

Professor Dr. Johann Eekhoff
Staatssekretär a. D.
Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln

IWP Köln

Pohligstraße
50969 Köln
Tel.: 0221-470-2319
Fax: 0221-470-5188
E-Mail: J.Eekhoff@uni.koeln.de

Büro Bonn

Vulkanstraße 47
53179 Bonn
Tel.: 0228 - 9 43 19 77
Fax: 0228 - 9 43 19 78
E-Mail: J.Eekhoff@uni-koeln.de

Bonn, 16. Januar 2005

**Stellungnahme zum Antrag der Fraktion CDU/CSU
„Ein modernes Steuerrecht für Deutschland – Konzept 21“
und zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer
neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der
Gewerbsteuer“ der Fraktion der FDP**

Beide Vorschläge zielen darauf ab, das Steuerrecht zu vereinfachen und die Grenzbelastung zu verringern. Dieser Aufgabe muss der Gesetzgeber sich stellen, indem er Steuerbefreiungen einschränkt, Werbungskosten stärker pauschaliert und Vergünstigungen abschafft. Auf der sich dadurch ergebenden verbreiterten Bemessungsbasis ist in beiden Vorschlägen vorgesehen, die Steuersätze weiter zu senken, u. a. den Eingangssteuersatz von 15 % auf 12 % (CDU/CSU) und den Spitzensteuersatz von 43 % auf 36 % (CDU/CSU) bzw. 35 % (FDP), sowie einen leicht verständlichen Stufentarif einzuführen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Steuerrechts kann ein erheblicher Beitrag dazu geliefert werden, die Abgabenbelastung der Bürger und Unternehmen zu verringern oder zumindest nicht weiter steigen zu lassen. Die angestrebten Steuersatzsenkungen sind zwingend damit verbunden, Steuervergünstigungen und Subventionen abzubauen, also die staatlichen Eingriffe zurückzudrängen und das Wirtschaftssystem effizienter zu gestalten.

Die vorgeschlagene Senkung der Steuersätze ist im Zusammenhang mit möglichen Reformen der Sozialversicherungen, insbesondere der gesetzlichen Kranken-

versicherung, zu sehen. Wenn die Einkommensumverteilung aus der gesetzlichen Krankenversicherung herausgenommen und auf das Steuer- und Transfersystem übertragen werden soll, was aus Gleichbehandlungsgründen sinnvoll ist, kann eine geringere Absenkung der Steuersätze hingenommen werden. Ziel muss es sein, die Abgabenlast insgesamt zu verringern. Wenn die Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung, die als eine lineare Lohnsteuer anzusehen sind, auf Gesundheitspauschalen oder echte Prämien umgestellt werden, verringert sich die Belastung für Versicherte mit vergleichsweise hohem Lohn und erhöht sich die Belastung für Versicherte mit vergleichsweise niedrigem Lohn. Wird die stärkere Belastung der Geringverdiener durch Transferzahlungen kompensiert, können die von hohen Beiträgen Entlasteten im Steuersystem herangezogen werden, die Sozialtransfers zu finanzieren. Worauf es ankommt: Die Gesamtbelastung der Arbeitnehmer mit Steuern und Sozialabgaben wird sinken, weil die Transfers auf die tatsächlich Bedürftigen begrenzt werden können.

Für die vorliegenden Vorschläge bedeutet das: Solange es in der gesetzlichen Krankenversicherung bei der gegenwärtigen Regelung bleibt, sollte eine weitere Absenkung der Steuersätze bei einer breiteren Bemessungsgrundlage angestrebt werden. Falls die soziale Absicherung aus der Versicherung auf das allgemeine Transfersystem übertragen wird, sind neben der Einkommensteuer auch andere Steuern in die Betrachtung einzubeziehen. So ist die bestehende lineare Beitragsbelastung der Löhne eher mit der Mehrwertsteuer vergleichbar als mit der Einkommensteuer, so dass die Abgabenlast auch von der „proportionalen Lohnsteuer“ auf die ebenfalls proportional wirkende Mehrwertsteuer verlagert werden könnte.

