

Kilian Bizer, Jürgen Lyding

Für eine pragmatische Politik der Steuervereinfachung - ein Darmstädter Entwurf

Steuervereinfachungen sind en vogue. Die bisherigen großen Würfe wie der „Karlsruher Entwurf“ oder der „Heidelberger Entwurf“ zur Einkommen- bzw. Einfachsteuer dürften indes geringe Chancen auf politische Umsetzung haben. Kilian Bizer und Jürgen Lyding stellen den „Darmstädter Entwurf“ für eine pragmatische Politik der Steuervereinfachung vor.

Das Einkommensteuerrecht ist ein lange gewachsenes Recht, das sich nicht auf einen Schlag beiseite räumen lässt. Das hat zwei Gründe: Erstens wären mit einer schlagartigen Umstellung auf ein neues Einkommensteuerrecht erhebliche Haushaltsrisiken verbunden. Zweitens müsste die Steuerverwaltung das gesamte untergesetzliche Regelwerk neu ordnen. Das würde zu beträchtlichen Verzögerungen und damit ebenfalls zu Haushaltsrisiken führen. Diese Einwände schmälern nicht die anregende Leistung der radikalen Reformentwürfe aus Karlsruhe und Heidelberg – nur für eine pragmatische Reformpolitik sind sie untauglich. Das liegt nicht zuletzt daran, dass beide Entwürfe vornehmlich an anderen Zielen als der Steuervereinfachung ausgerichtet sind.

Der „Heidelberger Entwurf“¹ basiert auf dem Konzept der Konsumbesteuerung und stellt einen Systemwechsel zum bisherigen Einkommensteuerrecht dar. Wie schwierig dieser Systemwechsel ist, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass das herrschende Verständnis des Leistungsfähigkeitsprinzips zugunsten einer „Konsumleistungsfähigkeit“ abzulösen ist, um den Weg zur Konsumbesteuerung rechtsdogmatisch zu öffnen². Es ist eine offene Frage, die nur empirisch zu klären ist, ob der Wechsel auf die Konsumbesteuerung nicht auch fundamentale Gerechtigkeitsnormen der Steuerbürger verletzt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wiegt jedoch die Tatsache schwerer, dass durch die Einführung des Lebenseinkommens als Besteuerungsgrundlage dem Fiskalziel ungenügend entsprochen wird³.

Der Karlsruher Entwurf⁴ setzt hingegen konsequent das herkömmliche Leistungsfähigkeitsprinzip um. Weil

pauschalierende und typisierende Ansätze diesem Konzept vom Grundsatz her widersprechen, ist das tatsächliche Vereinfachungspotential des Karlsruher Entwurfs relativ gering. Dabei ist gar nicht die Frage, ob es rechtlich problematisch ist, Einzelbestimmungen vom Gesetz auf Durchführungsverordnungen zu verlagern⁵, sondern was – außer dem Gesetz – eigentlich zu vereinfachen ist. Vereinfachung ist letztlich daran zu messen, welcher Ressourcenaufwand sowohl bei den Steuerpflichtigen als auch bei den sie überprüfenden Finanzämtern eingespart werden kann. Ziel der Vereinfachung müssen deswegen die mit der Steuererklärung verbundenen Arbeitsabläufe der Beteiligten sein⁶.

Der vorliegende Beitrag fasst den Darmstädter Entwurf zusammen, der eine stufenweise und kurzfristig umsetzbare Steuervereinfachungspolitik ermöglicht. Es ist nicht Ziel des Entwurfs, Steuersenkungen zu erreichen.

¹ Dazu Manfred Rose: Die Einfachsteuer. Das Konzept, Heidelberg, 9. Juli 2002, ders.: Die Einfachsteuer. Das Gesetz, Heidelberg 2002. Beide Dokumente sind in den aktuellen Fassungen unter www.einfachsteuer.de verfügbar.

² Siehe Joachim Lang: Prinzipien und Grundsätze der Besteuerung, Vortrag vor der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft, Heidelberg 2001, der die Leistungsfähigkeit im Rahmen einer Konsumleistungsfähigkeit zu interpretieren versucht.

³ Vgl. Bert Rürup, Kilian Bizer: Vereinfachungen in der Steuertechnik – Aktuelle Entwicklungen, in: Kilian Bizer, Armin Falk, Joachim Lange: Am Staat vorbei, Berlin 2002 (in Vorbereitung).

⁴ Siehe Karlsruher Entwurf, Heidelberg 2001, o. S.; der Entwurf ist auch abgedruckt in: Deutsches Steuerrecht, 39. Jg. (2001), H. 23, S. 917-920.

⁵ Vgl. Peter Bareis: Erwiderung zur Kritik am Karlsruher EStG-Entwurf, in: Steuer und Wirtschaft (StuW), 2002, H. 2, 138.

