

JOACHIM POSS

## Steuerpolitik aus der Sicht der Bundestagsparteien

### I. Ausgangssituation

Anspruch und Wirklichkeit auf gleichmäßige Besteuerung haben sich immer weiter entfernt. Die Bundesregierung hat die Steuer- und Abgabenbelastung der Durchschnittsverdiener auf bisher nicht für möglich gehaltene Rekordhöhen getrieben. Zugleich hat sie ihre schon lang betriebene Politik der Entlastung von Beziehern höherer Einkommen und von Vermögenden kontinuierlich fortgesetzt.<sup>1</sup> Konjunktur und Arbeitsmarkt werden direkt belastet durch die Schwächung der öffentlichen Nachfrage und indirekt über die Kaufkraftschwächung in Folge gekürzter Sozialleistungen, erhöhter Sozialabgaben sowie dem Anstieg der Lohnsteuerlast. Gegenwärtig haben die Gewinnsteuern (veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) nur noch einen Anteil von rd. 10 Prozent am gesamten Steueraufkommen, wohingegen der Anteil der Lohnsteuer drastisch auf rd. 37 Prozent gestiegen ist. Die Einkommensentwicklung und die Steuerbelastung stehen in einem krassen Mißverhältnis. Diese Schiefelage ist nicht auf wachsende Lohn Einkommen und eine größere Zahl der Arbeitnehmer zurückzuführen, sondern auf die unterschiedliche Steuerdynamik. Die Nettogewinne – also die Bruttogewinne nach Abzug der wesentlich gesunkenen Gewinnbesteuerung – nahmen 1995 um 21 Prozent zu. Demgegenüber sind die Einkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer brutto um 3,6 Prozent gestiegen, und dies sind wegen der hohen Abgabenlast netto nur 0,6 Prozent. Diese Zahlen errechnen sich aus den neuesten Daten des Statistischen Bundesamtes. Die Gewinne haben damit ein neues Rekordniveau erreicht.

Zugleich ist die progressive, auf die persönliche Leistungsfähigkeit des Bürgers zugeschnittene Einkommensteuer, zur „Dummensteuer“ verkommen. Die mangelhafte Erfassung von Einkunftsarten, immer neue Steuerbefreiungen, Freibeträge, Abschreibungsvergünstigungen, Steuerabzüge und Steuerermäßigungen haben die Bemessungsgrundlage ausgehöhlt und die Progression der Einkommensteuer zerstört. Die Folge: nominelle Steuersätze und tatsächliche Steuerbelastung klaffen weit auseinander. Der faktische Spitzensteuersatz liegt nicht bei 53 Prozent (bzw. 47 Prozent für gewerbliche Einkommen), sondern bei ungefähr 38 Prozent, so die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion von Herbst 1995.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Claus Schäfer, Mit falschen Verteilungs-„Götzen“ zu echten Standortproblemen, in: WSI-Mitteilungen 1996, S. 597 ff.

<sup>2</sup> Siehe Bundestags-Drucksache 13/1910.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß sich die Belastungssituation sehr einseitig entwickelt hat. Neben zahlreichen Steuererhöhungen hat die Kombination von Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen und der Beitragssätze inklusive Einführung der Pflegeversicherung zu einer gravierenden Mehrbelastung insbesondere von Durchschnittsverdienern geführt. Hier ist es von 1990 bis 1996 zu einem Belastungssprung von 40 auf 46 Prozent gekommen. Demgegenüber hat sich die Belastung der Unternehmen eher günstig entwickelt. Die effektive Steuerlast in Deutschland ist für sie – wenn man die vielen Abzugsmöglichkeiten gerade im unternehmerischen Bereich mitberücksichtigt – keinesfalls höher als in vergleichbaren Industrieländern. Der Anteil der Unternehmensteuern am Gesamtsteueraufkommen hat sich in den letzten sieben Jahren nahezu halbiert.<sup>3</sup> Deutschland bietet aber eine Reihe positiver Standortfaktoren, die nicht umsonst zu haben sind und die man bei einer Gesamtwürdigung des Standorts Deutschland mit berücksichtigen muß. Vor diesem Hintergrund sind isolierte steuerliche Entlastungen für den Unternehmenssektor nicht zu vertreten.

