

ifo Vorschlag zur Steuerreform

Das Steuersystem muß weiter reformiert werden. Insbesondere im Hinblick auf die hohen deutschen Unternehmensteuersätze herrscht hier weitgehend Einigkeit in Politik und Wissenschaft. Eine reine Unternehmensteuerreform greift jedoch unweigerlich zu kurz. Auch die persönliche Einkommensteuer sollte in das Konzept eines neutraleren Steuersystems bei niedrigeren Steuersätzen eingebunden werden, nicht zuletzt im Dienste einer verbesserten Funktionstüchtigkeit der Kapital- und Arbeitsmärkte. Hier wird ein konkreter Vorschlag gemacht, wie eine solch breit angelegte Reform aussehen sollte. Durch die Realisierung dieses Vorschlags wird das Steuersystem einfacher und transparenter, und den aktuellen verfassungsmäßigen Vorgaben wird Rechnung getragen. Zur Finanzierung dieser Reform bedarf es allerdings eines Kraftakts bei der Kürzung von Steuervergünstigungen und Subventionen.

Die Reform der Einkommensteuer ist notwendig, ...

Auch nach den Änderungen durch das jüngste Steuerentlastungsgesetz, das in mehreren Stufen in Kraft tritt¹, weist das Einkommen- und Körperschaftsteuersystem erhebliche Mängel auf. Nach wie vor sind die tariflichen Einkommensteuersätze relativ hoch. Dies gilt auch im internationalen Vergleich bei den Steuersätzen auf Unternehmenserträge. Hohe Grenzsteuersätze wirken leistungshemmend, und sie rufen unproduktive Lobbyisten auf den Plan, deren Ziel es ist, die effektive Steuerbelastung über steuerliche Sondertatbestände und sonstige Vergünstigungen zu senken. Sie stören das Zusammenspiel der Marktkräfte und der politischen Kräfte gleichermaßen.

Auch die jüngste Rechtsprechung hat einen zusätzlichen Reformbedarf entstehen lassen. So hat das Bundesver-

¹ Durch diese jüngste Reform werden die Unternehmen sowohl entlastet als auch belastet. Entlastend wirkt die Senkung der Einkommensteuertarife (der Höchstsatz für gewerbliche Einkünfte sinkt im Jahr 1999 auf 45% und im Jahr 2000 auf 43%, und der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne sinkt 1999 von 45% auf 40%). Belastend wirkt die gleichzeitige Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die quantitativen Auswirkungen dieser steuerlichen Veränderungen auf den Unternehmenssektor lassen sich nur grob abschätzen, weil entsprechende Statistiken nicht verfügbar sind und weil sich die Zuordnung der einzelnen Maßnahmen zum Unternehmenssektor und zum privaten Haushaltssektor nur mit Hilfe vereinfachter Annahmen vornehmen läßt. Nach Schätzungen des ifo Instituts steigt durch diese Veränderungen die Belastung des Unternehmenssektors per saldo im Jahr 1999 um etwa 4 Mrd. DM und im Jahr 2002 um etwa 5 Mrd. DM. Durch die Ökosteuereform werden die Unternehmen allerdings wahrscheinlich leicht entlastet (1999 um etwa 2 Mrd. DM), weil die auf sie entfallenden Steuern (etwa 2 Mrd. DM) etwas niedriger sein dürften als die gleichzeitige Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung (etwa 4 1/4 Mrd. DM). Die privaten Haushalte werden durch das Steuerentlastungsgesetz per saldo im Jahr 1999 um rund 4 Mrd. DM, im Jahr 2000 um rund 6 Mrd. DM und im Jahr 2002 um rund 25 Mrd. DM entlastet. Durch die Ökosteuereform dürften die privaten Haushalte per saldo aber etwas mehr belastet werden (1999 etwa 2 1/4 Mrd. DM), weil die auf sie entfallenden zusätzlichen Steuern (1999 etwa 6 1/2 Mrd. DM) höher sein dürften als die gleichzeitige Senkung der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung (etwa 4 1/4 Mrd. DM). Nimmt man alle diese Maßnahmen zusammen, dann ergibt sich im Jahr 1999 für die Unternehmen eine Mehrbelastung von knapp 2 Mrd. DM und für die privaten Haushalte eine Minderbelastung von knapp 2 Mrd. DM.

fassungsgericht eine steuerliche Schlechterstellung der Familien mit Kindern im Vergleich zu Alleinerziehenden moniert und eine entsprechende Reform des Familienlastenausgleichs verlangt, und nach Auffassung des Bundesfinanzhofs ist es verfassungswidrig, gewerbliche Einkünfte geringer als andere Einkunftsarten zu besteuern.

Notwendig ist eine Reform des Steuersystems, die diesen Problemen Rechnung trägt und Bestand hat. Dies kann nur eine Reform sein, welche die Steuersätze für die Unternehmen deutlich senkt und gleichzeitig auch den Einkommensteuertarif über alle Einkommensgruppen hinweg und für alle Einkunftsarten spürbar reduziert. Manche erwägen jetzt eine Betriebsteuer mit einem niedrigen Steuersatz bei gleichzeitig relativ hohem Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer. Ob man damit die verfassungsmäßigen Bedenken umgehen kann, ist fraglich. Aber auch ökonomische Gründe sprechen gegen eine Spreizung zwischen dem Steuersatz für Unternehmen und dem Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer. Eine gleichzeitige Senkung der Steuersätze auf Unternehmenserträge und auf die persönlichen Einkünfte ist aus vielerlei Gründen zu empfehlen:

- Die Anreize, mehr zu arbeiten, nehmen zu, so daß die Beschäftigung steigt.
- Die Anreize, wegen unterschiedlicher Steuersätze in die Scheinselbständigkeit zu flüchten, nehmen ab.
- Die Schwarzarbeit verliert an Reiz.
- Bei einseitiger Absenkung der Unternehmensteuersätze wäre zu erwarten, daß Gewinne im Unternehmen belassen und nicht mehr ausgeschüttet werden. Damit wüchse die Gefahr, daß das knappe erwirtschaftete Kapital dem Lenkungseffekt des Kapitalmarktes entzogen und unwirtschaftlichen Verwendungen zugeführt wird. Produktivitätsverluste, die auch zu Lasten der Arbeitsplätze gehen, wären die Folge.
- Die Diskriminierung der Erträge aus Humankapitalinvestitionen (Besteuerung höherer Löhne) gegenüber den

Erträgen aus Sachinvestitionen (Besteuerung höherer Gewinne) wird vermieden.

- Der verfassungsmäßige Gleichheitsgrundsatz wird beachtet.
- Die Anreize für Manager, selbst oder gemeinsam mit ihren Unternehmen in Länder mit niedrigeren Steuersätzen auszuwandern, werden geringer.
- Die Absenkung der persönlichen Einkommensteuersätze verringert die steuerliche Bestrafung der Ersparnisbildung und fördert damit die Zukunftsvorsorge.

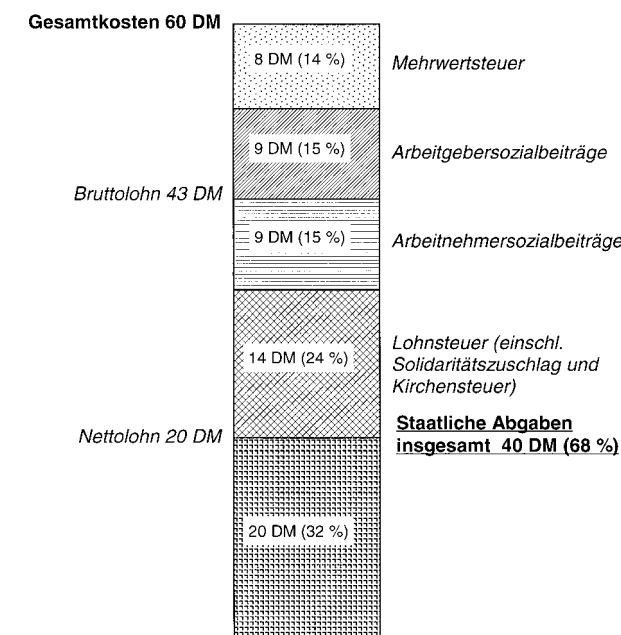
Das ifo Institut hält die Konzentration auf die Unternehmensteuern und die Vernachlässigung der allgemeinen Einkommensteuer in der bisherigen Steuerreformdiskussion für problematisch. Es ist sicherlich richtig, daß eine mutige Absenkung der Unternehmensteuersätze erforderlich ist, um die Fehllenkungen der Investitionen, die durch das Steuersystem hervorgerufen werden, zu verringern. Die Direktinvestitionen werden in Deutschland zu stark belastet, und die abschreibungsbedingten Investitionsanreize sind zu groß. Dennoch ist vor der Vorstellung zu warnen, die Probleme des deutschen Arbeitsmarktes ließen sich durch eine Unternehmensteuerreform lösen. Zum einen ist überhaupt nicht klar, ob die Investitionen in ihrer Gesamtheit durch eine solche Reform tatsächlich erhöht werden können, zum anderen sind direkte Maßnahmen zur Flexibilisierung und Entlastung des Arbeitsmarktes sicherlich wirksamer als indirekte Maßnahmen, die ihre Wirkung nur auf dem Umweg über die Förderung eines komplementären Faktors zeigen können. Die Förderpolitik in den neuen Bundesländern, die vornehmlich auf die Senkung der Kapitalkosten abgestellt hatte, war teuer, hat wesentlich zur Verschönerung der ostdeutschen Städte beigetragen, doch nur wenige Arbeitsplätze geschaffen. Aus den Fehlern dieser Politik sollte man lernen.

Die notwendigen Maßnahmen zur Belebung des Arbeitsmarktes schließen eine Flexibilisierung des Betriebsverfassungsgesetzes, eine Reform der Sozialtransfers an nicht arbeitende Bürger und eine Rückführung der Abgabenbelastung der Arbeit ein. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf den letztgenannten Punkt.

Abbildung 1 zeigt, welch erdrückendes Ausmaß die Belastung des Faktors Arbeit im Jahr 1999 in der Bundesrepublik erreicht hat. Die Berechnungen gehen von einem durchschnittlichen Arbeitnehmer mit einem Lohnsatz von 43 DM je Stunde aus und zeigen, wie durch die Hinzurechnung und den Abzug verschiedener Abgaben ein Keil zwischen die Lohnkosten, die ein Betrieb seinen Kunden mindestens in Rechnung stellen muß, und den Lohn, den der Arbeitnehmer für eine zusätzlich geleistete Arbeitsstunde erhält, getrieben wird. Dieser Keil liegt bei zwei Drittel der Lohnkosten. Von den 60 DM, die beispielsweise ein Handwerksbetrieb für eine Arbeitsstunde mindestens ver-

Abb. 1 Grenzabgabenbelastung des Faktors Arbeit¹⁾

- in DM je zusätzlich geleisteter Stunde²⁾ -



1) Basis: Verheirateter Arbeitnehmer in Westdeutschland mit einem Kind (Lohnsteuerklasse III) und Durchschnittseinkommen.
2) Auf volle DM gerundet.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

ifo

langen muß, wenn er keinen Verlust machen möchte, bleiben dem Arbeitnehmer gerade einmal 20 DM.

Diese Verhältnisse sind für eine funktionierende Marktwirtschaft schlechterdings untragbar. Eine umfassende Senkung der Abgabenbelastung ist erforderlich, wenn man die oben beschriebenen Fehlwirkungen hoher Grenzsteuersätze, insbesondere die Anreize, nicht zu arbeiten, schwarz zu arbeiten und auf eine gute Ausbildung zu verzichten, abmildern möchte.

Weil eine ökonomisch sinnvolle Steuerreform nicht bei den Unternehmensteuersätzen haltmachen kann, sondern auch die Absenkung des Einkommensteuertarifs einbeziehen sollte, ergeben sich zusätzliche Mindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten. Durch einen weitgehenden Verzicht auf bisher gewährte Steuervergünstigungen und einen umfassenden Subventionsabbau läßt sich die Reform jedoch finanzieren.

