

## Neuere Entwicklung der Steuereinnahmen

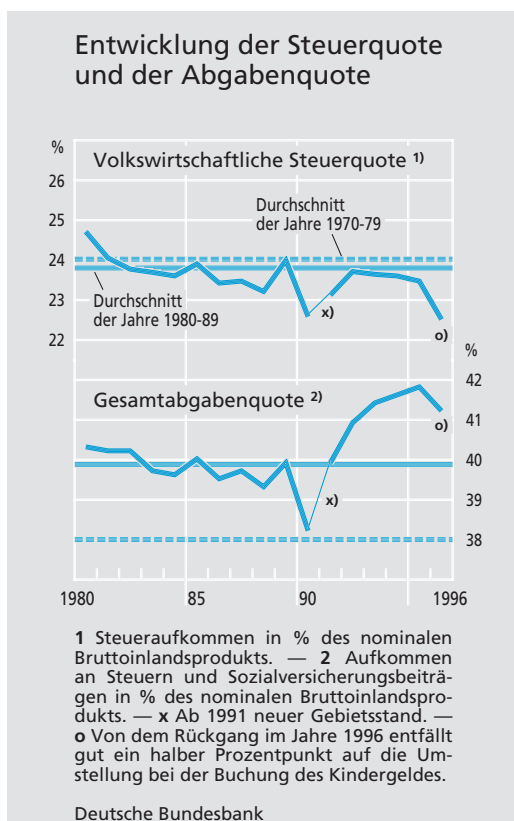
In den vergangenen Jahren hat sich in Deutschland der Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Entwicklung der Steuererträge gelockert. Trotz der bis 1995 anhaltenden Steuererhöhungen, denen erst 1996 Entlastungen folgten, ging die Steuerquote tendenziell zurück. Zum einen schlug sich die konjunkturelle Erholung nach 1993 zum Teil verzögert in der Aufkommensentwicklung nieder. Zum andern kam es durch die starke Nutzung spezieller steuerlicher Vergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten zu einer Erosion der Steuerbasis, was über die seit 1995 entstandenen konjunkturbedingten Abstriche hinaus zu überraschend hohen Einnahmefällen des Staates führte. Dieser strukturellen Steuerschwäche, die sich auch im laufenden Jahr fortsetzt, könnte durch eine Steuerreform entgegen gewirkt werden, die mit niedrigeren Sätzen bei weniger Ausnahmen Steuervermeidungsstrategien – auch in Richtung Ausland – unattraktiver werden läßt beziehungsweise einschränkt und damit zugleich die gesamtwirtschaftliche Allokation der Produktionsfaktoren auf Dauer verbessert.

### Grundtendenzen

---

Die Haushaltslage der Gebietskörperschaften war in den vergangenen Jahren von einer spürbaren Einnahmenschwäche geprägt, die aus der ungünstigen Entwicklung des

*Tendenzieller  
Rückgang der  
Steuerquote...*



Steueraufkommens resultierte. Nachdem die Steuererträge in den ersten beiden Jahren nach der deutschen Vereinigung aufgrund des dadurch zunächst ausgelösten Booms und der zur Finanzierung des Vereinigungsprozesses vorgenommenen Steuererhöhungen beträchtlich gestiegen waren,<sup>1)</sup> nahmen sie in der Zeit von 1993 bis 1996 – bei deutlichen Unterschieden in den Einzeljahren – nur noch mäßig zu. Insgesamt sind die Steuereinnahmen in den letzten vier Jahren nur um durchschnittlich 2 ¼ % gewachsen; auch wenn man die Anfang 1996 erfolgte Umstellung des Kindergeldes auf einen steuermindernden Faktor<sup>2)</sup> ausklammert, haben sie sich lediglich um rund 3 % pro anno ausgeweitet.

Damit hielt der Anstieg der Steuererträge auch nicht mehr mit der Entwicklung der

zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Basis Schritt; in der Zeit von 1993 bis 1996 ist das nominale Bruttoinlandsprodukt um durchschnittlich gut 3 ½ % gewachsen. Vielmehr hat sich die Volkswirtschaftliche Steuerquote – das heißt die Relation aus den Steuereinnahmen und dem nominalen Bruttoinlandsprodukt – sukzessiv verringert, nachdem sie sich in den ersten beiden Jahren nach der Vereinigung kräftig erhöht hatte. Bereinigt um die Umstellung des Kindergeldes betrug sie 1996 (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) noch 23,2 % und war damit um gut einen halben Prozentpunkt niedriger als im Jahr 1992.<sup>3)</sup> Dieser Rückgang der Steuerquote läßt sich nur zum Teil mit den Entlastungen des Jahres 1996 erklären, zumal bis 1995 aus Haushaltsgründen Steuererhöhungen die Oberhand gegenüber Steuererleichterungen hatten. Vielmehr kamen in dieser bemerkenswerten Entwicklung verschiedene – noch zu erörternde – Faktoren zum Ausdruck, die eine angesichts der konjunkturellen Erholung nach 1993 eigentlich zu erwar-

1 Vgl. hierzu im einzelnen: Deutsche Bundesbank, Die Entwicklung des Steueraufkommens seit dem Jahre 1990, Monatsbericht, März 1993, S. 19 ff.

2 Bereinigt wird hier die Aufkommensentwicklung nur um den „bilanzverkürzenden“ Effekt, der sich für die öffentlichen Haushalte aus der Umbuchung des Kindergeldes von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite ergibt; er beläuft sich in Höhe der früheren Kindergeldzahlungen auf rund 20 Mrd DM. Die seit 1996 vorgenommenen Verbesserungen des Familienleistungsausgleichs werden als Minderung der Abgabenlast behandelt.

3 In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen war der Rückgang der so bereinigten Steuerquote (mit ¾ Prozentpunkten) noch ausgeprägter, weil 1996 der „Kohlepfennig“ entfallen ist, der in dieser Systematik den Steuern zugerechnet wurde. Im übrigen sind die auf der Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelten Steuerquoten generell etwas höher als die nach der Steueraufkommensstatistik, vor allem weil sie auch verschiedene steuerähnliche Abgaben enthalten und hier einige Steuervergünstigungen brutto gestellt sind; im vergangenen Jahr machte die Differenz 0,6 Prozentpunkte aus.

tende Besserung der Aufkommenstendenz überdeckten.

... bei noch  
vergrößerter  
Gesamt-  
abgabenlast

Im Gegensatz zur Steuerquote hat der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am Bruttoinlandsprodukt in den letzten vier Jahren weiter zugenommen. Im Jahr 1996 erreichte die Sozialabgabenquote (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) 18,7 % und lag damit um anderthalb Prozentpunkte höher als 1992, was die Lohnzusatzkosten weiter in die Höhe getrieben und so den Einsatz von Arbeitskräften spürbar verteuert hat. In diesem Anstieg schlugen sich die Beitragserhöhungen der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie die 1995 eingeführte obligatorische Pflegeversicherung nieder. Infolge der gestiegenen Sozialbeiträge hat sich auch die Gesamtabgabenquote in Deutschland trotz des Rückgangs der Steuerquote noch vergrößert; mit knapp 42 % des Bruttoinlandsprodukts (in der Abgrenzung der Finanzstatistik und um die Umstellung des Kindergeldes bereinigt) ging sie 1996 um fast einen Prozentpunkt über das Niveau von 1992 hinaus. Auch im internationalen Vergleich nimmt die deutsche Abgabenbelastung weiterhin eher eine obere Position ein (vgl. nebenstehende Tabelle); zwar liegt sie nur leicht über dem EU-Durchschnitt, doch rangiert sie unter den sieben großen westlichen Industrieländern (nach Frankreich) mit an der Spitze.

#### Bis 1995 weitere Steuererhöhungen im Verein mit selektiven Entlastungen

Divergierende  
Erfordernisse

Die Steuerpolitik bewegte sich in den letzten vier Jahren im Spannungsfeld divergierender

#### Steuer- und Gesamtabgabenbelastung im internationalen Vergleich 1996

Land	Abgabenquote 1)		Anteil am gesamten Steueraufkommen in %	
	insgesamt	darunter: Steuerquote	direkte Steuern	indirekte Steuern
Schweden	54,2	38,1	58,8	41,2
Dänemark	52,8	49,7	62,7	37,3
Belgien	46,4	31,1	58,5	41,5
Frankreich	46,3	24,9	39,6	60,4
Österreich	45,5	29,9	50,2	49,8
Niederlande	44,8	26,6	49,9	50,1
Bundesrepublik Deutschland	42,9	23,1	44,5	55,5
Italien	42,9	27,4	55,5	44,5
Schweiz	41,1	22,4	67,3	32,7
Portugal	39,1	25,7	40,9	59,1
Kanada	36,3	31,0	56,6	43,4
Spanien	35,5	21,7	53,5	46,5
Großbritannien	33,9	27,7	45,6	54,4
USA	31,8	22,7	64,0	36,0
Australien	31,5	31,5	56,3	43,7
Japan	28,6	18,2	55,9	44,1

Quelle: OECD. — 1 Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in % des Bruttoinlandsprodukts. Die Angaben in dieser Tabelle basieren auf den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in denen – im Gegensatz zu den ansonsten in diesem Aufsatz verwendeten Aufkommensdaten – die Steuererträge vor Abzug bestimmter Vergünstigungen (wie z.B. Investitionszulagen) ausgewiesen sind und das Lohnsteueraufkommen um einen Monat zurückversetzt worden ist. Die hier genannten Quoten und Anteile für die Bundesrepublik unterscheiden sich deshalb etwas von denen nach der Finanzstatistik.

