

Peffekoven, Rolf

Article — Digitized Version

Steuerreform 2000 - Nach wie vor: konzeptionelle Unterschiede bei den Plänen für eine Steuerreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Peffekoven, Rolf (2000) : Steuerreform 2000 - Nach wie vor: konzeptionelle Unterschiede bei den Plänen für eine Steuerreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 2, pp. 80-83

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40588>

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.

- Zusätzlich sehen CDU und CSU über das Jahr 2003 hinaus eine weitere Erhöhung des Grundfreibetrags vor. Dieser könnte im Jahr 2005 15389 DM¹ betragen.

Einkommensteuer

In der Stufe 1 ist bei der Einkommensteuer vorgesehen:

- Eine Senkung des Eingangsteuersatzes von derzeit 22,9% auf 18%; eine Anhebung des Grundfreibetrages zum 1. Januar 2001 von 13499 DM auf 14093 DM;
- eine Senkung des Spitzensteuersatzes von derzeit 51% auf einheitlich 42%;
- der Spitzensteuersatz wird erreicht bei einem zu versteuernden Einkommen von 108000/-216000 DM.

In der Stufe 2 kommt es zu folgenden Entlastungen:

- einer weiteren Senkung des Eingangsteuersatzes von 18% auf 15%, einer Anhebung des Grundfreibetrags auf 14579 DM;
- einer weiteren Senkung des Spitzensteuersatzes von 42% auf 35%;
- der Spitzensteuersatz wird dann erst erreicht bei einem zu versteuernden Einkommen von 110106/220212 DM (weitere Abflachung des Tarifverlaufs);

Durch die Senkung des Eingangsteuersatzes werden deutliche Anreize für Erwerbslose gesetzt, eine Arbeit aufzunehmen. Ein hoher Eingangsteuersatz wirkt leistungsfeindlich. Der Spitzensteuersatz von 35% wird erst bei einem zu versteuernden Einkommen 110106 DM erreicht. Durch die damit verbundene Abflachung des Tarifverlaufs werden in besonderer Weise mittlere Einkommen entlastet. Damit werden entscheidende Impulse für die Stärkung von Leistungswillen und Leistungsfähigkeit gesetzt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss das Existenzminimum steuerfrei gestellt werden (Grundfreibetrag). Selbstverständlich werden wir diese Rechtsprechung beachten und den Grundfreibetrag auch in Zukunft mindestens entsprechend der Entwicklung des Existenzminimums anpassen.

Körperschaftsteuer und Gewerbebeertragsteuer

Bereits in der ersten Stufe im Jahr 2001 erfolgt bei der Körperschaftsteuer eine Senkung des Steuersatzes für thesaurierte Gewinne von 40% auf 30% und eine Senkung des Steuersatzes für

ausgeschüttete Gewinne von 30% auf 25%.

Im Bereich der Gewerbebeertragsteuer sind folgende Änderungen vorgesehen:

Eine Verringerung der Belastung bereits in der ersten Stufe im Jahr 2001 um 20% durch Senkung der Gewerbebesteuerungsmesszahl über den gesamten Tarifbereich. Der Höchstsatz reduziert sich damit von 5% auf 4%.

Die Steuerauffälle der Kommunen werden durch eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils oder eine Senkung der Gewerbebesteuerungumlage ausgeglichen. Wir wollen keine Abschaffung der Gewerbebeertragsteuer, da sie ein zentrales Element eigenverantwortlicher kommunaler Steuerpolitik ist.

Die Gesamtsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften und Personennunternehmen wird durch die deutliche Reduzierung der Einkommensteuersätze sowie des Körperschaftsteuersatzes und der gleichzeitigen Absenkung der Gewerbebesteuerungsmesszahl auf unter 39% gesenkt. Damit wird Deutschland in der Steuerbelastung international voll wettbewerbsfähig.

¹ Tariftechnische Vorgaben lassen eine Festlegung des Grundfreibetrages in glatten Beträgen nicht zu.

