

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 365

Die Steuerpolitik in der  
Bundesrepublik Deutschland  
1949–1982

Von

Dr. Jutta Muscheid



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**JUTTA MUSCHEID**

**Die Steuerpolitik in der  
Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1982**

**Volkswirtschaftliche Schriften**

**Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann**

**Heft 365**

# Die Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1982

Von

Dr. Jutta Muscheid



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Muscheid, Jutta:**

Die Steuerpolitik in der Bundesrepublik  
Deutschland: 1949 - 1982 / von Jutta Muscheid. —  
Berlin: Duncker und Humblot, 1986.

(Volkswirtschaftliche Schriften; H. 365)

ISBN 3-428-06004-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06004-0

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	11
I. Steuern als Instrument der Wirtschaftspolitik in der wissenschaftlichen Diskussion .....	11
II. Aufbau der Untersuchung .....	13
<b>B. Die Steuerpolitik 1949-1982</b> .....	15
I. Die verschiedenen Phasen des untersuchten Zeitraums .....	15
II. Die Ausgangslage .....	16
1. Zur Bedeutung früherer Zeiträume für die Steuergesetzgebung der Bundesrepublik .....	16
2. Die Entwicklung im Kaiserreich .....	17
3. Steuerpolitische Weichenstellungen in der Weimarer Zeit 1919-1933 ..	18
4. Die Steuerpolitik im „Dritten Reich“ 1933-1945 .....	20
5. Die steuerlichen Maßnahmen in der Besatzungszeit bis zur Währungsreform 1948 .....	24
a) Die wirtschaftliche und politische Ausgangslage .....	24
b) Die „Februargesetze“ .....	27
c) Die Währungsreform und das Leitsatzgesetz .....	28
III. Die „Nachkriegsperiode“ 1948/49 bis 1958 .....	32
1. Rahmenbedingungen für die Steuerpolitik .....	32
a) Die wirtschaftliche Entwicklung .....	32
b) Die wirtschaftspolitische Zielsetzung: Wachstum und Währungsstabilität .....	38
c) Die Neuordnung der Finanzverfassung .....	40
d) Zur „Verfassungsmäßigkeit“ eines wirtschaftspolitischen Einsatzes der Steuerpolitik .....	42
2. Steuerpolitik im Zeichen der Förderung von Investitionen und Wachstum .....	44
a) Steuervergünstigungen bei hohem Tarif .....	44
aa) Steuervergünstigungen zur Förderung der Selbstfinanzierung ..	44
bb) Steuervergünstigungen zur Belebung des Kapitalmarktes .....	51
cc) Negative „Nebenwirkungen“ der Sonderbegünstigungen .....	53
b) Die Steuerreformen .....	57
aa) Die „kleine Steuerreform“ 1953 .....	57
bb) Die Steuerreform von 1954/55 .....	58
c) Steuerpolitik bei anhaltenden Kassenüberschüssen .....	63
d) Zusammenfassende Wertung der Steuerpolitik in den Jahren 1948 bis 1957 .....	65

IV. Steuerpolitik im Zeichen von Verteilungs- und Strukturpolitik 1957-1965	67
1. Rahmenbedingungen für die Steuerpolitik in den Jahren 1957-1965 ..	67
a) Die wirtschaftliche Entwicklung 1957-1965 .....	67
b) Die wirtschaftspolitische Zielsetzung: Verteilungs- und Strukturpolitik .....	70
2. Die verteilungspolitischen Maßnahmen .....	73
a) Der Lastenausgleich .....	73
b) Die Neuregelung der Ehegattenbesteuerung und die Tarifreform von 1958 .....	78
c) Die Förderung der Vermögensbildung .....	82
aa) Kapitalmarktpolitische Ziele der Vermögenspolitik .....	82
bb) Die Förderung der Geldvermögensbildung .....	84
cc) Die Förderung des Aktiensparens .....	87
dd) Die Förderung des Wohnungsbaus .....	89
ee) Die Kosten der vermögenspolitischen Maßnahmen .....	90
d) Die Tarifänderungen durch die Steueränderungsgesetze 1964/65 ..	92
3. Struktur- und wettbewerbspolitische Maßnahmen .....	96
a) Die Förderung des „Mittelstandes“ .....	96
b) Die Förderung strukturschwacher Gebiete .....	104
aa) Die Berlinförderung .....	104
bb) Die Zonenrandgebiete .....	107
c) Die Förderung bestimmter Wirtschaftszweige .....	108
aa) Der Kohlebergbau .....	108
bb) Der Agrarsektor .....	111
4. Wertung der steuerlichen Maßnahmen .....	113
V. Steuerpolitik als Konjunkturpolitik 1967/68 .....	115
1. Rahmenbedingungen für die Steuerpolitik .....	115
a) Die Reaktion auf konjunkturelle Schwankungen vor 1966 .....	115
b) Die wirtschaftliche Situation 1966/67 .....	118
2. Die steuerlichen Konjunkturmaßnahmen 1967 .....	121
a) Erste Reaktionen auf die Rezession .....	121
b) Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft .....	124
3. Neue Ziele der Steuerpolitik? .....	129
VI. Steuerpolitik unter pluralistischer Zielsetzung .....	131
1. Rahmenbedingungen für die Steuerpolitik .....	131
a) Die wirtschaftliche Entwicklung 1968-1982 .....	131
b) Die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der sozialliberalen Koalition .....	134
2. Die Reform der Gemeindefinanzen .....	137
3. Die verteilungspolitischen Maßnahmen .....	141
a) Die Förderung der Vermögensbildung .....	141
b) Die Steuerreform von 1974/75 .....	142
aa) Die Zielsetzungen der Steuerreform .....	142
bb) Das Außensteuergesetz von 1972 .....	144
cc) Die Reform der einheitswertabhängigen Steuern: Grundsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und Gewerbesteuer .....	145
dd) Die Reform der Einkommensteuer und des Familienlastenausgleichs .....	150
ee) Beurteilung der Steuerreform .....	156