## **II. Generelles Ziel: Senkung der Steuer- und Abgabenquote**

Wir halten eine Senkung der Steuersätze für sinnvoll, wenn dies durch den Abbau von Steuervergünstigungen und -subventionen finanziert wird. Eine aufkommensneutrale Umschichtung stellt bereits das vorgestellte ökologische Steuerkonzept dar, das zu einer deutlichen Entlastung der Unternehmen bei den Lohnnebenkosten führen wird. Die Arbeitnehmer sind vor allem bei den Sozialabgaben zu entlasten. Hier setzt deshalb auch unser Öko-Steuer-Konzept an. Bei der Einkommensteuer sehen wir eine insgesamt aufkommensneutrale Reform vor, bei der im Wege einer Umschichtung insbesondere diejenigen mit niedrigeren Einkommen bzw. geringen Steuergestaltungsmöglichkeiten entlastet werden sollen. Zugleich ist das Steuerrecht spürbar zu vereinfachen.

## **III. Anforderungen an eine überzeugende Reform der Einkommensbesteuerung**

Fest steht, daß das Steuersystem durch seine Kompliziertheit in erster Linie die Bezieher hoher und höchster Einkommen begünstigt. Das Schnittmuster für die Steuerreform ergibt sich zwangsläufig aus diesem Umstand: Runter mit der Steuerlast des Durchschnittsverdieners, dafür aber tiefe Einschnitte in das immer unübersichtlicher werdende Gestrüpp steuerpolitischer Sonderregelungen und Vergünstigungen. Der Umstand, daß das gesamte zu versteuernde Einkommen nur etwa 50 Prozent des

---

<sup>3</sup> Dazu auch die Artikel im Handelsblatt vom 5. Februar 1997, „Konzerne drücken Steuerquote“ und „Milchmäddenrechnungen mancher Unternehmer“.

volkswirtschaftlichen Einkommens<sup>4</sup> beträgt, zeigt, daß hier ein großer Spielraum besteht.

Zu beachten sind insbesondere die folgenden sieben Anforderungen:

1. Die Einkommensteuerreform muß solide finanziert werden, d.h. keine neuen Schulden und keine Erhöhung der Mehrwertsteuer.
2. Die von Bundeskanzler Kohl versprochene vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags bis Ende 1999 darf nicht im Rahmen der Einkommensteuerreform als Nettoentlastung verkauft werden. Der Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe für außerordentliche Situationen und ausschließlich zur Deckung eines tatsächlich bestehenden zusätzlichen Finanzbedarfs des Bundes gerechtfertigt.
3. Der Grundfreibetrag muß auf 14 000/28 000 DM (Ledige/Verheiratete) erhöht werden, damit dem einzelnen der Teil seines Einkommens ungeschmälert verbleibt, dessen er zur Bestreitung seines Existenzminimums bedarf. Ein unserem Gemeinwesen angemessenes steuerfreies Existenzminimum ist unverzichtbar. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hat hier wesentliche Anstöße geliefert.<sup>5</sup> Der Eingangsteuersatz muß 20 Prozent unterschreiten. Mit der Senkung des Eingangsteuersatzes werden alle Steuerzahler entlastet, sie ist deshalb die wichtigste Voraussetzung für einen leistungs- und sozialgerechten Steuertarif.
4. Der Einkommensteuertarif muß wieder durchgehend linear-progressiv verlaufen. Die vorgelegten Stufentariife verletzen die Grundsätze gerechter Steuerlastverteilung, weil sie das Prinzip der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit mißachten.<sup>6</sup>
5. Der Spitzensteuersatz von bisher 53 Prozent muß gesenkt werden – das Ausmaß hängt davon ab, in welchem Umfang die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gelingt. Dies ist für uns ein ganz entscheidender Punkt, denn nur so kann die Einkommensteuerreform solide finanziert werden.
6. Dreh- und Angelpunkt einer grundlegenden Einkommensteuerreform ist der konsequente Abbau steuerlicher Vergünstigungen und Sonderregelungen. Je weitergehend dies gelingt, desto stärker können gleichzeitig die Steuersätze gesenkt werden. In die Steuerreform ist auch eine konsequente Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der Steuerflucht einzubeziehen. Die Einkommensteuerreform muß sozial ausgewogen sein.
7. Im Interesse der Bürger und der Wirtschaft sollte die Einkommensteuerreform bereits zum 1. Januar 1998 in Kraft treten. Wirtschaft und Bürger bedürfen zur geplanten Gestaltung von Rechtsverhältnissen der Vorausschau auf das künftige Einkommensteuerrecht. Tritt die grundlegende Einkommensteuerreform zum 1. Januar 1998 in Kraft, so ist dies ein Beitrag zur Verbesserung der Standortfaktoren in Deutschland, der ohne zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte möglich ist.