Bei weniger radikalen Streichungen von Steuervergünstigungen und Subventionen könnte man daran denken, die indirekten Steuern zu erhöhen, also insbesondere die Mehrwertsteuer. Zu bedenken ist aber, daß eine solche Erhöhung nur die Investitionen, nicht aber die Beschäftigung verschont.

Eine Mehrwertsteuer läßt sich gedanklich in eine Steuer auf die Löhne und Gehälter des privaten Sektors und eine Steuer auf den inländischen Cash-flow des Unternehmenssektors aufspalten.² Die Cash-flow-Komponente ist weitgehend allokatonsneutral, und insbesondere führt sie nicht zu einer Belastung der Investitionen. Doch die Lohnsteuerkomponente belastet den privaten Arbeitsmarkt in vollem Umfang. Einen wirklichen Beitrag zur Belebung des Arbeitsmarktes kann man deshalb nur dann erwarten, wenn die Lohnsteuerkomponente verringert wird, und dies ist letztlich nur auf dem Wege über allgemeine Budgetkürzungen möglich.

... und die Basis der Gewerbesteuer sollte etwas verbreitert werden

Es ist eine offene und auch im ifo Institut viel diskutierte Frage, ob gleichzeitig mit der Reform der Einkommensteuer auch das kommunale Steuersystem reformiert werden sollte. Ein weitgehender Vorschlag wäre die Abschaffung der Gewerbebeertragsteuer und der Ersatz durch ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Dadurch würde das Steuersystem zusätzlich vereinfacht, und die Einnahmen der Gemeinden würden auf eine breitere Steuerbasis gestellt. Da der Zuschlag nicht nur auf die Unternehmensteuern, sondern auf die gesamte Einkommensteuer erhoben würde, wäre der Zuschlagssatz, der notwendig ist, um die gegenwärtige Gewerbesteuer zu ersetzen, mit etwa 3,5% aller Einkünfte relativ gering, so daß der Grenzsteuersatz auf Unternehmenserträge weniger durch die kommunale Steuer beeinflusst wird als zur Zeit. Das Problem bei einer solchen Reform ist jedoch, daß eine Quellensteuer durch eine Wohnsitzsteuer ersetzt würde. Ein solcher Ersatz würde nicht nur zu einer problematischen Verlagerung des Steueraufkommens von den Industriezentren in die Wohnorte führen, was eine erhebliche Änderung in der Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Gemeinden mit sich brächte. Er hätte darüber hinaus fragwürdige Anreize für die Gemeinden bei der Industrieansiedlungspolitik zur Folge. Aus diesen Gründen spricht sich das ifo Institut für eine Beibehaltung der Gewerbesteuer aus. Allerdings sollte die Gewerbesteuer in dem Sinne stärker mit der Einkommensteuer verzahnt werden, daß die vielfältigen Ausnahmen von dieser Steuer abgeschafft werden und die

² Die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer ist der private und öffentliche Verbrauch von im privaten Wirtschaftssektor erstellten Gütern, $C + G$. Definitionsgemäß ist dieser Verbrauch gleich der privaten Wertschöpfung abzüglich der privaten Investitionen und des Außenbeitrags: $C + G = Y - I - (X - M)$. Erweitert man diesen Ausdruck um die Lohn- und Gehaltssumme des privaten Sektors, L , so ergibt sich die Gleichung $C + G = F + L$, wobei $F = Y - I - (X - M) - L$ den inländischen Cash-flow des Unternehmenssektors darstellt. Sie zeigt, daß eine Steuer auf den privaten und staatlichen Verbrauch von privat erzeugten Gütern identisch mit einer Steuer auf den inländischen Cash-flow und die private Lohn- und Gehaltssumme ist.

Gesamtbelastung der Unternehmen mit Einkommensteuer und Gewerbesteuer besser an den Tarif der persönlichen Einkommensteuer angepaßt wird, als das derzeit der Fall ist.

Familien nach der Leistungsfähigkeit besteuern ...

Die finanziellen Lasten der Kindererziehung sollten grundsätzlich in Form eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer berücksichtigt werden, weil nur dies dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entspricht. Damit wird auch dem Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit Rechnung getragen. Hat beispielsweise eine Familie ein höheres Einkommen als eine andere Familie, gleichzeitig aber mehr Kinder, und deckt das höhere Einkommen gerade nur die Mehrausgaben für die Kinder ab, dann haben beide Familien dieselbe Leistungsfähigkeit, sollten also gleich stark besteuert werden. Dies wird durch die Gewährung eines entsprechenden Kinderfreibetrags, und nur auf diese Weise, gewährleistet. Der von manchen Politikern favorisierte Vorschlag, statt dessen eine progressionsunabhängige Steuerentlastung für Kinder in den Tarif einzubauen, widerspricht demgegenüber eindeutig dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. In dem genannten Beispiel haben beide Familien die gleiche Leistungsfähigkeit, und doch muß die Familie mit der größeren Zahl an Kindern die höhere Steuerlast tragen. Es wird im folgenden davon ausgegangen, daß die Kinderfreibeträge im Einklang mit dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit so angehoben werden, wie es das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluß vom 10. November 1998 gefordert hat.³

³ Der Kinderfreibetrag beträgt derzeit 6 912 DM jährlich. Er kommt aber nur dann zur Anwendung, wenn die Steuerersparnis größer ist als das Kindergeld, das pro Jahr für das erste und das zweite Kind jeweils 3 000 DM, für das dritte 3 600 DM und für alle weiteren Kinder 4 200 DM beträgt. In seinem Urteil zu den Betreuungskosten und zum Haushaltsfreibetrag fordert das Bundesverfassungsgericht, das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei zu belassen und zählt den Betreuungsaufwand zum kindbedingten Existenzminimum. Sollte der Gesetzgeber nicht bis zum 1. Januar 2000 eine solche Regelung eingeführt haben, fordert das Verfassungsgericht eine Erhöhung des Kinderfreibetrags für das erste Kind um 4 000 DM im Jahr, und von 2 000 DM jährlich für jedes weitere Kind. Entsprechendes gilt für die Kindergeldleistungen. Ab 2002 ist die Diskriminierung der ehelichen Erziehungsgemeinschaft durch den Ausschluß vom Abzug eines Haushaltsfreibetrags zu korrigieren. Sollte eine entsprechende Neuregelung nicht fristgemäß in Kraft treten, fehlt für die Besteuerung des Einkommens der Eltern in Höhe von 5 616 DM die gesetzliche Grundlage. Die Entscheidung läßt der Bundesregierung noch einige Optionen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer Neuregelung. So war zeitweise an die Einführung eines »Kindergrundfreibetrags« gedacht worden, was aber nun – u.E. zu Recht – aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht weiter verfolgt werden soll. (Vgl. hierzu auch R. Parsche, Kindergrundfreibetrag als Lösung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Familienentlastung geeignet?, in: ifo Schnelldienst 15/1999, S. 10 ff.) Auch die Anhebung des Kindergelds ist Gegenstand von Diskussionen. Die Bundesregierung hat bisher noch keine offiziellen Zahlen zur künftigen Höhe der Kinderfreibeträge bzw. des Kindergelds ge-

... und die Steuersätze senken

Im ifo Institut wurde eine größere Zahl von Reformalternativen im Hinblick auf ihre Wirkungen auf die Beschäftigung, die Kapitalkosten der Unternehmen und mögliche Einnahmeausfälle berechnet. Das Ergebnis der Rechnungen ist ein Reformvorschlag, der einen deutlichen Schritt in Richtung auf niedrigere Steuersätze bedeutet und das Steuersystem stark vereinfacht, doch sich nicht in Wunschträumen verfangt, sondern die Budgetzwänge des Haushalts beachtet. Beim Einkommensteuertarif gibt es mit 20%, 30% und 40% nur noch drei Grenzsteuersätze, deren jeweiliger Geltungsbereich beim Grundfreibetrag von 14 093 DM, bei einem Einkommen von 35 000 DM sowie bei einem Einkommen von 70 000 DM beginnt (Grundtabelle). Der Tarif gilt für die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, aus freiberuflicher Tätigkeit sowie aus Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung. Unternehmen, und zwar sowohl Kapitalgesellschaften als auch Personengesellschaften, werden mit einem einheitlichen Einkommensteuersatz von 30% auf einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne sowie einem durchschnittlichen effektiven Gewerbesteuersatz von 10% belastet, wobei die Ausnahmen von der Gewerbesteuer abgeschafft werden.⁴ Da der Solidaritätszuschlag erhalten bleibt, liegt die maximale gesamte Grenzsteuerbelastung

Fortsetzung Fußnote 3:

nannt, sie will diese jedoch noch vor der Sommerpause festlegen. Hier wird unterstellt, daß die Familien durch die Neuregelung ab 2000 um ca. 12 Mrd. DM und ab 2002 um insgesamt etwa 20 Mrd. DM entlastet werden.

Tab. 1

Die Steuersätze des ifo Reformvorschlags

	Geltendes Steuerrecht		ifo Reformvorschlag
	1999	2002	
Einkommensteuer			
Eingangssatz	23,9	19,9	20
Höchstsatz	53	48,5	40
für gewerbliche Einkünfte	45,0	43	30
Körperschaftsteuer ^{a)}	40	40	30
Höchster gesamter Grenzsteuersatz ohne/einschl. Solidaritätszuschlag ^{b)}			
Persönliche Einkünfte	53/55,9	48,5/51,2	40/42,2
Gewerbliche Einkünfte der Einzelunternehmen und Personengesellschaften ^{c)}	54,2/56,2	52,5/54,5	40/41,4
Einkünfte der Kapitalgesellschaften ^{c)}	50,0/51,8	50,0/51,8	40/41,4
^{a)} Auf einbehaltene Gewinne. – ^{b)} Der Solidaritätszuschlag beträgt 5,5% der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerschuld. – ^{c)} Einschließlich Gewerbesteuer.			

Quelle: ifo Institut.

der Unternehmen bei 41,4% und jene der Haushalte (ohne Kirchensteuer) bei 42,2%. Die geringfügige Differenz läßt sich durch die Möglichkeit der Gemeinden rechtfertigen, den Hebesatz der Gewerbesteuer selbst zu bestimmen.

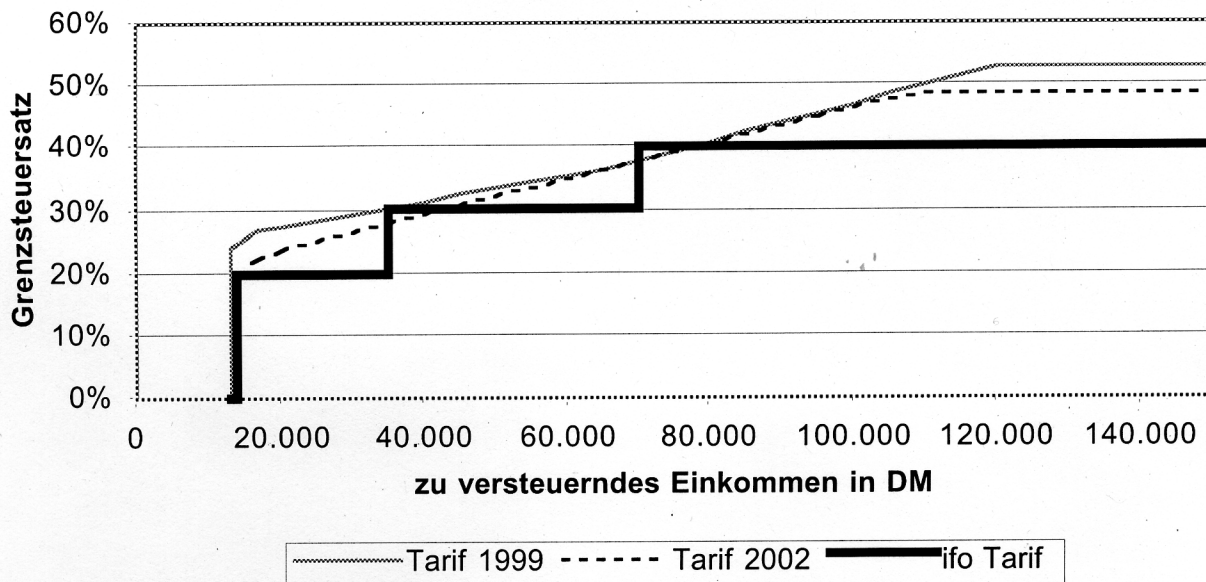
Der Stufentarif ist einfach, ...

