

Die Überwindung von Kapitalfehlallokationen durch eine Besteuerung von Sollzinseinkommen*

Von Johannes Hackmann, Hamburg

I. Einleitung

Daß eine Einkommensteuer die Kapitalbildung allokativ ungünstig beeinflusst, ist altbekannt. Seit langem wird herausgestellt, eine Einkommensteuer bewirke eine „Doppelbelastung des Sparens“: Die auf die Steuerpflichtigen entfallende abgezinste Steuerlast ist bei konsumtiver Einkommensverwendung niedriger als bei einem ertragbringenden Sparen. Die Einkommensteuer begünstigt also den Gegenwartskonsum. Bei einer entsprechenden Zinsreagibilität¹ des Sparens hat das eine Minderversorgung mit Kapital im Vergleich damit zur Folge, daß sich die Steuern ohne diese Spardiskriminierung beschaffen ließen. Es könnte erwartet werden, daß dieser Sachverhalt vom Begriff der Kapitalfehlallokation erfaßt werden soll. Das ist nicht der Fall. Der hier zugrunde gelegte Begriff von Kapitalfehlallokation bezieht sich nicht auf das angemessene Kapitalversorgungsniveau, sondern vielmehr auf die Aufteilung des gebildeten oder zu bildenden Kapitals auf unterschiedliche Verwendungen. Dementsprechend steht im Vordergrund dieser Abhandlung auch nicht die Verletzung der Bedingungen

* Erweiterte und überarbeitete Fassung eines am 7.1.92 im „Münchener Wirtschaftswissenschaftlichen Kolloquium“ gehaltenen Vortrags. Den Diskutanten danke ich für ihre kritischen Stellungnahmen, die zu einer Reihe von Verbesserungen Anlaß gegeben haben.

¹ Strenggenommen muß eine entsprechende „Steuerempfindlichkeit“ vorliegen. Das übliche Gleichsetzen von Zins- mit Steuerreagibilität ist vermutlich nicht übermäßig problematisch, andererseits aber auch nicht so selbstverständlich wie bei ökonomischen Analysen gemeinhin verfahren wird. Würden Steuerpflichtige aus Altruismus und Staatstreue die Steuereinnahmen des Staates nicht als „verloren“ werten und hätten sie marginal ein gleiches Interesse an der staatlichen Einnahmeerzielung wie an ihrem eigenen finanziellen Vorteil, wäre es für die anstehenden Erörterungen fehlerhaft, die Argumentation auf Zinsreagibilitäten oder – später – Nettoreagibilitäten der Vermögenshaltung abzustellen. Bei solchen individuellen Verhaltensweisen gäbe es keine auf die Substitutionseffekte einer Einkommensteuer zurückzuführenden Zusatzlasten der Besteuerung. Auch die hier zur Erörterung stehenden einkommensteuerlich bedingten Kapitalfehlallokationen gäbe es dann nicht.

intertemporaler Konsumneutralität durch eine Einkommensteuer, die das jüngere Engagement vieler Finanztheoretiker zugunsten einer (Konsum-)Ausgabensteuer begründet².

Die hier zu erörternden Kapitalfehlallokationsprobleme würden bei einer idealen Einkommensteuer, so wie sie von finanzwissenschaftlicher Seite überwiegend konzipiert wird, nicht existieren. Es sind Probleme der Umsetzung der Idee der Einkommensbesteuerung in die Steuerpraxis, die den Problemhintergrund dieser Abhandlung bestimmen. Auf drei Gründe für die bestehenden praktischen Umsetzungsprobleme sei hingewiesen. Zunächst, es ist wohl nicht vorstellbar, die Einkommensäquivalente des Konsumvermögens in der Weise in die Einkommensbesteuerung einzubeziehen, wie es aus der Sicht der Theorie der Einkommensbesteuerung zu wünschen wäre. Ein zweiter Grund resultiert aus den mit der Feststellung des Bezugs von Kapitaleinkommen verbundenen Problemen. Drittens sind Kapitalfehlallokationen die Folge davon, daß es Schwierigkeiten macht, Wertsteigerungen am ruhenden Vermögen oder Veräußerungsgewinne im Bereich des Privatvermögens so als steuerliches Einkommen zu erfassen, wie es aus der Sicht des Einkommensbegriffs des Reinvermögenszugangskonzepts idealiter zu geschehen hätte.

In dieser Arbeit geht es um die Überwindung von Kapitalfehlallokationen real existierender Einkommensteuern durch eine Besteuerung von Sollzinseinkommen (Sollzinsbesteuerung). Genaugenommen wird die herkömmliche Einkommensteuer dabei um eine Sollzinsbesteuerungskomponente ergänzt. Dies geschieht dadurch, daß die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage der Steuerpflichtigen um ein Sollzinseinkommen verbreitert wird. Dieses Sollzinseinkommen ist als das Kapitaleinkommen bzw. als die Zinserträge konzipiert, die der jeweilige Steuerpflichtige erzielt hätte, hätte er in Gegenwart und Vergangenheit gar nicht oder nur in Höhe eines bestimmten Freibetrags konsumiert. Die Sollzinsbesteuerung löst mithin im Falle einer konsumtiven Einkommensverwendung dieselben steuerlichen Belastungsfolgen aus wie in dem Falle, daß das bezogene Einkommen für die

² Nach meiner Vermutung wird die allokativen Bedeutung der Verletzung der Bedingungen intertemporaler Konsumneutralität durch eine Einkommensteuer vielfach überschätzt. Die Aufteilung des Vermögens auf unterschiedliche Verwendungen dürfte mehr im Argen liegen. Für eine ähnliche Einschätzung s. *J. A. Kay* (Mitglied der Meade-Kommission) in einem Kommentar zu *B. Bracewell-Milnes: The Meade-Report and the Taxation of Capital*, in: *British Tax Review* 1979, S. 42, wie auch *D. Bradford: Untangling the Income Tax*, Cambridge u. a. O. 1986, S. 188. Für eine Relativierung der Lebenszyklushypothese, die als Rechtfertigung dient, Sparentscheidungen als Entscheidungen für Zukunftskonsum zu deuten s. etwa *L. J. Kotlikoff* (Hrsg.), *What Determines Savings*, Hong Kong 1989.

Erzielung eines weiteren Einkommens eingesetzt wird. Gewissermaßen wird die herkömmlich erfolgende Doppelbelastung des Sparens durch eine Doppelbelastung auch des Konsums ergänzt; dadurch wird die einkommensteuerliche Begünstigung des Gegenwartskonsums aufgehoben³. Unter den üblichen neoklassischen Modellbedingungen realisiert das Sollzinsbesteuerungsverfahren die Bedingungen intertemporaler Konsumneutralität demzufolge genauso wie eine „Ausgabensteuer“ (expenditure tax), bei der die Steuer nach der Höhe der persönlichen Konsumausgaben bemessen wird⁴.

In dieser Abhandlung werden einzelne einkommensteuerlich bedingte Kapitalfehlallokationen näher erläutert, und es wird dargelegt, weshalb eine Sollzinsbesteuerung sie beseitigt. Die zu thematisierenden Kapitalfehlallokationen⁵ beziehen sich zum einen auf die Nutzung des volkswirtschaftlichen Sachkapitalbestandes als Produktiv- und als Konsumvermögen und zum anderen auf das Geldanlageverhalten und die sich daraus für die Eigenkapitalausstattung von Unternehmen ergebenden Konsequenzen. Der Einfachheit halber wird in dieser Arbeit durchweg für einen idealtypischen Rahmen argumentiert. Zu den vereinfachenden Annahmen gehört es, daß Übergangsprobleme der Einführung der Sollzinsbesteuerung ausgeklammert werden. Es wird mithin eine Art Langfristbetrachtung vorgenommen; damit wird also etwa unterstellt, die Sollzinsbesteuerung sei schon hinreichend lange in Kraft und alle Anpassungsvorgänge seien abgeschlossen.

³ Die grundlegenden formelmäßigen Zusammenhänge finden sich nachfolgend unter II. 3; für eine ausführlichere Verfahrensbeschreibung siehe vor allem *J. Hackmann*: Die Durchsetzung der Zinsbesteuerung, erscheint 1992 in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 49. Dort findet sich auch ein formaler Beweis der intertemporalen Konsumneutralität der Sollzinsbesteuerung.

⁴ Die Ersetzung der herkömmlichen Einkommen durch eine solche Ausgabensteuer ist seit Mitte der 70er Jahre vielfach gefordert worden. Einschlägig sind die Arbeiten von *D. Bradford* (Hrsg.): Blueprints for Basic Tax Reform, 2. rev. Aufl., Arlington 1984, von *S. O. Lodin*: Progressive Expenditure Tax – an Alternative. A Report of the 1972 Government Commission on Taxation, Stockholm u. a. O. 1978, und von der Meade-Kommission, *J. E. Meade* (Chairman): The Structure and Reform of Direct Taxation, London 1978. Im deutschsprachigen Bereich ist aus jüngerer Zeit zu verweisen auf den 1989 abgehaltenen Kongreß zur konsumorientierten Besteuerung (s. *M. Rose* (Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin u. a. O. 1991).

⁵ Aus neoklassischer Modellsicht begünstigen die real existierenden Einkommensteuern auch das Humankapital relativ zum Produktivvermögen. Ob und unter welchen Bedingungen dies eine „Kapitalfehlallokation“ zur Folge hat, ist m. E. nicht so offenkundig wie es einfache neoklassische Denkansätze nahelegen, die die Nichtveräußerbarkeit des Humankapitals (Verbot der Sklaverei) außer acht lassen. Diese Problematik wird hier deshalb nicht ausführlicher thematisiert, wengleich die Sollzinsbesteuerung grundsätzlich auch die einkommensteuerliche Diskriminierung der Humankapitalbildung beseitigt, sofern die „Bildungsausgaben“ im Rahmen der Sollzinsbesteuerung als Konsumausgaben behandelt werden.

Weiter wird im allgemeinen eine Übereinstimmung von Soll- und Habenzinssätzen und eine Übereinstimmung der Zinssätze mit der volkswirtschaftlichen Grenzproduktivität des Kapitals angenommen. Grundsätzlich sollen also Bedingungen vorliegen, die üblicherweise als Kennzeichen eines „vollkommenen Kapitalmarkts“ gelten.

II. Die Aufteilung volkswirtschaftlichen Sachkapitals auf Produktiv- und Konsumvermögen

1. Die grundlegenden Wirkungszusammenhänge

a) Eine graphische Illustration

Finanzwissenschaftlich ideale Einkommensteuern belasten die Einkommensäquivalente des Konsumvermögens. Real existierende Einkommensteuern sehen davon gemeinhin ab⁶. Dafür gibt es gute verwaltungsmäßige Gründe; eine die Umstände des Einzelfalls berücksichtigende und zugleich verlässliche direkte Ermittlung dieser Einkommensäquivalente dürfte unter modernen Verhältnissen nicht möglich sein⁷. Diese Nichterfassung hat nun jedoch allokativ problematische Auswirkungen.

⁶ Diese Problematik ist in der Literatur mit Blick auf die Nutzungswerte eigener Wohnungen ausführlich erörtert worden. Verwiesen sei hier auf *H. Aaron: Income Taxes and Housing*, in: *American Economic Review* 60 (1970), S. 789ff., *E. R. Rolph: Discriminatory Effects of the Income Tax Treatment of Owner-occupants*, in: *National Tax Journal* 26 (1973), S. 471ff. sowie aus jüngerer Zeit auf *J. R. Follain and D. C. Ling: The Federal Tax Subsidy to Housing and the Reduced Value of the Mortgage Interest Deduction*, in: *National Tax Journal*, Bd. 44 (1991), S. 147ff. – *Rolph* empfiehlt (s. S. 283), die Einkommensäquivalente der Nutzung eigener Wohnungen grundsätzlich über eine unterstellte Verzinsung der Wohnungsausgaben zu ermitteln. Im Effekt läuft das auf das hinaus, was auch die hier zur Erörterung stehende Sollzinsbesteuerung bewirkt. Anders als bei der Sollzinsbesteuerung will *Rolph* ein fiktives Zinseinkommen aber nur für die Ausgaben für eigengenutzte Wohnungen berechnen. Auch motiviert er die Nichtberücksichtigung von Abnutzungen für die Berechnung fiktiver Zinseinkommen damit, daß die Wertsteigerungen des Wohnungseigentums die Abnutzungen im großen und ganzen ausgleichen.

⁷ In Deutschland wurden die einkommensmäßigen Nutzungsvorteile eigener Wohnungen von 1806 bis 1986 besteuert (*H. Nieskens, Die Konsumgutlösung im Bereich der Immobilienbesteuerung*, Frankfurt 1989). Übergangsweise geschieht das noch heute. Diese Regelung war allerdings vielfach zu einem bloßen Subventionsinstrument degeneriert (*R. Fecht: Zur Einkommensbesteuerung der Selbstnutzung von Wohnungseigentum*, in: *Finanzarchiv*, N.F., Bd. 41 (1983), S. 481). Im übrigen haben die Erfahrungen mit dieser Vorschrift die oben geäußerte Vermutung bestätigt, daß eine direkte Ermittlung der Nutzungsvorteile von Konsumvermögensgütern verwaltungsmäßig problematisch ist. Zu fragen ist jedoch, ob bei eigenen Wohnungen über intelligenterere und sachgerechtere Pauschalierungsverfahren, als sie § 21a EStG vor-

Die allokativen Schädlichkeit hängt grundsätzlich von der Zinsreagibilität der Produktiv- und Konsumvermögenshaltung ab, und zwar so, wie es die Abbildung 1 verdeutlicht. Für diese Graphik wird von einem gegebenen volkswirtschaftlichen Sachvermögens- bzw. Kapitalbestand ausgegangen⁸. Dieses Vermögen kann entweder als Produktiv- oder als Konsumvermögen gehalten werden. Die Kurve AB informiert darüber, wie sich die Kapitalgrenzproduktivität in Abhängigkeit von der Ausstattung einer Volkswirtschaft mit Produktivkapital entwickelt; die Kurve CD informiert über den in Geld bewerteten Grenzertrag des Konsumvermögens. In einer Welt ohne Einkommensbesteuerung wird ein neoklassischer Nutzenmaximierer in einem risikofreien Kontext das Gesamtvermögen so auf Konsumtiv- und Produktivvermögen aufteilen, daß die marginalen Einkommensäquivalente

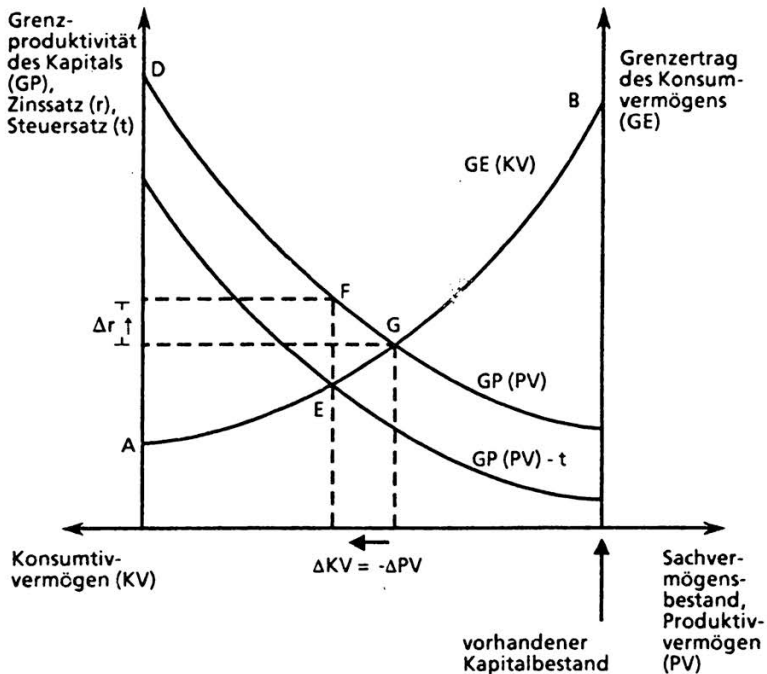


Abb. 1: Der Effekt einer Einkommensteuer auf die Sachvermögensaufteilung

sieht, nicht doch eine einigermaßen befriedigende Erfassung des Nutzungswertes eigener Wohnungen möglich ist.

