

Achim Truger
WSI in der Hans-Böckler-Stiftung,
Düsseldorf

Zur Einschätzung aktueller Einkommensteuerreformkonzepte

Kurzstudie im Auftrag des DGB-Bundesvorstandes,
Düsseldorf, 12. 12. 2003

1. Die einbezogenen Konzepte im Überblick

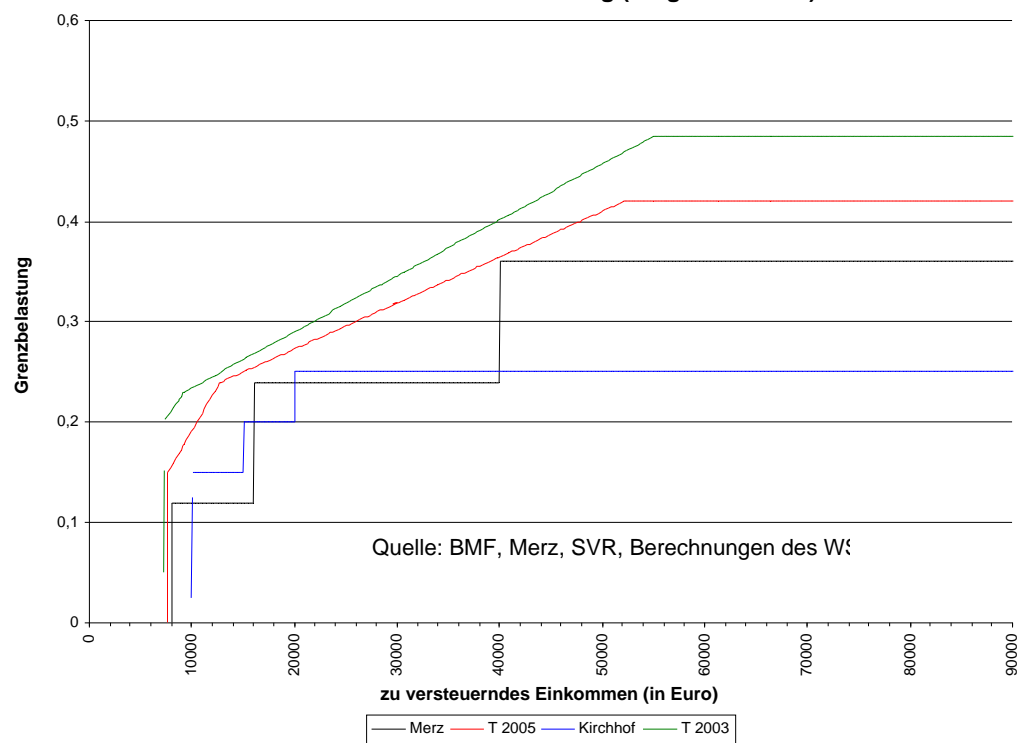
Untersucht werden das Konzept der Bundesregierung, das Konzept von Friedrich Merz/CDU-Bundesvorstand das Kirchhof-Konzept sowie die beiden Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR). Tabelle 1 gibt einen kurzen Überblick über wesentliche Elemente aller Konzepte; das der Bundesregierung wird als bekannt vorausgesetzt. Einen Überblick über die Steuertarife gibt Abbildung 1; für den Sachverständigenrat gibt es noch keinen konkreten Tarif.

Tabelle 1: Wesentliche Elemente der Steuerreform-Konzepte im Überblick

	Merz/Bundesvorstand CDU	Kirchhof	SVR I	SVR II
Tarif	Stufentarif: bis 16.000 € 12%, bis 36.000 € 24%, danach 36 %. Alle zwei Jahre Inflationsbereinigung des Tarifs	Einheitlicher Satz von 25%, zwei Sozialausgleichsbeträge von je 5000 €, in denen das Einkommen nur zu 60% bzw. 80% besteuert wird, sorgen de facto für einen Stufentarif mit Sätzen von 15% für die ersten 5000 €, 20% für die nächsten 5000 € und 25 % ab 10.000 €	Formeltarif wie gehabt, Eingangssteuersatz 15 %, Spitzensteuersatz 30-35%	Duale Einkommensteuer: Formeltarif wie gehabt, aber nur für Arbeitseinkommen. Tarif wie SVR I; sämtliche Kapitaleinkommen werden proportional mit 30 % besteuert
Grundfreibetrag	8.000 €	8.000 €	7.500 € ?	7.500 € ?
Werbungskostenpauschale	1.000 €	2.000 € für alle Einkünfte aus Erwerbshandeln	wie gehabt	wie gehabt
Ehegattenbesteuerung	Splitting wie gehabt	Grundfreibetrag, Sozialausgleichsbeträge und Erwerbskostenpauschale können unter Eheleuten übertragen werden	Splitting wie gehabt	Splitting wie gehabt
Berücksichtigung von Kindern	Grundfreibetrag von 8.000 € für jedes Kind, daneben weiterhin Kindergeld.	Einheitliches Kindergeld von 2000 € im Jahr (=166 € monatlich)	Freibeträge wie gehabt (insgesamt 5.808 €)	Freibeträge wie gehabt (insgesamt 5.808 €)
Einkunftsarten	gegenwärtig sieben werden auf vier reduziert	Nur noch eine Art: Einkünfte aus Erwerbshandeln	wie gehabt	wie gehabt, jedoch Aufspaltung in Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen
Behandlung von Kapitaleinkünften	Kapitalertragsteuer von 24 % mit Vorauszahlungscharakter außer auf Dividenden, Anrechnung im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer	Abgeltungsteuer, Aufhebung des Bankgeheimnisses	wie gehabt, außer bei Dividenden; Aufhebung des Bankgeheimnisses?	Abgeltungsteuer von 30 %; Aufhebung des Bankgeheimnisses?
Körperschaftsteuer	24 % auf einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne	Integration in die Einkommensteuer	Satz in Höhe des Einkommensteuer-Spitzensteuersatzes von 30 bis 35%	Integration in die Kapitaleinkommensteuer

