

Snelting, Martin

**Article — Digitized Version**

## Steuerreform und Vertrauensschutz

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Snelting, Martin (1997) : Steuerreform und Vertrauensschutz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 1, pp. 58-64

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137432>

**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.*

Martin Snelting

## Steuerreform und Vertrauensschutz

*Spätestens bis zum 1. Januar 1999 soll das System der Einkommensbesteuerung einschneidend reformiert werden. Die Beseitigung von Regelungen, die von vielen Seiten als kompliziert, ineffizient und ungerecht gegeißelt werden, ist indessen nicht unproblematisch. Insbesondere Investoren, die ihre Entscheidungen unter bestimmten Rahmenbedingungen getroffen haben, fordern bei einem Systemwechsel Vertrauensschutz. In welchen Fällen ist Vertrauensschutz ökonomisch gerechtfertigt? Kann er zur Lösung reformbedingter Übergangsprobleme beitragen?*

Die Einkommensteuer soll spätestens zum 1. Januar 1999 einfacher, gerechter und effizienter werden. Hierüber scheint in der Finanzpolitik Konsens zu bestehen. Alle bisher gemachten Vorschläge gehen hierbei von einer massiven Senkung der Grenzsteuerbelastung aus, welche je nach Vorschlag Einnahmeausfälle zwischen 50 und 100 Mrd. DM erwarten ließe. Die Einnahmeausfälle sollen zum größten Teil durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gegenfinanziert werden<sup>1</sup>.

In Anbetracht dieses Volumens sind die vorliegenden Reformkonzepte erstaunlich radikal, wenn man bedenkt, daß der gerade erst politisch gescheiterte Vorschlag der „Bareis-Kommission“ lediglich 34 Mrd. DM durch die Streichung von Steuervergünstigungen hereinholen wollte<sup>2</sup>. Entsprechend kontroverse Diskussionen sind im Verlauf der weiteren Steuerreformdebatte zu erwarten. Dabei wird insbesondere die Diskussion um den Vertrauensschutz eine Rolle spielen.

Lassen sich beispielsweise die Erträge aus Lebensversicherungen einfach in die Bemessungsgrundlage einbeziehen, obwohl viele die Steuerfreiheit bei Abschluß der Versicherung eingeplant hatten? Ist es zulässig, Berufspendlern, die in Erwartung der Inanspruchnahme von Absetzbeträgen einen weit vom Arbeitsplatz entfernten Wohnort gewählt haben, diese Möglichkeit in Zukunft einfach zu verwehren und damit etwa den Wert ihres im Vorstadtgrün erbauten Eigenheimes zu mindern? Sollte nicht vielmehr denjenigen Vertrauensschutz gewährt werden, die ihre Entscheidungen in Erwartung des Fortbestandes bestehender Regelungen getroffen haben; sollten Steuerrechtsänderungen also Übergangsregelungen für „Altfälle“ vorsehen?

Solche Überlegungen lassen sich keinesfalls einfach als Versuch einer gruppenegoistischen Besitzstandswahrung abtun. Sie sprechen vielmehr ein altes Dilemma der Steuerreformpolitik an, das sich aus dem in der Finanztheorie bekannten, in der Steuerreformdiskussion aber häufig vernachlässigten Unterschied zwischen Steuerdesign- und Steuerreformproblem ergibt<sup>3</sup>. Alle in jüngerer Zeit gemachten Vorschläge – inklusive des Vorschlags der „Bareis-Kommission“ – berücksichtigen diesen Unterschied nicht. Sie gehen von der Überlegung aus, wie ein gutes Steuersystem auszusehen hat, um diese Überlegung dann als Reformvorschlag zu präsentieren. Dabei wird von den Besonderheiten abstrahiert, die sich aus dem Übergang vom alten zum neuen System ergeben.

In einer Steuerreformdiskussion ist es dagegen notwendig, nicht von der Frage auszugehen, wie ein gutes Steuersystem auszusehen hat, sondern wie – ausgehend vom Status quo – eine Verbesserung des Bestehenden erreicht werden könnte. Das hierbei zu lösende Optimierungsproblem, d.h. die Frage nach der optimalen Reform, ist naturgemäß restriktiver als die Frage nach dem optimalen Steuerdesign, da der Status quo zusätzlich als beschränkende Nebenbedingung eingeführt wird<sup>4</sup>. Hierdurch entstehende Übergangsprobleme verringern die Möglichkeiten, innerhalb eines Reformprozesses mehr Effizienz oder

<sup>1</sup> Zu den Vorschlägen im einzelnen vgl. Handelsblatt vom 8. 8. 1996; G. Uldall, C. Scheel, K. H. Däke: Zeitgespräch: Die Vereinfachung des deutschen Steuersystems, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg (1996), Heft 6, S. 275-285; und Handelsblatt vom 23. 10. 1996 für das auf dem CDU-Parteitag beschlossene Konzept.

<sup>2</sup> Vgl. Einkommensteuer-Kommission: Thesen zur Steuerfreistellung des Existenzminimums und zur Reform der Einkommensteuer, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 55, Bonn 1995.

<sup>3</sup> Diese Unterscheidung geht zurück auf M. Feldstein: On the Theory of Tax Reform, in: Journal of Public Economics, Vol. 6 (1976), S. 77-104.

