

Schlick, Gregor

Article — Published Version

Die Flat Tax als gerechtigkeitsförderndes Einkommensteuermodell

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schlick, Gregor (2005) : Die Flat Tax als gerechtigkeitsförderndes Einkommensteuermodell, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 9, pp. 582-589,
<https://doi.org/10.1007/s10273-005-0424-5>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42518>

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.

Gregor Schlick

Die Flat Tax als gerechtigkeitsförderndes Einkommensteuermodell

Die Umgestaltung der derzeitigen Einkommensteuer mit steigenden Grenzsteuersätzen in eine Flat Tax mit konstanten Grenzsteuersätzen wird gegenwärtig stark diskutiert. Welche Bedeutung kommt dabei Gerechtigkeitsüberlegungen zu? Ist solch ein Systemwechsel finanzierbar?

In der finanzpolitischen Diskussion der Gegenwart spielt die Reform der Einkommensteuer eine große Rolle. In der öffentlichen Wahrnehmung entsteht zuweilen der Eindruck, als ginge es dabei vornehmlich um Tarifentlastungen. Die Aufgabe einer grundlegenden Reform sollte jedoch umfassender gesehen werden. Neben der Abschaffung von Besteuerungsausnahmen dürfte die Harmonisierung der Einkommens- mit der Unternehmensbesteuerung vordringlich sein, denn nach geltendem Recht führt die unterschiedliche Behandlung von Gewinneinkünften mit Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer zu kaum begründbaren Belastungsunterschieden je nach Rechtsform, Finanzierungsart und Gewerbesteuerpflicht.

Wenn unabhängig von den äußeren Formen der wirtschaftlichen Betätigung – z.B. als Arbeitnehmer, Freiberufler oder Gewerbetreibender, als persönlich haftender Unternehmer oder in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, als Eigenkapital- oder Fremdkapitalgeber usw. – stets vergleichbare Steuerbelastungen des wirtschaftlichen Ertrags resultieren sollen, müssen auch die Tarife der Steuerarten in das Zentrum der Überlegungen rücken. Im Folgenden soll dargelegt werden, dass die progressiv ansteigenden Grenzsteuersätze kein unverzichtbares Element des Einkommensteuertarifs sind und daher einer Tarifharmonisierung nicht im Weg stehen.

Kriterien für die Gestaltung des Einkommensteuertarifs

Die Erhebung der Einkommensteuer muss einigen Kriterien genügen, wenn ihr Hauptzweck, die Einnahmenbeschaffung zur Erfüllung der Staatsaufgaben, erreicht werden und sie zugleich bei den Bürgern auf Akzeptanz stoßen soll. Letzteres erfordert zumindest einen maßvollen Tarif, aber auch den Verzicht auf Besteuerungsausnahmen, die zu ungerechtfertigten

Bevorzugungen von einzelnen Steuerpflichtigen führen.

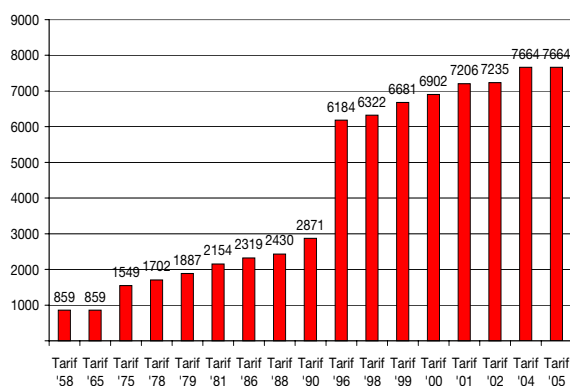
Eine breite Bemessungsgrundlage ohne Ausnahmen dient auch der Sicherung eines ausreichenden Steueraufkommens in den öffentlichen Haushalten. Die Steuerfreistellung von bestimmten Einkünften und die Gewährung von Freibeträgen für einzelne Einkunftsarten schränken die Effizienz der Steuererhebung ein. Sie bewirken zudem, dass die Erzielung von Einkünften in die steuerlich bevorzugten Bereiche gelenkt und damit die volkswirtschaftliche Allokation gestört wird. Die Einkommensbesteuerung sollte jedoch möglichst keinen Einfluss auf Höhe und Art des von den Steuerpflichtigen erzielten Einkommens nehmen, zumindest soll sie die Erzielung von steuerbaren Einkünften nicht unterminieren.

Für die Tarifgestaltung gelten einige Grundsätze, die in der finanzwissenschaftlichen Literatur meist unausgesprochen als selbstverständlich vorausgesetzt werden, aber hier dennoch genannt werden sollen: So soll die tarifliche Steuerbelastung mit steigender Bemessungsgrundlage stetig und nicht in Sprüngen zunehmen; ferner soll sie nicht auf einen Höchstbetrag begrenzt werden. Die Steuersätze sollen so bemessen sein, dass der gewünschte fiskalische Ertrag entsteht; eine effiziente Höhe darf aber nicht überschritten werden, um die Akzeptanz und das notwendige Aufkommen nicht zu gefährden.

Diese Grundbedingungen der Tarifgestaltung werden durch die Gewährung eines persönlichen Grundfreibetrags durchbrochen. Der Grundfreibetrag ist ein Einkommensabschnitt ohne Steuerbelastung und stellt damit einen Widerspruch zu der Bedingung dar, dass die tarifliche Bemessungsgrundlage möglichst keine Ausnahmen aufweisen soll. Nach allgemeiner Auffassung darf jedoch die Steuerbelastung erst dann einsetzen, wenn der Steuerpflichtige die Leistungsfähigkeit erreicht hat, seinen Beitrag zum Staatshaushalt zu leisten. Daher soll ein Sockelbetrag des persönlichen Einkommens steuerlich freigestellt bleiben¹.

