

Wirkungen der Einfachsteuer auf die Steuerbelastung von Haushalten und Unternehmen*

Hans-Georg Petersen

Universität Potsdam und DIW Berlin

Antje Fischer und Juliane Flach

Universität Potsdam

I. Einleitung

Zur Mitte des Jahres 2001 wurden der Wissenschaft und breiten Öffentlichkeit zwei grundlegende Gesetzentwürfe zur deutschen Einkommensbesteuerung vorgestellt, die im Kern einen gemeinsamen Ansatz verfolgen: das deutsche Einkommensteuersystem so weit wie möglich zu vereinfachen und für die Steuerpflichtigen Transparenz der rechtlichen Regelungen sowie weitestgehend eine Gleichbelastung von Einkommen aus unterschiedlichen Einkommensquellen – insbesondere von Arbeits- und Kapitaleinkommen – herzustellen. Den Anfang machten Kirchhof et al. mit ihrem „Karlsruher Entwurf“¹, gefolgt vom Gesetzentwurf „Einfachsteuer“ des Heidelberger Steuerkreises.² Im Gegensatz zu den am Lebenszyklus orientierten Ansätzen des Heidelberger Steuerkreises hält der Karlsruher Entwurf an den Prinzipien der traditionellen, synthetischen Einkommensteuer fest, die sich in einer statischen Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips, einer stärkeren Umsetzung der Reinvermögenszugangstheorie und enger Orientierung am Jahresperiodizitätsprinzip (etwa im Sinne einer „jahresgerechten“ Besteuerung)

*Die Autoren danken einem anonymen Gutachter für hilfreiche Anmerkungen und Herrn Stefan Bach, DIW Berlin, für die Bereitstellung der Grunddaten und die Unterstützung bei ihren empirischen Arbeiten.

1. Kirchhof et al. (2001).

2. Zur Vorstellung der Einfachsteuer siehe die Statements von Klaus F. Zimmermann, Manfred Rose, Hans-Georg Petersen und Bernd Raffelhüschen anlässlich der Bundespressekonferenz unter <http://marx.wiso.uni-potsdam.de/start/einfachsteuer/index.htm>; zum Konzept vgl. Rose (2002) und die immer auf dem neuesten Stand gehaltene Internet-Darstellung unter www.einfachsteuer.de; dem Heidelberger Steuerkreis gehören Joachim Lang (Universität Köln), Hans-Georg Petersen (Universität Potsdam und DIW Berlin), Bernd Raffelhüschen (Universität Freiburg und Universität Bergen) und Manfred Rose (Universität Heidelberg und Alfred-Weber-Gesellschaft) an.

ausdrücken.³ Darüber hinaus regelt der Karlsruher Entwurf im Wesentlichen die Haushaltsbesteuerung, die Unternehmensbesteuerung wird nur am Rande berührt. Insofern kann es nicht verwundern, dass der Gesetzentwurf von Kirchhof et al. kürzer als der des Heidelberger Steuerkreises ausfällt, wobei allenthalben kritisiert wird, dass im Kirchhof-Ansatz wichtige Problemkomplexe nicht mehr im Gesetz, sondern über den Verordnungsweg geregelt werden.⁴ Folglich ist die Transparenz und Regelungssicherheit für die Steuerpflichtigen im Karlsruher Entwurf deutlich geringer, so dass dieser Entwurf im Folgenden unberücksichtigt bleiben muss.⁵

Auch die Steuersenkungen seit Mitte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts einschließlich der von Eichel als Fundamentalreform propagierten Steuerrechtsänderungen bis einschließlich 2005 haben vor allem auf Seiten der Unternehmen keine grundlegenden Verhaltensänderungen ausgelöst. Während bis 1995 die Unternehmenssteuerlast (einschließlich des Solidarzuschlags) noch über 70% gelegen hat, haben – zumindest nach Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen – u.a. die Reformen des Jahres 2000 die durchschnittliche Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften auf etwa 43,5% gesenkt.⁶ Trotz dieser Absenkung der Belastungssätze sind positive Wachstumsimpulse ausgeblieben – im Gegenteil die deutsche Wirtschaft ist im internationalen Vergleich weiter zurückgefallen.

Diese fundamentale Wachstumsschwäche ist nun nicht allein durch die zahlreichen Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten bedingt, wo ebenfalls ein massiver Reformstau zu konstatieren ist. Vielmehr hat das starre Festhalten an der Jahressgerechtigkeit bei der Kapitaleinkommens- und Unternehmensbesteuerung zur Folge, dass die bekannten Lawinenwirkungen bei der Kapitaleinkommensbesteuerung auch zukünftig wirksam bleiben.⁷ Wenn man entsprechend der Reinvermögenszugangstheorie die im Konzept der synthetischen Einkommensteuer bestehenden steuerlichen Vergünstigungen eliminiert, ergeben sich dramatische Folgen. Denn im Rahmen der traditionellen Einkommensteuer hatten die als Schlupflöcher und Vergünstigungen bezeichneten Sonderregelungen auch die Aufgabe, die mit diesem Konzept verbundene Überbelastung der Zins- und Gewinneinkünfte auf ein vernünftiges Maß zu begrenzen, wobei die Regelungen allerdings unsystematisch konzipiert waren und verschiedene Einkunftsarten privilegierten bzw. diskriminierten. Die mit

3. Zur Kritik dieses Ansatzes und einer dynamischen Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips vgl. *Petersen* (2003).

4. In der Praxis der steuerrechtlichen Umsetzung kommt die Einfachsteuer mit nur zwei Durchführungsverordnungen aus; ein im Verhältnis zum deutschen Gesetzentwurf leicht modifiziertes Einfachsteuersystem wird derzeit in Zusammenarbeit mit der GTZ in einem Teil von Bosnien und Herzegowina eingeführt; zu Problemen vgl. *Petersen* (2003a).

5. Vgl. hierzu *Anton/Brehe/Petersen* (2002, S. 100 ff.). In diesem Beitrag wird ausführlich auf die Wirkungen des Kirchhof-Entwurfs eingegangen.

6. Siehe *Bundesministerium der Finanzen* (2003).

7. Vgl. zu den Lawinenwirkungen die Steuerlastrechnungen von *Rose* (2002a, S. 36 ff.). Eine kurze Darstellung der Gesamtproblematik findet sich bei *Petersen/Rose* (2003).

Wirkungen der Einfachsteuer

der Eichel-Steuerreform verbundene durchaus beachtliche Absenkung der Grenzsteuersätze wird in dynamischer Betrachtung bei weitem überkompensiert durch die infolge der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage stark zunehmenden Lawinenwirkungen. So werden Kapitaleinkommen und die Unternehmen nur periodisch entlastet, während über die gesamte Lebens- bzw. Investitionslaufzeit die Steuerbelastung stark ansteigt. Insbesondere die erweiterte Besteuerung beinahe aller Veräußerungsgewinne würde sich als Bumerang erweisen, so dass auch weiterhin in Deutschland mit einem starken Investitionsattentismus zu rechnen wäre.

Dieser Beitrag, der sich mit den verschiedenen Wirkungen der Einfachsteuer insbesondere im Vergleich zur Eichel-Steuerreform beschäftigt, beginnt im Kapitel II mit einem kurzen Überblick über die zu Grunde gelegten Methoden. Die Besonderheiten des Einfachsteuergesetzes werden im III. Kapitel knapp referiert, während im IV. Kapitel eine kurze empirische Analyse der Auswirkungen auf der Haushaltsebene und im V. Kapitel die Ergebnisse auf der Unternehmensebene präsentiert werden. Das VI. Kapitel fasst die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Einfachsteuer auf Haushalts- und Unternehmensebene kurz zusammen und endet mit einer intuitiven makroökonomischen Bewertung der möglichen Effizienzwirkungen, die sich derzeit aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit eines adäquaten angebotsorientierten Makromodells einer eingehenden empirischen Analyse entziehen.

II. Empirische Analysemethoden

Die Auswirkungen der Einfachsteuer auf der Haushaltsebene werden unter Nutzung des *Potsdamer Mikrosimulationsmodells*⁸ im Einzelnen analysiert (siehe Abbildung 1). Da dieses Modell in der Literatur hinreichend dokumentiert ist, muss in diesem Beitrag nicht näher auf den Aufbau des Modellansatzes eingegangen werden. Als Referenzjahr wurde das Jahr 1998 und der Stand des Steuerrechts des Jahres 1998 angenommen.

Das Potsdamer Mikrosimulationsmodell erlaubt aufgrund nicht auszugleichender Datenmängel keine Simulation der Auswirkungen von Steuerreformen auf die Unternehmen in ihren verschiedenen Rechtsformen. Es ist davon auszugehen, dass zumindest in absehbarer Zeit keine geeigneten Mikrodaten zur Verfügung stehen werden, da Unternehmensdaten eine hohe Sensibilität aufweisen und ihre Anonymisierung kaum möglich erscheint; zudem sind die Betriebsgrößenklassen sehr ungleichmäßig besetzt, wobei eine geringe Klassenbesetzung, aber auch die Zusammenführung verschiedener statistischer Daten eine Reanonymisierung begünstigen dürften. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) hat

