

Die Steuerpolitik wird auch nach der Bundestagswahl eine zentrale Rolle spielen. Dabei hat es unter Rot-Grün in den letzten Jahren gerade erst viele weit reichende Veränderungen gegeben. Wie sind die rot-grünen Steuerreformen fiskalisch, verteilungspolitisch sowie wachstums- und beschäftigungspolitisch zu bewerten? Wie sind die von den Oppositionsparteien propagierten Vorschläge für eine radikale Vereinfachung des Steuersystems einzuordnen? Gibt es steuerpolitische Alternativen, die die Finanzierung des Staates auf eine solide Grundlage stellen und Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit stärken, ohne dabei Wachstum und Beschäftigung zu beeinträchtigen?

1

Einführung

Die steuerpolitische Debatte in Deutschland kommt nicht zur Ruhe. Zwar hatte die rot-grüne Bundesregierung auf vielen Gebieten des Steuerrechts schon früh sehr weit reichende Veränderungen mit erheblichen Steuersenkungen vorgenommen. Aber noch bevor die beiden letzten Reformstufen der Einkommensteuerreform 2004 und 2005 umgesetzt waren, begann erneut eine grundlegende Diskussion. Ausgangspunkt waren und sind bis heute die von konservativ-liberaler Seite propagierten Konzepte für eine radikale Steuervereinfachung. Neben der Steuervereinfachung durch eine möglichst weitgehende Streichung von Ausnahmetatbeständen und Vergünstigungen werden jedoch auch altbekannte angebotspolitische Ziele angestrebt: Weitere erhebliche Steuersatzsenkungen und zumeist auch Nettoentlastungen sollen mehr Wachstum und Beschäftigung bringen.

Auch nach der vorgezogenen Bundestagswahl wird die Steuerpolitik eine zentrale Rolle spielen. Der vorliegende Beitrag versucht Anforderungen an eine sozial gerechte und ökonomisch rationale Steuerpolitik der Zukunft und wesentliche Grundzüge eines darauf basierenden Reformkonzeptes zu skizzieren. Ausgegangen wird von den zentralen steuerpolitischen Zielen: Erstens, dem Staat eine ausreichende Finanzgrundlage für gesellschaftliche Aufgaben zu gewähren, zweitens für Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit zu sorgen, und drittens Wachstum und Beschäftigung möglichst nicht zu beeinträchtigen. Die Ausführungen bauen auf früheren Untersuchungen auf, die auch in dieser Zeitschrift veröffentlicht wurden (WSI-Mittei-

lungen 2004) und werden auf die aktuelle Reformdiskussion fokussiert.

2

Eine kurze Bilanz rot-grüner Steuerpolitik

Als die rot-grüne Bundesregierung 1998 antrat, standen Steuerreformen auf ihrer wirtschafts- und finanzpolitischen Agenda ganz oben. Wenig mehr als zwei Jahre später waren bereits weit reichende Veränderungen, vor allem bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie im Rahmen der ökologischen Steuerreform, verabschiedet. Die Änderungen wurden schrittweise vollzogen und sind seit Anfang 2005 abgeschlossen (Truger 2001; Truger 2004). Insgesamt fällt die Bilanz rot-grüner Steuerpolitik – trotz zahlreicher positiver Veränderungen im Detail – reichlich ernüchternd aus, zumal die davon erhofften Wachstumsimpulse ausgeblieben sind.

Als das größte Problem für die öffentlichen Haushalte stellten sich die bewusst angestrebten Nettoentlastungen bei der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung heraus. Gegenüber dem Rechtsstand 1998 baute sich die finanzielle Belastung für den gesamtstaatlichen Haushalt von etwa 23 Mrd. € (1,1 % des BIP) 2001 schrittweise bis etwa 45 Mrd. € (2 % des BIP) 2005 auf (vgl. den Beitrag von Horn/Truger in diesem Heft). Hätte die Bundesregierung auf Steuersenkungen diesen Ausmaßes verzichtet, wäre sehr wahrscheinlich das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) in keinem einzigen Jahr verletzt worden. So aber sahen sich sämtliche staatlichen Ebenen nach dem Wachstumseinbruch 2001 und den dadurch bedingten zusätzlichen dramati-

schen Steuerausfällen gezwungen, zur Einhaltung der Defizitgrenze ausgabenseitig gegenzukürzen und den ohnehin schon seit Mitte der 90er Jahre bestehenden Sparkurs erheblich zu verschärfen. Dies hatte negative Konsequenzen für die staatliche Aufgabenerfüllung, besonders dramatisch bei den öffentlichen Investitionen (vgl. den Beitrag Horn/Truger in diesem Heft).

Auch bezüglich der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit haben sich die Reformen negativ ausgewirkt. Zwar wurde mit der deutlichen Erhöhung des Kindergeldes bewusst den negativen Verteilungsfolgen der vom Bundesverfassungsgericht geforderten höheren Kinderfreibeträge entgegengewirkt. Insgesamt und im Durchschnitt aber ist das Entlastungsprofil bei der Einkommensteuer vor allem aufgrund der starken Senkung des Spitzensteuersatzes (*Abbildung 1*) ungleichmäßig und entlastet sehr hohe und höchste Einkommen relativ stärker. Die Reform der Einkommensteuer vergrößert insgesamt die Ungleichmäßigkeit der Einkommensverteilung (Haan/Steiner 2004; Wagenhals 2000). Hinzu kommen noch die tendenziell leicht regressiven Effekte aus der ökologischen Steuerreform (Bach et al. 2001). Schließlich ist anzumerken, dass von Rot-Grün auf einige ursprünglich angestrebte Maßnahmen zur Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit – die Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer und die Wiedereinset-