Der große Vorteil des vorgeschlagenen Stufentarifs liegt in seiner Einfachheit. Jedermann kann sich, ohne in Steuertabellen nachschlagen zu müssen, ausrechnen, wie hoch die Steuerlast seines zusätzlichen Einkommens ist. Neben der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, über die im Zusammenhang mit der notwendigen Gegenfinanzierung noch zu sprechen ist (vgl. Tab. 4), ist der Stufentarif eine wesentliche Voraussetzung für eine Verbesserung der Transparenz und Übersichtlichkeit des Steuersystems. Tiefere ökonomische Gründe für einen kontinuierlichen Verlauf des Grenzsteuertarifs sind bislang nicht bekannt geworden, denn der Steuertarif selbst bleibt trotz der Stufen bei den Grenzbelastungen kontinuierlich. Es kann auch nicht passieren, daß das Interesse an einer Einkommensvermehrung für jemanden, dessen Einkommen bislang knapp unter einer Stufe lag, erlahmt, denn die Grenzsteuerbelastungen liegen praktisch immer unter den Grenzsteuerbelastungen des jetzigen Tarifs. Viele Länder, so auch die USA, haben mit Stufentarifen ausgezeichnete Erfahrungen gemacht, und das in Deutschland verbreitete Interesse an einem kontinuierlichen Verlauf der Grenzsteuerbelastung stößt dort auf wenig Verständnis. Ob der Grenzsteuertarif kontinuierlich verlaufen oder Stufen haben sollte, ist eine Frage der optischen Ästhetik, die jenseits der ökonomischen Analyse angesiedelt ist.

⁴ Um einen effektiven Gewerbesteuersatz von 10% zu erzielen, müßte im Gesetz die Steuermaßzahl von 5% auf 4,16% reduziert werden. Ein effektiver Gewerbesteuersatz von 10% reicht aus, das gleiche Gewerbesteueraufkommen wie derzeit zu erzeugen, wenn die Ausnahmen von der Gewerbesteuer beseitigt werden, wie es empfohlen wird. Die Abschaffung der Ausnahmen ist auch erforderlich, um sicherzustellen, daß gewerbliche Einkünfte den nicht-gewerblichen Einkünften gleichgestellt werden. Zusammen mit der Gleichsetzung des Spitzensatzes der Einkommensteuer und der Gesamtbelastung der Gewerbebetriebe mit Einkommensteuern und Gewerbesteuern wird damit die Verfassungskonformität des Reformvorschlags gesichert. Falls der Gesetzgeber dennoch eine strikte Gleichstellung der gewerblichen Einkommen und der nicht-gewerblichen Einkommen speziell bei der Einkommensteuer verlangen sollte, wofür aus unserer Sicht wenig spricht, böte sich als Ausweg die folgende Reformalternative: Abschaffung der Gewerbesteuer und aufkommensneutraler Ersatz durch einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer in Höhe von maximal 5% des zu versteuernden Einkommens. Aufkommensneutralität wäre bei einem Zuschlag in Höhe von etwa 3,5% gegeben. Bei einem Einkommensteuertarif mit Grenzbelastungen, die von 15 bis 35% reichen, würde der maximale Steuersatz einschließlich des kommunalen Zuschlags für gewerbliche und nicht-gewerbliche Einkünfte 40% betragen. In diesem Fall wäre keine Spreizung zwischen dem Einkommensteuersatz auf gewerbliche und nicht-gewerbliche Einkünfte notwendig. Die Steuerausfälle wären ähnlich hoch wie bei dem oben unterbreiteten Reformvorschlag.

Abb. 2

Tarifverlauf ifo Vorschlag



Die Abbildung 2 vergleicht den vom ifo Institut vorgeschlagenen Tarif mit dem im Jahr 1999 gültigen Tarif sowie mit dem Tarif, der nach der derzeitigen Gesetzeslage ab dem Jahr 2002 gültig sein wird. Man sieht, daß der Tarif praktisch mit dem gleichen Steuersatz beginnt wie der im Jahr 2002 gültige Tarif, doch dann fast für alle Einkommensbezieher eine Verminderung der Grenzbelastung bedeutet. Die Steuerzahllast ist bei allen Einkommensbeziehern, die mehr als das Existenzminimum verdienen, geringer als beim jetzigen Tarif und beim Tarif des Jahres 2002.

... Deutschland steht im internationalen Vergleich besser da, ...

Wichtiger als die Kontinuität der Kurve der Grenzbelastungen ist die Frage, wie der für Unternehmen und Haushalte vorgesehene Höchststeuersatz im internationalen Vergleich zu beurteilen ist. Im Jahr 1998 lag die Grenzsteuerbelastung der einbehaltenen Gewinne deutscher Kapitalgesellschaften mit Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag bei 56,2%. Heute (1999) liegt sie bei knapp 52%. Tabelle 2 zeigt, daß Deutschland damit immer noch einen unruhmlichen internationalen Spitzenplatz einnimmt. Eine Senkung der Unternehmensbelastung auf 40%, bzw. 41,4% einschließlich Solidaritätszuschlag, wie sie der ifo Vorschlag impliziert, würde die Steuerbelastung der Unternehmen um gut 10 Prozentpunkte

vermindern. Sie wäre ein mutiger Schritt, der Deutschland im internationalen Vergleich der Unternehmenssteuersätze auf die gleiche Stufe neben andere große Länder wie die USA, Japan, Frankreich oder Italien stellen würde. Da sich Standortdiskussionen – zu Recht oder zu Unrecht – häufig an den tariflichen Steuersätzen orientieren, würde nach dieser Reform der Standort Deutschland wieder in einem akzeptablen Lichte erscheinen.⁵ Jedenfalls würde von den Steuersätzen kein Signal ausgehen, das Unternehmen in andere Länder abwandern läßt. Eine noch stärkere Absenkung des Steuersatzes wäre im Hinblick auf Standortentscheidungen sicherlich zu wünschen, aber man kann die Budgetzwänge in einem Land, das gerade die Wiedervereinigung zu verkraften hatte, nicht außer acht lassen. Der Spitzensatz der persönlichen Einkommensteuer liegt mit 40%, bzw. 42,2% einschließlich des Solidaritätszuschlags, auf einem im internationalen Vergleich günstigen Niveau, wie es z.B. in Großbritannien oder Portugal gewählt wurde. Nicht nur die Vermutung, daß eine Spreizung zwischen der Belastung der Unternehmen und der privaten Haushalte verfassungswidrig wäre, sondern auch die positive Signalwirkung, die von den deutschen Steuersätzen ausgehen wird, bestärken das ifo Institut, auch bei der persönlichen Einkommensteuer einen mutigen Reformschritt vorzuschlagen.

⁵ Allerdings nehmen mehrere Länder ihre Steuern auf Zinseinkommen von der Steuerprogression der allgemeinen Einkommensteuer aus. So beträgt beispielsweise in Schweden und Österreich der Steuersatz auf Zinseinkünfte nur 25%.

Tab. 2
Internationaler Vergleich der Körperschaftsteuersätze
und der Einkommensteuerspitzensätze
 Stand 1998, in %

	Körperschaftsteuersatz ^{a)}		Einkommensteuerspitzensatz ^{b)}	
	Bundesebene	Alle Ebenen	Bundesebene	Alle Ebenen
Deutschland	47 ^{c)}	56,2 ^{c),d)}	55,9 ^{c),e)}	55,9 ^{c),e)}
Frankreich	41,7 ^{f)}	41,7 ^{g)}	54 ^{h)}	61,3 ^{g)}
Italien	37	41,3	45,5	46 ^{h)}
Großbritannien	31	31	40	40
USA	35	41,2 ⁱ⁾	39,6	51,2 ^{j)}
Japan	34,5	40,5 ^{k)}	50	65 ^{l)}
Kanada	28	45 ^{m)}	31,3 ⁿ⁾	49,6
Österreich	34	34 ⁿ⁾	50	50
Dänemark	34	34	29	58
Finnland	28	28	38	55–57,5
Irland	32	32	48	48
Niederlande	35	35	60	60
Portugal	34	37,4 ^{o)}	40	40
Schweiz	8,5	17–34	11,5	46,1
Australien	36	36	47	47
Neuseeland	33	33	33	33

^{a)} Normalsätze auf einbehaltene Gewinne. – ^{b)} Höchster Grenzsteuersatz auf Einkommen aus abhängiger Beschäftigung. – ^{c)} Einschließlich Solidaritätszuschlag. – ^{d)} Einschließlich Gewerbeertragsteuer. – ^{e)} Spitzensatz für nicht-gewerbliche Einkommen, für gewerbliche Einkommen beträgt er 49,59%. – ^{f)} Folgende Steuern, die auf gezahlte Bruttolöhne und -gehälter abzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhoben werden, sind bei der Gewinnermittlung zur Einkommen- und Körperschaftsteuer absetzbar: Lohnsummensteuer, Lehrlingssteuer, Berufsbildungsabgabe und Wohnungsbaubauabgabe. – ^{g)} Bei der Gewinnermittlung zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ist die Gewerbesteuer (taxe professionnelle) auf den Mietwert von Sachgütern des Anlagevermögens und auf 18% der Lohnsumme absetzbar, die von den Gemeinden erhoben wird. – ^{h)} Einschließlich regionalen Zuschlags von einheitlich 0,5%. – ⁱ⁾ Inklusive Corporation Franchise (Income) Tax des Staates New York (9%) und General Corporation Tax der Stadt New York (8,85%); beides von der Bemessungsgrundlage der Bundessteuer absetzbar. – ^{j)} Inklusive eines Einkommensteuerspitzensatzes auf Staats- und Provinzialebene von bis zu 11,6%. – ^{k)} Inklusive Standardzuschlägen für Präfekturen (5%) und Gemeinden (12,3%). – ^{l)} Inklusive Einkommensteuersatz von 3% für Präfekturen und 12% für Gemeinden. – ^{m)} Durchschnittlicher Normalsatz der Provinzen und Territorien einschließlich Bundessteuer. – ⁿ⁾ Seit 1.1.1994 wird von den Unternehmen eine Kommunalsteuer von einheitlich 3% auf die gezahlten Bruttobezüge erhoben. – ^{o)} Inklusive eines Gemeindeforschlags bis 10%.

Quelle: OECD; Bundesministerium der Finanzen; nationale Statistiken.

... und mit einem Kraftakt beim Subventions- und Transferabbau ist die Reform finanzierbar

Die Steuerreform sollte in erster Linie durch den Abbau von Steuervergünstigungen und durch Ausgabenkürzungen, insbesondere bei den staatlichen Finanzhilfen und Sozialtransfers, finanziert werden. Je mehr dies gelingt, um so stärker sinkt die Nettosteuerbelastung für die Unternehmen und die privaten Haushalte und damit auch die volkswirtschaftliche Abgabenquote. Eine Senkung der Abga-

benquote ist ohnehin das Ziel der Bundesregierung (vgl. Tab. 3).

Die fiskalischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reform und die Art der Gegenfinanzierung können hier nur grob illustriert werden. Genauere Angaben wären nur dann möglich, wenn die einzelnen Maßnahmen noch weiter spezifiziert und auch die ökonomischen Rückwirkungen der Reform entsprechend berücksichtigt würden. Dazu wäre aber eine umfassende Untersuchung notwendig. Die Finanzierungsrechnung in Tabelle 4 soll dazu dienen, zumindest die Größenordnung der Reformalternativen zu illustrieren.

