

Arndt, Hans-Wolfgang; Wagner, Franz W.; Merz, Friedrich

Article

Wie einfach kann ein Steuersystem sein?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Arndt, Hans-Wolfgang; Wagner, Franz W.; Merz, Friedrich (2004) : Wie einfach kann ein Steuersystem sein?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 57, Iss. 01, pp. 3-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163997>

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.

Ohne Zweifel ist in Deutschland die nächste Steuerreform unvermeidlich, und sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den Parteien wird über weitgehende Modelle nachgedacht. Wie sollte ein zukünftiges Steuersystem aufgebaut sein, und wie einfach kann es sein?

Karlsruher Entwurf: Mustergültig

Die Frage, wie einfach ein Steuersystem sein kann, ist nicht leicht zu beantworten. Zunächst fragt sich, was unter »Steuersystem« zu verstehen ist. Aus meiner Sicht ist darunter nicht nur das Steuergesetz zu subsumieren, sondern es gehören auch die Steuerrechtsverordnungen und vor allem die zahlreichen – besser: zahllosen – Verwaltungsvorschriften zu diesem System. Mit anderen Worten: Es nützt nichts, wenn das Steuergesetz stark vereinfacht wird, umso mehr dafür aber die Durchführungsverordnungen und die Verwaltungsvorschriften anschwellen.

Ein Steuersystem kann daher aber nur dann vereinfacht werden, wenn es gelingt, das Steuergesetz kürzer zu fassen und zugleich zu verhindern, dass offene und ausgeklammerte Fragen anstelle des Gesetzgebers vom Ordnungsgeber oder der Verwaltung geregelt werden müssen.

Bei der Einkommensteuer gibt es Vereinfachungspotential

Akzeptiert man diesen Ausgangspunkt, so ist die Frage nach einem einfachen Steuersystem gleichwohl unterschiedlich zu beantworten. Beste Möglichkeiten hierfür sehe ich im Bereich der Einkommensteuer. Allen Vereinfachungsvorschlägen, seien es die von Kirchhof, von Lang oder von Merz, ist gemein, dass sie nur von zwei Grundpositionen ausgehen: Einer Vereinfachung des Steuertarifs und einer Vereinfachung der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Im vorliegenden Zusammenhang geht es vor allem um die steuerliche Bemessungsgrundlage. Sie lässt sich in der Tat so vereinfachen, dass keine Zweifelsfragen offen bleiben, die dann vom Ordnungsgeber oder der Verwaltung selbst – bzw. letztlich der Rechtsprechung – geregelt werden müssen. Eine solche Vereinfachung

findet statt, wenn die steuerliche Bemessungsgrundlage von allen Subventions- und sonstigen Ausnahmetatbeständen befreit wird. Mustergültig ist dies bislang im Karlsruher Entwurf geschehen. Fällt die Entfernungspauschale, fällt die doppelte Haushaltsführung, fallen die Steuerbefreiungszuschläge für Sonntags- und Nacharbeit, um nur die derzeit umstrittensten Beispiele zu nennen, dann gibt es für diese Fragenkomplexe keinerlei Regelungsbedarf mehr. Schaut man nur zu diesen drei genannten Beispielen in die einschlägigen Einkommensteuerkommentare, so erkennt man rasch, dass allein hier ein Vereinfachungs- und Einsparvolumen von hohem Ausmaß vorliegt. Das gleiche ist z.B. beim berühmt-berüchtigten absetzbaren »Arbeitszimmer« der Fall. Die Lektüre hierüber füllt Bibliotheken, die Gerichtsentscheidungen sind Legion, Rechtsunsicherheit herrscht gleichwohl nach wie vor. Könnte sich der Gesetzgeber schlicht dazu durchringen, zu konstatieren, dass es eine private und steuerlich irrelevante Entscheidung ist, wo jemand wohnt bzw. ob er in seinen Privaträumen ein Arbeitszimmer besitzt, so wäre das Vereinfachungspotential beträchtlich. Den Verfassern des Karlsruher Entwurfes ist es gelungen, das Einkommensteuerrecht von all diesen Tatbeständen zu säubern, so dass in der Tat das Vereinfachungspotential immens erscheint.