⁸ Dies ist eine verbreitete Annahme, wenn der Einfluß der Nichtbesteuerung der Einkommensäquivalente eigengenutzter Wohnungen für die Kapitalallokation untersucht wird. Vermutlich ist diese Annahme (vgl. die obige Anmerkung 2.) nicht problematisch. Für eine relativierende Sicht s. jedoch *R. van Order: Housing Taxes, and Capital Allocation*, in: *Journal of Public Economics* 42 (1990), S. 387 ff.

der Konsumvermögenshaltung mit der Grenzproduktivität des Kapitals übereinstimmen. Die Situation G beschreibe die sich so ergebende Vermögensaufteilung, wenn keine Einkommensbesteuerung erfolgt.

Wie beeinflusst nun eine herkömmlich erhobene Einkommensteuer diese Vermögensaufteilung? Für die vereinfachende Erörterung dieser Frage werde unterstellt, die Einkommensteuer würde das Niveau der Vermögensbildung nicht ändern⁹. Wird nun eine Einkommensteuer erhoben, verschiebt das die Nettorentabilitätskurve des Produktivvermögens steuersatzproportional nach unten. Ist ein Schuldzinsenabzug generell zugelassen und werden die Einkommensäquivalente des Konsumvermögens durch die Einkommensteuer nicht belastet, beeinflusst die Einkommensteuer diese Rentabilität jedoch nicht. In dem in der Graphik betrachteten Fall käme es so um ΔKV zu einem höheren Konsumvermögen, und es resultierte aus der allokativen Überversorgung ein statischer Wohlfahrtsverlust in Höhe der Fläche EFG. Auch wäre die Volkswirtschaft durch ein höheres Zinsniveau und somit durch eine höhere Produktivität des Produktivvermögens gekennzeichnet. Die Arbeitsproduktivität und damit das Lohnniveau wären jedoch unter neoklassischen Vollbeschäftigungsbedingungen niedriger bzw. bei entsprechenden Lohnstarrheiten wäre die Arbeitslosigkeit höher.

b) Exemplifizierungen

Auch wenn – wie noch auszuführen – die Graphik die deutschen Steuerverhältnisse nur unangemessen abbildet, so lohnt es sich doch, die sich in ihr zeigende Kapitalfehlallokation konkreter zu beschreiben. Es dürfte sinnvoll

⁹ Davon ist realistischerweise jedoch nicht auszugehen. Selbst wenn, was vielleicht nicht so unrealistisch ist, die einkommenskompensierte Vermögensbildung relativ „zinsunempfindlich“ reagiert, die Wohlfahrts- und Rentabilitätseffekte der Einkommensbesteuerung müßten das Vermögensbildungsniveau beeinflussen. Eine Berücksichtigung nur der Steuereffekte würde allerdings zu einem verkürzten Urteil führen; strenggenommen wären auch die Staatsausgabeneffekte zu berücksichtigen, oder es wären im Sinne des Konzepts der differentiellen Inzidenz die differentiellen Wohlfahrts- bzw. Produktivitätseffekte einer auf andere Weise erfolgenden Steuererhebung mit in die Überlegung einzubeziehen. Was anzunehmen sinnvoll ist, hängt von dem jeweils verfolgten Erkenntniszweck ab. In dieser Arbeit geht es um die differentiellen Effekte einer wie herkömmlich erhobenen im Vergleich zu der um eine Sollzinsbesteuerung ergänzten Einkommensteuer. Da, wie noch darzulegen, die Sollzinsbesteuerung die Ressourcenallokation verbessert, ist es auch für diesen Vergleichszweck nicht problemadäquat, von einer volkswirtschaftlich vorgegebenen Kapitalausstattung auszugehen. Mit Sollzinsbesteuerung wird die volkswirtschaftliche Kapitalausstattung langfristig insgesamt höher sein; keinesfalls ist mit einem niedrigeren Kapitalbestand zu rechnen. Die aus analytischen Bequemlichkeitsgründen gewählte Annahme eines vorgegebenen Kapitalbestandes untertreibt mithin die – später zu zeigenden – positiven Effekte einer Sollzinsbesteuerung.

sein, die hohe Abstraktionsebene zu verlassen und etwas dingfester zu machen, was bei den mit der Graphik vorausgesetzten Bedingungskonstellationen in einer Volkswirtschaft konkret geschehen dürfte: Wie vollzieht sich die Vermögensumschichtung und in welcher Form zeigen sich die Wohlfahrtsverluste? Was verbirgt sich realökonomisch hinter der abstrakten Darstellung?

Zur Beantwortung dieser Frage empfiehlt es sich, das Produktivvermögen genauer vom Konsumvermögen abzugrenzen. Produktivvermögen ist hier das Vermögen, dessen normale Erträge der Einkommensteuer unterworfen sind. Die eigengenutzte Wohnung gehört mithin – anders als in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – zum Konsumtiv-, die Mietwohnung hingegen zum Produktivvermögen. Ein für Spazierfahrten gemieteter PKW ist Produktiv-, der für Fahrten zum Arbeitsplatz genutzte Privatwagen ist – jetzt in Übereinstimmung mit den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – Konsumvermögen. Der hier zugrunde gelegte Konsumtiv- und Produktivvermögensbegriff orientiert sich also nicht an der gütermäßigen Nutzung des Vermögens, sondern an den Eigenheiten der Verwertung dieser Vermögensnutzungen: Vermögensgüter werden dadurch zu Produktivvermögen, daß ihre Nutzung marktlich verwertet wird. Produktivvermögen ist Betriebsvermögen. Dies ist – sieht man von den eigengenutzten Wohnungen ab – bekanntlich auch das Abgrenzungskriterium in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Angesichts dieser definitorischen Unterscheidung könnte der Eindruck entstehen, die illustrierte erhöhte Konsumvermögenshaltung bestünde nur darin, daß Vermögensgüter, die sich ohne die betreffende Einkommensteuer im Eigentum von Vermietern (oder von Leasinggesellschaften) befunden hätten, mit der betrachteten Einkommensteuer von den Nutzern selbst im Eigentum gehalten werden, und zwar ohne daß das an der güterwirtschaftlichen Vermögensnutzung im Kern etwas änderte. Dies wäre eine fehlerhafte Einschätzung. Durch die betrachtete Einkommensteuer ist nicht nur die Verteilung der Eigentumstitel am Sachvermögen betroffen¹⁰. Das in der

¹⁰ Auch die Eigentumsverteilung ist in einer Welt mit Transaktions- und Mobilitätskosten allokativ natürlich nicht gleichgültig. Die steuerliche Diskriminierung des Vermietungsgewerbes hat negative allokative Implikationen. Auch diese Fehlstrukturierung werde beispielhaft deutlich gemacht. Man betrachte Personen, die aus beruflichen oder sonstigen Gründen häufig umziehen. Viele von ihnen werden zu Kühlschränken, Möbeln, Fernsehgeräten oder sogar ganzen Wohnungseinrichtungen keine besonderen persönlichen Bindungen haben. Auf der Basis der relativen Preisverhältnisse, wie sie sich auf ungestörten Märkten ergäben, würden sie an solchem Mobiliar kein Eigentum erwerben, sondern es etwa leasen, auch wenn sie genügend Eigenmittel zu seinem Erwerb haben. Das ist volkswirtschaftlich positiv zu werten. Auf diese Weise werden potentiell bedeutsame Transportkosten vermieden. Real exi-

betrachteten Volkswirtschaft vorhandene Sachvermögen selbst hat vielmehr ein anderes Gesicht. Es ist insgesamt konsumnäher, es hat weniger den Charakter von Produktionsanlagen in dem Sinne, was darunter typischerweise verstanden wird. Konkret werden mithin nicht nur zu Lasten des Mietgewerbes mehr Kraftfahrzeuge privat gehalten; es werden vielmehr überhaupt mehr PKW für Konsumzwecke genutzt und obendrein werden teurere Autos gefahren, als es ohne den einkommensteuerlichen Einfluß der Fall wäre. Die steuerliche Begünstigung der Eigennutzung dauerhafter Konsumgüter dürfte darüber hinaus auch unmittelbar die Position derjenigen verschlechtern, die die von ihnen genutzten dauerhaften Konsumgüter nicht als Eigentümer besitzen. In der Realität trifft das vor allem die Wohnungsmieter. Die Mehrnachfrage der Eigennutzer nach dem Gut „Wohnung“ verknappt das den Mietern zur Verfügung stehende Angebot und erhöht so die Wohnungslosigkeit oder die Mietpreise¹¹.

Ein weiterer Sachverhalt verdient Beachtung: Die betrachtete Einkommensteuer verkürzt die Nutzungsdauer des Konsumvermögens. Dieser Effekt könnte überraschen; er ist aber eindeutig, werden die Zusammenhänge im Lichte der üblichen betriebswirtschaftlichen Investitionsmodelle betrachtet. Auf technische Einzelheiten werde hier nicht eingegangen¹². Der Wirkungseffekt resultiert aus der dargelegten Nichtbesteuerung der Einkommensäquivalente des Konsumvermögens und der damit verbundenen Tendenz zu einem höheren Konsumvermögen. Ein höherer Wert dieses Vermögens wird nämlich nicht nur dadurch erreicht, daß mengenmäßig mehr Vermögensgüter gehalten, sondern auch dadurch, daß alte und abgenutzte Güter des Konsumvermögens früher durch neue ersetzt werden. Als Folge der steuerlichen Freistellung der Einkommensvorteile des Konsumvermögens wird es mithin eine zeitigere Ersetzung von Möbeln, Kühlschränken usw. geben. Dieses theoretische Ergebnis paßt zu den Eindrücken, die Sperrmüllaktionen in den Städten vermitteln. Wer hat sich angesichts des guten Erhaltungszustandes vieler weggeworfener Gegenstände nicht gelegentlich gefragt, ob hier nicht Ressourcenverschwendungen stattfinden? Es muß mithin nicht auf asketische Wertorientierungen zurückgegriffen wer-

stierende Einkommensteuern machen es nun aber häufig für den – steuerehrlichen – Bürger wirtschaftlich interessant, statt Finanzvermögen zu halten, die vorhandenen Eigenmittel im Konsumvermögen anzulegen. Dies erhöht nicht nur das Transportvolumen, sondern mindert zugleich die volkswirtschaftliche Mobilität.

¹¹ Für eine differenziertere Analyse der involvierten Zusammenhänge vgl. *E. R. Rolph*, a. a. O.

¹² S. näherhin dazu *J. Hackmann*: Zu den Nutzungsdauerwirkungen der Einkommensbesteuerung, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 112. Jg. (1992), S. 169 ff.

den, um diesen Eindruck zu bestätigen; auch bei traditionell allokativer Wertorientierung gibt es gute Gründe für eine solche Einschätzung.

2. Berücksichtigung der deutschen steuerpraktischen Besonderheiten

Die graphische Darstellung wie die vorgenommene Rechnung gibt nur einen Eindruck von den grundlegenden Zusammenhängen und ihrer potentiellen Relevanz. Sie trifft die deutsche Steuerrealität allerdings nur ungenau, und dies bedeutet zugleich, daß das bislang gezeichnete Wirkungsbild zu grob ist. Im folgenden ist deshalb zu fragen, welche Bedeutung die in der deutschen Realität bestehenden Abweichungen von den bisher vorausgesetzten Bedingungen für den Wohlfahrtseffekt der Kapitalfehlallokationen haben.

a) Der einkommensteuerlich begrenzte Schuldzinsenabzug

Bei der Darstellung des grundlegenden Zusammenhangs wurde angenommen, ein Schuldzinsenabzug sei einkommensteuerlich generell zugelassen. Diesbezüglich wurde also von Verhältnissen ausgegangen, wie sie für die USA bis 1987 und in Deutschland bis 1974 gültig waren. Tatsächlich gestattet das deutsche Steuerrecht formalrechtlich keinen Abzug der für Konsumkredite aufgenommenen Schuldzinsen. Was gerade an Wirkungstendenzen aufgezeigt wurde, gilt mithin nur insoweit, wie das Konsumvermögen eigenfinanziert ist. In der Realität werden die aufgezeigten Umschichtungseffekte mithin schwächer sein, als bislang erörtert. Dies bedeutet aber noch nicht notwendigerweise auch verringerte Wohlfahrtsverluste. Das Versagen eines Schuldzinsenabzugs ist nämlich für sich genommen nicht unproblematisch. Das Versagen des Schuldzinsenabzugs bewirkt eine Verletzung der interpersonellen Effizienzbedingungen bezüglich der Aufteilung des Konsumvermögens auf die verschiedenen Vermögensnutzer. Das vorhandene Konsumvermögen wird aus allokativer Sicht übermäßig von den Eigenfinanzierern und zu wenig von den Fremdfinanzierern genutzt. Dieser Wohlfahrtsnachteil ist mit dem Vorteil zu saldieren, der daraus resultiert, daß als Folge des Verbots des Abzugs von Schuldzinsen der volkswirtschaftliche Anreiz zur Überversorgung mit Konsumvermögen schwächer ausfällt. Vielleicht wird erwartet, die Minderung des Überversorgungsanreizes hätte ein größeres Wohlfahrtsgewicht als die allokativ ineffiziente Aufteilung des vorhandenen Konsumvermögens. Vielleicht läßt sich das unter der Bedingung eines vollkommenen Kapitalmarktes sogar theoretisch stringent begründen. Das werde hier nicht genauer geprüft. Unter realistischen

Bedingungen läßt sich ein solches Urteil jedenfalls nicht so leicht durchhalten. In der Realität sind die Schuldzinsen höher als die Habenzinsen, und es besteht daher ohnehin eine Tendenz einer allokativ die Fremdfinanzierer benachteiligenden Aufteilung. Würde die Einkommensteuer einen Schuldzinsenabzug zulassen, könnte das der allokativen Diskriminierung der Fremdfinanzierer entgegenwirken. Das Untersagen des Schuldzinsenabzugs verschärft diese Problematik jedoch; es ist a priori mithin nicht sicher, daß es aus allokativer Sicht insgesamt positiv zu werten ist¹³.