8. Zum Modellansatz vgl. Bork (2000), Petersen/Bork (2000) und Anton/Brehe/Petersen (2002).

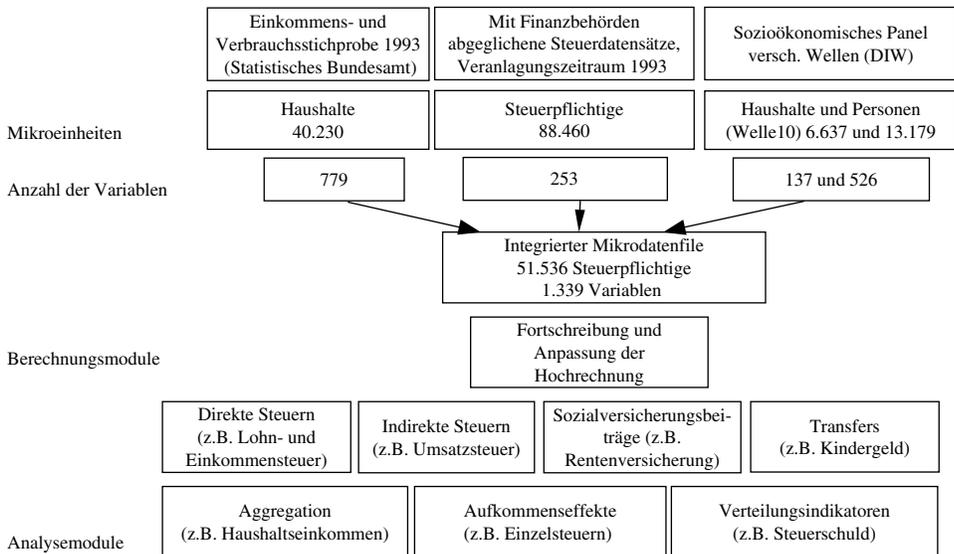


Abbildung 1 Das Potsdamer Mikrosimulationsmodell

Quelle: In Anlehnung an Bork (2000, S. 90)

daher einen Unternehmensdatensatz zusammengeführt (DIW-Modellunternehmen), in denen die wesentlichen Unternehmensdaten (verkürzte Bilanzstruktur und Gewerbeertrag⁹) von 51.458 (kleinen und großen) Einzelgewerbetreibenden, 28.450 (kleinen, mittleren und großen) Personengesellschaften und 50.504 (kleinen, mittleren und großen) Kapitalgesellschaften enthalten sind. Diese Daten wurden aus der Gewerbesteuerstatistik und Einheitswertstatistik 1995 hergeleitet, wobei im Zusammenhang mit den Kapitalgesellschaften ergänzend auf die Körperschaftsteuerstatistik zurückgegriffen werden konnte.¹⁰ Dabei ist erwähnenswert, dass aufgrund der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer nach 1995 keine solche statistische Grundlage mehr zur Verfügung stehen wird. Man kann die Zeitferne und mangelnde repräsentative Qualität beklagen, dennoch bietet diese statistische Grundlage für eine *Veranlagungssimulation* eine durchaus interessante Anknüpfungsgrundlage.

Bei der Veranlagungssimulation (siehe Abbildung 2) sind die einzelnen Unternehmenssteuerarten sowie deren Wechselwirkungen zu berücksichtigen,

9. Angegeben werden der Einheitswert und das Gewerbekapital (jeweils in tausend EUR). Bei den Aktiva ist die Summe des Anlagevermögens und des Umlaufvermögens zu finden und unter den Passiva werden das Eigenkapital, Verbindlichkeiten sowie die Summe der Schulden und sonstigen Abzüge aufgeführt. Ferner wird der Gewinn aus Gewerbebetrieb mit den jeweiligen Hinzurechnungen und Kürzungen sowie die Verzinsung des Fremdkapitals angegeben.

10. Zu Einzelheiten vgl. Flach (2003), dort findet sich auch ein Überblick über den Aufbau der Veranlagungssimulation.

Wirkungen der Einfachsteuer

da die Berechnung einer Steuerart erst die Bestimmung der Steuerschuld einer anderen Steuerart voraussetzt. Einzelunternehmen und Personengesellschaften unterliegen im gegenwärtigen deutschen Steuerrecht der Gewerbesteuerveranlagung und der Einkommensteuerveranlagung, wobei der weitere Belastungsvergleich in unserem Beispiel auf das Jahr 2005 – also nach Umsetzung aller Schritte der Eichel-Reform – abgestellt wird. Bei den Kapitalgesellschaften ist zusätzlich die Ausschüttung von steuerlicher Bedeutung, wobei die ausgeschütteten Gewinne auf der Ebene der Anteilseigner gemäß dem Halbeinkünfteverfahren – auch eine steuerrechtliche „Innovation“ des Finanzministers Eichel, die wesentlich zur steuerlichen Komplexität und Benachteiligung kleiner Kapitaleinkommen beigetragen hat – in die Einkommensteuerveranlagung einbezogen werden. Um einen sauberen Vergleich der Simulationsergebnisse bei unterschiedlichen Rechtsformen durchführen zu können, müssen die subjektiven Merkmale der Steuerpflichtigen bei der Einkommensteuerveranlagung konstant gehalten werden. Dabei sei unterstellt, dass der Steuerpflichtige verheiratet ist, zu seinem Haushalt ein Kind gehört, er freiwillig in der GRV und GKV versichert

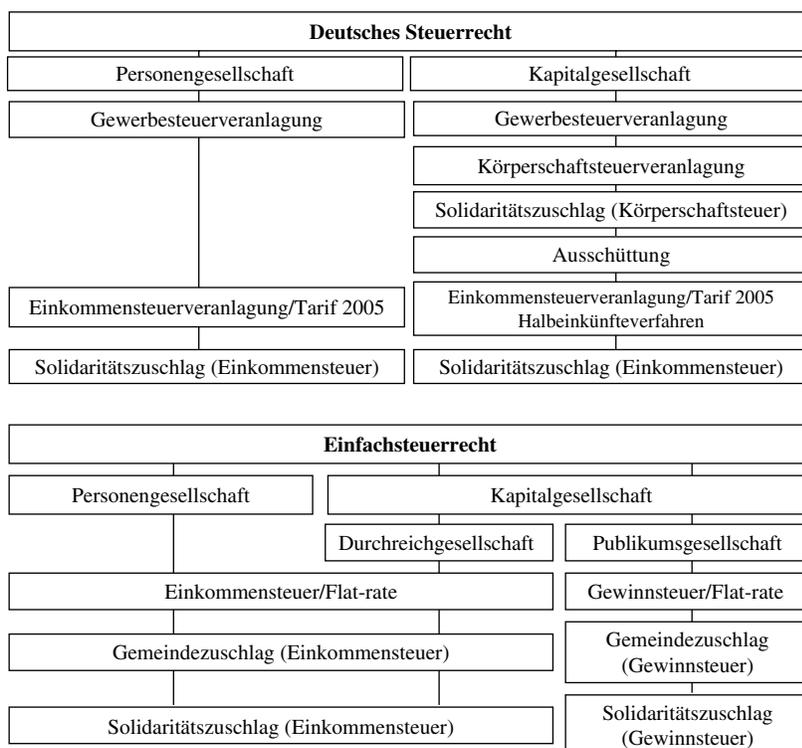


Abbildung 2 Veranlagungssimulation

Quelle: In Anlehnung an Flach (2003, S. 31)

ist, keine anderen Einkünfte bezieht und der Gewerbesteuer-Hebesatz der Gemeinde 385% beträgt.

III. Der Gesetzentwurf „Einfachsteuer“

Die grundlegenden Besteuerungsprinzipien, denen das Einfachsteuersystem folgt, sind in den ersten drei Paragraphen des Gesetzentwurfs aufgeführt. In diesen kommt zum Ausdruck, dass der „Heidelberger Steuerkreis“ die *Orientierung am Lebenseinkommen* als ideale Umsetzung des Gerechtigkeitsprinzips einer Besteuerung nach der dynamischen Leistungsfähigkeit betrachtet.¹¹ Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Einkommen erst am Lebensende des Bürgers besteuert werden muss – was ja schon naturgemäß nicht möglich ist. Vielmehr wird in jedem Steuerabschnitt (Kalenderjahr) von dem traditionell ermittelten Jahreseinkommen ausgegangen und geprüft, inwieweit seine Komponenten einen originären Beitrag zum Lebenseinkommen darstellen. Auszusondern sind Komponenten, die bereits steuerlich vorbelastet sind, sowie jene, die in späteren Steuerabschnitten besteuert werden. Dies hat gegenüber der lebensfremd nur am Kalenderjahr orientierten Leistungsfähigkeit insbesondere eine andere Behandlung der Kapitaleinkommen zur Folge.

Kapitaleinkommen entstehen aus dem Vermögen als periodisch neue Einkünfte in Form von Zinsen und Gewinnen. Ursächlich für das Entstehen der Kapitaleinkommen war ein Konsumverzicht (also die periodischen Ersparnis) und/oder eine besondere unternehmerische Leistung, abstrahiert man einmal von ererbten Vermögensbestandteilen.¹² Sollen also die Präferenzen der Bürger nicht steuerlich verzerrt werden, dann muss ein effizientes Einkommensteuersystem Arbeits- und Kapitaleinkommen gleich belasten. Diese Gleichbelastung kann in dynamischer Perspektive nur dann gesichert werden, wenn die Einkünfte im Lebenszyklus einer einmaligen steuerlichen Belastung unterworfen werden. Wird aber – wie bei dem traditionellen Leitbild der Einkommensteuer, dem immer noch im Bundesministerium der Finanzen, aber ebenfalls von einem wenn auch kleiner werdenden Kreis deutscher Finanzwissenschaftler gefolgt wird – die Leistungsfähigkeit im Sinne einer puren Jahresgerechtigkeit interpretiert, resultieren in Bezug auf die Kapitaleinkommensbesteuerung erhebliche steuerliche Mehrfachbelastungen, die über den Lebenszyklus hinweg einen geradezu lawinenartigen Anstieg des effektiven Steuersatzes nach sich ziehen. Daher fordert § 1 des Einfachsteuergesetzes: „Das Lebenseinkommen natürlicher Personen ist

11. Dies hat z.B. auch der bekannte Steuerrechtler Klaus Tipke gefordert. Siehe *Tipke* (1993, S. 502).

12. Vgl. *Petersen/Rose* (2004). Zur Problematik der Erbschafts- und Vermögensbesteuerung im Kontext der Einfachsteuer vgl. *Petersen* (2003, S. 85 ff.). Ein kurze Darstellung der Kapitaleinkommensbesteuerung im internationalen Kontext findet sich auch in *Petersen* (2003b und 2004).

