



Durchforstung des Steuerdschungels:

Von der Quellensteuer zur notwendigen Neuordnung unseres Steuersystems

Nach den noch in Gesetzesform zu bringenden Vorstellungen der Bundesregierung werden ab dem 1. Januar 1993 die Zinseinkünfte der Bundesbürger außerhalb bestimmter Freigrenzen mit einer Steuer von 25% belegt, die an der Quelle - bei Banken, Sparkassen und Bausparkassen - abgezogen und später, bei der individuellen Einkommensteuererklärung, als Vorsteuer angerechnet wird. Mit einer solchen Quellensteuer - diesmal Zinsabschlagsteuer genannt - wird nach Auffassung der Regierungskoalition dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1991, das die herrschende Praxis der Zinsbesteuerung für verfassungswidrig erklärt hatte, Genüge getan und die Gefahr der Kapitalflucht ins Ausland weitgehend gebannt.

Doch damit dürfte es nicht getan sein. Sowohl die Diskussion um die fehlgeschlagene Quellensteuer von 1989 als auch der neuerliche, wohl erst am Anfang stehende Streit um die jetzt vorgesehene Regelung lassen deutlich werden, daß in unserem System der Einkommensbesteuerung eine allseits befriedigende Lösung der Besteuerung von Kapitaleinkünften überhaupt kaum noch möglich sein dürfte. Damit ist schon die tiefere Ursache des Unvermögens benannt: In unserer Steuergesetzgebung samt den dazu ergangenen Zigtausenden von Anordnungen ist eine Systematik kaum noch auszumachen. Das Ganze - darin sind sich Steuerzahler, Finanzverwaltung und Rechtsprechung mittlerweile einig - ist zu einem Konglomerat von Einzelregelungen entartet: überkompliziert, undurchsichtig und, volkswirtschaftlich am bedenklichsten, kontraproduktiv, weil es dem erhofften Steuerzahler keine langfristigen Perspektiven eröffnet und genau die falschen Anreize setzt. Ein solches

„System“ kann im internationalen Wettlauf, in dem die Karten ständig neu zu mischen sind, sehr schnell zur tödlichen Falle werden.

Politik und Gesellschaft müssen deshalb die Kraft aufbringen, die Schwächen unseres Steuersystems zu analysieren und sich zu einer wirklichen Reform durchringen. Die in der Diskussion um die Quellensteuer ausgetauschten Argumente und gewonnenen Erkenntnisse, die noch frisch im allgemeinen Bewußtsein sind, können dabei helfen.

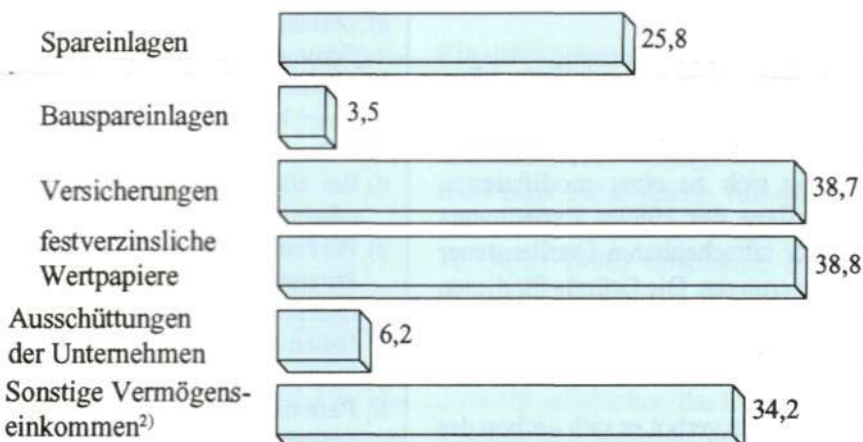
Die Problematik der Zinsbesteuerung

Kern des Urteils der Verfassungsrichter ist die Aufforderung an Regierung und Parlament, bis spätestens Anfang 1993 alle Steuerpflichtigen sowohl rechtlich als auch tatsächlich in glei-

