bisweilen dahin ausgewirkt, daß Eigentum in der Hand eines Reichen und Mächtigen auch wirken konnte wie eine gegen die Mitmenschen gerichtete Waffe. Das lief oft weniger darauf hinaus, dem Täter die Axt zu entwenden, als vielmehr darauf, ihren Griff auch noch zu vergolden“.

10 Vgl. die Beschlüsse des DGB-Bundesvorstandes vom 7. 7.1987, Beschäftigungswirksame und soziale Alternative des DGB zur Finanzpolitik der Bundesregierung, in: DGB-Informationsdienst 20/1987 sowie seine Erläuterungen dazu: Die Finanz- und Steuerpolitik der Bundesregierung und die Alternativen des DGB, in: DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Umweltpolitik 6/1987.

11 Vgl. dazu ausführlicher Claus Schäfer, Subventionen - Rohrkrepiere oder Wunderwaffe der Wirtschaftspolitik?, in: WSI-Mitteilungen 3/1987, S. 150 ff.; Hartmut Tofaute, Gesamtwirtschaftliche Entwicklungslinien der Steuerpolitik aus verteilungspolitischer Sicht, sowie Hans-Georg Wehner, Anforderungen an die Steuerpolitik aus gewerkschaftlicher Sicht vor dem Hintergrund der aktuellen Steuerpolitik, beide in: WSI-Mitteilungen 12/1986, S. 758 ff. und 806 ff.

- Im heutigen Einkommensteuer-System wird das Vorhandensein einer standesamtlich beurkundeten Ehe unabhängig von Kindern mit schätzungsweise 42 Mrd. DM jährlich (1985) an Steuernachlässen durch das Ehegatten-Splitting honoriert, während für das Aufziehen und Erziehen von Kindern staatlicherseits durch Kindergeld, Kinder-, Betreuungs- und Erziehungsfreibeträge und anderes nur knapp die Hälfte ausgegeben wird. Deshalb sind das Splitting, aber auch die mit steigendem Einkommen zunehmenden Vorteile von Freibeträgen abzuschaffen zugunsten eines deutlich höheren Kindergeldes (mit zunehmenden Kürzungen bei steigendem Einkommen) sowie weiterer kinderbezogener staatlicher Transfers für Familien wie Alleinerziehende.
- Solche weiteren Transfers könnten insbesondere in das von den Gewerkschaften entwickelte Konzept einer „bedarfsorientierten Grundsicherung“ eingebaut werden.¹² Es soll die heute völlig unzulänglichen Unterstützungen für Arbeitslose, Alleinerziehende, Rentner, Sozialhilfeempfänger deutlich erhöhen und gleichzeitig die auf viele Institutionen verteilten und abschreckenden und zudem eine hohe Armuts-Dunkelziffer erzeugenden Zuständigkeiten ablösen. Es wäre mit Steuergutschriften oder Negativsteuern auch so mit dem Einkommensteuer-System zu verbinden, daß die Steuerbefreiung eines ausreichenden Existenzminimums weit über die heutigen Grundfreibeträge gesichert wäre. Und über das Existenzminimum hinaus müßte eine breitere Einkommenszone mit einem proportionalen Steuersatz den Beginn der Progression weiter hinausschieben.
- Trotz seit Jahrzehnten bestehender de jure-Steuerpflicht auf private Zins-einkommen verzichtet der Staat de facto auf ihre Besteuerung, weil weder seine Kontrollmöglichkeiten noch die Deklarationspflichten der Zinsempfänger entsprechend ausgebildet sind. Der Einnahmeverlust des Staates kann bei einem gesamtwirtschaftlichen Zinseinkommen der Privaten von inzwischen über 100 Mrd. DM jährlich auf über 20 Mrd. DM geschätzt werden und entspricht damit fast dem Netto-“Entlastungs“-Volumen der beabsichtigten „Jahrhundert-Steuerreform“. Selbst wenn die heutigen Sparer-Freibeträge verzehnfacht werden, um die allermeisten Arbeitnehmer und Normalverdiener von einer entsprechenden Steuerpflicht auszunehmen, lassen sich mit einer strengeren Erfassung der Steuerpflicht an den Zinsquellen für den Staat zur Bewältigung von Zukunftsausgaben immer noch jährliche Mehreinnahmen von über 10 Mrd. DM erzielen.
- Schließlich ist das ganze Steuersystem schief, weil es Arbeitnehmer und Konsumenten als Steuerpflichtige unnachsichtig erfaßt, während Selbständige und Unternehmen bei der Selbst-Deklaration ihrer steuerpflichtigen Einkommen, Gewinne, Umsätze, Vermögen einen schon legal sehr großen Gestaltungsspielraum haben. Aber selbst das dazu institutionalisierte berechnete staatliche Mißtrauen oder auch Kontrollbedürfnis in Form der

