

Homburg, Stefan

Book Part — Accepted Manuscript (Postprint)

Soll die klassische Einkommensteuer wiederbelebt werden?

Suggested Citation: Homburg, Stefan (1997) : Soll die klassische Einkommensteuer wiederbelebt werden?, In: Rose, M. (Ed.): Standpunkte zur aktuellen Steuerreformdiskussion, ISBN 3800520311, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg, pp. 107-114

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/93125>

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.

Soll die klassische Einkommensteuer wiederbelebt werden?

Stefan Homburg

Erschienen in: Rose, M. (Hrsg.) Standpunkte zur aktuellen Steuerreform. Heidelberg 1997: Verlag Recht und Wirtschaft.

1. Einleitung

Meine Damen und Herren, ich befinde mich in einer doppelt verzwickten Lage. Erstens vertrete ich, wie Sie sogleich bemerken werden, in einer wichtigen steuerpolitischen Frage ohnehin eine Minderheitsposition. Zweitens wird mit Herrn Wenger ein brillanter Vertreter der Gegenposition direkt nach mir sprechen und Ihnen sicher vorrechnen, wie falsch meine Überlegungen sind. Lassen Sie es mich trotzdem versuchen.

Mein Vortrag behandelt die Frage, ob es wünschenswert und möglich sei, die klassische Einkommensteuer wiederzubeleben. Die bejahende Antwort hierauf wird in drei Schritten entwickelt. Zunächst definiere ich den Begriff klassische Einkommensteuer. Anschließend versuche ich, allgemein und anhand konkreter Beispiele zu zeigen, warum die klassische Einkommensteuer ethisch, ökonomisch und administrativ vorteilhafter ist als andere Besteuerungsformen. Zuletzt gehe ich auf das Problem der zinsbereinigten Einkommensteuer ein, und zwar deshalb, weil dies eine Frage betrifft, die nicht nur im politischen Bereich, sondern auch in der Wissenschaft umstritten ist.

2. Definition der klassischen Einkommensteuer

Bei der klassischen Einkommensteuer handelt es sich nicht um einen Realtypus, sondern um einen Idealtypus, ein Leitbild der Steuerpolitik. Dieses im 19. Jahrhundert entwickelte Leitbild ist in mancher Hinsicht abhanden gekommen. Die *klassische Einkommensteuer* beruht auf drei konstitutiven Prinzipien:

- *Nettoprinzip*: Einkünfte werden als Differenz von Einnahmen und erwerbsbedingten Ausgaben ermittelt. Somit sind Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben bei der Einkommensermittlung abziehbar. In diesem Punkt unterscheidet sich die Einkommensteuer von den früher vorherrschenden Rohertragsteuern, zum Beispiel dem berühmten Zehnten, der gewöhnlich nach dem Ernteertrag bemessen wurde.

- *Syntheseprinzip*: Einkommen einer Person ist die Summe der so verstandenen positiven und negativen Einkünfte. Erst auf dieses Einkommen, nicht auf die Einkünfte selbst, wird der Tarif angewandt. Der Gegenbegriff zur synthetischen Einkommensteuer ist die Schedulessteuer, bei der jede Einkunftsart nach Maßgabe eines separaten Tarifs besteuert wird.
- *Reinvermögenszugangsprinzip*: Das Einkommen wird jeweils in dem Kalenderjahr besteuert, in dem es entsteht. Die Besteuerung folgt der Einkommensentstehung sozusagen auf dem Fuß, wofür im angelsächsischen Bereich der passende Ausdruck „accrual method“ gebräuchlich ist. Damit unterscheidet sich die Einkommensteuer von einer Konsumsteuer, die nicht das entstandene Einkommen, sondern dessen spätere Verwendung für den Konsum belastet.

3. Beurteilung und Vergleich mit anderen Konzepten

Die drei genannten Prinzipien ermöglichen eine gerechte, effiziente und verwaltungstechnisch einfache Besteuerung. Jede Abweichung hiervon schafft, wenn sie nicht ausnahmsweise durch ein *Gegenprinzip* gerechtfertigt werden kann, Ungerechtigkeiten, Ineffizienzen und administrative Probleme.