Gregor Schlick, 40, Dipl.-Volkswirt, ist Referent im Bundesministerium der Finanzen. Er gibt in dem Aufsatz seine persönliche Auffassung wieder.

Schaubild 1
Entwicklung des Grundfreibetrags
(in Euro)



Eine starke Erhöhung des Grundfreibetrags war aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerfreistellung des Einkommens in Höhe des sozialhilferechtlichen Existenzminimums erforderlich geworden. Nach der Entscheidung muss der Teil der Einkünfte von der tariflichen Belastung ausgenommen werden, mit dem der Steuerpflichtige seinen existenznotwendigen Sachbedarf deckt. Seit 1996 ist deshalb der im Sozialhilferecht anerkannte Mindestbedarf der Maßstab für die Höhe des Grundfreibetrags im Einkommensteuertarif². Der Grundfreibetrag, der 1995 noch 2871 Euro betrug, musste infolgedessen mehr als verdoppelt und auf 6184 Euro angehoben werden (vgl. Schaubild 1).

Progression im Einkommensteuertarif

Über die oben genannten tariflichen Grundbedingungen hinaus werden vielfältige Anforderungen an die Gestaltung des Einkommensteuertarifs gestellt, die häufig mit dem unbestimmten Begriff „Gerechtigkeit“ verbunden sind. Sie werden meist aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip anhand von Opfertheorien abgeleitet; zum Teil beruhen sie auch auf politisch motivierten Umverteilungsabsichten³.

Aus den verschiedenen Theorien für einen „gerechten“ Tarifverlauf können jedoch keine präzisen und finanzwissenschaftlich begründeten Tarifparameter abgeleitet werden. Es bleibt daher eine Aufgabe der Politik, den konkreten Einkommensteuertarif festzulegen. Die politischen Vorstellungen hierzu stimmen

weitgehend darin überein, dass die durchschnittliche Steuerbelastung eines Steuerpflichtigen mit der Höhe seines zu versteuernden Einkommens ansteigen soll; der Einkommensteuertarif soll demnach progressiv sein⁴.

Die Gewährung eines Grundfreibetrags hat zur Folge, dass mit steigendem Einkommen die durchschnittliche Steuerbelastung von Null ausgehend ansteigt. Je höher das Einkommen, desto geringer wird das Gewicht des Grundfreibetrags bzw. desto höher liegt die Durchschnittssteuerbelastung. Ein Tarif wird damit schon durch einen Grundfreibetrag progressiv. Dies gilt unabhängig vom Verlauf des Grenzsteuersatzes, wenn gewährleistet ist, dass er mit zunehmendem Einkommen nicht abnimmt.

Das Ziel, die tarifliche Einkommensteuerbelastung progressiv auszugestalten, wird im deutschen Einkommensteuertarif jedoch nicht nur über den Grundfreibetrag, sondern auch durch ansteigende Grenzsteuersätze erfüllt. Sie verstärken den vom Grundfreibetrag ausgelösten Anstieg der Durchschnittssteuerbelastung mit steigendem Einkommen.

Es gibt Vorschläge, die Grenzsteuersätze nicht linear, sondern in Stufen ansteigen zu lassen⁵. Bei dieser Spielart der ansteigenden Grenzsteuersätze fehlt bislang eine plausible Erklärung dafür, worin der Vorteil einer solchen Maßnahme besteht. Zwar ist eine Stufenformel nicht quadratisch und damit eingängiger zu handhaben. Für Steuerpflichtige mit Durchschnittseinkommen wäre die Kalkulation der Steuerbelastung auf Zusatzeinkünfte trotzdem schwierig, weil sie, ausgehend von den Bruttoeinkünften, die genaue Lage ihres zu versteuernden Einkommens auf der Stufentreppe der Grund- oder Splittingtabelle errechnen müssten. Ein linearer Anstieg der Grenzsteuersätze bietet dagegen die eventuell weniger fehleranfällige Möglichkeit, die Belastung grob zu schätzen.

Statt der Frage nachzugehen, ob die Grenzsteuersätze linear oder gestuft ansteigen sollen, wäre es lohnender, den Grundfreibetrag als Progressionselement stärker in das Blickfeld zu nehmen. Die deutliche Erhöhung des Grundfreibetrags in den letzten Jahren aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Berücksichtigung des Existenzminimums (vgl. Schaubild 1) hat zu einem weitgehend unbemerkten Anstieg der vom Grundfreibetrag indirekt ausgelösten Tarifprogression geführt. In der folgenden Analyse werden beide Progressionseffekte des deut-

¹ Vgl. D. Brümmerhoff: Finanzwissenschaft, München, 7. Aufl. 1996, S. 321 ff.

² Vgl. T. Thormählen, R. Schmidtke: Zehn Jahre Existenzminimumbericht – eine Bilanz, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 5, S. 304 f.

³ Ein ausführliche Darstellung der finanz- und rechtswissenschaftlichen sowie politischen Ansätze zur Tarifgestaltung enthält Friederike Knaupp: Der Einkommensteuertarif als Ausdruck der Steuergerechtigkeit, München 2004.

⁴ Vgl. P. Bohley: Die öffentliche Finanzierung, München 2003, S. 217 f.

⁵ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der Gewerbesteuer der FDP-Bundestagsfraktion, BT-Ds. 15/2349 vom 14. Januar 2004.