Wirkungen der Einfachsteuer

durch Besteuerung ihrer Jahreseinkommen einmalig, gleichmäßig und auf einfache Weise steuerlich zu belasten“.¹³

Das Heidelberger Einfachsteuergesetz nennt als *Erhebungsformen* der Einkommensteuer (§ 3) die persönliche Einkommensteuer der Bürger und die Gewinnsteuer großer Kapitalgesellschaften u.ä., die auf der Unternehmensebene abschließend besteuert werden. Beide Erhebungsformen werden vollständig abgestimmt in einem Gesetz geregelt.¹⁴ Die Steuerbasis der persönlichen Einkommensteuer (§ 6) setzt sich aus den Einkünften aus nichtselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit sowie den Vorsorgeeinkünften zusammen, so dass grundsätzlich nur drei Einkunftsarten bestehen. Abziehbar sind Ausgaben für die berufliche Bildung (Humankapital) und ein Verlustvortrag aus früheren Steuerabschnitten.¹⁵

Ausgaben für die berufliche Bildung sind z.B. Ausgaben für Studiengebühren, Gebühren für Lehrgänge, Kurse, Vorträge, Schulungen und Fachkongresse (Weiterbildungskosten), Prüfungs- und Zulassungskosten sowie die Tilgung von Darlehen und ihre Verzinsung, wenn zur Finanzierung der Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen ein Kredit aufgenommen wurde. Die Behandlung dieser Ausgabekategorien, die letztendlich nichts anderes als Investition in das Humankapital darstellen, korrespondiert mit der nachgelagerten Besteuerung bei den Vorsorgeeinkünften, da sie die zukünftigen Einkünfte aus nichtselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit sichern bzw. erhöhen. Damit werden Humankapitalinvestitionen mit den Sachkapital- wie auch Finanzkapitalinvestitionen gleichgestellt.

*Gewinne von persönlich geführten Unternehmen*¹⁶ gehören unabhängig von der Rechtsform grundsätzlich zum Lebenseinkommen ihrer Eigentümer. Die Gewinne großer Unternehmen (Publikumsgesellschaften) werden aus Vereinfachungsgründen auf der Unternehmensebene abschließend besteuert, weil diese einen großen und ständig wechselnden Kreis von Anteilseignern haben, die zudem noch häufig aus dem Ausland stammen. Die Gewinnsteuer hat

13. Vgl. <http://www.einfachsteuer.de/idee/download/Gesetz.pdf>

14. Das Einfachsteuergesetz würde also das gegenwärtige Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz ersetzen; außerdem könnte – verbunden mit einem Hebesatzrecht der Gemeinden – ein kommunaler Zuschlag auf die Einkommensteuer ihrer Bürger eingeführt werden, um die gegenwärtige Gewerbesteuer abzulösen. Zu möglichen Zuschlagssätzen siehe unter IV. unten.

15. Steuerpflichtige, deren Einkommen sich im Lebenszyklus ungleichmäßig über die Steuerabschnitte verteilen oder die gar in einzelnen Kalenderjahren Verluste ausweisen müssen, haben dennoch im Wesentlichen gleiche Lasten zu tragen. Dies wird durch zeitlich unbegrenzte Verlustvorträge und einen auf zehn Jahre begrenzten und damit ausreichenden Verlustrücktrag erreicht.

16. Als Unternehmertätigkeit gelten im Sinne des Gesetzentwurfs Einfachsteuer auch die Vermietung und Verpachtung von Immobilien und die Vermögensverwaltung; zum Kapitaleinkommen zählen also die Einkunftsarten 1 bis 3, die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie die Einkünfte aus Kapitalvermögen gemäß dem heutigen EStG und die Gewinne der persönlich geführten Kapitalgesellschaften (Durchreichgesellschaften).

hier also die Funktion einer Quellensteuer. Der Gewinn wird nach der zinsbereinigt modifizierten Kassenrechnung ermittelt.¹⁷ Er wird als kassenmäßiger Überschuss der Erwerbseinnahmen über die Erwerbsausgaben definiert. Die Modifikationen beziehen sich auf Ausgaben für abnutzbare Sachanlagen, die über jährliche Abschreibungen absetzbar sind, sowie auf den Abzug von Schutzzinsen auf das berücksichtigungsfähige Eigenkapital des Unternehmens. Darüber hinaus unterliegen Dividenden und Veräußerungsgewinne nicht der Besteuerung.

Über die Konstruktion der *Durchreichgesellschaft*¹⁸ erfolgt die Aufteilung des Gewinns kleiner Kapitalgesellschaften wie derzeit schon bei Personengesellschaften, so dass deren Anteilseigner auch in den Genuss der steuermindernden persönlichen Abzüge unter Berücksichtigung der unterhaltenen Personen kommen.

Ein weiterer gewichtiger Schritt in Richtung auf Gleichbelastung und Neutralität aller Arten von Einkünften in lebenszeitlicher Perspektive wird durch die unten beschriebene erwähnte Zins- und Sparbereinigung vollzogen. Damit die Gleichbelastung von Arbeits- und Kapitaleinkommen erreicht werden kann, also eine steuerliche Mehrfachbelastung von Ersparnis und Investition mit lawinenartiger Wirkung vermieden wird, muss eine marktübliche Verzinsung des Sparkapitals steuerfrei bleiben (*Zinsbereinigung*) oder aber das aus steuerfreien Markteinkünften gebildete Sparkapital einschließlich der damit erwirtschafteten und steuerlich noch nicht belasteten Erträge bei seiner Auszahlung besteuert werden (*Sparbereinigung*). Beide Verfahren sind in ihrer Wirkungsweise auf die lebenszeitliche Steuerbelastung äquivalent, beeinflussen allerdings in entscheidender Weise die Verteilung des Steueraufkommens über die Zeit. Dabei verschiebt die Sparbereinigung, bei der die gesparten Einkünfte zunächst steuerfrei bleiben und das Gesparte erst bei der Auszahlung zusammen mit den aufgelaufenen Zinsen steuerlich erfasst werden, die Besteuerung der Bemessungsgrundlage in die Zukunft, so dass dem Fiskus bei einer generellen Durchsetzung dieses Verfahrens zumindest in einer langen Übergangsperiode erhebliche Steuerausfälle drohen würden.

Auch hier bietet der Einfachsteuer-Geszentwurf pragmatische, aber durchaus konsequente Lösungsansätze: Bei allen Gewinnen, Zinsen und

17. Die Kassenrechnung korrespondiert mit der Einnahmen-Überschuß-Rechnung nach § 4 Abs. 3 EStG; zu den Vorteilen der Kassenrechnung gegenüber der heutigen Unternehmensbesteuerung vgl. die Beiträge zum Steuerforum Fulda 2003 unter <http://www.dstv.de/einfachst.html>.

18. Die Durchreichgesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass an ihr nur natürliche Personen beteiligt sind, sie also persönlich geführt, die Zahl ihrer Eigentümer überschaubar (z.B. nicht mehr als hundert Gesellschafter) und die Zusammensetzung der Eigentümer stabil ist (deren Anteile also nicht an Börsen gehandelt werden). Die Gewinne und Verluste der Durchreichgesellschaft sind Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit und erhöhen die Basis der persönlichen Einkommensteuer der Anteilseigner.

Wirkungen der Einfachsteuer

sonstigen Kapitalerträgen bleibt eine standardisierte marktübliche Verzinsung des Sparkapitals – eine durchschnittliche Grundrendite in Höhe des Jahresdurchschnittssatzes der um 2 Prozentpunkte erhöhten Basiszinssätze gemäß § 247 BGB – als Entlohnung für die Kosten des Konsumverzichts steuerfrei.¹⁹ Damit werden also nur die um die Grundrendite (oder auch den *Schutzzins*) bereinigten Kapitaleinkommen der Besteuerung unterworfen, so dass aus der Sicht des Fiskus eine stetige steuerliche Bemessungsgrundlage gesichert ist, denn die überschießende Rendite wird in der Endstufe des Einfachsteuergesetzesentwurfs mit einem Marginalsteuersatz von 25% belastet. Der Ansatz des Schutzzinses sichert in der dynamischen Perspektive die gleiche steuerliche Belastung von Arbeits- und Kapitaleinkommen.²⁰

Die Sparvereinbarung oder auch *nachgelagerte Besteuerung* kommt bei der steuerlichen Behandlung der Renten (Vorsorgeeinkünfte²¹) zum Tragen. Hier drohen keine wesentlichen Steuerausfälle, weil die Mehrzahl der Renten bisher faktisch nicht oder nur äußerst geringfügig steuerlich belastet war.²² Das Einfachsteuergesetz sieht die Steuerfreiheit der Beiträge zur staatlichen und privaten Altersvorsorge vor, während die Renten voll besteuert werden.

Über die Zins- und Sparvereinbarung wird die aus Gründen der Praktikabilität durchaus notwendige Jahresabschnittsbesteuerung gleichermaßen dynamisiert. Beide Methoden gewährleisten, dass die verschiedenen Komponenten des Lebenseinkommens eines Bürgers nur einmalig belastet werden, unabhängig davon, aus welchen Quellen sie auch stammen mögen. Gleichzeitig wird mit der gleichmäßigen Belastung des Lebenseinkommens die intertemporale Neutralität der Konsumententscheidung garantiert, womit die dem traditionellen Leitbild inhärente Diskriminierung des Sparens für den morgigen Konsum entfällt. Aus der Sicht der Unternehmensbesteuerung stellt die Einfachsteuer über die Durchreichgesellschaften weitestgehend die Rechtsformneutralität für alle mittelständischen Gesellschaften her, während der Schutzzinsabzug die Investitionsneutralität, Finanzierungsneutralität und damit auch die Inflationsneutralität (Verhinderung der Scheingewinnbesteuerung) sichert.

