



positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

12

Ralph Brügelmann/Winfried Fuest

Aktuelle Steuerreformmodelle auf dem Prüfstand

Die Politik ist gefordert

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-24109-2

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2004 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Druckhaus LOCHER GmbH, Köln

Inhalt

1	Problemstellung	4
2	Reformnotwendigkeit	5
2.1	Anforderungen an ein modernes Steuersystem	6
2.2	Steuervereinfachung	12
2.3	Steuerentlastung zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit	15
3	Vorschläge zur Reform der deutschen Einkommensteuer	17
3.1	Das Kirchhof-Modell – die Fortentwicklung des Karlsruher Entwurfs	17
3.2	Das Berliner Modell der FDP	23
3.3	Das gemeinsame steuerpolitische Konzept von CDU und CSU	26
3.4	Der Vorschlag des Sachverständigenrates – die Duale Einkommensteuer	28
4	Fiskalische Auswirkungen und Verteilungswirkungen	37
4.1	Fiskalische Auswirkungen	38
4.2	Verteilungswirkungen	43
5	Zusammenfassung	49
	Literatur	53
	Kurzdarstellung / Abstract	55
	Die Autoren	56

Noch ist die letzte Stufe der für 2001 bis 2005 beschlossenen Steuerreform nicht vollständig in Kraft, schon wird der Ruf nach weiterführenden Reformen des Steuersystems aus Politik und Wissenschaft immer lauter. Dies ist nicht verwunderlich, denn während andere Industrieländer in den letzten Jahren mit Erfolg zum Teil radikale Änderungen ihrer Steuersysteme vorgenommen haben (iwd, 1999), blieb es in Deutschland lediglich bei zaghaften Reformschritten. Damit reichen die bisherigen Entlastungsschritte nicht aus, um den Steuerstandort Bundesrepublik aus Sicht der nationalen wie insbesondere auch der internationalen Investoren nachhaltig attraktiver zu gestalten, noch wurde das Ziel einer notwendigen Steuersystematisierung erreicht. Nach Ansicht vieler Experten, insbesondere aus dem Kreis der Wissenschaft, gleicht das gegenwärtig in der Bundesrepublik praktizierte Steuersystem eher einem Chaos als einem geordneten System und erscheint allein schon unter diesem Aspekt als grundsätzlich reformbedürftig.

Die dabei lebhaft diskutierte Frage lautet, ob überhaupt eine weitere systemimmanente Reform mit lediglich weiteren Teilkorrekturen ausreichend und ökonomisch sinnvoll ist oder ob ein gänzlich neues System implementiert werden soll, etwa indem der synthetische Einkommensbegriff aufgegeben wird. Vor diesem Hintergrund wurden in jüngster Zeit verschiedene Vorschläge für eine weiterführende Reform unterbreitet. So entwickelten Steuer- und Finanzvertreter der unterschiedlichen politischen Lager sowie unabhängige Wissenschaftler, unter anderem auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, unterschiedliche Reformvorschläge für eine Fortentwicklung des deutschen Steuersystems. Die einzelnen Reformmodelle weisen einerseits eine Vielzahl ähnlicher Konstruktionsmerkmale auf, so zum Beispiel im Bereich der Steuertarife. Andererseits unterscheiden sie sich jedoch grundlegend bei der Ermittlung und definitorischen Abgrenzung der steuerlichen Bemessungsgrundlage und damit der Frage, was als zu versteuerndes Einkommen oder auch Gewinn anzusehen ist.

Daher erscheint es notwendig und sinnvoll, die gegenwärtig von verschiedener Seite vorgelegten Steuerreformmodelle einer kritischen Analyse zu unterziehen, um damit zu überprüfen, welche fiskalischen, allokativen und auch distributiven Veränderungen mit der Implementierung des jeweiligen Reformmodells verbunden wären. Damit soll zugleich so konkret wie möglich die Frage beantwortet werden, inwieweit die unterbreiteten Vorschläge und Konzepte ihre selbst gesteckten Reformziele tatsächlich erfüllen und damit die steuerlichen Rahmenbedingungen am Standort Bundesrepublik auch tatsächlich verbessern. Bei der Untersuchung dieser zentralen Fragestellung werden im Rahmen dieser Analyse zunächst die von den verschiedenen Parteien vorgelegten Reformkonzepte analysiert. Anschließend sollen pars pro toto aus den vielen von Seiten der Wissenschaft erarbeiteten Reformkonzepten der Kirchhof-Vorschlag wie auch der Vorschlag des Sachverständigenrates vorgestellt und bewertet werden.

2

Reformnotwendigkeit

Die Reformnotwendigkeit des deutschen Steuersystems wird von allen Steuerexperten wie auch von den Zensiten, das heißt den besteuerten Bürgern und Unternehmen, gesehen. Diese Notwendigkeit zu einer nunmehr durchgreifenden Reform resultiert einfach daraus, dass die vom Gesetzgeber in den letzten Jahren auf den Weg gebrachten Reformschritte allzu zaghaft ausgefallen sind und nicht in der Lage waren, die grundlegenden Schwächen und Mängel in dem bestehenden System zu beheben. Das Gegenteil ist eher der Fall. Weder wurde die Gesetzesflut in der vergangenen Legislaturperiode eingedämmt, noch wurde das Steuerrecht transparenter und systemgerechter. Effizienzaspekte werden nach wie vor sträflich vernachlässigt – dagegen dominieren normativ begründete Gerechtigkeitsvorstellungen sowie eine Fülle von außerfiskalischen Lenkungsnormen das deutsche Steuerrecht.

Hinzu kommt, dass aufgrund des internationalen Steuerwettbewerbs eine Vielzahl von Industriestaaten, insbesondere die neuen osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten, in den vergangenen Jahren die Unternehmenssteuern massiv gesenkt haben. Sie haben damit die Bundesrepublik unter Zugzwang gesetzt, bei diesem wichtigen Standortfaktor nicht ins Hintertreffen zu geraten. Das gilt umso mehr, als eine Vielzahl von Studien, wie zum Beispiel die des Sachverständigenrates und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), die Bundesrepublik im internationalen Vergleich als Schlusslicht in dieser Kategorie ausweisen (Sachverständigenrat, 2003; ZEW, 2003). Damit ergibt sich zusammenfassend die Notwendigkeit zu einer durchgreifenden Steuerreform allein schon aus der Kompliziertheit, Konzeptionslosigkeit und mangelnden Wettbewerbsfähigkeit des geltenden deutschen Steuerrechts.

2.1 Anforderungen an ein modernes Steuersystem

Ein modernes Steuersystem muss einer Vielzahl von Anforderungen genügen. Die grundlegendste, quasi der Ursprung der Besteuerung, lautet, den Staat mit ausreichenden Einnahmen zu versorgen. Dieses originäre Ziel der Besteuerung wird durch Nebenbedingungen ergänzt, die sich im Zeitablauf zum Teil sehr gewandelt haben. Jedoch führten nicht alle diese Entwicklungen auch zu Änderungen im Steuerrecht.

Denn trotz der sich wandelnden Anforderungen sind das Leistungsfähigkeitsprinzip und die daraus ableitbaren Gerechtigkeitsvorstellungen die seit langem einseitig dominierenden Grundlagen des deutschen Steuersystems. Nur ist dieses Prinzip für die konkrete Ausgestaltung einer Steuer unzureichend. Denn es besagt im Kern nur, dass Steuerpflichtige, die gleich leistungsfähig sind, gleich hoch belastet und solche, die unterschiedlich leistungsfähig sind, unterschiedlich hoch belastet werden sollen. Damit führt die Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips zu einer horizontalen und vertikalen Gleichbehandlung und Gerechtigkeit.

Die Probleme mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip beginnen mit dessen praktischer Umsetzung. Bereits die Bestimmung, wer gleich leistungs-

fähig ist, wirft erhebliche Probleme auf: Welche Ausgaben sind beruflich bedingt und dürfen bei der Einkommensteuer als Werbungskosten abgezogen werden und welche nicht? Welche Sonderausgaben oder Belastungen sind tatsächlich unvermeidlich und werden steuerlich anerkannt und welche nicht? Die Komplikationen nehmen zu, wenn die Frage der vertikalen Gleichbehandlung geklärt werden soll: Wie viel höher soll ein leistungsfähigerer Steuerpflichtiger belastet werden? Diese Fragen lassen sich nicht objektiv klären, sondern nur durch eine politische Entscheidung, die auf subjektiven Werturteilen beruht. Dadurch wird das Leistungsfähigkeitsprinzip weitgehend zur Leerformel (Schmidt, 1980).

Gleichwohl war und ist das Leistungsfähigkeitsprinzip das beherrschende Element in der deutschen Steuerreformdebatte, denn aufgrund seiner geringen Konkretisierung kann fast jede beliebige steuerpolitische und insbesondere verteilungspolitische Argumentation damit gestützt werden. Dies führt dazu, dass bei der Steuerreformdiskussion stets subjektive Gerechtigkeitsaspekte im Vordergrund stehen, bei denen sich die gerade vorherrschende politische Meinung durchsetzt.

In der Vergangenheit nahmen dadurch die Regelungen zugunsten spezifischer Einzelfälle kontinuierlich zu, um die individuellen Verhältnisse der Steuerpflichtigen besser berücksichtigen zu können. So entstand gleichzeitig ein Einkommensteuerrecht, das bei der Steuerpflicht vielfältige Ausnahmen beinhaltet. Da der Staat gleichzeitig aber nicht auf Einnahmen verzichten will, müssen die Steuersätze relativ hoch sein. Die Kombination aus hohen Steuersätzen und vielen Einzelfallregelungen bietet dann Anreize und Möglichkeiten zur legalen Steuerumgehung, was die Bemessungsgrundlage weiter verengt und das Steueraufkommen mindert. Die Gefahr eines Teufelskreises entsteht.

Um dies zu vermeiden, muss ein modernes Steuersystem neben den oben genannten Anforderungen hinsichtlich eines hinreichenden Aufkommens und einer politisch akzeptierten Belastungsgerechtigkeit zusätzlich noch einen hohen Grad der Allokationseffizienz gewährleisten. Dieses Kriterium beinhaltet eine Vielzahl von Teilaspekten. Allokationseffizienz lässt sich ganz allgemein mit einem wachstumsfreundlichen Steuersystem

gleichsetzen. Dafür darf die Steuerbelastung nicht zu hoch sein, denn die Anbieter von Arbeit und Kapital orientieren sich an ihrem zu erwartenden Nettoeinkommen. Wird dieses durch die Steuer zu stark beschnitten, gehen die Leistungs- und Investitionsanreize in Deutschland verloren.

Zusätzlich sollte das Steuersystem weitestgehend neutral sein. Damit ist nicht die klassische Edinburger Regel des „Leave them as you find them“ gemeint (Schmölders, 1959). Diese Interpretation des Neutralitätspostulates würde eine Einkommensumverteilung über das Steuersystem grundsätzlich ausschließen. Umverteilung wird aber einerseits durch die Orientierung am Leistungsfähigkeitsprinzip explizit beabsichtigt. Andererseits will niemand, auch nicht die schärfsten Kritiker des gegenwärtigen Steuersystems, den sozialen Ausgleich über die Besteuerung aufgeben.

Stattdessen wird eine größtmögliche Entscheidungsneutralität angestrebt. Die Entscheidungen über Investitionen, Arbeitsangebot, Ersparnisbildung und Konsum sollen durch das Steuersystem so wenig wie möglich beeinflusst werden. Hintergrund dieser Forderung ist die Erkenntnis, dass in einer Welt ohne Steuern, in der jeder Bürger und jedes Unternehmen seinen eigenen Nutzen- und Ertragsüberlegungen folgt, für alle die größtmögliche Wohlfahrt (Pareto-Effizienz) erzielt wird (Debreu, 1959). Nur wird eine solche Welt immer Fiktion bleiben. Aber auch in der Realität, in welcher der Staat Steuern erhebt, sollte durch die Besteuerung so wenig wie möglich in die Entscheidungen von Haushalten und Unternehmen eingegriffen werden. Dadurch lässt sich das höchstmögliche Produktions- und Einkommensniveau erzielen, das dann auch als Steuerbasis zur Verfügung steht. Derartige Rückwirkungen der Besteuerung auf die Einkommensentstehung und damit auch auf die Entwicklung der Steuerbasis werden jedoch meist ignoriert (zu den steuerlich bedingten Effizienzverlusten vergleiche Brügelmann/Fuest, 1998).

Eine völlige Neutralität des Steuersystems ist jedoch nicht möglich. Dies wird unter anderem durch die angestrebte Einkommensumverteilung verhindert. Zudem kann die Freizeit mangels Einkommen niemals besteuert werden. Besteuert wird immer nur das (Arbeits-)Einkommen, so dass die Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit verzerrt wird. Deshalb bezie-

hen sich die Neutralitätsanforderungen primär auf die unternehmerischen Entscheidungen und lassen sich auf

- Investitionsneutralität,
- Finanzierungsneutralität und
- intertemporale Neutralität

eingrenzen (Schwinger, 1994). Investitionsneutralität meint, dass bei der Auswahl eines Investitionsprojektes die Rangfolge der Realisierung nicht durch steuerliche Eingriffe verändert wird. Ein normalerweise weniger oder gar unrentables Projekt darf nicht allein durch steuerliche Anreize zur ersten Wahl werden. Letzteres mag auf den ersten Blick unsinnig erscheinen, beschreibt aber die grundsätzliche Funktionsweise von steuerlich geförderten Investitionsprojekten.

Finanzierungsneutralität meint, dass die Steuer keinen Einfluss auf die Entscheidung hat, wie eine Investition finanziert wird. Wenn es aus steuerlicher Sicht egal ist, ob ein Unternehmen Gewinne einbehält, neue Aktien ausgibt oder einen Kredit aufnimmt, wird automatisch derjenige Finanzierungsweg gewählt, der am besten zum Unternehmen und zum Investitionsprojekt passt. Dann wird gleichzeitig auch die Wahl der Rechtsform eines Unternehmens nicht mehr von steuerlichen Aspekten beeinflusst.

Die intertemporale Neutralitätsanforderung betrifft die Entscheidung zwischen der Bildung von Ersparnissen und dem sofortigen Konsum. Ersparnisse sind die Grundlage von Investitionen und bestimmen damit auch zukünftiges Wirtschaftswachstum. In einem Einkommensteuersystem werden aber Kapitalerträge in vollem Umfang besteuert, was die Bildung von Ersparnissen beeinflusst. Daher lässt sich die intertemporale Neutralität prinzipbedingt nicht verwirklichen (Sandmo, 1985). Der Sachverständigenrat versucht mit seinem Reformansatz der Dual Income Tax, diesem Ziel näher zu kommen.

Sind die drei obigen Neutralitätsbedingungen erfüllt, werden stets die Investitionen mit den höchsten (Brutto-)Erträgen ausgewählt, und zwar

im gleichen Umfang wie in einer Welt ohne Steuern. Sie werden über den günstigsten Finanzierungsweg hinreichend mit Kapital versorgt. Das Volkseinkommen kommt dem Maximum, das ohne Steuern erreicht würde, am nächsten. Oder allgemein gesprochen: Der für Verteilungszwecke zur Verfügung stehende Kuchen ist am größten. Deshalb sollte erst jetzt über die Verteilung diskutiert werden.

