



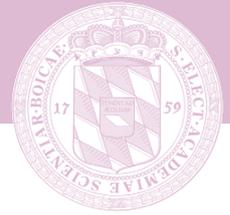
ANALYSE

Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung

HANDLUNGSBEDARF UND HANDLUNGSOPTIONEN

KROTENWANDERUNG. KARIKATURISTEN SEHEN STEUERSTREB UND STEUERRECHT IN DEUTSCHLAND. ... VERLAG NEUE WIRTSCHAFTS-BRIEFE, HERNE, 1994





VON
WOLFGANG WIEGARD

Über kaum ein wirtschaftspolitisches Thema wird so ausdauernd und so kontrovers diskutiert wie über die Steuerpolitik. Das ist wenig erstaunlich, denn Steuern zahlt schließlich jeder – und kaum jemand zahlt Steuern gerne. Besteuert werden sowohl die Entstehung als auch die Verwendung von Einkommen. Auf der Entstehungsseite greifen die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Gewerbesteuer und der Solidaritätszuschlag auf erwirtschaftetes Einkommen zu. Wenn das Einkommen dann ausgegeben wird, fallen unter anderem Umsatzsteuer, Mineralölsteuer oder andere Verbrauchssteuern an. Selbst das „Vergnügen“ wird besteuert: Tanzveranstaltungen und andere Lustbarkeiten unterliegen einer kommunalen Vergnügungssteuer.

Im Jahre 2003 beliefen sich die gesamten Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) auf 444 Mrd. Euro. Die Abbildung auf S. 9 unten illustriert die Aufteilung des gesamten Steueraufkommens auf die wichtigsten Einzelsteuern.

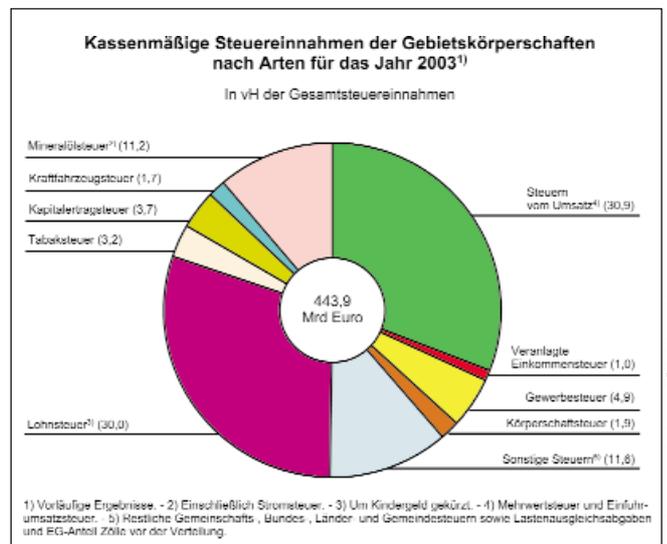
Für alle aufkommensstarken Einzelsteuern gibt es Reformvorschläge. Bei der Umsatzsteuer geht es in erster Linie um Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung; die Steuerausfälle durch Umsatzsteuerbetrug werden auf jährlich fast 18 Mrd. Euro geschätzt. Eine Reform der Gewerbesteuer ist erst im letzten Jahr gescheitert; das Thema bleibt aber auf der Tagesordnung. Im Mittelpunkt der aktuellen Steuerdiskussion stehen jedoch Vorschläge zur Neuordnung der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. In der Tat besteht hier dringender Handlungsbedarf: Die Belastung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital mit Steuern

und Abgaben ist zu hoch; sie muss reduziert werden. Die Unternehmensbesteuerung verzerrt die Investitions- und Finanzierungsentscheidung sowie die Rechtsformwahl; diese Verzerrungen sind so weit wie möglich zu beseitigen. Und natürlich ist das deutsche Steuerrecht viel zu kompliziert und gestaltungsanfällig; eine Vereinfachung ist überfällig. Dies sind auch die Ansatzpunkte aller vorliegenden Reformentwürfe. Diese sind mittlerweile allerdings derart zahlreich, dass selbst Fachleute die Übersicht verlieren können. CDU und CSU haben im März dieses Jahres ein gemeinsames steuerpolitisches Programm – das Konzept 21 – verabschiedet. Die FDP-Bundestagsfraktion brachte im Januar einen Gesetzentwurf zur Einführung einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der Gewerbesteuer in den Deutschen Bundestag ein. Daneben gibt es den von Paul Kirchhof vorgelegten Entwurf eines Einkommensteuergesetzbuches, den „Kölner Entwurf“ einer Expertengruppe um Joachim Lang, das Konzept einer „Einfachsteuer“ von Manfred Rose sowie einen Steuerreformentwurf des Bundes der Steuerzahler; schließlich hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung den Übergang zu einer „dualen Einkommensteuer“ empfohlen.

