



Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V.

10117 Berlin, Französische Str. 9-12, ☎ 030 / 25 93 96 0

Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 19.01.2005 zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der Gewerbesteuer (BT-Drucksache 15/2349) und zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Ein modernes Steuerrecht für Deutschland – Konzept 21“ (BT-Drucksache 15/2745).

Vorbemerkungen

Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler ist es dringend erforderlich, dass das Steuerrecht, insbesondere die Einkommensteuer, grundlegend reformiert wird. Die Besteuerung ist übermäßig kompliziert, ungerecht und die Steuerlast ist nach wie vor zu hoch. Daher unterstützt der Bund der Steuerzahler ausdrücklich den Antrag der CDU/CSU und den Gesetzentwurf der FDP für eine große Reform der Einkommensteuer und für die Abschaffung der Gewerbesteuer.

Es ist insbesondere zu begrüßen, dass die Vorschläge der Union und der FDP

- eine einfache, gerechte und niedrige Einkommensteuer zum Ziel haben,
- Steuern als Mittel der Staatsfinanzierung und nicht der Wirtschaftslenkung betrachten,
- entsprechend Steuervergünstigungen und Sonderregelungen abbauen,
- die Bereinigung und Vereinfachung des Einkommensteuerrechts umfassend verfolgen,
- ein Junktum von Steuervereinfachung und Steuersenkung verwirklichen,
- eine durchgehende Tarifsenkung mit einer Netto-Entlastung vorsehen,

- die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wieder zur Richtschnur für eine gleichmäßige und gerechte Einkommensteuer machen,
- an der Terminologie des geltenden Einkommensteuerrechts anknüpfen und
- grundsätzlich am Konzept der synthetischen Einkommensteuer festhalten.

An diesen Grunderfordernissen einer echten Steuerreform dürfen keine Abstriche vorgenommen werden. Das gilt in besonderer Weise für eine spürbare Senkung der Steuerlast. Der Bund der Steuerzahler wendet sich daher gegen Überlegungen, die Steuersätze weniger stark zu senken als dies in den vorliegenden Vorschlägen vorgesehen ist. Gerade im Hinblick auf Verbesserungen der internationalen Konkurrenzfähigkeit des deutschen Steuerrechts und der Stärkung von Wachstum und Beschäftigung sind weitere Steuersenkungen dringend geboten. Eine Steuerreform, die ihren Namen verdient, muss neben der Steuervereinfachung auch eine spürbare Senkung der Steuersätze zum Gegenstand haben.

Die von FDP und CDU/CSU vorgelegten Reformvorschläge decken sich in der Grundausrichtung mit den Vorschlägen des Bundes der Steuerzahler für eine große Steuerreform. Das beginnt bei der Leitmaxime „Niedrig, einfach und gerecht“ und reicht über die nachhaltige Senkung der Steuersätze und die Streichung von Steuerbegünstigungen bis hin zur Abschaffung der Gewerbesteuer. Gegen die Ausgestaltung einzelner verschiedener Maßnahmen bestehen jedoch erhebliche Bedenken. So ist aus unserer Sicht beim Einkommensteuertarif einem durchgehend linearprogressiven Tarifverlauf der Vorzug vor einem Stufentarif zu geben. Der Steuertarif sollte als Zielvorgabe einen Eingangssteuersatz von 15 Prozent und einen Spitzensteuersatz von 35 Prozent aufweisen. Bei der Ausgestaltung der steuerlichen Bemessungsgrundlage darf es nicht dazu kommen, dass Abzugsbeträge gestrichen werden, die zur Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit geboten sind. Hier gehen eine Reihe von Vorschlägen zu weit. Das gilt z. B. für die von der FDP vorgeschlagene gänzliche Streichung des Abzugs von Aufwendungen für die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Für verfehlt halten wir es aber auch, dass CDU/CSU den Abzug von zwangsläufigen Aufwendungen als außergewöhnliche Belastungen weitgehend untersagen wollen.

Im Folgenden werden die beiden zur Diskussion gestellten Reformvorschläge in wichtigen Bereichen verglichen und geprüft. Dabei werden sie am Steuerreformmodell des Bundes der Steuerzahler gemessen¹.

Reform der Einkommensteuer

Steuertarif

Eine deutliche Steuerentlastung ist dringend geboten. Denn auch nach den jüngsten Tarifsenkungen ist die Steuer- und Abgabenbelastung immer noch zu hoch. So liegt die Einkommensbelastungsquote trotz der Steuersenkungen im Jahr 2005 bei über 53 Prozent. Ferner ist zu kritisieren, dass der geltende Einkommensteuertarif eine Knickstelle aufweist, die vor allem im unteren Einkommensbereich zu einem übermäßigen Belastungsanstieg führt, und dass der Spitzensteuersatz mit 42 Prozent insbesondere im internationalen Steuerwettbewerb immer noch zu hoch bemessen ist. Hinzu kommt, dass der Spitzensteuersatz bereits bei einem Einkommen von rund 52.000 Euro erreicht wird. Damit eine große Steuerreform die Rahmenbedingungen für den Standort Deutschland deutlich verbessert und wirksame Impulse für Wachstum und Beschäftigung auslöst, ist nicht nur eine umfassende Steuervereinfachung, sondern insbesondere auch eine nachhaltige Steuersenkung erforderlich.

Vorschläge CDU/CSU und FDP

Das Modell der CDU/CSU sieht – nach einer Übergangsphase, in der es bei dem momentan geltenden linear-progressiven Tarifverlauf bleiben soll – einen Stufentarif vor. Auch die FDP schlägt die Einführung eines Stufentarifs vor. Der Grundfreibetrag beträgt bei der FDP 7.500 Euro und bei der CDU/CSU 8.000 Euro. Die Steuersätze liegen zwischen 15 und 35 Prozent (FDP) bzw. 12 und 36 Prozent bei der CDU/CSU. Nach dem Konzept der CDU/CSU soll der Tarif der Preisentwicklung angepasst werden.

Beurteilung

Der Bund der Steuerzahler gibt einem linear-progressiven Tarif den Vorzug, weil ein solcher Tarifverlauf den Anforderungen an eine leistungsbezogene Besteuerung am

¹ Die folgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf Untersuchungen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler. Siehe insbesondere *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Vergleichende Untersuchung aktueller Eckwerte zur „großen Reform“ der Einkommensteuer, Sonderinformation 45, Februar 2004.

ehesten Rechnung trägt. Ein linear-progressiver Tarif hat den Vorteil, dass die Steuerbelastung gleichmäßig mit zunehmendem Einkommen ansteigt und keine plötzlichen Tarifsprünge stattfinden, wie dies bei einem Stufentarif der Fall wäre. Zudem muss es nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler zu einer periodischen Anpassung des Tarifverlaufs gemäß der Einkommensentwicklung kommen, damit die so genannten heimlichen Steuererhöhungen vermieden werden. Die von CDU/CSU vorgeschlagene Inflationsbereinigung des Tarifs wirkt zwar den inflationsbedingten, nicht jedoch den realbedingten heimlichen Steuererhöhungen entgegen.

Der Bund der Steuerzahler sieht einen durchgehend linear-progressiven Tarif mit einem Eingangssatz von 15 Prozent und einem Spitzensatz von 35 Prozent als Zieltarif an. Die Eingangs- und Spitzensteuersätze von FDP und CDU/CSU gehen in diese Richtung. Nach unserem Dafürhalten sollte die Einkommensgrenze für das Einsetzen des Spitzensteuersatzes aber weiter nach oben verschoben werden, als dies die Tarife von FDP mit 40.000 Euro bzw. CDU/CSU mit 45.000 Euro vorsehen.

Bemessungsgrundlage

Die von beiden Reformvorschlägen angestrebte Verbreiterung und Bereinigung der Bemessungsgrundlage dient wie die gesamte Reform der Einkommensteuer den drei Hauptzielen Steuersenkung, Steuervereinfachung und Steuergerechtigkeit.

Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer muss nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler auch in Zukunft dem allgemein anerkannten Fundamentalprinzip einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ausreichend Rechnung tragen. Dieses Prinzip konkretisiert die Forderung nach Gerechtigkeit im Bereich des Steuerrechts. Darin sind sich Wissenschaft, Rechtsprechung und Politik weitgehend einig. Zu Recht wird deshalb im Gesetzentwurf der FDP in § 1 ausdrücklich festgelegt, dass „Jeder Bürger ... nach Maßgabe seiner Leistungsfähigkeit zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben beizutragen (hat)“. Auch die CDU/CSU fordert „ein vollständig formuliertes Einkommensteuergesetz ..., das den Fundamentalprinzipien der Verständlichkeit und der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit entspricht“.

Der konkrete Maßstab für eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist dasjenige Einkommen, das dem Steuerbürger zur eigenen und freien Verfügung steht. Deshalb sind alle zwangsläufigen Ausgaben, die das Verfügungseinkommen des Steuerbür-

gers mindern, von der Besteuerung freizustellen, weil sie eben als nichtdisponible Einkommensbestandteile keine steuerliche Leistungsfähigkeit begründen. Dazu gehören insbesondere die zwangsläufigen Aufwendungen für die Einkommenserzielung (d. h. Betriebsausgaben und Werbungskosten), für die Existenzsicherung, für die Vorsorge (insbesondere wegen Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit), für außergewöhnliche Belastungen (insbesondere bei Krankheit, Behinderung, Heimunterbringung) und für gesetzliche Unterhaltsverpflichtungen.

Eine grundlegende Reform der Einkommensteuer, die der Steuervereinfachung besonderes Gewicht gibt, stößt dann an ihre Grenzen, wenn solche Abzugsregelungen gestrichen werden, die zur Ermittlung des eigenen, frei verfügbaren Einkommens benötigt werden und deshalb für eine gerechte Besteuerung gemäß dem Leistungsprinzip unverzichtbar sind.

Werbungskosten

Als Werbungskosten werden Ausgaben des Steuerzahlers bezeichnet, die beruflich veranlasst sind. Für ihre steuerliche Behandlung ist maßgebend, dass sie zwangsläufig anfallen und der Steuerzahler insoweit nicht frei über sein Einkommen verfügen kann. Daher sind Werbungskosten nicht steuerbar und gehören nicht zur Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Die Geltendmachung von Werbungskosten sollte mit Hilfe von Pauschalierungen und Typisierungen vereinfacht werden. Bei sogenannten Mischausgaben sollte nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler der nicht steuerbare beruflich veranlasste Anteil so festgesetzt werden, dass er bei typisierender Betrachtungsweise den unbedingt erforderlichen Aufwendungen entspricht.

Vorschläge der FDP

Im Gesetzentwurf der FDP wird hinsichtlich des Abzugs von Werbungskosten vorgeschlagen, den Werbungskostenabzug durch eine Werbungskostenpauschale zu ersetzen. Sie soll 2 Prozent der steuerpflichtigen Einnahmen, maximal 5000 Euro, betragen. Darüber hinausgehende Werbungskosten sollen nicht abziehbar sein. Insbesondere sind nicht abzugsfähig: Arbeitsräume in der eigenen Wohnung, Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und Aufwendungen für die doppelte Haushaltsführung. Ansonsten ist eine Aufteilung der so genannten Mischaufwendungen zulässig.

Vorschläge der CDU/CSU

Nach dem Konzept von CDU/CSU sollen die bestehenden Steuerbefreiungen, Freibeträge, Abzugsbeträge und Ermäßigungen aufgehoben und durch einen einheitlichen Arbeitnehmerfreibetrag von 840 Euro ersetzt werden. Darüber hinaus gehende Werbungskosten sollen im Einzelnachweisverfahren berücksichtigungsfähig bleiben. Im Übrigen sind gemischte Aufwendungen, beispielsweise für das häusliche Arbeitszimmer, grundsätzlich steuerlich nicht berücksichtigungsfähig. Die Fahrtkosten zum Arbeitsplatz sollen in angemessenem Umfang mittels einer Entfernungspauschale berücksichtigt werden. Konkret soll die Entfernungspauschale von 30 auf 25 Cent pro Entfernungskilometer reduziert und bis maximal 50 Entfernungskilometer gewährt werden.

Beurteilung

Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler sollte die Kombination eines allgemeinen Werbungskostenpauschbetrages mit eventuell erforderlichem Einzelnachweis verwirklicht bzw. beibehalten werden, weil sie einen Ausgleich zwischen den steuerpolitischen Grundsätzen einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und einer möglichst weitgehenden Steuervereinfachung herstellt. Würde die Pauschalierung wie beim Entwurf der FDP in Gestalt einer Quote der Einnahmen vorgenommen, müsste mit z. T. erheblichen Abweichungen von den tatsächlichen Beträgen gerechnet werden. Als Folge davon würden Verzerrungen der Steuerbelastung zwischen Steuerzahlern der gleichen Einkommensklasse auftreten. Unabhängig davon ergäbe sich mit wachsendem Einkommen eine zunehmende Begünstigung. Bei geringeren Einnahmen dürfte die Pauschalierung hingegen nicht in allen Fällen ausreichen, die Werbungskosten abzudecken. Würde indes nur eine Pauschalierung in Gestalt eines festen Betrages vorgenommen, besteht die Gefahr, dass Einzelfälle oder Gruppen von Steuerzahlern steuerlich benachteiligt würden, weil ihre tatsächlichen Werbungskosten deutlich über den Festbetrag hinausgehen.

Der Bund der Steuerzahler schlägt einen Pauschbetrag in Höhe von 1.000 Euro für Werbungskosten vor. Steuerzahler mit Aufwendungen, die über diesen Pauschbetrag hinausgehen, sollen ihre Werbungskosten per Einzelnachweis geltend machen können. Mischaufwendungen sollten aus Gründen der Gleichbehandlung und der Steuergerechtigkeit bei Überschreiten des Pauschbetrages mit ihrem beruflich veranlassten Teil angesetzt werden, allerdings nur in Höhe der unbedingt notwendigen

Ausgaben, um dem Missbrauch entgegenzuwirken. Zu den Mischaufwendungen rechnen vor allem:

- Aufwendungen des Arbeitnehmers für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte,
- notwendige Mehraufwendungen wegen einer doppelten Haushaltsführung aus beruflichem Anlass,
- berufsbedingte Mehraufwendungen für Verpflegung.

Bei den Mischaufwendungen kommt den Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte eine besondere Bedeutung zu. Bei den Fahrtkosten handelt es sich um Werbungskosten, die zumindest dem Grunde nach beruflich veranlasst sind. Der Pendler aus dem Bayerischen Wald, der dort keinen Arbeitsplatz findet, ist ebenso wie der Pendler aus dem Münchner Umland, der sich eine Stadtwohnung nicht leisten kann, darauf angewiesen, von seinem Wohnort zum Arbeitsplatz zu fahren, um seinen Beruf auszuüben und sein Einkommen zu erwerben. Private Erwägungen und Vorlieben mögen die Wahl des konkreten Wohnortes zwar mitbestimmen, dürften aber nicht ausschlaggebend für die Entscheidung sein, überhaupt außerhalb des Arbeitsortes zu wohnen. Zudem kann sich gar nicht jeder Arbeitnehmer „vor dem Fabrikator“ niederlassen. Einen größeren Einfluss dürften private Erwägungen und Vorlieben auf die Wahl des Verkehrsmittels ausüben. In diesem Sinne sind Fahrtkosten der Höhe nach auch privat veranlasst, weshalb sie zu den Mischaufwendungen gehören. Die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte sollten zur Neutralisierung der privaten Mitveranlassung bei der Wahl des Verkehrsmittels nur in Höhe der unbedingt erforderlichen Fahrtkosten anerkannt werden. Zu deren Bestimmung kann auf die Kosten bei Benutzung des öffentlichen Personen-Nahverkehrs zurückgegriffen werden. Aus Vereinfachungsgründen kann hierfür eine gegenüber dem geltenden Recht reduzierte Entfernungspauschale gewährt werden. Die von der FDP vorgeschlagene völlige Streichung des steuerlichen Ansatzes von Kosten für die Fahrten zur Arbeit ist nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler nicht sachgerecht. Sie geht eben von der falschen Annahme aus, dass sich faktisch jeder Arbeitnehmer „vor dem Fabrikator“ ansiedeln könnte und daher keine berufsbedingten zwangsläufigen Fahrtkosten anfielen. Die völlige Versagung des Fahrtkostenabzugs steht also offensichtlich im Widerspruch zum Postulat der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und verletzt das so genannten Nettoprinzip.