⁶ Dass dabei eine Kollision zwischen dem Ziel der Individualgerechtigkeit und der Einfachheit entstehen kann, ist offensichtlich. Ein oft übersehener Zielkonflikt besteht aber schon zwischen Individualgerechtigkeit und der – administrativ vollziehbaren – sozialen Gerechtigkeit im Sinne der Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Massenverfahren.

Dr. Kilian Bizer, 36, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Darmstadt; Jürgen Lyding, 61, ist Leiter des Finanzamtes Darmstadt.

Steuervereinfachung als primäres Ziel

Verfolgt man Steuervereinfachung als primäres Ziel, lässt sich vom bestehenden Regelwerk ausgehen. Dieses bietet reichlich Material für Vereinfachungen, die den Steuerbürgern und der Steuerverwaltung nützlich sein können. Seit Anfang des Jahres 2002 diskutiert eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Technischen Universität Darmstadt und des Finanzamtes Darmstadt⁷ pragmatische Steuervereinfachungen, die sich schnell und ohne zu großes haushaltswirtschaftliches Risiko umsetzen lassen. Im Gegensatz zu den bisherigen Vereinfachungen steht neben dem Vereinfachungsbeitrag jeder Regel auch der reduzierte Verwaltungsaufwand im Vordergrund.

Die moderne Steuerverwaltung muss sich darauf konzentrieren, dort Prüfungen vorzunehmen, wo das Risiko der Hinterziehungen am höchsten ist. Dafür muss das Humankapital, das derzeit in der Arbeitnehmerveranlagung gebunden ist, neuen Aufgaben zugeführt werden. Aus diesem Grund hat sich die Arbeitsgruppe zunächst – wenn auch nicht ausschließlich – mit der Vereinfachung von Überschusseinkünften beschäftigt. Dies deckt auch die größte Gruppe der Steuerzahler ab, d.h. Vereinfachungen in diesem Bereich kommen auch den meisten Steuerzahlern zugute.

Der Darmstädter Entwurf

Der Darmstädter Entwurf unternimmt es ausgehend von diesem Vereinfachungsbegriff nach den steuerlichen Regeln zu suchen, die für Steuerpflichtige und Steuerbeamte den größten Ressourcenaufwand bedeuten. Diese Regeln sind zu vereinfachen, d.h. der Ressourcenaufwand ist zu reduzieren, ohne dass das gesamte Einkommensteuergesetz neu geschrieben oder auf das System der Konsumbesteuerung umgestellt werden müsste.

Unbenommen bleibt, dass die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer zu verbreitern und Lenkungsnormen so weit wie möglich herauszunehmen sind. Diesen Vorschlag unterbreitete bereits die „Bareis-Kommission“ in ihrem Petersberger Beschluss⁸.

Bemessungsgrundlage verbreitern

Das Einkommensteuerrecht kennt objektive Befreiungen bei der Ermittlung der Einkünfte. Dazu

⁷ Zu den Mitgliedern des Arbeitskreises zählen Stefan Diste, Alexandra Friedrich, Ulrike Gutzki, Helmuth Hoffart, Jürgen Göttmann, Bert Rürup und Andreas Trinkhaus.

⁸ Siehe dazu Thesen der Einkommensteuer-Kommission, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 55, 1995.

zählen inzwischen fast 70 Positionen in § 3 und der § 3 b EStG. Obwohl sich in diesem Katalog Fiskalzwecknormen mit Vereinfachungszwecknormen und Sozialzwecknormen finden, die alle in Bezug auf bestimmte Gruppen eine Berechtigung haben oder zumindest einmal hatten, ließe sich Steuergleichheit eigentlich nur dann herstellen, wenn alle Steuerbefreiungen ersatzlos gestrichen würden. Dies zu fordern ist jedoch unrealistisch, weil damit z.B. auch eine Besteuerung der Leistungen aus den Kranken- und Arbeitslosenversicherungen einherginge, die andernorts wieder zu kompensieren wäre. Auch die Umsetzung des Halbteilungsgrundsatzes bei Betriebsvermögensmehrungen oder Veräußerungen läuft über den § 3 Nr. 40 EStG und kann gegenwärtig kaum gestrichen werden, da ansonsten ein Verstoß gegen den Halbteilungsgrundsatz entstünde. Die so genannten objektiven Befreiungen von Einkünften sind aber zumindest zu reduzieren.

In Frage kommen dafür im ersten Schritt z.B. Zuwendungen anlässlich einer Eheschließung oder Geburt eines Kindes (Nr. 14), aus öffentlichen Mitteln des Bundespräsidenten aus sittlichen und sozialen Gründen gewährte Zuwendungen (Nr. 20), Einnahmen aus nebenberuflicher Tätigkeit (Nr. 26), Zuwendungen aufgrund des Fulbright-Abkommens (Nr. 42), Ehrensold für Künstler (Nr. 43), Stipendien (Nr. 44), etc.

