

Dieter Vesper

Steuern, Staatsausgaben und Umverteilung¹

I.

Hochentwickelte Volkswirtschaften sind durch vielfältige Aktivitäten des Staates gekennzeichnet. Allerdings weichen die Auffassungen über die Rolle, die der Staat bei der Lösung wirtschaftspolitischer Probleme zu spielen hat, zum Teil erheblich voneinander ab. Die einen erblicken im Staat einen mehr oder minder unproduktiven Sektor, der die wirtschaftliche Entwicklung eher hemmt als fördert. Für die anderen sind staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen notwendige Voraussetzung für eine sozial abgesicherte Marktwirtschaft. Sie messen der Versorgung mit öffentlichen Gütern einen ebenso hohen Stellenwert bei wie dem Erfordernis, die aus dem Marktprozeß resultierende Einkommensverteilung zu korrigieren; befürwortet werden auch stabilitätstheoretisch begründete Eingriffe.

In jedem Falle ist es schwierig, das Ausmaß des Interventionsbedarfs zu bestimmen. Dies gilt für die Frage der Ressourcenaufteilung auf den privaten und öffentlichen Sektor, für die Auswahl und Dosierung der stabilitätspolitischen Instrumente wie auch für die von der Politik gesetzten Verteilungsnormen. Selbst wenn Konsens darüber besteht, daß die marktlich determinierte Einkommensverteilung (resp. Vermögensverteilung) ungleich und deshalb korrekturbedürftig ist, wird die Frage kontrovers bleiben, in welchem Maße und auf welche Weise staatliche Umverteilungspolitik betrieben werden soll. Erst recht wird man nach einem konkreten Verteilungsziel der Politik suchen müssen. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß objektive Kriterien kaum zur Verfügung stehen. Gesichert ist lediglich, daß nahezu jede staatliche Aktivität verteilungspolitische Implikationen hat: Stets begünstigt oder belastet die Finanzpolitik bestimmte Personen oder Personengruppen. Faktisch läßt sich die Politik meist von den Finanzierungsmöglichkeiten, von Gruppeninteressen und Machtverhältnissen leiten.

1 Für vielfältige Unterstützung bei den Berechnungen danke ich Frau Dagmar Svindland und Herrn Edwin K. Wohlgenuth.

Doch kann die Frage, inwieweit die Politik zum Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Gruppen beiträgt, nicht losgelöst von den übrigen wirtschaftspolitischen Absichten und Maßnahmen des Staates gesehen werden. Verteilungspolitische Ziele lassen sich um so eher erreichen, je mehr es gelingt, einen dauerhaften Wachstumsprozeß zu initiieren, der dem Staat genügend Einnahmen zur Finanzierung seiner Umverteilungspolitik verschafft. Eine hohe Arbeitslosigkeit reduziert indes nicht nur die Sparfähigkeit breiter Bevölkerungsschichten (und führt jede Vermögenspolitik ad absurdum). Vor allem geraten die öffentlichen Haushalte in finanzielle Kalamitäten, denn es sind nicht nur hohe Aufwendungen zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit erforderlich, sondern es kommt zu erheblichen Steuer- und Beitragsausfällen, die über zusätzliche Kredite und/oder durch Ausgabenkürzungen aufgefangen werden müssen. In beiden Fällen kommt es zu erheblichen Umverteilungseffekten.

Im letzten Jahrzehnt hat sich immer mehr die Ansicht verbreitet, daß der Staat nicht nur für eine effizientere Allokation der Ressourcen sorgen und den Umfang seiner kreditfinanzierten Ausgaben verringern müsse. Zu seinen vordringlichen Aufgaben gehöre es, die Unternehmen auch unmittelbar - über Steuersenkungen - zu vermehrter Investitionstätigkeit zu animieren. Niedrigere Steuersätze sollen dauerhaft für ein günstiges Investitionsklima sorgen. Die hierfür erforderlichen Mittel müßten durch Kürzungen an anderer Stelle im Haushalt aufgebracht werden, wobei längerfristig gesehen infolge der höheren wirtschaftlichen Dynamik mit einem geringeren staatlichen Finanzbedarf zu rechnen sei. Phasenweise folgte die Politik diesen Empfehlungen. Mit der Finanzierung der Deutschen Einheit wurde die Finanzpolitik indes vor völlig neue Herausforderungen gestellt. Der gewaltige Finanzbedarf, den die deutsche Einigung nach sich zog, wurde zunächst überwiegend über die Kapitalmärkte gedeckt. Doch stieß diese Politik bald an Grenzen, erst recht, als sich rezessionsbedingte Defizite dazugesellten. In dieser Phase reagierte die Politik mit Abgabenerhöhungen, die per Saldo weit kräftiger ausfielen als die vorausgegangenen Steuersenkungen. Prompt entbrannte eine verteilungspolitische Debatte (Stichwort: »Gerechtigkeitslücke«). Sie ist auch heute noch nicht verebht.

Inzwischen wird die Politik vom Diktat der leeren Kassen geprägt: Selbst dort, wo dringlicher Handlungsbedarf existiert - die steuerliche Freistellung des Existenzminimums und die Neuregelung des Kinderleistungsausgleichs stehen ganz oben an - werden von der Politik wenig tragfähige und verteilungspolitisch höchst unbefriedigende Lösungen angeboten.

II.

Die 80er Jahre waren in der Bundesrepublik Deutschland von einer kräftigen Änderung der Verteilungsrelationen geprägt. Nachdem noch zu Beginn der Dekade der Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen rezessionsbedingt gestiegen und damit der Gipfel einer Umverteilung zugunsten der Löhne und Gehälter erreicht war, ist von 1981 bis 1991 die Bruttolohnquote fast permanent zurückgegangen, von knapp 77 vH auf fast 70 vH (Tabelle 1). Allerdings wird die Entwicklung der Primärverteilung durch die Veränderung der Beschäftigung beeinflusst. Schaltet man die Schwankungen der Arbeitnehmerquote (Anteil der beschäftigten Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen) aus und wählt als Bezugsgröße die »bereinigte« Lohnquote, so zeigt sich dennoch eine ganz ähnliche Entwicklung. Erkennbar ist auch, daß die rückläufige Lohnquote in den 80er Jahren den Anstieg in den 70er Jahren mehr als kompensiert hat.

Von 1981 bis 1991 haben sich die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer um 45 vH erhöht, während die Einkommen aus Unternehmertätigkeit dreimal so stark, nämlich um 138 vH, gestiegen sind (Statistisches Bundesamt 1994). Noch krasser sind die Unterschiede, wenn man die Entwicklung der Nettogrößen gegenüberstellt, also nach Abzug der Steuern und Sozialbeiträge. Für die Nettoeinkommen je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer errechnet sich nur ein Anstieg um 36 vH, für die Unternehmenseinkommen hingegen ein Zuwachs um 147 vH; die bereinigte Nettolohnquote ist von 62 vH auf 51 vH, also um 11 vH-Punkte gesunken. Alles in allem hat die Abgabepolitik des Staates in dieser Zeit die Verteilungsunterschiede noch verstärkt. Allerdings bezieht sich diese Aussage nur auf die Steuer- und Beitragspolitik; die Wirkung der staatlichen Transferzahlungen auf die funktionale Einkommensverteilung bleibt hier ausgeblendet.

In den Jahren 1992 und 1993 hingegen ist die bereinigte Lohnquote gestiegen, brutto und netto im gleichen Maße. Diese Entwicklung ist typisch für eine Rezession, in der die Gewinne schrumpfen. Doch fiel der Zuwachs etwas schwächer aus als in der Krise zu Beginn der 80er Jahre. Offensichtlich hat zuletzt die Lohnpolitik rascher auf die wirtschaftliche Talfahrt reagiert. 1994 ist die bereinigte Lohnquote wieder zurückgegangen - auch dies ist typisch für die Phase der konjunkturellen Erholung, denn die Lohnabschlüsse hinken der Produktion hinterher.

Allerdings sind die Anteile der Arbeitnehmer- und Unternehmereinkommen nur ein grober Anhaltspunkt für die Entwicklung der Einkommensverteilung. Dies schon deshalb, weil sich sowohl hinter den Beziehern von Arbeitnehmereinkommen als auch von Unternehmereinkommen sehr hete-

rogene Einkommensgruppen bzw. Unternehmen (ungelernter Arbeiter - Manager, Gemüsehändler - weltweit operierender Konzern) verbergen. Die Quoten sagen nichts über die personelle, sondern nur etwas über die funktionale Einkommensverteilung aus. Hinzu kommt, daß es sich bei den Unternehmenseinkommen, so wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ausgewiesen werden, um Residualgrößen handelt. Weitere methodische Probleme bereiten die Abgrenzung des Unternehmenssektors in der VGR - problematisch ist insbesondere die Behandlung des Wirtschaftszweigs »Wohnungsvermietung« sowie der Banken und Versicherungen - und die Bewertung des Anlagevermögens bzw. die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Abschreibungen (Görzig 1994, Chevalerie 1993). Folgt man der Gewinnanalyse des DIW (Görzig 1994, Tabelle 2), so sind die Gewinne der Produktionsunternehmen (ohne Finanzsektor und ohne Wohnungsvermietung) von 1981 bis 1991 etwas geringer als die Einkommen aus Unternehmertätigkeit, nämlich um 127 vH gestiegen. In den Jahren 1992/93 hingegen sind die Gewinne geschmolzen (-15 vH); die VGR weist für diese Zeit einen viel niedrigeren Rückgang der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit aus (-5 vH).

III.

