



Einkommensbesteuerung in Zeiten der Globalisierung

Zwischen Gerechtigkeit und Effizienz

18. September 2008

Die Einkommensteuer hat sich zum wesentlichen Eckpfeiler der Finanzierung des zumeist stetig steigenden Finanzbedarfs öffentlicher Haushalte entwickelt. An die Ausgestaltung der Steuer werden verschiedene Anforderungen gestellt, wie Gerechtigkeit, Effizienz und Einfachheit. Diese stehen jedoch in einem gewissen Zielkonflikt.

Gerechtigkeit in Hinblick auf Fragen der Besteuerung bedeutet nicht nur Umverteilung. Gerechtigkeit heißt vor allem auch gleichmäßige und einheitliche Besteuerung von Einkommen. Dies trägt zu einem effizienteren und gerechteren Einkommensteuersystem bei. Der quasi-automatische Zugriff des Staates auf wachsende Steuereinnahmen, z.B. durch die „kalte“ Progression, sollte beschränkt werden.

Die internationale Verflechtung der Volkswirtschaften und der zunehmende Wettbewerb um mobile Bemessungsgrundlagen stellen die Steuersysteme vor gravierende Herausforderungen. Eine noch breitere Bemessungsgrundlage bei niedrigeren Steuersätzen und gedehnterem Steuertarif ist hier sinnvoll, ebenso eine bessere Einbindung der Unternehmensbesteuerung in das Steuersystem.

Ein einfaches Steuersystem in einem komplexen Wirtschaftssystem zu verwirklichen ist schwierig. Das übertriebene Streben nach Einzelfallgerechtigkeit sorgt letztlich nicht für mehr Gerechtigkeit. Auch „Flat Tax“-Modelle lösen nicht automatisch alle Probleme, vor allem in Hinblick auf die Belastung mittlerer Einkommen und Summe staatlicher Abgaben.

In Deutschland ist die insgesamt hohe Abgabenbelastung problematisch. Sie ist aber in erster Linie Folge der hohen Sozialabgaben. Ohne weitere Reformen ist die notwendige Senkung der Sozialabgaben, vor allem in der Kranken- und Pflegeversicherung, jedoch nicht nachhaltig.

Die Anreiz- und Umverteilungswirkungen der Sozialabgaben sind – auch aus Gerechtigkeitsgründen – ebenfalls problematisch. Neben einer reformbedingten Senkung der Sozialabgaben sollte auch stärker über die (Einkommens-)Steuerfinanzierung staatlicher Fürsorgeleistungen nachgedacht werden.

In einem Mischsystem von Steuern und Sozialabgaben ausschließlich isoliert in den jeweiligen Systemen über Gerechtigkeit zu sprechen, ist wenig zielführend. Wegen der Verzahnung der Systeme gilt es, die Wirkungen der gesamten Abgabenlast zu betrachten.

www.
dbresearch.de

Autor

Frank Zipfel
+49 69 910-31890
frank.zipfel@db.com

Editor

Barbara Böttcher

Publikationsassistentz

Angelika Greiner

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
Internet: www.dbresearch.de
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Norbert Walter

Einleitung

Steuern zahlt wohl kaum jemand wirklich gerne. Ein Blick in das Alte Testament zeigt, dass dies wohl schon sehr lange der Fall ist. Denn als kurz vor dem Kampf David gegen Goliath das Volk Israel Goliath das erste Mal sah, brach zunächst Panik aus und die Truppen begannen zu flüchten. Als quasi letztes Gegenmittel und Motivation der eigenen Mannen wurde das Angebot ausgesprochen: „Wer ihn erschlägt, den wird der König sehr reich machen; er wird ihm seine Tochter geben und seine Familie wird er von allen Steuern in Israel befreien“¹. Nachdem David Goliath besiegt hatte, gewannen die Israeliten die Schlacht.

Die beinahe philosophisch anmutende Frage, warum heutzutage Steuern in fast allen Staaten der Welt überhaupt erhoben werden, ist schnell beantwortet. Die öffentliche Sicherheit ist z.B. eine der Kernaufgaben eines Staates. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, benötigt der Staat Geld. Dieses beschafft er sich in den meisten Staaten zu einem großen Teil über Steuern. In Abhängigkeit vom Umfang der dem Staat zugewiesenen Aufgaben braucht der Staat dabei mehr oder weniger Mittel.

Wenn man Steuern als Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Aufgaben und Leistungen durch den Staat ansieht, spricht man vom fiskalischen Zweck einer Steuer. Steuern lassen sich daneben jedoch aus anderen Gründen rechtfertigen. Zum einen durch einen Lenkungszweck und zum anderen als Instrument zur Umverteilung.

Prinzipiell können die drei Effekte zwar bei fast allen Steuern berücksichtigt werden, jedoch in unterschiedlichem Ausmaße. Der folgende Beitrag konzentriert sich auf die Einkommensteuer als – neben der Umsatzsteuer – größte Einnahmequelle des Staates. Bei der Einkommensteuer stehen vor allem der fiskalische und der verteilungspolitische Zweck im Vordergrund.

Eng mit der generellen Begründung, warum Steuern erhoben werden, sind Aspekte bzw. Ziele im Rahmen des Besteuerungsverfahrens verbunden. Hierbei sind vor allem Effizienz und Neutralität sowie Gerechtigkeit der Besteuerung zu nennen. Letzteres, wie sich zeigen wird, ist zunächst unabhängig von jeglicher Form von Umverteilung zu beurteilen.

Die Globalisierung hat nun auch vor den Steuersystemen nicht Halt gemacht. Dies betrifft zum einen die Aufkommenseite. Denn der zunehmende Standortwettbewerb der Staaten – hier ist der Steuersatz ein Parameter unter mehreren, vor allem wenn es um die Besteuerung mobiler Produktionsfaktoren geht – kann sich negativ auf die Höhe der Steuereinnahmen auswirken. Zum anderen zeigen sich die Auswirkungen der Globalisierung auch in der Transparenz, Einfachheit und letztlich auch Gerechtigkeit der Besteuerung. Sobald es bspw. um Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte geht, wird deutlich, dass die überwiegend rein nationale Sichtweise nicht dem hohen Integrationsgrad der Volkswirtschaften gerecht werden kann. Folge: Regelungsdichte und Intransparenz steigen stark an.

Das hat Konsequenzen sowohl im Hinblick auf die generelle Begründung von Steuern als auch die genannten Ziele, die es im Rahmen des Vollzugs der Besteuerung zu berücksichtigen gilt. Schließlich müssen auch die Auswirkungen für Wachstum und Beschäftigung in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden.

Warum Steuern?

Für die Erhebung von Steuern gibt es im Wesentlichen drei Gründe: den fiskalischen Zweck, den Lenkungseffekt und den Umverteilungszweck. **Fiskalischer Zweck** bedeutet, dass der Staat Mittel braucht, um seinen Aufgaben nachzukommen. Hierzu zählen die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter, wie z.B. innere und äußere Sicherheit. Vor allem, wenn staatliche Gegenleistungen nicht individuell zugerechnet werden können, sind Steuern das beste Mittel. Mit dem **Lenkungszweck** soll ein bestimmtes Verhalten der Besteuerenden erreicht werden. Z.B. kann durch die Verteuerung des Energieverbrauchs mit einer Steuer dieser Verbrauch gesenkt werden. Auch hier sind Steuern ein prinzipiell geeignetes Instrument. Zuletzt kann mit Steuern eine **Umverteilung** von Einkommen und Vermögen erreicht werden, wenn ein bestimmtes Maß an Einkommens- und/oder Vermögensunterschieden, das sich durch den Markt ergibt, gesellschaftlich nicht akzeptiert wird. Zur Nivellierung von Nettoeinkommen kann – wie in Deutschland und vielen anderen Industriestaaten – z.B. eine progressive Einkommensteuer herangezogen werden. Die Entscheidung über das Ausmaß ist jedoch stets eine politische, dies gilt vor allem für die genaue Ausgestaltung des Tarifs.

¹ 1. Samuel 17, 25.

Gruppierung von Steuerarten

Steuern lassen sich auf die vielfältigsten Arten klassifizieren. Dahinter steht in erster Linie die Überlegung, wer und vor allem was wird besteuert (bzw. soll besteuert werden). Dies ist keine rein akademische Frage, sondern beeinflusst entscheidend die Höhe der Steuerlast. Gliederungsmöglichkeiten gibt es hierbei viele. Am bedeutsamsten ist als Kriterium neben der Zugriffsmöglichkeit im Wirtschaftskreislauf zudem die häufig anzutreffende Unterscheidung direkte und indirekte Steuern.

Bei **direkten Steuern** handelt es sich um Steuern, bei denen der Steuerschuldner bzw. Steuerpflichtige auch derjenige ist, der die Steuer zahlen soll. Dies trifft beispielsweise auf die Einkommensteuer zu. Der einzelne Steuerpflichtige ist nach dem Gesetz auch derjenige, der die Steuer zu zahlen hat und auch tragen soll. In diesem Falle lassen sich persönliche Umstände des Steuerpflichtigen und damit seine Leistungsfähigkeit erfassen.

Im Gegensatz dazu wird bei **indirekten Steuern** die Steuer nicht von dem gezahlt, den sie treffen soll, sondern von einem anderen Wirtschaftssubjekt. Beispiel hierfür ist die Mehrwertsteuer. Sie soll den Verbrauch des Endkonsumenten belasten. Da es praktisch äußerst schwierig wäre, von jedem Einwohner die Konsumausgaben zu bestimmen und von diesem dann die Steuern zu erheben, wird die Mehrwertsteuer indirekt bei den Unternehmen erhoben. Dies setzt bei der intendierten Belastungswirkung voraus, dass die Unternehmen die Belastungen auf die Konsumenten überwälzen können. Das ist einfacher, kostengünstiger und reduziert die Gefahr der Steuerhinterziehung. Allerdings ist es dann nicht möglich, persönliche Umstände zu berücksichtigen und damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Einzelnen zu berücksichtigen. Ob die Belastung des Einzelnen wie beabsichtigt ausfällt, hängt jedoch von der Marktlage ab (genauer den Elastizitäten). In einem hart umkämpften Markt, auf dem die Verbraucher empfindlich auf Preisänderungen reagieren, wird es den Unternehmen nur schwer gelingen, die Steuer zu überwälzen, so dass in diesem Falle die Unternehmen die Steuer tragen müssten.

