

Kapitel 1

Einleitung

Dieses Buch analysiert die Politik der Einkommensteuerreform in Deutschland seit den achtziger Jahren. Die Bedeutung dieses Themas ist offenkundig. Zum einen haben die erfolgreichen und die gescheiterten Reformversuche intensive öffentliche und wissenschaftliche Debatten über die Probleme des deutschen Regierungssystems ausgelöst (Henkel 1997; Zohlnhöfer 1999; Lehmsbruch 2000; Rensch 2000b). Zum anderen steht die Reform der Einkommensteuer nach wie vor weit oben auf der politischen Tagesordnung. Während das Manuskript für dieses Buch fertig gestellt wurde, sind neue weitreichende Reformvorschläge der CDU sowie des Ex-Verfassungsrichters Paul Kirchhof bekannt geworden. Dessen Vorschläge sind am radikalsten: Sie sehen eine Art modifizierte »Flat Tax« vor, das heißt eine Einkommensteuer mit einem sehr niedrigen Spitzensteuersatz von nur noch 25 Prozent.

Das Buch will zu den Diskussionen über die Steuerpolitik und das deutsche Regierungssystem beitragen, indem es eine politökonomische Perspektive auf die deutsche Einkommensteuerreform entwickelt. Damit meine ich in erster Linie den Versuch, die Reformpräferenzen der politischen Akteure unter Rückgriff auf die ökonomische Literatur besser zu verstehen. Dieses Verständnis ist die Voraussetzung, um politische Prozesse angemessen interpretieren zu können. Bezogen auf die Einkommensteuerpolitik geht es dabei vor allem darum, die Zielkonflikte zu analysieren, mit denen es die politischen Akteure zu tun haben. Sind diese einmal verstanden, wird vieles klarer: zum Beispiel warum das deutsche Einkommensteuersystem überhaupt in so einen schlechten Zustand kommen konnte; warum trotz scheinbarer Einigkeit der Parteien über Grundprinzipien der Steuerreform die politische Einigung so schwer fällt; warum der Flat-Tax-Vorschlag von Paul Kirchhof nur eine Frage der Zeit war – und warum er in absehbarer Zeit wohl kaum umgesetzt werden wird.

Bei der Rekonstruktion von Parteipräferenzen und Zielkonflikten greife ich aber nicht nur auf die theoretische Literatur der Ökonomen zurück. Vielmehr

geht es auch darum, die deutsche Diskussion in eine historische und vergleichende Perspektive zu setzen. Die *Kombination* aus historischem und internationalem Vergleich wirft in der Tat ein besonderes Licht auf die deutsche Reformpolitik. Sie zeigt zum Beispiel, dass die Tendenz der deutschen Reformpolitik zu einem immer flacheren Einkommensteuertarif – und damit letztlich zu einer Flat Tax – im internationalen Vergleich ungewöhnlich ist. Bei der Erklärung dieser Tendenz spielt das Zusammenspiel zwischen einem immer heftigeren Steuerwettbewerb und der großen Anzahl von politischen Vetoakteuren in der deutschen Politik eine wichtige Rolle.

Im Folgenden skizziere ich fünf zentrale Argumentationslinien des Buches. Vier davon betreffen die Interpretation der vergangenen Reformpolitik. Dabei geht es um die Rolle von Globalisierung und Steuerwettbewerb, die Konflikthafteit der Einkommensteuerreform, die Rolle verfassungsrechtlicher Beschränkungen und die Probleme demokratischer Repräsentation und Verantwortlichkeit. Die fünfte Argumentationslinie ist stärker wertend und beschäftigt sich mit den ökonomischen und politischen Optionen der zukünftigen Einkommensteuerreform in Deutschland. Dabei geht es vor allem um die Probleme von und Alternativen zum Modell der Flat Tax.

