

Peter Bareis

Niedrigere Steuersätze durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage*

Prof. Dr. Peter Bareis, geb. 1940 in Pforzheim, Studium der Ökonomie und Wirtschaftspädagogik in Mannheim, St. Gallen und Berlin, lehrte von 1970 bis 1986 Betriebswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der FU Berlin und ist seit 1987 Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre und Prüfungswesen der Universität Hohenheim. Er war Vorsitzender der Ende 1993 vom Bundesminister der Finanzen eingesetzten „Einkommensteuer-Kommission“.

Es gehört bei der Diskussion um Besteuerung und Staatsquote heutzutage zur „politischen Korrektheit“, jede Forderung nach Senkung der Steuersätze mit der Gegenforderung zurückzuweisen, zuerst müsse eine sogenannte

* Literatur zum Thema:

Bareis, R., Die notwendige Reform der Einkommensteuer 19% -Thesen der Einkommensteuer-Kommission im Vergleich mit den Tarifvorschlägen des BMF und des Finanzministeriums NRW; in: DStR — Deutsches Steuerrecht, 33. Jg. (1995a), S. 157-163.

BMF (Hrsg.),Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer, in: Schriftenreihe des BMF, Heft 55, Bonn 1995. Dziadkowski, D., Zur geplanten Einkommensteuerreform „1999 + x“, in: FR - Finanz-Rundschau, 78. Jg. (1996), S. 653-663.

Rose, M., Argumente für ein konsumbasiertes Einkommensteuersystem ohne Subventionselemente und die Schutzverzinsung (das Existenzminimum) des Kapitals, in: Baron, S. und Handschuch, K. (Hrsg), Modell einer radikalen Reform der Einkommensteuer, in: Wege aus dem Steuerchaos, Stuttgart 19%, S. 65-88. Siegel,Th./ Schneider, D., Existenzminimum und Familienlastenausgleich: Ein Problem der Reform des Einkommensteuerrechts, DStR - Deutsches Steuerrecht, 32. Jg. (1994), S. 597-604.

Solms, H. O., Neues Denken in der Finanz- und Steuerpolitik, Rede anlässlich der Mitgliederversammlung des Instituts „Finanzen und Steuern“, April 1996.

Udall, G., Modell einer radikalen Reform der Einkommensteuer, in: Baron, S. und Handschuch, K. (Hrsg), Modell einer radikalen Reform der Einkommensteuer, in; Wege aus dem Steuerchaos, Stuttgart 19%, S. 189-202.

„Gegenfinanzierung“ nachgewiesen werden. In diesem Sinne wird auch stets betont, eine isolierte Senkung der Steuersätze bei der Einkommensteuer sei undenkbar, wenn nicht zugleich eine „Verbreiterung der Bemessungsgrundlage“ erfolge. So wichtig es ist, den Zusammenhang zwischen Höhe der Steuersätze, der „Breite“ der steuerlichen Bemessungsgrundlagen und dem staatlichen Steueraufkommen immer wieder zu betonen, so sehr verliert sich die gegenwärtige Diskussion in der bloßen Schlagwortschlacht, wenn immer nur Teilaspekte eines schwierigen und komplexen Sachverhalts grell herausgestellt werden. Hier besteht auch für Gewerkschaften eine wesentliche Aufgabe. Manche Gewerkschaftsvertreter haben in der letzten Zeit mit leider fragwürdigen Argumenten, dabei um so lautstärker, für die Beibehaltung ungerechtfertigter Privilegien gekämpft. Das gilt für die behauptete vorgesehene angebliche „Strafsteuer“ auf Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeitszuschläge ebenso wie für die Ablehnung einer Einschränkung der Kilometerpauschale. Im folgenden wird gezeigt, weshalb die Zeit für ein Umdenken gekommen ist. Dazu werde ich meine wesentlichen Ergebnisse verschiedener Veröffentlichungen und die aus vielen Diskussionen gewonnenen Erfahrungen ohne weitere Quellenhinweise zusammenfassen.

In unserer gegenwärtigen Situation hat die Bereitschaft zum Umdenken immer breitere Bevölkerungsschichten erfaßt. Langsam bricht sich die Erkenntnis Bahn, daß - salopp ausgedrückt - unser Staat sich übernommen hat, in zu vielen Bereichen zu viele Ausgaben tätigt und die allein von ihm leistbaren Aufgaben auch noch schlecht ausführt. Dafür verlangt er nach von niemandem mehr nachvollziehbaren, weil nicht mehr vorhandenen Grundsätzen von uns allen Steuern und Abgaben, deren Wirkungen ebenfalls niemand überblicken kann. Es ist deshalb notwendig, sich auf Kriterien für ein vernünftiges Steuersystem zu besinnen.