Ein entscheidungsneutrales Steuersystem ist gleichzeitig auch einfach. Neutrale Systeme beinhalten grundsätzlich keine Möglichkeiten zur legalen Steueroptimierung mehr, eben weil alle Investitionsprojekte und Finanzierungsformen gleich behandelt werden. Der Steuerpflichtige erhält bei gegebenem Bruttoeinkommen immer das gleiche Nettoeinkommen, egal ob er seine Einnahmen als Kapitaleinkünfte oder als Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung deklariert oder sie zum Bau von Schiffen, Flugzeugen oder Wohnungen verwendet. Es dürfte auch als gerechter empfunden werden, denn gleich Leistungsfähige werden gleich hoch belastet, egal wie sie ihr Einkommen verwenden oder deklarieren.

Aus ökonomischer Sicht bedeutet ein einfaches Steuersystem jedoch nicht notwendigerweise, mit möglichst wenigen Paragraphen auszukommen. Zunächst geht es darum, die Kosten der Steuerplanung beim Steuerpflichtigen zu minimieren. Dann erst folgen die Entrichtungs- und Erhebungskosten. Zwar werden in einem neutralen Steuersystem auch viele der heutigen Paragraphen, insbesondere solche mit Lenkungs-funktion, entfallen. Es werden aber weiterhin genaue Abgrenzungen der Steuertatbestände notwendig sein, um eine umfassende und gerechte Besteuerung zu gewährleisten. Die Steuererklärung auf einer Postkarte oder einem Bierdeckel ist daher weder ein lohnenswertes noch ein realistisches Ziel. Die volkswirtschaftlichen Kosten, die ein kompliziertes Steuersystem durch die mit ihm verbundenen Wachstumseinbußen verursacht, lassen sich ohnehin nicht quantifizieren. Diese Kosten stehen in keiner Korrelation zu der Menge der Vorschriften.

Viele der jetzt vorliegenden Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer werden den oben genannten Anforderungen, wenn überhaupt, dann nur teilweise und eher zufällig gerecht. So wird die Vereinfachung des

Steuersystems oft an dessen Verständlichkeit festgemacht. Auch wenn dies die Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Steuersystem ist, bedeutet es nicht notwendigerweise, dass die Entscheidungsvielfalt der Steuerpflichtigen begrenzt wird. Unabhängig davon können die vorgeschlagenen Reformen auch zu einer höheren Neutralität und Allokationseffizienz führen, was in den weiteren Abschnitten geprüft wird.

Demgegenüber ist zum Beispiel ein von den Finanzbehörden für die Länderfinanzminister verfasstes Gutachten über die Steuerreformvorschläge von verwaltungstechnischen und fiskalischen Erwägungen geprägt (Finanzministerkonferenz, 2004). Mit gleich acht Beurteilungskriterien wird eine große Anzahl von Aspekten untersucht. Darunter werden aber die wirtschaftlichen Auswirkungen und die Neutralität der Besteuerung als Letztes genannt, dürfen also als nachrangig gelten. Stattdessen stehen die Vereinfachung im verwaltungstechnischen Sinne, eine größtmögliche Aufkommenskontinuität und Gerechtigkeitsaspekte im Vordergrund. Damit kann das Gutachten nicht überzeugen. Insbesondere die kurzfristige Aufkommensproblematik im Rahmen des Übergangsprozesses scheint übergewichtet. Sie entsteht, obwohl Tarifsenkung und Gegenfinanzierung gleichzeitig in Kraft treten. Denn die Steuerausfälle entstehen unmittelbar bei den ersten Steuervorauszahlungen. Die Gegenfinanzierung wird dagegen erst nach Beendigung der Steuerveranlagung mit einem Zeitverzug von möglicherweise mehr als einem Jahr voll kassenmäßig aufkommenswirksam. Kurzfristig sind die staatlichen Einnahmeverluste also deshalb so groß, weil der erhebliche Gegenfinanzierungsbetrag, der durch die Streichung von Ausnahmeregeln im Extremfall fast 50 Milliarden Euro einbringen soll, nicht im gleichen Haushaltsjahr wie die Steuersenkung verbucht werden kann. Das verdeutlicht gleichzeitig das Ausmaß der Sonderregelungen und Ineffizienzen und die dringende Notwendigkeit, sie abzubauen. Eine Reform dann aber abzulehnen, weil die Abschaffung der Sonderregelungen im Rahmen von Übergangsproblemen fiskalisch nicht verkraftbar sei, ist zu kurzfristig gedacht.

Anders als von den Finanzbehörden werden die Reformvorschläge in dieser Untersuchung weitestgehend nach ökonomischen Kriterien beurteilt. Im Vordergrund steht ein ökonomisch einfaches Steuersystem, in dem die

Steuer so entscheidungsneutral wie möglich sein sollte. Daneben werden natürlich auch Gerechtigkeits- und Aufkommensfragen thematisiert. Sie sollen aber nicht einseitig dominant sein.

2.2 Steuervereinfachung

Naturgemäß besteht zwischen den Oppositionsparteien und der Bundesregierung Uneinigkeit darüber, wie die Steuerpolitik in der Zukunft gestaltet werden sollte. Einig sind sich alle Parteien und auch Wissenschaftler jedoch darin, dass das Steuerrecht in der Bundesrepublik zu kompliziert und intransparent ist. Die hohe Regelungs- und Bürokratiedichte manifestiert sich in Deutschland in einer steigenden Gesetzes- und Verordnungsflut, insbesondere bei der Einkommensteuer. Die große Zahl von Gesetzesänderungen, Verordnungen und Erlassen ist selbst für den Fachmann immer schwerer zu durchschauen und stiftet ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit. So beklagt beispielsweise Friedrich Merz diesen Zustand sehr anschaulich mit folgenden Worten: „Das geltende deutsche Einkommensteuerrecht ist durch unaufhörliche Gesetzesänderungen zu einem Konglomerat undurchsichtiger Vorschriften, unklarer Regelungsgegenstände und widersprüchlicher Wertentscheidungen verkommen. Das Gesetz mit den dazugehörigen zahlreichen Verordnungen, Richtlinien, Interpretationsschreiben und Nichtanwendungserlassen des Bundesministers der Finanzen sowie der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesfinanzhofes erschließt sich dem Steuerpflichtigen praktisch nicht mehr. Die Wissenschaft spricht von einer ‚voranschreitenden Chaotisierung des Steuersystems‘“ (Merz, 2003).

Dieses vernichtende Urteil ist nicht unbegründet, wenn man an die vielfältigen Referentenentwürfe im vergangenen Jahr zur Gemeindefinanzreform oder auch zur Zinsbesteuerung – Stichwort Abgeltungssteuer – denkt. Kaum war die Tinte des alten Entwurfs trocken, wurde ein neuer vorgelegt, der sich dann, da als Kompromisslösung konzipiert, noch weiter von einer verständlichen und praktikablen Lösung entfernte. Das beste Beispiel hierfür ist das Gezerre um die Gemeindefinanzreform. Wie kurzle-

big und damit wenig planbar oder verlässlich die Steuergesetzgebung in der Bundesrepublik ist, dokumentiert eindrucksvoll die Antwort der Bundesregierung vom 16. September 2003 auf eine Anfrage der Opposition, welche Steuervorschriften im Bereich der Einkommensbesteuerung in der abgelaufenen Legislaturperiode gleich mehrfach geändert wurden. Das Ergebnis: Insgesamt wurden 110 Vorschriften sowie sechs dazugehörige Anlagen gleich mehrfach modifiziert (Deutscher Bundestag, 2003).

Diese vielfältigen geänderten Paragraphen schaffen erhebliche Probleme – für die Steuerzahler, die Finanzverwaltung und sogar für die Steuerberater. Für alle ist es häufig nicht mehr nachvollziehbar, nach welchen Gesetzen und Vorschriften die Sachverhalte zu behandeln sind. In vielen Fällen ist damit der Vollzug der Besteuerung nicht mehr sichergestellt und aufgrund der unsicheren Gesetzeslage auch gar nicht mehr möglich. Der Verlust einer gesicherten Gesetzeslage führt bei den Betroffenen zu einem Verlust an Akzeptanz und einfach auch zu Frustration.

Neben einer höheren Rechtssicherheit muss die Vereinfachung des Steuerrechts auch zu einer besseren Verständlichkeit der Steuergesetze selbst führen. Umfragen unter Finanzamtsvorstehern haben ergeben, dass zum Beispiel die in der Amtszeit des ehemaligen Finanzministers Oskar Lafontaine eingeführten Gesetzesvorschriften des § 2b EStG zur Mindestbesteuerung und Begrenzung der Verlustverrechnung so kompliziert waren, dass sie selbst von Angehörigen der Finanzverwaltung nur schwer in die Praxis umgesetzt werden konnten. Zudem ist die Rechts- und Planungsunsicherheit groß, weil das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber immer häufiger zwingt, nicht verfassungskonforme Vorschriften zu ändern oder ganz abzuschaffen. Dies ist zum Beispiel bei der Mindestbesteuerung und der verfassungswidrigen Besteuerung der Alterseinkünfte geschehen.

Mit der Komplizierung des Steuerrechts nimmt nicht nur die Rechtsunsicherheit zu, sondern es steigen auch die Erhebungs- und Planungskosten (so genannte Compliance Costs). Diese fallen sowohl bei den steuerzahlenden Bürgern und Unternehmen als auch bei der Finanzverwaltung in erheblichem Umfang an. Aktuelle Untersuchungen des Instituts für Mit-

telstandsforschung (IfM) zeigen, dass die Hauptursache für den Anstieg der Bürokratiekosten für mittelständische Unternehmen im Bereich der staatlichen Steuern und Abgaben liegt (IfM, 2003). Das Steuereckdicht schadet jedoch nicht zuletzt auch dem Fiskus selbst. Denn die vielen Gesetze und Verwaltungsvorschriften erfordern ihrerseits einen hohen Kontrollaufwand bei der Finanzverwaltung und schmälern damit die Nettoeinnahmen nach Abzug der Erhebungskosten.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass in der Bundesrepublik bis zu 4,9 Prozent des gesamten Steueraufkommens durch die komplizierte Steuererhebung gleich wieder beim Fiskus als Einnahmeverlust anfallen (Wagner, 2004). Bezogen auf das Haushaltsjahr 2003 wären das knapp 22 Milliarden Euro. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung kommt in einer für das Bundesfinanzministerium erstellten Studie zu Vollzugskosten von 4,7 Prozent des Steueraufkommens. Davon entfallen allerdings 3,1 Prozentpunkte auf den Aufwand der Steuerpflichtigen, die Gesetze zu befolgen. Die Steuererhebung schmälert die Einnahmen des Fiskus folglich nur um 1,6 Prozent. Auch wenn von den gesamten Vollzugskosten also nur ein Drittel beim Fiskus entsteht, liegt Deutschland mit der Quote von 1,6 Prozent des Steueraufkommens im internationalen Vergleich eher am oberen Rand der Verwaltungskosten (RWI, 2003).

Die Forderung nach einer radikalen Vereinfachung des Steuerrechts macht auch unter dem volkswirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkt Sinn. Zu den Kosten der Steuererhebung zählen nicht nur die unmittelbaren Aufwendungen, zum Beispiel für die Inanspruchnahme eines Steuerberaters, sondern auch der Zeitaufwand, der mit dem Abfassen einer Steuererklärung verbunden ist. Dadurch entstehen beträchtliche Opportunitätskosten, denn der Steuerpflichtige kann während dieser Zeit keiner anderen Arbeit nachgehen. Schätzungen gelangen zu dem Ergebnis, dass 100 Euro zusätzliche Steuereinnahmen für den Fiskus volkswirtschaftliche Opportunitätskosten und damit Wohlfahrtsverluste von bis zu 300 Euro verursachen können (Spengel/Wiegard, 2004). Eine Vereinfachung des Steuerrechts würde sich damit für alle beteiligten Gruppen und für die Volkswirtschaft insgesamt auszahlen. Die folgende Übersicht

veranschaulicht noch einmal, welche Kosten ein Steuersystem generell auslöst und damit auch, auf welcher Ebene sich konkrete Ansatzpunkte für zukünftige Kostenersparnisse durch eine mögliche Vereinfachung des Steuerrechts ergeben.

Übersicht

Kosten der Steuererhebung		
Kostenträger	Kostenarten	
	Planungskosten	Vollzugskosten
Steuerpflichtiger	Planungskosten der Steuervermeidung	Steuerdeklarationskosten
Fiskus	Kosten der Planung von Steuersystemen	Steuerkontrollkosten

Quelle: Wagner, 2004

2.3 Steuerentlastung zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Die Steuerbelastung von Unternehmen sollte auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau gesenkt werden. Vergleicht man die für die Standortwahl entscheidende effektive Durchschnittssteuerbelastung von Kapitalgesellschaften, befindet sich Deutschland im europäischen Vergleich trotz der Unternehmenssteuerreform von 2001 auf dem letzten

Tabelle 1

Unternehmenssteuersätze in Europa						
– in Prozent –						
	Tarifbelastung		Effektive Durchschnittssteuerbelastung		Effektive Grenzsteuerbelastung	
	2001/02	2003	2001/02	2003	2001/02	2003
Deutschland	39,4	40,7	36,0	37,2	29,8	31,1
Frankreich	36,6	35,4	35,8	34,9	34,7	34,1
Irland	10,0	12,5	10,8	13,0	12,7	14,1
Italien	40,2	38,3	28,8	32,4	-6,3 ¹	21,4
Niederlande	35,0	34,5	32,9	32,4	29,0	28,5
Schweden	28,0	28,0	23,6	23,3	17,2	17,0

¹ Negatives Vorzeichen bedeutet eine Steuersubvention.

Quelle: Sachverständigenrat, 2003

Rang. Besorgnis erregend ist zudem, dass sich der Abstand zu den anderen Ländern vergrößert hat. Diese Tatsache führt zu Kapitalflucht, der verstärkten Verlagerung von Unternehmensteilen in Niedrigsteuerländer (DIHK, 2003).

Die Notwendigkeit einer Steuerentlastung aus Standortüberlegungen hat im Zuge der EU-Osterweiterung nochmals deutlich zugenommen. Denn die neuen Beitrittsländer haben bereits im Vorfeld ihrer europäischen Integration bei der Ertrags- und damit auch Unternehmensbesteuerung eine bemerkenswerte Standortinitiative entfacht, indem sie ihre Steuersätze massiv kappten, um auf diese Weise ausländische Investoren anzuziehen. In den Bereichen der Unternehmens- und Einkommensteuer besteht dringender Reformbedarf, wenn Deutschland international aufschließen will. Der Standort Deutschland wird weiterhin an Attraktivität einbüßen, sofern die Besteuerung dauerhaft so beträchtlich über dem europäischen Durchschnitt liegt. Zwar hat Deutschland zurzeit auch Vorteile

vorzuweisen, wie zum Beispiel eine funktionsfähige Infrastruktur, eine herausragende geographische Lage und einen wichtigen Markt, dem international immer noch viel Beachtung geschenkt wird. Dennoch ist wegen der hohen Besteuerung und der hohen Lohnkosten die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt.