cher Weise zu belasten. In der bisherigen Praxis der Zinsbesteuerung, die vor allem auf die Ehrlichkeit des einzelnen Steuerzahlers gesetzt und auf Kontrollen weithin verzichtet hat, sieht das Gericht eine Verletzung des grundgesetzlichen Gleichbehandlungsgebots. Denn wer bisher in seiner Steuererklärung Einkünfte aus Wertpapieren und Zinsen verschwiegen, hatte gute Chancen, ohne Steuerabzüge davonzukommen. Nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts hat mindestens die Hälfte derjenigen Steuerpflichtigen, die Einkünfte aus Geldvermögen haben, ihre zu versteuernden Kapitalerträge erst gar nicht erklärt. Der Bundesrechnungshof kommt anhand einer Untersuchung über die Offenlegungspflicht für das Geldvermögen im Todesfall (§ 33 ErbStG) sogar zu dem Schluß, daß nur ein Viertel aller Geldvermögenserträge (1990 knapp 107 Mrd. Zinsgutschriften) deklariert

Vermögenseinkommen der westdeutschen privaten Haushalte 1990¹⁾
(in Mrd. DM)

Zinsgutschriften auf



1) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbscharakter

2) Emissionsdisagio bei Geldmarktpapieren, Zinsen auf Termingelder und Sparbriefe, Nettopachten und Einkommen aus immateriellen Werten.

Quelle: Deutsche Bundesbank

wird. Die Schätzungen der Steuerausfälle reichen von knapp 5 bis 20 Mrd. DM.

Freilich, der Zwang zu einer gesetzlichen Neuregelung der Zinsbesteuerung hätte kaum zu einem ungünstigeren Zeitpunkt kommen können als ausgerechnet in der finanzpolitisch schwierigen Phase des Aufbaus von Wirtschaft und Infrastruktur in den neuen Bundesländern. Kapitalanleger reagieren äußerst empfindlich auf jede Veränderung der Anlagebedingungen. Massive Kapitalflucht ins Ausland aber wäre angesichts des ungeheuren Finanzbedarfs der neuen Bundesländer äußerst kontraproduktiv. Andererseits: Würde der Gesetzgeber gar nicht tätig werden, dürfte er ab 1993 sein Recht auf eine Besteuerung von Kapitalerträgen gänzlich verlieren. Dabei würde ein solches Nichtstun unter rein volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten durchaus Sinn machen: Die Steuerquote würde sinken und das Steuersystem einfacher und investitionsfreundlicher werden. Statt Konsum und Kapitalflucht zu begünstigen, würde zu Sparen und Kapitalimport angeregt.

Der Gesetzgeber in der Zwickmühle

In diesem Dilemma zwischen volkswirtschaftlich Wünschenswertem und rechtlich Gebotenem hat die Bundesregierung sich zu einer modifizierten Neuauflage des 1989er Experiments mit der anrechenbaren Quellensteuer durchgerungen. Die Gründe für diesen Schritt sind unter den genannten Prämissen durchaus nachvollziehbar:

- Einerseits verbot es sich - schon des Zeitdrucks wegen -, auf die vielberufene Harmonisierung der Zinsbesteuerung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft zu warten. Die einschlägigen gesetzlichen Rege-

lungen der einzelnen Staaten weichen seit jeher stark voneinander ab (siehe Tabelle). Sie anzugleichen,

dürfte Schwierigkeiten bereiten, da zumindest einige Staaten wenig Interesse an einer Harmonisierung zei-

Kapitalertragsteuern auf Zinsen und Dividenden 1991 (in Prozent)