Im Unternehmenssteuerrecht fehlen zurzeit Vereinfachungskonzepte

Anders sehe ich die Lage im Unternehmenssteuerrecht. Gesellschafterfremdfinanzierungen, Auslandsbeziehungen oder Organschaften mögen hier als drei Beispiele dafür herhalten, dass das Unternehmenssteuerrecht ungleich komplexer



Hans-Wolfgang Arndt*

* Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Universität Mannheim.

ist als das Einkommensteuerrecht. Fragen der steuerlichen Gewinnermittlung für Unternehmen sind ebenso hoch kompliziert wie die unterschiedliche Behandlung von Einzelunternehmen, Personenunternehmen und Kapitalunternehmen. Auch hier wäre es des Schweißes der Edlen wert, für mehr Vereinfachung zu sorgen. Überzeugende Konzepte dafür müssen jedoch erst noch erarbeitet werden. Aus meiner Sicht wäre es höchst wünschenswert, wenn auf diesem Gebiet für einige Zeit – für beispielsweise zwei Jahre – ein Stillstand der Gesetzgebung stattfände, um dann in einem breitgefächerten Expertenkreis wirklich erfolversprechende Vereinfachungskonzepte zu erarbeiten.

Vereinfachungspotentiale finden sich selbstverständlich auch in anderen Steuergesetzen. Als Beispiel sei hier vor allem die Umsatzsteuer genannt. Dass hier nicht vereinfacht wird, liegt aus meiner Sicht an drei Gesichtspunkten: Zum einen gibt es in Teilbereichen immense Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem ermäßigten und dem Regelsteuersatz. Zum anderen sorgt hier die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs oftmals für zusätzliche Schwierigkeiten. Schließlich und drittens gibt es bei der Umsatzbesteuerung wie in anderen Steuerbereichen oftmals starke Lobbyeinflüsse, die versuchen, das Umsatzsteuerrecht zu ihren Gunsten weiter zu komplizieren. Als Beispiel sei nur der jüngst gescheiterte Versuch der Handwerkerlobby genannt, die – ähnlich wie in anderen EU-Staaten auch – für eine Umsatzsteuervergünstigung bestimmter Handwerksdienstleistungen eintritt. Solche Versuche fallen aus meiner Sicht unter die in der Bundesrepublik Deutschland seit vielen Jahren bekannte Erscheinungsform des »Fehlsteuerens durch Steuern«. Je mehr sich einzelne Gruppen des Steuerrechts bedienen, um ihr vermeintlich gemeinwohlverträgliches Anliegen mit Ausnahmen vom Steuerrecht zu erreichen, umso mehr leidet nicht nur die Vereinfachung des Steuerrechts, sondern es leidet noch ein weit höherer Wert: nämlich die Steuergerechtigkeit in ihrer Erscheinungsform der Gleichheit der Besteuerung.



Franz W. Wagner*

Steuervereinfachung – mit ökonomischem Sachverstand gegen populistische Versimpelung

Steuervereinfachung – nach jeder Reform von neuem?

Das Ritual verläuft stets nach dem gleichen Muster: Kaum ist ein großes Paket von Steueränderungen parlamentarisch beschlossen, melden sich Finanzpolitiker aller Parteien zu Wort, dass die nächste Steuerreform unvermeidlich sei. Im Gegensatz zu den gerade gefassten Beschlüssen müsse die nächste Steuerreform aber eine echte Reform werden und wirklich zu einer radikalen Vereinfachung des Steuersystems führen, das nun bis auf die Wurzeln auszureißen sei. Solche Radikalität ist ansonsten eher aus der Mode, bei Absichtserklärungen von Steuerreformern aber die Regel und für die Popularität von Politikern anscheinend unerlässlich.