Die von der CDU/CSU vorgeschlagene Entfernungspauschale in Höhe von 25 Cent pro Entfernungskilometer liegt im Rahmen des Erforderlichen, die Begrenzung auf maximal 50 Entfernungskilometer ist jedoch u.E. nicht sachgerecht.

Sonderausgaben

Die Regelungen zu den Sonderausgaben (§§ 10 bis 10g EStG) sind derzeit sehr unübersichtlich und kompliziert und kollidieren teilweise auch mit dem Grundsatz einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Sie sind deshalb im Interesse der Steuervereinfachung, der Steuergerechtigkeit und der Finanzierung einer umfassenden Tarifreform auf den Prüfstand zu stellen.

Vorschläge der FDP

Der Gesetzentwurf der FDP sieht eine Reihe von Abzugsregelungen für Sonderausgaben vor. Zu diesen gehören auch Abzüge, die im bisherigen Einkommensteuerrecht als außergewöhnliche Belastungen geltend gemacht werden können. Letztere sollen aus Vergleichsgründen weiter unten unter dem Punkt Außergewöhnliche Belastungen behandelt werden.

Nach dem FDP-Entwurf sind als Sonderausgaben bzw. Sonderaufwendungen folgende Aufwendungen abzugsfähig:

- Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung in voller Höhe,
- Altersvorsorgebeiträge von Nicht-Arbeitnehmern bis zu den Höchstbeiträgen in der Gesetzlichen Rentenversicherung,
- sonstige Altersvorsorgebeiträge bis zur Höhe von 2.000 Euro,
- Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung bis höchstens 15 v. H. der Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Krankenversicherung,
- Unterhaltszahlungen auf Grund rechtlicher Verpflichtung bis 7.500 Euro,
- Kirchensteuern und vergleichbare Beiträge zu inländischen Religionsgemeinschaften,
- Zinsen auf Steuern, soweit sie nicht bei Erwerbseinkünften abzugsfähig sind.

Abweichend vom geltenden Recht schließt der FDP-Entwurf einen Sonderausgaben-Abzug für Aufwendungen zur Berufsausbildung und –weiterbildung des Steuerbür-

gers, seines Ehegatten und seiner Kinder aus. Die Ausbildungskosten für Kinder sollen indes pauschal durch das erhöhte Kindergeld oder den erhöhten Kinderfreibetrag abgegolten werden. Für eine solche Alternative spricht sich aus Gründen der Steuervereinfachung auch der Bund der Steuerzahler aus.

Der FDP-Entwurf enthält eine Wahlmöglichkeit zwischen einem Verlustrücktrag auf das Vorjahr und einem uneingeschränkten Verlustvortrag auf spätere Kalenderjahre. Der Verlustabzug wird nicht im Rahmen der Sonderausgaben, sondern bei den Vorschriften zur Einkunftsermittlung geregelt.

Zudem schlägt die FDP die Streichung derjenigen Steuervergünstigungen vor, die bisher im Rahmen der Sonderausgaben gewährt werden (§ 10 Abs. 1 Nr. 9, §§ 10f und g). Andererseits hält die FDP an der Abzugsfähigkeit von Spenden fest. Spenden für als besonders förderungswürdig anerkannte gemeinnützige Zwecke sowie Spenden und Mitgliedsbeiträge an politische Parteien sollen weiterhin abzugsfähig sein.

Vorschläge der CDU/CSU

Nach den Vorstellungen der CDU/CSU zur Einkommensteuerreform sollen die Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen zusammengefasst und reduziert werden. Die Ausführungen dazu sind allerdings knapp und teilweise auch ziemlich allgemein gehalten. Von den im geltenden Einkommensteuergesetz erfassten Sonderausgaben sollen folgende Aufwendungen abzugsfähig sein:

- Altersvorsorgeaufwendungen,
- Beiträge zu Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung,
- Kirchensteuer,
- Renten und dauernde Lasten.

Auch die CDU/CSU fordert in ihrem Antrag die grundsätzliche Streichung von Steuervergünstigungen. Zudem plädiert die CDU/CSU-Fraktion dafür, den Spendenabzug für gemeinnützige Einrichtungen wohl einschließlich der politischen Parteien beizubehalten. Ein Spendenabzug zur Förderung der Freizeitgestaltung soll nicht mehr gewährt werden.

Beurteilung

Die Vorschläge des Bundes der Steuerzahler sehen vor, einige Abzugsregelungen für Sonderausgaben beizubehalten, andere mit Abzugsregelungen für außergewöhnliche Belastungen zusammen zu führen und die übrigen zu streichen oder zu begrenzen.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip erfordert Abzugsmöglichkeiten für solche Sonderausgaben, die zwangsläufig sind und das frei verfügbare eigene Einkommen mindern. Ebenso wie bei den Vorschlägen von FDP und CDU/CSU gehören zu den Sonderausgaben:

- Vorsorgeaufwendungen

Die meisten Bürger werden durch die Sozialversicherung dem gesetzlichen Zwang unterworfen, Vorsorgeaufwendungen in Form von Beiträgen an die Gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung zu erbringen. Aber auch für die anderen Bürger besteht ein faktischer Zwang, in ähnlicher Weise Vorsorge zu treffen.

- Unterhaltszahlungen auf Grund von gesetzlichen Verpflichtungen

Bei solchen Unterhaltszahlungen handelt es sich eindeutig um zwangsläufige Aufwendungen, die das frei verfügbare eigene Einkommen schmälern. Die von der FDP vorgeschlagene Begrenzung des Abzugs von rechtlichen Unterhaltsverpflichtungen auf lediglich 7.500 Euro verstößt nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip. Der Abzug von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten sollte nach Vorschlag des Bundes der Steuerzahler im Rahmen der Sonderausgaben nach dem Prinzip des Realsplittings geregelt werden. Dadurch kann auch auf die Unterhaltsabzüge bei den außergewöhnlichen Belastungen verzichtet werden.

Auch Aufwendungen zur Berufsausbildung können u.E. als zwangsläufige Ausgaben betrachtet werden, weil das Erlernen eines Berufs eine notwendige Voraussetzung für die Sicherung des Lebensunterhalts und für eine von staatlicher oder anderer Unterstützung freie Existenz ist. Aufwendungen zur Berufsausbildung können als vorgezogene Werbungskosten oder Sonderausgaben eingestuft werden. Aus Vereinfachungsüberlegungen kommt als Alternative in Betracht, Ausbildungsaufwendungen für Kinder durch einen erhöhten Kinderfreibetrag pauschal zu berücksichtigen.

Beizubehalten ist u.E. auch der Verlustabzug (§ 10d). Er dient in Form des Verlustrücktrags oder Verlustvortrags der Milderung von ungerechtfertigten Belastungsunterschieden und Härten, die sich aus dem Periodizitätsprinzip ergeben. Er ist keine Steuervergünstigung, sondern entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip.

Als entbehrlich stuft der Bund der Steuerzahler, im Gegensatz zu den Vorstellungen der CDU/CSU-Fraktion, den Abzug von Renten und dauernden Lasten (§ 10 Abs. 1 Nr. 1a) ein. Da diese Aufwendungen typischerweise keinen Zwangscharakter haben, kann ihr Abzug mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht ausreichend begründet werden.

Gestrichen werden sollten nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler Steuervergünstigungen, die lediglich in das Gewand des Sonderausgabenabzugs gekleidet sind. Sie verstoßen nämlich gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip und sind reine Lenkungsregelungen für verschiedene außersteuerliche Zwecke. Es handelt sich um die Vergünstigungen für Schulgeld (§ 10 Abs. 1 Nr. 9), für Baudenkmale (§ 10f) und für Kulturgüter (§ 10g).

Bei Spenden für gemeinnützige Zwecke (§ 10b Abs. 1) empfiehlt der Bund der Steuerzahler eine Begrenzung der Abzugsmöglichkeiten und die Umwandlung in einen Abzug von der Steuerschuld statt von der Bemessungsgrundlage. Der Abzug von Spenden und Beiträgen an politische Parteien (§10b Abs. 2 und § 34g) sollte u.E. ganz entfallen.

