

Spahn, Paul Bernd

Article — Digitized Version

Brauchen wir eine Haushaltsteuer?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Spahn, Paul Bernd (1989) : Brauchen wir eine Haushaltsteuer?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 7, pp. 345-351

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136538>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

P. Bernd Spahn

Brauchen wir eine Haushaltsteuer?

Die Reformen der Besteuerung von Haushalten in den 80er Jahren haben gravierende Mängel des geltenden Steuerrechts nicht beseitigt. Professor P. Bernd Spahn analysiert die Schwächen des heutigen Systems und unterbreitet einen Vorschlag¹ zu einer grundlegenden und längerfristigen Reform der Haushaltsbesteuerung.

Jede Steuerreform muß sich an drei wichtigen Zielen orientieren: der Erhöhung der Steuergerechtigkeit, der Steigerung der Effizienz und der Steuervereinfachung. Darüber hinaus müssen die fiskalischen Wirkungen der Reform betrachtet werden. Diesen Anforderungen trägt der nachfolgende Vorschlag einer „Haushaltsteuer“ Rechnung, der

□ auf ein marktkonformeres Besteuerungssystem abzielt, das wechselseitige Kontrollen von Angaben der Steuerpflichtigen erlaubt, ja dem Steuerpflichtigen Optionen bei der Selbstveranlagung überläßt, ohne daß daraus Steuerausfälle resultieren müssen. Dies muß längerfristig zu einer Verwaltungsvereinfachung beitragen.

□ Ineffizienzen der Einkommensteuer durch Hinzunahme einer zusätzlichen Bemessungsgrundlage, die den Konsumausgaben des Haushalts entspricht, sowie durch die Verringerung der Progression des Steuertarifs bei gleichem Steueraufkommen mindern hilft; und

□ die Verteilungsgerechtigkeit insofern erhöht, als Steuerumgehungsstrategien bei der Kapitalbesteuerung reduziert werden und den Belastungen des Haushalts sowie den leistungssteigernden Aspekten der Haushaltsproduktion besser Rechnung getragen wird. Auch führt der Vorschlag zu Anreizen, die die Erwerbstätigkeit von Frauen begünstigen, wodurch nicht nur Wohlfahrtssteigerungen erzeugt, sondern auch die Verteilungsgerechtigkeit erhöht wird.

Die wichtigsten Elemente des Vorschlags sind folgende:

□ Die Haushaltsteuer hat zwei Bemessungsgrundlagen, das Einkommen und die Konsumausgaben, die konsistent miteinander verzahnt sind. Der Konsum ergibt sich aus dem Einkommen durch die Hinzurechnung von aufgenommenen Krediten bei Abzug von Ersparnisbildung und bestimmten Investitionen im Haushalt (insbesondere Humankapital). Außerdem erweitern staatliche Transferzahlungen die Basis für die Konsumsteuer.

□ Die traditionelle Bemessungsgrundlage „Einkommen“ wird um systemfremde Elemente bereinigt, damit dem Einkommenskonzept klarer Rechnung getragen werden kann. Die Streichung von Sonderausgaben und von außergewöhnlichen Belastungen ist die Konsequenz.

□ Beide Bemessungsgrundlagen werden im Rahmen einer Schedulessteuer, der „Haushaltsteuer“ zusammengefaßt, wobei der Tarif durch Einräumen eines steuerfreien haushaltsbezogenen Mindestkonsums indirekt progressiv gestaltet ist. Weitere persönliche Lebensumstände sowie Investitionen des Haushalts (Wohnung, Bildung, Gesundheit) werden im Rahmen der Konsumbesteuerung berücksichtigt.

□ Die herkömmliche – bereinigte – Bemessungsgrundlage wird u.a. durch eine Reform des Bewertungsgesetzes und das „phasing-out“ oder „Ausblenden“ der Grundfreibeträge mit zunehmendem Einkommen erweitert.

Prof. Dr. Paul Bernd Spahn, 49, lehrt Öffentliche Finanzen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt.

¹ Der Vorschlag zu einer Haushaltsteuer ist weiter ausgeführt in P. Bernd Spahn: Agenda für eine Reform der Haushaltsbesteuerung um die Jahrtausendwende, Arbeitspapier Nr. 279, Sonderforschungsbericht 3 der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Frankfurt/Main, Januar 1989.

Die Haushaltsteuer verwendet zwei verschiedene Tarife: einen (direkt) progressiven Tarif für das Einkommen und den (indirekt progressiven) linearen Konsumsteuertarif².

Beide Teilsteuern werden an einem konsistenten Haushaltskonzept ausgerichtet – bei Berücksichtigung moderner Formen des Zusammenlebens und stärkerer Förderung der Frauenerwerbstätigkeit und der Kinder. Dazu dient u.a. die Abschwächung des Ehegattensplittings, aber auch die Erweiterung des Splittingvorteils für Haushalte mit Kindern.