Es wird davon ausgegangen, daß der Staat zur Gegenfinanzierung durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (über die Reduzierung von Steuervergünstigungen und die Einbeziehung von Transfereinkommen in die Bemessungsgrundlage) und die Kürzung von Subventionen jeweils 30 Mrd. DM, insgesamt also 60 Mrd. DM aufbringen kann. Dieser Betrag erscheint auf den ersten Blick groß. Was die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage betrifft, so müßten hier insbesondere die Vorschläge umgesetzt werden, welche die frühere Steuerreformkommission (Bareis-Kommission) unterbreitet hat (vgl. Tab. 5). Die Kürzung der staatlichen Finanzhilfen um 30 Mrd. DM entspricht 10 bis 20% des Betrages, der gegenwärtig vom Staat an Unternehmen und private Haushalte gegeben wird.⁶ Die Forschungsinstitute haben in ihrem jüngsten Gemeinschaftsgutachten vorgeschlagen, den Subventionsabbau besser wissenschaftlich zu begleiten und – ähnlich wie dies auch bei der Vorbereitung von Steuerreformen üblich ist – eine Kommission für den Subventionsabbau einzurichten.⁷

Warum auch der Sozialstaat kein Tabu sein darf

Der Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionskürzungen in Höhe von 60 Mrd. DM reicht indes als Gegenfinanzierung nicht aus. Es fehlen noch gut 20 Mrd. DM. Zur Deckung dieses Fehlbetrages wird eine weitere Ausgabenkürzung oder eine Steuererhöhung benötigt.

Möglichkeiten für Ausgabenkürzungen bieten die Sozialtransfers. In Deutschland liegen die sozialen Leistungen des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) an private Haushalte im Jahr 1999 bei etwa 770 Mrd.

⁶ Schätzungen der Forschungsinstitute zufolge betragen die Finanzhilfen des Staates an Unternehmen und private Haushalte 1996 und 1997 etwa 230 Mrd. DM (IfW-Schätzung). Die Finanzhilfen des Bundes an die Unternehmen beliefen sich im Jahr 1996 nach Schätzungen des IfW auf rund 72 Mrd. DM und nach Schätzungen des DIW auf knapp 100 Mrd. DM. Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1999, in: ifo Wirtschaftskonjunktur 4/1999.

⁷ Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1999, a.a.O.

Tab. 3

Ausgaben des Staates, Abgaben, Budgetsaldo und Schulden
in % des Bruttoinlandsprodukts

	Ausgaben ^{a)}	Abgaben ^{a)}	darunter		Sonstige Einnahmen ^{a)}	Budgetsaldo ^{a)}	Schuldenstand ^{b)}
			Steuern	Sozialbeiträge			
Früheres Bundesgebiet							
1960	32,9	33,4	23,0	10,3	2,6	3,0	17,4
1970	39,1	36,6	24,0	12,6	2,7	0,2	18,6
1980	49,0	42,8	25,9	16,9	3,3	-2,9	31,8
1985	48,0	42,8	25,2	17,6	4,0	-1,2	41,7
1990	46,1	40,5	23,6	16,9	3,5	-2,1	45,6
Deutschland							
1991	48,9	42,1	24,2	18,0	3,3	-3,3	45,5
1992	49,5	42,8	24,5	18,3	3,9	-2,8	50,4
1993	50,6	42,3	24,4	18,8	3,7	-3,5	56,7
1994	50,1	43,7	24,4	19,3	3,7	-2,6	57,4
1995	50,9 ^{c)}	43,9	24,4	19,5	3,7	-3,5 ^{c)}	58,3
1996	50,3 ^{d)}	43,3 ^{d)}	23,2 ^{d)}	20,0	3,4	-3,5	60,8
1997	49,0	42,8	22,7	20,1	3,4	-2,8	61,5
1998	48,0	42,5	22,9	19,6	3,3	-2,1	61,1
1999	48,2	43,1	23,6	19,5	3,2	-1,8	61,5
2000	47,2	42,6	23,5	19,2	3,0	-1,5	61,0
Zielwert 2002	45,0	40,5	.	.	.	-1,0	59,5

^{a)} Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. – ^{b)} Öffentliche Haushalte (ohne Sozialversicherung; ab 1991 einschließlich Bundesbahn/Reichsbahn, Treuhandanstalt und ehemals staatliche Wohnungswirtschaft der DDR sowie neuer Sondervermögen wie z.B. Erblastentilgungsfonds; ab 1995: Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht); Stand am Jahresende in % des Bruttoinlandsprodukts des betreffenden Jahres. – ^{c)} Ohne Vermögensübertragungen infolge der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft durch den Staat. – ^{d)} Ab 1996 veränderte Buchung des Kindergeldes.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen der Wirtschaftsforschungsinstitute im Rahmen des Frühjahrsgutachtens 1999.

DM. Eine Kürzung um 20 Mrd. DM oder 2,6% sollte ohne besondere Probleme zu verkraften sein. Statt einer Kürzung des Sozial Etats könnte man auch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erwägen, denn immerhin liegt der deutsche Mehrwertsteuersatz noch deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Indes käme man dabei, wie es oben schon erläutert wurde, vom Regen in die Traufe, weil die Mehrwertsteuer sich in der ökonomischen Wirkung nicht sehr stark von einer Lohnsteuer unterscheidet. Eine Mehrwertsteuererhöhung um 1 Prozentpunkt bringt ein zusätzliches Steueraufkommen von etwa 15 Mrd. DM. Von diesem Mittel sollte man aber nur in Notfällen Gebrauch machen. Grundsätzlich spricht für eine Senkung der sozialen Leistungen nicht nur der Umstand, daß man die indirekte Neubelastung des Arbeitseinkommens durch die Mehrwertsteuer vermeidet, sondern vor allem auch der das Arbeitsangebot belebende Effekt, der von dieser Ausgabenkürzung ausgeht. Der Anreiz, nicht zu arbeiten oder schwarz zu arbeiten, entsteht ja nicht nur durch die Abgabenbelastung der regulären Arbeit, sondern auch durch die Großzügigkeit, mit der der Sozialstaat die Folgen der Erwerbslosigkeit abfedert. Senkt man die Abgabenbelastung und zugleich die Transfers an Erwerbslose, so steigt das Interesse an der regulären Arbeit also auf zweierlei Weise.

Zahlreiche Studien belegen, daß die effektive Grenzsteuerbelastung der Arbeit, die aus der Summe der beiden Effekte besteht, insbesondere im unteren Einkommensbereich außerordentlich hoch ist, weil bei wachsendem Einkommen viele Sozialtransfers wegfallen oder sehr stark gekürzt werden.⁸ So ist z.B. die effektive Grenzbelastung der Sozialhilfeempfänger in weiten Bereichen 100%, weil die Sozialhilfe eins zu eins gekürzt wird, wenn durch eigene Arbeit Einkommen erworben wird. Dies hat entsprechend negative Arbeitsanreize zur Folge. Mit niedrigen Grenzsteuersätzen, niedrigen Sozialbeiträgen, niedrigen Transferentzugssätzen⁹ und verschärften Zumutbarkeits-

⁸ Vgl. W. Leibfritz, R. Parsche, W. Nierhaus, J. Körner, Ch.W. Nam, Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland – Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialabgaben, Band I Status quo und Reformalternativen, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 1988.

⁹ Während in Deutschland die Transferentzugssätze in weiten Bereichen 100% erreichen, sorgt der sogenannte Earned Income Tax Credit in den USA bis zu einem gewissen Einkommen sogar für negative Transferentzugssätze. Dort erhält man bei hinreichend niedrigen Einkommen nicht weniger Sozialtransfers, wenn das Einkommen steigt, sondern mehr. Allerdings wird der Transferentzugssatz ab einem bestimmten Einkommensniveau dann Null und schließlich auch positiv wie in Deutschland, freilich ohne jemals in die Nähe von 100% zu kommen. Der Earned Income Tax Credit hat maßgeblich zur Flexibilisierung der amerikanischen Lohnstruktur und zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der einfachen Arbeit beigetragen.

Tab. 4

Finanzierung des ifo Reformvorschlags

Mrd. DM (gerundet)

Entlastungsmaßnahmen:	
Mindereinnahmen durch die vorgeschlagene Tarifreform	50
– bei der ESt	10
– bei der KSt	
Mindereinnahmen durch Reform der Familienbesteuerung	20
Mindereinnahmen insgesamt	80
Finanzierungsmaßnahmen:	
Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der ESt ^{a)}	30
Abbau von Subventionen	30
Sonstige Maßnahmen ^{b)}	20
Mehreinnahmen insgesamt	80
^{a)} Vgl. Tab. 5. – ^{b)} Z.B. Senkung der sozialen Leistungen um 2,6%.	

Quelle: ifo Institut.

regelungen für die Annahme einer Arbeit könnte im unteren Einkommensbereich der Arbeitseinsatz selbst dann erheblich gesteigert werden, wenn die Ausgaben des Sozialstaates nicht zurückgeführt würden. Mit der zur Gegenfinanzierung erforderlichen Rückführung dieser Ausgaben ist ein solches Ergebnis erst recht zu erwarten.

Mehr Humankapital wird gebildet, ...

Ein Staat, der durch seine Steuer- und Transferpolitik die Ungleichheit der Markteinkommen verringert, dient dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit und versichert die Menschen gegen Lebens- und Karriererisiken, gegen die sie keine private Versicherung erwerben können. Er stärkt den Mut, riskante und ertragreiche Lebenswege zu wagen. Ein solcher Staat reduziert aber auch die Eigenverantwortlichkeit der Menschen und schwächt die Bereitschaft, lange und entbehrungsreiche Ausbildungswege einzugehen, weil er die Erträge der Humankapitalinvestition verringert und die Lebenssituation im Falle einer fehlenden Ausbildung verbessert. Deutschland hat das Problem bislang nur durch massive Staatseingriffe in das Bildungswesen zu lösen versucht. Eine stärkere Hinwendung zu marktwirtschaftlichen Lösungen ist eine Alternative, die auch durch eine Kürzung des Sozialhaushalts und eine Verringerung der Progression des Einkommensteuertarifs befördert werden kann. Auch aus diesem Blickwinkel ist der ifo Vorschlag mit positiven Wirkungen verbunden.

... die Abgabenbelastung geht zurück, ...

Das Hauptproblem des Arbeitsmarktes liegt in den unmittelbaren Auswirkungen der hohen Abgabenlast des Fak-

tors Arbeit auf die Bereitschaft, einer regulären Arbeit nachzugehen. Jeder Reformvorschlag muß sich daran messen lassen, inwieweit es ihm gelingt, dieses Problem zu lösen.

Für den Vorschlag des ifo Instituts spricht aus dieser Hinsicht sehr viel, denn er ist vor allem mit dem Ziel entstanden, die auf dem Faktor Arbeit liegende Last zu mindern. In der Tat nehmen, wie Abbildung 2 gezeigt hat, die Grenzsteuerbelastungen auf breiter Front ab. Diese Reduzierung der Grenzbelastungen sollte sich in einer substantiellen Belebung des Arbeitsmarktes niederschlagen.

