

Mitschke, Joachim

Article — Digitized Version

Umriss einer integrierten Neuordnung von direkten Steuern und Sozialtransfers

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Mitschke, Joachim (1986) : Umriss einer integrierten Neuordnung von direkten Steuern und Sozialtransfers, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 9, pp. 461-467

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136200>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Umriss einer integrierten Neuordnung von direkten Steuern und Sozialtransfers

Joachim Mitschke, Frankfurt

Die gegenwärtig weitgehend unabhängig voneinander betriebene Steuer- und Sozialtransferpolitik führt zu Ineffizienz und Inkonsistenz im staatlichen Umverteilungssystem. Professor Dr. Joachim Mitschke unterbreitet auf der Grundlage dieser Diagnose einen Vorschlag zu einer geschlossenen Neuordnung des heutigen Steuer- und Transfersystems.

Die heutige Form der direkten Besteuerung und eine unüberschaubare, wenig wirksame und administrativ kostspielige Umverteilungspolitik bringen empfindliche gesamtwirtschaftliche Schäden mit sich¹. Beispiele für diese Mängel sind die Aushöhlung und ungeeignete Periodisierung von Steuer- und Transferbemessungsbasen, der steigende Grenzsteuersatz des Einkommensteuertarifs, die unzumutbare Gestaltung der Transferanrechnung sowie Abstimmungsmängel innerhalb und zwischen der Steuer- und Sozialrechtsordnung.

Die Konsequenz aus dieser Diagnose ist eine Neuordnung von direkten Steuern und Sozialtransfers: Direkte Steuern und Sozialtransfers sind als koordinationsbedürftige Elemente der staatlichen Umverteilung in einer geschlossenen, widerspruchsfreien und durchschaubaren Rechtsordnung zu regeln. Dabei sind insbesondere alle personenbezogenen staatlichen Unterstützungszahlungen zu einer einzigen Transferleistung zusammenzufassen. Leistungs-, Investitions- und Vorsorgebereitschaft kann eine umfassende Steuer- und Transferbegünstigung der Ersparnis fördern. Es empfiehlt sich daher, die bisherige jährliche Periodisierung des Einkommens durch eine andere, ersparnisbegünstigende Technik der Einkommenserfassung und -besteuerung zu ersetzen. Eine für erforderlich gehaltene Tarifprogression sollte man anders als über steigende Grenzsteuersätze zu erreichen suchen.

Im folgenden wird ein Neuordnungsentwurf in seinen Grundzügen vorgestellt, der sich an diesen Leitgedanken ausrichtet². Der Entwurf verbindet aus der Literatur

bekannte und neue Ordnungselemente zu einem geschlossenen Direktsteuer- und Umverteilungssystem.

Alleinige Bemessungsbasis der Direktsteuern sollte das als Reinvermögenszugang umfassend und lückenlos bestimmte Lebenseinkommen sein. Das Lebenseinkommen wird dabei abweichend von der heutigen Periodenaufteilung in die Summe von jährlichem Konsum und in das Reinvermögen zum Lebensende, das die während der Lebenszeit angesammelte Ersparnis darstellt, zerlegt. Der Jahreskonsum bildet die Bemessungsgrundlage der jährlich zu veranlagenden (persönlichen) Konsumsteuer, das Endvermögen die Bemessungsgrundlage der einmalig zum gleichen Tarif zu veranlagenden Reinvermögenszuwachssteuer. Konsum- und Reinvermögenszuwachssteuer ersetzen Einkommen-, Vermögen-, Schenkungs- und Erbschaftsteuer. Die Art ihrer Ausgestaltung macht Investitionszulagen und Sparförderung in Form von Spar- und Wohnbauprämien überflüssig.

Der Gedanke der persönlichen (direkten) Konsumbesteuerung ist nicht neu. 1942 haben Irving und Herbert Fisher einen detaillierten Vorschlag zur Konsumbesteuerung („Constructive Income Taxation“) unterbreitet, welcher späteren Überlegungen zur Konsumbesteuerung in Form einer persönlich zugeschnittenen „Ausgabensteuer“, wie denen von Nicholas Kaldor, der schwedischen Regierungskommission unter Sven-Olof

¹ Vgl. Joachim Mitschke: Befunde zur Steuer- und Umverteilungspolitik und ihre Konsequenzen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 6, S. 314 ff.

² Einzelheiten und Ergänzungen, insbesondere die Lösung von Problemen der Ermittlung von Steuer- und Transferbemessungsbasen, der Tarifgestaltung, der Abgrenzung der Veranlagungseinheit, der Steuersicherung und Transferkontrolle sowie der Außenbesteuerung und des Systemübergangs, sind erörtert in J. Mitschke: Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2., Hrsg. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung und Kronberger Kreis, Baden-Baden 1985. Dort sind auch die empirischen Berechnungen dargelegt.

Prof. Dr. Joachim Mitschke, 49, ist Professor für Volks- und Betriebswirtschaftliches Rechnungswesen an der Universität Frankfurt a. M.

Lodin, des britischen Steuerreformkomitees unter J. E. Meade und in jüngster Zeit der Reagan-Administration als Vorlage gedient hat³.