Eine Entlastung bei den Steuersätzen kann sich im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Abschaffung der Gewerbesteuer ergeben. Wird den Kommunen neben einer Betriebssteuer eine Bürgersteuer mit jeweils eigenem Hebesatzrecht zugebilligt, dann kann der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer entfallen, und die Steuersätze könnten dort entsprechend gesenkt werden. Die Belastung der Bürger wird dadurch grundsätzlich nicht verändert, aber stärker an den kommunalen Leistungen orientiert.

Notwendig für ein faires Steuersystem mit absoluten Freibeträgen und einem progressiven Tarifverlauf ist die von der CDU/CSU vorgeschlagene Inflationsbereinigung der Steuertarife und des Tarifverlaufs nach jeweils zwei Jahren.

1. Zu den Einkunftsarten

Im CDU/CSU-Vorschlag werden „Alterseinkünfte und sonstige Einkünfte“ als gesonderte Einkunftsart neben den „Einkünften aus Kapitalvermögen“ angeführt. Das mag sinnvoll sein, weil die im Umlagesystem gezahlten Renten nicht als Kapitaleinkünfte angesehen werden. Andererseits werden die Beiträge und Renten der gesetzlichen Rentenversicherung so behandelt wie Sparleistungen und Renten aus kapitalgedeckten Alterseinkunftsquellen: Die Einzahlung bleibt steuerfrei, und die gesamte spätere Auszahlung unterliegt der Einkommensteuer. Der Fortschritt bei den Alterseinkünften liegt darin, dass nur einmal bzw. erstmals vollständig zum Zeitpunkt des Konsums besteuert wird (nachgelagerte Besteuerung).

Problematisch ist die Unterscheidung zwischen Alterseinkünften und Einkünften aus Kapitalvermögen. Prinzipiell dient jeder Form des Vermögens auch der Risiko- und Altersvorsorge. Eine Trennung zwischen Altersvorsorge-Vermögen und sonstigem Vermögen ist ökonomisch nicht zu begründen. Das gilt in besonderem Maße, wenn wie bei der Riesterrente zwischen den Anlageformen unterschieden, also unterschiedlich gefördert und besteuert wird.

Grundsätzlich ist eine steuerliche Gleichbehandlung aller Formen der Vermögensbildung anzustreben. Die für die Alterseinkünfte eingeführte nachgelagert Besteuerung ist dafür ein geeignetes und ökonomisch sinnvolles Verfahren. Es handelt sich um eine klare konsumorientierte Besteuerung – auch unter Einbeziehung der laufenden Renten aus einem Umlagesystem.

2. Besteuerung von Vermögenseinkünften

Nach dem CDU/CSU-Vorschlag unterliegen die Vermögenseinkünfte, soweit sie nicht den Alterseinkünften zuzurechnen sind, den allgemeinen, gegenüber heute herabgesetzten Steuersätzen. Die Besteuerung soll grundsätzlich rechtsform- und finanzierungsneutral sein. Die FDP strebt eine 25-prozentige Abgeltungssteuer für Kapitalerträge an, die nicht Ausschüttungen von Körperschaften sind. Ausschüttungen von Körperschaften sollen bei den Anteilseignern steuerfrei bleiben, wenn sie bei der ausschüttenden Körperschaft mit 35 % Körperschaftsteuer belastet wurden.

Der internationale Wettbewerb um Investitionen und Kapitalanlagen führt dazu, dass sich die Besteuerung des Kapitals und damit die Besteuerung der Unternehmen annähern wird. Die nationale Beschäftigungssituation kann nur dann wesentlich entspannt werden, wenn neue und vor allem kapitalintensive Arbeitsplätze geschaffen werden. Dazu bedarf es einer über viele Jahre anhaltenden Steigerung der privaten Investitionen. Die Verzerrungen des Kapitalmarktes aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung von Kapitalanlagen verleiten die Menschen zu Umwegen und verringern die Effizienz des Wirtschaftssystems. Benachteiligt sind insbesondere die dringend erforderlichen risikobehafteten Investitionen in mittelständischen Betrieben. Das bestehende Steuersystem begünstigt den Konsum, und zwar in einer Zeit, in der es darum geht, durch Investitionen und die Kapitalbildung die Lasten künftiger Generationen aus den Sozialsystemen ein wenig abzumildern.