	Zinsen aus festverzinslichen Wertpapieren		Zinsen aus Einlagen bei Kreditinstituten		Dividenden	
	Inländer	Ausländer	Inländer	Ausländer	Inländer	Ausländer
Belgien	10 ^{a)}	10	10 ^{a)}	10	25 ^{a)}	25
Dänemark	— ^{g)}	--	--	--	30 ^{g)}	30
Deutschland	--	--	--	--	25 ⁱ⁾	25
Frankreich	— ^{b)}	15 ^{e)}	— ^{g)}	35 ^{c)}	— ^{g)}	25
Griechenland	25 ^{d)}	46 ^{d)}	10	10	45 ^{e)}	45 ^{e)}
Großbritannien	25	25 ^{b)}	25	--	— ⁱ⁾	--
Irland	30	30	30	--	— ⁱ⁾	--
Italien	12,5 ⁱ⁾	30 ^{e)}	30 ^{b)}	30 ^{e)}	10 ⁱ⁾	32,4
Luxemburg	--	--	--	--	15	15
Niederlande	— ^{g)}	--	— ^{g)}	--	25	25
Portugal	25 ^{f)}	25	20 ^{f)}	20	25	25
Spanien	25 ^{e)}	25 ^{b)}	25 ^{g)}	25	25	25
Österreich	10	10	10	10	25 ^{k)}	25
Schweiz	35	35	35	35	35	35
Japan	20	20	20	20	20 ⁱ⁾	20
Kanada	— ^{g)}	25	— ^{g)}	25	— ^{g)}	25
USA	— ^{g)}	30 ^{g)}	— ^{g)}	— ^{g)}	— ^{g)}	30 ^{g)}

Kapitalertragsteuern: allgemeine Sätze; Inländer: Anrechnung auf Einkommensteuer bei Veranlagung; Ausländer: Definitive Steuer (Kuponsteuer), sofern nicht Veranlagung der Inlandseinkünfte des beschränkt Steuerpflichtigen;

- a) Definitive Steuer für alle Kapitalerträge (mit Zuschlägen ab einem bestimmten Gesamtbetrag der Kapitalerträge), sofern nicht für Veranlagung optiert wird;
- b) Unter bestimmten Voraussetzungen kann für definitive, von der Einkommensteuer befreiende Quellensteuern bis 52 Prozent optiert werden;
- c) Mehrere Sondersätze und Befreiungen für bestimmte Zinserträge;
- d) Bei Körperschaftsteuerpflichtigen Zinsgläubigern; bei Einkommensteuerpflichtigen wird die Quellensteuer nach dem Einkommensteuertarif erhoben;
- e) Für Erträge aus börsennotierten Inhaberaktien; sonst andere Sätze zwischen 42 Prozent und 50 Prozent;
- f) Definitive Steuer, sofern nicht Option für Einkommensteuerveranlagung (in Italien ohne Option);
- g) Kontrollmitteilungen;
- h) Befreiung für Zinserträge aus bestimmten, zum Teil ausschließlich Ausländern vorbehaltenen Anleihen;
- i) Teilanrechnungs- oder Vollanrechnungssystem der Körperschaftsteuer auf den Gewinn bei der Einkommensteuer des Anteilseigners;
- k) Ermäßigung der Einkommensteuer auf Dividenden um die Hälfte beim Anteilseigner.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

gen - ein Land wie Luxemburg lebt geradezu von den dort angebotenen Steuervergünstigungen - und auf dem Gebiet der Steuerangleichung nach wie vor Einstimmigkeit der Beschlußfassung erforderlich ist.

- Andererseits sprachen gewichtige Gründe gegen die übrigen, zur kurzfristigen Umsetzung des Urteils ebenfalls erwogenen Alternativen: Die Einführung von Kontrollmitteilungen auf der einen und die einer Quellensteuer mit Abgeltungscharakter auf der anderen Seite.

Alternative: Kontrollmitteilungen

Das insbesondere von der SPD schon seit 1985 favorisierte Instrument der Kontrollmitteilungen wäre de facto auf eine Abschaffung des Bankgeheimnisses hinausgelaufen. Flächendeckende Kontrollmitteilungen hätten die Kreditinstitute gezwungen, Kapitalerträge in vollem Umfang und ohne Ausnahme an die Finanzverwaltungen zu melden. Damit erfaßt hätte man allerdings nur diejenigen Steuerpflichtigen, die ihr Vermögen nicht ins Ausland verlagern können, also insbesondere Kleinsparer. Um diese weitgehend von der Besteuerung zu befreien, wurde der Vorschlag der Kontrollmitteilung mit einer starken Anhebung von Freibeträgen verbunden. Im Endeffekt wären dann nur die Zinserträge mittelgroßer Vermögen besteuert worden. Dennoch hätten alle Zinserträge sämtlicher Bürger mit hohem bürokratischen Aufwand erfaßt werden müssen.