Wird den beschäftigungs-, wachstums- und vermögenspolitischen Vorzügen einer persönlichen Konsumsteuer und ihren Anstößen zur Arbeits- und Risikobereitschaft zwar mit einigen Vorbehalten, aber doch im Grundtenor zugestimmt, so trifft sie neben ausräumbaren Praktikabilitätsbedenken vor allem folgender schwerwiegender Vorwurf: Sie kollidiere mit dem mehrheitlichen Konsens, persönliche Steuern nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu bemessen. Zu Recht erfaßt nämlich das Jahreseinkommen als traditionelles Maß der Leistungsfähigkeit neben dem Konsum die Ersparnis. Ökonomische Dispositionskraft äußert sich auch oder sogar gerade in der Ersparnis. Den Ausweg aus solchem Zielkonflikt zeigt eine einfache Überlegung.

Vorzüge

Vermögen ist angesammelte Ersparnis. Die über die Lebenszeit einer Person angesammelte Ersparnis findet deshalb ihren Ausdruck in dem zum Lebensende vorhandenen Vermögen. Besteuert man nun in jedem Lebensjahr den Konsum dieses Jahres und am Lebensende zudem das durch Jahresersparnisse begründete Vermögen, so besteuert man insgesamt das Lebenseinkommen⁴. Die Besteuerung der Vermögensbildung wird bis zum Lebensende aufgeschoben, dann aber grundsätzlich zum gleichen Tarif wie die des laufenden Konsums vorgenommen. Sind die Umverteilungslasten bei der Konsumbesteuerung zu Lebzeiten regelmäßig geringer als bei der Einkommensbesteuerung, so wird dies insbesondere bei erheblicher Vermögensansammlung durch eine empfindliche Steuerbelastung des Endvermögens wettgemacht. Die Steuer auf das Endvermögen ist als Nachholsteuer auf die Lebensersparnisse, als Reinvermögenszuwachssteuer, und nicht als

Nachlaß- oder Erbanfallsteuer zu verstehen, für die dann freilich die Umverteilungsrechtfertigung entfällt. Um gleiches Steueraufkommen zu sichern, muß die Nachholsteuer auf das Endvermögen ein Vielfaches der heutzutage völlig unbedeutenden Erbschaftsteuer betragen. Dies hat wünschenswerte Nebeneffekte: Abnahme der Vermögenskonzentration und Reduzierung leistungsloser Einkommen aus Beerbung.

Die vorgeschlagene Form der Einkommensperiodisierung macht die lückenlose Erfassung des Reinvermögenszuwachses und damit des Einkommens technisch praktikabel und hebt den Zwang auf, ständig neue Kompromisse zwischen der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und den Erfordernissen von Beschäftigungs-, Wachstums-, Eigentums- und Sozialpolitik durch Gewährung von Sonderabschreibungen und Befreiungen suchen und eingehen zu müssen. Die Bemessungsbasen von Konsumsteuer und während eines Jahres gesamtwirtschaftlich anfallender Reinvermögenszuwachssteuer liegen, Steuerhinterziehung einkalkuliert, um etwa die Hälfte höher als die jetzige gesamtwirtschaftliche Bemessungsbasis der Einkommensteuer. Dies erklärt, warum es möglich ist, die Durchschnittssteuersätze und für die meisten Tarifzonen auch den Grenzsteuersatz mit begünstigenden Folgen für die Leistungsmotivation und ohne Einschränkung der sozialen Sicherung und anderer Staatsaufgaben künftig zu senken. Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Steuer- und Transferbemessung werden ohne Zugeständnisse hergestellt, die steuerliche Bemessungsbasis für die Transferanrechnung tauglich gestaltet.

Jährliche Konsumsteuer und einmalige Reinvermögenszuwachssteuer beseitigen die unausräumbaren und für Bürger, Verwaltung und Finanzgerichte kostspieligen Periodisierungsprobleme der Einkommensteuer. Sie schaffen das jetzige Zwei-Klassen-Steuerrecht mit einseitigen Progressions- und Zinsbegünstigungen ab. Es läßt sich zeigen, daß die vorgeschlagene Besteuerung anders als die heutige Einkommensteuer die privatwirtschaftliche Entscheidung zwischen Konsum und Ersparnis, insbesondere die beschäftigungspolitisch bedeutsame Disposition über Konsum und Investition, nicht beeinflußt. Konsum wird nicht mehr zu Lasten der Ersparnis steuerlich honoriert.

Die Konsumsteuer kann auf eine laufende steuerliche Vermögensaufstellung und -bewertung verzichten, da nur Ausschüttungen oder Entnahmen aus den Unternehmensgewinnen als Zahlungszuflüsse oder Naturalkonsum in die Konsumsteuererklärung eingehen. Für die Reinvermögenszuwachssteuer ist eine von der Handelsbilanzierung abweichende, einmalige Marktpreis-

³ I. und H. W. Fisher: Constructive Income Taxation. A Proposal for Reform. New York, London 1942; N. Kaldor: An Expenditure Tax, London 1955. Erwägungen für eine die Einkommensteuer ersetzende oder ergänzende Konsumsteuer u. a. bei S.-O. Lodin: Progressive Expenditure Tax – an Alternative? A Report of the 1972 Government Commission on Taxation, Stockholm 1978; Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade: The Structure and Reform of Direct Taxation, London u. a. O. 1978; D. F. Bradford: The Case for a Personal Consumption Tax, in: J. A. Peckmann (Hrsg.): What Should Be Taxed: Income or Expenditure? The Brookings Institution, Washington D. C. 1980, S. 75-125. Jüngste Empfehlungen für eine Konsumbesteuerung finden sich bei E. Schlicht: Plädoyer für eine Konsumsteuer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 7, S. 323-328; K. Schmidt: Reform der Unternehmensbesteuerung – Erfordernisse und Lösungswege. Merton-Lectures an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt, Frankfurt 1986 (im Druck befindlich).