Der beste Weg, diese Schwierigkeiten zu beheben besteht darin, die Vermögensbildung und -verzinsung so zu behandeln wie bei den Alterseinkünften, nämlich konsequent auf eine nachgelagerte Besteuerung überzugehen (vgl. dazu den nachfolgenden Kasten).

Wenn die Sorge besteht, die Steuereinnahmen würden dadurch in der Übergangsphase zu sehr in die Zukunft verschoben, kann auch auf die vorgelagerte Besteuerung übergegangen werden, was darauf hinausläuft, die gesparten Beträge zu besteuern, aber eine Normalverzinsung steuerfrei zu stellen. Das Verfahren entspricht wirtschaftlich und vom Steueraufkommen der nachgelagerten Besteuerung. Will man diesen zweiten Weg nicht in einem Kraftakt, sondern in Schritten gehen, empfiehlt es sich, eine Abgeltungssteuer einzuführen.

Unterschied zwischen geltender und nachgelagerter Besteuerung

Unterstellt wird ein zusätzliches Einkommen, das gespart wird. Es wird ein Steuersatz von 50 % angenommen, weil dabei die beabsichtigte Aufteilung zwischen Staat und Bürger besonders einfach nachvollziehbar ist.

1. Geltende Besteuerung (Doppelbesteuerung)

	Bürger	Staat
Zusätzliches Einkommen in €	2.000	
50 % Steuern	<u>- 1.000</u>	+ <u>1.000</u>
verfügbares Kapital	1.000	1.000
Kapitalstock wächst in 15 Jahren bei 4 % auf	1.800	1.800
50 % Steuern auf den Kapitalertrag von 800	<u>- 400</u>	+ <u>400</u>
verfügbare Mittel nach 15 Jahren	1.400	2.200

2. Nachgelagerte Besteuerung

Zusätzliches Einkommen in €	2.000	
Kapitalstock wächst in 15 Jahren bei 4 % auf	3.600	
50 % Steuern auf den Gesamtbetrag	<u>- 1.800</u>	+ <u>1.800</u>
verfügbare Mittel nach 15 Jahren	1.800	1.800

Den letzten Schritt schlägt die FDP mit einer Abgeltungssteuer in Höhe von 25 % vor. Da zu dem Vorschlag auch die Abschaffung der Gewerbesteuer gehört, sollte dieser Satz dann allerdings auch für die Körperschaftsteuer gelten. Außerdem würde die Abgeltungssteuer nicht der Steuerprogression unterliegen. Letztlich bleibt es aber auch dann noch bei einer Doppelbesteuerung im Vergleich zu den Kapitalanlagen, die der Alterssicherung dienen. Trotzdem eignet sich die Abgeltungssteuer für einen Übergang auf die nachgelagerte Besteuerung in mehreren Schritten, wobei weitere Schritte als positives Signal für Investoren schon jetzt beschlossen werden sollten.

3. Besteuerung von Veräußerungsgewinnen?

Sowohl im CDU/CSU-Konzept als auch im Gesetzentwurf der FDP ist vorgesehen, die Gewinne aus der Veräußerung von Wirtschaftsgütern zu versteuern. Im FDP-Entwurf ist explizit zugelassen, den Veräußerungsgewinn steuerfrei zu belassen, wenn er innerhalb von vier Jahren in „körperliche Wirtschaftsgüter oder Anteile an Unternehmen“ investiert wird.

Das Konzept, Kapital zum Zeitpunkt der Entnahme und damit des Konsums zu besteuern – und zwar nicht nur die eingetretene Wertsteigerung, sondern das gesamte entnommene Kapital – entspricht dem Verfahren der nachgelagerten Besteuerung. Bei diesem Besteuerungsverfahren muss also nicht speziell auf die Veräußerungsgewinne abgestellt werden.