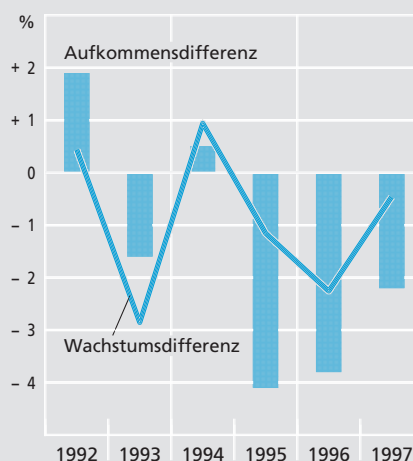
Deutsche Bundesbank

Erfordernisse: Einerseits stand sie unter dem Druck der beträchtlichen vereinigungsbedingten Finanzierungslasten weiterhin im Dienste der Haushaltspolitik. Andererseits hat sich ein erheblicher Bedarf an Steuerentlastungen aufgestaut – und zwar sowohl aufgrund verfassungsrechtlicher Auflagen als auch der gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse, die sich aus wachsenden Beschäftigungsproblemen und einem immer intensiveren internationalen Steuerwettbewerb ergeben. Diesem Zielkonflikt wurde in der Zeit von 1993 bis 1995 dadurch etwas Rechnung getragen, daß weitere Steuererhöhungen mit selektiven Entlastungen kombiniert wurden.

*Steuerausfälle  
im Rezessions-  
jahr 1993*

Im Jahr 1993 zeigte sich diese Linie der Steuerpolitik vor allem darin, daß einerseits Erleichterungen für die Unternehmen bei der Gewerbe- und der Vermögensteuer in Kraft traten, andererseits jedoch der Regelsatz der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt (auf 15 %) angehoben wurde. Außerdem mußten mit zwei weiteren Neuregelungen die Konsequenzen aus Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gezogen werden. So wurde mit dem Zinsabschlag ein Quellenabzug auf im Inland gutgeschriebene beziehungsweise ausgezahlte Zinsen inländischer Steuerpflichtiger eingeführt, mit dem eine gleichmäßigere steuerliche Erfassung dieser Einkommen sichergestellt werden sollte. Außerdem wurde im Vorgriff auf eine spätere umfassendere Regelung das Existenzminimum für Geringverdiener durch eine außertarifliche Übergangslösung steuerfrei gestellt. Alles in allem überwogen im Jahr 1993 Steuererhöhungen, denen allerdings der Wegfall des auf ein Jahr

### Abweichungen des Steuer- aufkommens und des nominalen BIP von den ursprünglichen Erwartungen \*)



\* In % bzw. Prozentpunkten des Steueraufkommens bzw. nominalen Wirtschaftswachstums nach den offiziellen Erwartungen vom Herbst des Vorjahres. Die Abweichungen für 1997 basieren auf dem Prognosestand vom Mai 1997.

Deutsche Bundesbank

befristeten Solidaritätszuschlags zur Jahresmitte 1992 gegenüberstand.

Die Steuerrechtsänderungen fielen in eine Phase, die durch eine Rezession der westdeutschen Wirtschaft nach dem vorangegangenen „Vereinigungsboom“ geprägt war, der mit seinen Verwerfungen – vor allem in Form starker Lohnsteigerungen – bereits den Keim für die nachfolgende Krise in sich geborgen hatte. Infolge der Konjunkturschwäche wuchsen die Steuererträge 1993 nur noch um knapp 2 ½ % nach einem Plus von über 10 % im Jahr davor. Sie blieben damit um 12 Mrd DM hinter der vergleichbaren Prognose vom Herbst 1992 zurück, nachdem sie in der vorangegangenen Hochkonjunktur die Erwartungen weit übertrafen hatten.

1994  
begrenzte  
Mehr-  
einnahmen  
trotz kräftigen  
Wirtschafts-  
aufschwungs

Im Jahr 1994 hat sich der Anstieg des Steuer-  
aufkommens zwar beschleunigt (auf fast 5 %),  
er hielt aber nicht ganz mit dem nominalen  
Wirtschaftswachstum Schritt. Obwohl die  
Konjunkturerholung deutlich über die ur-  
sprünglichen Erwartungen hinausging, wur-  
den die Schätzansätze für die Steuereinnah-  
men lediglich um 4 Mrd DM übertroffen. Bei  
den Veranlagungssteuern wurde das Bild  
noch weitgehend von der vorangegangenen  
Schwächephase bestimmt. Auch war das Wirt-  
schaftswachstum bei einer gedämpften Lohn-  
entwicklung und einer weiterhin rückläufigen  
Beschäftigung relativ „steuerunergiebig“.

Die per saldo auf weitere Einnahmenver-  
besserungen ausgerichtete Steuerpolitik er-  
brachte überdies nicht die erhofften Erträge.  
Beträchtliche Mehreinnahmen gingen zwar  
aus der zur Mitfinanzierung der Bahnreform  
erfolgten Mineralölsteuererhöhung ein. Doch  
fiel das zur weiteren Verbesserung der steuer-  
lichen Rahmenbedingungen für die Unter-  
nehmen vorgesehene Standortsicherungsge-  
setz für den Fiskus weit kostspieliger aus als  
zunächst geplant. Die hierfür einkalkulierten  
Mindereinnahmen – die sich aus einer Sen-  
kung der im internationalen Vergleich hohen  
Gewinnsteuersätze ergaben und durch die  
Einschränkung verschiedener Steuervergün-  
stigungen und Mißbrauchsmöglichkeiten in  
engen Grenzen gehalten werden sollten –  
wurden insbesondere infolge einer Über-  
gangsregelung für die Gewinnausschüttun-  
gen (vgl. dazu S. 93) weit übertroffen.

Grundlegende  
Steuer-  
schwäche 1995  
sichtbar

Daß sich die deutsche Finanzpolitik in einer  
Situation befand, die durch eine grundlegende  
Steuerschwäche gekennzeichnet war, trat

erstmalig im Jahr 1995 deutlich zutage. Ob-  
wohl nunmehr zusätzliche Steuererhöhungen  
von rund 30 Mrd DM – darunter vor allem  
der neue Solidaritätszuschlag – wirksam wur-  
den, stiegen die Steuererträge mit rund  
3½ % weiterhin weniger, als dies dem (ohne-  
hin spürbar verlangsamten) nominalen Wirt-  
schaftswachstum entsprochen hätte. Das  
Steueraufkommen fiel 1995 insgesamt um  
gut 35 Mrd DM geringer aus als im Herbst  
1994 angenommen worden war, was sich  
nur zum kleineren Teil auf das Nachlassen der  
konjunkturellen Auftriebskräfte zurückführen  
ließ. Neben weiteren Nachwirkungen der frü-  
heren wirtschaftlichen Schwächephase zeig-  
ten sich nunmehr deutliche Anzeichen für  
eine Erosion der inländischen Steuerbasis, die  
tiefgreifendere Ursachen haben mußte.

### Im Jahr 1996 erstmals wieder umfangreiche Entlastungen

---

Die enttäuschende Entwicklung der Steuer-  
erträge setzte sich im vergangenen Jahr fort,  
in dem überdies erstmals seit längerem wie-  
der umfangreiche Entlastungen in Kraft tra-  
ten. So wurde ein neuer Einkommensteuer-  
tarif wirksam, der allerdings nur für einen Teil  
der Steuerzahler Erleichterungen mit sich  
brachte. Die Korrektur beschränkte sich auf  
eine kräftige Anhebung des Grundfreibetra-  
ges, deren Entlastungseffekte durch ein neues  
Tarifsegment bis zu einem mittleren Einkom-  
mensniveau sukzessiv wieder abgebaut wur-  
den. Diese Ausgestaltung kam den Steuer-  
pflichtigen in den neuen Bundesländern – die  
im Durchschnitt noch über ein geringeres Ein-  
kommen als im Westen verfügen – in beson-

Jahressteuer-  
gesetz 1996

derem Maße zugute. Bezieher höherer Einkommen profitierten dagegen überhaupt nicht von der Steuerentlastung, und im unteren Einkommensbereich wurde die verringerte Durchschnittsbelastung mit höheren tariflichen Grenzsteuersätzen als bisher erkauft, das heißt letztlich mit einer Progressionsverschärfung. Zu der steuerlichen Entlastung niedriger Einkommen kam eine deutliche Verbesserung des Familienleistungsausgleichs hinzu, die ebenso wie die Grundfreibetragserhöhung zur Freistellung des Existenzminimums verfassungsrechtlich geboten war. Sie wurde mit einer Systemumstellung verbunden, bei der das – nunmehr zu Lasten des Steueraufkommens verbuchte – Kindergeld gegenüber dem (nur noch alternativ gewährten) Kinderfreibetrag in den Vordergrund rückte. Alles in allem brachte das Steuerpaket Entlastungen von etwa 21 Mrd DM mit sich, deren Konsumimpuls freilich durch höhere Sozialbeitragsätze teilweise wieder aufgezehrt wurde.

