

FRANKFURTER INSTITUT



Frankfurter Institut
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

Bürgersteuer - Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen

Wolfram Engels, Armin Gutowski, Walter Hamm,
Wernhard Möschel, Wolfgang Stützel,
Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt
(KRONBERGER KREIS)

Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen

April 1986

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 6380 Bad Homburg v.d.H.
Telefon (0 61 72) 4 20 74

ISBN 3-89015-011-X

Vorwort

Die Steuern sind ein starkes Instrument in der Hand des Staates, um auf Wirtschaft und Gesellschaft einzuwirken. Der letzte große Schritt zu einem rationalen Steuersystem war die Umstellung der Allphasen-Umsatzsteuer auf die Mehrwertsteuer im Jahre 1968. Wichtige Schritte stehen noch aus. Die Gewerbesteuer sollte umgestaltet und die Steuern auf den Kapitalverkehr sollten abgeschafft werden. Damit haben wir uns in den „Vorschlägen zu einer ‚Kleinen Steuerreform‘“ (KRONBERGER KREIS, Schriftenreihe Bd. 2, Juli 1983) befaßt. An diesen Vorschlägen halten wir fest. Sie sollten vordringlich realisiert werden. Auf lange Sicht wichtiger und auch schwieriger ist die Reform des Systems der direkten Steuern und der Sozialtransfers, die nichts anderes als negative Steuern sind.

Der hier vorgestellte Vorschlag für eine Steuerreform bedeutet einen Systemwechsel im Bereich der direkten Besteuerung, also eine Reform, die gewiß nicht von heute auf morgen verwirklicht werden kann. Auch wird eine Änderung der Finanzverfassung erforderlich. Politisch scheint uns allerdings eine radikale Neukonstruktion heute leichter durchsetzbar als der Versuch, das bestehende System zu verbessern. Diese Erfahrung wurde schon beim Systemwechsel der Umsatzsteuer gemacht. In Großbritannien und den USA werden die Möglichkeiten ähnlich eingeschätzt. Auch dort werden tiefgreifende Neukonstruktionen des Systems der direkten Steuern vorbereitet.

Diese Schrift fußt auf einer umfassenderen Untersuchung, die als Band 2 der Schriften zur Ordnungspolitik veröffentlicht wurde (Joachim Mitschke, „Steuer- und Transferordnung aus einem Guß, Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland“, Hrsg.: FRANKFURTER INSTITUT für wirtschaftspolitische Forschung e.V. und KRONBERGER KREIS, Baden-Baden 1985). Diese Untersuchung enthält auch die hier verwandten Zahlen.

April 1986

Wolfram Engels
Armin Gutowski
Walter Hamm
Wernhard Möschel
Wolfgang Stützel
Carl Christian von Weizsäcker
Hans Willgerodt
(KRONBERGER KREIS)

I. Einleitung	6
Die Idee der Bürgersteuer	
II. Staatsaufgaben und ihre Finanzierung	8
Zu hohe Staatsausgaben – Regeln der Staatsfinanzierung – Umverteilung in der Sozialversicherung verhindert Reform – Das Steuersystem ist in hohem Maße nichtneutral – Die Gewerbesteuer ist besonders schädlich – Rahmen der Steuerreform	
III. Grundzüge einer Steuer- und Umverteilungsordnung	13
Grundsätze der Reform – Integration von Steuer- und Transfersystem – Lebenseinkommen als Bemessungsbasis – Konsum und Vermögenszuwachs gleich Lebenseinkommen – Besteuerung von Erbschaften – Bürgersteuer als Negativsteuer – Basisgeld und Steuertarif – Anrechnung von Vermögen – Die Ermittlung des Einkommens und der Steuerschuld – Die Technik der Steuererhebung – Bürgersteuer: Unabhängig von Einkommensperiodisierung – Wegfall steuerlicher Komplikationen – Gleichbehandlung von Konsum und Sparen – Die Organschaft verliert an Bedeutung – Wegfall der Vermögensteuer – Wegfall erheblicher Verwaltungsaufgaben – Vergleich – Probleme der Außenbesteuerung – Einsparungen durch die Bürgersteuer	
IV. Im Labyrinth der Umverteilung	31
Es gibt keine weitverbreitete Armut – Bereiche der Umverteilung – Gerechtigkeit verlangt Durchschaubarkeit – Trennung von Allokation und Umverteilung – Das heutige Umverteilungssystem ist ineffizient – Beispiel Sozialer Wohnungsbau – Leistungsaustausch statt Umverteilung – Umverteilung in der Kranken- und Rentenversicherung – Eingriffe verhindern optimale Vertragsgestaltung und erzeugen Interventionsspiralen	

V. Wirtschaftliche Steuerwirkungen	38
Ersparnisse werden heute mehrfachbesteuert – Maßnahmen zur Beseitigung der Mehrfachbesteuerung sind unsystematisch – Bürgersteuer: Vorsorgeformen werden gleich behandelt – Keine Kapitalumlenkungseffekte – Gleiche Behandlung der Finanzierungsformen – Gleiche Besteuerung von Beteiligungstiteln – Keine Diskriminierung von Risiken – Belastung ist inflationsneutral – Die Grenzbelastung sinkt deutlich	
VI. Übergangsregelungen	48
Konservative Schätzung der Steuer- und Basisgeldsätze – Ohne Übergangsregelungen ergäbe sich eine Verschiebung der Steuerlastverteilung – Übergangproblem beim Vermögen – Staatshypothek auf neugebildetes Vermögen – Vorübergehende Steuererhöhung zur Deckung der Steuerlücke – Kombinationslösung für den Übergang	
VII. Schlußbemerkung	53
Ausblick	
Anhang	55

Die Idee der Bürgersteuer

I. Einleitung

1. Wir schlagen vor, sämtliche direkten Steuern – also die Einkommensteuer, Vermögensteuer, Körperschaftsteuer, Erbschaft- und Schenkungssteuer – in einer einheitlichen Einkommensteuer aufgehen zu lassen. In diese einheitliche Steuer, die wir Bürgersteuer nennen, werden auch alle staatlichen Maßnahmen der personellen Umverteilung integriert. Unserem Vorschlag liegen drei Ideen zugrunde, die im wissenschaftlichen Schrifttum bereits ausführlich diskutiert sind:

- Das ist zum ersten der Gedanke der negativen Einkommensteuer: Die Einkommensteuer wird zum zentralen Verrechnungsinstrument zwischen Bürger und Staat. Es werden zum einen die Abgabepflichten des Bürgers und zum zweiten seine Unterstützungsansprüche ermittelt. Die Abgabepflichten werden mit den Unterstützungsansprüchen saldiert, und nur den Rest muß der Bürger als Steuer bezahlen. Dieser Rest kann auch negativ sein. Der Bürger ist dann nicht steuerpflichtig, sondern unterstützungsberechtigt und erhält den betreffenden Betrag ausbezahlt.
- Der zweite Grundgedanke ist die sogenannte Konsum- oder Ausgabensteuer. Besteuert wird nicht etwa wie heute das Periodeneinkommen, sondern das Lebenseinkommen. Dieses Lebenseinkommen muß sich entweder als Konsum oder als Erhöhung des Vermögens niederschlagen. Der laufenden Besteuerung unterliegen nur die konsumierten Einkommensbeträge, während das angesammelte Vermögen erst nach Lebensende mit dem gleichen Steuertarif besteuert wird.
- Die dritte Idee ist die der Teilhabersteuer. Die Einkommen juristischer Personen werden grundsätzlich in die Steuerpflicht ihrer Eigentümer einbezogen.

Diese einheitliche Einkommensteuer ist nicht nur viel einfacher und gerechter als das Konglomerat von Steuern und Transferzahlungen, an dessen Stelle es tritt. Sie setzt auch außerordentliche wirtschaftliche Entwicklungskräfte

frei und bildet überdies einen zukunftsweisenden Bezugsrahmen für eine materielle Änderung von Struktur und Höhe der persönlichen Umverteilungsmaßnahmen.

II. Staatsaufgaben und ihre Finanzierung

Zu hohe Staatsausgaben

2. Die Staatsausgaben sind in der Bundesrepublik Deutschland zu hoch. Das hat im wesentlichen drei Gründe:

- Zum ersten hat der Staat eine Reihe von Aufgaben an sich gezogen, die nicht eigentlich Staatsaufgaben sind, sondern über Märkte besser gelöst werden könnten. Das ist der Problembereich einer Staatsaufgabenreform.
- Zum zweiten werden viele Staatsaufgaben weniger wirtschaftlich erfüllt, als es möglich wäre. Das ist der Problembereich einer Rationalisierung der Staatstätigkeit.
- Zum dritten hat der Staat in der Vergangenheit ein erhebliches Vermögen aufgebaut, das er zur Erledigung seiner Aufgaben nicht braucht.

Diese Problembereiche werden in der vorliegenden Untersuchung nicht behandelt. Sie bilden aber den Hintergrund, vor dem man eine Steuerreform sehen sollte.

Regeln der Staatsfinanzierung

3. Der Staat kann seine Ausgaben über Preise (einschließlich Gebühren und Beiträge), über Steuern oder durch Aufnahme von Krediten finanzieren. Für die Art der Finanzierung gibt es einfache Regeln: Überall, wo der Staat eine unmittelbar zurechenbare Leistung erbringt, sollte sie nicht über Steuern, sondern über Preise, Gebühren oder Beiträge finanziert werden. Steuern lösen Widerstand aus, also Steuerumgehung, Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung. Sie führen immer zu einem gewissen Maß an Fehlallokation, also zu gesamtwirtschaftlicher Verschwendung. Dagegen gibt es keinen Preiswiderstand in demselben Sinne wie es einen Steuerwiderstand gibt. Für die Finanzierung über Steuern statt über Preise werden üblicherweise soziale Argumente vorgebracht. Man sagt, daß Beziehende niedriger Einkommen bestimmte Güter wie Wohnungen, Gesundheits- und Bildungsleistungen nicht bezahlen können, wenn kostendeckende Preise verlangt würden. Es ist aber sowohl gerechter als auch effizienter, den Bedürftigen Geld zu geben, über das sie frei

verfügen können, als ihnen verbilligte Eisenbahnfahrkarten, Wohnungen oder Studienplätze zur Verfügung zu stellen (vgl. Tz. 33). Es gibt nur zwei Staatsaufgaben, die eine Finanzierung durch Steuern erfordern, nämlich die Erstellung öffentlicher Güter (Verteidigung, Rechtspflege u.a.) und die Umverteilung.

Der Staat hat in der Vergangenheit in erheblichem Maße Vermögen gebildet. Dabei handelt es sich sowohl um Hoheitsvermögen (Amtsgebäude, Straßen, Verteidigungsgeräte, Deiche, Kanäle u.a.) als auch um werbendes Vermögen (Haus- und Grundbesitz, Wälder, Banken, Versicherungen, Industriebetriebe u.a.). Aus werbendem Vermögen fließen dem Staat nur so geringe Einnahmen zu, daß diese Vermögensart nicht erforderlich ist, um seine Ausgaben zu decken. Das Hoheitsvermögen sollte in der Regel aus Abgaben finanziert werden, weil sein wirtschaftlicher Wert oft zweifelhaft ist und vieles dafür spricht, daß derjenigen Generation, die über staatliche Projekte zu entscheiden hat, auch die Kosten in Gestalt höherer Abgaben auferlegt werden. Allenfalls könnten staatliche Nettoinvestitionen von hoher gesamtwirtschaftlicher Produktivität durch Kreditaufnahme finanziert werden. Besonders bedenklich sind staatliche Defizite dagegen, wenn sie der Finanzierung des öffentlichen Konsums dienen.

4. Sozialversicherungsbeiträge haben gegenwärtig zumindest teilweise den Charakter von Steuern. Zwar steht diesen Beiträgen eine Gegenleistung gegenüber. Die Gegenleistung ist den Beiträgen aber nicht äquivalent. Es wird innerhalb des Kreises der Sozialversicherten umverteilt. Diese Umverteilungselemente verhindern eine wirksame Reform des Sozialversicherungssystems. Man sollte die Sozialversicherung von der Aufgabe der Umverteilung entlasten und diese Aufgabe dem Steuersystem zuweisen. Die Sozialversicherungen würden dadurch teilweise zu echten Versicherungen, die vom Arbeitsvertrag und vom Einkommen abgekoppelt werden könnten. Der Sozialversicherungsbeitrag wäre ein Preis, keine Steuer.

**Umverteilung
in der Sozial-
versicherung
verhindert
Reform**

**Das Steuer-
system ist in
hohem Maße
nichtneutral**

5. Zusätzliches Einkommen wird heute regelmäßig zu mehr als 60 Prozent mit Abgaben belastet, wenn man die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung mitberücksichtigt. Das bedeutet einen außerordentlich starken Anreiz zum Ausweichen in die Schwarzarbeit, in die Schattenwirtschaft, überhaupt in die Vermeidung von Marktleistungen (Do it yourself etc.). Wären die Beiträge zur Sozialversicherung echte Versicherungsprämien (vgl. Tz. 35f.), so bestünde die Grenzbelastung des Einkommens lediglich in der Einkommensteuer. Der Anreiz zur Vermeidung von Abgaben würde also stark reduziert. Das Ideal eines neutralen Steuersystems ist insofern nie zu erreichen, als jegliche Steuer zum Ausweichen in die Schattenwirtschaft reizt. Das ist ein wichtiger Grund dafür, daß die Steuerlast insgesamt niedrig bleiben sollte. Ist die Belastung mit Steuern und Abgaben hoch, dann wächst die Schattenwirtschaft. Es entstehen Steuerausfälle. Diese Steuerausfälle werden mit Erhöhungen der Steuersätze beantwortet, wodurch der Anreiz zum Ausweichen in die Schattenwirtschaft noch weiter verstärkt wird. Unser derzeitiges Steuersystem ist in viel höherem Maße nichtneutral, als es möglich und notwendig wäre. Neutral ist eine Steuer dann, wenn Entscheidungen unter Berücksichtigung von Steuern nicht anders ausfallen, als wenn es keine Steuern gäbe. Derzeit fallen allerdings die meisten Entscheidungen unter steuerlichen Gesichtspunkten ganz anders als ohne sie. So werden wirtschaftliche Aktivitäten aus hochbesteuerten in niedrigbesteuerte oder in subventionierte Bereiche abgedrängt. Auch deshalb braucht man immer höhere Steuersätze, um ein notwendiges Steueraufkommen zu erzielen. Ein neutraleres Steuersystem ist bei gegebenen Steuersätzen wesentlich ergiebiger als ein weniger neutrales, und es richtet gleichzeitig weniger wirtschaftliche Schäden an. In den letzten 20 Jahren wurden fast alle Steuersätze entweder explizit oder heimlich (Inflation!) erhöht, ohne daß die Steuerlastquote sich merklich verändert hätte. Diese Kombination – höhere Steuersätze bei konstanter Steuerlastquote – ist Ausdruck schwerer wirtschaftlicher Schäden, die das Steuersystem anrichtet.