Betrachten wir zunächst das *Nettoprinzip*. Dieses zielt auf ökonomische Effizienz und auf horizontale Steuergerechtigkeit ab und ist insofern unmittelbarer Ausfluß des Leistungsfähigkeitsprinzips. Am Beispiel zweier Unternehmer, die Betriebseinnahmen von 100.000 DM bzw. 200.000 DM und Betriebsausgaben von 60.000 DM bzw. 160.000 DM haben, wird unmittelbar klar, daß eine Besteuerung des Rohertrags (also der Einnahmen) mit einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nichts zu tun hätte und auch grob ineffizient wäre. Denn die Rohertragsteuer würde für Branchen mit hohem Wareneinsatz, z. B. den Handel, das sofortige Aus bedeuten, während sie Branchen mit hoher Wertschöpfung begünstigte.

Das *Syntheseprinzip* ist ebenfalls unerlässlich, wenn die Besteuerung horizontal gerecht sein und möglichst geringe Verzerrungen erzeugen soll. Bei der Messung individueller wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit kann es keine Rolle spielen, ob das bezogene Einkommen aus selbständiger oder unselbständiger Arbeit stammt, aus Gewerbebetrieb, Kapitalvermögen oder Land- und Forstwirtschaft. Ein Bauer, der Einkünfte von 100.000 DM hat, ist wirtschaftlich ebenso leistungsfähig wie ein Arbeitnehmer mit Einkünften gleicher Höhe. Insofern verletzt jede Art von Schedules die horizontale Gerechtigkeit und bewirkt, daß Steuerpflichtige gleicher Leistungsfähigkeit verschieden belastet werden.

Diese ethische Bedeutung des Syntheseprinzips ist, wie es scheint, allgemein anerkannt. Das Prinzip hat jedoch auch eine wichtige ökonomische Funktion.

Wenn der Steuergesetzgeber nämlich gewisse Aktivitäten durch Sondertarife begünstigt, muß man nach aller Erfahrung damit rechnen, daß sich die Steuerpflichtigen verstärkt diesen Aktivitäten zuwenden. Hierdurch kommt es zu einer Verzerrung der Marktpreise, und die volkswirtschaftlichen Ressourcen werden nicht effizient genutzt. Manche Bauruine gibt hiervon trauriges Zeugnis. Die synthetische Einkommensteuer ist zwar nicht verzerrungsfrei, weil sie die Entscheidungen über das Arbeitsangebot und die Ersparnis insgesamt beeinflusst. Sie schafft jedoch, im Unterschied zu den Schedulensteuern, keine zusätzlichen sektoralen Ineffizienzen, weil die Art der Einkommenserzielung hinsichtlich der Steuerbelastung keine Rolle spielt.

Von großer Bedeutung ist schließlich – und hier werden mir Finanzverwaltung und Finanzgerichte vermutlich beipflichten –, daß die synthetische Einkommensteuer *einfacher* ist als die Schemulensteuer. Sie ist einfacher, weil jede Einkunftsart gleich besteuert wird und deshalb viele jener Abgrenzungsprobleme entfallen, die unser Steuerrecht so schwierig machen. Diese Tatsache möchte ich an zwei Beispielen illustrieren.

- Der Bundesfinanzhof (BFH) hat jüngst nach über 30jährigem Rechtsstreit entschieden, daß ein Schiffsinženieur, der Unfallsehäden bei Schiffsunfällen begutachtet, Einkünfte aus Gewerbebetrieb hat. Würde der Ingenieur jedoch Gutachten über die Unfallursachen anfertigen, so der BFH, hätte er Einkünfte aus selbständiger Arbeit. Zu diesem absurden Rechtshandel wäre es nie gekommen, wenn Einkünfte aus selbständiger Arbeit und Einkünfte aus Gewerbebetrieb steuerlich gleich behandelt würden.
- Ein anderes neueres Urteil des BFH betrifft dessen Abkehr von der selbstentwickelten Drei-Objekt-Grenze. Bekanntlich bleiben Veräußerungsgewinne bei Immobilien im Privatvermögen steuerfrei, wenn die Grundstücke mindestens zwei Jahre gehalten wurden und der Steuerpflichtige innerhalb der letzten fünf Jahre nicht mehr als drei Objekte veräußert. Ein kluger Gestaltungskünstler hatte sich nun gesagt, daß es wohl besser sei, anstelle von vier Mietshäusern zwei riesige Supermärkte zu bauen und zu veräußern. Der BFH entschied, daß man auch die Drei-Objekt-Grenze nicht mechanisch anwenden dürfe, sondern der Sachverhalt in jeweils allen Einzelaspekten zu würdigen sei. Damit ist eine jüngst erschienene dickleibige Monographie zur Dogmatik der Drei-Objekt-Grenze teilweise schon überholt.