Eine Vorstellung vom Einfluß des Staates auf die personelle Einkommensverteilung erhält man, wenn man die staatlichen Umverteilungsaktivitäten nach Einkommensklassen schichtet. Entsprechende Hinweise liefert die Verteilungsrechnung des DIW (Bedau 1994). Allerdings enthalten die Transferaggregate einige Positionen, die nicht staatliche Transfers sind, nämlich die Übertragungen zwischen Privathaushalten (z. B. Alimenten) sowie zwischen Privathaushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck (z. B. Kirchensteuer); auch die Zinsen von Konsumentenkrediten sind dort verbucht. Bei den geleisteten laufenden Übertragungen handelt es sich insbesondere um die Einkommens- und Verbrauchssteuern sowie die Sozialbeiträge; dem stehen die Transfers der Rentenversicherungen, Pensionen, Zahlungen an Arbeitslose, Sozialhilfe, Kindergeld u. ä. als empfangene Leistungen gegenüber. Die Transferbeziehungen des Staates mit dem Unternehmenssektor - hier Einkommensteuern, dort Subventionen und Investitionszulagen - bleiben im Rahmen der personellen Einkommensverteilung ausgeklammert.

Die Einkommensschichtung der westdeutschen Privathaushalte für 1992 (Tabelle 2) zeigt, daß per Saldo Haushalte mit einem monatlichen Bruttoeinkommen bis zu 3 000 DM von der staatlichen Umverteilung profitie-

ren², während die Haushalte mit darüber liegenden Einkommen zunehmend belastet werden. Insbesondere zwei Effekte sind wirksam. Auf der einen Seite Rentenzahlungen - für die Haushalte von Rentnern spielen Erwerbseinkünfte naturgemäß keine, Vermögenseinkommen dagegen eine zunehmende Rolle - sowie (und in steigendem Maße) die Unterstützung von Arbeitslosen, Krankengeld, Sozialhilfe u. a.; auf der anderen Seite der Progressionseffekt bei der Einkommensteuer. Die Haushalte mit einem Erwerbs- und Vermögenseinkommen von weniger als 1 000 DM pro Monat, also vor allem Rentner-Haushalte und Haushalte, die überwiegend von der Sozialhilfe leben, wiesen 1992 im Durchschnitt einen Transferüberschuß von 2 183 DM auf. Dies hat für die Schichtung nach der Höhe des verfügbaren Einkommens entsprechende Konsequenzen. Nach der Umverteilung gibt es nur noch wenige Haushalte, die über weniger als 1 000 DM monatlich disponieren können; am häufigsten sind die Klassen mit 2 000 bis 3 000 DM bzw. 3 000 bis 4 000 DM besetzt.

Jene Haushalte, die ein monatliches Bruttoeinkommen von 10 000 DM bis 15 000 DM erzielen, müssen 4 527 DM oder 37 vH ihres Einkommens abgeben. Für Haushalte mit doppelt so hohem Einkommen errechnet sich ein negativer Transfersaldo von 8 213 DM, das sind knapp 38 vH des Einkommens; in diesen Einkommensbereichen kommt der Progressionseffekt kaum mehr zum Tragen. Gewaltig ist der Belastungssprung zwischen 4 000 und 5 000 DM: Die Belastung beträgt hier 1 061 DM pro Monat, das sind 23 vH der Bruttoeinkommen. In der darunter liegenden Einkommensklasse ergibt sich ein negativer Saldo von nur 74 DM, in der darüberliegenden Klasse sind per Saldo 1 609 DM oder 29 vH monatlich zu zahlen. Wenn in den nächsthöheren Einkommensklassen die marginalen Belastungsquoten zurückgehen bzw. die durchschnittlichen Quoten stagnieren, so ist dies auf die Wirkung der Beitragsbemessungsgrenzen für die Sozialbeiträge zurückzuführen und natürlich darauf, daß die empfangenen Transfers relativ zum Erwerbseinkommen an Bedeutung verlieren.

Gegenüber 1981 ist die Zahl der Haushalte in den unteren Einkommensbereichen (bis 2 000 DM) um 1,2 Mill. zurückgegangen. Anders als damals errechnet sich 1992 auch im Einkommensbereich von 2 000 bis 3 000 DM ein positiver Transfersaldo. Einmal hat die Zahl der Empfänger staatlicher Leistungen zugenommen, vor allem aber haben die Steuersenkungen in den Jahren 1986 bis 1990 eine Rolle gespielt. Bei Einkommen von 5 000 DM waren 1992 die Belastungsquoten niedriger als 1982; erst für 7 000 DM und mehr errechnen sich höhere Anteile.

2 Einschl. Einkommen aus Wohnungsvermietung, doch ohne nichtentnommene Gewinne der Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit.

IV.

Die staatliche Umverteilungspolitik schlägt sich insbesondere in den Steuer- und Beitragssätzen wie auch im Umfang der Transferzahlungen nieder. In Zeiten der Prosperität besteht für den Staat wenig Anlaß, seine Umverteilungsaktivitäten zu verstärken, denn die Erwerbstätigkeit ist hoch, so daß die Einkommensansprüche weit mehr als in Phasen stagnierender oder rückläufiger Wirtschaftstätigkeit über den Markt gedeckt werden können. In der Rezession ist der Handlungsbedarf viel größer, doch wird die Handlungsfähigkeit des Staates durch schärfere Budgetrestriktionen begrenzt; nur bedingt ist der Ausweg der Schuldenfinanzierung gehbar.

Die Finanzpolitik in den 80er Jahren war davon geprägt, den Anstieg der Staatsverschuldung zu verringern sowie steuerpolitisch der Wirtschaft Wachstumsimpulse zu vermitteln. Beide Ziele konnten nur erreicht werden, indem der Ausgabenzuwachs begrenzt und die Struktur der Abgaben verändert wurde. Von 1980 bis 1994 sind die staatlichen Einnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 46,1 vH auf 47,6 vH gestiegen (Tabelle 3). Während der Anteil der Steuern per Saldo zurückgegangen ist, sind die Sozialbeiträge von knapp 17 vH auf über 19 vH des BIP erhöht worden. Zugleich hat sich das Gewicht von direkten hin zu den indirekten Steuern verschoben, insbesondere nach 1990. Die Sozialbeiträge sind ebenfalls erst nach 1990 in die Höhe geschossen, nachdem sie zuvor konjunkturbedingt rückläufig waren. Auch die Staatsausgaben hatten im Verhältnis zum BIP nach der Rezession 1981/82 merklich abgenommen, von 50 vH auf 46 vH im Jahre 1990. Mit der deutschen Vereinigung änderte sich das Bild nachhaltig; zuletzt lag der Anteil wieder bei über 50 vH des BIP. Einen ähnlichen Verlauf nahmen die Übertragungen, die von den sozialen Leistungen geprägt werden.

Hinter der Entwicklung der direkten Steuern stehen sehr unterschiedliche Einflüsse. Das Gewicht der Lohnsteuern am gesamten Steueraufkommen ist trotz der verschiedenen Steuersenkungen größer geworden, während das der »Gewinnsteuern« zurückgegangen ist (Tabelle 4). Noch deutlicher werden die Diskrepanzen, wenn man die jeweiligen Steuern auf ihre Bemessungsgrundlagen bezieht - die Lohnsteuer auf die Bruttolohn- und -gehaltssumme, die Gewinnsteuern auf die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen bzw. auf die Unternehmensgewinne in der DIW-Rechnung, die eher der steuerlichen Bemessungsgrundlagen entsprechen³

3 Während die in der VGR ermittelten Gewinne über den Kreislaufzusammenhang abgeleitet werden und eine Residualgröße sind, errechnet sich der in der Steuerstatistik ausgewiesene »Gesamtbetrag der Einkünfte« aus der Summe der einzelnen Einkunftsarten unter Berücksichtigung ausgleichender Verluste bei anderen Einkunftsarten. Auf die Behandlung der Abschreibungen in der VGR wurde bereits hingewiesen; in der Steuerbilanz

(Tabelle 5). Bedingt durch die Steuerprogression mußte ein immer größerer Teil der Lohnsumme zur Begleichung der Steuerschuld aufgewendet werden; 1980 waren es knapp 16 vH, 1994 bereits 18,5 vH. Durch die Einführung des Solidaritätszuschlags ist 1995 ein weiterer Anstieg - auf schätzungsweise 20 vH - programmiert. Die Gewinnsteuern (einschl. Gewerbesteuer) sind dagegen, gemessen am Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, von 34 vH auf 19 vH gesunken. Der Einbruch bei den Gewinnsteuern im Jahre 1994 war auf einen Sonderfaktor zurückzuführen, der einer »heimlichen«, von der Öffentlichkeit kaum registrierten Unternehmenssteuerreform gleichkam: Bis Ende des Jahres hatten die Unternehmen die Möglichkeit, Gewinne zu dem auf 30 vH gesenkten Steuersatz auszuschütten, die vor 1990 einbehalten und mit dem damaligen Theaurierungssatz von 56 vH versteuert worden waren.

Vor diesem Hintergrund wird die Befürchtung verständlich, daß die Gewinnsteuern, vor allem die Körperschaftsteuer, zu einer Bagatellsteuer oder gar zu einer »Spende«⁴ degenerieren könne. Das extreme Auseinanderlaufen der Lohn- und Gewinnsteuern dürfte vor allem auf folgende Einflußfaktoren zurückzuführen sein:

- Die Progression spielt bei der veranlagten Einkommensteuer eine geringere Rolle als bei der Lohnsteuer, da das Einkommensniveau und damit der durchschnittliche Steuersatz merklich höher sind.

- Immer mehr Lohnsteuerpflichtige überschreiten die Veranlagungsgrenzen, nach denen sie aus dem Lohnsteuerjahresausgleich in die Einkommensteuerveranlagung überwechseln. Die monatlichen Steuerabzüge werden bei der Lohnsteuer verbucht, die Erstattungen im Rahmen der Veranlagung dagegen aus dem Einkommensteueraufkommen geleistet.

- Haus- und Wohnungseigentümer, die in erheblichem Umfang Verluste steuerlich geltend machen können, unterliegen automatisch der Einkommensteuerveranlagung. Laut Subventionsbericht schlugen 1994 die im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau gewährten Steuervergünstigungen bei der veranlagten Einkommensteuer mit mindestens 10 Mrd. DM (1980: 4,7 Mrd. DM) zu Buche (Bundesministerium für Finanzen 1993, Anlage 2; bzw. 1979, Anlage 3).