	Merz/Bundesvorstand CDU	Kirchhof	SVR I	SVR II
Behandlung von Dividenden	24 %, Anrechnung beim Anteilseigner	Freistellung (da schon bei der Einkommensteuer für steuerjuristische Personen erfasst)	Freistellung (da schon bei der Körperschaftsteuer erfasst)	Freistellung (da schon bei der Kapitaleinkommensteuer erfasst)
Behandlung von Veräußerungsgewinnen	allgemeine Steuerpflicht für private Veräußerungsgewinne; zwischen Kapitalgesellschaften nur soweit stille Reserver enthalten sind	allgemeine Steuerpflicht für private Veräußerungsgewinne; Besteuerung von 10% des Verkaufspreises (als Schätzung des Gewinns) bei steuerjuristischen Personen	Steuerpflicht für private Veräußerungsgewinne; Gewinne aus dem Verkauf von Kapitalgesellschaftsanteilen sind sowohl für Private als auch für Kapitalgesellschaften steuerfrei	Steuerpflicht für private Veräußerungsgewinne im Rahmen der Kapitaleinkommensteuer; Gewinne aus dem Verkauf von Kapitalgesellschaftsanteilen sind sowohl für Private als auch für Kapitalgesellschaften steuerfrei
Zukunft der Gewerbesteuer	bleibt vorläufig bestehen. Ziel ist aber Abschaffung und Ersatz durch kommunales Zuschlagsrecht auf Körperschaft- und Einkommensteuer	keine klare Aussage. Ersatz durch Zuschlagslösung aber wohl angestrebt	Abschaffung und Ersatz durch kommunales Zuschlagsrecht auf Körperschaft- und Einkommensteuer	Abschaffung und Ersatz durch evtl. differenziertes kommunales Zuschlagsrecht auf Arbeitseinkommen- und Kapitaleinkommensteuer
Besteuerung von Alterseinkünften	Nachgelagert	nachgelagert	nachgelagert (Ausnahmen möglich)	nachgelagert (Ausnahmen möglich)
Erhebungsverfahren	Zunächst Quellenbesteuerung; Finanzämter erstellen Veranlagungsvorschlag zur persönlichen Anrechnung in der Einkommensteuer	Quellenbesteuerung; Steuererklärung nur bei Selbständigen und Vermietern	wie gehabt; stärkere Quellenbesteuerung möglich	Arbeitseinkommen wie gehabt; ansonsten Quellenbesteuerung
Steuerausfälle durch Tarifsenkung	35 Mrd. bis 40 Mrd. €; Quantifizierung unsicher	keine Quantifizierung	keine Quantifizierung	keine Quantifizierung
Gegenfinanzierung / Verbreiterung	Aufhebung von Steuerbefreiungen, Freibeträgen, Abzugsbeträgen und Ermäßigungen; im einzelnen jedoch unklar	Möglichst vollständige Befreiung von Lenkungsnormen und Subventionstatbeständen; unausweichliche Erfassung des gesamten Einkommens, Vermeidung von Ausnahmetatbeständen und Gestaltungsmöglichkeiten	unklar; aber Rückgriff auf Streichliste für den Subventionsabbau möglich	unklar; aber Rückgriff auf Streichliste für den Subventionsabbau möglich
Nettoentlastung	5 Mrd. bis 10 Mrd. € angestrebt	Aufkommensneutralität angestrebt	unklar, eher Aufkommensneutralität	unklar, eher Aufkommensneutralität

Abbildung 1: Tarifliche Grenzbelastung je EURO: T 2003, T 2005, Merz-Vorschlag und Kirchhof-Vorschlag (Single-Haushalt)



2. Zu Umsetzungsreife der Konzepte

Die in der Diskussion befindlichen Konzepte weisen große Unterschiede in der Umsetzungsreife auf. Das erschwert die konkrete Beurteilung und den Vergleich untereinander erheblich. Am ausgereiftesten ist naturgemäß das Konzept der Bundesregierung; es liegt in Gesetzes- bzw.

Gesetzentwurf vor und ist – im Rahmen der üblichen Schätzungenauigkeiten – hinsichtlich seiner Auswirkungen quantifizierbar. Dies gilt für keines der Alternativkonzepte. Der Vorschlag von Kirchhof liegt zwar als ausformulierter Gesetzestext mit umfangreichen Erläuterungen vor, es fehlt jedoch jede Quantifizierung der für die Beurteilung zentralen Aufkommenseffekte. Die für eine frühere Fassung 2001 veröffentlichte Quantifizierung ist aufgrund bisher erfolgter Rechtsänderungen und Änderungen im Konzept nicht mehr verwendbar. Die Vorschläge des SVR sind zwar bezüglich bestimmter theoretischer Eigenschaften (Bemessungsgrundlage, Neutralitäts- und Effizienzpostulate, einzelne mögliche Gegenfinanzierungen) recht klar angelegt, es fehlen jedoch ebenfalls die Quantifizierungen auf der Steuerseite, dort ist nicht einmal der Tarifverlauf bekannt. Zumindest für potenzielle Gegenfinanzierungen über Subventionsabbau findet sich aber immerhin eine Übersicht. Wenig ausgereift ist – entgegen dem Eindruck in der Öffentlichkeit – auch der Merz-Vorschlag. Zwar suggeriert der Entwurf, dass die wesentlichen Entscheidungen bereits getroffen seien und auch eine Quantifizierung wird scheinbar geliefert. Aufgrund zahlreicher nachträglicher Modifikationen des Konzepts (z.B. Pauschbeträge, Kindergeld) und erheblicher Ungereimtheiten sind die Unsicherheiten hinsichtlich der fiskalischen Wirkungen jedoch groß.