Genau diese willkürlichen Differenzierungen tragen also wesentlich zur Unüberschaubarkeit unseres Steuerrechts bei. Die obigen Abgrenzungen sind aber auch schreiend ungerecht, meiner Meinung nach sogar verfassungswidrig. Wie will man denn begründen, daß jemand, der durch Verkauf seines Mietshauses einen

Veräußerungsgewinn von 1 Mio. DM realisiert hat, hierfür keine Steuer zahlt, während jeder kleine Malocher ab einem Jahreseinkommen von 17.000 DM besteuert wird? Es geht bei meinem Beispiel auch nicht um ökonomische Kleinigkeiten, weil der gesamte Wertzuwachs bei Immobilien ungefähr 200-300 Mrd. DM jährlich betragen dürfte. Die Beobachtung, daß dieser Wertzuwachs steuerlich überwiegend verschont bleibt, nährt den bösen Verdacht, daß der Steuergesetzgeber bei „vested interests“ zurückzuckt und lieber eine immens progressive Steuer, die niemand zahlt, als Opium fürs Volk aufs Papier schreibt. Empirischen Untersuchungen zufolge ist die steuerliche Belastung des ökonomischen Einkommens annähernd proportional und nur die Belastung des zu versteuern- den Einkommens progressiv.

Schließlich dient das *Reinvermögenszugangsprinzip* ebenfalls der Einfachheit und Gerechtigkeit. Denn die Steuerfreiheit der oben genannten Veräußerungsgewinne beruht auf dem altehrwürdigen *Quellenprinzip*, demzufolge nur laufende Erträge des Mietshauses steuerbar sind, während Wertveränderungen der Quelle selbst außer Betracht bleiben. Das Quellenprinzip wird fälschlich mit dem Wunsch nach Steuervereinfachung begründet; der Einkünftedualismus macht die Besteuerung in Wirklichkeit aber komplizierter und gehört meines Erachtens auf den Müll der Steuergesetzgebung. Denn nichts ist einfacher, als beim Verkauf eines Mietshauses die Differenz zwischen notariellem Verkaufspreis und Buchwert festzustellen, weil die Finanzverwaltung den Buchwert als verbleibende AfA-Bemessungsgrundlage kennt. Und nichts ist komplizierter als die Abgrenzung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung und Einkünften aus Gewerbebetrieb.

Die Besteuerung des Reinvermögenszugangs hat jedoch einen weiteren Vorteil, wie die Apologeten der sparbereinigten Einkommensteuer (Konsumsteuer) schmerzlich erfahren mußten, als sie dessen administrative Problematik erkannten. Der Vorteil besteht darin, daß unter diesem Prinzip nur das jährliche *Einkommen* gemessen werden muß. Das ist aufgrund der erforderlichen Abgrenzung von Erwerbsaufwendungen und privaten Aufwendungen schwer genug, enthebt die Verwaltung aber der Aufgabe, zusätzlich Beobachtungen über die *Einkommensverwendung* anzustellen. Eine Konsumsteuer erfordert die Messung des Einkommens in bisheriger Weise und außerdem die Messung der Ersparnis, damit der Konsum als Unterschiedsbetrag dieser beiden festgestellt werden kann. Die Konsumsteuer erzeugt damit ein Abgrenzungsproblem mehr, und dies ist ein wesentlicher Grund, warum kaum noch jemand die Idee der sparbereinigten Einkommensteuer ernsthaft vertritt.

4. Die zinsbereinigte Einkommensteuer

Bis zu dieser Stelle habe ich Positionen referiert, die von Finanzwissenschaftlern, Steuerjuristen und Betriebswirten sehr weitgehend geteilt werden. Im letzten Teil meines Vortrags gehe ich auf ein umstrittenes Problem ein, nämlich auf die Frage, ob die oben skizzierte klassische Einkommensteuer in der Weise modifiziert werden sollte, daß der normale Zinsertrag aller Arten von Kapitalvermögen steuerfrei bleibt. Die so definierte *zinsbereinigte Einkommensteuer* hat bezüglich der Erhebungstechnischen Probleme nichts mit der oben kritisierten *sparbereinigten Einkommensteuer* zu tun, wirkt ökonomisch jedoch ähnlich. Seit etwa 15 Jahren wird die Steuerfreistellung des Normalzinses als eine Art Wundermittel propagiert, das angeblich die verschiedensten volkswirtschaftlichen Probleme löst. Ich bin gegenteiliger Ansicht und möchte anhand der Kategorien Gerechtigkeit, Effizienz und Einfachheit kurz darstellen, warum.