- Einkommensteuerpflichtige haben innerhalb der gesetzlichen Möglichkeiten einen wesentlich größeren Gestaltungsspielraum bei der Festlegung des

werden die Abschreibungen aus den Anschaffungskosten ermittelt. Hinzu kommt, daß nicht alle Gewinne (Verluste), die in der VGR erfaßt werden, auch steuerlich relevant sind; so sind Bundesbahn- und -post beispielsweise von der Körperschaftsteuerpflicht befreit.

4 So die Arbeitsgruppe »Steuerausfälle« des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (siehe Handelsblatt vom 1.12.1994).

zu versteuernden Einkommens (z. B. Bildung von Rücklagen, Gestaltung der Abschreibungsmodalitäten, Verlustausgleich u. ä.). Die Ausnutzung dieses Gestaltungsprivilegs nimmt offensichtlich einen immer größeren Umfang an. Jedenfalls sind die Steuernachforderungen aus Betriebsprüfungen weitaus stärker gestiegen als das Aufkommen aus veranlagter Einkommensteuer. Die Vorschläge der obersten Finanzbehörden, mangels Personal nur 2 vH bis 4 vH der Steuerausfälle intensiv zu prüfen (Handelsblatt vom 1. 12. 1994), ist letztlich eine Einladung zur Steuerhinterziehung.

- Ein immer größeres Gewicht dürften Schattenwirtschaft und Steuerkriminalität haben; beides schlägt sich bei den veranlagten Steuern nieder.

V.

Im Mittelpunkt der Steuerpolitik standen die zweistufige Steuerrechtsänderung 1986/88, die Steuerreform 1990, die zweimalige Erhöhung der Mehrwertsteuer (1983 und 1993) sowie der befristete Solidaritätszuschlag, der von Mitte 1992 bis Mitte 1993 erhoben wurde. Aber auch die mehrmalige Erhöhung vor allem der Mineralöl-, Tabak- und Versicherungssteuer bescherten dem Fiskus beträchtliche Mehreinnahmen.

Die Steuersenkungen 1986/88 zielten vor allem darauf ab, die Progressionswirkung der Einkommensteuern zu mildern. Neben der Verringerung der Tarifprogression wurden Grundfreibetrag, der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende sowie der Kinderfreibetrag angehoben (Teichmann, Vesper 1985). Verteilungspolitisch fragwürdig war von Anfang an die beträchtliche Erhöhung der Kinderfreibeträge (von 432 DM auf 2 484 DM je Kind). Sie waren im Zuge der Steuerreform 1975 deswegen abgeschafft und durch ein einheitliches Kindergeld ersetzt worden, weil besonders Empfänger mit hohem Einkommen und entsprechend hohen Grenzsteuersätzen begünstigt waren. Steuerpflichtige mit einem Steuersatz von 22 vH erhielten je Kind lediglich einen Steuernachlaß von 546 DM, während Steuerpflichtige mit sehr hohem Einkommen und einem Grenzsteuersatz von 56 vH mit 1 391 DM je Kind begünstigt wurden. Dieses Ungleichgewicht wurde auch nicht durch den Kindergeldzuschlag von bis zu 46 DM für Steuerpflichtige, die den Kinderfreibetrag nicht ausschöpfen konnten, wettgemacht.

Auf dieser ersten Stufe der Steuerreform deutete sich bereits die Verteilungsproblematik an, die auch den folgenden beiden Stufen anhaftete und die letztlich immer mit einer Senkung der Einkommenssteuer verbunden ist: Bei progressiv verlaufendem Steuertarif schlugen Tarifsenkungen in den unteren Einkommensklassen prozentual durchaus zu Buche, doch

bringen sie absolut nur wenig Entlastung: Bezieher sehr niedriger Einkommen gehen oft leer aus, ebenso Arbeitslose und Rentner. Besonders krass zeigte sich dies an dem Reformpaket 1990 (Teichmann, Vesper 1985): Auf das obere Fünftel der Einkommensbezieher entfielen nahezu 60 vH der Einkommensteuersenkungen, auf das untere Fünftel hingegen noch nicht einmal 1 vH, d. h. rund 4 Mill. Einkommensbezieher zogen wegen ihres geringen Einkommens keinerlei Nutzen aus dieser Reform (Tabelle 6). Steuersystematisch und für sich genommen ist dieses Ergebnis durchaus »rational«. Doch darf es nicht losgelöst von möglichen Konsequenzen gesehen werden: Die Steuerausfälle schmälern die Einnahmenbasis der Staates und zwingen ihn, entweder andere Steuern, z. B. die Mehrwertsteuer, zu erhöhen oder Ausgaben zu kürzen. Die Erfahrungen lehren, daß Ausgabenkürzungen oftmals zu Lasten der sozialen Leistungen und/oder zu Lasten des Infrastrukturausbaus gehen, verteilungs- und wachstumspolitisch also nicht unproblematisch sind. Noch eindeutiger ist das Ergebnis, wenn zur Kompensation die Mehrwertsteuer, die regressiv wirkt, erhöht wird (siehe unten).

Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Steuerentlastungen nach Einkommensklassen, wenn man die Tarife nach Abschluß der dreistufigen Steuerreform mit dem Tarif aus dem Jahre 1981 vergleicht. Nimmt man alle Steuerklassen zusammen, so zeigt sich, daß prozentual gesehen mit wachsendem Einkommen auch der Umfang der Entlastungen größer wird, er steigt von knapp 2 vH in den untersten Einkommensklassen auf reichlich 10 vH bei zu versteuernden Einkommen von 150 000 bis 250 000 DM; danach wird die Entlastung wieder kleiner. Im Durchschnitt sind die Steuerzahler zwischen 1981 und 1990 um 6 vH entlastet worden. In Steuerklasse 1 (Ledige) wurden bereits Einkommen von 80 000 mit 10 vH entlastet, in Steuerklasse 2 (Alleinerziehende mit Kindern) wurde die Marke von 10 vH sogar schon bei Einkommen von 60 000 DM erreicht. Die maximale Entlastung in Steuerklasse 1 lag bei 10,3 vH, in Steuerklasse 2 indes bei 12 vH, was auf die Einführung eines Haushaltsfreibetrags zurückzuführen ist. Die durchschnittliche Entlastung in Klasse 1 betrug 5,5 vH, für Klasse 2 ergeben sich 8,5 vH; relativ gering fiel die Entlastung in Klasse 3 aus.

Schaubild 1 gibt den Verlauf der verschiedenen Grenzsteuersätze (Grundtabelle) wieder. Unverkennbar ist die starke Abflachung der marginalen Einkommensteuertarife, insbesondere in den mittleren Einkommensbereichen, also zwischen 40 000 und 60 000 DM. Wie die Ergebnisse in Tabelle 7 jedoch zeigen, vermitteln die veränderten Grenzsteuersätze nur ein unvollständiges Bild der effektiven Entlastungen in den jeweiligen Einkommensklassen. Das tatsächliche Ausmaß wird erst durch den Bezug zur Bemessungsgrundlage sichtbar.

VI.

Einkommensteuersenkungen sind politisch beliebt, da ihre Wirkungen für die Adressaten direkt fühlbar sind. Auch die Anhebung der Mehrwertsteuer ist ein gern genutztes Mittel, die Finanzlage des Staates zu verbessern - die Erhöhung wird nur mittelbar wahrgenommen, nämlich über höhere Preise. Allein befürchtete Reaktionen der Bundesbank dürften der Grund dafür sein, daß dieses Instrument nicht öfters eingesetzt wird.

Will man die Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer berechnen, so benötigt man Informationen nicht nur über die Einkommensverwendung der privaten Haushalte nach Einkommensklassen, sondern auch Angaben über die Struktur der Verbrauchsausgaben. Darüber hinaus sind jene Gütergruppen zu bestimmen, die

- von der Umsatzsteuer befreit sind,
- dem ermäßigten Steuersatz unterliegen
- dem Regelsatz unterworfen sind.

Ausgaben für Wohnungsmieten sind ebenso steuerfrei wie z. B. Ausgaben für Medikamente oder Dienstleistungen von Ärzten und anderen medizinischen Fachkräften. Auch Post- und Fernsprechgebühren waren 1988, als die letzte veröffentlichte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe durchgeführt wurde, noch von der Mehrwertsteuer befreit. Bei den Gütern, die dem ermäßigten Satz von 7 vH unterworfen sind, handelt es sich insbesondere um Nahrungsmittel ausschließlich Getränke, Genußmittel u. ä., die voll besteuert werden. Ebenso unterliegen Ausgaben für Bücher, Zeitschriften, Kultur, Sport oder Entgelte für die Kinderbetreuung dem reduzierten Satz.

Eine Analyse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für 1988 zeigt, daß die Konsumquote - definiert als Anteil der Ausgaben für den privaten Verbrauch am Nettoeinkommen - mit steigendem Einkommen sinkt. Während Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen ihr gesamtes Nettoeinkommen⁵ verausgaben (und zur Finanzierung ihres Konsums teilweise auf andere Quellen zurückgreifen müssen), werden in den mittleren Einkommensklassen 75 vH bis 80 vH des Einkommens für Verbrauchszwecke ausgegeben; im oberen Bereich sind es nicht mehr als 65 vH (Tabelle 8). Nicht nur die Konsumquote, auch die Struktur der privaten Verbrauchsausgaben hängt von der Einkommenshöhe ab. So müssen niedrige Einkommensbezieher einen sehr viel größeren Teil ihres Einkommens für Wohnungsmieten aufwenden als die oberen Einkommensschichten. Auch bei den steuerermäßigten Gütern nimmt mit steigendem Einkommen der Anteil an den gesamten Verbrauchsausgaben ab. Hingegen wächst mit steigendem Einkommen die Bedeutung der Güter, die dem vollen Mehr-

5 Einschließlich Transferzahlungen, abzgl. Steuern und Sozialbeiträge.

wertsteuersatz unterworfen sind (vgl. Tabelle 9 sowie Tofaute 1994, 644ff; Bedau, Teichmann, Zwiener 1987).