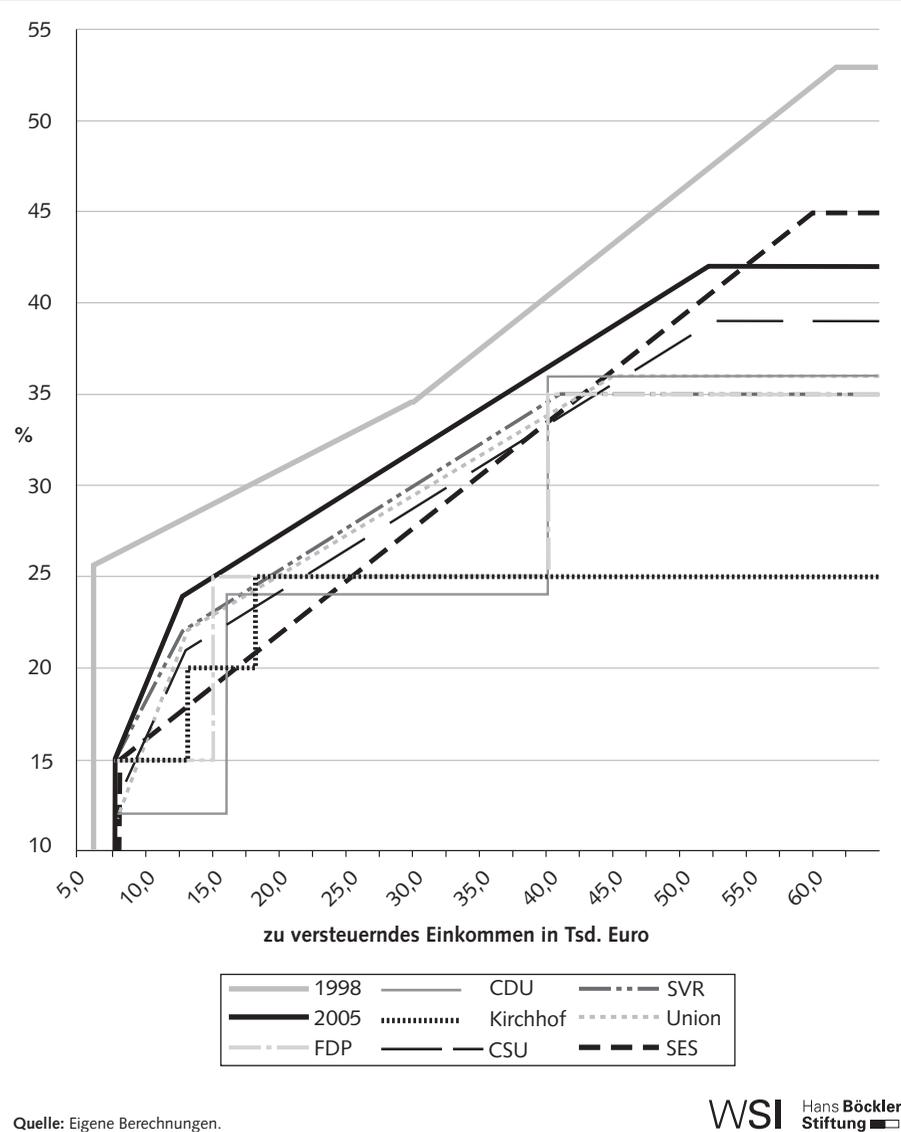
Achim Truger, Dr., Wissenschaftler im IMK in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Steuer- und Finanzpolitik.
e-mail: achim-truger@boeckler.de
Claus Schäfer, Dr., Wissenschaftler im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Verteilungsanalysen von Lebenslagen.
e-mail: claus-schaefer@boeckler.de

zung der Vermögensteuer – bewusst verzichtet wurde. Die rot-grünen Steuerreformen haben damit den sich schon seit geraumer Zeit abzeichnenden Trend zu einer ungleicheren personellen Einkommensverteilung (Bundesregierung 2001; Bundesregierung 2005) verschärft.

Wachstums- und beschäftigungspolitisch waren die Reformen ebenfalls größtenteils kontraproduktiv. Vermutlich leicht positive Beschäftigungseffekte dürften noch von der ökologischen Steuerreform, d.h. der aufkommensneutralen Substitution von Rentenversicherungsbeiträgen durch höhere Energiesteuern, ausgegangen sein (Bach et al 2001).¹ Für die Steuersenkungen bei der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung gilt dies nicht: Zwar werden häufig für den Bereich der privaten Haushalte durch Senkungen der Grenzsteuersätze höhere Leistungsanreize erwartet (höheres Arbeitsangebot, höhere Ersparnis, weniger legale und illegale Steuervermeidung) und im Unternehmensbereich höhere Investitionen sowie Vorteile im steuerlichen Standortwettbewerb und dadurch insgesamt mehr Wachstum und Beschäftigung abgeleitet. Ohne näher darauf eingehen zu können, muss die Erfolgsträchtigkeit solcher angebots- und standortpolitischer Rezepte – bei unvoreingenommener Betrachtung auch aus Sicht des finanzwissenschaftlichen Mainstreams – sehr kritisch eingeschätzt werden (Corneo 2005; Truger 1999; Truger 2004a, S. 179ff.). Auch die wenigen konkreten Untersuchungen zu den Arbeitsangebotswirkungen der Reformen (Haan/Steiner 2004; Wagenhals 2000) kommen nur zu geringen Effekten. Die stagnative Wachstumsentwicklung trotz der Steuersenkungen spricht letztlich ebenfalls nicht für durchschlagend positive Effekte der Steuersenkungen.

Nachfrageseitig hätte von den erheblichen Nettoentlastungen unter anderen Vorzeichen ein positiver konjunktureller Impuls ausgehen können. Voraussetzung dafür wäre die politische Bereitschaft gewesen, vorübergehend höhere Haushaltsdefizite hinzunehmen. Wegen der politisch zu beachtenden, aber ökonomisch problematischen Defizitgrenze des SWP wurden jedoch stattdessen in großem Umfang Ausgaben gekürzt: Der konjunkturelle Impuls der Finanzpolitik war seit 2003 trotz Konjunkturkrise negativ, d.h. die Finanzpolitik reagierte aufgrund der Konsolidierungsbemühungen krisenverschärfend. Der restriktive fiskalische Impuls 2004 lag, trotz

Abb. 1.: Tarifliche Grenzsteuersätze 1998, 2005 und verschiedener Einkommensteuer-Reformvorschläge (Grundtabelle) - in % -



größtenteils vorgezogener Steuerreformstufe mit einer Wirkung von 15 Mrd. €, bei 8 Mrd. € (Institute 2004, S. 260) bis 15 Mrd. € (DIW 2004, S. 25). Indem die Steuersenkungen eine Verschärfung dieses ausgabenseitigen Sparkurses nach sich zogen, waren sie indirekt schädlich auch für Wachstum und Beschäftigung (Truger 2004a).

