

Sinn, Hans-Werner

Article — Digitized Version

Neue Wege der Unternehmensbesteuerung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner (1984) : Neue Wege der Unternehmensbesteuerung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 7, pp. 328-334

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135939>

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.

steuer ähnlich, bedarf jedoch weniger Sonderregelungen und ist für den Steuerzahler leichter nachzuvollziehen. Sicherlich ist auch eine Konsumsteuer nicht ohne Probleme. Und jeder wird die Schwierigkeiten, die mit einer Konsumsteuer verbunden sein könnten, anders gewichten und bewerten. Nur, all diese Schwierigkeiten treten auch im Zusammenhang mit der Einkommensteuer auf, und meistens sind sie dort gravierender! Ich möchte diese Schwierigkeiten nicht leugnen, sondern nur darauf hinweisen, daß sich die Sonderregelungen bei einer Konsumsteuer verringern und daß sie, soweit sie weiterhin erforderlich sind, aus dem Prinzip der Konsumbesteuerung einfach ableitbar und für den Steuerzahler einleuchtend zu begründen sind. Dies ist bei einer praktikablen Einkommensteuer, die notwendigerweise nicht auf dem umfassenden Einkommensbegriff

aufbauen kann und deshalb auf einem unscharfen, willkürlichen, und damit für den Steuerzahler schwer verständlichen, Einkommensbegriff aufbauen muß, nicht der Fall. Auch unter dem Gesichtspunkt, daß die Steuerprinzipien auch bei Einzelregelungen eingehalten werden sollten, erscheint somit die Konsumsteuer gerechter zu sein als realisierbare Alternativen der Einkommensteuer.

Deshalb bleibt mein Hauptproblem bei einer Konsumsteuer die Frage, warum diese wichtige Alternative zur Einkommensteuer in der Bundesrepublik so wenig Beachtung in der öffentlichen Diskussion findet. Vielleicht liegt es daran, daß sie weder „rechts“ noch „links“ einzuordnen ist – sie hat in beiden Lagern Befürworter und Gegner. Daß die Steuerberater opponieren könnten, würde ich freilich verstehen.

STEUERSYSTEM

Neue Wege der Unternehmensbesteuerung

Hans-Werner Sinn, Mannheim*

Die in den meisten westlichen Industrieländern praktizierten Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung orientieren sich noch immer an der theoretischen Grundkonzeption, wie sie von Schanz, Haig und Simons ausgearbeitet wurde¹: Die Unternehmen dürfen Schuldzinsen und ökonomische Abschreibungen vom steuerpflichtigen Gewinn abziehen, und auf der Haushaltsebene werden Zinserträge aus Kapitalmarktanlagen besteuert. Wir wissen heute, daß diese Konzeption unter ökonomischen Effizienzaspekten erhebliche Nachteile hat, die von ihren Vätern nicht gesehen wurden.

Manche Ökonomen halten diese Nachteile für so wichtig, daß sie auf eine grundlegende Reform der Kapitaleinkommensbesteuerung drängen; andere akzeptieren sie mangels praktikabler Alternativen; und eine drit-

te Gruppe befürwortet die Schanz-Haig-Simons-Konzeption aus Gerechtigkeitserwägungen und spielt die Effizienz Nachteile herunter. Angesichts der nachhaltigen Wachstumsschwäche der Weltwirtschaft haben sich die Gewichte der Gruppen in den letzten Jahren deutlich zugunsten der Kritiker der Schanz-Haig-Simons-Konzeption verschoben. Ihnen ist es gelungen, im angelsächsischen Raum eine Diskussion zu entfachen, die ihre Kreise bis hin zur politischen Öffentlichkeit und zu den Referaten der Finanzministerien zieht.

Die neue Diskussion hat zwei Stoßrichtungen. Zum einen wird gefordert, nun endlich die schon von Elster,

* Erstellt im Rahmen des SFB 5. Der Aufsatz referiert einige der vom Verfasser an anderer Stelle erzielten und begründeten Ergebnisse: H.-W. Sinn: Kapitaleinkommensbesteuerung. Eine Analyse der intertemporalen, intersektoralen und internationalen Allokationswirkungen, Tübingen 1984 (im Druck); ders.: Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung, Ein allokatorentheoretischer Vergleich, in: D. Bös, Ch. Seidl, M. Rose: Steuerreform in Theorie und Praxis, Berlin, Heidelberg, New York 1984.

¹ Vgl. den Übersichtsartikel von R. Goode: The Economic Definition of Income, in: J. A. Pechman (Hrsg.): Comprehensive Income Taxation, Washington 1977.

Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, 36, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

Mombert, Fisher und Kaldor und anderen propagierte Konsumausgabensteuer einzuführen und im Rahmen der Haushaltsbesteuerung auf die unmittelbare Belastung von Kapitaleinkünften zu verzichten². Zum anderen sind verschiedene Vorschläge entwickelt worden, die zur Zeit praktizierte Unternehmensbesteuerung durch eine Cash-flow-Besteuerung zu ersetzen. Mit dieser zweiten Richtung befaßt sich dieser Aufsatz. Nach einigen kritischen Anmerkungen zur Schanz-Haig-Simons-Konzeption und einem Blick auf die 1977 in Deutschland vorgenommene Steuerreform werden drei verschiedene Reformvorschläge vorgestellt und unter dem Aspekt ihrer ökonomischen Allokationswirkungen beurteilt.

Die Schanz-Haig-Simons-Konzeption

Aus theoretischer Sicht besteht der Hauptvorteil der Schanz-Haig-Simons-Konzeption darin, daß sie unter gewissen idealen Bedingungen eine Neutralität der Kapitaleinkommensbesteuerung im Hinblick auf die internationale und intersektorale Kapitalstruktur impliziert³: Trotz unterschiedlicher Steuerbelastungen der Investoren behindert die Besteuerung nicht notwendigerweise die effiziente, d. h. produktionsmaximale Aufteilung eines gegebenen Kapitalstocks auf verschiedene Verwendungen innerhalb eines Landes, und bei Gültigkeit des Wohnsitzlandprinzips für die Besteuerung grenzüberschreitender Zinseinkünfte wird sogar eine internationale Effizienz der Kapitalstruktur ermöglicht. Diesem Vorteil stehen aber zumindest drei gewichtige Nachteile entgegen.

Zunächst ist auf die mangelnde Praktikabilität der Konzeption hinzuweisen. Ökonomische Abschreibungen im Sinne von Schanz, Haig und Simons sind Abschreibungen nach dem Ertragswertverfahren, und nur dieses Verfahren impliziert die intersektorale und internationale Neutralität der Besteuerung. Seine Anwendung verlangt von den Finanzämtern, den gesamten zeitlichen Verlauf des Restbarwertes des von einem Anlagegut erzeugten Nettozahlungsstromes zu ermitteln. Angesichts der Gestaltungsprivilegien und des Informationsvorsprunges der Unternehmen ist diese Anforderung geradezu utopisch. Daß sich die Steuergesetze aller Länder mit der Festlegung irgendwelcher willkürlicher und pauschalierter Abschreibungsregeln begnügen haben, war nicht zu vermeiden, schließt aber die intersektorale und internationale Neutralität der Besteuerung aus.

Der zweite Nachteil der Konzeption zeigt sich in der Behinderung des Wirtschaftswachstums, die von ihr selbst dann ausgeht, wenn sie in ihrer theoretischen Idealform vorliegt. Wegen der steuerlichen Absetzbar-

keit von Schuldzinsen und ökonomischen Abschreibungen sind aus unternehmerischer Sicht Investitionsprojekte allenfalls bis hinunter zu einer internen Rendite in der Höhe des Marktzinssatzes rentabel, doch da Zinseinkünfte besteuert werden, wird nur bis zu jenem Punkte Kapital gebildet, an dem die Zeitpräferenzrate der Sparer dem Nettomarktzinssatz entspricht⁴. Es muß deshalb noch Projekte geben, die die Sparer an sich zu finanzieren bereit wären, die aber durch die Zinsbesteuerung ihre Attraktivität verloren haben. Die Kapitalbildung und das wirtschaftliche Wachstum sind zu gering.

Der dritte Nachteil liegt in der Unvereinbarkeit zwischen der Schanz-Haig-Simons-Konzeption und dem Nominalwertprinzip der Besteuerung. Während die Konzeption im Falle isolierter Wertsteigerungen eines einzelnen Anlagegutes eine Verminderung der steuerlichen Abschreibungen impliziert, verlangt sie im Falle einer allgemeinen Inflation eine Erhöhung der Abschreibungsbeträge auf das Niveau von Wiederbeschaffungswerten. Abschreibungen statt an historischen Ankaufswerten an Wiederbeschaffungswerten zu orientieren widerspricht jedoch dem Nominalwertprinzip der Besteuerung und ist in fast allen Ländern verboten. Die Folge ist eine Besteuerung von Scheingewinnen, die die ohnehin vorhandene Lücke zwischen der Rentabilität der unternehmerischen Investitionen und den Erträgen des Sparers vergrößert und sowohl das Wachstumsproblem als auch das Problem der Verzerrung der nationalen und internationalen Kapitalstruktur verstärkt⁵.

Die falsche Reform

Weniger diese grundsätzlichen Nachteile als die zusätzliche Behinderung des Wirtschaftswachstums, die man der Doppelbelastung der Dividenden glaubte zuschreiben zu können, war der Grund für die in der Bundesrepublik Deutschland 1977 durchgeführte Reform. Die Reform hat die Körperschaftsteuer auf an Inländer ausgeschüttete Dividenden beseitigt und wurde – zumal sie den vorangehenden Voten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

² Vgl. den Beitrag in diesem Heft von E. Schlicht: Plädoyer für eine Konsumsteuer; sowie z. B. D. F. Bradford: The Case for a Personal Consumption Tax, in: J. A. Pechman (Hrsg.): What Should be Taxed: Income or Expenditure?, Washington 1980; oder U.S. Department of Treasury: Blueprints for Basic Tax Reform, Washington 1977.