6. Das Glanzstück unseres heutigen Steuersystems ist die Mehrwertsteuer. Sie ist weitgehend neutral. Dasselbe gilt mit Einschränkung für die Kraftfahrzeug- und die Mineralölsteuer. Diese Steuern sollen der Finanzierung der Straßenausgaben dienen. Es ist richtig, daß soweit als möglich diejenigen Steuern zahlen sollten, die von den betreffenden staatlichen Ausgaben begünstigt werden. Insoweit ist die Zuordnung von Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer zu den Verkehrswegeausgaben des Staates vernünftig. Die speziellen Verbrauchsteuern sind zwar in hohem Maße diskriminierend; dies ist jedoch vom Gesetzgeber auch aus politischen Gründen gewollt.

Die Gewerbesteuer ist besonders schädlich

Aber selbst mit politischen Erwägungen sind einige Verbrauchsteuern nur noch schwer begründbar (Leuchtmittelsteuer, Salzsteuer u.a.). Keine überzeugende Rechtfertigung gibt es für die Steuern auf den Kapitalverkehr (Gesellschaftsteuer, Wechselsteuer, Börsenumsatzsteuer, Grunderwerbsteuer). Gemessen an ihrem Aufkommen richten diese Steuern besonders große wirtschaftliche Schäden an. Sie sollten ersatzlos abgeschafft werden (vgl. KRONBERGER KREIS: „Vorschläge zu einer ‚Kleinen Steuerreform‘“, Juli 1983).

Die Gewerbesteuer ist in ihrer heutigen Form wirtschaftlich besonders schädlich. Sie ist eine Strafsteuer auf solide Unternehmensfinanzierung. Sie ist ein wichtiger Grund für die niedrigen Eigenkapitalquoten deutscher Unternehmen. Sie lenkt die Wirtschaftsaktivität aus dem hochproduktiven gewerblichen Bereich in wenig produktive Bereiche ab. Sie steht der Schaffung von Arbeitsplätzen im Wege. Eine Gewerbesteuerreform unter Erhaltung der Gemeindefinanzautonomie ist dringlich.

7. Die Reform des Systems der direkten Steuern und der persönlichen Umverteilungsmaßnahmen sollte in dem hier dargestellten Rahmen gesehen werden. Fassen wir zusammen:

Rahmen der Steuerreform

- Die Staatsausgaben sind zu hoch, weil der Staat eine Fülle von Aufgaben an sich gezogen hat, die der Selbst-

verantwortung des einzelnen überlassen und über den Markt besser gelöst werden könnten, weil ferner viele Aufgaben ineffizient erledigt werden und weil der Staat ein erhebliches Vermögen aufgebaut hat.

- Der Anteil der Steuerfinanzierungen an den Staatsausgaben ist zu hoch, weil zahlreiche Staatsaufgaben mit Hilfe von Steuern finanziert werden, die besser durch Preise finanziert werden sollten.
- Die Steuersätze sind höher, als es notwendig wäre, weil die Steuern mehr als unvermeidbar nichtneutral sind, so daß man für ein gegebenes Steueraufkommen höhere Sätze braucht, als sie bei einem neutraleren Steuersystem notwendig wären.

III. Grundzüge einer Steuer- und Umverteilungsordnung

8. Zu den wichtigsten politischen Aufgaben gehört die Reform des Systems der direkten Steuern und Umverteilungsmaßnahmen. Ihr ist der größere Teil der Schrift gewidmet. Über die Grundsätze besteht seit langem weitgehende Einigkeit:

Grundsätze der Reform

- Das Steuer- und Sozialleistungssystem ist außerordentlich kompliziert und in sich widersprüchlich geworden. Es muß vereinfacht werden.
- Die Steuerbemessungsbasen sind in vielfältiger Weise ausgehöhlt. Das zwingt dazu, auf kleine Bemessungsbasen hohe Steuersätze anzuwenden. Stattdessen sollte man zu einer umfassenderen Bemessungsbasis, aber niedrigen Steuersätzen kommen.
- Das Steuer- und Sozialleistungssystem sollte soweit als möglich neutral sein. Wirtschaftliche Entscheidungen sollten nicht von steuerlichen Erwägungen verzerrt werden.

Soziale Absichten werden heute in vielfältiger Weise durch Eingriffe in den Markt und in das Preissystem verfolgt. Auf diese Weise wird die Leistungsfähigkeit der Märkte erheblich gemindert. Die beabsichtigten sozialen Wirkungen werden also viel teurer erkaufte, als es notwendig wäre, und sie kommen überdies nur zum Teil denen zu, die begünstigt werden sollen. Unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte das System der Märkte vom Umverteilungssystem getrennt werden. Dazu muß ein Instrument geschaffen werden, das es erlaubt, alle persönlichen Umverteilungsmaßnahmen in sich aufzunehmen. Auf diese Weise wird auch das Umverteilungssystem transparent.

9. Das Steuer- und Transfersystem, das hier vorgeschlagen wird, soll die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer und die Erbersatzsteuer ersetzen. In diese Ordnung können auch – nach und nach – alle Transferzahlungen, die der Umverteilung dienen, integriert werden: Die Sozialhilfe,

Integration von Steuer- und Transfersystem

das Kindergeld, das Wohngeld, die Ausbildungsförderung, wirtschaftliche Hilfen für die Jugend, die Sparprämien, Sparzulagen u.a. Ebenso wäre es wünschenswert, Objektsubventionen mit Umverteilungsabsicht zu beseitigen und – soweit überhaupt nötig und sinnvoll – die betreffenden Verteilungsabsichten im Rahmen des Steuersystems zu verwirklichen. Das betrifft z.B. den Sozialen Wohnungsbau, die Studiengeldfreiheit an höheren Bildungseinrichtungen, die Subventionen im Nahverkehr. Allerdings müßte die Berechtigung weiterer Sozialleistungen nach Art und Höhe vor der Integration überprüft werden.

Lebenseinkommen als Bemessungsbasis

10. Das umfassendste Konzept zur Bemessung sowohl der steuerlichen Leistungsfähigkeit als auch der Bedürftigkeit ist das Lebenseinkommen. Dieses Lebenseinkommen soll an die Stelle aller anderen heutigen steuerlichen Bemessungsgrundlagen der Leistungsfähigkeit – also Periodeneinkommen, Vermögensbestand – gesetzt werden. Diese Bemessungsbasis ist umfassender als die heutige. Bei den heutigen direkten Steuern ist man den Weg gegangen, die Bemessungsbasis immer weiter auszuhöhlen und auf die immer kleinere Bemessungsbasis immer höhere Steuersätze anzuwenden. Hier wird umgekehrt der Weg vorgeschlagen, die Steuerbemessungsbasis umfassend zu definieren und auf diese umfassende Bemessungsgrundlage mäßige Steuersätze anzuwenden. Konkret bedeutet das, daß

- alle Freibeträge wegfallen (Alters-, Haushalts-, Kinder-, Arbeitnehmer-, Grundfreibetrag und Freibeträge für freie Berufe);
- die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung Teil des Einkommens werden;
- Renten zu besteuern sind;
- Schenkungen, Lotteriegewinne, Erbschaften (vgl. Tz. 12), Veräußerungsgewinne Teile des Einkommens sind und daß
- die Sonderausgaben wegfallen.

Sachentnahmen der Unternehmer und Bauern, Deputate an Angestellte und dergleichen werden zum Marktwert bewertet und als Teil des Einkommens gezählt. Die Summe der Bemessungsbasen ist damit erheblich größer als die Bemessungsbasen unserer derzeitigen Einkommensteuer. Sie dürfte nach den vorliegenden Berechnungen (vgl. J. Mitschke, „Steuer- und Transferordnung aus einem Guß“, Baden-Baden 1985) die letztere Summe um 60 bis 70 Prozent übersteigen.

11. Das Lebenseinkommen ist erst nach dem Lebensende feststellbar. Der Staat ist aber auf laufende Steuereinnahmen angewiesen. Es wird deshalb vorgeschlagen, den Konsum einer laufenden Besteuerung zu unterwerfen, das Vermögen dagegen nach Lebensende zu Marktpreisen zu bewerten und demselben Steuertarif zu unterwerfen. Die Einkommensteuer wird also geteilt in eine Konsumsteuer, die laufend erhoben wird, und in eine Vermögenszuwachssteuer, die nach Lebensende anfällt. Da alles Einkommen sich entweder als Konsum oder als Vermögenszuwachs niederschlagen muß, ergibt die Summe der Bemessungsbasen immer auch das Lebenseinkommen. Allerdings kann man den Konsum nicht unmittelbar erfassen. Es bleibt also notwendig, das Einkommen wie bisher durch Addition verschiedener Einkunftsarten zu ermitteln. Von dieser Summe wird der für die Vermögensbildung ausgegebene Teil des jährlichen Einkommens abgesetzt und nur der Rest als Konsum der Konsumsteuer unterworfen. Nach dem Tode wird der Bestand an un versteuertem Vermögen grundsätzlich nach demselben Tarif der Vermögenszuwachssteuer unterworfen.

Konsum und Vermögenszuwachs gleich Lebenseinkommen

12. Für die Behandlung von Erbschaften – sei es in Form von Investitionsgütern, sei es in Form von Konsumgütern – sind grundsätzlich zwei verschiedene Lösungen möglich:

Besteuerung von Erbschaften

(1) Die Erbschaften werden steuerlich beim Erben als Einkünfte gezählt. Durch diese Zurechnung kommt es zu einer Doppelbesteuerung derselben Vermögensmasse: Ererbtes Konsumvermögen wurde bereits bei sei-

ner Bildung versteuert; ererbtes Investitionsvermögen unterlag beim Tode des Erblassers der Vermögenszuwachssteuer. Beide Vermögensarten werden beim Erben ein zweites Mal erfaßt, sei es durch die Konsumsteuer, wenn er die Erbschaft verbraucht, sei es beim Tode des Erben durch die Vermögenszuwachssteuer. Der reine Konsum, der nicht zur Vermögensbildung beim Erblasser und damit zum Nachlaßvermögen beigetragen hat, wird nur einmal besteuert. Die Vermögenszuwachssteuer beim Erblasser wirkt wie eine Nachlaßsteuer und ist von Verwandtschaftsbeziehungen zu den Erben und von deren Einkommen und Vermögen unabhängig. Dagegen wirkt die zweite Steuer auf die Erbschaft als Besteuerung des Erben, also wie eine Erbanfallsteuer; sie berücksichtigt zwar nicht das Verwandtschaftsverhältnis des Erben zum Erblasser, wohl aber die persönlichen Verhältnisse des Erben. Im Unterschied zum geltenden Erbschaftsteuerrecht gibt es keine Begünstigung naher Verwandter.

- (2) Es wird den Erben ein Freibetrag eingeräumt, der bei deren Tode nicht der Vermögenszuwachssteuer unterliegt. Dieser Freibetrag sollte indexiert werden, um die Besteuerung inflationärer Scheingewinne zu vermeiden. Derartige Freibeträge können ebenso wie bei der jetzigen Erbschaftsteuer nach dem Verwandtschaftsgrad und der Größe der auf den jeweiligen Erben entfallenden Erbschaft differenziert werden. Diese Lösung erlaubt es, im Interesse des Familienverbandes und zugunsten erleichterter Vermögensübertragung zwischen den Generationen auf die Doppelbesteuerung teilweise oder ganz zu verzichten. Auch hier werden Erträge, die aus einer Erbschaft fließen, voll versteuert; nur die Erbschaft selbst bleibt nach Maßgabe der Freibeträge steuerfrei. Schenkungen und Stiftungen werden erleichtert, Kapitalbildung und Verbrauch werden annähernd gleich besteuert.

Bürgersteuer als Negativsteuer

13. Wenn die einheitliche Einkommensteuer, die wir hier Bürgersteuer nennen, alle Elemente der staatlichen Umverteilung ersetzen soll, dann muß der Steuertarif ei-

nen negativen Ast haben. Zeigt es sich nämlich bei der Ermittlung der steuerlichen Einkünfte und der Unterstützungsansprüche, daß letztere die Steuerpflichten übersteigen, so muß die Möglichkeit bestehen, daß der Bürger, anstatt Steuer zu bezahlen, Unterstützungszahlungen vom Finanzamt erhält. Es wird vorgeschlagen, daß jeder Bürger unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf ein Basisgeld hat, das mit seinen Steuerpflichten verrechnet wird. Dieses Basisgeld (siehe Anhang: Basisgeldstaffelung) sammelt die Sozialtransfers. Es staffelt sich nach sozialen Merkmalen und wird der Entwicklung der Lebenshaltungskosten ständig angepaßt (Indexierung). Es umfaßt einen Grundsicherungsbetrag, der nach Familienstand und Alter gestuft sein kann, sowie pauschalisierte oder individuelle Zuschläge für staatlich definierte Bedürfnislagen, wie z.B. die Invalidität. Das Basisgeld wird von der Finanzbehörde nach gesetzlichen Regelungen errechnet. Es übernimmt die Funktionen der derzeitigen, freilich reformbedürftigen Umverteilungsmaßnahmen (Sozialhilfe, Kindergeld, Sozialer Wohnungsbau, Wohngeld, Ausbildungsförderung etc.). Dieselbe Finanzbehörde setzt auch die Steuerpflicht fest und verrechnet Steuerpflicht und Basisgeld. Es ergibt sich ein nahtloser Übergang vom Transfer- in den Steuerbereich.