Genauso wichtig wie eine effiziente Unternehmensbesteuerung sind für ein modernes Steuersystem selbstverständlich die soziale Ausgewogenheit

19. Aus Vereinfachungsgründen wird auf die Besteuerung der Differenzbeträge aus Zinseinnahmen und Schutzzinsen verzichtet, wenn es sich um Staatsanleihen, Festgeldanlagen bei Banken und ähnlichen Kapitalforderungen handelt, die einer breiten Öffentlichkeit zum Erwerb angeboten werden und der Anleger von seinen anderen betrieblichen Tätigkeiten strikt getrennt hält. Damit hat der Bürger die Zinsen aus den meisten seiner Sparkapitalanlagen nicht zu versteuern.
20. Vgl. *Rose* (<http://www.einfachsteuer.de/idee/download/Konzept.pdf>).
21. Vorsorgeeinkünfte sind im Sinne des Einfachsteuer-Gesetzesentwurfs Einkünfte, die der Einkommensabsicherung des Steuerpflichtigen und seiner Angehörigen im Alter (Renten), bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld) und bei Krankheit (Krankengeld) dienen.
22. Vgl. *Petersen* (1999).

der individuellen Belastung sowie auch seine *Familiengerechtigkeit*. Diesen Ansprüchen an eine faire Einkommensbesteuerung dienen eine Reihe persönlicher Abzüge, die eigentlich Kosten der privaten Lebensführung darstellen. *Erstens* kann der Steuerpflichtige den Grundfreibetrag absetzen, der sich in der Endstufe des Einfachsteuergesetzentwurfs 2015 auf 10.000 EUR belaufen soll. Natürlich können auch Rentner im Rahmen ihrer persönlichen Abzüge diesen ihr Konsumexistenzminimum schützenden Freibetrag abziehen. Damit wird eine einkommensteuerliche Belastung des existentiellen Konsumbedarfs der Bürger in lebenszeitlicher Sicht vermieden.

Zweitens sind die *Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung* bis zur Höhe der gesetzlichen Beiträge des Arbeitnehmers und Arbeitgebers abzugsfähig. Hierbei ist zu beachten, dass die Arbeitgeberbeiträge als geldwerter Vorteil in den Einkünften aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit enthalten sind. Im Endeffekt unterliegen sie damit keiner Steuerbelastung. *Drittens* sieht der Einfachsteuergesetzentwurf einen zusätzlichen Freibetrag für unterhaltene Personen bis zu 10.000 EUR je Person vor. Damit entspricht dieser Entwurf den Zielsetzungen einer gerechten Familienbesteuerung, da über Grundfreibetrag und den Freibetrag für unterhaltenen Personen das Konsumexistenzminimum der Familie geschützt wird. Der Heidelberger Steuerkreis geht davon aus, dass der *Kinderlastenausgleich* im Transfersystem über das Kindergeld geregelt wird, welches selbstverständlich in angemessener Höhe den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen muss. Die auf die Familie bezogene Entlastungswirkung hängt damit einerseits von der Zahl der unterhaltenen Personen und andererseits von der Tarifstruktur ab. *Viertens* gibt es einen zusätzlichen Freibetrag für den Sonderbedarf aus einer körperlichen oder geistigen Behinderung und *fünftens* sind – wie bei den Unternehmen – die dem Steuerpflichtigen eventuell entstandenen Steuerberatungskosten abzugsfähig.

Da der bisherige direkt progressive *Einkommensteuertarif* mit stark steigender Grenzsteuerbelastung vor allem Verhaltensanpassungen hervorgerufen hat, welche über Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zum einen eine Erosion der Bemessungsgrundlage ausgelöst und zum anderen eine stark wachsende Schattenwirtschaft verursacht haben, soll die direkte Progression auf mittlere Sicht aufgegeben werden. Die hohen Grenzsteuersätze haben in erster Linie abschreckend auf ökonomische Aktivitäten gewirkt, ohne dass diese Sätze in wesentlichen Einkommensbereichen auch effektiv geworden sind.²³ Daher schlägt der Heidelberger Steuerkreis im Endstadium der Einfachsteuer (2015) einen *Flat-rate Tarif* mit einem Steuersatz von 25 Prozent vor.

23. Zu diesem Problemkreis vgl. *Petersen* (2003, S. 90 ff.).

Wirkungen der Einfachsteuer

Die Integration von bisheriger Einkommen- und Körperschaftsteuer stellt eine wesentliche *Vereinfachung* für die Steuerverwaltung und die Unternehmen dar. Darüber hinaus reduziert die Kassenrechnung als einheitliche Gewinnermittlungsmethode deutlich den Aufwand der Unternehmen im Bereich ihrer steuerlichen Rechnungslegung; für die Finanzämter wird die steuerliche Kontrolle wesentlich einfacher, reduziert sich diese doch auf wenige Konten der Unternehmen. Ferner werden auch die Finanzgerichte stark entlastet, da die wichtigsten Konfliktfelder beispielsweise im Bereich der heutigen verdeckten Gewinnausschüttung (Geschäftsführergehälter etc.) wegen der Konstruktion der Durchreichgesellschaft entfallen.

Die Folgewirkungen des Schutzzinses lassen darüber hinaus eine *Verstetigung des Abschreibungsverhaltens* der Unternehmen erwarten. Eine beschleunigte Abschreibung reduziert das Eigenkapital und damit auch den Schutzzinsabzug, was den Zinsvorteil eines zeitlichen Vorziehens der Steuerzahlung vollständig neutralisiert. Die Neutralität der zinsbereinigten Gewinnsteuer bezüglich alternativer Abschreibungsmethoden ermöglicht zugleich die Entwicklung des Gewinnsteueraufkommens durch vereinfachende Abschreibungsregeln so zu verstetigen, dass auch der Bundes- und die Länderfinanzminister von einer gesicherten Grundlage vor allem für die mittelfristige Finanzplanung ausgehen können.

IV. Auswirkungen auf der Haushaltsebene

Flat-rate Vorschläge werden im Allgemeinen damit beantwortet, dass sie erstens für nicht finanzierbar gehalten werden und zweitens zu einer sozialen Schieflage führen. Das erste Argument lässt sich dadurch entkräften, dass das Einfachsteuergesetz unter Anwendung des Potsdamer Mikrosimulationsmodells im Detail durchgerechnet worden ist.²⁴ Bei der Bemessungsgrundlage des Jahres 1998 findet der damals geltende Einkommensteuertarif mit Grenzsteuersätzen zwischen 25,9% und 53% bei einem Grundfreibetrag von 6.322,64 EUR Anwendung. Setzt man das daraus resultierende Steueraufkommen als gegeben an und berechnet bei der Bemessungsgrundlage gemäß Rechtsstand 1998 den aufkommensgleichen Flat-rate Steuersatz für 1998, würde sich dieser auf 30,4% belaufen.

Auf der Ebene der *Rentenbesteuerung* bringt der Gesetzentwurf zur Einfachsteuer geradezu eine fundamentale Vereinfachung mit sich. Wie bereits erwähnt, kommt bei den Einkünften aus Vorsorgevermögen, das aus steuerfreien Einkommensteilen gebildet wurde, die Methode der

24. Vgl. hierzu *Anton/Brehe/Petersen* (2002, S. 42 ff.).

nachgelagerten Besteuerung zur Anwendung. Zur Bemessungsgrundlage der persönlichen Einkommensteuer zählen demgemäß die Versorgungsbezüge auf Grund einer nichtselbständigen Erwerbstätigkeit, gleichgültig, ob sie vom Arbeitgeber oder anderen Personen (z.B. gesetzlichen Arbeitslosen- und Rentenversicherungsanstalten) ausgezahlt werden.

Die Ertragsanteilsbesteuerung der Renten wird ersatzlos gestrichen. Damit werden alle Renten, Pensionen und rentenähnlichen Leistungen einem einheitlichen Besteuerungsverfahren unterworfen. Auch wenn in der Vergangenheit Teile der GRV-Beiträge, Beiträge zur Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL-Beiträge) und Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung der Besteuerung unterlegen haben sollten, bedarf diese Tatsache allein deshalb keiner gesonderten steuerlichen Berücksichtigung, weil diese Teile des Alterseinkommens ausnahmslos in den Bereich der Grundfreibetragsregelung des Einkommensteuertarifs fallen, so dass schon aus diesem Grunde wesentliche Teile der Alterseinkommen einschließlich der Renten, Pensionen und Betriebsrenten keinerlei Besteuerung unterliegen werden. Die wohlhabenderen Bezieher von Alterseinkommen profitieren auf der anderen Seite ganz erheblich von der Beseitigung der direkten Progression, so dass keine weiteren Vergünstigungen zu rechtfertigen sind.

Die erwähnten steuerlichen Modifikationen bei Renten und Pensionen führen zu einer Veränderung der tariflichen Steuerbemessungsgrundlage (zu versteuerndes Einkommen) für alle Steuerpflichtigen von 770,9 Mrd. EUR auf 812,9 Mrd. EUR, also zu einem Anstieg um 42,0 Mrd. EUR oder 5,4% (gegenüber dem Status quo 1998). Infolge dieser Erweiterung der Bemessungsgrundlage steigt das Einkommensteueraufkommen 1998 von 147,4 Mrd. EUR auf 154,6 Mrd. EUR. Die modifizierte Renten- und Pensionsbesteuerung führt demnach zu einem steuerlichen Mehraufkommen von ca. 7,2 Mrd. EUR oder 4,9%. Da die Beiträge zur GRV im unteren Einkommensbereich überwiegend durch die Vorsorgepauschale steuerbefreit waren und auch die Rentenzahlungen unterhalb des geltenden Grundfreibetrags angesiedelt sind, bleibt bei diesen Steuerpflichtigen das steuerliche Existenzminimum auch im Kontext der Lebenseinkommensbetrachtung steuerfrei.