1.1 Die Rolle der Globalisierung

Obwohl »Globalisierung« und »Steuerwettbewerb« in der öffentlichen Debatte zunehmend eine Rolle spielen, ist für viele Beobachter unklar, ob und wie stark die deutsche Steuerpolitik einem internationalen Anpassungsdruck ausgesetzt war. Meines Erachtens resultiert diese Unklarheit häufig aus einem Mangel an analytischer Differenzierung. Richtig ist, dass die aggregierten Zahlen über Steuereinnahmen oder effektive Steuerbelastungen nur wenig Hinweise auf einen Einfluss der Globalisierung zeigen.¹ Trotzdem war die nationale Steuerpolitik in bestimmten, eng abgegrenzten Bereichen einem starken Anpassungsdruck ausgesetzt. Zu diesen Bereichen gehört unter anderem die Besteuerung der Gewinne von Kapitalgesellschaften, die in Deutschland über die Körperschaftsteuer und

¹ Vgl. Garrett (1998), Ganghof (2000), Genschel (2000), Swank/Steinmo (2002), Wagschal (2002), Hobson (2003), Basinger/Hallerberg (i.E.).

die Gewerbeertragsteuer »abgewickelt« wird.² Nach der berühmten Steuerreform der USA im Jahre 1986 entwickelte sich zwischen den Industrieländern ein intensiver Wettlauf um die niedrigsten Steuersätze auf die einbehaltenen Gewinne von Kapitalgesellschaften. Wenn ich im Folgenden von »dem Steuerwettbewerb« spreche, meine ich diesen Wettbewerbsdruck auf die Steuersätze für Kapitalgesellschaften. Dieser Steuerwettbewerb folgte einer klaren ökonomischen Logik, betraf jedoch in erster Linie die *tariflichen* Steuersätze – also die Steuersätze, die im Gesetzblatt stehen. Aus diesem Grund musste der Steuerwettbewerb nicht unbedingt zu Einnahmeausfällen führen. Vielmehr konnten Steuersatzsenkungen durch die Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage und die Verschlechterung von Abschreibungsregeln ausgeglichen werden (»Satzsenkung-plus-Basisverbreiterung«).³

Der Steuerwettbewerb war trotzdem von weitreichender Bedeutung, weil der Körperschaftsteuersatz auch für die persönliche Einkommensteuer wichtig ist. Der Finanzwissenschaftler Sijbren Cnossen (1999) hat ihn zu Recht als »Dreh- und Angelpunkt« für die Kapitaleinkommensbesteuerung insgesamt bezeichnet. Diese Beschreibung gilt für Deutschland in besonderem Maße, weil es hier seit 1977 zu den Prinzipien der Kapitalbesteuerung gehörte, dass der Spitzensteuersatz der persönlichen Einkommensteuer mit dem Körperschaftsteuersatz identisch ist. Aus diesem Grund setzte der Steuerwettbewerb auch die persönliche Einkommensbesteuerung unter Druck. Der Steuerwettbewerb erforderte *nicht* unbedingt eine Senkung des Einkommensteueraufkommens, er erforderte aber die grundlegende *Umstrukturierung* des Einkommensteuersystems. Doch diese war politisch äußerst konfliktreich, weshalb Deutschland im Steuerwettbewerb weiter zurück fiel. Das Ziel der »Wettbewerbsfähigkeit« des deutschen Einkommensteuersystems wurde daher im Zeitverlauf immer bedeutender, bis es schließlich bei der Steuerreform 2000 der rot-grünen Bundesregierung dominant war. Diese Dominanz ist mit einer Erklärung dafür, warum sich die SPD mit der Steuerreform weit von dem Reformkonzept entfernte, das sie im Wahlkampf vertreten und im Koalitionsvertrag verankert hatte.

2 Zu den Kapitalgesellschaften gehören die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AktG) sowie die Kommanditgesellschaft auf Aktien.

3 Eine »Entschleunigung« der steuerlichen Abschreibung ist keine Ausweitung der Bemessungsgrundlage im engeren Sinne. Sie bedeutet im Wesentlichen den Abbau des Zinsvorteils, der aus einer beschleunigten Abschreibung entsteht.

1.2 Die Konflikthaftigkeit der Einkommensteuerreform

In der Medienberichterstattung wie auch in der politikwissenschaftlichen Literatur wird häufig davon ausgegangen, dass die politischen Parteien im Grunde ganz ähnliche Reformkonzepte verfolgen. Was gute Steuerpolitik ist, scheint klar; die Erfolgsformel lautet generell »Satzsenkung-plus-Basisverbreiterung«. Das heißt, die Steuersätze sollen sinken und im Gegenzug sollen möglichst alle Einkommensarten vollständig in die steuerliche Bemessungsgrundlage einbezogen werden. Dadurch würde die Einkommensteuer nicht nur effizienter, sondern auch gerechter, weil Topverdiener und Vermögende sich nicht mehr mit Hilfe der »Steuervermeidungsindustrie« arm rechnen könnten. Angesichts dieses scheinbaren Konsenses werden parteipolitische Konflikte schnell als wahltaktische Spielereien oder gezielte Klientelpolitik gedeutet.