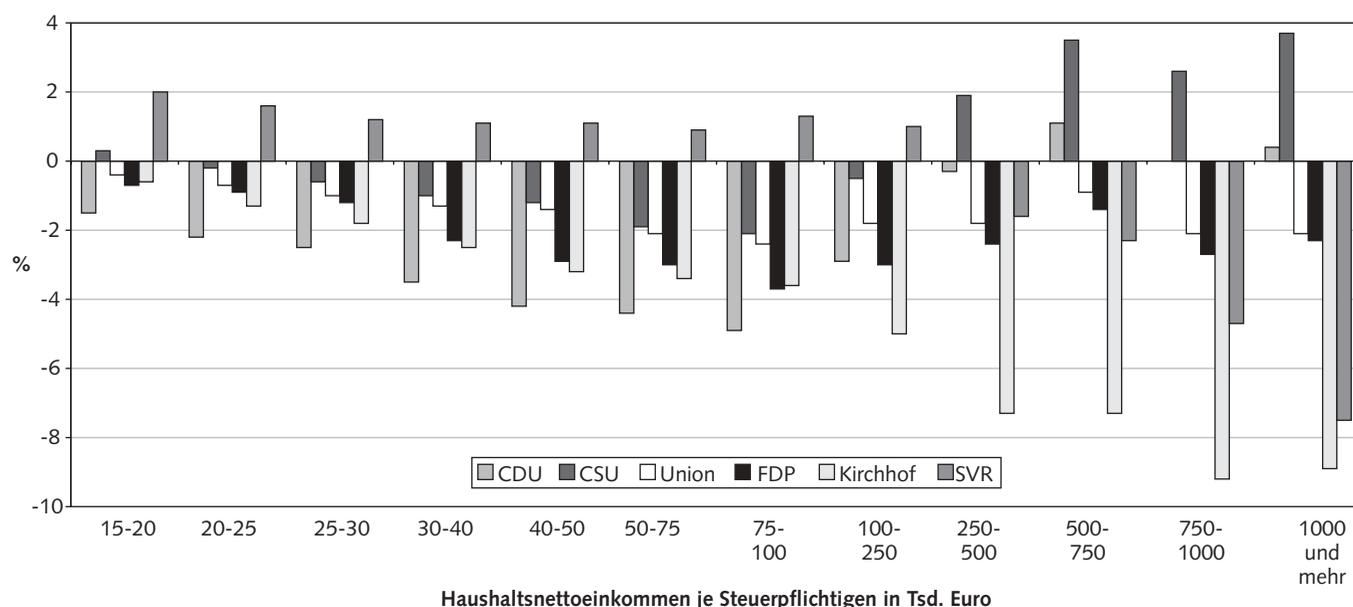
3 Die aktuellen radikalen Steuervereinfachungsvorschläge

Die seit geraumer Zeit kursierenden Vorschläge für eine radikale Steuervereinfachung² würden im Wesentlichen die vor-

stehend identifizierten Fehler der rot-grünen Steuerreformen wiederholen und die angesprochenen negativen Effekte noch einmal erheblich verschärfen:

- 1 Die ökologische Steuerreform ist ganz unabhängig von diesen Beschäftigungseffekten aus umweltpolitischer Sicht – bei aller Kritik an der Ausgestaltung im Detail – grundsätzlich positiv zu bewerten (Truger 2001a).
- 2 Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Konzepte von Friedrich Merz/CDU-Bundesvorstand Kurt Faltlhauser/CSU, Hermann-Otto Solms/FDP, von CDU/CSU gemeinsam („Konzept 21“), Paul Kirchhof, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) („duale Einkommensteuer“) sowie des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium („Flat Tax“). Ein Überblick und Wirkungsanalysen finden sich in Bach et al. (2004); Finanzministerkonferenz (2004) sowie Truger (2004 und 2004b).

Abb. 2: Veränderung der Steuerbelastung 2005 für unterschiedliche Reformkonzepte gegenüber dem geltenden Recht - in % des Haushaltsnettoeinkommens je Steuerpflichtigen -



Quelle: Bach et al. 2004.

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 1 stellt die voraussichtlichen Auswirkungen einiger Reformkonzepte auf die öffentlichen Haushalte dar. Fast alle Konzepte würden trotz deutlicher Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gegenüber dem geltenden Recht 2005 zu erheblichen Steuerausfällen führen. Mit Steuerausfällen zwischen jährlich etwa 11 Mrd. € oder ca. 0,5 % des BIP (CSU-Konzept) und jährlich fast 28 Mrd. € oder 1,3 % des BIP (FDP-Konzept) wäre zu rechnen. Das Kirchhof-Konzept könnte übergangsweise sogar mit fast 43 Mrd. € oder 1,9 % des BIP zu Buche schlagen. Nur das Konzept des Sachverständigenrates (SVR) wäre – von der Übergangsphase abgesehen – annähernd aufkommensneutral.

Bezüglich der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit weisen alle Vereinfachungskonzepte erhebliche Probleme auf. Zunächst geben einige von ihnen lange Zeit weitgehend akzeptierte Grundsätze der gerechten Besteuerung (Neumark 1970; Haller 1981) teilweise auf. So soll etwa die synthetische Besteuerung, d.h. die gleichmäßi-

ge Besteuerung aller Einkünfte, durch eine Privilegierung bestimmter Einkunftsarten ersetzt werden (etwa eine Abgeltungsteuer für Zinserträge bei CSU und FDP oder gar für die gesamten Nichtarbeitseinkommen bei der dualen Einkommensteuer des SVR).

