

Burger, Andreas; Jäckle, Joachim

Article — Digitized Version

Die fiskalische und verteilungspolitische Problematik von Berлиндarlehen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Burger, Andreas; Jäckle, Joachim (1989) : Die fiskalische und verteilungspolitische Problematik von Berлиндarlehen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 2, pp. 102-105

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136489>

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.

Andreas Burger, Joachim Jäckle

Die fiskalische und verteilungspolitische Problematik von Berlindarlehen

Die Förderung der Berliner Wirtschaft durch Berlindarlehen und der damit verbundene Subventionsaufwand ist beträchtlich. Allein die 1987 gezeichneten Darlehen verursachten Steuerausfälle von rund 700 Mill. DM. Erscheint diese Fördermaßnahme aus fiskalischer und verteilungspolitischer Sicht noch sinnvoll? Welche Alternativen bieten sich an?

Im Rahmen der Berlinförderung hat der Gesetzgeber eine Reihe von Regelungen geschaffen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Berliner Wirtschaft stärken und den Wohnungsbau in Berlin anregen sollen. Hierzu gehören auch die Berlindarlehen. Sie werden von Privatpersonen und Unternehmen gegeben und fließen entweder direkt oder über bestimmte, im Berlinförderungsgesetz näher bezeichnete Kapitalsammelstellen den Berliner Unternehmen und Bauherren zu. Gegenüber marktüblichen Krediten zeichnen sich die Berlindarlehen dadurch aus, daß die privaten Darlehensgeber im Zeichnungsjahr einen bestimmten Anteil des Darlehensbetrages von der Steuerschuld abziehen können. Da viele Anleger aufgrund dieser steuerlichen Förderung bereit sind, eine unterhalb des Marktniveaus liegende Nominalverzinsung zu akzeptieren, fließt den Kreditnehmern in Berlin Fremdkapital zu äußerst günstigen Konditionen zu.

Die Bedingungen, unter denen Berlindarlehen gezeichnet werden können, sind im einzelnen recht unterschiedlich. Bei Darlehen gemäß § 16 Berlinförderungsgesetz, die der Finanzierung betrieblicher Investitionen in Berlin dienen, beträgt der Steuerabzugsbetrag 12 % der Darlehenssumme. Die Verzinsung liegt – bei einer Laufzeit von derzeit 8 bis 12 Jahren – im allgemeinen zwei bis drei Prozent unterhalb des Zinssatzes für vergleichbare Finanzanlagen. Demgegenüber ist bei Darlehen gemäß § 17 BerlinFG, die zur Finanzierung von

Baumaßnahmen in Berlin vergeben werden, ein einmaliger Abzug von 20 % des Darlehensbetrages bei der Einkommensteuerschuld möglich. Hierbei handelt es sich entweder um unverzinsliche, in gleichen Jahresbeträgen zu tilgende Darlehen mit einer Laufzeit von zehn Jahren oder um verzinsliche Darlehen mit einer Laufzeit von mindestens 25 Jahren.

Von 1962 bis 1987 wurden insgesamt Berlindarlehen in Höhe von 47,4 Mrd. DM gezeichnet¹. Der damit verbundene Subventionsaufwand ist nach wie vor erheblich. Allein für die im Jahr 1987 gezeichneten Berlindarlehen in Höhe von 4,4 Mrd. DM beliefen sich die Steuerausfälle auf 700 Mill. DM². Diese staatlichen Mittel begünstigen in erster Linie die Kreditnehmer in Form geringerer Zinszahlungen. Soweit jedoch der gewährte Steuerabzug dazu führt, daß die Rendite von Berlindarlehen über dem Niveau vergleichbarer Anlageformen liegt, werden auch die Darlehensgeber begünstigt.

Zur Beurteilung der Berlindarlehen können unterschiedliche Kriterien herangezogen werden. Die folgenden Ausführungen befassen sich lediglich mit der Frage, ob die derzeitige Förderung der Berliner Wirtschaft durch Berlindarlehen aus fiskalischer und verteilungspolitischer Sicht sinnvoll ist. In diesem Zusammenhang wird auch untersucht, ob eine direkte Subventionierung in Form von Zinszuschüssen zu einer geringeren fiskalischen Belastung führen würde. Dabei werden die den Berlindarlehen zugrunde liegenden Zielsetzungen nicht in Frage gestellt.

Andreas Burger, 29, Dipl.-Volkswirt, und Joachim Jäckle, 29, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg.