4. Konjunkturpolitischer Einsatz der Steuerpolitik .....	158
a) Kontraktive Maßnahmen bis 1973 .....	158
b) Konjunkturstimulierung 1974 .....	163
5. Wachstumspolitik ab 1976 .....	164
a) Der Verlustrücktrag .....	164
b) Die Körperschaftsteuerreform .....	166
6. Steuerpolitik im Zielkonflikt — die „Steuerpakete“ 1977, 1979, 1980 und 1981 .....	168
7. Steuerpolitik als Mittel zur Haushaltskonsolidierung .....	186
8. Die strukturpolitischen Maßnahmen .....	190
a) Die „Mittelstandspolitik“ .....	190
b) Die Förderung strukturschwacher Gebiete .....	192
aa) Die Berlinförderung .....	192
bb) Die Zonenrandgebiete .....	194
c) Die Förderung des Agrarsektors .....	195
9. Zusammenfassende Wertung der Steuerpolitik in den Jahren 1968 - 1982 .....	197
<b>C. Schlußbetrachtung .....</b>	<b>200</b>
Literaturverzeichnis .....	203





## Verzeichnis der Graphiken

1: Einkommensteuertarifverlauf für Ehepaare mit einem Kind nach den Tarifen 1946, 1951, 1953, 1957 und 1958 .....	81
2: Entwicklung des Bruttosozialproduktes in den Jahren 1951-1970 .....	116
3: Beschäftigungswachstum und Investitionsquote .....	119
4: Arbeitsmarktentwicklung in der Krise 1967.....	120
5: Bruttosozialprodukt und Industrieproduktion.....	123
6: Steuerbelastung nach den ESt-Tarifen 1965 und 1975 .....	153
7: Auswirkung der Tarifänderung des StÄndG 1979 für Ledige.....	177
8: Tarifverlauf EStG 1979 und 1981 .....	182



## A. Einleitung

### I. Steuern als Instrument der Wirtschaftspolitik in der wissenschaftlichen Diskussion

Die Berechtigung des Staates, Steuern von seinen Bürgern zu erheben, um damit öffentliche Leistungen zu finanzieren, ist seit langem allgemein anerkannt. Spätestens seit dem 17ten Jahrhundert sind dauerhaft erhobene Steuern in allen entwickelten Ländern eingeführt<sup>1</sup>. Die Vorstellung, daß der Staat durch die Gestaltung solcher Abgaben Einfluß auf das Verhalten der Besteuernten nehmen, also *Steuerpolitik* betreiben könne, setzte sich demgegenüber erst sehr viel später durch.