Es erscheint nicht möglich, mittelfristig mit effektiven Unterneh-

Tabelle 2

Effektive Unternehmenssteuersätze der neuen EU-Mitglieder im Vergleich zu Deutschland		
- in Prozent -		
	2003	2004
Deutschland	37,2	36,0
Malta	32,8	32,8
Estland	22,5	22,5
Slowenien	21,6	21,6
Polen	24,7	17,5
Tschechien	24,2	17,1
Slowakei	22,1	16,8
Zypern	14,5	14,5
Lettland	17,8	14,3
Ungarn	19,4	14,0
Litauen	13,1	13,1

Quelle: ZEW/Ernst & Young, 2003

menssteuersätzen von 13 bis 15 Prozent wie in Lettland oder Litauen konkurrieren zu können. Aber nicht nur die Länder, die wie Lettland und Estland relativ fernab von interessanten Märkten sind, haben signifikant niedrigere Unternehmenssteuern. Direkte Nachbarn wie Polen und Tschechien stellen mit Unternehmenssteuern in Höhe von 17 bis 18 Prozent Deutschland mit seinen 36 Prozent weit in den Schatten. Darüber hinaus ist in einigen der früheren Zentralverwaltungswirtschaften bei der Einkommensteuer bereits ein einheitlicher Steuersatz, eine Flat Rate, erfolgreich implementiert. Während in Deutschland jede Steuersenkung heiß diskutiert wird und eine Flat Rate zurzeit als utopisch angesehen werden kann, führten Estland und Litauen sie bereits 1994 ein, Lettland folgte 1995 und Russland 2001. Ab diesem Jahr wird es eine Flat Rate in der Ukraine und in der Slowakei geben.

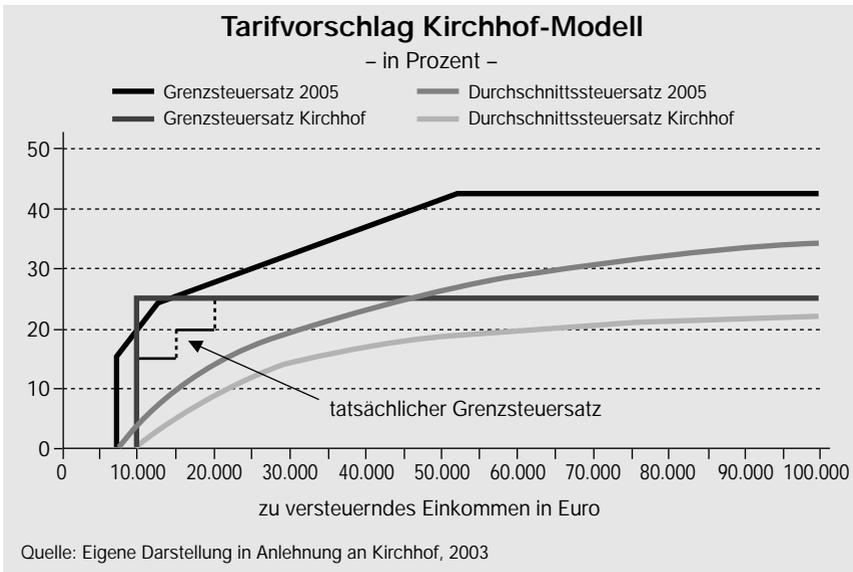
3

Vorschläge zur Reform der deutschen Einkommensteuer

3.1 Das Kirchhof-Modell – die Fortentwicklung des Karlsruher Entwurfs

Zunächst wird das hinsichtlich der Tarifsenkung und der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage radikalste Steuerreformmodell untersucht. Das Konzept von Kirchhof, der fortentwickelte Karlsruher Entwurf (Kirchhof, 2003), kann den Anspruch erheben, das einfachste und transparenteste Modell in der Diskussion zu sein. Die grundlegenden Prinzipien des Einkommensteuerrechts kommen bei diesem Vorschlag wieder zum Vorschein, da eine Rückkehr zu den Grundsätzen der synthetischen Einkommensteuer erfolgt. Bei diesem Vorschlag wird auch die Anzahl der gesetzlichen Normen am stärksten reduziert. Durch die Zusammenfassung der zurzeit sieben Einkunftsarten zu einer einzigen – nämlich Einkünfte aus Erwerbshandeln – entfallen viele der heutigen Abgrenzungsprobleme. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass hoch komplexe Lebenssachverhalte auch angemessener steuerlicher Rege-

Abbildung 1



lungen bedürfen, da sonst das Risiko besteht, in der Realität keine adäquaten Lösungen bieten zu können. Eine Gefahr liegt auch darin, dass keine Rechtskontinuität besteht, so dass zumindest in der Anfangsphase der Implementierung ein hoher Definitionsbedarf und mangelnde steuerliche Planungssicherheit entstünden.

Durch die vorgesehene Flat Rate von 25 Prozent, einheitlich für Unternehmen und Haushalte, werden Verzerrungen bei der Einkommensdeklaration abgebaut, so dass die Neutralität der Besteuerung gestärkt wird. Der Tarif weist zwar nur einen Grenzsteuersatz auf, allerdings sind durch den Sozialausgleichsbetrag zwei Stufen eingebaut, das heißt der Tarif wird de facto zum Stufentarif. Kirchhof sieht eine Entlastung bei niedrigen Einkommen vor, wodurch von den ersten steuerpflichtigen 5.000 Euro nur 60 Prozent, von den folgenden 5.000 Euro nur 80 Prozent versteuert werden müssen. Zuvor räumt er allen Steuerpflichtigen einen Grundfreibetrag von 8.000 Euro ein, der in dieser Höhe auch für Kinder gilt. Zudem wird zur Abgeltung von Werbungskosten allen Steuerpflichtigen eine Vereinfachungspauschale von 2.000 Euro gewährt.

Zur Finanzierung der tarifbedingten Mindereinnahmen von geschätzt gut 60 Milliarden Euro sollen die Bemessungsgrundlage des Steueraufkommens erheblich verbreitert und alle 163 Lenkungsnormen- und Ausnahmetatbestände gestrichen werden (Rheinischer Merkur, 2004), so dass der Nettoeffekt der Be- und Entlastungen null beträgt. Der radikale Kahlschlag bei den Subventionstatbeständen soll die soziale Gerechtigkeit gewährleisten, da Steuerpflichtige mit hohem Einkommen, die durch den künftigen niedrigen Spitzensteuersatz besonders stark entlastet würden, bisher überdurchschnittlich von den Ausnahmetatbeständen profitiert haben. Allein die negativen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung summieren sich laut Einkommensteuerstatistik 1998 auf 35,8 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2004).

Zusätzlich ist im Kirchhof-Modell eine unbegrenzte Verlustverrechnung möglich, allerdings nur innerhalb eines Veranlagungszeitraumes. Das heißt: Wenn Gewinne und Verluste im gleichen Jahr entstanden sind, ist eine volle Aufrechnung möglich. Stammen die Verluste jedoch aus früheren Jahren, so dürfen sie nur mit aktuellen Gewinnen der gleichen Erwerbsgrundlage verrechnet werden. Konkret bedeutet dies, dass Verluste, die in der Vergangenheit aus Vermietung und Verpachtung entstanden sind, in der Gegenwart auch nur mit Gewinnen aus Vermietung und Verpachtung verrechnet werden dürfen. Hat der Steuerpflichtige heute zum Beispiel Gewinne aus Gewerbebetrieb, sind diese in vollem Umfang steuerpflichtig, da es sich nicht um die gleiche Erwerbsgrundlage handelt.

Durch diese Maßnahme soll das Steueraufkommen verstetigt werden, was aus Sicht des Fiskus sicherlich zu begrüßen ist. Damit werden aber gleichzeitig auch alle Abgrenzungsprobleme zwischen den Einkunftsarten, die zuvor durch die Abschaffung der heutigen sieben Einkunftsarten beseitigt wurden, durch die Hintertür wieder in das Steuerrecht hereingeholt.

Die Körperschaftsteuer soll in die Einkommensteuer integriert werden. Dies wird durch den einheitlichen Satz von 25 Prozent bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer ermöglicht. Dabei soll die Steuererhebung generell als Quellenabzug im Unternehmen erfolgen. Ausgeschüt-

tete Dividenden werden beim Anteilseigner steuerfrei gestellt. Das Halbeinkünfte- oder das Anrechnungsverfahren werden somit obsolet. Zinseinkünfte sollen mit einer Abgeltungssteuer in Höhe des normalen Steuersatzes von 25 Prozent veranlagt werden. Der Sparerfreibetrag soll wie auch in den Konzepten der FDP und des Sachverständigenrates wegfallen. Allerdings soll bei allen Formen der Quellenbesteuerung eine Steuerkarte vorgelegt werden können, also auch bei einer Bank. Dadurch werden auch bei Kapitaleinkünften die Vereinfachungspauschale, der Grundfreibetrag und der Sozialausgleichsbetrag berücksichtigt.

Die Steuerbefreiung der Dividenden beim Empfänger vermeidet eine Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne mit Körperschaft- und Einkommensteuer, wodurch die Finanzierungsneutralität gewährleistet ist. Damit ist es für die Steuerbelastung zunächst egal, ob die Gewinne einbehalten oder ausgeschüttet werden. Da auch Zinserträge in der Regel mit 25 Prozent Einkommensteuer belastet werden, ist es außerdem egal, ob eine Investition durch Eigenkapital oder durch Kredite finanziert wird.

Tabelle 3

Vollanrechnungsverfahren versus Dividendenfreistellung		
– in Euro –		
	Vollanrech- nungsverfahren	Dividenden- freistellung
Gewinn	+ 10.000	+ 10.000
- Körperschaftsteuer (25%)	- 2.500	- 2.500
= Bardividende	= 7.500	= 7.500
+ Körperschaftsteuer- erstattung	+ 2.500	+ 0
= Bruttodividende	= 10.000	= 7.500
- Einkommensteuer (25%)	- 2.500	- 0
= Nettodividende	= 7.500	= 7.500

Eigene Berechnungen

Tabelle 3 zeigt, dass die Dividendenfreistellung nicht zu einer gleichheitswidrigen Schonung der ausgeschütteten Gewinne führt. Sie vermeidet lediglich eine Doppelbelastung und führt zum gleichen Ergebnis wie das bis einschließlich 2000 praktizierte Vollanrechnungsverfahren. Anders als das Vollanrechnungsverfahren kann die Dividendenfreistellung aber europatauglich ausgestaltet werden. Dafür

müssen allerdings auch Dividenden aus dem Ausland steuerfrei gestellt werden. Die Folge ist die Abschaffung der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag, wodurch der Fiskus auf ein Aufkommen von zurzeit rund zehn Milliarden Euro verzichten würde.

Bei der Besteuerung von Gewinnen aus Beteiligungsveräußerungen fehlt dem Kirchhof-Modell hinsichtlich der Finanzierungsneutralität leider eine vergleichbare Konsequenz, denn diese Gewinne sind grundsätzlich steuerpflichtig. Allerdings werden 90 Prozent des Veräußerungserlöses als Werbungskosten anerkannt. Dadurch unterliegen de facto nur zehn Prozent des Veräußerungserlöses der Steuerpflicht. Anders als im geltenden Recht werden im Kirchhof-Modell Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen gleich behandelt, denn die 10-prozentige Steuerpflicht gilt allgemein für Beteiligungen an steuerjuristischen Personen. Dies ist eine neue Definition im Kirchhof-Modell, die beide Rechtsformen umschließt.

Bei Kapitalgesellschaften reicht eine Steuerbefreiung von 90 Prozent nicht aus. Stattdessen ist die völlige Steuerbefreiung dieser Gewinne zwingend notwendig, will man eine Doppelbesteuerung einbehaltener Gewinne vermeiden. Dies sei anhand des folgenden Beispiels illustriert:

Schüttet eine Kapitalgesellschaft ihre Gewinne nicht aus, so werden diese den offenen Rücklagen zugeführt, so dass der Unternehmenswert steigt. Das gezeichnete Kapital und damit auch der Buchwert einer jeden Beteiligung bleiben jedoch konstant. Jeder Anteilseigner erhält stattdessen entsprechend seiner Beteiligung einen Anspruch an den Rücklagen. Dieser Anspruch wird bei einem Verkauf der Beteiligung mit vergütet, das heißt der Verkaufspreis liegt über dem Buchwert der Beteiligung. Dadurch entsteht automatisch ein Veräußerungserlös. In dem hier beschriebenen Fall beruht er aber auf bereits versteuerten Gewinnen. Eine Besteuerung der Veräußerungsgewinne würde zu einer Doppelbesteuerung führen.

Die in Tabelle 4 in Klammern gefassten Zahlen zeigen, dass jede Steuerbelastung die Neutralität verletzt. Deshalb müssen Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften generell steuerfrei bleiben.

Tabelle 4

Steuerliche Behandlung der Veräußerungserlöse von Kapitalgesellschaften		
– in Euro –		
	Vollaus- schüttung	Thesaurierung
Gezeichnetes Kapital	10.000	10.000
+ Gewinn (5%)	+ 500	+ 500
- Körperschaftsteuer (30%)	- 150	- 150
- Ausschüttung	- 350	- 0
= Verkehrswert der Beteiligung	= 10.000	= 10.350
- Buchwert der Beteiligung	- 10.000	- 10.000
= Veräußerungs- gewinn	= 0	= 350
- Einkommensteuer (30%)	- 0	- 0(105) ¹
Nettoertrag	+ 350	+ 350(245) ¹

¹ Bei voller Steuerpflicht der Veräußerungserlöse.
Eigene Berechnungen

Durch die 10-prozentige Steuerpflicht wird die Selbstfinanzierung von Investitionen, das heißt der Gewinneinbehalt, steuerlich benachteiligt.

Eine weitere Neuregelung in der Unternehmensbesteuerung ist der Wegfall der Gewerbesteuer. Stattdessen ist vorgesehen, dass die Gemeinden Hebesätze für den Gemeinanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer festsetzen dürfen. Soll die Finanzierungsneutralität gewahrt bleiben,

müssen die Sätze für Unternehmen und Haushalte identisch sein. Für Leistungen zur Zukunftssicherung und für Altersbezüge gilt – wie bei allen anderen diskutierten Steuerreformvorschlägen – das Prinzip der nachgelagerten Besteuerung. Folglich sind Beiträge zum Erwerb von Versorgungsansprüchen steuerfrei, da sie in voller Höhe als Erwerbsausgaben abgesetzt werden können. Die später daraus fließenden Altersbezüge sind allerdings vollständig zu versteuern. Als Vorsorgeaufwendungen sind nur die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung abzuziehen. Es wird kein Abzug von Beiträgen zur Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung eingeräumt.

Eine Finanzierungslücke ist sowohl in der Anlaufphase als auch nach abgeschlossener Implementierung laut Kirchhof nicht vorhanden. Er schlägt vor, dass die Steuervorauszahlungen den vorjährich gezahlten

entsprechen sollen, sofern der Steuerzahler keine Mindereinnahmen nachweist. Zudem geht er von Übergangsgewinnen aus, wie zum Beispiel von Mehreinnahmen durch den Abbau von stillen Reserven, die eventuelle Ausfälle kompensierten. Erste unabhängige Ergebnisse zu den Aufkommenswirkungen werden in Kapitel 4.1 dargestellt.

Der Tarif des Kirchhof-Modells entlastet besonders hohe Einkommen, da der Spitzensteuersatz von nur 25 Prozent schon ab 18.000 Euro greift. Dies ist unter Effizienzaspekten vorteilhaft. Denn je höher der Grenzsteuersatz ist, desto stärker werden die Steuerpflichtigen von der Entscheidung abweichen, die sie in einer Welt ohne Steuern getroffen und als optimal angesehen hätten. Folglich nehmen die mit der Besteuerung verbundenen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste mit ansteigendem Grenzsteuersatz zu. Verteilungspolitisch kann der weitgehend einheitliche Steuersatz von 25 Prozent aber problematisch erscheinen.