Gemessen an den konkreten Verteilungswirkungen, d.h. den durchschnittlichen Auswirkungen auf die Nettoeinkommen der privaten Haushalte, sind alle Konzepte unter Verteilungsgesichtspunkten als problematisch einzustufen, da sie tendenziell die Bezieher höherer und höchster Einkommen relativ stärker entlasten als die Bezieher mittlerer und niedriger Einkommen. Abbildung 2 zeigt die durchschnittlichen Auswirkungen der untersuchten Konzepte auf das Haushaltsnettoeinkommen je steuerpflichtiger Person in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens gegenüber dem geltenden Recht 2005 (Bach et al. 2004). Die Ergebnisse berücksichtigen sowohl die Änderungen der Tarife als auch der Bemessungsgrundlage.

Noch einigermaßen gleichmäßig waren die Verteilungsprofile der ursprünglichen Konzepte von CDU und CSU. Bei ersterem steigt die relative Entlastung zwar mit steigendem Einkommen deutlich an, im Bereich ganz hoher Einkommen gibt es dagegen keine Entlastungen oder sogar leichte Belastungen. Der letztgenannte Effekt ist beim CSU-Konzept noch ausgeprägter; jedoch fällt auch in der untersten betrachteten Einkommensklasse eine Belastung an, während die Entlastungen im unteren bis mittleren Bereich sehr gering sind. Das mittlerweile beschlossene gemeinsame Unionskonzept entlastet dagegen die Bezieher höchster Einkommen von über 1 Mio. € überproportional stark. Ein ähnliches Profil ergibt sich für das FDP-Konzept. Eine extreme verteilungspolitische Schieflage haben die Konzepte von SVR und Kirchhof. Zusätzlich müssten bei allen Konzepten, die mit nennenswerten Aufkommensverlusten verbunden sind, noch die Verteilungswirkungen des notwendig werdenden Ausgleichs durch Ausgabenkürzungen und/oder Steuererhöhungen an anderer Stelle berücksichtigt werden. So würde eine Erhöhung der Umsatzsteuer, aber auch anderer indirekter Steuern, untere und mittlere Einkommen relativ stärker belasten (BMF 2002). Damit gerieten endgültig alle Konzepte in die Schieflage. Tendenziell noch deutlich ungerechter wäre eine Verschärfung des ausgabenseitigen Sparkurses.

Tabelle 1: Finanzielle Auswirkungen aktueller Steuerreformkonzepte im Vergleich zum geltenden Recht 2005 – in Mrd. € –

Schätzung von	CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR	CDU/CSU
Bach et al.	-26,2	-11,0	-27,8	-26,4	-1,5	-13,3
Finanzminister-Konferenz (im Übergang)	-25,3 (-31,5)	-12,7 (-16,0)	-14,5 (-23,9)	-11,4 (-42,9)	-4,0 (-9,5)	-

Quelle: Bach et al. (2004); Finanzministerkonferenz (2004).

WSI Hans Böckler Stiftung

Genau wie schon bei den rot-grünen Reformen spricht wenig für bedeutende positive angebotsseitige Effekte solcher „Radikalreformen“. So kommen *Bach et al.* (2004) in einer Simulation nur zu geringen positiven Arbeitsangebotseffekten. Nachfrageseitig wäre bei allen Konzepten, die zu bedeutenden Aufkommensverlusten führen, über den Druck auf die Ausgabenseite nochmals mit negativen Wirkungen für Wachstum und Beschäftigung zu rechnen. Zu berücksichtigen sind aus stabilisierungspolitischer Sicht auch die deutliche Verringerung des Progressionsgrades in fast allen Konzepten und die erläuterten negativen Umverteilungseffekte. Durch die Verringerung des Progressionsgrades werden die automatischen Stabilisatoren weiter geschwächt, weshalb in Zukunft mit stärkeren konjunkturellen Ausschlägen zu rechnen wäre. Wenn es per saldo zu einer Umverteilung von unten nach oben kommt, kann das zudem auch schon kurzfristig zu einer Schwächung des Wirtschaftswachstums über eine geringere private Nachfrage führen, da die Konsumquote der begünstigten hohen Einkommensklassen deutlich geringer ist als die der belasteten niedrigeren Einkommensklassen.

Genau solche Effekte waren in der Vergangenheit schon lange zu beobachten: Die ungleicher werdende personelle Einkommensverteilung – an der fiskalische und besonders steuer- und abgabenpolitische Maßnahmen einen großen Anteil hatten (Schäfer 2003; Schäfer 2004; NRW-Landesregierung 2004) – beeinträchtigte zunehmend die Kaufkraft der unteren Einkommensschichten mit hohen Konsumquoten, während die steuerentlastungsbedingte Kaufkraft der oberen Schichten wegen deren niedrigeren Konsumquoten nicht kompensierend wirkte.

Die vorstehend beschriebenen erheblichen fiskalischen, verteilungs- sowie wachstums- und beschäftigungspolitischen Probleme und Risiken der radikalen Konzepte können nicht ohne weiteres durch die möglicherweise erreichte Steuervereinfachung gerechtfertigt werden. Die „Einfachheit“ der Besteuerung ist weder das einzige Ziel der Besteuerung noch ein besonders neues (Neumark 1970, S. 334ff.). Je einfacher das Steuersystem ausgestaltet ist, umso geringer sind die für die Bürger aufzubringenden Kosten (nicht nur Geld-, sondern vor allem Zeit- und Opportunitätskosten steuerbedingter Verhaltens-

änderungen) sowie die administrativen Kosten für die Steuerbehörden.