Zur sachgerechten Beurteilung des Steuersystems – besonders wenn es um Verteilungsfragen geht – ist eine isolierte Betrachtung der Einkommensteuer wenig zielführend. Vielmehr müssen auch die Sozialabgaben und damit die Systeme der sozialen Sicherung einbezogen werden. Zwischen diesen und dem Steuersystem gibt es Wechselwirkungen. Dies kann sich zum einen zeigen, wenn man Konzepte für Kombilöhne oder Grundsicherungsansätze betrachtet (z.B. eine negative Einkommensteuer). Zum anderen ist dies bei der Diskussion um steuerfinanzierte Sozialausgaben zu beobachten.

1. Zugriffsmöglichkeiten und Ziele der Besteuerung

Einkommensverwendung vs. -entstehung

Unmittelbar an die Rechtfertigung von Steuern schließt sich die Frage an, wie diese am besten zu erheben sind, so man ein bestimmtes Budget finanzieren möchte. Weiter unten werden hierfür verschiedene Kriterien aufgezeigt werden. Ein besonderes Augenmerk liegt hier – nicht erst durch die Diskussion in der jüngsten Zeit – auf der Frage nach einer gerechten Steuer, d.h. einer Steuer, die die Lasten gerecht verteilt und einem hierfür geeigneten Beurteilungsmaßstab. Übertroffene Bedeutung kommt dabei dem so genannten Leistungsfähigkeitsprinzip zu, das weithin akzeptiert ist. Indikator für die individuelle Leistungsfähigkeit können sowohl das Einkommen als auch der Konsum sein.

Die Einkommensteuer setzt an der Einkommensentstehung an, die Mehrwertsteuer dagegen an der Einkommensverwendung. Gesamtwirtschaftlich betrachtet, sind Einkommensentstehung und Einkommensverwendung definitorisch zwar gleich groß, denn die Summe der inländisch erwirtschafteten Einkommen (Nettoinlandsprodukt) entspricht der Summe aus Konsum, Nettoinvestitionen, Staatsverbrauch und dem Saldo aus Export minus Import (Außenbeitrag).² Allerdings ist der dargestellte Zusammenhang in der Praxis nicht ganz so eng wie hier beschrieben. Manche Vorgänge (z.B. die Zahlung von Unterhaltsleistungen) sind zwar entweder der Entstehungsseite oder der Verwendungsseite zuzuordnen, ihnen stehen jedoch jeweils keine korrespondierenden Größen gegenüber.

Es ist umstritten, ob der Konsum oder das Einkommen den „besseren“ Ansatzpunkt bzw. Bemessungsgrundlage für die Besteuerung darstellt.³ Beide Bemessungsgrundlagen lassen sich prinzipiell sowohl in Form einer indirekten Steuer als auch als direkte Steuer umsetzen.⁴ In Deutschland hat man sich – wie in den meisten Industriestaaten – für eine Kombination aus Einkommensteuer als direkter Steuer und der Mehrwertsteuer als indirekter Steuer entschieden. Sie bilden die beiden Hauptsteuern in Deutschland. Beide Steuern zusammen machten 2007 etwa zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens in Deutschland aus.

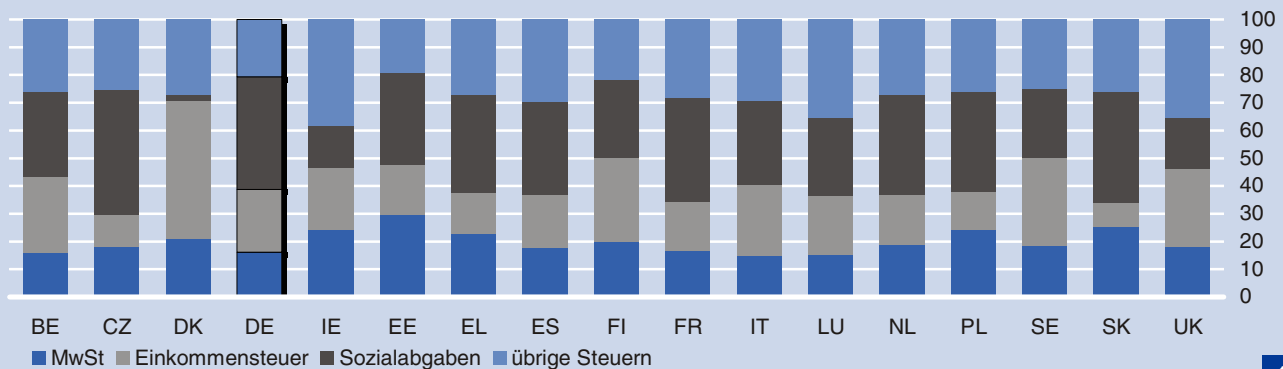
² Vgl. hierzu und im Folgenden Homburg, Stefan (2007), S. 15. Die genannten Größen sind Stromgrößen, davon zu unterscheiden ist die Bestandsgröße gesamtwirtschaftliches Vermögen. Auch hier kann eine Steuer ansetzen.

³ Zu dieser Diskussion vgl. z.B. Rose, Manfred (1991), S. 7ff sowie Musgrave, Richard (1991), S. 35ff. Hierbei geht es in erster Linie um Fragen einer „effizienten“ Besteuerung – konkret um das Vermeiden von Verzerrungen, z.B. die Entscheidung eines Individuums zwischen Konsum und Sparen. Vgl. hierzu weiter unten.

⁴ Eine direkte Besteuerung des Konsums wäre im Rahmen einer Ausgabensteuer möglich. In der Praxis ließe sich dies dadurch umsetzen, dass der Konsum eines jeden indirekt über die Beziehung Einkommen – Ersparnis berechnet würde. Dann ließen sich auch in diesem Falle persönliche Umstände, aber auch ein progressiver Steuersatz berücksichtigen.

Hoher Anteil von MwSt und ESt

jeweiliger Anteil an den gesamten Steuereinnahmen und Sozialabgaben, 2006



Quellen: Europäische Kommission, Eurostat, eigene Berechnung

1

Beurteilungskriterien für den Erfolg einer Steuerreform

Besteuerungsziele bzw. -grundsätze und Einkommensteuer

Forderungen nach Steuerreformen gehören mittlerweile zum politischen Einmaleins, nach der Reform ist vor der Reform, könnte man angelehnt an große Fußballweisheiten postulieren. Erstaunlich kurz kommen in der Reformdiskussion jedoch die konkreten Ziele einer Reform bzw. geeignete Beurteilungskriterien für den Erfolg einer Reform, meist geht es nur sehr allgemein um mehr Gerechtigkeit und weniger Komplexität. Aber was heißt das?

Zwei Ebenen müssen hier unterschieden werden. Zum einen die Frage nach der generellen Höhe bzw. dem Umfang der Besteuerung. Diese leitet sich vor allem aus dem politisch zu vertretenden Finanzbedarf ab. Zum anderen ist die Frage der Ausgestaltung bzw. des „Designs“ des Steuersystems angesprochen. Drei Kriterien sind dabei besonders relevant: Einfachheit/administrativer Aufwand, Effizienz/Neutralität und Gerechtigkeit. Gerade die letzteren beiden gilt es mit Leben zu füllen.

Ökonomische **Effizienz** stellt auf die durch die Steuer ausgelösten (zumeist negativen) Anreizeffekte und Zusatzlasten ab. Zusatzlasten entstehen bei der Besteuerung fast immer, sie sind kaum zu vermeiden.⁵ In der Praxis gilt es vornehmlich negative Anreizeffekte zu minimieren, da durch diese bspw. Investitionsentscheidungen oder auch Arbeitsangebotsentscheidungen negativ beeinflusst werden können. Denn die Steuer führt zu einem Keil zwischen der Produktivität *vor* Steuern und dem, was jemand aufgrund dieser Aktivität *netto nach* Steuern zufließt. Derart verzerrte Entscheidungen (es werden z.B. Investitionsprojekte durchgeführt, die vor Steuern zwar weniger Rendite abwerfen, jedoch niedriger besteuert sind⁶) führen

⁵ Auf theoretischer Ebene lässt sich hinsichtlich des Kriteriums Effizienz zwischen erstbesten und zweitbesten Steuer differenzieren. Vgl. hierzu ausführlich Homburg, Stefan (2007), § 34 und insbesondere S. 159f.

⁶ Ein gutes Beispiel für derartige steuersystematische Verzerrungen liefert die jüngst eingeführte Abgeltungsteuer in Deutschland, die nicht richtig in das System der Unternehmensbesteuerung integriert ist. Denn für einen Unternehmer (egal ob Personengesellschaft oder Kapitalgesellschaft), der einen Gewinn (oder sonstiges Anlagevermögen) in Höhe von 100 investieren möchte, stellt sich die Situation wie folgt dar: Hat er die Wahl zwischen einer sicheren festverzinslichen Anlage zu 6% oder einer Realinvestition im Unternehmen, so muss die letztere Investition eine wesentliche höhere Vorsteuerrendite erbringen als die Zinsanlage. Denn auf dieser lastet ein Steuersatz von ungefähr 48% (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag), auf der anderen nur etwa 26% (Abgeltungsteuer und Solidaritätszuschlag). Die Nachsteuerrendite aus der Kapitalmarktanlage beträgt ungefähr 4,4%. Um die gleiche Nachsteuerrendite zu erwirtschaften, muss die Vorsteuerrendite der Realinvestition aber etwa 8,5% betragen. Real-

zu einem nicht optimalen Ressourceneinsatz und damit zu Wohlstandsverlusten, da das Bruttoinlandsprodukt ohne Steuer höher sein könnte.