Das Verbot des Schuldzinsenabzugs für Konsumentenkredite wirkt sich noch in einer weiteren Hinsicht negativ aus: Dieses Verbot beeinflußt nämlich das unternehmerische Finanzierungsverhalten. Wem das Steuerrecht Gestaltungsmöglichkeiten zugesteht, Kredite im Rahmen der Einkunftsarten des Steuerrechts aufzunehmen, der wird sich „betrieblich verschulden“. Die Nichtabzugsfähigkeit der Kreditschuldenzinsen wird also das ausgewiesene Eigenkapital von Unternehmen schwächen. Dies ist offenkundig für personenbezogene Unternehmen, ganz gleich ob sie rechtlich in der Form von Kapitalgesellschaften oder von Personenunternehmen geführt werden. Mit solchen Tendenzen ist aber auch für Publikumsgesellschaften, bei denen die Eigentümer auf normalem geschäftspolitischem Wege keinen Einfluß auf die Finanzierungsentscheidungen nehmen können, zu rechnen. Als Folge der Nichtabzugsfähigkeit von Schuldzinsen wird die Neigung, unternehmerisches Beteiligungskapital zu halten und sich zwecks Finanzierung von Konsumvermögensgütern zu verschulden, reduziert. Die gewerbliche Wirtschaft wird sich mithin als Folge der Nichtabzugsfähigkeit der Schuldzinsen auf Konsumentenkredite stärker verschulden, als sie es ohnedies täte.

Dies alles zusammengenommen begründet hinreichend Zweifel, daß die einkommensteuerliche Nichtabzugsfähigkeit der Schuldzinsen auf Konsumentenkredite für sich allein genommen allokativ positiv zu werden ist. Auf jeden Fall reduziert das Verbot des Schuldzinsenabzugs die Wohlfahrtsverluste nicht in dem Maße, wie sie die Tendenz zur Umschichtung von Produktiv- in Konsumtivvermögen mildert.

¹³ Auch hier empfiehlt es sich, zu betrachten, worum es konkret geht. Bei gleichen Präferenzen und gleichem Einkommen bzw. Vermögen dürften Familien mit kleinen Kindern eine höhere Zahlungswilligkeit für Häuser mit Gärten haben. Ideal funktionierende Märkte würden auch eine entsprechende Allokation herbeiführen. Wird nun jedoch berücksichtigt, daß junge Familien typischerweise weniger vermögend sind als ältere Familien, geht die Begünstigung des eigenfinanzierten Konsumvermögens durch die herkömmliche Einkommensteuer mithin mit einer Tendenz einher, daß die alten Familien mit erwachsenen Kindern in Eigenheimen mit Gärten leben, während die auf eine Fremdfinanzierung angewiesenen jungen Familien in vergleichsweise engen Etagenwohnungen zur Miete leben.

b) Unterschiede in den persönlichen Grenzsteuersätzen

Für die illustrierende Darstellung der allokativ fehlerhaften Aufteilung vorhandenen Sachkapitals auf Produktiv- und Konsumtivvermögen wurde ein interindividuell einheitlicher Grenzsteuersatz zugrunde gelegt. Nun ist die persönliche Einkommensteuer als Folge ihres progressiven Tarifs durch individuell unterschiedliche entscheidungsrelevante Grenzsteuersätze gekennzeichnet. Welche Bedeutung hat das für die Kapitalfehlallokation; mildert diese Unterschiedlichkeit die Wohlfahrtsverluste oder bewirkt sie eine Verschärfung?

Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, von welchem Grenzsteuersatz bei der bisherigen Darstellung ausgegangen wurde. Würde der Spitzengrenzsteuersatz zugrunde gelegt, dürfte die Graphik die sich ergebenden Wohlfahrtsverluste übertreiben. Für die Abschätzung der Kapitalumschichtungseffekte der Einkommensbesteuerung erscheint es jedoch angemessener, von einem durchschnittlichen volkswirtschaftlichen Grenzsteuersatz auszugehen. Es ist dann klar, daß die Überversorgung mit Konsumvermögen für Steuerpflichtige mit einem höheren als diesem durchschnittlichen Grenzsteuersatz stärker und für die mit einem niedrigeren schwächer ausfällt, als es die graphische Analyse illustriert. Dies ist jedoch nicht alles. Wie zuvor erörtert, gilt auch hier, daß nicht nur die effiziente Aufteilung des Gesamtvermögens auf Konsumtiv- und Produktivvermögen gestört ist, sondern darüber hinaus auch die Effizienz der Aufteilung des Konsumvermögens auf die unterschiedlichen Nutzer. Von der Theorie des Zweitbesten her ist zwar bekannt, daß allgemeine Wohlfahrtsaussagen methodisch grundsätzlich besondere Schwierigkeiten machen, wenn eine Effizienzbedingung verletzt ist und nach den Wohlfahrtskonsequenzen weiterer Verletzungen gefragt wird. Dennoch erscheint es nicht übermäßig problematisch davon auszugehen, daß der volkswirtschaftliche Gesamteffekt der Vermögensumschichtung von der Höhe des durchschnittlichen Grenzsteuersatzes bestimmt wird und daß zu den damit verbundenen Wohlfahrtsverlusten der Unterversorgung mit Produktivkapital noch Wohlfahrtsverluste als Folge der ineffizienten Aufteilung des Konsumvermögens auf die verschiedenen Nutzer hinzukommen. Insgesamt kann damit gefolgert werden, daß auch die Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit individueller Grenzsteuersätze keine Abschwächung des negativen allokativen Eindrucks, den die einfache Graphik nahelegt, gebietet. Im Gegenteil, in der Realität dürften die Wohlfahrtsverluste wegen dieses Umstandes sogar größer sein.

c) Die mangelhafte Durchsetzung der Kapitaleinkommensbesteuerung

Die mit der Graphik dargelegten Zusammenhänge haben schließlich zu ihrer Voraussetzung, daß die Einkommensteuer den Kalkulationszinssatz, der für die Entscheidungen, Konsumvermögensgüter zu erwerben, maßgebend ist, steuersatzproportional reduziert. Dies impliziert, daß die Erträge der Alternative zur Konsumvermögenshaltung von der Einkommensteuer erfaßt werden. Davon kann für die Realität nicht so ohne weiteres ausgegangen werden. Bekanntlich gibt es auch jenseits des Konsumvermögens Vermögensanlagen, deren Erträge den real existierenden Einkommensteuern faktisch nicht unterworfen sind. Beispielsweise ist das bei unehrlichen Steuerzahlern mit Geldvermögensanlagen im Sinne von § 20 Abs. 1 Nr. 7 des derzeit gültigen Einkommensteuergesetzes der Fall; diese Regel schreibt die Besteuerung von Zinseinkünften vor. Mithin träfen die in der Graphik betrachteten Zusammenhänge für unehrliche Steuerzahler nicht zu? Eine solche Sicht wäre zu einfach. Auch für einen unehrlichen Steuerzahler, der Zinseinkünfte hinterzieht, kann die Alternativanlage eine Anlage sein, deren Erträge der Einkommensteuer unterworfen werden. Dies wäre der Fall, wenn er etwa aus Riskogründen Zinseinkünfte erbringendes Vermögen nur in einem bestimmten Umfang hält, für höheres Vermögen also andere Anlageformen sucht. Untersuchungen, die über das diesbezügliche Anlageverhalten Auskunft geben, kenne ich nicht. Trotz dieser Relativierung ist jedoch davon auszugehen, daß eine stärkere Hinterziehung der Steuern auf Zinseinkünfte die steuerbedingte Flucht in die Konsumvermögenshaltung abschwächt.

Eine Besteuerung von Kapitaleinkünften unterbleibt auch, wenn das Einkommensteuerrecht Sparerfreibeträge gewährt. Sofern die Freibeträge ausgeschöpft werden, ändert das allerdings nichts an der einkommensteuerlichen Diskriminierung der Produktivvermögenshaltung. Diese Diskriminierung wird jedoch für die Steuerpflichtigen aufgehoben, die den Sparerfreibetrag nicht ausschöpfen und auch keine sonstigen Vermögenseinkünfte (Gewinneinkünfte) zu versteuern haben. Die Sparerfreibetragserhöhung mildert mithin unter *ceteris-paribus*-Bedingungen die einkommensteuerliche Diskriminierung der Produktivvermögenshaltung, soweit sie bisher trotz etwa der steuerlichen Begünstigung des Lebensversicherungssparens und der Steuervorteile für Vermögenswertzuwächse bestand.

Die getroffenen Aussagen über die Auswirkungen einer mangelhaften Durchsetzung der Kapitaleinkommensbesteuerung gelten nur *ceteris paribus*. Vor allem ist zu berücksichtigen, daß es Steueraufkommensverluste gibt. Für ein analytisch angemessenes Urteil ist davon auszugehen, daß die

weniger eingenommenen Steuern auf andere Weise erhoben werden, und zwar über entsprechend höhere Steuersätze. Die höheren Steuersätze bedeuten ihrerseits eine stärkere Diskriminierung der Produktivvermögenshaltung, so daß der Gesamteffekt einer unvollkommenen Kapitaleinkommensbesteuerung von vornherein nicht so eindeutig ist, wie die bisherigen Darlegungen erwarten lassen. Dennoch dürfte – weil von den höheren Steuersätzen auch die Arbeitseinkünfte betroffen sind – der saldierte Effekt immer noch auf einen Abbau der Diskriminierung der Produktivvermögenshaltung hinauslaufen. Gleichwohl muß das allokativen Urteil aus den gleichen Gründen, wie sie zuvor unter a) und b) erörtert wurden, nicht positiv ausfallen, und zwar ohne daß – was wohl nie ganz ausgeschlossen werden kann – kompensierende Second-best-Dimensionen diese Vorbehalte begründen. Die mangelhafte Durchsetzung der Kapitaleinkommensbesteuerung geht auf der Ebene „erstbesten Effizienzbedingungen“ nämlich wieder einher mit einer (zunehmenden) Verletzung der Bedingungen für eine interpersonell effiziente Aufteilung des Konsumvermögens. Diese Bedingungen werden bei einer erfolgenden Hinterziehung von Steuern auf Zinseinkünfte zwischen ehrlichen und unehrlichen Steuerpflichtigen verletzt; Sparerfreibeträge verletzen diese Bedingungen hingegen zwischen denen, die die Sparerfreibeträge nicht – und denen, die sie voll ausschöpfen. Auch die Betrachtung der Wohlfahrtsbedeutung der unvollkommenen Kapitaleinkommensbesteuerung gebietet es also nicht zwingend, schwächere als die in der Graphik beschriebenen Wohlfahrtsverluste anzunehmen. Obwohl die Graphik den faktisch bestehenden differenzierteren Steuerverhältnissen nicht Rechnung trägt, dürfte sie also trotzdem eine zutreffende Idee von den involvierten Wohlfahrtskosten vermitteln.

3. Die Auswirkungen einer Sollzinsbesteuerung

Welchen Beitrag kann nun die Sollzinsbesteuerung zur Überwindung der beschriebenen Kapitalfehlallokationen leisten? Vor der Beantwortung dieser Frage empfiehlt sich eine gleichungsmäßige Beschreibung des Sollzinsbesteuerverfahrens. Ausgangspunkt sei eine Gleichung, die die Einkommensteuerschuld (TS) für ein Jahr j bei einer erfolgenden Sollzinsbesteuerung beschreibt:

$$(1) \quad TS_j = T_j(y_{\text{corr}_j})$$

Dabei bezeichnet $T_j(\dots)$ den im Jahre j gültigen Steuertarif und y_{corr_j} ist die um ein Sollzinseinkommen (y_{soll}) erweiterte normale einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage (y_{norm}). Für y_{corr_j} gilt mithin:

$$(2) \quad y_{\text{corr}_j} = y_{\text{norm}_j} + y_{\text{soll}_j}$$

Das Sollzinseinkommen läßt sich als Produkt aus Zinssatz und einer Sollvermögensgröße definieren, und zwar als:

$$(3) \quad y_{\text{soll}_j} = r_j V_{\text{soll}_j}$$

r ist als der Renditesatz konzipiert, den Alternativenanlagen erbringen würden. So wie das Sollzinsbesteuerungsverfahren hier vorgestellt wird, kommt dem Sollvermögen das ausschlaggebende Gewicht zu. Am einfachsten läßt es sich über eine Fortschreibungsregel definieren. Danach gilt:

$$(4) \quad V_{\text{soll}_j} = (1 + r_{j-1}) V_{\text{soll}_{j-1}} + C_j - SVF_j$$

C_j bezeichnet die Konsumausgaben und SVF_j einen Sollvermögensfreibetrag, der zwar als Variable konzipiert, für den einzelnen Steuerpflichtigen jedoch ein Datum ist. Ist der Sollvermögensfreibetrag in jedem Jahr kleiner als die jeweiligen Konsumausgaben, ist das Sollvermögen positiv. Es informiert dann über das Erwerbsvermögen, das ein Steuerpflichtiger gehabt hätte, hätte er Konsumausgaben in Höhe seines Sollvermögensfreibetrags getätigt. Die Formel läßt grundsätzlich auch negative Sollvermögensfreibeträge und damit negative Sollzinseinkommen zu. Aus verteilungspolitischer Sicht ist das, wie auch die angemessene Festlegung der Sollvermögensfreibeträge, wichtig. Für die alloкатive Anreizdimension macht es allerdings grundsätzlich keinen Unterschied, ob die Sollzinseinkommen positiv oder negativ sind und wie die Sollvermögensfreibeträge festgelegt werden.