In der gegenwärtigen Debatte geht es vor allem darum, die gewachsene und für die meisten nicht mehr überschaubare Komplexität des Steuersystems durch den Abbau von Ausnahmetatbeständen und Steuervergünstigungen zu reduzieren. Das ist grundsätzlich sinnvoll und angesichts des unübersichtlichen Zustandes des deutschen Steuersystems auch notwendig. Es bedeutet aber nicht, dass jede Vereinfachung automatisch zu einer Verbesserung des Steuersystems führte. Da die anderen Ziele der Besteuerung (fiskalische Ergiebigkeit, Verteilungsgerechtigkeit, Wachstum und Beschäftigung) weiterhin gültig sind, müssen potenzielle Zielkonflikte identifiziert und gegeneinander abgewogen werden. Daher lässt sich die Frage nach Sinn und Umfang der Steuervereinfachung nicht technokratisch lösen. Wenn es Präferenzen für jedes der genannten Ziele der Besteuerung gibt, ist jede Extremlösung suboptimal. Dies gilt auch für die extreme Vereinfachung. Vielmehr bedarf es eines breiten öffentlichen Diskurses über die wünschenswerte zukünftige Gestaltung und die Zielhierarchie des Steuersystems insgesamt. Die identifizierten negativen Auswirkungen der Vereinfachungskonzepte auf andere Ziele müssen dabei eine wichtige Rolle spielen.

4

Anforderungen an die zukünftige Steuerpolitik

Hält man weiterhin an den zentralen steuerpolitischen Zielen fest, dann sollte die zukünftige Steuerpolitik die Zielverletzungen der rot-grünen Steuerreformen möglichst korrigieren und nicht wie die radikalen Steuervereinfachungsvorschläge noch verstärken. Als Anforderung lässt sich dann ableiten, dass in Zukunft das fiskalische und das verteilungspolitische Ziel der Besteuerung wieder eine stärkere Rolle spielen sollten, denn hier lagen die größten Versäumnisse der Vergangenheit und liegen die größten Risiken für die Zukunft. Dagegen sollten Versuche einer aktiven wachstums- und beschäftigungspolitischen Instrumentalisierung von Steuerentlastungen aufgrund der negativen jüngsten Erfahrungen in absehbarer Zukunft unterbleiben. Natürlich gilt weiterhin als Nebenbedin-

gung, dass negative Folgen der Besteuerung für Wachstum und Beschäftigung minimiert werden sollten.

Was das fiskalische Ziel angeht, so sollten die Steuern den Staat auch mittel- und langfristig wieder zur Wahrnehmung seiner Aufgaben befähigen. Im Kontext der Reformvorschläge des vorliegenden Schwerpunktheftes ergibt sich – ohne Berücksichtigung eines eventuell sinnvollen Subventionsabbaus – grob folgende Eingrenzung der fiskalischen Anforderungen an die zukünftige Steuerpolitik.

Zunächst führen die möglicherweise durch Steuern zu finanzierenden Mehrausgaben zur Einhaltung des Ausgabenpfades im Rahmen der hier vorgeschlagenen Konsolidierungsstrategie zu einem maximalen Bedarf von 30 Mrd. € jährlich (vgl. den Beitrag von Horn/Truger in diesem Heft). Darüber hinaus muss die angestrebte Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung gewährleistet sein (Leiber/Zwiener in diesem Heft). Hierfür wären mittelfristig bei enger Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen etwa 35 Mrd. € notwendig (Meinhardt/Zwiener 2005). Insgesamt ergäbe sich damit ein erheblicher Finanzierungsbedarf von 35 bis 65 Mrd. € jährlich, der mittel- bis langfristig durch schrittweise diskretionäre Steuererhöhungen gedeckt werden müsste.

Was die Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit angeht, so sollte die Steuerpolitik auch in Zukunft am Ziel der synthetischen Besteuerung festhalten und die Privilegierung einzelner Einkunftsarten – insbesondere der Kapitaleinkommen – vermeiden. Die notwendigen Steuererhöhungen sollten möglichst sozial gerecht verteilt werden, d.h. sie sollten vor allem Haushalte mit hohen und höchsten Einkommen belasten. Das schließt auch eine Höherbelastung von Unternehmensgewinnen ein, weil davon ausgegangen werden kann, dass die Unternehmensgewinne tendenziell einkommensstarken Haushalten zufließen. Es wurde schon erläutert (Abschnitt 2), dass gerade diese Haushalte durch die rot-grünen Steuerreformen stark entlastet worden sind.

Wie ebenfalls bereits erwähnt, werden die angebots- und standortpolitischen Auswirkungen von Steuern in der deutschen Debatte zumeist maßlos überschätzt (Corneo 2005). Aber selbst wenn man die Besorgnis bezüglich negativer Auswirkungen höherer Grenzsteuersätze auf die

wachstums- und beschäftigungspolitisch relevanten Entscheidungen von Haushalten und Unternehmen ernst nimmt, spricht dies nicht grundsätzlich gegen Steuererhöhungen. Sie sollten dann allerdings möglichst ohne starke Anhebungen der Grenzsteuersätze durchgeführt werden. Hierzu bietet sich – im Kontext der Steuervereinfachungsdebatte unmittelbar einleuchtend – eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung von Steuervergünstigungen und Ausnahmetatbeständen an. Aber im Unterschied zu den aktuellen Vorschlägen würde die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nicht durch Senkungen der Steuersätze (über-) kompensiert, sondern zu einer Erhöhung des Steueraufkommens verwendet. Nachfrageseitig sollten die Steuererhöhungen so in ein finanzpolitisches Konzept eingebettet sein, dass sich keine Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergibt.

5

Grundzüge eines steuerpolitischen Reformkonzeptes

In den letzten Monaten hat sich die steuerpolitische Diskussion zwar leicht geändert und zeigt gemessen an den vorstehenden Anforderungen einige Fortschritte: Innerhalb der Unionsparteien nehmen die Zweifel an der Verkraftbarkeit weiterer Steuersenkungen zu; die Regierungsparteien wollen mit Korrekturen an ihren Maßnahmen ein leichtes Mehraufkommen bei Spitzenverdienern erzielen. Allerdings sind solche Ansätze viel zu zaghaft, um die bestehenden steuerpolitischen Probleme zu lösen. Es bedarf also eines grundlegenden Reformkonzeptes

Ein Konzept, an dem man sich dabei orientieren kann, stellt die Solidarische Einfachsteuer (SES) dar. Sie wurde von einer Gruppe von ÖkonomInnen unter Beteiligung des WSI entwickelt und als Diskussionsgrundlage von ver.di, dem globalisierungskritischen Netzwerk attac, der IG Metall und in Grundzügen auch von der IG BAU unterstützt (vgl. hierzu und im Folgenden: ver.di/attac/IG Metall 2004; Truger 2004b).