<sup>4</sup> Vgl. allgemein R. Guesnerie: On the Direction of Tax Reform, in: Journal of Public Economics, Vol. 7 (1977), S. 179-209.

---

*Dr. Martin Snelting, 32, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).*

mehr Gerechtigkeit erreichen zu können. Da im politischen Prozeß nach aller Erfahrung die reforminduzierten Umverteilungseffekte die Entscheidungen dominieren, kommt der Lösung distributiver Übergangsprobleme bei Steuerreformen eine besondere Bedeutung zu<sup>5</sup>.

Distributive Übergangsprobleme entstehen im Zusammenhang mit dem Abbau von Steuervergünstigungen immer dann, wenn Steuerpflichtige im Glauben an den Fortbestand bestehender Sonderbehandlungen schwer reversible Investitionen getätigt haben, die dann durch eine Regeländerung entwertet werden. Solche Schlechterstellungen können nur durch einen – häufig langwierigen – Anpassungsprozeß wieder wettgemacht werden. Die hierdurch entstehenden Umverteilungseffekte gleichen im Prinzip jenen, die sich auch bei anderen strukturellen Änderungen wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ergeben – beispielsweise wenn aufgrund sich verändernder Marktbedingungen bestimmte Branchen schrumpfen oder ganz verschwinden, andere Branchen dagegen an Bedeutung gewinnen oder neu entstehen. Während solcher Übergangsphasen struktureller Veränderungen müssen Altinvestoren, deren Ressourcen in weniger rentabel werdenden Verwendungen ganz oder teilweise irreversibel gebunden sind, Einkommenseinbußen hinnehmen<sup>6</sup>.

Bezogen auf strukturelle Veränderungen der Steuerbemessungsgrundlage ist der Begriff „Altinvestor“ in einem weiten Sinne zu interpretieren. Hierzu zählt neben einem Kapitalanleger, der in steuerbegünstigte Anlageformen investiert hat, ebenso die Krankenschwester, die bei ihrer Stellenwahl etwa berücksichtigt haben mag, daß häufig verlangte Nacharbeit mit steuerfreien Lohnzuschlägen verbunden ist.

Die mögliche Entwertung solcher Dispositionen durch „Regeländerungen während des Spiels“ ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Erstens ist sie eine

wichtige Ursache für die regelmäßig im Zusammenhang mit dem Abbau von gruppenspezifischen Sonderbehandlungen entstehenden Interessenkonflikte. „Besitzstandswahrung“ ist häufig nichts anderes als der Versuch, die Entwertung schwer reversibler Investitionen zu verhindern. Zweitens läßt deren Berücksichtigung die Vorstellung fragwürdig erscheinen, man könne die Einkommensteuer durch den Abbau von Steuervergünstigungen sowohl effizienter als auch gerechter – im Sinne von mehr steuerlicher Gleichbehandlung – gestalten. Statt dessen liegt es nahe, daß die Rücknahme von Steuervergünstigungen für einen Übergangszeitraum mit einem Konflikt zwischen den Zielen „Gleichbehandlung“ und „Allokationsverbesserung“ verbunden sein wird. Dieses wird häufig übersehen, da die in der Reformdiskussion dominierenden Vertreter des Leistungsfähigkeitsprinzips dazu neigen, das Design-Postulat horizontaler Gerechtigkeit des Leistungsfähigkeitsprinzips etwas leichtfertig auf Steuerreformprobleme zu übertragen.

#### Vorübergehende Verteilungsvorteile

So wird am gegenwärtigen System von Vertretern des Leistungsfähigkeitsprinzips beklagt, daß Steuerpflichtige mit gleicher Leistungsfähigkeit eine unterschiedliche Steuerlast tragen, je nachdem welcher Tätigkeit sie nachgehen, aus welcher Quelle sie ihre Kapitalerträge beziehen oder wie sie ihre Einkommen verwenden<sup>7</sup>. Und in der Tat: Warum sollte die Entscheidung, den Weg zur Arbeitsstätte mit dem Auto oder dem Fahrrad zurückzulegen, eine zusätzliche Altersversorgung mit Wertpapieren oder einer Lebensversicherung aufzubauen oder sein Einkommen in der Landwirtschaft statt in der Industrie zu erzielen, zu einer unterschiedlich hohen Steuerbelastung führen? Solche Steuervergünstigungen verstoßen zweifellos gegen das Design-Postulat horizontaler Gerechtigkeit des Leistungsfähigkeitsprinzips, das verlangt, daß Steuerpflichtige mit gleichem disponiblen Einkommen auch die gleichen Steuern zahlen sollen. Es liegt daher nahe, solche Regelungen zu vermeiden, wenn man die Gelegenheit hat, ein Steuergesetzbuch von Grund auf neu zu formulieren<sup>8</sup>.

Allerdings läßt sich durch die Abschaffung einer Steuervergünstigung, die gegen das Design-Kriterium horizontaler Gerechtigkeit verstößt, keinesfalls einfach horizontale Gerechtigkeit herstellen. Hierzu müßte man annehmen, daß die formale Ungleichbehandlung durch das Steuerrecht tatsächlich zu einer dauerhaften effektiven Ungleichbehandlung führt, was gewissermaßen voraussetzt, daß „the soup does not have to be watered down, no matter how many taxpayers line up for the free lunch“<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Zu allokativen Übergangsproblemen vgl. beispielsweise G. Zodrow: Optimal Tax Reform in the Presence of Adjustment Costs, in: Journal of Public Economics, Vol. 27 (1985), S. 211-230; A. J. Auerbach: Tax Reform and Adjustment Costs: The Impact on Investment and Market Value, in: International Economic Review, Vol. 30 (1989), S. 939-962.

