

Borell, Rolf; Schemmel, Lothar

Article — Digitized Version

Den "Steuerdschungel" lichten: Vorschläge zur Steuervereinfachung in der Bundesrepublik Deutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Borell, Rolf; Schemmel, Lothar (1986) : Den "Steuerdschungel" lichten: Vorschläge zur Steuervereinfachung in der Bundesrepublik Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 10, pp. 512-518

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136209>

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.

Den „Steuerdschungel“ lichten

Vorschläge zur Steuervereinfachung in der Bundesrepublik

Rolf Borell, Lothar Schemmel, Wiesbaden

Die Komplizierungen unseres Steuerwesens, die mit großer Geschwindigkeit weiter zunehmen, treiben die Kosten der Besteuerung in die Höhe, fördern den Steuerwiderstand und die Staatsverdrossenheit und erreichen im Ergebnis das Gegenteil der angestrebten Steuergerechtigkeit. Rolf Borell und Lothar Schemmel vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler unterbreiten Vorschläge zur Steuervereinfachung¹.

Steuervereinfachung ist – neben Steuersenkung – eine zentrale Aufgabe für die Steuerpolitik kommenden Jahre. Die Kompliziertheit unseres Steuerrechts ist inzwischen so weit fortgeschritten, daß häufig von einem „Steuerdschungel“ gesprochen wird. Zur Zeit werden in der Bundesrepublik 41 Steuern erhoben. Für sie sind 120 Steuergesetze maßgeblich, zu denen 178 Verordnungen und 42 Durchführungsverordnungen hinzukommen. Zudem liegen für mehrere Steuern dickbändige Richtlinien vor. Weiterhin ergehen jährlich rund 1000 Verwaltungsbestimmungen zum Vollzug der Steuergesetze. Ferner sind eine Reihe ergänzender Gesetze (z. B. über das Besteuerungsverfahren) sowie eine Unzahl von Gerichtsentscheidungen² zu beachten. Zu den 41 Steuern kommen noch 29 Quasi-Steuern und eine nicht quantifizierbare Anzahl von Gebühren und Beiträgen hinzu, die nicht nur wegen ihrer Vielzahl und Vielfalt, sondern auch wegen ihrer teilweise schwer auffindbaren gesetzlichen Grundlagen und ergänzender Erlasse die Kompliziertheit erheblich verstärken.

Der „Steuerdschungel“ wuchert aufgrund zahlreicher Änderungen und Ergänzungen mit großer Geschwindigkeit auch ständig weiter. Da die Neuregelungen zumeist umfangreicher und komplizierter sind als die wegfallenden Vorschriften, wird der „Dschungel“ von Jahr zu Jahr größer und undurchdringlicher. Eine hohe und weiter steigende Zahl von Steuervergünstigungen verursacht

zusätzliche Komplizierungen in beträchtlichem Ausmaß. Schließlich ist nicht zu vergessen die schwer verständliche Sprache der Gesetze, die man als „Steuerchinesisch“ bezeichnen kann³.

Notwendigkeit der Steuervereinfachung

Durch den „Steuerdschungel“ werden zahlreiche Fehlentwicklungen und Schäden hervorgerufen. Infolge der Kompliziertheit der Besteuerung ist es kaum möglich, die geltenden Vorschriften und Bestimmungen zu durchschauen und richtig anzuwenden. Darunter leiden vor allem die Steuerzahler. Aber auch die Steuerberatung und die Finanzverwaltung haben größte Schwierigkeiten und sind häufig überfordert. Es ist daher nicht verwunderlich, daß bei den Bürgern Unsicherheit entsteht, ob es bei der Besteuerung mit „rechten Dingen“ zugeht. Dies schlägt sich in einer Flut von Einsprüchen, Rechtsbehelfen und Gerichtsverfahren nieder⁴. Deshalb sind bei den Finanzgerichten und beim Bundesfinanzhof die Rückstände stark angestiegen und die Verfahrens- und Prozeßdauer derart angewachsen, daß ein angemessener Rechtsschutz nicht mehr gegeben ist⁵. Man kann hier sogar von Rechtsverweigerung sprechen.

¹ Zu Einzelheiten des vorliegenden Aufsatzes siehe die Untersuchung „Steuervereinfachung – Notwendigkeiten, Grundlagen, Vorschläge“, die in der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler im November 1986 veröffentlicht wird.

² Im Laufe der letzten zehn Jahre wurden insgesamt rund 11 000 Entscheidungen der Finanzgerichte und des Bundesfinanzhofs auf rund 14 000 Seiten veröffentlicht.

³ Auf diesen Komplizierungsfaktor wird im folgenden nicht weiter eingegangen. Das Institut befaßt sich jedoch in seiner oben genannten Untersuchung eingehend mit den Ursachen der unverständlichen Gesetzesprache und legt auch Vereinfachungsvorschläge dazu vor.

⁴ Die Zahl der Einsprüche belief sich im Jahr 1984 auf 2,2 Millionen.