Allerdings tragen gegenwärtig die fünf Prozent der Topverdiener 43 Prozent zum gesamten Steueraufkommen bei. Es ist wahrscheinlich, dass Spitzenverdiener im Vergleich zu den unteren Einkommensklassen einen signifikant größeren Vorteil aus der jetzigen Bemessungsgrundlage ziehen. Kirchhof geht folglich davon aus, dass primär innerhalb der Einkommensklassen umverteilt wird, dass also die „Abschreibungskünstler“ gegenüber denen mit transparenten Einkünften verlieren werden. Auf diesen Aspekt der Verteilungswirkung wird vertieft im Punkt 4.2 eingegangen.

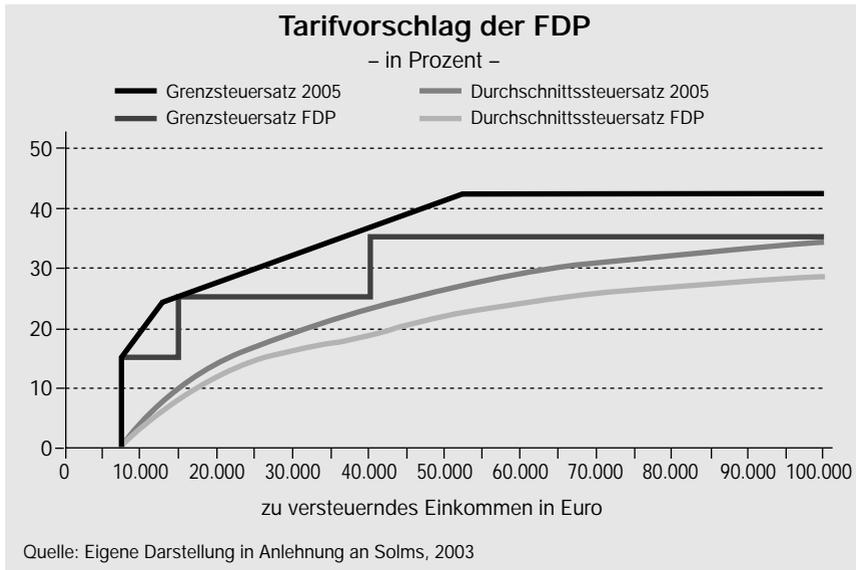
3.2 Das Berliner Modell der FDP

Das Modell der FDP hält weitgehend an dem geltenden Recht fest, um die Rechtskontinuität und Planungssicherheit zu wahren (Solms, 2003). Wie das Kirchhof-Modell und das Konzept der CDU/CSU schlägt das FDP-Modell einen Stufentarif vor. Der Eingangssteuersatz soll bei 15 Prozent ab einem Einkommen von 7.500 Euro festgelegt werden. Die zweite Stufe greift ab 15.000 Euro mit einem Steuersatz von 25 Prozent. Der Höchststeuersatz von 35 Prozent wird ab 40.000 Euro fällig. Das

Modell beinhaltet tarifbedingte Steuermindereinnahmen von knapp 33 Milliarden Euro, was gut der Hälfte der Erleichterung des Kirchhof-Modells entspricht. Die geringeren Ausfälle sind unter anderem mit dem höheren Spitzensteuersatz von 35 Prozent ab einem Einkommen von 40.000 Euro sowie dem Körperschaftsteuersatz, der an den Einkommensteuersatz angepasst werden soll, zu erklären.

Zentrale Unterschiede zwischen dem FDP-Modell und dem Kirchhof-Konzept werden im Bereich der Unternehmensbesteuerung, aber auch in Bereichen der Verlustverrechnung, des Bankgeheimnisses und der Vorsorgeaufwendungen offensichtlich. Das Modell der FDP hält am Bankgeheimnis fest und strebt somit das „Österreichische Modell“ an, während das Kirchhof-Modell die Aufgabe des Bankgeheimnisses vorsieht. Der Verlustrücktrag soll auf das Vorjahr beschränkt bleiben, der Vortrag hingegen unbeschränkt sein. Die Gewerbesteuer wird ersetzt durch das Recht auf eine höhere Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer, zusätzlich soll ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer bestehen.

Abbildung 2



Vorgesehen ist zudem eine Aufwendungspauschale für Arbeitnehmer in Höhe von zwei Prozent der steuerpflichtigen Einnahmen. Mindestens sollen 200 Euro, höchstens 5.000 Euro geltend gemacht werden können. Darüber hinausgehende Abzugsmöglichkeiten für Werbungskosten sind nicht vorgesehen. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Pflege- und Krankenversicherung sind steuerlich voll abzugsfähig. Sonstigen Altersvorsorgebeiträgen wird ein abzugsfähiger Betrag von 2.000 Euro eingeräumt.

Im FDP-Modell gibt es nur noch eine Einkunftsart. Jede Tätigkeit, die in der Absicht erfolgt, Gewinne zu erzielen, ist steuerpflichtig. Dabei wird zwischen drei Einnahmekategorien unterschieden. Diese Differenzierung orientiert sich an der Art der Einkommensentstehung. Steuerpflichtig sind:

- Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, das heißt Arbeitseinkünfte im weiteren Sinne,
- Einnahmen aus der Nutzung von Vermögen, das heißt Kapitaleinkünfte im weiteren Sinne, und
- Einnahmen aus Renten und Unterhaltszahlungen, das heißt Transfers im weiteren Sinne.

Ausgeschüttete Gewinne von Kapitalgesellschaften sind beim Anteilseigner steuerfrei, wenn zuvor Körperschaftsteuer entrichtet wurde. Damit wird wie im Kirchhof-Modell eine Doppelbesteuerung ausgeschütteter Gewinne vermieden. Hingegen sollen sämtliche Veräußerungsgewinne voll steuerpflichtig sein, auch diejenigen aus der Veräußerung von Anteilen von Kapitalgesellschaften. Damit kommt es zu einer vollen Doppelbelastung einbehaltener Gewinne. Die Finanzierungsneutralität ist im FDP-Modell folglich nicht gewährleistet. Es bleibt in dieser Hinsicht hinter dem Kirchhof-Modell zurück, da dort nur eine partielle Doppelbelastung der einbehaltenen Gewinne erfolgt.

Andere Merkmale stimmen hingegen mit dem Kirchhof-Modell überein. So ist vorgesehen, dass auch hier weitgehend alle Ausnahmetatbestände der Besteuerung, wie Pendlerpauschale und Sparerfreibetrag, wegfallen.

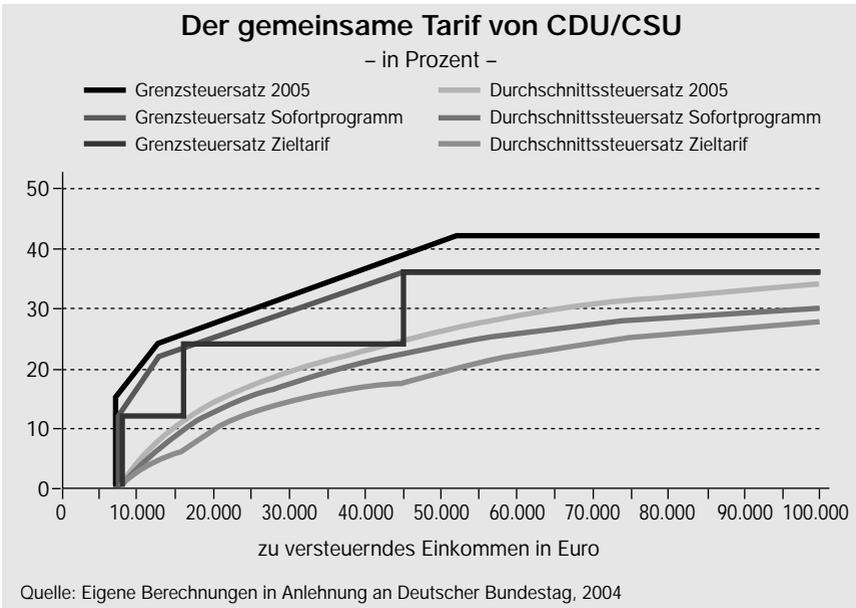
Auch in diesem Modell ist eine Quellensteuer auf Zinseinkünfte von nur 25 Prozent implementiert, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in Hinblick auf die hohe Kapitalmobilität zu stärken. Eine Begünstigung für Kapitalanlagen entsteht dadurch dennoch nicht, da ein allein stehender Arbeitnehmer erst bei einem Einkommen von 66.000 Euro einen Durchschnittssteuersatz von 25 Prozent erreicht. Unabhängig davon wird die Finanzierungsneutralität durch die in der Regel unterschiedlichen Steuersätze verletzt. Zu erwähnen bleibt die vorgesehene Gleichstellung von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, durch die auch kleine Kapitalgesellschaften von niedrigen Steuersätzen profitieren können. Veräußerungsgewinne sind allerdings steuerpflichtig, sofern sie nicht innerhalb von vier Jahren reinvestiert werden.

3.3 Das gemeinsame steuerpolitische Konzept von CDU und CSU

Das Konzept der CDU/CSU schlägt langfristig einen Stufentarif vor, der als Einziger der hier vorgestellten Vorschläge alle zwei Jahre inflationsbereinigt werden soll, um die kalte Progression zu vermeiden. Der Eingangssteuersatz soll auf zwölf Prozent, der Spitzensteuersatz auf 36 Prozent ab einem Einkommen von 45.000 Euro festgelegt werden. In einer Übergangsphase soll weiterhin ein linear-progressiver Tarif gelten. Auch dieses Konzept sieht den Wegfall der Gewerbesteuer sowie den weitgehenden Wegfall von Steuerbefreiungen, Freibeträgen, Abzugsbeträgen und Ermäßigungen vor. Die Bemessungsgrundlage wird bei dem Konsenskonzept der CDU und CSU vergleichsweise am geringsten verbreitert, die tarifbedingten Steuermindereinnahmen werden hingegen auch nur auf gut 22 Milliarden Euro beziffert (Deutscher Bundestag, 2004).

Der Arbeitnehmerpauschbetrag soll bei 840 Euro liegen. Darüber hinausgehende Werbungskosten sollen aber im Einzelnachweisverfahren abzugsfähig bleiben. Fahrtkosten zum Arbeitsplatz sollen wie beim Vorschlag des Sachverständigenrates weiterhin begrenzt absetzbar bleiben. Das CDU/CSU-Modell sieht die Absetzungsmöglichkeit von 25 Cent je Kilometer für Entfernungen bis maximal 50 Kilometer vor. Vorsorgeauf-

Abbildung 3



wendungen sollen gänzlich abzugsfähig sein, wobei offen gehalten wird, wie bei den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung in Zukunft verfahren wird.

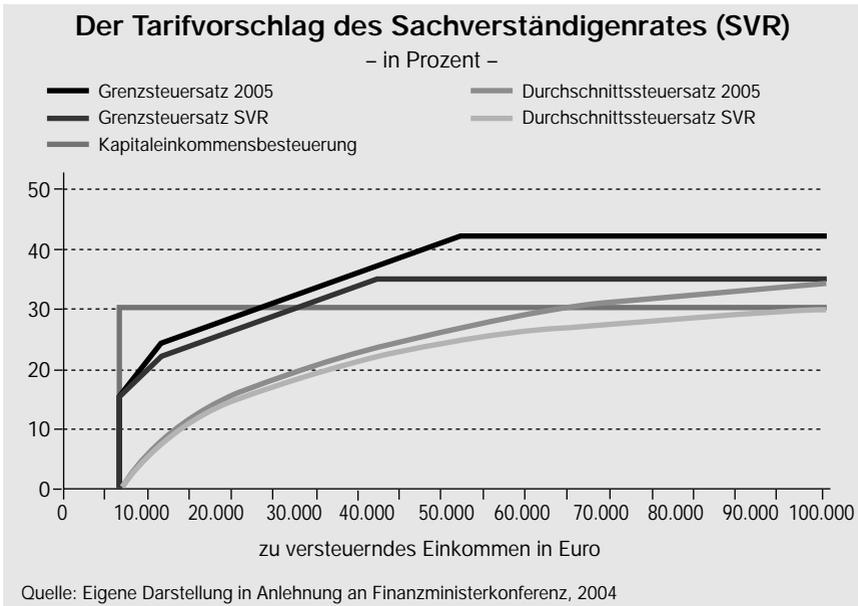
Die Gewerbesteuer soll in dem Konzept durch eine wirtschaftskraftbezogene Gemeindesteuer ersetzt werden. Die Kommunen sollen enger einbezogen und neben der bereits bestehenden Beteiligung an der Einkommensteuer auch an der Körperschaftsteuer beteiligt werden. Die Körperschaftsteuer bleibt grundsätzlich bestehen, ebenso das derzeitige Halbeinkünfteverfahren. Allerdings soll eine Abstimmung zwischen beiden Steuern erarbeitet werden, die eine rechtsform- und finanzierungsneutrale Besteuerung unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung vorsieht. Wie dies konkret umgesetzt werden soll, wird leider nicht näher erläutert. Degressive Abschreibungen und Sonderabschreibungen sollen wegfallen und der tatsächlichen Nutzungsdauer der Wirtschaftsgüter eine hohe Relevanz beigemessen werden. Der Verlustvortrag ist unbeschränkt möglich, die Regelungen für den Rücktrag sind noch nicht spezifiziert.

3.4 Der Vorschlag des Sachverständigenrates – die Duale Einkommensteuer

Alle bisher vorgestellten Reformmodelle aus Politik und Wissenschaft setzen auf eine Weiterentwicklung des bestehenden Einkommensteuersystems. Dabei trifft die Bezeichnung „Weiterentwicklung“ nur bedingt zu, denn im Kern geht es um eine Rückbesinnung auf die Prinzipien der synthetischen Einkommensteuer: Alle Einkunftsarten sollen gleich behandelt werden; Ausnahmen sind grundsätzlich nicht zulässig. Alle Regelungen sollten sich klar aus dem objektiven oder dem subjektiven Nettoprinzip ableiten lassen, das heißt steuersystematisch begründbar sein. Dadurch würde das Steuersystem sowohl einfacher als auch neutraler. Denn ohne Ausnahmetatbestände entfällt eine Vielzahl von Paragraphen und Entscheidungsmöglichkeiten.

Dieses an sich erstrebenswerte Konzept hält der Sachverständigenrat einerseits nicht für realisierbar, andererseits auch nicht für praxisgerecht.

Abbildung 4



Ersteres manifestiert sich zum Beispiel in den verbliebenen Systembrüchen der oben vorgestellten Reformvorschläge, letzteres in der unzureichenden Reaktionsfähigkeit auf den internationalen Steuerwettbewerb. Der Sachverständigenrat schlägt deshalb explizit vor, den synthetischen Einkommensbegriff aufzugeben (Sachverständigenrat, 2003). Er präferiert stattdessen eine Duale Einkommensteuer, bei der zwischen Arbeitseinkünften einerseits und Kapitaleinkünften andererseits differenziert wird. Alle Einkünfte, die im weitesten Sinne dem Produktionsfaktor Arbeit zugerechnet werden können, sollen wie bisher mit einem progressiven Tarif besteuert werden. Einkommen, welches aus dem Produktionsfaktor Kapital erwächst, soll dagegen mit einem von der Einkommenshöhe unabhängigen proportionalen Steuersatz belastet werden, der im Hinblick auf den internationalen Steuerwettbewerb auf einem Niveau von 30 bis 35 Prozent liegen sollte. Die bereits erwähnte Kommission der obersten Finanzbehörden der Länder hat in ihrem Gutachten für diesen Vorschlag einen konkreten Tarifverlauf erarbeitet. Der Eingangssteuersatz soll bei 15 und der Spitzensteuersatz bei 35 Prozent liegen.