Soweit Lenkungsziele mit den Befreiungen verfolgt werden, wie etwa bei der steuerlichen Begünstigung von Sonntags- oder Nachtarbeit stellt sich die Frage, warum die daraus entstehenden, den Arbeitgeber entlastenden Lohnzuschüsse nicht dem Markt überlassen bleiben. Auf keinen Fall rechtfertigen hier Leistungsbereitstellungsziele etwa bei Polizeibeamten, Krankenschwestern etc., dass Sonntags- und Nachtarbeit steuerlich generell befreit werden. Arbeitszeit sollte keine Kategorie des Steuerrechts sein.

Die Aufkommenswirkungen einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind beträchtlich. Allein die steuerliche Begünstigung von Nacht- und Sonntagsarbeit nach § 3 b EStG schlägt mit fast 2 Mrd. € zu Buche⁹.

Lenkungsnormen streichen

Die „Bareis-Kommission“ schlug bereits 1995 vor, Lenkungsnormen aus dem Einkommensteuerrecht herauszunehmen, oder – wo sie als unerlässlich angesehen werden – durch offene Subventionen zu ersetzen. Dies würde die Transparenz sowohl über die

⁹ Siehe dazu Anlage 2 des 18. Subventionsberichts der Bundesregierung.

Fördersummen erhöhen als auch über die damit realisierten Zielerreichungsgrade. Zu streichen wären aus diesem Gesichtspunkt:

- alle besonderen Abschreibungsmodalitäten (§§ 7 b bis 7 k EStG); will man Investitionen etwa für Umwelt- und Denkmalschutz fördern, so sollte dies über Investitionszulagen geschehen,
- die Wohnungsbauförderung (§§ 10 g und h; §§ 11 a und b EStG), die eine spezielle Form der Vermögensbildungsförderung ist und über offene Transfers zu leisten ist,
- Sondervergünstigungen für Land- und Forstwirte (§ 13 Abs. 3 (Freibetrag); §§ 13 a (Durchschnittssätze), 14 a EStG),
- die bisherige Förderung der Vermögensbildung von Arbeitnehmern (§ 19 a EStG).

Die Abschaffung von Lenkungsstatbeständen insbesondere im Bereich der Vermögensbildung führt zu einer weiteren Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.

Werbungskostenpauschale erhöhen

Die derzeitige Werbungskostenpauschale von 1044 € führt zu einer nicht unerheblichen Entlastung bei der Steuererhebung gegenüber einer ausschließlich auf Einzelabrechnung beruhenden Anerkennung von Werbungskosten. Allerdings ist die Zahl der Fälle steigend, die Werbungskosten über dem Pauschbetrag geltend machen. Damit erhöht sich der administrative Aufwand sowohl für den Steuerpflichtigen, der entsprechende Aufstellungen vornehmen muss als auch für die prüfende Finanzverwaltung.

Für die Fälle, die in die Nähe des Pauschbetrags bzw. darüber kommen, existiert ein relativ hoher Anreiz, durch unrichtige Angaben die Steuerlast zu senken, in dem sie allein oder überwiegend privat veranlasste Ausgaben der beruflichen Sphäre zuschlagen.

Im Prinzip gibt es zwei Möglichkeiten der Pauschalierung: Erstens kann man einen bestimmten Prozentsatz des Bruttoarbeitslohnes als Werbungskosten in den Tarif einarbeiten. Oder man kann, zweitens, einen fixen Betrag zugrunde legen. Die zweite Option ist vorzuziehen, weil die Korrelation zwischen Bruttoarbeitslohn und Werbungskosten zwar positiv, aber nur sehr schwach ist. Außerdem kommt es zu einer ungünstigeren verteilungspolitischen Wirkung für die unteren Einkommensgruppen, weil sie wenig Bruttoarbeitslohn geltend machen können.

Die zweite Option, die einen fixen Absolutbetrag als Werbungskostenpauschale beinhaltet, der z.B. 2556 € (ausgehend von ursprünglich 5000,- DM) betragen könnte, würde für eine deutlich kleinere Gruppe ein Anreiz geben, privat veranlasste Kosten der beruflichen Sphäre zuzurechnen. Aus einer Probeziehung¹⁰ reiner Arbeitnehmereinkünfte ergab sich, dass rund 75% der Fälle unter dem höheren Pauschbetrag von 2556 € liegen würden. Lediglich 25% würden noch eine Aufstellung aller Werbungskosten vornehmen. Auf Seiten der Finanzverwaltung würde sich daraus in der Veranlagung der Arbeitnehmer pro Steuerbeamten eine Einsparung von 1,9 Stunden pro Arbeitstag ergeben¹¹. Die Zeiterparnis resultiert aus der weit gefassten Definition in § 9 Abs. 1 Satz 1 EStG, aus der sich nicht unmittelbar eine klare und eindeutige Abgrenzung zu den privaten Lebenshaltungskosten ergibt. Insbesondere im Bereich der so genannten Arbeitsmittel (z.B. Arbeitszimmer, Fachliteratur, Personalcomputer, Telefonkosten) versuchen viele Arbeitnehmer zum Teil ungerechtfertigte Steuervorteile zu erlangen.