*Weitere  
Aufkommens-  
schwäche*

Über diese steuerrechtlich bedingten Mindereinnahmen hinaus – die zuzüglich des Umstellungseffektes beim Kindergeld sogar eine Größenordnung von 40 Mrd DM übertrafen – blieb das Steueraufkommen 1996 mit einem Rückgang von 1¾ % nochmals weit hinter den Erwartungen zurück. So wurde die offizielle Steuerschätzung vom Herbst 1995 um fast 32 Mrd DM unterschritten. Dies war zwar in erster Linie darauf zurückzuführen, daß sich im Vergleich zu der ursprünglichen Prognose das reale Wirtschaftswachstum verringerte und der Preisanstieg weiter abschwächte. Auch spielte eine Rolle, daß der Wachstumsprozeß zu einem erheblichen Teil

von den umsatzsteuerfreien Exporten getragen wurde. Doch erreichten die Steuerausfälle letztlich wiederum eine Größenordnung, die sich nur teilweise mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erklären ließ und damit die Vermutung einer nachhaltigen Aushöhlung der Steuerbasis noch erhärtete.

### Verringerter Gewicht direkter Steuern

Die ungünstige Aufkommenstendenz der vergangenen Jahre betraf hauptsächlich die direkten Steuern, deren Gewicht sich innerhalb der gesamten Steuereinnahmen deutlich vermindert hat. Während diese Abgaben im Jahr 1992 noch einen Anteil von 48½ % auf sich vereinigt hatten, belief sich dieser im vergangenen Jahr (bereinigt um die erwähnte Umstellung des Kindergeldes) auf rund 46 %. Dem entsprach ein Aufkommenswachstum dieser Abgaben in den letzten vier Jahren von durchschnittlich 1½ %, das damit nur halb so hoch war wie das der gesamten Steuererträge.

*Direkte  
„Steuerlast“  
etwas  
gesunken*

Auch in Relation zu den Einkommen hat sich die direkte „Steuerlast“ während dieser Zeit etwas vermindert: Werden als Maßstab für das Gesamteinkommen die Brutto Lohn- und -gehaltssumme zuzüglich der Beamtenpensionen sowie die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zugrunde gelegt, so machten 1996 die direkten Steuern daran gemessen (bereinigt um die Kindergeldumstellung) noch rund 16 % aus gegenüber fast 17 % im Jahr 1992. Wegen der zum Teil beträchtlichen zeitlichen Verzögerungen zwischen der Einkommensentstehung und den zugehörigen Steuerzahlungen läßt sich

## Entwicklung des Steueraufkommens \*)

Mrd DM

Zeit	Steuer- aufkom- men ins- gesamt	Direkte Steuern 1)	Darunter:			Indirekte Steuern	Umsatz- steuer	Darunter:	
			Lohn- steuer	Veranlagte Einkom- mensteuer	Körper- schaft- steuer			sonstige über- wiegend ver- brauchs- bezogene Steuern	Real- steuern 2)
1970	154,2	67,8	35,1	16,0	8,7	86,5	38,1	31,5	14,8
1975	242,1	117,3	71,2	28,0	10,1	124,8	54,1	43,5	25,0
1980	365,0	179,6	111,6	36,8	21,3	185,3	93,4	55,1	33,8
1985	437,2	220,1	147,6	28,6	31,8	217,2	109,8	64,8	38,1
1990	549,7	264,4	177,6	36,5	30,1	285,3	147,6	84,1	47,5
1991	661,9	318,7	214,2	41,5	31,7	343,3	179,7	107,0	51,2
1992	731,7	354,1	247,3	41,5	31,2	377,6	197,7	119,1	55,6
1993	749,1	351,7	258,0	33,2	27,8	397,4	216,3	120,8	53,9
1994	786,2	354,7	266,5	25,5	19,6	431,4	235,7	131,5	56,8
1995	814,2	382,2	282,7	14,0	18,1	432,0	234,6	135,1	55,8
1996	800,0	357,0	251,3	11,6	29,5	443,0	237,2	138,6	60,5
Anteil am gesamten Steueraufkommen in %									
1970	100	43,9	22,7	10,4	5,7	56,1	24,7	20,4	9,6
1975	100	48,5	29,4	11,6	4,2	51,5	22,3	18,0	10,3
1980	100	49,2	30,6	10,1	5,8	50,8	25,6	15,1	9,3
1985	100	50,3	33,8	6,5	7,3	49,7	25,1	14,8	8,7
1990	100	48,1	32,3	6,6	5,5	51,9	26,8	15,3	8,6
1991	100	48,1	32,4	6,3	4,8	51,9	27,1	16,2	7,7
1992	100	48,4	33,8	5,7	4,3	51,6	27,0	16,3	7,6
1993	100	47,0	34,4	4,4	3,7	53,0	28,9	16,1	7,2
1994	100	45,1	33,9	3,2	2,5	54,9	30,0	16,7	7,2
1995	100	46,9	34,7	1,7	2,2	53,1	28,8	16,6	6,9
1996 3)	100	44,6	31,4	1,5	3,7	55,4	29,7	17,3	7,6

\* Bis einschl. 1990 altes Bundesgebiet, ab 1991 Gesamtdeutschland. — 1 Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Zinsabschlag (ab 1993), nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Ergänzungsabgabe (1991/92 sowie ab 1995 Solidaritätszuschlag) sowie Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und die bis Ende der sieb-

ziger Jahre erhobenen Lastenausgleichsabgaben. — 2 Grundsteuer und Gewerbesteuer (bis 1981 einschl. Lohnsummensteuer). — 3 Bereinigt um die Umstellung des Kindergeldes auf einen steuermindernden Faktor belief sich der Anteil der direkten Steuern 1996 auf 46%, darunter der der Lohnsteuer auf rund 33%.

diese allgemeine Quote freilich noch nicht mit der effektiven Steuerlast gleichsetzen, der die Einkommen durch direkte Steuern im Schnitt unterworfen waren. Sie gibt jedoch einen groben Hinweis darauf, daß von den relativ hohen tariflichen Steuersätzen nur ein Teil der gesamtwirtschaftlichen Einkommen erfaßt wird. Dabei verdeckt sie freilich die – aufgrund unlösbarer Zurechnungsprobleme nicht quantifizierbaren – Belastungsunterschiede zwischen einzelnen Einkommensarten sowie die erheblichen Diskrepanzen, die in den vergangenen Jahren zwischen der Entwicklung einzelner Steuern bestanden.

*Relativ günstige  
Aufkommens-  
tendenz der  
Lohnsteuer*

Vor dem Hintergrund des schwächeren Einkommensanstiegs nach 1992 hat sich die Lohnsteuer – die bedeutendste Einzelabgabe – relativ günstig entwickelt. Dies gilt jedenfalls für die Zeit von 1993 bis 1995, in der sich die Lohnsteuererträge mit jahresdurchschnittlich  $4\frac{1}{2}\%$  doppelt so stark wie die von diesem Quellenabzug erfaßten Löhne und Gehälter sowie Beamtenpensionen erhöht haben. Im Jahr 1996 gingen die Einnahmen dann vor allem deshalb kräftig zurück (um 11%), weil das neue Kindergeld allein zu Lasten dieser Steuer verbucht wird. Daß die Lohnsteuer zeitweise von einer außergewöhnlich hohen Aufkommenselastizität geprägt war, hing mit der rückläufigen Beschäftigungsentwicklung zusammen; die Pro-Kopf-Verdienste unterlagen dagegen einem ähnlichen Progressionseffekt wie in früheren Jahren.<sup>4)</sup> Insgesamt hat die Belastung durch diesen Quellenabzug bis 1995 noch deutlich zugenommen.

Allerdings geben gesamtwirtschaftliche „Lohnsteuerquoten“, die aus der Steuerstati-

stik und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt werden, kein zutreffendes Bild darüber, in welchem Maße die Löhne und Gehälter oder gar die gesamten Arbeitnehmerinkommen letztlich mit Steuern belastet sind. Denn in solchen Relationen werden die erheblichen statistischen Überschneidungen vernachlässigt, die zwischen der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer bestehen (vgl. die Übersicht auf S.91). Die Entwicklung der steuerlichen Belastung und Belastungsvergleiche lassen sich eher anhand der konkreten Steuerschuld abbilden, die sich für ausgewählte Haushaltstypen unter bestimmten Voraussetzungen ergibt. Dabei zeigt sich die sehr differenzierte Wirkung der 1996 in Kraft getretenen Maßnahmen.

So hat sich für einen ledigen Durchschnittsverdiener, der über keine Nebeneinkünfte verfügt und auch keine über die in der Lohnsteuertabelle schon enthaltenen Pauschbeträge hinausgehenden steuerlichen Abzugsmöglichkeiten geltend macht, die Steuerlast auch im vergangenen Jahr noch weiter vergrößert. Denn Alleinstehende profitierten bei diesen Einkommensverhältnissen nur wenig von den Entlastungswirkungen des Jahressteuergesetzes, die sich auf Bezieher geringe-

---

<sup>4</sup> Das Lohnsteueraufkommen wächst einerseits aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs weit überproportional zu den durchschnittlichen Effektivverdiensten, andererseits bei gegebenen Durchschnittsverdiensten jedoch nur etwa proportional zu der Anzahl der Beschäftigten. Die gesamte Aufkommenselastizität ergibt sich als Resultante dieser Teilelastizitäten und liegt im Normalfall einer wachsenden Beschäftigung unter der „Pro-Kopf-Elastizität“. Bei einer rückläufigen Beschäftigung geht sie jedoch darüber hinaus, weil die negative Beschäftigungsentwicklung die Wachstumsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme (d. h. den Nenner der Aufkommenselastizität) relativ stärker schmälert als die Wachstumsrate des – von der Tarifprogression profitierenden – Lohnsteueraufkommens (d. h. den Zähler der Aufkommenselastizität).