³ Vgl. H.-W. Sinn: Kapitaleinkommensbesteuerung, a.a.O., Kap. VI und VII.

⁴ Die Zeitpräferenzrate ist der Prozentsatz, um den sich eine weitere Einheit Ersparnis pro Jahr mindestens „vermehrten“ muß, damit der Sparer bereit ist, sie zu entleihen.

⁵ Zur Scheingewinnbesteuerung vgl. H.-W. Sinn: Die Inflationsgewinne des Staates, in: E. Wille (Hrsg.): Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation, Frankfurt, Bern, New York 1983.

und der Steuerreformkommission entsprach⁶ – in der ökonomischen Fachwelt nahezu einhellig begrüßt. Viele hätten es zwar noch lieber gesehen, wenn man gemäß der von Dietzel, Engels und Stützel vorgeschlagenen Teilhabersteuer auch die einbehaltenen Unternehmensgewinne in das „Anrechnungsverfahren“ einbezogen hätte. Aber immerhin: Man schien hoffen zu dürfen, daß durch die Reform ein Gutteil der vom deutschen System der Kapitaleinkommensbesteuerung ausgehenden Wachstumshemmnisse eliminiert worden war.

Heute wissen wir, daß diese Hoffnung trügerisch war. Weder hat die erwartete Beschleunigung des Wirtschaftswachstums wirklich stattgefunden, noch konnte sie in inzwischen vorgenommenen modelltheoretischen Untersuchungen fundiert werden⁷. Die Verminderung der Steuerbelastung der Dividenden hat die bis dato vorliegende Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung beseitigt, doch die Finanzierungskosten der Investitionen hat sie praktisch nicht verringert. Nach wie vor werden Investitionsprojekte zum weitaus überwiegenden Teil durch die Gewinnthesaurierung und/oder die Kreditaufnahme finanziert. Da die Höhe der Ausschüttungsbelastung auf die Kosten dieser Finanzierungswege keinerlei Einfluß hat, konnte ihre Verminderung keinen positiven Investitionsimpuls erzeugen, geschweige denn die grundsätzlich von der Schanz-Haig-Simons-Konzeption ausgehende Wachstumshemmung beseitigen.

Was die Reform vor allem bewirkt hat, ist eine Verminderung des staatlichen Steueraufkommens und eine langfristige Erhöhung der Nettodividendenausschüttungen an die Aktionäre. Ob diese Wirkung verteilungspolitisch erwünscht war, kann dahingestellt bleiben. Unter dem Gesichtspunkt einer effizienten fiskalischen Besteuerung, die darauf ausgerichtet sein sollte, ein gegebenes staatliches Steueraufkommen bei möglichst geringer Beeinflussung des wirtschaftlichen Verhaltens der Marktakteure zu erzielen, muß die Verminderung der Ausschüttungsbelastung ganz eindeutig als Schritt in die falsche Richtung bezeichnet werden. Neben den schon von Ricardo gepriesenen Steuern auf den Land-

⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9, Bad Godesberg 1967; Gutachten der Steuerreformkommission, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971.

⁷ Vgl. D. F. Bradford: The Incidence and Allocation Effects of a Tax on Corporate Distributions, in: Journal of Public Economics 15, 1981, S. 1-22, der eine Ausschüttungssteuer als Alleinsteuer untersucht; und H.-W. Sinn: Kapitaleinkommensbesteuerung, a.a.O., Kap. IV, wo vergleichsweise komplexe Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung (mit unterschiedlichen Grenzsteuerbelastungen der einbehaltenen und ausgeschütteten Unternehmensgewinne sowie der Zins-einkünfte und Kursgewinne der Haushalte) im Hinblick auf ihre Implikationen für die unternehmerische Investitions- und Finanzplanung studiert werden.

besitz gehören Ausschüttungssteuern zu den wenigen Beispielen von Steuern, denen die Besteueren durch Änderungen ihrer wirtschaftlichen Dispositionen praktisch nicht ausweichen können. Die fehlende Ausweichmöglichkeit schafft hohe und in der Bundesrepublik vor 1977 auch sehr deutlich zu beobachtende Anreize, auf politischem Wege auf eine Abschaffung oder Verringerung der Steuer hinzuwirken. Aber gerade die geringe Ausweichmöglichkeit ist auch der Grund dafür, daß Ausschüttungssteuern unter Effizienzgesichtspunkten sehr positiv zu beurteilen sind. Anstatt diese Steuern zu verringern, hätte man sie lieber erhöhen sollen, um bei anderen Komponenten der Kapitaleinkommensbesteuerung Tarifenkungen vornehmen zu können. Dann wäre eher ein Wachstumsschub zu erwarten gewesen.