3. Fiskalische Wirkungen

Zentral für die Beurteilung der Reformkonzepte sind ihre fiskalischen Wirkungen. Grundsätzlich muss das Steueraufkommen sowohl kurzfristig als auch langfristig zur Finanzierung der staatlichen Ausgaben ausreichen. Gerade aus gewerkschaftlicher Sicht ist ein Staat, der seine zentralen Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen kann, unverzichtbar, da die meisten ArbeitnehmerInnen für ihre Lebenschancen sowie Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven in hohem Maße auf öffentliche Dienstleistungen und Unterstützung angewiesen sind. Angesichts einer unbefriedigend restriktiven Ausgabenentwicklung seit Mitte der 1990er Jahre, trotzdem knapper Kassen und den engen Grenzen, die den staatlichen Defiziten insbesondere durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gesetzt sind, besteht kurz- bis mittelfristig kein Spielraum für größere Nettoentlastungen im Rahmen der Einkommensteuerreform. Sonst besteht die Gefahr, dass durch das Wegbrechen der Einnahmen (eventuell vermittelt über steigende Defizite) mittelfristig der Druck auf die Ausgabenseite weiter zunimmt und notwendige staatliche Aufgaben noch weniger oder gar nicht mehr wahrgenommen werden können.

Tatsächlich haben schon die bisherigen Steuerreformschritte der Bundesregierung (Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002; Steuerreform 2000 und Unternehmensteuerreform) zu erheblichen, teilweise unbeabsichtigten Entlastungen geführt, die den Druck auf die Ausgabenseite deutlich erhöht haben. Dies gilt umso mehr für die noch ausstehenden beiden Reformstufen der Steuerreform 2000 (unabhängig davon, ob die dritte Stufe nun ein Jahr vorgezogen wird oder nicht), wie die gegenwärtig geplanten und diskutierten Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung angesichts des Überschreitens des 3-Prozent-Kriteriums für die gesamtstaatliche Defizitquote illustrieren. Insofern ist bereits das Reformkonzept der Bundesregierung fiskalisch problematisch, zumal durch den geringeren Spitzensteuersatz und den verminderten Progressionsgrad auch die Aufkommenserzielungskapazität mittel- bis langfristig geschmälert wird.

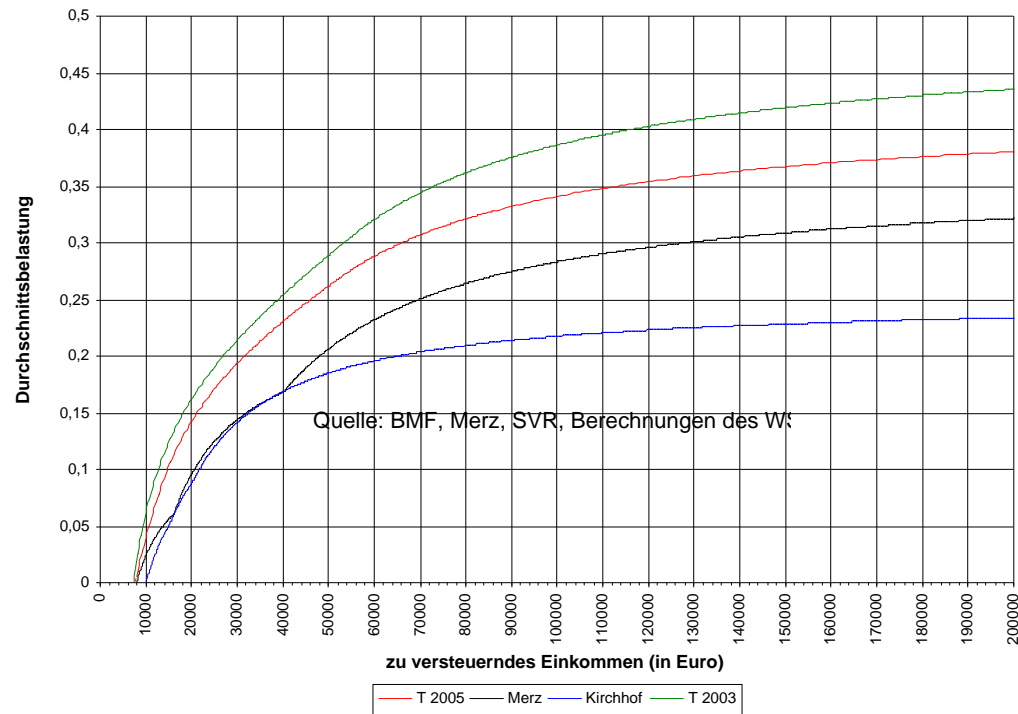
Dies gilt in noch viel stärkerem Maße für das Merz-Konzept. Friedrich Merz gibt das zusätzliche Netto-Entlastungsvolumen mit 5 bis 10 Mrd. € an, wobei sich die zu erwartenden Steuerausfälle bei näherer Analyse noch stark vergrößern werden (riesige tarifliche Entlastung, sehr großzügige Freibeträge etc.). Paul Kirchhof strebt zwar eine aufkommensneutrale Lösung an, was grundsätzlich zu begrüßen, aufgrund der gigantischen tariflichen Entlastung aber mehr als unwahrscheinlich ist. Diese Einschätzung wird auch vom Sachverständigenrat geteilt, der bereits skeptisch ist, ob es politisch gelingen kann, seinen eigenen Vorschlag SVR I, dessen tarifliche Entlastung erheblich geringer angesetzt ist, ausreichend gegenzufinanzieren. Positiv ist bei den SVR-Konzepten anzumerken, dass es ihnen nur um eine tarifliche Entlastung geht, dass eine Nettoentlastung jedoch nicht explizit angestrebt wird. Allen Alternativ-Vorschlägen zur Bundesregierung ist gemein, dass sie den Progressionsgrad und damit die Aufkommenserzielungskapazität erheblich einschränken. Dies gilt zusätzlich zur verringerten Progression des Einkommensteuertarifs an sich im Merz-Konzept aufgrund der Inflationsbereinigung des Tarifs alle zwei Jahre und im SVR-Konzept aufgrund der nur noch proportionalen Besteuerung sämtlicher Kapitaleinkommen.