Hinsichtlich der Frage, ob die Besteuerung von Zinseinkünften gerecht sei, streiten sich die Steuerphilosophen seit über 200 Jahren, und diese Tagung wird kaum eine Lösung ergeben. Ich möchte die Gerechtigkeitsfrage deshalb nicht philosophisch angehen, sondern anhand eines Beispiels fragen, wie die Zinsbereinigung vom Normalbürger wahrgenommen würde. Nehmen wir an, ein deutschstämmiger Aussiedler sei in Rußland auf legale (oder vielleicht auch nicht so legale) Weise zu einem Vermögen von 1 Mio. DM gekommen. Nach seiner Einreise legt er das Geld an und erhält bei einem Normalzins von 6 % einen jährlichen Zinsertrag von 60.000 DM. Sein Nachbar geht einer regelmäßigen Arbeit nach und verdient ebenfalls 60.000 DM. Mir erscheint ausgeschlossen, daß der Arbeitnehmer die Zinsbereinigung als gerecht ansieht, wenn diese doch bedeutet, daß er selbst z. B. 10.000 DM Steuer zahlt und sein Nachbar nichts. Das Trio Rose-Wagner-Wenger könnte dem Arbeitnehmer auch kaum erklären, daß die jährlichen Zinseinnahmen von 60.000 DM in Wirklichkeit ja kein Einkommen sind, wenn man die Dinge nur richtig im Rahmen eines Arrow-Debreu-Modells sieht, innerhalb dessen der Gegenwartswert künftiger Zinsen definitiv verschwindet. Der Arbeitnehmer würde möglicherweise entgegen, daß die Realität nicht Arrow-Debreu-artig gestrickt ist, daß es Revolutionen, Umwälzungen und damit verbundene Vermögensverschiebungen gibt, außerdem Erbschaften und Schenkungen. Darin würde ich ihm zustimmen.

Unsere Gesellschaftsordnung nimmt Ungerechtigkeiten jedoch häufig in Kauf, wenn damit ein übergeordnetes Effizienzziel, das man Gemeinwohl nennen kann, verwirklicht wird. Insofern muß gefragt werden, ob die Zinsbereinigung einen volkswirtschaftlichen Nutzen hat. Wenn ich hierzu international führende Theoretiker zitieren darf, wie Angus Deaton, Martin Feldstein oder Agnar

Sandmo, ist das durchaus fraglich, und man versteht auch leicht, warum. Der Wegfall der Zinsbesteuerung erbringt einerseits fraglos einen Effizienzgewinn, weil die Sparsentscheidung nicht mehr verzerrt wird. Allerdings wird gleichzeitig die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer schmaler, so daß die Steuersätze bei gleichem Steueraufkommen angehoben werden müssen. Dadurch kommt es zwangsläufig zu einer stärkeren Verzerrung anderer Entscheidungen, insbesondere der Arbeitsangebotsentscheidung, weil das Arbeitseinkommen nun entsprechend schärfer besteuert wird. Der Saldo dieser Teilwirkungen ist nach allgemeiner Auffassung unbestimmt. Die Zinsbereinigung beseitigt zwar zahlreiche Verzerrungen, die bei der Unternehmensbesteuerung auftreten – so daß man leicht nachvollziehen kann, warum sie der Traum aller Betriebswirte ist – aber sie schafft zusätzliche Verzerrungen in anderen Bereichen und ist deshalb gesamtwirtschaftlich fragwürdig.

Damit verbleibt nur noch der Aspekt administrativer Einfachheit. Auch hier steht innerhalb des Unternehmenssektors alles zum Besten, weil zeitliche Einkommensverlagerungen bei Anwendung der Zinsbereinigung kaum noch Sinn machen. Darin liegt ein Vorteil der Zinsbereinigung, der freilich nicht zu hoch veranschlagt werden darf. Richtig ist zwar, daß der Barwert der Steuerschuld unverändert bleibt, wenn ein in Deutschland lebender Steuerpflichtiger das Einkommen vom Jahr t in das Jahr $t+1$ verlagert. Die Betonung liegt hierbei auf „in Deutschland“ und „lebender“. Zur Sicherung des Steueranspruchs könnte der Fiskus auch unter der zinsbereinigten Einkommensteuer keine beliebigen zeitlichen Einkommensverlagerungen zulassen, weil sonst die gesamte Steuer auf den Zeitpunkt der Steuerentstrickung bzw. den Todeszeitpunkt verschoben würde. Streitigkeiten über die zeitliche Einkommenszurechnung bzw. die Bewertung von Wirtschaftsgütern würden sich durch die Zinsbereinigung folglich nicht erübrigen.

