
Einkommens- oder Konsumbesteuerung?

Rezension von: Christian Smekal, Rupert
Sendlhofer, Hannes Winner (Hrsg.),
Einkommen versus Konsum.
Ansatzpunkte zur
Steuerreformdiskussion, Physica-Verlag,
Heidelberg 1999, 218 Seiten, öS 803,-.

Das Buch ist ein Konferenzband eines Symposions, das im März 1998 in Innsbruck zum Thema abgehalten wurde, wobei von der zahlenmäßigen Gewichtung die Befürworter eines konsumorientierten Steuersystems überwiegen. Auch im Vorwort klingt eine gewisse Präferenz für den Konsum als Steuerbemessungsgrundlage durch. Den Herausgebern muß allerdings zugute gehalten werden, daß der erste sehr aufschlußreiche Artikel von einem ehemaligen Befürworter und nunmehrigen Skeptiker der konsumorientierten Besteuerung stammt.

Der Band stellt – wie auch angekündigt – die aktuelle Diskussion zum Thema dar und ist daher als Einstieg ins Thema nur bedingt geeignet. Als Überblick über die vielfältigen Aspekte, die ein derartiger Regimewechsel aufwirft, ist er jedoch zu empfehlen.

Im ersten Beitrag weist Schneider (Universität Bochum) auf ein Kernproblem der Konsumbesteuerung hin. Ihre Überlegenheit über eine Einkommensbesteuerung läßt sich nur in sehr stark vereinfachten Modellwelten zeigen. Wobei insbesondere die Voraussetzung von fehlender Unsicherheit zu restriktiv ist, als daß sie in der politischen Beratung ohne Bedenken getroffen werden könnte. Er plädiert daher für eine modifizierte Einkommensteuer und betont, daß die Verzerrungswirkungen von indirekten Steuern, die den Steuerausfall zu kom-

pensieren hätten, ebenfalls zu bedenken sind.

Wagner leistet einen wichtigen Beitrag zur Diskussion, indem er die methodische Vorgangsweise bei der Suche nach einem "wahren" Einkommen, das als Bemessungsgrundlage dienen soll, kritisiert. Er stellt daher zunächst Anforderungen auf, die ein Steuersystem erfüllen soll, und prüft dann, welche Systeme diese Anforderungen erfüllen. Dabei fordert er, ein Steuersystem müsse investitionsneutral in dem Sinne sein, als es die Rangfolge von Investitionsprojekten nicht verändert. Die Anforderung ist zwar zunächst plausibel; allerdings führt jede fiskalische Kompensation dazu, daß andere Entscheidungen verzerrt werden, wie der Verfasser richtigerweise anmerkt. Warum gerade Investitionsentscheidungen ausgenommen werden sollten, wird jedoch nicht gesondert begründet. Im angeführten Zahlenbeispiel spielt nicht zuletzt die Annahme der ewigen Reinvestition eine wesentliche Rolle. Es wird nämlich nicht erklärt, warum ein Investor, dessen Ziel die Maximierung des Konsumstroms ist und der eine endliche Lebenserwartung hat, seinen Nachkommen ein riesiges Vermögen hinterlassen will.

Im nächsten Beitrag argumentiert Wenger, daß eine Einkommensteuer im Sinne einer Besteuerung des Reinvermögenszugangs nicht vollständig umzusetzen ist. Er plädiert daher für eine *Cash Flow*-Besteuerung oder eine zinsbereinigte Einkommensteuer. Wobei seine Aussage, daß diese nicht gleich auf Marktunvollkommenheiten reagieren, doch eine massive Einschränkung der Gültigkeit der Aussagen darstellt. Gerade der in diesem Artikel angestellte Vergleich zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen vernachlässigt nämlich, daß es zwar Märkte für Sach- und Finanzkapital, nicht aber für Humankapital gibt.

Fehr und Wiegand führen anhand eines Wachstumsmodells Simulationen eines Umstiegs auf eine zinsbereinigte Steuer

durch. Sie erhalten dabei einerseits Effizienzgewinne, andererseits einen Umverteilungseffekt. Sie schließen, daß die negativen Umverteilungswirkungen nicht ausreichen, um die Effizienzgewinne abzulehnen. Aufgrund der komplexen Struktur dieser Modelle und den zu ihrer Berechnung oft sehr restriktiven Annahmen betonen die Autoren, daß eine vorsichtige Interpretation angezeigt ist. Da die Modelle auf deutsche Verhältnisse abgestellt sind und Österreich mit der KEST bereits eine Differenzierung der Besteuerung von Kapitalerträgen auf Haushaltsebene durchgeführt hat, sind die Resultate auch nur begrenzt übertragbar.