Alles in allem wirkt die Mehrwertsteuer regressiv, d. h. mit steigendem (Netto-) Einkommen geht die Belastung zurück. Die Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen mildern diesen Effekt, kompensieren ihn aber nicht. Allerdings ist der Belastungsverlauf differenziert zu betrachten. Zunächst nimmt die Mehrwertsteuerbelastung zu: Einkommen unter 1 000 DM sind im Durchschnitt mit 6,8 vH belastet, bei Haushalten mit einem monatlichen Nettoeinkommen zwischen 2 000 und 3 000 DM schlägt die Mehrwertsteuer mit 7,3 vH des Einkommens zu Buche. Von da an sinkt sie sukzessive auf 4,9 vH. Wenn die Belastung mit Mehrwertsteuern in den untersten Einkommensklassen zunächst steigt, so liegt dies vor allem daran, daß hier die Rentner-Haushalte dominieren. Nicht nur weicht deren Konsumhöhe infolge der spezifischen Konsumbedürfnisse von den anderen Haushaltstypen nach unten ab; auch geben die Rentner anteilig mehr für jene Güter aus, die steuerfrei bzw. -begünstigt sind (Nagel, Müller 1992, 75ff). Mit steigen Einkommen sinkt der Anteil der Rentner-Haushalte, und es setzt sich immer stärker die Wirkung der rückläufigen Konsumquote durch, nachdem zunächst noch dieser Effekt durch die Verlagerung der Konsumnachfrage hin zu den voll besteuerten Gütern gebremst wird.

Für sich genommen sind also durch die beiden Mehrwertsteuerhöhungen die Haushalte mit hohem Einkommen weniger stark als die Haushalte im mittleren und unteren Einkommensbereich belastet worden. Die regressive Wirkung der Mehrwertsteuererhöhung im Jahre 1993 fiel milder aus als bei der Erhöhung ein Jahrzehnt zuvor, weil der ermäßigte Steuersatz nicht angehoben wurde. Natürlich stellen sich die beschriebenen Verteilungswirkungen nur dann ein, wenn es den Unternehmen gelingt, die höheren Steuern in vollem Umfang über die Preise auf die Verbraucher abzuwälzen. In der Gesamtschau müßten auch die vielfältigen indirekten Wirkungen berücksichtigt werden, z. B. jene, die von einer möglichen Reaktion der Bundesbank ausgelöst werden oder jene, die vom staatlichen Verhalten ausgehen: Verwendet der Staat die Mehreinnahmen zur Verringerung seiner (Neu-)Verschuldung oder zur Finanzierung von zusätzlichen Staatsausgaben?

VII.

Die Mehrwertsteuererhöhung von 1993 war auch deshalb heftig umstritten, weil schon zuvor die Sozialbeiträge kräftig erhöht worden waren, um die sozialen Anpassungslasten und die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zu finanzieren. Der verteilungspolitische Streit wurde zudem dadurch ver-

schärft, daß der Mitte 1991 erhobene und auf nur ein Jahr befristete »Solidaritätszuschlag« von der Mehrwertsteuererhöhung »abgelöst« wurde. Während der Solidaritätszuschlag an der Leistungsfähigkeit der Einkommensteuerbürger ansetzte und der Finanzierungsbeitrag mit steigendem Einkommen überproportional zunahm, wurden durch die Mehrwertsteuererhöhung die unteren und mittleren Einkommensbezieher relativ stärker zur Finanzierung des Anpassungsprozesses herangezogen. Auch die Anhebung der Mineralölsteuer dürfte regressiv gewirkt haben. Das gleiche gilt für die Sozialabgaben, die 1991 und 1992 um durchschnittlich einen Prozentpunkt erhöht wurden. Ihre regressiv Wirkung erklärt sich aus den Beitragsbemessungsgrenzen: Bis dahin nimmt die Belastung durch Sozialbeiträge proportional zu; von da an wird die Beitragssumme »eingefroren«, so daß die relative Belastung sinkt. Die regressiv Wirkung ist auch der Grund dafür, daß die Arbeiter durch die deutsche Einigung höher belastet worden sind als die Angestellten, weil in der Gruppe der Angestellten die Zahl der Bezieher von Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen weit höher ist; das RWI beziffert den Belastungsunterschied mit einem halben Prozentpunkt (RWI 1992).

Verteilungspolitischer Zündstoff war auch dadurch gegeben, daß die Selbständigen von der Erhöhung der Sozialabgaben ausgenommen blieben und bei den Beamten die verzögerte Gehaltsanhebung lediglich im Jahre 1991 zu einer entsprechenden Einbuße führte. Faktisch wurde den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine Sonderabgabe abverlangt (SVR 1992, Ziffern 208ff). Angemessen wäre indes eine Steuerfinanzierung dieser Anpassungslasten gewesen. Damit ist zugleich ein Problem angesprochen, das in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen hat - die Tatsache, daß die Sozialversicherungsträger vermehrt »versicherungsfremde« Leistungen finanzieren, also Leistungen, die auf eine interpersonelle Umverteilung (»sozialer Ausgleich«) zielen. Dies widerspricht dem Prinzip der Sozialversicherungsbeiträge, da zwischen Leistung und Beitrag ein enges, auf dem Äquivalenzgedanken beruhendes Verhältnis besteht. Zwar zahlt der Staat Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung oder auch an die Arbeitslosenversicherung. Sie reichen aber nicht aus, die versicherungsfremden Leistungen zu decken - auch wenn die exakte Zuordnung dessen, was als abzusicherndes Risiko gilt und was als soziale Umverteilung zu bewerten ist, nur mit Schwierigkeiten möglich ist (Schmähl 1994, 367).

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat die versicherungsfremden Leistungen, die von der Bundesanstalt für Arbeit gewährt werden, auf 45 vH (1991) bzw. 54 vH (1992) beziffert (SVR 1992/93, Ziff. 201, Tabelle 47). Freilich waren in

beiden Jahren Sonderfaktoren wirksam, nämlich die deutsche Einigung und die Rezession. Doch wäre gerade hier eine Steuerfinanzierung der Lasten angebracht gewesen. Auch in der gesetzlichen Krankenversicherung gibt es versicherungsfremde Leistungen, insbesondere die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen, Mutterschaftshilfen, u. ä. Sie werden immerhin auf ein Fünftel der Ausgaben geschätzt (Schmähl 1994, 369). Noch größer ist der Anteil in der gesetzlichen Rentenversicherungen, nämlich mindestens 25 vH bis 30 vH der Ausgaben; dabei sind die Hinterbliebenenrenten noch nicht berücksichtigt (cbd.). Insgesamt errechnet sich auf Basis der Jahre 1992/93 eine Summe von 100 Mrd. DM, die nicht über Beiträge, sondern aus dem Steueraufkommen hätte finanziert werden müssen.

VIII.

Einen Sturm der Entrüstung hat die Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags zum 1. 1. 1995 entfacht. Dies auch deshalb, weil erstmals ein Beitrag zur Pflegeversicherung erhoben wurde. Die Abgabenquote - Steuern und Sozialabgaben in vH des Bruttoinlandsprodukts - dürfte 1995 mit nahezu 45 vH ein zuvor nicht gekanntes Ausmaß erreichen. Sie wird sich 1996 voraussichtlich nur wenig verringern, da der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums, dem Wegfall des Kohlepfennigs sowie der »kleinen« Unternehmenssteuerreform (Entlastungen bei der Gewerbesteuer) eine Anhebung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung gegenübersteht; in der Diskussion ist zudem eine Erhöhung des Rentenversicherungsbeitrages. Zwar hat der Solidaritätszuschlag die Schiefelage in der Verteilungspolitik etwas korrigiert; doch ging seine Einführung nicht mit einer Senkung der Sozialbeiträge einher. Nach überschlägigen Berechnungen entspricht der Betrag, der im Zuge der Einheit der Renten- und Arbeitslosenversicherung als versicherungsfremde Leistungen aufgebürdet worden ist, nahezu den Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag (26 Mrd. DM). Bei diesen versicherungsfremden Leistungen handelt es sich um die sog. Auffüllbeträge in der Rentenversicherung - das sind Ansprüche aus dem DDR-Rentenrecht, die aus westdeutschen Beitragsüberschüssen finanziert werden -, sowie und vor allem um die Defizite der ostdeutschen Arbeitslosenversicherung, die über Beitragserhöhungen in Westdeutschland ausgeglichen worden sind.

IX.

Politischer Handlungsbedarf entsteht aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das Existenzminimum von der Einkommensteuer freizustel-

len. Auch geht es um eine Neuregelung des Familienlastenausgleichs. Beide Reformen werden erhebliche verteilungspolitische Implikationen haben. Bereits 1990 hatte das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß der Staat den Bürgern das aus eigener Kraft erzielte Einkommen bis zum Existenzminimum nicht entziehen dürfte; er sei ja ebenso verpflichtet, mittellosen Bürgern zur Befriedigung der minimalen Lebensbedürfnisse soziale Leistungen zu gewähren (Beschluß des BVerfG vom 29. 5. 1990, BStBl II 1990, 635ff). In seinem Grunsatzurteil vom 25. 9. 1992 hat das Gericht den geltenden Grundfreibetrag als nicht verfassungsgemäß erklärt und verlangt, spätestens von 1996 an das Existenzminimum steuerlich freizustellen. Ende 1994 hatte das Bundesfinanzministerium erste Vorstellungen zur Steuerbefreiung des Existenzminimums veröffentlicht. Heftige Kritik rief einmal der Buckel im Verlauf der Grenzsteuersätze hervor: Im Bereich zwischen 16 000 und 27 000 DM sollten Einkommenssteigerungen mit höheren Grenzsteuersätzen belegt werden als im Einkommensbereich zwischen 30 000 DM und 50 000 DM. Das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wäre damit verletzt worden. Fraglich war auch, ob die Höhe des Existenzminimums mit 12 000 DM angemessen berücksichtigt worden ist - das Bundesverfassungsgericht hatte bereits 1992 den Betrag auf mindestens 12 000 DM taxiert. Für den Zeitraum 1992 bis 1996 dürfte der Anstieg der Lebenshaltungskosten mit mindestens 11 vH zu Buche schlagen, so daß sich eine Mindesthöhe von 13 300 DM errechnet. Doch auch im zweiten Tarif-Modell des Bundesministeriums der Finanzen, das im Februar 1995 vorgestellt wurde, wird das Existenzminimum mit 12 000 DM für Ledige und 24 000 DM für Verheiratete angesetzt. Zwar vermeidet dieser Vorschlag den »Buckel«. Doch steigt der Grenzsteuersatz in dem engen Einkommensraum zwischen 12 000 DM und 15 000 DM sehr steil an, von 19,5 vH auf 29 vH (Schaubild 2). Beibehalten wurde hingegen die Absenkung des Grenzsteuersatzes um 0,7 vH ab einem Einkommen von 43 300 DM; dies ist der Betrag, bei dem die degressive Grundentlastung auslaufen soll.