Hinzugekommen wären die negativen Auswirkungen der Aufhebung von Bankenerlaß und Bankgeheimnis. Der Bankenerlaß - 1949 geschaffen, um das Vertrauen der Bankkunden zu ihren Kreditinstituten zu stärken - hat wesentlich zur Kapitalbildung in der Bundesrepublik und zur Entstehung

funktionsfähiger Kapitalmärkte beigetragen. Demgegenüber würde ein Steuersystem, das Banken zur Ausübung hoheitlicher Aufgaben heranzieht, gerade diese Vertrauensbasis und damit letztlich auch die Stabilität des Kapitalmarkts gefährden.

Alternative: Abgeltungssteuer

Das vom Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken zur Diskussion gestellte Konzept der Abgeltungssteuer hätte die Einführung einer einmaligen und endgültigen Besteuerung aller Zinserträge an der Entstehungsquelle bedeutet. Vorgeschlagen wurde ein Steuersatz von 30%. Auch dieser Vorschlag sah hohe Steuerfreibeträge vor. Da dieses Konzept alle erfaßbaren Steuerpflichtigen zur Steuerzahlung zwingt, wäre es zweifelsohne dem Urteil des Verfassungsgerichtes gerecht geworden. Der Bankenerlaß hätte bestehen bleiben, der Steuerländer von der Besteuerung ausgenommen und das volkswirtschaftliche Problempotential - verstärkter Kapitalexport, Zinserhöhungen und Verunsicherung der Anleger - durchaus in Grenzen gehalten werden können. Die meisten Bezieher von Zinseinkünften wären wegen der Freibeträge unbesteuert geblieben und für die Zahler von Kapitalertragsteuern wären klare Verhältnisse bei voller Wahrung des Bankgeheimnisses geschaffen worden.

Aber ebenso wie bei den Kontrollmitteilungen hätte es auch hier eines erheblichen bürokratischen Aufwands bedurft, um die letztendlich steuerfreien Anleger herauszufiltern. Zudem wären - wie bei der jetzt eingeführten Anrechnungssteuer allerdings auch - zahlreiche weitergehende Fragen erst noch zu beantworten gewesen, darunter die Frage nach der Definition des Kapitalertrages bei solchen Finanzinnovationen, bei denen steuerpflichti-

ge Zinserträge in Wertsteigerungen umgewandelt werden.

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß die Einführung einer Abgeltungssteuer zu einem deutlichen Bruch mit dem bisherigen deutschen System der Einkommenbesteuerung geführt und schon von daher erhebliche Änderungen der geltenden Vorschriften erfordert hätte.

Nun ist eine Änderung unseres Steuerrechts zwar nicht grundsätzlich abzulehnen. Im Gegenteil: Sie ist nach unserer - unten näher dargelegten - Auffassung sogar dringend geboten. Problematisch aber wäre nur eine Änderung, die darauf hinausliefe, im großen und ganzen an den bisherigen Besteuerungsprinzipien festzuhalten und zugleich weitere schwerwiegende Ausnahmetatbestände davon zu schaffen. Das würde die inneren Widersprüche des Systems nur noch vergrößern. Denn während nach dem heutigen System Arbeitseinkommen und Zinseinkünfte im Prinzip gleich behandelt werden, hätte die Abgeltungssteuer Zinserträgen eine doppelte Sonderstellung eingeräumt. Zum einen war - neben der gültigen allgemeinen Steuerfreigrenze zur Abdeckung des Existenzminimums - eine sehr große Freigrenze nur für Zinserträge vorgesehen. Darüber hinaus sollten sie lediglich mit einem konstanten Steuersatz belastet werden, während das Arbeitseinkommen unter Berücksichtigung des Prinzips der Leistungsfähigkeit progressiv besteuert wird.