Welche Auswirkungen hat nun eine Ergänzung der herkömmlichen Einkommensteuer um eine solche Sollzinsbesteuerungskomponente auf die Aufteilung des volkswirtschaftlichen Sachkapitals? Wenn der Opportunitätskostensatz der Konsumvermögenshaltung dem Zinssatz entspricht, bedeutet das unter Gleichgewichtsbedingungen, daß durch die Sollzinsbesteuerung die Grenzertragskurve des Konsumvermögens steuersatzproportional nach unten verschoben wird. Dies führt dazu, daß sich die beiden Grenzertragskurven bei der Vermögensaufteilung schneiden, die zum Gleichgewicht in einer steuerfreien Welt gehört. Eine um eine Sollzinsbesteuerung ergänzte Einkommensteuer beeinflußt mithin nicht die Aufteilung des volkswirtschaftlichen Sachkapitals auf konsumtive und produktive Nutzung. Wer dann dauerhafte Konsumvermögensgüter erwirbt, muß auf diese Konsumausgaben ein Sollzinseinkommen versteuern. Unter neoklassischen Bedingungen – bei einem Ausgleich der Grenzerträge aller gewählten Vermögensanlagen – ist dieses Sollzinseinkommen gerade so

hoch wie das Einkommensäquivalent eines dauerhaften Konsumvermögensgutes, das keiner Abnutzung unterliegt. Es besteht für den Steuerpflichtigen, der unter der Bedingung der Abwesenheit einer Einkommensteuer zwischen einer Finanzanlage und dem Kauf eines dauerhaften Vermögensgutes indifferent ist, mithin auch bei einer um eine Sollzinsbesteuerung ergänzten Einkommensteuer eine solche Indifferenz.

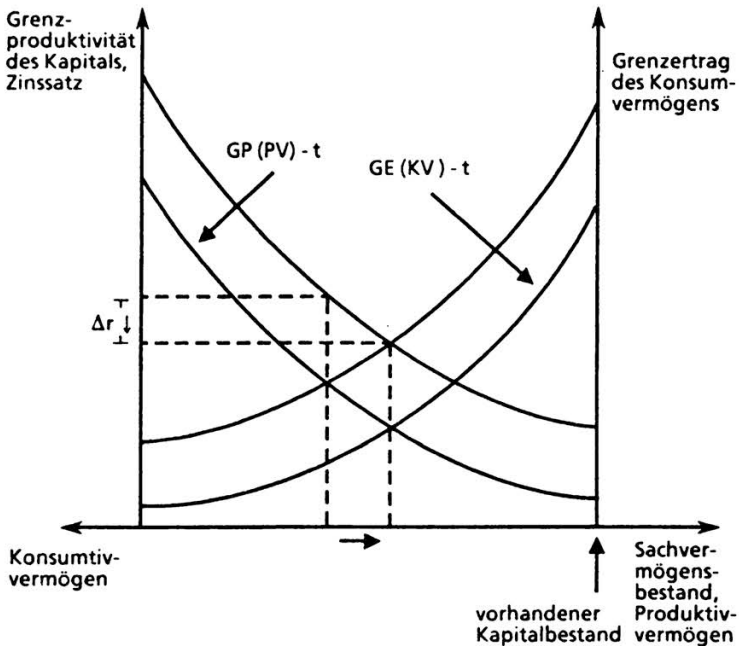


Abb. 2: Die Wirkung der Sollzinsbesteuerung

Wie steht es nun jedoch bei dauerhaften Konsumvermögensgütern, die der Abnutzung unterliegen? Die auf die Konsumausgaben anfallenden Sollzinseinkommen sind dann höher als die Einkommensäquivalente. Bedeutet das, daß die Sollzinsbesteuerung den Eigenbesitz von abnutzbaren Konsumvermögensgütern diskriminiert? Das ist nicht der Fall. Der Grund ist einfach. Die Sollzinsbesteuerung belastet unterschiedslos jede Form von Konsum. Wer Nettokonsumvermögen hat, dem entstehen dadurch „zurechenbare (imputed) Einkommen“. Dieses Einkommen wird uno actu dem Konsum zugeführt. Durch die steuerliche Belastung der Einkommensäquivalente wird damit zugleich der entsprechende Konsum besteuert. Eine solche Besteuerung bewirkt die Sollzinsbesteuerung aber auch für den sonstigen

laufenden Verbrauch, dem auch die Abnutzungen (Abschreibungen) des Konsumvermögens zuzurechnen sind. Auch wer ein dauerhaftes Konsumgut mietet statt zu kaufen, muß bei Sollzinsbesteuerung die im Mietpreis in einem kalkulatorischen Sinn enthaltenen Abschreibungen versteuern. Ob Eigenbesitz oder Miete – in beiden Fällen sind die Abnutzungen mit Steuern auf die Sollzinseinkommen belastet. Die Sollzinsbesteuerung beeinflusst diese Entscheidung mithin nicht, wie auch nicht – im Sinne mikroökonomischer Substitutionseffekte – die Entscheidung, Finanz- oder Produktivvermögen zu halten.

Für eine allokativer Bewertung der um eine Sollzinsbesteuerung ergänzten Einkommensteuer ist es nun wichtig zu fragen, unter welchen Bedingungen dieses Resultat zustande kommt. Zunächst ist hervorzuheben, daß die beschriebene Anlageneutralität ohne Steueraufkommensminderungen erreicht wird. Im Gegenteil: Anders als die zuvor betrachtete Freibetragserrhöhung führt die Sollzinsbesteuerung zu einem Steuermehraufkommen. Der Abbau der einkommensteuerlichen Diskriminierung der Konsumvermögenshaltung geht also nicht mit einer Inkaufnahme neuer Diskriminierungen als Folge von höheren Steuertarifen zum Ausgleich von Steuerausfällen einher. Auch impliziert die Sollzinsbesteuerung keine Verletzung der Bedingungen einer interpersonell effizienten Aufteilung des Konsumvermögens. Bei einem vollkommenen Kapitalmarkt – der marginale Ertragssatz für Alternativanlagen ist bei allen gleich – stört die Sollzinsbesteuerung die effiziente Aufteilung des Konsumvermögens auf die verschiedenen Nutzer nicht. Ist der Kapitalmarkt unvollkommen, so daß Kreditfinanzierer aus allokativer Sicht zu wenig und Eigenfinanzierer auch ohne Steuereinfluß zu viel Konsumvermögen halten, schwächt die Sollzinsbesteuerung sogar diese den Kapitalmarktunvollkommenheiten anzulastenden Kapitalfehlallokationen ab. Dies hat damit zu tun, daß zur Sollzinsbesteuerung die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen auch auf Konsumentenkredite gehört. Wer sein Konsumvermögen kreditfinanziert, dem verschafft die Konsumvermögenshaltung unter der Bedingung eines vollkommenen Kapitalmarktes netto also gar keinen Einkommensvorteil. Sind wegen der Kapitalmarktunvollkommenheiten die Schuldzinssätze höher als der im Rahmen der Sollzinsbesteuerung anzusetzende Zinssatz, bewirkt die Sollzinsbesteuerung eine steuerliche Entlastung: Die hinzuzurechnenden Sollzinseinkommen sind niedriger als die abzuziehenden Schuldzinsen. Die Sollzinsbesteuerung verbilligt mithin die kreditfinanzierte Konsumvermögenshaltung der Steuerpflichtigen und mildert somit allokativ negative Auswirkungen der bestehenden Kapitalmarktunvollkommenheiten.

4. Die Berücksichtigung von Wertsteigerungen im Konsumvermögen

Die ökonomischen Vorteile der Konsumvermögenshaltung bestehen nicht nur in der unmittelbaren konsumtiven Nutzung, sondern vielfach auch in den Wertsteigerungen des Konsumvermögens. Verwiesen sei speziell auf die Wertsteigerungen von Eigenheimen und von Kunstgegenständen. Diese Wertsteigerungen werden, selbst wenn sie realisiert werden, von der normalen Einkommensteuer nicht erfaßt. Bei hohen Grenzsteuersätzen und Wertsteigerungsraten etwa in der Größenordnung des Zinsniveaus lassen sich hier mithin beträchtliche Steuerersparnisse erwirtschaften. Dies wird sicherlich viele Personen mit hohen Grenzsteuersätzen, die an der direkten Nutzung der betreffenden Gegenstände (in dem jeweiligen Umfang) marginal nur ein schwaches Interesse haben, veranlassen, solche Vermögensgüter mit Blick auf die zu erwartenden Wertsteigerungen zu halten. Dies ist allokativ problematisch, weil dadurch häufig diejenigen mit einem stärkeren – durchaus finanziellen – Interesse an der direkten Nutzung in der realen Welt mit Transaktionskosten von der Nutzung der betreffenden Güter ausgeschlossen werden. Pointiert ausgedrückt: Statt daß sich Menschen an der Schönheit der Kunstgegenstände erfreuen, liegen sie unbesehen in dunklen Tresorräumen von Kunstbanausen¹⁴.

Eine Ergänzung der herkömmlichen Einkommensteuer durch ein Sollzinsbesteuerungsverfahren beseitigt im Prinzip diese Allokationsstörung. Dies liegt auf der Hand, wenn die Wertsteigerungen der betreffenden Gegenstände so hoch sind wie die Ertragssätze von Anlagen vergleichbaren Risikos nach Steuern¹⁵. Durch die Sollzinsbesteuerung werden die Wertsteigerungen dann wie normales Einkommen erfaßt, und zwar im Sinne des finanzwissenschaftlichen Einkommensbegriffs von *Schanz*, *Haig* und *Simons* nicht erst bei Realisierung, sondern schon als nicht-realisierte Wertsteigerungen.

¹⁴ Das ist jedoch nicht der Fall, wenn Mäzene ihre Sammlungen den Museen als Leihgaben zur Verfügung stellen. Die Mäzene dürften dadurch regelmäßig Transaktionskosten (Lagerung, sachgemäße Behandlung, Sicherung gegen Diebstahl, Ausgaben für Versicherungen) sparen und können so die als Folge der Wertsteigerungen anfallenden Nettoertragsraten erhöhen. Dieses Verfahren funktioniert aber nur bei Kunstgegenständen ganz hervorgehobener Qualität.

¹⁵ Damit ist neoklassisch längerfristig unter der Bedingung zu rechnen, daß die betreffenden Gegenstände nur noch aus dem Wertsteigerungsmotiv gehalten werden. In dem Maße wie die Wertsteigerungen hinter dem Zinssatz zurückbleiben, werden die betreffenden Kunstgegenstände aus neoklassischer Sicht aus dem Liebhabermotiv gehalten.

III. Die Finanzierung des Produktivvermögens durch Eigen- und Fremdkapital

Real existierende Einkommensteuern unterscheiden sich von finanzwissenschaftlich idealen Einkommensteuern nicht nur dadurch, daß sie die Einkommensäquivalente der Nutzung des Konsumvermögens und seine Wertsteigerungen nicht erfassen; auch andere Einkommensbestandteile werden von real existierenden Einkommensteuern „systematisch“¹⁶ untererfaßt. Zu nennen sind hier insbesondere die Zinseinkommen. Die jüngere aktuelle Diskussion im Gefolge des Zinsbesteuerungsurteils des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 1991 hat diese Problematik erneut ins allgemeine Bewußtsein gebracht. Auf dem Hintergrund dieser Erörterungen sollen hier drei Verfahren bzw. Praktiken der Zinsbesteuerung und ihre Konsequenzen für die Allokation von Finanzkapital betrachtet werden. Zunächst werde die in Deutschland bislang übliche Praxis der Zinsbesteuerung untersucht, dann die Verfahrensweise, die die Zinskommission der Koalitionsparteien zur Neuordnung der Zinsbesteuerung empfohlen hat¹⁷ und schließlich Verfahren einer flächendeckenden Berichtspflicht der Banken bzw. einer generellen Kontrollmitteilungspflicht.

1. Finanzierungseffekte der bisherigen Zinsbesteuerungspraxis

Bei der bisherigen Zinsbesteuerungspraxis kann jemand, der nur ein wenig über die finanzamtliche Kontrollpraxis bei der Besteuerung von Zinseinkünften im Rahmen des Privatvermögens informiert war, die Zinssteuern zu seinen Lebzeiten weitgehend risikolos hinterziehen. Aus neoklas-

¹⁶ Untererfassungen, denen gleich wahrscheinlich Überererfassungen gegenüberstehen, werden hier als „unsystematisch“ begriffen. Solche Unter- und Überererfassungen sind, da sie grundsätzlich keine gewichtige verhaltensleitende Bedeutung haben, allokativ durchweg unproblematisch. Als Folge inflationärer Entwicklungen bewirken real existierende Einkommensteuern bei Gültigkeit des Nominalprinzips der Besteuerung auch „systematisch“ Überererfassungen. Diese Überererfassungsproblematik wird von steuerwissenschaftlicher Seite wesentlich mehr beachtet als die Unterererfassungsproblematik. Dies gibt Anlaß zu der Vermutung, daß die Steuer „wissenschaften“ doch stark von Interessenstandpunkten beeinflusst sind. Es ist nämlich nicht so, wie auch aus den obigen Darlegungen hervorgeht, daß eine Unterererfassung volkswirtschaftlich keine problematischen Seiten hat; vermutlich sind die problematischen Auswirkungen einer Unterererfassung sogar gravierender als die einer Überererfassung inflationär aufgeblähter unternehmerischer Gewinne.