Auch die in der Abbildung 1 dargestellte Situation des durchschnittlichen Arbeitnehmers verbessert sich erheblich. Wie erläutert hat der Durchschnittsverdiener einen Bruttostundenlohn von 43 DM, erzeugt Lohnkosten von 60 DM pro Stunde und bekommt netto nach Abzug aller Abgaben nur 20 DM, wenn er eine Stunde mehr arbeitet. Zu den Abgaben gehören (neben den Sozialversicherungsbeiträgen) die Lohnsteuer, der Solidaritätszuschlag und die Kirchensteuer, die sich auf 14 DM summieren, was bezogen auf die Lohnkosten 24% und be-

Tab. 5

Vorschläge für eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage

Maßnahme	Steuer-mehreinnahmen in Mrd. DM
Einbeziehung von Transfers (insbes. Wohngeld, Erziehungsgeld)	ca. 2
Aufhebung sonstiger Steuerbefreiungen (insbes. Lohnersatzleistungen, Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit)	ca. 6
Einschränkung des Abzugs von Privatausgaben (insbes. Einführung einer Entfernungspauschale von 0,20 DM für Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, Senkung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages auf 1 000 DM)	ca. 9
Streichung einkunftsspezifischer Vergünstigungen (insbes. Streichung des Versorgungs-Freibetrags und des Altersentlastungsbetrags, Einbeziehung der Veräußerungsgewinne bei Grundstücken in die Einkunftsart »Vermietung und Verpachtung«)	ca. 6
Änderung von Gewinnermittlungsvorschriften (insbes. Senkung der degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens um 5 Prozentpunkte, Senkung der linearen Abschreibung für Gebäude des Betriebsvermögens auf 3% bei Betriebsgebäuden und auf 2% bei Wohngebäuden)	ca. 5
Änderung einkunftsspezifischer Sonderregelungen (insbes. Abschaffung der degressiven Abschreibung für Wohngebäude im Privatvermögen)	ca. 2
Summe	ca. 30

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts auf der Grundlage der Reformvorschläge der Bareis-Kommission und der Petersberger Steuervorschläge.

zogen auf den Bruttolohn 33% sind. Nach der schon beschlossenen Steuerreform wird die Grenzsteuerbelastung des Bruttolohnes im Jahr 2002 auf 30% oder 13 DM gesenkt. Nach dem Reformvorschlag des ifo Instituts fällt die Entlastung noch größer aus. Die Grenzsteuerbelastung des Bruttoeinkommens inklusive Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer beträgt nur noch knapp 23% oder 10 DM. Das ist eine erhebliche Entlastung, denn es macht einen großen Unterschied, ob man 10 DM oder 14 DM pro zusätzlicher Arbeitsstunde an Steuern zahlen muß. Immerhin würde der Nettolohn für die zusätzliche Arbeitsstunde bei gegebenem Bruttostundenlohn um 20% ansteigen.

... und das sollte zur Senkung der Lohnkosten genutzt werden

Freilich sollte der Bruttostundenlohn nicht gegeben bleiben. Eine niedrige Besteuerung der Arbeitseinkommen kann prinzipiell dazu genutzt werden, bei gegebenem Bruttolohn den Nettolohn zu erhöhen oder bei gegebenem Nettolohn den Bruttolohn (und damit die Arbeitskosten) zu senken. Langfristig wird je nach der Elastizität des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage eine Mischlösung herauskommen, und das ist auch gut so. Wegen der herrschenden Arbeitslosigkeit ist aber derzeit eindeutig die zweite Alternative zu bevorzugen. Sie führt zu einer Senkung der Lohnkosten und erhöht die Anreize der Unternehmen, neue Arbeitsplätze zu schaffen oder Arbeitsplätze, die sonst weggefallen wären, zu erhalten.¹⁰ Gelänge es beispielsweise unter Ausnutzung der niedrigeren Steuerbelastung die Lohnkosten um 1% zu senken, dann würde dies mittelfristig die Beschäftigung um rund 1/2% anwachsen lassen.¹¹ Das entspricht einem Zuwachs von etwa 150 000 Stellen.

Unter der Annahme, daß der Nettolohn für eine zusätzlich geleistete Arbeitsstunde gleich bleibt, senkt die hier vorgeschlagene Steuerreform die Lohnkosten deutlich, weil der Abgabenkeil spürbar kleiner wird.¹² Davon könnte mittelfristig ein erheblicher Beschäftigungsschub ausgehen.

¹⁰ Zugunsten einer Nettolohnsteigerung bei gegebenen Bruttolohnkosten ließe sich auf den ersten Blick ein keynesianischer Konsumeffekt anführen. Zu diesem keynesianischen Nachfrageeffekt der Steuersenkung kommt es aber nur dann, wenn die Steuermindereinnahmen aufgrund der Senkung der Steuersätze nicht durch Kürzungen von Steuervergünstigungen und Staatsausgaben voll gegenfinanziert werden, sondern gleichzeitig eine Erhöhung des staatlichen Budgetdefizits zugelassen wird. Dies ist hier nicht unterstellt. Eine über höhere Staatsverschuldung finanzierte Steuersenkung ist von der Bundesregierung zu Recht ausgeschlossen worden, weil Deutschland ganz sicher nicht unter einer keynesianischen Arbeitslosigkeit größeren Umfangs leidet. Gäbe es eine solche Arbeitslosigkeit in Deutschland, dann hätte sie in den letzten Jahren verschwinden müssen, als es auf dem Wege über die neuen Bundesländer zu einem gigantischen Deficit Spending kam, das auch zu starken Nachfrageimpulsen in Westdeutschland geführt hat.

Um diesen Effekt auch zu erzielen, muß freilich sichergestellt werden, daß die Bruttolohnkosten tatsächlich entsprechend reagieren. Das Bündnis für Arbeit könnte der richtige Platz sein, um zu erreichen, daß die Steuerentlastung in Zukunft tatsächlich zu geringeren Arbeitskosten führt.

Die Zukunftsvorsorge wird gefördert

Eine Steuerreform die neben den Unternehmen auch die Haushalte entlastet, belebt nicht nur den Arbeitsmarkt. Ein wesentlicher Vorteil liegt auch darin, daß sie hilft, die steuerliche Bestrafung der Zukunftsvorsorge zu verringern, die dem jetzigen System innewohnt. Wie groß die-

¹¹ Aufgrund eines ökonomischen Modells schätzt Hansen eine Elastizität der Arbeitsnachfrage in Höhe von 0,5; vgl. G. Hansen, *Quantitative Wirtschaftsforschung*, München 1993, S. 210 ff. Die verfügbaren Erkenntnisse über die Elastizität der Arbeitsnachfrage geben allerdings kein einheitliches Bild, weil sich die Untersuchungen sehr stark bezüglich der Fristigkeit der betrachteten Reaktionen und im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen diese Elastizität definiert wird, unterscheiden. Hansen untersucht bei seiner Elastizitätsberechnung den Substitutionseffekt zwischen Arbeit und Kapital und unterstellt damit implizit, daß der Kapitaleinsatz negativ mit der Beschäftigung korreliert ist. Dies impliziert in der Tendenz einen eher geringen Schätzwert. Eine Grundaussage der Produktionstheorie ist demgegenüber, daß die langfristige Elastizität der Arbeitsnachfrage bei gegebenem Kapitaleinsatz (und variablem Produktionsniveau) bei linear-homogenen Produktionsfunktionen dem Quotienten aus Substitutionselastizität und partieller Produktionselastizität des Kapitals gleicht. Während letztere als Gewinnanteil am Sozialprodukt mit etwa einem Drittel anzusetzen ist, liegt der Wert der Substitutionselastizität nach verschiedenen Studien im Bereich von etwa 0,6. Beide Informationen zusammengenommen implizieren, daß die Beschäftigung bei einer Lohnsenkung um 1% um etwas weniger als 2% steigt. Vgl. W. Krelle, *Produktionstheorie*, Tübingen 1969; I.B. Kravis, *Relative Income Shares in Fact and Theory*, in: *American Economic Review* 49, 1959, S. 917-949; K.J. Arrow, H.B. Chenery, B.S. Minhas und R. Solow, *Capital-Labor Substitution and Economic Efficiency*, in: *Review of Economics and Statistics* 43, 1961, S. 225-250; E.R. Berndt und D.O. Wood, *The Specification and Measurement of Technical Change in U.S. Manufacturing*, MIT, Energy Laboratory Working Paper No. MITEL 81-046 WP. Noch größere Werte für die Nachfrageelastizität ergeben sich, wenn die endogene Vergrößerung des Kapitaleinsatzes mitgerechnet wird, mit der bei einer Lohnsenkung stets zu rechnen ist, wenn das betrachtete Land in den Weltkapitalmarkt integriert ist und zu festen Zinsen ausländisches Kapital attrahieren kann. Im theoretischen Extremfall einer perfekten internationalen Kapitalmobilität, einer vernachlässigbaren Bedeutung des Bodens als Produktionsfaktor und einer im Ausland fest vorgegebenen Kapitalrendite gibt es kaum noch irgendwelche Spielräume für inländische Lohnvariationen. Die Elastizität der Arbeitsnachfrage ist dann unendlich. Wie weit die Realität diesem theoretischen Extremfall nahekommt, ist eine offene Frage. Jedenfalls besteht für einen Elastizitätspessimismus nicht die geringste Veranlassung. Es gibt zahlreiche empirische Belege dafür, daß eine Lohnsenkung zu einer starken Belebung der Arbeitsnachfrage führt. Auch hierzulande zeigt die Ausweitung der Beschäftigung unterhalb der 630-DM-Grenze, daß die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich sehr preiselastisch ist.

¹² Für den durchschnittlichen Arbeitnehmer, dessen Grenzabgabenbelastung in Abb. 1 dargestellt ist, ergibt sich je zusätzlich geleisteter Stunde im Jahr 1999 ein Nettolohn von 20 DM bei einem Bruttolohn von 43 DM und gesamten Arbeitskosten von 60 DM. Nach dem ifo Reformvorschlag ergäbe sich (in der Grenzbetrachtung) ein gleich hoher Nettolohn (20 DM) schon bei einem Bruttolohn von 35 DM und gesamten Arbeitskosten von 49 DM.

Tab. 6

Der Verzerrungseffekt der Zinsbesteuerung
(Äquivalenter Konsumsteuersatz bei einem Realzins von 4%)

Inflationsrate	Anlagedauer											
	10 Jahre				20 Jahre				40 Jahre			
	Zinssteuersatz in %				Zinssteuersatz in %				Zinssteuersatz in %			
	20	30	40	48,5	20	30	40	48,5	20	30	40	48,5
0	8	12	17	21	17	26	36	46	36	59	86	112
2	12	19	26	33	26	42	60	76	59	101	154	211

Der äquivalente Konsumsteuersatz ist im Sinne eines den Produktpreis erhöhenden Mehrwertsteuersatzes zu interpretieren. Beispiel: Bei einem Zinssteuersatz von 40%, einer Inflationsrate von 2%, einem Realzins von 4% und einer Anlageperiode von 20 Jahren nimmt die periodische Zinsbesteuerung den gleichen Anteil vom dann möglichen Konsum weg wie eine Mehrwertsteuer von 60%, die voll auf den Konsumgüterpreis aufgeschlagen wird.

se Bestrafung ist, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, welcher Belastung ein Sparer unterliegt, der heute spart, um in 10, 20 bzw. 40 Jahren zu konsumieren. Tabelle 6 zeigt den äquivalenten zukünftigen Konsumsteuersatz, der die späteren Konsummöglichkeiten in gleichem Maße einschränkt, wie es die Besteuerung der Zinserträge tut.¹³ Bei der Berechnung dieses Satzes wurde ein Realzinssatz von 4% sowie alternativ eine Preissteigerungsrate in Höhe von 0% bzw. 2% unterstellt. In letzterem Fall, wenn also der Nominalzins 6% beträgt, führt eine Zinsbesteuerung von 40% zu der gleichen Belastung des nach 20 Jahren finanzierbaren Gesamtkonsums, wie es eine dann erhobene Mehrwertsteuer in Höhe von 60% täte. Dabei liegt diese äquivalente Mehrwertsteuer wohlgerne nicht nur auf den akkumulierten Zinserträgen, sondern auch auf der aufgelösten Ersparnis selbst, und die normale Mehrwertsteuer tritt sogar noch hinzu. Obwohl ein äquivalenter Mehrwertsteuersatz von 60% bereits eine erschreckende Größenordnung bezeichnet, zeigt die Tabelle noch problematischere Konstellationen auf. So ergibt sich bei einem Spitzensteuersatz von 48,5%, wie er im Steueränderungsgesetz von 1999 für die Zeit ab dem Jahr 2002 vorgesehen ist, und einer Anlageperiode von 40 Jahren ein geradezu astronomisch hoher Wert von 211% für den äquivalenten Mehrwertsteuersatz. Auch diese Rechnung macht klar, daß eine ökonomisch sinnvolle

Steuerreform die persönliche Einkommensteuer nicht aussparen kann.