Besteuerung und Marktwirtschaft

Die Soziale Marktwirtschaft ist zuerst *Marktwirtschaft*. Aus marktwirtschaftlichen Überlegungen folgt die wichtigste Forderung an ein Steuersystem: Die Entscheidungen der Marktpartner (auch deren „private“ Entscheidungen) in einer Welt mit Steuern sollen gleich ausfallen wie in einer (gedachten) Welt ohne Steuern, dürfen also nicht „verzerrt“ werden. Denn nur auf einem unverzerrten Markt können sich die Wünsche und Vorstellungen der Wirtschaftssubjekte über Angebot und Nachfrage am Markt durchsetzen. Fallen die Entscheidungen anders aus, so mindert sich regelmäßig die Wohlfahrt aller. Aus ökonomischer Sicht ist deshalb ein wesentliches Ziel, das vom Steuerrecht angestrebt werden sollte, die *Entscheidungsneutralität Lenkungszwecke* sollten ebensowenig wie *Sozialzwecke* mit dem Steuerrecht verbunden werden. Das gilt jedenfalls besonders für die Einkommensteuer. Das Angebot in einer Marktwirtschaft soll sich nach den Präferenzen der (kaufkräftigen) Nachfrager richten, nicht nach den Vorstellungen von Staatsbediensteten, die „für“ die einzelnen Wirtschaftssubjekte handeln.

Das *Sozialstaatsgebot* kann erst zum Zuge kommen, wenn ausreichend Wohlstand vorhanden ist. Es steht meist in Konflikt mit der Forderung nach einer -vom einzelnen aus betrachtet- „entscheidungsneutralen“ Besteuerung. Dann muß sichergestellt werden, daß soziale Maßnahmen so wenig wie möglich verzerrend wirken. Deshalb ist das Einkommensteuerrecht fast immer ungeeignet, Sozialzwecke zu erfüllen.

Ein Gedankenexperiment

Diese Ergebnisse folgen aus einem allgemein nachvollziehbaren Gedankenexperiment. Jedermann sollte stets prüfen, ob er die Besteuerung auch dann als „fair“ betrachten würde, wenn er seine soziale oder finanzielle Stellung nicht kennen würde. Er sollte das Steuersystem sowohl dann akzeptieren, wenn er ohne sein Verschulden zu den sozial und finanziell am schlechtesten gestellten Bürgern gehört. Er sollte aber ebenso prüfen, ob er dann, wenn er zu den durch eigene Leistung oder durch ein gütiges Geschick finanziell Erfolgreichen gehören würde, mit der Besteuerung einverstanden wäre. Auch das Sprichwort verlangt: „Was Du nicht willst, das man Dir tu, das füg' auch keinem andern zu!“

Wer dieses Experiment ausführen will, kann sich Rat bei den Gerechtigkeitstheoretikern Rawls und Sterba holen, die Kants „kategorischen Imperativ“ weiter entwickelt haben. Auf das Steuerrecht zugeschnitten, kommt man zu folgenden Prinzipien: ein Verdienst-, ein Bedürfnis- und ein Sparprinzip. Danach muß das Markteinkommen der Steuerpflichtigen als deren „*Verdienst*“ anerkannt werden und darf grundsätzlich nicht umverteilt werden.

Umverteilung leitet sich allein aus einem *Bedürfnisprinzip* ab. Dabei muß aber streng der Grundsatz der *Subsidiarität* eingehalten werden: Wer selbst für sich sorgen kann oder sich rechtzeitig gegen die Wechselfälle des Lebens privat durch Versicherung schützen kann, benötigt für sich keine staatliche Unterstützung, keine Umverteilung zu seinen Gunsten.

Die „gerechte Sparrate“ macht auf die *intergenerationelle* Verteilung aufmerksam. Die nachfolgenden Generationen dürfen nicht von der gegenwärtig lebenden benachteiligt oder gar ausgebeutet werden. Es darf nicht dazu kommen, daß die lebende Generation vollmundig von einem Generationenvertrag plaudert, die nachfolgende dies aber als Generationendiktat sieht. Das verlangt die Anerkennung einer – „angemessenen“ – Sparrate. Deshalb darf freiwilliges Sparen nicht auch noch steuerlich bestraft werden.

Das Gedankenexperiment zeigt noch etwas: Jedermann ist in Unkenntnis seiner finanziellen und sozialen Lage bei der Entscheidung über die Besteuerung risikoscheu: Es könnte ja sein, daß er zur Gruppe der finanziell und sozial sehr Benachteiligten gehört. Deren Sicherung ist besonders wichtig. Auch der später Bessergestellte kann dies aus vorausschauendem Selbstschutz- und Sicherheitsdenken akzeptieren.