In den folgenden Abschnitten wird zunächst der steuerpolitische Handlungsbedarf etwas genauer belegt. Anschließend werden die Ziele einer Steuerreform und die Grundelemente eines zukunftsweisenden Steuersystems skizziert. Auf die Details der unterschiedlichen Steuerreformkonzepte kann hier allerdings nicht eingegangen werden.

Hochsteuerland Deutschland?

„Deutschland ist kein Hochsteuerland!“ behaupten das Bundesministerium der Finanzen in einer Pressemitteilung vom 20. Januar 2003 und der Bundesfinanzminister seitdem in vielen seiner Reden. Als Beleg wird angeführt, dass Deutschland mit 21,7 % im Jahre 2002 die niedrigste Steuerquote in der Europäischen Union verzeichnete. Auch wenn man zusätzlich die Sozialabgaben berücksichtigt und die Abgabenquote – die Summe von Steuern und Sozialabgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – betrachtet, nimmt Deutschland mit 36,2 % einen guten Platz im europäischen Mittelfeld ein. Selbstverständlich treffen diese Zahlen zu. Eine niedrige gesamtwirtschaftliche Steuer- oder Abgabenquote sollte allerdings nicht zu der Schlussfolgerung verleiten, dass kein steuerpolitischer Handlungsbedarf besteht und keine weiteren Steuersenkungen erforderlich sind. Zur Überwindung der nun seit fast zehn Jahren anhaltenden Wachstumsschwäche und der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland muss, neben anderem, die unternehmerische Investitionsnachfrage gestärkt werden. Für einen potentiellen Investor ist aber



nicht die gesamtwirtschaftliche Steuerquote relevant, sondern die steuerliche Belastung der Investitionserträge. Je höher die unternehmerischen Gewinne besteuert werden, desto geringer ist die Nach-Steuer-Rendite und desto geringer ist die Investitionstätigkeit. Kann im Ausland eine höhere Nach-Steuer-Rendite erzielt werden, etwa weil dort die Unternehmensteuersätze niedriger sind, wird nicht im Inland, sondern gleich im Ausland investiert.

Diese Zusammenhänge illustrieren auch, dass das Steueraufkommen oder die Steuerquote gerade deshalb niedrig sein können, weil die Steuersätze hoch sind. Dies gilt insbesondere bei international mobilen Bemessungsgrundlagen. Wenn Gewinne hierzulande im Vergleich zum Ausland hohen Steuersätzen unterliegen, kann es vorteilhaft sein, Gewinne ins Ausland zu verlagern. Gemessen am Steueraufkommen wäre Deutschland dann ein „Niedrigsteuerland“, gemessen an den Steuersätzen aber ein Hochsteuerland. Tatsächlich sind die Steuersätze wichtiger als das Steueraufkommen. Über die Steuersätze können Regierung und Parlament entscheiden, die Höhe des Steuer-

aufkommens ergibt sich dann endogen aus den Reaktionen der betroffenen Unternehmen oder Haushalte. Gerade bei den für die Höhe der unternehmerischen Investitionen wichtigen Gewinnsteuersätzen nimmt Deutschland einen Spitzenplatz ein. In der Tabelle ist die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften auf Unternehmensebene für ausgewählte europäische Länder angegeben. Noch nicht berücksichtigt sind dabei gegebenenfalls zusätzlich anfallende Steuern, wenn Gewinne an die Anteilseigner ausgeschüttet werden.

In der ersten Spalte der Tabelle unten sind die Tarifbelastungen der Gewinne von Kapitalgesellschaften aufgeführt, in Deutschland bestehend aus der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer und dem Solidaritätszuschlag. Die beiden anderen Spalten geben die „effektiven“ Steuersätze an, die neben den länderspezifischen Tarifbelastungen auch Unterschiede bei der Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen (wie Abschreibungsmöglichkeiten) berücksichtigen. Den effektiven durchschnittlichen Steuersätzen kommt dabei eine besondere Bedeutung bei den unternehmerischen Standortent-

scheidungen zu. Die effektiven Grenzbelastungen hingegen beeinflussen die Entscheidungen über zusätzliche Investitionen, nachdem die Standortscheidung gefallen ist. Sowohl die tariflichen als auch die effektiven durchschnittlichen Steuersätze sind in Deutschland am höchsten, die effektiven Grenzbelastungen am zweithöchsten. Bezogen auf die Gewinnsteuersätze ist Deutschland in der Tat ein Hochsteuerland!