Der konzeptionelle Hintergrund dieses Vorschlages basiert auf Effizienzüberlegungen. Primäres Ziel des Sachverständigenrates ist es, Deutschland aus steuerlicher Sicht für Investitionen attraktiver zu machen und das deutsche Steuerrecht wachstumsfreundlicher zu gestalten. Zu diesem Zweck wird die Besteuerung der Unternehmen hinsichtlich ihrer Belastungswirkung vereinheitlicht¹ und über eine gesonderte Besteuerung der Kapitaleinkünfte von der übrigen Steuererhebung getrennt. Die Unternehmensbesteuerung kann so weitestgehend an Neutralitätsaspekten ausgerichtet werden. Es wäre aber falsch, deshalb anzunehmen, dass die Kapitaleinkünfte nicht mehr zur Umverteilung herangezogen werden. Lediglich der Steuersatz, zu dem dies geschieht, ist konstant, um den Effizienz- und Neutralitätsanforderungen gerecht zu werden.

Bei der Dualen Einkommensteuer sind keine verfassungsmäßigen Einwände zu befürchten, anders als zum Beispiel bei der früheren Begren-

¹ Mit der Vereinheitlichung ist nur die Steuerbelastung im Sinne einer neutralen Besteuerung gemeint. Die Trennung zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften soll nicht aufgehoben werden.

zung des Spitzensatzes auf gewerbliche Einkünfte. Damals wurde zur Kompensation der Zusatzbelastung der gewerblichen Einkünfte durch die Gewerbesteuer der Einkommensteuertarif vor Erreichen des Spitzensteuersatzes begrenzt. Nun soll aber nicht die Einkommensteuerlast mehr oder minder stark begrenzt werden, sondern es wird ein gänzlich anderer Belastungsverlauf festgelegt – anstelle eines progressiven eben ein proportionaler. Damit können hinsichtlich der Durchschnittsbelastungen durchaus ähnliche Ergebnisse erzielt werden. Denn der Eingangssatz auf Arbeitseinkünfte dürfte unter dem Proportionalatz auf Kapitaleinkommen liegen, der Spitzensatz auf Arbeitseinkommen hingegen darüber.

Wie bei den meisten zuvor diskutierten Vorschlägen ist die Abschaffung der Gewerbesteuer eine grundlegende Voraussetzung für die Einführung der Dualen Einkommensteuer. Der Sachverständigenrat empfiehlt, sie durch einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen, wie es zum Beispiel von Seiten der Wirtschaft vorgeschlagen wurde (BDI/VCI, 2001). Ansonsten würden die Gewinne von Personenernternehmen und Kapitalgesellschaften einer einseitigen Zusatzbelastung unterworfen. Dies führt dabei zu einer Mehrbelastung der Eigenkapital gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung, die Finanzierungsneutralität wäre nicht gewährleistet. Um die Neutralitätsbedingungen zu wahren, muss der Zuschlag für beide Steuerarten außerdem einheitlich sein.

Zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung ausgeschütteter Gewinne von Kapitalgesellschaften sollen Dividenden, wie zum Beispiel im Kirchhof-Modell auch, steuerfrei gestellt werden. Dadurch ist die Finanzierungsneutralität immer gewährleistet (siehe Kapitel 3.1) und es ergibt sich zwingend die gleiche Belastung wie bei einem Anrechnungsverfahren. Dies ist in einer Dualen Einkommensteuer sogar in besonderem Maße gewährleistet, da die Steuersätze auf alle Arten von Kapitaleinkünften einheitlich sind; in einem synthetischen Einkommensteuersystem mit einem progressiven Tarif wäre die Neutralität nur für den Spitzensatz gegeben.

Eine besondere Regelung sieht der Sachverständigenrat bei der Besteuerung von Veräußerungserlösen vor. Bei privaten Veräußerungserlösen unterscheidet sich sein Vorschlag grundsätzlich nicht von den übrigen,

denn diese Gewinne sollen voll steuerpflichtig sein. Bei Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften möchte der Sachverständigenrat aber die derzeit viel diskutierte und kritisierte Unterscheidung zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften beibehalten, die in den anderen Steuerreformvorschlägen abgeschafft werden soll. Die Steuerbefreiung dieser Gewinne ist, wie in den Darlegungen zum Kirchhof-Modell erläutert, bei Kapitalgesellschaften zwingend notwendig.

Zur allgemeinen Wahrung der Finanzierungsneutralität dehnt der Sachverständigenrat die Steuerfreiheit auch auf natürliche Personen aus. Bisher gilt diese Regelung nur, wenn die Beteiligung von einer anderen Kapitalgesellschaft gehalten wird. Da aber nun Dividenden generell steuerfrei gestellt sein sollen, müssen auch private Anteilseigner Beteiligungen an Kapitalgesellschaften steuerfrei veräußern dürfen. Die bisher im Einkommensteuergesetz enthaltenen Spekulationsfristen können folglich weitestgehend abgeschafft werden. Bei Gewinnen aus Immobilienverkäufen etc. entsteht eine uneingeschränkte Steuerpflicht, Gewinne aus Aktienverkäufen bleiben völlig steuerfrei.

Tabelle 5

Bei Anteilen an Personenunternehmen ist die volle Steuerpflicht von Veräußerungsgewinnen durchaus begründbar. Hier wird ein einbehaltener Gewinn direkt den Kapitalkonten der Gesellschafter zugeschrieben, das heißt, der Buchwert der Beteiligung schließt die anteiligen offenen Rücklagen mit ein. Dadurch kann bei einem Verkauf der Beteiligung

Steuerliche Behandlung der Veräußerungserlöse von Personenunternehmen		
– in Euro –		
	Vollaus-schüttung	Thesaurierung
Gezeichnetes Kapital	10.000	10.000
+ Gewinn (5%)	+ 500	+ 500
- Einkommensteuer (30%)	- 150	- 150
- Entnahme	- 350	0
= Verkehrswert der Beteiligung	= 10.000	= 10.350
- Beteiligungskapital	- 10.000	- 10.350
= Veräußerungsgewinn	= 0	= 0
Nettoertrag	+ 350	+ 350

Eigene Berechnungen

kein Veräußerungserlös entstehen, der auf zuvor einbehaltenen Gewinnen beruht. Folglich existiert auch kein Doppelbesteuerungsproblem.

Daher können alle verbleibenden Veräußerungserlöse, die zum Beispiel auf Erwartungen über die zukünftige Gewinnentwicklung oder stillen Reserven beruhen, bei Personenunternehmen voll besteuert werden. Dies führt zu einer Benachteiligung von Personenunternehmen gegenüber Kapitalgesellschaften, auf die auch der Sachverständigenrat hinweist. Denn auch bei letzteren basieren die Veräußerungserlöse nicht nur auf bereits versteuerten Gewinnen, sondern auch auf stillen Reserven oder Zukunftserwartungen. Allerdings sind bei Beteiligungen an Kapitalgesellschaften auch keine Veräußerungsverluste steuerlich absetzbar, was die Benachteiligung der Personenunternehmen in gewissem Rahmen wieder kompensiert. Ob dies ausreichend ist, sei dahingestellt.

Allerdings ist dieses Problem keine Besonderheit der Dualen Einkommensteuer. Es verdient hier nur eine besondere Beachtung, da der Sachverständigenrat eine höchstmögliche Neutralität der Besteuerung anstrebt, verbleibende Neutralitätsverletzungen folglich eine höhere Relevanz haben. Hier liegt sie in der Unterscheidung zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften begründet und ließe sich nur durch eine einheitliche Besteuerung beider Rechtsformen beseitigen. Dies würde de facto auf eine allgemeine Unternehmensbesteuerung im Rahmen der Körperschaftsteuer hinauslaufen. Derartige Modelle sind bereits in der Vergangenheit diskutiert worden und waren für die Personenunternehmen nicht attraktiv. Daher sollte man mit dieser Ungleichbehandlung leben.

Ein zentrales Problem bleibt aber die Abgrenzung von Kapital- und Arbeitseinkünften bei Unternehmen, die von ihren Eigentümern geführt werden. Durch sein Engagement im eigenen Unternehmen erzielt der Eigentümer sowohl Arbeits- als auch Kapitaleinkommen. Bei der heute praktizierten synthetischen Einkommensteuer ist dies unproblematisch: Alle Einkünfte werden zusammengerechnet und einem einheitlichen Tarif unterworfen. Bei der Dualen Einkommensteuer sollen Arbeits- und Kapitaleinkünfte aber explizit getrennt und unterschiedlich hoch besteuert werden. Für diese Trennung muss der Gesetzgeber ein Verfahren vorge-

ben, denn die Bilanz der Unternehmen weist zunächst nur den Gewinn aus. Bei Kapitalgesellschaften darf zwar ein Geschäftsführergehalt abgezogen werden. Dafür bestehen aber einerseits Ermessensspielräume, andererseits existiert dieser Buchungsposten bei Personenunternehmen überhaupt nicht.

Um diese Trennung vornehmen zu können, kann der Gesetzgeber entweder Vorgaben für die Ermittlung der Höhe des Arbeits- oder des Kapitaleinkommens festlegen. Die jeweils andere Einkunftsart wird dann als Restgröße aus der Differenz zwischen dem Gewinn und dem nach gesetzlichen Vorgaben zu ermittelnden Einkommen errechnet. Da die Höhe des Arbeitseinkommens stark von einzelfallspezifischen Bedingungen abhängt, schlägt der Sachverständigenrat vor, die Höhe der Kapitaleinkünfte über einen gesetzlich vorgegebenen Renditefaktor und das im Unternehmen eingesetzte Kapital zu ermitteln. Der Rest des Gewinns ist dann der Unternehmerlohn. Das Vorgehen wird im Folgenden erläutert: Der Gewinn G eines Unternehmens beträgt

$$G = r * EK \quad (1)$$

oder

$$G = k * EK + U \quad (1a)$$

mit

G = Gewinn

r = Eigenkapitalrendite

k = gesetzlich vorgegebener Renditefaktor

EK = Eigenkapital (= $A - B$, das heißt = Aktiva minus Schulden)

U = Unternehmerlohn (Arbeitslohn)

A = Aktiva des Unternehmens

B = Schulden des Unternehmens

und die Steuer T ist dann

$$T = t * k * EK + m * U \quad (2)$$

$$T = k * (t - m) * (A - B) + m * G \quad (2a)$$

mit

t = Steuersatz auf Kapitaleinkünfte

m = Steuersatz auf Arbeitseinkünfte

Dies ist die einfachste Berechnungsmöglichkeit und entspricht in etwas anderer Darstellung der vom Sachverständigenrat vorgestellten Nettomethode. Die Trennung von Arbeits- und Kapitaleinkünften lässt sich auch über die Bruttomethode herstellen. Berücksichtigt man, dass der auf das Fremdkapital gezahlte Zins i steuerlich abzugsfähig ist, lässt sich (2) umformen zu

$$G = (t - m) * (k * A - i * B) + m * G \quad (3)$$

Der Unterschied zwischen der Brutto- und der Nettomethode liegt in der Behandlung des Fremdkapitals. Das Unternehmen erwirtschaftet eine Gesamtkapitalrendite, wovon ein Teil auf das Eigen- und ein Teil auf das Fremdkapital entfällt. Nun dürfte diese Gesamtkapitalrendite in den seltensten Fällen dem Fremdkapital- bzw. Marktzins i entsprechen. Folglich stellt sich die Frage, ob die Differenz zwischen dem gesetzlichen Renditefaktor und dem Fremdkapitalzins dem Arbeits- oder dem Kapitaleinkommen des Unternehmers zugeschlagen werden soll. Dies lässt sich leicht veranschaulichen, wenn man den Renditefaktor k in den allgemeinen Zinssatz i und eine Extrarendite e (zum Beispiel ein Risikozuschlag für die erhöhte Unsicherheit gegenüber einer alternativen Anlage am Kapitalmarkt) aufspaltet:

$$k = i + e \quad (4)$$

Dann ergibt sich aus (3)

$$T = k * (t - m) * (A - B) + m * G + e * B * (t - m) \quad (5)$$

Der Ausdruck (5) entspricht demjenigen in (2a), außer dass hier die auf das Fremdkapital B entfallende Extrarendite e mit dem Steuersatz t auf Kapitaleinkünfte besteuert und entsprechend bei den Arbeitseinkünften abgezogen wird.

Für den Steuerpflichtigen ist die Bruttomethode vorteilhafter, wenn der Steuersatz k auf Kapitaleinkünfte niedriger ist als der Steuersatz m auf Arbeitseinkünfte. Dies dürfte meist der Fall sein, da selbstständige Unternehmer typischerweise zu den oberen Einkommensgruppen gehören und der Spitzensatz auf Arbeitseinkünfte über dem Proportionalatz auf Kapitaleinkünfte liegt. Der Ausdruck (3) zeigt aber, dass die tatsächliche Steuerlast bei der Bruttomethode unter anderem von der Differenz

zwischen k und i abhängt. Denn das Kapitaleinkommen ist gemäß (3) umso größer, je größer die Differenz $k - i$ ist. Belässt man den im Gesetz vorgegebenen Renditefaktor k konstant und der allgemeine Marktzins i sinkt, so steigt das anteilige Kapitaleinkommen und das Gesamtsteueraufkommen geht zurück. Das ist nicht sinnvoll. Deshalb präferiert der Sachverständigenrat die Nettomethode.

Durch die unterschiedliche Steuerlast auf Arbeits- und Kapitaleinkünfte entstehen Anreize, Einkommen von der höher belasteten Einkunftsart in die niedriger belastete zu verlagern. Es liegt also im Interesse des Steuerpflichtigen, die Kapitaleinkünfte so hoch wie möglich und die Arbeitseinkünfte so niedrig wie möglich ausfallen zu lassen. Gemäß (2) und (2a) ist dies nur möglich, wenn entweder der Renditefaktor k oder das im Unternehmen eingesetzte Eigenkapital steigt. Da der Steuerpflichtige auf k keinen Einfluss hat, muss er das Eigenkapital erhöhen. Dies ist für sich betrachtet positiv zu beurteilen, denn eine verbesserte Eigenkapitalausstattung würde die deutschen Unternehmen krisenfester machen.

Es muss aber verhindert werden, dass zum Beispiel teure Liebhabereien zur Steuersenkung als Eigenkapital ins Unternehmen eingebracht werden. Allerdings bestehen ähnliche Probleme bereits heute – mit entsprechenden Gegenmaßnahmen des Fiskus. Falls sich ein Unternehmer einen teuren Sportwagen als Dienstwagen anschafft, muss er sich eben einen höheren geldwerten Vorteil anrechnen lassen (zurzeit pro Monat ein Prozent vom Listenpreis). Denn bereits heute senken die Abschreibungen und die Wartungskosten des Firmenwagens den Gewinn – nicht jedoch über die Erhöhung des Eigenkapitals den Steuersatz auf diesen Gewinn. Um zu verhindern, dass die Steuerlast künstlich gesenkt wird, könnte zum Beispiel der jährlich anzurechnende geldwerte Vorteil zur Ermittlung der Steuerlast vom Eigenkapital abgezogen werden. Dann sinken die Kapitaleinkünfte, was bei konstantem Gewinn automatisch zu höheren Arbeitseinkünften führt.