Besonders populär waren in jüngster Zeit neben Ankündigungen von Steuererklärungen im Postkartenformat Versprechungen einer Steuervereinfachung durch

- die drastische Kürzung der Zahl der Paragraphen des Einkommensteuergesetzes auf wenige Textseiten (Kirchhof-Entwurf),
- die Streichung aller »Ausnahmen« und »Steuerschulplöcher« (die meisten Entwürfe).
- die Einführung eines Stufentarifs (CDU: 12, 24, 36%; FDP 15, 25, 35%) anstelle des geltenden Formeltarifs der Einkommensteuer.

Die Faszination der Vereinfachung des Steuersystems wird befeuert durch die Unklarheit, was damit überhaupt gemeint

* Prof. Dr. Dr. h.c. Franz W. Wagner lehrt Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Universität Tübingen.

ist und wie eine Steuervereinfachung durch die genannten Vorschläge bewirkt werden soll.

Was, bitte, ist eine Ausnahme?

Am unklarsten ist die populärste Forderung: die Abschaffung von steuerlichen Ausnahmen. Wer Steuerausnahmen abschaffen will, braucht zumindest Regeln, anhand derer man Ausnahmen erkennt: Bei der Eigenheimzulage als Zahlung des Staates ist der Subventionscharakter noch eindeutig. Auch die Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags- und Nacharbeit ist leicht als Ausnahme zu erkennen. Aber wie ist es bei der Entfernungspauschale? Warum sollen Arbeitnehmer ihre Fahrtkosten zum Arbeitsplatz nicht abziehen dürfen, Handelsvertreter die Fahrt zum Kunden aber schon? Und wie ist es bei Abschreibungen und Rückstellungen von Unternehmen? Kann man die degressive AfA einer Anlage auch dann noch als Subvention bezeichnen, wenn auch der Wertverlust am Anfang ihrer Nutzungsdauer am größten ist? Warum sind Drohverlustrückstellungen nicht abziehbar, Kulanzrückstellungen aber doch?

Mit Antworten auf diese Fragen halten die Reformer sich auffallend zurück. Die Steuerreformparolen der Politiker vermeiden es sorgsam, Regeln für eine systematische Besteuerung zu nennen. Dies hat für sie den Vorteil, dass jede Art von politischem Kompromiss im Nachhinein als »Kürzung von Subventionen« dargestellt werden kann und jedes Bündel noch so widersprüchlicher Maßnahmen in wohlklingende »Steuervergünstigungsabbaugesetze« zusammengepackt werden kann.

Steuervereinfachung – was ist das überhaupt?

Will man dies klären, muss man den Begriff der Steuervereinfachung in die klare Sprache der Ökonomie übersetzen. Dann stellt sich heraus, dass die Kompliziertheit des Steuersystems im Grunde darin besteht, dass es sowohl für den Steuerpflichtigen als auch den Fiskus unnötige Steuererhebungskosten verursacht. Eine Vereinfachung des Steuersystems bedeutet also schlicht Kostensenkung der Steuererhebung und stellt somit eine recht pragmatische Angelegenheit dar.

Die Senkung der Steuererhebungskosten ist auch deshalb ein angemessener Maßausdruck für eine Steuervereinfachung, da die Erhebungskosten zum Ausdruck bringen, inwieweit die Summe der Steuerpflichtigen von der Kompliziertheit der Regeln überhaupt tangiert wird. Komplexe steuerliche Regelungen sind für den Steuerpflichtigen nämlich nur dann von Belang, wenn sie ihn persönlich betreffen. Deshalb sind nur die tatsächlichen Erhebungskosten ein sinn-

volles Kriterium für die Messung der Komplexität des Steuersystems aus der Sicht der Steuerpflichtigen.

Erstaunlicherweise haben sich die Propagandisten der Steuervereinfachung bislang wenig um die Forschungsergebnisse gekümmert, die – vor allem aus den USA – zu den »collection and compliance costs« von Steuersystemen vorliegen. Ein Vergleich amerikanischer und deutscher Studien zeigt, dass in den USA etwa 10% und in Deutschland weniger als 5% des Steueraufkommens durch die Steuererhebung verbraucht wird. Bei der Steuerkomplexität handelt es sich also keineswegs um ein spezifisch deutsches Problem, wie häufig behauptet wird.