Wie die anderen aktuellen Steuerreformkonzepte strebt die SES eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung der Steuersätze an.

Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage über den Abbau von steuerlichen Vergünstigungen und Ausnahmetatbeständen leistet zugleich einen Beitrag zur Steuervereinfachung. Allerdings setzt die SES deutlich andere Schwerpunkte als die anderen Konzepte. Erstens wird das durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei Haushalten und Unternehmen gewonnene Aufkommen nicht vollständig über Tarifsenkungen zurückgegeben. Es wird vielmehr ein Zusatzaufkommen zur Verbesserung der Sozialstaatsfinanzierung angestrebt. Zweitens soll die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage vor allem über den Abbau von solchen Vergünstigungen und Ausnahmetatbeständen vorgenommen werden, von denen besonders Besserverdienende und Unternehmen profitieren. Die Ausweichmöglichkeiten, mit denen es ihnen bisher gelingt, sich „arm zu rechnen“ oder Einkünfte vor dem Finanzamt zu verbergen, sollen gestrichen werden. Drittens werden die Steuersätze vor allem im Bereich unterer und mittlerer Einkommen gesenkt. Hohe und höchste Einkommen oder Unternehmensgewinne werden dagegen tariflich nicht entlastet oder sogar leicht höher belastet.

Im Bereich der Einkommensteuer der privaten Haushalte sollen vor allem Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Kapitalvermögen weit effektiver als bisher erfasst und besteuert werden. Die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sind gegenwärtig im Aggregat ein riesiger Verlustbringer für den Fiskus. Die SES streicht oder begrenzt die dafür verantwortlichen Vergünstigungen. Einkünfte aus Kapitalvermögen (Zinsen, Dividenden, Veräußerungsgewinne) werden im Rahmen der SES durch elektronische Meldungen der Banken an die Finanzämter effektiv und kostengünstig erfasst, soweit sie im Inland anfallen. Dazu fällt das steuerliche Bankgeheimnis weg. Die Steuerhinterziehung bei inländischen Kapitaleinkünften wird so weitgehend verhindert. Deklariert und kontrolliert werden aber auch die Kapitalerträge aus dem Ausland. Dazu soll es automatische Auskünfte an das Finanzamt des Steuerpflichtigen geben. Veräußerungsgewinne sind als Einkünfte aus Kapitalvermögen voll steuerpflichtig. Mit der Wiedereinführung des Vollarrechnungsverfahrens gelten für Dividenden und andere Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften die Regelungen, wie sie bis zum Jahr 2000 bestanden. Das Halbein-

künfteverfahren wird aufgehoben: Dividenden sind voll einkommensteuerpflichtig, die Ausschüttungsbelastung mit Körperschaftsteuer wird von der Einkommensteuerbelastung abgezogen.

Bei den Arbeitnehmerinkünften gibt es relativ wenige Änderungen, da sie bereits heute weitgehend effektiv erfasst und gleichmäßig besteuert werden. Die Steuerbegünstigung von so genannten Mini-Jobs durch die Pauschalbesteuerung in Höhe von nur 2 % wird abgeschafft. Sie privilegiert Nebenbeschäftigten von anderweitig bereits Erwerbstätigen und trägt auch erheblich zur Verdrängung existenzsichernder und steuer- und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse bei.

Die SES hat einen linear-progressiven Tarif mit einem Grundfreibetrag von 8.000 € pro Jahr (Grundtabelle). Der Grenzsteuersatz steigt ab dem Eingangsteuersatz von 15 % linear bis zu einem Spitzensteuersatz von 45 % bei einem zu versteuernden Einkommen von 60.000 € an (Abbildung 1). Die tariflichen Entlastungen konzentrieren sich somit auf die unteren und mittleren Einkommen, während hohe Einkommen ab etwa 55.000 € gegenüber dem im Jahr 2005 gültigen Tarif einen um drei Prozentpunkte höheren Grenzsteuersatz entrichten müssen. Der Grenzsteuersatz steigt ohne „Knick“ über den gesamten Einkommensbereich langsam an. Der Spitzensteuersatz setzt erst bei 60.000 € pro Jahr ein. Mit drei Prozentpunkten bleiben die Tarifierhöhungen im hohen Einkommensbereich moderat.

Wesentliche Änderungen sieht die SES bei der Familienförderung vor. Das Ehegattensplitting wird abgeschafft und durch ein Mindest-Realsplitting ersetzt, bei dem für den nicht oder geringer verdienenden Ehepartner maximal ein zweiter Grundfreibetrag von 8.000 € vom zu versteuernden Einkommen des Allein- oder Höherverdieners abgezogen werden kann. Das zu erwartende Mehraufkommen von voraussichtlich 5,3 Mrd. € wird für eine Förderung der Kinderbetreuung eingesetzt, was erstens mögliche Einkommensverluste von Familien mit Kindern durch die Abschaffung des Splittings kompensiert und zweitens die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern kann.