Negative Anreizeffekte treten im Rahmen der Einkommensteuer nicht nur bei zu hohen Steuersätzen, sondern vor allem auch dann auf, wenn einzelne Einkommensquellen bzw. gleiche Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden. Hier liegt auch der Schnittpunkt zur Frage einer **gerechten bzw. gleichmäßigen Besteuerung**. Diese ist nämlich ein Ausfluss des bereits erwähnten Leistungsfähigkeitsprinzips. Dabei ist zwischen horizontaler Steuergerechtigkeit und vertikaler Steuergerechtigkeit zu unterscheiden.

Horizontale Gerechtigkeit stellt auf die gleichmäßige Besteuerung ab und erfordert, dass Personen mit gleich hohem Einkommen auch die gleiche Steuerlast tragen sollen. *Vertikale Gerechtigkeit* erfordert, dass unterschiedlich hohe Einkommen auch unterschiedlich besteuert werden.

Horizontale Gerechtigkeit verlangt, dass Personen mit gleich hohem Einkommen die gleiche Steuerlast tragen sollen. Verwirklicht wird dies einmal durch eine so genannte synthetische Steuer, d.h. alle Einkunftsarten werden zusammengefasst (also egal ob z.B. Lohn-einkommen oder gewerbliches Einkommen) und einem einheitlichen Tarif unterworfen. Essentiell ist darüber hinaus das so genannte Nettoprinzip. Dies verlangt, dass nur das Nettoeinkommen besteuert werden sollte, d.h. Aufwendungen, die durch den Erwerb entstehen, müssen von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können.⁷

Ausgestaltungsmerkmale einer Einkommensteuer

- Bemessungsgrundlage (welche Einkommen zählen dazu, wie werden Wertsteigerungen behandelt)
- Abzüge von der Bemessungsgrundlage vs. Abzüge von der Steuerschuld:
 - Grad der Abzugsfähigkeit von Erwerbsaufwendungen
 - Berücksichtigung persönlicher Umstände
 - Sozialpolitische Gründe
 - Wirtschaftspolitische Gründe
 - Sonstige Lenkungsziele
- Besteuerungseinheit (Einzelbesteuerung vs. Splittingverfahren)
- Steuertarif
- Erhebungsverfahren (z.B. Quellenabzug vs. Veranlagung)

In der Praxis bereitet jedoch gerade die Frage Probleme, was zum Einkommen gehört und was abgezogen werden darf. Dies berührt auch den dritten genannten Punkt, **Einfachheit und Komplexität**. Denn die genannten Kriterien können in einem gewissen Zielkonflikt zueinander stehen. Dies wird deutlich, wenn man sich die Ausgestaltungsmerkmale einer Einkommensteuer betrachtet (siehe nebenstehenden Kasten).

Denn zunächst wird das Bruttoeinkommen bestimmt (im Rahmen der deutschen Einkommensteuer „Summe der [positiven] Einkünfte“ genannt). Hierzu können gehören: Löhne und Gehälter, Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit (z.B. in der Landwirtschaft oder als Selbstständiger), Kapitaleinkommen (z.B. Dividenden, Zinsen oder Wertzuwächse), Mieten, Pachten, Transfereinkommen (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe usw.), Renten und Pensionen, Erbschaften und Schenkungen. Nicht alle diese Elemente sind in jedem Staat tatsächlich Bestandteil der Bemessungsgrundlage.⁸ Zudem ist es bei manchen Einkommensquellen nicht immer eindeutig, in welchem Umfang sie besteuert werden.⁹

investitionen zwischen 6% und 8,5% unterbleiben. Durch die Abgeltungsteuer steigen demnach die Kapitalkosten, Kapital wird dadurch tendenziell aus den Unternehmen herausgezogen. Gleichwohl gibt es gute Gründe für die grundsätzliche Einführung einer Abgeltungsteuer.

⁷ Das Nettoprinzip sorgt zudem für eine effiziente Produktion. Vgl. hierzu Homburg, Stefan (2007), S. 166f.

⁸ Vgl. OECD (2006), S. 54. In Deutschland werden im Einkommensteuergesetz die so genannten sieben Einkunftsarten definiert, alle steuerbaren Einkommen werden dann einer dieser Einkunftsarten zugeordnet.

⁹ Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit anhand des Einkommens ist im Prinzip eine Hilfskonstruktion, weil die Besteuerung der Fähigkeit unmöglich ist, da diese sich nicht direkt beobachten lässt. Problematisch wird das Bestimmen eines Einkommens immer dann, wenn es keine Marktpreise gibt. Beispiel hierfür sind z.B. nicht realisierte Wertzuwächse bei Immobilien.

Welche Aufwendungen sind sinnvollerweise abzugsfähig?

Im nächsten Schritt werden dann die Aufwendungen, die im Zusammenhang mit den Einkommen entstehen, abgezogen, denn es soll ja nur das Nettoeinkommen besteuert werden. So können Unternehmen bspw. Vorleistungen, Abschreibungen oder auch gezahlte Löhne als Ausgaben abziehen.¹⁰ Personen, die Lohnneinkommen beziehen, können z.B. Aufwendungen für Berufskleidungen oder Fachliteratur abziehen. Bereits hier wird klar, dass die Berücksichtigung all dieser Faktoren alles andere als einfach ist. Die Einkommensteuer ist eine anspruchsvolle und nicht einfach zu erhebende Steuer. Bei Unternehmen stellt sich bspw. die Frage, in welchem Umfang Abschreibungen steuermindernd berücksichtigt werden sollen oder auch Ausgaben für hochpreisige Sportwagen als Firmenwagen noch gerechtfertigt sind. Bei Privatpersonen stellt sich die Frage, ob Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte privat sind oder ob Kosten dafür abgezogen werden dürfen. Die folgende Übersicht zeigt, dass die Auffassungen hierüber nicht nur in Deutschland – aus gegebenem Anlass – sehr unterschiedlich sind, sondern dieser Sachverhalt auch im Ausland unterschiedlich geregelt ist.

Berücksichtigung von Aufwendungen für den Weg zum Arbeitsplatz

Keinerlei Aufwendungen abzugsfähig	Nur Aufwendungen bei ÖPNV	Nur für Fernpendler	Mit unterschiedlichen Pauschalen
Tschechien	Niederlande*	Dänemark	Österreich
Griechenland	Finnland	Niederlande*	Polen*
Großbritannien	Norwegen	Deutschland	Frankreich
Irland	Schweden		Belgien
USA	Polen*		Luxemburg
Kanada			Portugal
Türkei			Schweiz
Mexiko			

* Kombinationen aus beiden Regelungen

Quelle: BMF **2**

Sozial- und wirtschaftspolitische Aspekte komplizieren Besteuerung

Noch komplexer wird das Erhebungsverfahren, wenn aus sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen Teile der Bemessungsgrundlage nicht besteuert werden. Im Prinzip wird dabei bereits gegen die horizontale Gerechtigkeit verstoßen, da gleiches Einkommen nicht gleich behandelt wird.¹¹ An dieser Stelle wird jedoch gerade mit sozialpolitischen Gründen argumentiert, dass bspw. Personen mit schweren Krankheiten, Behinderungen, aber auch Alleinerziehende mit Kindern in ihrer Leistungsfähigkeit gegenüber anderen Personen eingeschränkt sind und deshalb z.B. besondere Freibeträge eingeräumt bekommen sollten. Weitere Beispiele lassen sich finden, nicht alle wirken jedoch wirklich überzeugend. Meist problematisch sind Abzüge, die aus wirtschaftspolitischen Gründen gewährt werden. Die Lenkungseffekte dieser Steuervergünstigungen sind allzu häufig nur schwer beherrschbar und ziehen Mitnahmeeffekte nach sich. Zudem lohnen sich die meisten derartigen Maßnahmen – z.B. die vormals gewährten Sonderabschreibungen des Aufbaus Ost – auch nur für Bezieher hoher Einkommen.¹²

¹⁰ In Deutschland spricht man in diesem Falle von Betriebskosten.
¹¹ Vgl. hierzu auch Peffekoven, Rolf (2008), S. 223.
¹² Dies trifft jedoch in erster Linie nur auf einen direkt progressiven Tarifverlauf zu. Der gewünschte Lenkungseffekt hatte im skizzierten Beispiel neben Mitnahmeeff-



Was ist was?

In politischen Diskussionen wird zumeist mit sehr **unterschiedlichen Steuersätzen** argumentiert, teilweise werden diese auch nicht einheitlich (richtig) verwendet. Die wichtigsten sind der Durchschnittssteuersatz, der Grenzsteuersatz sowie der Spitzensteuer- und Eingangssteuersatz. Diese Maßzahlen charakterisieren die Eigenschaft und die Gestalt eines Steuertarifes. Durch die Anwendung dieses Tarifs auf das Einkommen (Steuerbemessungsgrundlage) bestimmt sich die zu zahlende Steuerlast.

Der **Eingangs- und der Spitzensteuersatz** bezeichnen (bei einem progressiven Tarif) Beginn und Ende des Tarifs. D.h. im ersten Fall die Höhe des Steuersatzes, bei dem die Besteuerung einsetzt (in Deutschland derzeit 15% bei einem zu versteuernden Einkommen von 7.665 Euro) und im zweiten Fall den maximalen Steuersatz (in Deutschland derzeit 45% bei Einkommen über 250.000 Euro, auch „Reichensteuer“ genannt). Der Begriff „Reichensteuer“ ist in diesem Zusammenhang irreführend und dient alleine der polemischen Diskussion. Eine eigene Steuer stellt sie nicht dar, sondern bezeichnet lediglich den neu eingeführten obersten Bereich des Einkommensteuertarifs.

Der **Grenzsteuersatz** bezeichnet die steuerliche Mehrbelastung bei einem Zuwachs der Bemessungsgrundlage, d.h. des Einkommens und gibt somit die Belastung des zuletzt hinzuverdienten Euro an. In Deutschland beträgt bspw. der Grenzsteuersatz 42% (bei einem zu versteuernden Einkommen von 53.000 Euro). Ab diesem Einkommen muss also für jeden hinzuverdienten Euro 42 Cent an Steuern gezahlt werden.