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der internationale Steuerwettbewerb zukünftig noch intensiver wird. Die zehn neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union haben allesamt wesentlich niedrigere Steuersätze als Deutschland; in der Slowakei beträgt der Körperschaftsteuersatz nur 19 %, in Estland unterliegen einbehaltene Gewinne in Kapitalgesellschaften einem Nullsteuersatz. Auch einige der bisherigen EU-Mitgliedsländer senken ihre Unternehmensteuersätze weiter. In Österreich soll der Körperschaftsteuersatz ab 2005 auf 25 % von gegenwärtig 34 % sinken; in Frankreich ist eine grundlegende Unternehmensteuerreform mit niedrigeren Belastungen vorgesehen; in Finnland sinkt die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften von 28 auf 26 %. Die deutsche Steuerpolitik muss darauf reagieren. Allzu viele Möglichkeiten hat sie dabei nicht. Sie könnte einmal versuchen, auf europäischer Ebene Mindeststeuersätze durchzusetzen, um den Steuerwettbewerb zu begrenzen. Wegen des bei Steuerbeschlüssen erforderlichen Einstimmigkeitsprinzips sind die Erfolgsaussichten jedoch gering. Dann bleibt nichts anderes übrig, als sich dem Steuerwettbewerb zu stellen und ebenfalls die Steuersätze zu senken. Soll der Standort Deutschland für Unternehmen attraktiv werden, sollte die Belastung der unternehmerischen Gewinne nicht wesentlich über 30 % liegen.

Steuerbelastungen auf Unternehmensebene im europäischen Vergleich

Rechtsstand 1. Januar 2004

	Tarifbelastung in %	Effektive Durchschnittssteu- belastung in %	Effektive Grenzsteuerbe- lastung in %
Deutschland	39,4	36,0	29,8
Frankreich	35,5	34,9	34,1
Vereinigtes Königreich	30,0	29,1	27,5
Irland	12,5	13,0	14,1
Italien	38,3	32,4	21,4
Niederlande	34,5	32,4	28,5
Schweden	28,0	23,3	17,0
Spanien	35,0	32,0	26,1

INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE, UNIVERSITÄT WÜRZBURG

Tabelle 1:
Die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften ist in Deutschland höher als in fast allen anderen europäischen Ländern.

Anzumerken bleibt, dass Deutschland nicht bei allen Einzelsteuern die höchsten Steuersätze aufweist. Bei der Umsatzsteuer etwa liegt Deutschland am unteren Ende in Europa. Für die für das Wachstum zentrale Investitionstätigkeit ist allerdings die Höhe der Gewinnsteuersätze ausschlaggebend, und hier schneidet Deutschland ganz schlecht ab. Deshalb besteht vor allem bei der Unternehmensbesteuerung Handlungsbedarf. An einer Senkung der Steuersätze führt kein Weg vorbei.

Entscheidungsneutralität der Besteuerung

Die Unternehmensbesteuerung in Deutschland ist nicht nur zu hoch, sie verzerrt auch die Entscheidungen über die Finanzierung von Investitionen oder über die Rechtsformwahl. Eine gesamtwirtschaftlich effiziente Steuer wäre hingegen entscheidungsneutral: Die Entscheidungen für eine bestimmte Finanzierungsalternative oder eine bestimmte Unternehmensrechtsform sollte von der Besteuerung nicht beeinflusst werden. Andernfalls kommt es zu Effizienzverlusten, die sich in vermeidbaren Produktionseinbußen und Einkommensverlusten niederschlagen. Tabelle 2 illustriert, dass die gegenwärtige Einkommens- und Unternehmensbesteuerung weder rechtsform- noch finanzierungsneutral ist. Verglichen werden dabei die Steuerbelastungen von Personenunternehmen und von Kapitalgesellschaften, einmal für den Fall, dass Gewinne im Unternehmen einbehalten (thesauriert) werden, das andere Mal unter der Annahme, dass in Kapitalgesellschaften erwirtschaftete Gewinne an die Anteilhaber ausgeschüttet werden. Gewinne von Personenunternehmen, die der Einkommensteuer, der Gewerbesteuer (mit pauschalierter Anrechnungsmöglichkeit) und dem Solidaritätszuschlag unterliegen, werden un-

abhängig von Einbehalt oder Entnahme immer den Eigentümern zugerechnet. Bei Kapitalgesellschaften hingegen tritt im Falle der Gewinnausschüttung zu Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer auf Unternehmensebene noch die Belastung durch Einkommensteuer im Rahmen des Halbeinkünfteverfahrens sowie durch den Solidaritätszuschlag hinzu. Investitionen in Kapitalgesellschaften, die durch einbehaltene Gewinne finanziert werden, sind steuerlich bevorzugt gegenüber solchen, die durch zusätzliche Eigenkapitalaufnahme finanziert werden. Im Thesaurierungsfall sind Personengesellschaften gegenüber Kapitalgesellschaften steuerlich benachteiligt, im Ausschüttungsfall ist es genau umgekehrt. Dabei nimmt die steuerliche Diskriminierung von Kapitalgesellschaften in den betrachteten Jahren ständig zu.