Ziel der SES im Unternehmensbereich ist die gleichmäßige und zeitgerechte Besteuerung aller Gewinne, die in Deutsch-

land erwirtschaftet werden. Ohne hier auf Einzelheiten eingehen zu können, enthält die SES dazu eine ganze Reihe von Maßnahmen (ausführlich: Kraus 2005). Vorgehen ist unter anderem die Einschränkung der Gewinn- und Verlustverrechnungsmöglichkeiten zwischen rechtlich selbständigen Unternehmen, eine Verschärfung der Anforderungen an die Bildung von Rückstellungen und der Verpflichtungen zur Aktivierung von Vermögensgegenständen sowie eine Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen. Darüber hinaus werden Maßnahmen gegen die Verlagerung von in Deutschland erzielten Gewinnen in niedriger besteuerte ausländische Gebiete getroffen. Eine intensivere Kontrolle durch vermehrte Betriebsprüfungen soll die Gestaltungsmöglichkeiten im internationalen Steuerrecht und bei der schärferen Abgrenzung der Betriebsausgaben von den Ausgaben zur privaten Lebensführung einschränken. Der Körperschaftsteuersatz wird von gegenwärtig 25 % auf einheitlich 30 % auf einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne angehoben. Bei Ausschüttungen wird statt des Halbeinkünfteverfahrens das Vollerrechnungsverfahren wieder eingeführt.

Bezüglich der Reform der Gewerbesteuer lehnt sich die im Rahmen der SES vorgesehene Gemeindefinanzierungssteuer stark an den Vorschlag zur „Modernisierung der Gewerbesteuer“ durch die „Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände“ an. Durch Einbeziehung der gesamten Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit, also auch der der Freiberufler, wird der Kreis der Steuerpflichtigen ausgeweitet. Um die Ergiebigkeit zu erhöhen und die Schwankungsanfälligkeit zu reduzieren, wird die Bemessungsgrundlage verbreitert. Sie umfasst den Steuerbilanzgewinn unter Hinzurechnung aller Zinsen aus Dauerschulden sowie des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten. Im Gegenzug wird die Steuermesszahl für Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen auf einheitlich 3 % gesenkt. Die Abzugsfähigkeit der Gemeindefinanzierungssteuer von ihrer eigenen Bemessungsgrundlage sowie derjenigen der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer bleibt erhalten. Ebenso bleibt es bei der pauschalierten Anrechenbarkeit der gezahlten Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld, um Personengesellschaften gegenüber Kapitalgesellschaften steuerlich nicht zu benachteiligen. Dadurch wird in der Summe

eine Erhöhung der tariflichen Gesamtbelastung der Unternehmen durch Gemeindefinanzierungs- und Körperschaft- bzw. Einkommensteuer vermieden.

Ergänzend strebt die SES eine deutliche Stärkung der Vermögensbesteuerung an. Hierzu soll die Vermögensteuer auf reformierter Grundlage wieder erhoben werden.³ Um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes gerecht zu werden und Geldvermögen gegenüber Immobilienvermögen nicht zu diskriminieren, werden realistische und aktuelle Immobilienwerte zugrunde gelegt. Pro Haushalt (Regelfall 2 Erwachsene und 2 Kinder) soll es einen Freibetrag von 500.000 € geben, der Steuersatz soll 1 % betragen. Daneben ist eine höhere Besteuerung großer Erbschaften und Schenkungen vorgesehen, bei der ebenfalls die aktuellen Immobilienwerte zugrunde gelegt werden sollen.

Die SES erfüllt die im vorigen Abschnitt aufgestellten Anforderungen recht gut. Insgesamt könnte sich bei kompletter Umsetzung – trotz erheblicher Tarifsenkungen in der Größenordnung von 20 Mrd. € – ein Mehraufkommen von etwa 40 Mrd. € ergeben. Dies würde zur Finanzierung der Mehrausgaben aufgrund des Ausgabenpfades im Rahmen der hier vorgeschlagenen Konsolidierungsstrategie von 30 Mrd. € oder alternativ der Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung von 35 Mrd. € vollkommen ausreichen. Sollte allerdings eine Steuerfinanzierung beider Projekte gleichzeitig notwendig werden oder eine komplette Umsetzung des Konzeptes nicht gelingen, würde das Aufkommen nicht ausreichen. In diesem Fall bedürfte es zusätzlicher Steuererhöhungen an anderer Stelle, sei es durch geringere Tarifsenkungen oder eine weitere Anhebung des Spitzensteuersatzes im Rahmen der SES, sei es durch eine ergänzende Erhöhung der Grundsteuer oder indirekter Steuern wie der Umsatzsteuer oder der Energiesteuern.⁴

Die SES nähert sich der synthetischen Einkommensbesteuerung wieder an und trägt dadurch wie durch die gleichmäßigere und stärkere Heranziehung hoher Vermögen und Erbschaften zu höherer Steuergerechtigkeit bei. Die zu erwartenden Verteilungswirkungen sind aufgrund der Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich und der Belastungen im hohen und höchsten Einkommensbereich ebenfalls deutlich positiv.

Angebotsseitig sind kaum negative Effekte für Wachstum und Beschäftigung zu erwarten; Einkommen- bzw. Körperschaft- und Gemeindefinanzierungssteuer lassen sich so austarieren, dass die maximale tarifliche Grenzbelastung der Unternehmensgewinne gegenüber dem geltenden Recht nicht zunimmt. Zudem sinken die Grenzsteuersätze der Einkommensteuer im unteren und mittleren Bereich erheblich (*Abbildung 1*).

Nachfrageseitig sind ebenfalls keine negativen Effekte zu erwarten. Wird das erzielte Steuermehraufkommen zur Finanzierung des Ausgabenwachstumspfades oder zur Aufstockung der öffentlichen Investitionen verwendet, ist aufgrund des höheren Multiplikators der Staatsausgaben sogar mit einem expansiven Impuls zu rechnen. Nachfragesteigernde Effekte ergeben sich aufgrund relativ höherer Konsumquoten im unteren und mittleren Einkommensbereich, da die Reform zu einer Umverteilung von oben nach unten führt. Die mit der Gemeindefinanzierungssteuer verfolgte konjunkturunabhängigere Aufstockung der kommunalen Finanzen dürfte zudem wesentlich zu einer Erhöhung und Verstärkung der kommunalen öffentlichen Investitionen führen, was positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen würde.