## Zu den statistischen Überschneidungen im Bereich der Einkommensteuern

In der Öffentlichkeit werden zuweilen spezielle Steuerquoten dazu herangezogen, um bestehende Vorurteile im Hinblick auf die Einkommensverteilung zu untermauern. Zurückgegriffen wird dabei vor allem auf gesamtwirtschaftliche „Lohnsteuerquoten“, die aus der Steuerstatistik und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt worden sind und das Lohnsteueraufkommen in Relation zur Bruttolohn- und -gehaltssumme (ggf. zuzüglich der ebenfalls von der Lohnsteuer erfaßten Beamtenpensionen) wiedergeben. Aus einem relativ hohen Niveau dieser Quoten wird häufig die Schlußfolgerung gezogen, die Einkommen der Arbeitnehmer seien steuerlich stärker belastet als die anderer sozioökonomischer Gruppen. Auch wird eine steigende „Lohnsteuerquote“ in Verbindung mit einer rückläufigen Aufkommenstendenz der veranlagten Einkommensteuer zuweilen als Beleg für eine deutliche Umverteilung „von unten nach oben“ gewertet.

Derartige Belastungsrechnungen sind jedoch nicht sachgerecht, da sie die Zuordnungsprobleme völlig außer acht lassen, die aus einer Einkommensbesteuerung resultieren, bei der die Einkünfte verschiedenster Arten grundsätzlich zusammengefaßt nach einem einheitlichen progressiven Tarif besteuert werden. Im Rahmen einer solchen „synthetischen“ Einkommensbesteuerung kann das Aufkommen einzelner Erhebungsformen der Einkommensteuer – wie zum Beispiel der im Quellenabzug erhobenen Lohnsteuer – nicht mit der definitiven Steuerschuld gleichgesetzt werden, die sich für einzelne funktionale Einkommenskategorien oder gar bestimmte soziale Gruppen ergibt. Vielmehr kommt es zwischen den verschiedenen Erhebungsformen der

Einkommensteuer zu erheblichen statistischen Überschneidungen; diese gehen insbesondere zu Lasten der Erträge aus der veranlagten Einkommensteuer, in denen sich die Differenz zwischen der endgültigen Steuerschuld und den schon im Quellenabzug einbehaltenen Steuerbeträgen niederschlägt.

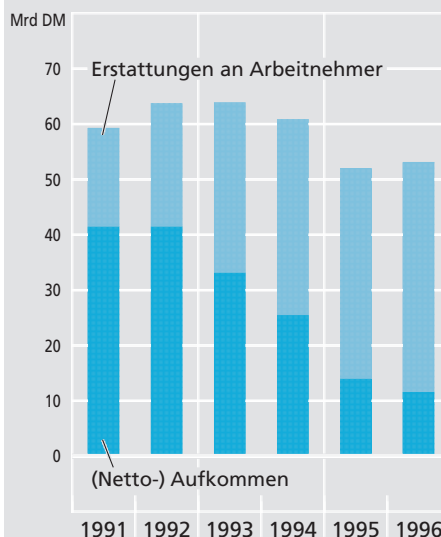
Infolge wachsender Anrechnungsbeträge aus den verschiedenen Quellenabzügen – zu denen seit 1993 auch der steuerliche Zinsabschlag gehört – hat sich das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer zunehmend zu einer „Restgröße“ entwickelt. Sie wird vor allem in immer stärkerem Maße durch Erstattungen an Arbeitnehmer geschmälert (vgl. das Schaubild auf S. 92). Dabei handelt es sich zum einen um Steuerrückzahlungen an Arbeitnehmer, bei denen eine Pflicht zur Einkommensteuerveranlagung besteht, weil sie neben dem Arbeitsentgelt auch andere nennenswerte Einkünfte (d.h. insbesondere Vermögenserträge) beziehen. Zum andern werden seit 1992 zu Lasten der veranlagten Einkommensteuer auch jene an die Stelle des früheren Lohnsteuerjahresausgleichs getretenen Beträge verbucht, die an Arbeitnehmer im Rahmen der sogenannten „Antragsveranlagung“ zurückerstattet werden. Da nur die Erstattungen, nicht aber die aufgrund der Veranlagung geleisteten Einkommensteuernachzahlungen von Arbeitnehmern bekannt sind, läßt sich kein bestimmter Teil des Aufkommens aus der veranlagten Einkommensteuer den Arbeitnehmern zurechnen. Weil diese zudem in wachsendem Maße über Nebeneinkünfte aus Vermögen verfügen, ist eine Zurechnung einzelner Teile des Steueraufkommens auf einzelne funktionale Einkommenskategorien erst recht ausgeschlossen.

rer Einkommen konzentrierten und bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von knapp 56 000 DM ausliefen. Bereits bei einem durchschnittlichen Bruttolohn von gut 51 700 DM im alten Bundesgebiet 1996 war der Entlastungseffekt unter den erwähnten Voraussetzungen mit 65 DM im Jahr sehr gering. Zusammen mit höheren Sozialbeiträgen wurde hier ein Großteil der zusätzlichen Bruttolöhne aufgezehrt. Andererseits wurde unter den gleichen „Modellannahmen“ ein verheirateter Durchschnittsverdiener mit zwei Kindern 1996 durch den höheren Grundfreibetrag und den neuen Familienleistungsausgleich zusammengenommen so stark entlastet, daß ihm von einem gegebenen Bruttolohn netto mehr verblieb als zu Beginn der neunziger Jahre (vgl. die Tabellen im Anhang).

*Veranlagte Einkommensteuer nur noch kleine „Restgröße“*

Unter allen Steuerarten verzeichnete die veranlagte Einkommensteuer die mit Abstand ungünstigste Aufkommenstendenz; ihre Erträge haben sich ab 1993 von Jahr zu Jahr drastisch vermindert, und zwar von 41½ Mrd DM 1992 auf nur noch 11½ Mrd DM beziehungsweise 1½ % der gesamten Steuereinnahmen 1996. Die Erträge aus dieser Steuer waren auch schon in früheren Jahren sehr volatil, nicht zuletzt weil sie immer mehr zu einer statistischen „Restgröße“ geworden sind, in der sich die Differenz zwischen der endgültigen Steuerschuld und den schon im Quellenabzug einbehaltenen Steuerbeträgen niederschlägt. Die hier in den letzten vier Jahren zutage getretene „Talfahrt“ stellt jedoch von ihrem Ausmaß her ein Novum dar. Ein wichtiger Grund hierfür waren die wachsenden Erstattungen, die zu Lasten der veranlag-

Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer vor und nach Abzug der Erstattungen an Arbeitnehmer \*)



\* Gesamtdeutsche Zahlen, Erstattungen bis 1992 ohne Hamburg und Hessen.

Deutsche Bundesbank

ten Einkommensteuer an Arbeitnehmer geleistet wurden. Im Jahr 1996 erreichten diese Steuerrückzahlungen mit 41½ Mrd DM bereits das Dreieinhalbfache des „Restaufkommens“ gegenüber rund der Hälfte beziehungsweise gut 22 Mrd DM im Jahr 1992 (vgl. obenstehendes Schaubild). Diese Erstattungen standen nur teilweise im Zusammenhang mit den Löhnen und Gehältern; im übrigen betrafen sie die Nebeneinkünfte – und damit verbundenen Anrechnungs- und Abzugsmöglichkeiten – von Arbeitnehmern vor allem aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Kapitalvermögen.

Stark aufkommensmindernd schlug dabei zu Buch, daß 1993 mit dem Zinsabschlag ein neuer Quellenabzug eingeführt und zugleich der Sparer-Freibetrag kräftig angehoben wor-

den ist. Außerdem hat die umfangreiche Inanspruchnahme anderer Steuervergünstigungen die Erträge aus der veranlagten Einkommensteuer zunehmend geschmälert, die selbst vor Abzug der erwähnten Erstattungen an Arbeitnehmer seit 1993 deutlich zurückgegangen sind. Dabei fiel die großzügige steuerliche Förderung von Investitionen in Ostdeutschland ins Gewicht, die nicht nur im Unternehmensbereich, sondern auch für Privatanleger (im Mietwohnungsbau) einen beträchtlichen Spielraum zur Minderung der Steuerschuld bot. Auch hat die sukzessive Verringerung der Subventionierung im westdeutschen Wohnungssektor<sup>5)</sup> noch erhebliche „Vorzieheffekte“ vor Ablauf der jeweiligen Fristen ausgelöst. Außerdem könnten auch einige steuerliche Erleichterungen für die mittelständische Wirtschaft (wie die „Ansparabschreibung“) letztlich höhere Ausfälle mit sich gebracht haben als ursprünglich erwartet. Vor allem im Unternehmenssektor zeigten sich im übrigen zunächst auch noch die Nachwirkungen der Rezession von 1992/93.