Ebenfalls einschneidend sind die Veränderungen auf der Ebene der *Sozialversicherungsbeiträge*. Betrachtet man die Charakteristik der verschiedenen Sozialversicherungsbeiträge im Detail, dann wird deutlich, dass die Beiträge zur GRV sich grundlegend von denen zur GKV, GPfV und Arbeitslosenversicherung unterscheiden. Die GRV stellt zweifellos in Deutschland eines der wichtigsten Instrumente des intertemporalen Einkommensausgleichs dar.²⁵ Demgegenüber sind in den anderen Sozialversicherungszweigen die innerperiodischen Risikoausgleichsmomente bedeutsamer. So geht es bei

25. Zur Definition vgl. *Petersen* (1989), S. 27 f.

Wirkungen der Einfachsteuer

der GKV und GPfV wie auch der Arbeitslosenversicherung vorwiegend um innerperiodische Risiken einer besonderen Ausgabenlast (Sachleistungen der GKV bzw. GPfV). Auch in Privatversicherungssystemen mit ähnlichen Leistungsspektren werden derartige Risiken überwiegend innerperiodisch abgedeckt.²⁶

Aufgrund dieser inhaltlichen Unterschiede zwischen GRV-Beiträgen und GKV-, GPfV- sowie Arbeitslosenversicherungsbeiträgen scheint es durchaus begründbar zu sein, die Beiträge zur GRV einer nachgelagerten Besteuerung zu unterziehen. Bei den übrigen Sozialbeiträgen bzw. gleichartigen Beiträgen zum Privatversicherungssystem sprechen zum Teil anders gelagerte Argumente ebenfalls für eine grundsätzliche Abzugsfähigkeit von der steuerlichen Bemessungsgrundlage. So sichert die GKV allen Versicherungspflichtigen ein Existenzminimum an gesundheitlichen Sachleistungen ab, welches ebenfalls nicht der Besteuerung zu unterwerfen ist. Bei den Lohnersatzleistungen hingegen kann wiederum die nachgelagerte Besteuerung greifen. Für die Pflegeversicherungsbeiträge greift entsprechend das Sachleistungsargument der GKV.

Etwas komplizierter sieht es mit der Begründung der Abzugsfähigkeit der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aus. Während das Arbeitslosengeld und die Fortbildungsaufwendungen der Arbeitslosenversicherung, die der Humankapitalbildung dienen und deren Aufwendungen auch im Einfachsteuergesetz abzugsfähig sind, nachgelagert besteuert werden können,²⁷ wären die Vermittlungskosten Werbungskosten im klassischen Sinne, so dass auch für diesen beitragsfinanzierten Ausgabenteil die Abzugsfähigkeit zu rechtfertigen ist.

Der tatsächliche Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und korrespondierender Privatversicherungsbeiträge verändert das gesamte zu versteuernde Einkommen von 770,9 Mrd. EUR auf 725,1 Mrd. EUR. Damit verringert sich das zu versteuernde Einkommen also um 45,8 Mrd. EUR bzw. 5,9%.

Ein weiterer großer Block fragwürdiger Abzugsmöglichkeiten ist in den derzeitigen *Werbungskosten* zu erkennen. Unter Werbungskosten versteht

26. Dabei umfassen allerdings auch gesetzliche und private Krankenversicherungen zumindest dann einen gewissen intertemporalen Einkommensausgleich, wenn zur Absicherung einer stabilen Beitragsentwicklung über den Lebenszyklus die Beiträge der jungen Versicherten bereits einen Rückstellungsbeitrag umfassen, der die höheren Leistungen im Alter mit abdecken soll. Im Umfang dieser Altersrückstellungen müssen private Krankenversicherungen auch entsprechende Fonds bilden, um diese zusätzlichen Alterslasten auffangen zu können. Damit hätte auch ein Teil der Beitragsleistungen zur Krankenversicherung einen intertemporalen Charakter, so dass diese Beitragsteile ähnlich wie Rentenversicherungsbeiträge zu behandeln wären. Diese Problematik kann vernachlässigt werden, wenn bei den einzelnen Beitragsarten auch noch andere Gründe für die Abzugsfähigkeit sprechen.

27. Entsprechendes gilt im übrigen auch für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM).

man Aufwendungen, die durch die berufliche Tätigkeit verursacht sind. Mit der allgemeinen Wohlstandsentwicklung, aber auch infolge der steigenden Abgabenbelastung sind immer mehr Lohnsteuerpflichtige dazu übergegangen, ihre Werbungskosten im einzelnen nachzuweisen und dies in Form einer Einnahmen-/Ausgabenrechnung zu dokumentieren. Verständlicherweise kommt es hier zu immer engeren Verknüpfungen mit den Kosten der privaten Lebensführung bzw. sogar zu einer Anpassung der privaten Lebensführung an die Möglichkeiten des Werbungskostenabzugs, so dass die Auseinandersetzungen um die steuerliche Anerkennung der Werbungskosten zu erheblichen Belastungen in der Steuerverwaltung und bei den Finanzgerichten führen. Diese Auseinandersetzungen ähneln im übrigen denen, die im Zusammenhang mit der steuerlichen Anerkennung von Betriebsausgaben hinlänglich bekannt sind. Insgesamt ist der steuerliche Komplex „Werbungskosten bei nichtselbständiger Arbeit“ ein Einfallstor für nahezu willkürliche Entscheidungen auf der Ebene einzelner Finanzbehörden und verstößt in zunehmenden Maße gegen den Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung. Gerade in der Amtszeit von Finanzminister Eichel ist der Anteil fehlerhafter Steuerbescheide weiter angestiegen, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass auch immer mehr Finanzbeamte durch die wachsende Komplexität des Einkommensteuerrechts überfordert werden.

Der Gesetzentwurf Einfachsteuer sieht nun vor, die nachweisbaren Werbungskosten weitgehend zu eliminieren. Bei den meisten dieser Werbungskosten geht es um Aufwendungen (bzw. beruflich bedingte Mehraufwendungen), die dem Arbeitnehmer vom Arbeitgeber erstattet werden. Über den Erstattungsumfang muss letztendlich zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Rahmen individueller oder tariflicher Lohnverhandlungen eine Übereinkunft erzielt werden. Wie der Arbeitnehmer vom Arbeitgeber kompensiert wird (ob über die Lohnzahlung oder über direkten Kostenersatz), sollte unabhängig von steuerlichen Erwägungen sein. Gehen die vom Arbeitnehmer geltend gemachten Aufwendungen über die vom Arbeitgeber gewährte Erstattung hinaus, besteht im übrigen der begründete Verdacht, dass solche Arbeitnehmeraufwendungen eher in den Bereich der privaten Lebensaufwendungen fallen, die selbstverständlich keiner steuerlichen Berücksichtigung bedürfen. Geht man von der Streichung der nachzuweisenden Werbungskosten und des Arbeitnehmer-Pauschbetrags aus, erhöht sich infolge dieser Maßnahmen das gesamte zu versteuernde Einkommen von 770,9 Mrd. EUR auf 831,6 Mrd. EUR, also um 60,7 Mrd. EUR bzw. 7,9%.

Nimmt man die gesamten erwähnten Veränderungen infolge einer Einführung der Einfachsteuer zusammen, ergibt sich eine *Erhöhung der Bemessungsgrundlage* um 160,9 Mrd. EUR, die aufkommensneutral in die Steuertarifreform – also den Übergang auf einen Flat-rate Tarif bzw. temporär auf Stufentarife mit zwei bis drei Grenzsteuersätzen – eingebracht

Wirkungen der Einfachsteuer

werden kann.²⁸ Die über die Einfachsteuer erzielte Verbreiterung des zu versteuernden Einkommens erstreckt sich für alle Steuerpflichtigen über den gesamten Bruttoeinkommensbereich; dabei ist der Anstieg im unteren Einkommensbereich relativ höher als im oberen (siehe Abbildung 3).

Die zusätzliche steuerliche Belastung fällt im unteren Einkommensbereich allerdings relativ gering aus (siehe Abbildung 4) und könnte über eine Erhöhung des Grundfreibetrags bzw. die Implementierung eines Arbeitnehmer-Pauschetrags weiter reduziert werden. Im mittleren Einkommensbereich treten bei allen Steuerpflichtigen allerdings größere Mehrbelastungen auf, welche auf die höhere Besteuerung der Alterseinkommen zurückgeführt werden können. In den oberen Einkommensbereichen treten leichte Mehrbelastungen, in den höchsten Bruttoeinkommensklassen allerdings deutliche Entlastungen auf, weil hier die Absenkung der hohen Grenzbelastungssätze greift.

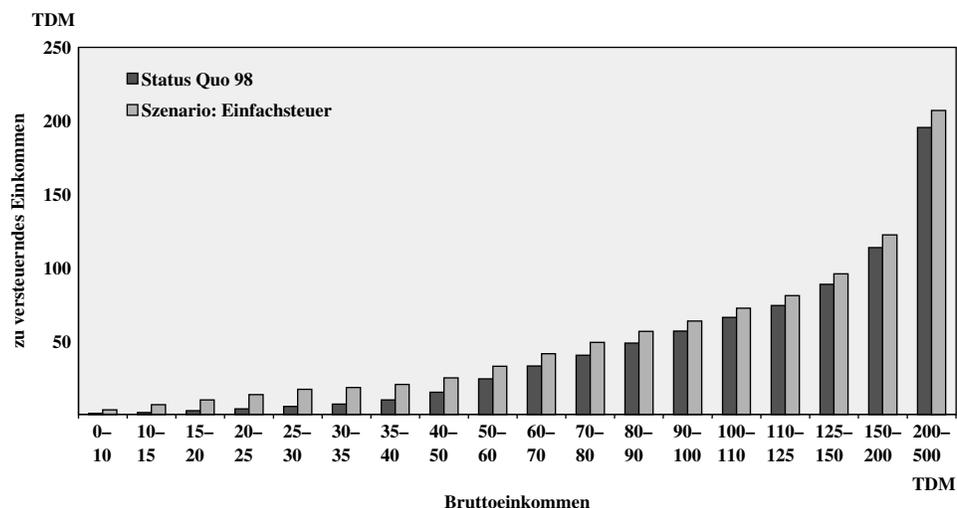


Abbildung 3 Zu versteuerndes Einkommen

Quelle: Eigene Berechnungen

28. Wendet man diese Bemessungsgrundlage der Einfachsteuer im Jahr 1998 an, dann ergibt sich ein Flat-rate Steuersatz bei gleichem Steueraufkommen wie im Status quo von 28,8%. Die erweiterte Bemessungsgrundlage (Wegfall eines Großteils der Werbungskosten, partielle Zinsbereinigung bei Vermietung und Verpachtung, Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge in effektiver Höhe, Wegfall aller anderen Sonderausgaben, volle Rentenbesteuerung, Wegfall des Freibetrags aus Land- und Forstwirtschaft, Wegfall des Versorgungsfreibetrags und Altersentlastungsbetrags) führt trotz der erheblichen Verringerung der Grenzbelastungssätze im mittleren und oberen Einkommensbereich zu einer Reduzierung der Flat-rate um 1,6 Prozentpunkte (ausgehend von den oben erwähnten 30,4%). Dieses Szenario vernachlässigt allerdings die positiven Anreizwirkungen, die von der Einfachsteuer und vor allem dem Flat-rate Tarif ausgehen, und stellt im Vergleich zum Status quo gewissermaßen den worst case Vergleich dar.