¹² Vgl. dazu die verschiedenen Beiträge in: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB (Hrsg.), Die soziale Grundsicherung neu gestalten, Schwerpunktheft der WSI-Mitteilungen 2/1987.

finanzamtlichen Betriebsprüfungen greift schon lange nicht mehr, weil Intensität und Häufigkeit dieser Prüfungen wegen zu geringer Anzahl von Betriebsprüfern und verwässerter Prüfvorschriften unzulänglich sind. Der damit einhergehende Steuerausfall wird selbst von staatlichen Rechnungshöfen kritisiert und für Einzelfälle gelegentlich auch qualifiziert. Auch hier wäre mit mehr Steuergerechtigkeit eine größere Ergiebigkeit des Steuersystems zu erzielen.

Die Beispiele und Forderungen ließen sich fortsetzen. Für alle gilt im Rahmen umfassender Reformvorstellungen: oberstes Kriterium einer optimalen Steuerpolitik ist die Bewältigung staatlicher und sozialer Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben durch entsprechende Finanzmittel und deren *aufkommensgerechte* Verteilung auf die sozialen Gruppen. Wichtigstes Kriterium ist dagegen nicht, wie von konservativer Seite seit Jahren behauptet, die Senkung der Steuerquote, die als Kriterium genauso irreführend ist wie die Staats-(ausgaben)quote: Denn niedrige Einnahmen- und Ausgabenquoten mit einer schlechten Infrastruktur und fehlenden staatlichen Dienstleistungen sind genauso problematisch wie hohe Einnahme- und Ausgabequoten in Verbindung mit hohem staatlichen Repräsentations- oder Militäraufwand.

Ergiebigkeit und Gerechtigkeit eines Steuersystems bedingen einander. Zwar wird es im Rahmen der für erforderlich gehaltenen Umstrukturierung des vorhandenen Steuersystems möglich sein, die gegebene Steuerquote im wesentlichen unverändert zu lassen und trotzdem untere und mittlere Einkommen zu entlasten, obere Einkommen und Gewinne mehr zu belasten sowie gleichzeitig durch eine andere Verteilung des Steueraufkommens auf die verschiedenen staatlichen Ebenen, insbesondere zugunsten einer Gemeindefinanzreform, die staatliche Aufgabenerfüllung effizienter zu machen. Wenn allerdings Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben langfristig, auch nach Ausschöpfung vorhandener Staatsverschuldungsmöglichkeiten, dennoch eine höhere Steuerquote erforderten, so wäre diese gerade bei einem gerechten und transparenten Steuersystem leichter durchzusetzen; denn dann würden Steuergerechtigkeit und -transparenz Steuerwiderstände, -umgehungs-, und Steuerhinterziehungsstrategien der Privaten auf breiter Front vermieden.

Letztlich hat der aufgeklärte Steuerzahler beziehungsweise Verdiener ohnehin nicht die Wahl zwischen staatlich verordneter Steuerlast und privater (Einkommensverwendungs-)Lust. Er muß immer zahlen: über die Steuer für gute staatliche Dienstleistungen, eine funktionierende Infrastruktur und gelegentlich auch für öffentliche Verschwendung; und über den Preis für private Produktqualität ebenso wie häufig für Mogelpackungen, Kurzlebigkeit und Repräsentations- und Gewinnsucht von selbständigen Unternehmern und angestellten Unternehmensleitungen. Nur sind diese Alternativen nicht beliebig, geschweige denn gleichwertig: Der Preis für eine private Leistung, die bei mehr Steuern auch vom Staat angeboten werden kann, ist unter Umständen so hoch, daß ihn nicht alle bezahlen könnten und deshalb von ihrem Konsum ausgeschlossen wären; oder die Entscheidung für gegenwarts-

bezogenen Konsum zu Lasten gesellschaftlicher Aufgaben beziehungsweise zugunsten von weniger Steuern bedeutet oft genug auch, die Zukunftsperspektiven und Lebensbedingungen kommender Generationen zu beeinträchtigen. Letzteres ist übrigens auch ein Argument für steigende Staatsverschuldung, das weit schwerer wiegt als die davon ausgehenden Zinslasten für kommende Generationen.