*Bei Körperschaftsteuer ebenfalls „Aufkommenschwund“*

Auch die Körperschaftsteuer unterlag in den vergangenen Jahren einem „Aufkommenschwund“. Zwar hat sich diese Tendenz seit 1996 wieder umgekehrt; doch blieben die Erträge im vergangenen Jahr mit 29 ½ Mrd DM noch hinter dem Niveau von 1992 (in Höhe von gut 31 Mrd DM) zurück. Die gesunkene fiskalische Bedeutung vollzog sich trotz einer seit 1994 stetig verbesserten Ertragslage der Unternehmen. Eine wesentliche Rolle für diese Scherenbewegung spielten neben den Nachwirkungen der ungünstigen Gewinnlage der Jahre 1992/93 die Erleichterungen durch das Standortsicherungsgesetz; vor allem wur-

den 1994 die Körperschaftsteuersätze deutlich reduziert (wenngleich dieser Entlastungseffekt ein Jahr später mit der Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags wieder weitgehend zunichte gemacht wurde). Auch wirkte sich zeitweise stark aufkommensmindernd aus, daß viele Unternehmen von einer Übergangsregelung Gebrauch machten, die die Möglichkeit bot, bis Ende 1994 eine höhere Körperschaftsteuererminderung für Ausschüttungen in Anspruch zu nehmen, die aus vor dem Jahr 1990 gebildeten (und mit dem damaligen Thesaurierungssatz von 56 % versteuerten) Gewinnrücklagen erfolgten; dies verringerte die Steuerbasis aber nur vorübergehend. Neben den steuerlichen Erleichterungen dürften auch Umstrukturierungen im Unternehmenssektor – darunter die Übernahme von Firmen mit hohen Verlustvorträgen – das Körperschaftsteueraufkommen deutlich gemindert haben beziehungsweise noch weiter schmälern. Im übrigen gibt es einige Anzeichen dafür, daß das weiterhin erhebliche Steuersatzgefälle gegenüber anderen Ländern Unternehmen dazu veranlaßt hat, einen wachsenden Teil ihrer Gewinne beziehungsweise Aktivitäten in das Ausland zu verlagern.<sup>6)</sup>

Daß vor allem das sehr mobile Geldvermögen von erheblichen Ausweichreaktionen betrof-

*Ausweichreaktionen auf den steuerlichen „Zinsabschlag“*

5 So wurde die Eigenheimförderung für Altbauten ab 1994 eingeschränkt, und für eigengenutzte Neubauten entfiel 1995 der zeitlich befristete Schuldzinsenabzug; ferner wurde die degressive Abschreibung für neue Mietwohngebäude 1996 reduziert.

6 Eine wichtige Rolle spielten dabei neben den attraktiveren allgemeinen Steuertarifen auch spezielle Vergünstigungen einiger Länder (wie in Irland, Belgien und den Niederlanden), die zur zunehmenden Auslagerung von Finanzierungsgesellschaften deutscher Konzerne in das Ausland geführt haben.

fen sein kann, zeigte sich im Zusammenhang mit der Einführung des steuerlichen Zinsabschlags im Jahr 1993. Der neue Quellenabzug auf im Inland gutgeschriebene beziehungsweise ausgezahlte Zinsen löste umfangreiche Mittelverlagerungen in das Ausland aus.<sup>7)</sup> Aufgrund der besonderen Ausgestaltung dieses Zinsabschlags – der im Gegensatz zur früheren „kleinen Kapitalertragsteuer“ inländische Schuldner nicht benachteiligt und von dem außerdem Gebietsfremde relativ unbürokratisch freigestellt werden – flossen diese Mittel allerdings auf dem „Umweg“ über ausländische Finanzplätze wieder größtenteils an den deutschen Markt zurück; insoweit kam es „nur“ zu einer Steuerflucht und nicht zu einer definitiven Kapitalflucht. Diese Transaktionen standen nur teilweise in Verbindung mit einer Steuerhinterziehung; Reaktionen – vor allem im Unternehmenssektor – waren teilweise lediglich auf die legitime Vermeidung von Liquiditätsnachteilen durch die neue steuerliche Vorbelastung gerichtet. Mit dem Zinsabschlag konnte das Ziel einer effektiven Verbreiterung der inländischen Steuerbasis nur zu einem Teil erreicht werden. Die Einnahmen blieben denn auch 1993 mit 10¾ Mrd DM weit hinter den ursprünglichen Erwartungen (von 24 Mrd DM) zurück. Sie haben sich überdies zwischen 1994 – dem ersten Jahr der vollen Aufkommenswirksamkeit – und 1996 von 13¾ Mrd DM auf gut 12 Mrd DM verringert, was in erster Linie mit der in dieser Zeit deutlich rückläufigen Durchschnittsverzinsung zusammenhing.

„Alte“ Kapitalertragsteuer dagegen ergiebig

Dagegen hat die „alte“ Kapitalertragsteuer – die sich vor allem auf Dividenden erstreckt – im Gefolge der verbesserten Ertragslage der

Unternehmen tendenziell wachsende Einnahmen erbracht; ihr Aufkommen war im vergangenen Jahr mit gut 13 Mrd DM um 2 Mrd DM höher als 1992. Einen Spitzenwert von fast 18 Mrd DM erreichten ihre Erträge im Jahr 1994 aufgrund der bereits erwähnten Sonderausschüttungen vieler Unternehmen, womit ein Teil der Aufkommenseinbußen bei der Körperschaftsteuer kompensiert wurde.

### Indirekte Steuern

Die Einnahmen aus den indirekten Steuern wuchsen in der Zeit von 1993 bis 1996 um jahresdurchschnittlich 4%; sie stiegen damit sogar noch etwas stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt. Ursächlich hierfür waren aber allein die bis 1995 erfolgten umfangreichen Steuererhöhungen (von insgesamt ungefähr 25 Mrd DM bezogen auf das Jahr 1995), die in dieser Zeit bei der Umsatzsteuer, der Mineralölsteuer und der Versicherungssteuer in Kraft traten; ohne diese Maßnahmen wäre der Aufkommensanstieg deutlich hinter dem nominalen Wirtschaftswachstum zurückgeblieben.

*Umfangreiche Steuererhöhungen*

Die Erträge aus der Umsatzsteuer – der mit Abstand bedeutendsten indirekten Steuer – sind zwar 1993 und 1994 im Gefolge der 1993 wirksam gewordenen Regelsatzerhöhung kräftig gestiegen, sie wurden aber seit 1995 von einer weitgehenden Stagnation ge-

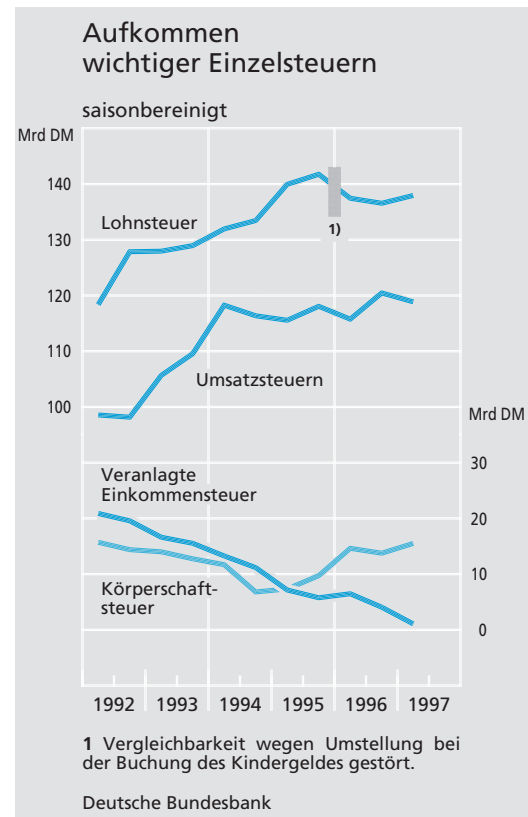
*Umsatzsteuer seit 1995 schwach*

<sup>7</sup> Außerdem führte er in Verbindung mit der starken Anhebung des Sparer-Freibetrages zu vermehrten inländischen Vermögensübertragungen auf Kinder. Zu den verschiedenen „Reaktionskanälen“ sowie den fiskalischen Folgen vgl.: Deutsche Bundesbank, Aufkommen und ökonomische Auswirkungen des steuerlichen Zinsabschlags, Monatsbericht, Januar 1994, S. 45 ff.

prägt. Die Aufkommenstendenz blieb damit in dieser Zeit deutlich hinter dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum zurück. Dies läßt sich nur zu einem Teil mit dem starken Anstieg der steuerfreien Exporte und der schwächeren Entwicklung der steuerbelasteten Investitionen im Wohnungssektor und seitens des Staates erklären. Als weiterer Faktor kommt in Betracht, daß sich mit der Steuersatzerhöhung von 1993 zugleich die Anreize für eine Steuervermeidung (z. B. das „Abtauchen“ in die Schattenwirtschaft) noch vergrößert haben. Auch wurde eine Steuervermeidung im internationalen Umfeld dadurch erleichtert, daß mit dem seit 1993 in der Europäischen Union geltenden „Übergangssystem“ bei der Mehrwertsteuer die bisherigen Grenzkontrollen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr entfallen sind.