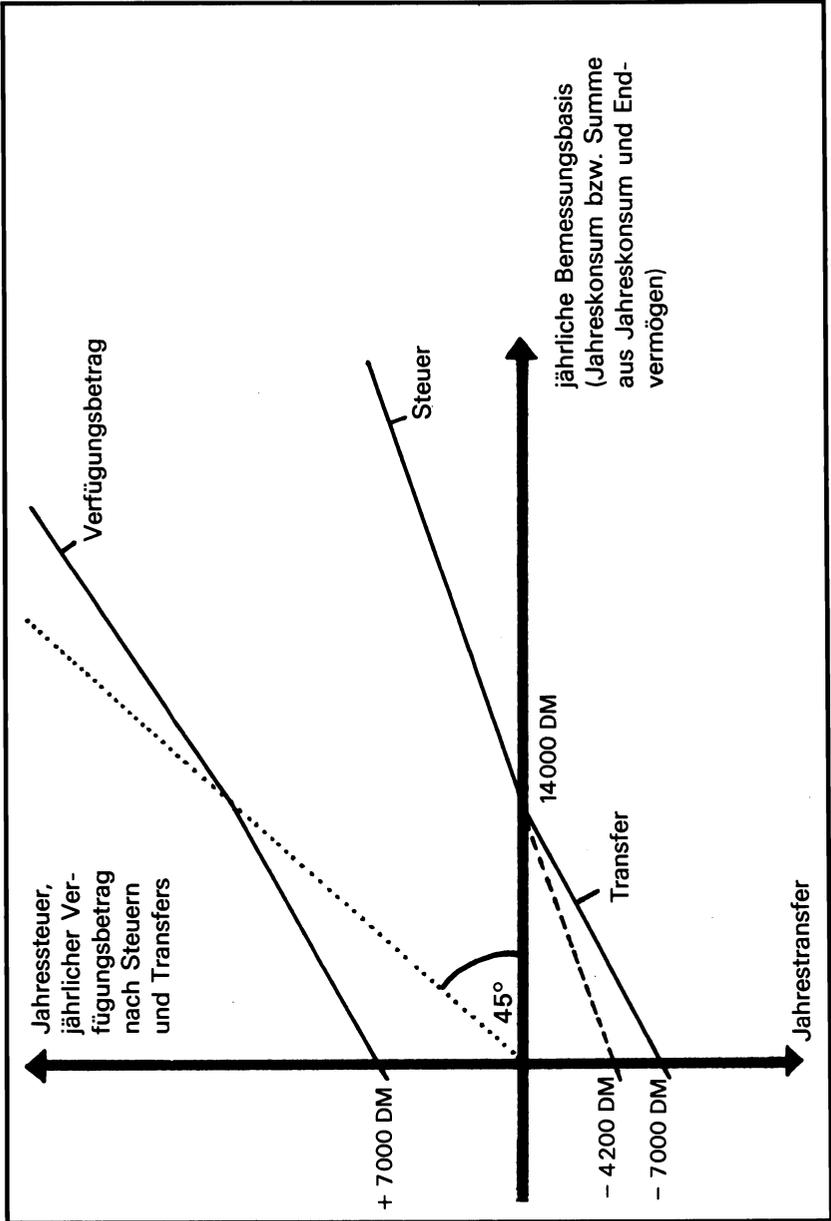
14. Wenn ein Bürger kein Einkommen erzielt (und auch kein anrechenbares Vermögen besitzt, siehe Tz. 15) hat er Anspruch auf die Auszahlung des für ihn individuell berechneten Basisgeldes in voller Höhe. Sobald er Einkommen erzielt, wird ein Teil des verbrauchten Einkommens auf das Basisgeld angerechnet. Da der konstante Grenzsteuersatz 30 Prozent des verbrauchten Einkommens betragen soll, läge es nahe, auch 30 Prozent des verbrauchten Einkommens auf das Basisgeld anzurechnen. Das würde jedoch bedeuten, daß erst bei einem verbrauchten Einkommen, das dem $3 \frac{1}{3}$ -fachen des Basisgeldes entspricht, kein Unterstützungsbetrag mehr ausgezahlt wird und somit erst bei darüber liegendem Verbrauch von Einkommen Steuern gezahlt werden müssen. Nach den Berechnungen von J. Mitschke („Steuer- und Transferordnung aus einem Guß“) ergibt sich im gesamtwirtschaftli-

Basisgeld und Steuertarif

chen Durchschnitt ein Basisgeldanspruch von 7.000,- DM pro Kopf. Ein Bürger, dessen individueller Basisgeldanspruch gerade mit diesem Betrag übereinstimmt, würde also nur auf verbrauchte Einkommen, die 23.333,- DM übersteigen, 30 Prozent Steuern zu zahlen haben. Bei einem verbrauchten Einkommen von 20.000,- DM z.B. würden 30 Prozent oder 6.000,- DM auf das Basisgeld von 7.000,- DM angerechnet, so daß noch eine Unterstützungszahlung von 1.000,- DM geleistet werden müßte, die den gesamten Verfügungsbetrag auf 21.000,- DM anhöbe.

Da diese Berechnungen auch für den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt der verbrauchten Einkommen repräsentativ sind, wäre das neue Steuer- und Transfersystem bei weitem nicht mehr aufkommensneutral gegenüber dem bestehenden System. Um Neutralität des Aufkommens zu gewährleisten, ohne das Basisgeld zu kürzen und ohne den konstanten Grenzsteuersatz über 30 Prozent anzuheben, wird deshalb vorgeschlagen, statt 30 Prozent die Hälfte, also 50 Prozent des verbrauchten Einkommens auf das Basisgeld anzurechnen. (Das ist immer noch weit weniger als heute, wo etwa bei der Sozialhilfe bis zu 100 Prozent des eigenen Einkommens angerechnet wird.) Steuern in Höhe von 30 Prozent sind dann schon ab der doppelten Höhe des individuellen Basisgeldes, im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt also bei verbrauchten Einkommen über 14.000,- DM zu zahlen (siehe durchgezogene Steuer-/Transfer-Linie der Grafik, die wegen des Wechsels von 50 Prozent Anrechnung bei den Transfers zu 30 Prozent Steuersatz bei der Bemessungsbasis von 14.000,- DM einen Knick aufweist). Bei einem verbrauchten Einkommen (Jahreskonsum) von 10.000,- DM z.B. würden also 5.000,- DM auf das Basisgeld von 7.000,- DM angerechnet, so daß ein Verfügungsbetrag (obere durchgezogene Linie der Graphik) in Höhe von 12.000,- DM (10.000,- DM verbrauchter Teil des Einkommens zuzüglich 2.000,- DM Unterstützungszahlung) herauskäme. Bei einem verbrauchten Einkommen von 20.000,- DM wären 30 Prozent von dem Betrag, um den das verdoppelte Basisgeld überschritten wird – bei einem

Integrierter Steuer- und Transferarif mit Durchschnittswerten von Basisgeld und Grundfreibetrag



Basisgeld von 7.000,- DM also 30 Prozent von 6.000,- DM gleich 1.800,- DM – an Steuern zu entrichten.

Anrechnung von Vermögen

15. Vor Auszahlung des Basisgeldes muß geprüft werden, ob der Bürger Vermögen hat, dessen Verwertung zumutbar ist. Die Zumutbarkeit muß sorgfältig definiert werden. Vermögen sollte weder bis zum letzten Pfennig verwertet werden müssen, noch sollte der Bezug von Basisgeld völlig unabhängig von der Vermögenslage sein.

Um nicht in jedem Falle der Auszahlung von Basisgeld die Bedürftigkeit nachprüfen zu müssen, könnte den Bürgern eine Option auf ein niedrigeres Basisgeld angeboten werden, das ohne Prüfung der Vermögenslage ausgezahlt wird.

Es liegt nahe, zwar dabei zu bleiben, daß die Steuerzahlung bei einem verbrauchten Einkommen beginnt, das doppelt so hoch wie das individuell berechnete Basisgeld ist. Im gewählten Beispiel, das dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt entspricht, wären dies also 14.000,- DM. Dafür sollte jedoch das Basisgeld, das ohne Bedürfnisprüfung ausgezahlt werden soll, auf 30 Prozent des verdoppelten ungekürzten Basisgeldes – im Beispiel 30 Prozent von 14.000,- DM gleich 4.200,- DM – beschränkt werden. Der jeweilige Unterstützungsbetrag ergibt sich dann dadurch, daß 30 Prozent (nicht 50 Prozent) des verbrauchten Einkommens auf das herabgesetzte Basisgeld angerechnet werden. Bei einem verbrauchten Einkommen von 10.000,- DM errechnet sich in dem hier verwendeten Beispiel ein Abzug vom herabgesetzten Basisgeld (4.200,- DM) in Höhe von 3.000,- DM, so daß die Unterstützungszahlung nur 1.200,- DM ausmacht (anstatt 2.000,- DM nach erfolgter Bedürftigkeitsprüfung). Bei dieser Regelung für das herabgesetzte Basisgeld ist der Steuer- und Transfertarif durchgängig linear (in der Grafik gilt unterhalb der jährlichen Bemessungsbasis die gestrichelte Linie). Auf eine Prüfung, ob die Verwertung vorhandenen Vermögens zumutbar ist, kann wegen dieser Eigenschaft verzichtet werden, da die Nutznießung auf Kosten der Allgemeinheit so gut wie ausgeschlossen ist: Die intertemporale Verschiebung von Konsumausgaben mindert nicht die Gesamtsteuerbelastung des Lebensinkommens.

Die Ermittlung des Einkommens...

16. Im Regelfall der Einkommensermittlung (Überschuß der Einnahmen über die Werbungskosten) zählt der Steuerpflichtige seine Einnahmen zusammen. Die Einnah-

men ergeben sich überwiegend aus bereits vorliegenden Bescheinigungen (z. B. Lohnsteuerabzugsbescheinigung, Kapitalertrag- und Teilhabersteuerbescheinigung, Rentenbescheinigung). Hinzu kommen Naturaleinkünfte sowie Einnahmen aus dem Verzehr von Vermögen. Von diesen Einnahmen werden die Werbungskosten und darüber hinaus alle Ausgaben zur Vermögensbildung (einschließlich der Beiträge zur Rentenversicherung) abgesetzt. Auch die Ausgaben zur Vermögensbildung ergeben sich aus Bescheinigungen (z.B. der Banken, Versicherungen, Bausparkassen, Rentenversicherungsträger). Der Betrag, der verbleibt, ist die Steuerbemessungsbasis. Im Falle der Bilanzierung bedarf es keiner eigenen Steuerbilanz mehr. Die Handelsbilanz mit dem Ausweis der Ausschüttungen (Entnahmen) reicht aus. Die einbehaltenen Gewinne zählen zur Vermögensbildung, unterliegen also nicht der Besteuerung.

17. Die Steuerschuld ist also sehr einfach zu ermitteln. Jeder Bürger hat einen Grundfreibetrag in Höhe des verdoppelten individuellen Basisgeldes, im hier verwendeten Beispiel 14.000,- DM. Bei konstantem Grenzsteuersatz von 30 Prozent ist die Steuerschuld also um 4.200,- DM niedriger als 30 Prozent des verbrauchten Einkommens. Liegt das verbrauchte Einkommen unter dem Grundfreibetrag, wird die Steuerschuld negativ, so daß ein entsprechender Unterstützungsbetrag – ohne Prüfung der Bedürftigkeit – ausgezahlt wird. Wird Bedürftigkeit nachgewiesen, besteht ein Unterstützungsanspruch von 7.000,-DM abzüglich 50 Prozent des verbrauchten Einkommens. Der Steuertarif ist insofern progressiv, als vor Anwendung des konstanten Grenzsteuersatzes von 30 Prozent der Grundfreibetrag (in Höhe des verdoppelten Basisgeldes) vom verbrauchten Einkommen abgezogen wird.

**...und der
Steuerschuld**

Bei einem verbrauchten Einkommen von z. B. 24.000,- DM ergibt sich so eine Steuerschuld von 3.000,- DM und damit ein durchschnittlicher Steuersatz von 12,5 Prozent. Dieser erhöht sich bei einem Einkommen von 48.000,- DM mit einer Steuerschuld von 10.200,- DM

Die Technik der Steuerer- hebung

auf 21,25 Prozent. Der hier vorgeschlagene Tarif ist so errechnet, daß er ungefähr das heutige Steueraufkommen von Einkommensteuer (Lohnsteuer), Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Erbschaftsteuer ergäbe, vermindert um die im Basisgeld berücksichtigten Sozialleistungen. Der Tarif ist also gegenüber dem jetzigen Steuer- und Transfersystem aufkommensneutral.

18. Zur Vereinfachung der Steuererhebung sollte die Quellenbesteuerung in Form der Lohnsteuer und der Kapitalertragsteuer beibehalten werden. Diese Quellensteuern werden wie heute auf die Einkommensteuerschuld angerechnet. An der Art der Lohnsteuer ändert sich insoweit nichts. Sie kann allerdings durch eine im Zuge der Veranlagung erstellte Lohnabzugsbescheinigung vereinfacht werden. Die Kapitalertragsteuer wird auf alle Kapitalerträge, also Zinsen, Dividenden etc. erhoben. Nach dieser Konzeption wird die selbständige Besteuerung von Körperschaften (Körperschaftsteuer) grundsätzlich überflüssig. Es braucht nicht der Gewinn der Körperschaft selbst besteuert zu werden. Stattdessen unterliegt der gesamte Anlagenutzen des Anteilseigners der Besteuerung, also sowohl die ausgeschütteten Gewinne als auch die Wertsteigerung des Anteils als Ausdruck der einbehaltenen Gewinne. Trotzdem erscheint es ratsam, auch die einbehaltenen Gewinne von Körperschaften in die Kapitalertragsteuer einzubeziehen. Dafür gibt es drei Gründe:

- Zum ersten ist rund ein Fünftel der Anteile an deutschen Unternehmen in der Hand von Ausländern, bei denen die Vermögenzuwachssteuer nicht gesichert werden kann.
- Zum zweiten ist ein weiteres Fünftel in der Hand des Staates, der Gemeinden und anderer nicht steuerpflichtiger Rechtsträger. In diesen Fällen blieben die einbehaltenen Gewinne definitiv unbesteuert.
- Zum dritten aber würde die Nichtbesteuerung der einbehaltenen Gewinne einer ohnehin schon zu starken Tendenz zur Nichtausschüttung von Gewinnen an die Anteilseigner Vorschub leisten.

Aus diesen Gründen sollte die Körperschaftsteuer als rechtlich selbständige Steuer mit einem Steuersatz von 30 Prozent sowohl auf ausgeschüttete als auch auf einbehaltene Gewinne beibehalten werden. Sie wird jedoch auf die Steuerschuld des Anteilseigners angerechnet. Das macht sie wirtschaftlich zu einem unselbständigen Teil der Bürgersteuer, sofern die Anteilseigner unbeschränkt steuerpflichtig sind. Für die Anteile im Besitz von beschränkt Steuerpflichtigen (Ausländer) oder Nichtsteuerpflichtigen (Staat, Gemeinden, Kirchen) ist die Körperschaftsteuer eine Definitivsteuer. Die Technik dieser Form der Besteuerung ist aus den Darstellungen der Teilhabersteuer bekannt.