¹ Vgl. Jahresbericht 1987 der Landeszentralbank in Berlin.

² Vgl. Subventionsbericht 1985-88, BT-Drucksache II/1338, S. 152; sowie Jahresbericht 1987 der Landeszentralbank Berlin.

Das Entscheidungskalkül der Anleger

Berlindarlehen werden unter der Voraussetzung eines rationalen Verhaltens der Anleger nur dann gezeichnet, wenn ihre Nettorendite mindestens ebenso hoch ist wie die vergleichbarer Finanzanlagen. Ob dies der Fall ist, hängt in erster Linie von dem Grenzsteuersatz des Steuerpflichtigen ab. Dies soll im folgenden am Beispiel der unverzinslichen Berlindarlehen nach § 17 BerlinFG verdeutlicht werden.

Unverzinsliche Darlehen nach § 17 BerlinFG sind für den Darlehensgeber dann vorteilhaft, wenn der Barwert des Steuerabzugs von 20 % über dem Barwert der Zinserträge einer vergleichbaren Anlage liegt. Bei der Vergleichsanlage handelt es sich um eine Vermögensanlage, die hinsichtlich Verzinsung, Tilgung und Laufzeit dem Berlindarlehen entspricht. Da sich durch den Steuerabzug das Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen um diesen Betrag erhöht, müssen die Nettoerträge der Vergleichsanlage, d. h. deren Zinserträge nach Steuern, als Vergleichsgröße herangezogen werden. Das Vorteilskriterium für den Anleger lautet dann³:

$$(1) \quad 0,2 \cdot D \geq (D \cdot q^n - r \cdot \frac{q^n - 1}{q - 1}) \cdot \frac{1}{q^n}$$

- D = Darlehensbetrag
- q = Nettozinsfaktor der Vergleichsanlage
- n = Laufzeit des Berlindarlehen
- r = Jährliche Tilgung des Berlindarlehen

Die jährliche Tilgung beträgt bei den unverzinslichen Berlindarlehen 10 % des Darlehensbetrages, die Laufzeit zehn Jahre. Setzt man diese Werte in Gleichung (1) ein und löst sie nach q auf, so zeigt sich, daß Berlindarlehen nur dann vorteilhaft sind, wenn der Nettozins vergleichbarer Anlagen nicht mehr als 4,3 % beträgt. In Abhängigkeit vom jeweiligen Grenzsteuersatz lassen sich daraus die zugehörigen Bruttozinssätze errechnen:

$$(2) \quad i_{Br} = \frac{i_N}{(1-t')}$$

- i_{Br} = Bruttozinssatz
- i_N = Nettozinssatz
- t' = Grenzsteuersatz des Steuerpflichtigen

Setzt man für i_N den Wert von 4,3 % ein, so erhält man die in dem Schaubild abgebildete Funktion. Sie grenzt den Bereich ein, innerhalb dessen Berlindarlehen vorteilhafter sind als vergleichbare Anlagen.

Beträgt der Marktzins i_M beispielsweise 6,5 %, so

³ Dabei wird unterstellt, daß der Steuerabzug innerhalb eines Jahres realisiert werden kann. Somit entspricht der Barwert des Steuerabzugs dem nominellen Wert.

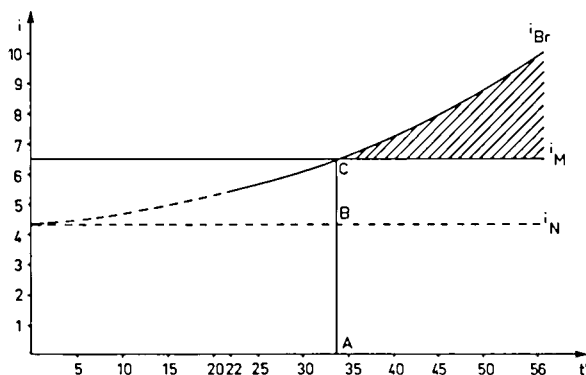
werden Berlindarlehen nur von Anlegern mit einem Grenzsteuersatz von 33,8 % oder mehr gezeichnet.

Dies gilt allerdings nur unter der eingangs aufgestellten Prämisse, daß sich die Anleger rational verhalten. Faktisch dürfte dies keineswegs immer der Fall sein – nicht zuletzt deshalb, weil Berlindarlehen oft in Verbindung mit anderen Anlageformen wie z. B. Lebensversicherungen angeboten werden und dies den Renditevergleich erschwert. Insofern ist zu erwarten, daß Berlindarlehen teilweise auch jenseits der in der Abbildung dargestellten Rentabilitätsgrenze gezeichnet werden.

