
Rudolf Hickel

Stellungnahme zu:

Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes (EStG)

Eine Gruppe von Finanz- und Rechtswissenschaftler hat zusammen mit Praktikern einen „Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes“ vorgelegt. Vor einer Präsentation im Finanzausschuss des Deutschen Bundestag wird dieser Entwurf am Mittwoch dem 9.5.2001 auf einer Pressekonferenz in Berlin der Öffentlichkeit vorgelegt.

Die nachfolgende Kurzanalyse zum „Karlsruher Entwurf“ konzentriert sich auf folgende Punkte:

1. Im Zentrum des Vorschlags zur Reform der Einkommensteuer steht das Ziel, einerseits den Einkommensteuertarif deutlich abzusenken. Die Eckwerte sind: ein existenzsichernder Grundfreibetrag (Nullzone), ein Eingangsteuersatz von 15% und nach einem nachfolgenden linearen Anstieg der Besteuerung einer zusätzlichen DM (Grenzsteuersätze) einen Spitzensteuersatz von 35%. Um diesen Tarif aber auch im Rahmen der effektiven Besteuerung durchschlagen zu lassen, werden radikal alle bisherigen Möglichkeiten, das zu versteuernde Einkommen gegenüber dem erzielten Gesamteinkommen zu reduzieren, abgeschafft.

2. Diese radikale Reform des Einkommensteuergesetzes wird eine Flut von Protesten auslösen. Schließlich verbindet sich mit jedem Steuervorteil eine Interessengruppe. Bisherige Versuche in diese Richtung (etwa Bareis-Kommission der Kohl-Regierung) sind daher schnell gescheitert. Um so wichtiger ist es, dafür Sorge zu tragen, dass dieser Reformvorschlag ernsthaft diskutiert wird. Denn mit dieser Reform verbindet sich das alte Ziel, den Einkommensteuertarif auf die effektive Besteuerung auch durchschlagen zu lassen. Bisher wurde zwar mit dem Verlauf des Tarifs (Grundfreibetrag, Eingangsteuersatz, lineare Progression, Spitzensteuersatz) vom Gesetzgeber sein Verständnis der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzips festgeschrieben. Aber durch die vielfältigen, großteils vor Jahrzehnten entstandenen Möglichkeiten, das zu versteuernde Einkommen – die Bemessungsgrundlage – zu reduzieren, hat sich der Verlauf der effektiven Steuerbelastung weit vom tariflich gewollten Prinzip des Tarifverlaufs entkoppelt.

3. Durch diese Entkoppelung vom gesetzlich gewollten Tarifverlauf einerseits und der effektiven Besteuerung andererseits ist die Einkommensteuer einem „löchrigen Käse“ vergleichbar. Die Verteilungswirkungen sind intransparent, ja sie erzeugen Ungerechtigkeit. Empirisch lässt sich zeigen, dass mit wachsendem Einkommen die effektive Besteuerung in zunehmendem Ausmaß das Leistungsfähigkeitsprinzip verletzt. Während bei Lohn- und Gehaltseinkommen im Rahmen der Werbungskosten und Sonderausgaben die Möglichkeiten der Reduzierung Besteuerung streng und klar begrenzt sind, verfügen Selbständige über eine Vielzahl von Instrumente, Steuern zu gestalten, also zu vermeiden.

4. Zu kritisieren ist an den „Karlsruher Empfehlungen“ der angestrebte Tarifverlauf. Auch im internationalen Vergleich wird der anzustrebende Spitzensteuersatz mit 35%

viel zu niedrig angesetzt. Dadurch verletzt der geplante Tarifverlauf das Leistungsfähigkeitsprinzip. Zum einen würden in die obere Zone des Spitzensteuersatzes sehr schnell auch mittlere Einkommensbezieher – gerade auch über die Inflation – hineinwachsen. Zum anderen muss die Zone wachsender Besteuerung einer zusätzlich zu versteuernden DM (lineare Progression) weit selbst über den derzeit geltenden Beginn des Spitzensteuersatzes hinausgeschoben werden. Nur so wird das Prinzip Leistungsfähigkeit – also wachsende Besteuerung (Grenzsteuersätze) mit steigendem Einkommen – realisiert. Es ist nicht einzusehen, warum nach diesem Vorschlag der Einkommensmillionär nur noch mit einem Spitzensteuersatz von 35% zur staatlichen Finanzierung herangezogen werden soll. Um so wichtiger ist es, die hier gemachten Vorschläge zu nutzen, um erneut über die Gestaltung des gesetzgeberisch gewollten Tarifverlaufs zu diskutieren.