Vergleicht man den Vorschlag des Finanzministers mit dem geltenden Tarif, so werden die untersten Einkommen von den Steuerzahlungen befreit. Dies schlägt mit bis zu 1 240 DM pro Jahr (Grundtabelle) zu Buche; in der Splittingtabelle sind die Entlastungen doppelt so hoch. Danach gehen die Entlastungsbeträge sehr stark zurück: Bei einem zu versteuernden Einkommen von 30 000 DM beträgt die Steuerersparnis nur noch 300 DM, bei 40 000 DM sind es lediglich 115 DM. Von da an nehmen die Entlastungsbeträge wieder zu, Einkommen von 100 000 DM werden jährlich um 520 DM und Einkommen von 200 000 DM um 670 DM entlastet (Tabelle 10). Der Grund für diese Verteilungsergebnisse liegt darin, daß

der linear-progressive Einkommensteuertarif durch die »außertarifliche« Grundentlastung unterlaufen wird; die degressive Grundentlastung läßt den Grenzsteuersatz schon bei einem Einkommen von 16 000 DM auf 29 vH emporschnellen. Von Nachteil bei künftigen Anpassungen an das Existenzminimum ist, daß nur wenige Steuerzahler davon profitieren werden. Wird nämlich das Existenzminimum heraufgesetzt, werden nur jene entlastet, deren Einkommen in diesem Bereich liegt.

Eine nicht nur steuersystematisch überzeugendere Lösung wäre es gewesen, wenn der bisher für alle Steuerpflichtigen geltende Grundfreibetrag beibehalten und auf 13 000 DM festgesetzt worden wäre. Dann wäre auch in Zukunft jederzeit die Möglichkeit gegeben, den Grundfreibetrag in transparenter und für jeden nachvollziehbarer Weise an das Existenzminimum anzupassen. Für sich genommen ist dieser Vorschlag zwar teurer, doch wäre dann für alle Steuerzahler einheitlich das Existenzminimum steuerlich freigestellt. Eine Kompensation der Mehrbelastungen könnte einmal dadurch erfolgen, daß die zahlreichen Steuervergünstigungen und -befreiungen abgebaut werden. Die »Einkommensteuerkommission« hat hierzu wichtige Vorschläge entwickelt. Darüber hinaus könnte der Eingangssteuersatz im Steuertarif heraufgesetzt werden, z. B. von derzeit knapp 20 vH bei 1 300 DM auf 22 vH, der dann linear-progressiv ansteigt und wie bisher bei einem Spitzensteuersatz von 53 vH endet. Dies impliziert, daß die Grenzsteuersätze im steigenden Ast des Steuertarifs zwar ständig über den Sätzen des Status quo liegen, doch sich annähern und bei einem Einkommen von 120 000 DM gleich hoch sind, d. h. 53 vH betragen. Infolge des höheren steuerfreien Existenzminimums sinken die durchschnittlichen Steuersätze insbesondere im untersten Einkommensbereich beträchtlich. Mit steigendem Einkommen sinkt die Entlastung, prozentual wie absolut: In den untersten Klassen errechnen sich Ersparnisse von bis zu 1 400 DM, im mittleren Bereich sind es 800 bis 1 100 DM und für Bezieher hoher Einkommen etwa 600 DM. Auch verteilungspolitisch weist dieser Ansatz also Vorteile auf. Allerdings zöge er Steuerausfälle von 38 Mrd. DM nach sich (Svindland, Teichmann, Vesper 1995).

Wenn es um den Abbau von Steuervergünstigungen geht, wird immer wieder über eine Begrenzung des Splittingvorteils diskutiert. Zum Beispiel fordern Bündnis 90/Die Grünen, daß das Zusammenleben mit Kindern und nicht eine bestimmte Lebensform von Erwachsenen unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung gestellt werden soll (Bundestagsdrucksache 13/936 vom 28.3. 1995). Immerhin kommt ein steuerpflichtiges Ehepaar ohne Kinder, bei dem ein Ehepartner nicht arbeitet, in den Genuß eines Steuervorteils von bis zu knapp 23 000 DM pro Jahr. Der Splittingvorteil wird je nach Einkommensanteilen der Ehegatten wirksam. Er ist um so

größer, je ungleicher die Einkommensanteile der Ehegatten sind und schlägt am stärksten zu Buche, wenn ein Ehepartner das gesamte Einkommen erzielt. Das Einkommen des höher verdienenden Ehepartners wird auf die Hälfte des Gesamteinkommens heruntergerechnet und das Einkommen des geringer verdienenden Partners entsprechend heraufgerechnet; im Ergebnis wird die Progressionswirkung des Tarifs gemildert. Mit steigender Steuerbelastung nimmt - in absoluten Beträgen - auch der Splittingvorteil zu. Änderungen im Splitting können dadurch vorgenommen werden, daß entweder der Divisor von gegenwärtig 2 verringert wird oder feste Anrechnungsbeträge eingeführt werden. Der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen beispielsweise präferiert ein modifiziertes Realsplitting, indem Unterhaltsleistungen für Ehepartner nur in dem Umfang steuermindernd berücksichtigt werden, wie das Existenzminimum steuerlich freigestellt wird (13 000 DM). Ausweichreaktionen - z.B. durch Übertragung von Einkommensanteilen - sollen hingenommen werden. Eine Begrenzung des Realsplittings auf 13 000 DM würde in der oben vorgestellten Variante zu Mehreinnahmen von über 24 Mrd. DM führen (Svindland, Teichmann, Vesper 1995). Tatsächlich wäre es sehr restriktiv, den Vorteil auf diesen Betrag zu begrenzen. Auch ist fraglich, ob diese Grenze Bestand vor dem Bundesverfassungsgericht hätte. Erheblich mehr Sinn würde es machen, den Anrechnungsbetrag für Ehepartner auf 27 000 DM zu limitieren - dies ist die gegenwärtige Höhe der steuerlich berücksichtigten Unterhaltsleistungen von Geschiedenen.

Heftig umstritten ist die anstehende Neuregelung des Kinderleistungsausgleichs - nicht im Grundsatz, sondern in der konkreten Ausgestaltung. Mit diesem Instrument soll die Leistung, die von den Eltern unter erheblichen Belastungen (Einkommensausfall, Zeitaufwand) auch für die Gesellschaft erbracht werden, zumindest teilweise ausgeglichen werden. Nicht zuletzt wird durch die Kinder auch die Funktionstüchtigkeit der auf dem Umlageverfahren beruhenden Rentenversicherung gewährleistet (Schäfer 1992, 112ff). Von zentraler Bedeutung ist, nach welchen Gestaltungsmaximen verfahren wird und insbesondere, wie die Selbstbeteiligungsquote der Eltern festgesetzt wird. Dabei spielen politische Wertungen naturgemäß eine große Rolle. Begründet man die Entlastung mit dem Ziel der Chancengleichheit beim Start ins Leben, könnte ein Verlauf abgeleitet werden, wonach die Leistungen für Kinder mit steigendem Einkommen der Eltern sinken. Ein solcher Verlauf stünde jedoch im diametralen Gegensatz zur gegenwärtigen Praxis. Eine mittlere Position nehmen die Vorschläge von Bündnis 90/Die Grünen sowie der SPD ein, die das duale System von steuerlichem Kinderfreibetrag und Kindergeld abschaffen und einheitlich ein Kindergeld von 250 DM bzw. 300 DM einführen wollen; die Vorgabe des

Bundesverfassungsgerichts läge vom Volumen her etwa in der Mitte beider Vorschläge.

Tatsächlich ist nicht verständlich, daß hohe Einkommen durch die Kinderfreibeträge ungleich stärker begünstigt werden als einkommensschwache Familien, die nur geringfügige oder keine Steuern entrichten und somit den Kinderfreibetrag nicht geltend machen können. Zwar erhalten sie den Kinderzuschlag von bis zu 65 DM pro Monat (zusätzlich zum Kindergeld von heute 70 DM für das erste Kind), doch ist dieser Betrag sehr viel kleiner als die steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag bei hohen Einkommen als Ergebnis der Steuerprogression: Für Einkommen, die dem Spitzensteuersatz unterliegen, errechnet sich eine Entlastung von etwa 180 DM pro Monat und Kind.

