

Gerold Krause-Junk, Regina Müller

Einkommensteuer, Konsumsteuer und die ausgelassenen Chancen der Einkommenserzielung

In der Diskussion um eine Reform der Einkommensbesteuerung hat das ifo Institut jüngst in einem Gutachten eine Besteuerung der Zinseinkünfte in Frage gestellt, da dies einer Bestrafung der Zukunftsvorsorge gleichkomme und die Kapitalbildung diskriminiere. Professor Gerold Krause-Junk und Regina Müller setzen sich mit den steuerpolitischen Konsequenzen einer Abkehr von der Zinsbesteuerung auseinander.

In ihrem jüngsten Steuergutachten¹ haben die renommierten Ökonomen des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung zu Recht vor einer einseitigen Entlastung des Kapitals gewarnt und damit Vorstellungen zu rechtgerückt, als läge der Schlüssel zur Lösung der deutschen Standort- und Beschäftigungsprobleme in einer weiteren Umschichtung der Steuerbelastung vom Faktor Kapital auf den Faktor Arbeit. Nicht ganz zu dieser ifo-Linie paßt aber der im Gutachten erhobene Vorwurf, die deutsche Einkommensbesteuerung bestrafe den Sparer, d.h. denjenigen, der lieber morgen als heute konsumiere. Wer sein Einkommen für zukünftige Konsumgüter verbräuche, müsse einen sehr viel höheren Prozentsatz seines Konsums zugunsten des Staates aufgeben, als jemand, der es heute verbraucht. Eine Zinsbesteuerung sei insofern schon aus grundsätzlichen Erwägungen mit einem Fragezeichen zu versehen (S. 12). Zwar fahren die Ökonomen fort: „Die Frage einer radikalen Reform des Steuersystems, die das Problem beseitigt, stellt sich hier aber nicht ...“, aber es bleibt der Eindruck, daß mit einer Konsumsteuer die allemal gerechtere Lösung bereitstehe.

Der Eindruck wird durch Beispielrechnungen verstärkt, nach denen unter bestimmten Annahmen – Zinssatz 6%, Zinssteuersatz 48,5%, Anlage des Sparbetrags auf 40 Jahre – die Zinsbesteuerung äquivalent zu einer Konsumsteuer ist, die den künftigen Konsum mit einem Satz von 211% besteuert², während im Falle eines sofortigen Konsums des erzielten Einkommens eben keine Zinssteuerbelastung eintrete. In der Tat muß dies wie eine gewaltige Diskriminierung der Kapitalbildung erscheinen: Die Ameise wird bestraft, die Grille belohnt. Dabei besteht kein Zweifel daran, daß die Rechnung unter den gesetzten Annahmen richtig ist. Fast scheint es, als hätten es die ifo Öko-

nomen nur versäumt, die angemessene Konsequenz aus ihrer Rechnung zu ziehen³.

Die folgenden Überlegungen sollen diesem Eindruck entgegenreten. Zunächst einmal wäre es falsch, die Rechnung etwa so zu interpretieren, als müsse im Einkommensteuersystem jemand, der sein Bier lieber morgen als heute trinkt, dafür mehr Steuern an den Staat abführen (so, als ob im Beispiel des ifo Gutachtens, S. 12, jemand, der sein Einkommen für Äpfel anstatt für Birnen ausgibt, mehr Steuern zahlen müsse). Auch im System der Einkommensteuer zahlt der Steuerpflichtige generell den gleichen Steuerbetrag, wenn er ein bestimmtes Einkommen von z.B. 100 in der Periode des Einkommenserwerbs oder in einer späteren Periode konsumiert. Wenn er – wie in der ifo Rechnung – beim zukünftigen Konsum mehr Steuern zahlt, dann liegt dies allein daran, daß er sein ursprüngliches Einkommen zwischenzeitlich zinsbringend anlegt, also zusätzliches Einkommen verdient, das dann eben auch – der Logik der Einkommensteuer entsprechend – seinerseits steuerbar ist. Er kann diese zusätzliche Steuerpflicht vermeiden, z.B. indem er sein gespartes Einkommen nicht zinsbringend anlegt (dabei sei vom Inflationsproblem hier abgesehen). Die Einkommensteuer bestraft insoweit nicht den Sparer oder denjenigen, der lieber morgen, statt heute konsumiert; sie besteuert nur denjenigen, der Einkommen erzielt.

Chancen zur Einkommenserzielung

Anders gewendet, liegt die „Begünstigung“ desjenigen, der sein Einkommen unmittelbar bei der Ent-

¹ H.-W. Sinn, W. Leibfritz, A. Weichenrieder, unter Mitarbeit von M. Steinherr und W. Meister: ifo Vorschlag zur Steuerreform, in: ifo Schnelldienst 18/99.

² „Der äquivalente Konsumsteuersatz ist im Sinne eines den Produktpreis erhöhenden Mehrwertsteuersatzes zu interpretieren“ (ifo Vorschlag, Tabelle 6, S. 12). Mit anderen Worten: Von der künftigen Konsumausgabe gingen $2,11/3,11 = 68\%$ an den Fiskus. Zum Vergleich: Bei einer nur 10jährigen Anlage, einem Zinssteuersatz von 20% und einem Zinssatz von 4% wären es $0,08/1,08$, also rund 7%.

³ Statt etwa eine Abschaffung der Zinsbesteuerung schlägt ifo vor, die Einkommenssteuersätze allgemein zu senken, weil sich dadurch u.a. auch der Effekt der Zinsbesteuerung verringere.

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 63, lehrt Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg; Regina Müller, 41, Dipl.-Volkswirtin, ist dort wissenschaftliche Assistentin.

stehung konsumiert, in der Tatsache begründet, daß dieser Steuerpflichtige Chancen zur Einkommenserzielung ausläßt; er könnte ja sein Einkommen, anstatt zu konsumieren, auch zinsbringend anlegen. Würde statt einer Einkommensteuer eine Konsumsteuer eingeführt, müßte er den gleichen Prozentsatz seines Konsums an Steuern abführen, wie derjenige, der sein Einkommen zusätzlich zinsbringend anlegt und später entsprechend mehr konsumiert. Auf diese spätere Periode hochgerechnet, muß der erste sogar den absolut gleichen Steuerbetrag wie der zweite bezahlen, obwohl er tatsächlich – in realen Einheiten gemessen – nur sehr viel weniger konsumiert hat. Aus der Sicht der Befürworter der Konsumsteuer muß er sich aber entgegenhalten lassen, daß er sich ja auch mehr Konsumgüter hätte verschaffen können; er hätte eben erst später konsumieren dürfen.

Der Einkommensteuer ist diese etwas konjunktivierte Betrachtung fremd. Sie erfaßt – der Idee nach – das tatsächlich erzielte Einkommen⁴ und läßt außer Acht, welches Einkommen jemand hätte erzielen können, wenn er denn sein ganzes Potential eingesetzt, alle Chancen zur Einkommenserzielung genutzt hätte. Das Außerachtlassen dieser Chancen führt oft zu Ergebnissen, die mit dem Gerechtigkeitsgefühl vieler Menschen kollidieren. So wird in der politischen Diskussion gelegentlich darauf hingewiesen, daß die manchen jungen Leuten eigene Attitüde, sich etwa nach bestandener Abitur zunächst einmal den „Wind um die Nase wehen“ zu lassen, insofern zu erheblichen steuerlichen Ungerechtigkeiten führt, als sie dann auch steuerfrei bleiben, während ihre strebsameren und im Arbeitsprozeß integrierten Kollegen bereits Steuern zahlen müssen.

Das Beispiel läßt sich beliebig variieren. Wer unangenehme Arbeit für ein Aufgeld verrichtet, wer sich weiterbildet und sich dabei durchaus zu quälen bereit ist, wer mehr Risiken eingeht, auf Bodenständigkeit verzichtet, ja wer in Tellerwäschermanier alles seinem sozialen Aufstieg unterordnet, der muß auch mehr Steuern zahlen⁵. Wer zu alledem nicht bereit ist und eher bescheiden bleiben will, den schont auch der Fiskus. Die Einkommensteuer bestraft in diesem Sinne den Tüchtigen, also denjenigen, der die Chancen zur Einkommenserzielung nutzt, und zwar generell unabhängig davon, um welche Chancen es sich dabei handelt. Es ist aus dieser Sicht nur konsequent, daß die Steuer auch denjenigen trifft, der Einkommen spart und das Gesparte zinsbringend anlegt.

Einkommenserzielungspotential besteuern?

Wenn man dies ändern will, muß man sich über die Konsequenzen im Klaren sein. Will man nicht das tatsächlich Erwirtschaftete, sondern das potentiell erzielbare Einkommen besteuern, muß man Maßstäbe für die Messung dieses Potentials entwickeln. Man

muß sich dazu in der Lage fühlen, die „Einkommenserzielungskapazität“ des einzelnen zu bestimmen. Hier und da mag dies in der Tat möglich sein. Wer mutwillig seinen Arbeitsplatz aufgibt, mag dies – ähnlich wie heute schon im Sozialrecht – gegen sich gelten lassen müssen. Als genereller steuerlicher Maßstab ist dieses Konzept allerdings vollkommen untauglich. Kein Außenstehender wird letztlich die Gründe erforschen können, warum es jemand nicht zu mehr Einkommen gebracht hat.

Was bedeutet dies im Hinblick auf Überlegungen, nicht mehr das Einkommen, sondern den Konsum zu besteuern? Von allen ausgelassenen Chancen zur Einkommenserzielung würde eine einzige, nämlich die Chance, durch Konsumaufschub Zinsen zu verdienen, steuerlich berücksichtigt. Das heißt – und nochmals: Wer diese Chance ausläßt, würde genauso hoch besteuert, wie jemand, der die Chance wahrnimmt. In 40 Jahren ist der vom Sparer abzuführende Steuerbetrag genauso hoch wie der Zeitwert der Steuer, die derjenige entrichtet, der sein Einkommen in der Gegenwart verbraucht. Bei allen anderen ungenutzten Chancen bliebe es bei der bisherigen einkommensteuerlichen Regel; sie wären steuerlich irrelevant.

Diese eine steuersystematische Änderung mag dennoch sinnvoll sein, wenn man bei der Konsum-/Sparentscheidung besser als in anderen Fällen wüßte, welche Chance ausgelassen wird oder wenn man in seinem Urteil darüber sicherer sein könnte, ob der Steuerpflichtige gerade hier sein Verhalten gegen sich rechnen lassen muß.

Dies gilt unseres Erachtens aber nicht. Der Hauptgrund dafür, daß Menschen die mit dem Sparen verbundene Chance zur Einkommenserzielung auslassen, liegt auf der Hand: Sie brauchen den Großteil ihres Einkommens zum Konsum – sei es zur Wahrung ihres Existenzminimums, sei es zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in den verschiedensten Formen. Wer mehr spart, als dies die meisten Menschen tun, kann es sich entweder eher leisten oder aber er ist zugunsten der Einkommenserzielung bereit, auf mehr Dinge zu verzichten als andere. Er ist dann durchaus jenen vergleichbar, die zugunsten der Erzielung zusätzlichen Einkommens härter arbeiten, höhere Risiken eingehen, mobiler sind – und wie bei diesen, beteiligt sich der Staat am Erfolg.

Vor allem aber ist die Besteuerung des Potential Einkommens gegenüber jenen unfair, die ihr Einkommen anstatt zu sparen für das Aufziehen und Aus-

⁴ Daß die Ermittlung des Einkommens vielfache Schwierigkeiten macht, ist ohne weiteres zu konzedieren.

⁵ Eine bemerkenswerte Ausnahme dieser Regel ist die steuerliche Begünstigung von Nacht- und Feiertagszuschlägen; gerade sie ist allerdings auch erheblichen steuersystematischen Einwänden ausgesetzt.

bilden ihrer Kinder verwenden. Streng genommen haben sie das im Sparen liegende Potential der Einkommenserzielung aufgegeben, als sie sich dafür entschieden, Kinder großzuziehen. Sie am Ende so zu besteuern, als ob sie nach wie vor die Chance zum Sparen hätten, wird der Realität nicht gerecht.

Konsumsteuer zu Lasten der Familien

Interessant ist, daß auch das ifo Gutachten die Lage der Familien verbessern möchte und fordert, daß die finanziellen Lasten der Kindererziehung „grundsätzlich in Form eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer berücksichtigt werden, weil nur dies dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entspricht“ (S. 5). Eine Konsumsteuer würde statt dessen, wenn sie nicht die in den meisten Fällen durch das Aufziehen von Kindern nahezu auf Null reduzierte Sparfähigkeit durch entsprechende Sonderregeln angemessen berücksichtigen würde – womit realiter nicht zu rechnen wäre –, fast zwangsläufig zu Lasten von Familien, insbesondere kinderreichen Familien, gehen⁶. Die Familien müßten wie alle anderen die relativ und absolut höhere Konsumbelastung tragen, ohne durch das Ausnutzen der für sie eher theoretischen Chancen zum Sparen die Vorteile der Zinsbefreiung nutzen zu können.

Eine solche Steuerreform wäre insbesondere insofern geradezu paradox, als die Misere der gegenwärtigen gesetzlichen Rentenversicherung vor allem in der Veränderung der Alterspyramide gesehen wird. Zwar ist es wohl richtig, daß eine Generation alternativ zum Aufziehen von Kindern auch durch Realkapitalbildung vorsorgen kann. Ein verstärktes Sparen ist insoweit folgerichtig. Geradezu grotesk wäre es aber, mit einer allgemeinen Sparförderung und Konsumbelastung gerade diejenigen besonders hart zu besteuern, die wegen des Aufziehens von Kindern eben nicht für den prognostizierten Kollaps der gesetzlichen Rentenversicherung verantwortlich zu machen sind.