Eckwerte und Progressionseffekte der Einkommensteuertarife 1998 bis 2005

Veranlagungs- zeitraum	Grund- freibetrag	Eingangs- steuersatz	Höchst- steuersatz	Beginn der oberen Pro- portionalzone	Maximaler Progressions- effekt	Progressions- effekt durch den Grund- freibetrag	Anteil des Grund- freibetrags am maximalen Pro- gressionseffekt
Jahr	Euro	%	%	Euro	Euro	Euro	%
1998	6322	25,9	53,0	61 377	11 679	3351	28,7
1999	6681	23,9	53,0	61 377	11 701	3541	30,3
2000	6902	22,9	51,0	58 643	10 520	3520	33,5
2001	7206	19,9	48,5	54 999	9867	3495	35,4
2002/03	7235	19,9	48,5	55 008	9872	3509	35,5
2004	7664	16,0	45,0	52 152	8845	3449	39,0
2005	7664	15,0	42,0	52 152	7914	3219	40,7
Veränderung seit 1998 absolut	+ 1342	- 10,9	- 11,0	- 9225	- 3765	- 132	+ 12,0
Veränderung seit 1998 in %	+ 21,2	- 42,1	- 20,8	- 15,0	- 32,2	- 3,9	+ 41,8

schen Einkommensteuertarifs rechnerisch getrennt und damit vergleichbar gemacht. Zuvor soll jedoch der Tarif des Veranlagungszeitraums 2005 beleuchtet werden.

Tarif 2005 in § 32a Einkommensteuergesetz

Der in § 32a Einkommensteuergesetz (EStG) kodifizierte Tarif legt die Berechnung des individuellen Einkommensteuerbetrags eines Steuerpflichtigen nach der Höhe seines zu versteuernden Einkommens fest. Für vier Einkommensklassen gelten dabei unterschiedliche Berechnungsvorschriften. Der ab dem Veranlagungszeitraum 2005 geltende Tarif weist folgende Eckwerte auf:

- 0 bis 7664 Euro: Grundfreibetragszone, (Grenz-) Steuersatz 0%,
- 7665 Euro - 12 739 Euro: Progressionszone I, Eingangssteuersatz 15%,
- 12 740 Euro - 52 151 Euro: Progressionszone II, Eingangssteuersatz 23,97%,
- Ab 52 152 Euro: Proportionalzone, Höchststeuersatz 42%.

Ausgangspunkt der Aufstellung der Tarifformel ist die politische Festlegung des Verlaufs der Grenzsteuersätze, d.h. der Belastung eines jeden Euros auf der Einkommensskala. Aus der Grenzsteuerfunktion wird durch Integration die Steuertarifformel für jeden Einkommensabschnitt entwickelt. Aus Tradition werden die Abschnitte über dem Grundfreibetrag, in denen die Grenzsteuersätze von 15% sehr rasch auf 23,97%, dann mit verzögerter Rate auf 42% linear ansteigen, als „Progressionszonen“ bezeichnet, obwohl die Pro-

gression zumindest im unteren Einkommensbereich stark vom Grundfreibetrag und weniger vom Anstieg der Grenzsteuersätze ausgelöst wird⁶.

Messung des Progressionseffekts

Ein Kennzeichen für einen progressiven Tarif liegt darin, dass der Grenzsteuersatz für ein bestimmtes Einkommen stets über dem erreichten Durchschnittssteuersatz liegt. Die Differenz beider Steuersätze wird mit steigendem Einkommen tendenziell immer kleiner. Das liegt daran, dass der Durchschnittssteuersatz „aufholt“, weil der Grenzsteuersatz nicht über einen festzulegenden Höchststeuersatz ansteigen kann. Wenn die Steuersatzdifferenz mit dem jeweiligen zu versteuernden Einkommen multipliziert wird, ergibt sich ein Produkt, das bis zum Beginn der oberen Proportionalzone mit der Höhe des Einkommens ansteigt. Beim Tarif 2005 beträgt der nach diesem Berechnungsverfahren ermittelbare Höchstwert 7914 Euro und kann als maximaler Progressionseffekt verstanden werden. Dieser Wert ist auch unmittelbar in der Tarifformel in § 32a EStG für die Höchststeuersatzzone abzulesen⁷. Diese Messgröße gibt an, welche Steuerentlastung der Grundfreibetrag und die ansteigenden Grenzsteuersätze demjenigen Steuerzahler bringen, dessen Einkommen bis in die obere Proportionalzone reicht.

In der Tabelle sind neben den Tarifparametern auch die maximalen Progressionseffekte der Tarife 1998 bis 2005 nachgewiesen. Es zeigt sich, dass der Effekt von 11 679 Euro (Tarif 1998) auf 7914 Euro (Tarif 2005) deutlich zurückgegangen ist. Dies resultiert aus gegenläufigen Entwicklungen: Zwar wurde der Grundfreibetrag in diesem Zeitraum um 1342 Euro

⁶ Völlig anders ist der deutsche Sozialversicherungstarif aufgebaut: Es wird kein Grundfreibetrag gewährt. Da zudem der Grenzbeitragsatz nicht ansteigt, liegt auch keine Progression vor. Außerdem gibt es einen Höchstbeitrag (Beitragsbemessungsgrenze), der die Belastung regressiv macht.

⁷ Die tarifliche Einkommensteuer in der oberen Proportionalzone wird wie folgt ermittelt: Vom Produkt aus zu versteuerndem Einkommen und Höchststeuersatz (Tarif 2005: 42%) wird die maximale „Steuerersparnis“ durch die Progression erzeugenden Elemente des Tarifs in Höhe von 7914 Euro abgezogen.

erhöht und der Eingangssteuersatz von 25,9% auf 15% gesenkt; beide Maßnahmen würden für sich genommen den Progressionseffekt steigern. Jedoch wurde gleichzeitig der Höchststeuersatz von 53% auf 42% gesenkt und der Beginn der oberen Proportionalzone um 9225 Euro auf 52 152 Euro vorgezogen, so dass im Ergebnis der maximale Progressionseffekt um 3765 Euro bzw. 32,2% zurückgegangen ist.