Folgte man dem Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen, so müßten rund 59 Mrd. DM für das Kindergeld aufgewendet werden. Nach Berechnungen des DIW (Svindland, Teichmann, Vesper 1995) verursacht der Kinderfreibetrag Steuerausfälle von etwa 18 Mrd. DM; das Kindergeld, wie es heute gewährt wird, kostet noch einmal so viel. Per Saldo verbliebe eine Lücke von rund 23 Mrd. DM. Die Bundesregierung will lediglich 6 Mrd. DM für die Verbesserung des Kinderleistungsausgleichs ausgeben. Sie plant ein Wahlrecht von Kindergeld und steuerlichem Kinderfreibetrag. Entweder soll ein einheitliches Kindergeld vom 200 DM monatlich (300 DM ab dem dritten Kind) gewährt werden, das von der jeweiligen Steuerschuld abgezogen wird; oder die Familien werden durch einen von 4 104 DM auf 6 264 DM erhöhten Freibetrag entlastet. Würde dieser Vorschlag realisiert, so stünden sich nach Modellrechnungen des DIW Familien mit einem Einkommen von ungefähr 150 000 DM an aufwärts besser, wenn sie den Kinderfreibetrag in Anspruch nehmen; bei Alleinerziehenden liegt die Grenze bei etwa 85 000 DM. Das heißt: Im Vorschlag der Bundesregierung wären auch nach der Reform die Kinder der Höherverdienenden besser gestellt, wengleich die Diskrepanzen gegenüber dem geltenden Recht kleiner werden. Bei einem Kind werden bis zu einem Einkommen von 85 000 DM (Steuerklasse 2) bzw. 150 000 DM (Steuerklasse 3) 2 400 DM Kindergeld gewährt; in den Einkommensklassen oberhalb führt dagegen der Kinderfreibetrag zu einer Steuerentlastung von bis zu 3 320 DM.

X.

Es gibt eine Reihe von Anhaltspunkten, die für die These sprechen, daß die steuerpolitischen Maßnahmen in den letzten 15 Jahren die unteren und mittleren Einkommensbezieher per Saldo benachteiligt haben. Der rechtlich gebotene steuerliche Handlungsbedarf im Jahre 1996 sollte deshalb

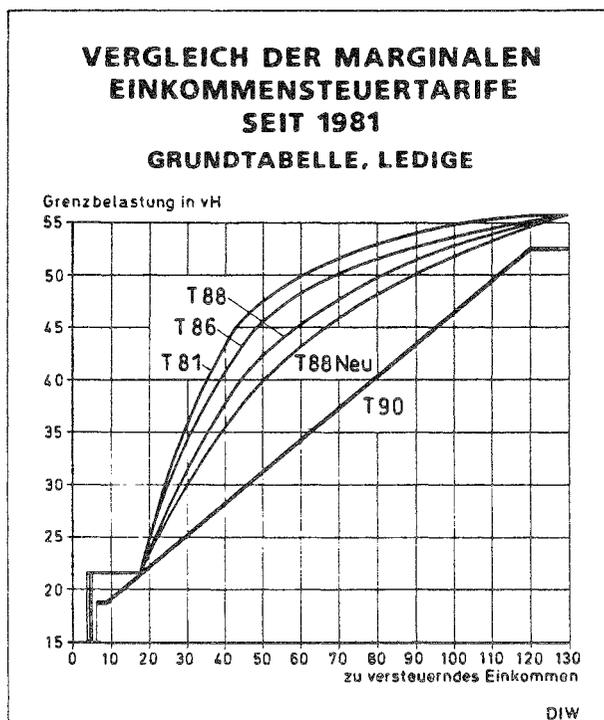
genutzt werden, die Schieflage zu korrigieren. Hier sollte die Bundesregierung eine »große Lösung« - wie skizziert - wagen und zugleich versuchen, zahlreiche Steuervergünstigungen und Steuerbefreiungen zu verringern. Nur konsequent wäre es, den Kinderleistungsausgleich ausschließlich über die Zahlung von Kindergeld zu regeln. Auch aus ökonomischer Sicht besteht steuerlicher Handlungsbedarf, denn die Steuer- und Abgabenquote wird 1995 einen Höchststand erreichen. Er ist natürlich auch Reflex der vereinigungsbedingten Belastungen wie auch der Rezession - mit der konjunkturellen Besserung und dem fortschreitenden Aufholprozeß in Ostdeutschland wird ein Teil der Belastungen »quasi-automatisch« zurückgehen (Svindland, Teichmann, Vesper 1995).

Es kommt nicht nur darauf an, die steuerliche Freistellung des Existenzminimums zu einer Senkung der Abgabenquote und Korrektur des staatlichen Umverteilungsprozesses zu nutzen. Eine weitere Aufgabe wird darin bestehen müssen, die versicherungsfremden Leistungen des sozialen Sicherungssystems aus dem Steueraufkommen zu finanzieren. Wegen ihrer regressiven Verteilungswirkungen werden von einer Senkung der Sozialbeiträge die unteren und mittleren Einkommensbezieher relativ stärker begünstigt. Freilich darf nicht außer acht bleiben, daß der Verlust an Einnahmen immer auch die Frage aufwirft, an welchen Stellen auf der Ausgaben- seite gespart werden soll. Das Instrument der Staatsverschuldung ist bis zur Gänze ausgereizt.

Literatur

- Bedau, K.-D. (1994): Das Einkommen sozialer Haushaltsgruppen in Westdeutschland im Jahre 1992, in: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 45.
- Bedau, K.-D., Teichmann, D., Zwiener, R. (1987): Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1.7.1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommenstruktur, in: *DIW-Beiträge zur Strukturforchung*, Heft 99, Berlin.
- Bundesministerium für Finanzen: *Subventionsbericht*, jährlich, Bonn.
- Chevallier, Oskar de la (1993): Unternehmensgewinne in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung - eine ergänzende Analyse, in: *Vierteljahreshefte des DIW*, Nr. 3/4.
- Görzig, B. (1993): Schlechte Absatzlage bewirkt Gewinneinbrüche, in: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 10/94.
- Nagel, Th., Müller, K. (1992): Verteilungseffekte einer allgemeinen Verbrauchssteuer am Beispiel der Umsatzsteuer. In: Petersen, H.-G., Huthner, M., Müller, K. (Hrsg.): *Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme*. Frankfurt/New York.
- RWI (1992): *Konjunkturbrief* 3/1992
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1992): *Jahresgutachten*.
- Schäfer, B. (1992): Entlastungs- und Verteilungswirkungen alternativer Familienlastenausgleichssysteme, in: Petersen, H.-G., Huthner, M., Müller, K. (Hrsg.): *Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme*. Frankfurt/New York.
- Schmähl, Winfried (1994): Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: *Deutsche Rentenversicherung* Heft 6.

- Statistisches Bundesamt (1994): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, Fachserie 18, Reihe 1.3 (Konten und Standorttabellen 1993), Wiesbaden.
- Svindland, D., Teichmann, D., Vesper, D. (1995): *Be- und Entlastungswirkungen alternativer Steuertarife nach Einkommensklassen und ihre finanziellen Auswirkungen für den Staat*. Gutachten des DIW im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Berlin (Ms.).
- Teichmann, D., Vesper, D. (1985): Lockerung der finanzpolitischen Restriktiven durch Steuerentlastungen - Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1985/86, in: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 40.
- Tofaute, H. (1994): Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer auf private Haushaltseinkommen, in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 10/94, S.644ff.
- Vesper, D., Zwiener, R. (1987): Finanzierungsalternativen und mögliche Auswirkungen der Steuerreform 1990 auf Gesamtwirtschaft und öffentliche Haushalte, in: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 41.



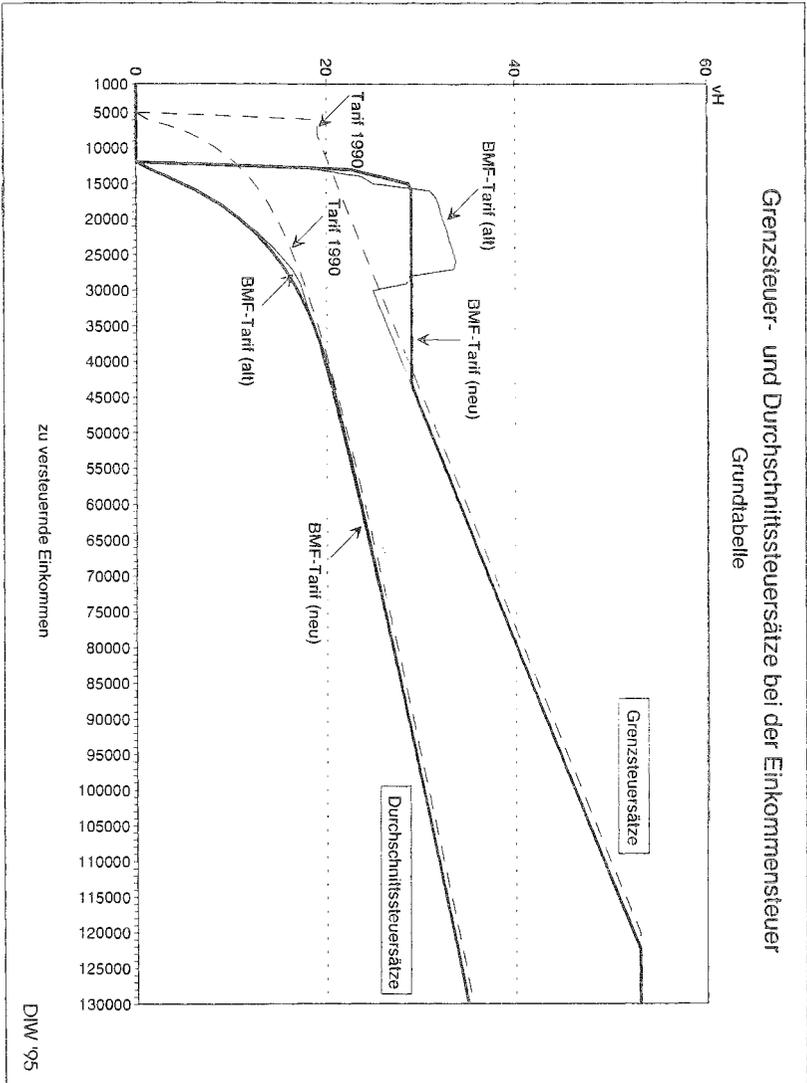


Tabelle 1
Entwicklung der Brutto- und Nettolohnquoten

	Brutto- lohn- quote ¹	Brutto- lohn- quote bereinigt ²	Netto- lohn- quote ³	Netto- lohn- quote bereinigt ²
1970	68,0	62,9	63,5	58,7
1975	74,1	66,5	69,1	62,0
1980	75,8	66,2	70,2	61,4
1981	76,8	67,0	71,2	62,1
1982	76,9	67,1	70,9	61,9
1983	74,6	65,1	67,2	58,7
1984	73,4	64,0	65,3	56,9
1985	73,0	63,6	64,9	56,5
1986	72,1	62,7	63,6	55,4
1987	72,6	63,0	63,6	55,2
1988	71,5	62,0	62,4	54,1
1989	70,3	60,9	61,2	53,0
1990	69,6	60,1	60,1	51,9
1991	69,6	60,0	59,5	51,3
1992	70,7	61,0	60,3	52,1
1993	72,1	62,3	61,9	53,5
1994	70,7	61,2	58,9	50,9