Eigentlich sollte der Steuerstaat den Bürger nicht dafür bestrafen, daß er sein Arbeitseinkommen nicht sofort konsumiert, sondern es zunächst spart, um es dann später zu konsumieren. Ein ideales Steuersystem sollte den Prozentsatz des Konsums, der vom Staat für seine eigenen Zwecke weggenommen wird, nicht nach den Konsumgewohnheiten differenzieren. Wenn jemand sein Einkommen für Äpfel ausgibt, so sollte er den gleichen Prozentsatz seines Konsums aufgeben müssen, als wenn er es für Birnen ausgibt. Dieser scheinbar selbstverständliche Grundsatz wird im intertemporalen Kontext eklatant verletzt, denn jemand, der sein Einkommen für zukünftige Konsumgüter aufwendet, muß einen sehr viel höheren Prozentsatz seines Konsums zugunsten des Staates aufgeben als jemand, der es heute verbraucht. Eine Zinsbesteuerung ist insofern schon aus grundsätzlichen Erwägungen mit einem Fragezeichen zu versehen.

Die Frage einer radikalen Reform des Steuersystems, die das Problem beseitigt, stellt sich hier aber nicht, denn es geht nur um marginale Verbesserungen des bestehenden Systems. Werden die Einkommensteuersätze, wie es das ifo Institut vorschlägt, auf breiter Front gesenkt, dann reduzieren sich die äquivalenten Mehrwertsteuersätze für alle Einkommensbezieher und Anlageperioden. Für einen Sparer, der den bislang vorgesehenen Spitzensteuersatz von 48,5% zahlt und seine Ersparnis nach 40 Jahren verbraucht, beträgt der äquivalente Mehrwertsteuersatz derzeit, wie erwähnt, 211%. Bei einer Realisation des ifo Vorschlags reduziert sich der Spitzensteuersatz auf 40%, und der äquivalente Mehrwertsteuersatz nach 40jähriger Anlage liegt nur noch bei 154%. Das ist immer noch viel, ja viel zu viel, aber dennoch weniger als im Falle der Beibehaltung der jetzigen Gesetzeslage.

¹³ Der äquivalente Konsumsteuersatz errechnet sich aus der Formel

$$\tau^* = \frac{(1+r)^t}{(1+r+\pi)(1-\tau)-\pi} - 1$$

wobei die r , π , τ und t den Realzins, die Inflationsrate, den Zinssteuersatz und den Anlagezeitraum bezeichnen.

Wie man Investitionen in der offenen Wirtschaft besteuern sollte ...

Durch die Einführung des Euro steigt die ohnehin schon sehr hohe internationale Mobilität des Kapitals innerhalb Europas weiter an. Die deutsche Steuerpolitik muß daher ein besonderes Augenmerk auf die in einer offenen Wirtschaft wirksam werdenden Effekte lenken, und in der Tat sind es diese Effekte, die im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehen. Die Wirkungen der Besteuerung auf die Investitionen und die volkswirtschaftliche Bewertung dieser Wirkungen ist allerdings um vieles komplexer, als es die Tagesdiskussion vermuten läßt.

In einer geschlossenen Wirtschaft, bei segmentierten Kapitalmärkten, werden die Investitionen allein durch die inländische Ersparnis finanziert. Die Wirkungen des Steuersystems hängen dann davon ab, wie dieses System die Ersparnis verändert. In der offenen Wirtschaft, zumal einer solchen, die in einen gemeinsamen Währungsraum mit einheitlichem Zins integriert ist, sind Ersparnis und Investition statt dessen weitgehend entkoppelt. Die inländische Ersparnis verteilt sich auf dem Wege über die internationalen Kapitalmärkte auf alle Länder, und die inländische Investition wird umgekehrt von den Ersparnissen aller Länder finanziert. Die Anlageentscheidungen der Direktinvestoren und Finanzkapitalanleger entscheiden in immer stärkerem Maße, wo das Sparkapital landet, und diese Entscheidungen werden von den Ausprägungen und Unterschieden der Steuersysteme der beteiligten Länder beeinflusst.

Die Investoren vergleichen inländische mit ausländischen Investitionsmöglichkeiten und entscheiden sich nur dann für ein inländisches Projekt, wenn es sich für sie lohnt. Und auch aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es sinnvoll, einen Vergleich anzustellen, denn nicht jede inländische Investition sollte einer ausländischen Investition vorgezogen werden, wenn es gilt, das deutsche Sozialprodukt zu maximieren. Da auch die im Ausland verdienten Kapitalerträge, sofern sie an inländische Investoren oder den inländischen Fiskus fließen, Teil des deutschen Sozialprodukts sind, lohnt sich aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Inlandsinvestition nur dann, wenn ihre Erträge einschließlich der Steuern größer sind als das, was im Ausland statt dessen hätte verdient werden können.

Im folgenden wird das Ergebnis umfangreicher am CES und im ifo Institut durchgeführter Berechnungen zum Einfluß der Besteuerung auf die »normierten Kapitalkosten« dargestellt, die eine Prognose und Bewertung des Steuereinflusses auf die Investitionen erlauben. Die normierten Kapitalkosten sind als der Quotient aus den betriebswirtschaftlichen und den volkswirtschaftlichen Kapitalkosten definiert. Die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten einer inländischen Investition messen, wie hoch die reale Rendi-

te vor Steuern mindestens sein muß, damit sich diese Investition für den privaten Investor gerade noch lohnt. Entsprechend messen die volkswirtschaftlichen Kapitalkosten, wie hoch die reale Rendite einer Investition vor Steuern mindestens sein muß, damit sich diese Investition für die deutsche Volkswirtschaft gerade noch lohnt. Beide Konzepte fallen nicht zusammen, weil inländische Steuern nur für den privaten Investor, nicht aber für die deutsche Volkswirtschaft ein Nachteil sind.

Liegen die normierten Kapitalkosten beim Wert eins, dann stört die Besteuerung die privaten Investitionsentscheidungen nicht. Es wird soviel Kapital im Inland investiert, wie es im Hinblick auf die Maximierung des Sozialprodukts ratsam ist. Liegen die normierten Kapitalkosten über eins, vertreibt das deutsche Steuersystem Investitionen ins Ausland, die im Inland einen größeren Beitrag zum deutschen Sozialprodukt hätten erwirtschaften können, als sie es im Ausland tun. Liegen sie unter eins, so attrahiert das deutsche Steuersystem Investitionen, die im Inland einen kleineren Beitrag zum deutschen Sozialprodukt leisten, als sie es im Ausland hätten tun können. Ziel einer Steuerreform muß es deshalb sein, die normierten Kapitalkosten näher an den Wert eins heranzuführen, wenn sie in der Ausgangslage von ihm abweichen. Schafft sie dies, so führt sie zu einer Neustrukturierung des Kapitaleinsatzes der Inländer bei gleichzeitiger Optimierung des ausländischen Kapitalzuflusses und vergrößert so das Sozialprodukt.

Sowohl die betriebswirtschaftlichen als auch die volkswirtschaftlichen Kapitalkosten hängen entscheidend davon ab, welchen Typ von Investor und welchen Finanzierungsweg man betrachtet. Die Berechnungen unterscheiden zwischen einer Eigenkapitalfinanzierung und einer Fremdfinanzierung sowie zwischen drei Typen von Investoren:

- *Direktinvestoren*, die reale Investitionsprojekte im In- und Ausland vergleichen,
- *Normalinvestoren*, die reale inländische Investitionsprojekte mit einer besteuerten Finanzanlage vergleichen, sowie
- *steuerbefreite Investoren*, die reale inländische Investitionsprojekte mit nicht-besteuerten Finanzanlagen im In- oder Ausland vergleichen.

Es läßt sich zeigen, daß die volkswirtschaftlichen Kapitalkosten der Fremdfinanzierung aller drei Investorengruppen, der Eigenkapitalfinanzierung der Normalinvestoren und der Eigenkapitalfinanzierung der steuerbefreiten Investoren dem realen internationalen Bruttozinssatz entsprechen. Ferner läßt sich zeigen, daß die volkswirtschaftlichen Kapitalkosten der Eigenkapitalfinanzierung der Direktinvestoren durch die ausländische Nettoertragsrate

nach Abzug ausländischer Quellensteuern angegeben werden.¹⁴ Unterstellt man eine hälftige Finanzierung der inländischen Investitionen mit Fremd- und Eigenkapital, so sind die volkswirtschaftlichen Kapitalkosten für die Projekte der drei Typen von Investoren als Mittelwerte der genannten Größen leicht zu bestimmen.

... und wie die Investitionen besteuert werden

Die Bestimmungsgründe der betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten sind vielfältig, und es ist sehr viel komplizierter, diese Kosten zu ermitteln als ihr volkswirtschaftliches Pendant. Wichtig sind insbesondere die Höhe des Kapitalmarktzinses, die erwartete Inflationsrate, die Unternehmensteuersätze, die steuerlichen Abschreibungsbedingungen (lineare oder degressive AfA und steuerliche Abschreibungsdauer) und sonstige Investitionsanreize (z.B. Investitionszulagen), die tatsächliche Nutzungsdauer des Investitionsprojekts, die Art der Finanzierung der Investition (über einbehaltenen Gewinne, Kapitalerhöhung oder Kreditaufnahme) und insbesondere auch die Besteuerung der alternativ in Erwägung gezogenen Investitionsprojekte. Die hier vorgestellten Modellrechnungen haben Beispielcharakter und dienen der Illustration. Sie beziehen sich auf eine typische Ausrüstungsinvestition mit einer steuerlichen Abschreibungsfrist von acht Jahren und einer Gesamtnutzungsdauer von elf Jahren, die von einer Kapitalgesellschaft getätigt wird. Der nominale Kapitalmarktzins beträgt 6% und die erwartete Inflationsrate 2%.

¹⁴ Die volkswirtschaftlichen Kapitalkosten einer Fremdfinanzierung liegen in jedem Fall beim internationalen Bruttozins, denn die Zinszahlung auf eine zusätzlich im Inland realisierte Investition geht den Inländern im System der kommunizierenden Röhren des internationalen Kapitalmarktes in voller Höhe verloren.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Eigenkapitalfinanzierung hängen jedoch von der jeweiligen Investitionsalternative der Anleger ab.

Die volkswirtschaftlichen Kosten des inländischen Eigenkapitaleinsatzes bei einem Direktinvestor werden durch den Nettoertrag nach Abzug von Quellensteuern bestimmt, den dieser Investor im Ausland hätte verdienen können. Eine alternative Investition der verfügbaren Mittel im Ausland hätte nämlich einen Beitrag zum deutschen Sozialprodukt in Höhe eben dieses Nettoertrages geliefert.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Selbstfinanzierung bei einem Normalinvestor werden durch den internationalen Bruttozins angegeben. Wenn nämlich die verfügbaren Mittel nicht im Inland investiert worden wären, sondern statt dessen auf dem Umweg über den Finanzkapitalmarkt ins Ausland geflossen wären, hätten der inländische Investor und der deutsche Fiskus zusammen eine Einnahme in Höhe der Bruttozinsen gehabt, die Teil des deutschen Sozialproduktes gewesen wäre. Der Grund für die Beteiligung des deutschen Fiskus an den ausländischen Zinserträgen liegt in ihrer Steuerpflichtigkeit, die selbst wiederum aus dem Wohnsitzlandprinzip folgt.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Selbstfinanzierung bei einem steuerbefreiten Investor, der, aus welchen Gründen auch immer, keine Steuern auf seine alternativ möglichen Finanzanlagen zahlt, werden ebenfalls durch den internationalen Bruttozins angegeben, weil die vollen Zinsen diesem (inländischen) Investor zugute gekommen und Teil des deutschen Sozialproduktes gewesen wären.