Der Vorschlag des Meade Committee

Der Vorschlag, den das sogenannte Meade Committee in seiner vielbeachteten, 1978 veröffentlichten Untersuchung für das Institute of Fiscal Studies unterbreitet hat, läuft genau in diese Richtung⁸. Er ist fast das Gegenteil dessen, was mit der Steuerreform von 1977 in Deutschland realisiert wurde. Nach der Empfehlung des Komitees soll die Besteuerung einbehaltener Unternehmensgewinne abgeschafft werden, und auf der Unternehmensebene soll allein eine Steuer auf die Ausschüttungen an Anteilseigner verbleiben, wobei freilich mögliche Einzahlungen aus einer Aufnahme neuer Beteiligungsmittel abzugsfähig sind (vgl. Übersicht). Der Vorschlag ist als Ergänzung einer Konsumausgabensteuer auf der Haushaltsebene gedacht und schließt deshalb implizit eine spezifische Besteuerung der von Haushalten erzielten Zinserträge aus. Dieser Ausschluß ist auch notwendig, weil andernfalls ein exzessiver Anreiz zur Gewinnthesaurierung ausgeübt würde.

Gegenüber einer Besteuerung nach den Schanz-Haig-Simons-Regeln kann die Steuer des Meade Committee zunächst einmal im Hinblick auf die Praktikabilitätsfrage ein großes Plus verbuchen. Das Abschreibungsproblem ist obsolet, und es treten keinerlei Bewertungsprobleme auf. Nur die Höhe des laufenden Nettozahlungsstromes, der vom Unternehmen an die Anteilseigner fließt, muß von den Finanzbehörden beobachtet werden.

Eine Implikation dieses Umstandes ist die automatische Beseitigung der Scheingewinnbesteuerung. Da Abschreibungen für die Höhe der steuerlichen Bemessungsgrundlage keine Rolle spielen, kann natürlich

⁸ The Structure and Reform of Direct Taxation, Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade, The Institute of Fiscal Studies, London, Boston and Sydney, Kap. 12. Vgl. auch den Artikel „Revamping Company Tax“, in: The Economist, 24. September 1983, S. 21-24.

auch nicht „falsch“ abgeschrieben werden. Der Vorschlag harmoniert somit im Gegensatz zur Schanz-Haig-Simons-Konzeption mit dem Nominalwertprinzip der Besteuerung.

Der Vorschlag von Kay und King

Verwandt mit dem Vorschlag des Meade Committee ist der Vorschlag, den Kay und King in ihrem vielbeachteten Buch über das englische Steuersystem gemacht haben⁹. Auch dieser Vorschlag ist als Ergänzung der Konsumausgabensteuer gedacht und verlangt die Nichtbesteuerung der Zinserträge der Haushalte. Aber während das Meade Committee die Unternehmung als Einheit sieht und den von ihr an den Haushaltssektor fließenden Zahlungsstrom besteuern möchte, haben Kay und King nur den realwirtschaftlichen Teil der Unternehmung ausschließlich der Finanzabteilung im Auge und wollen allein den von ihm erzeugten Zahlungsstrom besteuern. Ausgehend von den bestehenden

Formen der Unternehmensbesteuerung bedeutet ihr Vorschlag, daß einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne zum gleichen Satz besteuert werden, daß Schuldzinsen nicht mehr absetzbar sind und daß eine Sofortabschreibung neuerstellter Anlagen erlaubt wird (vgl. Übersicht).

Unter Praktikabilitätsgesichtspunkten ist der Vorschlag von Kay und King ebenso günstig wie jener des Meade Committee zu beurteilen, und auch er vermeidet die Scheingewinnbesteuerung. Ein Nachteil kann jedoch darin gesehen werden, daß der Vorschlag implizit eine Besteuerung finanzieller Institutionen wie Banken und Kapitalsammelstellen ausschließt. Das Meade Committee hat diesen Nachteil sehr betont und ist vor allem deshalb zu seinem Vorschlag gelangt. Wie gewichtig der Nachteil ist, kann hier nicht entschieden werden. Immerhin ist ihm aber der Vorteil einer größeren steuerlichen Bemessungsgrundlage bei den „normalen“ Unternehmen entgegenzuhalten. Geht man realistisch davon aus, daß die Nettoneuverschuldung der Unternehmen auf Dauer unter ihren Zinszahlungen liegen muß, so ist der Nettozahlungsstrom, von den Finanzabteilungen der Firmen erzeugt wird, typischerweise eine negative Größe. Diesen Nettozahlungsstrom mit in die steuerliche Bemessungsgrundlage einzubeziehen heißt deshalb, bei gegebenem Steuersatz ein kleineres Steueraufkommen zu erzielen.