Nach der beschriebenen Rechenmethode kann auch für kleinere Einkommen der Progressionseffekt ermittelt werden. Am Beginn des Belastungsbereichs bei 7665 Euro (Grundfreibetrag + 1 Euro) liegt die Differenz zwischen Grenzsteuer- und Durchschnittssteuersatz noch nahe 15%. Der Progressionseffekt beträgt demnach rund 1150 Euro. Mit zunehmendem Einkommen steigt der Betrag an. Im Schaubild 2 werden die Ergebnisse für den gesamten Tarifverlauf dargestellt. Der als „gesamte progressionsbedingte Steuerentlastung im Tarif 2005“ bezeichnete Graph gibt an, wie hoch für ein gegebenes Einkommen die Entlastung durch die Grundfreibetragszone mit dem Grenzsteuersatz Null und die niedrigen Grenzsteuersätze im Eingangsbereich des Tarifs ausfällt. Der Höchstwert von 7914 Euro (maximaler Progressionseffekt) wird ab einem Einkommen von 52 152 Euro erreicht.

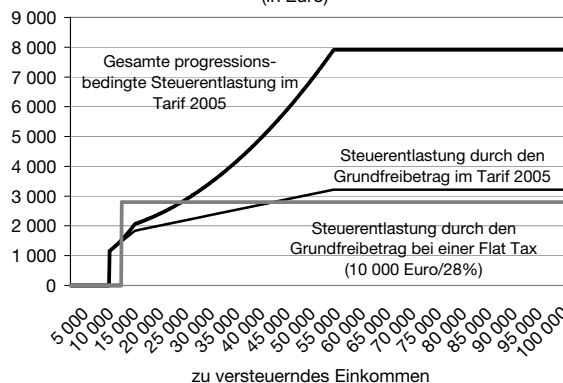
Anteil des Grundfreibetrags am Progressionseffekt

Der durch den Grundfreibetrag bewirkte Progressionseffekt kann rechnerisch isoliert werden. Hierzu wird der Grundfreibetrag mit dem beim jeweiligen Einkommen erreichten Grenzsteuersatz multipliziert. Die Ergebnisse sind im Schaubild 2 als „Steuerentlastung durch den Grundfreibetrag im Tarif 2005“ abgetragen. Es wird deutlich, dass für Steuerpflichtige im unteren und mittleren Einkommensbereich der Grundfreibetrag als Entlastungselement eine wichtige Bedeutung hat:

Knapp oberhalb des Grundfreibetrags wird der gesamte Progressionseffekt von rund 1150 Euro vom Grundfreibetrag bewirkt ($7664 \text{ Euro} \cdot 15\%$). Bei einem zu versteuernden Einkommen von beispielsweise 20 000 Euro beträgt die Grenzbelastung bereits 27,3%; die Steuerentlastung durch den Grundfreibetrag beträgt demnach 2092 Euro ($7664 \text{ Euro} \cdot 27,3\%$). Bis zum oberen Einkommensbereich erhöht sich der Grundfreibetragseffekt auf 3219 Euro ($7664 \text{ Euro} \cdot 42\%$). Das sind 40,7% des maximalen Progressionseffekts von 7914 Euro.

Wie die Tabelle zeigt, ist der Anteil des Grundfreibetragseffekts am maximalen Progressionseffekt zwischen 1998 und 2005 von 28,7% auf 40,7% gestiegen. Auch daran wird deutlich, dass der Grundfrei-

Schaubild 2
Steuerentlastung durch die Progressionselemente im Tarif 2005 in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen
(in Euro)



betrag ein beachtliches Gewicht bei der Erzeugung der tariflichen Progression erlangt hat.

Auswirkungen der ansteigenden Grenzsteuersätze auf die Steuerpflichtigen

Aus Schaubild 2 kann unmittelbar abgelesen werden, dass mit zunehmendem Einkommen ein immer höherer absoluter Nutzen durch den gewährten Grundfreibetrag entsteht. Dies ist das Ergebnis der ansteigenden Grenzsteuersätze. Insofern haben ansteigende Grenzsteuersätze, die dem Wunsch nach einem „gerechten“ Tarif entspringen, ihre Kehrseite darin, dass der Grundfreibetrag größere Einkommen stärker als kleine Einkommen entlastet.

Diese im deutschen Einkommensteuertarif angelegte Begünstigung höherer Einkommen ist jedoch nicht nur auf den Grundfreibetrag beschränkt, sondern gilt auch bei anderen Freibeträgen, z.B. beim Sparer- und Kinderfreibetrag. Durch ansteigende Grenzsteuersätze entfalten alle Abzüge von der steuerlichen Bemessungsgrundlage eine steuersenkende Wirkung, die umso größer wird, je höher das Einkommen ist. Dies gilt auch dann, wenn die z.B. als Sonderausgaben oder Werbungskosten abziehbaren Aufwendungen einkommensunabhängig in gleicher Höhe entstehen. Ansteigende Grenzsteuersätze begünstigen so die besser gestellten Steuerpflichtigen. Dieses regressive Ergebnis kann wohl kaum als „gerecht“ eingestuft werden.

In der Praxis führen ansteigende Grenzsteuersätze sogar dazu, dass sich bestimmte wirtschaftliche Betätigungen von Steuerpflichtigen nur dann lohnen, wenn die steuerlichen Verlustabzüge auf einen hinreichend hohen Grenzsteuersatz treffen. Für Bezieher kleinerer Einkommen ist die Steuerersparnis oft nicht ausreichend, um eine positive Rendite zu erzielen. „Steuer-

sparmodelle“ rechnen sich daher meist nur bei hohen Grenzbelastungen. Auch hier zeigt sich, dass ansteigende Grenzsteuersätze eine regressive, d.h. höhere Einkommen bevorzugende Wirkung entfalten können.