Die Gefahr des Leviathan-Staates

Die Überlegungen müssen aber noch weitergeführt werden. Denn der demokratische Wülsbildungsprozeß in einer repräsentativen Demokratie birgt die Gefahr des „Leviathan-Staates“. Die Handlungen der politisch Verantwortlichen können ökonomisch erklärt werden. Sie sind „politische Unternehmer“ und streben - das ist kein Vorwurf - nach Maximierung der Staatseinnahmen, über die sie verfügen können. Sie sind „klientenzentriert“ statt „kriterienorientiert“. Denn sie haben starke Anreize, ihren Wählern steuerliche Wohltaten zu offerieren und deren Kosten vor der Allgemeinheit zu verstecken. Selbst wenn für die Staatsaufgaben nur ein bestimmtes, vorgegebenes Budget aufrechterhalten werden soll, gilt ein einfacher rechnerischer Zusammenhang. Sie müssen zur Finanzierung der sog. Einzelfallgerechtigkeit den Steuersatz für alle nicht begünstigten Steuerpflichtigen erhöhen: In dieser Welt gibt es nichts umsonst, erst recht keine Staatsleistungen.

Daher muß zusätzlich sichergestellt werden, daß der Staat seine Aufgaben, seine Ausgaben und somit auch seine Einnahmen wesentlich mehr als bisher beschränkt. Deshalb ist eine Verbreiterung von Bemessungsgrundlagen zwar zur Vermeidung von Verzerrungen notwendig. Aber zusätzlich und gleichzeitig müssen die Steuersätze gesenkt werden.

Besteuerung und Verteilungsquoten

Der Staat greift mit der Besteuerung ganz erheblich in die Marktprozesse ein. Das Einkommensteuergesetz (EStG) verteilt in vieler Hinsicht Einkommen um. Das beginnt schon mit der Beachtung der Forderung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), wonach das Existenzminimum zwingend steuerfrei zu stellen ist. Durch die Freistellung des Existenzminimums werden die Einnahmen aus der Einkommensteuer niedriger ausfallen als im Falle der (zu Recht verbotenen) Besteuerung auch der kleinsten Einkommen unterhalb des Existenzminimums. Diese Verteilungsfolgen müssen hingenommen werden; sie stellen aus der wertenden Sicht der Verfassung keine „Entlastung“ dar. Aus dieser Sicht steckt auch im Progressiven Tarif eine Umverteilung, deren Ausmaß aber nicht bestimmbar ist.

Die Einkommensteuer als Musterbeispiel für die Notwendigkeit einer Steuerreform

Die Einkommensteuer als die bei weitem bedeutendste Steuerquelle kann - wenigstens grundsätzlich - als eine Art „Zielsteuer“ aufgefaßt werden. Nach dem Alltagsverständnis von „Einkommen“ ist es sicherlich richtig zu behaupten, die Mehrzahl der Menschen strebe nach Einkommen. Denn in einer unsicheren Welt genügt es nicht, für den heutigen Konsum zu arbeiten. Unser Lebensunterhalt soll dauerhaft gesichert werden, wir wollen finanziell unabhängiger werden. Kann aus versteuertem Einkommen Ersparnis gebildet werden, so erhöht dies die finanzielle Unabhängigkeit in der Zukunft. Wird

das Einkommen besteuert, so beschneidet die Einkommensteuer diejenigen Mittel, die der einzelne für Konsum- bzw. für Sparzwecke selbst erwirtschaftet hat. Wer das Verfassungsgebot ernst nimmt, wonach die Steuerpflichtigen gleich zu behandeln sind, muß zugleich fordern, daß allein die Höhe des - umfassend definierten - Einkommens der Maßstab sein kann, an dem sich seine Besteuerung orientiert.

Bei der Ausgestaltung eines Steuergesetzes müssen mindestens vier wesentliche Fragen beantwortet werden; bei der ESt sind dies:

1. das Steuersubjekt, das ist die einzelne natürliche Person (bzw. auch ein Ehepaar);
2. das Steuerobjekt (Steuergegenstand), das sind erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten;
3. die Bemessungsgrundlage, das ist das gesamte finanzielle Ergebnis dieser Tätigkeiten (Einkommen);
4. der Tarif, der regelt, welcher Steuersatz bei unterschiedlich hohem Einkommen gezahlt werden muß (Einkommensteuerfunktion bzw. -tabelle).