4. Verteilungswirkungen

Hinsichtlich der Verteilungswirkungen interessieren neben der durchschnittlichen Umverteilungswirkung in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen auch spezifische, nach sozio-ökonomischen Merkmalen (z.B. Anzahl der Haushaltsmitglieder, Erwerbstätigkeit, Beruf,

Entfernung zum Arbeitsplatz) differenzierte Wirkungen. Ohne statistische Daten lässt sich hierzu nur wenig sagen. Das WSI wird aber demnächst das DIW in einer Kurzstudie beauftragen, die Wirkungen zumindest anhand konkreter Beispielhaushalte zu illustrieren. Im Folgenden werden dennoch einige grobe, vorläufige Einschätzungen vorgenommen.

**Abbildung 2: Tarifliche Durchschnittsbelastung je EURO: T 2003, T 2005, Merz
Vorschlag und Kirchhof-Vorschlag (Single-Haushalt)**



Einen ersten Eindruck geben die tariflichen Wirkungen bei gegebener Bemessungsgrundlage, d.h. zu versteuerndes Einkommen, wobei in einem zweiten Schritt natürlich die Unterschiede in der Bemessungsgrundlage unbedingt einzubeziehen sind. Mangels Informationen über den genauen

Tarif der SVR-Vorschläge können nur T 2005, Merz- und Kirchhof-Vorschlag mit dem Status quo 2003 verglichen werden (vgl. Abbildung 2). Verglichen mit dem Status-quo des T 2003 entlasten ausnahmslos alle Tarife höhere Einkommen auch relativ stärker als niedrigere (Abstand zwischen der Durchschnittsbelastung T 2003 und der Durchschnittsbelastung des jeweiligen Tarifs nimmt mit steigendem Einkommen zu). Diese relative Mehrentlastung nimmt bei T 2005 und Kirchhof monoton zu, beim Merz-Konzept ergeben sich im unteren und mittleren Einkommensbereich aufgrund der Sprungstellen bei den Grenzsteuersätzen nicht ganz monotone Wirkungen – im Bereich zwischen 30.000 und 40.000 € wächst die Entlastung dadurch relativ stark an, um danach wieder leicht zurückzugehen.

Die negativen tariflichen Verteilungswirkungen sind beim Kirchhof Konzept am gravierendsten: Während ein Spitzenverdiener mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 200.000 € um mehr als 20 Prozent seines zu versteuernden Einkommens entlastet wird, erhält ein Geringverdiener mit nur 20.000 € Jahreseinkommen lediglich eine Entlastung von etwa 8 Prozentpunkten. Beim Merz-Konzept fällt die Entlastung des Geringverdieners fast genauso groß aus; der Spitzenverdiener wird allerdings „nur“ um etwa 12 Prozentpunkte entlastet. Tariflich sind die negativen Verteilungswirkungen des Merz-Konzeptes daher als geringer einzustufen. Die tariflichen Entlastungen des T 2005 fallen insgesamt geringer aus, gemessen an diesem geringeren Volumen ist die Ungleichverteilung der Entlastungen jedoch sogar noch gravierender als bei Merz und Kirchhof: Der Geringverdiener wird um weniger als 2 Prozentpunkte entlastet, während der Spitzenverdiener um 5,5 Prozentpunkte entlastet wird. Beim Merz-Konzept, erst recht aber beim Kirchhof-Konzept stellt sich allerdings zusätzlich die Frage, ob der Verlauf der Durchschnittsteuersätze und die im Vergleich zum Status quo sehr niedrige Belastung der hohen Einkommen noch mit den gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen zu vereinbaren sind. Immerhin lag der Spitzensteuersatz noch 1999 bei 53 % und selbst der spätestens ab 2005 gültige Satz von 42 % im Regierungskonzept stellt bereits eine erhebliche und umstrittene Absenkung dar. Unter Gerechtigkeitsaspekten ähnlich bedenklich ist der SVR-II-Vorschlag der dualen Einkommensteuer, bei der sämtliche Kapitaleinkommen mit einem niedrigeren proportionalen Tarif belegt werden und damit für Reiche prinzipiell privilegiert, für Bezieher niedrigerer Arbeitseinkommen prinzipiell höher besteuert werden sollen. Diese Ungleichbehandlung unterschiedlicher Einkunftsarten ist verschiedentlich – so auch von Paul Kirchhof – schon als nicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechend und verfassungswidrig eingestuft worden.

Was die steuerliche Förderung von Familien angeht, so halten alle Konzepte an Formen des Ehegattensplittings fest, Regierung und Merz am klassischen Splitting, dessen Wirkung allerdings durch die deutliche Senkung der Spitzensteuersatzes abgemildert wird. Im Kirchhof-Konzept erfolgt die Förderung der Ehe durch die gegenseitige Übertragbarkeit des Grundfreibetrages, der Vereinfachungspauschale und der Sozialausgleichsbeträge, ein gesondertes Splitting im klassischen Sinne ist nicht mehr vorgesehen. Die steuerliche Förderung der Kinder wird im Regierungskonzept weiterhin durch die automatische Optionslösung Freibeträge versus Kindergeld sichergestellt, die verteilungspolitisch bedenkliche Besserstellung reicherer Familien wird durch die Senkung des Spitzensteuersatzes etwas gemildert. Das Merz-Konzept hält an der Optionslösung fest, plant aber die Gewährung eines Grundfreibetrages von 8.000 € je Kind. Damit würden die bestehenden Kinderfreibeträge von insgesamt 5808 € erheblich übertroffen, gleichzeitig jedoch die Ungerechtigkeit der steuerlichen Bevorzugung von Kindern in reichen Familien verstärkt. Das Kirchhof-Konzept vermeidet solche Ungerechtigkeiten, es sieht ein einheitliches Kindergeld von 2000 € pro Kind im Jahr (etwas höher als das heutige Niveau) vor. Dies wird durch den niedrigen Spitzensteuersatz ermöglicht: Bei einem Kinderfreibetrag von 8000 € ergibt sich beim Steuersatz von 25 % gerade eine steuerliche Förderung von 2000 €, die dann auch einheitlich als Kindergeld rechtens und finanzierbar ist.