⁴ Da nach der Reinvermögenszugangstheorie Erbschaften, also auch ein ererbtes Anfangsvermögen, zum Einkommen rechnen, addiert sich das Lebenseinkommen aus Lebenskonsum (= Summe der jährlichen Konsumausgaben) und Reinvermögen zum Lebensende.

bewertung (Wiederbeschaffungskosten) vorgesehen. Handelsbilanzen können demnach ohne steuerliche Einflüsse entsprechend ihrer spezifischen Zielsetzung aufgestellt werden. Es entfallen die Probleme negativer Bemessungsgrößen und damit Vorschriften zu Verlustausgleich, -rücktrag oder -vortrag. Der Fiskus partizipiert gleichmäßig an Erwerbschancen und -risiken.

Bürgergeld

Ein „Bürgergeld“ sammelt alle Sozialtransfers, staffelt sich nach Sozialmerkmalen und wird der Entwicklung der Lebenshaltungskosten selbsttätig angepaßt. Es umfaßt neben einem nach Familienstand und Alter gestuften Grundsicherungsbetrag pauschalierte oder individuelle Zuschläge für besondere Bedürfnislagen wie Ausbildung, Invalidität, Wohnungsmangel, Krankheit, Schwangerschafts- und Pflegeaufwand. Eine auf der Datenbasis von 1982 haushaltsneutral kalkulierte Bürgergeldstaffel sieht z. B. für einen mittellosen, zu 50 % körperbehinderten Junggesellen von 70 Jahren in einer Kleinstadt ein Bürgergeld von monatlich 910 DM zur Bestreitung des laufenden Lebensbedarfs einschließlich Miete vor, für eine mittellose 45jährige Witwe mit zwei minderjährigen, auszubildenden Kindern in einer Großstadt monatlich 1750 DM.

Das Bürgergeld wird in einem mit der Konsumbesteuerung zusammengefaßten Veranlagungsverfahren als Negativsteuer von der Finanzbehörde festgesetzt und übernimmt die Funktion von Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung, wirtschaftlichen Hilfen der Jugend-, Versorgungs- und Gesundheitsämter sowie von umverteilenden Geldleistungen der Sozialversicherung und diverser Objektförderungen, so im sozialen Wohnungsbau. Aus eigenem Einkommen bestrittener Konsum wird mit einem festen Satz von 50 % auf das Bürgergeld angerechnet. Die Anrechnungsbasis des Bürgergelds ist also mit der Bemessungsbasis der Konsumsteuer identisch.

Die Idee, staatliche Unterstützungsleistungen als negative Steuern aufzufassen und ihre Verwaltung den Finanzbehörden zu übertragen, wird seit mindestens vier Jahrzehnten in Beiträgen zahlreicher Autoren (Lady Rhys-Williams, Milton Friedman, Robert J. Lampman, James Tobin⁵) erörtert, aber auch in Ansätzen erprobt (Einkommenssicherungs-, Armutbekämpfung- und

Wohlfahrtsprogramme unter verschiedenen US-Administrationen) oder zumindest politisch erwogen (Reformpläne des konservativen britischen Schatzkanzlers Anthony Barber aus dem Jahre 1972). Entwürfen der Negativsteuer ist regelmäßig gemeinsam, daß sie am Einkommen als Bezugsbasis des staatlichen Transfers anknüpfen. Dies ist eine oberflächliche Übertragung fiskalischer Denkweisen in den Transferbereich, zumindest aber eine begriffliche Unschärfe.

Es gibt außer den täglichen Grundkosten der Lebensführung eine Reihe weiterer Ausgaben der Daseinsvorsorge wie etwa Krankheits-, Invaliditäts-, Alters-, Ausbildungs- oder Versicherungskosten, die dem Einkommensteueranspruch des Fiskus vorgehen. Das Einkommensteuerrecht berücksichtigt dies, indem vom „Gesamtbetrag der Einkünfte“ „Sonderausgaben“, „außergewöhnliche Belastungen“ und „Altersfreibeträge“ kraft besonderer Vorschrift abgezogen werden.

Die zur Besteuerung erwogenen Gründe des Vorrangs fordern entsprechend, bedarfsorientierte staatliche Unterstützungen nicht um jedwede Einkommensanteile zu kürzen. Denn unterstützungsbedürftig ist im Einklang mit dem geltenden Sozialrecht schließlich auch der, dem nach Begleichung unabweisbarer Versicherungs-, Ausbildungs-, Invaliditäts- und Krankheitskosten für sich und seine Familie kein hinlänglicher Betrag zur menschenwürdigen Bestreitung der sonstigen Lebensbedürfnisse verbleibt. Das Ziel einer die Eigenvorsorge und Selbsthilfe fördernden Transfergestaltung weist in dieselbe Richtung. Unterstützungsempfänger, die freiwillig oder gezwungenermaßen Einnahmen zur Bildung von Geld-, Sach- oder Arbeitsvermögen in der Absicht oder mit der Folge verwenden, daß sie von staatlicher Hilfe künftig unabhängig werden, sind nicht jenen gleichzustellen, die eigene Einkommen und Unterstützungen restlos verbrauchen und damit auch in Zukunft auf den öffentlichen Transferhaushalt angewiesen bleiben.

