

Bach, Stefan

Article — Digitized Version

Zinsbereinigung als Königsweg? Eine Stellungnahme

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bach, Stefan (1996) : Zinsbereinigung als Königsweg? Eine Stellungnahme, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 3, pp. 150-152

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137336>

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.

schen Empfehlungen. Dies ist insbesondere deshalb bedauerlich, weil er in manchen Teilen seiner Arbeit den Stand der modernen Finanzwissenschaft zu dieser Frage treffend wiedergibt und die in seinen Reformvorschlägen erkennbare Skepsis gegenüber den Wunderwirkungen neuer theoretischer Konzepte durchaus vielen anderen Vertretern der modernen Sozialwissenschaften zu wünschen wäre. Grundlegende Änderungen eines Steuersystems sind sicher keine Spielwiese, auf der Theoretiker Wirtschafts-

politikern bedenkenlos empirische Großversuche empfehlen sollten. Gerade eine sorgfältige Überprüfung der möglichen Folgen, die die Einführung einer zinsbereinigten Einkommensteuer in der Praxis erwarten läßt, spricht jedoch dafür, einen Versuch mit dieser auch theoretischen Wunschzielen genügenden Form der Besteuerung zu wagen. Dies gilt um so mehr, als das Chaos des bisherigen Systems in seinen Konsequenzen keineswegs besser überschaubar ist als eine behutsame Einführung der Zinsbereinigung.

Stefan Bach

Zinsbereinigung als Königsweg ?

Eine Stellungnahme

Grundsätzlich bin ich ebenso wie Knoll und zahlreiche Finanzwissenschaftler fasziniert von der Idee einer zinsbereinigten Einkommensteuer, die gegenüber den übrigen Konsumsteuersystemen bemerkenswerte Vorzüge aufzuweisen scheint. Ich gebe aber noch folgendes zu bedenken.

Wenn auch der klassische Einkommensbegriff der Reinvermögenszugangstheorie aus steuerrechtlichen und rechtsstaatlichen Gründen zu weit greift¹, so steht er doch nach wie vor als grundlegendes dogmatisches Leitbild hinter der von der Steuerrechtswissenschaft entwickelten Markteinkommenstheorie, dergemäß der Einkommensteuer Einkünfte unterliegen, die mit Erwerbsabsicht durch eine marktmäßige Erwerbstätigkeit erwirtschaftet werden². Kapitalerträge fallen unzweifelhaft unter diesen Einkommensbegriff. Eine zinsbereinigte Einkommensteuer, die diese systematisch aus dem Einkommensbegriff aussondert, fällt somit nicht mehr unter die Kategorie der Einkommensteuer. Diese begrifflichen Zusammenhänge haben durchaus auch praktische verfassungsrechtliche Bedeutung. Nach herrschender Meinung ist die bestehende Ordnung der in Art. 106 GG angeführten Steuern verfassungsmäßig gewährleistet. Der Gesetzgeber benötigt demnach eine verfassungsändernde Mehrheit, wenn er neuartige Steuern einführen

oder bestehende Steuern abschaffen oder wesentlich verändern will. Bei einer Überführung der Einkommensteuer in eine persönliche Konsumsteuer würde dies wohl gelten³, ebenfalls für die zinsbereinigte Einkommensteuer.

Ich bleibe dabei, daß die allokativen Nachteile der gegenwärtigen Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung weniger auf deren Höhe als vielmehr auf deren *Struktur* beruhen. Für die beklagten differenzierten Behandlungen nach Investitionsstruktur, Finanzierungsstruktur, Organisationsstruktur (insbesondere Rechtsformwahl), Unternehmensgröße oder Branchenzugehörigkeit ist die gegenwärtige Einkommensbesteuerung (einschließlich der Körperschaftsteuer) ohnehin nur zum Teil verantwortlich. Gewichtiger sind in vielen Fällen die Verzerrungen, die Gewerbesteuer und ertragsunabhängige Vermögensbesteuerung auslösen. Hier besteht dringender steuerpolitischer Handlungsbedarf: Abschaffung von Gewerbesteuer und betrieblicher Vermögenssteuer⁴ sowie eine Reform der Gewerbeertragsteuer, sei es durch deren Umwandlung in eine Wert-

Dr. Stefan Bach, 32, ist Mitarbeiter der Abteilung Öffentlicher Sektor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

¹ Streng genommen müßten unrealisierte Wertsteigerungen, Nutzungswerte eigengenutzter Vermögensgegenstände, Eigenleistungen sowie Lotteriegewinne etc. erfaßt werden, daneben müßte auch die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen in die Einkommensteuer integriert werden.