Stefan Bachs Beitrag erläutert systematisch die unterschiedlichen Varianten der in Diskussion befindlichen *Cash Flow*-Steuer und verwandter Systeme und ist daher für nicht Eingeweihte ein guter Überblick. Er zeigt die Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten auf und verweist auch auf nach wie vor verbleibende Abgrenzungs- und Umgehungsprobleme. Er rechnet mit wesentlichen Steuerausfällen bei einer Umstellung, sieht jedoch auch Effizienzgewinne. Im wesentlichen betont er die Relevanz der politischen Willensbildung als Kriterium zur Beurteilung eines Systemwechsels.

Junk untersucht in seinem Beitrag die Auswirkungen einer konsumorientierten Besteuerung auf den internationalen Steuerwettbewerb. Er zeigt auf, daß bei den unterschiedlichen Modellen dieser Steuer immer noch Raum für Gestaltungsmöglichkeiten der steuerpflichtigen Haushalte und Unternehmen bestehen. Weiters betrachtet er mögliche Reaktionen anderer Staaten. Er schließt aus seinen Überlegungen, daß eine Konsumsteuer nicht ausreicht, um den Steuerwettbewerb zu beenden; auch bleibt weiterhin die Notwendigkeit aufrecht, internationale Vereinbarungen zu treffen.

Joachim Langs Kritik an der derzeitigen Steuerrechtsordnung richtet sich

gegen das seiner Meinung nach bestehende Steuerchaos, die Überfrachtung mit sozialgestaltenden Lenkungsnormen und die strukturelle Unreife des Systems. Er befürwortet daher einen langsamen Paradigmenwechsel, wobei er die Konsumorientierung des Steuersystems als evolutionäre Fortentwicklung der derzeit gültigen kapitalorientierten Steuerrechtsordnung begreift, die sich seit Ende der achtziger Jahre auf dem Rückzug befindet. Die Kapitaleinkommensbesteuerung sei in der Rechtspraxis an den zahlreichen Lücken und Ausnahmen, am mangelnden Inflationsschutz und an der Steuerhinterziehung (insb. bei Zins-einkünften) gescheitert. Als Beispiel dafür, daß dieser evolutionäre Prozeß in einigen Ländern ansatzweise bereits eingesetzt hat, verweist er auf konsumorientierte Elemente wie die indirekten Steuern auf den Verbrauch, die Besteuerung der Beamtenpensionen in Deutschland bzw. die sozialversicherten Pensionen in Österreich, die Abschaffung der Vermögen- und Gewerbesteuer sowie die Möglichkeit der steuerfreien Thesaurierung in Privatstiftungen in Österreich.

Manfred Rose empfiehlt in seinem Beitrag die Einführung einer zinsberechtigten Gewinnsteuer, um die Grundkosten des Produktionsfaktors Kapital (Abschreibung und marktübliche Verzinsung) vor einem Steuerzugriff zu schützen. Ansonsten käme das Kapital zwangsläufig nicht zum effizienten Einsatz. Da gerade die osteuropäischen Reformstaaten zur Modernisierung ihrer Fabriken und zum Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur in besonderem Maße auf Kapitalbildung angewiesen sind, habe er dieses System als Leiter einer Gruppe deutscher Steuerexperten auch bei der Entwicklung eines neuen kroatischen Steuersystems empfohlen und gemeinsam mit dem kroatischen Finanzministerium zur Praxisreife entwickelt.

