

Steuerreform

Bis zu 2.000 Euro mehr für Otto Normalverdiener

Über die Notwendigkeit einer weiteren Steuerreform in Deutschland herrscht größtenteils Einigkeit; darüber wie diese im Detail aussehen soll, gehen die Meinungen aber auseinander. Nach einer Analyse des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln sind gleichwohl alle vier aktuell diskutierten Reformkonzepte besser als der Status quo. So zielen alle Reformentwürfe darauf ab, durch eine Verbreiterung der Steuerbasis Platz für eine drastische Kappung der Steuertarife zu schaffen. Beim CDU/CSU-Sofortprogramm ist die Tarifentlastung für die Bezieher kleiner Einkommen (10.000 Euro pro Jahr) mit fast einem Drittel der Steuerschuld am größten. Der Entwurf des ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof entlastet zwar die Spitzenverdiener mit knapp 40 Prozent am stärksten. Allerdings sparen auch Geringverdiener (20.000 Euro pro Jahr) hier letztendlich mehr als bei allen anderen Konzepten, nämlich über ein Fünftel der bisherigen Steuerschuld. Der FDP-Vorschlag bringt in dieser Einkommensklasse eine Entlastung der Steuerzahler von rund einem Sechstel. Otto Normalverdiener profitiert ebenfalls am stärksten vom Kirchhof-Modell – ein Lediger mit einem zu versteuernden Einkommen von 40.000 Euro im Jahr hat danach 1.973 Euro mehr in der Tasche. Beim Sachverständigenrat beträgt die Steuergutschrift dagegen nur 587 Euro. Kirchhofs Reformvorschlag sieht zudem die Abschaffung heute bestehender Steuersubventionen oder -ausnahmen vor, von denen derzeit vor allem die oberen Einkommensklassen profitieren – wie etwa die Abschreibungsmöglichkeiten von Mietwohnungen.

Ralph Brügelmann, Winfried Fuest: Aktuelle Steuerreformmodelle auf dem Prüfstand – Die Politik ist gefordert, IW-Positionen Nr. 12, Köln 2004, 56 Seiten, 11 Euro. Bestellung über Fax: (02 21) 49 81-4 45 oder im Internet unter: www.divkoeeln.de

Gesprächspartner im IW: Ralph Brügelmann, Telefon: (0 30) 2 78 77-1 02
Prof. Dr. Winfried Fuest, Telefon: (02 21) 49 81-7 52



Deutschland muss am Ball bleiben

Nach einer Untersuchung des World Economic Forum in 102 Ländern ist das deutsche Steuersystem am ineffizientesten: Es enthält zu viele Ausnahmeregelungen, je nach Rechtsform werden Unternehmen unterschiedlich besteuert und die insgesamt nach wie vor zu hohen Steuersätze schrecken Investoren ab. Parteien und Wissenschaft arbeiten deshalb an neuen Reformmodellen, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile haben.*)

Die vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln untersuchten Reformkonzepte (Kasten) sind allesamt besser als der Status quo. Sie machen Investitionen lohnenswerter, ohne die Steuergerechtigkeit aus den Augen zu verlieren. Dabei setzt jeder Vorschlag eigene Akzente:

- **Vereinfachung.** Alle Reformentwürfe zielen darauf ab, das komplizierte und dadurch intransparente Einkommensteuerrecht strikt zu vereinfachen, indem die Anzahl der Gesetze und Verordnungen sowie die vielfältigen Ausnahme- und Sonderregelungen in Form von Steuervergünstigungen – etwa für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung – verringert werden. Für alle Reformansätze gilt die Devise, durch eine

Verbreiterung der Steuerbasis Platz zu schaffen für eine drastische Kappung der Steuertarife.

Am weitesten geht hier der Entwurf des ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof. Nach seinem Vorschlag sollen alle von ihm aufgespürten 163 Steuerschlupflöcher abgeschafft werden. Statt der bisherigen sieben Einkunftsarten soll es in Zukunft für Personen wie Unternehmen nur eine Einkunftsart geben, nämlich „Einkünfte aus Erwerbshandeln“; im Gegenzug soll dann ein Flatrate-Tarif von nur noch 25 Prozent greifen.