Der **Durchschnittssteuersatz** gibt die insgesamt steuerliche Belastung des Einkommens wieder, d.h. das Verhältnis aus zu zahlender Steuer und dem zugrunde gelegten Einkommen. In Deutschland beträgt der Durchschnittssteuersatz 27% (bei einem zu versteuernden Einkommen von 53.000 Euro) und ist damit wesentlich geringer als der Grenzsteuersatz bei gleichem Einkommen.

Der deutsche Einkommensteuertarif enthält derzeit keine Tarifklassen bzw. Stufen, wie dies in allen anderen Staaten üblich ist, sondern eine konkrete mathematische Formel, mit der die Steuerbelastung errechnet wird.

Je genauer und (vielleicht auch vermeintlich) gerechter man dem Einzelfall behandeln will, d.h. je mehr Abzüge man von der Bemessungsgrundlage gewährt, desto eher läuft dies dem Ziel der Einfachheit zuwider.¹³ Im Falle der Einkommensteuer führt dies zudem dazu, dass der Staat sehr weit in die persönliche Sphäre des Einzelnen eindringen muss. Außerdem erleichtern Ausnahmen und Privilegien es dem Einzelnen, sowohl „legale“ als auch „illegale“ Steuerfreistellungen zu erreichen. Dabei gilt: Auch vermehrte Steuerhinterziehung ist ein Verstoß gegen Steuergerechtigkeit. Horizontale Gerechtigkeit sichert also die gleichmäßige Besteuerung und sorgt für Effizienz.

Steuertarif und vertikale Gerechtigkeit

Das Idealbild der synthetischen Einkommensteuer ist in der Praxis kaum in einem Staat zur Gänze erfüllt. Gerade seit Beginn der neunziger Jahre haben sich Systeme wie das einer Dualen Einkommensteuer¹⁴ oder Mischformen davon in einer Reihe von Staaten entwickelt. Diese Formen zeichnen sich durch spezielle Steuertarife aus, so dass nicht mehr alle Einkommen gleichmäßig besteuert werden und horizontale Gerechtigkeit demnach nicht verwirklicht ist. Derartige Systeme bzw. Tarife widersprechen damit aber auch der Forderung nach vertikaler Gerechtigkeit. Vertikale Gerechtigkeit ist dabei in erster Linie eine Frage des Steuertarifs.

Die hier bisher skizzierte horizontale Gerechtigkeit ist nur eine Dimension der Gerechtigkeit. Diese Dimension von Gerechtigkeit hat nichts mit der Frage der Umverteilung zu tun. In der öffentlichen Debatte wird aber unter steuerpolitischer Gerechtigkeit vornehmlich Umverteilung verstanden.

Die Forderung nach vertikaler Gerechtigkeit im Rahmen der Einkommensteuer beinhaltet, dass Personen mit unterschiedlich hohem Einkommen auch steuerlich unterschiedlich behandelt werden sollen. Die Kardinalfrage ist jedoch *wie* unterschiedlich. Damit ist der Verlauf des Tarifs angesprochen, z.B. proportional vs. progressiv. Ein verbreitetes Missverständnis ist, dass nur ein progressiver Tarifverlauf eine unterschiedliche Besteuerung – mithin Umverteilung – von Einkommen ermöglicht. Unterschiedlich behandelt werden Einkommen aber bereits durch einen proportionalen Tarif, da bei einem festen Satz die Steuerbelastung bei höheren Einkommen zunimmt. Bei einem progressiven Tarif (egal ob indirekt oder direkt progressiv) nimmt die Steuerbelastung nicht nur absolut sondern auch relativ zu, d.h. der Durchschnittssteuersatz steigt. Die Übersicht auf Seite 8 zeigt, wie unterschiedliche Steuertarife die Entwicklung des Durchschnittssteuersatzes und damit die „eigentliche“ Steuerbelastung beeinflussen.

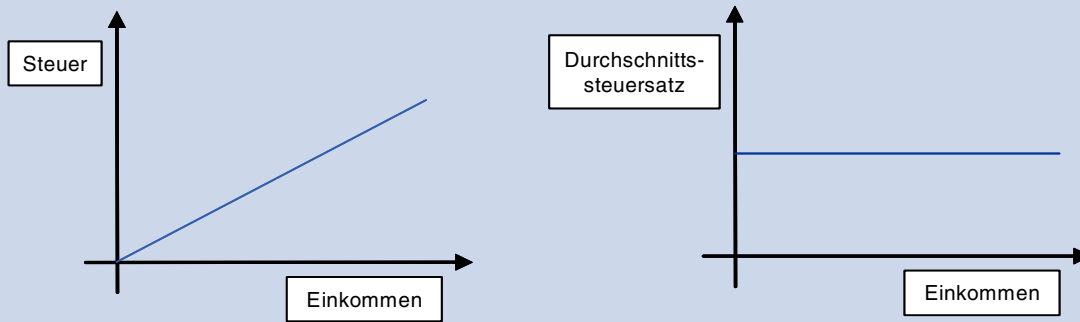
fekten auch dazu geführt, dass sich manche Steuerzahler in Immobiliengeschäfte gewagt haben, die für sie zu großen Verlusten geführt haben.

¹³ Ein paar Zahlen zur „Einfachheit“. Zuletzt verfügbare Zahlen (von 1997!) weisen aus, dass ungefähr ein Drittel aller Steuerpflichtigen die Hilfe eines Steuerberaters in Anspruch nimmt. Zieht man von der Gesamtzahl aller Steuerpflichtigen auch diejenigen ab, die sich von Angehörigen, Bekannten oder Lohnsteuerhilfevereinen helfen lassen, so waren lediglich 44% in der Lage, ohne Hilfe ihre Steuererklärung auszufüllen. Gleichzeitig hat sich seit 1998 die Zahl der Steuerberater (inklusive der Bevollmächtigten und der Beratungsgesellschaften) um 25% erhöht (von 65.000 auf 85.000). Parallel hat seit 2001 die Zahl derjenigen, die ihre Steuererklärung mit einem kommerziellen elektronischen Programm erstellen von 130.000 auf 2,4 Millionen zugenommen.

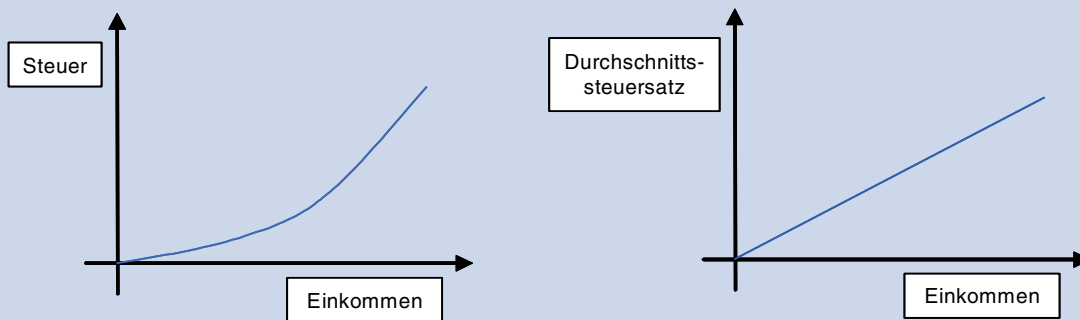
¹⁴ Eine duale Einkommensteuer ist zumeist durch einen proportionalen Steuersatz auf Kapitaleinkommen und einen progressiven Steuersatz auf die anderen Einkommensarten (d.h. auch Lohneinkommen) gekennzeichnet. Vgl. hierzu ausführlicher OECD (2006), S. 74ff.

Was macht einen Steuertarif progressiv?

Ein Tarif beinhaltet die Vorschriften, wie die Steuerschuld zu berechnen ist. Dabei sind sehr unterschiedliche Tarifverläufe möglich. Wie bereits oben erläutert, wird vor allem durch den Verlauf von Grenz- und Durchschnittssteuersatz die Höhe der Steuerbelastung bei einem gegebenen Einkommen bestimmt. Ein proportionaler bzw. linearer Tarif umfasst einen einfachen festen prozentualen Satz auf die Bemessungsgrundlage. Der Durchschnittssteuersatz ist in diesem Falle konstant.

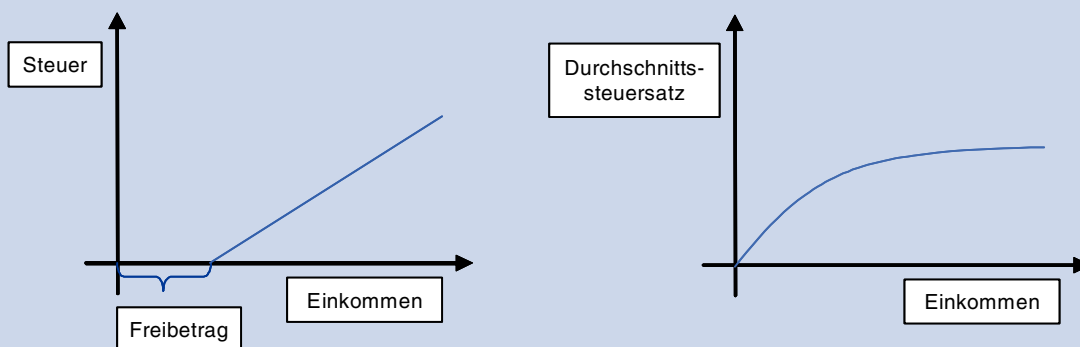


Bei einem (direkt) progressiven Tarif erhöht sich der Steuersatz mit steigendem Einkommen. Damit steigt die Steuerlast nicht nur absolut, sondern auch relativ, denn immer mehr des Einkommens wird (bis zu einer bestimmten Höhe) weggesteuert. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass der Grenzsteuersatz und vor allem auch der Durchschnittssteuersatz (d.h. die durchschnittliche Steuerbelastung) mit steigendem Einkommen zunehmen.