Im geltenden Steuersystem hat die Besteuerung der Veräußerungsgewinne im Wesentlichen die Funktion, eine – gemessen an der tatsächlichen Wertentwicklung – zu hohe steuerliche Abschreibung zu korrigieren. Das gelingt aber nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen, und es würde auch eine steuerliche Entlastung im Falle von Veräußerungsverlusten erfordern. Statt die stillen Reserven auf ein anzuschaffendes Wirtschaftsgut zu übertragen, könnte auch eine Buchwertfortschreibung in dem Sinne vorgesehen werden, dass der Erwerber nicht vom Anschaffungswert, sondern vom bisherigen Buchwert abschreiben darf. Wenn Veräußerer und Erwerber gleich hohe Steuern zahlen, wie dies bei Kapitalgesellschaften der Fall ist, sind beide Verfahren gleichwertig.

Ein höherer Wert als der Buchwert und damit ein Veräußerungsgewinn kann sich auch daraus ergeben, dass die Erträge erst nach mehreren Jahren erwartet werden oder dass sie einen steilen Verlauf aufweisen. In diesem Fall kommt es bei einer Veräußerung zu einer zusätzlichen Besteuerung (vgl. Beispiel im nachfolgenden Kasten). Eine Übertragung auf ein anderes Wirtschaftsgut kann zwar die Zahlungen hinausschieben, aber nicht endgültig verhindern. Wegen der zusätzlichen Besteuerung wird versucht, die Transaktion zu vermeiden. Es kommt zu einem „Lock-in-Effekt“ wie bei anderen Verkehrssteuern.

Benachteiligung von Investitionen, die keine unmittelbaren Erträge abwerfen, und Lock-in-Effekt durch Veräußerungsgewinnsteuer

Angenommen es gibt zwei Investitionsmöglichkeiten: Bei Alternative A beträgt der jährliche Ertrag 400 € ab dem ersten Jahr. Bei Alternative B kann ein Ertrag von 500 € jährlich erzielt werden, aber der Ertragsstrom beginnt erst in der sechsten Periode. In einer Welt ohne Steuern haben beide Ertragsreihen bei einem angenommenen Marktzins von 4,6 % einen identischen Marktwert von 8.750 €. Würden die Erträge beispielsweise mit 30 % besteuert, so ergäbe sich für beide Investitionen wiederum ein identischer Marktwert, diesmal in Höhe von 6.125 €, also um 30 % geringer. Wenn zusätzlich Veräußerungsgewinne besteuert werden, verändern sich die relativen Werte der beiden Ertragsreihen. Bei der Investition A gibt es keine Wertsteigerungen und dementsprechend auch keine zusätzliche Besteuerung, da die Auszahlungen unmittelbar beginnen und im Zeitverlauf gleich bleiben. Bei der Investition B hingegen gibt es Wertsteigerungen, da in den ersten fünf Perioden keine Erträge anfallen und dann die Erträge in der 6. Periode auf 500 € springen. Besteuert man die Wertsteigerung zum Zeitpunkt des Verkaufs, z. B. zu Beginn der 6. Periode, sinkt der Marktwert der Investition, und die Entscheidung zwischen den beiden Anlageformen wird verzerrt. In dem Beispiel würde sich für Investition A weiterhin ein Marktwert von 6.125 € ergeben, während der Marktwert von Investition B bei einer Steuer von 30 % auf den Wertzuwachs in Höhe von 25 % auf 5.505 € sinken würde. Der Grund für diese Verzerrung liegt darin, dass die Veräußerungsgewinnsteuer zusätzlich zur normalen Einkommensteuer erhoben wird. Oder anders gewendet: Mit der Besteuerung der Wertsteigerung werden Ertragsreihen stärker besteuert, die einen steigenden Verlauf aufweisen, deren Erträge also eher in der Zukunft anfallen.