Außergewöhnliche Belastungen

Im Bereich der außergewöhnlichen Belastungen sind die geltenden Regelungen (§§ 33 bis 33c EStG) ebenfalls sehr unübersichtlich und kompliziert. Zudem gibt es in einer Reihe von Fällen Überschneidungen mit Vorschriften der Sonderausgaben, wodurch die Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit noch gesteigert wird. Deshalb sind auch die Regelungen zu den außergewöhnlichen Belastungen im Interesse der Steuervereinfachung, der Steuergerechtigkeit und der Finanzierung einer umfassenden Tarifreform zu überprüfen.

Vorschläge der FDP

Der Gesetzentwurf der FDP sieht Abzugsregelungen vor, die im bisherigen Einkommensteuerrecht den außergewöhnlichen Belastungen zugeordnet werden, im Entwurf aber unter der Rubrik Sonderaufwendungen erfasst werden. Danach sind folgende Aufwendungen beschränkt abzugsfähig:

- Krankheitskosten, soweit sie nach Abzug von Erstattungen und Beihilfen eine zumutbare Eigenbelastung (5 Prozent der Einkünfte) übersteigen; dies soll auch für Aufwendungen infolge von Katastrophenschäden gelten,
- nachgewiesene Aufwendungen für eine Haushaltshilfe (insbesondere zur Pflege des Steuerbürgers oder von Angehörigen oder zur Betreuung der Kinder), für die Pflege einer dauernd hilflosen Person und für eine Heimunterbringung bis zur Höhe von 12.000 Euro,
- Aufwendungen für Behinderte in Höhe eines Pauschbetrages von 720 Euro (bei mindestens 50 Prozent Behinderung) und von 1.200 Euro (bei mehr als 75 Prozent Behinderung). Für Behinderte, die hilflos und pflegebedürftig sind und für Blinde erhöht sich der Betrag auf 3.000 Euro.

Vorschläge der CDU/CSU

Der Antrag der CDU/CSU zur Einkommensteuerreform enthält zu den außergewöhnlichen Belastungen nur die folgende Aussage:

Bei den außergewöhnlichen Belastungen bleibt die Abzugsfähigkeit erhalten von

- Aufwendungen, die aufgrund einer Behinderung entstehen und
- durch Versicherungen nicht gedeckte Krankheitskosten.

Beurteilung

Der Bund der Steuerzahler plädiert dafür, einige Abzugsregelungen für außergewöhnliche Belastungen beizubehalten, andere mit Abzugsregelungen für Sonderausgaben zusammen zu führen und die übrigen zu streichen.

Nach der allgemeinen Regelung für den Abzug von außergewöhnlichen Belastungen (§ 33) handelt es sich bei diesen um „zwangsläufige Aufwendungen“, denen sich der Steuerpflichtige „nicht entziehen kann“ und die „den Umständen nach notwendig

sind". In Höhe der außergewöhnlichen Belastungen muss daher der Steuerbürger eine Kürzung seines frei verfügbaren Einkommens hinnehmen, wodurch seine steuerliche Leistungsfähigkeit verringert wird. Der Abzug von außergewöhnlichen Belastungen entspricht daher grundsätzlich dem Leistungsfähigkeitsprinzip.

Zumindest sollten für Hauptfälle außergewöhnlicher Belastungen realitätsnahe Pauschbeträge gewährt werden, nämlich

- für eine Haushaltshilfe bei Krankheit, bei Hilflosigkeit/schwerer Behinderung,
- für eine Heimunterbringung,
- für Behinderte und
- für Kinderbetreuung bei Erwerbstätigkeit, bei Behinderung oder dauerhafter Krankheit.

Hierbei handelt es sich zweifelsfrei um zwangsläufige Aufwendungen, die von der Steuer freigestellt werden sollten. Sofern die Pauschbeträge in Einzelfällen nicht ausreichen, ist an einen weiteren Abzug gegen Nachweis zu denken.

Entfallen sollten nach den Vorschlägen des Bundes der Steuerzahler die Abzüge für Unterhalts- und Ausbildungsaufwendungen im Rahmen der außergewöhnlichen Belastungen (§ 33a Abs. 1). Diese sollten in vereinheitlichten Regelungen im Rahmen der Sonderausgaben eingefügt werden. Ausbildungsaufwendungen für Kinder können über einen erhöhten Kinderfreibetrag berücksichtigt werden.

Der von der FDP vorgeschlagene Abzug von Aufwendungen für eine Haushaltshilfe läuft zum Teil auf eine Steuervergünstigung hinaus. Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ist nämlich der Abzug nur in denjenigen Fällen gerechtfertigt, in denen zwangsläufige Aufwendungen für die Beschäftigung einer Haushaltshilfe anfallen. Sind die Haushaltmitglieder des Steuerbürgers hingegen zur Inanspruchnahme einer entgeltlichen Hilfe nicht gezwungen, weil sie grundsätzlich selbst tätig werden können, ergibt sich der Abzug nicht aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip und ist somit als Steuervergünstigung einzustufen.

Dem FDP-Vorschlag, Aufwendungen für Unterhaltsverpflichtungen in einer vereinheitlichten Regelung im Rahmen der Sonderaufwendungen zu berücksichtigen, ist aus Sicht des Bundes der Steuerzahler zuzustimmen.

Für eine Streichung spricht sich der Bund der Steuerzahler bei den Abzugsmöglichkeiten für Haushaltshilfen im Alter (§ 33a Abs. 3 Nr. 1a), für Hinterbliebene (§ 33b Abs. 4) und für Pflegepersonen (§ 33b Abs. 6) aus. Bei diesen Abzügen handelt es sich um Steuervergünstigungen und nicht um Abzüge, die sich aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip herleiten. Sofern aber zwangsläufige Aufwendungen entstehen, werden diese durch die oben genannten Pauschbeträge abgedeckt.

Ähnlich wie die FDP hält es der Bund der Steuerzahler für unerlässlich, zumindest für Hauptfälle außergewöhnlicher Belastungen realitätsnahe Pauschbeträge zu gewähren. Die bisher bekannt gewordenen Vorstellungen der CDU/CSU sind insoweit unergiebig und greifen zu kurz.

Familienbesteuerung

Der Bund der Steuerzahler spricht sich, wie auch die FDP und die CDU/CSU, für eine Beibehaltung des geltenden Ehegattensplittings aus. Das Ehegattensplitting stellt nach allgemeiner Auffassung in Literatur und Rechtsprechung keineswegs eine Steuervergünstigung für Ehegatten dar, sondern trägt dem besonderen in Art. 12 GG geregelten Schutz der Ehe und Familie Rechnung und entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip.

Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit setzt voraus, nur das Einkommen, das das Existenzminimum überschreitet, der Besteuerung zugrunde zu legen. Insofern ist der zwangsläufige Unterhalts- und Erziehungsaufwand für Kinder durch einen Abzug vom Einkommen zu berücksichtigen. Derzeit erscheint zur Berücksichtigung kindbedingter Unterhaltsaufwendungen und zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ein Betrag von 8.000 Euro (CDU/CSU-Vorschlag) ausreichend. Alternativ kann für die Bezieher geringer Einkommen vor allem auch aus sozialpolitischen Gründen ein Kindergeld vorgesehen werden.

Modifizierte Besteuerung bei besonderen Einkünften

Zinseinkünfte

Bei der Besteuerung von Zinseinkünften sind im Vergleich zu anderen Einkunftsarten Besonderheiten zu beachten. Werden Zinsen aus Geldvermögen in voller Höhe besteuert, kommt es zu einer inflationsbedingten Überbesteuerung, die gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip verstößt und deshalb vermieden werden sollte. Die Nominalzinsen aus Geldvermögen dienen nämlich zu einem Teil lediglich dazu, den durch die Geldentwertung bedingten Substanzverlust des Geldvermögens auszugleichen. Daher führen nur die Realzinsen (= Nominalzinsen bereinigt um die Inflationsrate) zu einem zusätzlichen Einkommen und begründen damit steuerliche Leistungsfähigkeit. Dem entsprechend sind die Nominalzinsen nicht in vollem Umfang, sondern nur in begrenztem Maße, genaugenommen nur in Höhe der Realzinsen, zu besteuern.