² K. Tipke, J. Lang: Steuerrecht, 14. Aufl., S. 213.

³ D. Birk: Verfassungsrechtliche Grenzen der Konsumbesteuerung, in: M. Rose (Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin 1991, S. 358 ff.

schöpfungsteuer (wie nach wie vor mehrheitlich von der Wissenschaft empfohlen) oder durch Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer (wohin die Finanzpolitik tendiert).

Senkung der Kapitalkosten?

In Schwellen- oder Transformationsländern mit großem Kapitalbedarf, hoher Kapitalproduktivität und schlechtem Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten ist eine Stärkung der inländischen Ersparnisbildung anders zu beurteilen als in hochentwickelten, kapitalreichen und wachstumsarmen postindustriellen Gesellschaften mit niedriger Kapitalproduktivität. Wenn die westdeutsche Wirtschaft heute ein Standortproblem hat⁵, dann liegt dieses bestimmt nicht in der mangelnden Verfügbarkeit von Kapital. Deutschland genießt auf den internationalen Kapitalmärkten nach wie vor größtes Vertrauen. Allenfalls mangelt es an rentierlichen Sachinvestitionen. Ob eine Abschaffung der Kapitaleinkommensbesteuerung die inländischen Kapitalkosten tatsächlich senkt, ist in einer offenen und tief in die internationalen Kapitalmärkte verflochtenen Volkswirtschaft kurz- bis mittelfristig eher zweifelhaft: Das Zins- und Renditeniveau wird stark durch die Geldpolitik und die internationalen Kapitalmärkte beeinflusst; für die Reaktionen der internationalen Kapitalströme spielt die inländische Besteuerung natürlicher Personen nur eine untergeordnete Rolle, hier sind die speziellen Regelungen des internationalen Steuerrechts (Doppelbesteuerungsregelungen) sowie der ausländischen Steuersysteme relevant. Die Sachkapitalbildung inländischer Steuerpflichtiger fördert die zinsbereinigte Einkommensteuer allenfalls mittelbar; sie befreit die Kapitalerträge generell, unabhängig davon, ob im Inland oder im Ausland investiert wird.

Die mit der kräftigen Anhebung des Sparerfreibetrages auf 6000 DM verbundene weitgehende Freistellung von Zinseinkünften, die bisher ohnehin nur zum geringen Teil den Finanzbehörden deklariert wurden, ist eine Sache, die Aufhebung der gesamten Kapitaleinkommensbesteuerung eine andere. Die zinsbereinigte Einkommensteuer würde die traditionelle Einkommensteuer auf eine Lohnsteuer, kombiniert mit einer Übergewinnsteuer, reduzieren. Hier wird zwar der Kern der österreichisch-neoklassischen Kapitaltheorie freigelegt, die allein menschliche Arbeit

und natürliche Ressourcen als originäre und selbständige Produktionsfaktoren sieht; Kapital, Kapitalproduktivität und Kapitaleinkommen entstehen dagegen durch einen temporären Konsumverzicht, der „mehrergebige Produktionsumwege“ ermöglicht⁶. Den allgemein verbreiteten sozialen und steuerpolitischen Gerechtigkeitsvorstellungen dürfte ein solches Steuersystem indes kaum entsprechen.