Der Lock-in-Effekt kann unmittelbar an dem vorstehenden Beispiel verdeutlicht werden: Ein Investor, der sich für Investition B entschieden hat, steht in Periode 6 vor der Wahl, ob er die Anlage verkauft oder weiterführt. Wenn er die Investition weiterführt, realisiert er einen Barwert von 7.660 €, da er zukünftig mit einem dauerhaften Ertrag nach Steuern in Höhe von 350 € rechnen kann. Wenn er verkauft, kann er ebenfalls mit einem Verkaufspreis von 7.660 € rechnen, weil auch der potenzielle Käufer bereit sein wird, ihm den Barwert der Investition zu bezahlen. Allerdings wird bei einem Verkauf zusätzlich die Veräußerungsgewinnsteuer fällig, d. h. der Eigentümer muss einen Betrag von 460 € $((7.660 - 6.125) \cdot 0,30)$ an den Fiskus abführen. Demzufolge realisiert der Eigentümer zum Zeitpunkt des Verkaufs nur einen Vermögenswert von 7.428 €, während er bei Weiterführung 7.660 € betragen würde. Dies macht den Lock-in-Effekt offensichtlich.

Bei Wertpapieren (vgl. II. Ziff. 8 des Konzepts 21) wie z. B. Aktien führt eine Veräußerungsgewinnsteuer zu einer steuersystematisch nicht begründbaren zusätzlichen Belastung. Aktien werden aus versteuertem Einkommen erworben und die Dividenden sind steuerpflichtig. Auch nicht ausgeschüttete Gewinne werden besteuert (Körperschaftsteuer). Da einbehaltene Gewinne auch nach Abzug der Steuern den Wert des Unternehmens erhöhen, steigt der Wert der Aktien. Verkauft der Aktionär die Aktien und muss er auf die Wertsteigerung Steuern zahlen, wird der Gewinn aus dieser Kapitalanlage zweimal besteuert. Das gleiche Problem tritt bei Unternehmen und Beteiligungen auf.

Eine Korrektur zu hoher oder zu geringer Abschreibungen erübrigt sich bei einer nachgelagerten Besteuerung, weil die investierten Beträge zunächst steuerfrei bleiben, was einer Sofortabschreibung entspricht. Eine ungleiche Besteuerung im Falle unterschiedlicher zeitlicher Profile der Erträge von Investitionsprojekten sowie im Falle der Akkumulation von versteuerten Gewinnen wird bei der nachgelagerten Besteuerung vermieden. Auch aus diesen Gründen sollte das Steuersystem in Richtung der nachgelagerten (oder vorgelagerten) Besteuerung weiterentwickelt werden.

4. Einheitlicher Grundfreibetrag für jede Person?

Die CDU/CSU will einen Grundfreibetrag für alle Personen in Höhe von 8.000 € einführen. Die FDP schlägt einen Grundfreibetrag von 7.700 € für jeden Steuerpflichtigen und einen Kinderfreibetrag von ebenfalls 7.700 € vor.

Ein erhöhter Freibetrag ist die angemessene Antwort auf den Abbau von speziellen Steuervergünstigungen. Aufgabe des Grundfreibetrags ist es, den Teil der Einkünfte von der Steuer freizustellen, den der Steuerpflichtige für sich und seine unmittelbaren Angehörigen für einen Mindestlebensstandard braucht. Der Staat soll dem Bürger nicht Teile des selbst erwirtschafteten Einkommens entziehen, wenn er den Bürger anschließend mit Transferzahlungen unterstützen muss. Angemessene Grundfreibeträge sollten deshalb oberhalb des Sozialhilfeniveaus liegen. Das gilt sowohl für Erwachsene als auch für Kinder, d. h. der Grundfreibetrag für Kinder ist kein familienpolitisches Instrument.

Gemessen an dem Ziel, die Besteuerung bei allen Bürgern erst jenseits des lebensnotwendigen Einkommens beginnen zu lassen, erscheint ein Kinderfreibetrag in der Größenordnung von 8.000 € als zu hoch angesetzt. Die beiden genannten Beträge laufen auf einen monatlichen Freibetrag von rund 650 € hinaus. Der Regelsatz für Kinder unter 18 Jahren liegt je nach Alter und Region zwischen rund 200 und 275 €. Addiert man dazu einen Zuschlag für die Wohnkosten von 125 €, so kommt man auf einen monatlichen Betrag von rund 400 € bzw. auf eine jährlichen Grundfreibetrag von etwa 5.000 €. Auch wenn man noch ein wenig darüber hinausgeht, könnten die Freibeträge für Kinder um wenigstens 2.000 € unter den angestrebten Beträgen von 7.700 bzw. 8.000 € liegen.