19. Die Bürgersteuer ist bereits im Vergleich zu unserer gegenwärtigen Einkommensteuer außerordentlich einfach. Ein wichtiger Grund dafür liegt in der Trennung zwischen laufender Besteuerung des Konsums und einmaliger Besteuerung des Vermögenszuwachses nach Lebensende. Unsere derzeitige Einkommensteuer erfaßt nicht etwa das Lebenseinkommen, sondern die Summe der Periodeneinkommen. Die Höhe der Steuerpflicht hängt also in hohem Maße von der Gleichmäßigkeit oder Ungleichmäßigkeit des Einkommensstroms und damit auch von seiner Periodisierung ab. Soweit kein Basisgeld in Anspruch genommen wird, ist es bei der Bürgersteuer dagegen vollkommen gleichgültig, in welcher Form die Einkommen periodisiert werden. Jede Änderung der Periodisierung durch Bewertung oder Abschreibung ändert nämlich nicht nur das steuerpflichtige Einkommen, sondern in genau demselben Maße die Ersparnis. Der Konsum als Grundlage der laufenden Besteuerung wird also von Maßnahmen der Periodenabgrenzung und Bewertung unabhängig. Ein großer Teil des Steuererklärungsaufwandes der Steuerpflichtigen und des Prüfungsaufwandes der Finanzämter beruht heute auf den Schwierigkeiten der Periodisierung. Bei der Bürgersteuer dagegen können die Periodisierungsvorschriften sehr einfach gehalten werden, und es besteht auch kein Anreiz für den Steuerpflichtigen, die Periodisierung zu manipulieren. Das Bewertungsproblem für Vermögen tritt also nicht jährlich,

**Bürgersteuer:
Unabhängig
von Einkom-
mensperio-
disierung . . .**

sondern nur einmal im Leben – nach Lebensende – auf. Wie immer der Steuerpflichtige sein Vermögen bewertet – die Bewertung ist für die Vermögenzuwachssteuer nicht relevant. Nach dem Tode wird das Vermögen zu Marktpreisen angesetzt.

Einkünfte, die ihrer Natur nach stoßweise anfallen, wie Veräußerungsgewinne von Häusern oder gewerblichen Unternehmen, Lotteriegewinne, Erbschaften, Entgelte für Arbeitnehmererfindungen u.a., bleiben heute entweder unbesteuert oder sie werden ermäßigten Steuersätzen unterworfen. Das ist im jetzigen System auch begründet. Wer dreißig Jahre ein Haus besessen hat und bei dessen Veräußerung einen Gewinn von 300.000,- DM erzielt, der müßte diesen Veräußerungsgewinn in der höchsten Steuerklasse versteuern, obwohl sich dieser Gewinn über dreißig Jahre hinweg angesammelt hat. Hätte er den jährlichen Wertzuwachs versteuern müssen (also 10.000,- DM pro Jahr), dann wäre die Steuerpflicht viel geringer ausgefallen. Infolgedessen wird die volle Versteuerung von Einkünften, die stoßweise anfallen, für ungerecht gehalten. Steuerliche Gerechtigkeit wäre nur um den Preis einer noch größeren Komplikation (jährliche Bewertung zu Marktwerten) möglich. Bei der Bürgersteuer ist der Gegenwartswert der Steuerlast von der Periodisierung unabhängig. Deshalb können auch all die Einkünfte, die stoßweise anfallen, voll in die Besteuerung einbezogen werden.

**...Wegfall
steuerlicher
Komplikationen**

20. Der Gesetzgeber geht davon aus, daß steuerliche Gerechtigkeit nur dann gegeben ist, wenn der Steuertarif progressiv ist. In der heutigen Einkommensteuer bedeutet ein progressiver Steuertarif gleichzeitig steigende Grenzsteuersätze. Wählt man dagegen einen Steuertarif mit negativem Ast, dann kann ein progressiver Steuertarif bei konstantem Grenzsteuersatz erreicht werden. Damit entfällt wiederum eine Fülle steuerlicher Komplikationen des heutigen Systems (z.B. Ehegatten-Splitting). Bei konstantem Grenzsteuersatz wird es materiell bedeutungslos, ob man die Person oder den Haushalt besteuert. Es wird auch unerheblich, ob man bestimmte Beträge vom Einkommen oder (entsprechend weniger) von der geschuldeten

Steuer abzieht. Progressionsvorbehalte im Außensteuerrecht werden weitgehend unnötig. Die Abhängigkeit der Steuerlast und der Steuerlastverteilung von der Geldentwertung verschwindet.

21. Unsere derzeitige Einkommensteuer bedeutet eine definitiv höhere Belastung der Ersparnis gegenüber dem Konsum, weil einerseits die ersparten Beträge sofort, andererseits die Zinsen auf diese ersparten Beträge ebenfalls der Steuerpflicht unterliegen. Der Gesetzgeber hat diesen Effekt in mehrfacher Weise zu mildern versucht (vgl. Tz. 38f.). So können Aufwendungen für die Altersvorsorge sowohl im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung als auch bei der Lebensversicherung im Rahmen der Sonderausgaben vom steuerpflichtigen Einkommen abgesetzt werden. Die Ersparnis wird in verschiedener Weise, durch Sparprämien, durch Arbeitnehmersparzulagen, gefördert. Diese Vorkehrungen erübrigen sich bei der Bürgersteuer, weil die Ersparnis ohnehin nicht der laufenden Besteuerung unterliegt, weil das Ersparte also erst dann versteuert wird, wenn es zum Konsum führt oder aber nach Lebensende der Vermögenszuwachssteuer unterworfen wird.

...Gleichbehandlung von Konsum und Sparen

22. Ein weiteres Element der Vereinfachung ist die Einbeziehung der Besteuerung von Körperschaften in die persönliche Steuerpflicht. Das derzeitige steuerliche Nebeneinander von Einkommen- und Körperschaftsteuer führt zu Komplikationen, die von der körperschaftsteuerlichen Organschaft bis zur verdeckten Gewinnausschüttung und den Abgrenzungsproblemen bei den Bezügen des Gesellschafter-Geschäftsführers reichen. Da bei der Bürgersteuer, abgesehen von der Kapitalertragsteuer für nicht anrechnungsberechtigte Anteilseigner, nur natürliche Personen endgültig besteuert werden, verliert die Organschaft erheblich an Bedeutung. Ebenso wird es uninteressant, in welche Form Einkünfte steuerlich eingekleidet werden. Damit entfallen auch alle Abgrenzungsprobleme zwischen juristischen und natürlichen Personen. Steuerlich bedingte Ungetüme gesellschaftsrechtlicher Konstruktionen, wie z.B. die GmbH & Co KG, werden uninteressant.

...Die Organschaft verliert an Bedeutung

**...Wegfall der
Vermögens-
steuer**

23. Die Vermögensteuer ist bereits in sich inkonsistent. Grundvermögen bleibt dann steuerfrei, wenn die Schulden die niedrigen Wertansätze der Vermögensteuer übersteigen. Unternehmensvermögen wird ganz verschieden bewertet, je nachdem, ob es sich um eine Personen- oder eine Kapitalgesellschaft handelt, und bei Kapitalgesellschaften wiederum verschieden, je nachdem ob das Unternehmen börsennotiert oder nicht börsennotiert ist. Bei Kapitalgesellschaften wird die Vermögensteuer nicht nur von einer besonders hohen Bemessungsgrundlage, sondern außerdem auch noch doppelt erhoben. Demgegenüber sind Rentenanwartschaften, die ihrer Natur nach ebenfalls Vermögen darstellen, nur dann steuerpflichtig, wenn es sich beispielsweise um eine Leibrente aus einem Nießbrauch handelt, nicht aber im Falle von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung. Zudem ist die Steuererhebung höchst ungleichmäßig. Unternehmensvermögen wird fast vollständig erfaßt, Geldvermögen sehr lückenhaft. Die gesamte Vermögensteuer wurde mit ihrer „Nachhol- und Kontrollfunktion“ begründet und damit, daß sogenanntes fundiertes Einkommen eine steuerliche Zusatzbelastung rechtfertige. Die „Nachhol- und Kontrollfunktion“ ist im heutigen Einkommensteuersystem insofern nicht gegeben, als Veräußerungsgewinne steuerfrei bleiben oder einem ermäßigten Steuersatz unterliegen. Das ist bei der Bürgersteuer nicht mehr der Fall.

Die Vermögensteuer erfordert einen erheblichen Erhebungs- und Verwaltungsaufwand, da sie ganz andere steuerliche Bewertungen erforderlich macht als das Einkommensteuerrecht. Sowohl die Vermögensteuer als auch die Erbschaft- und Schenkungssteuer fallen bei der Bürgersteuer als eigenständige Steuern weg.

**...Wegfall
erheblicher
Verwaltungs-
aufgaben**

24. Die Integration von Verteilungsmaßnahmen und Besteuerung stellt eine weitere Vereinfachung dar. Für die Finanzämter ist es unter technischen Gesichtspunkten nahezu gleichgültig, in welcher Form der Tarif des Basisgeldes differenziert ist. Die Hereinnahme der Sozialtransfers in die Besteuerung verursacht also bei den Finanzämtern so gut wie keine zusätzlichen Kosten, während bei den

Behörden, die diese Transfers heute verwalten, erhebliche Aufgaben wegfallen.

25. Fassen wir zusammen: Im Vergleich zur heutigen Einkommen- und Körperschaftsteuer entfallen bei der Bürgersteuer fast alle Regelungen, die der steuerlichen Periodisierung von Einkommen dienen: Mindestbewertungsvorschriften bei der Bilanzierung, Abschreibungen und Sonderabschreibungen, steuerliche Probleme der Pensionszusagen und Pensionsrückstellungen, Verlustvor- und -rücktrag, Probleme der Gewinnerzielung und Gewinnrealisierung, der Übertragung stiller Reserven (§ 6b EStG, Umwandlung), Bewertung von Lagerbeständen (LIFO-FIFO-Verfahren, Durchschnittswerte). Es wird gleichgültig, ob ein Vermögensteil zum Betriebsvermögen oder zum Privatvermögen gehört. Es werden alle Sondervorschriften überflüssig, die dazu dienen, ungerechte Besteuerung bei stoßweise anfallenden Einkommen zu mildern. Das sind Steuerbefreiungen (§ 23 Abs. 1 EStG), die Freibeträge (§§ 14, 14a, 16 Abs. 4, 17 Abs. 3, 18 Abs. 3 EStG), Freigrenzen (§ 23 Abs. 4 EStG), Periodenverschiebungen, Bildung steuerfreier Rücklagen (z.B. §§ 6b und 6c EStG), Tarifbegünstigungen von Veräußerungsgewinnen (z.B. §§ 16 Abs. 5, 18 Abs. 3, 34 Abs. 1 und 2 EStG), Möglichkeit des Erlasses von Einkommensteuer (z.B. nach § 16 Abs. 5 EStG). Ebenso verlieren die Einkünfte ihre Sonderstellung, von denen man unterstellt, daß sie ihrer Natur nach stoßweise anfallen, wie Entgelte für Arbeitnehmererfindungen, Entschädigungen und Einmalzahlungen nach § 24 EStG, Zuschläge zum Arbeitslohn (§ 34 EStG), Einkommen, das über mehrere Jahre hinweg „verursacht“ wurde (§ 34 Abs. 3 EStG), und Lotteriegewinne. Wegen des linearen Tarifs wird es unerheblich, ob der Haushalt oder die Person besteuert wird. Auch entfallen alle Probleme, die damit zusammenhängen, ob ein bestimmter Betrag von der Steuerbemessungsgrundlage oder ein entsprechend verminderter Betrag von der Steuerschuld abgezogen werden soll. Es entfallen auch die Probleme der körperschaftsteuerlichen Organschaft, der Behandlung des Gesellschafter-Geschäftsführers, der verdeckten Gewinnausschüttung, Sonderausgaben und außergewöhnlich-

...Vergleich

liche Belastungen sind nicht mehr notwendig, teils deswegen, weil die heutige Doppelbesteuerung der Ersparnisse entfällt, teils deswegen, weil sie durch Differenzierung des Basisgeldes berücksichtigt werden können.

Probleme der Außenbe- steuerung

26. Hinsichtlich der bisher noch nicht angesprochenen Außenbesteuerung schlagen wir folgende Regelungen vor:

- (1) In der Logik der hier vorgestellten Neuordnung läge an sich ein Weltkonzept, d.h. die Konsumsteuer wäre prinzipiell nach dem jährlichen „Welt-Konsum“ und die einmalige Vermögenszuwachssteuer nach dem „Welt-Vermögen“ im Todeszeitpunkt zu bemessen. Ein solches Konzept ist mit Rücksicht auf die unterschiedlichen nationalen Steuerhoheiten und die vorhandenen, de facto gar nicht veränderbaren Doppelbesteuerungsabkommen nicht zu verwirklichen. Es muß deshalb eine nationale Lösung gefunden werden. Sie hat auf der einen Seite den Steuerzugriff des Staates zu sichern, insbesondere im Hinblick auf die spätere Vermögenszuwachssteuer. Sie darf auf der anderen Seite nicht zu einer vermeidbaren Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs führen. Wir schlagen vor, erspartes Inlandsvermögen, welches ins Ausland verbracht wird, als Konsum anzusehen und damit der Konsumsteuer zu unterwerfen. Erträge, die mit diesem Vermögen im Ausland erzielt werden, bleiben dann folgerichtig im Inland steuerfrei. Der Vorgang wirkt wie eine vorweggenommene Realisierung des Vermögenszuwachses. Dies ist keine Schlechterstellung gegenüber dem jetzigen System. Letzteres kennt zwar keine Steuerpflicht beim Transfer, doch handelt es sich gegenwärtig bei einem ins Ausland verbrachten Vermögen um bereits versteuertes Einkommen. Im neuen Konzept würden dagegen noch unversteuerte Ersparnisse transferiert, die deshalb beim Transfer versteuert werden müssen. Im Falle des Rücktransfers solchen Vermögens (samt ausländischer Erträge) in das Inland wird ein Freibetrag in entsprechender Höhe eingeräumt, so daß bei einer erneu-

ten Verbringung ins Ausland insoweit keine Steuer mehr gezahlt werden muß. (Ein Problem entsteht dadurch, daß sich schon jetzt Vermögen von Inländern im Ausland befinden. Für diese Vermögen muß beim Rücktransfer eine Pauschallösung gewählt werden.) Solche Regelungen erübrigen sich allerdings für den praktischen Normalfall, daß ausländische Wertpapiere in inländischen Depots gehalten werden. Über Inlanddepots und Inlandskonten abgewickelte Käufe und Verkäufe ausländischer Wertpapiere brauchen nicht als grenzüberschreitende Geschäfte gesondert erfaßt werden.