Ich betone dagegen, dass sich in der Einkommensteuerreform zwei grundsätzlich unterschiedliche Reformkonzeptionen gegenüber standen. Richtig ist: Alle relevanten deutschen Parteien sind sich mittlerweile einig, dass die tariflichen Steuersätze die wirkliche Steuerbelastung der Einkommen angemessen widerspiegeln. Es gab und gibt gleichwohl einen fundamentalen Konflikt darüber, wie hoch die relative Steuerbelastung unterschiedlicher Einkommensarten sein soll. FDP und CDU/CSU – und in zunehmenden Maße die Grünen – haben sich immer stärker am Ideal einer umfassenden, aber flachen Steuer orientiert: Alle Einkommensarten sollen einheitlich und gleichmäßig mit einem niedrigen (Spitzen-)Steuersatz belegt werden. Diese verstärkte Orientierung an einer Flat Tax war nicht zuletzt eine Konsequenz des Steuerwettbewerbs. Denn unter einer Flat Tax ist der Spitzensteuersatz so niedrig, dass er weiterhin auf einen wettbewerbsfähigen Körperschaftsteuersatz abgestimmt sein kann.

Die SPD hat dieses Ideal einer Flat Tax von Anfang an abgelehnt. Sie hat ein Modell dagegengesetzt, dem die meisten anderen Industriestaaten auch gefolgt sind: das einer *differenzierten Einkommensteuer*. Demnach sollen besonders »sensible« Kapitaleinkommen niedrig und proportional besteuert werden, weniger sensible Kapitaleinkommen sowie Arbeitseinkommen dagegen höher und progressiv. In Bezug auf den Steuerwettbewerb bedeutete dies vor allem, dass der Körperschaftsteuersatz deutlich unter dem Spitzensatz der Einkommensteuer liegen sollte. Die differenzierte Einkommensteuer war für die SPD vor allem deshalb attraktiv, weil sie das Aufkommenspotential und die Progressivität der Einkommensbesteuerung hätte erhalten oder gar steigern können. Da die Einkommensteuer in Deutschland traditionell einen relativ geringen Teil der gesam-

ten Abgabenlast ausmacht, lag es nicht im Interesse der Sozialdemokraten, die Einkommensteuer weiter abzusenken und zu verflachen – schon gar nicht angesichts einer permanenten Haushaltskrise.

Zwischen den Grundmodellen der Flat Tax und der differenzierten Steuer ist ein vernünftiger Kompromiss schwer möglich. Strebt man wirklich eine umfassende Besteuerung aller Einkommensarten an, so muss man den Steuersatz konsequent absenken, so dass auch besonders sensible Einkommensarten wie zum Beispiel private Zinsen mit diesem Satz belegt werden können. Strebt man dagegen eine differenzierte Steuer an, so gibt es nicht unbedingt gute Gründe für eine Absenkung des Spitzensteuersatzes. Die zentrale Frage für die Sozialdemokraten war deshalb nicht, wie weit man den Spitzensteuersatz absenken muss, um eine »gleichmäßige« Besteuerung zu erreichen, sondern vielmehr, wo und wie man die Grenze zieht zwischen der niedrigen Besteuerung »sensibler« Einkommen und der höheren und progressiven Besteuerung weniger sensibler Einkommen.

1.3 Die Rolle verfassungsrechtlicher Beschränkungen

Das Bundesverfassungsgericht ist ein entscheidender Akteur in der deutschen Steuerpolitik; daran kann niemand zweifeln. Trotzdem hat es in der neueren politikwissenschaftlichen Literatur über Steuerreformen kaum eine Rolle gespielt (siehe aber: Wagschal 1999b). Dies ist problematisch, weil die konkreten Reformprogramme der Parteien nicht nur ökonomische und administrative Beschränkungen widerspiegeln, sondern auch verfassungsrechtliche. Parteien versuchen, die wahrscheinliche Position des Verfassungsgerichts schon im Vorhinein zu erraten, und richten ihre eigene Programmatik entsprechend aus (Landfried 1992). Will man verstehen, warum die deutsche Einkommensteuerreform so konfliktreich und blockadeanfällig war, darf man das Verfassungsgericht nicht ausblenden.