Die Reformvorschläge im Vergleich

Meade Committee

- Steuerfreiheit für einbehaltene Gewinne
- Steuerfreiheit für Zinseinkünfte der privaten Haushalte
- Besteuerung der Dividenden unter Abzug der Beteiligungsfinanzierung (Erlöse \times Vorleistungen \times Bruttoinvestitionen + Nettoneuverschuldung \times Schuldzinsen = Dividenden \times Beteiligungsfinanzierung)

Kay und King

- Steuerfreiheit für Zinseinkünfte der privaten Haushalte
- Abschaffung des Schuldzinsenabzugs der Unternehmen
- Sofortabschreibung neuerstellter Anlagen
- Besteuerung von einbehaltenen und ausgeschütteten Gewinnen zum gleichen Satz

Alternativvorschlag

- Besteuerung von einbehaltenen Gewinnen und Zinseinkünften der Haushalte zum gleichen Satz
- Sofortabschreibung neuerstellter Anlagen
- keine Steuerabschaffung
- Doppelbelastung der Dividenden bei partieller Saldierung mit Beteiligungsfinanzierung zulässig

Ein Alternativvorschlag

Die von Kay und King und vom Meade Committee unterbreiteten Vorschläge haben gemeinsam, daß sie von den Gesetzgebern eine radikale Umkämpfung der existierenden Steuersysteme verlangen. Einbehaltene Gewinne nicht mehr zu besteuern oder den Schuldzinsenabzug nicht mehr zuzulassen, erfordert schon für sich genommen ein hohes Maß an Reformbereitschaft. Die Forderung, auch die Zinseinkünfte der Haushalte gänzlich aus der Besteuerung herauszunehmen, also den „geizigen Rentier“ nicht mehr zu besteuern, droht die Toleranz der Parlamente zu überschreiten.

Aus diesem Grunde ist vom Verfasser an anderer Stelle ein Alternativvorschlag vertreten worden, der in mancherlei Hinsicht auf dasselbe hinausläuft wie die oben erörterten Vorschläge, jedoch einen vergleichsweise niedrigen Reformaufwand benötigt¹⁰. Dieser Vor-

⁹ J. A. Kay, M. A. King: The British Tax System, Oxford 1978, S. 200-203.

¹⁰ H.-W. Sinn: Kapitaleinkommensbesteuerung, a.a.O., Kap. XI. Eine theoretisch verwandte Konzeption hat das Meade Committee als alternative Erhebungsform der Konsumsteuer erörtert, aber nicht zum Gegenstand seines Vorschlages gemacht. Die Konzeption wurde als Ergänzung der von Kay und King vorgeschlagenen Unternehmensteuer („R-Base-Tax“) erwogen und sieht keine Doppelbelastung der Dividenden vor. Vgl. Meade Committee, a.a.O., Kap. 8.

schlag verlangt eine Sofortabschreibung neuerstellter Anlagen und eine Besteuerung von einbehaltenen Unternehmensgewinnen und Zinseinkünften der Haushalte zum gleichen Satz, doch ansonsten können alle existierenden Elemente der Unternehmensbesteuerung beibehalten werden (vgl. Übersicht). Das heißt insbesondere, daß der Schuldzinsenabzug für die Unternehmen erhalten bleibt und daß die Doppelbelastung der Dividenden, die in allen OECD-Ländern außer der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Norwegen vorliegt, nicht abgeschafft zu werden braucht. Im Falle der Doppelbelastung sollte freilich eine partielle Saldierung der Dividenden mit der Beteiligungsfinanzierung ermöglicht werden, um sicherzustellen, daß die Beteiligungsfinanzierung der Selbst- und der Fremdfinanzierung in steuerlicher Hinsicht gleichgestellt wird.

Das so beschriebene Reformsystem impliziert nicht, daß auf der Haushaltsebene eine Konsumausgabensteuer eingeführt wird, doch als zusätzliche Maßnahme kann eine solche Steuer vorgesehen werden. Am besten verträgt sich das System mit einer Lohnsteuer von der Art, wie sie bereits überall erhoben wird.

Wie die beiden englischen Vorschläge vermeidet der Vorschlag das Bewertungsproblem bei den Abschreibungen und ist deshalb unter Praktikabilitäts Gesichtspunkten und im Hinblick auf die Scheingewinnbesteuerung genauso günstig zu beurteilen. Sein unmittelbar einsichtiger Vorzug liegt in dem vergleichsweise geringen Reformaufwand. Zwar sind Steuertarifänderungen nötig, doch im Prinzip braucht keine der wesentlichen Komponenten der existierenden Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung abgeschafft zu werden¹¹.

Daß der Vorschlag praktisch realisierbar ist, zeigt die amerikanische Steuerreform von 1981. Nach dem Accelerated Cost Recovery System, das mit dieser Reform eingeführt wurde, dürfen die Unternehmen Güter des beweglichen Anlagevermögens bereits in drei bis fünf Jahren abschreiben, und innerhalb dieser Zeiträume ist sogar noch eine Abschreibungsdegression erlaubt. Für abnutzbare Immobilien beträgt die Abschreibungsperiode nur 15 Jahre¹². Dies sind Zeiträume, die sowohl die ökonomischen als auch die in Deutschland geltenden steuerlichen Abschreibungszeiträume auf geradezu dramatische Weise unterschreiten. Die Schanz-Haig-Simons-Konzeption der Kapitaleinkommensbesteuerung wurde mit der amerikanischen Reform ganz eindeutig und in voller Absicht zugunsten ei-

ner Konzeption verlassen, die dem hier propagierten Sofortabschreibungssystem bereits sehr nahekommt.