<sup>4</sup> So Homburg, Große Einkommensteuerreform 1998/99?, in: Die Steuerberatung 1996, 529 (530).

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluß vom 25. 9. 1992, in: DStR 1992, 1539 ff., siehe auch Lehner, Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zur Verfassungswidrigkeit des Grundfreibetrages in den Jahren 1978 bis 1984, 1986, 1988 und 1991.

<sup>6</sup> Körner, ESt-Stufensatztarif: Ein Wachstumselixier?, in: IFO Schnelldienst 16/1996, 31 (34).

#### IV. Unterschied zu den Vorschlägen der Regierungskoalition

Die SPD will eine grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und Senkung der Sätze, ohne Erhöhung der Mehrwertsteuer und ohne höhere Schulden. Insbesondere die Erhöhung der verfügbaren Einkommen der Haushalte mit niedrigem Einkommen – z. B. durch ein adäquat bemessenes Existenzminimum, bzw. die Anhebung des Kindergeldes – ist konjunkturbelebend, weil diese Haushalte den Einkommenszuwachs kaum sparen, sondern für Konsumausgaben nutzen.<sup>7</sup> Die Erhöhung der Kaufkraft der unteren und mittleren Einkommensbezieher stellt demnach eine viel wirksamere Konjunkturbelebung dar, als eine Einkommensteuerreform, die über höhere Mehrwertsteuersätze finanziert wird. Insbesondere Rentner und Arbeitslose kämen dann nicht unmittelbar in den Genuß von Einkommensteuersenkungen,<sup>8</sup> müßten aber höhere Verbrauchsteuern zahlen. Schließlich lehrt die Erfahrung, daß höhere Verbrauchsteuern auf die Preise überwältigt werden, was sich negativ auf den Konsum auswirkt.

Die SPD beteiligt sich nicht an dem von der Koalition angezettelten Wettbewerb der Steuersenkungsversprechen. Das, was durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage verdient wird, soll in vollem Umfang über eine Senkung der Steuersätze an die Steuerzahler zurückgegeben werden.

Die vorgelegten Modelle von CDU, CSU und FDP sind nicht geeignet, unser Steuersystem nachhaltig zu sanieren. Sie verletzen die Grundsätze gerechter Steuerlastverteilung, weil sie das Prinzip der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mißachten. Das der Einkommensteuer zugrunde liegende Nettoprinzip, nach dem nicht die Einnahmen insgesamt, sondern nur derjenige Betrag besteuert werden kann, der nach Abzug der übrigen Aufwendungen übrig bleibt, entspricht dem Grundsatz der horizontalen Gerechtigkeit. Er darf nicht aufgeweicht werden. Denn nicht nur der Bruttobetrag, sondern nur der unter Beachtung der steuerlichen Gewinn- bzw. Überschußermittlungsvorschriften verbliebene Nettobetrag drückt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen aus. Ein Abweichen vom Nettoprinzip stößt nicht nur auf verfassungsrechtliche Bedenken, es widerspricht auch dem politischen Ziel der Gerechtigkeit.

Aus diesem Grund ist die Vorstellung meines Kollegen Uldall abzulehnen, der ausschließlich für die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit den Werbungskostenabzug der Höhe nach auf maximal 500 DM beschränken will. Vor der Streichung von Sonderregelungen ist vielmehr zu prüfen, ob es sich tatsächlich um ungerechtfertigte Ausnahmeregelungen oder um Abzugsmöglichkeiten handelt, die nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit geboten sind. Ungerechtfertigte Steuervergünstigungen und Wahlrechte, mit denen der Steuerpflichtige der Steuerlast ausweichen kann, sind abzulehnen. Die vielfältigen Bestrebungen, mit dem Steuerrecht ganz andere, insbesondere

<sup>7</sup> DIW-Wochenbericht 18/96, S. 296; Eichel, Standortdebatte und Umverteilung, in: Soziale Sicherheit 12/1996, 459/465).

<sup>8</sup> DIW-Wochenbericht 35/96, S. 589.

wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen, stehen damit im Widerstreit zu dem Gebot der Steuergerechtigkeit. Auch das sogenannte Dienstmädchenprivileg hat deshalb im Steuerrecht nichts verloren.

Entschieden zu widersprechen ist der Auffassung der FDP-Vorsitzenden Gerhardt, wonach die geplante Steuerreform nicht unter dem Aspekt der Gerechtigkeit beurteilt werden solle. Seiner Auffassung nach lautet die wichtigste Frage nicht, in welchen Einkommensgruppen sich Veränderungen wie auswirken, sondern wie durch Steuer-senkung und Steuervereinfachung Wachstum und Arbeitsmarkt belebt werden. Diese Haltung zeigt, daß die FDP gnadenlos an ihrer Klientel-Politik festhalten wird.