Den Verteilungswirkungen der tariflichen Entlastung müssen die Verteilungswirkungen der Gegenfinanzierung durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gegengerechnet werden. Aus gewerkschaftlicher Sicht kommt es dabei vor allem darauf an, dass die Gegenfinanzierung nicht hauptsächlich zu Lasten unterer und mittlerer Einkommensbezieher und der abhängig Beschäftigten erfolgt. Wie schon bei den fiskalischen Wirkungen bemerkt, wären dabei eigentlich die Erhöhungen von Steuern und Abgaben an anderer Stelle sowie Ausgabenkürzungen einzubeziehen. Diese Informationen liegen jedoch ausschließlich für das Konzept der Bundesregierung und eingeschränkt vielleicht noch für die SVR-Vorschläge vor. In beiden Ansätzen kämen durch über den einkommensteuerlichen Bereich hinausgehenden Subventionsabbau und Ausgabekürzungen auf die Bürgerinnen und Bürger erhebliche Mehrbelastungen zu.

Das Regierungskonzept in Kombination mit der Haushaltsplanung der Gebietskörperschaften dürfte zu einem restriktiven fiskalischen Impuls und einer Mehrbelastung von über 10 Mrd. € in 2004 führen. Bei der starken Präferenz des SVR für strenge ausgabenseitige Haushaltskonsolidierung wäre beim SVR mit einer noch stärkeren Belastung zu rechnen, wie nicht zuletzt seine Vorschläge zum verschärften Subventionsabbau beweisen.

Die Tatsache, dass für den Merz- und den Kirchhofvorschlag darüber keine Informationen vorliegen, heißt nicht, dass es bei konkreter Umsetzung nicht zu solchen erheblichen Mehrbelastungen vor allem über die Kürzung der Ausgabenseite käme; die gigantischen tariflichen Entlastungen lassen solche Mehrbelastungen, wie unter 3. begründet, im Gegenteil als höchst wahrscheinlich erscheinen.

Konzentriert man sich nur auf die Gegenfinanzierung im Rahmen der Einkommensteuer, so bergen alle Ansätze aus verteilungspolitischer Sicht erhebliche Probleme und Risiken. Das Konzept der Bundesregierung sieht als teilweise Gegenfinanzierung vor allem die Kürzung der Pendlerpauschale und die Streichung der Eigenheimzulage vor. In Kombination mit den ohnehin nur relativ geringen tariflichen Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich kann es sehr leicht und in einer relevanten Anzahl von Fällen netto zu Mehrbelastungen kommen. Bezieht man nur die Pendlerpauschale ein, so werden überschlagsmäßig alleinstehende Pendler mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 20.000 € ab einer arbeitstäglich zurückzulegenden Fahrstrecke von etwa 30 km, Pendler mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 40.000 € ab einer Fahrstrecke von etwas mehr als 50 km netto zu den Verlierern gehören. Letztlich würden dann untere und mittlere Einkommensklassen zur Finanzierung überproportional großer Entlastungen bei den hohen Einkommen herangezogen. Das Konzept hat eine soziale Schieflage.

Beim Merz-Konzept dürfte sich diese Schieflage bei den Verteilungswirkungen der Gegenfinanzierung noch einmal erheblich verschärfen; es sieht zusätzlich die komplette Streichung der Pendlerpauschale, des Sparerfreibetrages der Steuerfreiheit von Nacht- und Feiertagszuschlägen, der Vergütungen für Übungsleiter etc. vor, die die tariflichen Entlastungen sicher in nicht wenigen Fällen überkompensieren, auf jeden Fall aber die zu erwartenden Netto-Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich deutlich reduzieren werden. Selbst wenn es insgesamt noch zu deutlichen Entlastungen auch in diesen Bereichen kommen sollte, ist es sehr wahrscheinlich, dass höhere Einkommen auch netto weitaus stärker entlastet werden. Für viele, die von den gegenwärtigen Regelungen profitieren (z.B. schichtarbeitende KrankenpflegerInnen mit langem Anfahrtsweg zur Arbeitsstätte) wird es netto keine Entlastung geben. Genaueres werden aber erst die Fallbeispiele des DIW sowie weitere statistisch fundierte Untersuchungen zeigen können. Die negativen Effekte werden durch die zu erwartende restriktivere Finanzpolitik mit Ausgabenkürzungen, die erfahrungsgemäß untere und mittlere Einkommensgruppen besonders negativ betreffen, noch verstärkt werden. Zu einer ähnlichen Beurteilung gelangt man für das Kirchhof-Konzept, das aufgrund der gigantischen tariflichen Entlastung bei den hohen Einkommen

vermutlich auch netto eine größere soziale Schieflage aufweisen wird. Das Konzept des Sachverständigenrates ist noch nicht so konkret, dass man genauere Aussagen treffen kann, grundsätzlich kann man jedoch auch dort von einer sozialen Schieflage ausgehen.

Ein möglicher, verteilungspolitisch positiver Aspekt verdient jedoch bei Merz-, Kirchhof- und den SVR-Vorschlägen Beachtung: Alle Konzepte beinhalten eine konsequente Besteuerung sämtlicher privater Kapitaleinkommen einschließlich der privaten Veräußerungsgewinne (z.B. Wertpapiergeschäfte etc.) und de facto die Aufhebung des Bankgeheimnisses. Sie sind damit deutlich konsequenter und systematischer als die eher zaghaften Pläne der Bundesregierung zur Einführung einer Abgeltungsteuer auf Zinserträge. Bei konsequenter Umsetzung der Alternativ-Konzepte und Bekämpfung aller Umgehungsstrategien wäre daher in diesen Konzepten möglicherweise mit einem Anstieg des Aufkommens der Steuern auf Kapitaleinkommen zu rechnen. Diesem Bemessungsgrundlageneffekt über eine verbesserte Erfassung der Kapitaleinkommen steht natürlich der negative Tarif-Effekt bei denjenigen Kapitaleinkommen gegenüber, die auch jetzt schon korrekt erfasst und versteuert werden, nach der Reform aber deutlich geringeren Sätzen (in der Spitze nur noch 36% bis 25%) unterliegen würden.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die insgesamt negative Beurteilung der Alternativ-Konzepte aus verteilungspolitischer Sicht größtenteils auf dem Tarifverlauf beruht oder durch einen anderen Verlauf mit höheren Steuersätzen für höhere Einkommen korrigierbar wäre.