Investitions- versus Sparförderung

Wie erläutert liegt ein wichtiger Nachteil der existierenden Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung in der von ihnen ausgehenden Behinderung des wirtschaftlichen Wachstums, die durch den „Keil“, den die Besteuerung der Zinseinkünfte zwischen die interne Rendite des Realkapitals und die Zeitpräferenzrate der Haushalte treibt, bewirkt wird. Durch eine Verminderung der Zinssteuerbelastung der Haushalte könnte man diesen „Keil“ möglicherweise zurücknehmen oder ganz beseitigen. Das setzt jedoch voraus, daß die Unternehmen bereit sind, ihre Investitionen durch eine Fremdkapitalaufnahme zu finanzieren. Angesichts der Stabilitätsgefahren, die von einer exzessiven Unternehmensverschuldung ausgehen, erscheint diese Aussicht als wenig attraktiv.

Sehr viel eleganter wird die Wachstumsbremsung bei den oben vorgestellten Reformsystemen vermieden, denn sie beseitigen den Keil zwischen interner Verzinsung und Zeitpräferenzrate, ohne eine Fremdfinanzierung der Investitionen zu verlangen. Sie sind allesamt so konstruiert, daß die Beteiligungs-, die Fremd- und die Selbstfinanzierung in steuerlicher Hinsicht genau gleich behandelt werden, und lassen sowohl eine verstärkte Eigenkapitalbildung als auch eine beschleunigte Akkumulation von Realkapital erwarten.

Trotz dieser Gemeinsamkeit unterscheiden sich die Vorschläge in einem wichtigen Punkt. Ähnlich wie unter idealen Bedingungen auch die Schanz-Haig-Simons-Systeme, haben die vom Meade Committee und von Kay und King vorgeschlagenen Systeme die Eigenschaft, daß sich aus der Sicht der Unternehmen Investitionsprojekte mit einer internen Rendite bis hinunter zur Höhe des Marktzinssatzes lohnen. Bei gegebenem Zins würde deshalb der Übergang zu diesen Systemen keinen oder keinen erheblichen Investitionsimpuls auslösen. Indes würde wegen der Beseitigung der Zinsbesteuerung bei den privaten Haushalten die Ersparnis stimuliert.

Bei dem hier propagierten Alternativvorschlag ist die Situation umgekehrt. Da die Zinssteuer nicht beseitigt wird, ergibt sich bei gegebenem Marktzinssatz kein Anreiz zu einer erhöhten Ersparnis seitens der privaten Haushalte. Doch bewirkt die Sofortabschreibung gepaart mit der Absetzbarkeit von Schuldzinsen, daß sich selbst Projekte mit einer internen Rendite unterhalb des Marktzinssatzes noch für die Unternehmen lohnen, wobei die kritische Grenze gerade beim Niveau des (aus

¹¹ Kursgewinnsteuern, die die Wertzuwächse von Aktien erfassen, müssen allerdings entfallen.

¹² Vgl. U.S. Joint Committee on Taxation: Summary of H. R. 4242, The Economic Recovery Tax Act of 1981, Washington 1981.

der Sicht der Haushalte und Unternehmen gleichen) Nettomarktzinssatzes liegt. Die Realisation des Alternativvorschlages würde somit bei gegebenem Zinssatz die Investitionen, nicht aber die Ersparnis fördern.

Nun ist der Zinssatz im Marktzusammenhang natürlich nicht gegeben, sondern bestimmt sich unter anderem durch das Zusammenwirken der Kreditnachfrage der Investoren und des Kreditangebotes der Sparer. Letztlich können deshalb die Investitions- und die Sparförderung auf dasselbe hinauslaufen. Zwar wird der Zinssatz im Falle der Investitionsförderung steigen und im Falle der Sparförderung sinken, doch in beiden Fällen wird es langfristig zu einer gemeinsamen Zunahme von Ersparnis und Investition und der damit einhergehenden Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums kommen.

Internationaler Kapitalverkehr

Die Gleichheit der Wirkungen ist freilich nur für eine geschlossene Wirtschaft oder bei einer gleichzeitigen Reform in allen durch einen Kapitalverkehr miteinander verbundenen Ländern zu erwarten. Bei einer isolierten Reform in einer offenen Volkswirtschaft liegen die Dinge anders: Im Verein mit einer hohen internationalen Mobilität des Kapitals sorgt das im OECD-Musterabkommen von 1977 verankerte Wohnsitzlandprinzip für die Besteuerung grenzüberschreitender Zinseinkommensströme für eine starke Tendenz zu einer Angleichung der nationalen Zinssätze¹³. Insbesondere ein kleines Land, das keinen besonderen Einfluß auf das Weltzinsniveau ausüben kann, muß deshalb im Hinblick auf den internationalen Kapitalverkehr mit sehr unterschiedlichen Wirkungen der einzelnen Reformvorschläge rechnen, wenn es das Wohnsitzlandprinzip nicht in Frage stellen will.

Wenn der von Kay und King oder der vom Meade Committee unterbreitete Vorschlag realisiert wird, sind Kapitalexporte des reformierenden Landes zu erwarten. Da bei gegebenem Zinssatz die Investitionen nicht stimuliert werden, ergibt sich zwar keine Tendenz zur internationalen Umschichtung des weltweit vorhandenen Kapitalbestandes. Wohl aber entstehen Kapitalbewegungen aus der Zunahme der laufenden Ersparnis, die im reformierenden Land angeregt wird. Das zusätzliche Sparkapital wird nicht allein in diesem Land selbst investiert, denn dann würde sich im Gegensatz zu den Erfor-

dernissen eines internationalen Kapitalmarktgleichgewichts auf lange Sicht eine Divergenz zwischen den Renditen der in den einzelnen Ländern investierten Kapitalien herausbilden. Vielmehr wird ein Teil des Sparkapitals seine Anlage im Ausland suchen und so im Vergleich zu der Entwicklung, die ohne die Reform eingetreten wäre, einen Kapitalexport bewirken.

Bei einer Realisierung des hier propagierten Reformsystems werden statt dessen Kapitalimporte induziert. Durch die Investitionsförderung, die mit diesem System verbunden ist, entsteht im reformierenden Land eine zusätzliche Kapitalnachfrage. Die Aufteilung des weltweit vorhandenen Kapitalstocks verschiebt sich auf diese Weise zugunsten des reformierenden Landes, bis die inländische Rendite des Realkapitals so weit unter der ausländischen liegt, daß der Vorteil der Investitionsförderung, die durch die Sofortabschreibung bei unveränderter Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen entstanden ist, gerade kompensiert wird. Im Zuge einer weltweiten Zinserhöhung, die einsetzen wird, wenn das reformierende Land groß genug ist, kann es zwar auch zu einer Zunahme der Ersparnis kommen. Doch findet diese Zunahme in allen Ländern statt. Daß hieraus nennenswerte internationale Kapitalströme induziert werden, ist zu bezweifeln.

Nicht nur die Richtung, auch die Größe der Kapitalbewegungen, die bei einer Realisierung der Reformvorschläge einsetzen würden, ist sehr unterschiedlich. Was bei den beiden englischen Vorschlägen international umverteilt werden muß, ist nur die laufende Mehrersparnis, die durch den Wegfall der Zinsbesteuerung induziert wird. Bei dem hier propagierten Vorschlag ist statt dessen eine Umschichtung vorhandener Kapitalbestände nötig, um ein neues internationales Kapitalmarktgleichgewicht zu erreichen. Das Ausmaß der Kapitalumschichtung wird zwar dadurch reduziert, daß die Desinvestition eines vorhandenen Kapitalbestandes auf die Höhe der Abschreibungen begrenzt ist, doch im Prinzip sind sehr viel heftigere Kapitalbewegungen als bei den englischen Vorschlägen zu erwarten.

Ein Anschauungsbeispiel für die zu erwartenden Auswirkungen auf den internationalen Kapitalverkehr liefert das schon erwähnte Accelerated Cost Recovery System, das 1981 in den Vereinigten Staaten eingeführt wurde: Trotz einer restriktiven Geldpolitik und geradezu dramatisch ansteigenden Zinsen hat es keinen Einbruch, sondern seit 1983 sogar einen deutlichen Zuwachs der Investitionstätigkeit gegeben. Gleichzeitig sind erhebliche Kapitalimporte in die USA induziert worden, die von entsprechend hohen Defiziten der amerikanischen Leistungsbilanz begleitet waren. Bei einer

¹³ Model Double Taxation Convention on Income and on Capital, Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, Paris 1977. Nach dem Musterabkommen können Zinseinkünfte zwar im Quellenland mit einer Steuer von bis zu 10 % belegt werden, doch da diese Steuer im Wohnsitzland von der Steuerschuld absetzbar ist, hat sie keine Bedeutung für die Dispositionen der Kapitalanleger.

Realisierung des hier unterbreiteten Reformvorschlages sind qualitativ ähnliche, quantitativ sogar noch größere Auswirkungen zu erwarten.

Quellenland- statt Wohnsitzlandprinzip

Das hier vorgeschlagene Reformsystem verspricht eine so starke steuerliche Entlastung von investiv verwendetem Einkommen im reformierenden Land, daß damit ein beträchtlicher Kapitalverlust anderer Länder einhergehen könnte. Dieser Aspekt muß aus einer weltwirtschaftlichen Perspektive als Nachteil gewertet werden und läßt es ratsam erscheinen, eine flankierende Maßnahme zur Verhinderung des Kapitalimportes zu ergreifen.