Das künftige Modell: Abschlagsteuer

Sollten die tragenden Pfeiler unseres bisherigen Steueregebäudes beibehalten werden, blieb der Koalition schon aus systematischen Gründen daher kaum eine andere Wahl, als wieder eine Quel-

lensteuer einzuführen, die als Vorsteuer bei der individuellen Einkommensteuererklärung angerechnet wird. Damals, 1988/89, scheiterte die zehnpromtente Anrechnungssteuer, die als Pendant zur ebenfalls anrechenbaren Kapitalertragsteuer auf Dividendeneinkünfte prinzipiell zu unserem Konzept der Einkommensbesteuerung paßt, hauptsächlich an der heftigen, zum Teil irrationalen Reaktion der Sparer (die Kapitalflucht wird auf ca. 60 Mrd. DM geschätzt). Sie befürchteten insbesondere, durch zusätzliche Kontrollen ihre Vermögensverhältnisse offenlegen zu müssen.

Im Gegensatz zur damaligen zehnpromtente Quellensteuer soll der Steuersatz nun 25% betragen. Allerdings sollen die Freibeträge für Zinserträge auf 6.000 DM für Ledige bzw. 12.000 DM für Verheiratete angehoben, alterssichernde Anlagen steuerlich günstiger behandelt und ausländische Kapitalanleger von der Steuer verschont werden. Wie bei jeder anrechenbaren Steuer ist auch hier die Steuerschuld mit der Abführung der Steuer nicht abgegolten. Nach wie vor müssen Zinsempfänger ihre Kapitaleinkünfte in der Einkommensteuererklärung angeben und mit ihrem persönlichen, von der gesamten Einkommenshöhe abhängigen Steuersatz versteuern. Liegt dieser höher als 25%, wird ihnen der abgeführte Betrag angerechnet, liegt er niedriger, werden Erstattungen fällig. Damit die Freibeträge wirksam werden können, müssen die Sparer den Freibetrag bei ihrer Bank anmelden. Unterhält der Sparer Konten bei mehreren Banken, so muß er seine Freibeträge schon am Anfang des Jahres unter den Kreditinstituten aufteilen. Damit verhindert wird, daß Freibeträge über mehrere Konten mehrfach in Anspruch genommen werden, können die Finanzbehörden die Freistellungsanträge überprüfen.

Akzeptabel wäre der mit alledem verbundene bürokratische Mehraufwand, der sich auch hier zum größten Teil nur auf diejenigen Bürger erstreckt, die im Endeffekt doch nicht steuerpflichtig sind - eigentlich nur dann, wenn die Einkünfte aus dieser Art von Besteuerung auch tatsächlich deutlich ansteigen würden. Das dürfte bei der Höhe der vorgesehenen Freibeträge von 6.000 DM bzw. 12.000 DM sowie der steuerlichen Begünstigung von alterssichernden Anlagen aber wenig wahrscheinlich sein. Über 80% der Sparer bleiben steuerfrei. Steuerpflichtig werden erst die Erträge von solchen Geldvermögen, die bei einer Durchschnittsverzinsung von 7% etwa 86.000 DM für Ledige bzw. 171.000 DM für zusammenveranlagte Ehepaare übersteigen. Auch wenn bei diesen Freibeträgen der finanzielle Anreiz zur Steuerhinterziehung bzw. Verlagerung der Steuerbasis ins Ausland geringer ist als bei der damaligen Quellensteuer, liegen solche Vermögen doch in einer Größenordnung, bei der es für die Kapitalbesitzer interessant wird, sich nach steuerlich attraktiveren Anlagemöglichkeiten im Ausland umzusehen. Fiskalpolitisch effizient ist der jetzt eingeschlagene Weg daher nicht. Er läßt außerdem befürchten, daß den Finanzbehörden zusätzliche Kontrollmöglichkeiten eingeräumt werden, was schon in der Projektion die Tendenz zur Kapitalflucht wieder verstärken dürfte.

Schwervermittelbare Steuerpflicht

Vor allem aber bleibt auch bei der jetzt angepeilten Anrechnungssteuer die größte Ungereimtheit unseres Steuersystems weiter bestehen: die Diskriminierung des zukünftigen gegenüber dem gegenwärtigen Konsum. Denn nicht nur werden ersparte Beträge sofort steuerpflichtig. Auch die daraus erwachsenden Zinsen werden besteuert. Diese Einseitigkeit der Einkommensteuer

wird durch Vermögen- und Erbschaftsteuer noch verstärkt. Die Ersparnis wird kleiner und der Konsum entsprechend größer als bei einer Besteuerung, die das Austauschverhältnis zwischen gegenwärtigem und zukünftigem Konsum unverändert läßt.