Tatsächlich beschreibt die Tabelle 2 nur die offensichtlichsten steuerlichen Verzerrungen. Die Steuergesetze veranlassen darüber hinaus zur Gründung einer Personengesellschaft mit beschränkter Haftung, der GmbH & Co. KG, oder zu Untertütmen wie einer doppelstöckigen

Personengesellschaft. All dies macht ökonomisch keinen Sinn; es führt zu Effizienzverlusten, mit der Folge, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion geringer ist als sie sein könnte. Zur Beseitigung dieser Verzerrungen ist eine Integration der Unternehmensbesteuerung in die persönliche Einkommensteuer erforderlich.

Nur am Rande sei angemerkt, dass einige der vorliegenden Steuerreformvorschläge die Entscheidungen über Finanzierung oder Rechtsformwahl noch weiter verzerren würden, obwohl sie explizit Entscheidungsneutralität anstreben. So würden bei Realisierung des gemeinsamen Steuerreformkonzepts von CDU und CSU die Belastungsunterschiede von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen im Ausschüttungsfall vermutlich noch weiter zunehmen. „Vermutlich“ deshalb, weil die Reform der Unternehmensbesteuerung und ihre Abstimmung mit der persönlichen Einkommensbesteuerung im gemeinsamen „Konzept 21“ bemerkenswert unklar bleiben. In jedem Fall unterliegen Personenunternehmen dem progressiven Einkommensteuertarif mit einem vorgesehenen Spitzensteuersatz von 36 %. Presse-

Tarifliche Gewinnsteuersätze*

*Spitzensteuersatz bei Einkommensteuer, Gewerbesteuerhebesatz von 4,20%

	A	B	A minus B
	Gewinnsteuersatz bei Kapitalgesellschaften (GmbH, KG) in %	Gewinnsteuersatz bei Personengesellschaften (GdB, OHG, KG) in %	Belastungsdifferenz in %
bei einbehaltenen Gewinnen			
2003	40,7	52,0	-11,3
2004	39,4	48,9	-9,5
2005	39,4	46,3	-6,9
bei ausgeschütteten Gewinnen			
2003	55,8	52,0	+ 3,8
2004	53,2	48,9	+ 4,8
2005	52,8	46,3	+ 6,5

INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE, UNIV. REGENSBURG

Tabelle 2: Die Unternehmensbesteuerung ist nicht rechtsformneutral: Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften werden steuerlich unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob Gewinne ausgeschüttet oder einbehalten werden.

berichten zufolge soll auch der Körperschaftsteuersatz 36 % betragen. Wenn dann aber am Halbeinkünfteverfahren festgehalten wird – wovon auszugehen ist –, ist bei den Anteilseignern zusätzlich die Ausschüttungsbelastung zu berücksichtigen. Bei Vernachlässigung von Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag beträgt diese rund 11,5 %. (Von 100 Euro Gewinn sind zunächst 36 Euro Körperschaftsteuer abzuführen. Von den ausgeschütteten 64 Euro unterliegen 32 Euro, also die Hälfte, der persönlichen Einkommensteuer des Anteilseigners, so dass sich bei Anwendung des Spitzensteuersatzes eine zusätzliche Steuerschuld von 11,52 Euro ergibt.) Die Steuersatzspreizung zwischen entnommenen Gewinnen bei Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen würde demnach auf 11,5 % steigen, die Verzerrung bei der Rechtsformwahl würde weiter vergrößert.

Demgegenüber käme es bei Umsetzung des FDP-Konzepts zu einer weiteren Verzerrung zwischen fremd- und eigenfinanzierten Investitionen und einem Rückgang der Investitionstätigkeit. Während einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne in der Spitze mit 35 % belastet werden sollen, sieht die FDP für Zinseinkünfte eine Abgeltungssteuer in Höhe von 25 % vor. Das ist gut gemeint, bewirkt aber das Gegenteil von dem, was eigentlich bezweckt ist. Zum einen käme es zu einer steuerlichen Bevorzugung der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung, da erstere nur mit 25 %, letztere aber in der Spitze mit 35 % belastet würde. Die vorgesehene Abgeltungssteuer würde also zu einer Schwächung der Eigenkapitalausstattung mittelständischer Unternehmen führen, wobei das genaue Gegenteil erforderlich wäre. Außerdem würden die Investitionstätigkeit beeinträchtigt und Arbeitsplätze vernichtet. Dies illustriert die folgende Überlegung:

Angenommen, ein Unternehmer steht vor der Frage, ob er einen bestimmten Geldbetrag zu einem festen Zinssatz von 10 % auf der Bank anlegen oder denselben Betrag in ein Investitionsprojekt in sein Unternehmen stecken soll. Investitionserträge werden im FDP-Entwurf in der Spitze mit 35 % besteuert, Zinserträge hingegen generell nur mit 25 %. Die Nettorendite einer Bankeinlage beträgt in diesem Beispiel also 7,5 %. Die Investition in Sachkapital rechnet sich dann nur, wenn sie eine Nettorendite von mindestens ebenfalls 7,5 % einbringt. Dann muss die Bruttorendite des Investitionsprojekts aber mindestens 11,5 % betragen ($11,54 - 0,35 \times 11,54 = 7,5$). Würden die Zinserträge der Bankeinlage dagegen statt mit 25 % ebenfalls mit 35 % besteuert, würde die Nettorendite einer Bankeinlage zwar auf 6,5 % sinken, die Folge wäre aber, dass sich Investitionsprojekte schon ab einer Bruttorendite von 10 % lohnen würden. Die Einführung einer Abgeltungssteuer auf Zinserträge führt in diesem Beispiel also dazu, dass alle Investitionsobjekte mit Bruttorenditen zwischen 10 % und 11,54 % unterbleiben. Insofern behindert eine isolierte Abgeltungssteuer auf Zinserträge die Arbeitsplätze schaffende Sachkapitalbildung.

Die Steuerkonzepte von CDU/CSU und FDP können in den genannten (und in einigen anderen) Punkten aus ökonomischer Sicht nicht überzeugen.

Steuervereinfachung

Es gibt keinen Zweifel: Das deutsche Einkommensteuerrecht ist viel zu kompliziert. Teilweise ist die Regelungsdichte geradezu grotesk. Exemplarisch sei etwa auf die Ausführungen und Hinweise im Amtlichen Lohnsteuer-Handbuch zur Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nacht-

arbeit gemäß § 3b Einkommensteuergesetz verwiesen. Völlig zu Recht sehen alle Steuerreformvorschläge vor, diesen Paragraphen ganz zu streichen. Generell ist die Forderung nach einem einfacheren und verständlicheren Steuerrecht nachvollziehbar und gerechtfertigt. Dadurch ließe sich nicht nur der erhebliche Aufwand reduzieren, der aus Sicht der Steuerzahler mit den Buchführungs-, Nachweis- und Erklärungsspflichten verbunden ist und auf Seiten der Finanzverwaltung mit der Kontrolle und der Bearbeitung der Steuererklärungen. Auch die unproduktiven Gestaltungsmöglichkeiten, zu denen das aktuelle Steuerrecht geradezu einlädt, könnten verhindert oder zumindest eingeschränkt werden. Allerdings sind der verbreiteten Forderung nach Steuervereinfachung gewisse Grenzen gesetzt. Als reichlich naiv muss der Wunsch gelten, die Einkommensteuererklärung bei unveränderter Rechtssicherheit auf einer Postkarte oder gar auf einem Bierdeckel unterbringen zu können. Es geht ja nicht nur um das Ausrechnen der Steuerschuld, sondern vor allem um die vorgelagerte Frage der Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Viel wichtiger ist, dass ein Konflikt zwischen Rechtssicherheit und Einfachheit sowie Kürze der Steuergesetze bestehen kann. Rechtssicherheit erfordert nun einmal präzise Regelungen und Abgrenzungen für alle möglichen Fälle, damit Investoren und Konsumenten verlässlich planen können. Umgekehrt bringt ein kurzes und auf wenige Grundnormen reduziertes Steuergesetz entweder aus Ex-ante-Sicht eine Rechtsunsicherheit mit sich, weil Auslegungsprobleme erst im Zeitablauf durch die Spruchpraxis der Gerichte gelöst werden; oder aber die Gesetze müssen durch Verwaltungsvorschriften und Durchführungsverordnungen ergänzt und präzisiert werden, was jedoch lediglich eine Verlagerung der Regelungsdichte bedeutet. Eine Steuerverein-

fachung ist sicherlich wünschenswert; eine immer komplizierter werdende Welt lässt sich aber nun einmal insbesondere im steuerlichen Bereich nicht mit ganz einfachen Gesetzen regeln.

Grundlegende Ziele einer Steuerreform

Aus den beschriebenen Mängeln der deutschen Einkommens- und Unternehmensbesteuerung lassen sich die Ziele einer grundlegenden Steuerreform ableiten. Erstens muss die steuerliche Belastung der Einkommen – insbesondere der unternehmerischen Gewinne – gesenkt werden, um die Standortattraktivität Deutschlands zu erhöhen. Es muss sich für deutsche und ausländische Investoren wieder lohnen, Einkommen in Deutschland zu erwirtschaften und zu versteuern. Dies würde auch den inländischen Arbeitnehmern nützen. Je mehr investiert wird, desto höher sind die (Grenz-)Produktivität der Arbeit und damit die Reallöhne. Zweitens sind die Neutralitätseigenschaften des Steuersystems zu stärken. Ein ökonomisch effizientes Steuersystem gewährleistet Finanzierungs- und Rechtsformneutralität und begrenzt die Möglichkeiten der Steuergestaltung. Unternehmer und Arbeitnehmer sollen ihre Entscheidungen möglichst unabhängig von steuerlichen Erwägungen fällen und sich auf die ökonomischen Ergebnisse konzentrieren. Die Renditen von Immobilien, Schiffbeteiligungen oder Filmrechten sollten relative Knappheiten anzeigen und Kapital in seine produktivsten Verwendungen lenken; stattdessen werden Kapitaleigner wegen hoher Verlustzuweisungen oder niedriger Pauschalbesteuerung in bestimmte Anlageformen gedrängt.

