

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 & HUMBLLOT / 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

A. Einleitung	11
I. Steuern als Instrument der Wirtschaftspolitik in der wissenschaftlichen Diskussion	11
II. Aufbau der Untersuchung	13
B. Die Steuerpolitik 1949-1982	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
e) 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
C. Schlußbetrachtung	200
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 eingeführt¹. 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 Vorschlägen². 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.

¹ Vgl. Mann, Fritz Karl, *Steuerpolitische Ideale*, Jena 1937, S. 50f.

² 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“³ 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“⁴ — obwohl zunächst allgemein abgelehnt⁵ — 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“⁶ war. Angesichts des gestiegenen staatlichen Finanzbedarfs, der sich aus der Übernahme immer neuer Aufgaben ergab⁷, 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 1926⁸ 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 Bräuer⁹, die versuchten, eine saubere Abgrenzung dieser neuen Steuerziele vom fiskalischen Steuerzweck vorzunehmen¹⁰.

³ Mann, Fritz Karl, Steuerpolitische Ideale, S. 317.

⁴ Wagner, Adolf, Finanzwissenschaft, Bd. 1, 3. Aufl. Leipzig 1883, S. 40ff.

⁵ Mann, Fritz Karl, Steuerpolitische Ideale, S. 322.

⁶ Ebenda, S. 343.

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

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

⁹ 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.

¹⁰ 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 Vogel¹¹ 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 ansah¹². 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 Lerner¹³, 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.

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

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

¹³ Lerner, Abba P., The Economics of Control, New York 1947.