<sup>6</sup> Vgl. D. Fullerton: Transition Losses of Partially Mobile Industry-Specific Capital, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 98 (1983), S. 107-125.

<sup>7</sup> Vgl. beispielsweise die Interviews mit J. Lang und R. Peffekoven im Handelsblatt vom 14. 8. 1996 und 19. 8. 1996.

<sup>8</sup> Vgl. J. Lang: Entwurf eines Steuergesetzbuchs, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 49, 1995.

<sup>9</sup> B. L. Bittker: Equity, Efficiency, and Income Tax Theory: Do Misallocations Drive Out Inequities?, in: H. J. Aaron, M. J. Boskin (Hrsg.): The Economics of Taxation, Washington, D.C., 1980, S. 21.

Eine „Verdünnung der Suppe“ kann im Zusammenhang mit genau den Allokationseffekten entstehen, die die Ineffizienz der bestehenden Einkommensteuer begründen. So wirken Steuervergünstigungen immer dann, wenn sie sich nicht mit dem Kriterium horizontaler Gerechtigkeit begründen lassen, äquivalent zu einer Subvention. Dies gilt unabhängig davon, ob der Gesetzgeber mit der Gewährung der Sonderbehandlung eine lenkungs- oder verteilungspolitische Intention verbunden hat. Da sich derartige Sonderbehandlungen auf disponible Einkommensteile beziehen, ist davon auszugehen, daß sie bei den Steuerpflichtigen zu Verhaltensänderungen führen. Diese wiederum bewirken, daß eventuell einmal bestehende Verteilungsvorteile sich im Rahmen von Anpassungsprozessen ganz oder teilweise ausgleichen werden.

Die Erwartung eines solchen Steuervorteilsausgleichs ergibt sich aus Überlegungen der allgemeinen Gleichgewichtstheorie<sup>10</sup>: Durch die Einführung einer Steuervergünstigung werden zunächst die relativen Nach-Steuer-Renditen (Nach-Steuer-Preise) der steuerbegünstigten Ressourcenverwendungen erhöht (reduziert). Dieses Renditedifferential beschreibt den kurzfristigen Einkommenseffekt einer Steuervergünstigung. Der hierdurch entstehende Verteilungsvorteil ist jedoch nur vorübergehender Natur. Solange ein durch steuerliche Sonderbehandlung ausgelöstes Renditedifferential besteht, werden Investoren die steuerbegünstigte Ressourcenverwendung gegenüber anderen Verwendungen vorziehen. Bei intersektoral elastischem Faktorangebot wird auf diese Weise eine Faktorwanderung ausgelöst, die zu einem Sinken der Vor-Steuer-Renditen (Steigen der Vor-Steuer-Preise) führt, bis sich je nach Elastizität der ursprünglich bestehende Renditevorteil ausgeglichen hat (Allokationseffekt)<sup>11</sup>. Diejenigen, die eine Sonderbehandlung in Anspruch nehmen, werden dann hieraus gegenüber Steuerpflichtigen mit gleicher Leistungsfähigkeit tatsächlich keinen Verteilungsvorteil erhalten.

#### Gleichbehandlung versus Allokationsverbesserung

So ist etwa die im Vergleich zu anderen Anlageformen niedrige Vor-Steuer-Rendite von Kapitallebensversicherungen allgemein bekannt<sup>12</sup>. Diese Anlageform kann nur im Zusammenhang mit den möglichen

Absetzbeträgen und der Steuerfreiheit der Erträge oder mit starken Präferenzen für die freiwillige Selbstbindung lohnenswert erscheinen. Entsprechend würde durch die Rücknahme der Steuervergünstigung für Erträge aus Lebensversicherungen keinesfalls horizontale Gerechtigkeit geschaffen. Statt dessen würde durch die Gleichbehandlung von Alt- und Neufällen eine horizontale Ungleichbehandlung entstehen. Steuerpflichtige, die vor der Reform gleichgestellt waren, werden nach der Reform unterschiedlich gut dastehen, je nachdem in welcher Aktivität sie engagiert waren<sup>13</sup>. Solche Effekte sind grundsätzlich bei der Abschaffung aller „großen“ Steuervergünstigungen zu erwarten, seien es die Privilegien für die Landwirtschaft, den Wohnungsbau oder bestimmte Formen der Vermögensbildung. Voraussetzung für eine Ungleichbehandlung nach Durchführung einer Reform ist, daß die Sonderbehandlungen lange in Kraft sind, jedermann offen stehen und deren Abschaffung zum Zeitpunkt der Investition nicht antizipiert wurde.