Ein entscheidungsneutrales Steuersystem ist gleichzeitig auch ein einfaches Steuersystem. Man muss sich dann nämlich nicht mehr über-

legen, ob unter rein steuerlichen Gesichtspunkten Entscheidungen vorteilhaft werden, die man ansonsten nicht getroffen hätte. Die Gewährleistung von Entscheidungsneutralität des Steuersystems erfordert eine Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer. Leider wird dieser Aspekt in den meisten der vorliegenden Steuerreformkonzepte ausgeblendet oder sehr oberflächlich behandelt.

Natürlich muss ein gutes Steuersystem noch andere Eigenschaften aufweisen. Die Steuerlastverteilung sollte „gerecht“ sein; wer ein höheres Einkommen erwirtschaftet, kann eine prozentual höhere Steuerbelastung verkraften. Zwar lässt sich aus der Forderung nach Gerechtigkeit kein konkreter Tarifverlauf ableiten, insofern besteht hier ein nicht unerheblicher steuerpolitischer Spielraum. Wichtig ist aber, dass die Steuergesetze und die Steuererhebung von den Steuerzahlern als gerecht empfunden und akzeptiert werden. Sonst kommt es zu Steuerwiderständen und zu Steuerhinterziehung. Auch muss das Aufkommen aus der Besteuerung ausreichen, um die staatliche Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Steuern sind erforderlich, um die staatliche Bereitstellung von Verkehrswegen, von innerer und äußerer Sicherheit oder von Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen zu finanzieren. Schließlich müssen die nationalen Steuergesetze mit dem europäischen Recht vereinbar sein – ein Aspekt, der zunehmend an Bedeutung gewonnen hat.

Ein Grundproblem der Steuerpolitik besteht darin, dass diese Ziele und Forderungen nicht konfliktfrei zu realisieren sind. Der Ruf nach Steuerentlastungen passt nicht unbedingt zum Wunsch, dass der Staat seine Investitionen, seine Bildungsausgaben oder die Ausgaben für Forschung und Entwick-

lung erhöhen soll. Ein einfaches Steuersystem, das großzügige Pauschalierungen enthält, kann mit dem Ziel der Gerechtigkeit in Konflikt geraten. Und ein ausgeprägt progressives Steuersystem, das dem Umverteilungsziel Rechnung trägt, bewirkt negative Leistungsanreize und führt zu Effizienzverlusten. Die Kunst der Steuerpolitik besteht dann gerade darin, die Ziele Effizienz oder Neutralität, Gerechtigkeit und Einfachheit ausgewogen unter einen Hut zu bringen. Das ist leicht zu fordern, aber äußerst schwierig umzusetzen.

Grundzüge einer Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung

Der zuvor skizzierte Zielkatalog ließe sich am ehesten durch eine *Flat Tax* realisieren; als Ersatzlösung käme eine *duale Einkommensteuer* in Frage. Beide Reformoptionen sollen jetzt etwas genauer beschrieben werden.

Als *Flat Tax* bezeichnet man einen Einkommensteuertarif, der durch einen konstanten (Grenz-)Steuersatz in Verbindung mit einem relativ hohen Grundfreibetrag charakterisiert ist. Der Grundfreibetrag könnte pro Jahr etwa 10.000 Euro für eine allein stehende Person betragen und für Ehepaare doppelt so hoch sein. Von jedem zu versteuernden Euro, der über den Grundfreibetrag hinaus verdient wird, ist dann ein konstanter Prozentsatz als Steuer abzuführen. Dieser Steuersatz sollte nicht über 30 % liegen, wenn der Standort Deutschland für international mobile Produktionsfaktoren und Unternehmen attraktiv sein soll. Bei einem jährlichen Grundfreibetrag von 10.000 Euro fallen bei zu versteuernden Einkommen von 15.000, 20.000 oder 25.000 Euro jährliche Steuerzahlungen von 1.500, 3.000 oder 4.500 Euro an. Bezogen auf das zu versteuernde Einkommen sind das pro-

zentuale Belastungen von 10, 15 oder 18 %. Die durchschnittliche Belastung des Einkommens mit Steuern nimmt mit der Einkommenshöhe zu; eine *Flat Tax* bewirkt also eine progressive Steuerbelastung. Steuervergünstigungen, wie die erwähnte Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit entfallen. Eine *Flat Tax* im Bereich der Einkommensteuer muss durch eine Reform der Körperschaftsteuer ergänzt werden. Dabei muss der Körperschaftsteuersatz dem Steuersatz der *Flat Tax* entsprechen, also maximal 30 % betragen. Ein etwaiger Kommunalzuschlag auf die Körperschaftsteuer (und die Einkommensteuer) als Ersatz für die Gewerbesteuer müsste darin schon enthalten sein. Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften sind ebenso steuerfrei zu belassen wie Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen. Die Körperschaftsteuer auf Unternehmensebene wird zur Definitivsteuer, eine Doppelbelastung von Dividenden wird vermieden.