Tab. 7
Kapitalkosten (in %) bei unterschiedlicher Abschreibung und den Steuersätzen des ifo Reformvorschlags

	30% AfA	25% AfA	Lineare AfA
Normalinvestor	77	81	92
Steuerbefreiter Investor	123	129	143
Direktinvestor	118	125	139

Die Investition wird jeweils hälftig durch Thesaurierung und Fremdkapital finanziert. Das Ergebnis der Kapitalkostenberechnungen wird in der Abbildung 3 durch Säulen dargestellt, deren Höhe den Quotienten aus den betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kapitalkosten darstellt.

Den Abschreibungsprojekten wird der Wind aus den Segeln genommen, ...

Der erste Säulenblock der Abbildung 3 zeigt die Höhe der normierten betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten für die wichtige Gruppe der inländischen Normalinvestoren. Es wird unterstellt, daß diese Investoren ihre Projekte zur Hälfte mit Krediten und zur Hälfte mit Eigenkapital finanzieren, wobei sie als Alternative eine Anlage am Kapitalmarkt erwägen. Die erste Säule in diesem Block verkörpert das im Jahr 1999 gültige Steuersystem (unter der Hypothese, daß es dauerhaft beibehalten wird), die zweite Säule das nach jetziger Gesetzeslage ab dem Jahr 2002 gültige Steuersystem und die dritte Säule das vom ifo Institut vorgeschlagene Steuersystem. Dabei entsprechen die Abschreibungsregeln stets der jetzigen Gesetzeslage. Die Auswirkungen restriktiverer Abschreibungsregeln werden später behandelt (Tab. 7).

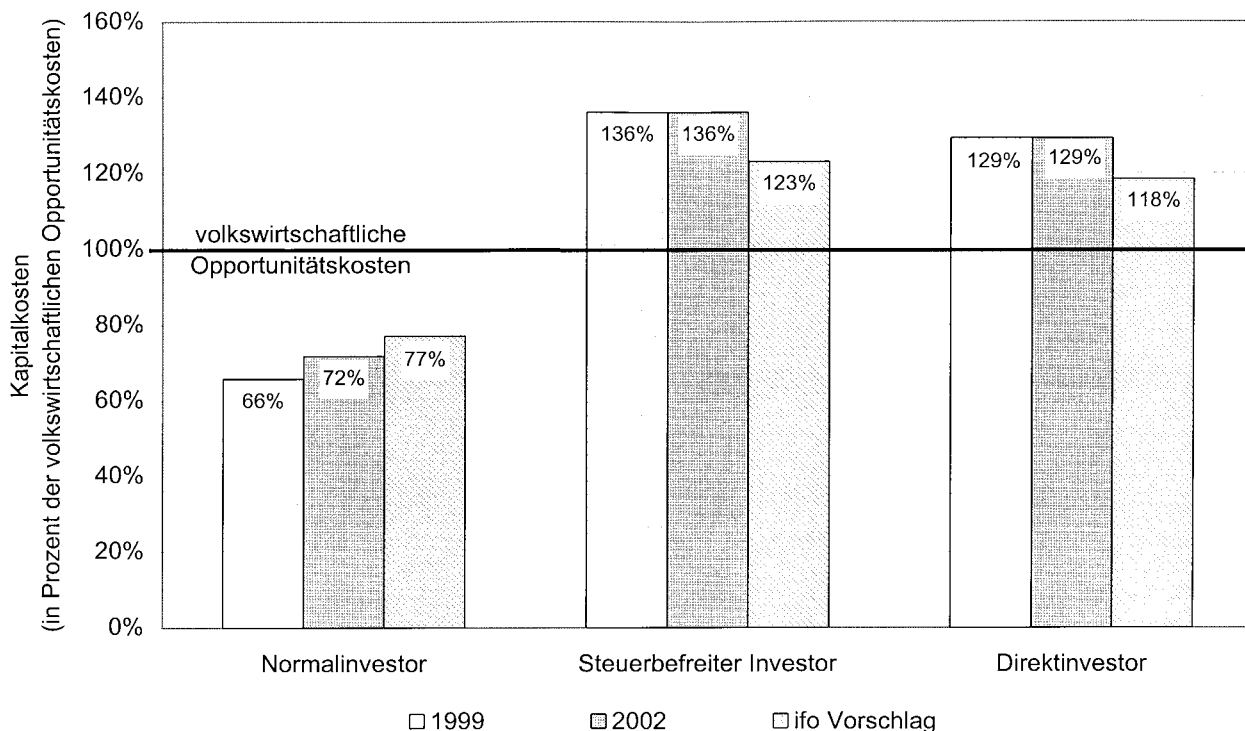
Man sieht, daß die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten beim derzeit gültigen Steuersystem (erste Säule) unter dem Bruttozinssatz liegen und insofern zu niedrig sind. Offenbar läßt das deutsche Steuersystem zu, daß Investitionsprojekte realisiert werden, deren Bruttoertragsrate die volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten des Kapitaleinsatzes nicht deckt. Der Abstand zwischen den volkswirtschaftlichen und den betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten ist mit 33% nicht unerheblich.¹⁵

Man kann den Abstand zwischen den volks- und betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten »Subvention« nennen. Es muß aber betont werden, daß zum Vergleichsmaßstab,

¹⁵ Dieses Ergebnis bestätigt frühere Berechnungen, die für das 1997 gültige Steuersystem und verschiedene Investitionstypen nach einer anderen Methode durchgeführt worden waren. Vgl. H.-W. Sinn, Deutschland im Steuerwettbewerb, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 216, 1997, S. 672–692.

Abb. 3

Die normierten betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten einer typischen Ausrüstungsinvestition



Legende: Die Säulen messen die normierten betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten. Die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten geben an, wie hoch die interne reale Rendite einer Realinvestition sein muß, damit diese Investition nach Steuern die Rendite einer vorgegebenen Alternativanlage erwirtschaftet. Die Normierung erfolgt, indem die betriebswirtschaftlichen zu den volkswirtschaftlichen Kapitalkosten in Beziehung gesetzt werden. Bei eigenkapitalfinanzierten Investitionen des Normalinvestors und des steuerbefreiten Investors sowie bei fremdfinanzierten Investitionen aller Investoren liegen die realen volkswirtschaftlichen Kapitalkosten beim realen Bruttokapitalmarktzins. Bei eigenkapitalfinanzierten Investitionen des Direktinvestors gleichen sie der realen ausländischen Nettoertragsrate nach Abzug der ausländischen Steuern. Es wird angenommen, daß die Investition häufig durch Thesaurierung und Fremdkapitalaufnahme finanziert wird. Der Normalinvestor unterliegt mit seiner Alternativanlage dem jeweiligen Spitzensteuersatz der Einkommensteuer (1999: 53%; 2002: 48,5%; ifo Vorschlag: 40%). Auf Unternehmensgewinne und persönliche Einkommen des inländischen Investors wird bei allen Szenarien ein Solidaritätszuschlag von 5,5% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer berücksichtigt. Der steuerbefreite Investor zahlt auf die Alternativinvestition keine Steuern. Beim Direktinvestor wurde ein Steuersatz auf Alternativanlagen von 33% unterstellt, wobei hier kein Solidaritätszuschlag anfällt. Gewinnthesaurierungen werden mit der Körperschaftsteuer belastet (1999: 40%; 2002: 40%; ifo Vorschlag: 30%). Im Falle der Szenarien 1999 und 2002 wurde die Gewerbesteuer mit einem Hebesatz von 400% unterstellt. Beim ifo Vorschlag beträgt der Hebesatz 333% bzw. äquivalent hierzu 400% bei einer gleichzeitig von 0,05 auf 0,0416 abgesenkten Steuermaßzahl. Berücksichtigt ist in allen Fällen eine 30%ige degressive steuerliche Abschreibung mit optimalem Übergang zur linearen AfA. Sonstige, regional gewährte Investitionsanreize wurden nicht berücksichtigt. Die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten wurden mit der King-Fullerton-Methode errechnet.¹⁶ Danach ergeben sich die Kapitalkosten der Realinvestition als $(1 - A) (\rho + 2/L - \pi) / (1 - T) - 2 / L$, wobei A den Barwert der Steuerersparnisse aus den steuerlichen Abschreibungen kennzeichnet, L ist die tatsächliche Nutzungsdauer des Investitionsobjektes (11 Jahre), π ist die Inflationsrate, T ist der Steuersatz auf einbehaltene Gewinne und ρ ist der Diskontsatz in Abhängigkeit von der Finanzierungsalternative. Er gleicht im Falle der Fremdfinanzierung dem Nettozinssatz der Unternehmung, im Falle der Thesaurierung dem Nettozinssatz des Investors aus dessen Alternativanlage. Die Alternativanlage des Normalinvestors sowie des steuerbefreiten Investors besteht aus einer Kapitalmarktanlage zum Realzins von 4% bei einer Inflationsrate von 2%. Die Alternativanlage des Direktinvestors ist eine ausländische Anlage mit einer Bruttorendite in Höhe des realen Kapitalmarktzinssatzes nach Abzug einer ausländischen Steuerbelastung von 33%, also einer Nettoertragsrate in Höhe von 2,68% (= 4% · (1 - 33%)).

der bei dieser Aussage zu Rate gezogen wird, die in- oder ausländische Finanzanlage zählt, deren Erträge wegen der

Gültigkeit des Wohnsitzlandprinzips für die Besteuerung grenzüberschreitender Zinseinkommensströme ja ebenfalls im Inland besteuert werden. Die marginale Subvention liegt deshalb nur in einem relativen Sinne vor, also im Vergleich zu der auf einer solchen Anlage lastenden Steuer.

¹⁶ Vgl. M.A. King und D. Fullerton (Hrsg.), *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, United Kingdom, Sweden and West Germany*, University of Chicago Press 1984.

Von einer Subvention im absoluten Sinne kann so lange nicht die Rede sein, wie die Investitionsprojekte überhaupt noch Steuern abwerfen.¹⁷ Der Grund für die relative Subventionierung liegt in der hohen inflationsbedingten Belastung der Zinseinkünfte und in den vergleichsweise großzügigen Abschreibungsregeln, die in Deutschland gewährt werden. Folgte die steuerlich zulässige Abschreibung dem wirklichen Marktwertverlust investierter Kapitalgüter und würden Zinserträge zum gleichen Satz wie die realen Erträge der Investitionsprojekte besteuert, so lägen die Kapitalkosten exakt auf dem Niveau des Realzinssatzes.

Die zweite und die dritte Säule zeigen, daß die relative Subvention des Realkapitals durch die Steuersatzsenkungen, die für das Jahr 2002 bereits beschlossen sind, etwas zurückgeht, und daß die vom ifo Institut vorgeschlagene Reform einen noch stärkeren Rückgang impliziert. Beim ifo Vorschlag beträgt der Abstand zu den volkswirtschaftlichen Kapitalkosten nur noch 23%. Der Anstieg der betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten ist darauf zurückzuführen, daß der Wert der relativen Subvention, der aus der beschleunigten Abschreibung resultiert, mit fallenden Steuersätzen abnimmt, oder anders gesagt, daß die Steuersatzsenkung die Finanzanlagen stärker als die Sachanlagen entlastet. Es ergibt sich also insofern aus der Steuersatzsenkung kein investitionsbelebender, sondern eher ein geringfügig dämpfender Effekt, den man gemeinhin als Steuerparadoxon bezeichnet. Da dieser Effekt die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten näher an die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kapitalkosten heranführt, ist er zu begrüßen. Die meisten Investitionsprojekte werden hiervon nicht betroffen, doch einigen wenigen Projekten, die ihre Vorteilhaftigkeit allein den Abschreibungsregeln verdanken, wird der Wind aus den Segeln genommen. Weniger Steuern bedeuten eben, daß die Abschreibungsvergünstigungen weniger Investitionsprojekte steuern.