Damit gelingt Kirchhof der Hattrick: Zum Ersten bliebe der heutige durchaus konkurrenzfähige Körperschaftsteuertarif für Kapitalgesellschaften von 25

Prozent unverändert. Zum Zweiten gäbe es für alle Unternehmen nur noch einen einzigen Tarif – ganz gleich ob sie in Form eines Personenunternehmens oder einer Kapitalgesellschaft geführt werden. Denn Personenunternehmen werden momentan zur Einkommensteuer herangezogen – mit Spitzensätzen von 45 Prozent. Zum Dritten ist die Diskussion vom Tisch, dass Kapitalgesellschaften niedriger besteuert werden als Einnahmen aus Erwerbstätigkeit.

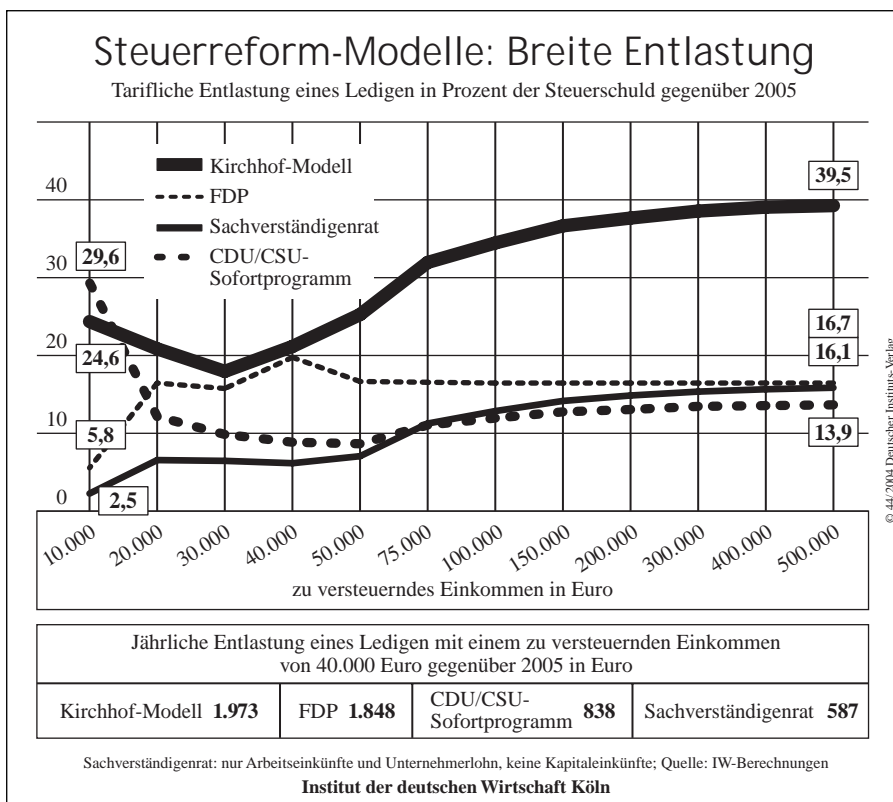
Der größte Stolperstein für Kirchhof dürfte sein, dass dieses Modell einen Steuerausfall von 11 bis 26 Milliarden Euro im Jahr produziert, wie die Finanzministerkonferenz bzw. das Berliner Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung errechnet haben. Eine preisgünstigere Alternative liefert der Sachverständigenrat (SVR) mit seinem Konzept der „dualen Einkommensbesteuerung“. Es betont das Primat der Vereinfachung zwar nicht ganz so stark wie das Modell des Steuerrechtlers, ist dafür aber genauso investitionsfreundlich. Die Variante der Wirtschaftsweisen kostet den Fiskus „nur“ 1,4 bis 4,1 Milliarden Euro – und dürfte nicht zuletzt deshalb größere Chancen haben, realisiert zu werden.