Weiterhin besteht die Gefahr, dass Vermögen mit einer sehr niedrigen Rentabilität von der Privat- in die Unternehmenssphäre verlagert wird. Dies wirkt sich aber nur dann steuermindernd aus, wenn das Vermögen

mit einem Wert in die Bilanz aufgenommen wird, der seinen Ertragswert übersteigt. Stimmen hingegen beide Wertansätze weitestgehend überein, bleibt der Effekt minimal.

Die Problematik der Einkommensverlagerung ist also zweifellos vorhanden, sollte aber nicht überbewertet werden. Zunächst muss Vermögen vorhanden sein, welches zur Steuerminimierung in den Betrieb verlagert werden kann. Dann hat dies einerseits den positiven Effekt der Eigenkapitalstärkung, andererseits geht dem Fiskus maximal die Differenz zwischen dem Spitzensatz auf Arbeitseinkommen und dem Proportionalatz auf Kapitaleinkommen verloren. Zudem ist fraglich, ob sich immer ein spürbarer Steuerspareffekt einstellt. Vor allem aber werden durch die Verlagerung stille Reserven aufgedeckt. Dadurch entstehen bei jeder Vermögensverlagerung aus der privaten in die betriebliche Sphäre und umgekehrt steuerpflichtige Veräußerungsgewinne, sofern nicht Anteile an Kapitalgesellschaften übertragen werden. Dies dürfte eine erhebliche abschreckende Wirkung haben.

Die Implementationsprobleme einer Dualen Einkommensteuer sollten sich also bewältigen lassen. Es verbleibt aber das Problem, dass auch ein solches Einkommensteuersystem die völlige Investitions- und Finanzierungsneutralität nicht herstellen kann. Wie bei jeder Einkommensteuer scheitert die Realisierung der Investitionsneutralität an der Abweichung der steuerlichen Abschreibungswerte einer Investition von der tatsächlichen Ertragswertminderung durch die Abnutzung im Produktionsprozess. Letztere wäre für jedes Investitionsgut in jedem Unternehmen individuell zu ermitteln, was nicht umsetzbar ist. Es bleibt folglich bei steuerlich vorgegebenen Abschreibungsfristen und -sätzen vom Anschaffungswert, was immer mit mehr oder minder großen Verzerrungen verbunden ist.

Noch wesentlich größere Verzerrungen dürfte aber die Einführung der nachgelagerten Besteuerung bei den Alterseinkünften auslösen. Denn auch die private kapitalgedeckte Altersvorsorge soll bei Einzahlung auf qualifizierte Konten nachgelagert besteuert werden. Die dort getätigten Anlagen werden aber – wie jede andere Kapitalbildung auch – zumindest teilweise in Form von Eigen- oder Fremdkapital in Unternehmen inves-

tiert. Und da bei der nachgelagerten Besteuerung die Kapitalerträge bis zur Ausschüttung der Alterseinkünfte nicht versteuert werden, erfahren Investitionen, die über qualifizierte Altersvorsorgekonten finanziert werden, eine erhebliche steuerliche Bevorzugung gegenüber allen anderen Kapitaleinkünften. Daran kann auch die Duale Einkommensteuer nichts ändern. Sie kann die Verzerrungen durch eine vergleichsweise niedrige Besteuerung der Kapitaleinkünfte, die nicht explizit der Altersvorsorge dienen, nur abschwächen.

4

Fiskalische Auswirkungen und Verteilungswirkungen

Um eine grundlegende Steuerreform umsetzen zu können, muss das dahinter stehende Modell in der Politik und in der Bevölkerung akzeptiert werden. Dies hängt weniger von konzeptionellen Überlegungen ab, sondern mehr davon, wie die eigenen Interessen berührt werden. In der Politik sind primär die fiskalischen Auswirkungen relevant, das heißt, die Veränderung des zu erwartenden Steueraufkommens steht im Vordergrund.

Für den Steuerzahler ist natürlich die Veränderung der individuellen Belastung der primäre Beurteilungsmaßstab. Dieser an sich natürliche Blick auf die eigenen Interessen ist aber nicht ungefährlich. Wenn das deutsche Steuersystem als leistungsfeindlich und investitionshemmend erkannt wird und eine Reform Abhilfe schaffen soll, so wird diese Reform nahezu zwangsweise auch die Aufkommens- und Belastungssituation ändern.

Konkret heißt das, eine Steuerreform, welche Leistungs- und Investitionsanreize setzt, kann nicht ohne Auswirkungen auf das gesamte Steueraufkommen bleiben. Außerdem kann es durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu Mehrbelastungen kommen, zumindest aber zu unterdurchschnittlich geringen Entlastungen.

4.1 Fiskalische Auswirkungen

Die Ergebnisse für die Aufkommenswirkung der verschiedenen Reformvorschläge unterscheiden sich in zweierlei Hinsicht. Zum einen weichen die geplanten Entlastungsvolumina der einzelnen Vorschläge signifikant voneinander ab. Zum anderen ergaben Überprüfungen der Aufkommenswirkungen Ergebnisse, die einander widersprechen und von den Planungen abweichen.

Die tatsächliche Nettoentlastung im Falle einer Reform ist ein strittiges Thema. Über die endgültige Tarifsenkung und die definitive Verbreiterung der Bemessungsgrundlage dürfte bis zuletzt verhandelt werden – davon hängt aber die Höhe der Nettoentlastung ab. Unterschiede von ein bis zwei Milliarden Euro in den Schätzungen können daher an dieser Stelle vernachlässigt werden. Wichtiger ist hingegen die Tendenzaussage, dass sich das Konzept des Sachverständigenrates relativ aufkommensneutral umsetzen lässt, während die anderen Reformvorschläge Entlastungen und damit Steuerausfälle im zweistelligen Milliardenbereich bewirken. Die Entlastung ist im FDP-Modell eindeutig am höchsten. Der im Vergleich zu den anderen Berechnungen nur halb so große Aufkommensausfall

Tabelle 6

Fiskalische Auswirkungen der Reformvorschläge				
– in Milliarden Euro –				
	Kirchhof	FDP	CDU/CSU (Sofortprogramm)	Sachverständigenrat
Im Modell geplante Entlastung	nicht exakt spezifiziert ¹	- 26,6	- 10,7	nicht spezifiziert
Finanzministerkonferenz	- 11,4	- 28,5 ²	nicht untersucht	- 4,1
DIW Berlin	- 26,4	- 27,8	- 13,2	- 1,4
IfW Kiel	- 18,1	- 28,5	nicht untersucht	nicht untersucht

¹ Aufkommensneutralität wird angestrebt.

² Einschließlich der Kindergelderhöhung im Volumen von 14 Milliarden Euro.

Quellen: Bach et al., 2004; Boss/Elendner, 2004; Deutscher Bundestag, 2004; Finanzministerkonferenz, 2004; Kirchhof, 2003; Solms, 2003

nach den Berechnungen der Finanzministerkonferenz beruht auf der Vernachlässigung der Kindergelderhöhung. Addiert man die von der Finanzministerkonferenz veranschlagten, aber im Entlastungsvolumen nicht enthaltenen Kosten für die Kindergelderhöhung von 14 Milliarden Euro zu dem ausgewiesenen Entlastungsvolumen von 14,5 Milliarden Euro hinzu, erhält man in etwa die fiskalische Wirkung, die auch in den anderen Untersuchungen prognostiziert wird.

Beim Kirchhof-Modell gehen die Ergebnisse am weitesten auseinander. Während die Finanzministerkonferenz mit 11,4 Milliarden Euro einen vergleichsweise moderaten Steuerausfall errechnet, kommt das DIW mit mehr als 26 Milliarden Euro auf ähnliche Dimensionen wie beim FDP-Modell. Das Institut für Weltwirtschaft (IfW) liegt mit gut 18 Milliarden Euro Steuerausfällen zwischen den beiden Untersuchungen. Dabei werden sowohl die Höhe der Bruttoentlastung durch die Tarifsenkung als auch die Auswirkungen der Gegenfinanzierung höchst unterschiedlich eingeschätzt.

Die Gegenüberstellung zeigt, wie unterschiedlich eine Reform bewertet werden kann. Die durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erzielbaren Steuermehreinnahmen schwanken um mehr als 20 Milliarden Euro. Dabei liegt das Ergebnis der Finanzministerkonferenz mit fast 50 Milliarden Euro rund 20 Milliarden Euro über dem der anderen Untersuchungen. Die Problematik bei der Bewertung von Gegenfinanzierungsmaßnahmen liegt an vielfältigen Informationsdefiziten. Bisher steuerfreie Tatbestände werden in keiner Steuerstatistik erfasst, eben weil sie steuerfrei sind. Bei der Einführung der Steuerpflicht ist deshalb kaum

Tabelle 7

Fiskalische Auswirkung des Kirchhof-Modells		
– in Milliarden Euro –		
	Brutto- entlastung	Gegen- finanzierung
Finanzministerkonferenz	- 60,9	49,5
DIW Berlin	- 55,9 ¹	29,5
IfW Kiel	- 46,4	28,3

¹ Mehrausgaben für das Kindergeld werden hier der Einheitlichkeit wegen (anders als in der DIW-Untersuchung) als Entlastung gebucht. Quellen: Bach et al., 2004; Boss/Elendner, 2004; Finanzministerkonferenz, 2004

abschätzbar, durch wie viele Fälle sich die Bemessungsgrundlage um welchen Betrag erweitern wird. Folglich lässt sich, auch wenn der Tarif bekannt ist, das zusätzlich zu erwartende Steueraufkommen nur grob abschätzen.

Hinzu kommen Aufkommensverschiebungen durch Verhaltensänderungen der Steuerpflichtigen. Während diese Anpassungen an die neue Rechtslage meist zu Steuermindereinnahmen des Fiskus führen, sind bei spürbaren Tarifsenkungen auch Aufkommenszuwächse möglich. Denn die Steuervermeidung durch Investition in steuerbegünstigte Projekte lohnt sich nur noch in wesentlich geringerem Maße. Das heißt: Selbst wenn die Bereinigung der Steuergesetze um die Ausnahmetatbestände nur unvollständig gelingt, werden die Ausnahmen und Vergünstigungen nicht mehr in dem gleichen Ausmaß genutzt wie zuvor, weil deren Rendite sinkt.

Eine typische steuerbegünstigte Investition ist zum Beispiel eine Schiffsbeteiligung. Ihre Vorsteuerrendite ist gering. Sie liegt unter der Durchschnittsrendite, die am Kapitalmarkt erzielt werden kann. Durch eine steuerliche Bevorzugung kann die Rendite aber angehoben werden. Die Nettorendite der Schiffsbeteiligung kann in der Folge dann sogar über der Nettorendite einer Alternativinvestition am Kapitalmarkt ohne Steuervorteile liegen.

Tabelle 8

Rendite einer steuerbegünstigten Investition		
	Vor der Reform (2005)	Nach der Reform (Kirchhof)
Grenzsteuersatz (in Prozent)	45	25
Verlustzuweisung (in Euro)	1.000	1.000
Steuerzugschrift/ Renditezuwachs (in Euro)	450	250

Eigene Berechnungen

Mit dem Erwerb der Schiffsbeteiligung werden zu Beginn des Investitionszeitraumes Verlustbeteiligungen gewährt. Dieser Verlust ist im Regelfall nicht real, sondern existiert nur für das Finanzamt. Dadurch sinkt das zu versteuernde Einkommen und folglich auch

die Steuerschuld. Die Steuerersparnis hängt wiederum entscheidend vom Grenzsteuersatz ab: Beträgt er 45 Prozent, spart der Steuerpflichtige bei einer Verlustzuweisung von 1.000 Euro 450 Euro Steuern, beträgt er nur 25 Prozent, sind es nur 250 Euro. Da die Steuerersparnis aber in die Gesamtertragsrendite der Schiffsbeteiligung nach Steuern eingeht, wird diese bei Tarifsenkungen als Investitionsprojekt unattraktiver. Eine andere, nicht steuerbegünstigte Investition mit höherer Bruttorendite dürfte bei niedrigem Grenzsteuersatz auch nach Steuern für die meisten Investoren vorteilhaft sein. Daher sinken die Steuerausfälle durch Steuerersparnisse bei jeder Senkung der Einkommensteuertarife auch dann, wenn die Ausnahmeregelungen nicht vollständig abgeschafft werden: Es entstehen die viel beschworenen Effizienzgewinne. Das Steuermehraufkommen, das durch die veränderte Einkommensverwendung entsteht, lässt sich aber kaum seriös abschätzen. Es ist folglich in den Aufkommensprognosen, wenn überhaupt, nur rudimentär enthalten.

In den Berechnungen der Finanzministerkonferenz sind die Steuerausfälle und das Mehraufkommen durch die Gegenfinanzierung beim Kirchhof-Modell mit Abstand am höchsten. Im Ergebnis ist die Nettoentlastung und damit auch der Steuerausfall mit gut elf Milliarden Euro in dieser Untersuchung am geringsten. Anders als in den Untersuchungen von DIW und IfW wird im Gutachten der Finanzministerkonferenz zwischen dem im Steuerjahr entstehenden und eingehenden Steueraufkommen differenziert. Dabei ist das buchungstechnisch entstehende Steueraufkommen größer als das kassenmäßig eingehende, denn die Gegenfinanzierung durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wirkt erst zeitverzögert. Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage werden in der Regel erst bei der endgültigen Steuerveranlagung aufkommenswirksam, nicht jedoch bei den Steuervorauszahlungen, zum Beispiel im Rahmen der Lohnsteuer. Wenn nun Fahrtkosten zur Arbeit nicht mehr steuermindernd geltend gemacht werden können, macht sich dies erst bei der meist um ein bis zwei Jahre verzögerten Steuererklärung bemerkbar.

Erst dann können die Arbeitnehmer geringere Werbungskosten eintragen, worauf das Steueraufkommen steigt. Demgegenüber werden die Tarifsenkungen direkt bei den monatlichen Lohnsteuerabzügen wirksam.

Dadurch entsteht kurzfristig ein wesentlich höherer Steuerausfall. Er beträgt in den Berechnungen der Finanzministerkonferenz für das Rechnungsjahr 2005 beim Kirchhof-Modell 42,9 Milliarden Euro. Dies ist fast das Dreifache der Aufkommenseinbußen, die bei einer Vernachlässigung des tatsächlichen kassenmäßigen Eingangs beim Fiskus entstehen. Bei den anderen Reformmodellen existiert dieser Effekt ebenfalls, ist aber durch die wesentlich selektiver gestaltete Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei weitem nicht so stark ausgeprägt. So wird beim FDP-Vorschlag als volle Jahreswirkung ein Aufkommensausfall von 14,5 Milliarden Euro ermittelt, der kassenmäßige Fehlbetrag im Jahr 2005 soll 20,3 Milliarden Euro betragen. Damit liegen die kassenmäßigen Ausfälle nur 40 Prozent über der vollen Jahreswirkung. Auch bei dem weitgehend aufkommensneutral konzipierten Vorschlag des Sachverständigenrates ergeben sich im ersten Kassenjahr nach der Reform Steuermindereinnahmen von rund 9,5 Milliarden Euro.