Ansteigende Grenzsteuersätze haben einen weiteren Nachteil in der überdurchschnittlichen Belastung der zusätzlichen Einkünfte eines Steuerpflichtigen. Auch nach dem Tarif 2005 entstehen bei kleinen Einkommen bereits hohe Grenzbelastungen (27,3% bei einem zu versteuernden Einkommen von 20 000 Euro, 31,9% bei 30 000 Euro, 36,4% bei 40 000 Euro). Hinzu kommt jeweils ein Solidaritätszuschlag mit einem Regelsatz von 5,5% des Einkommensteuerbetrags; bei bestimmten kleinen Einkommen liegt die zusätzliche Grenzbelastung durch den Solidaritätszuschlag sogar bei 20%⁸.

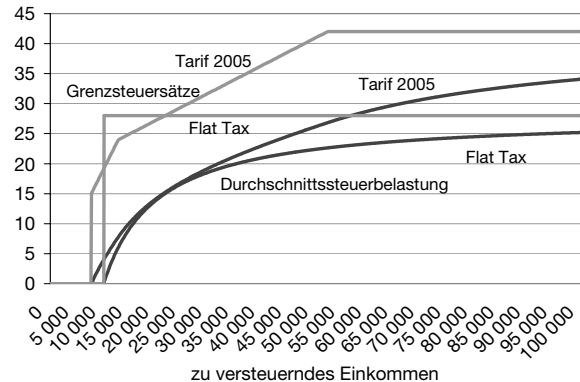
Diese hohen Grenzsteuersätze – meist gepaart mit hohen Abzügen an Sozialbeiträgen, der Arbeitnehmeranteil liegt derzeit bei rund 21% – werden von den Steuerpflichtigen bei Gehaltserhöhungen, Gehaltssteigerungen durch Arbeitsplatzwechsel, Sonderzahlungen (z.B. Prämien, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld), Überstundenentgelten oder Nebeneinkünften intensiv wahrgenommen. Sie treffen in der Regel auf wenig Akzeptanz und werden als ungerecht empfunden. Paradox ist es, dass die ansteigenden Grenzsteuersätze doch eigentlich der Gewährleistung eines „gerechten“ Einkommensteuertarifs geschuldet sind.

In der Praxis untergraben hohe Grenzbelastungen bei vielen Steuerpflichtigen die Bereitschaft zu Einkommenssteigerungen und sorgen so auch für ein Effizienzdefizit in der Volkswirtschaft. Die Progression durch ansteigende Grenzsteuersätze ist zudem für einen großen Teil der Komplexität und Intransparenz des deutschen Lohn- und Einkommensteuerrechts verantwortlich. Zu nennen sind hier die Ehegattenbesteuerung mit den unterschiedlichen Progressionseffekten in der Grund- und Splittingtabelle, das Lohnsteuerverfahren, die beim Kindergeld und der Zulagenförderung der privaten Altersvorsorge notwendigen Günstigerprüfungen und vieles mehr.

Reformmodell Flat Tax

Wenn ansteigende Grenzsteuersätze so viele Nachteile aufweisen, stellt sich die Frage, ob auf sie nicht zugunsten eines festen Grenzsteuersatzes verzichtet

Schaubild 3
Durchschnittssteuerbelastung¹ und Grenzsteuersätze² beim Tarif 2005 und der Flat Tax (10 000 Euro/28%) im Vergleich



¹ Durchschnittsbelastung: %; ² Grenzbelastung: Cent je Einkommens-euro.

werden kann. Für die Herstellung der Progression im Einkommensteuertarif würde dann allein der Grundfreibetrag sorgen.

Dieser Idee der Tarifgestaltung entspricht das Konzept der Flat Tax. Kerngedanke ist dabei die Gewährung eines hohen Grundfreibetrags und die Anwendung eines einheitlichen Steuersatzes (Flat Rate) auf das gesamte darüber liegende Einkommen. Durch den Grundfreibetrag wäre die Flat Tax progressiv, wie der deutliche Anstieg der Durchschnittssteuerbelastung in Schaubild 3 zeigt. Folgende Vorteile wären mit einer Flat Tax verbunden:

- Der Grundfreibetrag würde für alle Steuerzahler die gleiche steuersenkende Wirkung entfalten. Anders als im geltenden Tarif nähme die Entlastung durch den Grundfreibetrag nicht mehr mit der Höhe des Einkommens zu (vgl. Schaubild 2).
- Auch alle anderen Abzüge von der steuerlichen Bemessungsgrundlage hätten bei kleinen Einkommen die gleichen Entlastungseffekte wie bei großen Einkommen; die regressiven „Nebenwirkungen“ der ansteigenden Grenzsteuersätze wären beseitigt.
- Die Besonderheiten bei der Ehegattenbesteuerung wären im Wesentlichen auf die Gewährung zweier Grundfreibeträge im Rahmen der Zusammenveranlagung reduziert; der Splittingeffekt würde nicht mehr mit der Höhe des Einkommens zunehmen. Die ideologischen Diskussionen über das Ehegattensplitting erübrigten sich⁹.

⁸ Dies ist das Resultat einer Freigrenze beim Solidaritätszuschlag: Bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 12 672 Euro wird kein Solidaritätszuschlag erhoben. Zwischen 12 673 Euro und 14 190 Euro liegt die Einschleifzone auf die Normalbelastung; dort beträgt die Grenzbelastung durch den Solidaritätszuschlag 20%. Ab 14 191 Euro gilt der Regelsatz von 5,5%. Bei einem zu versteuernden Einkommen von nur 14 000 Euro beträgt demnach die Grenzsteuerbelastung 29,5% (Einkommensteuer 24,6% plus darauf 20% Solidaritätszuschlag).

⁹ Vgl. Gregor Schlick: Das Splitting-Verfahren bei der Einkommensteuerveranlagung von Ehegatten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 5, S. 312 f.

- Die Steuerklassen für die Lohnbesteuerung würden entbehrlich, weil im Wesentlichen nur eine Information über das Besteuerungsmerkmal „Grundfreibetrag“ notwendig ist. Anstelle der Lohnsteuerkarten könnten daher „Gutscheine“ für die Berücksichtigung eines jährlichen Grundfreibetrags bei der Lohnsteuerberechnung ausgegeben werden. Verheiratete Alleinverdiener könnten dann zwei Gutscheine beim Arbeitgeber einreichen, um den Splittingeffekt schon beim Lohnsteuerabzug zu erhalten¹⁰.
- Die tarifliche Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag und damit die diesbezügliche Gerechtigkeitsdiskussion über die Auswirkung des Kinderfreibetrags nur bei höheren Einkommen würde entfallen;
- auch die Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) mit Günstigerprüfung zwischen Zulagen und Sonderausgabenabzug könnte transparent gestaltet werden.
- Die Einführung von Abgeltungssteuern „an der Quelle“ anstelle von Abschlagsteuern z.B. auf Zinsen wäre systemkompatibel und würde stark vereinfachend wirken.
- Die Flat Tax hat als steuertarifliches Modell den Vorzug, dass für den Steuerzahler die Ermittlung der Steuerbelastung – auch auf Zusatzeinkünfte – sehr einfach wäre.
- Auch die Komplexität der Berechnung von fiskalischen Auswirkungen durch Rechtsänderungen wäre zurückgedrängt.

Mit der Flat Tax wären viele Problembereiche der steuerpolitischen Diskussionen der Gegenwart entschärft. Es entstünde die Chance, dass das Steuersystem für alle Beteiligten ein hohes Maß an Transparenz erhält. Aufgrund der überwiegenden Vorteile spricht sich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen für die Flat Tax aus¹¹.

Belastung Flat Tax/Tarif 2005 im Vergleich

Damit die Flat Tax auch dem Leistungsfähigkeitsprinzip Rechnung trägt, schlägt der Beirat eine Erhöhung des Grundfreibetrags auf 10 000 Euro vor. Dann setzt die Steuerbelastung erst deutlich oberhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums und über dem Beginn der steuerlichen Leistungsfähigkeit ein. Als Kompromiss zwischen den niedrigen internationa-

len und hohen deutschen Steuersätzen empfiehlt der Beirat eine Flat Rate von 30%.

Durch diese Tarifparameter käme es im Einkommensbereich zwischen 16 000 Euro und 36 000 Euro zu geringen Mehrbelastungen von höchstens 0,9% des Einkommens im Vergleich zum Tarif 2005. Um auch diese „Schlechterstellungen“ zu vermeiden, könnten die Parameter Grundfreibetrag/Flat Rate auf 10 000 Euro/28% festgelegt werden. Wie Schaubild 3 zeigt, wird dann kein Steuerzahler im Vergleich zum geltenden Tarif höher belastet. Der Einwand einer Benachteiligung kleinerer Einkommen durch die Flat Tax wäre von vornherein ausgeräumt.

Eine Flat Tax mit den Parametern 10 000 Euro/28% entlastet Steuerpflichtige mit zu versteuernden Einkommen bis 10 000 Euro vollständig, bis 15 000 Euro noch deutlich. Im Einkommensbereich um 20 000 Euro wären die Entlastungen gering; sie steigen aber bei hohen Einkommen sehr stark an. Hier würde der Rückgang des Höchststeuersatzes von 42% um ein Drittel auf 28% durchschlagen.

Diese höhere Einkommen begünstigende Wirkung tritt jedoch nur in einem statischen Modell mit unveränderten Bemessungsgrundlagen auf. In der Praxis dürfte jedoch der reduzierte Höchststeuersatz die meisten Steuersparmodelle unrentabel machen, weil die Steuergutschriften um immerhin ein Drittel zurückgingen. Deshalb kann eine Erhöhung des zu versteuernden Einkommens besonders bei denjenigen erwartet werden, die gegenwärtig ihr Einkommen mit Steuergestaltungen „kleinrechnen“, so dass diese Einkommensgruppe unter dem Strich gar nicht entlastet würde¹².

Eine Flat Rate von z.B. 28% würde die Steuerbelastung auf Zusatzverdienste ebenso um bis zu einem Drittel reduzieren. Die Erzielung zusätzlichen Einkommens könnte auch für Durchschnittsverdiener attraktiver werden, denn die Grenzbelastung von 28% wird im Tarif 2005 bereits ab einem Einkommen von rund 21 500 Euro erreicht. Es sollte jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass bei kleineren Einkommen unterhalb von rund 21 500 Euro (bzw. 43 000 Euro für verheiratete Alleinverdiener nach der Splittingtabelle) die effektive Steuerbelastung zwar abnehmen, die Grenzsteuerbelastung jedoch zunehmen würde. Allerdings spielt der geltende Eingangssteuersatz von 15% keine Rolle, denn wenn der Grundfreibetrag erhöht wird, sinkt die Grenzbelastung in diesem Bereich sogar auf Null. Re-

¹⁰ Vgl. Gregor Schlick: Zum Zusammenhang zwischen dem Splitting-Verfahren und der Steuerklasse V, in: Deutsche Steuer-Zeitung, zur Zeit im Druck.

¹¹ Vgl. „Flat Tax oder Duale Einkommensteuer? Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, BMF-Schriftenreihe Band 76, Berlin, Juli 2004.

¹² Ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen von 50 000 Euro zahlt nach der Grundtabelle 2005 Einkommensteuern in Höhe von 13 096 Euro. Steigt durch die geringere Attraktivität von Abschreibungen sein Einkommen auf 60 000 Euro und wird von einer Flat Tax mit den Parametern 10 000 Euro/28% erfasst, erhöht sich seine Steuerschuld um gut 900 Euro auf 14 000 Euro.

levant ist vielmehr der Grenzsteuersatz bei 10 001 Euro zu versteuerndes Einkommen, der im geltenden Tarif 19,1% beträgt. Für Einkommen bis 21 500 Euro bliebe daher nur der Rückgang der effektiven Belastung.

Finanzierbarkeit der Flat Tax

Die Flat Tax steht im Ruf, viele Vorteile aufzuweisen, aber wegen der angeblich mit ihr verbundenen Steuerausfälle nicht realisierbar zu sein. Dass dies jedoch keineswegs der Fall sein muss, kann im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen nachgelesen werden. Danach erbrächte ein Wechsel zu einer Flat Tax bei der Einkommensteuer mit einem Steuersatz von 30% und dem geltenden Grundfreibetrag von 7664 Euro sogar ein jährliches Mehraufkommen an Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag in Höhe von 8,5 Mrd. Euro im Vergleich zum Steueraufkommen nach dem Tarif 2005. Der Beirat empfiehlt jedoch eine Erhöhung des Grundfreibetrags auf 10 000 Euro, um Schlechterstellungen zu begrenzen und die Verteilungsgerechtigkeit auch mit der Flat Tax zu gewährleisten. In diesem Fall würden laut Beiratgutachten jährliche Steuermindereinnahmen an Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag in Höhe von 13,2 Mrd. Euro entstehen. Der Beirat geht davon aus, dass sich diese Mindereinnahmen durch den Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen ausgleichen lassen¹³.

Sollen bei der Einführung einer Flat Tax Schlechterstellungen gegenüber dem Tarif 2005 völlig vermieden werden, gelingt dies wie bereits erwähnt mit einem Grundfreibetrag von 10 000 Euro und einer Flat Rate von 28% (vgl. Schaubild 3). Im Vergleich zum Modell des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen führt dies zu zusätzlichen Ausfällen von jährlich 10,5 Mrd. Euro¹⁴; insgesamt betragen dann die tarifbedingten Mindereinnahmen 23,7 Mrd. Euro. Um die aus Tarifsenkungen sofort auftretenden Steuerausfälle zeitlich zu strecken und mit den zum Teil erst mittelfristig wirkenden Maßnahmen zur „Gegenfinanzierung“ in Einklang zu bringen, wäre auch ein befristeter Übergangstarif mit einer geringeren Grundfreibetragserhöhung denkbar.

Häufig wird das Modell der Flat Tax mit den Vorschlägen von Paul Kirchhof gleichgesetzt und als „zu

teuer“ und als „nicht finanzierbar“ bezeichnet¹⁵. Diese Bewertung übersieht, dass das Kirchhof-Modell im unteren Einkommensbereich einen Stufentarif vorsieht (Grenzsteuersätze von 15% und 20%) und daher nicht dem Modell der Flat Tax entspricht. Die von Kirchhof als Sozialausgleich¹⁶ bezeichnete gestufte und niedrige Eingangssteuerbelastung und die Höchststeuersatzsenkung auf nur 25% führen zu entsprechend höheren Steuerausfällen¹⁷. Für die Realisation einer Flat Tax sind diese hohen Entlastungen der Steuerpflichtigen gegenüber dem geltenden Tarif jedoch nicht erforderlich.

Alle genannten Steuerausfallbeträge durch den tariflichen Systemwechsel wurden auf der Basis der geltenden steuerlichen Bemessungsgrundlage berechnet und beinhalten damit keine Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte durch die Beseitigung von unberechtigten Besteuerungsausnahmen. Auch die fiskalischen Gewinne durch die Erhöhung des steuerbaren Einkommens, die entstehen, wenn durch eine Flat Tax vielen Steuersparmodellen die Geschäftsgrundlage entzogen, die Anreize zur Steuerhinterziehung vermindert und Zusatzeinkünfte lohnender gemacht würden, sind nicht berücksichtigt. Insofern dürfte der Übergang zur Flat Tax auch nicht unerhebliche Selbstfinanzierungseffekte auslösen, die jedoch erst mittelfristig auftreten und schwer zu quantifizieren sind.

Die Flat Tax als Problemlösung für die Unternehmensbesteuerung

Die Ausgangslage der geltenden Ertragsbesteuerung im deutschen Steuersystem ist dadurch gekennzeichnet, dass bis zu drei Steuerarten – Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer – auf den unternehmerischen Ertrag zugreifen. Das Dilemma wird durch drei unterschiedliche Tarifsyste-me noch vergrößert. Um die Belastungen zu kompensieren, wurden Regeln zur gegenseitigen Anrechnung der Steuerarten eingeführt, die aber auch keine rechtsformneutrale Belastung herzustellen vermochten. Der Betriebsausgabenabzug der Gewerbesteuer, die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld und die nur hälftige Einkommensbesteuerung

¹³ Vgl. „Flat Tax oder Duale Einkommensteuer? Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung“, a.a.O., S. 11.

¹⁴ Die Bezifferung wurde wie folgt vorgenommen: Bruttoaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer 2005 vor Abzug von steuerfinanzierten Transfers (insbesondere Kindergeld, Eigenheimzulage): 170,8 Mrd. Euro. Eine Flat Tax mit den Parametern 10 000 Euro/30% führt zu Steuerausfällen von 13,2 Mrd. Euro. Das verbleibende Aufkommen (157,6 Mrd. Euro) würde durch eine Absenkung der Flat Rate von 30% auf 28% um 2/30 (10,5 Mrd. Euro) weiter reduziert.

¹⁵ Vgl. W. Schön, U. Schreiber, Ch. Spengel: Für ein wettbewerbsgerechtes Steuerrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. August 2005.

¹⁶ Vgl. P. Kirchhof: Einkommensteuer-Gesetzbuch, Heidelberg, 2003, S. 160.