Fazit

Zurück zum eigentlichen Anliegen dieses Beitrags. Ist es richtig, die Bürger nach ihren tatsächlichen Einkommen zu besteuern, oder sollte man sie eher nach dem besteuern, was sie erzielen könnten? Ist es speziell richtig, diejenigen, die ihr Einkommen unmittelbar verbrauchen, genauso viel Steuern abzunehmen, wie diejenigen, die es zinsbringend anlegen? Oder, mit anderen Worten: Ist es richtig, die über Zinsen erworbenen Ansprüche an das Sozialprodukt zu vernachlässigen?

Es wäre nicht fair, einseitig eine bestimmte Einkommenserzielung, nämlich das zinsbringende Anlegen von Sparbeträgen gegenüber allen anderen Formen

des Einkommens zu begünstigen. Für diese Meinung spricht auch ein bisher noch nicht genannter Grund. Der Staat ist mit seinen öffentlichen Ausgaben letztlich mitverantwortlich dafür, daß Einkommen entsteht, Einkommen erwirtschaftet werden kann. Das Einkommen ist insoweit auch aus äquivalenztheoretischer Sicht kein unpassender Maßstab für die Verteilung der Steuerlasten. Man wende nicht ein, daß das internationale mobile Kapital sein Einkommen auch anderswo erwirtschaften könnte; auch anderswo gelingt dies nur, wenn der Staat das Seinige dazu tut. Dem steht auch nicht entgegen, daß viele Staaten heute – zu Lasten anderer – auf eine Kapitaleinkommensbesteuerung verzichten, weil sie Kapital attrahieren wollen. Zuweilen ist es eben vorteilhafter, mit Grenzkosten (der Inanspruchnahme öffentlicher Güter) als mit Durchschnittskosten zu rechnen, auch wenn die Grenzkosten niedriger als die Durchschnittskosten sind. Auf Dauer taugt dies aber als allgemeine Maxime nicht.

Im übrigen ist der internationale Steuerwettbewerb schon seit einiger Zeit kein guter Beleg für die praktische Überlegenheit der Konsumsteuer: Mehr und mehr Staaten entdecken – nicht überraschend –, daß auch oder vielleicht gerade die steuerliche Schonung hochproduktiver, und in der Regel deswegen auch hochmobiler Arbeit in ihrem Interesse liegt. Eine Verschiebung der Steuerlast nur noch auf wenig produktive Arbeit dürfte aber unakzeptabel sein, gleichgültig, ob man die Entwicklung aus Sicht der Einkommensteuer oder der Konsumsteuer beurteilt.

Wie schon gesagt, kommt das im übrigen untadelige ifo Gutachten im Ergebnis zum gleichen Schluß: Eine weitere Verschiebung der Steuerlast vom Faktor Kapital auf den Faktor Arbeit macht ökonomisch keinen Sinn. Entsprechend richten sich auch die Empfehlungen dieses Gutachtens gegen eine – wie jüngst von der Einkommensteuerreformkommission der Bundesregierung vorgeschlagene – drastische Begünstigung thesaurierter Unternehmensgewinne und befürworten eine allgemeine, d.h. alle Faktoreinkommen gleichmäßig entlastende Einkommensteuerreform. Nicht im Einklang mit diesem Tenor des Gutachtens steht die – undifferenzierte – These von der steuerlichen Bestrafung des Sparer⁷.

⁶ Ohnehin sind schon heute „Eltern mit kleinem Einkommen ... von den indirekten Steuern besonders hart betroffen, da sie den höchsten Konsumbedarf haben“. Sie müßten den größten Teil ihres Einkommens auf Konsumgüter verwenden, „während die Bezieher größerer Einkommen sparen, Kapital bilden und den indirekten Steuern ... ausweichen können“ (Bundesverfassungsrichter P. Kirchhof, <http://www.sonntagsblatt.de/1997/19/19-so.htm>).

⁷ Ginge es allerdings allein um eine Erhöhung der Kapitalkosten deutscher Inlandsinvestitionen, um „das knappe Gut volkswirtschaftliche Kapital ... rentabler“ einzusetzen (ifo Vorschlag, S. 16), wäre auch die Senkung der Zinsbesteuerung ein geeignetes Mittel.