Für den Sparer ist nur schwer einsichtig, warum Zinsen aus Kapitalanlagen, die aus bereits versteuertem Einkommen gebildet worden sind, der Steuerpflicht unterliegen sollen. Für ihn stellt der Zins die Brücke zwischen zukünftigem und gegenwärtigem Konsum her. Die Ersparnis fungiert als Kaufkraftspeicher; der Zins hat die Funktion, die Kaufkraft zu erhalten und die unterschiedlichen Präferenzen für Gegenwarts- und Zukunftskonsum auszugleichen. Eine Zinsbesteuerung wirkt daher wie eine "Bestrafung" des Sparens (d.h. des Konsumverzichts) und wie ein Anreiz zum Gegenwartskonsum (d.h. zum Sparverzicht). Der Steuerpflichtige sieht daher in der Kapitalertragsbesteuerung vielfach eine Doppelbelastung oder gar eine Auszehrung seines aus versteuerten Einkünften gebildeten Kapitalstocks.

Deutscher Steuerdschungel: Ungereimt, unvernünftig und oft ungerecht

Bei Lichte besehen ist die gesamte Besteuerung von Kapital und Kapitaleinkommen in der Bundesrepublik so widersprüchlich angelegt und ausgestaltet, daß die Gleichheit vor dem Gesetz dabei deutlich Schaden leidet. In diesem unübersehbaren Gelände der Besteuerung hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zur Zinsbesteuerung möglicherweise eine Lawine losgetreten.

Der steuerehrliche Sparer, der sein Geld auf Konten mit gesetzlicher Kündigungsfrist angelegt hat, dürfte zum Jah-

resende Zinsen erhalten haben, die geringer sind als die Entwertung seines Vermögens durch die Preissteigerung. Er zahlt damit Steuer auf ein Einkommen, das real gar nicht existiert.

Freundlicher behandelt der Gesetzgeber den Eigenheimbesitzer. Er muß sein Eigenkapital zwar aus schon versteuertem Einkommen aufbringen. Dann aber ist die Rendite - die Eigenutzung des Hauses - steuerfrei. Dazu kann er noch Abschreibungen vom steuerpflichtigen Einkommen absetzen. Abschreibungen aber sind nichts anderes als ein Pauschalbetrag für Wertverlust. Es wird mithin ein Verlust fingiert, obgleich das Haus in aller Regel an Wert gewonnen hat. Verkauft der Eigentümer sein Haus, so ist auch der Gewinn steuerfrei. Da der Wert des Hauses überdies steuerlich weit unter dem Marktwert angesetzt wird, bleibt der Verkäufer - wenn auch nur eine geringe Hypothek auf der Liegenschaft ruht - überdies auch von der Vermögen- und der Erbschaftsteuer verschont.

Noch mehr liebt der Staat die Gesetzliche Rentenversicherung. Hier kann schon steuerfrei gespart werden: Die Arbeitgeberbeiträge zählen nicht zum Einkommen und die Beiträge der Versicherten sind als Sonderausgaben abzugsfähig. Die Verzinsung der Einzahlungen erscheint nicht explizit. Sie wird im Rahmen des sog. Ertragsanteils pauschaliert. Da dieser Ertragsanteil außerordentlich niedrig angesetzt ist, bleiben Renten in fast allen Fällen steuerfrei. Darüber hinaus leisten die öffentlichen Haushalte erhebliche Zuschüsse an die Rentenversicherungsträger. So wird das gesamte System der Altersvorsorge im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht nur nicht besteuert. Es wird vielmehr netto subventioniert. Die private Lebensversicherung kommt nicht ganz so gut weg wie die Gesetzliche Rentenversiche-

rung, aber doch noch weit besser als alle anderen Kapitalanlagen.