Dabei sind auf allen Stufen *Ausnahmeregelungen* (Befreiungen, Ermäßigungen) denkbar, aber nach dem Gleichmäßigkeitsgebot eigentlich nicht zulässig. So hat allein die ESt-Kommission über 80 Positionen im derzeitigen Einkommensteuerrecht aufgelistet. Sie sind nicht zu rechtfertigen.

Man darf jedoch nicht allein auf diese vier Aspekte achten. Da die Besteuerung der Einnahmenerzielung des Staates dient, müssen die gesamten aus dem EStG zu erwartenden *Steuereinnahmen* in die Überlegungen einbezogen werden. Diese Einnahmen werden entscheidend durch die *Einkommensverteilung*., also die Zahl der jeweiligen Steuerpflichtigen in den einzelnen Einkommensklassen, bestimmt.

Steuerobjekte der Einkommensteuer

Das EStG versucht zwar grundsätzlich, alle erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten zu erfassen. Diese aber sind in sieben Arten unterteilt. Dafür werden unglaublich komplizierte Abgrenzungsmerkmale für die sogenannten „Einkunftsarten“ benötigt. Es bedarf großer Anstrengungen – und ist sehr kostspielig -, diese Tätigkeiten voneinander abzugrenzen. Auch damit werden die Bemessungsgrundlagen verzerrt. Eine Beschränkung auf selbständige und nichtselbständige Tätigkeiten mit Erwerbsabsicht sowie auf Kapitalerträge wäre statt dessen völlig ausreichend. Diese Abgrenzung hat ersichtlich nur den Sinn, für einzelne Tätigkeiten Sonderbestimmungen einführen zu können. So werden z. B. durch die Abgrenzung einer Einkunftsart „Land- und Forstwirtschaft“ den dort Tätigen allein aufgrund dieser Tätigkeit Subventionen zugeordnet. Ob diese angesichts der Einkommenshöhe berechtigt sind, wird gar nicht mehr erörtert.

Die Abgrenzung der gewerblichen von anderen Tätigkeiten dient vor allem dem Zweck, an diese Tätigkeit noch eine Zusatzsteuer, die Gewerbe-

steuer, anzuhängen. Hiervon sind die selbständigen, insbesondere freiberuflichen Tätigkeiten, verschont. Werden diese jedoch in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft ausgeübt, so gelten sie als gewerbliche Betätigung.

Den drei genannten ersten Einkunftsarten gemeinsam ist ihre Zuordnung zu den Gewinneinkunftsarten: ihre Höhe richtet sich nach dem realisierten Reinvermögenszugang, während die übrigen vier Tätigkeitsarten steuerlich grundsätzlich nur „Überschußeinkünfte“ sind, bei denen Vermögensgewinne außerhalb der Besteuerung bleiben. Niemand kann dafür plausible Gründe angeben. Die hierdurch hervorgerufenen Zusatzlasten können schwerlich überschätzt werden.

In vielen Fällen wird die vierte Einkunftsart, die nichtselbständige Tätigkeit, belohnt. Auch hier muß man sich vor dem falschen Urteil hüten, Arbeitnehmer seien als solche steuerlich zu bevorzugen. Nicht die Arbeitnehmereigenschaft darf das Maß dafür sein, ob jemand unterstützungswürdig ist; zu fragen ist statt dessen nach der Höhe seines Einkommens. Der Vorstandsvorsitzende einer großen Publikumsaktiengesellschaft gilt steuerlich als Arbeitnehmer; er benötigt keine Steuervergünstigungen, die seine Untergebenen über einen erhöhten Steuersatz für alle mitfinanzieren. Auch der knapp sein Existenzminimum fristende kleine Handwerker finanziert diese ihm nicht gewährten Vorteile bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit mit. Entsprechendes gilt für Zuschläge bei Sonntags-, Nacht-, Feiertagsarbeit. Die nichtselbständige Hebamme bekommt die Vergünstigung, die selbständige Hebamme bekommt sie nicht, auch wenn sie weit weniger als die angestellte Hebamme verdient: Ist dies gerecht oder auch nur sinnvoll? Im Ergebnis fördert der Staat Unselbständigkeit. Bei Wegfall dieser ungerechtfertigten Vergünstigung müssen die Tarifvertragsparteien sich dieser Aufgabe annehmen; sie ist nicht vom Staat zu lösen.

Dagegen wird immer wieder betont, der selbständig Tätige habe demgegenüber vielfältige andere Steuergestaltungsmöglichkeiten. Auch dies gilt so allgemein nicht: Dem wenig verdienenden Selbständigen, der eigentlich gerne eine unselbständige Tätigkeit ausüben möchte, aber keine findet, helfen alle diese Möglichkeiten nicht viel oder gar nichts, wenn er einen niedrigen Steuersatz hat. Das ist, worauf im Beitrag von *Didzoleit/Schlamp* hingewiesen wird, mit steigendem Einkommen anders.