- **Investitionsfreundlichkeit.** Der SVR sieht wie Kirchhof die Notwendigkeit, Unternehmen in Deutschland steuerlich nicht schlechter zu stellen, als es andere Länder mit ihren Firmen tun (vgl. iwD 40/2004). Durch einen Kniff schlägt er jedoch zwei Fliegen mit einer Klappe – die Unternehmensteuern und zugleich die Steuerausfälle klein zu halten. Der SVR will die Arbeits- und Kapitaleinkommen unterschiedlich besteuern:

- Der Tarif für Arbeitseinkommen bleibt wie bisher progressiv. Er reicht von 15 bis 35 Prozent.

- Die Kapitaleinkünfte werden mit einem proportionalen Satz von höchstens 30 Prozent (inklusive Gewerbesteuer) besteuert.

*) Vgl. Ralph Brügelmann, Winfried Fuest: Aktuelle Steuerreformmodelle auf dem Prüfstand – Die Politik ist gefordert, IW-Positionen Nr. 12, Köln 2004, 56 Seiten, 11 Euro. Bestellung über Fax: (02 21) 49 81-4 45 oder im Internet unter www.divkoeln.de



Der Pferdefuß eines solchen Systems liegt in der Trennung von Arbeits- und Kapitaleinkünften, z.B. bei Personenunternehmen, wo der Eigentümer durch sein Engagement in der Firma ein Arbeitseinkommen – den Unternehmerlohn – erzielt. Der Fiskus muss deshalb exakte Vorschriften erlassen, welcher Teil des Gewinns, der einem Anteilseigner zufällt, den Kapitaleinkünften und welcher Teil den Arbeitseinkünften zuzurechnen ist.

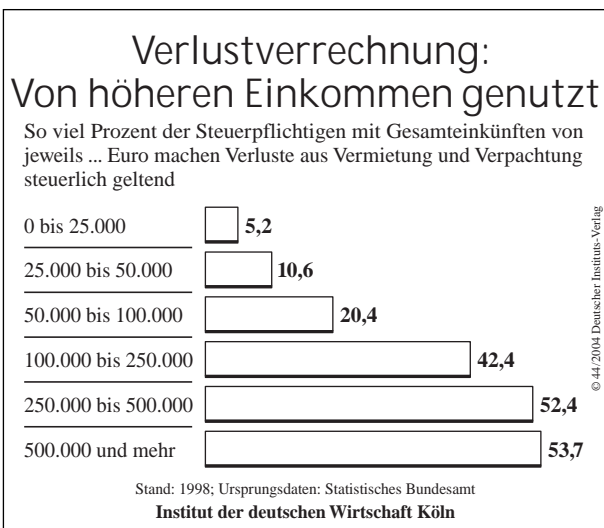
Das dürfte jedoch zu bewältigen sein: In Finnland wird ein solches Steuersystem bereits mit Erfolg praktiziert. Es ließen sich also von dort Lösungsansätze übernehmen.

Die duale Einkommensteuer hätte einen weiteren Vorteil, den ihre geistigen Väter noch gar nicht mit ins Kalkül gezogen hatten, der aber im Rahmen der anstehenden Gesundheitsreform wichtig werden könnte.

Sollte künftig bei einer einkommensunabhängigen Gesundheitsprämie der soziale Ausgleich über einen „Gesundheitssoli“ unvermeidlich sein, ließe sich dieser in einem dualen Einkommensteuersystem strikt auf Arbeitseinkommen beschränken.

Auf diese Weise wird die mit der Steuerreform angepeilte Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht sofort wieder konterkariert – und über ihr persönliches Arbeitseinkommen bzw. den Unternehmerlohn finanzieren Selbstständige das Gesundheitssystem mit.

• **Verteilungsaspekte.** Mit der dualen Einkommensteuer wird die an allen Reformvorschlägen geübte verteilungspolitische Kritik gemildert. Denn der linearprogressive Tarif bleibt zumindest bei den Arbeitseinkommen erhalten – wenn auch auf niedrigerem Niveau. Dadurch wird jeder zusätzlich zu versteuernde Euro weiterhin etwas höher belastet, bis der Spitzensteuersatz von 35 Prozent (heute 45 und ab Januar 2005 dann 42 Prozent) erreicht ist. Das ist in den Augen vieler Menschen gerechter als ein Tarif, nach dem der Hilfsarbeiter für jeden verdienten Euro genauso viel an Steuern zu zahlen hat wie der Vorstand einer Bank.