Die verfassungsrechtlichen Restriktionen haben in der Einkommensteuerreform eine zentrale Rolle gespielt. Hervorzuheben ist vor allem, dass praktisch alle Varianten einer differenzierten Einkommensteuer – also einer Spreizung zwischen Körperschaftsteuersatz und Spitzensatz der Einkommensteuer – zunehmend als verfassungsrechtliches Risiko diskutiert wurden. Eine dieser Varianten wurde in einem Vorlagebeschluss des Bundesfinanzhofs auch als verfassungswidrig eingestuft. Ich versuche unter anderem zu zeigen, dass diese verfassungsrechtliche Diskussion zur Radikalisierung der Reformvorstellungen der CDU/CSU beige-

tragen und somit die politischen Konflikte über die Einkommensteuerreform verstärkt hat. Da jede Spreizung zwischen Körperschaftsteuersatz und Spitzensatz der Einkommensteuer ein verfassungsrechtliches Risiko darstellte, rückte das Ideal der Flat Tax mit einheitlichem und niedrigem Steuersatz für die Union immer stärker in den Vordergrund. Diese Interpretation der Reform-Präferenzen der CDU/CSU wird von einer historischen Betrachtung und dem internationalen Vergleich unterstützt. Mitte-Rechts-Parteien in vergleichbaren Industriestaaten haben differenzierte Einkommensteuern befürwortet; und auch die führenden Steuerpolitiker der Union wie Kurt Faltlhauser oder Gunnar Uldall hatten sich noch Ende der achtziger Jahre mit ganz und gar »sozialdemokratischen« Argumenten für eine Form der differenzierten Einkommensteuer ausgesprochen. Dass sich die CDU/CSU danach zunehmend am Ideal der Flat Tax orientiert hat, ist ohne die außergewöhnlich starke Position des Verfassungsgerichts und die Dominanz verfassungsrechtlicher Argumente in der deutschen Steuerdiskussion kaum zu erklären.

1.4 Demokratische Repräsentation und Verantwortlichkeit

Die politikwissenschaftliche und öffentliche Diskussion über die Blockadeanfälligkeit des deutschen politischen Systems – in der Steuerpolitik und darüber hinaus – hat vor allem die Effizienz oder Effektivität der deutschen Politik problematisiert und demokratietheoretische Skrupel explizit hintangestellt (zum Beispiel Scharpf 1999: 24; Lehbruch 2000: 182). Ein wichtiger Grund dafür war, so scheint mir, die Annahme, dass eine inhaltliche Einigung zwischen den politischen Akteuren in zentralen politischen Fragen ohne größere Probleme möglich gewesen wäre – wenn diese nur hinreichend an einer Einigung interessiert gewesen wären. In der Tat: In dem Maße, in dem es im demokratischen Prozess um die gemeinsame diskursive Suche nach den »besten« Mitteln geht, um allgemein akzeptierte Ziele zu erreichen, sind hohe Konsenserfordernisse demokratietheoretisch relativ unproblematisch. Stehen indes hinter den Reformkonzepten der politischen Akteure ganz unterschiedliche Interessen und Ziele, kann die konsensorientierte Suche nach »effizienten« Problemlösungen schnell an ihre Grenze kommen (Manin/Przeworski/Stokes 1999b: 5–8). In diesem Fall kommt der Mehrheitsregel eine große legitimatorische Bedeutung zu.

Dies gilt vor allem dann, wenn Demokratie mehr sein soll als »Regierungswechsel ohne Blutvergießen« (Popper 1989). Nach verbreiteter Auffassung soll sie »demokratische Repräsentation« gewährleisten, indem sie der Regierung einen strukturellen Anreiz gibt, die Wünsche und Vorstellungen der Wählermehrheit zu berücksichtigen und indem sie der Wählermehrheit die Möglichkeit gibt, die Regierung für ihre Politik zur Verantwortung zu ziehen. Dieses Ideal ist generell alles andere als leicht zu erreichen (Przeworski/Stokes/Manin 1999). Wird es jedoch überhaupt angestrebt, so braucht man »elektorale Institutionen, die klare Verantwortlichkeiten fördern und es den Bürgern erleichtern, die Verantwortlichen zu belohnen oder zu bestrafen« (Manin/Przeworski/Stokes 1999a: 50, eigene Übersetzung; siehe auch Shapiro 2003). An dieser Verantwortlichkeit herrscht in der deutschen Politik ein offensichtlicher Mangel.