¹⁷ Das DIW beziffert die Steuerausfälle des Tarifmodells von Kirchhof bei einem Grundfreibetrag von 10 000 Euro auf jährlich 61,6 Mrd. Euro. Die Vorschläge zur „Gegenfinanzierung“ können diese Ausfälle nur teilweise ausgleichen. Vgl. S. Bach, P. Haan, H.-J. Rudolph, V. Steiner: Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung, in: DIW-Wochenbericht 16/2004, S. 192.

erung der Nettodividende von Kapitalgesellschaften machen die drei Steuerarten so voneinander abhängig, dass Tarifänderungen bei der einen Steuerart immer Auswirkungen auf die Belastung mit den anderen Steuerarten haben. Folgende Beispiele machen deutlich, dass die Verzahnung der Ertragsteuerarten nicht optimal gelöst ist:

- Da die Gewerbesteuerbelastung eine gewinnmindernde Betriebsausgabe darstellt, beeinflusst die Gewerbesteuer die Bemessungsgrundlagen der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Eine Tarifsenkung bei der Gewerbesteuer (z.B. des Hebesatzes) führt daher zu einem höheren Gewinn und infolgedessen zu einer höheren Körperschaft- und Einkommensteuerbelastung; umgekehrt bewirkt eine Erhöhung der Gewerbesteuer einen Rückgang des Einkommensteuer- und Körperschaftsteueraufkommens.
- Die pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld in Höhe des 1,8-fachen des Gewerbesteuer-Messbetrags entlastet Unternehmer im Hinblick auf die gewerbesteuerfreien Selbständigen und die niedrigere Körperschaftsteuerbelastung auf thesaurierte Gewinne. Tarifänderungen bei der Körperschaft- oder Einkommensteuer machen deshalb stets eine Anpassung des Anrechnungsfaktors notwendig, wenn das relative Belastungsniveau gleich bleiben soll.
- Eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes führt bei unveränderter Gewinnverwendung zu einer Erhöhung der Nettodividende. Die erhöhte Ausschüttung wird dann jedoch durch die Belastung mit der Einkommensteuer nach Maßgabe des Halbeinkünfteverfahrens teilweise wieder aufgezehrt.

Zu Belastungsunterschieden zwischen der Einkommen- und Körperschaftsteuer kommt es im Wesentlichen durch die Tarife (Tarif mit ansteigenden Grenzsteuersätzen bei der Einkommensteuer, Proportionaltarif bei der Körperschaftsteuer). Die Ermittlung der tariflichen Bemessungsgrundlage ist dagegen in beiden Steuerarten grundsätzlich identisch geregelt; es bestehen nur geringe, meist rechtsformbedingt notwendige Abweichungen. Mit dem Tarifmodell der Flat Tax könnte deshalb eine bruchfreie Verzahnung der Einkommensteuer mit der Körperschaftsteuer hergestellt werden. Als Körperschaftsteuersatz würde dann eine einheitliche Flat Rate von z.B. 28% als echte Definitivsteuer gelten. Das geltende Halbeinkünfteverfahren zur Nachbelastung der Ausschüttungen, in dem das frühere Anrechnungsverfahren noch rudimentär fortlebt, wäre damit überflüssig.

Die Regeln zur Verrechnung der Gewerbesteuer zeigen, dass diese Steuer in der heutigen Form offensichtlich ein Fremdkörper im System der Ertragsbesteuerung ist. In vielen Reformvorschlägen wird daher die Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs und die Umwandlung der Gewerbesteuer in eine wirtschaftskraftbezogene kommunale Ertragsteuer ohne substanzbesteuernenden Hinzurechnungselemente unter Beibehaltung des Hebesatzrechts der Gemeinden empfohlen. Dieser Gedanke wurde auch schon von der Bundesregierung verfolgt¹⁸. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch die Einbeziehung aller unternehmerischen Einkünfte (auch die der selbständigen Freiberufler) und der Verzicht auf den Staffeltarif bei den Steuermesszahlen könnten einen niedrigen Tarif bei Aufkommensneutralität erlauben. Die einheitliche Einbeziehung aller unternehmerischen Einkünfte in eine solche Kommunalsteuer wäre bei einer gleichzeitigen Einführung der Flat Tax auch ein Argument gegen Einwände, dass große Einkommen zu stark entlastet würden, denn große Einkommen entstehen überwiegend aus unternehmerischer Betätigung.

Resümee

Ansteigende Grenzsteuersätze führen stets zu dem Problem, dass sich Abzüge von der Bemessungsgrundlage wie z.B. Pauschbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben, Kinderfreibeträge usw. für höhere Einkommen mehr als für kleinere Einkommen lohnen. Gleiches gilt für die Grundfreibeträge. Mit der Flat Tax könnte diese Bevorzugung der besser gestellten Steuerpflichtigen beendet werden. Es würde zudem gelingen, die hohe Belastung von Zusatzeinkommen der breiten Arbeitnehmerschaft auf ein eher akzeptables Maß zurückzunehmen.

Bislang ist zwar noch keine umfassende Berechnung der fiskalischen Auswirkungen eines Übergangs zur Flat Tax unter Einbeziehung von finanzierenden Maßnahmen, insbesondere auch im Bereich der Unternehmensbesteuerung, vorgelegt worden. Überschlägige Kalkulationen zeigen jedoch ein überschaubares Steuerausfallvolumen. Dieses wäre der zu zahlende Preis für ein Einkommensteuersystem, mit dem eine durchgreifende Vereinfachung der Einkommensbesteuerung verwirklicht werden kann, die zu einem Höchstmaß an Transparenz und damit auch Akzeptanz führen dürfte. Die Flat Tax würde es auch erlauben, die vordringliche Aufgabe zu erfüllen, eine bruchfreie und abgestimmte Verbindung der Einkommensteuer mit der Besteuerung von Kapitalgesellschaften herzustellen.

¹⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Gewerbesteuer der Bundesregierung vom 13. August 2003 (BT-Drs. 15/1571).