Zur ordnungsgemäßen Erfüllung des Gesetzauftrages bedarf es seitens der Finanzverwaltung eines entsprechenden Personalaufwands. Durch eine Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages von derzeit 1044 € auf 2556 € würde ein Großteil der Arbeitnehmerveranlagung mit den damit verbundenen Begleitarbeiten wie z.B. Publikumsverkehr, Eintragung von Freibeträgen auf der Lohnsteuerkarte, Schriftverkehr im Amtsermittlungsverfahren, außergerichtliches und gerichtliches Rechtsbehelfsverfahren entfallen. Hierdurch würden erhebliche Personalressourcen frei.

Verteilungswirkungen

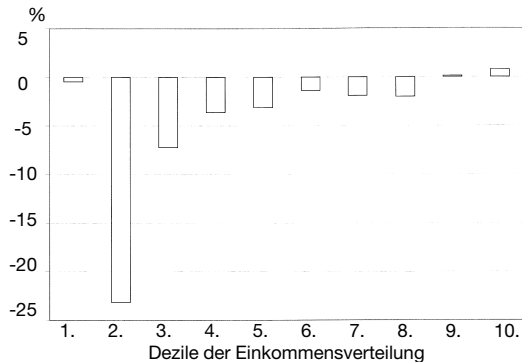
Hinsichtlich der Verteilungswirkungen zeigt sich, dass die Regelung die unteren Einkunftsgruppen entlastet. Nur für die beiden oberen Einkommensdeziile entsteht eine höhere steuerliche Belastung (siehe Abbildung 1).

Das Steueraufkommen würde sich gegenüber der jetzigen Regelung verringern. Die überschlägigen Einnahmeverluste belaufen sich zunächst auf etwa 7,5 Mrd. €¹². Allerdings würden das häusliche Arbeitszimmer (ca. 0,25 Mrd. €) und die Wegekosten zum Arbeitsplatz (3,35 Mrd. €) weitgehend darin aufgehen.

¹⁰ Darmstädter Probeziehung von rund 1100 Steuerfällen, die allein nach § 19 EStG veranlagt werden. Die Probeziehung fand im März 2002 statt und bezog sich auf das Jahr 2000.

¹¹ Befragung von über 70 Steuerbeamten im Mai 2002 in der Arbeitnehmerveranlagung des Finanzamtes Darmstadt anhand eines schriftlichen Fragebogens. Die Rücklaufquote betrug etwa 64%.

Abbildung 1
Durchschnittliche relative Änderung der Steuerlast
bei einer Werbungskostenpauschale von 2556 €



Quelle: Anhang 2 des Darmstädter Entwurfs unter www.sofia-darmstadt.de.

Pauschalierungen widersprechen der exakten Einkommensermittlung nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit. Eine vollkommen exakte Erfassung der Leistungsfähigkeit tritt aber in Konflikt mit der administrativen Praktikabilität und widerspricht aufgrund der damit einhergehenden Hinterziehungstendenzen auch Gerechtigkeitserwägungen. Die Einkommensteuer ist gerade wegen ihrer geringen Übersichtlichkeit als eine „Dummensteuer“ bezeichnet worden, bei der zumindest der Eindruck entsteht, dass sich einzelne Gruppen Umgehungen leisten können und andere nicht. Pauschalierungen wirken dem entgegen, indem sie Zugeständnisse für die große Masse bieten. Gleichzeitig kann man, und es ist wohl auch verfassungsrechtlich geboten, denjenigen mit höheren Werbungskosten den Weg der Einzelabrechnung offen lassen. Insofern sind die Einbußen bei der Erfassung der Leistungsfähigkeit aufgrund anderer Besteuerungskriterien wie der Transparenz aber auch der administrativen Praktikabilität sachlich ausreichend begründet.