Verteilungswirkungen

Zugegebenermaßen bezieht sich die Darstellung der Verteilungswirkungen wie auch der finanziellen Wirkungen auf ein konstantes Mengengerüst. Nun läßt sich argumentieren, daß ein allokativ verbessertes Steuersystem durch dynamische Wachstumswirkungen neue Verteilungsspielräume eröffnet – gemäß der alten ordo- und neoliberalen Metapher, zunächst den zu verteilenden Kuchen zu vergrößern, bevor es ans (um)verteilen geht. Selbst wenn dem so wäre: Das Sparverhalten der Haushalte nach Einkommensgruppen zeigt, daß in nennenswertem Umfang allein die Haushalte im mittleren und vor allem im oberen Einkommensbereich Vermögen bilden, und dies dürfte sich auch auf absehbare Zeit nicht ändern. Dabei handelt es sich nicht nur um Fremdkapitaltitel, deren Kapitalerträge schon seit längerem faktisch (durch Steuerumgehung bzw. -hinterziehung) und mittlerweile auch weitgehend legal (mittels Freibetrag) steuerbefreit sind, sondern auch um Beteiligungskapital und erst recht um ähnliche Formen der Sachvermögensbildung im Rahmen von unternehmerischen Betätigungen, deren Kapitalerträge zusätzlich freigestellt werden sollen.

Ohnehin hat die Finanzpolitik bereits seit Mitte der achtziger Jahre die Einkommen über die marktmäßige Entwicklung hinaus zugunsten von Unternehmertätigkeit und Kapitalvermögen und der „Besserverdienenden“ umverteilt. Damit sollten vor allem die Angebots- und Standortbedingungen verbessert werden⁷. Es fehlen jedoch überzeugende Belege dafür, daß dies erfolgreich war. Daneben dürfte die fortschreitende Entwicklung zur postindustriellen „Risikogesellschaft“ die sozialen Konflikte und Polarisierungen weiter verschärfen; erwähnt seien hier nur die andauernde Massenarbeitslosigkeit, Veränderungs-

⁴ S. Bach, B. Linscheidt: Die Neuregelung der einheitswertabhängigen Besteuerung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 11, S. 592 ff.

⁵ Bekanntlich ist das DIW der Meinung, West-Deutschland habe kein Standortproblem. Vgl. dazu DIW-Wochenbericht 38/1995, S. 653 ff.

⁶ Klassisch E. v. Böhm-Bawerk: Kapital und Kapitalzins, Zweite Abteilung: Positive Theorie des Kapitals, 4. Aufl., 1. Bd., Jena 1921; ders.: Kapital, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 5. Bd., Jena 1923, S. 576 ff.

⁷ DIW-Wochenbericht 37/1993, S. 501 ff.; zur jüngsten Entwicklung auch C. Schäfer: Soziale Polarisierung bei Einkommen und Vermögen, in: WSI-Mitteilungen 10/1995, S. 605 ff.

prozesse der Familien- und Sozialstruktur wie auch der Lebens- und Arbeitskarrieren, die die sozialen Sicherungssysteme vor neue Herausforderungen stellen.

Knoll setzt vor allem auf die ersatzlose Abschaffung von Steuervergünstigungen und Sonderregelungen allgemein. Da diese vor allem von Steuerpflichtigen mit den hohen marginalen Steuersätzen ausgenutzt werden, entstehen neben unsinnigen Allokationseffekten ungünstige Verteilungswirkungen. Zugleich will er damit die Steuerausfälle kompensieren, die sich durch die Freistellung der Kapitalerträge ergeben.

Steuervergünstigungen streichen?

Meine Kritik am „steuerpolitischen Mehrzweck-interventionismus“ bezieht sich im wesentlichen auf die Ausgestaltung der steuerlichen Förderung als Abzug von der Bemessungsgrundlage. Lenkungs-normen sollten so weit wie möglich aus dem Steuerrecht herausgenommen werden – dafür sprechen allokativen und distributiven Aspekte⁸. Wer jedoch Subventionen im Gewande von Steuervergünstigungen auf breiter Front ersatzlos streichen will – wie dies Knoll offenbar vorschwebt –, muß deren Förderziele in Frage stellen und den Kampf mit den Gruppeninteressen aufnehmen. Betrachtet man die Steuervergünstigungen nach Förderzielen, so steht bei den Mindereinnahmen die Wohnungspolitik an erster Stelle: Die steuerliche Wohneigentumsförderung schlägt gegenwärtig (1995) mit gut 15 Mrd. DM zu Buche⁹; hinzu kommen die degressiven Abschreibungen für Wohnungsbauinvestitionen im Zusammenwirken mit steuerfreien Veräußerungsgewinnen, die zwar in keinem Subventionsbericht auftauchen, jedoch Steuerausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe auslösen dürften¹⁰.

Die Wohnungsbauförderung sollte längerfristig vollständig aus dem Steuerrecht herausgenommen und als direkte Förderung ausgestaltet werden, so wie es bei der steuerlichen Wohneigentumsförderung von 1996 an geschieht. Abschaffen oder schnell abbauen wird man sie wohl kaum; dies würde kurz- bis mittelfristig große Turbulenzen auf den Wohnungsmärkten

auslösen. Gleiches gilt für die Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz, die laut Subventionsbericht 9,3 Mrd. DM (1995) ausmachen¹¹, sowie für die übrigen Abschreibungsvergünstigungen der „Siebener Paragraphen“. Der lange Katalog der sonstigen Steuervergünstigungen ist zwar in vielen Bereichen dringend korrekturbedürftig, größere Mehreinnahmen lassen sich hier aber nicht erzielen.

Die Bareis-Kommission hat darüber hinaus zahlreiche Vorschläge zum Abbau von einkunftsartenspezifischen Steuerbefreiungen, Steuerermäßigungen, Freibeträgen und ähnlichen Sonderregelungen (z.B. Besteuerung der Landwirtschaft, der Alterseinkünfte) gemacht, die steuersystematisch sehr zu begrüßen sind und auch mit erheblichen Mehreinnahmen einhergehen würden¹². Deren Rezeption in der finanzpolitischen Willensbildung verdeutlicht allerdings, daß die Bedeutung steuersystematischer Bereinigungen und deren finanzielle (und damit auch belastungsmäßige) Auswirkungen in umgekehrtem Verhältnis zu deren finanzpolitischer Akzeptanz und Durchsetzbarkeit stehen. Einmal mehr zeigt sich die alte Regel: „Alte Steuern sind gute Steuern.“¹³

Diese entmutigenden Umstände sollten die Wissenschaft jedoch keineswegs davon abhalten, systematische und „organische“ Steuerreformentwürfe zu erarbeiten und diese der Finanzpolitik vorzutragen, auch wenn dies in nicht wenigen Fällen – gleichsam gebetsmühlenhaft „ceterum censeo“ – einen langen Zeitraum erfordern kann. Paradigmenwechsel sind ja nicht zuletzt auch eine Generationenfrage. Grundsätzliche Neuorientierungen der direkten Besteuerung wie die zinsbereinigte Einkommensteuer, aber auch Cash-flow-Unternehmenssteuern oder die persönliche Konsumsteuer weisen neue Wege aus zahllosen Holzwegen und Sackgassen des umsichgreifenden Steuerchaos, da stimme ich mit Knoll unbedingt überein. Daß die zinsbereinigte Einkommensteuer dabei den „Königsweg“ darstellen soll, die Botschaft hör ich wohl, allein mir fehlt der Glaube. Jedenfalls erscheint mir die praktische wirtschaftspolitische Relevanz derartiger Konzepte nicht überzeugend dargelegt. Das primäre Problem der gegenwärtigen Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung ist deren Struktur; diese läßt sich auch innerhalb des tradierten Einkommensteuersystems bereinigen.

⁸ So auch die Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer („Bareis-Kommission“), These 4.

⁹ DIW-Wochenbericht 39/1995, S. 677.

¹⁰ Die Einkommensteuerstatistik 1989 weist Verluste aus Vermietung und Verpachtung in Höhe von 25,8 Mrd. DM nach; davon dürften knapp 24 Mrd. DM auf die Wohnungsvermietung entfallen. Vgl. dazu S. Bach, B. Bartholmai: Immobilienvermögen privater Haushalte, Projektbericht des Statistischen Bundesamts, Wiesbaden 1995, S. 58 ff.

¹¹ Fünfzehnter Subventionsbericht, Bundestags-Drucksache 13/2230, S. 20.

¹² Bareis-Kommission, a.a.O., Thesen 5-9.

¹³ Dazu S. Bach: Warum sind alte Steuern gute Steuern?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 3, S. 151 ff.