Bedenklich ist damit weniger die formale Ungleichbehandlung durch das Steuerrecht, sondern der hierdurch ausgelöste Allokationseffekt. Wenn sich dieser nicht wirtschaftspolitisch begründen läßt – wie etwa mit dem Abbau regionaler Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland – führt die mit Sonderbehandlungen einhergehende Verzerrung der relativen Preise zu vermeidbaren Wachstumseinbußen, da ökonomische Entscheidungen über die Verwendung knapper Ressourcen sich nicht an den Preisinformationen orientieren können, die zu einem effizienten Ressourceneinsatz führen würden. Durch den Abbau einer Steuervergünstigung kann daher eine Allokationsverbesserung erreichen werden. Der hierdurch entstehende Verteilungsnachteil für Altinvestoren ließe sich

<sup>10</sup> Bei intersektoral vollkommen unelastischem Faktorangebot kann der durch das Renditedifferential ausgelöste Einkommenseffekt zu einer Steuerkapitalisierung führen. Durch diese würde sich der Preis einer begünstigten Anlageform, wie z.B. eines Hauses, um den Barwert der Steuerersparnis erhöhen. Diese Preiserhöhung läßt den Verteilungsvorteil einmalig und für immer denjenigen zufallen, die den privilegierten Vermögenswert zum Zeitpunkt der Einführung der Steuervergünstigung besaßen. Voraussetzung für einen Kapitalisierungseffekt ist also – neben der vollständigen Immobilität –, daß veräußerbare Eigentumsrechte an den steuerlich begünstigten Ressourcen bestehen. Auch in diesem Fall ließe sich durch den Abbau der Sonderbehandlung keine steuerliche Gleichbehandlung realisieren; vgl. beispielsweise B. W. Hamilton: Capitalization of Interjurisdictional Differences in Local Tax Prices, in: *American Economic Review*, Vol. 66 (1976), S. 744-768.

<sup>12</sup> Vgl. S. Brunsbach, O. Lang: Die Rendite von Lebensversicherungen nach Steuer, in: ZEW-Diskussionspapiere 96-6, Mannheim 1996.

<sup>13</sup> Zur Messung solcher Reranking-Effekte vgl. N. C. Kakwani: On the Measurement of Tax Progressivity and Redistributive Effect of Taxes with Applications to Horizontal and Vertical Equity, in: *Advances in Econometrics – A Research Annual* –, Vol. 3 (1984), S. 149-163.

<sup>10</sup> Vgl. allgemein C. E. McLure: General Equilibrium Incidence Analysis – The Harberger Model after Ten Years – in: *Journal of Public Economics*, Vol. 4 (1975), S. 125-161. Bezogen auf die Frage, ob (verdeckte) Umverteilungspolitik mittels Steuervergünstigungen und Subventionen tatsächlich zu dauerhaften Verteilungsvorteilen führt, vgl. G. Tullock: The Transitional Gains Trap, in: J. M. Buchanan, R. D. Tollison, G. Tullock (Hrsg.): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station 1980, S. 211-222.

jedoch aufgrund des mit dem Allokationseffekt einhergehenden Vorteilsausgleichs schwerlich zusätzlich mit Gerechtigkeitsargumenten begrüßen.

Die Annahme eines vollständigen Vorteilsausgleichs widerspricht allerdings dem allgemein vorherrschenden Eindruck, die Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage würde vor allem „Reiche“ begünstigen. Eine solche „horizontale Ungleichbehandlung mit vertikalem Effekt“ widerlegt jedoch nicht die Hypothesen der allgemeinen Gleichgewichtstheorie. Sie kann vielmehr durch den in der Finanztheorie bekannten *Trickle-up-Effekt* entstehen<sup>14</sup>. Daß Steuervergünstigungen zumeist von Beziehern höherer Einkommen in Anspruch genommen werden, ist bekanntermaßen eine Folge der Steuerprogression. Je höher der Grenzsteuersatz ist, desto stärker fällt der durch die Einführung einer Sonderbehandlung ausgelöste Einkommenseffekt ins Gewicht.

Zunächst werden sich daher Hochverdiener auf die „Steuerschlußflöcher“ stürzen. Wenn deren Nachfrage jedoch nicht reicht, um – bleiben wir im obigen Bild – sich die Suppe einzuverleiben, geht diese nicht zur Neige, bevor auch Bezieher mittlerer Einkommen ausreichend Möglichkeiten zur Steuergestaltung wahrnehmen. Da es hierzu notwendig ist, die steuerlich privilegierte Ressourcenverwendung bis zur Markträumung auch für Bezieher mittlerer Einkommen attraktiv zu halten, wird für Spitzenverdiener ein dauerhafter Verteilungsvorteil aus der Steuervergünstigung bestehen bleiben – der Vorteilsausgleich verläuft auf geringerem Niveau<sup>15</sup>.

Aber auch bei einem unvollständigen Vorteilsausgleich wird der Abbau einer Steuervergünstigung zu einer horizontalen Ungleichbehandlung führen, da der durch den Abbau von Sonderbehandlungen kurzfristig ausgelöste Einkommenseffekt die Besserstellung durch die Steuervergünstigung übersteigt. Lediglich wenn Steuervergünstigungen überhaupt keine Verhaltensänderungen ausgelöst haben, kann durch deren Abbau mehr Gerechtigkeit erreicht werden. Eine derartige Annahme ist jedoch alles andere als reali-

stisch: Wenn es zu keinerlei Verhaltensänderungen und damit zu keinem Vorteilsausgleich käme, wäre es grundsätzlich unmöglich, mit steuerlichen oder anderen pekuniären Anreizen überhaupt Allokationseffekte zu erreichen. Damit würden sämtliche Forderungen nach Neutralität der Besteuerung hinfällig.