- (2) Für Ausländer liegt der Ausgangspunkt der jährlichen Steuerbemessung bei den inländischen Quelleneinkünften. Wie bei Inländern werden Inlandsersparnisse von der Konsumsteuer ausgenommen und der Vermögenszuwachssteuer unterworfen. Ebenso wird bei der Verbringung des Vermögens vom Ausland in das Inland ein entsprechender Freibetrag gewährt, wie umgekehrt beim Rücktransfer in das Ausland die Steuerpflicht entsteht. Sie wirkt als vorweggenommene Besteuerung, freilich nur des Vermögenszuwachses. Die physische Verlagerung von Vermögenswerten, selbstverständlich auch einschließlich Wertpapiere, aus dem Ausland in das Inland und zurück löst für sich allein keine Steuerpflicht aus. Im Hinblick auf das verbrachte Vermögen selbst führen Transfers und Rücktransfers de facto also nur zu bloßen Buchungsakten. Eine Beeinträchtigung des freien Kapitalverkehrs kann freilich insofern eintreten, als inländische Vermögenszuwächse, z.B. Kursgewinne, beim Rücktransfer des Vermögens in das Ausland einer Besteuerung unterliegen. Will man diese den freien Kapitalverkehr hemmende Wirkung vermeiden, müßte der deutsche Fiskus auf seinen Steueranspruch insoweit verzichten. Eine Möglichkeit dafür wäre, die gegenwärtige Regelung beizubehalten, d.h. Kursgewinne nicht zu besteuern.

Einsparungen durch die Bürgersteuer

27. Die Summe der Ersparnisse von Verwaltungskosten, die bei Anwendung des neuen Systems anfallen, läßt sich schwer schätzen. Einen Anhaltspunkt gibt eine Schätzung des britischen Schatzamtes von 1972 über die damals geplante Einführung der Negativsteuer. Die Einsparung wurde mit 15.000 Verwaltungsbeamten angesetzt. Die Bundesrepublik ist nicht nur bevölkerungsreicher als Großbritannien, der Vorschlag der Bürgersteuer ist auch einfacher als die in Großbritannien erwogene Negativsteuer. Es würden also in der Bundesrepublik vermutlich wesentlich mehr Verwaltungsbeamte überflüssig. Die öffentliche Verwaltung hat ihr Spiegelbild im privaten Bereich. Den Steuerpflichtigen und seine Helfer kostet die Steuererklärung viel mehr Zeit, als der Finanzbeamte aufwenden muß, um den Steuerbescheid auszufertigen. Auch die Betriebsprüfungen verursachen Aufwand auf beiden Seiten. Den Unterstützungsempfänger kostet es sehr viel mehr Zeit, seine Unterstützung zu beantragen, als Finanzamt und Sozialämter aufwenden müssen, um über diesen Antrag zu entscheiden. Im privaten Bereich wird also sicher doppelt soviel Zeit wie im öffentlichen Bereich erspart. Trotzdem ist die Einsparung der Verwaltungskosten nur ein Bruchteil dessen, was insgesamt volkswirtschaftlich erspart würde. Die weitaus höheren Kosten unseres heutigen Steuer- und Subventionsystems sind die volkswirtschaftliche Verschwendung, insbesondere durch Fehlallokation von Ressourcen.

IV. Im Labyrinth der Umverteilung

28. Es ist allgemein akzeptiert, daß eine wohlhabende Gesellschaft keines ihrer Mitglieder hungern lassen kann, selbst dann nicht, wenn die Notlage verschuldet ist. Würden Umverteilungsmaßnahmen der Sicherung der elementaren Lebensbedürfnisse dienen, dann wäre das Ausmaß der Umverteilung mit wachsenden Wohlstand zurückgegangen. Tatsächlich ist zumindest die Zahl der Umverteilungsmaßnahmen immer weiter angestiegen. Vermutlich ist auch der Umfang der Umverteilung gewachsen. Es gibt inzwischen zahlreiche Fälle, in denen es für den einzelnen oder die Gruppe attraktiver ist, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen, als sich um Arbeit zu bemühen. Sozialhilfe in Verbindung mit etwas Schwarzarbeit oder Selbstversorgung ermöglicht einer zunehmenden Zahl von Menschen einen höheren Lebensstandard als reguläre Arbeit. Die Vorstellung, es gäbe in der Bundesrepublik eine weitverbreitete Armut, ist absurd. Wer heute gänzlich ohne eigenes Einkommen ist, der hat so viele Möglichkeiten, staatliche Hilfen zu bekommen, daß er insgesamt einen Lebensstandard erreicht, der beispielsweise den eines Arbeiters in der DDR weit übersteigt oder der Mitte der 50er Jahre von der Mehrheit der Bevölkerung eher als Wohlstand empfunden worden wäre. Hier geht es in erster Linie um die Methoden, nach denen Umverteilung betrieben wird, also nicht um die Frage, ob mehr oder weniger umverteilt werden sollte, sondern nur darum, wie man das Umverteilungssystem rationalisieren kann. Dennoch darf nicht vergessen werden, daß die Rationalisierung des Umverteilungssystems mit einer Senkung des Umverteilungsvolumens einhergehen sollte. Häufig haben sozial gedachte Maßnahmen unsoziale Wirkungen, oder die Umverteilung erstreckt sich auf solche Fälle, in denen sich der Begünstigte selbst helfen könnte, einer Hilfe anderer also nicht bedürfte (Subsidiaritätsprinzip).

Es gibt keine weitverbreitete Armut

29. Das System der personellen Umverteilung, das einen Ausgleich zwischen den Leistungsfähigen und den Bedürftigen schaffen soll, besteht im wesentlichen aus fünf eigenständigen Regelungsbereichen:

Bereiche der Umverteilung

- Aus dem Bereich der persönlichen Steuern. Er umfaßt die Einkommensteuer (einschl. Lohnsteuer und Kapitalertragsteuer), die Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer (einschl. Erbersatz- und Schenkungssteuer).
- Aus dem Bereich der Transferzahlungen, also z.B. Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung. Er umfaßt rund 90 verschiedene Transferzahlungen, die von 40 verschiedenen Behörden und Quasi-Behörden verwaltet werden.
- Aus dem Bereich der Objekt-Subventionen mit sozialer Absicht, also z.B. dem Sozialen Wohnungsbau, den Nahverkehrssubventionen, der Studiengeldfreiheit an den Universitäten. Die Anzahl dieser Objektsubventionen ist schwer angebbbar, weil viele Subventionen mit primär wirtschaftspolitischer Absicht eigentlich sozialpolitische Ziele verfolgen.
- Aus der Umverteilung innerhalb des Mitgliederkreises der Sozialversicherungen.
- Aus der „Sozialpolitik zu Lasten Dritter“, also aus denjenigen Maßnahmen, die nicht die Staatskasse, sondern irgendwelche anderen Bürger belasten. Dazu gehören der Mutterschutz, der Mieterschutz, die Lohnfortzahlung, der Kündigungsschutz und viele andere sozialpolitische Maßnahmen.

Auch der Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften hat Verteilungswirkungen für die Bürger. Überdies gibt es kaum Gesetze, die nicht eine sogenannte soziale Komponente enthalten. Dahinter scheint die Vorstellung zu stehen, daß viele soziale Komponenten auch viel soziale Gerechtigkeit ergeben.

Gerechtigkeit verlangt Durchschaubarkeit

30. Tatsächlich wird Gerechtigkeit auf diese Weise gerade verfehlt. Die Verteilungswirkungen dieses Konglomerates von Maßnahmen sind überhaupt nicht mehr kalkulierbar. Was immer die Vorstellungen von sozialer Ge-

rechtigkeit sein mögen: Jede Gerechtigkeitsvorstellung erfordert für den einzelnen Durchschaubarkeit, also die Kenntnis dessen, wieviel er zu zahlen hat und wieviel er zu empfangen berechtigt ist. Dies ist heute im seltensten Fall gegeben. Der einzelne weiß weder, wessen Hand in seiner Tasche ist und wieviel daraus entnommen wird, noch weiß er, wer wieviel in die andere Tasche hineinsteckt. In einer großen Zahl von Fällen müssen die Begünstigten selbst über Steuern das aufbringen, was sie nachher an Subventionen erhalten – nicht ohne daß der Staat einen gehörigen Verwaltungskostenanteil abzweigt.

31. Umverteilung ist dann am wirksamsten, wenn das Geben und Nehmen in Form von Geld vorgenommen wird und wenn sie an keine andere Bedingung als die Leistungsfähigkeit einerseits und an die Bedürftigkeit andererseits geknüpft wird. Das ist die in der Wissenschaft altbekannte Forderung der Trennung von Allokation und Redistribution oder – anders ausgedrückt – der Trennung des Systems der Märkte vom System des interpersonellen Finanzausgleichs. In unserem System werden riesige Geldströme bewegt, wobei aber weder der Umfang des Verteilungseffektes noch dessen Richtung bekannt sind.

Trennung von Allokation und Umverteilung

32. Die einfache Grundidee der Bürgersteuer ist es, Steuerpflicht und Unterstützungsanspruch zu saldieren und den Saldo als Steuer zu erheben oder als Unterstützung auszuführen. Dieser technische Vorgang der Saldierung bringt zwar einige Vereinfachungen, und er reduziert die Zahlungsströme. Das ist aber von untergeordneter Bedeutung. Die Einheitlichkeit des Verfahrens führt auch materiell zur Gleichbehandlung. Heute ist es nicht sicher, ob jeder Leistungsfähige Steuern zahlt und ob nur Leistungsfähige Steuern zahlen. Hier dagegen zahlt jeder Leistungsfähige, aber auch nur der Leistungsfähige, Bürgersteuer. Heute ist es ungewiß, ob jeder, der unterstützt wird, auch bedürftig ist. Hier soll sichergestellt werden, daß nur der Bedürftige unterstützt wird. Unser derzeitiges Umverteilungssystem ist ineffizient; es ist aber auch sehr ungerecht und teilweise in sich widersprüchlich.

Das heutige Umverteilungssystem ist ineffizient

**Beispiel
Sozialer
Wohnungsbau**

33. Der geringere Teil der Ineffizienz besteht darin, daß man Dutzende von verschiedenen Behörden braucht, um die verschiedenen Steuern, Transfers und Objektsubventionen zu verwalten. Die sogenannte alloкатive Ineffizienz sei am Beispiel des Sozialen Wohnungsbaus erläutert. Wenn der Staat Steuern erhebt, ist dies notwendigerweise mit Verwaltungsaufwand verbunden. Dazu kommen die Kosten der Steuervermeidung und die der Fehlallokation, die auch im besten Steuersystem nicht zu verhindern sind. Nehmen wir – nur als Beispiel – an, die Kosten der Steuererhebung in Form von Verwaltungskosten, Steuervermeidung und Fehlallokation betragen 25 Prozent des Steueraufkommens, so muß der Staat seinen Bürgern ein Opfer von 100,- DM auferlegen, wenn er 80,- DM Steuereinnahmen haben will. Verwendet er diese 80,- DM, um den Sozialen Wohnungsbau zu fördern, so wird damit gleichzeitig die Nachfrage nach Grundstücken, nach Hypotheken, nach Bauleistungen erhöht. Ein Teil der aufgewandten Mittel kommt also nicht dem zu fördernden Mieter, sondern den Grundstückseigentümern, Bauunternehmern und Banken zugute. Wird nun die Sozialwohnung dank der staatlichen Subventionierung zu einem Mietpreis unter der Marktmiete angeboten, so findet sie mit Sicherheit auch Mieter. Nehmen wir an, eine Sozialwohnung werde um 70,- DM billiger als eine entsprechende freifinanzierte Wohnung angeboten. Ein Begünstigter wird diese Wohnung auch dann nehmen, wenn sie für ihn ungünstig geschnitten oder zu weit von seiner Arbeitsstelle entfernt ist – vorausgesetzt, seine Nutzeneinbuße gegenüber einer freifinanzierten Wohnung ist kleiner als 70,- DM. Nehmen wir nun weiter an, die Verbilligung um 70,- DM sei dem Begünstigten nur 35,- DM wert. Das bedeutet dann durchgerechnet, daß von 100,- DM an Opfern, die der Staat seinen Bürgern auferlegt, nur ein Drittel als Nutzen bei dem ankommt, der begünstigt werden soll. Dieses Beispiel erhebt keinen Anspruch auf zahlenmäßige Richtigkeit. Es gibt jedoch eine Reihe von Schätzungen, die die Vermutung nahelegen, daß von den Beträgen, die für Objektsubventionen aufgewandt werden, weniger als die Hälfte bei den Begünstigten tatsächlich ankommt. Einen wesentlich besseren Wir-

kungsgrad erreicht man, wenn zwar in Geld gezahlt wird, die Zahlung aber an Bedingungen hinsichtlich der Verwendung des Geldes geknüpft ist. Das Wohngeld ist ein solcher Fall. Auch hier wäre die von Bedingungen freie Verfügbarkeit wirkungsvoller, doch läßt sich in einzelnen Fällen darüber streiten, ob der Staat aus einer Fürsorgepflicht heraus gewisse Zahlungen an Bedingungen knüpfen soll.

34. Eine Sonderstellung kommt den Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung) zu. Die Idee der Versicherung hat mit der Umverteilung nichts zu tun. Sie sollte sich vielmehr nach dem Prinzip eines äquivalenten Leistungsaustausches zwischen dem Wert der zu erwartenden Leistungen des Versicherers und dem Wert der eingezahlten Beiträge ausrichten. Wie jede freiwillige Versicherung, so sollte auch die Zwangsversicherung allein die risikomindernde zeitliche Umverteilung von Kaufkraft bei ein und derselben Person bewirken.