Sollen die Kinder aus familienpolitischen Gründen gefördert werden, empfiehlt es sich, ein einheitliches Kindergeld zu zahlen – allerdings nicht nach dem geltenden Optionsmodell. Denn mit den Grundfreibeträgen, einschließlich denen für die Kinder, soll eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit sichergestellt werden. Familienpolitische Maßnahmen sollten dagegen nicht in das Steuersystem eingebaut werden, sondern gleich hohe Transferzahlungen für jedes Kind vorsehen.

Im Optionsmodell wird das Kindergeld unter der Voraussetzung gewährt, dass man auf den Grundfreibetrag für das Kind gewährt, d. h. dass man auf eine leistungsgerechte Besteuerung verzichtet. Anders gewendet: Wer genau an der Grenze ist, an der das Kindergeld der Entlastung aus dem Freibetrag entspricht und den Freibetrag in Anspruch nimmt, wird steuerlich behandelt wie alle Steuerpflichtigen – auch der kinderlosen: Entsprechend der Leistungsfähigkeit werden die Einkünfte besteuert, die über die Finanzierung des Mindestlebensunterhalts hinausgehen. Ein Kindergeld und damit eine familienpolitische Vergünstigung gegenüber den Kinderlosen gibt es nicht. Außerdem wird das Kindergeld nicht für alle Kinder in gleicher Höhe gezahlt, sondern faktisch mit steigendem Einkommen der Eltern abgebaut. Dadurch wird der Arbeitsanreiz für Eltern verringert. Man kann auch sagen, die Steuerprogression wird bei den Eltern im Vergleich zu den Kinderlosen verschärft, indem ihnen der Kinderfreibetrag nicht eingeräumt wird, wenn sie Kindergeld beziehen, d. h. bei den Eltern werden Einkommensbestandteile besteuert, die für den Lebensunterhalt und Betreuung eines Kindes erforderlich sind. Familienpolitisch ist im Übrigen daran zu denken, den Eltern höhere Rentenansprüche für die Erziehungsleistung

einzuräumen. Dann werden den Familien nicht berechnete Ansprüche entzogen, die später durch Kindergeld und andere Hilfen kompensiert werden müssen.

So verständlich es ist, die Berufstätigkeit von Eltern zu unterstützen, die Steuerbefreiung von Arbeitgeberleistungen zur Kinderbetreuung ist kein geeigneter Ansatz. Sie verzerren die Wahl zwischen betrieblichen und außerbetrieblichen Einrichtungen der Kinderbetreuung, sie benachteiligen die Selbständigen und die kleinen Betriebe, denen es schwer fällt, eine betriebliche Kinderbetreuung zu vertretbaren Kosten zu organisieren. Unentgeltliche Leistungen der Unternehmen bei der Kinderbetreuung sind geldwerte Vorteile und damit ein nicht einfach zu vernachlässigender Lohnbestandteil.

5. Entfernungspauschale

Nach dem Vorschlag der CDU/CSU soll die Entfernungspauschale von 30 Cent auf 25 Cent je Kilometer verringert und für maximal 50 km Entfernung berücksichtigt werden. Die FDP geht einen Schritt weiter. Sie will die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte steuerlich nicht mehr als steuerlichen Abzugsposten zulassen.

Grundsätzlich hat der Arbeitnehmer in der Regel die Wahl zwischen einer vergleichsweise teuren Wohnung in der Nähe der Arbeitsstätte, also dort wo die Bodenpreise hoch sind, und einer preiswerteren Wohnung in größerer Entfernung von der Arbeitsstätte. Unabhängig von steuerlichen Regelungen hat er dann abzuwägen zwischen höheren Wohnkosten und höheren Fahrtkosten, auf jeden Fall auf der Grundlage der sich am Markt ergebenden Kosten. Diese Abwägung wird durch die Entfernungspauschale zugunsten längerer Fahrten verzerrt, weil den Arbeitnehmern, die in der Nähe der Arbeitsstätte bleiben, kein äquivalenter Wohnkostenzuschuss gewährt wird.