¹⁷ Kommission zur verfassungsmäßigen Erfassung der Zinserträge („Zinskommission“), Vorschlag zur Einführung eines „Zinsabschlags“, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 42/1991.

sischer Sicht ist davon auszugehen, daß diese Möglichkeit das Anlageverhalten unehrlicher Steuerpflichtiger in dem Sinne beeinflußte, daß sie vermehrt Kapitalvermögen im Sinne von § 20 Absatz 1 Ziffer 7 des gültigen Einkommensteuergesetzes gehalten haben. Diese vermehrte Kapitalvermögenshaltung geht zu Lasten anderer Anlagen. Aus neoklassischer Sicht ist damit zu rechnen, sofern Steuerunehrlichkeit kein seltenes Phänomen ist, daß diese faktische steuerliche Begünstigung der betreffenden Kapitaleinkünfte von Steuerunehrlichen die unternehmerische bzw. betriebliche Eigenkapitalausstattung erheblich beeinträchtigt¹⁸. Dies liegt unmittelbar auf der Hand bei personenbezogenen Unternehmen. Die betreffenden Unternehmer werden sich aus „betrieblicher Veranlassung“ verschulden und eine Neigung haben, so wenig Eigenkapital wie vertretbar im Betrieb zu halten. Dies kann etwa in der Form einer Darlehensgewährung an das eigene Unternehmen geschehen. Die gültige Steuerrechtspraxis setzt dem allerdings Grenzen. Die Darlehensgewährung an das eigene Unternehmen ist nun aber nicht der einzige Weg. Eine andere Möglichkeit ist es, dem Betrieb Mittel mit der Konsequenz einer höheren betrieblichen Verschuldung zu entnehmen und die entnommenen Mittel in geeigneter Weise als Privatvermögen am Kapitalmarkt anzulegen. Bei hinreichend hohen Steuersätzen ist es, damit sich eine solche Kapitalumschichtung lohnt, nicht erforderlich, daß die Privatanlagen genauso rentabel sind wie die im Betrieb zu zahlenden Schuldzinsen. Die Steuerersparnisse können etwaige Rentabilitätsdifferenzen bequem ausgleichen. Beispielsweise erbringt die Umschichtung von Betriebs- in Privatvermögen bei einem marginalen Steuersatz von 50 %, einem Schuldzinssatz von 10 % und einem Ertragsatz von 8 % auf den umgeschichteten Betrag bezogen einen finanziellen Vorteil in Höhe von drei Prozentpunkten. Wer es als Unternehmer darauf anlegt, kann auf die beschriebene Weise seine unternehmerischen Gewinne steuerlich vollständig zum Verschwinden bringen und seine Kapitaleinkommen

¹⁸ Zum Beleg vgl. die Belastungsvergleichsberechnungen von *M. Bierich*: Der Einfluß der Besteuerung auf die Kapitalbeschaffung der Unternehmen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 35 (1983), S. 48. Auch die Einführung der kleinen Kapitalertragsteuer von 1989 wurde unter anderem mit der Erwartung einer Stärkung des unternehmerischen Eigenkapitals begründet. (Bundestagsdrucksache 11/2157, S. 118). Einwände gegen die Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung als Folge einer Nichtbesteuerung von Zinseinkünften werden vorgetragen von *H. Rehm*: Zur Quellenbesteuerung von Kapitalerträgen, in: Steuer und Wirtschaft, 61. (14.) Jg. (1984), S. 236 f. und *H. Schlesinger*: Zur Besteuerung von Kapitalerträgen, in: *D. Cansier* und *D. Kath* (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S. 244 f. Die Einwände greifen u. a. deshalb zu kurz, weil sie sich im wesentlichen auf das Beteiligungssparen in Publikumsgesellschaften beziehen. Besonders relevant ist die Diskriminierungstendenz jedoch für personenbezogene Unternehmen. Für die Relativierung eines weiteren Einwandes s. die nachfolgende Anmerkung.

steuerfrei beziehen. Aus Eigeninteresse wird er es allerdings regelmäßig nicht so weit treiben; die schon genannten Rentabilitätsdifferenzen und das Absinken der Grenzsteuersätze im Rahmen der progressiven Einkommensteuer verhindern dies.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Kapitalumschichtungen der betrachteten Art sind nicht erfreulich. Der Umschichtungsvorgang geht einher mit einer Aufblähung des volkswirtschaftlichen Kreditvolumens, und zwar ohne daß die damit verbundenen Geldkapitalumleitungen im Grunde güterwirtschaftliche Vorgänge finanzieren. In einer transaktionskostenlosen und risikofreien Welt wäre das, sieht man von den staatlichen Steuermindereinnahmen ab, wohl unproblematisch. Werden Risiken berücksichtigt, ist die steuerbedingte Vermögensverlagerung aus der betrieblichen in die private Sphäre bei Kapitalgesellschaften jedoch problematisch, weil dadurch das Haftungskapital vermindert wird. Bei Personenunternehmen stellen sich die Zusammenhänge jedoch anders dar. Immerhin haften Personenunternehmer auch mit ihrem Privatvermögen für die betrieblich eingegangenen Risiken. Die Umschichtung von Betriebs- in Privatvermögen reduziert nicht notwendigerweise das Haftungskapital. Dies gilt allerdings nur insoweit, wie der Unternehmer formalrechtlich selbst Eigentümer bleibt. Bei Übertragungen auf Familienangehörige (einschließlich Ehegatten bei entsprechend vereinbarten Güterständen) ist es jedoch anders. In der realen Welt mit Transaktionskosten ist obendrein selbst eine das Haftungskapital nicht reduzierende, aus Steuerersparnisgründen erfolgende, Vermögensumschichtung allokativ nicht unproblematisch. Ein Teil der gesparten Steuern wird dann nämlich durch volkswirtschaftlich an sich unnötige Transaktionskosten aufgebraucht. Da die vom Betrieb gezahlten Schuldzinsen grundsätzlich brutto höher sind als die mit dem Privatvermögen brutto erwirtschafteten Ertragssätze, muß das sachliche Betriebsvermögen höhere Erträge bringen, damit sich seine Fremdfinanzierung auch lohnt. Selbst in einer (sonst) realistischen Welt ohne Risiken ist die verringerte betriebliche Eigenkapitalausstattung also schon mit einer reduzierten Investitionstätigkeit verknüpft. Für eine allokativ Wertung ist schließlich noch zu beachten, daß durch die steuerbedingten Verlagerungen des Eigenkapitals aus der betrieblichen in die private Sphäre unternehmerische Aktivitätspotentiale von Innovations-, Investitions-, Produktions- und Absatzentscheidungen abgezogen und auf betriebliche Schulden- und „private“ Vermögensverwaltungsprobleme gerichtet werden. Diese Verführung zum „rent-seeking“ stärkt fraglos nicht die dynamischen Kräfte einer Volkswirtschaft.

Der gerade beschriebene Mechanismus der Erhöhung der betrieblichen Verschuldung und des dafür höheren Privatvermögens setzt die Möglichkeit

einer entsprechenden Einflußnahme auf die betriebliche Geschäftspolitik voraus. Davon kann nun nur – wie schon früher erwähnt – bei personenbezogenen Unternehmen ausgegangen werden. Wie steht es jedoch mit dem Verhältnis von Eigen- und Fremdfinanzierung bei den Publikumsgesellschaften, bei denen es dem einzelnen Aktionär nicht möglich ist, dem Betrieb Eigenmittel mit der Konsequenz einer höheren betrieblichen Verschuldung zu entnehmen? Nun ist mit Blick auf die Anlageentscheidungen der Aktionäre folgendes zu berücksichtigen: Wenn die erwirtschafteten Gewinne einigermaßen wirksam besteuert werden, muß die Rendite entsprechend höher sein, damit sich ein unehrlicher Steuerpflichtiger, der die Zinssteuern risikolos hinterziehen kann, entschließt, Aktionär zu werden. Auch hier gibt es also eine Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung als Folge der bisherigen Praxis der Zinsbesteuerung¹⁹.

An die Betrachtung dieser Zusammenhänge kann meines Erachtens die Schlußfolgerung geknüpft werden, daß es gute allokativen Gründe gibt – nämlich die Verbesserung der unternehmerischen Eigenkapitalausstattung –, die dafür sprechen, die Zinsbesteuerung auch bei den Steuerunehrlichen wirksam durchzusetzen.

2. Finanzierungseffekte bei dem von der Zinskommission vorgeschlagenen Verfahren

Die Zinskommission schlägt eine 25%ige Quellensteuer auf die von Gebietsansässigen bezogenen Zinseinkünfte („Abschlagsteuer“) verbunden mit einem Sparerfreibetrag für Alleinstehende in Höhe von 5000 DM und für Verheiratete von 10 000 DM vor. Die Koalitionsparteien haben dann eine noch weitere Erhöhung auf 6000/12 000 DM beschlossen, und der Vermitt-

¹⁹ Aktien werden vielfach auch in Erwartung von Kurssteigerungen gehalten. Insofern Kurssteigerungsgewinne von der Einkommensteuer nicht erfaßt werden, unterbliebe damit die Eigenkapitaldiskriminierung als Folge einer Nicht-Besteuerung von Zinseinkünften (*H. Rehm*, a. a. O., S. 237 genauso wie *H. Schlesinger*, a. a. O., S. 244). Selbst wenn das richtig wäre, würde dies nichts daran ändern, daß eine wirksame Zinsbesteuerung die Anreize zur Beteiligungsfinanzierung auch insoweit stärkt, wie Beteiligungen wegen nicht zu versteuernder Kursgewinne gehalten werden. Eine wirksame Zinsbesteuerung würde somit den Eigenkapitaldiskriminierungen entgegenwirken, die wegen der Gewerbesteuer- und der Vermögensteuer ohnehin bestehen. Aus einer volkswirtschaftlichen Sicht ist im übrigen aber zu bezweifeln, daß es in dem betrachteten Fall keine Eigenkapitaldiskriminierung gibt. Ob diese Zweifel begründet sind oder nicht, hängt davon ab, welchen Einfluß einbehaltene Gewinne auf die Aktienkurse haben. Dies ist bekanntlich eine auch theoretisch umstrittene Frage. Würden die Kurse von Wertpapieren in dem Umfang steigen, wie Gewinne (vor Körperschaftsteuer) einbehalten werden, gäbe es in der Tat keine Diskriminierung.

lungsausschuß von Bundestag und Bundesrat hat sich auf einen Steuersatz von 30 % bzw. 35 % bei Tafelgeschäften verständigt. Bundestag und Bundesrat haben diese Regelungen Ende September 1992 verabschiedet. Für die Beurteilung ihrer Finanzierungseffekte ist vor allem die Auswirkung der Freibetragsregelung differenzierter zu bedenken. Der Sparerfreibetrag bezieht sich gemäß § 20 Abs. 4 EStG auf alle „Einkünfte aus Kapitalvermögen“, also nicht nur auf Zinseinkünfte. Deshalb muß die Erörterung der Wirkungen der Freibetragsserhöhung auf die Eigenkapitalausstattung nach drei „Unternehmergruppen“ differenzieren: Die erste Gruppe hat ihre Gewinne im Rahmen des Einkommensteuergesetzes innerhalb einer der Einkunftsarten zu versteuern, bei der aus „betrieblicher Veranlassung“ erfolgende Kreditaufnahmen unter Ausnutzung der üblichen unternehmerischen Gestaltungsspielräume möglich sind. Bei den beiden anderen Gruppen werden die Gewinne jedoch von der Körperschaftsteuer erfaßt. Dabei ist grundsätzlich danach zu unterscheiden, ob es sich bei den betreffenden Unternehmern um Kapitaleigner handelt, die den erhöhten Sparerfreibetrag ausschöpfen, oder um solche, bei denen das nicht der Fall ist.

Unternehmer im Sinne der ersten Gruppe der Personenunternehmen können nicht nur Gewerbetreibende sein, sondern auch freiberuflich Tätige, Landwirte und Wohnungsvermieter. Für die von ihnen betriebenen Unternehmen kann als Folge der vorgesehenen Erhöhung des Sparerfreibetrags eindeutig eine Tendenz zur Verringerung des im Betriebsvermögen gebundenen Eigenkapitals festgestellt werden. Dies ergibt sich daraus, daß die Freibetragsserhöhung jetzt auch den steuererhlichen Staatsbürgern eine hohe Steuerersparnisprämie dafür gewährt, betriebliche Einkünfte (Gewinne) in eigene „Kapitaleinkünfte“ oder „Kapitaleinkünfte“ von Familienangehörigen (und eventuell sogar von guten Freunden) zu transformieren. Die Freibetragsserhöhung verstärkt obendrein noch die Anreize zu einer solchen Transformation bei den unehrlichen Steuerpflichtigen: Möglicherweise besteht bei ihnen jetzt gar kein Steuerhinterziehungsrisiko mehr, auf jeden Fall werden bei weiterhin stattfindenden Zinssteuerhinterziehungen die Entdeckungsrisiken (im Erbfall oder etwa anlässlich eines Eigenheim- oder Ferienhauserwerbs) gemindert. Schließlich eröffnet die Freibetragsserhöhung neue Möglichkeiten zu schwer kontrollierbaren Scheingeschäften (z.B. mit „guten Freunden“, die ihren Sparerfreibetrag sonst nicht ausnutzen würden). Trotz der Eindeutigkeit der Anreizbedingungen läßt sich ohne eine genauere Kenntnis über die bisherige Höhe des Privatvermögens des hier interessierenden Unternehmerkreises und der ihnen nahestehenden Personen allerdings nur schwer abschätzen, wie gewichtig die in ihrer Tendenz mit großer Sicherheit zu erwartenden Effekte sein werden. Da wegen

der Höhe der maßgeblichen Steuersätze durchweg beachtliche Nettoertragsabilitätseffekte involviert sind, wäre es wohl leichtfertig, würde man die mögliche quantitative Bedeutung ohne genauere Kenntnisse der Privatvermögen der hier potentiell betroffenen Personen herunterspielen.

Was gerade mit Blick auf Personenunternehmen ausgeführt wurde, gilt grundsätzlich nicht für personenbezogene Kapitalgesellschaften. Um die Erhöhung des Sparerfreibetrags zu nutzen, müssen sie nicht den Umweg über eine verstärkte betriebliche Verschuldung wählen. Es genügen hinreichend hohe Gewinnentnahmen, um von den durch die Freibetragserhöhung gewährten Steuervorteilen zu profitieren. Vor allem bei den vielen kleinen Kapitalgesellschaften wird es mithin zu einer partiellen Ersetzung von Geschäftsführergehältern durch Gewinnentnahmen kommen. Eine Verschuldung im Betriebsvermögen wird, wie gegenwärtig, dann attraktiv, wenn die – schnell erreichten – Freibetragsgrenzen ausgeschöpft sind und eine Bereitschaft zur Steuerhinterziehung besteht.