Leistungsaustausch statt Umverteilung

35. In der gesetzlichen Krankenversicherung ist das Umverteilungselement besonders stark ausgeprägt. Die Beiträge richten sich nicht nach zu erwartenden Schäden, sondern nach dem Einkommen. Ein alleinstehender Bezieher eines höheren Einkommens zahlt weit mehr, als es den zu erwartenden Leistungen der Versicherung entspricht, während umgekehrt die kinderreiche Familie eines Hilfsarbeiters nur einen Bruchteil dessen zu zahlen hat, was sie im Regelfall aus der Kasse der Versicherungsgemeinschaft herausholt. Diese Umgestaltung eines Versicherungsbeitrages in eine Steuer blockiert jede vernünftige Reform des Gesundheitswesens. Wir werden diese Zusammenhänge in einer gesonderten Veröffentlichung ausführlicher erläutern.

Umverteilung in der Kranken- und Rentenversicherung

Auch die gesetzliche Rentenversicherung enthält eine Reihe von teils ganz erheblichen Umverteilungselementen. So zahlen Alleinstehende dieselben Beiträge wie Familienvorstände, obgleich die versicherungsmathematischen Ansprüche der letzteren weit höher sind. So gibt es

**Eingriffe
verhindern
optimale
Vertrags-
gestaltung...**

die Ausfall- und Ersatzzeiten, also Zeiten, in denen eine Versicherungsdauer oder ein Beitrag fingiert wird. Auch hier gilt, daß Umverteilungskomponenten nicht in die Versicherung hineingehören.

36. Versucht man die Umverteilungsabsichten dadurch zu verwirklichen, daß man in das Preissystem oder in die Vertragsfreiheit eingreift, dann wird das System zunächst unwirtschaftlich. Das bedeutet, daß ein kleinerer oder ein größerer Teil der produktiven Kräfte, als es vernünftigerweise erforderlich wäre, in bestimmten Sektoren gebunden ist. So wird etwa durch den Sozialen Wohnungsbau die Nachfrage nach Wohnungen künstlich vergrößert und deshalb Kapital in den Wohnungsbau gelenkt, das anderweitig eine günstigere Verwendung fände. Eine andere Form dieser allokativen Ineffizienz ist zu konstatieren, wenn Vertragspartner bei Eingriffen in die Vertragsfreiheit ihre Interessen nicht mehr nach ihren Wünschen ausgleichen können. Ein Beispiel dafür ist der Kündigungsschutz. Für die Unternehmen stellt er einen Kostenfaktor und für die Arbeitnehmer einen Nutzen dar. Ist der in Geld bewertete Nutzen für den Arbeitnehmer größer, als es die Kosten für den Arbeitgeber sind, so werden beide freiwillig Kündigungsschutz vereinbaren. Ist dagegen dem Arbeitnehmer der Kündigungsschutz weniger wert, als er den Unternehmer kostet, dann wäre der Unternehmer bereit, einen höheren Lohn zu zahlen, wenn der Kündigungsschutz abdingbar wäre. Dem Arbeitnehmer wäre dieser höhere Lohn mehr wert als der Kündigungsschutz. Durch die Form des gegenwärtigen Kündigungsschutzes werden die vertragsschließenden Parteien daran gehindert, eine für beide Seiten vorteilhafte Vertragsgestaltung zu wählen.

**...und erzeugen
Interventions-
spiralen**

37. Greift der Gesetzgeber in wohlwollender Absicht in den Markt ein, um die einen zu belasten, die anderen zu begünstigen, dann erzeugt er damit immer auch Anpassungs- und Ausweichreaktionen. So etwa ist der Mutterschutz teilweise dafür verantwortlich, daß Frauen weniger verdienen und daß Frauen häufiger arbeitslos sind als Männer. Der Staat kommt nun in Versuchung, die von ihm

selbst erzeugten Mißstände mit neuen Eingriffen zu bekämpfen. Diese neuen Eingriffe erzeugen neue Mißstände und diese ihrerseits neue Eingriffsnotwendigkeiten. Ganze Sequenzen solcher Eingriffe (Interventionsspiralen) lassen sich aufzeigen. Damit werden die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft und die Elastizität von Marktreaktionen zerstört. Der Strukturwandel wird erschwert, und die Wirtschaft verkalkt. Der Gesetzgebungsapparat wird in immer schnellere Bewegung gesetzt, und um diese Flut von Gesetzen zu verwalten, muß der Staatsapparat vergrößert werden. Dieser Staatsapparat hat sein Spiegelbild in der privaten Wirtschaft. Das ist eigentlich der wichtigste Gesichtspunkt dafür, daß das System der Märkte vom System der Umverteilung getrennt werden sollte. Die Bürgersteuer ist das Instrument, welches diese Trennung möglich macht.

V. Wirtschaftliche Steuerwirkungen

Ersparnisse werden heute mehrfach besteuert

38. Die heutige Einkommensteuer begünstigt den Konsum und bestraft das Sparen. Eine neutrale Einkommensteuer müßte das Austauschverhältnis von gegenwärtigem und zukünftigem Konsum unverändert lassen. Wer also 1.000,- DM verdient, kann bei 10 Prozent Zins entscheiden, ob er die 1.000,- DM heute konsumiert oder ob er den Betrag anlegt und dann 1.100,- DM in einem Jahr verbrauchen kann. Das Austauschverhältnis von gegenwärtigem und zukünftigem Konsum ist 1 zu 1,1. Eine neutrale Steuer würde dieses Austauschverhältnis unverändert lassen. Bei einem Steuersatz von 50 Prozent wären das 500,- DM heute, gegenüber 550,- DM in einem Jahr. Unsere Einkommensteuer verändert aber wegen der sofortigen Besteuerung der Ersparnis, damit verminderter Möglichkeit, Zinserträge zu erzielen, und trotzdem voller Heranziehung der Zinserträge zur Einkommensteuer das Verhältnis bei einem Steuersatz von 50 Prozent schon nach einem Jahr auf 500,- DM heute zu 525,- DM in einem Jahr, also von 1 zu 1,1 auf 1 zu 1,05. Bei einer Anlage von 500,- DM über zwanzig Jahre und einer Verzinsung von 10 Prozent bleibt dem Sparer mit dem Steuersatz von 50 Prozent ein Betrag von 1.327,- DM. Bei neutraler Besteuerung bleiben ihm 3.364,- DM. Erspartes Einkommen wird also so besteuert, daß das Austauschverhältnis zwischen Gegenwarts- und Zukunftskonsum zu Lasten des Zukunftskonsums, also der Ersparnis, verschoben wird. Berücksichtigt man Vermögensteuer und Gewerbesteuer, so ergibt sich darüber hinaus eine durch die Steuerarten bedingte Mehrfachbesteuerung der Ersparnis. Diese Diskriminierung der Ersparnis wird noch wesentlich verschärft, wenn die Preise steigen und der Zins einen Inflationsausgleich enthält. Dann kommt es zu einer Besteuerung von Scheineinkommen, und zwar sowohl bei den Erträgen von Geldvermögen als auch bei den Gewinnen.

Maßnahmen zur Beseitigung der Mehrfachbesteuerung sind unsystematisch

39. Der Gesetzgeber hat mit einer Fülle von Maßnahmen versucht, der intertemporalen Mehrfachbesteuerung entgegenzuwirken. Das ist allerdings höchst unsystematisch geschehen. Wer durch Vermögensbildung für die Zukunft vorsorgt, der muß grundsätzlich nicht nur den gesparten Betrag, sondern auch die daraus fließenden Zin-

sen versteuern. Er muß den Vermögensbestand der Vermögensteuer unterwerfen und den ererbten Betrag auch der Erbschaftsteuer. Wer Vermögensbildung in Form einer Lebensversicherung betreibt, der kann die Beiträge im Rahmen der Sonderausgaben von seinem Einkommen absetzen, und er muß die Zinsen nicht versteuern. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber versucht, der Vermögensbildungsfeindlichkeit unseres Steuersystems durch die Förderung der Vermögensbildung entgegenzuwirken. Schon wegen der Möglichkeit, vorhandenes Vermögen in privilegierte Formen zu bringen, ist es zweifelhaft, ob solche Maßnahmen – Sparprämien und Arbeitnehmerzulagen – die Vermögensbildung wirklich fördern oder ob sie sie nicht vielmehr hemmen.

40. Die Ersparnis wird gegenüber dem Konsum diskriminiert und in verschiedenen Formen ungleich behandelt. Diese ungleiche Behandlung setzt sich verstärkt fort, wenn andere Formen der Altersvorsorge in die Betrachtung einbezogen werden. In der gesetzlichen Rentenversicherung taucht der Arbeitgeberbeitrag gar nicht als Einkommen auf. Der Arbeitnehmerbeitrag ist im Rahmen der Sonderausgaben abzugsfähig. Die Verzinsung der Einzahlungen erscheint nicht explizit. Sie wird im Rahmen des sogenannten 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. Das gesamte System der Altersvorsorge im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung wird nicht besteuert, sondern netto subventioniert. Bei Beamten wird der Erwerb der Anwartschaft auf Beamtenruhegehalt deshalb nicht steuerpflichtig, weil Beiträge explizit nicht auftauchen. Dafür ist dann allerdings das Beamtenruhegehalt selbst voll steuerpflichtig. Die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, die die Ruhebezüge der öffentlichen Angestellten auf dasselbe Niveau wie die Beamtenbezüge heben soll, ist wiederum praktisch nicht steuerpflichtig, so daß die Nettobezüge der Angestellten im öffentlichen Dienst unübertroffen hoch sind. Im Falle von betrieblichen Pensionszusagen

**Bürgersteuer:
Vorsorge-
formen werden
gleichbehandelt...**

wird der Rückstellungsbetrag mit einer sehr niedrigen Lohnsteuerpauschale belegt. Die Betriebsrenten sind wiederum de facto steuerfrei. Der sogenannte Generationenvertrag auf kollektiver Basis, also die gesetzliche Rentenversicherung, bleibt unbesteuert. Ganz anders ist es beim Generationenvertrag innerhalb der Familie. Wer seine eigenen alten Eltern unterstützt, der muß den Betrag grundsätzlich versteuern. Die Besteuerung wird lediglich durch Absetzungsmöglichkeiten im Rahmen außergewöhnlicher Belastungen gemildert.

Die steuerliche Ungleichbehandlung verschiedener Formen der Zukunftsvorsorge läßt zwei Tendenzen erkennen: Einmal werden alle Umlageverfahren günstiger behandelt als Verfahren, die auf Kapitalbildung basieren, und zum zweiten werden alle kollektiven Formen der Altersvorsorge günstiger behandelt als die individuellen. Bei der gegenwärtigen Besteuerung wird also die Kapitalbildung behindert und die kollektive Vorsorge der individuellen übergeordnet. Volkswirtschaftlich wäre genau das Gegenteil vernünftig. Kapitalbildung ist volkswirtschaftlich produktiv. Sie erhöht nicht allein die Kapitaleinkünfte, sondern auch die Arbeitseinkommen. Die individuelle Vermögensbildung ist der kollektiven schon deshalb vorzuziehen, weil unmittelbares Vermögen – wie das Eigenheim – oft einen größeren Nutzen stiftet als bloße Ansprüche gegen Kollektivvermögen. In der Bürgersteuer werden sämtliche Formen der Zukunftsvorsorge gleich behandelt. Alle Beiträge für die Zukunftsvorsorge – sei es in Form der Kapitalbildung, sei es in der Form des Erwerbs von Rentenanwartschaften – gelten in dem entsprechenden Jahr als Ersparnis und unterliegen nicht der laufenden Besteuerung. Dagegen stellen Entnahmen aus Vermögen steuerpflichtigen Konsum dar, ebenso wie alle Rentenzahlungen grundsätzlich zum steuerpflichtigen Einkommen zählen.

**...Keine Kapital-
umlenkungs-
effekte**

41. Unser derzeitiges Steuersystem diskriminiert in hohem Maße unterschiedliche Formen der Investitionen. Daraus entstehen starke Kapitalumlenkungseffekte. Das gilt im besonderen Maße für die sogenannten Abschrei-

bungsobjekte. Hier wurden gewaltige Kapitalmengen volkswirtschaftlich verschwendet. Bei der Bürgersteuer würden alle Kapitalanlagen völlig gleich besteuert. Da diese Steuer auch intertemporal neutral ist, verliert die Frage, ob ein Gut als Konsumgut oder als Investitionsgut zu zählen sei, einen großen Teil seiner Bedeutung. Deshalb wäre es auch für selbstgenutzte Wohnungen gleichgültig, ob diese als Konsumgut oder als Investitionsgut deklariert würden. Unser an anderer Stelle gemachter Vorschlag („Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft“, KRONBERGER KREIS, Schriftenreihe Bd. 7, Juni 1984), für die selbstgenutzte Wohnung eine Option zwischen der Konsumgutlösung und der Investitionsgutlösung zuzulassen, fügt sich also in das vorgeschlagene System der Bürgersteuer ein.

42. Unser gegenwärtiges Steuerrecht diskriminiert in hohem Maße die Finanzierungsformen. Zinsen, also die Erträge von Fremdkapital, sind grundsätzlich nur beim Empfänger steuerpflichtig. Beim Unternehmen können sie als Kosten vom steuerpflichtigen Einkommen abgesetzt werden. Dagegen unterliegen Gewinne der Körperschaftsteuer, unabhängig davon, ob sie an den Anteilseigner ausgeschüttet werden oder nicht. Befinden sich die Unternehmensanteile in einem Betriebsvermögen oder handelt es sich um eine Beteiligung bestimmter Größe oder werden Beteiligungspapiere innerhalb einer bestimmten Frist wieder veräußert, so unterliegen außerdem die Veräußerungsgewinne der Einkommensteuerpflicht, obwohl doch diese Veräußerungsgewinne zu erheblichen Teilen nichts anderes als das Spiegelbild einbehaltener Gewinne sind.

**...Gleiche
Behandlung
der Finanzie-
rungsformen**

Die Vermögensteuer trifft ein und dasselbe Vermögen doppelt, wenn es sich um Kapitalanteile an einer Körperschaft handelt. Hier ist sowohl die Körperschaft als auch der Anteilseigner steuerpflichtig.