Die hohen kassenmäßigen Steuerausfälle unmittelbar nach der Reform erscheinen fiskalisch kaum verkraftbar. Es wäre jedoch politisch verfehlt, jede Vereinfachung und Systematisierung des deutschen Steuerrechts aufgrund der kurzfristig sehr negativen Aufkommenswirkung abzulehnen.

Es sind die derzeitigen Ausnahmeregelungen, die Steuerausfälle verursachen. Sie sollten abgeschafft werden, um langfristig die Wachstumsperspektiven zu verbessern und das Steueraufkommen zu erhöhen. Dies nicht in die Tat umzusetzen, nur weil die kurzfristigen Steuerausfälle zu

Tabelle 9

**Volle Jahreswirkung versus kassenmäßige Aufkommenswirkung
2005 nach den Berechnungen der Finanzministerkonferenz**

– in Milliarden Euro –

	Kirchhof	FDP	CDU/CSU	Sachverständigenrat
Volle Jahreswirkung	- 11,4	- 14,5	- 10,7 ¹	- 4,1
Kassenwirkung 2005	- 42,9	- 20,3	-	- 9,5
Differenz	- 31,5	- 5,8	-	- 5,4

¹ Berechnungen von CDU/CSU.

Quelle: Finanzministerkonferenz, 2004

hoch sind, würde bedeuten: Das deutsche Steuersystem ist so kompliziert, dass es sich selber vor Veränderungen schützt.

Anstatt die Reform aufgrund der hohen kurzfristigen Ausfälle abzulehnen, sollte nach Möglichkeiten der Realisierung gesucht werden. Durch die zeitliche Begrenzung der Mindereinnahmen ließe sich die Reform zum Beispiel durch erhöhte Privatisierungserlöse finanzieren. Es ist stets zu bedenken, dass die umstellungsbedingten Steuerausfälle auf maximal zwei Jahre begrenzt sind. Danach ist je nach Ausgestaltung der Reform sogar eine Aufkommensneutralität erreichbar.

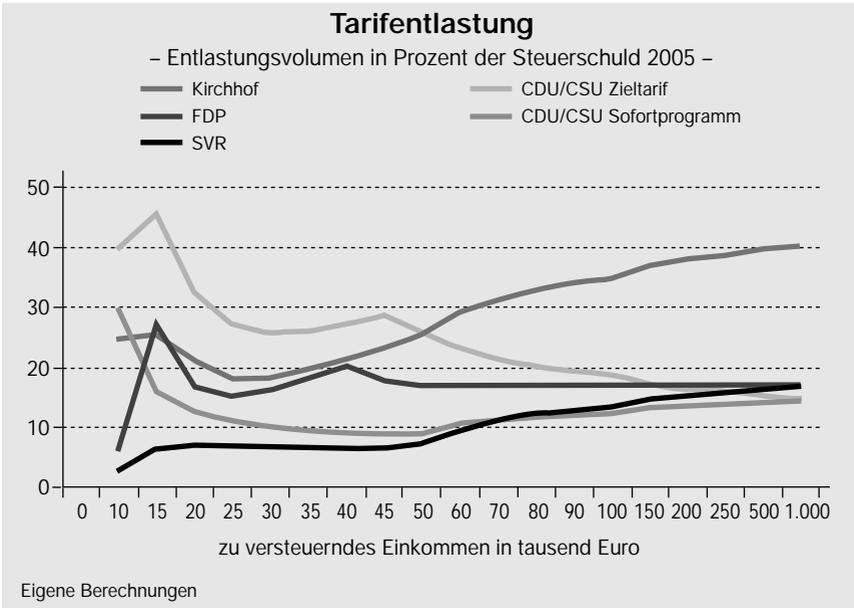
4.2 Verteilungswirkungen

Jede umfassende Steuerreform führt naturgemäß zu deutlich spürbaren Verteilungswirkungen. Dies hat zwei Gründe: Zum einen kann die Kombination aus einer Tarifsenkung und der Abschaffung von Einzelfallregelungen nicht belastungsneutral sein. Steuerpflichtige, die nicht von der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage betroffen sind, werden generell entlastet. Je stärker der einzelne Steuerpflichtige bisher von den Ausnahmeregelungen profitiert hat, desto geringer wird sein Entlastungsumfang sein und desto eher wird es auch zu Mehrbelastungen kommen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass viele Steuerpflichtige sich an das geltende Steuerrecht anpassen, um gezielt Ausnahmeregelungen zu nutzen. So ist zum Beispiel Nacht- oder Sonntagsarbeit bei einigen Arbeitnehmern sehr beliebt, eben weil es steuerfreie Zuschläge gibt.

Zum anderen verteilen sich die Tarifsenkungen nicht gleichmäßig auf alle Einkommensklassen. Dies ist bei einem Übergang vom derzeitigen linear-progressiven Tarif auf einen Stufentarif auch gar nicht möglich. Unabhängig davon wird hier die Tarifentlastung aufgrund ihrer genauen Kalkulierbarkeit als Ausgangsbasis für die Analyse der Verteilungswirkungen herangezogen.

Aufgrund des progressiven Verlaufs des Einkommensteuertarifs 2005 und auch aller Reformvorschläge kann die Entlastung nur in Relation zur

Abbildung 5



Steuerschuld 2005 bewertet werden. Denn in einem (direkt) progressiven Steuersystem steigen sowohl die absolute Steuerschuld als auch der Grenz- und der Durchschnittssteuersatz mit zunehmendem Einkommen an. Daher können Steuerpflichtige mit höherem Einkommen auch in allen Kategorien stärker entlastet werden, einfach weil die Steuerschuld, der Grenz- und der Durchschnittssteuersatz höher sind. Setzt man die Entlastung jedoch in Relation zur Steuerschuld vor der Reform, dann ist im Entlastungsvolumen und im Vergleichsmaßstab die Progression enthalten, so dass sich die Progressionseffekte gegenseitig kompensieren.

Die Tarifentlastung variiert bei den einzelnen Reformmodellen erheblich. Kirchhof und CDU/CSU wollen den Grundfreibetrag auf 8.000 Euro erhöhen. Dadurch ist im Einkommensbereich von 7.665 Euro bis 8.000 Euro die Entlastung am größten: Die Steuerschuld entfällt, folglich beträgt die Entlastung 100 Prozent. Da in Abbildung 5 die Entlastungsvolumina erst ab einem Einkommen von 10.000 Euro aufgezeigt werden, ist dies dort nicht ersichtlich. Die starken Schwankungen der Entlastung, zum

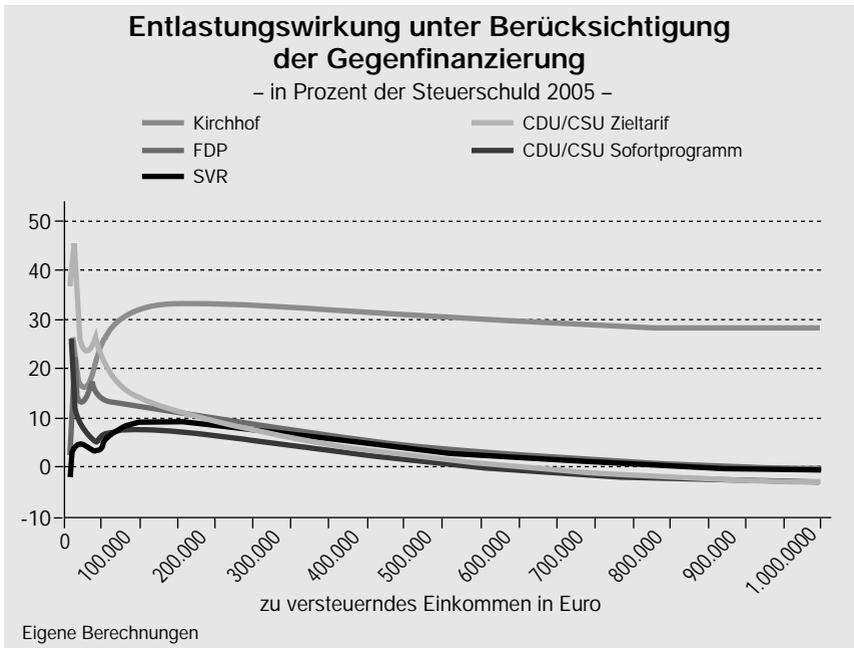
Beispiel beim CDU/CSU-Zieltarif, liegen im beabsichtigten Wechsel vom linear-progressiven zum Stufentarif begründet. Durch die Konstanz des Grenzsteuersatzes in den einzelnen Klassen eines Stufentarifes nimmt der Entlastungsumfang jeweils zum Ende der Stufe hin zu.

Für die oberen Einkommen ist die Tarifentlastung im Kirchhof-Modell am größten, weil dort auch der Spitzensteuersatz am stärksten abgesenkt wird, nämlich von 42 auf 25 Prozent. Für Geringverdiener ist demgegenüber der CDU/CSU-Zieltarif am vorteilhaftesten. Dort ist einerseits der Grundfreibetrag – gemeinsam mit dem des Kirchhof-Modells – mit 8.000 Euro am höchsten, andererseits der Eingangssteuersatz mit zwölf Prozent am niedrigsten. Am geringsten ist die Entlastung hingegen beim CDU/CSU-Sofortprogramm und dem Tarif, der von der Finanzministerkonferenz für das Reformmodell des Sachverständigenrates entwickelt wurde. Zumindest das letztgenannte Reformmodell war aber auch von vornherein weitgehend aufkommensneutral konzipiert.

Eine isolierte Betrachtung der tariflichen Entlastungen kann aber nur erste Indizien für die Verteilungswirkungen der verschiedenen Reformvorschläge geben. Für eine genaue Bestimmung der zu erwartenden Be- und Entlastungen müssen auch die Gegenfinanzierungsmaßnahmen berücksichtigt werden. Hier wird jeder Steuerpflichtige in einem unterschiedlichen Ausmaß betroffen sein. Es kann jedoch grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die unteren Einkommenschichten geringer belastet werden. So sind zum Beispiel gering qualifizierte Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen wesentlich immobil und bei der Wahl ihres Arbeitsplatzes regional oder lokal deutlich begrenzter als hoch qualifizierte. Auch werden Bezieher niedriger Einkommen kaum Anlagen in steuerbegünstigte Investitionsprojekte tätigen, einfach weil bei ihnen aufgrund des niedrigen Grenzsteuersatzes die Steuerersparnis zu gering ist.

Abgesehen von solchen Plausibilitätsüberlegungen sind keine exakten Quantifizierungen hinsichtlich der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage möglich. Innerhalb jeder Einkommensklasse werden die Steuerpflichtigen unterschiedlich stark betroffen sein. Es liegen auch keine empirischen Daten vor, aus denen sich eine durchschnittliche Zunahme

Abbildung 6



des steuerpflichtigen Einkommens für bestimmte Einkommensklassen ableiten ließe. Als einzig sichere Aussage lässt sich festhalten, dass eine isolierte Erhöhung der Bemessungsgrundlage fast ebenso unzutreffend sein dürfte wie die isolierte Betrachtung der Tarifsenkung. Deshalb wird hier alternativ eine Gegenfinanzierung unterstellt, bei der das zu versteuernde Einkommen sukzessive ansteigt. Bei einem Einkommen von null Euro bleibt die Bemessungsgrundlage konstant, bei einem Einkommen von 500.000 Euro erhöht sie sich um 20 Prozent, das heißt, das neue zu versteuernde Einkommen beträgt 600.000 Euro.

Die Abbildung zeigt, dass die meisten Tarifsenkungen nicht ausreichen, um eine Zunahme des zu versteuernden Einkommens von 20 Prozent zu kompensieren. Eine Ausnahme bildet lediglich der von Kirchhof vorgeschlagene Tarif, der auch für hohe und höchste Einkommen noch eine Entlastung von 27 Prozent aufweist. Alle anderen Reformvorschläge führen bei Spitzenverdienern zu Mehrbelastungen. In den unteren

Einkommensbereichen bleibt es hingegen bei Nettoentlastungen von unterschiedlichem Ausmaß – die höchste Nettoentlastung wird im CDU/CSU-Zieltarif mit rund 45 Prozent realisiert. Damit relativieren sich die verteilungspolitischen Ergebnisse der reinen Tarifanalyse erheblich. Allerdings erhebt auch die hier vorgestellte Verbreiterung der Bemessungsgrundlage keinen Korrektheitsanspruch. Insbesondere die Zunahme des zu versteuernden Einkommens um einen für alle Reformmodelle einheitlichen Prozentsatz entspricht nicht der Realität. So soll im Kirchhof-Modell ein Gegenfinanzierungsvolumen von knapp 43 Milliarden Euro realisiert werden, im Modell des Sachverständigenrates hingegen nur von rund zehn Milliarden Euro. Folglich muss beim Kirchhof-Modell auch das individuelle steuerpflichtige Einkommen wesentlich stärker zunehmen. Leider fehlen für die hier nötigen Differenzierungen die statistischen Basisdaten.

Es gibt jedoch Indizien, die darauf schließen lassen, dass eine Tarifsenkung kombiniert mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage primär zu Umverteilungen innerhalb derselben Einkommensklasse führen wird und nicht zu Lastenverschiebungen zwischen den Klassen. So nimmt zum Beispiel der Anteil der Steuerpflichtigen mit negativen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung mit steigendem Einkommen zu. In der Einkommensklasse von null bis 2.500 Euro haben nur 1,8 Prozent der Steuerpflichtigen Verluste aus Vermietung und Verpachtung. Bei einem Gesamtbetrag der Einkünfte von 30.000 bis 37.500 Euro sind es schon 10,2 Prozent. Dieser Anteil steigt dann bei noch höheren Einkommen stark an. Ab einem Gesamtbetrag der Einkünfte von mehr als 250.000 Euro liegt er konstant über 50 Prozent. Steuerpflichtige mit einem Einkommen von fünf Millionen Euro und mehr haben sogar in 68,2 Prozent aller Fälle Verluste aus Vermietung und Verpachtung.

Wird nun die Bemessungsgrundlage verbreitert, also die steuerliche Anerkennung von Verlusten aus der Wohnungsvermietung erschwert, werden vor allem die höheren Einkommensgruppen davon betroffen sein. Dies sind aber auch diejenigen, die am stärksten von der Tarifentlastung profitieren. Folglich dürfte es zu Kompensationswirkungen innerhalb der Einkommensklassen kommen. Dies schließt Belastungsverschiebungen

Abbildung 7



von oben nach unten oder umgekehrt in Einzelfällen nicht aus. Das Pauschalurteil einer generellen Umverteilung von unten nach oben dürfte aber vorschnell sein.

Da sich aber nicht exakt ermitteln lässt, wie hoch die durchschnittliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage je Einkommensklasse ausfällt, kranken alle Analysen der Verteilungswirkungen an einer unzureichenden Berücksichtigung der Gegenfinanzierung und können bestenfalls Indizien hinsichtlich möglicher Nettoent- oder -belastungen liefern. Trotzdem stehen die Verteilungswirkungen der einzelnen Reformen – wieder einmal – im Vordergrund der politischen Diskussion. Dies ist insofern verständlich, als dass aus den Verteilungswirkungen die größten politischen Risiken erwachsen. Daher sei hier noch einmal auf den Anspruch aller Reformen hingewiesen, die Effizienz des deutschen Steuersystems zu verbessern.

Wird dieses Ziel erreicht, so werden durch die Zunahme des Wirtschaftswachstums langfristig diejenigen zu den Gewinnern gehören, die sich als die unmittelbaren Verlierer der Reform wännen.