Denn das ausschlaggebende Kriterium zur Beurteilung der Progressivität eines Tarifs stellt der Durchschnittssteuersatz dar.

Progressivität lässt sich so definiert jedoch durch unterschiedliche Maßnahmen erreichen. Bereits ein linearer Tarif, d.h. ein proportionaler Tarif in Kombination mit einem so genannten Grundfreibetrag (damit wird ein gewisses Baseeinkommen, dass das Existenzminimum abdecken soll, von der Besteuerung ausgenommen), ist progressiv, da der Durchschnittssteuersatz ansteigt.



Direkt progressiver Tarif provoziert Gerechtigkeitsdebatte

Ein direkt progressiver Tarif (so wie er in Deutschland derzeit angewandt wird) provoziert im Hinblick auf Gerechtigkeit regelmäßig Diskussionen über die Wirkungen von Abzügen von der Bemessungsgrundlage. Bestes Beispiel ist hier der Kinderfreibetrag. Zumeist wird hierbei die so genannte Degressionswirkung bzw. Regressivwirkung beklagt. Damit ist gemeint, dass Bezieher hoher Einkommen durch Abzüge von der Bemessungsgrundlage – absolut gesehen – mehr entlastet werden als Bezieher niedriger Einkommen. Dies ist steuersystematisch jedoch lediglich die Kehrseite der Wirkung des direkt progressiven Tarifs, der ja überproportional belastet, wenn das Einkommen steigt. Unter steuersystematischen Gesichtspunkten bedeutet dies im Hinblick auf den Kinderfreibetrag: Wenn man jedes Kind gleich behandeln möchte, muss das Existenzminimum jedes Kindes in Höhe eines bestimmten einheitlichen Geldbetrages freigestellt werden. Die Degressionswirkung ist der Preis für den direkt progressiven Tarif. Möchte man diese Wirkung vermeiden, so müsste man einen proportionalen Tarif einführen.¹⁵ Deshalb ist das Kindergeld auch vom Kinderfreibetrag zu trennen. Denn ersteres stellt eine reine sozialpolitische Maßnahme bzw. Transferleistung dar, die losgelöst vom Steuersystem zu sehen ist. Letzterer sorgt für eine steuersystematisch richtige Berücksichtigung des Existenzminimums von Kindern.

Besteuerung von Lebens- statt Jahreseinkommen?

Im Übrigen kann sich die Tariffrage auch auf die horizontale Gerechtigkeit auswirken. Die Forderung nach horizontaler Gerechtigkeit wird durch einen progressiven Tarif nämlich dann verletzt, wenn man statt des Jahreseinkommens auf das Lebenseinkommen oder zumindest längere Zeiträume abstellt. Denn Bezieher schwankender Einkommen werden dann im Vergleich zu Beziehern gleichmäßig zufließender Einkommen höher besteuert, obwohl die Gesamthöhe des Einkommens sich über einen längeren Zeitraum vielleicht gar nicht unterscheidet. „Leidtragende“ hierdurch sind nicht nur Fußballprofis, sondern auch die zunehmende Zahl derjenigen mit ungleichmäßigen Erwerbsbiographien.

Zu viel Diskussion über den Steuertarif

In der politischen Diskussion sind meist Tariffragen der Gegenstand von Auseinandersetzungen. Dabei haben die Ausführungen gezeigt, dass vor allem die Art und Weise, wie das steuerpflichtige Einkommen ermittelt wird, darüber entscheidet, wie kompliziert ein Steuersystem ist und wie die Steuerlast verteilt ist. Dies ist jedoch in der politischen Diskussion kaum zu vermitteln. Über Tarife und vor allem Steuersätze diskutiert es sich eben leichter und spektakulärer. Anders ist es auch nicht zu erklären, dass eine Reform der Einkommensteuer mit sinkenden nominalen Steuersätzen zu einem (anfänglich weitgehend unbeobachteten) so genannten „Mittelstandsbau bzw. –knick“ mit stark zunehmender Grenzbelastung für die mittleren Einkommensgruppen geführt hat.

Progressiver Tarifverlauf dient in erster Linie der Umverteilung

Nachdem dargelegt wurde, dass die Frage der vertikalen (Steuer-)Gerechtigkeit zunächst von Umverteilung getrennt werden muss, wird damit nun deutlich, dass ein progressiver Tarifverlauf in erster Linie der Umverteilung dient.¹⁶ Umverteilung impliziert auf der ersten Stufe (in Bezug auf das Steuersystem) stets, dass einer bestimmten Bevölkerungsgruppe (z.B. Bezieher hoher Einkommen)

¹⁵ Siehe auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2004), S. 5.

¹⁶ Daneben wirkt eine progressive Einkommensteuer, da sie eine Aufkommenselastizität von größer als 1 besitzt, als automatischer Stabilisator stabilisierend/dämpfend auf den Konjunkturzyklus. Im Abschwung sorgt sie bspw. für eine überproportionale Entlastung der Steuerpflichtigen.

Regelung staatlicher Leistungen über das Steuersystem

etwas weggenommen wird (im Falle der progressiven Einkommensteuer eine überproportional steigende Wegsteuerung des Einkommens). Im nächsten Schritt bedeutet dies, dass anderen etwas zufließt. Damit betritt man über die generelle Finanzierung öffentlicher Güter hinaus sehr schnell den Bereich der sozialen Sicherung, das heißt der Frage, wie (und in welchem Ausmaß) der Staat Fürsorge betreiben sollte.

Hierzu gibt es eine ganze Reihe von Möglichkeiten, die sich aber vom Umfang her unterscheiden bzw. nur bestimmte Teilbereiche betreffen. Die in Deutschland praktizierte Einkommensteuer beschränkt sich auf die erste Stufe, also die Generierung finanzieller Mittel für den Staat. In den USA und auch in anderen Staaten wird mit einer so genannten negativen Einkommensteuer auch die zweite Stufe, also die Unterstützung von Bedürftigen, (teilweise) über das Steuersystem geregelt.¹⁷ Andere Konzepte wie ein solidarisches Bürgergeld beinhalten als Teilelemente eine negative Einkommensteuer und darüber hinaus auch eine Art „Flat Tax“.¹⁸

Aussagen über den Verlauf des Tarifs sind jedoch nur eine Seite der Medaille, wenn es um Aussagen über die Umverteilungswirkungen geht.¹⁹ Denn Aussagen über den Tarifverlauf beziehen sich auf eine bestimmte Stelle im Tarif und damit auf eine einzelne Einkommenschicht. Wichtig für die Beurteilung der Umverteilungswirkung ist jedoch auch die dem Tarif zu Grunde liegende gesamte Verteilung des Einkommens, d.h. der Bemessungsgrundlage. So würde z.B. der deutsche Einkommensteuertarif in Dänemark ganz anders wirken.²⁰

2. Einkommensteuer, „Flat Tax“ und Globalisierung

In der Vergangenheit hat man nicht nur in Deutschland viel über Reformen der Einkommensbesteuerung debattiert. Und nicht nur dort, sondern in vielen Staaten sind mehr oder weniger umfangreiche Änderungen an der Einkommensteuer bzw. am Steuersystem vorgenommen worden. Häufigstes Muster war die Reduzierung des Spitzensteuersatzes bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Auslöser hierfür war vor allem der zunehmende Druck auf das Steueraufkommen der Staaten durch den intensiven Wettbewerb um mobile Steuerbemessungsgrundlagen. Verstärkt wurde und wird dies gleichzeitig durch vermehrten Druck auf der Ausgabenseite, dem viele Staaten u.a. aufgrund der Alterung der Bevölkerung, hoher Arbeitslosigkeit, umfangreichen Ersatzbedarfs bei der Infrastruktur, aber auch hoher Staatsverschuldung ausgesetzt sind.

Weitere Überlegungen für Reformen sind angelehnt an die oben dargelegten Ziele der Besteuerung, d.h.

- eine neutralere und effizientere Besteuerung (die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und Reduktion der Steuersätze wirken auch in dieser Hinsicht, da sie die Wohlfahrtskosten der Besteuerung senken);
- Aufrechterhaltung bzw. mehr an Gerechtigkeit (sowohl im Hinblick auf Gleichmäßigkeit der Besteuerung als auch bei der Verteilung der Nettoeinkommen) und

¹⁷ Für einen internationalen Überblick vgl. SVR (2006), Ziff. 58ff.

¹⁸ Siehe weiter unten.

¹⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden Homburg, Stefan (2007), S. 72ff.

²⁰ Die internationale Vergleichbarkeit von Progressionsmaßen ist letztlich problematisch, da sich die bei einem Vergleich zu Grunde liegende Einkommensverteilung von Land zu Land unterscheidet.

— mehr Einfachheit.

Gerade Letzteres ist angesichts der zunehmenden Verflechtung der Volkswirtschaften virulent geworden. Es bleibt dabei: Ein einfaches Steuersystem in einem komplexen Wirtschaftssystem zu verwirklichen, ist eben schwierig. Setzt sich das Einkommen bspw. aus verschiedenen Quellen aus unterschiedlichen Staaten zusammen, wird es zwangsläufig kompliziert, die Besteuerungsgrundlage zu bestimmen.

In der Praxis sind die Staaten bei Reformen sehr unterschiedliche Wege gegangen. Dies ist wohl auch Resultat des Zielkonflikts zwischen den genannten Zielen. So haben einige skandinavische Staaten ihre Steuersysteme in Richtung so genannter Dualer Einkommensteuersysteme reformiert, eine Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten haben ihre Systeme in Richtung einer so genannten „Flat Tax“ transformiert.

Eine Duale Einkommensteuer zeichnet sich dadurch aus, dass der (zumeist) progressive Einkommensteuertarif auf Arbeitseinkommen erhalten bleibt und auf Kapitaleinkommen ein separater proportionaler Steuersatz erhoben wird. Dieses Herausheben von Einkommen aus dem Tarif – die so genannte Schemulisierung – führt dazu, dass vor allem die vertikale, aber auch die horizontale Gerechtigkeit verletzt wird. Dies wird z.B. darin deutlich, dass nunmehr der Anreiz besteht, Einkommen umzudeklarieren (Arbeitseinkommen zu Unternehmereinkommen), um von einem niedrigeren Steuersatz profitieren zu können.