Hinzu kommt die Gewerbesteuer, die heute überwiegend den Gewinn trifft. Die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form ist nichts anderes als eine Strafsteuer auf solide Un-

ternehmensfinanzierung. Ein Unternehmen, das sich mit viel Eigenkapital und wenig Fremdkapital finanziert, zahlt – einschließlich seiner Anteilseigner – erheblich mehr Steuern als ein Unternehmen, das seinen Eigenkapitalanteil minimiert und Investitionen hauptsächlich mit Kredit finanziert. Die Eigenkapitalschwäche deutscher Unternehmen hat ganz überwiegend steuerliche Gründe. Es wird häufig behauptet, die Eigenkapitalschwäche beruhe darauf, daß die Gewinne zu niedrig seien. Das läßt sich leicht widerlegen: In den 50er und 60er Jahren, als die Gewinne höher waren als heute, fielen die Eigenkapitalquoten noch schneller als in den 70er und 80er Jahren. Die nachteiligen wirtschaftlichen Auswirkungen der hohen Besteuerung von Eigenkapitalerträgen und ihre Folge, die niedrige Eigenkapitalquote, kann man gar nicht überschätzen: Ein Unternehmen, das einen niedrigen Eigenkapitalanteil hat, ist weniger in der Lage, Risiken auf sich zu nehmen. Das bedeutet, daß Unternehmen mit wenig Eigenkapital auch nur wenig investieren können. Seit etwa einem Jahrzehnt investieren die Unternehmen fast nur noch im Rahmen der einbehaltenen Gewinne und der Abschreibungsgegenwerte. Sie nehmen nur noch wenig zusätzlichen Kredit auf, sei es, daß sie wegen der niedrigen Eigenkapitalquote nicht mehr kreditwürdig sind, sei es, daß keine Bereitschaft zu weiterer Verschuldung besteht. Die niedrige Eigenkapitalquote hemmt also die Investitionen in Unternehmen. Darüber hinaus drängt sie auch die Investitionsmittel in andere Verwendungsformen. Anstelle von riskanten Investitionen in Sachvermögen oder in Forschungs- und Entwicklungsprojekte bevorzugen die Unternehmen in viel höherem Maße als früher sichere Anlagen in Geldvermögen. Darüber hinaus ist es auch viel weniger riskant, einen bestehenden Produktionsapparat zu rationalisieren als neue Produkte zu entwickeln und auf den Markt zu bringen. Langfristig setzt eine günstige Entwicklung der Wirtschaft Neutralität bei der Besteuerung gegenüber den Finanzierungsformen voraus. Sie ist bei der Bürgersteuer gegeben.

43. Die privaten Haushalte besitzen in der Bundesrepublik ein Geldvermögen von rund zwei Billionen DM, dem notwendigerweise Verbindlichkeiten in gleicher Höhe gegenüberstehen. Das Eigenkapital der Unternehmen (ohne Finanzinstitute) liegt bei etwa 400 Mrd. DM, also nur bei einem Fünftel des privaten Geldvermögens. Wir sind historisch erstmals in der Situation, daß breite Kreise der Bevölkerung Vermögen bilden können und Vermögen bilden. Das bedeutet umgekehrt, daß die Unternehmen mehr als jemals zuvor in der Geschichte darauf angewiesen sind, sich über die Vermögen breiter Schichten zu finanzieren. Dieses Vermögen ist vorhanden, es findet seinen Weg aber nicht in das Eigenkapital. In derselben Zeit, in der sich das private Geldvermögen verdoppelt hat, haben sich die Bestände der privaten Haushalte an Beteiligungstiteln vermindert. Die Eigenkapitalschwäche der Unternehmen und der Mangel an Beteiligungstiteln in Arbeitnehmerhand sind nur zwei Seiten derselben Medaille. Vermögenspolitik muß heute in erster Linie Steuerordnungspolitik sein. Die Ersparnisse der privaten Haushalte müssen den Unternehmen stärker in Form von Eigenkapital nutzbar gemacht werden.

**...Gleiche
Besteuerung
von Betei-
ligungstiteln**

Ein weiterer Grund für die dargestellte Entwicklung ist die Nichtneutralität unseres Steuersystems gegenüber den Rechtsformen der Unternehmen. Die Rechtsform, die sich für die Sammlung vieler kleiner Kapitalien am besten eignet, ist die Aktiengesellschaft. Sie ist gleichzeitig die höchst besteuerte Gesellschaftsform. Bei wenigen Anteilseignern lassen sich – beispielsweise in der GmbH – steuersparende Konstruktionen verwirklichen. Bei der Publikumsaktiengesellschaft ist das nicht mehr möglich. Fragwürdig ist aber nicht nur die Höhe der Besteuerung, sondern auch ihre Struktur. Die Besteuerung des einbehaltenen Gewinnes von Kapitalgesellschaften mit dem höchsten Satz der Einkommensteuer (im Durchschnitt heute etwa die Hälfte der Gewinne) bedeutet eine Höherbelastung eines Anteilseigners, der einen persönlich niedrigeren Steuersatz hat. Zahlt dagegen der Anteilseigner ohnehin den höchsten Steuersatz, dann wird er durch die Besteuerung des einbehaltenen Gewinnes nicht zusätz-

...Keine Diskriminierung von Risiken

lich belastet. Also wird es für den Bezieher hoher Einkommen relativ günstiger, sich an Unternehmen zu beteiligen, als für den Bezieher geringerer Einkommen. Der wirtschaftlichen Logik folgend muß man erwarten, daß sich Beteiligungsvermögen bei den Beziehern hoher Einkommen konzentriert, während die Bezieher geringerer Einkommen ihr Vermögen in anderen Formen halten. Genau das ist auch der Befund. Die starke Konzentration des Beteiligungsvermögens hat überwiegend steuerliche Gründe. Bei der Bürgersteuer fallen diese Gründe weg. Eigenkapitaltitel werden nicht nur gleich besteuert wie andere Vermögensformen. Ihre Erträge unterliegen auch letztlich dem persönlichen Steuersatz des Anteilseigners.

44. Die Periodisierung von Einkommen führt in Verbindung mit unserem gegenwärtigen Progressionstarif dazu, daß gleichmäßig fließende Einkommen steuerlich günstiger behandelt werden als schwankende. Im gegenwärtigen System werden somit schwankende Einkommen, die aus riskanten Investitionen und Tätigkeiten resultieren, gegenüber gleichmäßigeren Einkommen, die aus risikoloserer Aktivitäten fließen, benachteiligt. Da die Periodisierung des Einkommens für die Steuerlast bei der Bürgersteuer keine Rolle spielt, würde dieser Effekt ebenfalls vermieden.

Die steuerliche Diskriminierung der Übernahme von Risiko ist heute dann besonders ausgeprägt, wenn Unternehmen andere Unternehmen gründen. Dieses Gründungsgeschäft ist hoch riskant. Es wird nur durchgeführt, wenn es entsprechend hohe Gewinne erwarten läßt. Im 19. Jahrhundert blühte dieses Geschäft. Ein Unternehmen A gründete ein Unternehmen B. A behielt die Anteile so lange, bis das Unternehmen B eine genügend hohe Rendite erzielte, und veräußerte dann die Anteile über die Börse. In diesem Fall wird heute sowohl der einbehaltene Gewinn des Unternehmens B als auch der Veräußerungsgewinn des Unternehmens A steuerpflichtig. Es handelt sich um eine Doppelbesteuerung ein und desselben Gewinnes. Angesichts der Höhe der Steuern ist das Gründungsgeschäft zum Erliegen gekommen. Da es kein Gründungsge-

schäft mehr gibt, sucht man alle möglichen Behelfe in der Form von Technologieparks und Gründungszentren. Die Gründung von Unternehmen wird also staatlich subventioniert. Das Resultat der Besteuerung ist nahezu absurd: Der Fiskus erlöst keine Steuern, weil das Geschäft wegen der hohen fiskalischen Belastung zum Erliegen gekommen ist, andererseits subventioniert der Fiskus Technologieparks, weil der Markt riskante Gründungen nicht mehr finanziert. Hier haben wir es mit einem der Fälle zu tun, in dem die Abschaffung einer Steuer – in Form der Doppelbesteuerung – die Steuererträge insgesamt verbessern würde. Da diese Form der Doppelbesteuerung bei der Bürgersteuer vermieden wird, darf damit gerechnet werden, daß der Markt selbst wieder genügend Gründungskapital zur Verfügung stellt.

45. Die Steuerlast und die Steuerlastverteilung hängen in unserem gegenwärtigen Steuersystem in hohem Maße von der Geldentwertung ab. Das hat zwei Aspekte:

**...Belastung
ist inflations-
neutral**

- (1) Der erste ist als „kalte Progression“ viel diskutiert worden. Gleiche reale aber höhere nominale Einkommen unterliegen wegen der Progression des Einkommensteuertarifs höheren Steuersätzen. Bei der Bürgersteuer sind die Steuerlast und die Steuerlastverteilung nicht mehr von der Inflation abhängig. Das Basisgeld wird dynamisiert, ist also in seiner realen Höhe inflationsunabhängig. Der Konsum und das Vermögen am Lebensende unterliegen einer Proportionalsteuer. Bei einer Proportionalsteuer wachsen Steuern und Steuerbemessungsgrundlage im gleichen Verhältnis, so daß die reale Steuerlast gleich bleibt.
- (2) Der zweite Aspekt ist weniger diskutiert worden. Wenn ein Vermögen bei 4 Prozent Inflation eine Rendite von 8 Prozent abwirft, so ist das das gleiche, als wenn es bei Preisniveaustabilität 4 Prozent Rendite abwerfen würde. Nach Steuern sieht die Rechnung aber anders aus. Der Investor hat im Falle der Preisstabilität ein Einkommen zu versteuern, das einer Rendite von 4 Prozent entspricht. Im Inflationsfall versteuert er dage-

gen die volle Rendite von 8 Prozent. Bei 50 Prozent Steuersatz bleibt ihm im Inflationsfall nach Steuern gar kein reales Einkommen mehr übrig. Die reale Besteuerung seines Einkommens beträgt in den Zahlen des Beispiels 100 Prozent. Im Falle der Preisstabilität dagegen bleibt ihm eine reale Rendite von 2 Prozent nach Steuern übrig. Der reale Steuersatz beträgt – wie der nominale – 50 Prozent. Dieser Effekt tritt nicht nur bei Geldvermögen, sondern bei jeglichem Vermögen auf. Auch die Gewinne der Unternehmen enthalten inflationäre Scheingewinne, die der vollen Besteuerung unterliegen. Beim System der Bürgersteuer ergibt sich dagegen eine inflationsneutrale Belastung wegen der Aufteilung zwischen Konsum- und Vermögenszuwachssteuer.

...Die Grenzbelastung sinkt deutlich

46. In der Literatur findet sich häufig die Befürchtung, daß bei einer Negativsteuer die Bereitschaft zu arbeiten zurückgeht und daß die Schwarzarbeit zunimmt. Diese Befürchtung gründet sich darauf, daß eine Negativsteuer notwendigerweise einen höheren durchschnittlichen Marginalsteuersatz haben muß als eine Einkommensteuer gleichen Steueraufkommens, aber ohne negativen Tarifast. Diese Befürchtung beruht auf einer unvollständigen Analyse. Die Negativsteuer nach unserem Vorschlag ersetzt nicht nur die bisherigen direkten Steuern, sondern auch die bisherigen Sozialtransfers einschließlich der Sozialhilfe. Man kann also nicht die heutige Einkommensteuer mit der Bürgersteuer vergleichen, sondern muß auch die Transferzahlungen mitberücksichtigen. Im Falle der Sozialhilfe werden heute Arbeitserträge voll auf die Sozialhilfesätze angerechnet. Das bedeutet, daß in diesem Bereich der marginale Steuersatz bei 100 Prozent liegt. Dagegen ist nach unserem Vorschlag der Marginalsteuersatz hierfür nur 50 Prozent; der Anreiz zu arbeiten bleibt also in viel größerem Maße erhalten als im derzeitigen System. Ein weiterer Gesichtspunkt ist noch wichtiger. Die Bürgersteuer ermöglicht es, die Sozialversicherungsbeiträge vom Einkommen zu lösen. Das gilt zumindest für die gesetzliche Krankenversicherung und die Arbeitslosenversicherung. Die Marginalbelastung mit Lohn-

steuer, Krankenversicherungsbeitrag und Arbeitslosenversicherungsbeitrag (einschl. der Arbeitgeberbeiträge) liegt im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt bei rund 60 Prozent. Werden der Krankenversicherungsbeitrag und der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung vom Einkommen unabhängig, dann sinkt die Belastung einer zusätzlichen Arbeitsstunde von 60 Prozent auf den Marginalsteuersatz der Bürgersteuer von 30 Prozent. Diese Rechnung muß noch ergänzt werden: Wird von der Annahme ausgegangen, daß aus dem Einkommen einer zusätzlichen Arbeitsstunde 20 Prozent gespart werden, dann ist die vorläufige Grenzbelastung des Einkommens mit Steuern nur noch 24 Prozent. Die Grenzbelastung sinkt also deutlich, so daß man erwarten muß, daß sowohl die Bereitschaft zu arbeiten sich verstärkt, als auch die Bereitschaft zur Schwarzarbeit abnimmt.

VI. Übergangsregelungen

Konservative Schätzung der Steuer- und Basisgeldsätze

47. Die hier vorgeschlagenen Steuer- und Basisgeldsätze sind so kalkuliert, daß die Bürgersteuer denselben Ertrag bringt wie die Steuern, die sie ersetzt, vermindert um die Sozialleistungen, die sie ersetzt. Das ist aus mehreren Gründen eine konservative Schätzung:

- Zum ersten wird die Umverteilungspolitik effizienter, wenn den Bedürftigen anstelle von Sachleistungen oder bedingten Zahlungen Geld zur freien Verfügung gegeben wird. Deshalb läßt sich in vielen Fällen der soziale Aufwand kürzen, ohne daß sich der soziale Nutzen für die Begünstigten vermindert.
- Zum zweiten macht die Trennung von Wirtschaftslenkung und Umverteilung die Wirtschaft effizienter, das Steuersystem also ergiebiger.
- Zum dritten wird schließlich die Besteuerung gleichmäßiger. Da wirtschaftliche Aktivitäten nicht mehr in niedrig besteuerte Bereiche gedrängt werden, ergibt sich ein höheres Steueraufkommen.