Aber auch die anderen Steuermodelle sind in puncto Verteilung durchaus konkurrenzfähig (Grafik):

– Beim CDU/CSU-Sofortprogramm ist die Entlastung für die Bezieher kleinerer Einkommen prozentual am größten: Fast ein Drittel der Steuerschuld wird ihnen erlassen.

– Bei der FDP werden selbst Mini-Bezüge steuerlich stärker entlastet als beim Sachverständigenrat.

– Kirchhof würde die Steuerbelastung der Spitzenverdiener um fast 40 Prozent zwar am stärksten reduzieren. Allerdings sparen auch jene mit einem ein-

Die Reformmodelle

Das Kirchhof-Modell: Danach gibt es nur noch einen Steuersatz von 25 Prozent für alle – den Privatmann wie die Kapitalgesellschaft. Fast alle Steuerbefreiungen und Gestaltungsmöglichkeiten werden abgeschafft.

Der FDP-Vorschlag: Die Liberalen wollen bei der Einkommensteuer einen Stufentarif von 15, 25 und 35 Prozent. Die Körperschaftsteuer beträgt einschließlich Gewerbesteuer 35 Prozent.

Gemeinschaftstarif von CDU/CSU: Der linearprogressive Tarif arbeitet mit einem Eingangssteuersatz von 12 Prozent; der Spitzensteuersatz soll auf 36 Prozent begrenzt werden. Die heutige Flatrate bei der Körperschaftsteuer von 25 Prozent bleibt bestehen. Langfristig soll die Gewerbesteuer fallen.

Sachverständigenrat: Die Kapitaleinkommen sollen – inklusive Gewerbesteuer – mit einheitlich 30 Prozent versteuert werden, die übrigen Einkünfte mit 15 bis 35 Prozent, wobei ein progressiver Tarif greift.

kommen von nur 20.000 Euro hier letztlich mehr als bei allen anderen Konzepten, nämlich über ein Fünftel der bisherigen Steuerschuld. Dem Otto Normalverdiener bleiben ebenfalls mehr Euro und Cent im Portemonnaie:

Ein Lediger mit einem zu versteuernden Einkommen von 40.000 Euro im Jahr hat nach dem Kirchhof-Modell 1.973 Euro mehr in der Tasche – beim Sachverständigenrat dagegen nur 587 Euro.

Überdies müssen Gutsituierte bei Kirchhof eine Kröte schlucken.

Denn sein Reformvorschlag sieht scharfe Gegenfinanzierungsmaßnahmen vor, durch die heute bestehende Steuer-subsidien oder Ausnahmen abgeschafft werden sollen. Und davon profitieren zurzeit vor allem die oberen Einkommensklassen. Der von Kirchhofs Kritikern häufig zu hörende Vorwurf, seine Flatrate begünstige hohe Einkommen, ist damit gegenstandslos.

So nimmt z.B. der Anteil der Steuerpflichtigen, die Verluste aus Vermietung und Verpachtung geltend machen, mit steigendem Einkommen zu (Grafik): Zuletzt hatten nur 5 Prozent der Steuerpflichtigen mit Bruttoeinkünften von höchstens 25.000 Euro im Jahr Verluste aus Vermietung und Verpachtung. Bei Einkünften von 100.000 bis 250.000 Euro wiesen schon 42 Prozent aller Steuerpflichtigen Verluste aus, und bei Einkünften von mehr als 5 Millionen Euro waren es sogar 60 Prozent. Das bedeutet:

Werden die Verlustabzugsmöglichkeiten von Mietwohnungen eingeschränkt, ist davon in den oberen Einkommensklassen die Mehrzahl der Steuerpflichtigen betroffen. Von den Geringverdienern tragen hingegen nur wenige zur Gegenfinanzierung bei.

Insofern ist das Modell des Steuerrechtlers das schlüssigste Reformwerk, um den Steuerstandort Deutschland attraktiver und gerechter zu machen. Sollte dem Finanzminister die Flat-Tax jedoch zu teuer sein, wäre die duale Einkommensteuer des Rats eine brauchbare Alternative und keineswegs nur eine Verlegenheitslösung.