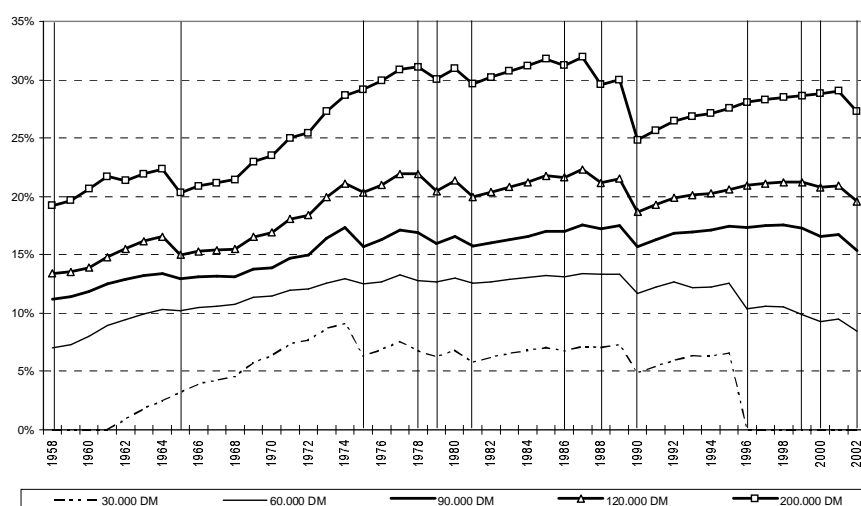


ECHTE STEUERREFORMEN - EINE RARITÄT

Tarifliche Steuerlast der letzten 40 Jahre und Aussicht bis 2002

Eine echte Reform der Einkommensteuer muß mehr Anreize für Investitionen und Beschäftigung schaffen sowie einen Beitrag zur Steuergerechtigkeit und zur Vereinfachung leisten. Diese Ziele können auch bei einer aufkommensneutralen Reform realisiert werden. Nach Jahrzehnten des Anstiegs der Belastungen auf das Einkommen wären Nettoentlastungen hochwillkommen. Die historische Erfahrung zeigt jedoch, wie schwer Nettoentlastungen politisch durchzusetzen sind. Der Normalfall bleibt die kalte Progression, ab und zu vorübergehend unterbrochen durch Steuerreformen.

Abbildung 1: Steuerbelastung von 1958-2002



Anmerkung: Durchschnittssteuersätze bezogen auf Bruttoeinkommen, Bruttoeinkommen = Werte in Legende (DM p.a. in Löhnen von 1998); vertikale Linien = „große Steuerreformen“.

Annahmen: Splittingtarif, ein Einkommensbezieher, Bruttoeinkommen rückwärts deflationiert mit dem Tarifindex für Angestellte bzw. bis zum Jahr 2002 mit 2% p.a. inflationsiert (indexierte Bemessungsgrundlage). Zu versteuerndes Einkommen = Bruttoeinkommen abzgl. der jeweils gültigen Arbeitnehmerfreibeträge und der abziehbaren gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge.

Die Abbildung 1 macht deutlich, wie sich die durchschnittlichen Steuerbelastungen in den letzten 40 Jahren für 5 Steuerzahler mit unterschiedlichen Einkommen verändert haben. Um über die Zeit eine grobe Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurde die Entwicklung der Bruttoeinkommen mit dem Tarifindex für Angestellte indexiert. Es liegt auf der Hand, daß sich bei 40jährigen „Rückrechnungen“, gewisse Verzerrungen ergeben. Insgesamt dürften die Relationen der Belastungsveränderungen jedoch einigermaßen plausibel abgebildet werden. Sonderfreibeträge und Gestaltungsmöglichkeiten werden nicht modelliert. Die Einkommensbezieher tragen in der Rechnung die tariflich vorgesehenen Steuersätze.

Einige Ergebnisse sind besonders auffällig: von 1965 bis 1974 blieben die Steuertarife ein ganzes Jahrzehnt unverändert. Dennoch verursachten die kräftigen nominalen und realen Einkommenssteigerungen einen dramatischen Anstieg der Durchschnittssätze. Die damalige Erhöhung der Staatsquote konnte ohne tarifliche Steuererhöhungen finanziert werden. Bei z.T. hohen Preissteigerungsraten in den 70er Jahren konnte die kalte Progression kräftig zuschlagen. Eine wirkliche Steuerreform müßte sich vornehmen, den Tarif zu indizieren, um diese ungewollten Veränderungen in den Griff zu bekommen.

1975 hat ein neuer Tarif die Wirkung der kalten Progression nur vorübergehend abgemildert. Immer wieder unterbrochen durch Phasen der Steigerung blieben danach die Durchschnittssteuersätze in der Periode bis 1990 in der Tendenz weitgehend konstant. Das in den 70er Jahren politisch gewollte Auseinanderlaufen der Belastungen der oberen Einkommenschichten (Mittelstandsbauch) im Vergleich zu den mittleren Einkommenschichten wurde gebremst. Die Steuerreform 1990 hat deutliche Entlastungen gebracht, die jedoch in den Folgejahren wieder rückläufig waren.