Die Maßnahme, die sich anbietet, ist die Aufgabe des Wohnsitzlandprinzips zugunsten des Quellenlandprinzips für die Besteuerung grenzüberschreitender Zinseinkünfte. Läßt das reformierende Land die von seinen Bewohnern im Ausland erzielten Zinseinkünfte steuerfrei, besteuert es indes alle bei ihm entstandenen Zinseinkünfte, ohne daß im Heimatland ausländischer Zinseinkommensbezieher eine Anrechnung erfolgt, dann sorgt der Kapitalverkehr für eine tendenzielle Angleichung des inländischen Nettozinssatzes an den ausländischen Bruttozinssatz. Auf diese Weise wird der Investitionsstimulus, der durch die Einführung des Reformsystems ausgelöst würde, gerade neutralisiert: Der Nettozinssatz erhöht sich nach der Reform auf das Niveau des ehemaligen Bruttozinssatzes, und der Umstand, daß sich Investitionsprojekte mit einer internen Rendite bis hinunter zum Niveau des Nettomarktzinssatzes lohnen, bedeutet zunächst nicht, daß die Menge rentabler Investitionsprojekte steigt. Wie bei der Realisierung der englischen Reformvorschläge im Verein mit dem Wohnsitzlandprinzip wird sich allerdings das Sparkapitalangebot seitens der inländischen Haushalte erhöhen. Die Erhöhung wird sich auf dem Wege über allmähliche Zinssenkungen auf in- und ausländische Projekte verteilen und so immerhin eine gewisse Ausweitung der inländischen Investitionstätigkeit ermöglichen.

Wenn andere Länder ebenfalls zu dem reformierten System der Kapitaleinkommensbesteuerung übergehen wollen, so können auch sie dies in isolierter Aktion tun, ohne abrupte internationale Kapitalbewegungen zu induzieren. Sie müssen nur dafür sorgen, daß mit der Reform auch ein Wechsel vom Wohnsitzland- zum Quellenlandprinzip erfolgt. Die unter dem Regime der Schanz-Haig-Simons-Systeme realisierte internationale Kapitalstruktur würde sich dann durch einen schrittweisen Reformprozeß nicht ändern, doch in mehr und mehr Ländern würde die Sparkapitalbildung stimuliert.

Das in den letzten Jahren so enttäuschende Wachstum der Weltwirtschaft würde eine deutliche Beschleunigung erfahren, und alle Länder würden hiervon profitieren.

Die derzeit realisierten Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung sind weniger ein Ergebnis praktischer Notwendigkeit als vielmehr der mißlungene Versuch, eine nach Meinung vieler Ökonomen überholte theoretische Besteuerungskonzeption in die Praxis umzusetzen. Gäbe es diese Systeme nicht und würde sie heute jemand in ihrer theoretischen Idealform propagieren, so würde er wohl nicht nur in den ökonomischen Fachwissenschaften auf Ablehnung stoßen. Völlig zu Recht würde ihm wegen der mangelnden Realisierbarkeit seines Vorschlages auch die Praxis die Gefolgschaft versagen.

Mut zu Reformen

Auch angesichts dieses Umstandes sollten die nationalen Parlamente der OECD-Länder endlich den Mut zu grundlegenden Reformen der Kapitaleinkommensbesteuerung aufbringen. Flickwerk wie die deutsche Steuerreform von 1977 beseitigt die effizienzhemmenden Wirkungen der Schanz-Haig-Simons-Systeme nicht und ändert auch nicht das Geringste an ihrer mangelnden Praktikabilität. Erst die von Kay und King und vom Meade Committee beschriebenen Steuersysteme oder der hier propagierte Alternativvorschlag versprechen eine grundlegende Besserung.

Viel muß nicht geschehen. Keine der wichtigen Steuern braucht abgeschafft zu werden, nur Steuertarife und Abschreibungsregeln sind zu ändern, und je nach dem Grad des nationalen Interesses ist ein Übergang zum Quellenlandprinzip bei der Besteuerung von Zinseinkünften zu erwägen.

Der Zeitpunkt für eine Reform ist günstig, denn irgendwelche Gegenmaßnahmen müssen ohnehin ergriffen werden, um sich des erheblichen Sogeffektes zu erwehren, den das Accelerated Cost Recovery System auf das internationale Kapital zur Zeit ausübt. Ideal wäre eine gemeinsam mit den USA vorgenommene Reform von der hier beschriebenen Art, aber als schneller Notbehelf würde es reichen, das neue amerikanische Abschreibungssystem zu kopieren und vorläufig beim Wohnsitzlandprinzip zu verbleiben. Zwar würde diese Maßnahme die Allokationsmängel der bestehenden Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung nicht völlig beseitigen, doch würde sie der Kapitalflucht in die USA entgegenwirken und zugleich einen großen Schritt in Richtung auf ein wachstumsneutrales System der Kapitaleinkommensbesteuerung bedeuten.