¹ Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in Relation zum Volkseinkommen. - ² Erwerbstätigenanteil wie 1960. - ³ Nettolöhne und -gehälter in Relation zur Netto-lohn- und -gehaltsumme plus Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Tabelle 2

Einkommensverteilung und -umverteilung in den privaten Haushalten

Monatliches Haushaltseinkommen von ... bis unter ... DM	Schichtung nach Bruttoerwerbs- einkommen		Einkommen/ Haushalt	Transfersaldo		Schichtung nach verfügbaren Einkommen	
				DM/ je Haushalt	in vH des Brutto- erwerbs- einkommen	in 1 000	in vH
	in 1 000	in vH					
				1981			
unter 1 000	6 950	28,3	227	1 422	626,4	1 287	5,2
1 000 ... 2 000	2 604	10,6	1 455	1 266	87,0	6 515	26,5
2 000 ... 3 000	2 367	9,6	2 539	- 302	-11,9	6 296	25,6
3 000 ... 4 000	2 864	11,6	3 499	- 860	-24,6	4 566	18,6
4 000 ... 5 000	2 382	9,7	4 482	-1 312	-29,3	2 472	10,0
5 000 ... 6 000	2 001	8,1	5 462	-1 757	-32,2	1 431	5,8
6 000 ... 7 000	1 570	6,4	6 441	-2 139	-33,2	816	3,3
7 000 ... 8 000	1 183	4,8	7 416	-2 522	-34,0	463	1,9
8 000 ... 9 000	880	3,6	8 386	-2 926	-34,9	242	1,0
9 000 ... 10 000	641	2,6	9 356	-3 354	-35,8	150	0,6
10 000 oder mehr	1 158	4,7	17 184	-5 879	-34,2	362	1,5
				1992			
unter 1 000	6 176	22,0	282	2 183	774,1	303	1,1
1 000 ... 2 000	2 164	7,7	1 530	2 172	142,0	2 537	8,9
2 000 ... 3 000	2 778	9,9	2 500	1 235	49,4	6 685	23,4
3 000 ... 4 000	2 816	10,0	3 509	- 74	-2,1	7 078	24,8
4 000 ... 5 000	2 261	8,0	4 518	-1 061	-23,5	3 135	11,0
5 000 ... 6 000	2 150	7,7	5 499	-1 609	-29,3	2 542	8,9
6 000 ... 7 000	1 922	6,8	6 487	-2 175	-33,5	1 918	6,7
7 000 ... 8 000	1 642	5,8	7 480	-2 660	-35,6	1 352	4,7
8 000 ... 9 000	1 284	4,6	8 471	-3 135	-37,0	889	3,1
9 000 ... 10 000	910	3,2	9 469	-3 506	-37,0	563	2,0
10 000 ... 15 000	1 801	6,4	12 230	-4 527	-37,0	798	2,8
15 000 ... 20 000	1 309	4,7	17 019	-6 356	-37,3	485	1,7
20 000 ... 25 000	885	3,1	21 772	-8 213	-37,7	249	0,9

Quelle: Berechnungen des DIW unter Verwendung amtlicher Statistiken.

Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben des Staates¹ in vH des Bruttoinlandsprodukts

Jahr	Ins- gesamt	Einnahmen					Ins- gesamt	Ausgaben					Finan- zierungs- saldo
		Steuern			Sozial- beiträge	Son- stige		Übertragungen		Staats- verbrauch	Brutto- investi- tionen	Son- stige	
		Zu- sammen	Indirekte Steuern	Direkte Steuern				Ins- gesamt	dav. Soz. Leistungen				
1980	46,1	25,9	13,1	12,8	16,9	3,4	49,0	23,2	16,9	20,2	3,6	1,9	-2,9
1981	46,2	25,2	12,9	12,3	17,5	3,5	49,9	23,6	17,6	20,7	3,3	2,3	-3,7
1982	46,8	24,9	12,7	12,2	17,9	4,0	50,1	23,9	18,1	20,6	2,9	2,8	-3,3
1983	46,4	24,9	12,8	12,0	17,4	4,1	48,9	23,2	17,4	20,2	2,5	3,0	-2,6
1984	46,5	25,1	12,9	12,2	17,4	4,1	48,5	23,0	16,8	20,0	2,4	3,0	-1,9
1985	46,9	25,2	12,6	12,6	17,6	4,1	48,0	22,6	16,5	20,1	2,4	3,0	-1,2
1986	46,1	24,6	12,3	12,3	17,5	4,0	47,4	22,1	16,2	19,9	2,5	3,0	-1,3
1987	45,8	24,7	12,3	12,4	17,6	3,5	47,7	22,4	16,5	20,0	2,4	2,9	-1,9
1988	45,1	24,5	12,3	12,2	17,5	3,2	47,3	22,4	16,4	19,7	2,3	2,9	-2,2
1989	45,9	25,2	12,5	12,7	17,2	3,5	45,8	21,9	16,1	18,8	2,4	2,7	0,1
1990	44,0	23,6	12,5	11,2	16,9	3,5	46,1	22,9	15,5	18,3	2,3	2,6	-2,1
1991	45,2	24,7	11,6	11,9	17,0	3,5	48,6	25,9	15,0	17,6	2,3	2,8	-3,4
1991	45,6	24,1	12,6	11,6	18,0	3,5	48,9	24,1	16,7	19,4	2,6	2,7	-3,3
1992	47,6	24,5	12,6	11,9	18,3	4,8	49,6	23,6	17,3	19,9	2,8	3,3	-2,1
1993	47,1	24,4	12,9	11,5	18,9	3,8	50,4	24,7	18,4	19,7	2,7	3,3	-3,3
1994	47,6	24,4	13,3	11,1	19,2	4,0	50,1	24,7	18,6	19,3	2,7	3,4	-2,5

¹ Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Tabelle 4

Steuereinnahmen des Staates nach Steuerarten

Jahr	insgesamt	Direkte Steuern					Indirekte Steuern				
		Zusammen	Lohnsteuer	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Sonstige	Zusammen	Umsatzsteuer	Spezielle Verbrauchsteuern	Gewerbesteuer	Sonstige
Mrd. DM											
1980	381,2	187,8	115,6	37,3	22,3	12,6	193,5	96,6	33,0	27,1	36,8
1981	386,4	188,1	120,2	33,5	21,4	13,0	198,3	100,7	33,9	26,0	37,6
1982	394,9	193,2	125,9	31,2	22,7	13,5	201,7	101,2	34,8	26,1	39,7
1983	414,8	200,4	131,5	29,7	25,6	13,7	214,4	109,2	35,9	26,2	43,1
1984	439,2	213,0	139,6	28,9	30,3	14,2	226,1	115,9	37,3	28,3	44,6
1985	460,0	229,6	150,0	30,1	35,0	14,6	230,3	116,7	37,4	30,8	45,5
1986	473,2	237,0	154,6	30,7	34,0	17,7	236,2	117,9	37,7	32,0	48,7
1987	491,4	245,9	167,3	31,5	29,2	18,0	245,5	125,1	36,5	31,4	52,5
1988	512,5	255,4	170,5	34,0	32,0	18,9	257,1	130,1	37,8	34,5	54,7
1989	560,1	281,8	184,4	37,8	36,0	23,6	278,3	137,5	41,4	36,7	62,7
1990	573,2	271,0	179,1	37,7	32,2	22,0	302,2	155,0	43,2	38,8	65,3
1991	653,3	316,0	214,4	43,8	34,1	23,7	337,3	174,1	50,2	40,8	72,3
1991	689,0	330,7	226,5	44,4	35,3	24,5	358,2	183,8	57,4	41,3	75,8
1992	754,5	365,6	258,5	45,2	35,9	25,9	388,9	199,0	63,0	44,9	82,2
1993	771,4	363,3	259,3	35,1	31,6	37,4	408,1	217,1	64,8	42,3	83,9
1994	810,5	367,7	270,5	28,1	23,0	46,0	442,8	235,7	71,4	43,2	92,5
Anteile in vH											
1980	100,0	49,2	30,3	9,8	5,8	3,3	50,8	25,3	8,7	7,1	9,7
1981	100,0	48,7	31,1	8,7	5,5	3,4	51,3	26,1	8,8	6,7	9,7
1982	100,0	48,9	31,9	7,9	5,7	3,4	51,1	25,6	8,8	6,6	10,0
1983	100,0	48,3	31,7	7,1	6,2	3,3	51,7	26,3	8,7	6,3	10,4
1984	100,0	48,5	31,8	6,6	6,9	3,2	51,5	26,4	8,5	6,5	10,1
1985	100,0	49,9	32,6	6,5	7,6	3,2	50,1	25,4	8,1	6,7	9,9
1986	100,0	50,1	32,7	6,5	7,2	3,7	49,9	24,9	8,0	6,8	10,3
1987	100,0	50,0	34,0	6,4	5,9	3,7	50,0	25,5	7,4	6,4	10,7
1988	100,0	49,8	33,3	6,6	6,2	3,7	50,2	25,4	7,4	6,7	10,7
1989	100,0	50,3	32,9	6,7	6,4	4,2	49,7	24,6	7,4	6,6	11,2
1990	100,0	47,3	31,2	6,6	5,6	3,8	52,7	27,0	7,5	6,8	11,4
1991	100,0	48,4	32,8	6,7	5,2	3,6	51,6	26,6	7,7	6,2	11,1
1991	100,0	48,0	32,9	6,4	5,1	3,6	52,0	26,7	8,3	6,0	11,0
1992	100,0	48,4	34,3	6,0	4,8	3,4	51,6	26,4	8,3	5,9	10,9
1993	100,0	47,1	33,6	4,5	4,1	4,8	52,9	28,1	8,4	5,5	10,9
1994	100,0	45,4	33,4	3,5	2,8	5,7	54,6	29,1	8,8	5,3	11,4