Fiskalische Beurteilung

Welche Konsequenzen ergeben sich nun für die fiskalische Belastung des Staates? Da die Rendite der unverzinslichen Berlindarlehen vollständig auf den Steuerabzug von 20 % zurückzuführen ist, gibt die Funktion in dem Schaubild auch die Steuerausfälle wieder, die der Staat in Abhängigkeit von dem Grenzsteuersatz des Steuerpflichtigen erleidet, und zwar ausgedrückt als Prozentsatz des Darlehensbetrages. Die anfallenden Steuerausfälle setzen sich aus zwei Komponenten zusammen. Zum einen entstehen unmittelbar Steuermindereinnahmen durch den Steuerabzug von 20 % der Darlehenssumme. Ihr Barwert ist identisch mit dem Barwert der Zinserträge, die sich bei einem mit 4,3 % verzinsten Darlehen ergeben (vgl. Gleichung 1). Der daraus resultierende jährliche Subventionsaufwand läßt sich – auf die Laufzeit des Darlehens verteilt und bezogen auf den Darlehensbetrag – durch die Strecke AB in der Abbildung ausdrücken. Daneben entstehen indirekt Steuerausfälle dadurch, daß den Anlegern in Form des Steuerabzugs steuerfreie Kapitalerträge zufließen. Bei einem Grenzsteuersatz von 38,6 % entsprechen sie der Strecke BC in dem Schaubild.

Die Rendite unverzinslicher Berlindarlehen bei unterschiedlichen Grenzsteuersätzen



Würde der Staat direkt am Kapitalmarkt auftreten und die dort aufgenommenen Kredite durch Zinssubventionen so stark verbilligen, daß das Nominalzinsniveau der Berlindarlehen erreicht wird, so müßte er im Fall der unverzinslichen Berlindarlehen jährlich 6,5 % des Darlehensbetrages aufwenden, wenn der Marktzins 6,5 % beträgt. Die fiskalische Belastung entspräche somit der Strecke AC in dem Schaubild. Vergleicht man diese Belastung mit jener, die bei der Zeichnung von Berlindarlehen anfällt, so zeigt sich, daß ab einem Grenzsteuersatz von 33,8 % Berlindarlehen aus fiskalischer Sicht ungünstiger sind (vgl. den schraffierten Bereich in dem Schaubild). Da Berlindarlehen bei einem Marktzins von 6,5 % erst ab einem Grenzsteuersatz von 33,8 % die Rentabilität vergleichbarer Anlagen erreichen, werden sie bei rationalem Verhalten der Anleger nur von Steuerpflichtigen gezeichnet, deren Grenzsteuersatz über 33,8 % liegt. Somit ist die Förderung der Berliner Wirtschaft durch Berlindarlehen im Normalfall fiskalisch ineffizient.

Dieser Effekt wirkt sich in gleicher Weise bei den verzinslichen Berlindarlehen aus. Die Tabelle zeigt die Bruttorendite von Berlindarlehen nach § 16 BerlinFG, Typ A, bei unterschiedlichen Grenzsteuersätzen.

Die Streuung der Bruttorenditen entsteht wiederum dadurch, daß die Steuerpflichtigen einen bestimmten Darlehensanteil – in diesem Fall 12 % – von der Steuerschuld abziehen können. Bei einem Marktzins von 6,5 % erzielen Steuerpflichtige in der unteren Proportionalzone eine Bruttorendite, die im wesentlichen den Marktkonditionen entspricht. Demgegenüber erhalten Steuerpflichtige mit einem höheren Grenzsteuersatz

eine Zusatzrendite von bis zu 2 %. Die Gesamtbelastung, die der Staat zusätzlich zu tragen hat, hängt deshalb davon ab, wie hoch der Grenzsteuersatz ist, den die Zeichner von Berlindarlehen im Durchschnitt zu zahlen haben.

Die bisherige Kritik bezog sich auf die fiskalische Ineffizienz, die aufgrund der Steuerfreiheit der Steuerabzugsbeträge entsteht. Sie betrifft alle Formen der Berlindarlehen. Bei den unverzinslichen Berlindarlehen nach § 17 BerlinFG kommt hinzu, daß eine Anpassung der Darlehenskonditionen bei nachgebendem Zinsniveau nicht möglich ist. Die fiskalische Ineffizienz dieser Darlehensform ist deshalb um so höher, je niedriger das Marktzinsniveau ist. Außerdem können Berlindarlehen nach § 17 BerlinFG durch Kredite refinanziert werden. Da Unternehmen die Fremdkapitalzinsen gewinnmindernd absetzen können, wird der Staat zusätzlich belastet, wenn die Erträge der Kreditgeber mit einem geringeren Grenzsteuersatz besteuert werden.