Dafür schlägt der Fiskus gegen alle Vernunft und das Interesse der Allgemeinheit ausgerechnet dort unbarmherzig zu, wo Investitionen produktiv sind, wo Anleger Risiken übernehmen, kurz, wo Einkommen und Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Erträge des Unternehmens werden - Unternehmen und Eigentümer zusammengerechnet - zu über 70% besteuert. Rechnet man noch die Erbschaftsteuer ein, die heute praktisch zu einer Sondersteuer für mittelständische Unternehmen geworden ist, reicht nicht einmal dies aus.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Praxis der Zinsbesteuerung hat für das gesamte Steuerrecht und nicht nur für die Besteuerung von Kapitalerträgen weitreichende Folgen. "Im Steuerrecht", sagt die Begründung des Verfassungsgerichts, "müssen von Verfassungen wegen sowohl die steuerbegründenden Vorschriften als auch die Regelungen ihrer Anwendung dem Prinzip einer möglichst gleichmäßigen Belastung der Steuerpflichtigen besonders Rechnung tragen". An diesem Postulat gemessen kann das ganze Gebiet der Besteuerung von Geld-, Kapital- oder Grundvermögen schwerlich noch als verfassungsgemäß angesehen werden.

Konsumsteuer als zukunftsweisendes System

Es ist also an der Zeit, eine grundlegende Steuerreform ins Auge zu fassen, die den Kriterien von Verfassungsmäßigkeit, Einfachheit und Effizienz genügt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht einer solchen Modernisierung unseres Steuersystems nicht im Weg. Sie bestätigt im Gegenteil die Steuerautonomie des Staates, auch hinsichtlich Steuergegenstand,

Steuerumfang und Steuersatz. Dem Urteil kann also am besten durch eine Änderung des Steuersystems entsprochen werden. Das Gleichheitsgebot des Grundgesetzes bindet den Staat steuerepolitisch im wesentlichen nur in der Belastungsumsetzung. Gerade diese Umsetzung aber, d.h. in concreto die vollständige Erhebung fälliger Zinssteuern, ist im gegenwärtigen System angesichts hochflexibler Kapitalbewegungen und offener, globaler Finanzmärkte zum kaum noch lösbaren Problem geworden.

Ein beschäftigungs- und investitionsfreundliches Steuersystem würde Sparen und Investieren von Steuern freistellen und nur den Konsum besteuern. Da jede wirtschaftliche Tätigkeit letztlich auf Konsum abzielt, wäre eine solche Steuerfreiheit für das Sparen und Investieren ohnehin nur temporär: Die Besteuerung würde lediglich auf den Zeitpunkt aufgeschoben, an dem Ersparnisse konsumtiv verwendet werden. Im Prinzip gilt, daß zwei Haushalte mit gleichen Einkünften auch gleiche Steuerlasten tragen sollen, unabhängig von der zeitlichen Aufteilung dieser Einkünfte auf gegenwärtigen und zukünftigen Konsum.

Ein dahingehendes Steuersystem, das dem Ideal einer neutralen Besteuerung nahekommt, hat der Kronberger Kreis in seiner Studie "Bürgersteuer - Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen" (Bd. 11, April 1986) entwickelt. Danach würden Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen- und Erbschaftsteuer durch eine einheitliche Bürgersteuer ersetzt, die nicht - wie bisher - das Einkommen, sondern den Konsum der laufenden Besteuerung unterwirft (Konsumsteuer). Darüber hinaus wird am Lebensende des Steuerzahlers dessen angesammeltes Vermögen mit dem gleichen Steuersatz besteuert wie zu seinen Leb-

Auf einen Blick:

1. Wie ein Volk die Besteuerung seiner Bürger einrichtet und im einzelnen handhabt, davon hängt weit mehr ab als die Höhe der öffentlichen Einnahmen: seine Leistungsfähigkeit auf allen Gebieten privater wie öffentlicher Betätigung und erst recht seine Kraft zur Bewältigung kommender Aufgaben. Insofern besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem System der Finanzierung des Gemeinwesens und dessen weiteren Entwicklungsmöglichkeiten.

2. Daraus leitet sich als eines der wichtigsten steuerpolitischen Postulate ab: Art und Höhe der Besteuerung dürfen die in einem Volk latent vorhandenen Energien und Res-

ourcen nicht abtöten, schwächen oder fehlleiten. Sie müssen sie statt dessen freisetzen, stärken und im Interesse des Gemeinwohls in produktive Verwendungen lenken.