Die Sparerfreibetragserhöhung begünstigt die Eigner von Kapitalgesellschaften. Der sich auf alle „Einkünfte aus Kapitalvermögen“ beziehende sogenannte Sparerfreibetrag ist für Kapitalgesellschaftler praktisch ein Gewinnfreibetrag. Er diskriminiert Personenunternehmen²⁰: Wer mit seinem ganzen Vermögen für unternehmerische Risiken einsteht und den „Sparerfreibetrag“ ohne die damit verbundene steuerliche Begünstigung nicht ausschöpfen würde, wird dafür vom Fiskus benachteiligt: Entweder zahlt er höhere Steuern als ein ihm vergleichbarer Kapitalgesellschaftler, oder er muß die zuvor beschriebenen Vermögensverlagerungen vom Betriebs- in das Privatvermögen vornehmen, um den Freibetragsvorteil für sich voll auszunutzen. Ein Kapitalgesellschaftler ist auf solche Umwege

²⁰ Bemerkenswerterweise wurde diese Implikation der Sparerfreibetragserhöhung lange Zeit hindurch gar nicht gesehen. Der erste publizierte Hinweis darauf ist m. W. mein Artikel „Höherer Sparer-Freibetrag ist ein Irrweg“ („Die Welt“ vom 13. 3. 1992). Daß die massive und m. E. verfassungswidrige Diskriminierung von Personenunternehmen die Steuerpolitik nicht zu einer Änderung dieser Regelung veranlaßt hat, vermag ich mir nur so zu erklären, daß sich alle politisch relevanten Gruppierungen (Parteien, Unternehmerverbände, Gewerkschaften wie auch das Verfassungsgericht selbst in seinem Zinsbesteuerungsurteil) für eine deutliche Anhebung des Sparer-Freibetrags ausgesprochen haben. Frühzeitige Festlegungen verführen zu einer Politik nach dem Motto „Augen zu und durch“. Staatssekretär Zeitler aus dem Bundesfinanzministerium betont zu Recht, daß die vom Verfassungsgericht anempfohlene Lösung der Abgeltungssteuer verbunden mit einem hohen Sparerfreibetrag eine noch stärkere Diskriminierung von Personenunternehmen bedeutet habe (F.-C. Zeitler, Neuregelung der Zinsbesteuerung ab 1993, in: Deutsche Steuerzeitung, 80. Jg. (1992), Nr. 17, S. 517). Aber – ist das Verfassungsgericht selbst vor der Abgabe verfassungswidriger Empfehlungen gefeit?

nicht angewiesen. Daß diese Diskriminierung persönlich haftender Unternehmer eine verstärkte Tendenz zur Umwandlung von Personenunternehmen in Kapitalgesellschaften auslösen wird, kann angesichts der potentiell involvierten Steuerersparnisvorteile nicht fraglich sein.

Der sich im Sparerfreibetrag verbergende Gewinnfreibetrag für Kapitalgesellschaftler setzt keine Anreize zu einer verbesserten Eigenkapitalausstattung, sofern – wovon bei personenbezogenen Kapitalgesellschaften vermutlich regelmäßig ausgegangen werden kann – die Gewinne der Gesellschaftler die vorgesehene Sparerfreibetragshöhe übersteigen. Sind die Freibetragsgrenzen nicht ausgeschöpft, womit typischerweise bei „Kleinaktionären“ von Publikumsgesellschaften (inklusive Genossenschaften) zu rechnen ist, läßt sich die Auswirkung der Freibetragerhöhung auf die Eigenkapitalausstattung der betreffenden Unternehmen nicht so einfach voraussagen. Die für eine Voraussage kritischen Punkte verbergen sich in den Antworten auf die Fragen, wie die Erhöhung des Sparerfreibetrags das Ausschüttungsverhalten der betreffenden Unternehmen beeinflussen wird und wie die Gesellschaftler die ausgeschütteten Mittel verwenden. Kleinaktionäre werden auf jeden Fall verstärkt auf Gewinnausschüttungen drängen. Der Konflikt um die Ausschüttungspolitik zwischen einerseits dem Management und den Aktionären mit hohen Grenzsteuersätzen und andererseits den Kleinaktionären wird zunehmen²¹. Hat das Bemühen der Kleinaktionäre Erfolg, macht das zugleich für ehrliche wie unehrliche Steuerpflichtige das Beteiligungssparen im Vergleich zur bisherigen Praxis attraktiver. Man könnte erwarten, daß dies auch das Volumen des Beteiligungssparens erhöht.

²¹ Bei dieser Argumentation ist also vorausgesetzt, daß Aktionäre mit hohen Grenzsteuersätzen kein Interesse an hohen Gewinnausschüttungen haben. Aus theoretischer Sicht mag sich ein solches Desinteresse nicht zweifelsfrei begründen lassen. Eine solche Annahme ist aber mit Blick auf die gegenwärtigen deutschen steuerrechtlichen Gegebenheiten dennoch kaum problematisch. Nach der Spreizung von Einkommen- und Körperschaftsteuertarif durch die Steuerreform von 1990 beträgt der kritische Einkommen- und Kirchensteuersatz, von dem an sich eine Ausschüttung im Standardfall nicht mehr lohnt, 49,6%. Für diesen Wert wie für die involvierte Problematik vgl. etwa *D. Schneider*: Investition, Finanzierung und Besteuerung, 6. Aufl., Wiesbaden 1990, S. 238 ff. – Aus allokativer Sicht ist die steuerbedingte Konfliktzunahme um die Ausschüttungspolitik als ein volkswirtschaftlich unnötiger Reibungsverlust zu werten. Bei diesem Konflikt geht es um reine Verteilungsfragen und nicht etwa um einen Streit, der Auffassungsunterschiede über die volkswirtschaftlich bessere Ressourcennutzung reflektiert. Zwar ist längerfristig damit zu rechnen, daß sich die durch die Freibetragerhöhung verschärften Konflikte über Eignersortierungen bzw. „Klienteleffekte“ wieder verringern. Aber auch das ist allokativ nicht unbedingt positiv zu werten, weil die Eigentümersortierung mit einer volkswirtschaftlich verschlechterten Nutzung des bei den Kapitaleignern dezentral vorhandenen Wissens einhergehen dürfte.

Sicher ist das jedoch nicht. Einmal könnte – wohl wenig wahrscheinlich – der Einkommenseffekt der höheren Dividendenzahlungen dem entgegenwirken. Andererseits ist zu beachten, daß die Begünstigung des Beteiligungssparens an eine verringerte Selbstfinanzierung der Unternehmen gekoppelt ist. Die verstärkt ausgeschütteten liquiden Mittel werden als Folge von „Dispositionsträgheiten“ der Anleger oder weil „Kasse sinnlich macht“ nicht immer den Weg zurück in – irgendetwelche – Kapitalgesellschaften finden, deren „Hort“ sie ohne die verstärkte Ausschüttung gar nicht erst verlassen hätten.

Bei unverändertem Ausschüttungsverhalten vermehrt die Freibetragerhöhung – das Gleiche gilt für die Quellensteuer – nicht die Attraktivität des Beteiligungssparens für ehrliche Steuerzahler. Für unehrliche Steuerpflichtige mit nicht ausgeschöpften Freibeträgen kommt es jedoch dazu. Attraktivitätserhöhend wirkt auch die Quellensteuer, und zwar für die Steuerunehrlichen, die den Sparerfreibetrag ausschöpfen. In beiden Fällen steigt die comparative Attraktivität des Beteiligungssparens dadurch, daß sich die Steuerhinterziehung weniger lohnt. Es gibt noch einen weiteren Zusammenhang mit einer Tendenz zu einer erhöhten Eigenkapitalausstattung²²: Das von Personenunternehmen verstärkt gehaltene Privatvermögen dürfte auch dem Beteiligungskapital in fremden Unternehmen zugute kommen.

Die mit dem Vorschlag der Zinskommission verbundene Gesamttendenz für die volkswirtschaftliche Eigenkapitalausstattung läßt sich ohne detailliertere empirische Untersuchungen wohl nicht vorhersagen, weil in Abhängigkeit von der Unternehmensform mit gegenläufigen Tendenzen zu rechnen ist. Es müssen die quantitativen Effekte in ihrer Stärke abgewogen werden. Bezogen auf die Unternehmensformen ist der finanzielle Anreiz zur Verringerung des betrieblich gebundenen Kapitals bei den Personenunternehmen sehr stark, sofern auf der Basis des ohne die Freibetragerhöhung gehaltenen Privatvermögens der Sparerfreibetrag nicht ausgeschöpft würde. Sollte die Freibetragerhöhung das Ausschüttungsverhalten von Publikumsgesellschaften nicht ändern und sollte die Hinterziehung von Zinssteuern die Eigenkapitalausstattung von Kapitalgesellschaften nicht bemerkenswert beeinträchtigt haben²³, ist insgesamt wohl eher mit einer Tendenz zur Verminderung der volkswirtschaftlichen Eigenkapitalausstattung zu rechnen.

²² Diesen Hinweis verdanke ich meiner Mitarbeiterin, Frau A. *Schönherr*.

²³ Eine solche Erwartung äußern H. *Rehm*, a. a. O. und H. *Schlesinger*, a. a. O.

3. Finanzierungseffekte bei einer flächendeckenden Berichtspflicht

Eine andere Alternative zur bisherigen Zinsbesteuerungspraxis wäre eine flächendeckende Berichtspflicht aller Banken über die von ihnen vorgenommenen Zinsgutschriften oder ausgezahlten Zinszahlungen. Dies Verfahren ist der Quellensteuer in vielerlei Hinsicht überlegen²⁴. Vor allem führt die flächendeckende Berichtspflicht dazu, daß die so erfaßten Kapitaleinkünfte mit denselben Steuersätzen belastet werden wie die anderen Einkünfte. Dies ist distributiv wie grundsätzlich auch allokativ positiv zu werten. Auch ist eine klug organisierte flächendeckende Berichtspflicht im Zeitalter der automatischen Datenverarbeitung für alle Beteiligten (Steuerpflichtige, Banken und Finanzbehörden) das verwaltungsfreundlichste Verfahren. Wie würde sich nun eine solche generelle Berichts- oder Kontrollmitteilungspflicht auf das Anlageverhalten der Geldvermögensbesitzer und speziell auf die unternehmerische Eigenkapitalausstattung auswirken?

Eine flächendeckende Berichtspflicht wird – das kann mit einem hohen Zuverlässigkeitsgrad gesagt werden – die Eigenkapitalausstattung von Personengesellschaften verbessern, und zwar sowohl im Vergleich zur bisherigen Praxis als auch im Vergleich zu der von der Zinskommission vorgeschlagenen Lösung. Dabei ist wieder nach den Auswirkungen bei ehrlichen und unehrlichen Steuerpflichtigen zu differenzieren. Für die ehrlichen ändert sich nichts im Vergleich zur bisherigen Praxis, im Vergleich zur Freibetrags-erhöhung entfällt jetzt aber die hohe Steuerprämie dafür, das Eigenkapital nicht als Betriebs-, sondern als Privatvermögen zu halten. Für die unehrlichen Steuerpflichtigen werden die Steuerhinterziehungsmöglichkeiten erschwert. Diese Erschwernis wirkt sich mit großer Sicherheit zugunsten der Eigenkapitalausstattung der von ihnen geführten Unternehmen aus. Auch bei den personenbezogenen Kapitalgesellschaften wird es aus den

²⁴ Die Zinskommission lehnt eine flächendeckende Berichtspflicht ab (s. Bericht der Zinskommission, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a. a. O., S. 25 ff.). M. E. hat sie dafür jedoch keine guten Gründe. Für eine nähere Begründung vgl. *J. Hackmann: Zinsbesteuerung*, a. a. O. sowie *ders., Meldepflicht für Kapitaleinkünfte als Alternative zur Abschlagsteuer verbunden mit einer Erhöhung des Sparer-Freibetrags*, in: Betriebs-Berater, Beilage 11 zu Heft 17/1992. – Ein Nachteil einer Meldepflicht ist ihre Unvereinbarkeit mit dem Bankgeheimnis, wie es § 30 a AO kodifiziert. Die komparativen Vorteile der Meldemethode ließen sich dennoch durch ihre Kombination mit einer Quellenbesteuerung dadurch nutzen, daß derjenige von der Quellensteuer befreit wird, der seiner „Bank“ einen Auftrag erteilt, der Finanzbehörde die von ihm bezogenen Kapitalerträge mitzuteilen. Ein solches Mitteilungsverfahren würde die Anreize (auch bei ehrlichen Steuerpflichtigen), aus Liquiditätsgründen Kapital ins Ausland zu verlagern, beseitigen. Vgl. dazu auch meinen Artikel „Ein Mitteilungsauftrag über Zinseinkünfte könnte das Verfahren vereinfachen“ (Handelsblatt vom 21./22. 8. 1992).

unter 1. dargelegten Gründen im Vergleich zur bisherigen Praxis zu einer Verbesserung der Eigenkapitalausstattung kommen. Im Vergleich zum Zinskommissionsvorschlag ist sowohl mit erhöhten als auch mit verringerten Eigenkapitalausstattungen zu rechnen. Bei Steuerehrlichkeit besteht eindeutig eine Tendenz zu einer erhöhten Kapitalausstattung, weil die Kontrollmitteilungsmethode anders als die Freibetragserhöhung keine speziellen steuerlichen Gewinnausschüttungsanreize setzt und wegen der Steuerehrlichkeit auch keine einkommensteuerlichen Anreize zur Verlagerung von Vermögen aus dem betrieblichen in den privaten Bereich bestehen. Ein solcher Anreiz ist jedoch im Falle von Steuerunehrlichkeit bei der flächendeckenden Berichtspflicht (mit Blick etwa auf Auslandsanlagen und kreditäre Schattenmärkte) präsent, während dieser Anreiz bei der Freibetrags-erhöhung möglicherweise gar nicht vorhanden ist.

Bei börsennotierten Kapitalgesellschaften wird die Attraktivität des Aktiensparens durch eine flächendeckende Berichtspflicht über die inländisch bezogenen Zinseinkünfte im Vergleich zur bisherigen Steuerpraxis eindeutig erhöht. Bei Steuerehrlichkeit besteht dabei zwischen der flächendeckenden Berichtspflicht und der Freibetrags-erhöhung im Prinzip kein Unterschied. Die Einkommensteuer beeinflusst (im Sinne mikroökonomischer Substitutionseffekte) das Anlageverhalten nicht: Die Erträge aus Beteiligungssparen werden unabhängig davon gleich besteuert, welcher der beiden hier zum Vergleich stehenden Lösungswege gewählt wird. Bei Steuerunehrlichkeit ist danach zu differenzieren, ob die Freibetragsgrenzen ausgeschöpft werden oder nicht. Werden sie nicht ausgeschöpft, ist jedoch der Kommissionsvorschlag im Nachteil, weil er bei Zinseinkünften als Folge der zu niedrigen Quellensteuersätze noch Steuerhinterziehungsmöglichkeiten offenläßt, die eine flächendeckende Berichtspflicht verschließt.

Aus den dargelegten Zusammenhängen ergibt sich, daß eine flächendeckende Berichtspflicht im Vergleich zur bisherigen Steuerpraxis mit einer Tendenz zu einer verbesserten Eigenkapitalausstattung verbunden ist. Auch im Vergleich zum Kommissionsvorschlag dürfte sich, wenn die Verhältnisse hier auch nicht so eindeutig sind, als Folge der flächendeckenden Berichtspflicht in der Volkswirtschaft insgesamt eine höhere Eigenkapitalausstattung der Unternehmen ergeben.