Besondere Popularität hat das politische Versprechen erlangt, dass künftig jeder seine Steuern selbst berechnen können soll. Dabei ist in einer arbeitsteiligen Wirtschaft die Forderung nach einem »Steuerrecht für Jedermann« ebenso unsinnig wie unnötig. Wer fordern würde, das Rechtssystem soweit zu vereinfachen, dass künftig jeder ausreichende Kenntnisse des Arbeits-, Miet-, Kaufvertrags- und Kapitalmarktrechts erwirbt, würde belächelt.

Hingegen bringt die Ankündigung einer »Steuererklärung auf dem Bierdeckel« Politikern die gewünschte Aufmerksamkeit. Dabei ist die Forderung nach einem Steuersystem, das Steuerberater überflüssig macht, genau so illusionär und unnötig wie die nach einem Rechtssystem ohne Rechtsanwälte. In einer arbeitsteiligen Dienstleistungsgesellschaft reicht es aus, wenn man Fachwissen kaufen kann. Steuerwissen ist zudem billiger geworden: Aktuelle Softwarepakete für Steuererklärungen kosten mit Textanleitung nur ca. 30 € und sind mittlerweile nicht nur in Fachbuchhandlungen, sondern auch in Elektromärkten zu haben.

Welche Kosten löst ein Steuersystem aus?

Wenngleich die Erzeugung von Steuervereinfachungsillusionen also unangebracht ist, spricht natürlich nichts gegen eine Effizienzsteigerung des Staates durch eine Kostensenkung des Steuersystems. Einen Überblick über die Summe der Steuererhebungskosten gibt folgende Übersicht:

Kostenarten Kostenträger	Planungskosten	Vollzugskosten
Steuerpflichtiger	Planungskosten der Steuer- vermeidung	Steuerdeklarationskosten
Fiskus	Kosten der Planung von Steuersystemen	Steuerkontrollkosten

Die Steuervollzugskosten nach Realisierung steuerlicher Tatbestände setzen sich aus den privaten Steuerdeklarations-

kosten und den öffentlichen Kontrollkosten der Finanzbehörden zusammen. Hinzu kommen u.U. private Planungskosten, die durch Steuervermeidungs- und Steuergestaltungsplanung entstehen, sowie öffentliche Kosten, die durch die Planung von Steuerreformen verursacht werden.

Steuervereinfachung ist nur ein Randproblem

Ob sich Steuerpflichtige über Steuervermeidungschancen vorab informieren, bestimmen sie selbst. Wenn es aufgrund privater Steuervermeidungsplanung zu vom Fiskus nicht vorhergesehenen Steuerausweichhandlungen kommt, muss die Finanzpolitik gegensteuern. Der permanente Steuerreformbedarf entsteht daraus, dass Gesetzesänderungen meist neue Steuervermeidungsbestrebungen hervorrufen, die durch finanzpolitische Antizipationsfehler ausgelöst werden. Ein Beispiel hierfür ist der Einbruch des Körperschaftsteuer-Aufkommens beim Übergang auf das Halbeinkünfteverfahren.

Angesichts einer nüchternen Betrachtung der erzielbaren Kostensenkung durch Steuervereinfachung ist es schwer vorstellbar, dass das gesamte Steuervereinfachungsgetöse tatsächlich nur der Senkung der Steuererhebungskosten gelten soll. Die Emotionen eher nähren dürfte der in der Presse geschürte Neid zwangsweise ehrlicher Steuerzahler auf »Steuerkünstler«, die angeblich viel verdienen und trotzdem keine Steuern zahlen. Viele Bürger stellen sich unter einfachen Steuern gleichzeitig »gerechte« Steuern vor und werden in dieser Vorstellung von Politikern bestärkt, die beides zugleich versprechen. Doch ist Einfachheit und Gerechtigkeit nicht dasselbe.

Wenn die Steuervereinfachung tatsächlich das wichtigste Problem wäre, wäre der Weg der Steuerpolitik klar: Bei Einführung einer pauschalen Kopfsteuer pro Bürger könnte sich dieser sogar die Postkarte sparen, da die Steuerlast in Steuerbescheiden festgelegt werden könnte, die wie die Müllabfuhrgebühr vom Einkommen, Konsum und Vermögen unabhängig wären. Wenn die Politik diesen Weg der Vereinfachung durch eine »Poll-Tax« nicht wählt, dann liegt dies daran, dass dem Steuersystem wichtige Funktionen der Anreizlenkung und Umverteilung übertragen werden, die eine Kopfsteuer nicht erfüllen könnte.

Auch die Erhöhung der Umsatzsteuer bei gleichzeitigem Wegfall der Gewerbesteuer wäre ein Weg, eine äußerst komplizierte Steuer durch eine relativ einfach zu erhebende zu ersetzen. Von den meisten Politikern wird die Erhöhung der Umsatzsteuer allerdings abgelehnt. Sie hätte nämlich den Nachteil, dass jeder Bürger versteht, was die Steuererhöhung bedeutet, eben weil es eine einfache Steuer ist. Die hierfür notwendige Ehrlichkeit ist es, die die Politik so erschreckt. Darum bleibt die für die Unternehmen komplizier-

te Gewerbesteuer bestehen. Diese wird zwar ebenso auf die Preise überwältigt wie die Umsatzsteuer, aber ohne dass die Konsumenten dies merken, und genau dies ist politisch offenbar erwünscht.

Nur eine neutrale Besteuerung vermeidet steuerliche Planungskosten

Das größte Defizit der gesamten Diskussion um eine Steuervereinfachung liegt darin, dass den Bürgern verschwiegen wird, dass stark vereinfachte Steuersysteme die bisherigen Umverteilungs- und Anreizfunktionen des Steuersystems nicht übernehmen können. Die öffentliche Diskussion wird so geführt, als ob es bei der Steuervereinfachung um lästigen und unnützen Papierkram ginge, aber alle sonstigen Eigenschaften des Steuersystems bestehen blieben. Würden die Bürger hingegen darüber informiert, dass tiefgreifende Eingriffe in Anreiz- und Verteilungsmechanismen das eigentliche Problem jeder Steuerreform sind, würde das Schlagwort der Steuervereinfachung seine konsensmobilisierende Funktion vermutlich schnell einbüßen.

Für eine Steuerreform gibt es wesentlich wichtigere Gründe als die Vermeidung unnötigen Papierkrams. Viel wichtiger als die Senkung der Erhebungskosten ist die Frage, ob und wie das Steuersystem das wirtschaftliche Verhalten lenkt und ob die Lenkung durch Steuern politisch überhaupt gewollt ist.

Die politische Bewertung der durch die Besteuerung bewirkten Verhaltenslenkung schwankt extrem. Ein Beispiel: Nach der deutschen Wiedervereinigung war klar, dass der Aufbau Ost durch steuerliche Investitionsanreize bewirkt werden sollte, die für jeden erkennbar als Verzerrungen zugunsten von Investitionen in der ehemaligen DDR konzipiert waren. Investitionsanreize: Gut! Nach vollzogenem Aufbau Ost und der Schaffung von Überkapazitäten im Wohnungs- und Bürobaubereich vollzog die politische Rhetorik eine scharfe Kehrtwende: Die Nutzung von Anreizen erfuhr durch die Umqualifizierung der Sonderabschreibungen in Steuerschlupflöcher eine politische Neubewertung. Schlupflöcher: Schlecht! Dass ohne diese »Ausnahmen« der gesamte Aufbau im Osten weitgehend unterblieben wäre, wird von der Politik geflissentlich verschwiegen.

Das Steuerrecht enthält jedoch nicht nur eine große Zahl derartiger politisch gewollter Subventionsnormen, sondern eine nicht minder große Zahl von Regeln, die das Verhalten der Steuerpflichtigen ungewollt und heimlich beeinflussen. Ein Beispiel hierfür ist etwa der Bestand an Pensionsrückstellungen in Höhe von rund 150 Mrd. € in den Bilanzen deutscher Unternehmen. Die Rückstellungen wurden vor allem deshalb gebildet, da hierdurch die Unternehmen ihren Gewinn durch eine einfache Aufwandsbuchung sofort ver-

ringern können, während Pensionsberechtigte ihre Pension erst Jahrzehnte später versteuern müssen. Den Vorteil aus dem zinslosen Steuerkredit können sich bislang Unternehmen und leitende Angestellte in aller Stille teilen, ohne dass sie hierfür als »Schlupflochnutzer« angefeindet würden wie die Ostinvestoren. Deshalb ist Misstrauen angebracht: Offensichtlich erkennt die Politik den Ausnahmecharakter von Steuergesetzen nur dann, wenn »Ausnahme« oder »Sonderabschreibung« darauf steht, aber nicht schon dann, wenn eine Ausnahme darin enthalten ist.

Es geht um Steuerwirkungen und nicht um weniger Paragraphen

Richtig wäre es, steuerliche Ausnahmen immer dann zu sehen, wenn steuerliche Regelungen Entscheidungsverzerrungen auslösen. Wer Ausnahmen beseitigen will, muss deshalb ein entscheidungsneutrales Steuersystem anstreben, bei dem dies nicht der Fall ist. Steuerliche Ausnahmen gibt es nur dann nicht mehr, wenn Investoren vor und nach Steuern immer zum selben Ergebnis kommen.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist keine Reduktion von Steuerparagraphen, sondern nur die Kenntnis ökonomischer Rechengrößen und Wirkungsmechanismen nötig. Denn Steuerpflichtige pflegen nun einmal in ökonomischen Kategorien zu denken und zu rechnen. Dem müssen sich Steuerreformer wohl oder übel anpassen. Dies gilt sowohl dann, wenn sie Einfluss auf das Verhalten der Steuerpflichtigen nehmen wollen, als auch dann, wenn sie eine Beeinflussung der Entscheidungen durch die Besteuerung vermeiden wollen. Aus den vorliegenden »Steuervereinfachungskonzeptionen« der Parteien ist nicht zu erkennen, dass die Steuerpolitiker dieses Prinzip verstanden hätten.

Es ist deshalb verwirrend, wenn unter dem Schlagwort der Steuervereinfachung sowohl die Streichung von echten Subventionen (Eigenheimzulage) als auch die Streichung der Abziehbarkeit notwendiger Kosten (Entfernungspauschale) in einen Topf geworfen werden. Durch die Streichung beider Abzüge werden somit manche Verzerrungen verringert und andere neu geschaffen, also gleichzeitig Schritte in die richtige und in die falsche Richtung unternommen.

Steuervermeidung lässt sich auch nicht gesetzlich unterbinden. Die Kosten hierfür werden vom Steuerpflichtigen immer dann in Kauf genommen, wenn sich die Kalkulation der Steuervermeidung lohnt. Die Paragraphenzahl ist hierfür unerheblich. Denn es könnte gut sein, dass Steuerökonomien steuerliche Belastungsunterschiede auch dann noch errechnen, wenn Steuerjuristen schon längst der Meinung sind, durch Paragraphenreduktion steuerliche Gleichheit im Sinne der Verfassung verwirklicht zu haben. Also: Ohne ökonomische Neutralität kein Wegfall der Planungskosten

und insoweit auch keine Steuervereinfachung. Wenn Politiker die Einsicht zurückweisen, dass nur neutrale Steuersysteme die Steuervermeidungsaktivitäten zum Erliegen bringen, werden sie sich nach jeder Reform erneut über den verbliebenen Reformbedarf wundern müssen.

Natürlich würde dies auch das Ende des politischen »Steuerns durch Steuern« bedeuten und hätte zur Folge, dass Politiker sich nicht mehr als Wohltäter von Unternehmen, Branchen, Regionen usw. gerieren können.

»One-Stop Shopping« ist praktisch

Wenn das Steuersystem die Förderung bestimmter Aktivitäten oder die Leistung von Transferzahlungen zur Einkommensumverteilung wie z.B. die Abziehbarkeit »außergewöhnlicher Belastungen« nicht mehr übernimmt, muss entweder auf deren Förderung verzichtet werden, oder sie muss auf anderem Wege erfolgen. Die Förderung oder Belastung bestimmter Aktivitäten, etwa zur Vermeidung externer Effekte in der Umweltpolitik, kann ökonomisch durchaus begründet sein. Wird die Schaffung von Anreizen oder eine Umverteilung außerhalb des Steuersystems vorgenommen, so kann dies gezielter geschehen. Doch sind außerhalb des Steuersystems stattfindende Fördermaßnahmen weder »einfach« noch kostenlos. Durch Integration von Fördermaßnahmen in das Steuersystem wird die Erreichung verschiedener Zwecke durch ein »One-Stop Shopping« bei der Abgabe der Steuererklärung ermöglicht. Es muss aus Kostengründen nicht ineffizient sein, wenn auf diese Weise zwischen der begrenzten Erreichung von Förderzwecken und den niedrigeren administrativen Kosten ihrer Durchführung innerhalb des Steuersystems ein Kompromiss erzielt wird. Wenn die Finanzpolitik gewollte Anreiz- und Verteilungswirkungen außerhalb des Steuersystems regelt und dieses dadurch vereinfacht, ist dies nicht zwangsläufig besser, weil die Neugründung von Förderinstitutionen möglicherweise teurer ist.

Wenn die Fördermaßnahmen aber ganz wegfielen, so gingen die Folgen über die Zahl der für Steuerklärungen benötigten DIN A4 Formulare weit hinaus. Es wäre politisch unredlich, wenn der Bevölkerung eine Entspannung im Formulkrieg als das eigentliche Ziel der Steuerreform dargestellt würde, wenn der tatsächliche Beweggrund in einer Änderung der Anreizmechanismen liegt. Die Politik darf die Bürger hierüber nicht täuschen.



Friedrich Merz*

Ein gutes Steuersystem muss einfach sein

Ein gutes Steuersystem kann und muss – auch in unserer Welt der komplexen und internationalisierten Sachverhalte – einfach sein. Gerade nach den Ergebnissen des Vermittlungsausschusses vom Dezember 2003 bleibt die Forderung nach Vereinfachung des Steuerrechts mehr denn je aktuell. Nicht anders ist die weiterhin anhaltende und nicht abflauende öffentliche Auseinandersetzung um eine »wirkliche« Steuerreform zu verstehen.

Die Entwicklung im geltenden deutschen Steuerrecht, insbesondere im Einkommensteuerrecht, hat zu einem objektiven und subjektiven Verlust der Gerechtigkeit und der Gesetzmäßigkeit geführt. Dies beruht im Wesentlichen auf dem Verlust der Verständlichkeit, sei es durch immer mehr Einzelfallregelungen im vermeintlichen Interesse der Einzelfallgerechtigkeit oder durch immer mehr Überlagerung der Haushaltsmittelbeschaffung durch Lenkungs- und Sozialzwecknormen.

Für Steuerpflichtige und Steuerverwaltung ist nicht mehr nachvollziehbar, nach welchen Maßstäben gleiche Sachverhalte gleich und ungleiche Sachverhalte ungleich zu behandeln sind. In vielen Fällen – wie zum Beispiel dem der Besteuerung der Kapitalerträge – ist der Vollzug der Gesetze nicht mehr sicher gestellt. Der Verlust an gerechter und gleichmäßiger Besteuerung hat einen tief greifenden Wandel in der Akzeptanz der Abgabeverpflichtung ausgelöst. Steuervermeidung ist ein sportlicher Wettbewerb, leichtfertige und vorsätzliche Steuerhinterziehung ein Massenproblem geworden.

Überragendes Ziel einer Vereinfachung des Steuerrechts ist daher die Wiederherstellung der Verständlichkeit. Ein ver-

ständliches und für Steuerpflichtige und Steuerverwaltung nachvollziehbares Steuerrecht schafft Akzeptanz und Rechtssicherheit.

Verständlichkeit bedeutet, aus dem Gesetzestext den Belastungsgrund und die Belastungshöhe der Besteuerung erkennen zu können. Maßstab der Verständlichkeit ist zumindest für die Besteuerung der natürlichen Personen, d.h. im Wesentlichen für die Besteuerung der Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit, dass der Steuerpflichtige selbst ohne Inanspruchnahme von beruflichem Sachverstand seine Steuererklärung abgeben kann. Diese Form der Verständlichkeit zu erzielen, ist nicht nur Anspruch an die Formulierung der Gesetze, sondern zugleich auch Anspruch an den Umfang und Anzahl der Rechtsnormen insgesamt. Dabei darf die Kürzung des textlichen Umfangs nicht durch eine Verlagerung in Rechtsverordnungen erkauft werden, da die gesetzliche Tatbestandsmäßigkeit gegeben bleiben muss. Die Kürzung des Umfangs ist daher in erster Linie durch eine Vereinheitlichung der Einkunftsarten und einer Ausrichtung an einer Quellenbesteuerung zu erzielen. Im Übrigen sind allgemeine und besondere Steuerbefreiungen und -begünstigungen im ersten Schritt in ihrer Gesamtheit aufzuheben, auch um nicht zu rechtfertigen, was gestrichen werden kann, sondern um zu rechtfertigen, was bleiben muss.

Vereinfachung durch Formulierung bedeutet nicht die bekannte und definierte Terminologie – zum Beispiel zu Ansatz- und Bewertungsvorschriften bei der Gewinnermittlung oder der Mitunternehmerschaft – aufzugeben, sondern unter Wahrung der Begrifflichkeiten und Definitionen und unter Wahrung der Systematik, insbesondere des objektiven und subjektiven Nettoprinzips, bei weitgehendem Verzicht auf Verweisungen einen allgemein verständlichen Sprachgebrauch zu finden und auch als Grenze anzuerkennen. Hierbei sollte gerade die ehemalige Verlustbeschränkung des § 2 Abs. 3 EStG ein warnendes Beispiel sein.

Welche Voraussetzungen müssen dazu gegeben sein? Eine solche Vereinfachung des Steuerrechts erfordert vor allem ein Gesamtkonzept der Besteuerungsgrundsätze. Dies ist der Grundgedanke der von mir vorgelegten Leitsätze für ein modernes Einkommensteuerrecht. Nur mit einem in sich geschlossenen und konsistenten Gesamtkonzept kann eine Vereinfachung erreicht werden.

Tragende Prinzipien eines solchen Gesamtkonzeptes für das Einkommensteuerrecht muss wieder das Prinzip der Leistungsfähigkeit und der Besteuerung aller Einkünfte mit gleicher Belastung werden. Zugleich ist der umfassende Tausch der unzähligen, ungerechten und unsystematischen Ausnahmetatbestände gegen einen niedrigeren und angemessenen Tarif für alle ein wesentlicher Baustein der Gesamtkonzeption.

* Friedrich Merz, MdB, ist stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU Fraktion des deutschen Bundestages.

Auch ist ein Stufentarif, durch den die Höhe der Steuerschuld unmittelbar und einfach ermittelt werden kann, ein Beitrag zur Vereinfachung. Gerade die unkomplizierte Ermittlung der Steuerschuld ist Voraussetzung für eine Vereinfachung des Veranlagungsverfahrens.

In diesem Sinne kann daher das bestehende Einkommensteuerrecht wesentlich vereinfacht werden. Auf diesen Grundlagen beruhend ist der von mir erfolgte Reformvorschlag für ein modernes Einkommensteuerrecht – begleitet von einer Abschaffung der Gewerbesteuer – Bestandteil eines klaren ordnungspolitisch fundierten Vereinfachungskonzeptes, das auch die marktwirtschaftlichen Kräfte unserer Volkswirtschaft erneuert und zusammen – und nur zusammen! – mit den weiter notwendigen strukturellen Reformen der Arbeitsmarktverfassung und der Sozialsysteme die Basis für mehr Wachstum und Beschäftigung schafft.