Bernd Genser skizziert die Grundstruktur des österreichischen Steuersy-

stems, das sich im großen und ganzen am Reinvermögenszugangsprinzip orientiert. Er schätzt die Realisierungschancen, in Österreich eine konsistente konsumorientierte Einkommensbesteuerung zu schaffen, recht günstig ein, weil bereits viele Elemente einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung vorhanden sind und die Kapitalakkumulation in Österreich ein günstiges steuerrechtliches Umfeld vorfindet. Er verweist darauf, daß es bei Sozialversicherungspensionen und bei Betriebspensionen, egal ob das Ansparen im Betrieb, in Pensionskassen oder in Privatstiftungen erfolgt, zu keiner Doppelbesteuerung der Ersparnisse komme. Eine Doppelbesteuerung der Ersparnisse und somit Handlungsbedarf ortet er allerdings bei der Besteuerung von Gewinnanteilen und Dividenden sowie bei Zinsen aus Kapitalforderungen. Durch die pauschalierte Besteuerung mit 25% bzw. die Steuerfreistellung der Kursgewinne beim privaten Investor sei die Doppelbesteuerung allerdings etwas gemildert. Zu keiner Milderung dieser Doppelbesteuerung komme es allerdings, wenn Unternehmer Investitionen aus den erwirtschafteten Gewinnen tätigen, da sie diese Investitionen aus dem versteuerten Gewinn finanzieren müßten. Kapitalerträge sollten generell in Höhe einer Normalverzinsung steuerfrei gestellt werden. Was die Einkünfte aus unselbständiger Arbeit betrifft, ist bei einer Umstellung auf eine konsistente konsumorientierte Einkommensteuer mit einem zusätzlichen Lohnsteueraufkommen zu rechnen, da die systemwidrigen Steuerbegünstigungen für sonstige Bezüge und Abfertigungen beseitigt werden müßten.

Die Überlegungen zu einer grundlegenden Neuorientierung der Besteuerungsgrundlage sind auch dann durchaus interessant, wenn man die Euphorie einiger der Autoren nicht teilt. Die von einigen Autoren erhobene Forderung der Investitionsneutralität des Steuersystems mag aus Sicht von Betrieben und

Betriebswirten durchaus sinnvoll sein, aufgrund ihrer Verteilungswirkungen kann sie in der konkreten Ausgestaltung des Steuersystems aber durchaus bedenklich sein. So stelle man sich nur die gesellschaftliche Reaktion vor, wenn ein Steuersystem eine Beschäftigte, die in 40 Stunden Arbeit 15.000 öS verdient, besteuert, aber einen Rentier mit einem monatlichen Normalzinseneinkommen von 30.000 öS nicht zur Finanzierung der allgemeinen Staatsleistungen heranzieht. Die von den Autoren geführte Steuerreformdiskussion orientiert sich einzig und allein an Effizienzkriterien und blendet Verteilungsfragen völlig aus bzw. nimmt Umverteilungswirkungen von unten nach oben als Folge der angestrebten Steuersystemumstellung in Kauf.

Man könnte auch eine Neutralität bezüglich Arbeitsangebotsentscheidungen fordern und käme vermutlich zu einem anderen Steuersystem. Letztendlich sind bei gegebenem Steueraufkommen ökonomische Verzerrungen unvermeidlich. Welche man als besonders schwerwiegend empfindet, hängt dabei oft mehr von der Interessenlage ab als von realisierbaren Effizienzgewinnen.

So dürfte auch die konsumorientierte Besteuerung nicht das Allheilmittel gegen die Steuerhinterziehung sein. Wie von einigen Autoren richtig angemerkt, müßten viele Probleme der korrekten Bemessung und Beurteilung des zu besteuerten Zahlungsstromes auch hier gelöst werden. So dürfte bei den zinsbereinigten Varianten der Steuer die Festsetzung des steuerfreien Zinsniveaus nicht einfach werden.

Die Erfahrung mit der Einkommensteuer zeigt zudem, daß die schwerwiegenden Lücken in Steuersystemen oft erst gefunden werden, wenn sich die Steuerpflichtigen mit ihren Fachberatern auf die Suche danach begeben, und nicht in der Diskussion davor.

Für LeserInnen, die nicht zu den SteuerexpertInnen gehören, sind die Beiträge vermutlich zu sehr im Fachjar-

gon gehalten. Um zu einer umfassenden Einschätzung der konsumorientierten Besteuerung zu kommen, ist die Lektüre von einigen zusätzlichen kritischen Beiträgen unbedingt angeraten. Trotz der kritischen Haltung der RezensentInnen

zur konsumorientierten Besteuerung kann das Buch als Überblick über die Diskussion für vorgebildete LeserInnen durchaus empfohlen werden.

Margit Predl, Josef Zuckerstätter