Um diese inflationsbedingte Überbesteuerung von Zinsen aus Geldvermögen weitgehend zu vermeiden, schlägt der Bund der Steuerzahler vor, diese Einkünfte einer Abgeltungssteuer mit einem Pauschsteuersatz von 15 bis 20 Prozent zu unterwerfen und auch weiterhin einen Sparerfreibetrag zu gewähren. Dieser Vorschlag trägt dem Leistungsfähigkeitsprinzip Rechnung, denn er führt im Ergebnis dazu, dass die Zinsbesteuerung weitgehend nur auf die Realzinsen abstellt. Darüber hinaus dient der Vorschlag mit seinen Elementen (Abgeltungssteuer, Pauschsteuersatz, Sparerfreibetrag) auch der Steuervereinfachung.

Ausgangspunkt für die Festsetzung des Pauschsteuersatzes von 15 bis 20 Prozent ist die empirische Feststellung, dass sich die Realzinsen über einen längeren Zeitraum betrachtet auf etwa die Hälfte der Nominalzinsen belaufen. Streng genommen sollten deshalb die Nominalzinsen nur mit dem halben persönlichen Einkommenssteuersatz besteuert werden. Da dessen Ermittlung in manchen Fällen doch recht kompliziert sein kann, schlägt der Bund der Steuerzahler zur Vereinfachung einen Pauschsteuersatz vor, der mit 15 bis 20 Prozent unterhalb des geltenden halben Spitzensteuersatzes liegt.

Da der Pauschsteuersatz von 15 bis 20 Prozent bei niedrigen bis mittleren Einkommen aber den halben persönlichen Steuersatz überschreitet, wird die inflationsbe-

dingte Überbesteuerung in diesen Fällen nicht völlig beseitigt. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass auch weiterhin ein Sparerfreibetrag gewährt wird.

Vorschläge der FDP

Nach dem Gesetz-Entwurf der FDP sollen Kapitaleinkünfte, die nicht Ausschüttungen von Körperschaften sind, mit einer Abgeltungssteuer in Höhe von 25 Prozent besteuert werden. Der geltende Sparerfreibetrag (1.370 bzw. 2.740 Euro) soll ganz gestrichen werden.

Der FDP-Vorschlag sieht zwar für Zinseinkünfte aus Geldvermögen eine modifizierte vereinfachte Besteuerung vor. Der Pauschsteuersatz der Abgeltungssteuer ist jedoch mit 25 Prozent nach Ansicht des Bund der Steuerzahler zu hoch angesetzt. Er liegt über dem halben Spitzensteuersatz des FDP-Tarifs (der FDP-Spitzensteuersatz beträgt 35 Prozent) und des geltenden Einkommensteuertarifs von 42 Prozent. Somit kommt es infolge des überhöhten Pauschsteuersatzes in allen Fällen zu einer inflationsbedingten Überbesteuerung. Sie wird insbesondere bei niedrigen bis mittleren Einkommen noch dadurch verstärkt, dass der Sparerfreibetrag entfallen soll.

Vorschläge von CDU/CSU

Gemäß den CDU/CSU-Vorschlägen, die sich zu einer Besteuerung von Zinseinkünften nicht ausdrücklich äußern, aber die Beibehaltung der synthetischen Einkommensteuer vorsehen, ist zu vermuten, dass auch Zinseinnahmen in voller Höhe mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert werden sollen. Dadurch würde es zu inflationsbedingten Überbesteuerungen kommen. Die inflationsbedingten Höherbelastungen sollen jedoch dadurch (teilweise) beseitigt werden, dass der Einkommensteuertarif im Rhythmus von zwei Jahren an die Preisentwicklung angepasst werden soll. Durch eine solche Tarifanpassung ließen sich zwar heimliche Steuererhöhungen verringern. Inflationsbedingte Überbesteuerungen von Zinsen aus Geldvermögen würden aber auf diesem Weg nicht eliminiert. Eine inflationsbereinigte Zinsbesteuerung würde nämlich voraussetzen, dass nur die Realzinsen besteuert bzw. die Nominalzinsen mit dem halben persönlichen Steuersatz oder zumindest mit einem deutlich unter dem halben Spitzensteuersatz liegenden Pauschsteuersatz belastet würden. Ein solches Belastungsergebnis ist jedoch bei der vorgeschlagenen Tarifanpassung an die Preisentwicklung nicht zu erwarten.

Beurteilung

Eine Abgeltungssteuer hat den besonderen Vorteil, dass sie Steuervereinfachung und Steuergerechtigkeit miteinander verknüpfen würde. Zinserträge müssten weder im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung deklariert werden, noch müssten bereits gezahlte Abschlagsteuern (Kapitalertragsteuer) verrechnet werden. Zudem könnte auf ein verwaltungsaufwändiges Kontrollmitteilungssystem verzichtet werden. Das würde erhebliche Vereinfachungseffekte mit sich bringen. Eine Abgeltungssteuer steht auch im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz. Eine Abgeltungssteuer auf Zinseinnahmen mit einem niedrigen Pauschsteuersatz bevorzugt keineswegs die Bezieher von Zinseinnahmen gegenüber Beziehern anderer Einkünfte. Vielmehr würde mit einer solchen Besteuerung Geldvermögen erstmals unter Berücksichtigung des Substanzverlustes gerecht besteuert. Die Bezieher geringerer Zinseinkünfte würden durch die Gewährung eines Freibetrags entsprechend entlastet.

Veräußerungsgewinne

Veräußerungsgewinne gehören im betrieblichen Bereich zu den steuerpflichtigen Betriebseinnahmen, im privaten Bereich werden sie bisher in begrenztem Maße erfasst. Im Vordergrund der Reformdiskussion steht die Besteuerung der privaten Veräußerungsgewinne.

Vorschläge der FDP

Die FDP zählt in ihrem Gesetzentwurf die Erlöse aus der Veräußerung von solchen Wirtschaftsgütern, die der wirtschaftlichen Betätigung gedient haben, zu den steuerpflichtigen Einnahmen. Als wirtschaftliche Tätigkeit bezeichnet die FDP auch die Erzielung von Einnahmen aus der Nutzung von Vermögen, insbesondere von Grundstücken und von Anteilen an Kapitalgesellschaften. Veräußerungsgewinne können auf andere Wirtschaftsgüter übertragen werden, die der wirtschaftlichen Betätigung dienen. Die Besteuerung soll jedoch dann erfolgen, wenn Veräußerungsgewinne in die private, nicht wirtschaftliche Sphäre gelangen.

Vorschläge der CDU/CSU

Die CDU/CSU schlägt die umfassende Besteuerung der Veräußerungsgewinne vor. Demnach soll folgendes gelten:

- Die umfassende Besteuerung der Veräußerungsgewinne ist Bestandteil der Einkommensbesteuerung.
- Gewinne aus der Veräußerung von Wirtschaftsgütern, die der Einkunftserzielung dienen (u.a. Grundstücke, vermietete Immobilien, Wertpapiere), unterliegen der Steuerpflicht. Gewinne aus der Veräußerung von Wirtschaftsgütern, die ausschließlich der Privatsphäre zuzuordnen sind (u.a. selbstgenutzte Immobilien), sind wie bisher nicht steuerpflichtig.
- Die Anwendung der Neuregelung gilt nur für Wertsteigerungen, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes entstehen.

Beurteilung

Der Bund der Steuerzahler weist ausdrücklich auf die Schwierigkeiten und Nachteile einer weiteren Ausdehnung der Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen hin. Im Hinblick auf die privaten Veräußerungsgewinne begründet der Bund der Steuerzahler seine Bedenken wie folgt:

- Erfassungsschwierigkeiten

Die realisierten Wertzuwächse im Privatvermögen dürften sich kaum vollständig erfassen lassen und dürften nur mit großen Schwierigkeiten zu ermitteln sein, so dass ihre gleichmäßige Besteuerung tatsächlich nicht gewährleistet ist. Die Erfassungsschwierigkeiten würden sich noch erhöhen, wenn die betroffenen Steuerzahler mit Umgehungen und Ausweichreaktionen reagieren.