... und rentable Projekte werden beflügelt

Anders liegt der Fall bei Investoren, die die Erträge der ihnen zugänglichen Alternativenanlagen nicht versteuern, aus welchem Grunde auch immer sie das nicht tun. Abbildung 3 zeigt, daß die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten nun nicht mehr unter, sondern deutlich über den volkswirtschaftlichen Kapitalkosten liegen. Da nur die inländische Realinvestition besteuert wird, muß diese Investition nicht nur den Zins, sondern zusätzlich die Steuern verdienen, damit sie sich für einen privaten Investor lohnt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht aber lohnt sie sich bereits, wenn sie nur

¹⁷ Das freilich muß bei hoher Fremdfinanzierungsquote nicht der Fall sein. So sind die steuerlich gemeldeten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in der Bundesrepublik traditionell negativ. Die steuerlich geltend gemachten Verluste liegen stets bei mehreren Dutzenden von Milliarden DM.

den Zins verdient, denn auch der Staat partizipiert ja an ihren Erträgen. Es ist unter diesen Umständen ratsam, die Steuerbelastung zurückzuführen.

Wie man an der zweiten und dritten Säule des zweiten Säulenblocks sieht, geschieht dies erst mit der vom ifo Institut geplanten Reform. Während der Überschuß der betriebswirtschaftlichen über die volkswirtschaftlichen Kosten derzeit bei 36% liegt, würde er nach der vom ifo Institut vorgeschlagenen Reform nur noch 23% betragen. Die vorgeschlagene deutliche Senkung der Steuersätze für Unternehmen hat zur Folge, daß zusätzliche Projekte realisiert werden können, die für die deutsche Volkswirtschaft mehr Ertrag bringen, als sie kosten.

Eine ganz ähnliche Aussage gilt für die besonders wichtigen Direktinvestitionen. Beim heute gültigen Steuertarif und auch noch bei dem für das Jahr 2002 vorgesehenen Steuertarif übersteigen die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten die volkswirtschaftlichen Kosten um 29%; dabei gibt es zwischen den beiden Jahren keine Änderung, weil der Körperschaftsteuersatz sich nicht ändert und weil der abgesenkte persönliche Einkommensteuersatz in das Kalkül keinen Eingang findet. Durch die Senkung der Unternehmenssteuern, die das ifo Institut vorschlägt, würde der Abstand auf 18% zusammenschrumpfen. Mehr rentable Investitionsprojekte könnten in Deutschland realisiert werden.

Zusammenfassend läßt sich damit feststellen daß die vom ifo Institut vorgeschlagene Steuerreform die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten in jedem Fall näher an die volkswirtschaftlichen Kapitalkosten heranführt. Wo sie zu hoch sind, werden sie gesenkt, und wo sie zu niedrig sind, werden sie erhöht. Damit kommen die Marktkräfte wieder stärker zum Zuge, die Verfälschung der Investitionsentscheidungen durch das Steuersystem wird verhindert, und das knappe volkswirtschaftliche Kapital kann rentabler eingesetzt werden. Von einem gegebenem volkswirtschaftlichen Kapitalstock kann ein höheres Sozialprodukt erwirtschaftet werden. Nicht ein genereller Investitions-schub, aber ein Wachstumsschub ist die Folge der vorgeschlagenen Reform.

Die Wirkung verschlechterter Abschreibungsbedingungen

Bei der Berechnung der Kapitalkosten in Abbildung 3 wurde unterstellt, daß die Abschreibungsbedingungen unverändert bleiben. Eine Rücknahme der beschleunigten Abschreibung gehört jedoch, wie es schon in Tabelle 5 erläutert wurde, zur Menge der plausiblen Gegenfinanzierungsmaßnahmen. Die Bareis-Kommission hat konkret eine Reduktion der degressiven AfA von 30% auf 25% vorgeschlagen. Tabelle 7 zeigt, welche Veränderungen der Kapitalkosten aus einer Rücknahme der Abschreibungsbe-

schleunigung resultieren. Dabei wird von dem hier vorgeschlagenen Steuertarif ausgegangen.

Wie es nicht anderes zu erwarten ist, ergibt sich in allen Fällen eine Erhöhung der betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten. Wird die degressive AfA von 30 auf 25% reduziert, so steigen diese Kosten beim inländischen Normalinvestor von 77 auf 81% der volkswirtschaftlichen Kapitalkosten, was eine weitere Effizienzverbesserung des Steuersystems bedeutet, weil es abermals zur Rückführung unrentabler Investitionsprojekte kommt.

Leider entfernen sich die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten beim steuerbefreiten Investor und beim Direktinvestor wieder vom volkswirtschaftlichen Kostenniveau. Dies ist ein unerwünschter Effekt, den man wohl in Kauf nehmen muß, da man die Abschreibungsregeln schwerlich nach dem Investorentyp differenzieren kann und da eine Gegenfinanzierung erforderlich ist. Bemerkenswert ist jedoch, daß die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten bei der vom ifo Institut vorgeschlagenen Reform trotz der Rückführung der degressiven Abschreibung per saldo noch unter den Kapitalkosten liegen, wie sie sich aufgrund des Tarifs 2002 bei unveränderten Abschreibungsregeln errechnen lassen. Der steuerbefreite Investor kommt in den Genuß einer Kapitalkostensenkung von 136 auf 129%, und dem Direktinvestor wird eine Kapitalkostensenkung von 129 auf 125% zugestanden.

Damit braucht das positive Urteil über die Investitionswirkungen der vorgeschlagenen Reform trotz der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nicht revidiert zu werden. Es bleibt dabei, daß die betriebswirtschaftlichen Kapitalkosten aller Investoren näher an die jeweiligen volkswirtschaftlichen Kapitalkosten herangeführt werden und es insofern zu einer Umstrukturierung des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks kommt, von der ein Wachstumsschub zu erwarten ist.

Zu warnen ist allerdings vor einer völligen Aussetzung der degressiven AfA. Damit könnte der Staat zwar noch mehr Geld einnehmen, doch würde er rentable Investitionen zurückdrängen statt ermuntern. Sowohl beim steuerbefreiten Investor als auch beim Direktinvestor stiegen die Kapitalkosten trotz der Absenkung der Steuersätze über ihr derzeitiges Niveau.

Vorrang für die Arbeit

Die hier vorgelegten Berechnungen haben gezeigt, daß eine allgemeine Steuerentlastung zur Vitalisierung der deutschen Volkswirtschaft erforderlich ist. Statt bloßer Retuschen sind substantielle Entlastungen geboten, die durch Kürzungen der Staatsausgaben gegenzufinanzieren sind. Eine Reform muß sich vor allem daran messen lassen, ob es ihr gelingt, die übermäßige und in dieser Höhe

nicht mehr erträgliche Belastung der Arbeitseinkommen zu mindern. Nur so lassen sich Arbeitslosigkeit, Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit verringern.

Zwar muß die Reform eine Absenkung der deutschen Unternehmensteuersätze mit sich bringen, die im internationalen Vergleich derzeit eine einsame Spitzenstellung einnehmen. Aber dies kann nicht ihr alleiniges Ziel sein. Wenn es darum geht, den Arbeitsmarkt zu beleben, dann muß die Entlastung der Arbeit im Vordergrund stehen.

Das ifo Institut schlägt deshalb einen Stufentarif bei der Einkommensteuer vor, der zu einer deutlichen Senkung der Grenzbelastungen aller Einkommensbezieher führt und darüber hinaus eine erhebliche Vereinfachung des Steuerrechts mit sich bringt. Es soll nur noch drei Steuersätze und drei Einkommensklassen geben. Die erste Klasse, in der der Steuersatz 20% beträgt, beginnt beim Existenzminimum und endet bei 35 000 DM. In der zweiten Klasse liegt der Grenzsteuersatz bei 30%; sie endet mit einem Einkommen von 70 000 DM. In der danach folgenden dritten Klasse, die nach oben hin nicht begrenzt ist, liegt der Grenzsteuersatz bei 40%.

Unternehmen werden mit einer einheitlichen Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer von 30% und einer effektiven Gewerbesteuer von 10% bei gleichzeitiger Beseitigung der Ausnahmen von dieser Steuer belastet. Ihre maximale Grenzsteuerbelastung deckt sich mit jener der Haushalte, wie es der Gleichheitsgrundsatz der Verfassung verlangt. Im Verein mit der ebenfalls verfassungsmäßig gebotenen Reform der Familienbesteuerung entsteht auf diese Weise ein Finanzierungsbedarf von 80 Mrd. DM, der durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, einen Abbau von Subventionen und eine geringfügige Kürzung von Sozialausgaben gedeckt werden kann.

Angesichts der Dringlichkeit einer Entlastung des Faktors Arbeit wird eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Gegenfinanzierung nicht empfohlen, denn obgleich eine Mehrwertsteuer die Investitionen verschont, ist sie in wirtschaftlicher Hinsicht weitgehend identisch mit einer Lohnsteuer. Man käme vom Regen in die Traufe, wollte man die Entlastung des Faktors Arbeit durch sie finanzieren.

Die beschriebene Reform läßt die gewünschte Belebung des Arbeitsmarktes erwarten, denn der Keil, den das staatliche Abgabensystem zwischen die Lohnkosten der Unternehmen und den Nettolohn der Arbeitnehmer treibt, wird deutlich kleiner. Die Grenzbelastung eines durchschnittlichen verheirateten Arbeitnehmers, der 43 DM in der Stunde verdient, mit Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer liegt derzeit bei 14 DM; beim vorgeschlagenen Stufentarif wird sie immerhin auf 10 DM reduziert. Der Anreiz, aus dem Normalarbeitsverhältnis auszusteigen, schwindet, und wenn die Entlastung auf dem Wege über eine entsprechende Vereinbarung im Rahmen des Bünd-

nisses für Arbeit an die Unternehmen weitergegeben wird, kann mittelfristig mit einem erheblichen Beschäftigungsschub gerechnet werden.

Trotz der Senkung der Unternehmensteuern um mehr als 10 Prozentpunkte, die der ifo Vorschlag impliziert, hat die Steuerreform keinen eindeutig investitionssteigernden Effekt. Sie verbessert jedoch die Aufteilung des knappen volkswirtschaftlichen Kapitalvorrats auf rivalisierende Verwendungen und ermöglicht so eine allgemeine Produktivitätssteigerung, die sich in einer Vergrößerung des Sozialprodukts bemerkbar machen wird. Dubiosen Investitionsprojekten, die sich nur wegen hoher Steuern und großzügiger Abschreibungsregeln gelohnt haben, wird das Wasser abgegraben, und volkswirtschaftlich rentable Direktinvestitionen werden beflügelt. Nicht ein Investitionsschub,

sondern ein Wachstumsschub wird die Folge der vorgeschlagenen Steuerreform sein.¹⁸

Aus all dem ergibt sich, daß eine grundlegende Steuerreform, wie sie hier empfohlen wird, den Wohlstand der Volkswirtschaft und die Beschäftigung dauerhaft erhöhen kann. Würde diese Reform bald umgesetzt und vor allem auch durch weitere Strukturreformen, insbesondere solche des Sozialsystems, ergänzt, dann bestünden gute Chancen für eine langfristige Gesundung des Arbeitsmarktes.

Hans-Werner Sinn, Willi Leibfritz,
Alfons Weichenrieder
unter Mitarbeit von
Matthias Steinherr und Wolfgang Meister

¹⁸ Zahlreiche Länder, die ihr Steuersystem derart reformiert, also die Steuersätze deutlich reduziert und die Bemessungsgrundlage verbreitert haben, machten damit gute Erfahrungen. So kam es dort zwar nach der Reform nicht zu einer starken Erhöhung der Investitionen, aber die Ertragslage der Unternehmen und die Leistungsfähigkeit haben sich generell verbessert, so daß sich die Chancen für die Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen erhöhten. In den Ländern, wo derartige Reformen durchgeführt wurden, hat in der Folge insbesondere der arbeitsintensive Dienstleistungsbereich expandiert. Zu den Auswirkungen der Steuerreformen in den USA, Großbritannien und Schweden vgl. W. Leibfritz, J. Thornton and A. Bibbee, *Taxation and Economic Performance*, OECD Economics Department Working Papers No 176, Paris 1997, S. 94 ff.