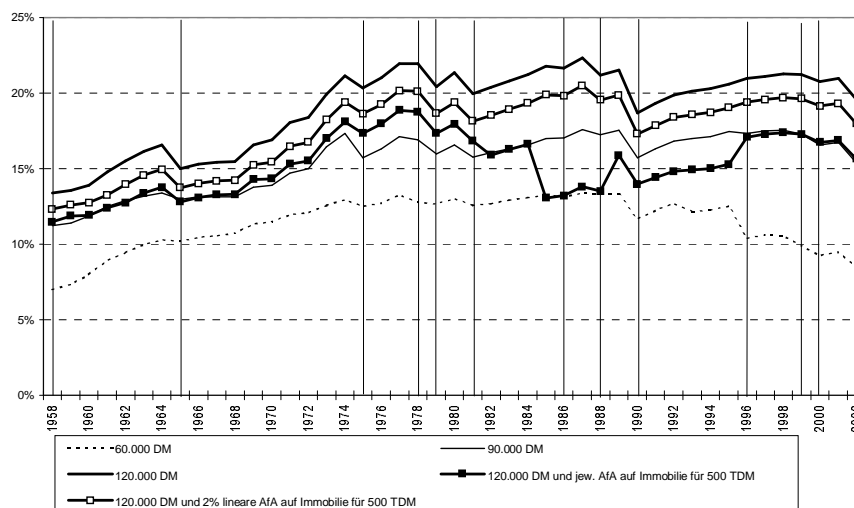
Wirklich nachhaltige Veränderungen ergaben sich durch die Steuerreform 1996 als Folge des Verfassungsgerichtsurteils. Hier wurde durch die Anhebung des Grundfreibetrags das Ehepaar mit niedrigstem Einkommen völlig aus der Steuerbelastung herausgenommen. Bei den oberen Einkommenschichten blieb diese Reform weitgehend neutral. Ähnliche dramatische Veränderungen in der Tarifstruktur könnten sich durch das aktuelle Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Haushaltsfreibetrag von Familien ergeben. Offensichtlich sind echte Steuerreformen nur auf Initiative der Karlsruher Richter möglich! Die aktuellen Steuerreformpläne drücken selbst durch die Senkung der Spitzensteuersätze im Jahr 2002 die Belastung der „Besserverdiener“, nicht wieder auf das Niveau von 1996. Gleichzeitig steigen die Abgabensätze der Sozialversicherungen unermüdlich weiter.

Steuervermeidung: Beispiel Mietwohnungsbau

Eine realistische Diskussion muß zur Kenntnis nehmen, daß die langfristigen Entwicklungen der Tarife immer nur die halbe Wirklichkeit widerspiegeln. Für den einzelnen Steuerzahler oft bedeutsamer sind die Gestaltungsmöglichkeiten. Abbildung 2 verdeutlicht die Möglichkeiten, die sich allein durch Immobilieninvestitionen ergeben. Wie die Abbildung zeigt übersteigen die Steuervermeidungen durch eine Immobilieninvestitionen in Höhe von 500.000 DM (in Preisen von 1998) die Auswirkungen aller tariflichen Entlastungen wie sie durch Steuerreformen bisher zugestanden wurden. Sie führten z.B. dazu, daß Mitte der 80er Jahre die Effektivbelastungen eines Steuerpflichtigen mit 120.000 DM Bruttoeinkommen (in Preisen von 1998) bis auf die Belastungen eines Steuerpflichtigen mit 60.000 DM absinken konnte. Vor allem in den 80er Jahren hat die Gestaltungsfreiheit durch sehr hohe Abschreibungssätze ständig zugenommen. Die Steuertarife stehen seither für hohe Einkommensbezieher immer häufiger bloß auf dem Papier. Das Steuerrecht ist durch die Vielzahl der

Gestaltungsmöglichkeiten völlig intransparent geworden. Niemand weiß, welche Verteilungseffekte dadurch entstehen.

Abbildung 2: Durchschnittssteuersätze (Splittingtarif, ein Einkommensbezieher) von 1958-2002 bei indexierten Bruttoeinkommen und Immobilieninvestitionen



Annahmen: Immobilieninvestition (Gebäudeanteil 80%), die mit dem jeweils aktuellen AfA-Satz der Anschaffungsperiode bzw. linear mit 2% abgeschrieben wird. Bemessungsgrundlage für die Abschreibungshöhe in DM ist eine real konstante Investition in Höhe von 500 TDM in Preisen von 1998. Die nominale Preisentwicklung folgt dem Baupreisindex.

Fast wichtiger als alle Diskussionen um Tarifverläufe bleibt eine kritische Überprüfung aller Ausnahmetatbestände mit dem Ziel, sie zugunsten einer breiteren Bemessungsgrundlage und niedriger Steuersätze zu beseitigen. Eine geringere Progression würde außerdem die heimlichen Steuererhöhungen verlangsamen. Erst dann erhält der Tarif wieder seine Bedeutung und hat auch einen Aussagewert. Die gegenwärtige Reform ändert an diesen grundlegenden Verhältnissen wenig. Dies wird allein daraus deutlich, daß auch nach der Reform eine degressive Abschreibung mit einem Anfangsabschreibungssatz von 5% bestehen bleibt. Solche exorbitanten Werte sind nicht einmal in den 60er Jahren zugestanden worden.

Im Ergebnis wurde das Steuerrecht immer mehr zu einem Feld der Sonderregelungen. Im Plenum konnte man trefflich Grundsatzdebatten über Spitzensteuersätze veranstalten, die de facto immer weniger Bedeutung hatten. Allein die Forderung nach demokratischer Kontrolle und nach Transparenz muß zu dem Ergebnis führen, das Einkommensteuerrecht zu vereinfachen, die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, die Tarife abzusenken. Ohne eine solche Vereinfachung degeneriert das Einkommensteuerrecht zu einem Mausechensystem, dem breite Schichten nur mit Mißtrauen und Ablehnung gegenüber stehen können. Es wäre an der Zeit, eine wirkliche Steuerreform zu starten und die seit 20 Jahren mit wenigen Ausnahmen immer wieder hochgelobten Scheinreformen gar nicht erst zu versuchen.