Ein zusätzlicher Aspekt ergibt sich, wenn man die Belastung der einzelnen Gebietskörperschaften berücksichtigt. Die steuerliche Förderung belastet nicht nur den Bund, sondern auch die Länder und die Gemeinden entsprechend ihrem Anteil an der Einkommensteuer. Auf diese Weise kann der Bund einen Teil der Lasten, die bei der Berlinförderung entstehen, auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften abwälzen. Für ihn ist die steuerliche Förderung von Berlindarlehen somit eine fiskalisch attraktive Lösung, auch wenn sie für den Staat insgesamt ineffizient ist.

Rendite von Berlin-Darlehen gemäß § 16 Berlinförderungsgesetz, Typ A¹

Grenzsteuersatz	Rendite ² vor Steuern	Zusatzrendite bei einem Marktzins von 6,5 %	jährliche absolute Vergünstigungen bei einem Darlehen in Höhe von 10000 DM
0	5,98	- 0,52	- 52
22	6,54	+ 0,04	4
30	6,83	+ 0,33	33
35	7,06	+ 0,56	56
40	7,31	+ 0,81	81
45	7,62	+ 1,12	112
50	7,98	+ 1,48	148
56	8,52	+ 2,02	202

Verteilungspolitische Sicht

Die Gestaltung der Berlindarlehen läßt es angemessen erscheinen, auch Verteilungsgesichtspunkte anzusprechen. Es soll im folgenden gezeigt werden, welche Vorteile Berlindarlehen für bestimmte Einkommenschichten haben. Wie ausgeführt, läßt sich der Gesamtvorteil aus der Zeichnung von Berlindarlehen in zwei Teile zerlegen. Zum einen ergibt sich aus der Möglichkeit, die Steuerschuld um einen bestimmten Prozentsatz der Darlehenssumme zu verringern, eine für alle Einkommenschichten gleich hohe Nettoverzinsung. Zum anderen ist aber die Besteuerung des Anlegers zu berücksichtigen und zu fragen, wie hoch die Bruttoverzinsung einer Geldanlage sein müßte, um denselben Nettoeffekt zu erzielen. Diese fiktive Bruttorendite ist abhängig vom Grenzsteuersatz des Anlegers. Je höher der Grenzsteuersatz ist, desto höher ist die Bruttorendite und umgekehrt. Bei Einkommen mit einem Grenzsteuersatz von 0 entspricht der Netto- dem Bruttovorteil.

¹ Konditionsübersicht der Berliner Industriebank AG vom 25. 2. 1988 sowie eigene Berechnungen. Ersparnisse bei der Kirchensteuer, die aufgrund der Minderung der Einkommensteuerschuld eintreten können, wurden bei der Renditeberechnung nicht berücksichtigt.

² Die Rendite vor Steuern der Berlindarlehen ergibt sich als fiktiver Ertrag vor Steuern, da der Ertrag aus den Darlehen auch steuerfreie Elemente enthält.

Aus diesem Tatbestand können zwei Ergebnisse abgeleitet werden:

□ Wird die Besteuerung von Kapitalerträgen mitberücksichtigt, so folgt für Bezieher hoher Einkommen durch die Zeichnung von Berлиндarlehen eine ungleich höhere Bruttorendite als für Bezieher niedriger Einkommen. Dieser Zusammenhang wird aus der Tabelle deutlich. Umgekehrt formuliert: Im Vergleich zu einer alternativen Geldanlage erzielen Bezieher hoher Einkommen eine höhere Nettorendite als Bezieher niedriger Einkommen. Damit wird für ein und denselben Anlagetatbestand eine mit dem Grenzsteuersatz variierende Bruttoverzinsung gewährt. Die Zeichnung einer Anleihe auf dem Kapitalmarkt gewährt gegenüber allen Marktteilnehmern dieselbe Bruttorendite, die Nettorendite sinkt mit steigendem Grenzsteuersatz. Die Begünstigung höherer Einkommen durch die höhere Bruttorendite ist auch in absoluten Beträgen beträchtlich, wie ein einfaches Beispiel mit Zahlenwerten aus der Tabelle zeigt: Ausgehend von einem Marktzinssatz von 6,5% und einer Darlehenshöhe von 10000 DM erhält der Anleger in der unteren Proportionalzone gegenüber einer Marktanlage einen Vorteil von jährlich 4 DM. Bei Anlegern aus dem Bereich der oberen Proportionalzone liegt dieser Vorteil im genannten Beispiel bei über 200 DM jährlich, das heißt beim 50fachen.