Die bisherigen Wohnstandortentscheidungen sind in vielen Jahrzehnten gefallen, in denen es eine Kilometerpauschale oder Entfernungspauschale gab. Sie lassen sich nicht kurzfristig revidieren, und die Siedlungsstruktur reagiert nur in Jahrzehnten auf veränderte Miet- und Preisrelationen. Das ist ein Grund dafür, die Entfernungspauschale nicht abrupt abzuschaffen, sondern in mehreren Schritten über einen längeren Zeitraum. Trotzdem sollten sich neue Wohnstandort- und Investiti-

entscheidungen heute schon an einer unverfälschten Kostenstruktur orientieren, d. h. die einzelnen Abbaustufen sollten heute schon festgelegt werden.

Grundsätzlich kann die Entfernungspauschale – zeitlich gestreckt – vollständig abgebaut und damit die Steuerbemessungsbasis verbreitert werden. Die Fahrtkosten, die Wohnkosten und die Kosten der Ernährung, Kleidung usw. müssen mit dem Grundfreibetrag als hinreichend berücksichtigt gelten.

6. Abbau weiterer Steuervergünstigungen und Subventionen

In beiden Vorschlägen ist vorgesehen, die Steuervergünstigungen erheblich einzuschränken und nur wenige Ausnahmen, wie etwa für Behinderte, bestehen zu lassen. Auch hier mag es bei den großen Posten wie den steuerfreien Zuschlägen für die Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit sinnvoll sein, den Abbau über einige Jahre zu strecken, damit die Steuerpflichtigen und Unternehmen sich darauf einstellen können. Wichtig ist es, das Steuerrecht konsequent an der Leistungsfähigkeit auszurichten und von speziellen Vergünstigungs- und Lenkungsaufgaben zu befreien. In Einzelfällen, wie beispielsweise bei der Frage eines Ausgleichs für kostensteigernde Denkmalschutzauflagen ist an einen Ersatz der Steuervergünstigung durch unmittelbare Zuschüsse zu denken.

Was nicht unmittelbar mit den steuerlichen Rechtsvorschriften erfasst wird, ist die darüber hinausgehende Aufgabe, die Subventionen abzubauen. Die Steuersätze können um so niedriger sein, je weniger Mittel für Subventionen beansprucht werden. Dieser Zusammenhang ist in jüngster Vergangenheit mit dem Abbau der Eigenheimzulage zu Recht hergestellt worden. Denn die Bereitschaft der Bürger auf liebgewonnene Wohltaten des Staates zu verzichten, hängt eng damit zusammen, ob sie dafür steuerlich entlastet und ob staatliche Hilfen in der Breite abgebaut werden.

7. Umstellung der Gemeindefinanzierung

Die CDU/CSU will die Gewerbesteuer durch eine wirtschaftskraftbezogene Gemeindesteuer ersetzen – Beteiligung an der Einkommensteuer und an der Körperschaftsteuer –, die Einheitsbewertung abschaffen und die Grundsteuer vereinfachen. Auch in dem Gesetzentwurf der FDP ist ein Verfahren vorgesehen, das es den

Gemeinden erlaubt, sich mit einem eigenständig festgesetzten Hebesatz an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zu beteiligen. Das Gewerbesteuergegesetz soll aufgehoben werden.

Die Gemeinden brauchen weniger volatile Steuereinnahmen, mehr Autonomie und eine engere Beziehung zu den Bürgern und Unternehmen innerhalb der Gemeindegrenzen. Die Steuern dürfen die Investitionen nicht verzerren, und es muss versucht werden, das Äquivalenzprinzip stärker im Steuersystem zu verankern, damit unterschiedliche kommunale Leistungen sich in unterschiedlichen Steuerbelastungen niederschlagen können. Im internationalen Steuerwettbewerb werden solche Steuern am wenigsten in Frage gestellt, denen infrastrukturelle, kulturelle und gesellschaftliche Leistungen gegenüber stehen.