*Sonstige  
überwiegend  
verbrauchs-  
bezogene  
Steuern*

Das Aufkommen der sonstigen überwiegend verbrauchsbezogenen Steuern hat sich von 1993 bis 1996 um jahresdurchschnittlich 4 % erhöht. Stark gestiegen sind in dieser Zeit insbesondere die Einnahmen aus der Mineralölsteuer (+ 5 ½ %) und der Versicherungsteuer (+ 15 ½ %). In beiden Fällen war dies hauptsächlich die Folge kräftiger Steuererhöhungen, die 1994 bei der Mineralölsteuer und Mitte 1993 sowie Anfang 1995 bei der Versicherungsteuer in Kraft getreten sind. Außerdem erbrachte 1996 die zum Jahresende erfolgte Verkürzung der Zahlungsfrist bei der Mineralölsteuer einmalige Mehrerträge. Dagegen verzeichneten andere – teilweise mengenbezogene – Verbrauchsteuern nur einen geringen Einnahmewachstum (wie die Tabaksteuer) beziehungsweise ein rückläufiges Aufkommen (wie die Branntweinsteuer).



Mit einem Plus von jahresdurchschnittlich rund 2 % haben sich die Einnahmen aus den „Realsteuern“ – die zumeist den indirekten Steuern zugerechnet werden<sup>8)</sup> – in den letzten vier Jahren insgesamt gesehen nur mäßig erhöht. Die Gewerbesteuer hat sogar – wenn auch nicht in dem Maße wie die Körperschaftsteuer – bis 1995 einen Aufkommensrückgang verzeichnet. Neben den steuerlichen Entlastungen für die Unternehmen wirkte sich hier ab 1993 die konjunkturbedingte Verschlechterung der Gewinnsituation

*Gewerbesteuer  
aufkommens-  
schwach*

<sup>8</sup> Ausschlaggebend hierfür ist in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen das Faktum, daß die Gewerbe- und die Grundsteuer als Betriebsausgabe bei der Gewinnermittlung für die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer abzugsfähig sind. Sie werden damit als „Kostensteuern“ behandelt, obwohl die Gewerbeertragsteuer von ihrer Bemessungsgrundlage her gesehen den anderen Gewinnsteuern ähnelt und insoweit eher als direkte Steuer zu interpretieren wäre.

aus, die noch bis zum Jahr 1995 die Einnahmentwicklung dieser überwiegend ertragsabhängigen Steuer überschattet hat. Erst im vergangenen Jahr wurde diese negative Tendenz durch einen kräftigen Zuwachs abgelöst, da nunmehr wieder „gewinnstärkere“ Jahre veranlagt wurden. Ähnlich wie bei der Körperschaftsteuer könnte die insgesamt schwache Aufkommensentwicklung auch auf Faktoren zurückzuführen sein, die die inländische Steuerbasis tendenziell ausgehöhlt haben. Im Gegensatz zur Gewerbesteuer sind die Erträge aus der Grundsteuer nicht zuletzt deshalb kräftig gewachsen (um 8 % p. a.), weil die Gemeinden speziell bei dieser Steuer die Hebesätze stark heraufgesetzt haben.

### Weitere Aussichten

*Maßnahmen  
zum Jahres-  
beginn 1997*

Im laufenden Jahr wird sich nach den bisherigen Anzeichen das Aufkommensbild bei den Steuern noch kaum aufhellen, zumal der allmählich an Breite und Kraft gewinnende wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland zunächst vor allem von „steuerunergiebigem“ Komponenten getragen wird. Im Hinblick auf steuerrechtliche Änderungen sind zum Jahresbeginn einige Maßnahmen in Kraft getreten, die das Steueraufkommen mindern. Zum einen ist das Kindergeld weiter angehoben worden, was speziell die Lohnsteuererträge schmälert. Zum andern wird nunmehr – als Konsequenz eines früheren Verfassungsgerichtsurteils – die Vermögensteuer nicht mehr erhoben, was aus gesamtwirtschaftlicher Sicht positiv zu werten ist, weil damit eine schädliche Substanzsteuer für die Unternehmen und ein Doppelbelastungselement

für die Kapitalgesellschaften entfällt.<sup>9</sup> Doch sollen die aus dem Wegfall dieser Abgabe resultierenden Einnahmeherausfälle durch andere Maßnahmen aufgefangen werden. Neben der kräftigen Anhebung der Grunderwerbsteuer zählt hierzu vor allem die Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer, die den verfassungsrechtlichen Auflagen entsprechend rückwirkend für die Zeit ab 1996 in Kraft getreten ist; sie soll trotz höherer Freibeträge und zum Teil auch geringerer Steuersätze als bisher per saldo deutliche Mehreinnahmen aus der steuerlichen Höherbewertung des Grundbesitzes erbringen.

In der weiterhin enttäuschenden Entwicklung des ersten Halbjahres haben sich diese Einnahmenverbesserungen im Gegensatz zum Wegfall der Vermögensteuer jedoch noch kaum niedergeschlagen. So sind bisher insbesondere noch keine Mehreinnahmen aus der Erbschaftsteuerreform eingegangen, was wohl auf den erheblichen Zeitbedarf der Veranlagung zurückzuführen ist; auch für das Gesamtjahr 1997 dürften die hier bestehenden Erwartungen nicht erfüllt werden. Bei anderen Einzelsteuern sind die Erträge ebenfalls noch ungünstiger ausgefallen, als dies der – gegenüber der ursprünglichen Schätzung vom Herbst 1996 schon um 18 Mrd DM reduzierten – offiziellen Prognose vom Mai dieses Jahres entsprochen hätte. Vor allem

*Anhaltende  
Aufkommens-  
schwäche*

<sup>9</sup> So wurden die Kapitalgesellschaften gegenüber den Personengesellschaften durch die Vermögensteuer benachteiligt, da diese das Vermögen der Kapitalgesellschaften sowohl auf der Unternehmensebene als auch bei den Anteilseignern belastete. Außerdem war die Vermögensteuer auch insgesamt problematisch, weil sie zu einer steuerlichen Doppelbelastung von Vermögenserträgen führte und ein Fremdkörper in einem System war, das sich auf die beiden „Säulen“ der Einkommens- und Verbrauchsbesteuerung stützt.

die veranlagte Einkommensteuer ist nochmals hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Erstattungen sind inzwischen schon fast ebenso hoch wie die Steuereingänge, was hauptsächlich der weiterhin starken Inanspruchnahme steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten zuzuschreiben sein dürfte.<sup>10)</sup>

Insgesamt haben sich die Steuererträge<sup>11)</sup> in der ersten Jahreshälfte noch um 2 ½ % gegenüber der entsprechenden Zeit von 1996 verringert. Auch wenn sich der Einnahmenfluß in der zweiten Jahreshälfte aufgrund der günstigeren Konjunkturaussichten und der stärkeren Wirksamkeit steuererhöhender Maßnahmen verstärken dürfte, wird das Steuerergebnis 1997 aus heutiger Sicht wahrscheinlich noch hinter der Mai-Prognose zurückbleiben, in der für das laufende Jahr bei einem nominalen Wirtschaftswachstum von 3 ½ % mit einem Aufkommenswachstum von rund 1 ½ % gerechnet worden war. Die strukturelle Steuerschwäche – die in dem weiteren Rückgang der Volkswirtschaftlichen Steuerquote zum Ausdruck kommt – wäre damit auch 1997 noch ausgeprägter als bislang angenommen.

*Notwendigkeit  
einer grund-  
legenden  
Steuerreform*

Die allmähliche und zuletzt zunehmende Erosion der Steuerbasis belegt das Dilemma einer Steuerpolitik, die die Last hoher Steuersätze mit einer weder überschaubaren noch in ihrem Einfluß auf das Steueraufkommen einschätzbaren Vielzahl von Vergünstigungen zu mildern versucht. Am Ende kann das Ergebnis hoher Steuersätze und einer gesunkenen Steuerquote nicht mehr überraschen.

Aus dieser Sackgasse kann nur eine umfassende, „große“ Steuerreform herausführen.

In deren Mittelpunkt müßte die grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung stehen, die eine starke Verringerung der tariflichen Sätze mit einem möglichst umfassenden Abbau bisheriger steuerlicher Ausnahmetatbestände und Sondervergünstigungen verbindet. Damit wären auch die Voraussetzungen für ein Steuersystem geschaffen, das transparenter und einfacher wäre, die wirtschaftlichen Dispositionen weniger verzerren würde und Strategien der Steuervermeidung unattraktiver werden ließe. Einen wichtigen Baustein einer solchen großen Reform stellt eine gewisse Verlagerung der Abgabenlast von den Einkommen zum Verbrauch dar.

Der Vorwurf, die Verteilungsgerechtigkeit bliebe dabei auf der Strecke, ist bei ökonomischer Betrachtung nicht gerechtfertigt. Zum einen begünstigt das bisherige, in seiner Inzidenz kaum überschaubare System gerade die zur Steuervermeidung besonders Befähigten. Zum andern verbessert ein gesamtwirtschaftlich effizientes Steuersystem die Allokation der Produktionsfaktoren, schafft Anreize zur wirtschaftlichen Leistung und wirkt damit wachstumsfördernd. Am Ende stehen nicht zuletzt mehr Arbeitsplätze und geringere Arbeitslosigkeit.

---

<sup>10</sup> Dabei fällt unter anderem ins Gewicht, daß die bis Ende 1996 befristete Sonderabschreibung von 50 % für Investitionen in Ostdeutschland zuletzt noch in großem Umfang genutzt worden ist, was insbesondere seit dem Dezember vorigen Jahres die Vorauszahlungen deutlich geschmälert hat. Außerdem haben sich die Steuererstattungen für frühere Jahre weiter erheblich vergrößert.