Anders als Duale Einkommensteuersysteme haben „Flat Tax“-Systeme den Vorteil, dass eine – zumindest weitgehende – einheitliche (synthetische) Bemessungsgrundlage erhalten bleibt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass dies nicht auf alle in der Realität derzeit existierenden „Flat Tax“-Systeme zutrifft. Denn die Bezeichnung „Flat Tax“ ist in der Praxis eher als ein Oberbegriff für eine Reihe verschieden ausgestalteter Einstufensteuern anzusehen, die z.T. mit einem substanziellen persönlichen (Grund-)Freibetrag kombiniert werden.²¹ „Flat Tax“ ist also nicht gleich „Flat Tax“. Die in der Tschechischen Republik jüngst eingeführte „Flat Tax“ umfasst einen einheitlichen Steuersatz bei der persönlichen Einkommensteuer, der sich jedoch von dem der Körperschaftsteuer unterscheidet und auch vom dem der Mehrwertsteuer. In der Slowakischen Republik sind dagegen alle Steuersätze identisch.

²¹ Ursprünglich war mit dem Begriff „Flat Tax“ auch eine spezielle Bemessungsgrundlage verbunden, die am Konsum (genauer: ursprungslandbasierte Mehrwertsteuer von Konsumtyp) orientiert ist. Vgl. hierzu auch Keen, Michael, Yitiae Kim und Riccardo Varsano (2006), S. 4f. Mittlerweile hat sich der Begriff in der Literatur, aber auch der politischen Diskussion jedoch eher als Oberbegriff für Steuern mit einem einheitlichen (moderaten) proportionalen Steuersatz durchgesetzt.

Charakteristika ausgewählter "Flat-Tax"-Besteuerungssysteme

	Jahr der Einf.	Steuer-satz davor	Steuersatz direkt nach Einf.	Steuersatz 2008	Änderung Grundfreibetrag durch Reform	Steuer-satz davor	Steuer-satz dan.	Steuer-satz 2008
Estland	1994	16 - 33	26	21	moderate Erhöh.	35	26	21
Lettland	1995	25 u. 10	25	25 (15 für Untern.eink.)	leichte Erhöh.	25	25	15
Litauen	1994	18 - 33	33	ab '03 DS* m. 24 und 15	substanz. Erhöh.	29	29	15
Rumänien	2005	18 - 40	16	16	Erhöh.	16	16	16
Russland	2001	12 - 30	13	13	moderate Erhöh.	30	37	24
Slowakei	2004	10 - 38	19	19	substanz. Erhöh.	25	19	19
Tschechien	2008	12 - 32	15	15	nicht verfügbar	24	21	21
Ukraine	2005	10 - 40	13	15 (30 für Ausländer)	Erhöh.	25	19	25

*DS: Duales System

Quellen: Keen u.a. (2006) und diverse Jahrgänge Taxation Trends in the EU, eigene Recherchen

3

„Flat Tax“ kann zu größerer horizontaler und...

... vertikaler Gerechtigkeit beitragen

Eine „Flat Tax“ ist also im Wesentlichen nichts anderes als ein Beispiel für eine lineare Steuer, die indirekt progressiv ist (wenn ein Grundfreibetrag gewährt wird).²² Der einheitliche Steuersatz beinhaltet eine Reihe von Vorteilen, dazu gehört z.B., dass Einkünfte vermehrt an der Quelle besteuert werden können, was erhebliche Vereinfachungen und damit auch Kostenreduktion für Steuerpflichtige und Staat mit sich bringt. Vor allem wird aber der Anreiz reduziert, Einkommen bestimmten Perioden oder Personen zuzuordnen, was die Effizienz erhöht. Auch die Degressions- bzw. Regressivwirkung von Steuerabzügen entfällt.²³ Zu weniger Komplexität trägt v.a. eine umfassende Bemessungsgrundlage mit wenig Abzügen und Vergünstigungen bei, was die Regelungsdichte reduziert.

Ist eine „Flat Tax“ gerechter? Eine entsprechend veränderte Bemessungsgrundlage dürfte zu einer gleichmäßigeren Besteuerung, mithin größerer horizontaler Gerechtigkeit, beitragen. Dies jedoch nur, wenn wirtschaftspolitische und auch sozialpolitische Steuervergünstigungen reduziert werden. Persönliche Umstände ließen sich dann eben weniger berücksichtigen.

In Hinsicht auf vertikale Gerechtigkeit stellt sich die Frage, wie sich in einem Staat der Übergang von der direkten Progression auf die indirekte Progression auf die Verteilung der Einkommen auswirkt. Dies hängt stark von der Höhe des Grundfreibetrages sowie vom Umfang der Reform (z.B. aufkommensneutral) ab. Bei aufkommensneutraler Umstellung gilt, je höher der Grundfreibetrag, desto mehr wird dem Umverteilungsgedanken Rechnung getragen. Je niedriger der Freibetrag dagegen, desto mehr werden die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen belastet und Bezieher hoher Einkommen entlastet.

Damit wird die Abwägung von Effizienzgewinnen und fairer Verteilung der Steuerlast letztlich zu einer empirischen Frage, die allerdings nur schwer zu beantworten ist. Jüngst veröffentlichte Simulationsberechnungen für Deutschland²⁴ deuten darauf hin, dass „Flat Tax“-Reformen in Kombination mit Verbreiterung der Bemessungsgrundlage die Ungleichheit zu Lasten der Mittelklasse verstärken könnten – jedenfalls in der beobachteten Ausgestaltung. Eine alleinige Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ohne Kombination mit einer „Flat Tax“ (d.h. unter Beibehaltung der direkten Progression) kann im Rahmen der Untersuchung dagegen Ungleichheit redu-

²² Siehe Übersicht „Was macht einen Steuertarif progressiv?“.

²³ Vgl. hierzu ausführlicher Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2004), S. 4ff.

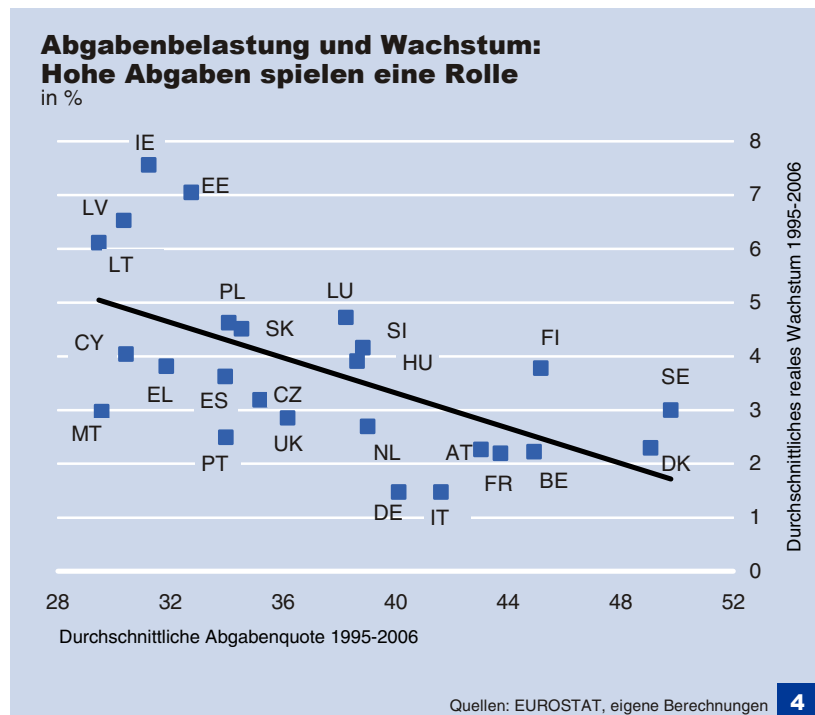
²⁴ Vgl. hierzu Fuest, Clemens u.a. (2008), insbesondere S. 87ff.

Empirie erlaubt keine eindeutige Beurteilung von „Flat Tax“-Modellen

zieren. Geringe positive Effizienzgewinne durch die genannte „Flat Tax“-Reform stehen hier der größeren Ungleichheit gegenüber. Die Studie kann jedoch nicht alle dynamischen längerfristigen Wachstumseffekte (vor allem im Unternehmenssektor) berücksichtigen. In der kurzen Frist bleibt vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse damit die Wahl zwischen mehr Gleichheit (in Form größerer Gleichheit der Nettoeinkommen) oder mehr Effizienzgewinnen.

Eine vergleichbare Simulationsberechnung für eine Reihe von westeuropäischen Staaten²⁵ kommt zu für Deutschland ähnlichen Ergebnissen. Zumindest in einigen Mittelmeerstaaten (Griechenland, Portugal und Spanien) könnten aber sowohl Gleichheit als auch Effizienz durch eine Reform zunehmen. Dies liegt in erster Linie daran, dass in diesen Staaten eine gut entwickelte Mittelklasse kaum existiert. Dort, wo diese existiert, geht die Einführung einer „Flat Tax“ auf Kosten von mehr Ungleichheit, vor allem in der Mittelschicht. Die Autoren schließen daraus, dass dies wohl die eigentliche Ursache dafür ist, dass derartige Reformen in Westeuropa (bis auf Island) bislang nicht vorgenommen wurden.

Damit stellt sich die Frage, ob in der längeren Frist gesamtwirtschaftliche Vorteile, d.h. ein höheres Einkommen für alle, mehr Wachstum und weniger Arbeitslosigkeit, eine größere Ungleichheit rechtfertigen könnten. Zudem ist nicht unmittelbar ersichtlich, wie gerecht das bestehende Steuersystem eigentlich ist. Vor allem deshalb sollte man zur Beurteilung von Gerechtigkeit in einer Volkswirtschaft, egal mit welchem Steuersystem, nicht nur dieses alleine, sondern auch die Systeme der sozialen Sicherung berücksichtigen.