Rolf Peffekoven

Nach wie vor: Konzeptionelle Unterschiede bei den Plänen für eine Steuerreform

In der politischen und wissenschaftlichen Debatte zur Steuerpolitik besteht in einem Punkt weitgehend Konsens: Wir brauchen in Deutschland eine Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer, um einen Beitrag für mehr Beschäftigung sowie für eine

gerechtere und einfachere Besteuerung zu leisten. Eine solche Reform muss drei Bedingungen erfüllen:

Der Steuertarif bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer muss deutlich abgesenkt werden, um die Investitions- und Leistungsbereit-

schaft zu fördern und Deutschland wieder zu einem attraktiven Investitionsstandort im internationalen Wettbewerb zu machen.

Steuervergünstigungen sollten abgebaut, die Bemessungsgrundlage also erweitert werden; alles, was Einkommen im wirtschaft-

lichen Sinne ist, muss – schon aus Gründen der steuerlichen Gerechtigkeit – auch der Besteuerung unterliegen.

□ Um die Dynamisierung der Wirtschaft zu erreichen, ist eine Nettoentlastung geboten, die sowohl dem Unternehmenssektor als auch dem Haushaltsbereich zugute kommen muss.

Gemessen an diesen Zielsetzungen scheinen die Reformpläne der Bundesregierung und der Opposition nicht mehr weit auseinander zu liegen: Beide streben eine Tarifreform bei der Einkommensteuer an, die zu einem Eingangsteuersatz von 15% führt; beim Spitzensteuersatz besteht allerdings nach wie vor Dissens: Die Regierung will ihn auf 45% senken, die Oppositionsparteien schlagen 35% vor. Bei der Körperschaftsteuer will die Regierung einen einheitlichen Satz von 25% einführen. Das Modell der CDU/CSU sieht dagegen einen Steuersatz von 30% für einbehaltene und von 25% für ausgeschüttete Gewinne vor. Nach Vorstellung der Opposition soll es im Falle der ausgeschütteten Gewinne beim heutigen Anrechnungsverfahren bleiben, die Regierung will stattdessen das – angeblich europatauglichere – Halbeinkünfteverfahren einführen.

Regierung und Opposition gehen den Abbau der Steuervergünstigungen an – freilich beide nicht konsequent. Das zeigt sich zum Beispiel daran, dass sowohl im Regierungsprogramm als auch im CDU/CSU-Vorschlag die Steuerfreiheit für Nacht-, Sonntags- und Feiertagszuschläge nicht – wie geboten – abgeschafft werden soll.

Erhebliche Nettoentlastungen

Die Nettoentlastungen sind in beiden Ansätzen durchaus erheblich, wenngleich hinsichtlich des Umfangs, des zeitlichen Anfalls

und der Verteilung auf Haushalte und Unternehmen große Unterschiede bestehen bleiben. Selbst bei der Finanzierung der Nettoentlastung hat man sich aufeinander zu bewegt: Beide Seiten vertrauen im Wesentlichen auf einen Selbstfinanzierungseffekt. Wenn es gelingt, infolge der Steuerreform das wirtschaftliche Wachstum zu stärken und mehr Beschäftigung zu schaffen, dann werden sich Erhöhungen des Steueraufkommens (und Einsparungen bei den Transferzahlungen) ergeben, über die die geplanten Nettoentlastungen finanziert werden können.

Es ist schon erstaunlich, dass sich die SPD nun auf einen Selbstfinanzierungseffekt verlassen will, den sie – noch in der Oppositionsrolle – bei der Diskussion um die steuerpolitischen Reformvorstellungen der früheren Bundesregierung als „Gegenfinanzierung“ stets entschieden abgelehnt und als unseriöses Finanzierungsinstrument verworfen hatte. Beide Seiten müssen sich vorhalten lassen, dass ein Selbstfinanzierungseffekt bei Steuersenkungen nicht in vollem Umfang und auch nicht sofort, sondern erst mit zeitlicher Verzögerung eintreten wird. Deshalb muss – zumal für die Übergangsfrist – entweder eine höhere Verschuldung akzeptiert oder die öffentlichen Ausgaben gekürzt werden.