<sup>11</sup> Ohne die noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern.

## Anhang

---

### Wichtige steuerpolitische Maßnahmen seit dem Jahr 1993

#### Steueränderungsgesetz 1992 vom Februar 1992

Zum Jahresanfang 1993 werden für die Unternehmen verschiedene Erleichterungen vor allem bei der Gewerbebeertragsteuer und der betrieblichen Vermögensteuer wirksam. Auf der anderen Seite werden jedoch einige Steuervergünstigungen beziehungsweise steuerliche Mißbrauchsmöglichkeiten abgebaut und der Regelsatz der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt (auf 15 %) angehoben. Per saldo werden von dem Gesetz (einschließlich der bereits 1992 in Kraft getretenen Verbesserung des Kinderlastenausgleichs) Mehreinnahmen erwartet, die sich in der Zeit von 1993 bis 1995 von 3 Mrd DM auf 8 Mrd DM erhöhen.

#### Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz vom August 1992

Hierin werden die steuertechnischen Details geregelt, nach denen die Umsatzsteuer ab Anfang 1993 – das heißt nach dem Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb der EU – erhoben wird. Von einigen Ausnahmen abgesehen wird grundsätzlich für eine Übergangszeit am Bestimmungslandprinzip festgehalten; dabei tritt jedoch an die Stelle der bisherigen Einfuhrumsatzsteuer im innergemeinschaftlichen Warenverkehr eine Steuer auf den Erwerb, die von den betreffenden Unternehmen im Einfuhrland abzuführen ist. Außerdem werden zum Jahresbeginn 1993 einige Bagatellsteuern des Bundes abgeschafft (jährliche Mindereinnahmen: rd. ½ Mrd DM).

#### Zinsabschlaggesetz vom November 1992

In Reaktion auf das vom Bundesverfassungsgericht verkündete Gebot zu einer gleichmäßigeren steuerlichen Erfassung der Zinseinkünfte wird zum Jahresbeginn 1993 eine anrechenbare Kapitalertragsteuer („Zinsabschlag“) in Höhe von 30 % des Zinsertrages (bzw. 35 % bei Tafelgeschäften) eingeführt, die von den inländischen Zahlstellen einzubehalten und abzuführen ist. Zugleich wird der Sparer-Freibetrag verzehnfacht (auf 6 000 DM für Ledige bzw. das Doppelte für Ehepaare). Im übrigen werden die steuerlichen Bedingungen für die Altersvorsorge verbessert und der Versorgungs-Freibetrag für Pensionäre angehoben. Von dem Maßnahmenpaket werden Mehreinnahmen erwartet, die sich 1993 auf knapp 3 Mrd DM belaufen und bis 1996 auf rund 6 Mrd DM zunehmen.

#### Verbrauchsteuer-Binnenmarktgesetz vom Dezember 1992

Mit dem Gesetz werden die verbrauchsteuerrechtlichen Regelungen den EU-Vorschriften zur Steuerharmonisierung angepaßt, die nach dem Wegfall der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen ab Anfang 1993 gelten. Außerdem wird die Zulage für Ausrüstungsinvestitionen in den neuen Bundesländern – bei gleichzeitiger Einschränkung des Kreises der Begünstigten – verlängert beziehungsweise teilweise erhöht. Alles in allem bringt das Gesetz Einnahmehausfälle gegenüber dem bisherigen Recht mit sich, die bis 1996 auf schätzungsweise gut 6 Mrd DM wachsen.



### **Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom Juni 1993**

Im Rahmen dieses Gesetzes – mit dem vor allem die Übernahme der „Erblastschulden“ geregelt, der bundesstaatliche Finanzausgleich neu gestaltet und eine angemessene Finanzausstattung der neuen Länder sichergestellt wird – werden verschiedene Steuererhöhungen vorgenommen. Saldiert mit den verfassungsrechtlich notwendigen Erleichterungen für Geringverdiener (durch eine außertarifliche Übergangsregelung zum steuerfreien Existenzminimum) erreichen diese bezogen auf das Jahr 1995 einen Gesamtumfang von schätzungsweise 30 Mrd DM. Hiervon entfällt der größte Teil auf eine Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags von 7½ % der Einkommen- beziehungsweise Körperschaftsteuerschuld zum Jahresbeginn 1995. Außerdem wird die Versicherungssteuer in zwei Stufen bis 1995 auf 15 % angehoben, und die private Vermögensteuer wird – bei gleichzeitiger Aufstockung des persönlichen Freibetrages – 1995 auf 1% erhöht (mit Ausnahme von Beteiligungswerten einschließlich der Investmentzertifikate). Im übrigen werden zur Jahresmitte 1993 auch Ausschüttungen ausländischer Investmentfonds in den Zinsabschlag einbezogen, und die Förderung eigengenutzter Altbauten wird für ab 1994 erworbene Objekte eingeschränkt.

### **Standortsicherungsgesetz vom September 1993**

Mit diesem Gesetz, das die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze in Deutschland nachhaltig verbessern soll, werden ab 1994 die Körperschaftsteuersätze deutlich reduziert (auf 45 % beziehungsweise 30 % für einbehaltene beziehungsweise ausgeschüttete Gewinne). Außerdem wird der Einkommensteuerspit-

zensatz für gewerbliche Einkünfte auf 47 % begrenzt, und die mittelständische Wirtschaft wird unter anderem durch eine steuerfreie Investitionsrücklage („Ansparabschreibung“) noch zusätzlich entlastet. Ferner werden die bisherigen Steuervergünstigungen in den neuen Bundesländern bis Ende 1995 beziehungsweise Ende 1996 verlängert. Auf der anderen Seite werden die Abschreibungsmöglichkeiten für Betriebsgebäude und betrieblich genutzte Pkw reduziert und verschiedene andere Steuervergünstigungen und Mißbrauchsmöglichkeiten eingeschränkt. Per saldo werden von dem Maßnahmenpaket Steuerausfälle in Höhe von knapp 4 Mrd DM im Jahr 1994 und jeweils rund 5 Mrd DM in den Folgejahren erwartet.

### **Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom Dezember 1993**

Im Rahmen dieses Gesetzes wird zur Teilfinanzierung der Bahnreform die Mineralölsteuer auf Benzin und Dieselmotorkraftstoffe Anfang 1994 um 0,16 DM beziehungsweise 0,07 DM je Liter angehoben (erwartete Mehreinnahmen: rd. 8 Mrd DM 1994 und jeweils knapp 9 Mrd DM in den Folgejahren).

### **Gesetz zur Bekämpfung des Mißbrauchs und zur Bereinigung des Steuerrechts vom Dezember 1993**

Ziel des Gesetzes ist in erster Linie der weitere Abbau ungerechtfertigter Steuervorteile und unerwünschter Steuergestaltungsmöglichkeiten. Die hierzu ergriffenen Maßnahmen umfassen unter anderem eine Ausweitung des steuerlichen Zinsabschlags (vor allem auf Finanzinnovationen und im Inland realisierte Erträge aus thesaurierenden Auslandsfonds), eine Verschärfung des Außensteuergesetzes zur Begrenzung steuersparender Gestal-

tungsmöglichkeiten durch die Verlagerung von Gewinnen ins Ausland und eine weitere Einengung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für nach 1993 erworbene eigengenutzte Wohngebäude. Außerdem wird – ergänzend zu der relativ geringen Anhebung der Mineralölsteuer auf Dieselmotoren – die Kraftfahrzeugsteuer für Dieselpkw zum Jahresbeginn 1994 angehoben, während diese Steuer für Lastkraftwagen zum 1. April 1994 gesenkt wird, um die hier bestehenden Nachteile gegenüber ausländischen Wettbewerbern zu mildern. Auch wird die Kilometer-Pauschale angehoben, um die aus der Mineralölsteuererhöhung entstehenden Kosten für Fernpendler auszugleichen. Die aus dem Steuerpaket per saldo erwarteten Mehreinnahmen belaufen sich auf rund 1½ Mrd DM im Jahr 1994 und jeweils etwa 3 Mrd DM in den Folgejahren.

#### **Gesetz zur Änderung des Umwandlungssteuerrechts vom Oktober 1994**

Den Unternehmen werden verschiedene Möglichkeiten gegeben, Umstrukturierungen stärker als bisher steuerneutral zu gestalten; von dem Gesetz werden keine nennenswerten Einnahmefälle erwartet.

#### **Jahressteuergesetz 1996 vom Oktober 1995**

Das Gesetz umfaßt vor allem die steuerliche Freistellung des Existenzminimums im Rahmen eines neuen Einkommensteuertarifs, bei dem der Grundfreibetrag kräftig (auf rd. 12 000 DM ab 1996 und schließlich 13 000 DM ab 1999) angehoben wird. Zur teilweisen Kompensation der damit verbundenen Einnahmefälle werden die Grenzsteuersätze im unteren Einkommenssegment deutlich heraufgesetzt (ausgehend von einem neuen Eingangssatz von fast 26 %). Außerdem wird der Fa-

milienleistungsausgleich durch ein neues System ausgeweitet, das bei einer starken Anhebung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages nur noch die alternative (statt zuvor parallele) Inanspruchnahme dieser beiden Komponenten vorsieht. Ferner wird die Unternehmensnachfolge durch Änderungen der Erbschaftsteuer erleichtert, und die steuerliche Investitionsförderung in den neuen Ländern wird bis Ende 1998 verlängert und zugleich gestrafft. Die Entlastungen von schätzungsweise insgesamt gut 23 Mrd DM werden zu einem kleinen Teil durch den weiteren Abbau spezieller Steuervergünstigungen finanziert, wozu unter anderem die Einschränkung der degressiven Abschreibungsmöglichkeiten im Mietwohnungsbau zählt. Per saldo bringt das Gesetz 1996 Haushaltsmehrbelastungen in Höhe von schätzungsweise gut 21 Mrd DM mit sich.