3. Daran gemessen ist unser überkommenes Steuersystem kontraproduktiv. Es setzt die falschen Anreize und leitet so Energien und Mittel in die falsche Richtung - in schnellen Konsum und Verbrauch statt in Investitionen als Schlüsselgröße für die Zukunftsfähigkeit eines Volkes.

4. Unausweichlich ist eine durchgreifende Reform, die das Steuersystem vom Kopf wieder auf die Füße stellt. Zentraler Bestandteil dieser Reform müßte sein: Die Ablösung der bisherigen, ganz auf die Einkünfte abstellen-

den Steuerarten durch eine konsequente Konsumbesteuerung in Form einer sogenannten Bürgersteuer.

5. Mit der für den Januar 1993 beschlossenen Einführung einer Quellensteuer wurde lediglich das schwelende Problem der Zinsbesteuerung vom Tisch gebracht, und auch das wohl nur kurzfristig. Doch mit bloßem Krisenmanagement ist es in Zukunft immer weniger getan. Es gilt - unbeschadet kurzfristig vorzunehmender Einzelverbesserungen, für die Vorschläge auf dem Tisch liegen - die fundamentalen Schwachstellen unseres gesamten Steuersystems zu analysieren und das System neu auszurichten. Das ist eine der dringenden Aufgaben für die nächsten Jahre. Sie muß jetzt angepackt werden.

zeiten (Vermögenszuwachssteuer). Die Bürgersteuer ist damit eine Lebenseinkommenssteuer und nicht - wie die heutige Einkommensteuer - eine Belastung der Periodeneinkommen. Gleiches Lebenseinkommen wird bei der Bürgersteuer bei gleicher Lebensdauer also stets gleich besteuert, unabhängig davon, ob es konsumiert oder gespart wird, ob es in Geld-, Grund- oder Beteiligungsvermögen riskant oder sicher angelegt wird. Unabhängig auch davon, ob das Einkommen selbst stetig ist oder schwankt und ob die Vermögensgegenstände veräußert werden oder nicht. Die zeitliche Verteilung der Steuerlast folgt also den jeweiligen Entscheidungen des Konsumenten. Bei der Bürgersteuer sind Einkommen- und Körperschaftsteuer integriert. Die Körperschaftsteuer wird - wie heute die Kapitalertragsteuer - in der wirtschaftlichen Wirkung (nicht in der

rechtlichen Gestaltung) ein unselbstständiges Glied der Einkommensteuer und mit dieser verrechnet. Die Bürgersteuer ist damit neutral, sowohl gegenüber der Einteilung des Einkommens für Konsum und Ersparnis innerhalb des Lebenszyklus, als auch gegenüber der Anlage des Vermögens in verschiedenen Vermögensformen. Sie ist ebenfalls weitgehend neutral, was die verschiedenen Risikofaktoren betrifft, neutral gegenüber der Vermögenshaltung im Inland oder Ausland und schließlich auch neutral gegenüber den gewählten Finanzierungs- und Rechtsformen der Kapitalanlagen.

In einem solchen Steuersystem zahlen Unternehmen, unabhängig von der Rechtsform, Umsatzsteuer und Gewinnsteuer in Form der Teilhabersteuer. Diese wird im wirtschaftlichen Ergebnis auf die Steuerpflicht des Anteils-

eigners angerechnet. Der Anteilseigner seinerseits versteuert jedoch - anders als heute - nicht das laufende Einkommen, sondern nur dessen konsumierten Teil. Das darüber hinausgehende Ersparnis wird erst nach dem Tode steuerpflichtig. Die Unternehmen wiederum zahlen zwar Steuern, tragen sie jedoch letztlich nicht. Denn die Umsatzsteuer geht im Endeffekt zu Lasten der Konsumenten. Die Gewinnsteuer in Form der Teilhabersteuer belastet die Anteilseigner, nicht aber das Unternehmen als eine Institution des Zusammenwirkens von Personen - Arbeitende und Kapitalgeber - zu einem gemeinsamen Zweck. Kurz: Wir brauchen eine konsequente Neuordnung des Steuersystems mit dem Ziel der Stärkung der Volkswirtschaft als Ganzes: Denn nur auf dieser Basis können die Bürger unseres Landes sich ihre Zukunftschancen erhalten.