5. Auf der Basis eines (formalen) Tarifverlaufs, der in den „Karlsruher Empfehlungen“ viel zu stark vom Leistungsfähigkeitsprinzip abweicht, müssen die Vorschläge zum Abbau aller legalen Möglichkeiten, die effektive Steuerbelastung durch die Reduzierung des versteuernden Einkommens zu senken, auf den Prüfstand. Dazu sollten die unterschiedlichen Begründungen auf ihre Haltbarkeit bzw. ihre Untauglichkeit hin überprüft werden. Das Urteil über einige wenige, hier nur berücksichtigte Einzelmaßnahmen fällt unterschiedlich aus:

5.1. Zur Herstellung des Prinzips der Leistungsfähigkeit und Steuergerechtigkeit ist es richtig, endlich eine effektive, d.h. kontrollierbare Besteuerung der Zinseinkünfte herzustellen. Hier ist dem „Karlsruher Entwurf“ zuzustimmen. Dazu muss das in der Abgabenordnung festgelegte Bankengeheimnis aufgehoben werden. Im Sinne einer synthetischen Einkommensbesteuerung müssen auch die Spekulationsgewinne (unter Abzug von Spekulationsverlusten) ohne zeitliche Befristung (bei Aktien derzeit ein Jahr) besteuert werden. Diese Vorschläge im „Karlsruher Entwurf“ verdienen Anerkennung.

5.2. Gegenüber dem radikalen Vorschlag auf Streichung von Steuervorteilen muss überprüft werden, inwieweit unter dem Lenkungszweck steuerliche Entlastungen auch für die Zukunft zu rechtfertigen sind. Dies gilt beispielsweise für erhöhte Absetzungen für Ein-Zweifamilienhäuser (§ 7b). Es ist auch künftig angemessen, mit steuerlichen Instrumenten die politisch gewollte Eigentumsbildung in diesem Bereich zu unterstützen.

5.3. Abgeschafft werden soll auch die Entfernungspauschale zwischen dem Arbeitsplatz und dem Wohnsitz eines Arbeitnehmers. Sicherlich ist der Hinweis richtig, dass die Lebenshaltungskosten und Immobilien in ländlichen Räumen günstiger als in der Stadt mit dem Arbeitsplatz ausfallen. Da jedoch diese Suburbanisierung, die Wanderung von der Stadt ins ländliche Gebiet, nicht rückgängig zu machen ist, entstünden durch die Abschaffung der Entfernungspauschale unzumutbar massive Belastungen.

5.4. Wichtige steuerliche Vorteile für Lohn- und Gehaltsbezieher erhöhen deren Nettoeinkünfte gegenüber den Zahlungen nach den Tarifverträgen. Dies gilt insbesondere für die steuerlichen Sonderregelungen bei Arbeitseinkommen durch Nachtschicht-, Sonn- und Feiertagsarbeit. Die Verfasser der „Karlsruher Erklärung“ verlangen, dass die Sonderbelastungen nicht durch das Steuersystem, sondern im Rahmen der tariflichen Markteinkommen berücksichtigt werden sollen. Dabei ist klar, dass mit einer entsprechenden Lohnerhöhung - etwa bei der Entlohnung der Krankenschwester - im Ausmaß der Streichung dieser Sonderregel auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist. Zur steuersystematischen Begründung ist darauf hinzuweisen, dass es sich hier um erschwerte

Bedingungen gesellschaftlich besonders wichtiger Arbeit handelt. Damit wäre die steuerliche Sonderbehandlung zu rechtfertigen.

5.5. Unverständlich ist der Verzicht im „Karlsruher Entwurf“ auf die Abschaffung bzw. zumindest die deutliche Einschränkung des Ehegatten-Splittings. Dieses Privileg, das dann sein Maximum erreicht, wenn eine Person mit dem Spitzensteuersatz belastet wird, während der Ehepartner/die Ehepartnerin keine Verdienste aufweist, ist nicht zu rechtfertigen. Hier offenbart sich eine ausgesprochen konservative Sicht gegenüber den heute stark veränderten Lebensbedingungen.

6. Die radikalen Vorschläge der „Karlsruher Erklärung“, die steuersystematisch in sich logisch erscheinen, sollten nicht von unterschiedlichen Interessengruppen zu den Akten gelegt werden. Vielmehr sollten diese zum Anlass genommen werden, jede Sonderbehandlung bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens kritisch zu überprüfen und neu zu begründen. Die Verfasser wissen, wie die rot-grüne Bundesregierung mit ihrem ersten Steuerentlastungsgesetz 1999 - unter der Federführung von Oskar Lafontaine - unter die erbitterte Kritik vor allem aus der Wirtschaft geraten ist. Auslöser waren vor allem die Einschränkung der Zuweisung von Verlusten durch spezielle Gesellschaften sowie die üppige Rückstellungspraxis für die Versicherungs- und Energiewirtschaft. Die rot-grüne Bundesregierung hat diesen Protesten nicht stand gehalten. Entstanden ist vielmehr ein völlig neues Steuerprivileg, die Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne. Unter steuersystematischen Gründen und nach Prinzipien der Steuergerechtigkeit sollte die steuerliche Freistellung von Gewinnen aus Veräußerungen inländischer Kapitalbeteiligungen im Geiste der „Karlsruher Erklärung“ zurück genommen werden.