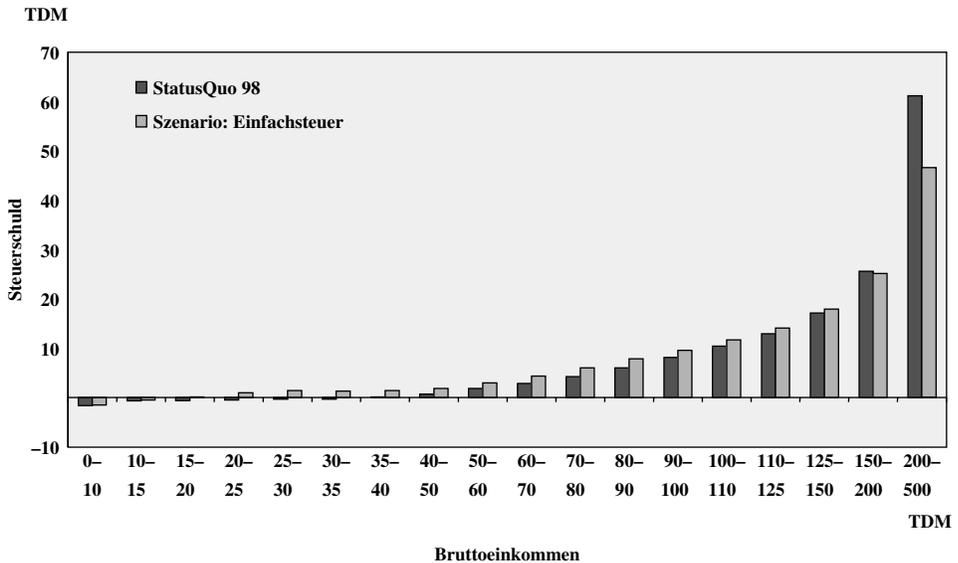


Abbildung 4 Steuerschuld

Quelle: Eigene Berechnungen

Für die Jahre 2004 und 2005 ist eine weitere Verringerung der Grenzsteuersätze im Einkommensteuertarif vorgesehen bzw. beabsichtigt, wobei der Eingangssteuersatz stufenweise auf 15% und der Spitzensteuersatz auf 42% gesenkt wird (mit einem erhöhten Grundfreibetrag von 7.664 EUR). Wendet man diesen Steuertarif auf den Status quo der Bemessungsgrundlage 1998 an, resultiert eine Verringerung des Steueraufkommens. Damit ergibt sich bei Anwendung der Einfachsteuer weiterer Spielraum, den Flat-rate Steuersatz zu senken. Über die im Gesetzentwurf vorgenommenen Vereinfachungen, Pauschalierungen und Streichungen von Steuervergünstigungen ist es sogar aufkommensneutral möglich, das im Jahre 2005 geltende Einkommensteuersystem durch das Einfachsteuersystem mit einem einheitlichen Steuersatz von 24,1% zu ersetzen. Und dennoch: Würde man die Einfachsteuer auf einen Schlag aufkommensneutral mit einer Flat-rate von 25% einführen, käme es – das ist unumwunden festzustellen – zu Verteilungswirkungen, die kurzfristig zu Lasten der unteren Einkommensschichten gingen. Dies liegt nicht nur am Tarif, sondern in der Hauptsache daran, dass die unteren Einkommensschichten stärker von der Abschaffung von Pauschalabzügen und Steuervergünstigungen getroffen werden als die oberen Einkommensschichten. Diese negativen Verteilungswirkungen sind jedoch zu vermeiden, wenn die Einfachsteuer im Rahmen einer mehrjährigen Übergangszeit schrittweise eingeführt wird und zunächst die oben erwähnten Stufentarife (mit Sätzen von 15%, 25% und 35% bzw. 20% und 30% in einer zehnjährigen Übergangsperiode) zur Anwendung kommen.

V. Auswirkungen auf der Unternehmensebene

Nach dem Einfachsteuergesetz werden die kleinen und mittleren Kapitalgesellschaften als *Durchreichgesellschaften* wie die Einzelunternehmen und Personengesellschaften behandelt. Nur die großen *Publikumsgesellschaften*, die börsennotiert sind und eine permanent wechselnde Zusammensetzung ihrer Anteilseigner haben, werden abschließend auf der Unternehmensebene mit der Flat-rate besteuert. Eine Besteuerung der Dividenden und Veräußerungsgewinne findet konsequenterweise nicht statt. Dabei wird eine Flat-rate von 25% unterstellt und der Schutzzins beläuft sich auf 5%.²⁹ Die Zinsbereinigung der Einfachsteuer setzt am Eigenkapital der Unternehmen an. Die im Datensatz enthaltenen Modellunternehmen weisen ein Eigenkapital auf, das mit der Unternehmensgröße wächst. Dabei beträgt beispielsweise das durchschnittliche Eigenkapital der kleinen Einzelunternehmen 9.365 EUR und der großen Personengesellschaften 2.480.553 EUR; der jeweilige Gewinn aus Gewerbebetrieb beträgt 29.886 EUR bzw. 810.124 EUR, wobei die Eigenkapitalrendite von 314% auf 33% sinkt.³⁰ Die Kapitalgesellschaften weisen Renditen zwischen 84% und 29% auf.

Der *Zinsbereinigung* wird häufig vorgeworfen, dass diese weitgehend zu einer Steuerfreiheit der Gewinne beitragen würde – die Unternehmen also steuerlich unbelastet blieben. Angesichts der ausgewiesenen Eigenkapitalrenditen sind derartige Vermutungen allerdings unrealistisch. So beträgt bei den Einzelunternehmen und Personengesellschaften der Schutzzinsabzug zwischen 2% (bei den kleinen Einzelunternehmen KEU) und 15% (bei den großen Personengesellschaften GPG) der Gewinne aus Gewerbebetrieb; die Spanne bei den Kapitalgesellschaften liegt zwischen 6% (bei den kleinen

29. Angesichts der geringen Umlaufrendite für staatliche Wertpapiere erscheint der Wert etwas hochgegriffen; er könnte derzeit auch mit 4% unterstellt werden.

30. Die kleinen und großen Einzelunternehmen sind im Folgenden mit KEU und GEU abgekürzt, die kleinen, mittleren und großen Personengesellschaften mit KPG, MPG und GPG sowie die kleinen, mittleren und großen Kapitalgesellschaften mit KK, MK und GK. An letzteren bedeutet der hinzugefügte Buchstabe D eine Durchreichgesellschaft sowie P eine Publikumsgesellschaft. Die Gewinne aus Gewerbebetrieb, das Eigenkapital und die Rendite der Modellunternehmen stellen sich wie folgt dar:

	Gewinne aus Gewerbebetrieb	Eigenkapital	Rendite	Schutzzinsabzug
KEU	29.886 EUR	9.365 EUR	314%	2%
GEU	42.832 EUR	107.040 EUR	40%	12%
KPG	53.369 EUR	111.309 EUR	48%	10%
MPG	219.527 EUR	570.451 EUR	38%	13%
GPG	810.124 EUR	2.480.553 EUR	33%	15%
KK	16.633 EUR	19.749 EUR	84%	6%
MK	84.962 EUR	124.997 EUR	68%	7%
GK	1.117.610 EUR	3.790.877 EUR	29%	17%

Kapitalgesellschaften KK) und 17% (bei den großen Kapitalgesellschaften GK).³¹ Geht man davon aus, dass die 130.412 Modellunternehmen im DIW-Datensatz wenn auch nicht repräsentativ, aber doch in etwa die Situation des deutschen Unternehmenssektors widerspiegeln, dann würde die Zinsbereinigung bei einem Schutzzinsabzug von 5% die Gewinne aus Gewerbebetrieb um rund 7,4% verringern, wobei die Gewichtung mit den jeweiligen Anteilen der Unternehmensform an der Zahl der Modellunternehmen vorgenommen worden ist. In dieser Größenordnung dürfte sich dann auch die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer (Einkünfte aus Gewerbebetrieb) der Einzelunternehmen und Personengesellschaften sowie der Körperschaftsteuer der Kapitalgesellschaften verringern. Eine Zinsbereinigung und damit die Eliminierung der Lawinenwirkungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung vermindert die Bemessungsgrundlage folglich weitaus weniger als die vielen Sonderregelungen, die eine Erosion der Bemessungsgrundlage im Bereich der traditionellen Einkommens- und Körperschaftsbesteuerung ausgelöst haben.

Der Heidelberger Steuerkreis schlägt außerdem vor, die derzeitige Gewerbebeitragsteuer durch einen *Gemeindezuschlag zur Einfachsteuer* zu ersetzen.³² Um das Gewerbesteueraufkommen bei einem unterstellten durchschnittlichen gemeindlichen Hebesatz von 385% durch einen aufkommensgleichen Gemeindezuschlag zur Einfachsteuer zu erzielen, müsste auf der Ebene der gewerblichen Unternehmen ein Zuschlagsatz von 29% angewendet werden. Soll sich der Gemeindezuschlag nicht nur auf die Gewinne auf Gewerbebetrieb, sondern die gesamte Einfachsteuerbemessungsgrundlage (also die Einkünfte aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit, selbständiger Erwerbstätigkeit – darunter die bisherigen Einkunftsarten 1 und 2, Einkünfte aus Kapitalvermögen sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung – und Vorsorgeeinkünfte) erstrecken, könnte bei einem einheitlichen Zuschlagsatz auf diese drei Einkunftsarten der Zuschlagsatz auf unter 10% gesenkt werden. Alle Steuerbürger und nicht nur die gewerblichen Unternehmen wären dann an der Aufbringung dieser wichtigen Kommunalsteuer beteiligt, so dass auch das Interesse der Steuerbürger an der Ausgabenpolitik der Gemeinden gestärkt würde, was zugleich den Druck auf effizientes staatliches Handeln erhöhen würde.