3. Das Steuersystem ist nicht isoliert zu betrachten

Die in den mittel- und osteuropäischen Staaten durchgeführten Steuerreformen waren äußerst unterschiedlich. Dies betrifft sowohl die Höhe des Steuersatzes und des Grundfreibetrags sowie den Umfang der Bemessungsgrundlage als auch die Einbettung in weitere Reformen (z.B. der Sozialversicherungssysteme und der indi-

²⁵ Vgl. hierzu Paulus, Alari und Andreas Peichl (2008), insbesondere S. 18 ff.

Steuerliche Umverteilung reduziert Einkommensunterschiede...

rekten Besteuerung).²⁶ Das Bild einer einheitlichen „Flat Tax“ existiert auch deshalb nicht, weil die jeweiligen Begleitbedingungen zu unterschiedlich waren. Damit ist auch die Übertragbarkeit steuerpolitischer Erfahrung auf andere Länder nur eingeschränkt möglich.

Die deutsche Einkommensteuer wirkt in der Praxis progressiv und reduziert die Einkommensunterschiede. Dies zeigt sich nicht nur in der plakativen Aussage, dass 10% der Steuerzahler (aus dem oberen Einkommensbereich) mehr als 50% des Aufkommens der Einkommensteuer tragen, sondern auch in Berechnungen aus umfangreichen Datensätzen der Einkommensteuerstatistik und des Sozio-ökonomischen Panels.²⁷ Hinsichtlich der Gerechtigkeit im bestehenden System ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Erosion der Bemessungsgrundlage relativ groß ist. Nimmt man als Maßstab die berechnete Differenz zwischen dem Bruttoeinkommen und der durch die im ersten Kapitel dargelegten Abzüge von der Bemessungsgrundlage entstehenden Nettogröße (diese entspricht im deutschen Einkommensteuerrecht dem zu versteuernden Einkommen, auf das der Tarif angewendet wird), so beträgt diese Lücke im Schnitt etwa 50%. D.h. aus einem Bruttoeinkommen von 100 wird demnach ein zu versteuerndes Einkommen von 50.²⁸

... allerdings wirken Sozialabgaben regressiv...

Die Umverteilungswirkung der Einkommen durch die Einkommensteuer ist jedoch nur ein Teilbereich des gesamten Abgaben- und Einnahmengenfüges. Die im vorherigen Absatz skizzierte substanzielle Progressivität²⁹ der Einkommensteuer wird zwar einerseits durch den regressiven Verlauf von Transferzahlungen noch verstärkt, da durch sie die Ungleichheit der Einkommen abgemildert wird. Andererseits beträgt der Anteil der Einkommensteuer an allen Steuereinnahmen aber nur gut ein Drittel. Einen bedeutenden Teil tragen durch die Mehrwertsteuer (ca. 32%) und die sonstigen Verbrauchsteuern (12%) die Verbraucher – in Abhängigkeit von der Überwälzung der Steuer. Persönliche Umstände sind hier bis auf den ermäßigten Steuersatz für bestimmte Güter nicht berücksichtigt, der Steuersatz ist linear („Flat Tax“), wodurch von einer regressiven Belastung auszugehen ist. Gerade in Deutschland kommen noch hohe Sozialabgaben und -leistungen hinzu. Die Belastung mit diesen Abgaben verläuft ebenfalls regressiv, da die Abgabensätze linear sind und vor allem, weil Beitragsbemessungsgrenzen³⁰ existieren. Damit dürfte die Progressivität der gesamten Abgabenlast ein ganzes Stück geringer sein, als die singulär betrachtete Progressivität der Einkommensteuer dies vermuten lässt.

... so dass Progressivität der gesamten Abgabenbelastung relativiert wird

²⁶ Für einen detaillierten Überblick vgl. Keen, Michael, Yitiae Kim und Ricardo Varsano (2006), insbesondere S. 35ff.

²⁷ Siehe hierzu und zur folgenden Berechnung ausführlich Bach, Stefan u.a. (2008), insbesondere S. 12 und 19f.

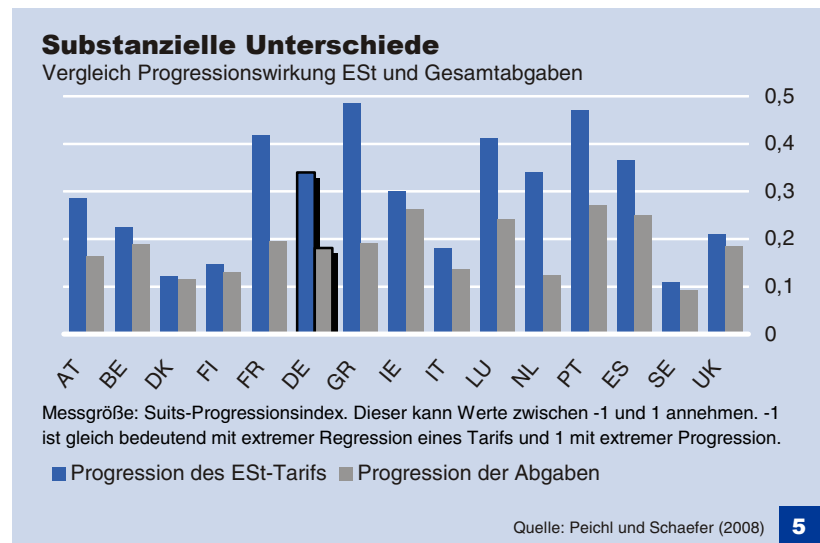
²⁸ Steuerhinterziehung ist hier nicht berücksichtigt.

²⁹ Hier zeigen Simulationsrechnungen, dass in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer relativ hoch ist. Siehe Peichel, Andreas und Thilo Schaefer (2008), insbesondere S. 21f.

³⁰ Die Höhe der Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung ist abhängig vom Lohneinkommen. Die Beiträge steigen also mit steigendem Einkommen. Dieser Anstieg ist jedoch begrenzt, da Einkommen nur bis zur so genannten Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt wird. Auf Lohneinkommen jenseits dieser Grenze sind keine Beiträge mehr abzuführen. Bis zur Beitragsbemessungsgrenze ergibt sich in erster Linie bei der Kranken- und Pflegeversicherung (hier liegt der Wert bei 43.200 Euro) eine Umverteilung zu Gunsten von Beziehern niedrigerer Einkommen. Jenseits der Beitragsbemessungsgrenze setzt jedoch die regressive Wirkung ein, d.h. die prozentuale Belastung des Einkommens durch Sozialversicherungsabgaben sinkt. Die derzeitige Beitragsbemessungsgrenze aufzuheben ist keine Lösung, denn eine zu einseitige Belastung des Faktors Arbeit wäre die Folge.



Jüngste Simulationsrechnungen stützen dies auch empirisch³¹, wie die folgende Grafik zeigt.



Vor diesem Hintergrund sind Forderungen nach mehr Einfachheit, Gerechtigkeit³² und daraus abgeleiteten Reformen differenziert zu betrachten. Eine hohe Umverteilungswirkung durch eine Einkommensteuer impliziert im Übrigen i.d.R. eine größere Ungleichverteilung der Einkommen vor Abgaben.³³ Hierfür sind jedoch nicht nur das Steuer- und Transfersystem verantwortlich, sondern z.B. auch andere Faktoren wie das Ausbildungs- bzw. Bildungssystem.

Welche Handlungsalternativen bestehen?

Konkrete Politikempfehlungen hängen davon ab, ob eine radikale Umstellung des Systems oder „nur“ Änderungen einzelner Komponenten das Ziel sind. Eine radikale Umstellung des gesamten Abgaben- und Transfersystems, wie dies bspw. durch ein Bürgergeld oder ein bedingungsloses Grundeinkommen erreicht würde, ist wenig realistisch und in Hinsicht auf die hier genannten Beispiele auch nicht sinnvoll. Denn die aus diesen Modellen resultierenden Anreizeffekte sind äußerst zweifelhaft.³⁴

Im Hinblick auf die gesamte Abgabenlast in Deutschland ist es letztlich egal, ob die Belastung aus Sozialabgaben resultiert oder aus Steuern, da Sozialabgaben als quasiähnliche (lineare) Steuern angesehen werden können. Sozialabgaben spielen in Deutschland auch im internationalen Vergleich eine herausragende Rolle, wie die folgende Grafik zeigt.

Radikaler Umbau des Abgabensystems weder sinnvoll noch notwendig

³¹ Zu den konkreten Berechnungsansätzen vgl. Peichel, Andreas und Thilo Schaefer (2008). Die Regressionswirkung der Sozialversicherungsbeiträge fällt im Rahmen der Simulation der EU 15 (2001) übrigens in Deutschland am höchsten aus.

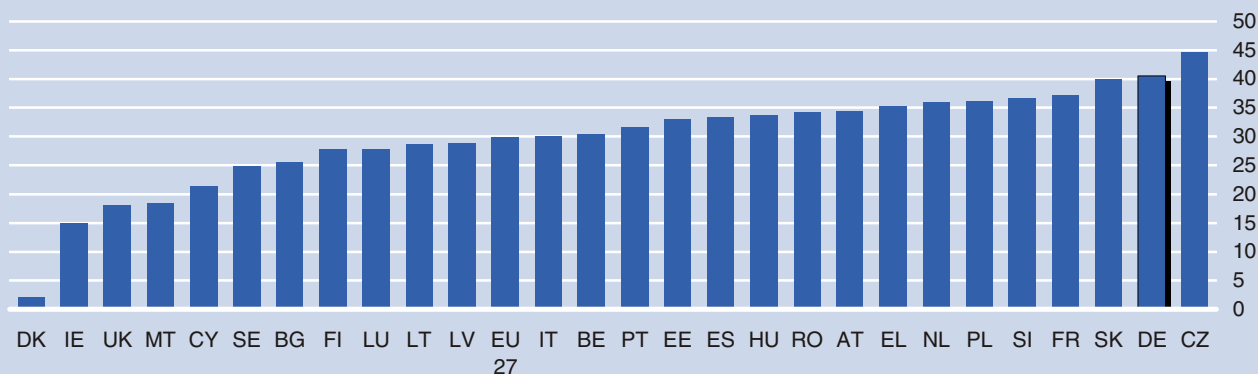
³² In jüngsten Umfragen des Institut für Demoskopie Allensbach zeigt sich u.a., dass 78% der Deutschen das Steuersystem für ungerecht halten und 77% davon ausgehen, dass Steuerhinterziehung weit verbreitet ist. Vgl. IfD (2008).