Ein solches Steuersystem hätte viele Vorteile: Ein einheitlicher (Grenz-) Steuersatz bei der Einkommensteuer schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten ganz erheblich ein. Es lohnt sich zum Beispiel nicht mehr, Einkommen in Jahre zu verlagern, in denen der Grenzsteuersatz niedriger ist, Abzüge hingegen in Jahren mit hohen Grenzsteuersätzen vorzunehmen. Die immer wieder geführte Diskussion über das Ehegattensplitting wäre hinfällig, weil kein Splittingvorteil mehr auftreten würde. Schließlich könnten Lohn-einkommen und Kapitalerträge weitgehend einer Quellenbesteuerung unterworfen werden. Da Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften und ebenso Fremdkapitalerträge und Eigenkapitalerträge, letztere unabhängig von der Gewinnverwendung, mit demselben Satz besteuert würden, wäre

in beträchtlichem Maße Finanzierungs- und Rechtsformneutralität gewährleistet. Diesen Vorteilen stehen als mögliche Nachteile die beiden folgenden Aspekte gegenüber. Eine drastische Senkung des Spitzensatzes der Einkommensteuer auf und eine Unternehmensteuerbelastung von einheitlich 30 % sind mit erheblichen Steuermindereinnahmen verbunden.

Von den gegenwärtig diskutierten Reformmodellen kommt das von Paul Kirchhof vorgelegte Einkommensteuergesetzbuch einer *Flat Tax* am nächsten. In diesem Konzept liegt der (maximale) Steuersatz bei nur 25 %. Nach Berechnungen der Finanzminister-Konferenz würden sich dann anfangs Steuerausfälle von über 40 Mrd Euro ergeben und nach Abbau sämtlicher Steuervergünstigungen immer noch von über 12 Mrd Euro. Bei einem Steuersatz von 30 % wären die Steuermindereinnahmen geringer, aber immer noch erheblich. Da eine höhere staatliche Nettokreditaufnahme angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte nicht in Frage kommt, müssten staatliche Ausgaben in entsprechendem Umfang gekürzt werden. Die Erfahrung zeigt, dass ein politischer Konsens über Ausgabenkürzungen dieser Größenordnung nur sehr schwierig oder gar nicht herzustellen sein dürfte.

Ein zweiter Einwand könnte die Verteilungswirkungen einer *Flat Tax* betreffen. Zwar ist auch ein solcher Steuertarif (indirekt) progressiv, bewirkt also verglichen mit einer Situation ohne Steuererhebung eine Einkommensumverteilung von den Beziehern höherer Einkommen zu solchen mit geringerem Einkommen. Geht man allerdings vom aktuellen Steuertarif als Bezugsgröße aus, würde der Übergang zu einer *Flat Tax* eindeutig die reicheren Haushalte begünstigen und Beziehern von geringen Einkommen in

einem bestimmten Bereich oberhalb des Grundfreibetrags belasten. Beide Aspekte, hohe Steuerausfälle und eine verringerte Umverteilungsintensität gegenüber dem Status Quo, gewinnen an Brisanz, wenn es im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung zur Einführung einer „Kopfpauschale“ oder „Gesundheitsprämie“ kommen sollte (vgl. den Beitrag von H. Grosseckter). Dann müssten die erforderlichen Transfers an die Bezieher niedriger Einkommen über eine höhere Besteuerung reicherer Haushalte finanziert werden. Das passt aber wiederum nicht zu den mit einer *Flat Tax* einhergehenden Steuerausfällen und überproportionalen Entlastungen der Bezieher höherer Einkommen. Würde man die Transfers hingegen über eine Erhöhung der Umsatzsteuersätze finanzieren, wären die Verteilungswirkungen erst recht unerwünscht, weil die Umsatzsteuer regressiv wirkt, das heißt geringe Einkommen überproportional belastet.

Ogleich eine *Flat Tax* große Vorteile aufweist, sind insbesondere wegen hoher Steuerausfälle und möglicher unerwünschter Verteilungswirkungen Zweifel angebracht, ob eine so weit reichende Umgestaltung des Steuersystems in den nächsten Jahren realistisch ist. Auf der anderen Seite kann mit einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung nicht so lange gewartet werden. Nicht zuletzt aufgrund des immer schärfer werdenden internationalen Steuerwettbewerbs muss möglichst bald gehandelt werden. Sonst wandern noch mehr Unternehmen in das niedriger besteuerte Ausland ab. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat deshalb – sozusagen als Zweit-Best-Lösung – den Übergang zu einer *dualen Einkommensteuer* vorgeschlagen. Unabhängig davon hat sich auch Hans-Werner

Sinn in seinem viel beachteten Buch „Ist Deutschland noch zu retten?“ für eine *duale Einkommensteuer* ausgesprochen.