Ich will für die Einkommensteuerpolitik zeigen, dass die Unterschiede in den Reformkonzepten zwischen Regierung und Opposition grundlegender und größer waren, als dies häufig angenommen wird. Damit rücken die demokratietheoretischen Nachteile des deutschen Politiksystems stärker in den Vordergrund, ein System, das institutionelle Verantwortlichkeiten für Politikergebnisse häufig verwischt und eine effektive Kommunikation zwischen Wählern und Repräsentanten erschwert. Diese Nachteile betreffen vor allem den verflochtenen deutschen Föderalismus und die große Macht des Bundesrats in der Gesetzgebung, sie müssen allerdings im Zusammenhang mit den strikten Beschränkungen betrachtet werden, denen sich die Regierungen aufgrund des internationalen Wettbewerbs und eines mächtigen und aktiven Verfassungsgerichts ohnehin gegenüber sehen. Angesichts dieser Beschränkungen wäre es aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswert, wenn die gewählten Bundesregierungen versuchen könnten, ihre Reformkonzeptionen einigermaßen kohärent in die Praxis umzusetzen. Dies war aber in den deutschen Einkommensteuerreformen der neunziger Jahre unmöglich, weil die Regierungen Kohl und Schröder jeweils die Unterstützung oppositioneller Akteure im Bundesrat brauchten, die grundsätzlich andere Reformvorstellungen verfolgten. Das Ergebnis dieser Situation war zunächst eine Blockade der Reformvorschläge der Regierung Kohl und dann eine Reform, mit der sich die Regierung Schröder weit vom Koalitionsvertrag und vom Wahlprogramm der SPD entfernen musste und hinter der weder die Opposition noch große Teile der SPD stehen konnten oder wollten. Die Frage »Wer regiert in der Steuerpolitik?« erscheint insofern berechtigt.

Die Betonung des Mangels an »demokratischer Repräsentation« in der deutschen Steuerpolitik ist weder mit einer ausführlichen demokratietheoretischen Abhandlung noch mit konkreten institutionellen Reformvorschlägen verbunden. Beide Themenbereiche sind zu vielfältig und komplex, als dass man sie gleichsam im Vorbeigehen diskutieren könnte. Da die hier vorgelegte empirische Analyse allerdings demokratietheoretische Implikationen hat, kann sie – so hoffe ich – die demokratietheoretische und verfassungspolitische Diskussion befruchten und empirisch informieren.

1.5 Alternativen zur Flat Tax

Zum Abschluss der Analyse sollen auch die Optionen für die zukünftige Einkommensteuerpolitik in Deutschland diskutiert und bewertet werden. Dabei geht es um die Frage, welchen Nachteil das Modell der Flat Tax hat und ob es vertretbare Alternativen zu diesem Leitbild gibt. Ich konzentriere mich bewusst auf die Flat Tax, obwohl sie derzeit *in reiner Form* von keiner *politischen Partei* vertreten wird. Der Grund ist, dass sie konsequent diejenigen Ziele umsetzt, die in der neueren Reformdebatte von fast allen Seiten hervorgehoben werden: Einfachheit, Gleichmäßigkeit und niedrige Steuersätze. Wie ich zeigen werde, hat sich die deutsche Reformdiskussion langsam, aber stetig diesem Leitbild angenähert; und es gibt wenig Grund anzunehmen, dass dieser Annäherungsprozess nicht weitergehen wird. Es ist deshalb sinnvoll, sich mit dem wahrscheinlichen Endpunkt dieses Prozesses auseinanderzusetzen.

Dass ich mich auf die *Nachteile* von und *Alternativen* zu einer Flat Tax konzentriere, hat pragmatische Gründe. Jedes Modell einer Einkommensteuer hat Vor- und Nachteile, die gegeneinander abgewogen werden müssen. Die Flat Tax hat ohne Zweifel gewichtige Vorteile, die sie zu einem attraktiven Ideal machen. Diese Vorteile sind allerdings von ihren Befürwortern – unter ihnen einige der führenden deutschen Steuerrechtler und Finanzwissenschaftler – hinreichend dargestellt worden. Über die Nachteile der Flat Tax und alternative Modelle der Einkommensbesteuerung gab es indes bis vor kurzem kaum eine systematische öffentliche Diskussion. Das Buch will einen Beitrag dazu leisten, diese Schiefelage zu beseitigen.