Ohne Über- gangsregelun- gen ergäbe sich eine Verschiebung der Steuerlast- verteilung

48. Bei der Bürgersteuer ist die Steuerzahllast in anderer Weise über das Leben verteilt als bei der heutigen Einkommensteuer. Die laufende Steuerzahllast des einzelnen ist geringer. Dafür tritt nach dem Lebensende eine Steuernachzahlung in Form der Vermögenszuwachssteuer auf. Würde man die Bürgersteuer ohne weitere Übergangsregelungen in Kraft setzen, so hätte das erhebliche Ungerechtigkeiten zur Folge: Das gesamte, aus versteuertem Einkommen gebildete Vermögen sowie der bisher steuerfreie Vermögenszuwachs von Bürgern, die unmittelbar nach der Umstellung sterben, unterläge der Vermögenszuwachssteuer. Auch diejenigen, die den Zeitpunkt der Umstellung weitaus länger überleben, trifft diese Doppelbesteuerung insoweit, als ihr Vermögen in der Zeit vor der Umstellung angewachsen war. Deshalb ist eine Übergangslösung, die eine derart einseitige Belastung zumindest stark abschwächt, unumgänglich.

49. Es wäre auch nicht gerechtfertigt, nur den bis zum Tode unbesteuernten Anteil des Vermögenszuwachses der Steuer zu unterwerfen, selbst wenn dieser Anteil festgestellt werden kann, was z.B. bei Häusern oder Bauernhöfen, die sich schon seit mehreren Generationen im Besitz einer Familie befinden, kaum möglich sein dürfte. Zwar trifft es zu und läßt sich auch nachweisen, daß jemand, der ein Haus im Wert von 500.000,- DM hinterläßt, das er zwanzig Jahre zuvor für 140.000,- DM erworben und steuermindernd auf 80.000,- DM abgeschrieben hat, einen unbesteuernten Vermögenszuwachs von 420.000,- DM erzielt hat. Doch wenn man auf diesen Anteil des Vermögenszuwachses eines kurz nach der Umstellung verstorbenen Bürgers die Vermögenszuwachssteuer erheben wollte, ließe man die Vermögenswirkungen außer acht, die sich vorher aus der ungleichen steuerlichen Belastung der verschiedenen Investitionsformen durch den Gesetzgeber ergeben hatten. Diese Eingriffe haben nämlich dazu geführt, daß hochbesteuerte Anlageformen – z.B. Eigenkapital von Unternehmen – auch hohe Renditen vor Steuern erzielen müssen, während sich der Investor bei niedrig besteuerten Anlagen – z.B. Wohnungseigentum – auch mit niedrigeren Renditen zufrieden geben konnte. Diese Rechnung, die der Investor – etwa beim Kauf eines Hauses – im Vertrauen auf die Fortgeltung der Steuergesetze aufgestellt hat, würde nachträglich falsch, wenn bisher steuerfreie oder niedrig besteuerte, dafür aber relativ geringe Vermögenszuwächse voll steuerpflichtig würden.

Übergangsproblem beim Vermögen

50. Würde man allerdings sämtliche beim Systemwechsel schon vorhandene Vermögen von der Vermögenszuwachssteuer freistellen, dann würde diese Steuer im ersten Jahr fast keinen Ertrag bringen. Sie erreicht erst sehr langsam – in etwa 30 Jahren – ihren vollen Ertrag. Es käme also zu einer beträchtlichen und langanhaltenden Lücke im Steueraufkommen. Die Logik des Systems wird deutlich, wenn man sich vorstellt, der Staat würde kaufmännisch bilanzieren. Wenn nur der Konsum der laufenden Besteuerung unterworfen wird und die Ersparnisse erst nach Lebensende der Vermögenszuwachssteuer un-

Staatshypothek auf neugebildetes Vermögen

terliegen, so bedeutet das – gemessen am heutigen System – eine langfristige Steuerstundung. Die gestundete Steuer verzinst sich dabei mit demselben Prozentsatz, mit dem sich das Vermögen selbst verzinst. Der Staat erwirbt gewissermaßen eine Hypothek auf sämtliche neugebildeten Vermögen. Eine kaufmännische Bilanz des Staates würde also eine ständige Erhöhung der Staatsvermögen ausweisen. Dieser staatliche Vermögenszuwachs ist das Gegenstück zur Lücke im Steueraufkommen.

Anders ausgedrückt: Kaufmännisch gerechnet bringt die Bürgersteuer vom ersten Jahr ab denselben Ertrag wie die Steuern und Subventionen, die sie ersetzt. Sie erbringt diesen Ertrag nur anfangs nicht in Geld, sondern in Form staatlicher Vermögenszuwächse.

Diese Betrachtungsweise würde es nahelegen, das vorhandene Vermögen von der Vermögenszuwachssteuer freizustellen und die Lücke im Steueraufkommen durch Kreditaufnahme zu finanzieren. Immerhin stünde dieser Staatsverschuldung eine entsprechend hohe staatliche Vermögensbildung gegenüber. Auch würden die Wirkungen, die der Staatsverschuldung im allgemeinen zugeschrieben werden – Erhöhung des Zinsniveaus und geringere gesamtwirtschaftliche Ersparnis –, hier vermutlich nicht eintreten. Die Staatsverschuldung wäre wahrscheinlich nur der Gegenposten einer höheren privaten Kapitalbildung, also sowohl zinsneutral als auch neutral hinsichtlich der Gesamtvermögensbildung.

Dies wäre zwar eine gerechte, gleichwohl nicht eine wünschenswerte Lösung des Übergangsproblems. Denn eine Senkung der durchschnittlichen Steuerbelastung und damit ein marginaler Steuersatz von 30 Prozent wäre dann nicht möglich, weil der Staat für die aufgenommenen Kredite Zinsen zu zahlen hätte. Um diese Zinsausgaben müßten die Steuern höher sein als im vorliegenden Modell, damit das System auf Dauer aufkommensneutral sein könnte.

51. Um zu vermeiden, daß nach der Übergangsfrist eine dauerhafte Belastung des Staates durch Zinsen aus der Übergangsregelung verbleibt, müssen die laufenden Steuern vorübergehend erhöht werden. Diese Erhöhung sollte im Zeitablauf in dem Maße wieder zurückgeführt werden, wie die Vermögenszuwachssteuer höhere Erträge bringt. Bei der erforderlichen Steuererhöhung kann es sich um eine Erhöhung der Bürgersteuer selbst handeln. So wäre etwa bei einer 40prozentigen Freistellung des vorhandenen Vermögens im ersten Jahr nach dem Übergang bei der Bürgersteuer vorübergehend ein Steuersatz von 33 Prozent (statt 30 Prozent) erforderlich. Würde man stattdessen die Mehrwertsteuer wählen, so wäre eine Erhöhung um 4,5 Prozentpunkte erforderlich. Die vorübergehenden Steueraufschläge könnten um so niedriger sein, je mehr die beim Übergang schon vorhandenen Vermögen der Zuwachssteuer unterworfen werden.

Vorübergehende Steuererhöhung zur Deckung der Steuerlücke

52. Konkret bietet sich als einfache und robuste Lösung für die Übergangszeit eine Kombination von herabgesetzten Freibeträgen, vorübergehend höheren Steuersätzen und vorübergehender Kreditaufnahme an. Sie könnte folgendermaßen aussehen:

Kombinationslösung für den Übergang

- Für das Vermögen, das beim Systemübergang vorhanden ist, wird ein Freibetrag bei der Vermögenszuwachssteuer eingeräumt. Dieser Freibetrag wird in einem Zeitraum von zehn Jahren linear auf Null abgebaut.
- Die sich danach ergebende rechnerische Lücke im Steueraufkommen wird zu je einem Drittel durch Erhöhung der Sätze der Bürgersteuer, der Mehrwertsteuer und durch staatliche Kreditaufnahme geschlossen.

Dabei ist wahrscheinlich, daß Kredite gar nicht lange in Anspruch genommen zu werden brauchen. Der Autokonsolidierungseffekt der Bürgersteuer (Verbesserung der Steuerstruktur, Anregung der Wirtschaftsaktivitäten) ist wahrscheinlich größer als die rechnerische Lücke. Diese Lücke schließt sich kontinuierlich im Laufe der Über-

gangsfrist von zehn Jahren. Der gewonnene Spielraum sollte dabei zunächst zur Verminderung der Kreditaufnahme, danach zur Senkung der Sätze bei der Bürgersteuer und der Mehrwertsteuer verwandt werden.

VII. Schlußbemerkung

53. Es ist häufig die Meinung zu hören, unser Steuersystem sei so kompliziert geworden und müsse auch so kompliziert sein, weil differenzierte Lebensstatbestände eine differenzierte steuerliche Regelung erfordern. Das Gegenteil ist richtig. Steuerrecht muß nicht differenzierter, sondern allgemeiner werden. Die Steuern und Subventionen, die durch die Bürgersteuer ersetzt würden, nehmen vermutlich zehnmal mehr Gesetzestext in Anspruch als die Bürgersteuer. Die Gesetzgebung wird also drastisch vereinfacht. Diese sehr viel einfachere Gesetzgebung wäre aber gleichzeitig viel gerechter als die heutige, weil jedermann nach denselben Prinzipien besteuert oder unterstützt würde.

Ausblick

Der Staatsanteil am Sozialprodukt ginge durch die Bürgersteuer deutlich zurück. Heute erhebt der Staat auf der einen Seite Steuern und zahlt sie auf der anderen Seite als Subventionen wieder aus. Er nimmt das Geld aus der rechten Tasche und steckt es in die linke Tasche hinein. Diese ganzen Umwege über die Staatskasse entfallen. Steuerpflichten und Subventionsansprüche werden gleich beim Bürger verrechnet. Je mehr Mut man beim Abbau von Subventionen zeigt, desto deutlicher könnte man den Staatsanteil zurückführen.

Die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen sind in ihrem vollen Ausmaß gar nicht abzusehen. Die Bürgersteuer läßt eine starke Erhöhung der Eigenkapitalquote und der Außenfinanzierung erwarten. Sie dürfte die Kapitalbildung stimulieren und dieses Kapital in weit höherem Maße als derzeit in die gewerbliche Wirtschaft fließen lassen. Es würden wieder mehr Arbeitsplätze geschaffen. Die Bürgersteuer ist für sich allein schon ein Vermögensbildungsprogramm, das weit wirksamer ist als all das, was bisher erörtert wurde.

Es wurde oft die Befürchtung geäußert, daß die Negativsteuer (als Bestandteil der Bürgersteuer) ein so machtvoll Instrument der Umverteilung in der Hand des Staates wäre, daß man mit einer starken Zunahme der Umverteilung rechnen müsse. Dabei wird allerdings übersehen,

daß durch die Bürgersteuer die politische Konstellation völlig verändert wird. Heute werden Umverteilungsmaßnahmen beschlossen, ohne daß bekannt ist, wer die Opfer dafür zu tragen hat. Infolgedessen regt sich gegen zusätzliche Umverteilungsmaßnahmen kaum politischer Widerstand. Bei der Bürgersteuer wäre das anders. Werden Umverteilungsmaßnahmen auf die Bürgersteuer begrenzt, dann wird unmittelbar sichtbar, wer begünstigt ist und wer die Opfer zu tragen hat.

Darüber hinaus erleichtert die Bürgersteuer eine Fülle von Reformvorhaben auf ganz anderen Gebieten. Das reicht von der Neuordnung der Alterssicherung über die Reform der gesetzlichen Krankenversicherung und des Gesundheitswesens, die Reform des Bildungswesens, die Beteiligung der Arbeitnehmer an den Betrieben, die Familienpolitik bis zur Finanzverfassung und zum Abbau der Schwarzarbeit. Wenn der Staat in die Märkte eingreift, dann tut er das meist mit verteilungspolitischen Absichten. Dadurch wird die Leistungsfähigkeit der Märkte beträchtlich gemindert. Mit der Bürgersteuer steht ein Instrument zur Verfügung, das alle Absichten des sozialen Ausgleichs in sich aufnehmen kann. So wird es möglich, den Märkten ihre volle Funktion zurückzugeben. Die Bürgersteuer ist mehr als eine Steuerreform. Sie stößt Tore auf, die bisher verschlossen waren.

Anhang

Basisgeldstaffelung

A. Grundbedarf	Basisgeld (1982)	
	monatlich DM	jährlich DM
I. Grundbedarf ohne Wohnbedarf		
(1) Personen über 18 Jahre, soweit sie nicht in die Gruppe (2) fallen	390	4680
(2) nicht erwerbstätige Ehe- gatten, die nicht getrennt leben	190	2280
(3) Personen bis zu 7 Jahre	180	2160
(4) Personen über 7 Jahre bis zu 11 Jahre	250	3000
(5) Personen über 11 Jahre bis zu 15 Jahre	290	3480
(6) Personen über 15 Jahre bis zu 18 Jahre, soweit sie nicht in die Gruppe (2) fallen	350	4200
II. Wohnbedarf		
(7) 1-Personen-Haushalt	300	3600
(8) 2-Personen-Haushalt	400	4800
(9) für jedes weitere in die Veranlagung einzubeziehen- de Haushaltsmitglied	90	1080
B. Mehrbedarfszuschläge für		
(10) Erwerbstätige	50	600
(11) Personen über 65 Jahre	70	840
(12) Personen, die mit min- destens 2 Kindern unter 16 Jahren zusammenleben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen:		
2 - 3 Kinder	100	1200
4 und mehr Kinder	200	2400

	Basisgeld (1982)	
	monatlich DM	jährlich DM
(13) werdende Mütter vom Beginn des vierten Schwangerschaftsmonats an	100	600
(14) körperbehinderte Personen mit einem Grad der Erwerbsminderung von		
25 - 34 %	70	840
35 - 44 %	110	1320
45 - 54 %	160	1920
55 - 64 %	220	2640
65 - 74 %	290	3480
75 - 84 %	370	4440
85 - 90 %	450	5400
91 - 100 %	550	6600
Blinde und dauernd Pflegebedürftige	1200	14400
(15) Tuberkulosekranke während der Dauer der Heilbehandlung	100	1200
(16) anderweitig nicht ersetzte Aufwendungen bei sonstiger Krankheit, Geburt und Tod		in nachgewiesener Höhe
Personen über 14 Jahre, die sich in Schul-, Fachschul-, Hochschul- oder Berufsausbildung befinden:		
über 14 bis zu 18 Jahre:		
(17) Ausbildung am Wohnort	40	480
(18) Ausbildung mit auswärtiger Unterbringung	90	1080
(19) über 18 Jahre	100	1200

Bisherige Veröffentlichungen des KRONBERGER KREISES:

- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit
Woher sie kommt und wie man sie beheben kann
(1984)
- 6 Die Wende
Eine Bestandsaufnahme der deutschen
Wirtschaftspolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung
Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung
von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)

Vom FRANKFURTER INSTITUT für wirtschaftspolitische Forschung e.V.:

Wolfram Engels,
Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit
(1985)

ISBN 3-89015-011-X