Außerdem wirft die Zinsbereinigung ein neues Problem auf: Alles, was *formal* Zinseinkommen heißt, wird nicht besteuert, alles übrige Einkommen wird besteuert. Im Gegensatz zur synthetischen Einkommensteuer, bei der die Benennung des Einkommens keine Rolle spielt, schafft die Zinsbereinigung für Steuerpflichtige und ihre Berater einen Anreiz, übrige Einkommen in Zinseinkommen umzudeuten, um dadurch Steuerfreiheit zu erlangen. Als Volkswirt habe ich leider wenig Phantasie, wie man solch eine Umqualifizierung von Einkünften vornimmt; ich freue mich aber schon auf die Gestaltungsideen der Steuerberater und die vermutlich jahrzehntelangen Prozesse vor den Finanzgerichten, bei denen neue Grundsatzfragen zur Entscheidung anstehen werden. Hier nur ein einfaches Beispiel: die Umqualifizierung durch Abzug überhöhter Schuldzinsen. Wer z. B. als Selbständiger einen überteuerten Kredit aufnimmt, kann unter der

synthetischen Einkommensteuer grundsätzlich nichts gewinnen. Bei der zinsbereinigten Einkommensteuer werden die steuerpflichtigen Einkünfte aus selbständiger Arbeit vermindert, während sich die steuerfreien Einkünfte aus Kapitalvermögen erhöhen. Den Steuergewinn können sich der betrachtete Selbständige und der private Kreditgeber teilen.

Ein Mittel zur Verhinderung dieser Gestaltung wäre die Begrenzung des Schuldzinsenabzugs auf die Höhe eines gesetzlich bestimmten Normalzinses. Damit kommt es jedoch bei allen Schuldnern, die tatsächlich höhere Zinsen zahlen müssen, weil sie unsichere Schuldner sind, zu einer Verletzung des Nettoprinzips; sie können ihre tatsächlichen Aufwendungen nicht mehr in voller Höhe abziehen. Verallgemeinert schafft also auch die zinsbereinigte Einkommensteuer mindestens ein zusätzliches Problem. Im Gegensatz zur Sparbereinigung müssen zwar nicht mehr verschiedene Arten der Einkommensverwendung identifiziert werden, jedoch ist bei jedem Einkommenszufluß zu entscheiden, ob es sich um Kapitaleinkommen oder um anderes Einkommen handelt.

Auf die internationalen Verwicklungen, die sich notwendig ergeben, wenn verschiedene Staaten nach unterschiedlichen Prinzipien besteuern, gehe ich nicht ausführlich ein. Nur so viel: Deutschland hat derzeit etwa 70 Doppelbesteuerungsabkommen geschlossen, durch die bei vielen inländischen Einkunftsarten ein begrenztes Besteuerungsrecht besteht. Diese Quellenbesteuerung ist aus Sicht Deutschlands ein „free lunch“, weil die einbehaltene Quellensteuer vom ausländischen Wohnsitzstaat angerechnet wird. Umgekehrt muß natürlich auch Deutschland eine Anrechnung oder Freistellung vornehmen, wenn der ausländische Abkommenspartner Quellensteuer einbehalten hat. Bei unilateralem Übergang zur zinsbereinigten Einkommensteuer entgeht Deutschland der „free lunch“, während die Anrechnungs- bzw. Freistellungspflicht im umgekehrten Fall erhalten bleibt. Aus nationaler Sicht liegt hierin ein fiskalischer Nachteil, der nicht mit anderweitigen Vorteilen einhergeht.

5. Schluß

Insgesamt, das ist meine Schlußfolgerung, erscheint mir die klassische Einkommensteuer mit den Elementen Nettoprinzip, Syntheseprinzip und Reinvermögenszugangsprinzip weiterhin als steuerpolitisches Ideal, auf das auch bei der anstehenden Steuerreform hingearbeitet werden sollte. Die Annäherung an eine klassische Einkommensteuer halte ich auch im Vergleich zum Experimentieren mit der Zinsbereinigung für erstrebenswerter. Die Erfahrung hat jedenfalls gezeigt, daß Versuche, die Einkommensteuer durch eine Konsumsteuer zu ersetzen, mit Regierungswechseln hoch korreliert waren.