- Bewertungsschwierigkeiten

Die nachträgliche Feststellung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Immobilien dürfte die Verwaltung in den Fällen langjährigen Besitzes vor nahezu unüberwindbare Schwierigkeiten stellen. Selbst wenn nur diejenigen privaten Veräußerungsgewinne erfasst würden, die ab Inkrafttreten der Neuregelung entstehen, müsste für nahezu alle Grundstücke der Verkehrswert bezogen auf diesen Zeitpunkt ermittelt werden, und zwar auch dann, wenn die Veräußerung beispielsweise erst in zwanzig oder dreißig Jahren oder überhaupt nicht erfolgt.

- Inflationsbedingte Überbesteuerung

Bei längerem Besitz treten Wertsteigerungen auf, die lediglich einen Ausgleich für den inflationären Anstieg des Preisniveaus darstellen. Der Einkommenssteuertarif berücksichtigt jedoch nicht, dass diesen Wertsteigerungen keine tatsächliche Zunahme der steuerlichen Leistungsfähigkeit gegenübersteht und belastet den Veräußerungserlös wegen des Progressionstarifs stärker als es der tatsächlichen Leistungsfähigkeit entspricht.

- Kumulative Überbesteuerung

Außer der inflationsbedingten Überbesteuerung tritt bei Veräußerungen nach langem Besitz eine Kumulation der jährlichen Wertsteigerungen zu einem einzigen Betrag ein, die wegen des progressiven Tarifverlaufs eine Verschärfung der Steuerlast bewirkt.

Aus Gründen der Praktikabilität und der Gleichmäßigkeit sollte auf die Besteuerung von privaten Wertzuwächsen am besten ganz verzichtet werden. Denn es ist zu befürchten, dass Wertzuwächse trotz einer umfassenden und auf Gleichbehandlung angelegten Neuregelung im Ergebnis nur ungleichmäßig erfasst und besteuert würden, teilweise sogar steuerfrei blieben. Zumindest kommt es bei einer Neuregelung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler vor allem darauf an, Vorkehrungen zur Verringerung der Bewertungsschwierigkeiten und zur Entschärfung der drohenden Überbesteuerungen zu treffen.

Zur Verringerung der Bewertungsschwierigkeiten bei Immobiliengeschäften würde es beitragen, wenn lediglich diejenigen Grundstücke der Neuregelung unterliegen, die nach ihrem Inkrafttreten angeschafft werden. Dies hätte den Vorteil, dass in allen Fällen die Anschaffungskosten vorlägen und mithin keine flächendeckende Bewertung aller Grundstücke auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung vorgenommen werden müsste.

Zudem sollte der Gefahr der Überbesteuerung durch eine mäßige Belastung der Veräußerungsgewinne begegnet werden. Der Bund der Steuerzahler spricht sich deshalb dafür aus, diejenigen Veräußerungsgewinne nicht zu besteuern, die für die Ersatzbeschaffung verwendet werden. Darüber hinaus plädieren wir für die Beibehaltung bzw. Anwendung der ermäßigten Besteuerung von außerordentlichen Einkünften (§ 34 EStG) auf die privaten Veräußerungsgewinne bei Immobilien, um auch in den übrigen Fällen, in denen eine Übertragung nicht in Betracht kommt, eine Überbesteuerung zu vermeiden. Der ermäßigte Steuersatz erlaubt eine Entschärfung der inflationsbedingten und kumulativen Überbesteuerung auf einfache Weise, dient also sowohl der Steuergerechtigkeit als auch der Steuervereinfachung.

Der FDP-Vorschlag bemüht sich zwar, die Bewertungsschwierigkeiten zu verringern und die Gefahren einer Überbesteuerung von Veräußerungsgewinnen abzumildern. Die Bewertungsschwierigkeiten dürften dadurch begrenzt werden, dass bei privat

gehaltenen Wirtschaftsgütern nur die neu, d.h. nach Inkrafttreten der Neuregelung entstehenden Wertsteigerungen, erfasst werden sollen. Es bleibt jedoch bei den Erschwernissen einer flächendeckenden Bewertung von Grundstücken im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung. Vorteilhafter wäre es nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler, wenn lediglich diejenigen Grundstücke der Neuregelung unterliegen würden, die nach deren Inkrafttreten angeschafft werden. Die Übertragbarkeit realisierter Wertsteigerungen, kann zwar dafür sorgen, dass in diesen Fällen eine inflations- und kumulationsbedingte Überbesteuerung vermieden wird. Eine allgemeine Milderung der Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen, wie sie der Bund der Steuerzahler zur Entschärfung der inflations- und kumulationsbedingten Steuerverschärfungen für geboten hält, sieht die FDP jedoch nicht vor.

Die CDU/CSU schlägt vor, die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen auf solche Wirtschaftsgüter, die der unternehmerischen Tätigkeit gedient haben sowie auf die Einkünfte aus Kapitalvermögen (Wertpapiere) auszudehnen. Für die Betroffenen ergibt sich dadurch nicht nur eine erhebliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und per Saldo eine Verschärfung der Steuerbelastung, sondern auch eine erhebliche Komplizierung der Besteuerung. Leider schweigt sich der Antrag der CDU/CSU über weitere Einzelheiten, insbesondere über die Bewertung von Wirtschaftsgütern, aus. Zu begrüßen ist wenigstens, dass eine Besteuerung von Veräußerungsgeschäften generell auf die Wertsteigerungen beschränkt werden soll, die nach dem Inkrafttreten einer Neuregelung stattfinden. Im Übrigen ist anzumerken, dass der von der CDU/CSU angeregte „Tarif auf Rädern“ zwar eine inflationsbedingte Überbesteuerung bei Veräußerungsgewinnen verhindern oder jedenfalls abschwächen, aber die kumulationsbedingte Belastungverschärfung nicht ausschalten kann.

Das Gesagte gilt grundsätzlich auch für die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Wertpapieren. Zwar dürften bei Wertpapieren in der Regel geringere Bewertungsschwierigkeiten auftreten, doch besteht auch bei ihnen die Gefahr einer progressionsbedingten Überbesteuerung infolge von rein inflationsbedingten Wertsteigerungen und wegen der Kumulation von Wertsteigerungen bei längerem Besitz. Deshalb sollten auch bei Wertpapieren Veräußerungsgewinne nicht besteuert werden, wenn sie für die Ersatzbeschaffung verwendet werden. In den übrigen Fällen sollten die Veräußerungsgewinne bei Wertpapieren in die ermäßigte Besteuerung von außerordentlichen Einkünften einbezogen werden.

Eine neue Situation entstünde, wenn sich das vom Bund der Steuerzahler empfohlene Konzept der Abgeltungssteuer politisch durchsetzen sollte. Denn die Abgeltungssteuer eröffnet neue Ansatzpunkte zur Entschärfung von inflations- und kumulationsbedingten Überbesteuerungen. Zweck der Abgeltungssteuer ist vor allem die vollständige Erfassung und Besteuerung der Zinserträge in einem anonymisierten Verfahren. Der Steuersatz der Abgeltungssteuer soll pauschalierend der besonderen Inflationsanfälligkeit der Zinsenbesteuerung Rechnung tragen.

Es liegt nahe, die Abgeltungssteuer auch auf Veräußerungsgewinne bei Wertpapieren anzuwenden, weil bei ihnen ebenfalls die Gefahr einer inflations- und kumulationsbedingten Überbesteuerung besteht und der oben vorgeschlagene Steuersatz der Abgeltungssteuer in Höhe von 15 bis 20 Prozent einer ermäßigten Besteuerung von außergewöhnlichen Einkünften im Ergebnis nahe kommen dürfte. Zudem würde die Abgeltungssteuer Bestrebungen entsprechen, die Veräußerungsgewinne bei Wertpapieren möglichst vollständig zu erfassen. Damit zu diesem Zweck keine Kontrollmitteilungen benötigt werden, empfiehlt sich – ebenso wie bei den Zinserträgen – auch bei den Veräußerungsgewinnen die Abgeltungssteuer als die bessere Alternative. Die Frage ist, ob eine solche Abgeltungssteuer mit stark ermäßigtem Steuersatz auf Veräußerungsgewinne bei privat gehaltenen Immobilien angewendet werden könnte, um die inflations- und kumulationsbedingte Überbesteuerung auch in diesem Bereich zu entschärfen.