Abgeltungsteuer für Kapitalerträge

Kapitalerträge werden in Deutschland mit dem persönlichen Steuersatz belastet. Das hat den Anschein höherer Verteilungsgerechtigkeit, erschwert aber das Verfahren der Veranlagung und hat Folgen in Form von Ausweichreaktionen bei den Steuerpflichtigen. Diese führen letztlich dazu, dass die Kapitalertragsteuer

¹² Diese Aufkommensschätzung beruht auf zwei Ansätzen: Erstens ergibt sie sich aus den durchschnittlichen Steuermindereinnahmen der Darmstädter Probe pro Fall multipliziert mit den Lohnsteuerpflichtigen. Auf diesem Weg ergibt sich ein originäres Minderaufkommen von 7,16 Mrd. €. Ein etwas höheres Ergebnis von rund 7,5 Mrd. € erhält man, wenn man ausgehend von der Steuermindereinnahme für die letzte Erhöhung der Werbungskostenpauschale in Höhe von 50 € linear auf eine Erhöhung auf 2556 € hochrechnet. Vgl. dazu Bundesministerium der Finanzen: Datensammlung zur Steuerpolitik, Januar 2002, S. 51.

lediglich auf dem Papier für Verteilungsgerechtigkeit sorgt. Um räumliche Ausweichreaktionen sowie die Abwanderung in den informellen Sektor bzw. ins Ausland zu begrenzen, ist nach einer Regelung zu suchen, die Kapitalerträge möglichst weitgehend erfasst, diese aber dann unkompliziert belastet. Grundsätzlich stehen zwei Alternativen zur Auswahl: ein transnationales umfassendes Informations- und Kontrollsystem oder eine Abgeltungsteuer. Die in der Diskussion befindlichen Informationssysteme würden zwar Abhilfe versprechen, aber sie setzen nicht nur einen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten der EU voraus, der bisher nicht erzielt werden konnte, sondern auch die Kooperation von Ländern wie der Schweiz. So lange keine Einigung zwischen diesen Ländern über lückenlose Informationssysteme hergestellt werden kann und keine vollautomatisierten Verfahren für die Auswertung zur Verfügung stehen, kann nur eine Abgeltungsteuer dafür sorgen, dass gleichmäßig und gesetzeskonform die Kapitalerträge erhoben werden.

Im Vergleich zu vergangenen Jahren ist das Interesse privater Anleger an inländischen und ausländischen Aktien und Investmentfonds stark angestiegen. Neben den herkömmlichen Zinseinkünften aus Sparguthaben werden nunmehr vermehrt Erträge aus den zuvor genannten Wertpapieren erklärt. Dies hat zur Folge, dass die Angaben in der Anlage KAP der Steuererklärung zu Kapitalvermögen immer umfangreicher werden.

Die Finanzämter überprüfen diese Angaben in der Steuererklärung, indem ein Abgleich mit der einzureichenden Ertragnisaufstellung der jeweiligen Bank vorgenommen wird. Diese Überprüfungen sind trotz Vorlage der Ertragnisaufstellungen in den meisten Fällen sehr aufwändig. Grund hierfür ist auch, dass sich die Ertragnisaufstellungen der jeweiligen Banken deutlich unterscheiden und sich der Bearbeiter in jedem Fall neu einarbeiten muss.

Bei den Steuerpflichtigen ist der Aufwand ebenfalls beträchtlich. Häufig sind sie aber gar nicht in der Lage, anhand der Ertragnisaufstellung die Anlage KAP auszufüllen und verlangen in zunehmendem Ausmaß Hilfestellungen vom Finanzamt, für das damit nicht nur der Prüfaufwand steigt.

Auch dieser Entwicklung begegnet die Abgeltungsteuer wirkungsvoll. Diese würde Kapitalerträge

¹³ Die Kapitalerträge von juristischen Personen werden ausgenommen, weil diese schon jetzt ausreichend geprüft werden und Hinterziehungsmotive bei diesen deswegen nachrangig sind.

¹⁴ Belgien, Griechenland: 15%; Spanien: 18%; Großbritannien, Portugal: 20%; Irland: 22%; Österreich, Frankreich: 25 %; Finnland 29%; Schweden 30%.

von natürlichen Personen vereinfachend mit einem einheitlichen Steuersatz von zum Beispiel 20% final belasten¹³. Damit läge der Steuersatz im europäischen Vergleich im mittleren Bereich¹⁴. Der Sparerfreibetrag wird ersatzlos gestrichen¹⁵.

Die Befragung von Steuerbeamten ergab, dass mit der Einführung einer Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge der Aufwand pro Mitarbeiter in der Arbeitnehmerveranlagung im Durchschnitt um fast eine Stunde am Tag abnehmen würde (siehe Abbildung 2).

Neben dem Steuerzahler, der ebenfalls einen beträchtlich geringeren Aufwand hat, profitieren auch die Banken von einer Abgeltungsteuer, weil sie sowohl die Freistellungsverfahren als auch die Ertragnisaufstellungen einsparen.