³³ Eindeutige empirische Beweise gibt es hierfür allerdings nicht. Im Hinblick auf die Überwälzung der Steuerlast ist auch denkbar, dass Arbeitnehmer höhere Brutto-lohnforderungen stellen, da sie eine hohe Abgabenlast antizipieren.

³⁴ Einen ausführlichen Überblick zu den Modellen bietet Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2008).

Hoher Anteil der Sozialabgaben in Deutschland

Anteil der Sozialabgaben an den Gesamteinnahmen (Sozialabgaben und Steuern), 2006



Quellen: Europäische Kommission, Eurostat

6

Reform der Sozialsysteme erlaubt Belastungssenkung...

Es erscheint daher in erster Linie sinnvoll, die Systeme der sozialen Sicherung (hier insbesondere Krankenversicherung und Pflegeversicherung) nachhaltiger zu reformieren und dadurch die Belastung zu senken.³⁵ Insbesondere kleinere und mittlere Einkommen dürften von einer Senkung der Sozialabgaben mehr profitieren als von einer Steuersenkung. So ist für einen Alleinstehenden bis zu einem Bruttoeinkommen von etwa 40.000 Euro (60.000 Euro bei einem Alleinverdienerehepaar) derzeit die Belastung mit Sozialabgaben höher als mit Steuern. Derartige Reformen sind zum einen über Leistungskürzungen (solange nicht verbriefte Ansprüche vorhanden sind) möglich. Zum anderen sind staatliche Fürsorgeleistungen überall dort, wo keine echten Versicherungsleistungen erbracht werden (z.B. Familienmitversicherung in der Krankenversicherung), Sache der Steuer- und nicht der Beitragszahler. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass durch mehr Steuerfinanzierung der Reformdruck innerhalb der sozialen Sicherungssysteme (insbesondere bei der Krankenversicherung) nicht erlahmt.

... ebenso wie flacheren Tarifverlauf bei der Einkommensteuer

Die derzeit immer noch existierenden diversen Grundsicherungskomponenten müssten übersichtlicher gestaltet werden. In Bezug auf die Einkommensteuer sollte das Ziel sein, Einkommen möglichst einheitlich und damit gleichmäßiger zu besteuern, um Anreizwirkungen zu minimieren. Eine noch weitaus breitere Bemessungsgrundlage mit insgesamt niedrigeren Steuersätzen (d.h. ein gedehnter und flacherer Tarif ohne „Knick“) wäre dann möglich. Bei niedrigeren Steuersätzen muss man es mit dem Nettoprinzip nicht mehr an jeder Stelle im Steuerrecht so genau nehmen, mehr Pauschalierung wäre dann möglich. Zudem fällt es bei niedrigeren Steuersätzen leichter, die Unternehmensbesteuerung besser in das Steuersystem zu integrieren. Dies ist durch die Abgeltungsteuer derzeit nicht gewährleistet. Das Problem der „kalten“ Progression wird durch niedrigere Steuersätze gleichfalls entschärft, wenngleich nur eine kontinuierliche Anpassung des Tarifs (soweit keine erratischen Steuersenkungen durchgeführt werden) an die Preisentwicklung die „kalte“ Progression weitgehend und systematisch verhindern könnte.

³⁵ Im Übrigen können auch identische Steuersätze, wie bei einer „Flat Tax“, die Anreize Einkommen zu verschieben, nicht verhindern. Denn wenn noch Sozialbeiträge auf Arbeitnehmereinkommen erhoben werden, bleibt es interessant, Einkommen als Kapitaleinkommen umzudeklarieren.

Potenzial für eine verbreiterte Bemessungsgrundlage

So listet der Kieler Bericht zum Subventionsabbau für 2007 allein 25 Mrd. Euro an Steuerergünstigungen bei Einkommensteuer und Körperschaftsteuer auf. Durch die teilweise Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in Folge des Abbaus dieser Vergünstigungen könnten die Sätze der ESt im Schnitt um 10% sinken, d.h. z.B. der Eingangsteuersatz auf 13 % und der Spitzensteuersatz (ohne Reichensteuer) auf 38 %.

Nicht nur wenn man – wie weit verbreitet – der Auffassung ist, dass ein direkt progressiver Tarif das gewünschte Maß an Umverteilung widerspiegelt, würde einiges dafür sprechen, die Ausgaben des Staates in größerem Umfang über die Einkommensteuer zu bestreiten und weniger über Sozialabgaben. Deren Verteilungswirkungen sind nämlich bei weitem nicht so eindeutig wie die der Einkommensteuer. Eine breitere Bemessungsgrundlage im Rahmen einer synthetischen Einkommensteuer sorgt für eine gleichmäßigere Besteuerung und damit mehr Effizienz im System sowie weniger Steuervermeidung.³⁶ Hinsichtlich der dargestellten unterschiedlichen Progressionswirkungen von Einkommensteuer und Sozialabgaben ließe sich wahrscheinlich selbst bei einem flacheren Verlauf des Einkommensteuertarifs die gleiche Umverteilungswirkung (in Bezug auf die Progressionswirkung der Gesamtabgaben) erzielen, wenn der Finanzierungsanteil der Einkommensteuer zu Lasten der Sozialabgaben steigen würde. Umverteilung ist letztlich kein Selbstzweck. Vielmehr geht es darum, auf welche Art und Weise die Ausgaben des Staates für den Bürger am besten (d.h. effizient und gerecht) finanziert werden. Die Einkommensteuer ist hier besser als ihr derzeitiger „Ruf“.

Frank Zipfel (+49 69 910-31890, frank.zipfel@db.com)

³⁶ Es ist davon auszugehen, dass auch die Steuerhinterziehung dann zurückgehen würde. Gleichwohl wird sie bei substanziellem Ausmaß die tatsächlichen Effizienz- und Verteilungswirkungen negativ beeinflussen.

Literatur

- Bach, Stefan; Giacomo Corneo und Viktor Steiner (2008). Effective Taxation of Top Incomes in Germany (1992 – 2002). DIW Berlin Discussion Papers. Nr. 767. Berlin.
- Boss, Alfred und Astrid Rosenschon (2008). Der Kieler Subventionsbericht: Eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 452/453. Kiel.
- EUROSTAT (2008). Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway. eurostat Statistical books. Luxemburg.
- Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Thilo Schaefer (2008). Does a Simpler Income Tax Yield More Equity and Efficiency? Cesifo Economic Studies. Vol. 54, 1/2008. S. 73-97. München.
- Homburg, Stefan (2007). Allgemeine Steuerlehre. 5. Auflage. München.
- Institut für Demoskopie Allensbach (IfD) (2008). Ist das deutsche Steuersystem gerecht? Die meisten glauben, dass Steuerhinterziehung weit verbreitet ist. Allensbacher Berichte. Nr. 5/2008. <http://www.ifd-allensbach.de/>
- Keen, Michael, Yitae Kim und Ricardo Varsano (2006). The „Flat Tax(es)“: Principles and Evidence. IMF Working Paper. WP/06/218. Washington.
- Musgrave, Richard (1991). Zur Wahl der „richtigen“ Steuerbemessungsgrundlage – eine historische Betrachtung. In Rose, Manfred (Hrsg.) (1991). Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems. S. 35-84. Heidelberg.
- OECD (2006). Fundamental Reform of Personal Income Tax. OECD Tax Policy Studies. Nr. 13. Paris.
- Paulus, Alari und Andreas Peichl (2008). Effects of Flat-Tax reform in Western Europe on equity and efficiency. FiFo-CPE Discussion Papers. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge. Nr. 08-4. Köln.
- Peffekoven, Rolf (2008). Steuerhinterziehung ist nur über Reformen in den Griff zu bekommen. In Wirtschaftsdienst. Heft 4, 88. Jahrgang. S. 223-227. Berlin und Heidelberg.
- Peichl, Andreas (2008). Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich. FiFo-CPE Discussion Papers. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge. Nr. 08-5. Köln.
- Rose, Manfred (Hrsg.) (1991). Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems. Heidelberg.
- Rose, Manfred (1991). Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem. In Rose, Manfred (Hrsg.) (1991). Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems. S. 7-34, Heidelberg.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2004). Flat-Tax oder Duale Einkommensteuer? Zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung. Nr. 74. Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2008). Existenzsicherung und Erwerbsanreiz. Nr. 81. Bonn.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006). Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.

Asien 2008

Gefangen zwischen hoher Inflation und Wachstumsabschwächung

Nr. 428 8. September 2008

Problem Altersarmut

Vorbeugen und vorsorgen statt mehr umverteilen

Nr. 427 1. September 2008

Die breite Basis gesellschaftlichen Fortschritts

Freiheit, Vertrauen, Toleranz, Bildung und vieles mehr

Nr. 426 18. August 2008

Russland gewinnt durch Auslandsinvestitionen

Nr. 425 3. Juli 2008

Emissionshandel im Amerika

Die US-Klimapolitik am Scheideweg

Nr. 424 27. Juni 2008

Chemieweltmarkt: Asiatische Länder auf dem Vormarsch

Nr. 423 20. Juni 2008

Wie intellektuelles Kapital Werte schafft

Schritte zum strategischen Management von Immateriellem

Nr. 422 18. Juni 2008

Unsere Publikationen finden Sie kostenfrei auf unserer Internetseite www.dbresearch.de

Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:

Deutsche Bank Research

Marketing

60262 Frankfurt am Main

Fax: +49 69 910-31877

E-Mail: marketing.dbr@db.com

© Copyright 2008. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg