

Wilk, Ekkehart

Article — Digitized Version

Fehleinschätzungen steuerlicher Entlastungsmaßnahmen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wilk, Ekkehart (1983) : Fehleinschätzungen steuerlicher Entlastungsmaßnahmen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 9, pp. 447-453

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135838>

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.

Fehleinschätzungen steuerlicher Entlastungsmaßnahmen

Ekkehart Wilk, Bonn

Die neuere steuerpolitische Diskussion in der Bundesrepublik wird durch zahlreiche Steuerentlastungsvorschläge bestimmt. Sind diese Vorschläge immer genügend durchdacht, oder leidet die Diskussion an unzureichenden Wirkungsanalysen?

Häufig stützen sich Steuerentlastungsvorschläge lediglich auf das Argument, es liege mit der Steuer ein Investitionshemmnis vor, da die Investitionsfähigkeit der Unternehmen durch den entsprechenden steuerlichen Entzugseffekt reduziert werde. Sicherlich kann nicht bestritten werden, daß jede Steuer infolge ihres finanziellen Entzugseffekts Aktivitäten hemmt. Nur käme kaum jemand auf die Idee, z. B. die Mehrwertsteuer oder irgendeine spezielle Verbrauchsteuer als Konsumhemmnis zu bezeichnen und folglich ihre Abschaffung zu verlangen. Mit dem Argument, eine einzelne Steuer hemme infolge ihres finanziellen Entzugseffektes davon betroffene Aktivitäten, könnte die Abschaffung des gesamten Steuersystems begründet werden¹.

Die Verwendung des Begriffs Investitionshemmnis könnte allenfalls dann einen Sinn ergeben, wenn es sich um die Kennzeichnung steuerlicher Diskriminierungen der Investitionstätigkeit der Unternehmen im Vergleich zu alternativen Vermögensanlagen handelt. Zur Kennzeichnung einer Einschränkung der Investitionsfähigkeit der Unternehmen durch eine einzelne Steuer ist dieser Begriff inadäquat, da jede Steuer, die die Unternehmen effektiv belastet, die Investitionsfähigkeit einschränkt. Die Frage, ob die Investitionsfähigkeit der Unternehmen durch die Besteuerung in einem zu hohen Maße eingeschränkt wird, kann sinnvoll nur auf die Gesamtsteuerlast der Unternehmen bezogen gestellt werden.

Auch die generelle Aussage, ertragsunabhängige Steuern wirkten investitionshemmend, beruht teilweise auf dem aufgezeigten trivialen Zusammenhang². So gehen z. B. von der Vermögensteuer zwar rezessionsverschärfende Wirkungen aus, da bei in der Rezession sinkenden Gewinnen die prozentuale Belastung des Gewinns mit Vermögensteuer zunimmt und folglich über eine Einschränkung der Investitionsmöglichkeiten die Investitionstätigkeit negativ tangiert werden kann. Dies gilt erst recht, wenn Unternehmen bereits mit Verlusten arbeiten.

Die Bezeichnung dieses Zusammenhangs als Investitionshemmnis, dem sich die Forderung anschließt, es müsse vorrangig abgebaut werden, verhindert aber eher eine Diskussion alternativer steuerlicher Entlastungsmaßnahmen. Denn der Abschaffung der als Investitionshemmnis gekennzeichneten Steuer wird eine rational nicht begründete Priorität vor alternativ möglichen Entlastungsmaßnahmen verliehen. Auch von anderen Steuern können negative Wirkungen auf die Investitionstätigkeit ausgehen. Einer derartigen Argumentation, die durch mangelnde Rationalität gekennzeichnet ist, bedient sich auch der Sachverständigenrat (SVR).

Im Sondergutachten vom Oktober 1982 argumentiert der SVR: „Solange dieser Trend (gemeint ist das relati-

¹ Es gibt auch erwünschte steuerliche Hemmnisse, z. B. – aus gesundheitspolitischer Sicht – die Alkohol- und die Tabaksteuer (demeritorische Güter) oder anderweitige, außerfiskalisch erwünschte Steuerbelastungen, z. B. die Mineralölsteuer, u. a. aus Leistungsbilanzpolitischen Gründen.

² Diese Aussage stützt sich vor allem auf die Wirkungen der Vermögensteuer. Zum Begriff des Investitionshemmnisses aus betriebswirtschaftlicher Sicht vgl. W. M e l l i g : Wirken Substanzsteuern investitionshemmend?, in: Der Betrieb, Heft 11 und 12, 35. Jg., 1982, und die dort angegebene Literatur.

Dr. Ekkehart Wilk, 38, ist im Bundesministerium der Finanzen tätig. Der Verfasser gibt seine persönliche Meinung wieder.

ve Absinken der Unternehmenserträge aus Investitionen im Vergleich zu Erträgen aus Geldvermögen und anderen sicheren Anlagen; Anm. des Verf.) nicht gebrochen ist, werden einzelne Maßnahmen der steuerlichen Entlastung von Investitionen fiskalisch teuer und ökonomisch wenig wirksam sein. Die Rentabilitätslücke bei den Investitionen läßt sich nicht mit Steuergeschenken, sondern nur am Markt schließen. Soweit allerdings steuerliche Hemmnisse dagegen stehen, wären diese zu beseitigen. Hierzu gehören z.B. die Besteuerung von Scheingewinnen und die zu hohe Belastung von Investitionen mit ertragsunabhängigen Steuern.“³

Wenig überzeugende Schlußfolgerungen

Diese Argumentation ist kaum haltbar. Wenn die Rentabilitätslücke bei Sachanlageinvestitionen der Unternehmen aufgrund der vom SVR angeführten Gründe mit Steuerentlastungen nur ineffizient zu beheben ist, so gilt dies auch für eine Senkung ertragsunabhängiger Steuern. Es ist nicht zu erkennen, aus welchen Gründen die Höhe der ertragsunabhängigen Steuern generell ein Hemmnis besonderer Art bei der Schließung der Rentabilitätslücke am Markt sein sollte und daher der Abbau ertragsunabhängiger Steuern Investitionen in einem wesentlich größeren Umfang freisetzen würde als alternativ mögliche Entlastungsmaßnahmen.

Der Hinweis im Jahresgutachten 1981/82⁴ auf die Risikokomponente bei Investitionsentscheidungen – ertragsunabhängige Steuern müßten auch in ertragschwachen Jahren entrichtet werden – reicht hierfür nicht aus. Interessant ist jedoch, daß die Priorität, die dem allgemeinen Abbau ertragsunabhängiger Steuern im Sondergutachten vom Herbst 1982 gegeben wird, wenige Monate später im Jahresgutachten 1982/83⁵ aufgegeben wird, obwohl sich die ökonomische Situation wenig geändert hat und damit die Bedeutung des „Hemmnisses“ ertragsunabhängige Steuern weiter gelten müßte.

Grundsätzlich ist jede Analyse, die sich auf die isolierte Wirkung einer Steuerentlastung auf *ein* Ziel beschränkt, nur bedingt brauchbar. Argumentationen, die

³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im folgenden zitiert als: SVR): Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982, Sondergutachten vom 9. 10. 1982, Tz. 77.

⁴ Vgl. SVR, JG 1981/82, Tz. 395.

⁵ Der SVR nennt Varianten steuerlicher Entlastungen (vor allem Vermeidung oder Minderung der Scheingewinnbesteuerung, Erleichterungen bei den Ertragsteuern, Abbau von Diskriminierungen, insbesondere zwischen verschiedenen Formen der Kapitalanlage). Eine Reduzierung der Belastungen mit ertragsunabhängigen Steuern wird zurückhaltend aufgegriffen („Vielfach wird gefordert ...“, Tz. 323), und nicht ausdrücklich vorgeschlagen (vgl. SVR, JG 1982/83, Tz. 301 ff., insbes. Tz. 301-303, 323).

lediglich beweisen, daß Steuerentlastungen eine durch die Besteuerung gehemmte Aktivität stimulieren, sind trivial und damit wertlos.

Im politischen Willensbildungsprozeß geht es um die Auswahl zwischen Alternativen. Im Zusammenhang mit der Frage nach einer effizienten Investitionsförderung müssen also alternativ mögliche Steuerentlastungen diskutiert werden. Ob durch eine bestimmte Steuerentlastung Investitionen wirkungsvoller belebt werden können als durch alternativ mögliche Maßnahmen, kann nur durch eine vergleichende Wirkungsanalyse herausgefunden werden. So kann z. B. eine Senkung ertragsunabhängiger Steuern hinsichtlich ihrer investitionsfördernden Wirkungen mit einer gleichen relativen Entlastung bei den ertragsabhängigen Steuern verglichen werden. Eine derartige vergleichende Analyse müßte u. a. enthalten, daß durch eine Reduzierung ertragsunabhängiger Steuern das Investitionsrisiko vermindert wird, da die Steuerlast bei möglichen Verlusten in der Zukunft geringer sein würde, während die Verringerung ertragsabhängiger Steuern eine vergleichsweise stärkere Belohnung erfolgreicher risikobehafteter Investitionen (hohe Gewinne) bedeuten würde. Dies ergibt sich aus den unterschiedlichen Entlastungswirkungen in Abhängigkeit von der Höhe des Gewinns: Ob ein Unternehmen hohe oder niedrige Gewinne erwirtschaftet, spielt für das Ausmaß der Steuerentlastung infolge einer Senkung ertragsunabhängiger Steuern keine Rolle⁶. Daher nimmt auch bei einem einzelnen Unternehmen die prozentuale steuerliche Entlastung, bezogen auf den Gewinn, mit steigenden Gewinnen ab. Dagegen bewirkt eine gleiche relative Verringerung ertragsabhängiger Steuern, daß mit steigenden Gewinnen auch der absolute steuerliche Entlastungseffekt zunimmt, während der relative Entlastungseffekt gleich bleibt. Daraus könnte die Schlußfolgerung gezogen werden, daß hinsichtlich des Ziels der Investitionsförderung eine Entlastung bei den ertragsabhängigen Steuern vergleichsweise effizienter ist.

Diese Gedankengänge zeigen, daß die zu eng angelegten Überlegungen des Sachverständigenrates hinsichtlich der Wirkungen ertragsunabhängiger Steuern zu wenig überzeugenden Schlußfolgerungen führen, zumindest wird aber die Wirksamkeit einer generellen Senkung ertragsunabhängiger Steuern überschätzt.

Grundsätzlich kann gesagt werden, daß eine isolierte Analyse der Wirkungen einer Steueränderung auf ein Ziel die jeweilig festgestellten positiven Effekte tenden-

⁶ Auswirkungen der Gewinnhöhe auf die Finanzierungsstruktur und damit auf die Bemessungsgrundlage „Reinvermögen“ der Vermögensteuer können vernachlässigt werden.

ziell überschätzt. Eine vergleichende Wirkungsanalyse relativiert positive Effekte. Das obige Beispiel macht dies deutlich: Nicht nur die Verringerung der Belastung mit ertragsunabhängigen Steuern, sondern auch die Reduzierung der Belastung der Unternehmen mit ertragsabhängigen Steuern beeinflusst die Risikokomponente bei der Investitionsentscheidung in die gleiche Richtung. Das jeweilige Ausmaß gilt es theoretisch aufzuzeigen und – wenn möglich – empirisch zu belegen.

Zielkonflikte

In der steuerpolitischen Diskussion werden häufig die Wirkungen der Änderung einer Steuer auf *ein* Ziel in den Vordergrund gerückt, Wirkungen auf andere in Frage kommende Zielsetzungen und damit mögliche Zielkonflikte werden aber vernachlässigt.

Ein gutes Beispiel für das Vernachlässigen von Zielkonflikten liefert die Diskussion um die Reduzierung der Hinzurechnung der Dauerschulden bzw. Dauerschuldzinsen zum Gewerbekapital bzw. Gewerbeertrag zum 1. 1. 1983 bzw. 1. 1. 1984. Hinsichtlich der Verringerung der Insolvenzanfälligkeit der Unternehmen in der Rezession, insbesondere bei relativ hohen Zinssätzen für Fremdkapital, sind diese Maßnahmen isoliert betrachtet positiv zu bewerten. Gleichzeitig wird aber die Entscheidung der Unternehmen zwischen Eigen- und Fremdkapital zugunsten der Fremdkapitalfinanzierung beeinflusst und damit ein Effekt in Richtung einer sinkenden Eigenkapitalausstattung ausgelöst⁷. Außerdem wäre zu berücksichtigen, daß eine Gemeindesteuer auch aus konjunkturellen Gründen ertragsunabhängige Bestandteile aufweisen sollte⁸. Darüber hinaus wird durch Gewerbesteuerensenkungen das Interesse der Gemeinden an der Industrieansiedlung reduziert.

Das Ausblenden eines Teils der Zielwirkungen ist häufig vom jeweiligen Interesse geleitet. Zum Beispiel wird derjenige, der von einer steuerlichen Maßnahme vergleichsweise hohe Steuerentlastungen erwarten kann, sicherlich nicht auf die Verteilungswirkungen oder eventuelle negative ökonomische Effekte, wie z. B. Konzentrationswirkungen, hinweisen, sondern sich auf die Betonung der positiven konjunkturellen Effekte beschränken.

Steuerstrukturpolitik

In der steuerpolitischen Diskussion werden außerdem häufig die positiven Effekte eines Steuerentlastungsvorschlags einseitig betont, die von den damit

verbundenen Steuermindereinnahmen ausgehenden unmittelbaren Folgewirkungen auf die öffentlichen Haushalte jedoch vernachlässigt: Bei ihnen handelt es sich entweder um eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme oder um eine Senkung der Staatsausgaben oder um eine kompensierende Steuererhöhung. Daraus ergeben sich mittelbare Rückwirkungen auf Unternehmen und private Haushalte, die bei der Bewertung eines Steuerentlastungsvorschlags berücksichtigt werden müssen.

Wenn davon ausgegangen wird, daß die politische Durchsetzbarkeit einer Verringerung der Staatsausgaben begrenzt ist und eine schrittweise Rückführung der Nettokreditaufnahme aus kapitalmarktpolitischen Gründen im Vordergrund steht, so sollten Staatsausgabensenkungen zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme verwandt werden⁹. Die gleichzeitige Senkung von Steuern und Nettokreditaufnahme ist kaum realisierbar.

Wenn der Begrenzung bzw. Rückführung der Nettokreditaufnahme der Vorrang vor Steuerensenkungen eingeräumt wird, so hängt dies auch mit der Entwicklung der Steuerquote zusammen: Die Steuerquote, d. h. die Belastung des Bruttosozialprodukts mit Steuern insgesamt, ist in den letzten 20 Jahren nahezu konstant geblieben und wird auch in absehbarer Zeit wahrscheinlich kaum ansteigen, d. h. steigende Steuerlasten *insgesamt* scheiden zur Erklärung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Entwicklung aus. Darüber hinaus kann auch nicht unberücksichtigt bleiben, daß die steuerlichen Rahmenbedingungen für private Investitionen in den letzten Jahren – insbesondere seit 1977 – massiv verbessert wurden.

Aus den genannten Gründen sollte sich die Steuerpolitik zur Zeit primär auf Steuerstrukturpolitik beschränken, wie sie auch in den steuerlichen Begleitgesetzen zu den Haushalten 1982, 1983 und 1984 zum Ausdruck kommt. Daher beruht auch jede Begründung eines Steuerentlastungsvorschlags, die die – häufig negativen, da dämpfenden – Wirkungen eines kompensierenden Steuererhöhungsvorschlags außer acht läßt, auf irrealen Annahmen und führt zu verfehlten Schlußfolgerungen.

Es ist häufig zu beobachten, daß die Befürworter eines Steuerentlastungsvorschlags positive Entlastungswirkungen betonen, während die Kritiker negative Wirkungen eines kompensierenden Steuererhöhungsvorschlags isoliert in den Vordergrund rücken. Diese ein-

⁷ Vgl. hierzu auch SVR, JG 1982/83, Tz. 321 und 324.

⁸ Vgl. SVR, JG 1982/83, Tz. 240.

⁹ Sicherlich könnte auch die Auffassung vertreten werden, daß eine Verringerung der Steuerquote im Vordergrund stehen sollte. Nur müßten dann die Wirkungen, die von einer erhöhten Nettokreditaufnahme ausgehen, berücksichtigt werden.

seitigen Argumentationen sind zwar aus der Sicht der jeweiligen Interessenlage naheliegend, für eine zutreffende Bewertung einzelner Vorschläge sind sie aber wenig hilfreich.

Als Effizienzkriterium für alternativ denkbare kompensierende Steuererhöhungen müßte die Minimierung von negativen ökonomischen Wirkungen herangezogen werden. Die Diskussion um alternative kompensierende Steuererhöhungen unterbleibt aber häufig oder beschränkt sich in der Regel auf die Forderung nach einer Mehrwertsteuererhöhung.

Neutralität der Besteuerung

Ein weiterer gravierender Mangel mancher steuerpolitischer Argumentationen besteht darin, daß isoliert nach diskriminierenden Steuern und/oder nach Investitionshemmnissen gesucht wird. Eine Diskriminierung durch eine Steuer oder durch eine Ausgestaltung einer Steuer kann aber nur festgestellt werden, wenn vorher eine Neutralität der Besteuerung näher definiert wurde¹⁰. Eine nähere Analyse der steuerlichen Behandlung verschiedener Tatbestände vor dem Hintergrund einer irgendwie definierten Neutralität der Besteuerung führt aber in der Regel dazu, daß nicht nur steuerlich diskriminierende, sondern auch steuerlich präferierende Regelungen festgestellt werden, die zu Fehllenkungen führen können.

Die Suche nach Investitionshemmnissen oder ausschließlich nach diskriminierenden Steuertatbeständen engt den Blick aber unnötig ein. Präferierende steuerliche Regelungen werden dadurch übersehen. Unzulängliche Wirkungsanalysen und daraus resultierende ineffiziente Vorschläge sind nicht selten die Folge.

Steuerpolitische Maßnahmen können sich als wenig wirksam erweisen, wenn steuerliche Begünstigungen vernachlässigt werden und wenn von einer Beseitigung steuerlicher Präferierungen verhältnismäßig wirksamere Effekte auf das in Frage kommende Ziel ausgehen würden als vom Abbau einer Diskriminierung. Darüber hinaus erfordert der Abbau einer diskriminierenden Steuer kompensierende Steuererhöhungen, von denen in der Regel negative ökonomische Wirkungen ausgehen, während die Beseitigung begünstigender Tatbestände zu Steuermehreinnahmen führt und damit den

¹⁰ Neutralität und Besteuerung wird hier nicht im Sinne liberal-klassischer Doktrinen (vgl. F. N e u m a r k : Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 33-35) und nicht im Sinne eines umfassenden Prinzips (wie z. B. des Leistungsfähigkeitsprinzips), an dem das gesamte Steuersystem zu orientieren sei, verstanden, sondern lediglich im eingeschränkten Sinne einer gleichmäßigen steuerlichen Belastung unter bestimmten – in den nachfolgenden Ausführungen behandelten – allokativen politischen Aspekten (zum Begriff der Wettbewerbsneutralität vgl. F. N e u m a r k , a.a.O., S. 261 ff., insbes. S. 264 und 266).

Handlungsspielraum für Änderungen der Steuerstruktur vergrößert¹¹.

Außerdem führt die Vernachlässigung von bestehenden Begünstigungen häufig zu kompensierenden Begünstigungen, eine Privilegierung wird durch eine weitere Privilegierung ausgeglichen, ein untrügliches Zeichen einer weitverbreiteten Subventionsmentalität. Die genannten Folgen der einseitigen Analysen vor dem Hintergrund einer neutralen Ausgestaltung der Besteuerung können anhand der Diskussion um steuerliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Absicht, die Eigenkapitalausstattung der deutschen Unternehmen zu verbessern, näher verdeutlicht werden.

Diskussionsschwerpunkte

Im folgenden geht es nicht um das Niveau der steuerlichen Gesamtbelastung der Unternehmen, sondern um die Frage, ob und welche nicht-neutralen Ausgestaltungen der Besteuerung in Richtung einer sinkenden Eigenkapitalausstattung wirken. Dabei kann sowohl die Zuführung von Eigenkapital als auch das Ausschüttungs-/Entnahmeverhalten der Unternehmen eine Rolle spielen.

In der steuerpolitischen Diskussion werden in diesem Zusammenhang vor allem folgende steuerliche Regelungen angesprochen bzw. folgende Vorschläge gemacht:

□ Die Diskriminierung von Eigenkapitalzuführungen durch vermögensteuerliche Doppelbelastung (bei der Kapitalgesellschaft und beim Anteilseigner), die Gesellschaftsteuer und gewerbsteuerliche Entlastungen ab 1. 1. 1983 bzw. 1. 1. 1984¹². Dabei werden vielfach die Vermögensteuer der Kapitalgesellschaften und auch die Gewerbesteuer als Investitionshemmnisse bezeichnet. Häufig wird die Abschaffung der Vermögensteuer für Kapitalgesellschaften, die Abschaffung der Gesellschaftsteuer und eine Abschaffung oder Reform der Gewerbesteuer gefordert¹³.

□ Eine Benachteiligung der Aktie und massive steuerliche Begünstigungen durch Bauherrenmodelle und Beteiligungen an sogenannten Verlustzuweisungsgesellschaften werden angenommen. Gefordert wird häufig eine Einschränkung dieser steuerlichen „Vorteile“ so-

¹¹Vgl. hierzu auch W. Engels, G. Fels, A. Gutowski, W. Stützel, C. C. v. Weizsäcker, H. Willgerodt (Kronberger Kreis): Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“, Bad Homburg 1983, I. 4.

¹² Vgl. SVR, JG 1982/83, Tz. 321.

¹³ Vgl. SVR, JG 1982/83, Tz. 240, 322, 325. Bei der Vermögensteuer plädiert der SVR für einen schrittweisen Abbau der Vermögensteuerbelastung der Kapitalgesellschaften (Tz. 322).

wie eine einkommensteuerliche Begünstigung der Nachfrage nach Aktien – auch analog zu den französischen und belgischen Regelungen¹⁴.

□ Bei der Körperschaftsteuer werden Maßnahmen gefordert, um die Funktion des „Schütt-aus-hol-zurück-Verfahrens“ zu verbessern.

Diese in der steuerpolitischen Diskussion angesprochenen Aspekte lassen sich im Rahmen der nachfolgenden Neutralitätsanalyse näher bewerten.

Billigere Fremdfinanzierung

Inwieweit steuerliche Motive die Eigenkapitalzuführungen der Unternehmen beeinflussen, hängt davon ab, ob eine steuerliche Gleich- oder Ungleichbehandlung relevanter Alternativen der betroffenen Marktteilnehmer vorliegt. Aus der Sicht des Unternehmens stellt sich als Alternative zur Eigenkapitalzuführung von außen die Fremdfinanzierung. Der potentielle Anleger erwägt als Alternative zu einer Unternehmensbeteiligung – hauptsächlich in Form des Kaufs von Aktien – andere Formen der Vermögensanlage.

Die Besteuerung beeinflusst die Wahl eines Unternehmens zwischen Eigen- und Fremdkapital, wenn infolge der Besteuerung unterschiedlich hohe Bruttoerträge bei gleicher Höhe der Kapitalbedienung (Zinsen, Bruttodividende) erwirtschaftet werden müssen. Neutralität der Besteuerung würde gleich hohe Bruttoerträge erfordern.

Ein vergleichsweise höherer Bruttoertrag muß für Eigenkapital erwirtschaftet werden

□ bei Kapitalgesellschaften, um die Vermögensteuer (und die darauf entfallende Körperschaftsteuer¹⁵ und die daraus resultierende zusätzliche Gewerbeertragsteuer) finanzieren zu können. Hinzu kommt als einmalige Belastung bei einer Eigenkapitalzuführung die Gesellschaftsteuer;

□ bei sämtlichen Unternehmen ab 1. 1. 1983 und noch verstärkt ab 1. 1. 1984 aufgrund einer im Vergleich zu

¹⁴ In Belgien können Einkommensteuerpflichtige für die Jahre 1983 bis 1986 ihr zu versteuerndes Einkommen um die Beträge mindern, die sie für den Erwerb von Aktien, Geschäftsanteilen körperschaftsteuerpflichtiger belgischer Gesellschaften und Zertifikaten belgischer Anlagefonds verwandt haben (Höchstbetrag pro Jahr: 40 000 bfr. = ca. 2000 DM, erhöht u. a. um 10 000 bfr. für den Ehegatten). Daneben gibt es weitere steuerliche Begünstigungen für Neugründungen und bei Kapitalerhöhungen. Bis zum 31. 12. 1982 galt in Frankreich: Minderung des zu versteuernden Einkommens um Beträge, die für den Erwerb von Aktien verwandt wurden, bis zu 5000 frs pro Jahr, zusätzlich für die ersten beiden Kinder je 500 frs, für jedes weitere Kind 1000 frs. Seit 1. 1. 1983 gelten wesentlich modifizierte Regelungen.

¹⁵ Die Vermögensteuer als nicht abziehbare Ausgabe muß aus Gewinnen finanziert werden, die bereits mit Körperschaftsteuer (in der Regel mit 56 %) belastet sind. Auf die Vermögensteuer entfallen daher 127,27 % Körperschaftsteuer (z. B. entfällt auf 44 DM Vermögensteuer eine Körperschaftsteuerbelastung in Höhe von 56 DM).

Fremdkapital höheren Belastung mit Gewerbeertrag- und Gewerkekapitalsteuer, da ab diesen Zeitpunkten die Gewerbesteuerbelastung des Fremdkapitals bzw. der Fremdkapitalzinsen erheblich vermindert wurde bzw. wird¹⁶. Soweit die Gemeinden auf diese Gewerbesteuerentlastungen mit Hebesatzanhebungen reagieren, verstärkt sich die Benachteiligung des Eigenkapitals weiter¹⁷.

Aus den genannten nicht-neutralen Ausgestaltungen des Besteuerungssystems folgt, daß für ein Unternehmen steuerliche Anreize in Richtung einer Bevorzugung des Fremdkapitals und einer Verringerung der Eigenkapitalausstattung vorhanden sind. Neutralität könnte erreicht werden durch die Abschaffung der Vermögensteuer für Kapitalgesellschaften, die Abschaffung der Gesellschaftsteuer und durch eine Abschaffung oder grundsätzliche Umgestaltung der Gewerbesteuer in der Weise, daß Eigen- und Fremdkapital gleich belastet werden und der Kreis der Steuerpflichtigen erweitert wird¹⁸.

Begünstigungen der Zinseinkünfte

Für die Zuführung von Eigenkapital zu Unternehmen ist nicht nur die Nachfrage der Unternehmen nach Eigenkapital, sondern auch das Verhalten potentieller Anleger von Bedeutung. Dabei ist vor allem von Interesse, ob nicht-neutrale Ausgestaltungen der Besteuerung die Beteiligung an Unternehmen, vor allem den Kauf von Aktien, im Vergleich zu anderen Vermögensanlagen diskriminieren oder präferieren. Als wichtigste Alternative zum Kauf von Aktien muß schon vom quantitativen Gewicht her die Geldvermögensanlage angesehen werden.

Sowohl Zinseinkünfte als auch Dividendeneinkünfte der privaten Haushalte unterliegen nach geltendem Recht der Einkommensteuer, und die Vermögenswerte unterliegen der Vermögensteuer. Unterschiede bestehen aber hinsichtlich der Erhebungstechnik. Die Bruttodividende (= zu versteuernde Einnahmen) einer Aktie von z. B. 100 DM enthält 36 DM anrechenbare Körperschaftsteuer, von der Dividende in Höhe von 64 DM werden 25 % (= 16 DM) Kapitalertragsteuer vom Schuldner der Kapitalerträge zum Zeitpunkt der Zah-

¹⁶ Verringerung der Hinzurechnung der Dauerschulden bzw. Dauerschuldzinsen zum Gewerkekapital bzw. Gewerbeertrag zum 1. 1. 1983 auf 60 %, ab 1. 1. 1984 auf 50 %.

¹⁷ Vgl. SVR, JG 1982/83, Tz. 324.

¹⁸ Eine Ausweitung auf einen größeren Personenkreis wirkt in Richtung steuerlicher Neutralität. Einen Ansatzpunkt hierfür liefert die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagene kommunale Wertschöpfungsteuer (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982).

lung einbehalten. Der Aktionär erhält 48 DM, 52 DM sind bei der Einkommensteuer anrechenbar¹⁹. Während die Bruttodividende einer Aktie einer „Vorsteuerbelastung“ von 52 % unterliegt, entfällt auf die Zinseinkünfte aus Geldvermögen in der Regel keine „Vorsteuerbelastung“. Hieraus ergeben sich unterschiedliche „Steuerhinterziehungsanfälligkeiten“. Werden Dividendeneinkommen im Rahmen der Einkommensteuer nicht erfaßt, beträgt die steuerliche Definitivbelastung der Bruttodividende 52 %. Eine Nichterfassung der Zinseinkünfte bei der Einkommensteuerveranlagung führt demgegenüber zu keiner Steuerbelastung. Wenn Einkünfte aus Vermögen bei der Einkommensteuer nicht erfaßt werden, hat dies auch zur Folge, daß die Einkunftsquelle Vermögen ebenfalls steuerlich nicht erfaßt wird.

Von einem ökonomisch rational handelnden Anleger kann erwartet werden, daß er seine Anlageentscheidungen am Ziel der Nettoeinkommensmaximierung orientiert. Beträgt z. B. der individuelle Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer 50 %, so führt die Versteuerung des Dividendeneinkommens zu einer Einkommensteuerminderung von 2 % der Bruttodividende (52 % „Vorsteuerbelastung“ – 50 % Einkommensteuer), die effektive Steuerbelastung beträgt 50 %. Einem Zinssatz von 10 % für festverzinsliche Wertpapiere entspricht (bei Nichtversteuerung) daher eine Bruttodividende von 20 % bei einer Aktie, zuzüglich Vermögensteuer. Auch müßte bei Dividendeneinkommen noch ein Risikozuschlag berücksichtigt werden.

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Erhebungstechnik bei Zins- und Dividendeneinkommen sind nicht unbedeutend²⁰. Eine stärkere Erfassung der Zinseinkünfte würde nicht nur zum Abbau der steuerlichen Präferenzierung der Geldvermögen der privaten Haushalte

beitragen und damit einen Schritt in Richtung einer neutralen Ausgestaltung der Besteuerung verschiedener Vermögensanlagen bedeuten, sondern auch dem Ziel einer gerechten Steuerlastverteilung entsprechen²¹. Zu bedenken wären jedoch auch die kapitalmarktpolitischen Auswirkungen und Folgen einer strikten Anwendung des Nominalwertprinzips.

Die Ausgestaltungen des Steuersystems wirken also in Richtung niedriger Eigenkapitalzuführungen: Für ein Unternehmen ist die Fremdkapitalfinanzierung steuerlich „billiger“, für einige Anleger die Geldvermögensanlage. Das Angebot von und die Nachfrage nach Beteiligungskapital sind niedriger als bei der aufgezeigten neutralen Ausgestaltung der Besteuerung.

Einseitige Diskussion

Die obigen Überlegungen vor dem Hintergrund der Neutralität der Besteuerung zeigen, daß die einseitige Suche nach Investitionshemmnissen und steuerlichen Diskriminierungen dazu führt, daß nur eine Seite des Marktes für Beteiligungskapital untersucht wird. Die Präferenzierung der Geldvermögenseinkünfte der privaten Haushalte wird daher außer acht gelassen. Dies gilt auch für den Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1982/83. Es werden lediglich die Steuern genannt, die Eigenkapitalzuführungen aus der Sicht des Unternehmens diskriminieren: die vermögensteuerliche Doppelbelastung, die Gesellschaftsteuer und die Gewerbesteuer infolge der steuerlichen Entlastungen ab 1. 1. 1983 bzw. 1. 1. 1984²².

Abweichend von den Überlegungen des Sachverständigenrates und von den einseitigen Vorschlägen, die die steuerpolitische Diskussion in letzter Zeit beherrscht haben, fordert der „Kronberger Kreis“ in seinen „Vorschlägen zu einer kleinen Steuerreform“ neben der Abschaffung der Gesellschaftsteuer und der Vermögensteuer für Kapitalgesellschaften sowie der Einführung einer Wertschöpfungssteuer u. a. auch eine bessere steuerliche Erfassung der Vermögenseinkünfte²³. Ihre Begründung finden diese Vorschläge im wesentlichen in der Forderung nach Neutralität der Besteuerung.

Werden nur einseitige Maßnahmen zum Abbau der Diskriminierung der Eigenfinanzierung vorgeschlagen,

¹⁹ Dies gilt für unbeschränkt Steuerpflichtige. Bei beschränkt Steuerpflichtigen ist nach § 50 Abs. 5 EStG die Einkommensteuer mit dem Abzug der Kapitalertragsteuer abgegolten, soweit die Kapitalerträge nicht Einnahmen einer inländischen Betriebsstätte sind. Bei dem genannten Beispiel wird also das zu versteuernde Einkommen um die Bruttodividende in Höhe von 100 DM erhöht, die Einkommensteuerschuld um 52 DM anrechenbare „Vorsteuerbelastung“ gemindert.

²⁰ 1981 flossen den privaten Haushalten nach Schätzungen der Deutschen Bundesbank fast 80 Mrd. DM an Zinsen und Dividenden zu (vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 34. Jg., Nr. 5, Mai 1982, S. 19). Die Deutsche Bundesbank weist darauf hin, daß – wie sich anhand der im Abstand von drei Jahren erstellten Steuerstatistiken ermitteln läßt – nur ein verhältnismäßig kleiner (und dazu im Zeitablauf rückläufiger) Teil der Geldvermögenserträge der privaten Haushalte versteuert wird, zum Teil weil sie unterhalb bestimmter Freigrenzen und Freibeträge liegen, zum Teil aus Erfassungsgründen (vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 34. Jg. Nr. 8, August 1982, S. 28). Die Deutsche Bundesbank hat (steuerlich) deklarierte Einkünfte aus Kapitalvermögen in Prozent der Geldvermögenseinkommen privater Haushalte ausgewiesen, z. B. betrug diese Quote 1971 26 % (vgl. Gutachten der Deutschen Bundesbank vom 22. September 1977 für das Bundesverfassungsgericht, Berücksichtigung der Geldentwertung bei der Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 31. Jg., Nr. 8, August 1979, S. 28).

²¹ Vgl. F. Neumark: Überstürzte Änderungen, in: Wirtschaftswache, Heft 43, 1982, S. 162.

²² Vgl. SVR, JG 1982/83, Tz. 321. Darüber hinaus nennt der SVR die ungleichmäßige Behandlung verschiedener Vermögensarten bei der Einheitsbewertung (Tz. 321).

²³ Vgl. Kronberger Kreis, a.a.O., I. 8. Es werden steuertechnische Maßnahmen vorgeschlagen, um Vermögenseinkünfte steuerlich vollständiger zu erfassen. Es könne sich dabei um eine Quellensteuer auf Geldvermögenserträge handeln, aber auch um andere erfassungstechnische Maßnahmen.

so werden deren positive Wirkungen tendenziell überschätzt. Denn das Anlageverhalten derjenigen potentiellen Käufer von Aktien, die aus steuerlichen Gründen Geldvermögen präferieren, mindert die Wirksamkeit eines Abbaus steuerlicher Diskriminierungen der Eigenfinanzierung. Daher sollten die Kapitaleinkünfte besser erfaßt werden. Außerdem würde dadurch wegen der Steuermehreinnahmen der Handlungsspielraum für eine Steuerstrukturpolitik vergrößert werden.

Die gegenwärtige Hausse bei Aktien und die Zunahme der Neuemissionen darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die aufgezeigten nicht-neutralen Ausgestaltungen des Steuersystems auch in Zukunft zu unerwünschten Ergebnissen führen werden, insbesondere bei höheren Zinsen.

Überstrapazierte Argumente

Das beliebte Argument, Aktien würden deshalb zu wenig gekauft, weil Risikokapital in die „falschen“ Kanäle – z. B. in Bauherrenmodelle und Verlustzuweisungsgesellschaften – fließt, wird weitgehend überstrapaziert. Zum einen wird übersehen, daß die Bundesregierung in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen ergriffen hat, mit denen die steuerliche Attraktivität von Bauherrenmodellen und sogenannten Verlustzuweisungsgesellschaften weitgehend reduziert wurde (insbesondere die Einführung des § 15 a EStG, die Abschaffung der Mehrwertsteuroption)²⁴. Zum anderen wird häufig nicht berücksichtigt, daß bei einem Bauherrenmodell Regelungen der Normalbesteuerung so angewandt werden, daß in den ersten Jahren vermehrt Verluste anfallen – trotz der anfallenden Steuerersparnisse nicht unbedingt zum Vorteil des Bauherrn. Abgesehen davon, daß Engagements in Bauherrenmodelle und Verlustzuweisungsgesellschaften – wenn bei letzteren Übergangsregelungen außer acht gelassen werden – steuerlich weniger interessant geworden sind, ist schon vom quantitativen Gewicht her die Geldvermögensanlage die wesentlich bedeutsamere Alternative zur Beteiligung an einem Unternehmen.

Die in letzter Zeit häufig vorgebrachte Forderung, den Kauf von Aktien mit Steuervorteilen bei der Einkommensteuer anzuregen, kann als Kompensation einer steuerlichen Privilegierung durch eine weitere Privilegierung angesehen werden. Wenn Aktien auch deshalb so wenig gekauft werden, weil Geldvermögen steuerlich attraktiver ist, ist es zweckmäßiger, die steuerliche Begünstigung der Geldvermögensanlage der privaten

²⁴ Eine Auflistung von Maßnahmen zur Einschränkung steuerlicher Vorteile bei Verlustzuweisungsgesellschaften und Bauherrenmodellen enthält: BMF-Finanznachrichten, Sonderdruck vom 29. Juni 1983, S. 23-25.

Haushalte abzubauen als den Kauf von Aktien zu subventionieren. Dies entspricht auch dem Ziel der Neutralität der Besteuerung hinsichtlich der alternativen Vermögensanlagen.

Steuerliche Aspekte im Zusammenhang mit dem Ausschüttungs-/Entnahmeverhalten der Kapitalgesellschaften, die auch erhebliche Auswirkungen auf die Eigenkapitalausstattung dieser Unternehmen haben können, werden in der steuerpolitischen Diskussion kaum behandelt. Die Frage, ob die hinter dem neuen Körperschaftsteuerrecht ab 1. 1. 1977 stehende allokatonspolitische Konzeption – Förderung der Ausschüttungen/Entnahmen (= Nicht-Neutralität²⁵) und ihre Wiederanlage in attraktiven Vermögensanlagen – nicht in rezessiven bzw. stagnierenden Phasen mit gedämpften Ertragserwartungen für Sachanlageinvestitionen und hohen Zinssätzen für Geldvermögen versagen muß, wird kaum gestellt. Wurde nicht in den letzten Jahren das „Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren“ teilweise in der Weise modifiziert, daß das „Schütt-aus“ funktionierte, das „Hol-zurück“ jedoch in das Geldvermögen ging? Wurde bei personenbezogenen Kapitalgesellschaften das „Schütt-aus“ zusätzlich praktiziert, um stärkere Engagements in Geldvermögen zu ermöglichen?

Schlußbemerkungen

Die angestellten Überlegungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß verschiedene Analyse-mängel zur Überschätzung positiver Wirkungen von Steuerentlastungsmaßnahmen und/oder zu wenig effizienten Reformvorschlägen führen: sei es der vereinfachende Hinweis auf die anregende Wirkung einer geringeren Steuerlast, die Vernachlässigung von vergleichenden Wirkungsanalysen, Zielkonflikten oder kompensierenden Steuererhöhungen oder die einseitige Suche nach Investitionshemmnissen bzw. diskriminierenden Steuern.

Ein stärkerer Rückgriff auf das von der Wissenschaft zur Verfügung gestellte Analyseinstrumentarium würde sicherlich dazu beitragen, daß die steuerpolitische Diskussion vermehrt mit rationalen Argumenten bestritten wird. Zu hohe Erwartungen an die Wirksamkeit von Steuerentlastungen könnten auf ein realistischeres Maß zurückgeführt werden.

²⁵ Die Körperschaftsteuer ist nicht-neutral ausgestaltet, da der einbehaltene Gewinn in der Regel der körperschaftsteuerlichen Tarifbelastung in Höhe von 56 % unterliegt und durch Ausschüttung eine steuerliche Entlastung erfolgt, wenn der individuelle Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer des Dividendenempfängers unter 56 % liegt. Falls kein EK 56 (mit 56 % vorbelastetes Eigenkapital) mehr vorhanden ist und z. B. eine höhere Ausschüttung aus EK 0 finanziert werden mußte, liegt Nicht-Neutralität mit umgekehrten Vorzeichen vor: Der einbehaltene Gewinn wird begünstigt.