5. Allokative, wachstums- und beschäftigungspolitische Wirkungen

5.1 Zur Frage der Steuervereinfachung

Die Steuervereinfachung ist zu einem der neuen Schlagworte in der Steuerdebatte geworden und wird von einigen Politikern und Journalisten bereits als neuer dominierender Beurteilungsmaßstab für die Steuerpolitik gehandelt: „Nur was einfach ist, ist gerecht.“ In Wirklichkeit hat die „Einfachheit“ der Besteuerung jedoch eher dienende Funktion und ist schon seit langem ein Unterziel der Allokations- und Effizienzzielsetzung: Je einfacher das Steuersystem ausgestaltet ist, um so geringer sind die für die Steuerbürgerinnen und –bürger aufzubringenden Steuerentrichtungskosten (nicht nur Geldkosten, sondern vor allem Zeitkosten) und die administrativen Kosten für die Steuerbehörden. Dabei

besteht aber zumeist ein Zielkonflikt mit dem Gerechtigkeits- oder Verteilungsziel der Besteuerung, denn dieses verlangt grundsätzlich eine differenzierte und keine vereinfachend pauschalierte Betrachtung. Natürlich ist die Komplexität des deutschen Steuersystems problematisch, wenn die Steuerbürger das System nicht mehr verstehen. Es ist jedoch stark zu bezweifeln, dass die Steuerbürger auch nur das „einfachste“ und „radikalste“ der Vereinfachungskonzepte wirklich verstehen können werden; wenngleich das Verständnis für Fachleute natürlich erheblich vereinfacht würde. Und natürlich steht die Komplexität des deutschen Steuersystems insofern der Verwirklichung des Gerechtigkeits- und Umverteilungszieles entgegen, als sich üblicherweise gut informierte und damit zumeist reichere Steuerzahler gerade im Bereich der Besteuerung von Unternehmen und der Kapitaleinkommen bestehenden komplexen Steuervermeidungsmöglichkeiten bedienen können. Die Konsequenz, die damit verbundene Verteilungsgerechtigkeit, nämlich das Abweichen von der eigentlich tariflich vorgesehenen relativ höheren Steuerbelastung, durch eine Absenkung des Steuertarifs gerade im hohen Einkommensbereich korrigieren zu wollen, ist allerdings schwer nachvollziehbar. So besteht die Gefahr und der Verdacht, dass das Etikett der Steuervereinfachung letztlich zur Umverteilung von unten nach oben missbraucht werden soll.

Dieser Verdacht erweist sich besonders beim Merz-Konzept als sehr begründet, da die Einfachheit zumeist am einfachen, nur noch dreistufigen (Grenz-) Tarif festgemacht wird. Die Festlegung des Tarifs ist jedoch grundsätzlich einfach im Vergleich zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage. Und die Transparenz der Besteuerung gilt nur für die Grenzsteuersätze, die Bestimmung der Durchschnittssteuersätze ist genauso kompliziert wie beim existierenden Formeltarif (vgl. wieder Abbildung 2). Die Bestimmung der Bemessungsgrundlage dürfte auch im Merz-Konzept für viele Haushalte konkret nicht einfach sein, etwa wenn sie Kapitaleinkünfte beziehen, Haushaltshilfen beschäftigen etc. Die Aufstellung eines komplett neuen Bilanzrechts im Merz- und Kirchhof-Konzept dürfte zumindest im Übergang ebenfalls eher als kompliziert einzustufen sein.

Eine genauere Beurteilung der Reduktion der Steuerentrichtungskosten für die einzelnen Konzepte kann auf die Schnelle nicht erfolgen, es ist jedoch davon auszugehen, dass die Konzepte des SVR und von Kirchhof diese Kosten erheblich reduzieren könnten, dies liegt aber vor allem daran, dass dort letztlich bei sehr vielen Steuerzahlern alle oder zumindest alle Kapitaleinkommen mit einem einheitlichen Steuersatz (25% im Kirchhof-

Konzept, 30-35% Körperschaftsteuer- und Est-Spitzensteuersatz im SVR-I-Konzept sowie 30% Abgeltungssatz auf alle Kapitaleinkommen im SVR-II-Konzept) besteuert werden und daher ohne gesonderte Veranlagung an der Quelle eingezogen werden können. Gerade die einheitlichen und niedrigen Steuersätze müssen aus distributiver Sicht allerdings wieder stark kritisiert werden.

5.2 Auswirkungen auf die Entscheidungen der privaten Haushalte

Im steuerpolitischen Mainstream wird großer Wert auf die Auswirkungen der Besteuerung auf wirtschaftlich bedeutende Entscheidungen der privaten Haushalte gelegt. Dabei wird vor allem auf die Arbeitsangebots- und die Sparentscheidungen der privaten Haushalte abgestellt. Zusätzlich spielen Fragen der legalen und illegalen Steuervermeidung, d.h. auch die Wohnsitzverlagerung oder die Steuerhinterziehung zunehmend eine Rolle. Die letztlich angebotspolitische Vorstellung ist, dass es durch eine geringere Steuerbelastung oder durch Tarifsenkungen bei kompensierender aufkommensneutraler Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu positiven Anreizeffekten, d.h. einem höheren Arbeitsangebot, höherer Ersparnis und weniger legaler und illegaler Steuervermeidung kommen wird. Dadurch sollen Wachstum und Beschäftigung gefördert werden. Offensichtlich verfolgen alle untersuchten Steuerreformkonzepte zumindest implizit solche Zielsetzungen; bei Merz-, Kirchhof- und den SVR-Konzepten scheint das Motto zu gelten: Je geringer die Sätze desto besser.