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

Tabelle 5

Lohnsteuer und Gewinnsteuern
 in vH ihrer Bemessungsgrundlagen

- Westdeutschland -

	Lohnsteuer in vH der Bruttolohn- und -gehaltssumme	Gewinnsteuern und Gewerbesteuer in vH der	
		Bruttoeinkommen aus Unternehme- rätigkeit und Vermögen	Gewinne ¹
1980	15,8	34,1	64,5
1981	15,7	32,4	63,4
1982	16,0	31,4	71,5
1983	16,4	27,6	58,5
1984	16,9	26,9	56,4
1985	17,5	27,6	60,0
1986	17,1	25,7	53,9
1987	17,8	24,3	50,0
1988	17,4	24,0	46,9
1989	18,0	24,6	49,9
1990	16,2	21,3	42,1
1991	18,0	21,7	42,4
1992	18,8	22,3	50,4
1993	18,4	22,2	48,7
1994	18,5	19,2	.

¹ Gewinne nach Berechnung des DIW.
 Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Tabelle 6

Entlastung der Lohnsteuerpflichtigen nach
Einkommens- und Steuerklassen durch die Steuerreform 1990
 Anteile in vH der Gesamtentlastung

Steuerklasse	I	II		III		III/V u. IV/IV		Ins- gesamt
		mit	ohne	mit	ohne	mit		
		Kind ¹						
Steuerpflichtige nach Einkommensklassen ²								
untere 20 vH	0	3	0	11	7	10	1	
untere 20 vH	6	15	8	17	15	20	8	
untere 20 vH	20	26	23	32	28	33	27	
untere 20 vH	42	47	43	47	49	52	44	
obere 20 vH	58	53	57	53	51	48	56	
nachrichtlich: Steuerpflichtige (in 1 000)	9 235	828	2 784	4 612	1 865	2 657	21 981	
Steuerentlastung (Mrd. DM)	8,7	1,0	2,8	8,4	5,3	7,3	33,5	

¹ Durchschnittlich zwei Kinder. - ² Je nach Steuerklasse ergeben sich unterschiedliche Einkommensgrenzen, die vom Durchschnitt erheblich abweichen.
 Quelle: Berechnungen des DIW.

Tabelle 7

**Steuerentlastungen nach Steuerklassen
durch die dreistufige Reform 1986/1988/1990**
Differenzen 1990 gegenüber 1981 in vH des zu versteuernden Einkommens

Klasse	Steuerklassen insgesamt		Steuer- klasse I	Steuer- klasse II	Steuer- klasse III	Steuer- klasse IV
	Steuer- pflichtige in vH	Differenz 1981/1990 in vH	Differenz 1981/1990 in vH			
1 - 2 400	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 400 - 4 800	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4 800 - 7 200	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7 200 - 9 600	2,8	1,8	2,4	0,0	0,0	0,0
9 600 - 12 000	2,5	2,8	3,8	0,2	0,0	0,0
12 000 - 16 000	3,8	3,2	3,7	4,3	1,8	0,0
16 000 - 20 000	3,6	4,1	3,7	7,4	4,6	3,7
20 000 - 25 000	4,8	4,2	3,4	8,5	5,3	4,8
25 000 - 30 000	5,5	4,1	3,2	7,7	5,4	4,9
30 000 - 36 000	7,9	4,4	3,5	6,9	5,4	4,8
36 000 - 40 000	5,7	4,9	4,4	7,1	5,2	4,7
40 000 - 45 000	7,1	5,3	5,3	7,7	5,1	4,5
45 000 - 50 000	6,6	5,3	6,3	8,4	4,6	3,9
50 000 - 55 000	5,8	5,3	7,2	9,1	4,4	3,8
55 000 - 60 000	5,0	5,3	8,0	9,9	4,4	3,9
60 000 - 65 000	4,4	5,2	8,6	10,5	4,4	3,9
65 000 - 70 000	3,8	5,2	9,1	11,0	4,6	4,0
70 000 - 75 000	3,2	5,4	9,6	11,4	5,0	4,4
75 000 - 80 000	2,7	5,7	9,9	11,7	5,5	4,9
80 000 - 85 000	2,2	6,1	10,1	12,0	6,0	5,4
85 000 - 90 000	1,8	6,5	10,2	12,2	6,5	5,9
90 000 - 95 000	1,5	6,9	10,3	12,3	6,9	6,3
95 000 - 100 000	1,1	7,3	10,3	12,3	7,4	6,8
100 000 - 150 000	3,4	9,2	9,6	11,8	9,4	8,9
150 000 - 200 000	1,2	10,6	7,7	9,4	10,9	10,5
200 000 - 250 000	0,4	10,4	6,7	8,0	10,7	10,4
Insgesamt		6,0	5,5	8,5	5,8	6,5

Quelle: Berechnungen des DIW.

Tabelle 8
Konsumquoten nach Einkommensklassen

Einkommenshöhe (netto) von ... bis unter ... DM	Haushalte	Konsum- quote ¹
unter 1 000	3,7	102
1 000 - 2 000	21,6	93
2 000 - 3 000	21,9	88
3 000 - 4 000	17,4	84
4 000 - 5 000	13,3	79
5 000 - 6 000	8,9	75
6 000 - 7 000	5,2	71
7 000 - 8 000	3,0	68
8 000 - 10 000	3,0	65
10 000 - 25 000	1,9	53

¹ Anteil der Verbrauchsausgaben am durchschnittlichen Nettoeinkommen.
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 9

**Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte
nach Einkommenshöhe**

Einkommenshöhe (netto) von ... bis unter ... DM	Anteile an den Konsumausgaben			Mehrwertsteuer- belastung in vH der Nettoeinkommen
	vollsteuer- pflichtig	steuer- ermäßigt	steuer- befreit	
	in vH			
unter 1 000	44,8	21,0	34,2	6,8
1 000 - 2 000	53,5	16,9	29,6	6,9
2 000 - 3 000	58,2	17,3	24,5	7,3
3 000 - 4 000	60,6	17,1	22,3	6,9
4 000 - 5 000	62,0	16,1	21,9	6,7
5 000 - 6 000	62,7	15,5	21,8	6,5
6 000 - 7 000	63,0	15,3	21,7	6,2
7 000 - 8 000	64,2	14,7	21,1	6,0
8 000 - 10 000	65,3	14,3	20,4	5,8
10 000 - 25 000	67,3	13,5	19,2	4,9

Quelle: Tofaute, a.a.O.

Tabelle 10

Geltender Steuertarif und BMF - Vorschlag im Vergleich

zu versteuerndes Einkommen	Tarif 1990			BMF - Vorschlag			Differenz	
	Steuer DM	Steuersätze		Steuer DM	Steuersätze		DM	vH
		Durchschnitts- in vH	Grenzsatz		Durchschnitts- in vH	Grenzsatz		
5 000	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	
6 000	72	1,20	19,00	0	0,00	0,00	-72	-100,0
7 000	257	3,66	19,00	0	0,00	0,00	-257	-100,0
8 000	451	5,64	19,00	0	0,00	0,00	-451	-100,0
9 000	637	7,08	19,26	0	0,00	0,00	-637	-100,0
10 000	836	8,36	19,57	0	0,00	0,00	-836	-100,0
11 000	1 028	9,35	19,87	0	0,00	0,00	-1028	-100,0
12 000	1 234	10,28	20,18	0	0,00	0,00	-1234	-100,0
13 000	1 431	11,01	20,48	192	1,48	22,38	-1239	-86,6
14 000	1 643	11,74	20,79	438	3,13	25,61	-1205	-73,3
15 000	1 846	12,31	21,08	702	4,68	28,66	-1144	-62,0
16 000	2 064	12,90	21,40	999	6,25	29,00	-1065	-51,6
17 000	2 274	13,38	21,69	1 281	7,54	29,00	-993	-43,7
18 000	2 498	13,88	22,00	1 579	8,77	29,00	-919	-36,8
19 000	2 713	14,28	22,30	1 861	9,79	29,00	-852	-31,4
20 000	2 944	14,72	22,61	2 158	10,79	29,00	-786	-26,7
30 000	5 354	17,85	25,65	5 055	16,85	29,00	-299	-5,6
40 000	8 068	20,17	28,68	7 952	19,88	29,00	-116	-1,4
50 000	11 085	22,17	31,72	10 916	21,83	31,02	-169	-1,5
60 000	14 423	24,04	34,77	14 185	23,64	34,07	-238	-1,7
70 000	18 049	25,78	37,81	17 740	25,34	37,11	-309	-1,7
80 000	21 977	27,47	40,84	21 599	27,00	40,14	-378	-1,7
90 000	26 209	29,12	43,88	25 760	28,62	43,17	-449	-1,7
100 000	30 743	30,74	46,91	30 225	30,23	46,21	-518	-1,7
110 000	35 609	32,37	49,96	35 019	31,84	49,26	-590	-1,7
120 000	40 752	33,96	53,00	40 092	33,41	52,29	-660	-1,6
130 000	46 046	35,42	53,00	45 379	34,91	53,00	-667	-1,4

Quelle: Berechnungen des DIW.