Bedenkt man, daß Ökonomen anders als Steuerjuristen zur Ersparnis etwa auch die Ausgaben für den Erwerb von Versicherungsansprüchen und beruflicher Ausbildung rechnen, so führt die Leitvorstellung einer jenseits von Sozialversicherungspflichten eigenverantwortlichen Daseinsvorsorge für die Transfergestaltung zur gleichen Schlußfolgerung, wie sie für die Direktbesteuerung aus dieser und anderen Zielsetzungen zu ziehen ist: Begünstigung der Ersparnis. Die wirksamste Begünstigung ist die, daß Ersparnisbildung in allen Erscheinungsformen Unterstützungsansprüche nicht kürzt und Steueransprüche nicht sofort auslöst. Beides läuft auf den Konsum als laufende Bezugsbasis von Direktsteuern und Sozialtransfers hinaus.

⁵ J. E. Rhys-Williams: *Something to Look Forward to*, London 1942; M. Friedman: *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962; R. J. Lampman: *Approaches to the Reduction of Poverty*, in: *American Economic Review*, Vol. 55, 1965, *Papers and Proceedings*, S. 521 ff.; J. Tobin: *On Improving the Economic Status of the Negro*, in: *Daedalus*, Vol. 94, 1965, S. 889 ff. Siehe dazu auch die jüngeren Überlegungen von E.-P. Kaue mann: *Möglichkeiten einer Integration des Steuer- und Transfersystems*, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 63. Jg. (1983), H. 8, S. 401-406.

Anrechnungssatz

Die Höhe der Anrechnung eigenerworbener Mittel bestimmt zusammen mit der Höhe und Staffelung des Bürgergelds bei gegebener nationaler Haushalts- und Einkommensstruktur das gesamtwirtschaftliche Transfer volumen. Das Bürgergeld darf, um die Aufgaben der entfallenden Sozialtransfers erfüllen zu können, die Fürsorgesätze einschließlich aller Bedarfszuschläge nicht unterschreiten. Da andererseits bei Ausschluß von Kreditfinanzierung der gesamtwirtschaftliche Transferbedarf zusammen mit dem Mittelbedarf für andere Staatsausgaben aus dem Steueraufkommen gedeckt werden muß, ist die Wahl des Anrechnungssatzes nicht in das Belieben von Sozial- und Arbeitsangebotspolitik gestellt.

Aus der so eng begrenzten Zahl haushaltsneutraler Varianten von Bürgergeld, Anrechnungssatz und einer erträglichen Grenzbelastung des Einkommens mit direkten Steuern und Sozialabgaben wird als ausgewogene Lösung ein Anrechnungssatz von 50 % bei einem durchschnittlichen Bürgergeld von 7000 DM pro Jahr (Datenbasis 1982) vorgeschlagen. Der Betrag von 7000 DM errechnet sich über die Haushalts- und Bevölkerungsstruktur der Bundesrepublik als eine Pro-Kopf-Ziffer, die lediglich für die Abschätzung von Größenordnungen Bedeutung hat und die nicht mit dem individuellen Bürgergeldanspruch verwechselt werden darf, der insbesondere für Alleinstehende höher ist. Der feste 50 %ige Anrechnungssatz hat zur Konsequenz, daß Bürgergeld bis zu einer durchschnittlichen Unterstützungsgrenze von 14 000 DM Jahreskonsum aus eigenem Einkommen gezahlt wird.

Setzt die gewählte Unterstützungsformel Anreize zur Erwerbstätigkeit, so bedeutet dies umgekehrt, daß der beschäftigungslose Unterstützungsempfänger den Erwerbstätigen nicht finanziell überflügelt. Das heutige Transfersystem stellt gerade dies mit Grenzbelastungen über 100 % nicht sicher. Zweifellos würde ein noch tieferer Anrechnungssatz der Arbeitssuche weitere Impulse im Rahmen der bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten geben. Indes treibt die Senkung des Anrechnungssatzes das Transfer- und Steuervolumen nicht nur wegen der geringeren Anrechnungsbeträge, sondern vor allem wegen der Heraufsetzung der Unterstützungsgrenze in die Höhe.

Das Bürgergeld harmonisiert Transferrecht und -administration. Es vereinheitlicht unterstützungsauslösende Sozialmerkmale und unterstützungskürzende Anrechnungstechnik. Sicherungslücken sind ausgeschlossen, ein Zusammentreffen des Bürgergelds bis

zur Unterstützungsgrenze nur mit solchen, irreführend Transfers genannten Leistungen gesetzlicher und privater Versicherungsträger möglich, die der Empfänger durch eigene Beiträge wohl erworben hat. Koordinationsbedarf und Koordinationskosten der Verwaltung entfallen ebenso wie das Erfordernis, sich auf ein Prinzip zur Auswahl unter konkurrierenden Unterstützungsansprüchen zu einigen.