Abgesehen davon, dass eine Erhöhung von Arbeitsangebot und Ersparnis in der gegenwärtigen Situation starker konjunktureller Unterauslastung kontraproduktiv wäre, gibt es – auch im Mainstream – keine überzeugenden theoretischen oder empirischen Hinweise für das Vorliegen starker negativer Anreizeffekte der Besteuerung und damit entsprechend positiver Effekte von „radikalen“ Steuerreformen. Was zunächst die reine Senkung von Steuern ohne aufkommensneutrale Verbreiterung der Bemessungsgrundlage angeht, so ist schon im einfachsten Lehrbuchmodell nicht klar, ob davon positive oder negative Effekte auf das Arbeitsangebot ausgehen; empirische Ergebnisse sprechen nur für sehr geringe positive Reaktionen. Bei aufkommensneutraler Kompensation kommt es im einfachsten Lehrbuchmodell zwar zu eindeutig positiven Effekten, die jedoch in realitätsnäheren Betrachtungen wieder unklar werden. Ähnliches gilt analog für die Wirkungen auf die Ersparnisbildung. Insgesamt käme man bei sehr differenzierter Betrachtung vermutlich zu gewissen positiven Anreizeffekten bei bestimmten Gruppen, denen bei anderen Gruppen negative

Effekte entgegenstünden, während viele ihr Verhalten – schon aufgrund institutioneller Vorgaben (feste Arbeitszeitvorgaben etc.) – gar nicht anpassen könnten oder würden. Insgesamt gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die Gesamteffekte bedeutend sein und spürbare positive Wachstums- und Beschäftigungswirkungen auslösen würden. Daher ist fest damit zu rechnen, dass die in 4.) skizzierten negativen Umverteilungswirkungen tatsächlich realisiert und nicht durch höheres Wachstum und höhere Beschäftigung oder sonstige „trickle-down“-Effekte gemildert würden.

Was die Steuervermeidung angeht, so gibt es einen klaren wissenschaftlichen Konsens, dass die Besteuerung auf die Wahl des Wohnsitzes der privaten Haushalte nur einen sehr geringen Einfluss ausübt. Damit gibt es keinen Grund, etwa die Bezieher von Kapitaleinkommen aus Wettbewerbsgründen steuerlich zu schonen. Was die Steuerhinterziehung angeht, so wird die Höhe der Besteuerung oder die tarifliche Belastung zwar häufig als ein Bestimmungsfaktor genannt, es gibt jedoch keinen Grund anzunehmen, dass allein aufgrund von Steuersenkungen die Steuerhinterziehung in starkem Umfang zurückgehen wird, dafür sind die Determinanten des Steuerhinterziehungsverhaltens zu komplex. Zu den Determinanten gehören im übrigen vor allem auch die Höhe von Strafen und die Kontrollintensität, so dass man primär an diesen Variablen ansetzen sollte.

5.3 Auswirkungen auf die Entscheidungen der Unternehmen

Üblicherweise wird im Unternehmensbereich der Einfluss der Besteuerung auf die Investitionsentscheidung, die Standortwahl, die Finanzierungsentscheidung und die Wahl der Rechtsform analysiert. Zwischen diesen Wirkungen gibt es Interdependenzen und es können durchaus auch Zielkonflikte auftreten. Die Analyse der Wirkungen im Unternehmensbereich ist komplex und muss neben der Körperschaftsteuer auch die Gewerbesteuer, die Integration in die Einkommensbesteuerung und zahlreiche weitere Detailfragen einbeziehen. Dies kann hier nicht geleistet werden.

Es ist jedoch bekannt, dass das bestehende Unternehmenssteuerrecht – auch nach Umsetzung des Regierungskonzeptes – in vielfältiger Form gegen die Postulate der Rechtsform- und der Finanzierungsneutralität verstößt. Darüber hinaus wird auch immer wieder die Investitionsfeindlichkeit und die mangelnde Standortattraktivität beklagt. Sehr instruktiv ist in dieser Hinsicht die ausführliche Analyse des SVR, die die Verstöße und auch die –

anhand der Maßzahlen effektive Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung quantifizierte – Investitions- und Standort-, „Feindlichkeit“ detailliert begründet und erläutert. Es ist das Ziel aller Alternativkonzepte, besonders aber das der beiden SVR-Konzepte, die Verstöße gegen Neutralitätspostulate möglichst systematisch zu eliminieren und vor allem die Investitions- und Standortfreundlichkeit der Besteuerung zu verbessern.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die deutliche Kritik des SVR am Merz-Konzept; moniert werden eine tendenziell zunehmende steuerliche Belastung von Kapitalgesellschaften und zahlreiche Ungleichbehandlungen und Neutralitätsverletzungen.