Es ist im übrigen auch nicht möglich, die Dispositionsentwertung aus der Abschaffung von Steuervergünstigungen durch niedrigere Grenzsteuersätze individuell zu kompensieren. Da sich der „Vorteil“ aus der Inanspruchnahme einer Steuervergünstigung mit steigendem Grenzsteuersatz erhöht, führt analog zum prominenten Steuerparadoxon eine Senkung der Grenzsteuersätze für sich genommen bereits zu einer Dispositionsentwertung<sup>16</sup>. Eine gleichzeitige Abschaffung der Absetzmöglichkeit verstärkt diese noch.

Die Abschaffung von Steuervergünstigungen für disponible Einkommensteile macht die Einkommensteuer daher nicht gleichzeitig „gerechter“ und „effizienter“ – vielmehr kann die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung der Grenzsteuersätze mit einem Zielkonflikt zwischen horizontaler Gleichbehandlung und Allokationsverbesserung einhergehen. Die Dauer der aus einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage entstehenden horizontalen Ungleichbehandlung hängt vom Ausmaß der Irreversibilität historischer Investitionsentscheidungen ab. Wenn Altinvestoren die von ihnen eingesetzten Ressourcen problemlos umschichten könnten, wird die durch Abbau von Steuervergünstigungen ausgelöste horizontale Ungleichbehandlung unendlich schnell wieder verschwinden. In der Regel wird ein solcher Anpassungsprozeß jedoch Zeit benötigen.

#### **Vertrauensschutz als Kompensationsinstrument**

In Anbetracht des möglichen Zielkonfliktes zwischen horizontaler Gleichbehandlung und Allokationsverbesserung bekommt die Diskussion um Vertrauensschutz einen einfachen ökonomischen Sinn. Sie entspricht der Diskussion darüber, ob Reformverlierer bei einer allokationsverbessernden Reform für entstehende Verluste kompensiert werden sollten, wenn die hiermit verbundenen Umverteilungseffekte unerwünscht sind. Im Gegensatz zu traditionellen ökonomischen Kosten-Nutzen-Überlegungen, bei denen lediglich auf den Vergleich von Status quo und möglichem Gleichgewicht *nach* einer Reform abgestellt wird, bezieht sich die Forderung nach Vertrauensschutz jedoch auf Reformverluste, die *während* der Anpassung an ein neues Gleichgewicht entstehen. Simulationsanalysen im Rahmen von allgemeinen Gleichgewichtsanalysen zeigen, daß die Gewährung von Vertrauensschutz ein geeignetes In-

<sup>14</sup> Für eine Darstellung des Trickle-up-Effektes vgl. S. R. Ackerman, D. Ott: An Analysis of the Revenue Effects of Proposed Substitutes for Tax Exemption of State and Local Bonds, in: National Tax Journal, Vol. 23 (1970), S. 397-406; B. L. Bittker, a.a.O., S. 26 f.

<sup>15</sup> Stellt man sich Angebot und Nachfrage für eine steuerbegünstigte Ressourcenverwendung vor, entspricht der Trickle-up-Effekt der Konsumentenrente bei Markträumung. Der Verlauf der Nachfragekurve hängt von der Höhe der Grenzsteuersätze ab.

<sup>16</sup> Das Steuerparadoxon besagt, daß eine Erhöhung der Grenzsteuerbelastung zu einem Anstieg von Investitionen führen kann (et vice versa). Ursache hierfür ist, daß Abschreibungsvergünstigungen für Unternehmen um so attraktiver sind, je höher die Grenzsteuerbelastung ist; vgl. H. W. Sinn: Paradoxa in der Volkswirtschaftslehre, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 42. Jg. (1991), S. 263-278.

strument sein kann, diese Verluste zu kompensieren. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Überlegung, ob Altinvestoren Vertrauensschutz gewährt werden sollte, allein eine Frage der politischen Opportunität ist und sich keinesfalls mit irgendwelchen „höheren“ normativen Kriterien begründen läßt.

So ist die Bezeichnung distributiver Übergangsprobleme als „horizontale Ungleichbehandlung“ besser als positive Beschreibung denn als Wertung dieser Effekte zu verstehen. Denn warum sollten einzelne Altinvestoren für reforminduzierte Dispositionsentwertungen entschädigt werden, wenn sie auch bei dispositionsentwertenden Änderungen von Marktbedingungen nicht obligatorisch kompensiert werden<sup>17</sup>? Eine solche Position läßt sich allenfalls vertreten, wenn staatlichem Handeln grundsätzlich die Möglichkeit abgesprochen wird, durch eine Reform eine Allokationsverbesserung zu erreichen. Da Vertrauensschutz den Anreiz vermindert, Reformen überhaupt durchzuführen, würde auf diese Weise durch beständiges Staatsversagen gekennzeichneter politischer Aktionismus eingeschränkt. Dieser von einigen Vertretern der Public-Choice-Schule vertretene Neo-Canardismus („Alte Steuern sind gute Steuern“)<sup>18</sup> kann jedoch nicht überzeugen, da er von zu pessimistischen Annahmen über den Output politischer Entscheidungsprozesse ausgeht<sup>19</sup>.