Konsum- und Reinvermögenszuwachssteuer werden nach einem einheitlichen linearen Tarif mit einem festen Grenzsteuersatz von 30 % erhoben. Jedem Bürger oder gemeinsam besteuerten Haushalt steht ein Grundfreibetrag in Höhe der Unterstützungsgrenze zu. Da diese sich nach dem dynamisierten Bürgergeldanspruch richtet, gehen in den gleichfalls der Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepaßten Grundfreibetrag alle Sozialmerkmale und steuerlich berücksichtigungswürdigen Lebensumstände ein. Der Grundfreibetrag ersetzt den Grundfreibetrag, außergewöhnliche Belastungen, Haushalts-, Alters- und Kinderfreibeträge der heutigen Einkommensteuer.

Die Betragsidentität von Unterstützungs- und Besteuerungsgrenze, im Durchschnitt 14 000 DM, sichert den nahtlosen Tarifübergang vom Transfer- in den Steuerbereich. Dem Grundfreibetrag kommt bei linearem Tarif die Wirkung eines von der Höhe der steuerlichen Bemessungsbasis unabhängigen Steuerabzugs von durchschnittlich 30 % von 14 000 DM = 4 200 DM zu.

Legt man zur Abschätzung von Größenordnungen den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt des Bürgergelds von jährlich 7000 DM zugrunde, so errechnen sich exemplarisch folgende jährliche Konsumsteuerschulden und Bürgergeldzahlungen (Netto-Bürgergeld⁶):

Konsum aus eigenem Einkommen vor Steuer/Transfer (DM)	(Netto-) Bürgergeld (+) /Konsumsteuer (-)	Durchschnittssteuersatz (gerundet)	Konsumtiv verfügbarer Betrag nach Steuer/Transfer (DM)
0	+ 7 000	-	7 000
1 000	+ 6 500	-	7 500
2 000	+ 6 000	-	8 000
8 000	+ 3 000	-	11 000
14 000	0	0 %	14 000
15 000	- 300	2 %	14 700
20 000	- 1 800	9 %	18 200
35 000	- 6 300	18 %	28 700
70 000	- 16 800	24 %	53 200
120 000	- 31 800	27 %	88 200

Die im einzelnen angestellten Berechnungen haushaltsneutraler Kombinationen von Bürgergeld, Anrechnungssatz und Steuersatz gehen in der Tradition besorgter Steuerschätzer von recht pessimistischen Grundannahmen insofern aus, als sie

⁶ Bürgergeld nach Anrechnung des Konsums aus eigenem Einkommen.

□ die von diesem Neuordnungsentwurf zu erwartenden positiven Sekundärwirkungen auf die Höhe der Steuerbemessungs- und Anrechnungsbasen außer Ansatz lassen,

□ mögliche, nicht unerhebliche Einsparungen von Verwaltungskosten vernachlässigen und

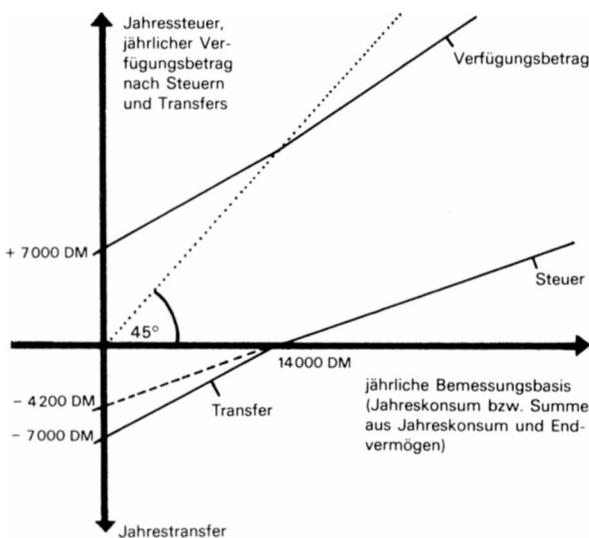
□ die durch das Bürgergeld ersetzten umverteilenden Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherung in der Absicht nicht einbeziehen, an der Beitragserhöhung zur langfristigen Sanierung der Versicherungshaushalte jedenfalls zum Teil vorbeizukommen.

Bei einem durchschnittlichen Bürgergeld von 7000 DM und einem Bürgergeld-Anrechnungssatz von 50 % errechnet sich danach ein fester Grenzsteuersatz von 30 %⁷.

Der Tarif kann in dem Sinne als progressiv bezeichnet werden, als der Durchschnittssteuersatz mit steigendem Konsum und Vermögen ebenfalls steigt. Die im Vergleich zur derzeitigen Einkommensteuer niedrigeren Durchschnittssteuersätze bei hohem Grundfreibetrag erklären sich vor allem dadurch, daß

□ die Bemessungsgrundlagen Konsum und Reinvermögenszuwachs umfassend und lückenlos festgelegt sind und damit die tarifliche Bezugsbasis gesamtwirtschaftlich um etwa die Hälfte höher als die der Einkommensteuer ist;

□ abweichend vom jetzigen Umverteilungssystem Steuern insoweit nicht erhoben werden, als gleichzeitig Unterstützungsansprüche bestehen.