Die Vorschläge des SVR selbst resultieren allerdings aus einer völlig einseitigen Verabsolutierung der eingangs erwähnten Neutralitätsziele und der Investitions- und Standort-, „Freundlichkeit“. Ausgehend von einer im internationalen Vergleich sehr hohen effektiven Grenz- und vor allem Durchschnittsbelastung wird die Notwendigkeit einer deutlichen Senkung dieser Belastung aus Gründen des internationalen Steuerwettbewerbs abgeleitet. Diese ist letztlich nur über eine sehr deutliche Reduktion der Summe der Tarife aus Körperschaftsteuer und Gemeindezuschlag zur Körperschaftsteuer (als Ersatz für die Gewerbesteuer) zu haben. Um insbesondere die Rechtsformneutralität nicht zu verletzen, fordert der SVR in seiner ersten Variante den gleichen niedrigen Satz auch für den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer. Um im sich in Zukunft verschärfenden Steuerwettbewerb mithalten zu können, sieht er die Notwendigkeit voraus, die tariflichen Sätze von Körperschaftsteuer und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer weiter abzusenken. (durch den Wettbewerb käme es dann möglicherweise zum sehr niedrigen Tarifniveau des Kirchhofkonzepts) Erst an dieser Stelle kommen dann fiskalische und verteilungspolitische Ziele ins Spiel: Die mit den Senkungen verbundenen Aufkommensverluste sowie der Verlust an steuerpolitischem Umverteilungspotenzial bringen ihn dann zu Variante II, in der alle Kapitaleinkommen aus der progressiven Einkommensteuer herausgenommen und einem einheitlichen Abgeltungssteuersatz unterhalb des Spitzensteuersatzes der weiterhin progressiven Arbeitseinkommensteuer unterworfen werden. Diese progressive Einkommensteuer soll dann weiter verteilungspolitische Ziele (innerhalb der Arbeitseinkommen) verwirklichen, während die Abgeltungsteuer als Instrument im internationalen Steuerwettbewerb eingesetzt werden soll.

Die Argumentation des SVR ist gerade aufgrund ihrer Einseitigkeit lehrreich, eine ausgewogenere Betrachtung lässt jedoch viel Raum für andere Schlussfolgerungen. Zunächst ist unklar, welche Bedeutung den Neutralitätspostulaten tatsächlich zugemessen werden soll. Tatsächlich hat es

Verstöße gegen Neutralitätspostulate immer schon gegeben und gibt es auch im Ausland, ohne dass dadurch etwa Wachstum und Beschäftigung in sichtbarer Weise beeinträchtigt worden wären. Darüber hinaus ist unklar, welche Bedeutung den effektiven Steuerbelastungen tatsächlich für die Standortwahl und die Investitionsbereitschaft der Unternehmen zukommt. Selbst wenn in empirischen Studien tatsächlich ein signifikanter Einfluss festgestellt werden kann, stellt sich die Frage, wie bedeutsam die Steuerbelastung relativ zu anderen Determinanten der Unternehmensentscheidungen ist. Tatsächlich scheint die Bedeutung von Steuern und Kostengrößen weitaus geringer zu sein als die erwartete Kapazitätsauslastung und damit die erwartete Nachfrageentwicklung. Ein rationaler makroökonomischer Politik-Mix wäre also weitaus angemessener als das kompromisslose Setzen auf den Steuerwettbewerb, bei dem die potenziellen Gewinne aufgrund der vorhersehbaren Gegenreaktionen im Ausland ohnehin nur vorübergehend wären.

5.4 Wachstums- und beschäftigungspolitische Auswirkungen

Neben der Steuersystematik und der Steuervereinfachung werden vor allem immer wieder große wachstums- und beschäftigungspolitische Hoffnungen mit „radikalen Steuerreformen“ verbunden. Dies zeigt nicht zuletzt die gegenwärtige Debatte um das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform 2000. Solche Hoffnungen sind größtenteils unbegründet. Aus den unter 5.2 und 5.3 erläuterten Gründen sind die zumeist hervorgehobenen angebotspolitischen Effekte nur als sehr gering einzustufen. Nachfrageseitig könnte von einer Steuersenkung natürlich ein konjunktureller Impuls ausgehen. Aufgrund geringer Multiplikatoren sind Steuersenkungen konjunkturpolitisch jedoch weit weniger effektiv als ausgabenseitige Maßnahmen. In einer Situation mit unbefriedigendem Ausgabenwachstum, insbesondere bei den öffentlichen Investitionen, wäre eine Stabilisierung und Verstetigung der Ausgaben daher der Vorzug zu geben. Darüber hinaus laufen kreditfinanzierte Steuersenkungen bei defizitbeschränkten öffentlichen Haushalten Gefahr schon kurzfristig durch kontraktive Ausgabenkürzungen (über-)kompensiert zu werden. Daher spricht grundsätzlich wenig für nachfrageseitig positive Effekte radikaler Steuerreformkonzepte. Die wachstums- und beschäftigungspolitischen Potenziale von Steuerreformen – und seien sie auch noch so radikal – wird in der Öffentlichkeit wie in wissenschaftlichen Politikberatung maßlos überschätzt.

Hinzu kommen aus stabilisierungspolitischer Sicht noch die deutliche Verringerung des Progressionsgrades in allen Alternativkonzepten zur Bundesregierung und die deutlich negativen Umverteilungseffekte. Durch die Verringerung des Progressionsgrades werden die automatischen Stabilisatoren weiter geschwächt, wodurch nach der Umsetzung mit stärkeren konjunkturellen Ausschlägen zu rechnen sein wird. Die negativen Umverteilungswirkungen werden auch langfristig zu einer Schwächung des Wirtschaftswachstums über eine geringere Nachfrage führen, da die Konsumquote der begünstigten hohen Einkommenklassen deutlich geringer ist als die der belasteten niedrigeren Einkommensklassen.

6. Fazit

Wenn auch einzelne Elemente der analysierten Konzepte, insbesondere die systematische und konsequente Einbeziehung der Kapitaleinkommen, in die Besteuerung interessant sind, so können die Konzepte weder verteilungs-, noch wachstums- und beschäftigungspolitisch überzeugen. Die in sie gesetzten Hoffnungen sind nicht berechtigt.

Literatur:

FDP (2003): Vergleich der Steuerkonzepte, FDP-Bundesverband, unter: http://www.fdp-bundesverband.de/pdf/Synopse_Steuerkonzepte_06.11.03.pdf.

Kirchhof, P. (2003): Das EstGB – ein Vorschlag zur Reform des Ertragsteuerrechts, in: Deutsches Steuerrecht, Beihefter 5 zu Heft 37/2003, 10. September 2003.

Merz, F. (2003): Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland, Zehn Leitsätze für eine radikale Vereinfachung und eine grundlegende Reform des deutschen Einkommensteuersystems, Berlin, 3. November 2003.

SVR (2003): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/4, Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/03_ges.pdf.