Die *duale Einkommensteuer* ermöglicht die erforderliche steuerliche Entlastung dort, wo es am dringlichsten ist, nämlich bei den international mobilen Kapitaleinkommen, ohne dass es zu nicht verkräftbaren Steuerausfällen kommen muss. Erreichen lässt sich dies dadurch, dass die Besteuerung von umfassend definierten Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen entkoppelt wird. Die *duale Einkommensteuer* unterscheidet dementsprechend zwischen den beiden Einkunftsarten Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen und unterwirft diese unterschiedlichen Steuertarifen. Zu den Kapitaleinkommen gehören unternehmerische Gewinne, Dividenden, Zinsen, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Veräußerungsgewinne, zu den Arbeitseinkommen die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, einschließlich Unternehmerlöhne, die Pensionen und die gesetzlichen Altersrenten. Alle Kapitaleinkommen unterliegen einem einheitlichen proportionalen Steuersatz von maximal 30 %. Die Regelungen zur Körperschaftsteuer entsprechen denen bei der *Flat Tax*. Anders als Kapitaleinkommen werden Arbeitseinkommen progressiv besteuert. Obgleich der genaue Tarifverlauf eher nebensächlich ist, spricht einiges für einen Stufen tariff. Als Richtgrößen sollten der Eingangssteuersatz langfristig bei 15 % und der Spitzensatz bei 35 % liegen. Das sollte politisch machbar sein. Kurzfristig kann aber auch ein Spitzensatz von 42 % in Kauf genommen werden, wenn weitere Steuerausfälle nicht vertretbar erscheinen. Der ab 2005 geltende Einkommensteuertarif könnte dann vorübergehend auf die Besteuerung

von Arbeitseinkommen angewendet werden und erst in späteren Jahren weiter gesenkt werden.

Wie die *Flat Tax* sichert auch die *duale Einkommensteuer* weitgehende Finanzierungs- und Rechtsformneutralität. Sie senkt die Steuerbelastung dort, wo es am dringlichsten ist: bei den international mobilen Unternehmen. Durch die Entkopplung der Besteuerung von Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen lassen sich die Steuerausfälle begrenzen. Leider ist auch diese Steuerreformoption nicht ohne Probleme. Einmal könnte man daran Anstoß nehmen, dass Arbeits- und Kapitaleinkommen unterschiedlich besteuert werden. Nur: Was nützt eine formal gleiche Besteuerung, wenn sich das Kapital durch Abwanderung der Besteuerung entziehen kann? Ein anderes Problem besteht darin, dass Anreize zur Umwandlung von Arbeitseinkommen in niedriger besteuertes Kapitaleinkommen bestehen. Diese Möglichkeit besteht insbesondere in personenbezogenen Unternehmen. Hier müssen die erwirtschafteten Einkommen nämlich in einen Unternehmerlohn und eine Eigenkapitalrendite aufgeteilt werden. Dazu kann zwar auf die Erfahrungen der nordischen Länder Finnland, Norwegen und Schweden zurückgegriffen werden, die Anfang der 90er Jahre eine duale Einkommensteuer eingeführt haben. Gleichwohl liegt hier die Achillesferse der dualen Einkommensteuer.

Fazit

Bei der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung besteht ein unabweisbarer Handlungsbedarf. Wenn Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb bestehen will, muss die Steuerbelastung insbesondere auf international mobile Bemesungsgrundlagen – und das sind nun einmal vor allem Unternehmen und Kapital – gesenkt werden. Man kann dies beklagen, aber man kann

es nicht ändern. Die meisten der gegenwärtig diskutierten Steuerreformvorschläge blenden die Unternehmensbesteuerung und ihre Abstimmung mit der persönlichen Einkommensbesteuerung aus. Aber genau dies sind die eigentlichen steuerpolitischen Herausforderungen. Mit der *Flat Tax* und der *dualen Einkommensteuer* wurden zwei Reformoptionen aufgezeigt, die die Standortattraktivität Deutschlands erheblich steigern würden. Beide Vorschläge haben ihre spezifischen Vorteile und Nachteile. Aber beide Vorschläge weisen gegenüber den geltenden Regelungen zur Einkommens- und Unternehmensbesteuerung erhebliche Vorteile auf. Jetzt muss die Politik handeln.



BADW

Wolfgang Wiegard ist ordentliches Mitglied der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg. Seit 2001 ist Wiegard Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und seit März 2002 Vorsitzender der „fünf Wirtschaftsweisen“ wie die Mitglieder dieses Gremiums zur wissenschaftlichen Politikberatung auch genannt werden.