In Anknüpfung an frühere Veröffentlichungen (Ganghof 2002) plädiere ich für eine Alternative zur Flat Tax, die bisher im politischen Raum noch wenig

diskutiert wurde: die *duale Einkommensteuer*. Man kann diese Steuer als eine Art Kompromiss zwischen der differenzierten Steuer und der Flat Tax ansehen.⁴ Die duale Einkommensteuer macht für Kapitaleinkommen dasselbe wie die Flat Tax: Der Steuersatz wird auf ein einheitliches und niedriges Niveau gesenkt, so dass Steuerschlupflöcher geschlossen und ökonomische Spar- und Investitionsentscheidungen möglichst wenig verzerrt werden. Arbeitseinkommen besteuert sie dagegen – wie die differenzierte Einkommensteuer – progressiv und mit einem höheren Spitzensteuersatz. Anders formuliert: Auch die duale Einkommensteuer zieht eine Grenze zwischen niedriger und proportionaler Besteuerung einerseits und höherer und progressiver Besteuerung andererseits, sie zieht diese Grenze jedoch systematischer und somit an der richtigen Stelle. Aus diesem Grund hat das Modell der dualen Einkommensteuer bei vielen Finanzwissenschaftlern Anklang gefunden und wird seit über zehn Jahren in Finnland, Norwegen und Schweden in die Praxis umgesetzt.

Neben zahlreichen konzeptionellen Vorteilen sprechen zwei praktische Gründe für die duale Steuer. Erstens: Werden Arbeits- und Kapitalbesteuerung systematisch entkoppelt, ist es leichter einen Kapitalsteuersatz zu finden, der niedrig genug ist, um wirklich alle oder möglichst viele Arten von Kapitaleinkommen in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Dadurch ist das Ziel der gleichmäßigen Besteuerung von Kapitaleinkommen leichter zu erreichen. Zweitens: Die duale Einkommensteuer steckt den Spitzensteuersatz nicht in dieselbe »Zwangsjacke« (OECD 2000b: 164) wie die Flat Tax. Dadurch ist es möglich, Arbeitseinkommen höher und progressiver zu besteuern als Kapitaleinkommen. Dies erscheint aus zwei Gründen wünschenswert. Erstens werden Arbeitseinkommen *außerhalb der Einkommensteuer* ohnehin deutlich höher belastet als Kapitaleinkommen – vor allem durch Sozialbeiträge und die Mehrwertsteuer –, zweitens ist diese Belastung proportional und bei höheren Einkommen regressiv (aufgrund von Beitragsbemessungsgrenzen). Anders als die Flat Tax kann die duale Einkommensteuer somit als progressives Korrektiv im Gesamtsystem der Arbeitsbesteuerung wirken. Darüber hinaus würde sie es dem geneigten Gesetzgeber erlauben, Entlastungen niedriger Lohneinkommen in der Sozialversicherung (zum Beispiel durch Einführung eines Freibetrags) durch höhere Einkommensteuern zu finanzieren.

4 Eine ausführlichere Diskussion und Unterscheidung der drei Steuertypen erfolgt in Kapitel 2.

Vor kurzem hat sich auch der deutsche Sachverständigenrat (2003) für eine duale Einkommensteuer ausgesprochen. Dieses Votum markiert nicht nur eine deutliche Abkehr des Rats von früheren Stellungnahmen, es nährt auch die Hoffnung auf eine ernsthafte politische Diskussion über Alternativen zur Flat Tax. Mein Plädoyer für die duale Einkommensteuer ist weitgehend komplementär zu dem des Sachverständigenrats. Der Rat konzentriert sich stark auf konzeptionelle und technische Aspekte dualer Einkommensteuern sowie die Vorteile der proportionalen und niedrigen Kapitalbesteuerung. Meine Diskussion fasst die entsprechenden Argumente kurz zusammen, behandelt darüber hinaus die Gründe für eine höhere und deutlich progressive Besteuerung von Arbeitseinkommen innerhalb der Einkommensteuer sowie die Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine breite parteipolitische Einigung auf einen systematischen Reformansatz in der Einkommensteuer möglich wäre. In beiden Fällen greift die Diskussion auf den systematischen Vergleich der Erfahrungen anderer Länder zurück.