Auch die wissenschaftliche Diskussion zum Thema Steuern befaßte sich zunächst vor allem mit der Frage, wie die Steuerlast möglichst „gerecht“ auf die Bevölkerung zu verteilen sei; insbesondere seit der Mitte des 18ten Jahrhunderts entstand auf diesem Gebiet eine Vielzahl von Vorschlägen<sup>2</sup>. In diese verschiedenen Steuerverteilungstheorien flossen dabei natürlich als Grundlage die vorherrschenden Ansichten über die Stellung des Staates in Gesellschaft und Wirtschaft ein. Entsprechend der das späte 18te und 19te Jahrhundert prägenden liberalen Wirtschaftstheorie gingen die in dieser Zeit entstandenen Steuerverteilungstheorien von einer inneren Stabilität des Wirtschaftsablaufes aus, die durch staatliche Eingriffe nicht gestört werden dürfe und von sich aus zur richtigen Verteilung von Einkommen und Vermögen führe. Dementsprechend verstand man unter „gerecht“ eine Besteuerung, die — gemäß dem Prinzip „leave-them-as-you-find-them“ — die relativen Positionen der Besteuernten im Wirtschaftssystem unangetastet ließ. Eine bewußte Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens durch den Staat, etwa im Sinne einer Bevorzugung bestimmter Bevölkerungsgruppen, — so diese Ansicht — konnte nur unproduktiv sein und war daher abzulehnen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Mann, Fritz Karl, *Steuerpolitische Ideale*, Jena 1937, S. 50f.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 115ff. Überlegungen zur Verteilung der Steuerlast hatte es natürlich auch schon vorher gegeben. Vor allem bei den Merkantilisten ist auch durchaus die Argumentation zu finden, Steuern sollten ein bestimmtes, vom Staat gewünschtes Verhalten auslösen (vgl. hierzu Neumark, Fritz, *Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik*, in: Beckerath, Erwin v. u. a. (Hrsg.), *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Frankfurt 1957, S. 450f.). Da sich diese Theorien gegenüber der liberalen Wirtschaftsauffassung jedoch nicht durchsetzen konnten, soll hier nicht näher auf sie eingegangen werden.

Erst als der „Glaube an das harmonische Kräftespiel“, wie er dem klassischen System zugrunde lag, „erschüttert“<sup>3</sup> war, gewann allmählich die Vorstellung Raum, staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf könnten nicht nur unschädlich, sondern sogar notwendig für dessen Funktionieren sein. Zwar dominierten hier zunächst die Überlegungen zu einer wirtschaftspolitischen Gestaltung der Staatsausgaben, doch besann man sich auch auf die Einnahmenerzielung als möglichen Ansatzpunkt staatlicher Einflußnahme auf die Wirtschaft. Zu nennen ist hier vor allem Adolf Wagner, dessen Postulat von der „sozialen Funktion der Besteuerung“<sup>4</sup> — obwohl zunächst allgemein abgelehnt<sup>5</sup> — einen wesentlichen Anstoß zur Diskussion um die nicht-fiskalischen Steuerzwecke darstellt.

Neben der veränderten Beurteilung des Wirtschaftsablaufs war jedoch noch ein weiterer Punkt Ursache dafür, daß man sich nun von wissenschaftlicher Seite in stärkerem Maße mit den wirtschaftspolitischen Wirkungen der Besteuerung beschäftigte. Es hatte sich erwiesen, daß das Postulat einer „neutralen“ Besteuerung, die keinen Einfluß auf die Privatwirtschaft ausübt, an sich schon eine „Utopie“<sup>6</sup> war. Angesichts des gestiegenen staatlichen Finanzbedarfs, der sich aus der Übernahme immer neuer Aufgaben ergab<sup>7</sup>, hatte die Steuerlast längst ein Volumen erreicht, das eine Neutralität vollends zur Unmöglichkeit machte. Wenn demnach die Besteuerung ohnedies Effekte auf das Verhalten der Besteuernten ausübte, lag der Versuch nahe, die Steuern nun so auszugestalten, daß von ihnen wirtschaftspolitisch erwünschte Wirkungen ausgingen.

Derartige Überlegungen waren jedoch nicht unumstritten. So lehnte Gerloff noch 1926<sup>8</sup> Steuern mit „Nebenzwecken“ als „Scheinsteuern“, die den „Finanzzweck“ gefährdeten, strikt ab. Trotz dieser zum Teil noch ablehnenden Haltung gewann die Lehre von den nicht-fiskalischen Steuerzwecken immer mehr Anhänger. Zu nennen sind hier vor allem Adolf Lampe und Karl Bräuer<sup>9</sup>, die versuchten, eine saubere Abgrenzung dieser neuen Steuerziele vom fiskalischen Steuerzweck vorzunehmen<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Mann, Fritz Karl, Steuerpolitische Ideale, S. 317.

<sup>4</sup> Wagner, Adolf, Finanzwissenschaft, Bd. 1, 3. Aufl. Leipzig 1883, S. 40ff.

<sup>5</sup> Mann, Fritz Karl, Steuerpolitische Ideale, S. 322.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 343.