Aufgrund der Dualität von Einkommen- und Körperschaftsteuer und des unterschiedlichen Ausschüttungsverhaltens der Kapitalgesellschaften hängt die effektive Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung der derzeitigen Unternehmensbesteuerung von der *Rechtsform* und der Ausschüttungsquote ab. In der folgenden Analyse wird aufgrund der gebotenen Kürze nur die vollständige Gewinnthesaurierung betrachtet.³³ Die dunkelgrauen Säulen in Abbildung 5 stellen die Grenzbelastung gemäß der 2005 geltenden

31. Die Werte für den Schutzzinsabzug sind ebenfalls in der Fußnote 28 aufgeführt.

32. Vgl. *Rose* (2002a, S. 29 ff.); dort werden auch mögliche Alternativen aufgezeigt.

33. Eine ausführlichere Darstellung findet sich in Petersen (2003c).

Wirkungen der Einfachsteuer

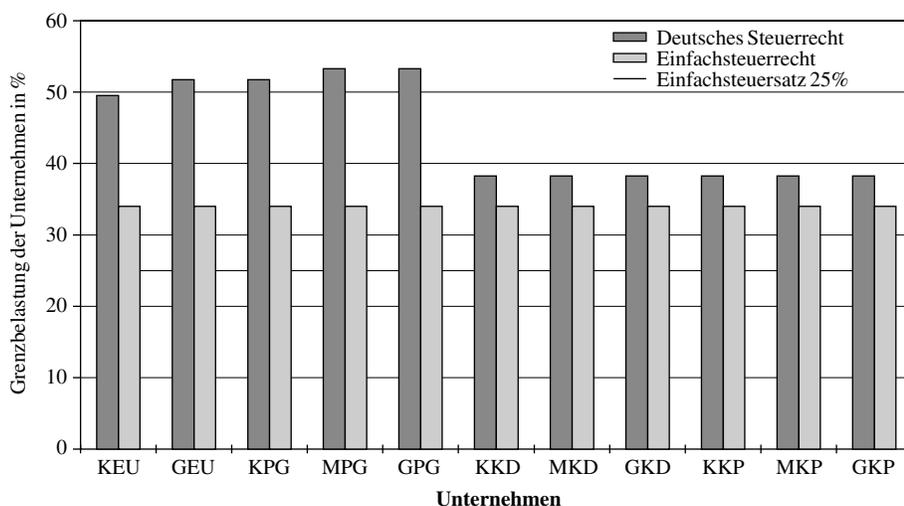


Abbildung 5 Belastungsvergleich Eichel-Reform und Einfachsteuer

Quelle: Eigene Berechnungen

Unternehmensbesteuerung für die Unternehmen der verschiedenen betrachteten Rechtsformen dar. Es tritt deutlich hervor, dass die durchschnittliche Marginalbelastung der Einzelunternehmen und Personengesellschaften deutlich höher ausfällt als bei den Kapitalgesellschaften, die ihre Gewinne vollständig thesaurieren.

Abbildung 5 zeigt außerdem die Unternehmensbelastung im Falle der Einfachsteuer (hellgraue Säulen). Die Marginalbelastung übersteigt die 25% Flat-rate, weil außerdem der Solidarzuschlag und der Gemeindefzuschlag zur Einfachsteuer Berücksichtigung finden. Es sei allerdings festgehalten, dass für alle Unternehmen unabhängig von der Rechtsform eine gleiche Marginalbelastung gegeben ist. Noch gravierender als die Marginalbelastung differiert die effektive Durchschnittsbelastung (siehe Abbildung 6). Kleine Personengesellschaften (KPG), aber insbesondere mittlere und große Personengesellschaften (MPG und GPG) werden derzeit steuerlich stärker belastet als mittlere und große Kapitalgesellschaften (in Form der Publikumsgesellschaft MKP und GKP). Dabei hat gerade die Eichel-Reform einen wesentlichen Teil der gestiegenen Marginal- und Durchschnittssteuerbelastung der kleinen und mittelständischen Unternehmen verursacht, so dass deren Gewinnsituation nach Steuern noch verschlechtert worden ist. Kapitalbildung und Eigenkapitalfinanzierung sind hier weiter geschwächt worden, was ebenfalls zu der eingangs erwähnten Wachstumsschwäche beigetragen haben dürfte, zumal diese Unternehmen das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden.

Aufgrund der lediglich indirekten Progression der Einfachsteuer differiert auch hier die Höhe der Steuerbelastung in Abhängigkeit von der Höhe des Gewinns, wobei der Abbau der Grenzsteuerbelastung und die Zinsbereinigung

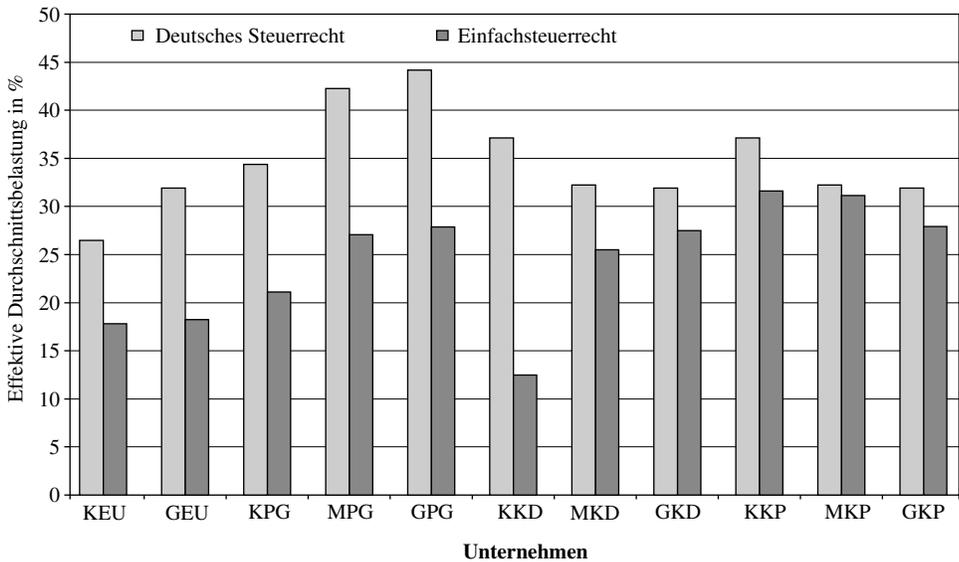


Abbildung 6 Belastungsvergleich Eichel-Reform und Einfachsteuer

Quelle: Eigene Berechnungen

aber generell zu einer Reduzierung der Steuerschuld führt.³⁴ Bei den kleinen Kapitalgesellschaften, welche die Form der Durchreichtgesellschaft wählen (KKD), ist die Durchschnittsbelastung deutlich geringer, weil die Gesellschafter hier ihre Gewinne in die private Besteuerungssphäre durchreichen dürfen, so dass nunmehr die persönlichen Abzüge der Einfachsteuer die durchschnittliche Steuerbelastung wesentlich reduzieren. Würden die kleinen Kapitalgesellschaften hingegen die Form der Publikumsgesellschaft wählen (KKP), wäre ihre Steuerbelastung auch unter dem Einfachsteuerregime deutlich höher.

Im Falle der Vollausschüttung steigen im geltenden Unternehmenssteuerrecht die Marginalbelastungen bei den mittleren und großen Kapitalgesellschaften (MK und GK) deutlich an, weil hier nun die höheren Grenzsteuersätze der Einkommensteuer greifen, während der Gewinn der kleinen Kapitalgesellschaften weit unter den höchsten Marginalsätzen der Einkommensteuer verbleibt, so dass hier keine Erhöhungen eintreten. Auch die effektive Durchschnittssteuerbelastung steigt für alle Kapitalgesellschaften deutlich an. Demgegenüber bleibt die Grenz- und Durchschnittsbelastung der Einfachsteuer unverändert, sie ist wie oben erwähnt ausschüttungsneutral. Insgesamt sei festgehalten, dass die Einfachsteuer

34. In der Veranlagungssimulation kann infolge eines fehlenden Gesamtsteueraufkommens nicht wie in der Mikrosimulation von Aufkommensgleichheit ausgegangen werden. Diese Tatsache darf bei dem Vergleich der Steuerbelastung beider Steuersysteme nicht außer Acht gelassen werden.

Wirkungen der Einfachsteuer

insbesondere gegenüber den durch die Eichel-Reform ausgelösten Belastungsveränderungen die kleinen und mittleren Unternehmen insgesamt, aber insbesondere die kleinen Kapitalgesellschaften erheblich entlastet, da hier nunmehr auch die persönlichen Abzüge der Steuerpflichtigen berücksichtigt werden können. Gestärkt wird damit vor allem der Mittelstand, der dann nach Einführung einer solchen Fundamentalreform wieder seine Rolle als Wachstumsmotor der deutschen Wirtschaft übernehmen könnte.