Angesichts der geschilderten Annäherungen sehen viele eine gute Chance für einen Kompromiss, der schon deshalb erforderlich ist, weil jede Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat, also einer breiten politischen Mehrheit bedarf. Trotz der vermeintlichen Übereinstimmungen sollte man jedoch nicht aus dem Auge verlieren, dass Regierung und Opposition nach wie vor völlig unterschiedliche Kon-

zeptionen für die Steuerreform verfolgen, die eine Einigung – zumal wenn es um Einzelregelungen geht – außerordentlich schwer machen werden. Auch die Beurteilung der Reformvorschläge muss demnach völlig unterschiedlich ausfallen.

Konzeption einer synthetischen Einkommensteuer

Die Oppositionsparteien (CDU/CSU, aber noch deutlicher die FDP) verfolgen die Konzeption einer synthetischen Einkommensteuer: Alle Einkommen (unabhängig von Quelle und Verwendung) sind in der steuerlichen Bemessungsgrundlage zusammenzufassen und einem einheitlichen, deutlich abgesenkten Steuertarif zu unterwerfen. Ob dabei ein linear-progressiver Tarif (CDU/CSU) oder ein Stufentarif mit nur drei Grenzsteuersätzen (FDP) gewählt werden sollte, ist wissenschaftlich nicht eindeutig zu entscheiden, hat jedenfalls keine so große Bedeutung, wie es in der politischen Diskussion gelegentlich vermittelt wird. Im System der synthetischen Einkommensteuer ist die Körperschaftsteuer eine Vorauszahlung auf die Einkommensteuer; das Anrechnungsverfahren ist die systematisch saubere Lösung, um eine Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne zu vermeiden. Zudem sollte der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer mit dem Thesaurierungssatz der Körperschaftsteuer übereinstimmen – zumindest müssten aber beide Sätze nahe beieinander liegen, um steuerlich bedingte Verzerrungen bei der Gewinnverwendung zu vermeiden.

Gemessen am Konzept der synthetischen Einkommensteuer sind die Pläne der Oppositionsparteien schon der richtige Ansatz für eine Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Sie greifen im

Übrigen die „Petersberger Steuervorschläge“ aus dem Jahre 1997 wieder auf und folgen den Vorstellungen der Bareis-Kommission, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Die Orientierung an der Steuersystematik ist dabei sicher kein Selbstzweck, aber sie gewährleistet steuerliche Gleichbehandlung und hält steuerlich bedingte Verzerrungen bei den Entscheidungen über Einkommensentstehung und Einkommensverwendung in Grenzen.

Begünstigung einbehaltener Gewinne

Die Vorstellungen der Bundesregierung werfen dagegen die Konzeption der synthetischen Einkommensteuer über Bord und setzen an deren Stelle eine ganz andere Forderung: Im Unternehmen einbehaltene (thesaurierte) Gewinne sind gegenüber ausgeschütteten Gewinnen zu begünstigen. Dieses Ziel bezeichnet der Bundesminister der Finanzen gelegentlich – durchaus zutreffend – als „Kernstück“ seiner Steuerreform, und viele der umstrittenen Einzelmaßnahmen (z.B. die geplante Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne aus Beteiligungen von Kapitalgesellschaften an anderen Kapitalgesellschaften) passen auch durchaus in dieses System.

Als Begründung für ihren steuerpolitischen Ansatz unterstellt die Bundesregierung folgenden Zusammenhang: Die steuerliche Förderung der einbehaltenen Gewinne stärkt die Selbstfinanzierung und damit die Eigenkapitalbasis der Unternehmen; das schafft Investitionen und damit neue Arbeitsplätze. Ausgeschüttete Gewinne werden dagegen konsumtiv verwendet, führen nicht zu arbeits-

platzschaffenden Investitionen und sind deshalb negativ zu bewerten.

Diese Unterscheidung ist jedoch sachlich in mehrfacher Hinsicht nicht zutreffend: Ausgeschüttete Gewinne können und werden erfahrungsgemäß auch durchaus wieder investiert; einbehaltene Gewinne stellen zunächst nur Sparen im Unternehmen dar, führen aber nicht automatisch zur Sachkapitalbildung und schon gar nicht zu arbeitsplatzschaffenden Investitionen. Da nämlich die steuerliche Begünstigung nicht an die Investitionstätigkeit gebunden ist, können die einbehaltenen Gewinne auch anderweitig genutzt werden, etwa für Finanzinvestitionen im Ausland, für Kredittilgungen oder für den Kauf eigener Aktien. Aus all dem folgt: Das „Kernstück“ der Steuerreformpläne der Bundesregierung basiert auf einem ökonomischen Fehlurteil.

Förderung der Selbstfinanzierung

Darüber hinaus gibt es weitere Bedenken: Die Selbstfinanzierung wird im Vergleich zur Finanzierung über Kapitalmärkte gefördert. Gerade den neugegründeten Unternehmen, von denen gemeinhin die Schaffung von Arbeitsplätzen erwartet wird, kann damit gar nicht geholfen werden. Sie werden in der Anfangsphase ihrer Tätigkeit meist keine Gewinne erzielen; die steuerliche Förderung der Gewinnthesaurierung ist für sie also ohne Bedeutung. Es ist geradezu umgekehrt: Diese Unternehmen müssen ihre Eigenkapitalbasis im Wege der Außenfinanzierung, also über Kapitalmärkte, schaffen. Die geplanten Maßnahmen der Steuerreform wirken aber eher negativ auf die Kapitalmärkte und ihre effizienzsteigernde Lenkung des Kapitaleinsatzes.

Die steuerliche Begünstigung der einbehaltenen Gewinne schafft einen Anreiz, Gewinne im eigenen Unternehmen zu thesaurieren, selbst dann wenn es aus wirtschaftlichen Gründen geboten wäre, in anderen Unternehmen oder Branchen zu investieren. Will man diesen Lock-in-Effekt vermeiden, braucht man Regeln, wie Gewinne steuerneutral auf Investitionen außerhalb des eigenen Unternehmens übertragen werden können. Gewinne müssten in der Konzeption der Bundesregierung so lange steuerlich begünstigt bleiben, wie sie im (inländischen) Unternehmensbereich verbleiben. Das wird im Einzelfall schwer zu überprüfen sein.

Zahlreiche Bedenken

Die Reformvorstellungen der Bundesregierung betreffen zunächst nur die Körperschaftsteuer. Über 80% der deutschen Unternehmen sind jedoch nicht als Kapitalgesellschaften, sondern als Einzelunternehmen oder Personengesellschaften organisiert. Auch diese Unternehmen müssen in eine beschäftigungsorientierte Steuerreform einbezogen werden. Dafür sehen die Reformpläne verschiedene Möglichkeiten vor: Einzelunternehmen und Personengesellschaften können für die Anwendung der Körperschaftsteuer optieren. Das werden aber wahrscheinlich nur wenige große Unternehmen tun, zumal damit Nachteile (z.B. bei der Erbschaftsteuer) verbunden sein können. Die Annahme der Bundesregierung, dass etwa 30% der Einzelunternehmen und Personengesellschaften von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden, dürfte deutlich überzogen sein.

Unternehmen, die nicht für die Körperschaftsteuer optieren, sollen die Gewerbesteuer (normiert mit standardisierten Hebesätzen)

von der Einkommensteuerschuld abziehen können. Gegen dieses Verfahren bestehen technische, ökonomische und rechtliche Bedenken. Die unterschiedlichen Ziele, die mit der Einkommensteuer (Subjektsteuer) und der Gewerbesteuer (Objektsteuer) verfolgt werden, verbieten eine gegenseitige Anrechnung dieser Steuern. Zudem kommt diese „Vergünstigung“ nur den Unternehmen zugute, die Gewerbesteuer zahlen. Kleine Unternehmen mit einem Gewerbeertrag von unter 48000 DM sind bereits heute gewerbesteuerfrei, können also auf diesem Wege gar nicht entlastet werden. Die geplante Anrechnung der Gewerbesteuer mindert die Belastung der Unternehmen und damit die im Sinne eines Interessenausgleichs gewünschte Fühlbarkeit dieser kommunalen Abgabe, ohne dass ihre bekannten Nachteile (z.B. die hohe Streuung, die Konjunkturresistenz) dadurch beseitigt werden. Insofern wäre die Abschaffung und nicht die Anrechnung der Gewerbesteuer geboten.

Verstöße gegen die steuerliche Gleichbehandlung

Das Hauptziel der Reform der Unternehmensbesteuerung, nämlich eine einheitliche rechtsformneutrale Besteuerung einzuführen, wird durch die jetzt vorgelegte Konzeption der Bundesregierung gerade nicht erfüllt. Danach wird es nämlich in Zukunft zu folgender Konstellation kommen: Kapitalgesellschaften und ein Teil der Einzelunternehmen und Personengesellschaften werden der Körperschaftsteuer unterliegen; für die übrigen Unternehmen gilt die Einkommensteuer, wobei wiederum für einen Teil die gezahlte Gewerbesteuer in einem bestimmten, aber keineswegs für alle Unternehmen einheitlichen Ausmaß angerechnet werden kann. Das deut-

sche Steuersystem wird dadurch noch komplizierter und unsystematischer, als es ohnehin schon ist. Das Ziel der Steuerreform, zu einer einfacheren Besteuerung zu kommen, dürfte damit endgültig aufgegeben worden sein.

Das Konzept der Bundesregierung führt ferner zu vielfältigen Verstößen gegen die steuerliche Gleichbehandlung: Einbehaltene Gewinne werden weniger stark besteuert als ausgeschüttete, Sparen aus Lohneinkommen oder aus Einkünften aus freiberuflicher Tätigkeit wird stärker besteuert als Sparen in einer Kapitalgesellschaft, die gezahlte Gewerbesteuer kann teils vollständig, teils nur partiell von der Einkommensteuerschuld abgezogen werden. All das dürfte auch erhebliche verfassungsrechtliche Risiken in sich bergen. Es wäre jedoch fatal, wenn eine nach jahrelangen Diskussionen verabschiedete Reform der Einkommensbesteuerung an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts scheitern würde. Schon Befürchtungen in diese Richtung können das Vertrauen in eine verlässliche Steuerpolitik untergraben, was die Investitionstätigkeit hemmen und negative Auswirkungen auf den Konjunkturverlauf und den Arbeitsmarkt haben würde.

Ein Modell einer Steuerreform

Angesichts dieser Probleme sollte das Konzept der einseitigen Förderung einbehaltener Gewinne aufgegeben werden. Stattdessen sollten die Politiker eine Einigung anstreben, die sich am System der synthetischen Einkommensteuer orientiert. Konkret heißt das: Der Tarif der Einkommensteuer müsste deutlich gesenkt werden, der Spitzensteuersatz sollte unter 40% liegen und möglichst mit dem Thesaurierungssatz der Körperschaft-

steuer übereinstimmen. Wie weit man mit der Senkung der beiden Steuersätze gehen kann, hängt sicher von der Haushaltssituation ab, aber auch davon, ob man sich weitere Ausgabenkürzungen zutraut.

Von daher gibt es gute Gründe, die Tarifsenkung in Schritten vorzunehmen. Dabei sollte aber verbindlich festgelegt werden, dass der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer und der Thesaurierungssatz der Körperschaftsteuer stets im Gleichschritt zurückgeführt werden. Für ausgeschüttete Gewinne der Kapitalgesellschaften sollte das Anrechnungsverfahren beibehalten werden. Die Belastung ausländischer Anteilseigner, die nicht anrechnungsberechtigt sind, könnte gemindert werden, wenn der Ausschüttungssatz der Körperschaftsteuer niedrig (z.B. auf 25%) festgesetzt würde.

In dem hier skizzierten Modell einer Steuerreform braucht man keine getrennte Unternehmensbesteuerung. Die „Blaupausen“ für eine solche Reform liegen seit langem vor. Greifen die Politiker diese Vorschläge auf, dann müssen sie sich auch zu einer Frage äußern, die in allen Reformkonzeptionen bisher nicht grundsätzlich geklärt worden ist: die Behandlung der Gewerbesteuer. Geht man den Weg der steuerlichen Entlastung im Rahmen einer generellen Reform der Einkommensteuer, dann muss die Sonderbelastung durch die Gewerbesteuer beseitigt werden. Die Abschaffung dieser Steuer verlangt jedoch eine Kompensation für die Gemeinden, die ihnen ein Steueraufkommen in Abhängigkeit von der lokalen Produktionstätigkeit und steuerpolitische Autonomie (z.B. durch ein Hebesatzrecht) sichert. Hier tut sich ein neues Feld in der Diskussion um die Steuerreform auf.