Die Bundesregierung hat mit ihrer Steuerentlastungspolitik immer auch positive ökonomische Wirkungen angekündigt. Davon ist bis heute nichts eingetreten. Es gibt insbesondere kein deutsches Beschäftigungswunder und selbst die Unternehmensinvestitionen steigen nicht dynamisch, sondern entwickeln sich eher verhalten. Die Bundesregierung hat im Gegenteil handfeste ökonomische Probleme geschaffen.<sup>9</sup> Die staatlichen Mindereinnahmen haben den öffentlichen Handlungsspielraum verengt. Sie haben nicht nur zur Senkung von sozialen Leistungen geführt, sondern auch die öffentliche Infrastruktur in Mitleidenschaft gezogen. Bei den Ausgaben für Bildung, Ausbildung, Forschung und Entwicklung mußte gespart werden. Fundamentale Standortfaktoren sind damit vernachlässigt worden. Diese Fakten werden in der Diskussion um den Standort Deutschland gerne unterschlagen. Ein weites Gebiet, bei dem steuerlicher Handlungsbedarf besteht, sind die steuerlichen Gewinnermittlungs- und bewertungsvorschriften. Unternehmen haben heute vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten, um Gewinne durch Bildung „stiller Reserven“ in die Zukunft zu verlagern und hierdurch – teilweise über viele Jahre hinweg – erhebliche Steuerstundungseffekte und Zinsvorteile zu erlangen.

Die Bildung stiller Reserven soll möglich bleiben, das Ausmaß muß aber beschränkt werden, damit auch Unternehmen – wie die Arbeitnehmer – nach ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden.

Es ist systematisch unhaltbar und verfassungsrechtlich bedenklich, wenn die Koalition im Zusammenhang mit der Steuerreform einerseits die Einkommensteuer netto senken will, andererseits aber den Zuschlag auf eben diese Einkommensteuer aufrecht erhalten will.<sup>10</sup>

Der Abbau des Solidaritätszuschlags ist keine Steuerreform, sondern nur die Rücknahme einer Steuererhöhung und die logische Konsequenz aus dem Übergangscharakter dieser Ergänzungsabgabe. Nach dem ständigen Hin und Her zum Solidaritätszuschlag kann nur eine gesetzliche Festlegung der Abbauschritte Sicherheit und Vertrauen bringen.<sup>11</sup>

Schließlich kann der im Vermögensteuer-Beschluß des BVerfG vom 22. Juni 1995 erwähnte Halbteilungsgrundsatz nicht pauschal für eine Nettoentlastung im Rahmen

<sup>9</sup> WSI Mitteilungen 11/96, Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in den Jahren 1996/97, 669 (679).

<sup>10</sup> Dazu auch Schaft, Schlingende Steuerpolitik, Wirtschaftsdienst 1997/I, S. 2(3).

<sup>11</sup> Siehe Poß, in: SZ vom 23. 12. 96, „Schäuble: Solidarzuschlag bleibt länger als erwartet“ und HBI vom 23. 12. 96, „Schäuble löst einen Streit über das Auslaufen des Soli-Zuschlags aus“.

der Einkommensteuerreform herangezogen werden. Völlig offen ist, auf welche Gesamtbemessungsgrundlage sich das „Halbteilungs-Gebot“ bezieht. Einige Länderfinanzministerien haben daher ihre Finanzämter angewiesen, alle Erlaßanträge und Rechtsbehelfe, die unter Hinweis auf den in Rede stehenden Beschluß des BVerfG eingelegt wurden bzw. werden, abzulehnen,<sup>12</sup> denn das BVerfG habe „eigene, durch die Verfassung nicht ausgewiesene Angemessenheitserwägungen“ angestellt. Um allen Spekulationen den Boden zu entziehen, ist zu hoffen, daß es in der Streitfrage der „steuerlich gemäßigten Belastungsobergrenze“<sup>13</sup> möglichst bald zu einer Richtervorlage zum BVerfG kommt. Der „schwarze Peter“ muß an die Verfassungsrichter weitergegeben werden!

---

<sup>12</sup> Die Welt vom 31. 12. 96, „Widerstand gegen Halbteilungsgrundsatz“.

<sup>13</sup> Hierzu auch Felix, Zur Diskussion um die steuerlich gemäßigte Belastungsobergrenze, NJW 1997, 304 f.