#### **Gesetz zur Neuregelung der steuerrechtlichen Wohneigentumsförderung vom Dezember 1995**

Mit diesem Gesetz wird die Förderung selbstgenutzter Wohnungen weitgehend aufkommensneutral von einem Sonderausgabenabzug auf eine progressionsunabhängige Eigenheimzulage umgestellt; außerdem wird die familienbezogene Zusatzförderung verbessert.

#### **Jahressteuergesetz 1997 vom Dezember 1996**

Da das Gesetz keine Regelung zur Vermögenssteuer enthält, darf diese aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben ab 1997 nicht mehr erhoben werden. Die damit verbundenen Steuerausfälle werden zum Teil durch Mehreinnahmen im Rahmen der ebenfalls verfassungsrechtlich gebotenen Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer kompensiert, die (rückwirkend zum Jahresbeginn

1996) einerseits eine steuerliche Höherbewertung des Grundbesitzes, andererseits höhere Freibeträge und zum Teil auch niedrigere Steuersätze mit sich bringt. Außerdem wird Anfang 1997 der Steuersatz für die Grunderwerbsteuer auf 3½ % erhöht, und die weitere Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer wird um ein Jahr auf 1998 verschoben. Einschließlich einiger weiterer Steuerrechtsänderungen ist das Maßnahmenpaket annähernd aufkommensneutral.

#### **Gesetz zur Fortsetzung der wirtschaftlichen Förderung in den neuen Ländern**

Die steuerliche Investitionsförderung in den neuen Ländern wird bis zum Jahr 2004 verlängert, wobei zugleich das Förderinstrumentarium gestrafft – das heißt bei Wegfall der bisherigen Sonderabschreibungen auf eine höhere Investitionszulage beschränkt – und die Förderung stärker auf den industriellen Problembereich konzentriert wird. Erwartete Steuerausfälle gegenüber dem geltenden Recht: 5½ Mrd DM bis 6 Mrd DM ab dem Jahr 2000.

#### **Steuerreformgesetz 1998 und Steuerreformgesetz 1999**

Die vom Bundestag verabschiedeten Gesetze, durch die die tariflichen Einkommen- und Körper-

schaftsteuersätze erheblich gesenkt und auf der anderen Seite bisherige steuerliche Vergünstigungen und Sonderregelungen abgebaut werden sollen, sind nach Zurückweisung durch den Bundesrat in einem von der Bundesregierung in Gang gesetzten ersten Vermittlungsverfahren abgelehnt worden.

#### **Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform**

Im Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat wird Anfang August 1997 eine Einigung darüber erzielt, daß die Gewerbesteuer 1998 abgeschafft werden soll; die Erhebung dieser Steuer in den neuen Ländern wird im laufenden Jahr weiter ausgesetzt. Die mit dem Wegfall dieser Abgabe entstehenden Steuerausfälle von per saldo jährlich rund 4 Mrd DM werden dadurch finanziert, daß ab 1997 der Spielraum der Unternehmen für Rückstellungen und die Inanspruchnahme von Verlustvorträgen beschnitten sowie die bisherige Steuervergünstigung für außerordentliche Einkünfte reduziert wird (wobei zunächst die erwarteten Mehreinnahmen aus diesen Maßnahmen überwiegen). Die Gemeinden erhalten als Ersatz für die bisherige Gewerbesteuer ab 1998 einen Anteil von 2,2 % des Umsatzsteueraufkommens.

Ein Tabellenanhang zu diesem Aufsatz ist auf den folgenden Seiten abgedruckt.

## Belastung eines ledigen Durchschnittsverdieners mit direkten Abgaben

Arbeitnehmer im alten Bundesgebiet, Steuerklasse I/0

Jahr	Jahresbruttolohn	Lohnsteuer	Solidaritätszuschlag	Arbeitnehmeranteil an Sozialbeiträgen	Gesamtbelastung	Nettolohn
D-Mark						
1990	41 969	7 049	–	7 449	14 498	27 471
1991	44 430	7 729	290	8 077	16 096	28 334
1992	47 000	8 473	318	8 601	17 392	29 608
1993	48 354	8 757	–	9 042	17 799	30 555
1994	49 288	9 028	–	9 587	18 615	30 673
1995	50 795	9 481	711	9 981	20 173	30 622
1996	51 745	9 710	728	10 499	20 937	30 808
in % des Bruttolohns						
1990	100	16,8	–	17,8	34,5	65,5
1991	100	17,4	0,7	18,2	36,2	63,8
1992	100	18,0	0,7	18,3	37,0	63,0
1993	100	18,1	–	18,7	36,8	63,2
1994	100	18,3	–	19,5	37,8	62,2
1995	100	18,7	1,4	19,7	39,7	60,3
1996	100	18,8	1,4	20,3	40,5	59,5
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %						
1991	5,9	9,6	.	8,4	11,0	3,1
1992	5,8	9,6	9,6	6,5	8,0	4,5
1993	2,9	3,4	.	5,1	2,3	3,2
1994	1,9	3,1	.	6,0	4,6	0,4
1995	3,1	5,0	.	4,1	8,4	–0,2
1996	1,9	2,4	2,4	5,2	3,8	0,6
Zusätzliche Abgabenlast in % des zusätzlichen Einkommens (gegenüber dem Vorjahr)						
1991	.	27,6	11,8	25,5	64,9	.
1992	.	28,9	1,1	20,4	50,4	.
1993	.	21,0	–23,5	32,6	30,1	.
1994	.	29,0	–	58,3	87,3	.
1995	.	30,1	47,2	26,2	103,4	.
1996	.	24,1	1,8	54,5	80,4	.

Deutsche Bundesbank

## Belastung eines verheirateten Durchschnittsverdieners mit zwei Kindern durch direkte Abgaben

Arbeitnehmer im alten Bundesgebiet, Steuerklasse III/2

Jahr	Jahresbruttolohn	Lohnsteuer	Solidaritätszuschlag	Arbeitnehmeranteil an Sozialbeiträgen	Gesamtbelastung	Nettolohn	Nettolohn zuzüglich Kindergeld
D-Mark							
1990	41 969	2 906	–	7 449	10 355	31 614	33 774
1991	44 430	3 374	127	8 077	11 578	32 852	35 012
1992	47 000	3 466	130	8 601	12 197	34 803	37 203
1993	48 354	3 534	–	9 042	12 576	35 778	38 178
1994	49 288	3 692	–	9 587	13 279	36 009	38 409
1995	50 795	3 966	2) 260	9 981	14 208	36 587	38 987
1996 1)	51 745	842	–	10 499	11 341	40 404	41 856
in % des Bruttolohns							
1990	100	6,9	–	17,8	24,7	75,3	80,5
1991	100	7,6	0,3	18,2	26,1	73,9	78,8
1992	100	7,4	0,3	18,3	26,0	74,0	79,2
1993	100	7,3	–	18,7	26,0	74,0	79,0
1994	100	7,5	–	19,5	26,9	73,1	77,9
1995	100	7,8	0,5	19,7	28,0	72,0	76,8
1996 1)	100	1,6	–	20,3	21,9	78,1	80,9
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %							
1991	5,9	16,1	.	8,4	11,8	3,9	3,7
1992	5,8	2,7	2,7	6,5	5,3	5,9	6,3
1993	2,9	2,0	.	5,1	3,1	2,8	2,6
1994	1,9	4,5	.	6,0	5,6	0,6	0,6
1995	3,1	7,4	.	4,1	7,0	1,6	1,5
1996 1)	1,9	– 78,8	.	5,2	– 20,2	10,4	7,4
Zusätzliche Abgabenlast in % des zusätzlichen Einkommens (gegenüber dem Vorjahr)							
1991	.	19,0	5,1	25,5	49,7	.	.
1992	.	3,6	0,1	20,4	24,1	.	.
1993	.	5,0	– 9,6	32,6	28,0	.	.
1994	.	16,9	–	58,3	75,2	.	.
1995	.	18,2	17,3	26,2	61,7	.	.
1996 1)	.	– 328,8	– 27,4	54,5	– 301,7	.	.

1 Aus systematischen Gründen sowie zur besseren Vergleichbarkeit mit früheren Jahren wurde bei Berücksichtigung der Entlastungen durch das Jahressteuergesetz 1996 die Lohnsteuer bei dem neuen Kinderfreibetrag von 6 264 DM ermittelt. Soweit das neue Kindergeld (von mo-

natlich 200 DM je Kind) über die Steuerersparnis durch diesen Kinderfreibetrag hinausgeht, schlägt es sich in der letzten Spalte nieder. — 2 Bei dem betreffenden Einkommen (im Übergangsbereich) ist nur ein „gemilderter“ Solidaritätszuschlag zu entrichten.