Gewerkschaftsführer haben jetzt betont, daß es mit ihnen keine Abkehr von der Steuerbefreiung bei Sonntags-, Feiertags-, und Nachtarbeitszuschlägen gäbe. Wer aber soll z. B. dafür bezahlen, daß bei einer Zeitung sonntags gearbeitet wird, damit ich montags meine Zeitung im Briefkasten vorfinde? Doch wohl nicht diejenigen, die statt der Zeitung lieber das Morgenfernsehen betrachten! Nach meiner Überzeugung muß ich dafür bezahlen, weil ich die Zeitung lesen will: Der Zeitungsleser und niemand sonst muß über den Preis der Zeitung die Sonntagsarbeit mitfinanzieren. Was machen wir aber? Wir sagen, alle anderen sollen höhere Steuersätze bekommen, damit der Staat die

Sonntagszuschläge bei der Einkommensteuer freistellen kann. Es zahlen somit nicht diejenigen, die den direkten Nutzen haben, es zahlt die Allgemeinheit.

Vermeintlich sozialpolitisch erwünschte Wohltaten werden so von einer gönnerhaften Obrigkeit verteilt, ohne zu überlegen, ob dies überhaupt nötig ist und wenn ja, ob diese Wohltaten wirklich den richtigen Personen zugute kommen. Ein besonders verzerrendes und ungerechtes Ergebnis stellt sich bei einem progressiven Tarif ein, wenn aus vermeintlich sozialen Gründen bestimmte Einnahmen steuerfrei gestellt werden. Nehmen wir als Beispiel die sogenannte „Übungsleiterpauschale“ für nebenberufliche Tätigkeiten als Ausbilder, Erzieher, Künstler bis zur Höhe von 2.400 DM (§ 3 Nr. 26 EStG). Dem Staat entgehen dadurch Pro Jahr rund 400 Millionen DM. Ein Alleinstehender mit einem Einkommen knapp oberhalb des Existenzminimums müßte für diesen Betrag, wäre er einkommensteuerpflichtig, rund 25 Prozent Einkommensteuer bezahlen, wäre also bei einer der artigen Tätigkeit um rund 1.800 DM „reicher“. Ein Steuerpflichtiger mit dem Spitzensteuersatz von 53 Prozent wäre nur um 1.128 DM „reicher“. Durch die Freistellung erhöhen dagegen beide ihr verfügbares Einkommen um denselben Betrag von 2.400 DM. Ist das gerecht oder auch nur sinnvoll? Man muß erhebliche Zweifel an der Weisheit derartiger Regelungen anmelden, ganz abgesehen davon, daß es eine mündige Bevölkerung nicht nötig haben sollte, derartige Tätigkeiten nur dann auszuführen, wenn sie steuerlich prämiert werden. Eine gönnerhafte Obrigkeit glaubt, daß die Bevölkerung derartige erwünschte Tätigkeiten nur dann ausübt, wenn sie jeweils steuerlich prämiert werden. Sie hofft, niemand möge bemerken, daß dafür alle, auch die scheinbar Begünstigten, höhere Steuern zahlen müssen und mehr Verfügungsmacht an die politisch Verantwortlichen abgeben, als dies ohne derartige Bestimmungen nötig wäre. Die Beispiele ließen sich fortsetzen; hingewiesen sei vor allem auf die Anlage 8 der „Thesen“ der ESt-Kommission. Leider will auch die Waigel-Kommission hierauf nicht verzichten.

Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer

Für die Ermittlung der sogenannten „Bemessungsgrundlage i.e.S.“ gibt es mindestens fünf unterschiedliche Methoden, teilweise in Abhängigkeit von der Einkunftsart. Bei den Gewinneinkunftsarten gibt es den steuerlichen Betriebsvermögensvergleich nach § 4 Abs. 1 EStG, den aus der Handelsbilanz abgeleiteten nach § 5 EStG und die Überschußrechnung nach § 4 Abs. 3 EStG, die jedoch einen Gewinn ermittelt und nicht mit der Berechnung des Überschusses der Einnahmen über die Werbungskosten bei den vier letzten Einkunftsarten verwechselt werden darf. Schließlich gibt es für Land- und Forstwirte eine pauschalierte Gewinnberechnung.

Es ist klar, daß die Ergebnisse dieser Methoden vielfältig voneinander abweichen. Sachliche Gründe dafür gibt es nicht.