Renten

Auch bei der Besteuerung der Renten sind Besonderheiten zu berücksichtigen. Sie ergeben sich vor allem infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 6.3.2002. Darin hat das Gericht wegen der Belastungsunterschiede zwischen den nur mit einem niedrigen Ertragsanteil besteuerten Renten einerseits und den nach Abzug eines Versorgungsfreibetrages voll besteuerten Beamtenpensionen andererseits die betreffenden Regelungen des Einkommensteuerrechts für verfassungswidrig erklärt. Zugleich hatte das Gericht den Gesetzgeber zu einer Neuordnung der Rentenbesteuerung bis zum 1.1.2005 verpflichtet. Sie soll sicherstellen, dass in jedem Fall die Besteuerung der Rentenversicherungsbeiträge und der Renten so aufeinander abgestimmt werden, dass es zu keiner doppelten Besteuerung kommt. Bei dieser Vorgabe ging das Gericht offensichtlich von einem Übergang zur sogenannten

nachgelagerten Besteuerung aus. Nach diesem Konzept werden die Rentenversicherungsbeiträge steuerlich freigestellt und die darauf basierenden Rentenbezüge voll besteuert. Dies ist mit dem zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Alterseinkünftegesetz grundsätzlich geschehen, auch wenn nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler Doppelbesteuerungen nicht gänzlich ausgeschlossen worden sind und die Regelungen daher einer grundlegenden verfassungsrechtlichen Überprüfung bedürfen.

Sowohl die CDU/CSU-Fraktion als auch die FDP sprechen sich grundsätzlich für die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften aus. Da die weitgehende Umsetzung dieser auch vom Bund der Steuerzahler angestrebten Besteuerung in Form des Alterseinkünftegesetzes stattgefunden hat, soll es an dieser Stelle bei den kurzen Ausführungen bleiben.

Abbau von Steuervergünstigungen

Für eine grundlegende Einkommensteuerreform kommt dem Abbau der zahlreichen Steuervergünstigungen des Einkommensteuerrechts eine zentrale Bedeutung zu. Bei Steuervergünstigungen handelt es sich typischerweise um solche steuerlichen Regelungen,

- mit denen von einer Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip abgewichen wird,
- die nicht zum Zweck der Steuervereinfachung gewährt werden,
- die vielmehr außersteuerlichen Lenkungs- und Förderungszwecken dienen sollen.

Da Steuervergünstigungen also dem Leistungsfähigkeitsprinzip zuwider laufen, führt ihr Abbau zu mehr Steuergerechtigkeit. Dies gilt freilich nicht, wenn steuerliche Regelungen beseitigt werden, die in Wahrheit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip in Einklang stehen und deshalb keine Steuervergünstigung darstellen, aber fälschlicherweise als solche bezeichnet werden. Weil außerdem die zahlreichen Steuervergünstigungen zur Überfrachtung, Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit der Besteuerung in starkem Maße beitragen, ist ihr möglichst weitreichender Abbau auch für eine durchgreifende Steuervereinfachung unerlässlich. Zugleich kann durch die Streichung von Steuervergünstigungen ein Beitrag zur Finanzierung einer umfassenden

Tarifreform geleistet werden. Oder anders formuliert: Durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage mittels Abbau von Steuervergünstigungen können niedrige Steuersätze mit finanziert werden.

Vorschläge der FDP

Mit dem Gesetz-Entwurf der FDP sollen Steuervergünstigungen wegfallen und Lenkungsnormen abgebaut werden.

Konkrete Ausführungen gibt es zu den Steuerbefreiungen gemäß § 3. Von diesen sollen die

- Nrn. 1b, 1c, 1d, 2,9, 10, 12, 14, 15, 17, 18, 21, 26 bis 28, 32, 33, 35 bis 39, 46 bis 48, 54, 59, 60 bis 62, 64, 65, 67 bis 69 sowie wohl auch § 3b

nicht fortgeführt werden.

Über diese konkreten Angaben hinaus lässt sich aus einem Vergleich zwischen dem geltendem Einkommensteuergesetz und dem Gesetzentwurf der FDP erkennen, dass die FDP - ebenso wie der Bund der Steuerzahler – auch bei folgenden Steuervergünstigungen einen Abbau oder eine Umgestaltung vorschlägt:

- bei den erhöhten Absetzungen nach § 7 Abs. 4 und 5, §§ 7g, h, i,
- bei den Vergünstigungen nach §§ 10 Abs. 1 Nr. 1a und 9, §§ 10f, g,
- bei Vergünstigungen für Landwirte nach § 13 Abs. 3 und § 13a,
- bei Vergünstigungen zur Vermögensbildung (§ 19a) und im Rahmen außergewöhnlicher Belastungen (§ 33b Abs. 4).

Vorschläge der CDU/CSU

Im Antrag der CDU/CSU wird die allgemeine Forderung erhoben, Steuervergünstigungen weitgehend abzubauen. Dazu werden aber nur einige Beispiele aus den §§ 3 und 3b und aus den §§ der 10er-Reihe genannt. Weitergehende Ausführungen und Präzisierungen sind dem Antrag nicht zu entnehmen.

Beurteilung

Der Bund der Steuerzahler hat sich in verschiedenen Untersuchungen mit zahlreichen Vergünstigungen des Einkommensteuerrechtes befasst und konkrete Abbauvorschläge vorgelegt². Hierfür gilt aber als striktes Junktim, dass dem Abbau von Steuervergünstigungen nur zugestimmt wird, wenn auch eine umfassende Tarifreform nach Maßgabe des Zieltarifs des Bundes der Steuerzahler (s. oben S. 4) verwirklicht wird. Nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler kommen bei den Steuerbefreiungen bzw. –ermäßigungen nach den §§ 3 und 3b für einen Abbau bzw. eine Einschränkung oder Umgestaltung in Betracht:

- Lohnbezogene Vergünstigungen
 - z. B. für Abfindungen, Übergangsgelder, Übergangsbeihilfen, Heirats- und Geburtsbeihilfen, bestimmte nebenberufliche Tätigkeiten, Prämien bzw. Zahlungen in der Montanindustrie, Auslandszuschläge, Zuschläge bei Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit (§ 3 Nrn. 3, 9, 10, 15, 26, 28, 33, 46, 60, 64 sowie § 3b),
- Steuerbefreiungen von Lohnersatzleistungen und Transferleistungen
 - z. B. die Steuerbefreiungen für Kranken- und Verletztengeld, für Mutterschaftsgeld und –zuschuss, für Arbeitslosen-, Kurzarbeiter-, Unterhaltsgeld und Arbeitslosenhilfe, für Wehrsold, für Zahlungen an Zivildienstleistende und Entwicklungshelfer sowie für Wohngeld und Erziehungsgeld (§ 3 Nrn. 1a, 1c, 1d, 2, 2a, 5, 27, 57, 58, 61, 67),
- durch Zeitablauf überholte Steuerbefreiungen
 - z. B. die Steuerbefreiungen für das Aufgeld für Lastenausgleichsdarlehen, für Ehrensold wegen Kriegsauszeichnungen, für Zuwendungen eines früheren alliierten Besatzungssoldaten und für Zinsen aus Schuldbuchforderungen und Entschädigungsansprüchen (§ 3 Nrn. 18, 21, 22, 49, 54).

Bei den erhöhten Absetzungen bzw. Sonderabschreibungen nach den §§ der 7-er Reihe ist aus Sicht des Bundes der Steuerzahler zu empfehlen:

- auf die erhöhten Gebäudeabschreibungen in Sanierungsgebieten, städtebaulichen Entwicklungsbereichen und bei Baudenkmalen (§§ 7h und i) zu verzichten,

² Siehe insbesondere *Karl-Bräuer-Institut* des Bundes der Steuerzahler, Steuerentlastung – Steuervereinfachung – Steuergerechtigkeit, Heft 84 der Schriftenreihe, S. 137ff.

- für alle Gebäude durchgehend lineare Abschreibungen (einheitlicher Satz von 3 oder 2 Prozent) zu gewähren (§ 7 Abs. 4 und 5),
- die Sonderabschreibungen und Ansparabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe (§ 7g) zu streichen.