5

Zusammenfassung

Zum Abschluss dieser Untersuchung bietet es sich an, die hier analysierten Reformentwürfe einer kurzen kritischen Bewertung zu unterziehen. Sinnvolle Bewertungskriterien dafür sind, ob und inwieweit die hier vorgestellten Reformmodelle geeignet sind, die zu Beginn diskutierten Anforderungen an ein modernes Steuersystem zu erfüllen. Als dominante Anforderungen und damit als Zielsetzungen für eine rationale Steuerreform wurden eine Vereinfachung sowie die Neutralität des Steuerrechts und eine höhere internationale Wettbewerbsfähigkeit des Steuersystems am Standort Bundesrepublik Deutschland genannt. Zudem wurde als ein wichtiges ökonomisches Kriterium für eine sinnvolle Reform die Effizienz und damit Wachstumsfreundlichkeit des Steuersystems angesehen. Neben diesen ökonomischen Prüfkriterien für ein rationales Steuersystem gibt es jedoch weitere Anforderungen. So muss ein jedes Reformkonzept, das den Anspruch erhebt, in die Praxis umgesetzt zu werden, sicherstellen, dass es sowohl mit dem Grundgesetz wie auch mit dem internationalen Steuerrecht vereinbar ist.

Ein wichtiges Beurteilungskriterium zumindest in weiten Kreisen der Öffentlichkeit beinhaltet das Postulat der Steuergerechtigkeit. Sie ist sicherlich sehr wichtig für die notwendige Akzeptanz einer Steuerreform in der Öffentlichkeit wie auch in den politischen Parteien. Jedoch ist das Ideal einer gerechten Steuerreform primär normativer und damit weniger ökonomischer Natur. Gleichwohl wurden auch die möglichen Verteilungswirkungen einer Steuerreform analysiert und überprüft. Unabhängig davon lässt sich zunächst generalisierend feststellen, dass alle hier diskutierten Reformentwürfe gegenüber dem Status quo zu einer Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen führen, wenn auch in unterschiedlicher Weise.

Gemeinsame Zielrichtung aller Reformmodelle ist, durch eine Kappung der vielfältigen Steuervergünstigungen die Steuerbasis zu verbreitern und dadurch niedrigere Steuersätze zu ermöglichen. Hierdurch werden eine vergleichsweise höhere Steuerneutralität wie auch eine höhere Effizienz und mehr Wachstumsfreundlichkeit erlangt. Am weitesten kommen dabei die Entwürfe des Sachverständigenrates und das Konzept Kirchhofs diesen wichtigen Zielsetzungen entgegen.

So führt das mutige Kirchhof-Modell zweifellos zu einer Radikalreform und damit zu der größten Vereinfachung des Steuerrechts. Die radikale Streichung aller 163 Ausnahmetatbestände verhindert missbräuchliche steuerliche Gestaltung und erhöht die Effizienz des Steuersystems. Der vergleichsweise niedrigste und einheitlich zur Anwendung kommende Grenzsteuersatz von maximal 25 Prozent für die Unternehmen wie auch für natürliche Personen führt zu einer international wettbewerbsfähigeren Ertrags- und Einkommensbesteuerung. Da der einheitliche Steuersatz für nur noch eine Einkunftsart zur Anwendung kommt, führt dieses Modell zu einer Rechtsform- und Gewinnverwendungsneutralität. Zudem ist dieser Vorschlag bereits in Gesetzesform gekleidet und zweifellos verfassungskonform ausgestaltet – er besitzt daher einen hohen Reifegrad. Die von einigen Seiten geäußerte Kritik, der Reformansatz führe zu fiskalisch nicht verkräftbaren Einnahmeausfällen, erweist sich bei näherem Hinsehen als so pauschal wie nicht berechtigt. Allenfalls kritikwürdig ist bei diesem Konzept, dass im Bereich der steuerlichen Gewinnermittlung in dem Bemühen, den Aufbau stiller Reserven zu vermeiden, nur noch lineare Abschreibungen zugelassen werden sollen.

Neben dem Kirchhof-Modell fällt auch der Reformvorschlag des Sachverständigenrates positiv aus dem Rahmen. Das gilt insbesondere für den Bereich der Unternehmensbesteuerung. Mit der vorgeschlagenen Abkoppelung der Kapitaleinkommensbesteuerung von der Besteuerung der Arbeitseinkommen trägt der Rat dem deutlich zunehmenden Steuerwettbewerb geschickt Rechnung. In Zeiten der Globalisierung sind die mobilen, nicht standortgebundenen Produktionsfaktoren niedriger zu besteuern. Auf diese Weise wird es leichter, die Unternehmensbesteuerung auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau zu drücken,

ohne zu hohe Steuerausfälle in Kauf nehmen zu müssen. Zudem sorgt dieser Vorschlag für eine Verbesserung der Neutralität im Hinblick auf die Rechts- und Finanzierungsform. Für den Übergang zu einer dualen Einkommensbesteuerung sprechen damit auch Effizienz- und Wachstumsüberlegungen.

Allerdings ist die Administrierbarkeit dieses Konzeptes schwierig. Die ungleiche Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen schafft Anreize für die Verlagerung der Einkommen in die Unternehmenssphäre. Ob eine derartige ungleiche Besteuerung der verschiedenen Einkommen mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, wird unterschiedlich beurteilt. Nach Auffassung des Sachverständigenrates gibt es keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen dieses Konzept. Allerdings ist das Reformkonzept erst in seinen Grundzügen vorhanden. Ein ausformulierter Gesetzestext liegt bisher nicht vor.

Die von den Parteien CDU/CSU und FDP in die Diskussion gebrachten Ansätze halten weitgehend am bestehenden Konzept der synthetischen Einkommensbesteuerung fest. Sie sind deshalb eher evolutionärer als revolutionärer Natur. Das gilt insbesondere für das am 7. März 2004 vorgestellte Kompromissmodell von CDU/CSU. Das aus zehn Leitsätzen bestehende Programm, ein zweistufiges Übergangsmodell, bleibt in seiner ersten Stufe weit hinter dem ursprünglichen CDU-Konzept zurück. Laut Aussage der CSU wird zwar als wichtiges Reformziel auch eine Vereinfachung des Steuerrechts angestrebt. Jedoch soll zunächst am linear-progressiven Steuertarif festgehalten werden, wenn auch mit deutlich niedrigeren Sätzen von zwölf Prozent als Eingangssteuersatz und 36 Prozent als Spitzensteuersatz. Erst in der zweiten, zeitlich jedoch noch nicht fixierten Stufe ist ein Stufentarif wie bei allen anderen Reformentwürfen geplant.

Mag die Frage Stufen- versus linear-progressivem Tarif auch zweitrangig sein, so verstößt dieses Modell doch noch in einigen Punkten gegen das Neutralitätsgebot. So liegt zum Beispiel in der Unternehmensbesteuerung weiter eine Bevorzugung des Fremdkapitals gegenüber dem Eigenkapital vor. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass kleinen und mittleren

Unternehmen ein Optionsrecht eingeräumt wird, sich als Personen- oder Kapitalgesellschaft besteuern zu lassen.

Der Berliner Entwurf der FDP ist deutlich ehrgeiziger angelegt als das Kompromissmodell der CDU/CSU. Das gilt für das wichtige Ziel der Steuervereinfachung wie auch für die Tarifgestaltung. Wichtiger Bestandteil des FDP-Vorschlags ist die angestrebte Angleichung der Tarife bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die vorgeschlagene steuerliche Dividendenfreistellung bewirkt eine Gleichbehandlung ausgeschütteter und einbehaltener Gewinne und sorgt damit für eine Gewinnverwendungsneutralität. Zudem fällt positiv auf, dass auch eine Gemeindefinanzreform in den Gesetzentwurf integriert ist. Damit würde das von der Wirtschaft präferierte Zuschlagsmodell Gültigkeit erlangen. Ähnlich wie das Kirchhof-Modell hat auch der Berliner Entwurf inzwischen einen hohen Reifegrad erlangt – er liegt als komplett ausformulierter Gesetzesentwurf vor.

Damit zeigt sich insgesamt, dass sich die hier vorgestellten Reformkonzepte doch in wichtigen Punkten unterscheiden. Alle Entwürfe bringen jedoch gegenüber dem in jeder Hinsicht unbefriedigenden gegenwärtigen Zustand des deutschen Steuerrechts erhebliche Fortschritte. Sie weisen aber auch Schwachstellen auf, sei es bei der Implementierung der Unternehmensbesteuerung oder der unvollkommenen Spezifizierung der steuerlichen Gewinnermittlungs- und Bilanzierungsvorschriften. Die kommenden Monate müssen genutzt werden, um in diesen Punkten Klarheit zu schaffen. Am Ende muss ein tragfähiges Steuerkonzept stehen. Die Steuerreform sollte nicht allein eine Strukturreform sein, sondern auch zu einer Nettoentlastung der Bürger und Unternehmen führen. Dies erleichtert den politischen Umsetzungsprozess, weil es mehr Gewinner als Verlierer gibt und damit die Akzeptanz gestärkt wird. Je schneller und je weitreichender diese Reform ausfällt, umso mehr und umso nachhaltiger wird dem Not leidenden Steuerstandort Deutschland geholfen. Die Zeit drängt.

Literatur

Auerbach, Alan J., 1985, The Theory of Excess Burden and optimal Taxation, in: Auerbach, Alan J. / Martin Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Vol. 1, Amsterdam u.a.O., S. 61–127

Bach, Stefan / **Haan**, Peter / **Rudolph**, Hans-Joachim / **Steiner**, Viktor, 2004, Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, in: DIW Wochenbericht, 71. Jahrgang, Nr. 16, S. 185–204

BDI/VCI (Hrsg.), 2001, Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Frankfurt/Main und Berlin

Boss, Alfred / **Elendner**, Thomas, 2004, Vorschläge zur Steuerreform in Deutschland: Was bedeuten sie? Was „kosten“ sie? Kieler Arbeitspapier Nr. 1205, Kiel

Brügelmann, Ralph / **Fuest**, Winfried, 1998, Die Große Steuerreform – Plädoyer für einen erneuten Anlauf, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 240, Köln

Debreu, Gerard, 1959, Theory of Value: An axiomatic analysis of economic equilibrium, New York u.a.O.

Deutscher Bundestag, 2003, Bundestagsdrucksache 15/1548 vom 16.09.2003

Deutscher Bundestag, 2004, Bundestagsdrucksache 15/2745 vom 23.03.2004

DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2003, Umfrage zu den Steuerstandortbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Finanzministerkonferenz der Länder (Hrsg.), 2004, Grundlegende Reform des Steuerrechts – Bewertung der verschiedenen Steuerreformkonzeptionen, Bericht der Abteilungsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder, unveröffentlicht

IfM Institut für Mittelstandsforschung, 2003, Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Bonn

iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 1999, Die Mutigen werden belohnt, in: iwd, 25. Jg., Nr. 26, Seite 4–5

Kirchhof, Paul, 2003, Einkommensteuergesetzbuch, Karlsruhe

Merz, Friedrich, 2003, Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland, Berlin

Rheinischer Merkur, 2004, Steuerstreit. Es gibt nix, Asterix, in: Rheinischer Merkur Nr. 18 vom 02.05.2004, S. 11

RWI Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., 2003, Ermittlung von Tax Compliance Costs, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen

Sachverständigenrat, 2003, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden

Sandmo, Agnar, 1985, The Effects of Taxation on Savings and Risk Taking, in: Auerbach, Alan J. / Feldstein, Martin (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Vol. 2, Amsterdam u.a.O., S. 120–171

Schmidt, Kurt, 1980, Grundprobleme der Besteuerung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 3. Auflage, Tübingen, S. 120–170

Schmölders, Günter, 1959, Steuermoral, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 10, Stuttgart u.a.O., S. 119–124

Schwinger, Reiner, 1994, Konsum oder Einkommen als Bemessungsgrundlage direkter Steuern?, in: Steuer und Wirtschaft, Nr. 1, S. 39–50

Solms, Hermann Otto (Hrsg.), 2003, Die neue Einkommensteuer, Berliner Entwurf der FDP, Berlin

Spengel, Christoph / **Wiegard**, Wolfgang, 2004, Duale Einkommensteuer: Die pragmatische Variante einer grundlegenden Steuerreform, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jahrgang, Heft 2, S. 71–76

Statistisches Bundesamt, 2004, Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Fachserie 14, Reihe 7.1, Wiesbaden

Wagner, Franz W., 2004, Steuervereinfachung – mit ökonomischem Sachverstand gegen populistische Versimpelung, in: ifo Schnelldienst, 57. Jahrgang, Heft 1, S. 4–7

ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/**Ernst & Young** (Hrsg.), 2003, Company Taxation in the New EU Member States, Frankfurt am Main/Mannheim

Kurzdarstellung

Die Reformvorschläge aus Politik und Wissenschaft für die Einkommensteuer unterscheiden sich erheblich. Zwar streben alle vorliegenden Vorschläge generell eine Vereinfachung des Steuersystems und eine Verbesserung der Standortbedingungen an. Allerdings verbinden sie damit verschiedene Inhalte. Für die einen bedeutet Vereinfachung: ein geringerer Verwaltungsaufwand durch möglichst wenig Paragraphen und Erklärungstatbestände. Eine plakative Umschreibung dieses Ansatzes bietet das Schlagwort der „Steuererklärung auf dem Bierdeckel“. Die anderen verstehen unter einem einfacheren System ein in seinen ökonomischen Auswirkungen möglichst neutrales Steuersystem. Seine Auswirkungen auf Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sollen so gering wie möglich sein, was ökonomische Entscheidungen vereinfacht. Zum Teil mögen beide Ansätze deckungsgleich sein – dies ist aber keineswegs zwingend. Für bessere Standortbedingungen ist in erster Linie die Vereinfachung im ökonomischen Sinn maßgeblich. Die Analyse ergibt, dass in dieser Hinsicht die Vorschläge aus der Wissenschaft denen aus der Politik überlegen sind.

Abstract

There are marked differences between the income tax reforms proposed by the political parties and those put forward by economic scientists. Whilst all proposals currently under discussion aim to simplify the tax system in general and make Germany a more attractive location for business investment, the detailed strategies vary considerably. For the one side simplification means lowering the administrative workload by reducing the number of statutes and the complexity of tax declarations. In its simplest form this approach can be summarised as a call for “the tax return that fits on a beer mat”. The other side sees a simpler system as one whose economic consequences are as neutral as possible, thus minimising the effects of tax on financing and investment decisions. The two approaches may to some extent coincide, but this is not necessarily the case. For the purpose of attracting investment, simplification in the economic sense is the more important. And in this respect the reforms proposed by the economists are superior to those of the politicians.

Die Autoren

Prof. Dr. rer. pol. **Winfried Fuest**, geboren 1946 in Büren/Westfalen; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Münster; von 1976 bis 1979 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit Februar 1979 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), Arbeitsbereich Öffentliche Haushalte, Steuer- und Finanzpolitik, Geld- und Währungspolitik; seit 1995 Mitglied der Geschäftsführung und stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik; seit 1999 außerdem Lehrbeauftragter an der Fachhochschule der Wirtschaft (FHDW) in Bergisch Gladbach; seit dem 1. April 2000 Professor an der FHDW.

Dipl.-Volkswirt **Ralph Brügelmann**, geboren 1966 in Köln; Ausbildung zum Bankkaufmann; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Frankfurt am Main und Köln; seit 1995 im IW, Arbeitsbereich Steuer- und Finanzpolitik.