Sollen die wirtschaftlichen Aktivitäten vollständig erfasst werden, für die eine Gemeinde ein Straßennetz, Ver- und Entsorgungssysteme, Planungs- und Verwaltungsleistungen usw. vorhält, dann empfiehlt es sich, nicht die Körperschaftsteuer als Bemessungsgrundlage für die Steuer zu nehmen, sondern einen Indikator, der die Wirtschaftstätigkeit besser abbildet. Die Körperschaftsteuer kann im Konjunkturzyklus und über die Branchen erheblich schwanken, und sie bezieht nur die Kapitalgesellschaften in die Besteuerung ein.

Deshalb sollte eine Betriebssteuer eingeführt werden, die an der Differenz zwischen den Verkaufserlösen und den Vorleistungen ansetzt.

Steuerpflichtig sollten alle Betriebe einschließlich der Dienstleistungsunternehmen, alle Selbständigen, Vereine, Kirchen, Theater, Museen, kommunalen Regiebetriebe und Gesellschaften usw. sein. Ziel ist es, die gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten in der Gemeinde zu erfassen. Auf dieser breiten Grundlage kann der Steuersatz sehr niedrig sein, beispielsweise in der Größenordnung von zwei Prozent der beschriebenen Wirtschaftsleistung. Investitionen werden in diesem Modell zu dem Zeitpunkt erfasst, zu dem sie in die Absatzpreise eingehen, was die Kontinuität des Steueraufkommens verbessert.

Die Wohnbevölkerung sollte möglichst gleichmäßig für die in Anspruch genommenen Leistungen steuerlich belastet werden. Dazu eignet sich die Einkommensteuer nur bedingt. Ein erheblicher Teil der Bürger zahlt keine nennenswerten Einkommensteuern.

Deshalb sollten das Einkommen ohne Grundfreibeträge, Sonderausgaben und Steuermäßigungen sowie die gesamten Renten in die Bemessungsgrundlage für die Steuer einbezogen werden.

Mit einer solchen *Bürgersteuer* wird noch keine vollständige Äquivalenz zwischen den Leistungen der Gemeinde und den zu zahlenden Steuern hergestellt, aber der Zusammenhang wird wesentlich enger, als wenn an der Einkommensteuer angesetzt wird. Aufgrund der sehr breiten Bemessungsgrundlage kann auch hier der Steuersatz sehr niedrig sein, nämlich ebenfalls in der Nähe von zwei Prozent. Die erforderlichen Daten werden im Einkommensteuerverfahren erhoben.

Die Einheitswerte, die als Basis für die Grundsteuer dienen, sind zuletzt in den Jahren 1964 in Westdeutschland und 1935 in Ostdeutschland neu festgesetzt worden. Die Grundsteuer ist aber eine besonders sichere Einnahmequelle, auf die nicht leicht verzichtet werden kann. Inzwischen gibt es Vorschläge, die Grundsteuer auf der Grundlage von Bodenrichtwerten und von pauschalen Beträgen für die Aufbauten festzulegen. Bodenrichtwerte werden für den größten Teil der Gemeinden laufend ermittelt und fortgeschrieben.

Will man eine neutrale Besteuerung, d. h. sollen Investitionen nicht belastet werden, will man eine möglichst enge Beziehung zwischen kommunalen Leistungen und Steuern und will man eine einfache Steuer, dann empfiehlt es sich, ausschließlich am Bodenwert anzusetzen, zumal die Bodenwerte eine unmittelbare Markteinschätzung des jeweiligen Standorts widerspiegeln.¹

¹ Die Betriebssteuer, die Bürgersteuer und die Bodenwertsteuer sind detailliert in der Broschüre „Gute Gemeindesteuern“ des Kronberger Kreises (Donges, Eekhoff, Franz, Möschel, Neumann, Sievert) dargestellt: Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft Band 40, Berlin 2003.