Es gibt viele Beispiele für ungerechtfertigte Sonderbehandlungen bei einzelnen Einkunftsarten. So muß man sich z. B. darüber im klaren sein, daß ein Freibetrag von 6.000 DM (12.000 DM) bei den Einkünften aus Kapitalvermögen einen Lenkungseffekt in bestimmte Investitionsformen zur Folge hat. Man vernachlässigt hierbei, daß ein Landwirt, ein Gewerbetreibender oder ein Freiberufler auch Kapital investiert und insofern „Zinserträge“ hat, die dann allerdings nicht in den Genuß eines entsprechenden Freibetrages kommen.

Schließlich ist die Kommission der Auffassung, daß z. B. bei der Wahl des Wohnortes auch private Erwägungen eine Rolle spielen und deshalb die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte keineswegs nur beruflich oder betrieblich veranlaßt sind. Durch den Abzug der derzeit hohen Pauschale von 70 Pfennig je Entfernungskilometer kann ich alle anderen über hohe Steuersätze dafür bezahlen lassen, daß ich im Landschaftsschutzgebiet wohne. Die Amerikaner sagen im Gegensatz dazu: „Die Arbeit beginnt am Fabriktor“ -mit der Konsequenz, daß keinerlei Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte berücksichtigungsfähig sind. So weit wollte die Kommission nicht gehen. Sie hielt es allerdings für ausreichend, eine am öffentlichen Personennahverkehr orientierte Pauschale von 20 Pfennig je Entfernungskilometer zu gewähren, gleichgültig, ob der Weg mit dem Fahrrad oder der Luxuskarosse zurückgelegt wird. Deshalb geht die Waigel-Kommission mit ihrem Vorschlag auch hier in die richtige Richtung.

Die ESt-Kommission empfiehlt, auch um die *Rentenbesteuerung* endlich verfassungskonform zu regeln, Rentenversicherungsbeiträge heute völlig von der Einkommensteuer freizustellen, allerdings mit der Folge, daß sie dann im Alter - also im Zuflußzeitpunkt – voll besteuert werden müssen. Nur so kann garantiert werden, daß ein Beitragszahler nur diejenigen Beträge versteuert, in deren Genuß er auch noch zu Lebzeiten kommt. Ansonsten kann es zu dem Effekt kommen, daß ein Steuerpflichtiger Beträge versteuert, ohne jemals in den Genuß der Rentenversicherung zu kommen; auch seine Erben gehen leer aus, da sie das eingezahlte Kapital nicht erhalten. Vor allem im Rentenvorschlag der Einkommensteuer-Kommission haben Sozialpolitiker aus allen Lagern den versuchten Abbau des Sozialstaates sehen wollen, den man mit allen Mitteln abwehren müsse. Entscheidend ist jedoch, daß der Staat Einkommen nur einmal besteuern darf. So darf die Rente dann nicht mehr besteuert werden, wenn die Bürger Rentenversicherungsbeiträge aus versteuertem Einkommen gezahlt haben. So ist es aber in Wirklichkeit nicht. Der Arbeitgeberanteil ist steuerfrei, die andere Hälfte bleibt bei den Arbeitnehmern teilweise als Sonderausgabe unbesteuert. Auch heute schon wäre folglich eine höhere Besteuerung der Renten (z.B. 50 Prozent) durchaus begründbar, zumal ein Durchschnittsrentner aufgrund des Grundfreibetrages seine Rente weiterhin steuerfrei vereinnahmen könnte, sofern keine anderen Einkünfte vorliegen.

Steuertarif der Einkommensteuer

Im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat es viele unterschiedliche Tarifbestimmungen gegeben. Schon früh wurden sogenannte Formeltarife eingeführt, vor allem deshalb, um einen möglichst glatten Verlauf der Steuersätze zu bekommen. Damit ist natürlich der Nachteil verbunden, daß nur derjenige diesen Verlauf beurteilen kann, der die mathematischen Zusammenhänge versteht. Umgekehrt ist der derzeit besonders diskutierte sog. „Stufentarif“ zwar leichter zu verstehen. Das wird durch einen weniger glatten Verlauf erkauft. Diese Unterschiede sind aber insgesamt mehr technischer Natur und haben die Schlagzeilen, die sie gemacht haben, nicht verdient. Viel wichtiger ist die Frage nach dem jeweiligen Steuersatz beim jeweiligen Einkommen. Dabei muß man streng zwischen dem *durchschnittlichen* Steuersatz und dem Steuersatz auf Einkommensänderungen (Lohnerhöhungen), dem *Grenzsteuersatz* unterscheiden, was an zwei Beispielen gezeigt werden soll:

1. Wer ein Einkommen von 12.095 DM im Jahr („Existenzminimum“) hat, muß keine ESt zahlen, sein durchschnittlicher Steuersatz ist 0 Prozent. Verdient er 100 DM hinzu, muß er bereits 27 DM Steuer bezahlen, sein Grenzsteuersatz - die zusätzliche Steuer, bezogen auf das zusätzliche Einkommen - ist 27 Prozent. Der Durchschnittssteuersatz ist aber immer noch gering; er ermittelt sich mit 27 DM, geteilt durch 12.195, das sind gerade 0,22 Prozent.
2. Wer ein Einkommen von 100.000 DM hat, muß 30.743 DM Einkommensteuer zahlen, der durchschnittliche Steuersatz ist 30,7 Prozent. Bei einem Einkommen von 100.100 schuldet er 30.794 DM, also 51 DM mehr. Sein Grenzsteuersatz ist 51 Prozent, bei einem Einkommen von 120.000 DM bereits 53 Prozent.

Der relativ hohe Grenzsteuersatz von 53 Prozent (mit Solidaritätszuschlag 57 Prozent) ist auch deshalb so hoch, weil die Bemessungsgrundlage und damit das Steueraufkommen durch die genannten Verzerrungen und Vergünstigungen ausgehöhlt ist. Es ist müßig zu fragen, was Grund und was Ursache ist: beides bedingt einander. Länder mit niedrigen Steuersätzen kennen auch nur wenige Ausnahmen. Deshalb begrüße ich die geplante Senkung der Steuersätze ausdrücklich.

Besonders fragwürdig angesichts dieser Grenzsteuersätze ist die Bestimmung (§ 34), wonach in bestimmten Fällen der halbe durchschnittliche Steuersatz auf Einkommensteile anwendbar ist. So dürfen z. B. beim Verkauf einer Einzelunternehmung im ganzen die aufgelösten stillen Reserven mit diesem halben durchschnittlichen Steuersatz (weniger als 27 Prozent) versteuert werden, selbst wenn bei normaler Besteuerung stets der höchste Steuersatz (53 Prozent) hierauf anzuwenden gewesen wäre. Auch Abfindungen wegen Entlassungen aus einem Dienstverhältnis dürfen so besteuert werden, selbst wenn der Abgefundene sofort eine andere Stelle antritt und ansonsten seine Einkünfte voll besteuern muß: Ein hochbezahlter Bundesligatrainer wird

wegen erwiesenen Mißerfolges - manchmal auch trotz Erfolges - vorzeitig aus seinem Vertrag entlassen. Hätte er seine Arbeit, wie verabredet, gemacht, hätte er 53 Prozent Spitzensteuersatz zahlen müssen. Jetzt wird er gefeuert und bekommt bei geschickter Gestaltung einen Teil der Abfindung steuerfrei. Der Rest wird mit dem halben durchschnittlichen Steuersatz belastet. Man mache sich klar, daß bereits kurz nach Überschreiten des Existenzminimums der Grenzsteuersatz so hoch liegt wie für einen derartigen - wohl kaum als Sozialfall zu bezeichnenden - Arbeitnehmer. Der Plan, diese Bestimmungen zu ändern, ist deshalb richtig. Bedenkt man in diesem Zusammenhang, daß der Spitzensteuersatz bereits vor mehr als dreißig Jahren bei 110.000 DM ebenfalls 53 Prozent betragen hat, so zeigt sich, daß immer mehr Personen im Laufe der Zeit mit immer höheren Grenzsteuersätzen belastet worden sind. Deshalb ist es in meinen Augen unausweichlich, die Grenzsteuersätze im gesamten Bereich, oben wie unten, erheblich zu senken.

Man muß sich klarmachen, daß steuerliche Vergünstigungen, die als Abzugsbeträge von der Bemessungsgrundlage gewährt werden, immer zugleich auch mit steigendem Einkommen höher werden, weil der Grenzsteuersatz mit dem Einkommen steigt. Das ist in aller Regel die Umkehrung des Bedürfnisprinzips: Wer da hat, dem wird gegeben.

Berücksichtigung von Privatausgaben bei der Einkommensteuer

Das geltende EStG folgt keinem einheitlichen Konzept bei der Abgrenzung zwischen erwerbswirtschaftlichen und privaten Tätigkeiten. Vielfach werden Privatausgaben aus Lenkungsgründen zum Abzug von der Bemessungsgrundlage zugelassen. Gleichgültig, welches Konzept für die Einkommensteuer aus systematischen Gründen für richtig gehalten wird: Es gibt aus jeder Sicht völlig inakzeptable Verzerrungen, Verwerfungen, Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten.