⁵ Bei den Finanzgerichten und dem Bundesfinanzhof sind die Rückstände auf etwa 95 000 Fälle angewachsen.

Rolf Borell, 45, Dipl.-Volkswirt, ist Wissenschaftlicher Leiter des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler in Wiesbaden, Lothar Schemmel, 39, Dipl.-Volkswirt, ist stellvertretender Wissenschaftlicher Leiter dieses Instituts.

Aufgrund des „Steuerdschungels“ ist die Finanzverwaltung faktisch kaum mehr in der Lage, die Steuern gleichmäßig zu erheben. Dies hat zur Folge, daß Steuerzahlern ungleiche Lasten auferlegt werden und somit der Gleichheitssatz verletzt wird. Außerdem sind viele Steuerzahler bei der Undurchdringlichkeit des „Dschungels“ außerstande, geltende Vergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Nur diejenigen, die sich das nötige Fachwissen aneignen oder sachkundige Steuerberater hinzuziehen können, gelangen in den Genuß solcher Erleichterungen. Auf diese Weise werden weitere Ungleichmäßigkeiten und Verzerrungen in der Abgabenbelastung hervorgerufen.

Ferner treiben die Komplizierungen die Kosten der Besteuerung in die Höhe. Der „Steuerdschungel“ zwingt die Bürger, kostbare Freizeit zu opfern, teure Arbeitszeit aufzubringen und/oder aufwendige Hilfe und Beratung in Anspruch zu nehmen. Insbesondere bei Freiberuflern, Gewerbetreibenden, kleinen und mittleren Betrieben fallen relativ hohe Entrichtungskosten an. Aber auch bei der Finanzverwaltung und den Gerichten verursachen die Komplizierungen erhöhte Kosten.

Schließlich birgt der „Steuerdschungel“ auch staatspolitische Gefahren. Die geschilderten Fehlentwicklungen infolge der Komplizierungen (Ratlosigkeit, Mißtrauen, Rechtsunsicherheit, Rechtsschutzverlust, Belastungsverzerrungen, erhöhte Besteuerungskosten und Freizeitopfer) treiben Bürger auch leicht zu Steuerwiderstand und Staatsverdrossenheit. Hinzu kommt, daß die Komplizierungen unseres Steuerwesens mit hohen Abgabenbelastungen verbunden sind und daß beide Tatbestände in ihrer Summe besondere Sprengkraft entwickeln. Eine Bestätigung dafür findet man in der zunehmenden Flucht in die Schattenwirtschaft, in der man durchaus eine Form des Steuerstreiks sehen kann. Würde dieser Steuerstreik nicht so lautlos erfolgen, sondern in sichtbaren Formen Ausdruck finden, würde das Ausmaß der staatspolitischen Fehlentwicklungen in seinen tatsächlichen Dimensionen offenkundig.

Grundlagen der Steuervereinfachung

Der alarmierende Befund über den „Steuerdschungel“ verdeutlicht die Notwendigkeit der Steuervereinfachung. Dabei ist von grundlegender Bedeutung, daß von einer Überbetonung der Steuergerechtigkeit Abschied genommen wird. Denn das übersteigerte Bemühen um Steuergerechtigkeit führt zu derartigen Komplizierungen, daß das Steuerrecht in wichtigen Teilbereichen kaum mehr anwendbar ist. Im Endeffekt kommt es dazu, daß die Komplizierungen statt Gerechtigkeit Ungerechtigkeiten bewirken („summum ius, summa iniuria“). Bei der Kompliziertheit unseres Steuerwesens ist

bereits der Punkt erreicht, von dem an Vereinfachungen somit auch der Steuergerechtigkeit dienen. Die unten angeführten Vorschläge beweisen jeweils konkret, daß Vereinfachungsmaßnahmen auch der Steuergerechtigkeit förderlich sind.

Eine weitere wichtige Grundlage für die Steuervereinfachung ist die Eindämmung des Steuerinterventionismus. Denn eine ständige Quelle für Komplizierungen ist darin zu sehen, daß Abgaben nicht nur zur Einnahmenerzielung erhoben, sondern auch für unzählige außerfiskalische Lenkungsziele herangezogen werden. Dieses „Steuern mit Steuern“ läuft auch der Steuergerechtigkeit entgegen. Eine Einschränkung des Steuerinterventionismus beinhaltet keineswegs eine Mißachtung wirtschaftspolitischer Belange. Sie schafft vielmehr Voraussetzungen dafür, die allgemeine Steuerbelastung zu verringern und auch das Steuersystem so zu gestalten, daß günstige Rahmenbedingungen für die Gesamtwirtschaft gegeben sind.

Um den „Steuerdschungel“ zu lichten, sind zahlreiche Reformschritte erforderlich. Hauptansatzpunkte für die Vereinfachung des Steuerrechtes sind der Abbau von überholten Steuern, Vereinfachungen bei den noch verbleibenden Steuern (insbesondere bei der Einkommensteuer) sowie Vereinfachungen beim Besteuerungsverfahren.

Abbau von überholten Steuern

Ein Beitrag zur Steuervereinfachung kann durch den Abbau kleinerer Verbrauch- und Verkehrsteuern verwirklicht werden, die man als Bagatellsteuern bezeichnet. Seit Einführung der allgemeinen und umfassenden Einkommen- und Umsatzsteuer haben die Bagatellsteuern in einem zeitgemäßen Steuersystem keinen Platz mehr. Durch den Abbau der 15 Bagatellsteuern würde der „Steuerdschungel“ mit seinen 41 Steuern von unnötigem Unterholz bereinigt. Das Gesamtsteuerrecht würde damit durchschaubarer und praktikabler werden. Außerdem sind viele Bagatellsteuern in der gesetzlichen Ausgestaltung kompliziert sowie in Verwaltung und Entrichtung aufwendig, so daß ihre Beseitigung auch in dieser Hinsicht zur Steuervereinfachung beitragen würde. Da die Bagatellsteuern zudem gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip verstoßen, kann mit ihrer Beseitigung auch ein Mehr an Steuergerechtigkeit erreicht werden.

Beim Abbau von Bagatellsteuern kommt der Beseitigung der Gesellschaft- und Börsenumsatzsteuer besondere Bedeutung zu. Beide Steuern weisen beträchtliche Komplizierungen auf. Die Gesellschaftsteuer gehört zu den rechtlich schwierigsten Steuern in der Bun-

desrepublik. Beide Steuern bringen unverhältnismäßige Arbeitsbelastungen für Steuerpflichtige und die Finanzverwaltung mit sich. So beläuft sich nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes der Verwaltungsaufwand bei der Gesellschaftsteuer auf 5,8 bis 27 % ihres Einkommens. Zudem dient eine Beseitigung der Gesellschaft- und Börsenumsatzsteuer auch der Steuergerechtigkeit. Denn beide Steuern sind mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht vereinbar. Ferner sprechen gesamtwirtschaftliche und vermögenspolitische Überlegungen für die Abschaffung.

Beträchtliche Vereinfachungen lassen sich auch durch eine Reform der Kraftverkehrsbesteuerung erreichen. Die beste Reformlösung besteht darin, die Kraftfahrzeugsteuer zu beseitigen und zum Ausgleich die Mineralölsteuer anzupassen. Auf diese Weise läßt sich der größte Vereinfachungseffekt erzielen. Bei der Finanzverwaltung könnten bis zu 4000 Verwaltungsangehörige freigesetzt werden. Die Steuerzahler würden einer Abgabe entgehen, die wegen zahlreicher Sonder- und Ausnahmeregelungen nur schwer zu durchschauen ist, zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten Anlaß gibt und steuersystematisch unnötig ist. Eine Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer würde zudem die Abgabenlast des Straßenverkehrs gerechter verteilen und Wettbewerbsverzerrungen abbauen.

Der Einsatz der Kraftfahrzeugsteuer zu umweltpolitischen Zwecken ist nicht zwingend erforderlich, der umweltpolitische Erfolg fraglich und die Förderung in bestimmten Fällen unverhältnismäßig. Mit Auslaufen der umweltpolitisch motivierten Steuervergünstigungen sollte den übermäßigen Komplizierungen ein Ende bereitet und die Kraftfahrzeugsteuer durch Umlegung auf die Mineralölsteuer beseitigt werden.

Ersetzung der Gewerbesteuer

Durch einen Abbau der Gewerbesteuer kann ein erheblicher Beitrag zur Steuervereinfachung erreicht werden. Denn die Gewerbesteuer bewirkt mit ihren beiden Teilsteuern (Gewerbeertragsteuer und Gewerkekapitalsteuer) eine unnötige Aufblähung und Komplizierung des Steuerrechts. Eine Fülle steuerrechtlich und zum Teil auch verfassungsrechtlich strittiger Fragen zur Gewerbesteuer hat die Gerichte bisher belastet, die Steuerzahler verunsichert und das Gewerbesteuerrecht weiter kompliziert.

Ein Abbau der Gewerbesteuer dient zudem der Steuergerechtigkeit, weil die Gewerbesteuer die für die Leistungsfähigkeit des Betriebsinhabers maßgeblichen Verhältnisse nicht berücksichtigt und zu Mehrfachbelastungen der Einkünfte aus Gewerbebetrieb führt. So-

weit die Gewerbesteuer im Preis weitergegeben wird, hat sie ebenfalls eine ungerechte Steuerlastverteilung zur Folge, weil sie die Steuerzahler nach Maßgabe ihres Verbrauchs gewerblicher Produkte, nicht jedoch nach ihrer Leistungsfähigkeit belastet⁶. Mit dem Abbau der Gewerbesteuer würden auch eine Reihe wirtschafts- und finanzpolitisch nachteiliger Wirkungen dieser Abgabe beseitigt.

Der Vereinfachungseffekt eines Abbaus der Gewerbesteuer hängt in hohem Maße von dem Ersatz ab, den die Gemeinden für die Gewerbesteuer erhalten. Der Vereinfachungseffekt ist am größten, wenn die Gemeinden nach dem Vorschlag des Karl-Bräuer-Instituts an der Umsatzsteuer beteiligt würden und der Schlüssel für die Verteilung dieses Anteils auf die einzelnen Gemeinden von der Finanzverwaltung auf der Grundlage bereits vorliegender Daten (Beschäftigtenzahl und/oder pauschalierter Nettoumsatz) ermittelt würde⁷. Keine Vereinfachung ergäbe sich hingegen, wenn eine neue Steuer, insbesondere eine Wertschöpfungssteuer, eingeführt würde. Sie wäre mit zahlreichen Komplizierungen verbunden und würde darüber hinaus wirtschaftspolitische Mängel aufweisen.

Für den Fall, daß sich der vollständige Abbau der Gewerbesteuer verzögert, sollten vor allem solche Vereinfachungen vorgenommen werden, die kurzfristig zu verwirklichen sind und zum Abbau der Gewerbesteuer beitragen. Solche Maßnahmen wären der Abbau der Gewerkekapitalsteuer, die Anhebung des sogenannten Unternehmerfreibetrages bei der Gewerbeertragsteuer und die Vereinfachung der Zerlegungsvorschriften.

Abbau der Vermögensteuer

Der Steuervereinfachung würde auch ein Abbau der Vermögensteuer dienen. Für die Steuerzahler entfielen die mit der Vermögensteuer verbundenen Arbeiten, Erschwernisse und Komplizierungen. Auch die Finanzverwaltung und die Steuerrechtsprechung würden in erheblichem Maße entlastet, vor allem im Hinblick auf die mit der Vermögensteuer zusammenhängenden Bewertungsprobleme. Bei einem Abbau der Vermögensteuer (sowie der Gewerkekapitalsteuer) könnte nämlich auf

⁶ Die Gewerbesteuer ist aber auch unvereinbar mit dem Äquivalenzprinzip, weil ihr Einkommen beträchtlich über den kommunalen Leistungen für Gewerbebetriebe liegt. Zudem entrichten die Gewerbebetriebe für diese Leistungen ohnehin Gebühren und Beiträge. Der äquivalenzmäßige Bezug zu kommunalen Leistungen fehlt gänzlich bei dem Teil des Gewerbesteueraufkommens, der Bund und Ländern zufließt (Gewerbesteuerumlage).

⁷ Da diese Schlüssel gewerbebezogen sind, besteht weiterhin ein Anreiz für die Gemeinden zur Ansiedlung oder Beibehaltung von Gewerbe. Auch die kommunale Selbstverwaltung ist hinreichend gesichert, wenn die gemeindliche Beteiligung an der Umsatzsteuer grundgesetzlich verankert wird. Entscheidend für die Autonomie der Gemeinden ist, daß sie über ausreichende, gesetzlich festgelegte, eigene Einnahmen verfügen, über deren Verwendung sie frei entscheiden können.

die Ermittlung der Einheitswerte des Betriebsvermögens verzichtet werden.

Dem Abbau der Vermögensteuer steht das Leistungsprinzip nicht entgegen. Es fehlt eine überzeugende Rechtfertigung für die Vermögensteuer, und es kommt zu ungerechtfertigten Mehrfachbelastungen der Vermögenserträge mit Einkommen- und Vermögensteuer, bei bestimmten Vermögensarten zusätzlich mit Grund- und Gewerbesteuer. Außerdem können von einem Abbau der Vermögensteuer positive Impulse für die Investitionstätigkeit und damit für das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung ausgehen. Der Abbau der Vermögensteuer beseitigt zudem internationale Wettbewerbsverzerrungen und dient auch insoweit dem Wachstum und der Beschäftigung.

Sollte sich der Abbau der Vermögensteuer verzögern oder zunächst als politisch nicht durchsetzbar erweisen, könnte als Einstieg die Beseitigung der Vermögensteuer auf Betriebsvermögen erwogen werden. Unabdingbar ist bei einer Beibehaltung der Vermögensteuer eine Vereinfachung durch Anhebung von Freibeträgen. Sie sind schon wegen der Geldentwertung zu erhöhen, wenn sie die ihnen ursprünglich zugedachte Vereinfachungswirkung wieder erlangen sollen.

Vereinfachung der Einheitsbewertung

Das Bewertungsgesetz wurde ursprünglich zur Steuervereinfachung eingeführt. Es ist heute aber in wichtigen Bereichen von der Verwaltung kaum mehr zu vollziehen, verursacht einen beträchtlichen Aufwand bei Steuerzahlern und Verwaltung und führt häufig zu unangemessenen Ergebnissen. Diese Mängel sprechen grundsätzlich für einen Verzicht auf die Einheitsbewertung. Hinzu kommt, daß auch einheitswertabhängige Steuern (Gewerbesteuer, Vermögensteuer) zur Vereinfachung des Steuerrechts abgebaut werden sollten, die Einheitswerte letztlich also nur noch für die Grundsteuer ermittelt werden müßten⁸. Da ein Abbau der Grundsteuer aber nur auf lange Sicht zu erreichen sein dürfte und auch der Abbau von Gewerbe(kapital)- und Vermögensteuer sich wohl nur auf mittlere Sicht verwirklichen läßt, erscheinen Maßnahmen zur Vereinfachung der Einheitsbewertung vordringlich.

Eine wesentliche Vereinfachung bei der Einheitsbewertung des Betriebsvermögens könnte durch eine Übernahme ertragsteuerlicher Werte des Sachanlage- und Vorratsvermögens in die Vermögensaufstellung erreicht werden. Damit würden komplizierte, arbeitsaufwendige und letztlich dennoch unzureichende Korrekturrechnungen entfallen. Bei der Einheitsbewertung des Grundvermögens sollten Vereinfachungen im Rahmen

des Ertragswertverfahrens und des Sachwertverfahrens vorgenommen werden, sofern das Bundesverfassungsgericht die Anwendung der mit der Hauptfeststellung 1964 ermittelten Werte für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber zu einer neuen Hauptfeststellung verpflichten sollte.

Beim Ertragswertverfahren sind Vereinfachungen bei der Schätzung der üblichen Miete, durch Verringerung der Zahl der Vielfältiger und durch Überprüfung der Zu- und Abschläge zum Roh-Einheitswert zu erreichen. Beim Sachwertverfahren liegen die Schwerpunkte der Vereinfachung bei einer Bereinigung der Vorschriften über die Gebäudeklasseneinteilung und bei der Bewertung der Außenanlagen.

Vereinfachung der Lohn- und Einkommensteuer

Die Lohn- und Einkommensteuer weist besonders viele Komplizierungen auf und ist zudem mit zahlreichen Gerechtigkeitsverstößen behaftet. Da fast 25 Mill. Steuerzahler von der Lohn- und Einkommensteuer betroffen sind, können bei dieser Steuer auch breit gestreute Vereinfachungserfolge erzielt werden. In jüngster Zeit wurden allererste Schritte bei der Familien- und Eigenheimbesteuerung getan; allerdings sind auch hier in Teilen noch Änderungen erforderlich.

Seit Anfang 1986 wird (wieder) ein einheitlicher Kinderfreibetrag gewährt. Die damit verbundene Steuervereinfachung wird allerdings dadurch gemindert, daß für Bezieher niedriger Einkommen zusätzlich ein spezieller Kindergeldzuschlag gezahlt wird. Hieraus ergeben sich Komplizierungen und erhöhte Besteuerungskosten. Die Verknüpfung des Freibetrages mit einem speziellen Kindergeldzuschlag sollte daher aufgegeben werden. Sozialpolitischen Überlegungen, wonach Eltern mit geringen Einkommen zu unterstützen sind, kann durch eine Neugestaltung des Kindergeldes entsprochen werden. Bezüglich des Verwaltungsaufwandes ist abzuklären, ob die gesamte Kindergeldgewährung von der Arbeitsverwaltung auf die Finanzverwaltung zu übertragen ist. Zu diesem Zweck sollten die angekündigten Planspiele zügig durchgeführt werden.

Im Hinblick auf die Steuergerechtigkeit ist das Kinderfreibetragsverfahren im Grundsatz ebenfalls zu begrüßen. Anlaß zur Kritik gibt allerdings die Höhe des Kinderfreibetrages. Mit 2484 DM pro Kind und Jahr ist der Freibetrag nicht ausreichend bemessen, um die Minderung der Leistungsfähigkeit der Eltern abzudecken, die durch den Kindesunterhalt typischerweise verursacht wird.

⁸ Für die Erbschaftsteuer könnte das Betriebsvermögen von Fall zu Fall bewertet werden.

Nach der Neuregelung der Eigenheimbesteuerung wird der Nutzungswert der selbstgenutzten Wohnung künftig nicht mehr steuerlich erfaßt. Der Verzicht auf die Nutzungswertbesteuerung bringt Vereinfachungen für die Steuerzahler und die Finanzverwaltung, weil bei Steuererklärungen und -veranlagungen Arbeiten und Erschwernisse entfallen und schätzungsweise 700 000 bis 800 000 Einkommensteuererklärungen entbehrlich werden. Die Neuregelung führt auch zu einem Mehr an Steuergerechtigkeit, weil Ungleichbehandlungen zwischen verschiedenen Formen selbstgenutzten Wohneigentums beseitigt werden. Dem Vereinfachungsgewinn aus dem Wegfall der Nutzungswertbesteuerung stehen jedoch erhebliche Komplizierungen gegenüber, die durch die neue Eigenheimvergünstigung (§ 10e EStG) verursacht werden. Eine Überprüfung dieser Vergünstigung ist daher im Interesse der Steuervereinfachung. Für ihren Abbau können aber auch wohnungs-, vermögens- und eigentumspolitische Gründe angeführt werden.

Sonderausgaben

Im Mittelpunkt der Reform der Sonderausgaben sollte eine Neugestaltung bei den Vorsorgeaufwendungen stehen. In diesem Bereich herrscht ein besonders großer Vereinfachungsbedarf. Hinzu kommt, daß die entsprechenden Abzugsmöglichkeiten oftmals zu gering bemessen sind.

Der Abzug von Vorsorgeaufwendungen sollte durch die Gewährung von Vorsorgepauschalen vereinfacht werden. Bei den zur Zeit geltenden Beitragsverhältnissen sollten die Pauschalabzüge bei Arbeitnehmern auf 17,5 %, bei Beamten, Rentnern und Pensionären auf 6 %, bei anderen Personen (insbesondere bei Gewerbetreibenden und Selbständigen) auf 31 % der Summe ihrer Einkünfte festgesetzt werden; bei verheirateten Steuerpflichtigen sollte für einen nichtberufstätigen Ehegatten ein zusätzlicher Pauschalabzug in Höhe von 6 % der Summe der Einkünfte gewährt werden. Die Einkünfte sollten der Berechnung des Pauschalabzuges nur bis zu einem Einkommenshöchstbetrag (Berechnungsgrenze) zugrunde gelegt werden. Die Berechnungsgrenze sollte nach einem mehrjährigen Stufenplan auf den Betrag angehoben werden, der einen vollen Abzug der Beitragszahlungen gewährleistet.

Eine den Vorsorgepauschalen ähnliche Regelung wurde bereits im Jahr 1971 im Bundesausbildungsförderungsgesetz getroffen. Im Einkommensteuerrecht wurde ab 1975 wenigstens für Arbeitnehmer eine Vorsorgepauschale eingeführt. Damit ging man in die richtige Richtung, blieb aber auf halbem Wege stehen. Die geltende Vorsorgepauschale ist auf einen Teil der Ein-

künfte beschränkt und zudem auf das bisherige Höchstbetragsverfahren lediglich „aufgepfropft“, so daß dessen Komplizierungen auf die Vorsorgepauschale weiterhin durchschlagen. Das vorgeschlagene Verfahren sichert hingegen einen Pauschalabzug auf breiter Front und macht die meisten der bisher so komplizierten Einzelbestimmungen der Vorsorgeregulungen entbehrlich. Er leistet daher einen wichtigen Beitrag zur Steuervereinfachung. Zudem dient der Vorschlag auch der Steuergerechtigkeit. Denn er trägt dem Leistungsfähigkeitsprinzip Rechnung, indem erzwungene oder quasi erzwungene Vorsorgeaufwendungen in ausreichender Weise zum Abzug gelangen.

Auch bei anderen Sonderausgaben gibt es Möglichkeiten, Vereinfachungen zu erzielen und gleichzeitig der Steuergerechtigkeit zu dienen. So sollte der Abzug von Unterhaltsverpflichtungen (außer für Kinder⁹) einheitlich im Rahmen der Sonderausgaben nach dem Prinzip des Realsplittings geregelt werden. Das Realsplitting sollte nicht mehr von der Zustimmung des Unterhaltsempfängers abhängig sein, um ständige Erschwernisse und Prozesse zu vermeiden. Weiterhin sollten Aufwendungen zur Berufsausbildung oder -weiterbildung einheitlich im Bereich der Sonderausgaben berücksichtigt und durch angemessene Freibeträge abgegolten werden. Dadurch kann auch auf die Unterhaltsabzüge und Ausbildungsabzüge bei den außergewöhnlichen Belastungen verzichtet werden, was ebenfalls zur Steuervereinfachung beiträgt. Ferner sollte der geltende Sonderausgaben-Pauschalbetrag erhöht werden, damit er die gewünschten Vereinfachungseffekte entfalten kann.

Außergewöhnliche Belastungen

An der Generalklausel für den Abzug von außergewöhnlichen Belastungen sollte festgehalten werden. Weiterhin empfiehlt es sich, auf die Anrechnung einer zumutbaren Eigenbelastung generell zu verzichten.

Spezielle Ansatzpunkte für Vereinfachungen und Gerechtigkeitsgewinne liegen bei den Regelungen für außergewöhnliche Belastungen in besonderen Fällen¹⁰. So sollten die außergewöhnlichen Belastungen für eine Hausgehilfin/Haushaltshilfe bei schwerer Körperbehinderung bzw. Krankheit oder für eine Heimunterbringung bzw. Unterbringung zur dauernden Pflege künftig durch angemessene Pauschalbeträge abgegolten werden. Ein Nachweis bliebe dann auf solche Fälle beschränkt, in

⁹ Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern können in einfacher und gerechter Weise durch angemessene Kinderfreibeträge berücksichtigt werden.

¹⁰ Wie bereits oben angeführt wurde, sind Unterhalts- und Ausbildungsabzüge bei den außergewöhnlichen Belastungen entbehrlich, wenn die entsprechenden Aufwendungen einheitlich im Sonderausgabenbereich berücksichtigt werden.

denen die Pauschbeträge nicht ausreichen sollten. Die geltenden Pauschbeträge für Körperbehinderte sollten angehoben werden, da sie schon über zehn Jahre unverändert und inzwischen unzureichend sind. Zur Berücksichtigung von zwangsläufigen Kinderbetreuungskosten sollte ebenfalls ein angemessener Pauschbetrag gewährt werden. Er sollte deutlich über dem geltenden Betrag von 480 DM pro Jahr liegen. Sofern die Kinderbetreuungskosten den Pauschbetrag überschreiten, wäre ein Abzug gegen Nachweis zu gewähren. Dabei sollte auf eine zumutbare Eigenbelastung verzichtet werden.

Werbungskosten

Eine Vereinfachung des Werbungskostenabzugs sollte an der Generalklausel für den Abzug von Werbungskosten sowie an einer begrenzten Zahl von Einzelregelungen für wichtige Arten von Werbungskosten festhalten. Die besonders umstrittenen Mischausgaben sollten auf Nachweis oder Glaubhaftmachung im Wege vernünftiger Schätzung in Werbungskosten und Lebensführungskosten aufgeteilt werden. Den Steuerzahlern sollten dabei keine übertriebenen Nachweispflichten auferlegt werden, vielmehr sollten sich Verwaltung und Gerichte um einen maßvollen Gesetzesvollzug bemühen.

Weitere Vereinfachungen des Werbungskostenabzugs können im Bereich der Fahrtkosten und der doppelten Haushaltsführung erreicht werden. Eine realitätsnahe Bemessung der Kilometerpauschale könnte die Streitigkeiten um die Anerkennung außergewöhnlicher Fahrtkosten vermindern. Die im Rahmen der doppelten Haushaltsführung gewährten Pauschalen sollten nicht mehr nach der Zeitdauer der doppelten Haushaltsführung und nach dem Personenstand unterscheiden. Zudem sollten die Pauschalen auf ihre Höhe überprüft und an vergleichbare Pauschalen angepaßt werden.

Anzuheben ist auch der Werbungskosten-Pauschbetrag (bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit). Dieser Pauschbetrag ist seit 1958 unverändert geblieben und reicht bei vielen Arbeitnehmern nicht einmal mehr aus, um die Aufwendungen für Fahrten zum Arbeitsplatz abzudecken. Eine Erhöhung des Pauschbetrages würde die Zahl der Anträge auf Lohnsteuerermäßigung bzw. -jahresausgleich, die wegen erhöhter Werbungsko-

sten gestellt werden, spürbar abnehmen lassen. Zur Steuervereinfachung sollte auch bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung ein Werbungskosten-Pauschbetrag oder ein prozentualer Pauschalabzug eingeführt werden. Höhere Werbungskosten sollten weiterhin gegen Nachweis abzugsfähig sein¹¹.

Abbau von Steuervergünstigungen

Von großer Bedeutung für die Steuervereinfachung ist ein breit angelegter Abbau von Steuervergünstigungen. Er dient zudem der Steuergerechtigkeit und erschließt Finanzierungsmittel für andere Steuervereinfachungen. Auch die Chancen für den Subventionsabbau verbessern sich, wenn er möglichst viele Vergünstigungsbereiche erfaßt und zudem mit einer allgemeinen Senkung der Steuersätze verbunden wird. Durch diese Doppelstrategie ließe sich am ehesten die politische Gegenwehr, insbesondere der Subventionslobby, unterlaufen. Denn bei einem weitreichenden Subventionsabbau würde eine gewisse „Opfersymmetrie“ erreicht und somit dem Einwand eines Sonderopfers der Betroffenen von vornherein der Boden entzogen. Zudem würden durch die Senkung der Steuersätze auch diejenigen, die bisher Nutznießer der Vergünstigungen sind, zumindest einen Teilausgleich für den Wegfall ihrer Privilegien erhalten.

Die Autoren haben über 25 Vergünstigungen der Lohn- und Einkommensteuer im einzelnen untersucht, z. B. Sonderabschreibungen aus den Paragraphen der 7er-Reihe und aus § 51 EStG sowie verschiedene Sonderfreibeträge, Steuerbefreiungen und andere Vergünstigungen. Mit dieser Analyse sollen konkrete Abbaumöglichkeiten aufgezeigt werden. Gleichzeitig sollen Anstöße dazu gegeben werden, weitere Abbaumöglichkeiten aufzuspüren und wahrzunehmen.

Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens

Neben Vereinfachungen des materiellen Steuerrechts sind auch Vereinfachungen des Besteuerungsverfahrens unumgänglich. Verfahrensrechtliche „Schikanen“, unnötiger Papierkrieg und unverständliche Steuerformulare lösen immer wieder den Unmut und das Unverständnis des Steuerzahlers aus. Zur Vereinfachung der Steuererklärungsformulare hat der Bund der Steuerzahler bereits ein Konzept entwickelt und ein Alternativformular anfertigen lassen. Es fand bei allen Befragten Zustimmung und Anklang. Selbst die Finanzverwaltung, die zunächst Bedenken gegen den Formularentwurf äußerte, hat inzwischen Teile übernommen. Ebenso wie die Steuererklärungsformulare bedürfen die Steuerbescheidformulare einer gründlichen Überarbeitung und einer bundeseinheitlichen Gestaltung.

¹¹ Gewinne für die Steuervereinfachung können auch durch andere Pauschalierungen erzielt werden. Hierzu gehören z. B. eine pauschale Wertberichtigung von Forderungen und Garantierückstellungen, ein Aktivierungswahlrecht und eine Verkürzung der Abschreibungsdauer für den erworbenen Firmenwert, eine Anhebung der Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter, eine Erhöhung der Bagatellgrenze für Grundstücksteile als notwendiges Betriebsvermögen, eine Pauschalierung des Anteils von Grund und Boden bei Eigentumswohnungen, eine Erhöhung der Arbeitslohngrenze bei pauschalierter Lohnsteuer sowie eine Anhebung des Sparerfreibetrages.

Zusätzliche Vereinfachungen des Besteuerungsverfahrens ließen sich durch eine Anhebung der Veranlagungsgrenze erreichen. Dadurch könnte nämlich mehr als bisher eine abschließende Besteuerung im Lohnsteuerabzug erreicht und auf die unnötige Belastung von Steuerzahlern, Arbeitgebern und Verwaltung durch Einkommensteuererklärungen verzichtet werden. Schließlich sollten auch die Berechnung und Abführung der Umsatzsteuer-Voranmeldung erleichtert und die Kleinbeträge (Bagatellbeträge) im Festsetzungs- und Erhebungsverfahren angehoben werden.

Die obigen Vorschläge sind Schritte zur Steuervereinfachung, deren Verwirklichung im Rahmen eines auf längere Sicht angelegten Stufenplanes erfolgen kann. Bei einem schrittweisen Vorgehen können auch die finanziellen Auswirkungen zeitlich verteilt und mit Ausgleichsmöglichkeiten besser in Einklang gebracht wer-

den. Es ist zu beachten, daß eine Reihe von Vorschlägen aufkommensneutral, ein Teil der Vorschläge mit Steuermehreinnahmen und ein anderer Teil mit Steuermindereinnahmen verbunden ist. Soweit Steuerausfälle hervorgerufen werden, sollte ein finanzieller Ausgleich durch Eindämmung der öffentlichen Ausgaben erfolgen. Wenn mittel- bis langfristig an einer strengen Ausgabendisziplin in den öffentlichen Haushalten festgehalten wird, kann ein beachtlicher Finanzierungsspielraum für Steuervereinfachungen und -entlastungen geschaffen werden¹². Außerdem kann durch den Abbau von Steuervergünstigungen ein weiteres Finanzierungspotential für Steuervereinfachungen und -senkungen erschlossen werden.

¹² Dies wird in der Studie „Steuervereinfachung – Notwendigkeiten, Grundlagen, Vorschläge“, a.a.O., anhand einer Modellrechnung veranschaulicht.

STEUERPOLITIK

Die Beseitigung der Steuergrenzen in der EG

Die neue Strategie der EG-Kommission

Dieter Biehl, Frankfurt

Die EG-Kommission hat in ihrem Weißbuch zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes unter anderem eine neue Strategie zur Abschaffung der Steuergrenzen in der Gemeinschaft vorgeschlagen. Ist die neue Strategie in sich geschlossen und begründbar?

In ihrem „Weißbuch“ zur Vollendung des Binnenmarktes hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine neue Strategie entwickelt, die vom traditionellen Ansatz der schrittweisen Rechtsangleichung wegkommen und zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Regeln übergehen will¹. Im Grunde genommen hat die Kommission damit eine klare Präferenz für einen föderalistischen Ansatz gesetzt, der sich eigentlich schon früher hätte durchsetzen müssen – „müssen“ deshalb, weil die Gegenkonzeption, die Schaffung eines in jeder wesentlichen Hinsicht „einheitlichen“ europäischen Staatswesens, weder mit der Vielfalt der europäischen Wirklichkeit vereinbar noch aus ökonomischen Gründen zwingend ist.

Wenn auch die explizite Überschrift „Notwendigkeit einer neuen Strategie“ nur als ein Untertitel unter mehreren im zweiten Teil des Weißbuchs, der sich mit der Beseitigung technischer Schranken beschäftigt², auftritt, kann man dieses Leitmotiv doch als Grundlage des ganzen Weißbuchs auffassen. Vereinfacht könnte man dieses Leitmotiv mit „Soviel Anerkennung bestehender Unterschiede wie nur möglich, soviel Rechtsangleichung wie unvermeidbar“ umschreiben. Dem Ökonomen mag erlaubt sein, dies noch kürzer als optimale Harmonisierung zu kennzeichnen: Nicht eine maximale, d. h. im Extremfall vollständige und umfassende Vereinheitlichung ist erforderlich, sondern eine sorgsam Vor- und Nachteile gewichtende und abwägende Strategie, die ihre Kriterien aus einem multiplen Zielsystem ableitet.

Prof. Dr. Dieter Biehl, 55, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft am Institut für öffentliche Wirtschaft, Geld und Währung der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt.

¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Dokument, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1985, Ziff. 13 (im folgenden zitiert als Weißbuch).