6 Fazit

In der Steuerpolitik hat es in den letzten Jahren Verfehlungen bei zentralen steuerpolitischen Zielen gegeben. Massive Steuerersenkungen durch die rot-grünen Steuerreformen und konjunkturbedingte Einnahmefälle haben die Finanzierung des Staates gefährdet. Der Trend zu einer ungleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung wurde gefördert: Die Reformen begünstigten Haushalte mit hohen und höchsten Einkommen. Zudem ha-

³ Zu den Perspektiven der Vermögensbesteuerung vgl. *Bach/Bartholmai* (2002) und *Bach et al.* (2004a).

⁴ Zu den wachstums-, beschäftigungs- und verteilungspolitischen Auswirkungen einer Finanzierung versicherungsfremder Leistungen durch unterschiedliche Steuern vgl. ausführlich: *Meinhardt/Zwiener* (2005). Vgl. auch den Beitrag von *Leiber/Zwiener* in diesem Heft.

ben die Steuersenkungen zur Wachstums- und Beschäftigungskrise beigetragen, da sie zu einer Verschärfung des prozyklischen ausgabenseitigen Sparkurses geführt haben. Die von den Oppositionsparteien propagierten Vorschläge für eine radikale Vereinfachung des Steuersystems stellen keine Alternative zur rot-grünen Steuerpraxis dar – sie würden die geschilderten Probleme nochmals erheblich verschärfen, da sie

mit weiteren massiven Einnahmenausfällen und einer tendenziell zunehmenden sozialen Schieflage verbunden wären.

Eine echte steuerpolitische Alternative, die die Zielverluste der Vergangenheit korrigieren will, muss daher wieder die Finanzierung des Staates auf eine solide Grundlage stellen und die Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit stärker beachten, ohne dabei Wachstum und Beschäftigung zu be-

einträchtigen. Die gegenwärtig bei Rot-Grün diskutierten steuerpolitischen Korrekturen sind daran gemessen zu zaghaft. Als grundlegendere Alternative empfehlen sich Reformen auf der Basis des Konzeptes der Solidarischen Einfachsteuer – gegebenenfalls ergänzt durch die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung.

LITERATUR

- Bach, S./Bork Ch./Kohlhaas, M./Lutz, Ch./Meyer, B./Praetorius, B./Welsch, H.** (2001): Die ökologische Steuerreform in Deutschland. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt, Heidelberg
- Bach, S./Bartholmai, B.** (2002): Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland, Düsseldorf
- Bach, S./Haan, P./Rudolph, H.-J./Steiner, V.** (2004): Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot; in: DIW-Wochenbericht 16, S. 186–204
- Bach, S./Haan, P./Maiterth, R./Sureth, C.** (2004a): Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften – Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkung, Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2002): Verteilungswirkungen des deutschen Steuersystems. Gutachten des RWI Essen, „Empirische Analyse der effektiven Inzidenz des deutschen Steuersystems im Zeitablauf; in: Monatsberichte des BMF 10, S. 37–43
- Bundesregierung** (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin
- Bundesregierung** (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin
- Corneo, G.** (2005): Steuern steuern die Unternehmensentscheidungen?; in Truger, A. (Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg, erscheint demnächst
- DIW** (2004): Arbeitskreis Konjunktur des DIW, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung; in: DIW-Wochenbericht 01, S. 1–43
- Finanzministerkonferenz** (2004): Grundlegende Reform des Steuerrechts – Bewertung der verschiedenen Steuerreformkonzeptionen – Bericht der Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder, 16. Februar, Berlin
- Haan, P./Steiner, V.** (2004): Distributional and Fiscal Effects of the German Tax Reform 2000. A Behavioural Microsimulation Analysis, DIW-Discussion Paper 419, Berlin
- Haller, H.** (1981): Die Steuern, Tübingen
- Institute - Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute** (2004): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004, DIW Wochenbericht 18, S. 231–279
- Kraus, A.** (2005): Unternehmensgewinne angemessen besteuern; in: Truger, A. (Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg, erscheint demnächst
- Meinhardt, V./Zwiener, R.** (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, Berlin
- Neumark, F.** (1970): Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen
- NRW-Landesregierung** (2004): Sozialbericht NRW 2004 – Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf
- Schäfer, C.** (2003): Mit einer ungleicheren Verteilung in eine schlechtere Zukunft; in: WSI Mitteilungen 11, S. 631–643
- Schäfer, C.** (2004): Mehr soziale Ungleichheit – weniger ökonomischer Erfolg; in: WSI Mitteilungen 11, S. 583–595.
- Truger, A.** (1999): Steuerpolitik, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Eine kritische Bestandsaufnahme; in: WSI-Mitteilungen 12, S. 851–861
- Truger, A.** (Hrsg.) (2001): Rot-grüne Steuerreformen – eine Zwischenbilanz, Marburg
- Truger, A.** (2001a): Der deutsche Einstieg in die ökologische Steuerreform; in: Truger, A.: Rot-grüne Steuerreformen – eine Zwischenbilanz, Marburg, S. 135–169
- Truger, A.** (2004): Verteilungs- und beschäftigungspolitische Risiken aktueller Steuerreformkonzepte., WSI-Diskussionspapier 120, Düsseldorf
- Truger, A.** (2004a): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?; in: Hein, E./Heise, A./Truger, A. (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg, S. 169–208
- Truger, A.** (2004b): Die Solidarische Einfachsteuer im Vergleich konkurrierender Steuerreformkonzepte; in: WSI-Mitteilungen 12, S. 652–661
- ver.di/attac/IG Metall** (2004): Konzept für eine „Solidarische Einfachsteuer“ (SES) Gerechte Steuern – Öffentliche Finanzen stärken, Mai, Berlin, http://www.igmetall.de/download/wirtschafts_steuerpolitik/solidarische_einfachsteuer.pdf
- Wagenhals, G.** (2000): Incentive and Redistribution Effects of the German Income Tax Reform 2000, in: Finanzarchiv 3, S. 316–332
- WSI-Mitteilungen (2004)**: Perspektiven der Steuerpolitik, Schwerpunkt- heft 12