<sup>7</sup> Hierzu ausführlicher vgl. Ehrlicher, Werner, Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Stuttgart u. a. 1980, S. 164ff.

<sup>8</sup> Gerloff, Wilhelm, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1926, S. 441, ähnlich bei Ritschl, Hans, Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung, Bonn 1925, S. 84ff.

<sup>9</sup> Lampe, Adolf, Die wirtschaftlichen Voraussetzungen der nicht-fiskalischen Steuergestaltung, insbesondere der Steuerbegünstigung, Festgabe für Georg von Schanz, Bd. 1, Tübingen 1928, S. 172ff., Bräuer, Karl, Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendung von Steuererträgen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 128, Berlin 1928.

<sup>10</sup> Dabei war jedoch die von Bräuer (ebenda, S. 6) vorgenommene Unterteilung in Finanzsteuern — zur Einnahmeerzielung — und Zwecksteuern — zur Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele — nicht sehr hilfreich. Gerade finanziell ertragreiche Steuern boten sich ja vom Volumen her geradezu an, um durch entsprechende Ausgestaltungsvariationen wirtschaftspolitische Wirkungen zu erzielen.

Zu der von Adolf Wagner betonten sozialpolitischen Aufgabe der Besteuerung traten nun neue Ziele hinzu. So nennt Vogel<sup>11</sup> neben einer Nivellierung der Einkommens- und Vermögensverteilung insbesondere struktur- und wettbewerbspolitische Ziele, Exportförderung, Gesundheitspolitik, aber auch gezielte Förderung von Investitionen und Kapitalbildung. In den 30er Jahren kommt dann, unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und später der Lehre von J. M. Keynes, das Ziel der Konjunkturstabilisierung hinzu, wobei man sich jedoch vor allem mit Ausgabeprogrammen bzw. der öffentlichen Kreditnahme beschäftigte und steuerpolitische Maßnahmen bestenfalls als Ergänzung ansah<sup>12</sup>. Ihren Höhepunkt erreichte die Theorie von der Besteuerung als Mittel zur Wirtschaftspolitik in der Ende der 40er Jahre entwickelten These von der „functional finance“ insbesondere bei Lerner<sup>13</sup>, der einen fiskalischen Zweck der Besteuerung gänzlich leugnet und nur noch wirtschaftspolitisch bestimmte Steuern zulassen will.

Wie gezeigt hatte sich die Vorstellung von einer staatlichen Einflußnahme auf die Wirtschaft mit dem Mittel Steuer zu Beginn des hier betrachteten Zeitraums in der Finanzwissenschaft allgemein durchgesetzt. Praktische Anwendung hatten diese Erkenntnisse zum Teil bereits in der Weimarer Republik gefunden und auch im — diktatorisch bestimmten — System des Nationalsozialismus hatte man diese Vorstellungen schon in großem Rahmen für die eigenen wirtschaftspolitischen und weltanschaulichen Ziele genutzt.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es nun, aufzuzeigen, wie Steuerpolitik — verstanden als bewußter Einsatz der Einnahmengestaltung zur Verfolgung unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Ziele — auch in der Bundesrepublik Deutschland eingesetzt wurde und welchen Zielen sie diente.

## II. Aufbau der Untersuchung

Für die Untersuchung wurde der betrachtete Zeitraum von 1949 bis 1982 in Perioden unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Hauptziele eingeteilt. Um zu verdeutlichen, aus welcher wirtschaftlichen Situation sich diese Ziele ergeben und vor welchem Hintergrund demnach die Steuerpolitik zu sehen ist, wird zu Beginn jedes Kapitels jeweils ein kurzer Überblick über die wesentlichen Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in den betreffenden Jahren gegeben. Aus Regierungserklärungen, Gesetzesbegründungen, Jahreswirtschaftsberichten und anderen Regierungsausführungen werden in einem zweiten Schritt die wirtschaftspolitischen Hauptziele für die jeweilige Periode ermittelt.

---

<sup>11</sup> Vogel, Emanuel, Grundsätzliches zur theoretischen Frage „nichtfiskalischer Zwecksetzung“ in der Besteuerung, in: Finanzarchiv, 46. Jahrgang, 1929, S. 5 ff.

<sup>12</sup> Stellvertretend seien hier genannt: Fick, H., Finanzwissenschaft und Konjunktur, o. O., 1932, sowie Zachmann, Reinhold, Volkswirtschaftliche Theorie des Staatskredits, Würzburg 1938.

<sup>13</sup> Lerner, Abba P., The Economics of Control, New York 1947.