Die langfristigen Aufkommenswirkungen einer Abgeltungsteuer dürften positiv ausfallen, da mittel- bis langfristig Kapitalanlagen in Deutschland im internationalen Vergleich attraktiver werden. In moderatem Umfang kommt es damit auch zu langfristigen Kapitalrückflüssen. In kurzfristiger Perspektive hängt das Ergebnis vom Ausmaß der inländischen Hinterziehung oberhalb des Abgeltungssatzes ab.

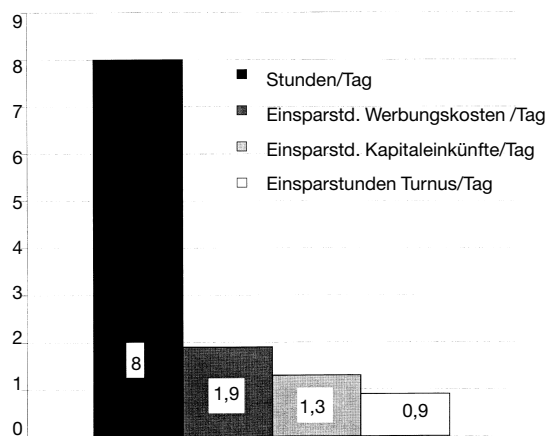
Der Konflikt einer Abgeltungsteuer mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Konzept der synthetischen Einkommensbesteuerung ist offensichtlich. Um aber das bestehende Abzugs- und Anrechnungsverfahren zu vereinfachen und die Ausweichreaktionen zu reduzieren, bzw. auch um die steuerliche Ergiebigkeit des Kapitalmarktes zu erhöhen, ist eine Abgeltungsteuer eine vernünftige Lösung, weil eine Umgehung einer prinzipientreuen Kapitalbesteuerung letztlich zu noch ungerechteren Besteuerungsergebnissen führt. Die gegenwärtige Praxis ist zwar dogmatisch konsistent, sie ist aber nicht ausreichend erhebungsbillig und auch steuertechnisch nicht hinreichend durchsetzbar.

Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen

Eine Reform der Sonderausgabenregelung birgt ebenfalls erhebliche Vereinfachungspotentiale. Diese eröffnen sich nicht zuletzt durch eine einheitlich nachgelagerte Besteuerung der Altersvorsorgeaufwendungen. Die steuerliche Freistellung von Altersvorsorgeaufwendungen könnte über das Institut der vorweggenommenen Werbungskosten nach § 22 EStG erreicht werden. Damit würde die gesamte Altersvorsorge aus den Sonderausgaben herausfallen¹⁶.

¹³ Für natürliche Personen mit Einkünften unter dem Existenzminimum ist unter Umständen eine Rückerstattung vorzusehen.

Abbildung 2
Gesamtarbeitszeit und durchschnittliche Einsparung an Arbeitszeit der Steuerbeamten der Arbeitnehmerveranlagung



Quelle: Eigene Befragung, Darmstädter Entwurf, vgl. Fußnote 16.

Die darin verbleibenden Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit und an die Kranken-, Pflege- und Unfall- sowie Risikokapital- und Haftpflichtversicherungen könnten über eine prozentuale Regel von z.B. 3% vom Bruttoarbeitslohn pauschal freigestellt werden. Dies würde zumindest näherungsweise die durchschnittlichen kontinuierlichen Vorsorgeaufwendungen in diesen Bereichen abdecken. Um Einnahmeausfälle zu begrenzen, sind die abzugsfähigen Beträge zu deckeln, so dass nicht mehr als z.B. 5000 € geltend gemacht werden können.

Unter den Sonderausgaben gibt es aber noch eine ganze Reihe weiterer revisionsbedürftiger Positionen. Sonderausgaben wie z.B. Steuerberatungskosten (Nr. 6), eigene Berufsausbildungskosten (Nr. 7) und Schulkosten, die für Kinder auf Privatschulen anfallen (Nr. 9) könnten entfallen, weil sie entweder unter Werbungskosten fallen oder aber der privaten Lebensführung zuzurechnen sind.

Ebenfalls einzuschränken sind die außergewöhnlichen Belastungen, die letztlich gemäß § 12 Nr. 1 EStG der privaten Lebensführung zuzurechnen sind. Das gilt z.B. für alle Unterhaltsleistungen. Ähnlich wie bei den Werbungskosten gilt auch in diesem Bereich, dass der Anreiz für den Steuerzahler groß ist, privat veranlasste Kosten den außergewöhnlichen Belastungen zuzurechnen. Um diesen Anreiz zu mildern, sind conse-

¹⁶ Im Übergang auf eine einheitlich nachgelagerte Besteuerung ist bei vorerst parallel vor- und nachgelagerte Besteuerung hingegen mit einem Mehraufwand zu rechnen. Mit diesem Problem wird sich der Arbeitskreis zukünftig befassen.

quenterweise alle außergewöhnlichen Belastungen zu streichen. Lediglich die Behindertenpauschbeträge, die an entsprechende sozialrechtliche Nachweise geknüpft sind und damit separat kontrolliert werden, könnte man aus sozialen Erwägungen beibehalten, sollte aber auch hier direkte Transfers als Alternative erwägen.