□ Da der Vorteilsrechnung die Bruttobetrachtung zugrunde liegen muß, ergibt sich ein weiterer Begünstigungseffekt für Bezieher höherer Einkommen. Je höher der Grenzsteuersatz des Einkommensbeziehers ist, desto höher kann der Marktzinssatz sein, ohne daß eine Anlage in Berлиндarlehen unvorteilhaft wird. Für Bezieher von Einkommen mit einem Grenzsteuersatz von 0 ist dagegen eine Zeichnung von Berлиндarlehen unrentabel. Bei den unverzinslichen Darlehen reicht dieser Tatbestand bis in mittlere Einkommensschichten, insbesondere dann, wenn der Marktzinssatz sehr hoch ist. Für Bezieher von Einkommen, die den Spitzensteuersatz zu bezahlen haben, ist eine Anlage in Berлиндarlehen deshalb nur in ausgesprochen seltenen Fällen nicht mehr rentabel.

Aus verteilungspolitischer Sicht gibt es noch einen weiteren Kritikpunkt. Die Zeichnung von Berлиндarlehen ist so gestaltet, daß der Umfang des Abzugs von der Steuerschuld maximal 50% derselben betragen darf. Damit soll die Inanspruchnahme der steuerlichen Vergünstigung durch diese Darlehen nach oben begrenzt werden.

Dies bedeutet, daß zum Beispiel bei einem Grenzsteuersatz von 22% bis zu 55% des Jahreseinkommens

in Berлиндarlehen angelegt werden können. Das folgt aus der Bedingung:

$$(3) \quad 0,2 D \geq 0,5 \cdot t \cdot Y$$

D = Darlehensbetrag

t = Steuersatz

Y = zu versteuerndes jährliches Einkommen

Der prozentuale Einkommensanteil, der in Berлиндarlehen fließen kann, erhöht sich mit steigendem Einkommen. Bei einem Grenz- und Durchschnittssteuersatz von 56% erreicht diese Relation das 1,4fache des Jahreseinkommens. Insofern wird dem verteilungspolitischen Ziel durch diese Regelung überhaupt nicht entsprochen.

Allerdings dürfte selbst unter Berücksichtigung von Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der Zeichnung der Berлиндarlehen diese Obergrenze praktisch unwirksam sein. Zugunsten einer größeren Transparenz könnte man auf dieses Gestaltungsmerkmal deshalb verzichten.

Folgerungen

Es konnte gezeigt werden, daß Berлиндarlehen weder aus fiskalischer noch aus verteilungspolitischer Sicht befriedigend gestaltet sind. Andere Lösungen, welche zu besseren Ergebnissen führen, sind denkbar.

So könnte der Staat die Begünstigungseffekte für die Gläubiger von Berлиндarlehen dadurch umgehen, daß er selbst Kredite am Kapitalmarkt aufnimmt und diese an Kreditnehmer in Berlin zinsverbilligt weitergibt. Er stellt sich dadurch fiskalisch besser. Auch die verteilungspolitische Problematik ist nicht mehr so groß, da die ungleiche Verteilung der steuerlichen Vorteile aus den Berлиндarlehen für die Gläubiger entfällt. Eine andere mögliche Form der Subvention sind direkte Investitionszuschüsse. Sie könnten gezielter eingesetzt werden und sind ebenfalls sowohl fiskalisch als auch verteilungspolitisch besser als die herkömmlichen Berлиндarlehen. Bei den Alternativen ist gemeinsam, daß die Steuervergünstigung für die Gläubiger entfällt und damit ein Beitrag zum Subventionsabbau geleistet wird, ohne daß die Ziele der Berlinförderung beeinträchtigt werden.

Allerdings hat eine Reform Auswirkungen auf die Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Länder und Gemeinden erhalten entsprechend ihrem Anteil an der Einkommensteuer Mehreinnahmen durch den Wegfall der steuerlichen Vergünstigungen. Dies gilt zwar auch für den Bund, jedoch wird er per saldo zusätzlich belastet, da er die Zinssubventionen bzw. Investitionsprämien allein tragen mußte.