VI. Zusammenfassung

Gegenüber dem heutigen traditionellen Einkommensteuersystem entfallen infolge des Abbaus der direkten Progression, der nachgelagerten Besteuerung der Vorsorgeeinkünfte (Sparbereinigung) und des Schutzzinsabzugs bei den Kapitaleinkommen (Zinsbereinigung) alle fragwürdigen interpersonellen und intertemporalen Verteilungswirkungen. Im Bereich der Haushaltsbesteuerung führt die Einfachsteuer zu einer gleichmäßigen Belastung des Lebensinkommens aus Arbeit und Kapital, wobei die intertemporale Neutralität der Konsumententscheidung gewahrt bleibt. Die Diskriminierung von Kapitalbildung und Kapitaleinkommen entfällt – ein wichtiger Aspekt zur Lösung der demographischen Probleme bei der sozialen Sicherung, bei denen nur eine verstärkte Kapitalbildung die Belastung der zukünftigen Generationen mildern kann.

Im Unternehmensbereich sorgt die Einfachsteuer als integrierte Einkommen- und Gewinnsteuer für eine einheitliche Marginalbelastung aller Unternehmen, unabhängig von der jeweiligen Rechtsform. Die Marginalbelastung für kleine und mittlere Unternehmen (Einzelunternehmen und Personengesellschaften) wird ebenso nachhaltig gesenkt wie die Durchschnittsbelastung für kleine Kapitalgesellschaften. Letztere und die mittleren Kapitalgesellschaften profitieren darüber hinaus von der Einführung der Durchreichgesellschaft, die gerade deren Durchschnittssteuerbelastung spürbar abbaut. Damit käme die Einführung der Einfachsteuer einer steuerlichen Rehabilitation der kleinen und mittleren Unternehmen gleich, die über Jahre hinweg in Deutschland die höchsten Steuerlasten getragen haben und zugleich die Leistungsträger unserer Gesellschaft darstellten.

Die Gesamtmaßnahmen der Eichel-Reform stellen sich im Vergleich dazu als ein wachstumsfeindliches Kontrastprogramm dar. Insbesondere der erfolgte Abbau der Sparerfreibeträge, der am Beginn des Jahres 2004 noch um einen weiteren Schritt verschärft worden ist, lässt auch die Lawinenwirkungen gerade bei kleinen und mittleren Vermögen verstärkt zuschlagen. Hier werden nun über den gesamten Lebenszyklus hinweg Kapitaleinkommen einer steuerlichen Belastung unterzogen, die bisher steuerlich befreit waren, was in diesen Einkommens- und Vermögensbereichen die lebenszeitliche Steuerbelastung wesentlich erhöht. Neben der erwähnten Mehrbelastung kleiner und mittlerer Unternehmen wirkt außerdem lähmend,

dass von Seiten der Regierungsparteien nach beinahe jedem handwerklichen Fehler bzw. jeder politischen Schieflage der Regierung die Wiedereinführung der Vermögensteuer, Erhöhung der Erbschaft- und Schenkungssteuer und/oder die Einführung einer neuen Ausbildungsplatzabgabe geradezu rituell beschworen wird. Jede dieser Beschwörungszereemonien führt leider dazu, dass in den folgenden Wochen Kapital in Größenordnungen von mehreren hundert Millionen Euro das Land verlässt, bevor die Eigentümer selbst abwandern. Derartige Riten mögen zwar der Beruhigung von Gesinnungsgenossinnen und -genossen dienen, stellen aber alles andere als ein verantwortliches Regierungsverhalten dar, schaden sie doch nachhaltig der deutschen Volkswirtschaft.

Aus steuertheoretischer Sicht erfüllt die Einfachsteuer in geradezu beispielhafter Art und Weise nahezu alle Neutralitätspostulate. Sie ist rechtsform- wie ausschüttungsneutral, unabhängig von der Finanzierungsart und zugleich inflationsneutral. Ihre nachhaltige Vereinfachung macht die Steuererklärung für den durchschnittlichen Bürger zu einem kurzen Überprüfungsakt, der in der Mehrzahl der Fälle auf einem einzigen Blatt Papier abgewickelt werden kann, da sowohl die wesentlichen Regelungen zur Bemessungsgrundlage als auch der Steuertarif völlig transparent sind. Die Senkung der Marginalbelastung für die große Mehrzahl der Haushalte und Unternehmen sowie die Vermeidung der Lawinenwirkungen bei der Besteuerung der Kapitaleinkommen setzt enorme positive Anreizwirkungen sowohl für das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer als auch für Kapitalangebot und unternehmerische Initiative. Die Einfachsteuer erleichtert also die Reintegration zeitweilig Arbeitsloser in die offiziellen Arbeitsmärkte und reduziert zugleich das Potenzial der Schattenwirtschaft. Produktive Anlageentscheidungen werden darüber hinaus weitaus bedeutsamer als Überlegungen hinsichtlich möglicher Steuervermeidung oder gar Steuerhinterziehung. Effizienzsteigerungen und zurückkehrende Wachstumsdynamik werden des Weiteren den Standort verbessern und eine Rückwanderung von Kapital induzieren, was über zusätzliche Investitionen die Zahl der Arbeitsplätze wachsen lassen und die Arbeitslosigkeit abbauen würde.

Wachstumsdynamik und Abbau der Arbeitslosigkeit sorgen zugleich für eine wachsende Einfachsteuerbemessungsgrundlage und ein zunehmendes Steueraufkommen. Nach der notwendigen Haushaltskonsolidierung verbleiben mittel- bis längerfristig Zusatzaufkommen, die in sozialer Perspektive zu einer Erhöhung des Grundfreibetrags (Konsumexistenzminimums) bzw. aus Effizienzsicht zu einem weiteren Abbau der Grenzbelastung genutzt werden können. Außerdem ermöglicht die Einfachsteuer aufgrund der Abstimmung mit den Sozialbeiträgen einen gleitenden Übergang aus dem Transfersystem in das Markteinkommen, ohne dass hohe Armutsfallen wirksam werden. Sie bildet ein Kernelement für die Integration von Steuer- und Transfersystem, wie das in einigen unserer Nachbarländer schon vor geraumer Zeit gelungen ist.

Wirkungen der Einfachsteuer

Literaturverzeichnis

- Anton, St., Brehe, M. und Petersen, H.-G. (2002), II. Die Einfachsteuer im empirischen Test, in: M. Rose (Hrsg.), *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland. Konzept, Auswirkungen und Rechtsgrundlagen der Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises*, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg, S. 42–121.
- Bork, C. (2000), *Steuern, Transfers und private Haushalte. Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- Bork, C. und Müller, K. (1997), Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung, in: *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam*, Nr. 12, Potsdam.
- Bundesministerium der Finanzen, *Steuerpolitische Fakten*. Berlin 2003.
- Flach, J. (2003), Die Auswirkung der Unternehmenssteuerreform auf ausgewählte Unternehmen, in: *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam*, Potsdam.
- Kirchhof, P. et al. (2001), *Karlsruher Entwurf des Einkommensteuergesetzes*, Paul Müller Verlag, Heidelberg.
- Petersen, H.-G. (1989), *Sozialökonomik*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln.
- Petersen, H.-G. (1999), Diskussionsbeitrag, in: Manfred Rose (Hrsg.), *Steuern einfacher machen! Vorträge des dritten Heidelberger Steuerkongresses 1998*, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg, S. 95–101.
- Petersen, H.-G. (2002), Die Einfachsteuer des „Heidelberger Steuerkreises“. In: *DSWR*, Bd. 9, S. 257–260.
- Petersen, H.-G. (2003), Werte, Prinzipien und Gerechtigkeit: Zu einem dynamischen Verständnis von Leistungsfähigkeit, in: M. Ahlheim, H.-D. Wenzel und W. Wiegand (Hrsg.), *Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis. Festschrift für Manfred Rose*, Springer, Heidelberg et al., S. 59–100.
- Petersen, H.-G. (2003a), Fiskalischer Föderalismus als Mittel friedlicher Integration: Das Beispiel Bosnien und Herzegowina, in: K.G. Adam und W. Franz (Hrsg.), *Instrumente der Finanzpolitik. Grundlagen, Staatsaufgaben, Reformvorschläge. Festschrift für Rolf Peffekoven zum 65. Geburtstag*, Frankfurter Allgemeine Buch, Frankfurt am Main, S. 44–63.
- Petersen, H.-G. (2003b), Steuerpolitik: Rettung vor Chaos und Überbelastung tut Not, in: Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), *Reformen – jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts*, Gabler und Financial Times Deutschland, Wiesbaden, S. 91–104.
- Petersen, H.-G. (2003c), Können wir uns einen Systemwechsel leisten? Aufkommen und Wachstumsmöglichkeiten unter dem System der Einfachsteuer, in: C. Gebhardt (Hrsg.), *Ein neues Steuersystem für Deutschland*, DIHK und IHK Fulda, Fulda, S. 157–189.
- Petersen, H.-G. (2004), Globalisation, Capital Flight and Capital Income Taxation, *Tax Notes International* 4, 33, S. 887–897.
- Petersen, H.-G. und Bork, C. (2000), Revenue and Distributional Effects of the Current Tax Reform Proposals – An Evaluation by Microsimulation, in: H.-G. Petersen und P. Gallagher (Hrsg.), *Tax and Transfer Reform in Australia and Germany*, Australia Centre Series Vol. 3, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 219–236.

H.-G. Petersen, A. Fischer und J. Flach

- Petersen, Hans-Georg und Rose, Manfred (2004), Zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer: Das Einfachsteuermodell des Heidelberger Steuerkreises, in: Ullrich Heilemann und Klaus-Dirk Henke (Hrsg.), *Was ist zu tun? Wirtschaftspolitische Agenda für die Legislaturperiode 2002 bis 2006*. In: RWI-Schriften, Heft 72, Jahrgang 54 (2004), S. 51–80.
- Rose, M. (Hrsg.) (2002), *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland. Konzept, Auswirkungen und Rechtsgrundlagen der Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises*, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg.
- Rose, M. (2002a), I. Die Einfachsteuer: „Das Konzept“, in: M. Rose (Hrsg.), *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland. Konzept, Auswirkungen und Rechtsgrundlagen der Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises*, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg, S. 15–41.
- Tipke, K. (1993), *Die Steuerrechtsordnung. Teil I: Wissenschaftsorganisatorische, systematische und grundrechtstaatliche Grundlagen*, Schmidt Verlag, Köln.