#### Kein Rechtsanspruch auf Vertrauensschutz

Diese Auffassung wird im übrigen auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestützt. Entgegen zuweilen geäußerten Vermutungen<sup>20</sup> läßt sich eine Forderung nach Vertrauensschutz für Altinvestoren nicht aus dem rechtsstaatlichen Prinzip der Rechtssicherheit ableiten. Das Bundesverfassungsgericht hat sich hierzu in zahlreichen Entscheidungen geäußert<sup>21</sup>. Danach sind bei einem dispositionsentwertenden Abbau von Steuervergünstigungen – wie bei anderen dispositionsentwertenden Gesetzen auch – das Ausmaß des Vertrauensschadens und die

Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit gegeneinander abzuwägen.

Bei dieser Abwägung kam das Bundesverfassungsgericht bisher regelmäßig zu dem Schluß, daß die Legislative mit ihrem Änderungsinteresse keine Rücksicht auf das Beharrungsinteresse einzelner Betroffener nehmen müsse: „Die Verfassung schützt nicht die bloße Erwartung, daß Steuerrecht werde fortbestehen, und zwar auch dann nicht, wenn die Betroffenen bei ihren Dispositionen in der Regel von den bisher niedrigeren Steuersätzen ausgegangen sind.“<sup>22</sup> Lediglich die Besteuerung der gesetzlichen Renten könnte das Verfassungsgericht möglicherweise für eine Übergangszeit beschränken, da hier nicht nur das Rechtsstaatsprinzip, sondern auch Artikel 14 GG berührt ist.

Eine gegenteilige Meinung wurde bisher nur von einer Minderheit unter den Staatsrechtlern vertreten<sup>23</sup>. Diese Gruppe argumentiert allerdings weniger rechtssystematisch, sondern in erster Linie rechtspolitisch. Dabei wird insbesondere betont, daß die mit einem Vertrauensschutz einhergehende Planungssicherheit für Investoren etwas Wünschenswertes sei. In der Tat kann das Bewußtsein, daß Steuervergünstigungen oder auch Subventionen jederzeit zurückgenommen werden können, dazu führen, daß lenkungspolitisch motivierte Sonderbehandlungen leicht wirkungslos werden<sup>24</sup>. Auch die bis zum geplanten Termin 1999 bestehende Unsicherheit darüber, welche Steuervergünstigungen denn nun tatsächlich abgeschafft werden, kann zu einer zurückhaltenden Investitionsneigung in momentan noch begünstigten Bereichen führen.

Auf der anderen Seite würde es jedoch bei antizipiertem Vertrauensschutz zu Überinvestitionen in den steuerbegünstigten Bereichen kommen, da diejenigen, die eine Sonderbehandlung in Anspruch nehmen, daß Risiko einer Gesetzesänderung auf den Rest der Gesellschaft abwälzen könnten. Analog zum

<sup>17</sup> Vgl. R. Goode: Disappointed Expectations and Tax Reform, in: National Tax Journal, Vol 40 (1987), S. 159-169; M. J. Graetz: Legal Transitions: The Case of Retroactivity in Income Tax Revision, in: University of Pennsylvania Law Review, Vol. 126 (1977), S. 47-87.

<sup>18</sup> Vgl. R. D. Tollison, R. E. Wagner: Romance, Realism, and Economic Reform, in: Kyklos, Vol. 44 (1991), S. 57-69; X. de Vanssay, Z. A. Spindler: Is Tax Reform in the Public Interest? A Rent-Seeking Perspective, in: Public Finance Quarterly, Vol. 22 (1994), S. 3-21; sowie den Überblick in S. Bach: Warum sind alte Steuern gute Steuern? – Canard'sche Steuerregel und neue Theorieansätze –, in: WIRTSCHAFTSDIENST 74. Jg. (1994), Heft 3, S. 151-156.

<sup>19</sup> Vgl. M. Snelting: Übergangsgerechtigkeit beim Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen, Heidelberg 1996, S. 223 f.

<sup>20</sup> Vgl. Lebensversicherung ohne Privilegien, in: Handelsblatt vom 19. 8. 1996.

<sup>21</sup> Vgl. beispielsweise BVerfGE 19,119; 30, 250; 30, 392; 38, 61; 48, 403. Eine ausführliche Darstellung der Rechtsprechung findet sich in M. Snelting, a.a.O., S. 68ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 38, 61, 82.

<sup>23</sup> Vgl. beispielsweise W. Leisner: Das Gesetzesvertrauen der Bürger, in: D. Blumenwitz, A. Randelshofer (Hrsg.): Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag. München 1973, S. 273-299; K. H. Friauf: Steuerrechtsänderungen und Altinvestitionen, in: Steuerberater-Jahrbuch 1986/87, S. 279-295; H. Hahn: Zur Rückwirkung im Steuerrecht – Zugleich eine Kritik am Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1986 –, in: Institut Finanzen und Steuern, Band 269 (1987).

<sup>24</sup> Ursache hierfür ist die Irreversibilität von Investitionsentscheidungen. Diese kann eine abwartende Haltung rational machen; vgl. A. K. Dixit, R. S. Pindyck: Investment under Uncertainty, New Jersey 1994, S. 303-309; D. Rodrik: Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries, in: Journal of Development Economics, Vol. 36 (1991), S. 229-242.

bekanntes Moral-hazard-Problem wäre die so erkaufte Planungssicherheit keineswegs effizient<sup>25</sup>. Die Wohlfahrtseffekte der durch Rechtssicherheit entstehenden Risikoreduktion sind damit a priori unbestimmt.

#### Unterschiedliche Übergangsregelungen

Entschließt man sich, aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit Vertrauensschutz zu gewähren, stellen Übergangsregelungen das geeignete Instrument dar. Dieses Vorgehen liegt nahe, weil direkte Transferzahlungen an Reformverlierer aufgrund gegebener institutioneller Beschränkungen schwierig zu realisieren sind. Zudem entstehen distributive Übergangsprobleme aus Anpassungsschwierigkeiten. Die Wohlfahrtseffekte einer Reform können daher erst nach Ablauf der Anpassungsphase vollständig konsumiert werden, ex ante stehen die notwendigen Mittel zur Kompensation nicht zur Verfügung, so daß eine „laufende Kompensation“ erforderlich wird.

Zwei Varianten von Übergangsregelungen können unterschieden werden: die befristete Aufrechterhaltung alten Rechts für Altinvestoren („Grandfathering“) und die schrittweise Einführung von Neuregelungen („Phasing-in“). Will man zusätzlich die oben beschriebenen Trickle-up-Effekte berücksichtigen, kann die Inanspruchnahme von Übergangsregelungen von der Einkommenshöhe abhängig gemacht werden.

Die in der politischen Praxis beliebteste Variante von Übergangsregelungen ist das „Grandfathering“<sup>26</sup>. Auch aus ökonomischer Sicht stellt diese Vorgehensweise die grundsätzlich sinnvollste Lösung dar, weil Anpassungsprobleme beim Abbau ineffizienter Sonderbehandlungen nur für diejenigen entstehen, die bis zum Zeitpunkt der Vorhersehbarkeit der Regeländerung nach altem Recht disponiert hatten. Bei dem Abbau unerwünschter Verhaltensanreize durch eine Reform ist es zudem nicht wünschenswert, daß diese Anreize zeitweise auch bei neuen Entscheidungen noch bestehen bleiben. Daher sollte aus verteilungs- und allokatonspolitischen Gründen nur für Altinvestoren eine Übergangsregelung vorgesehen werden. Alle, die ab dem Zeitpunkt der Gesetzesänderung neue Entscheidungen treffen, sollten sich dabei auch an den vorgesehenen Neuregelungen orientieren. „Phasing-in-Regeln“ erfüllen diese Bedingung nicht, da sie für Alt- und Neuinvestoren gelten.

„Phasing-in“ ist nur dann die sinnvollere Variante, wenn der Abbau einer Steuervergünstigung viele unterschiedliche Verlierergruppen zurückläßt. Dies würde etwa bei der Abschaffung der Kilometerpauschale der Fall sein. Hier wären Automobilindustrie, Zulieferer, Besitzer von in ländlichen Regionen liegenden Immobilien, pendelnde Umlandbewohner usw. betroffen. In diesem Fall ist eine schrittweise Einführung der Neuregelung einfacher zu gestalten, da nicht für jede Verlierergruppe eine eigene „Grandfathering-Bemessungsgrundlage“ formuliert werden müßte.

Welche Effekte sind aus der Einführung von Übergangsregelungen zu erwarten, und welche Grundsätze sind bei deren Gestaltung zu berücksichtigen? Die Theorie optimaler Steuerreformen liefert hierzu folgende Ergebnisse<sup>27</sup>:

Grundsätzlich führen sowohl „Grandfathering“ als auch „Phasing-in“ zu den gleichen Umverteilungseffekten, die aus direkten Kompensationszahlungen entstehen. Die indirekte Kompensation wird über – im Vergleich zur Situation ohne Vertrauensschutz – höhere Steuersätze von denjenigen finanziert, die die abgeschafften Sonderbehandlungen nicht in Anspruch genommen haben, also von den potentiellen Reformgewinnern. Gleichzeitig wird sich bei richtiger Gestaltung der Übergangsregelungen die Anpassungsgeschwindigkeit der Altinvestoren nicht verlangsamen, so daß Übergangsregelungen wie eine pauschale Kompensation wirken.

Übergangsregelungen führen dann nicht dazu, daß die positiven Wohlfahrtseffekte, die Ziel der Reform sind, in die Zukunft verschoben werden. Der Grund hierfür ist, daß die erwarteten Effizienzeffekte einer strukturellen Reform erst eintreten, wenn Individuen ihr Verhalten an die neuen Regelungen angepaßt haben. Wenn Übergangsregelungen nicht über die aus technischen Gründen erforderliche Anpassungsphase hinaus beibehalten werden, beeinflussen sie lediglich die durch die Reform ausgelösten Umverteilungseffekte und nicht die Anpassungsgeschwindigkeit. Um diesen Effekt pauschaler Kompensation zu erreichen, dürfen Übergangsregelungen sich nicht am tatsächlichen Anpassungsverhalten der Individuen orientieren, sondern müssen eine Anpassungsfähigkeit unterstellen. Andernfalls könnten Altinvestoren durch ihr Anpassungsverhalten die Inanspruchnahme der Übergangsregelung beeinflussen, was dann zu einer Verzögerung der durch die Reform angestrebten Allokationseffekte führen würde.

Durch die Gewährung von Vertrauensschutz verringert sich allerdings die Möglichkeit, zusätzliche Wachstumseffekte durch eine Reduzierung von

<sup>25</sup> Vgl. L. Kaplow: Government Relief for Risk Associated with Government Action, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 94 (1992), S. 525-541.

<sup>26</sup> So weist etwa § 52 EstG eine ganze Reihe von „Grandfather-Regeln“ aber keine „Phasing-in-Regel“ auf.

<sup>27</sup> Vgl. vor allem G. R. Zodrow: Grandfather Rules and the Theory of Optimal Tax Reform, in: Journal of Public Economics, Vol. 49 (1992), S. 163-190; M. Snelting, a.a.O., S. 95 ff.

Grenzsteuersätzen erreichen zu können. Gleichzeitig wird die angestrebte Reduzierung der „Compliance costs“ (Kosten der Gesetzesbefolgung) durch eine Vereinfachung des Steuerrechts erschwert, weil zeitweise unterschiedliche steuerrechtliche Vorschriften nebeneinander existieren. Auf der anderen Seite können aber auch durch Anpassungsrestriktionen entstehende Wachstumseinbußen vermieden werden. Wenn etwa der Bau kostspieliger Autos aufgrund der steuerlichen Neuregelung für Dienstwagen weniger lohnend wird, kann dieses zu einer vorübergehenden Verringerung der Beschäftigung führen, wenn die in dieser Sparte eingesetzten Ressourcen nicht problemlos zur Produktion anderer Güter verwendet werden können. Übergangsregelungen können helfen, derartige Anpassungsprobleme und eine damit einhergehende friktionelle Unterbeschäftigung zu vermeiden.

Da Übergangsregelungen wie eine direkte Kompensation wirken, muß auch hier ein Werturteil über die Kompensationshöhe gefällt werden. Dieses Werturteil läßt sich dann durch die Dauer des Inkrafthaltens der Übergangsregelungen implementieren<sup>28</sup>. Hierzu sind allerdings Informationen über die tatsächliche Mobilität der Altinvestoren notwendig; nur auf diese Weise kann die Höhe der mit Übergangsregelungen einhergehenden indirekten Transfers kalkuliert werden. Da diese Informationen in der Praxis selten vorliegen, ist man hier auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen. Die unterstellten Anpassungszeiträume sollten dabei sehr knapp kalkuliert werden. Dies gilt

nicht nur, um möglichst schnell die Grenzsteuersätze weiter reduzieren zu können. Werden Übergangsregelungen über den gesamten technischen Anpassungszeitraum in Kraft gehalten – etwa bis unter altem Recht getätigte Investitionen vollständig abgeschlossen sind – würde dies zu einer Überkompensation führen, so daß vormalige potentielle Reformverlierer zu Gewinnern werden und umgekehrt.

Vertrauensschutz kann ein geeignetes Instrument darstellen, um mögliche Verlierer des Programms „Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung der Grenzsteuersätze“ zu kompensieren. Das Instrument des Vertrauensschutzes ist jedoch vorsichtig einzusetzen, weil es einer schnellen Senkung der Grenzsteuersätze und einer Steuervereinfachung entgegensteht. Dennoch wird der Einsatz von Übergangsregelungen wohl unverzichtbar, wenn die geplante „große“ Steuerreform nicht wie viele ihrer Vorgänger am Widerstand potentieller Reformverlierer scheitern soll. In diesem Fall müßten wir weiter mit dem Paradoxon leben, daß nach allgemeiner Auffassung<sup>29</sup> eine Einkommensteuer mit breiter Bemessungsgrundlage und niedrigen Grenzsteuersätzen besser ist als eine Steuer mit ausgehöhlter Bemessungsgrundlage und hohen Grenzsteuersätzen – letztere sich jedoch gegen alle Änderungsversuche als resistent erweist.

Der finanzwissenschaftlichen Politikberatung wird daher an dieser Stelle empfohlen, die Möglichkeit zur Einführung von Übergangsregelungen in ihre Reformvorschläge miteinzubeziehen. So hätten die von ihr als „gut“ angesehenen Reformvorschläge in der Zukunft erheblich bessere Chancen, auch umgesetzt zu werden – und würden gleichzeitig dem häufig gemachten Vorwurf begegnen, sie wollten die Gesellschaft nicht von einem Übel befreien, sondern ihr nur ein weiteres hinzufügen, indem den jeweils betroffenen Gruppen „etwas weggenommen“ wird.

<sup>28</sup> Zur genauen Technik vgl. die Simulationsanalyse in M. Snelting, a.a.O., S. 140 ff.

<sup>29</sup> Dieser Auffassung wird lediglich von Vertretern der Verfassungsökonomie widersprochen, die in einer erodierten Einkommensteuer ein Instrument sehen, dem aufkommensmaximierenden Leviathan durch Steuerausweichung Widerstand zu leisten; vgl. G. Brennan, J. M. Buchanan: *The Power to Tax*, Cambridge, Mass., 1980.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

**Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 27

**Bezugsbedingungen:** Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.