Wichtig ist, daß sämtliche vorgenannten Änderungen das Steueraufkommen erhöhen. Dies kann dazu genutzt werden, die Progression des Einkommensteuertarifs zu mildern³.

Diese Maßnahme würde – zusammen mit der Verlagerung der Besteuerung auf den Konsum – auch dem Umstand besser Rechnung tragen, daß Kapitalerträge im Rahmen der Einkommensteuer zunehmend schwieriger zu besteuern sind. Sie würde daher die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Kontext erhöhen.

Die Ausgestaltung der Haushaltsteuer wirft im einzelnen eine Reihe von Fragen auf, die hier nicht näher behandelt werden können. Einige Aspekte der Steuer sollen jedoch exemplarisch aufgegriffen werden, insbesondere

- das Ziel einer *marktkonformeren Besteuerung* im Rahmen einer Schedulessteuer,
- die effizienz- und verteilungspolitischen Implikationen der *Verstärkung von Konsumsteuerelementen* und
- die Auswirkungen einer Besteuerung nach dem *Haushaltskonzept*.

Marktkonformität: Das Beispiel Kapitalbesteuerung

Marktkonformität ergibt sich für ein Steuersystem dann, wenn sich der Steuerpflichtige gegenüber steuerrelevanten Erklärungen im Rahmen eines Selbstveranlagungsverfahrens indifferent verhält. Dies wäre bei der Haushaltsteuer in einer wichtigen Beziehung der Fall: Die Konsumsteuer läßt Investitionen steuerfrei. Der

² Der lineare Konsumsteuertarif könnte etwa 15% betragen.

³ Der Spitzensteuersatz könnte dabei auf etwa 35% abgesenkt werden. Zusammen mit dem Konsumsteuersatz von 15% ergibt sich für diejenigen Spitzenverdiener, die überhaupt nicht sparen, dann eine statutorische Grenzbelastung von 50%: sparen sie – sagen wir – zwei Drittel, ist die Grenzbelastung 40%.

Kauf von Wertpapieren, Aktien und festverzinsliche Wertpapiere, sowie weitere Sparformen mindern also die Konsumsteuerbasis. Werden diese Investitionen im Interesse einer Minderung der Konsumsteuerbasis erklärt, so erhält der Fiskus ohne weitere verwaltungstechnische Maßnahmen von der Existenz der Vermögensanlagen Kenntnis und kann dann die Erträge im Rahmen der Einkommensteuer entsprechend erfassen. Gibt der Steuerpflichtige die Ersparnisse nicht an, vermeidet er also die einkommensteuerliche Berücksichtigung der Zinsen, so entgehen ihm bei der Haushaltsteuer zugleich auch die Vorteile der Abzugsfähigkeit der Ersparnisse von der Bemessungsgrundlage der Konsumsteuer. Er zahlt dann zumindest die proportionale Minimalsteuer auf die Kapitalerträge. Dadurch werden steuerliche Vorteile durch kompensierende steuerliche Nachteile systematisch neutralisiert.

Beispiel für eine nicht-marktkonforme steuerliche Maßnahme ist die kürzlich eingeführte – inzwischen von der Regierung wieder verworfene – Quellensteuer. Soweit diese Steuer als „Minimalsteuer“ gedacht war, ist für ihre Wirksamkeit erforderlich, daß im Prinzip alle Industrieländer eine Quellensteuer mit möglichst ähnlichen Sätzen anwenden. Erst dann wird es uninteressant, Kapital aus steuerlichen Gründen von einem Land in ein anderes zu verlagern. Um ein neutrales System zu erreichen, ist darüber hinaus ein einheitliches Verfahren bei der Behandlung von Kapitalerträgen erforderlich – und zwar nicht nur innerhalb der EG, sondern weltweit⁴.

Die Haushaltsteuer ist hier deutlich im Vorteil: Sie besitzt über die Konsumsteuer ein Korrektiv, das Kapitalerträge zumindest im Rahmen einer Minimalbesteuerung voll erfaßt. Der Ansatz besteht darin, grenzüberschreitende Investitionen wie Konsum zu behandeln. Tätigt der Steuerpflichtige eine Investition im Ausland, so wird sie – ob erklärt oder nicht – mit 15% versteuert. Um in Ländern die Möglichkeit zu bewahren, Investitionen im Ausland in die Bundesrepublik zurückzuführen und steuerneutral wieder auszuführen, ist es erforderlich, daß der Anleger dafür eine Investitionszulage in Höhe des Konsumsteuersatzes erhält⁵.

⁴ Außerdem wird bei Einkommensteuersystemen, die aus konzeptionellen Gründen weiterhin am Residenzlandprinzip festhalten, eine wachsende Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen über die Grenzen hinweg stattfinden müssen, um der zunehmenden Komplexität der Kapital- und Geldmärkte und der auf ihnen bewegten Finanzströme einigermaßen folgen zu können.

⁵ Eine solche Maßnahme bewirkt einen erheblichen Ankündigungseffekt. Den hatte die Quellensteuer zwar auch, aber hier kommt hinzu, daß durch Verlagerungen ins Ausland vor der Reform und Re-Import nach der Reform legal Steuerarbitrage betrieben werden kann. Die Investitionszulage kann daher nur schrittweise über einen längeren Zeitraum eingeführt werden.

Eine Besteuerung dieser Art würde von Handelspartnern der Bundesrepublik zu Recht als diskriminierend empfunden werden. Deshalb sollte man die Erhebung dieser Art „Kapitalausfuhrsteuer“ von der Existenz eines Doppelbesteuerungsabkommens abhängig machen. Selbstverständlich muß dabei Ziel sein, den europäischen Binnenmarkt frei von Kapitalbesteuerung dieses Typs zu halten. Ist aber der Kapitalverkehr mit bestimmten Ländern steuerfrei, so muß verhindert werden, daß Kapital über diese Länder hinaus steuerfrei investiert werden kann⁶. So müßte sich das Land, in das eine steuerfreie Ausfuhr von Kapital erlaubt sein soll, seinerseits verpflichten, eine 15%ige Kapitalausfuhrsteuer zu erheben. Anders als im Fall der Quellensteuer liegt es jetzt im Interesse des kapitalimportierenden Landes, eine solche Garantie zu geben. Die zwölf Länder Europas wären auf diese Weise rascher zusammenzubringen als über die Quellensteuer. Die Haushaltsteuer kehrt die Interessenlagen zugunsten der kapital-exportierenden Länder um.

Verstärkung der Konsumbesteuerung

Die Vorteile der Konsumbesteuerung sind in der wissenschaftlichen Literatur ausgiebig behandelt, so daß die Ausführungen hierzu knapp bleiben können. Konsumsteuern sind im Vergleich zur Einkommensteuer spar- und investitionsfördernd. Dies ist insbesondere mit Rücksicht auf die geplanten Reformen der Unternehmensbesteuerung von Bedeutung. Eine Haushaltsteuer, die Konsumsteuerelemente verstärkt, vermeidet zwar (durch die Beibehaltung der Einkommensteuer) die Belastung der Zukunft nicht gänzlich, sie weist aber in die richtige Richtung. Darüber hinaus beseitigt die Konsumsteuer eine Reihe der konzeptionellen Probleme, die die Einkommensteuer hat: Kapitalgewinne sind für sie kein Problem, ebensowenig Fragen der Bewertung von Abschreibungen. Kapitalgewinne, die thesauriert werden, werden nicht besteuert. Erst bei Realisierung kann die Konsumsteuer fällig werden, sie braucht es aber nicht, sofern der realisierte Kapitalgewinn re-investiert wird⁷.

⁶ Obwohl zwar der Verwaltung über die Anmeldung der Kapitalausfuhr im Rahmen der Konsumsteuer ein gewisser Hinweis über die ertragbringende Anlage verbleibt, muß sichergestellt werden, daß die Kontrolle nicht über verwickelte Dreiecksgeschäfte verlorengeht bzw. durch die Investitionszulage sogar Arbitragegewinne ermöglicht. Dies kann einerseits durch die Primärhaftung des ausführenden inländischen Steuerpflichtigen geschehen; es muß darüber hinaus durch Doppelbesteuerungsabkommen abgesichert werden. Dabei ist – wegen der Fortentwicklung der Haushaltsteuer aus einer Einkommensteuer kein prinzipiell neuer Ansatz für Doppelbesteuerungsabkommen erforderlich, die in der gültigen Form weiterbestehen können. Sie bedürfen lediglich der Ergänzung. Dies ist beim Übergang zu einer reinen Konsumsteuer völlig anders.

⁷ Eine Regelung analog zu § 6b EStG kann also entfallen.

Abschreibungen sind als kalkulatorische Posten hinsichtlich des für den Konsum entscheidenden Cash-flow irrelevant, d.h. sie vermindern nicht die Höhe des Konsums. Folglich entfallen auch alle hierin liegenden Strategien zur Steuervermeidung bei einer Konsumausgabensteuer. Auch die Probleme mit der Inflation sind geringer: Will ein Steuerpflichtiger sein Realkapital über eine Inflationsperiode erhalten, so kann er die Inflationsgewinne einfach sparen, ohne – wie im Falle der Einkommensteuer – darauf Steuern entrichten zu müssen.

Konkret liegen die wichtigsten Vorteile in folgendem:

□ Unter verteilungspolitischen Aspekten ist es bedeutsam, daß der vermögende Einkommensteuerpflichtige seine Steuerbemessungsgrundlage nicht mehr auf Null absenken kann. Für die Konsumbesteuerung ergibt sich ein viel engerer Zusammenhang zwischen Lebensstandard und Steuerbasis. Außerdem wird auch derjenige besteuert, der – ohne Einkommen zu erzielen – vom Verzehr ererbten Vermögens lebt.

□ Darüber hinaus werden jetzt auch Transfers berücksichtigt. Diese Hinzurechnung erhöht die horizontale Gerechtigkeit zwischen Sozialleistungsempfängern und aktiv Tätigen mit ähnlichem Konsumniveau. Außerdem vermindert sie bestehende Anreizwirkungen, die bestimmte Gruppen von Sozialleistungsempfängern veranlassen könnten, sich vom Arbeitsmarkt fernzuhalten.

□ Außer der Zunahme an Verteilungsgerechtigkeit erhöht die Konsumbesteuerung die Effizienz gegenüber der Einkommensteuer. Letztere wirkt sich, da sie Kapitaleinkommen ebenso trifft wie andere Einkommens-teile, negativ auf die Sparerentscheidung aus; denn die Ertragsrate ist für Sparer geringer als der Bruttoertrag einer Investition in Realkapital. Die Konsumsteuer hat diesen effizienzmindernden Effekt nicht, da die Ersparnisse – wie die Investitionen – keiner Besteuerung unterliegen⁸.

□ Leistungsunterschiede zwischen verschiedenen Haushalten können im Rahmen der Konsumbesteuerung adäquater berücksichtigt werden als bei der Einkommensteuer, da der Gedanke, bestimmte Subsidi-

⁸ Die Effizienzwirkungen einer Konsumbesteuerung können im Vergleich zu einer Einkommensbesteuerung im Rahmen von Gleichgewichtsmodellen „quasi-empirisch“ untersucht werden. Vgl. z.B. A. J. Auerbach, L. J. Kotlikoff: *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge 1987. Die Autoren haben für die USA längerfristige Analysen der Allokationswirkungen einer Konsumsteuer im Vergleich zu einer Einkommensteuer vorgelegt. Die wichtigsten Ergebnisse sind (S. 57-87): Die Konsumsteuer generiert langfristig erheblich mehr Produktivkapital; die Reform ist pareto-verbessernd insofern, als die entstehenden Verluste bei älteren Generationen aus den Wohlfahrtsgewinnen jüngerer Kohorten voll abgedeckt werden können und darüber hinaus noch zusätzliche Ressourcen verbleiben; eine proportionale Konsumsteuer ist effizienter (generiert mehr Ressourcen) als eine proportionale Einkommensteuer.

stanzmittel unbesteuert zu lassen, am Konsum orientiert ist und nicht am Einkommen.

□ Direktinvestitionen des Haushalts können im Rahmen der Konsumbesteuerung systemadäquat von der Steuer freigestellt werden. Dadurch entfallen alle „Klimmzüge“ zur Förderung bestimmter Sparformen durch inkonsistente steuerliche Ad-hoc-Maßnahmen.

Haushaltsbezogenes Existenzminimum

Freibeträge der Haushaltsteuer sind haushaltsbezogen und werden im Rahmen der Konsumsteuer gewährt. Freibeträge für die Einkommensteuer gibt es nur eingeschränkt⁹. Die in der Konsumsteuer zu berücksichtigenden Freibeträge stellen das kulturelle Subsistenzminimum für den Haushalt frei, das von der Struktur und der Größe der Familie, einem entsprechend zu definierenden Warenkorb sowie von der Entwicklung der Lebenshaltungskosten abhängig ist. Dabei muß berücksichtigt werden, daß durch die gemeinsame Lebensführung im Haushalt Kostendegressionen – Skalenerträge der Haushaltsproduktion – auftreten, d.h. die Freibeträge lassen sich im allgemeinen nicht auf „Köpfe“ beziehen, sondern sind bestimmten Typen von Haushalten kollektiv zu gewähren. Die Kostendegression muß in den Freibeträgen zum Ausdruck kommen¹⁰.

Eine erste empirische Annäherung an die Höhe solcher Freibeträge ergibt sich aus der Analyse des Kon-

sumverhaltens verschiedener Haushaltstypen¹¹. Die Berücksichtigung von Kostendegression bei den Grundfreibeträgen wirkt dabei als negativer Anreiz zur Formierung von Haushalten durch Selbstveranlagung. Es ist also dafür Sorge zu tragen, daß dem ein entsprechender positiver Anreiz entgegengesetzt wird, der sich begünstigend auf Ehe und Familie auswirkt.

Diese gegenläufige Tendenz wird u.a. durch das Splitting im Rahmen der Einkommensbesteuerung erreicht. Es gibt aber weitere „Anreizfunktionen“, so z.B. die Möglichkeit, haushaltsbezogene Freibeträge für die Versorgung pflegebedürftiger Personen im Haushalt einzuführen, oder etwa auch die Möglichkeit, die Kosten einer Haushaltshilfe bis zur Höhe eines dadurch im Haushalt erzielten Zweiteinkommens abzugsfähig zu gestalten.

Daneben müssen bei der Festlegung der Konsumausgaben auch „Direktinvestitionen“ der Haushalte berücksichtigt werden, die grundsätzlich steuerfrei blei-

⁹ Zwar wird – personenbezogen – ein Grundfreibetrag auch bei der Einkommensteuer gewährt, dieser wird jedoch mit wachsendem Einkommen „ausgeblendet“, d.h. auf 0 DM reduziert. Man kann dieses Vorgehen aus dem Haushaltskonzept ableiten, indem nämlich der pauschalisierte Wert der Hausarbeit, an dem sich die Grundfreibeträge orientieren, für Niedrigeinkommensbezieher unbesteuert bleibt, für Besserverdienende aber je nach Höhe des Einkommens zu versteuern ist.

¹⁰ Es liegt nahe, die Typisierung der Haushalte verwaltungstechnisch möglichst einfach zu gestalten, d.h. es wird die Zahl der Haushaltsmitglieder und möglicherweise die Altersstruktur zu berücksichtigen sein. Auf jeden Fall dürfen keine ökonomischen Kriterien herangezogen werden – wie etwa das Einkommen –, weil dies zu strategischem Verhalten einlädt.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Lü Jin-Sheng

Großoktav,
ca. 280 Seiten, 1989,
brosch. DM 58,-
ISBN 3-87895-376-3

GESCHÄFTE MIT CHINA

Ein Leitfaden

Auf Anregung des Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Lothar Späth, ist dieses Buch entstanden. Es soll Unternehmen, die Geschäfte mit der Volksrepublik China machen wollen, als Leitfaden dienen. Darüber hinaus ist es wegen der Fülle von Daten und Fakten auch für Forschungszwecke eine wichtige Nachschlagequelle. Die Arbeit wurde von Prof. Dr. G. Franke, Universität Konstanz, betreut. Das HWWA-Institut hat sie in seine Veröffentlichungsreihe aufgenommen, weil sie eine wichtige Ergänzung der eigenen Arbeiten des Instituts zum Thema China darstellt.

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

ben. Damit verlagert sich nicht nur das Instrumentarium der Förderung des Wohneigentums in den Bereich der Konsumbesteuerung, auch Aufwendungen für Bildung bzw. die Ausgaben für das Gesundheitswesen werden als Investitionen in Humankapital abzugsfähig von der Steuer. Da jedoch Teile dieser Humankapitalinvestitionen Konsumcharakter haben werden (etwa bei Bildungsinvestitionen) und auch später nicht unbedingt über höhere Marktlöhne zu Mehreinkommen führen, ist es gerechtfertigt, diesen Teil der Ausgaben als „Sofortkonsum“ zu behandeln. Die Investitionen in Humankapital werden also nicht in vollem Umfang abzugsfähig.

Ebenfalls in diesem Zusammenhang stehen die Probleme der Besteuerung von Alterseinkünften. Diese besonderen Probleme der Besteuerung werden hier nicht weiter behandelt¹².

Abbau von Verzerrungen

Die Vorteile des kombinierten Steuertarifs liegen in folgendem: Die mit der direkten Progression des Tarifs verfolgte „vertikale Gerechtigkeit“ des Systems bleibt erhalten, und die Haushaltsteuer wirkt so im Sinne tradierter Ansätze der Umverteilungspolitik. Andererseits führt die konstante Grenzbelastung des Konsums zu einer Reihe von Vorteilen, die damit zusammenhängen, daß bestimmte Pauschbeträge zu einem festen Satz unmittelbar in Steuerabzugsbeträge umrechenbar werden. Dadurch ergibt sich ein breites Feld für eine Verzahnung von Sozial- und Steuerpolitik¹³. Auch sind die ab-

soluten steuerlichen Vergünstigungen nicht mehr abhängig von der Höhe des Konsums.

Des weiteren entfallen bei einem proportionalen Tarif die für fluktuierende Bemessungsgrundlagen unter progressiver Besteuerung auftretenden Probleme, die zu kompensatorischen Maßnahmen (etwa einer Durchschnittsbesteuerung) Anlaß geben¹⁴.

Da ein Konsumminimum freigestellt wird, ergibt sich trotz des konstanten Grenzsteuersatzes eine indirekte Progression für die Besteuerung des Konsums. Die indirekte Progression wird durch die Abzugsfähigkeit von Direktinvestitionen verstärkt.

Da fast alle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung der Haushaltsteuer¹⁵ staatliche Mehreinnahmen erbringen, liegt es nahe, den gewonnenen fiskalischen Spielraum zu einer Reduzierung der Progression des Einkommensteuertarifs zu nutzen. Der Spitzensteuersatz könnte dabei deutlich abgesenkt werden. Dadurch würden zusätzlich die verzerrenden Wirkungen hoher marginaler Steuersätze bei der Einkommensteuer vermieden. Auch könnte der Splittingeffekt reduziert werden.

Was den Splittingvorteil angeht, so ist anzumerken, daß den Zusammenveranlagten durch die Kostendegression bei der gemeinsamen Haushaltsführung erhebliche Vorteile gegenüber dem Ein-Personen-Haushalt erwachsen¹⁶. Aus diesem Grunde dürfte dem Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beizupflichten sein, der in seinem kürzlich vorgelegten Gutachten eine Reduzierung des Splittingfaktors für Ehepaare auf 1,5 vorgeschlagen hat¹⁷. Eine solche Reform des Tarifs würde – zusammen mit der Abschwächung der Progression des Einkommensteuertarifs – das Angebotsverhal-

¹¹ Dies kann z.B. mittels eines linearen Ausgabensystems (LES) geschehen, das den Mindestkonsum für verschiedene Kategorien von Gütern explizit als Parameter zu schätzen erlaubt. Vgl. dazu für die Bundesrepublik J. M e r z : Die Ausgaben privater Haushalte – Ein mikroökonomisches Modell für die BRD, Frankfurt u.a.O. 1980, der auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1963 entsprechende Schätzungen vornahm; und H. K a i s e r : Allokative Effizienz der Verbrauchsbesteuerung – Eine empirische Überprüfung der Optimalsteuertheorie und der Theorie der Mehrbelastung auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978, Sfb-3-Arbeitspapier Nr. 240, Frankfurt 1987. Daraus ergeben sich u.a. auch Rückschlüsse auf die Zusammensetzung des „Warenkorbs“ zur Berechnung des Mindestkonsums. Insbesondere kann auch der Mindestkonsum in Abhängigkeit von sozioökonomischen Variablen geschätzt werden.

¹² Siehe jedoch P. B e r n d S p a h n : Agenda ..., a.a.O., Kapitel 4.7.

¹³ So können z.B. Kindergelder, die derzeit „neben“ dem Steuersystem existieren, zu einem festen Satz in einen äquivalenten Konsumsteuerfreibetrag umgewandelt werden. Sie können damit voll in die Steuer integriert werden. Das gleiche gilt für eine Vielzahl anderer Sozialleistungen (wie etwa das Wohngeld). Man muß dann allerdings auch Elemente einer „negativen Einkommensteuer“ (hier besser: negativen Konsumsteuer) einbringen. Hat man z.B. einen Mindestkonsum einmal definiert, so kann demjenigen Haushalt, dessen Konsumausgaben unter dem Niveau liegen, die Differenz zum Mindestkonsum – eventuell besteuert mit dem negativen Konsumsteuersatz – ausgezahlt werden. So ließe sich etwa auch die Sozialhilfe ins Steuerrecht integrieren. Weitere Möglichkeiten, das soziale Sicherungssystem mit der Haushaltsteuer zu verzahnen, werden hier nicht erörtert. Sie sind jedoch insbesondere auch ein Anliegen des Frankfurter Instituts; vgl. J. M i t s c h k e : Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1985.

¹⁴ Zwar treten auch bei der Konsumausgabenbesteuerung ähnliche Probleme auf – z.B. beim Erwerb einer Eigentumswohnung –, jedoch können diese Effekte bei einem proportionalen Tarif leichter behandelt werden, nämlich als Steuerstundung.

¹⁵ Diese sind: Einführung einer zusätzlichen Bemessungsgrundlage; Abschaffung der Sparbegünstigung, der Sonderausgaben und anderer Elemente der Konsumbesteuerung im Einkommensteuerrecht; die Aktualisierung von Einheitswerten, insbesondere bei Grundvermögen; die Reduzierung des Splittingfaktors auf 1,5 sowie die bessere Erfassung von Vorleistungen für die Familienproduktion durch die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit bei Einräumung der Abzugsfähigkeit dieser Ausgaben bei der Einkommensteuer. Die wichtigste Ausnahme bildet die Berücksichtigung von Wiederbeschaffungswerten bei der Berechnung der AfA im Rahmen der Einkommensbesteuerung.

¹⁶ Beispiele hierfür sind insbesondere die Wohnungsmiete, Energiekosten, gemeinsame Mahlzeiten usw.

¹⁷ Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit: Familienpolitik nach der Steuerreform, Schriftenreihe des BMJFFG, Band 241, Stuttgart u.a. 1988, S. 15; siehe auch W. A l b e r s : Das Splittingverfahren in der Einkommensteuer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 8, S. 412-418.

ten von bisher nicht erwerbstätigen Frauen mit Sicherheit positiv beeinflussen¹⁸.

Andererseits scheint es notwendig, erneut über eine Erweiterung des Splittingvorteils auf Haushalte mit Kindern nachzudenken. Auch dies könnte im Rahmen einer Haushaltsteuer verwirklicht werden¹⁹.

Anreizneutralität des Haushaltskonzepts

Auch das der Haushaltsteuer zugrundeliegende Haushaltskonzept muß so gestaltet sein, daß es anreizneutral ist. Durch den Zusammenschluß von Personen zu Haushalten ergeben sich steuerliche Vor- und Nachteile, die so bemessen werden können, daß sie sich gegeneinander aufwiegen. Damit kann man es dem Haushalt selbst überlassen, auf welche Weise er sich steuerlich konstituiert.

Den Ausbau der Haushaltsbesteuerung kann man sich in folgendem Spannungsfeld vorstellen:

□ Im Rahmen der Einkommensbesteuerung bleibt der Splittingvorteil für Familien erhalten, der prinzipiell den Zusammenschluß von Einzelpersonen zu Haushalten begünstigt. Auch die Ausweitung des Splittingvorteils auf – eheliche und nicht-eheliche – Kinder stellt eine solche Begünstigung der Familie dar. Haushaltsmitglieder, die in keinem Familienbezug zueinander stehen, dürfen am Splittingvorteil nicht partizipieren.

□ Das Gewinneinkommen wird hinsichtlich des Splittingvorteils anders behandelt als das Arbeitseinkommen. Sämtliche Gewinneinkommen fallen im Haushaltsverbund einer „Schattenperson“ zu, die nicht in das Splitting einbezogen wird²⁰. Durch die Bündelung der Kapitaleinkünfte auf eine „Schattenperson“ entfällt jeder Anreiz zur steuerlich induzierten Verlagerung von Vermögensteilen zwischen Personen desselben Haushalts – etwa auf Kinder. Die „Schattenperson“ wird individuell besteuert, wie alle anderen nicht in einem Splittingverbund stehenden Personen des Haushalts²¹.

□ Der im Rahmen der Konsumbesteuerung eingebaute Freibetrag für Mindestkonsum enthält Momente der Kostendegression bei der Produktion von Haushaltskonsum, stellt also eine Benachteiligung des Zusammenschlusses von Personen zu Haushalten dar. Diese Benachteiligung von Haushalten führt für sich genommen dazu, daß Zusammenschlüsse fremder Personen steuerlich uninteressant werden. Für besondere Fälle können Effekte eingebaut werden, die den Nachteil kompensieren und so – trotz fehlenden Splittingvorteils – einen Anreiz zum Zusammenschluß bieten, etwa weil haushaltsbezogene Abzugsbeträge vom Konsum konzediert werden, die dem einzelnen versagt bleiben; dies wird etwa bei der Aufnahme pflegebedürftiger Personen oder von in der Ausbildung befindlichen Jugendlichen in den Haushalt der Fall sein.

□ Vorteile entstehen dem Haushalt jedoch auch dadurch, daß Transfers innerhalb des Haushalts steuerlich irrelevant sind²². Unterstützungsleistungen für Mitglieder des Haushalts durch andere Mitglieder desselben Haushalts wirken sich auf die Konsumbasis neutral aus. Zwar reduziert sich steuersystematisch die Konsumbasis des Haushalts auch beim Gewähren von Transfers an Personen, die nicht dem Haushalt zugehörig sind²³.

¹⁸ Siehe U. Kaiser, U.v. Essen, P.B. Spahn: Einkommensteuerreform, Arbeitsangebot und ökonomische Wohlfahrt, Sfb-3-Arbeitspapier Nr. 277, Frankfurt/Main 1989. Diese Studie zeigt eine deutliche Reaktion des Erwerbsverhaltens von Frauen als Folge von Steuer-satzänderungen.

¹⁹ Die Mehreinnahmen durch die Reduzierung des Splittingvorteils könnten auf diese Weise familienpolitisch eingesetzt werden.

²⁰ Ein ähnlicher Vorschlag durch den Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen ließe sich hiermit verbinden; siehe Wissenschaftlicher Beirat, a.a.O., S. 15.

²¹ Dieser Vorschlag ist von dem skandinavischen Modell der Einkommensbesteuerung inspiriert, das Kapital- und Arbeitseinkommen getrennt behandelt. Die Besteuerung von Kapitaleinkommen wird dabei letztlich proportional – und in engem Zusammenhang mit der Unternehmensbesteuerung – zu erfolgen haben.

²² Dabei sind nicht nur laufende Transfers als Geld- und Naturalleistungen, sondern auch Vermögenstransfers gemeint. Dieser Aspekt dient auch der Steuervereinfachung.

²³ Konkret bedeutet dies, daß Unterstützungsleistungen an Personen außerhalb des Haushalts die Konsumleistung des gebenden Haushalts verringern und die des empfangenden Haushalts erhöhen müssen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Jahresbezugspreis
DM 120,-
ISSN 0023-3439

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

In diesen Fällen wird man jedoch gewisse Schranken setzen müssen, so daß der haushaltsüberschreitende Transfer – neben der vollen Berücksichtigung beim Empfänger – zum Teil als Konsum des gebenden Haushalts zu werten ist²⁴.

□ Insgesamt betrachtet muß der Trade-off zwischen Nachteilen bei der Konsumbesteuerung und den Vorteilen bei der Einkommensbesteuerung für gemeinsam in einem Haushalt lebende Personen mit Kindern in jedem Fall positiv sein.

Fazit

Die Haushaltsteuer bietet gegenüber der derzeitig verwirklichten Einkommensteuer wichtige Vorteile. Die Diskussion um die Haushaltsteuer sollte daher aufgenommen und vertieft werden. Allerdings wird auch die Haushaltsteuer nicht alle Probleme einer direkten Besteuerung lösen können. So werden wesentliche konzeptionelle Mängel der Einkommensteuer bestehen bleiben, auch wenn sie durch die Konsumsteuer in ihren effizienz- und verteilungspolitischen Konsequenzen abgemildert werden. Auch dürfte die Verwirklichung der Konsumsteuer, die praktisch bisher noch nicht erprobt wurde, Schwächen offenbaren, die heute noch nicht erkennbar sind.

Solche Einwände dürfen jedoch nicht zum Vorwand gegen eine grundlegende Reform des Besteuerungssystems von Haushalten werden. Entscheidend ist, daß sich Möglichkeiten zu marktkonformer, effizienter und zugleich verteilungsgerechterer Besteuerung eröffnen. Vor der Realisierung einer solch grundlegenden Reform sollten die verteilungs- und allokatonspolitischen Effekte durch umfangreiche Simulationsstudien näher untersucht werden. Auch die Aufkommenswirkungen der verschiedenen Einzelmaßnahmen bedürfen einer sorgfältigen Vorab-Analyse.

Das erfordert zunächst eine geeignete Mikrodatenbasis, die inzwischen in Form des sozio-ökonomischen Panels des Sonderforschungsbereiches 3 der Deutschen Forschungsgemeinschaft und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes sowie weiterer Mikrodaten²⁵ vorliegt. Diese verschiedenen Datenbasen wurden an der Professur für Öffentliche Finanzen der Johann Wolfgang Goethe-Universität

in Frankfurt zu einer Merge-Datei zusammengeführt²⁶ und können prinzipiell zu solchen Studien genutzt werden.

Darüber hinaus können mit Hilfe eines Quasi-Veranlagungsmodells Simulationen durchgeführt werden, wie sie bisher schon zur Analyse der Verteilungs- und Allokationswirkungen der Steuerreformen der achtziger Jahre durchgeführt wurden²⁷. Dabei können verschiedene Hypothesen über die Aufkommenswirkungen einfließen, obwohl der Grundannahme der Vorzug gegeben werden sollte, daß die Reform aufkommensneutral erfolgt.

Die bisherigen Überlegungen sprechen dafür, daß die Allokationswirkungen der Haushaltsteuer positiv einzuschätzen sind. So würde die Haushaltsteuer etwa das Arbeitsangebot erhöhen; sie könnte das Sparangebot durch eine verstärkte Besteuerung des Konsums verstärken; sie verringert Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Formen von Kapitalanlagen durch eine Angleichung der Nettoertragsraten.

Auch die Verteilungswirkungen dürften positiv einzuschätzen sein. Insbesondere kommt es zu einer Begünstigung von kinderreichen Haushalten, von Personen mit Niedrigeinkommen und von Personen in besonderen, prekären Lebenslagen, auf die die Familienpolitik bisher nicht vorbereitet ist, sowie von berufstätigen Frauen und schließlich von bedürftigen Personen. Es ergeben sich Ansatzpunkte für eine bessere Verzahnung von Steuer- und Sozialpolitik durch die Übernahme von pauschalierten Leistungen (Kindergeld, Wohnungsgeld u.ä.) in die Konsumsteuer sowie durch die Einbeziehung von „Negativsteuer“-Elementen.

Die anreizneutrale Ausgestaltung der schedularen Haushaltsteuer erlaubt es zudem, den Verwaltungsaufwand einer solchen Steuer dauerhaft zu reduzieren. Insbesondere eröffnet sie auch einen verwaltungstechnisch gangbaren Weg zur Lösung von Problemen der direkten Besteuerung im internationalen Kontext.

Schließlich macht die durchgängige Absenkung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer sowie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Haushaltsteuer Europa gegenüber Drittländern, insbesondere gegenüber Japan und den USA, auch wieder wettbewerbsfähig.

²⁴ Der Grund hierfür liegt in der Einkommensbesteuerung. Dieser negative Anreiz ist erforderlich, um zu vermeiden, daß Leistungen, die eigentlich Einkommen darstellen, als Transfer deklariert werden, um der Einkommensbesteuerung zu entgehen, so lange diese Transfereinkommen nicht besteuert.

²⁵ Hier sind insbesondere die Ergebnisse einer Stichprobe von veranlagten Steuerpflichtigen aus der Finanzverwaltung zu nennen, die dem Autor anonymisiert zugänglich gemacht wurden.

²⁶ Siehe T. K a s e l l a : Die Konstruktion eines synthetischen Mikrodatenfiles für steuerpolitische Simulationen, Sfb-3-Arbeitspapier Nr. 266, Frankfurt 1988.

²⁷ Die bereits abgeschlossenen Arbeiten des ehemaligen Projekts C-8 des Sonderforschungsbereichs 3 der DFG sind zusammenfassend beschrieben in U. v. E s s e n, H. K a i s e r, P. B. S p a h n : Die Steuerreformen 1986-1990 unter mikroökonomischen Gesichtspunkten – Der Konflikt zwischen „Effizienz“ und „Gerechtigkeit“, in: Sfb 3 Report, Nr. 19/Dezember 1988, S. 3-5.