Bei einer flächendeckenden Berichtspflicht der Banken über die Zinserträge ist auf jeden Fall mit – auch quantitativ bedeutsamen – Kapitalabflüssen ins Ausland zu rechnen. Auch wenn das ins Ausland geflossene Kapital wieder direkt ins Inland zurückfließt, wird es im Inland keine Eigenkapitalanlagen suchen, weil diese mit z.B. (anrechenbarer) Körperschaftsteuer belastet sind. Das Volumen des von Inländern im Ausland gehaltenen Kapi-

tals wird als Folge einer solchen inländisch wirksamen Zinsbesteuerung dauerhaft höher sein. In welchem Umfang das inländisch eine Kapitalverknappung zur Folge hat, hängt vor allem von den Möglichkeiten und Bedingungen der Ausländer ab, ihr Kapital im Inland anzulegen. Werden die an Ausländer fließenden Zinsen als Folge ihrer Anlage im Inland von der Einkommensteuer nicht erfaßt und sind die Transaktionskosten für Auslandsanlagen nicht höher als für heimische Anlagen, ist nicht unbedingt von einer längerfristig bedeutsamen inländischen Kapitalverknappung auszugehen. In dem Maße, in dem inländische Kapitalabflüsse Zinssatzdifferenzen zum Ausland auslösen, wird es nämlich zu Zuflüssen von Auslandskapital kommen. Dies bedeutet, daß eine flächendeckende Berichtspflicht längerfristig auch die Fremdfinanzierungsbedingungen selbst der Unternehmen, die auf den heimischen Kapitalmarkt angewiesen sind, nicht bemerkenswert verschlechtern wird.

4. Die Auswirkungen auf das Geldanlageverhalten bei einer Sollzinsbesteuerung

Wie beeinflußt nun die Sollzinsbesteuerung die Geldvermögensanlagen? Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, wie die Finanzbehörde die Konsumausgaben ermittelt und wie sie die Informationen nutzt, die bei der Ermittlung der Konsumausgaben anfallen. Was die erste Teilfrage angeht, so hat die Ermittlung der Konsumausgaben bei der Sollzinsbesteuerung sinnvollerweise genauso zu erfolgen wie die Ermittlung der Konsumausgaben im Rahmen der Ausgabensteuer. Dabei wird zunächst wie bei der Einkommensteuer das Einkommen des Steuerpflichtigen festgestellt, von diesem Einkommen wird dann die Ersparnis bzw. genauer: die Erwerbsvermögensbildung abgezogen. Die sich so ergebende Differenz sind die Konsumausgaben.

In dem hier interessierenden Zusammenhang ist nun entscheidend, daß ein Steuerpflichtiger mit Sollzinsbesteuerung durch einen höheren Nachweis einer erfolgten Erwerbsvermögensbildung seine Konsumausgaben und somit auch seine Sollzinseinkommen reduziert. Der Steuerpflichtige hat also partiell ein finanzielles Interesse daran, die Finanzverwaltung über seine Vermögensbildung zu informieren. Diese Informationen – und das ist der hier entscheidende Punkt – kann die Finanzverwaltung benutzen, um – vom Schreibtisch aus – die Korrektheit der Zinseinküftedeklarationen zu kontrollieren. Nun wird ein rational kalkulierender Steuerpflichtiger die Auswertung seiner Vermögensbildungsangaben für finanzamtliche Kontrollzwecke berücksichtigen. Das mindert zwar den finanziellen Anreiz zur

Offenbarung der Vermögensbildung; setzt aber (unter idealtypischen Bedingungen) dennoch keinen finanziellen Anreiz zur Vermögensverheimlichung. Der rationale Steuerpflichtige weiß zwar, daß die Finanzbehörde durch die von ihm gegebenen Informationen Kenntnis davon erhält, daß er Zinseinkünfte bezieht, aber eine Verheimlichung würde nicht nur die Hinterziehung dieser Zinseinkünfte ermöglichen, sie würde auch höhere Sollzinseinkommen zur Folge haben, erbrächte also netto keine Steuerersparnis. Wer Steuern risikolos hinterziehen kann und gar keine Präferenz für die Wahrheitigkeit seiner Deklarationen hat, ist mithin indifferent zwischen korrekter und falscher Deklaration²⁵.

Wird nun nach der Bedeutung der Sollzinsbesteuerung für die unternehmerische Eigenkapitalausstattung gefragt, ist entscheidend, daß der Anreiz zur Offenbarung der Vermögensbildung grundsätzlich nicht von der vom Steuerpflichtigen gewählten Vermögensanlage abhängt. Ob Steuerpflichtige privat Kredite geben, Staatsanleihen kaufen, sich für Auslandsanlagen entscheiden oder Beteiligungspapiere erwerben, immer fehlt ein finanzielles Motiv, der Finanzbehörde die so erfolgte Vermögensbildung zu verheimlichen. Auch unehrliche Steuerpflichtige haben mithin keine Vorliebe, solche Anlagen zu wählen, deren Erträge sich leichter verheimlichen lassen. Es besteht also diesbezüglich eine Anlageneutralität. Dies bedeutet, daß eine volle Besteuerung der Zinseinkünfte verbunden mit einer Sollzinsbesteuerung volkswirtschaftlich nicht mehr auf eine Diskriminierung der unternehmerischen Eigenkapitalfinanzierung hinausläuft. Mit der Sollzinsbesteuerung entfallen mithin alle einkommensteuerlichen Anreize gegen eine Eigenkapitalausstattung. Mithin wird mit der Sollzinsbesteuerung die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen höher sein als bei der bisherigen Steuerpraxis, bei der Realisierung des Vorschlags der Zinskommission oder bei einer flächendeckenden Berichtspflicht im Rahmen der herkömmlichen Einkommensteuer.

Es verdient eine Hervorhebung, unter welchen Bedingungen dieses Ergebnis zustande kommt. Eine Voraussetzung für die Nichtdiskriminierung unternehmerischen Eigenkapitals ist die unterschiedslose Belastung der in Unternehmen erzielten Gewinne und der außerbetrieblich erzielten Kapitalerträge. Damit diese unterschiedslose Besteuerung auch bei Steuerpflichtigen mit der Bereitschaft zur Steuerhinterziehung erreicht wird, bedarf es bei der Sollzinsbesteuerung keiner Quellenbesteuerung oder banklicher

²⁵ Dabei ist außer acht gelassen, daß die Vermögensbildungsangaben auch Kontrollfunktionen im Rahmen der Erbschaft- und Schenkungsteuer oder auch in anderen Zusammenhängen (Sozialhilfe, Konkursrecht, innerfamiliäre Vermögensauseinandersetzungen) übernehmen können.

Kontrollmitteilungen oder einer internationalen Verhaltenskoordination der Staaten. Das Vertrauensverhältnis zwischen Kunden und Banken kann also weiter so geschützt bleiben, wie es nach der bundesdeutschen Tradition zum Bankgeheimnis gehört. Noch bedeutsamer ist es, daß keine internationale Kooperation erforderlich ist, um die bestehende einkommensteuerliche Eigenkapitaldiskriminierung zu beseitigen bzw. um einkommensteuerlich bedingte Kapitalfluchtanreize zu vermeiden. Der Staat kann die ihm gegen seine Staatsbürger nach den zwischen den Staaten vereinbarten Regeln (Doppelbesteuerungsabkommen) zustehenden Steueransprüche gegen seine Staatsbürger durchsetzen, ohne auf die unterstützende Hilfe durch die anderen Staaten angewiesen zu sein.

IV. Schlußfolgerungen und abschließender Ausblick

1. Sachvermögensaufteilungs- und Geldvermögenshaltungseffekte in zusammengeführter Sicht

Die in der Realität bestehenden Einkommensteuern beeinträchtigen das Produktivvermögen einer Volkswirtschaft dadurch, daß sie das Konsumvermögen begünstigen. Die Minderversorgung mit Produktivkapital fällt *ceteris paribus* um so schwächer aus, je unvollkommener die Kapitaleinkommen einkommensteuerlich erfaßt werden. Würden etwa die Zinseinkünfte – als Folge von Steuerhinterziehungen oder wegen einer rechtlichen Freistellung – gar nicht belastet, würde das die einkommensteuerliche Diskriminierung des Produktivvermögens tendenziell aufheben. Dies verdeutlicht die Betrachtung einer neoklassischen, durch einen vollkommenen Kapitalmarkt gekennzeichneten Modellwelt. Bei Zinssteuerfreiheit würden dann alle unternehmerischen Gewinne über eine Aufblähung der betrieblichen Verschuldung in Zinseinkünfte transformiert²⁶. Mit der Tendenz zur Transformation von Gewinn- in Zinseinkünfte ist bei faktischer Steuerfreiheit der Zinseinkünfte auch unter realistischen Bedingungen zu rechnen. Werden nun zusätzlich die unter III. dargelegten Zusammenhänge berücksichtigt, so offenbart sich folgendes Dilemma: Für sich genommen schwächt eine weniger wirksame Zinsbesteuerung zwar die Produktivvermögensdiskriminierung (relativ zur Konsumvermögenshaltung) ab, gleichzeitig begünstigt eine weniger durchgreifende Zinsbesteuerung jedoch die unternehmerische Fremd- im Vergleich zur Eigenfinanzierung. *Ceteris paribus* führt eine schlechtere Eigenkapitalausstattung der Unternehmen nun jedoch, wie

²⁶ Ausführlicher dazu *J. Hackmann*: Abschaffung der Zins- oder Einführung einer Sollzinsbesteuerung, in: *Wirtschaftsdienst* 11/1991, S. 567 ff.

unter III. 1. näher begründet, zu einem geringeren Produktivvermögen. Unter den Bedingungen der herkömmlichen Einkommensbesteuerung sind mit einer wirksamen Durchsetzung der Zinsbesteuerung so einander widerstrebende Tendenzen verbunden.

Wird die Einkommensbesteuerung um eine Sollzinsbesteuerung ergänzt, kommt weiterhin eine faktische Steuerfreiheit von Zinseinkünften über die unter II. betrachteten Zusammenhänge (durch die damit jetzt verbundene Diskriminierung des Konsumvermögens) der Produktivvermögenshaltung zugute. Auch gäbe es dann eine Diskriminierung des unternehmerischen Eigenkapitals. Das zuvor beschriebene Dilemma existierte also trotz Sollzinsbesteuerung. Was die Sollzinsbesteuerung nun jedoch auszeichnet, ist die Möglichkeit, Einkommensteuern auch unter realistischen Bedingungen weitgehend diskriminierungsfrei zu erheben, und zwar simultan sowohl hinsichtlich der Entscheidung zwischen unternehmerischer Eigen- und Fremdfinanzierung als auch hinsichtlich der Entscheidung zwischen Konsum- und Produktivvermögenshaltung. Die Voraussetzung für ein solches harmonisches Resultat ist, daß die Sollzinsbesteuerung zugleich eine weitgehend perfekte Durchsetzung der Zinsbesteuerung und eine Einbeziehung der Einkommensäquivalente des Konsumvermögens in den steuerlichen Einkommensbegriff ermöglicht.

2. *Ausblick: Konsumausgaben- versus Sollzinsbesteuerung*

Es wurden einkommensteuerlich bedingte Kapitalfehlallokationen betrachtet, und es wurde aufgezeigt, wie sie sich durch eine Ergänzung der Einkommensteuer durch eine Sollzinsbesteuerung unter idealtypischen Bedingungen beseitigen lassen. Liegen diese idealtypischen Bedingungen nicht vor – speziell: Existiert in der Realität kein vollkommener Kapitalmarkt, stellen sich einige weitere Probleme, die eine gewisse Relativierung der hergeleiteten Ergebnisse gebieten. Nach meinem Urteil haben diese Probleme aber kein solches Gewicht, daß sie die Attraktivität des Sollzinsbesteuerungsverfahrens aufheben²⁷.

Die Kapitalfehlallokationen, die die Sollzinsbesteuerung überwindet, sind überwiegend einkommensteuerlich bedingt; sie haben also ihre Ursache in der Einkommensteuer selbst. Gäbe es keine Einkommensteuer, gäbe es mithin auch keinen Bedarf zur Überwindung dieser Kapitalfehlallokationen. Diese Einsicht führt unmittelbar zu der Frage, ob es nicht besser wäre, die Einkommensteuer selbst abzuschaffen und etwa durch eine Aus-

²⁷ S. näherhin dazu *Hackmann*: Zinsbesteuerung, a. a. O.

gabensteuer zu ersetzen, statt die bestehende Einkommensteuer durch eine Sollzinsbesteuerungskomponente zu ergänzen.

Diese Frage hat viele Facetten. So erfordert sie im Grunde einen umfassenden Vergleich von Ausgaben- und Einkommensbesteuerung. Ein solcher Vergleich übersteigt den Rahmen dieses Themas²⁸. Dennoch sollen hier kurz die spezifischen Merkmale erörtert werden, in denen sich das Sollzinsbesteuerungsverfahren von einer Ausgabensteuerlösung vor allem unterscheidet. Bei diesem Verfahrensvergleich zeigt sich, daß die Sollzinsbesteuerung eine Reihe spezifischer Vorteile gegenüber der Ausgabensteuer besitzt. Was sind das für Vorteile?

Ein Vorteil der Sollzinsbesteuerung ist ihre Belastungskonsequenz bei Großanschaffungen dauerhafter Konsumgüter. Die Ausgabensteuer hat hier gravierende Nachteile. Wer etwa ein eigenes Haus kauft, würde durch die Ausgabensteuer, sofern keine Sonderregelungen vorgesehen sind, in der Zeit, in der er typischerweise ohnehin schon besondere Finanzierungsprobleme zu lösen hat, zusätzlich mit dem Problem der Finanzierung erheblicher Steuerschulden konfrontiert. Um die durch den Hauskauf ausgelöste Ausgabensteuer zu finanzieren, wären in beträchtlicher Höhe zusätzliche Kredite aufzunehmen. Wenn kein vollkommener Kapitalmarkt existiert, trifft das besonders diejenigen, die auf eine Fremdfinanzierung angewiesen sind. Dies würde die ohnehin als Folge von Kapitalmarktunvollkommenheiten bestehenden Verletzungen der Bedingung einer interpersonell effizienten Aufteilung des Konsumvermögens verschärfen. Bei der Sollzinsbesteuerung stellt sich diese Problematik schon deshalb nicht, weil die Steuern auf die Sollzinseinkommen überwiegend erst in der Zukunft fällig werden. Mehr noch: Unter realistischen Bedingungen wird die Sollzinsbesteuerung sogar, wie schon an früherer Stelle unter II. dargelegt, eine Finanzierungsentlastung bewirken. Während die Ausgabensteuer in der Realität bestehende Kapitalfehlallokationen, die ihren Grund in Kapitalmarktunvollkommenheiten haben, verschärft, reduziert die Sollzinsbesteuerung deren Gewicht. Sie überwindet nicht nur einkommensteuerlich bedingte Kapitalfehlallokationen, sondern verringert Wohlfahrtsverluste von Kapitalfehlallokationen, die nicht von der Besteuerung herrühren.