⁷ Bezeichnet s die Jahressteuer bzw. das jährliche Netto-Bürgergeld und c den Jahreskonsum, so lautet die Tarifformel:

$$s = \begin{cases} -7000 + 0,5c & \text{für } 0 \leq c \leq 14000 \\ 0,3(c-14000) = 0,3c-4200 & \text{für } c > 14000 \end{cases}$$

Der ansteigende Durchschnittssteuersatz auf ansteigende Bemessungsbasen steht nicht wie heute bei der Einkommensteuer nur auf dem Papier, da weder die Begriffsbestimmung noch die Erfassungstechnik der Bemessungsbasen Gestaltungsspielräume lassen. Die Progression des Durchschnittssteuersatzes bei festem Grenzsteuersatz bietet nicht wie die Progression des Grenzsteuersatzes Umgehungsanreize, da die Verlagerung von Periodenanteilen der Bemessungsbasis keine Steuerersparnis bringt. Verzögerung der Konsumerklärung in 1985 führt zu 30 % weniger Steuern (oder 50 % weniger Anrechnung), der entsprechend erhöhte Ausweis in 1986 kostet 30 % mehr Steuern (oder regelmäßig 50 % mehr Anrechnung).

Wird nicht nur in der Steuererklärung, sondern tatsächlich Konsum aufgeschoben, so erweist sich die anderweitige Aufteilung eines gegebenen Einkommens in Konsum und Vermögensbildung als steuerneutral. Können etwa durch einjährigen Konsumaufschub in 1985 gesparte 1000 DM zu 20 % angelegt werden, so sind in 1986 30 % aus 1200 DM = 360 DM Konsum- oder Reinvermögenszuwachssteuer zu zahlen. Der Gegenwartswert dieses Betrages entspricht mit $\frac{360}{1,2} = 300$ DM genau jenem Steuerbetrag, der in 1985 nicht entrichtet zu werden brauchte. Die für die Neuordnung der Direktbesteuerung geforderte Begünstigung der Ersparnis besteht mithin lediglich in der Aufhebung der einkommensteuerlichen Bevorzugung des Konsums und Abschaffung der generellen Steuerstrafe auf Vermögensbildung.

Der Lineartarif ist ein wesentlicher, wenn auch kein unverzichtbarer Bestandteil des Neuordnungsentwurfs. Wer allerdings, mit welcher Begründung auch immer, steigende Grenzsteuersätze reklamiert, sollte sich darüber im klaren sein, daß solche Forderung die Transparenz und Praktikabilität jedweder Art von Direktbesteuerung mindert. Verfahren des Splittings und der mehrjährigen Durchschnittsbesteuerung können nur einigen der weitreichenden Folgen entgegenwirken.

Stellung der Sozialversicherung

Alle Sparten der Sozialversicherung werden auf das Prinzip eines äquivalenten Leistungsaustauschs zwischen dem Gegenwartswert der zu erwartenden Leistungen des Versicherers und dem Gegenwartswert der zu entrichtenden Beiträge des Versicherten zurückgeführt. Die durch Wegfall von Umverteilungsleistungen frei werdenden Mittel stehen für die Sanierung der Versicherungshaushalte zur Verfügung.

Regelmäßige und einmalige Leistungen der Sozialversicherung, die nicht Ersatz oder Übernahme von einmaligen Aufwendungen im Versicherungsfall sind, ins-

besondere also Alters-, Berufsunfähigkeits-, Witwen- und Waisenrenten, Arbeitslosengelder und -hilfen sowie Entschädigungen und Abfindungen zählen bei den Empfängern in voller Höhe als Einkommen und sind als Konsum oder Reinvermögenszuwachs steuer- oder anrechnungspflichtig. Ersetzte oder übernommene Aufwendungen, insbesondere in der Kranken- und Unfallversicherung, mindern die Eigenbelastung des Versicherten und damit den Bürgergeldanspruch.

Die Beiträge zur Sozialversicherung rechnen als Geldvermögensbildung zur Ersparnis und kürzen die Konsumsteuer oder den Anrechnungsbetrag beim Bürgergeld.

Bemessungs- und Anrechnungsbasen

Der bar- und kreditfinanzierte Jahreskonsum eines Bürgers oder Haushalts wird als Differenz der Zahlungszuflüsse, der erwerbswirtschaftlichen Zahlungsabflüsse und der Änderung des Bar- und Giralgeldbestands zum Jahresende gegenüber dem Anfangsstand ermittelt⁸. Die Zahlungszuflüsse umfassen alle empfangenen Zahlungen aus Erwerbstätigkeit und Vermögensbesitz einschließlich aller Veräußerungserlöse, Zahlungen aus Versicherungen, Renten, Erbschaften, Schenkungen, unentgeltlichen Zuwendungen mit Ausnahme des Bürgergeldes, aus Kreditaufnahmen und empfangenen Kredittilgungen. Die erwerbswirtschaftlichen Zahlungsabflüsse bestehen aus geleisteten Zahlungen zum Erwerb wirtschaftlicher Erträge, Zahlungsabflüssen für Kredittilgungen und eigene Ausleihungen sowie entrichteten Versicherungsbeiträgen. Der Naturalkonsum (Deputate, Warenentnahmen, private Nutzung von betrieblichen und erwerbswirtschaftlichen Sachgütern) muß wie heute bei der Einkommensteuer gesondert durch Einzelbewertung oder Pauschalierung erfaßt werden.