1.6 Aufbau des Buches

Die weitere Argumentation ist in vier Kapitel aufgeteilt. Diese bauen einerseits aufeinander auf, andererseits sind sie so geschrieben, dass sie bei entsprechender Vorkenntnis und Interessenlage auch unabhängig von den anderen Kapiteln gelesen werden können. Allerdings sollten Leser, die sich bisher noch nicht mit der Theorie und Praxis der Einkommensbesteuerung beschäftigt haben, mit Kapitel 2 beginnen, da es einige zentrale Grundbegriffe der ökonomischen Steuertheorie möglichst verständlich erläutert.

Kapitel 2, »Zielkonflikte der Einkommensbesteuerung«, gibt einen Überblick über die Trends der Einkommensteuerreform in den entwickelten Industriestaaten seit Ende der siebziger Jahre und entwickelt einen einheitlichen analytischen Rahmen, der den folgenden Kapiteln zugrunde liegt. Grundlegend ist dabei die Unterscheidung zwischen Einkommensteuern und direkten Ausgabensteuern. Diese idealtypischen Steuern werden auch hinsichtlich ihrer Stellung im politischen Prozess eingeordnet. Die steuertheoretischen Konzepte werden benutzt, um eine zugespitzte analytische Skizze der internationalen Reformtrends in der Einkommensbesteuerung zu zeichnen. Dabei werden auch die Mechanismen und die Bedeutung des Steuerwettbewerbs erklärt und empirisch ausgelotet. Zum Abschluss werden drei Modelle der Einkommensteuer knapp dargestellt, die sich

aus der vergangenen Reformentwicklung ergeben und an denen sich die fortgeschrittensten Industrieländer heute orientieren: die flache Steuer oder »Flat Tax«, die differenzierte Steuer und die duale Steuer.

Kapitel 3, »Deutschland im Steuerwettbewerb oder: »Konsensdemokratie« ohne Konsens«, untersucht, wie die deutschen Regierungen auf die oben beschriebenen Trends und Anpassungszwänge reagiert haben. Ich werde zeigen, dass von den deutschen Parteien bisher nur zwei der drei Modelle vertreten wurden. Angetrieben vom Druck des Steuerwettbewerbs und von wahrgenommenen verfassungsrechtlichen Restriktionen, haben sich FDP und Union im Zeitverlauf immer stärker am Ideal der Flat Tax orientiert. Die SPD hat dagegen von Anfang an auf die differenzierte Einkommensteuer gesetzt, um den Spitzensteuersatz der persönlichen Einkommensteuer vom Druck des Steuerwettbewerbs abzuschirmen und somit sowohl die Progressivität als auch das Aufkommenspotential der Einkommensteuer zu erhalten oder sogar zu erhöhen. Diese ganz unterschiedlichen Reformpräferenzen der Parteien ergeben sich logisch aus deren generellen wirtschaftspolitischen Zielen und Überzeugungen. Sie mussten aber in der deutschen »Verhandlungsdemokratie« fast zwangsläufig zu Reformblockaden und faulen Kompromissen führen. Das Kapitel argumentiert, dass im Ergebnis ein Mangel an ökonomischer Effizienz *und* demokratischer Repräsentation entstanden ist.

Kapitel 4, »Einkommensteuerreform im internationalen Vergleich«, analysiert vergleichend, welche der drei Modelle die fortgeschrittenen Industriestaaten gewählt haben, von welchen Faktoren diese Wahl beeinflusst wurde und ob sie in anderen Ländern parteipolitisch umstritten war. Die Analyse zeigt, dass sich fast alle Industrieländer für differenzierte oder duale Einkommensteuern entschieden haben und dass die Annäherung an das Ideal der Flat Tax mit einer sinkenden Steuer- und Abgabenbelastung wahrscheinlicher wird.

Kapitel 5, »Ökonomische und politische Optionen der Einkommensteuerreform«, diskutiert schließlich die ökonomischen und politischen Optionen der zukünftigen Einkommensteuerpolitik in Deutschland. Ich argumentiere, dass das bisher von der SPD favorisierte Modell der differenzierten Einkommensteuer politisch chancenlos ist, dass die duale Einkommensteuer dagegen eine politisch und ökonomisch attraktive Alternative zum Konzept einer Flat Tax ist. Diese Steuer hat gewichtige konzeptionelle Vorzüge und bietet darüber hinaus die Chance eines mittelfristig stabilen Rahmens der Einkommensbesteuerung, innerhalb dessen begrenzte politische Konflikte – über die Höhe der Steuerbelastung oder einzelner Steuersätze – mit möglichst wenig Effizienzverlusten ausgetragen werden können.