Weitere Vorteile der Sollzinsbesteuerung im Vergleich zu einer persönlichen Ausgabensteuer ergeben sich bei progressiven Tarifen. Eine Sollzinsbesteuerung bewirkt grundsätzlich auch dann eine intertemporale Konsum-

²⁸ Wie dieser Vergleich unter realistischen Bedingungen speziell unter Wachstumsgesichtspunkten ausfällt, wird erörtert in *J. Hackmann: Does Economic Growth Require a Shift to Consumption Taxation*, in: *G. Krause-Junk (Hrsg.): Public Finance and Steady Economic Growth*, The Hague (1989), S. 122 ff.

neutralität, während eine Ausgabensteuer durch interperiodische Durchschnittsbesteuerungsverfahren zu ergänzen wäre, um dies zu erreichen. Bei Steuertarifänderungen ist, sieht man von der Möglichkeit der Einführung problematischer Lebenszeittarife ab, die Bedingung intertemporaler Konsumneutralität bei der Ausgabensteuer immer verletzt; das Sollzinsbesteuerungsverfahren realisiert diese Neutralität auch dann, und zwar ohne daß dafür besondere Vorkehrungen zu treffen wären. Bei progressiven Tarifen ist weiter von Vorteil, daß die Sollzinsbesteuerung unter der Bedingung vertikaler Verteilungsneutralität mit weniger stark ansteigenden Tarifen auskommt als die Ausgabensteuer. Obendrein genügen bei ihr deutlich niedrige Steuersätze, um bestimmte Steueraufkommensziele zu erreichen.

In der Einführungs- bzw. Übergangszeit ist die Ausgabensteuer mit einer speziellen Doppelbelastungsproblematik konfrontiert. Wer aus Einkommen gespart hat, das in der Vergangenheit im Rahmen der Einkommensteuer versteuert wurde, wird, sofern keine Sonderregelungen vorgesehen sind, nach der Einführung der Ausgabensteuer von ihr nochmals erfaßt, wenn er sein Ersparnis dem Konsum zuführt. Bei der Sollzinsbesteuerung gibt es eine solche Doppelbelastungsproblematik nicht. Sie kann aus dem hier erörterten Blickwinkel deshalb relativ problemlos eingeführt werden. Beide – Ausgabensteuer wie Sollzinsbesteuerungsverfahren – sind jedoch mit der Gefahr verbunden, daß sie in der Einführungszeit konjunkturelle Störungen auslösen. Grundsätzlich besteht nach der Ankündigung der Einführung dieser Besteuerungsverfahren ein Anreiz, der in der Zukunft erfolgenden steuerlichen Belastung des Konsums dadurch zu entgehen, daß Konsumausgaben in die Zeit vor dem Inkrafttreten der betreffenden Steuergesetze vorgezogen werden. Weil die steuerliche Bemessungsgrundlage bei der Sollzinsbesteuerung breiter ist und somit die Steuersätze bei ihr niedriger sind als bei der Ausgabensteuer, hat diese Problematik bei der Sollzinsbesteuerung ein geringeres Gewicht. Im übrigen sei darauf hingewiesen, daß sich konjunkturelle Störungen in der Umstellungsphase durch geeignete Vorkehrungen vermeiden lassen. Das ist auch bei der Ausgabensteuer möglich, geht dort aber mit vermutlich so gewichtigen Steueraufkommensausfällen in der Übergangszeit einher, daß sich die Einführung einer Ausgabensteuer auch diesbezüglich als problematischer erweist.

Ein weiterer Vorteil der Sollzinsbesteuerung ergibt sich mit Blick auf die internationalen Doppelbesteuerungsabkommen. Die Einführung einer Ausgabensteuer erfordert eine Klärung von wohl auch aus grundsätzlicher Sicht nicht einfachen Fragen über die angemessene internationale Aufteilung von Steuerquellen bei national konsumorientierter Besteuerung. Selbst wenn diese Fragen auf der grundsätzlichen Ebene geklärt sind, stellt sich

bei einer Ausgabensteuer immer noch die praktisch nicht einfache Aufgabe der Anpassung und Neuverhandlung der bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen. Bei der Sollzinsbesteuerung gibt es – soweit ich das zu erkennen vermag – keine solchen Probleme. Mit der Sollzinsbesteuerung wird ja das seit langem vertraute Regime der Einkommensteuer nicht verlassen.

Nach dem bisher Dargelegten schneidet das Sollzinsbesteuerungsverfahren eindeutig besser als eine Ausgabensteuer ab. Dies läßt natürlich fragen, ob es gar keine spezifischen Nachteile oder Probleme gibt, die sich zwar bei der Sollzinsbesteuerung, nicht jedoch bei einer Ausgabensteuer stellen? Solche Probleme gibt es in der Tat. Mit der Sollzinsbesteuerung ist – vor allem in ihrer Grundversion – eine Finanzierungsproblematik verbunden, wie sie bei anderen Steuern nicht existiert: Es sollen in späteren Jahren auf den Konsum früherer Jahre Steuern gezahlt werden, auch wenn der Steuerpflichtige dann nur ein geringes Einkommen bezieht und gar kein Vermögen hat. Ein vergleichbares Finanzierungs- oder Liquiditätsproblem gibt es bei der Ausgabensteuer nicht. Durch eine geeignete Gestaltung der Sollvermögensfreibeträge läßt es sich jedoch erreichen, daß die Steuerpflichtigen im Durchschnitt nicht anders als bei einer normalen Einkommensteuer belastet werden; die Finanzierungsproblematik verliert dadurch ihr Gewicht. Bei geeigneter Festlegung der Sollvermögensfreibeträge vereinigt die Sollzinsbesteuerung tendenziell so die Gerechtigkeitsvorteile der Einkommensbesteuerung mit den Effizienzvorteilen einer Konsumbesteuerung²⁹.

Ein anderes spezifisches Problem der Sollzinsbesteuerung ist die Festlegung der Zinssätze für das Sollzinsbesteuerungsverfahren; bei der Ausgabensteuer ergibt sich keine solche Notwendigkeit.

Insgesamt dürften diese spezifischen Probleme der Sollzinsbesteuerung jedoch ein schwächeres Gewicht haben als die spezifischen Probleme der Einführung einer Ausgabensteuer. Käme noch hinzu – wofür es meines Erachtens gute Gründe gibt –, daß die Einkommensteuer ohne Ergänzung durch eine Sollzinsbesteuerung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wie ebenso aus Gerechtigkeitsgründen doch nicht so schlecht abschneidet, wie viele, dem neoklassischen Modelldenken verhaftete Ökonomen es der Welt

²⁹ Das ist eine pauschale Charakterisierung. Eine differenzierte Sicht offenbart, wie an früheren Stellen schon hin und wieder anklang, daß die Effizienzvorteile der Sollzinsbesteuerung unter realistischen Bedingungen die der Konsumbesteuerung übersteigen. Was ihre Gerechtigkeitsvorteile angeht, so sind sie umstritten; für manche Finanzwissenschaftler schneidet (eine ideal realisierte) Ausgabensteuer auch aus Gerechtigkeitsgründen besser als eine (ideal realisierte) Einkommensteuer ab. Auf eine differenzierte Begründung dieser Position – die über eine Gleichsetzung von Gerechtigkeit mit Entscheidungsneutralität hinausginge – lassen sich die Vertreter dieser Ansicht jedoch nicht ein.

seit Mitte der 70er Jahre glauben machen wollen, gibt es also gute Gründe dafür, das Sollzinsbesteuerungsverfahren einer kritischen Prüfung auf seine Leistungsfähigkeit hin zu unterziehen.

Literatur

Aaron, H.: Income Taxes and Housing, in: *American Economic Review* 60 (1970), S. 789 ff. – Bierich, M.: Der Einfluß der Besteuerung auf die Kapitalbeschaffung der Unternehmen, in: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 1983, S. 41 ff. – Bradford, D. (Hrsg.): *Blueprints for Basic Tax Reform*, 2. rev. Aufl., Arlington 1984. – Bradford, D.: Untangling the Income Tax, Cambridge u.a.O. 1986. – Fecht, R.: Zur Einkommensbesteuerung der Selbstnutzung von Wohnungseigentum, in: *Finanzarchiv*, N.F., Bd. 41 (1983), S. 476 ff. – Follain, J. R. und Ling, D. C.: The Federal Tax Subsidy to Housing and the Reduced Value of the Mortgage Interest Deduction, in: *National Tax Journal*, Bd. 44 (1991), S. 147 ff. – Hackmann, J.: Does Economic Growth Require a Shift to Consumption Taxation, in: *Krause-Junk*, G. (Hrsg.): *Public Finance and Steady Economic Growth*, The Hague, 1989, S. 122 ff. – Hackmann, J.: Abschaffung der Zins- oder Einführung einer Sollzinsbesteuerung, in: *Wirtschaftsdienst* 11/1991, S. 567 ff. – Hackmann, J.: Die Durchsetzung der Zinsbesteuerung, in: *Finanzarchiv*, N.F., Bd. 49, (1991/2), S. 3 ff. – Hackmann, J.: Meldepflicht für Kapitaleinkünfte als Alternative zur „Abschlagsteuer“ verbunden mit einer Erhöhung des Sparer-Freibetrags, in: *Betriebs-Berater*, Beilage 11 zu Heft 17/1992. – Hackmann, J.: Zu den Nutzungsdauerwirkungen der Einkommensbesteuerung, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 112. Jg. (1992), S. 169 ff. – Kay, J. A.: in einem Kommentar zu *Bracewell-Milness*, B.: *The Meade-Report and the Taxation of Capital*, in: *British Tax Review* 1979, S. 42 f. – Kommission zur verfassungsmäßigen Erfassung der Zinserträge (*Zinskommission*): Vorschlag zur Einführung eines „Zinsabschlags“, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Nr. 42/1991. – Kotlikoff, L. J. (Hrsg.): *What Determines Savings*, Hong Kong 1989. – Lodin, S. O.: *Progressive Expenditure Tax – an Alternative*. A Report of the 1972 Government Commission on Taxation, Stockholm u.a.O. 1978. – Meade, J. E. (Chairman): *The Structure and Reform of Direct Taxation*, London 1978. – Nieskens, H.: *Die Konsumgütlösung im Bereich der Immobilienbesteuerung*, Frankfurt 1989. – van Order, R.: *Housing Taxes, and Capital Allocation*, in: *Journal of Public Economics* 42 (1990), S. 387 ff. – Rehm, H.: Zur Quellenbesteuerung von Kapitalerträgen, in: *Steuer und Wirtschaft* 61. (14.) Jg. (1984), S. 230 ff. – Rolph, E. R.: Discriminatory Effects of the Income Tax Treatment of Owner-occupants, in: *National Tax Journal* 26 (1973), S. 471 ff. – Rose, M. (Hrsg.): *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*, Berlin u.a.O. 1991. – Schlesinger, H.: Zur Besteuerung von Kapitalerträgen, in: *Cansier*, D. und *Kath*, D. (Hrsg.): *Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital*, Berlin 1985, S. 244 ff. – Schneider, D.: *Investition, Finanzierung und Besteuerung*, 6. Aufl., Wiesbaden 1990. – Zeitler, F.-C.: Neuregelung der Zinsbesteuerung ab 1993, in: *Deutsche Steuerzeitung*, 80. Jg. (1992), Nr. 17, S. 513 ff.

Zusammenfassung

Die Überwindung von Kapitalfehlallokationen durch eine Besteuerung von Sollzinseinkommen

Real existierende Einkommensteuern bewirken vermutlich bedeutsame Kapitalfehlleitungen. Diese Fehlllokationen lassen sich vor allem darauf zurückführen, daß die Einkommensteuerpraxis entgegen dem, was eine finanzwissenschaftlich ideale Einkommensteuer kennzeichnete, die Einkommensäquivalente des Konsumvermögens wie auch manche Kapitaleinkünfte (Zinseinkünfte) steuerlich nicht belastet. Durch eine Ergänzung der herkömmlichen Einkommensteuer um eine Sollzinsbesteuerungskomponente lassen sich die Kapitalfehlallokationen prinzipiell vermeiden. Das Sollzinsbesteuerungsverfahren ist im Grundsatz dadurch gekennzeichnet, daß dem zu versteuernden Einkommen Kapitaleinkünfte hinzugerechnet werden, die der Steuerpflichtige hätte erzielen können, hätte er nicht konsumiert. Das Sollzinsbesteuerungsverfahren vereinigt die Effizienzvorteile einer Ausgabensteuer tendenziell mit den Gerechtigkeitsvorteilen der Einkommensteuer, und ist gegenüber der Ausgabesteuer auch durch weitere Vorteile gekennzeichnet.

Summary

Overcoming Misallocations of Capital by Means of a Tax on Potential Interest Earnings

Real existing income taxes presumably cause significant misappropriations of capital funds. These misallocations can largely be traced to the income tax practice, as opposed to the public finance idea of income taxation. Real income taxes commonly do not subject the income equivalent of consumption capital (imputed rent) to taxation. The same is true for some capital income (interest income). By modifying the conventional income tax with a potential interest tax component, the misappropriation of capital funds can be avoided. The modification exists in adding a potential interest income to the conventionally defined income tax base. The potential income equates basically to the capital income that the taxpayer would have earned had he not consumed. The modified income tax tends to combine the efficiency advantages of an expenditure tax roughly with the equity advantages of the income tax. Compared to the expenditure tax it also features further advantages.

Résumé

L'élimination des mauvaises allocations de capitaux par un impôt sur les revenus potentiels des intérêts

Les taxes sur les revenus réellement appliquées sont susceptibles de provoquer une allocation inefficace des capitaux significative. Ces mauvaises allocations sont dues avant tout à l'application pratique de l'impôt sur les revenus, qui est contraire à la conception de l'imposition des revenus. Les taxes sur les revenus ne touchent généralement pas les équivalents de revenus du capital du consommateur ni certains revenus

du capital (revenus sous forme d'intérêts). En ajoutant à l'impôt sur les revenus conventionnel une imposition des revenus potentiels des intérêts, on peut éviter en principe les mauvaises allocations de capitaux. Le processus d'imposition des revenus potentiels des intérêts se caractérise en principe par ceci qu'il est ajouté au revenu passible de l'impôt des revenus du capital que le contribuable aurait pu obtenir s'il n'avait pas consommé. Le processus d'imposition des revenus potentiels des intérêts associe les avantages d'efficience d'une taxe sur les dépenses aux avantages d'équité de l'impôt sur les revenus. Comparé à la taxe sur les dépenses, il a encore d'autres avantages.