Erfordern Konsumbesteuerung und Bürgergeldzahlung bis auf Ausnahmefälle, in denen hinreichende Vermutung auf Steuerhinterziehung oder Transferbetrug besteht, keine Vermögensaufstellungen und Sachvermögensbewertungen, so haben die Erben für Zwecke der einmaligen Reinvermögenszuwachssteuer eine Aufstellung des Erbvermögens mit Ausnahme der konsumtiven Gebrauchsgüter einzureichen. Vermögensgegenstände und Schulden sind zu Marktpreisen (Wiederbeschaffungskosten) im Zeitpunkt des Vermögensübergangs anzusetzen.

Zur Sicherung des Steuereingangs und der Erfassung von steuer- und anrechnungspflichtigen Tatbestän-

den werden zwei auf Konsum- oder Reinvermögenszuwachssteuer anzurechnende Quellensteuern erhoben: Lohnsteuer und eine auf sämtliche Geldvermögenserträge ausgedehnte Kapitalertragsteuer.

Die Lohnsteuer führt der Arbeitgeber aufgrund einer bei der Steuer- und Transferveranlagung ausgefertigten Steuerabzugsbescheinigung ab, die die Lohnsteuerkarte ersetzt. Der in der Bescheinigung ausgewiesene Abzugsprozentsatz auf den Bruttolohn gilt für alle Arbeitsverhältnisse der gemeinsam veranlagten Haushaltsangehörigen und errechnet sich aus der Steuerschuld der letzten Jahresveranlagung als voraussichtliche Steuerschuld des laufenden Jahres. Bei Steuernachzahlungen oder Bürgergeldrückzahlungen schließt der Abzugsprozentsatz den nachzuentrichtenden Betrag ein. Der Satz berücksichtigt alle steuerermäßigenden Merkmale, neben Alter und Kinderzahl insbesondere die Vermögensbildung des Arbeitnehmers.

Ausschüttungen auf die Beteiligung an Körperschaften des privaten und öffentlichen Rechts sowie Zins- oder zinsähnliche Erträge aus Forderungstiteln unterliegen einer 25 %igen Kapitalertragsteuer, die der Schuldner der Kapitalerträge abzuführen und zu bescheinigen hat. Die einbehaltene Kapitalertragsteuer kommt zur Anrechnung, wenn Ausschüttungen definitiv an konsumsteuerpflichtige natürliche Personen fließen.

Praktikabilitäts- und Kapitalfluchteinwände gegen die Erweiterung der Kapitalertragsteuer vermögen nicht zu überzeugen. Erträge aus Forderungspapieren können schon aus Gründen der Beschäftigungspolitik und der steuerlichen Gleichmäßigkeit nicht gegenüber Erträgen aus produktionswirtschaftlichen Beteiligungstiteln durch erleichterte Steuerumgehungsmöglichkeiten faktisch begünstigt werden. Außerdem wird die Kapitalertragsteuer im Veranlagungsverfahren erstattet, wenn die entsprechenden Erträge angespart werden.

Die in Personen- und Kapitalgesellschaften erzielten Gewinne werden ohne Rechtsformunterschiede bei den Gesellschaftern steuerlich erfaßt. Auf ausgeschütteten und von den Gesellschaftern verbrauchten Gewinnen lastet die Konsumsteuer. Die Konsumsteuer lastet aber auch auf einbehaltenen Gewinnen, soweit die Gewinnthesaurierung zu einer entsprechenden Wertsteigerung (Kurssteigerung) der Unternehmensanteile führt, der Gesellschafter die Anteile verkauft und den Veräußerungsgewinn verbraucht. Ausgeschüttete, vom Gesellschafter zu Lebenszeiten nicht verbrauchte Unternehmensgewinne sowie thesaurierungsbedingte, durch Veräußerung noch nicht realisierte Wertsteigerungen von Unternehmensanteilen unterliegen der Reinvermögenszuwachssteuer auf den Vermögensendbe-

⁸ Dieses Verfahren geht zurück auf I. F i s h e r : Income in Theory and Income Taxation in Practice, in: *Econometrica*, Vol. 5 (1937), S. 1-55.

stand. Hier werden die Unternehmensanteile mit ihrem Marktwert (bei börsengängigen Anteilen: Kurswert) angesetzt.

Da somit der gesamte durch Marktpreise bestätigte Anlagenutzen sowohl des Personen- als auch des Kapitalgesellschafters über Konsum- oder Reinvermögenszuwachsbesteuerung erfaßt wird, entfällt die Rechtfertigung einer eigenständigen Körperschaftsbesteuerung auch in der gemäßigten Form des heutigen Anrechnungsverfahrens. Dort, wo Erträge von Körperschaften letztlich nicht an konsumsteuerpflichtige natürliche Personen, also insbesondere an ausländische Gesellschaften, fließen, ersetzt die abgeführte Kapitalertragsteuer wegen der fehlenden inländischen Anrechnung Konsum- und Reinvermögenszuwachssteuer.