Erklärungsturnus und Formularvereinfachung

Alle Jahre wieder ist eine Steuererklärung auszufüllen. In einigen Ländern wie der Schweiz hat man das vereinfacht und den Erklärungsturnus auf zwei Jahre umgestellt. Das hat den Vorteil, dass Steuerbürger, wenn sie sich in Formulare und Unterlagen eingearbeitet haben, gleich für zwei Jahre die Erklärungen abgeben können. Für die Finanzämter ist der Vorteil ähnlich: Die Finanzbeamten müssen sich nicht in jeden Fall einzeln einarbeiten, sondern können einen einmal durchgesehenen Fall gleich für zwei Jahre veranlagern. Das hätte nicht unbeträchtliche Zeitersparnisse zur Folge (siehe Abbildung 2).

Diese Regel soll nur für Steuerpflichtige gelten, die Einkünfte aus nicht-selbständiger Arbeit und Kapitalvermögen beziehen. Für diese Gruppe ist die Regel jedoch zwingend vorzuschreiben. Die Einführung dieses Turnus wäre in etwa aufkommensneutral¹⁷.

Die Vereinfachungen im Bereich der Sonderausgaben sowie bei den außergewöhnlichen Belastungen ermöglichen eine deutliche Vereinfachung des Mantelbogens. Der bisher vierseitige Mantelbogen lässt sich auf zwei Seiten reduzieren¹⁸. Lediglich für die Altersvorsorgeaufwendungen entsteht an anderer Stelle ein erhöhter Erklärungsbedarf.

Die Einkommensteuererklärung eines Arbeitnehmers umfasst neben dem Mantelbogen eine Anlage N für die Einkünfte aus nicht-selbständiger Arbeit und bei Einkünften aus Kapitalvermögen eine Anlage KAP, die zur Anrechnung von Steuerabzugsbeträgen oder wenn die Einnahmen die Werbungskosten und den Sparer-Freibetrag übersteigen, eingereicht werden muss. Alle Steuerklärungsvordrucke müssen den breit gefächerten gesetzlichen Regelungen in der Weise Rechnung tragen, dass sie für alle Fallgestaltungen entsprechende Eintragungsmöglichkeiten vorsehen. Mit vielen gesetzlichen Neuerungen kommen Anlagen hinzu oder bestehende Erklärungsbestandteile werden umfangreicher. Für den Bürger ist ohne steu-

erliche Beratung kaum noch durchschaubar, welche Angaben an welcher Stelle der Erklärungsvordrucke erforderlich sind. Die Umsetzung aller vorgenannten Vorschläge führt zu einer Reduzierung des Erklärungsumfangs. Durch die Streichung der Lenkungsnormen aus dem Einkommensteuerrecht und die pauschale Berücksichtigung von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen entfallen die entsprechenden Angaben in der Steuererklärung. Die Abgabe der Anlage N ist nur erforderlich, wenn Werbungskosten über der Pauschale geltend gemacht werden. Durch die Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge entfällt die Abgabe der Anlage KAP.

Damit ist man dem Ziel, der Aufwandsreduzierung, ein gutes Stück näher: Ein Steuerbürger, der nur Einkünfte aus einem Anstellungsverhältnis und aus Kapitalvermögen erzielt, ist damit in der Lage, diese ohne Beauftragung eines Steuerberaters und ohne großen eigenen Aufwand selbst zu erstellen.

Sofortmaßnahmen zur Steuervereinfachung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Steuervereinfachung nicht prinzipienlos sein darf. Ginge es nur darum, die administrativen Kosten sowohl auf Seiten des Zensiten wie auch des Fiskus zu senken, ohne das Einnahmeziel zu verletzen, würden elementare Gerechtigkeitsnormen verletzt. Ziel des Massenverfahrens der Lohn- und Einkommensteueranlagung muss eine transparente und vollziehbare Besteuerung sein. Das setzt enge Grenzen für eine auf Individualgerechtigkeit abzielende Besteuerung. Die mit jeder Ausdifferenzierung des Steuerrechts entstehende Komplexität verursacht nicht nur administrative Kosten bei den Steuerpflichtigen und der Steuerverwaltung, sondern auch soziale Kosten in Form von steigenden Steuerwiderständen.