Die Steuervergünstigungen in den §§ der 10-er Reihe sollten ebenfalls entfallen. Es handelt sich um die Vergünstigungen:

- für Renten und dauernde Lasten (§ 10 Abs. 1 Nr. 1a),
- für Schulgeld (§ 10 Abs. 1 Nr. 9),
- für eigengenutzte Baudenkmale, Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen (§ 10f),
- für schutzwürdige Kulturgüter (§ 10g),
- für Spenden und Beiträge an politische Parteien (§ 10b Abs. 2 u. § 34g).
- [Die vom Bund der Steuerzahler bislang empfohlene Streichung der Vergünstigungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 8, § 10h und 10i ist inzwischen gesetzlich umgesetzt worden.]

Begrenzt und umgestaltet werden sollten die Spendenabzugsmöglichkeiten nach § 10b Abs. 1.

In die Überprüfung einzubeziehen sind aus Sicht des Bundes der Steuerzahler auch einkommensteuerliche Vergünstigungen für Landwirte. Dies betrifft

- den Sonderfreibetrag für Land- und Forstwirte (§ 13 Abs. 3),
- die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen (§ 13a).

Ebenfalls zu streichen sind die Vergünstigungen bei den außergewöhnlichen Belastungen

- für Haushaltshilfen im Alter (§ 33a Abs. 3 Nr. 1a),
- für Hinterbliebene (§ 33b Abs. 4),
- für Pflegepersonen (§ 33b Abs. 6).

Auf den Prüfstand gehören ferner Vergünstigungen für die Vermögensbildung (§19a) und für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen (§ 35a).

Zwischen den Abbauvorschlägen des Bundes der Steuerzahler und der FDP gibt es ein großes Maß an Übereinstimmung und relativ wenige Abweichungen. Inwieweit dies auch für die Absichten von CDU/CSU zutrifft, lässt sich aufgrund der spärlichen Ausführungen im CDU/CSU-Antrag nicht feststellen.

Nettoentlastungsvolumen

Die Verwirklichung der genannten Vorschläge des Bundes der Steuerzahler zum Abbau von Steuervergünstigungen würde der Steuergerechtigkeit und der Steuervereinfachung dienen. Zugleich würde ein maßgeblicher Finanzierungsbeitrag zu einer deutlichen Senkung der tariflichen Steuersätze geleistet. Insgesamt ließen sich mit den angeführten Abbaumaßnahmen Finanzierungsmittel von bis zu 12 Milliarden Euro mobilisieren.

Wie bereits dargelegt wurde, ist jedoch ein weitreichender Abbau von Steuervergünstigungen an eine umfassende Tarifreform nach Maßgabe des Zieltarifs des Bundes der Steuerzahler mit einem nachhaltigen Entlastungsvolumen gebunden. Das im Antrag von CDU/CSU angestrebte Nettoentlastungsvolumen in Höhe von 10,5 Milliarden Euro ist wegen der immer noch hohen Abgabenbelastung in Deutschland und der dadurch bedingten Wachstums- und Beschäftigungshemmnisse nicht ausreichend. Das im FDP-Entwurf veranschlagte Nettoentlastungsvolumen von bis zu 20 Milliarden Euro kommt den tatsächlichen entlastungspolitischen Erfordernissen näher.

Die erforderlichen nachhaltigen Nettoentlastungen sind durch eine strikte Begrenzung der Ausgaben auf allen staatlichen Ebenen zu finanzieren. Dabei sind sämtliche staatlichen Ausgabearten und Aufgabenbereiche in die Einsparbemühungen einzubeziehen. Der Bund der Steuerzahler hat in den letzten Jahren eine Reihe konkreter Vorschläge zur Ausgabenbegrenzung erarbeitet³ und sie inzwischen aktualisiert und fortgeschrieben. Diese betreffen insbesondere

³ Siehe bereits *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*. Durch Einsparungen die Lasten mindern, Heft 89 der Schriftenreihe, 1998; *dasselbe*, Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, Stellungnahme Nr. 27, 2000; *dasselbe* Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Heft 93 der Schriftenreihe, 2001.

- Finanzhilfen (Wohnungsbauförderung, Steinkohlesubventionierung, Agrarförderung, Spar- und Eigenheimförderung und Regionalförderung),
- Personalausgaben (einschließlich Versorgungsausgaben),
- Zuwendungen,
- Sozialleistungen (so Erziehungsgeld und Sozialhilfe) sowie
- Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen.

Insgesamt summiert sich das jährliche Einsparvolumen, das damit mittelfristig mobilisiert werden kann, auf bis zu 40 Milliarden Euro pro Jahr. Auf kürzere Sicht erscheint ein Einsparvolumen von bis zu 18 Milliarden Euro pro Jahr realisierbar. Schließlich sind bei einem nachhaltigen Nettoentlastungsvolumen wachstumsbedingte Mehreinnahmen bei Steuern und Abgaben sowie Minderausgaben bei den staatlichen Sozialleistungen zu erwarten. Diese tragen zu einem nicht unerheblichen Teil zur Finanzierung der Entlastungen bei. So führt eine Wachstumssteigerung von beispielsweise einem Prozent zu einem Zuwachs der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben von etwa 9 Milliarden Euro. Eine große Einkommensteuerreform mit nachhaltigen Entlastungen ist also nicht nur notwendig, sondern auch solide finanzierbar.

Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer

Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler erfordert eine umfassende Einkommensteuerreform auch den Abbau der mit schwerwiegenden Mängeln behafteten Gewerbesteuer. Diese überholte Steuer verkompliziert das Ertragsteuerrecht und seine Anwendung, führt zu ungerechtfertigten Zusatzbelastungen von gewerblichen Einkünften sowie zu rechtsformabhängigen Belastungsunterschieden bei Unternehmensgewinnen und schadet dem Standort Deutschland. Daher fordert der Bund der Steuerzahler seit langem den Abbau der Gewerbesteuer⁴. Sie soll ersetzt werden durch eine Aktivierung des Hebesatzrechtes am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und durch Einführung eines Hebesatzrechtes auf einen gemeindlichen Anteil an der Körperschaftsteuer, so dass die Gemeinden weiterhin über eine eigene wirtschaftsbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht verfügen würden. Nach dem Steuerzahler-vorschlag sollte zudem zur Verstetigung und Stabilisierung der kommunalen Einnahmen der Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer angehoben werden. Um

⁴ Siehe hierzu. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*. Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Heft 94 der Schriftenreihe, 2002.

eine weitgehende Belastungsgleichheit von Unternehmensgewinnen herbeizuführen, sind zugleich der Körperschaftsteuersatz und der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer anzugleichen, das beinhaltet beim Zieltarif des Bundes der Steuerzahler wie auch beim Entwurf der FDP eine Angleichung auf 35 Prozent. Durch diese Steuersatzanpassung lässt sich auch der Abbau der Gewerbesteuer weitgehend aufkommensneutral finanzieren.

Der Bund der Steuerzahler begrüßt daher, dass der Gesetzentwurf der FDP ebenfalls einen Abbau der Gewerbesteuer vorsieht und einen Ersatzvorschlag unterbreitet, der mit seinen beiden Komponenten (kommunales Hebesatzrecht auf Einkommen- und Körperschaftsteuer, Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils) sowie in Einzelheiten ihrer Ausgestaltung in hohem Maße mit den Vorschlägen des Bundes der Steuerzahler übereinstimmt. Auch der Antrag von CDU/CSU plädiert für einen Abbau der Gewerbesteuer und einen Ersatz durch Hebesätze auf den kommunalen Anteil der Einkommensteuer und einen kommunalen Anteil an der Körperschaftsteuer. Allerdings enthält der Antrag von CDU/CSU keine näheren Ausführungen zur Ausgestaltung des Ersatzvorschlags. Zudem fehlt im Antrag eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer, die für eine Verstetigung und Stabilisierung der kommunalen Einnahmen sorgen würde.

Vermögen- und Erbschaftsteuer

Der Bund der Steuerzahler begrüßt die Forderung der CDU/CSU-Fraktion, die Vermögensteuer endlich auch formell abzuschaffen. Die Bestrebungen, bei der Erbschaftsteuer Erleichterungen hinsichtlich einer Firmenfortführung zu gewähren, finden ebenfalls die politische Unterstützung des Bundes der Steuerzahler.

Berlin, 14.01.2005