Die Abschaffung der Körperschaftsteuer gewinnt der Beteiligungsfinanzierung, von den Wirkungen der hier nicht erörterten Gewerbesteuer einmal abgesehen, Attraktivität zurück und befreit legitime Wünsche zur privatrechtlichen Gestaltung der Gesellschafterbeziehungen von den Fesseln steuerlicher Rücksichten (Rechtsformneutralität).

Steuerveranlagung

Für alle steuerpflichtigen oder transferberechtigten Ein- oder Mehrpersonenhaushalte findet auf der Grundlage einer einheitlichen, einfachen Steuer- und Transfererklärung eine integrierte Jahresveranlagung zu Konsumsteuer und Bürgergeld durch die Finanzbehörde statt. Die Veranlagung schließt bei Arbeitnehmern die Ausfertigung der Lohnabzugsbescheinigung ein⁹ und ersetzt die bisherige Veranlagung zur Einkommen- und Vermögensteuer, die Ausstellung von Lohnsteuerkarten durch die Gemeinden, die Eintragung von Freibeträgen im Lohnsteuerermäßigungsverfahren, den Lohnsteuerjahresausgleich durch Arbeitgeber und Finanzamt sowie die diversen Festsetzungsverfügungen für die im Bürgergeld gesammelten Sozialtransfers.

Steuervorauszahlungen werden wie bisher bei der Einkommensteuer vierteljährlich eingezogen, Abschläge auf das Bürgergeld monatlich, unter besonderen Umständen vierzehntäglich ausgezahlt. Ändern sich Steuer- und Transfermerkmale gegenüber dem Veranlagungsstand nicht nur unbedeutend, so sind Voraus- und Abschlagszahlungen von Amts wegen oder auf Antrag anzupassen.

Zur Bezahlung der Reinvermögenszuwachssteuer ist dem Erben die Verwertung des ihm nach der Erbausein-

andersetzung zufallenden Geldvermögens (einschließlich börsenfähiger Beteiligungspapiere) zuzumuten. Wenn auch der ersatzlose Wegfall der selbständigen Körperschaftsbesteuerung auf eine breitere Emission börsenfähiger Beteiligungspapiere nach Schweizer Vorbild hoffen läßt und so Möglichkeiten eröffnet, die Steuer durch Verkauf bestehender oder Emission neuer Beteiligungstitel zu finanzieren, wird die Steuerentrichtung dem Erben doch dann erhebliche Schwierigkeiten bereiten, wenn das ihm zufallende Geldvermögen geringer als die Steuerschuld ist.

Die Abhilfe über die übliche, verzinsliche oder unverzinsliche Stundung reicht nicht aus. Ähnlich wie bei den ehemaligen Lastenausgleichsabgaben wird daher jener Teil der Reinvermögenszuwachssteuer, der über den Geldvermögensanteil des Erbteils hinausgeht, auf Antrag des Erben und gegen Sicherheiten am Sachvermögen in verzinslichen, gleichbleibenden Vierteljahresbeträgen erhoben. Als einheitlicher vierteljährlicher Zins- und Tilgungssatz wird 4 % der zu verrentenden Steuerschuld vorgeschlagen. Bei einem vierteljährlichen Zinssatz von 1,5 % und vierteljährlicher Tilgungsverrechnung errechnet sich hieraus eine Raten-Laufzeit von acht Jahren.

Die oberflächliche Betrachtung einer Gesamtsteuerordnung, die die Besteuerung des Konsums neben einer bestehenbleibenden Mehrwertsteuer des Konsumtyps anrät, könnte zu dem Einwand verleiten, daß hier zwei verwandte Steuern erhoben werden sollen. Solcher Einwand übersieht drei entscheidende Punkte. Zum ersten ist die definitive Bemessungsbasis der vorgeschlagenen Direktbesteuerung nicht der Konsum, sondern das Einkommen. Zweitens unterscheiden sich die konkrete Ausformung der Bemessungsbasis, des Tarifs und der Erhebungstechnik und damit auch die Wirkungen der individuell-persönlichen Konsumsteuer von denen der objekt-orientierten Mehrwertsteuer so tiefgreifend, daß von zwei völlig verschiedenartigen Steuern gesprochen werden muß. Zum dritten ist es für jede Besteuerungsordnung aus Gründen der Ergiebigkeit, der Einnahmendiversifikation und der innerstaatlichen Finanzverfassung empfehlenswert, sich nicht nur auf eine einzige Steuer zu stützen. Da nun die Auswahl unter integralen Indikatoren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf die Maßgrößen Einkommen, Konsum und Vermögen beschränkt ist, kommt eine ertragreiche Gesamtsteuerordnung nicht ohne wiederholten Rückgriff auf die gleichen Bemessungsbasen aus. So wird denn auch heute in nahezu allen empirischen Steuersystemen der Konsum sowohl durch eine individuell-persönliche Einkommensteuer als auch durch allgemeine oder spezielle indirekte Verbrauchssteuern belastet.

⁹ Eine mit der Einkommensteuerveranlagung kombinierte Lohnabzugsbescheinigung hat schon die „Eberhard-Kommission“ gefordert: Gutachten der Steuerreformkommission 1971. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971, S. 247 ff.