Lenkungsmaßnahmen im Einkommensteuergesetz

Bestimmte Privatausgaben können aus Lenkungsgründen von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden, wie z.B. die Aufwendungen für Haushaltshilfen bis zu einer Höhe von 18 000 DM. Wer viel verdient und sich die Hilfe am ehesten leisten kann, profitiert wegen seines hohen Steuersatzes am meisten. Eine Subvention von Arbeitsplätzen in Privathaushalten hat aus diesem Grund im Steuerrecht nichts zu suchen. Zudem stellt sich sofort auch die Frage, warum ich nicht auch steuerlich geltend machen darf, wenn ich meine Hemden in die Wäscherei trage oder im Gasthaus zu Abend speise. Damit schaffe ich schließlich auch Arbeitsplätze. Leider soll es bei dieser Maßnahme bleiben.

Die Förderung von Freizeitvergnügungen gehört gewiß nicht zu den dringendsten Staatsaufgaben; dennoch ist das Steuerrecht - wie Klaus Tipke es drastisch und zutreffend ausgedrückt hat - über das Gemeinnützigkeitsrecht „auf den Hund gekommen“: Es gibt nahezu für jede Freizeittätigkeit Spendenabzugsmöglichkeiten. Warum können Spenden nicht aus versteuertem

Einkommen erfolgen? Warum muß der Atheist über die hohen Steuersätze dafür bezahlen, daß ich Kirchensteuer entrichte? Auch hier ist unverständlich, weshalb staatlich auch noch eine Privilegierung erfolgen soll.

Eine besonders aufwendige, für die Begünstigten aber fast wirkungslose Lenkungsmaßnahme stellt § 19a EStG dar. Die Bestimmung benötigt fast 2000 Wörter, um einen Einkommensteil von 300 DM im Jahr von der Steuer freizustellen. Steuerpflichtige mit kleinen Einkommen (kleinem Grenzsteuersatz) haben daraus pro Jahr einen Vorteil von rd. 60 DM. Dafür müssen sie in Kauf nehmen, daß die Beteiligungen einer Sperrfrist unterliegen, sie müssen prüfen lassen, ob die Beteiligung zu den zugelassenen, penibel aufgelisteten elf Anlagemöglichkeiten zählt u.v.a.m. Diese Vergünstigung ist zudem an die Arbeitnehmereigenschaft geknüpft. Es ist grotesk, wenn § 19a EStG mit einer individuellen Steuerersparnis von rd. 60 DM, höchstens 130 oder 150 DM Pro Jahr und Person als Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand gepriesen wird. Demgegenüber sind für Vorsorgeaufwendungen, also z.B. für Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung, Höchstbeträge festgeschrieben.

Ich behaupte - bewußt überspitzt - daß diese allgemeinen Defizite ein Strukturproblem zeigen, mit dem nicht nur der Staat, sondern auch die Verbände sich verstärkt auseinandersetzen sollten:

- Schlagkräftige, relativ homogene Interessengruppen genießen besonders vielfältige Vergünstigungen. Alle übrigen Steuerpflichtigen tragen über die höheren Steuersätze zur Finanzierung dieser Vergünstigungen bei, meist ohne es bemerken zu können. Das kann durchaus dazu führen, daß die scheinbaren Vorteile, die sich eine Gruppe erkämpft hat, durch die Erfolge anderer Gruppen wieder verlorengehen und im Endeffekt alle geschädigt sind: Es wird eine unendliche Spirale in Gang gesetzt.
- Vermeintlich sozialpolitisch erwünschte Wohltaten werden von einer gönnerhaften Obrigkeit besonders gerne deshalb an alle unselbständig Tätigen mit der Gießkanne verteilt, weil dies eine besonders große Wählergruppe ist, ohne zu überlegen, daß diese Wohltaten nichts mit dem Sozialstaatsgebot zu tun haben, denn es wird nicht gefragt, ob die Begünstigten auch wirklich zu dem Personenkreis zählen, der sie benötigt: diejenigen, welche ohne Rücksicht auf ihre Tätigkeit nicht oder nur knapp in der Lage sind, ihre eigene Existenz zu fristen. Sie sind im Endeffekt die Hauptverlierer.

Schlußbemerkung

Die ursprünglich totgesagten Vorschläge der Einkommensteuerkommission weisen nach meiner Auffassung nach wie vor in die richtige Richtung, wenn wir wirklich eine größere Steuerreform und nicht nur ein kleines Herumkurieren an Symptomen wünschen. Hoffen wir, daß die politisch Verantwortlichen nicht bloß wieder vollmundig in allen Medien verkünden, es bestehe Handlungsbedarf. Die „misera contribuens plebs“, das arme steuerzahlende Volk, will endlich Taten sehen. Deshalb sollten die Pläne der Waigel-Kommission mit dem Ziel diskutiert werden, noch mehr ungerechtfertigte Vergünstigungen zu streichen.