Wenn gleichzeitig die Einnahmesicherheit für die öffentlichen Haushalte gewährleistet sein soll, darf eine Vereinfachungsreform im Steuerrecht nicht unvorhergesehene Steuerausfälle verursachen. Aus diesem Grund ist eine schrittweise Reform unbedingt jedem radikalen Ansatz vorzuziehen. Wir schlagen neben der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und dem Streichen von Lenkungsnormen als kurzfristig mögliche Schritte zur Reform folgende Elemente vor:

- Die Werbungskostenpauschale ist deutlich anzuheben, um die Erhebung für Steuerzahler und Finanzämter zu vereinfachen. Eine Anhebung auf 2556 € ist zweckdienlich. Höhere Werbungskosten können im Einzelfall geltend gemacht werden. Die Erhöhung

¹⁷ Es dürften sich lediglich leichte Zinsverluste ergeben, wenn an den bisherigen Verzinsungsregeln festgehalten wird.

¹⁸ Vgl. dazu die Mantelbögenentwürfe des Darmstädter Entwurfs unter www.sofia-darmstadt.de oder unter www.finanzamt-darmstadt.de.

der Werbungskostenpauschale geht mit Einnahmeausfällen von rund 3,5 Mrd. € einher.

- Bei Kapitaleinkünften hat der Staat aufgrund der internationalen Konkurrenz um den mobilen Faktor Kapital auf absehbare Zeit nur begrenzte Zugriffsmöglichkeiten. So ist es aus Vereinfachungserwägungen aber auch aus Gleichheitserwägungen sachlich gerechtfertigt, auf Kapitalerträge eine Abgeltungsteuer in Höhe von z.B. 20% zu erheben und diese Einkünfte ansonsten bis auf weiteres von der synthetischen Einkommensbesteuerung auszunehmen. Je nach Steuersatz ist mit moderaten mittelfristigen Kapitalrückflüssen zu rechnen, durch welche die Bemessungsgrundlage und damit das Aufkommen wächst.
- Arbeitnehmer müssen zukünftig eine zusammengefasste Steuererklärung für einen Zeitraum von zwei Jahren abgeben. Diese Regelung fällt weitgehend aufkommensneutral aus.

Alle drei Regeln bewirken insgesamt eine zeitliche Aufwandsreduzierung bei den Finanzbeamten in der Arbeitsnehmerveranlagung von weit über drei Stunden am Tag, weil die Prüfung der Werbungskosten, die Ertragnisrechnung bei den Kapitaleinkünften und Einarbeitungszeiten bei der Turnusverlängerung entfallen. Das bedeutet eine erhebliche Ressourceneinsparung.

Auch der Steuerbürger kann seinen Aufwand reduzieren: Für ihn dürfte die Zeitersparnis pro Jahr deutlich höher ausfallen.

Fazit

Die beiden jüngsten Entwürfe zur Steuervereinfachung sind originär an anderen Zielen ausgerichtet als an einer tatsächlichen Vereinfachung im Sinne eines reduzierten Ressourcenaufwands für Steuerbürger und Steuerverwaltung. Der Heidelberger Entwurf verfolgt vornehmlich eine wachstumspolitische Perspektive, der Karlsruher Entwurf hingegen die möglichst vollständige Umsetzung des Leistungsfähigkeitsgrundsatzes. Die wesentlichen Vereinfachungsmöglichkeiten lassen sich hingegen nur aufspüren, wenn das Ziel der Vereinfachung in den Mittelpunkt gestellt wird. Der Darmstädter Entwurf sieht aus dieser Perspektive vor, die Werbungskostenpauschale zu erhöhen, Kapitalerträge mit einer Abgeltungsteuer zu belasten und den Turnus für Steuererklärungen bei den Arbeitnehmern auf zwei Jahre zu verlängern. Der Darmstädter Entwurf bietet damit eine pragmatische, aber dafür umsetzbare Alternative zu den bisherigen Reformentwürfen.

Gut beraten mit Strategie



A. Anwander
Strategien erfolgreich verwirklichen
Wie aus Strategien echte Wettbewerbsvorteile werden

Das Buch zeigt Schritt für Schritt, wie eine Führungsmannschaft ihre Strategien schneller, konsequenter, flächendeckender und nachhaltiger als der Wettbewerb verwirklichen kann. Die Navigationsinstrumente der Strategieverwirklichung bieten dabei ein anschauliches und praxiserprobtes Handwerkszeug, mit dem es auf dem Weg aus einer Alten in eine Neue Welt jederzeit gelingt, den eigenen Standort zu bestimmen, das Umfeld einzuschätzen und zu entscheiden, in welche Richtung und wie man am besten voranschreitet.

2., erw. Aufl. 2002. XXII, 433 S. 150 Abb. Geb. € 49,95;
 sFr 77,50 ISBN 3-540-42445-8

Springer · Kundenservice
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg
Tel.: (0 62 21) 345 - 217/-218
Fax: (0 62 21) 345 - 229
e-mail: orders@springer.de

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und enthalten 7% MwSt. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. d&p - 008290_sfxz_1c



Springer