

Hackmann, Johannes

Article — Digitized Version

Abschaffung der Zins- oder Einführung einer Sollzinsbesteuerung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hackmann, Johannes (1991) : Abschaffung der Zins- oder Einführung einer Sollzinsbesteuerung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 11, pp. 567-572

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136818>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Johannes Hackmann

Abschaffung der Zins- oder Einführung einer Sollzinsbesteuerung?

Die Entscheidung des Gesetzgebers über die zukünftige Besteuerung der Zinseinkünfte steht noch aus. Welche Effekte würden sich bei einer Abschaffung der Zinsbesteuerung einstellen? Welche Implikationen gehen von einer Sollzinsbesteuerung aus, für deren Einführung Professor Hackmann plädiert?

Sollte man, wenn die Verfassung es verbietet¹, Steuern auf Zinseinkünfte nur von denen zu erheben, die aus Ehrlichkeit, Ängstlichkeit oder Dummheit ihre Zinseinkünfte deklarieren, die Zinsbesteuerung „am besten abschaffen“²? Auf eine solche Frage läßt sich eine vernünftige Antwort nur geben, wenn die Abschaffung der Zinsbesteuerung mit ihren Alternativen verglichen wird. Eine Alternative zur Abschaffung der Zinsbesteuerung ist ihre wirksame Erfassung dadurch, daß – wie es das Bundesverfassungsgericht fordert – „das Deklarationsprinzip durch das Verifikationsprinzip ergänzt wird“. Dabei können traditionell zwei Verifikationsverfahren unterschieden werden: die Quellenbesteuerung der Zinseinkünfte und die Kontrollmitteilungsmethode. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es noch weitere Möglichkeiten einer besseren Zinseinkünfteerfassung gibt. In diesem Beitrag wird ein solcher dritter Weg, die Besteuerung von Sollzinseinkommen, vorgestellt³ und aus volkswirtschaftlicher Sicht mit der Alternative der Abschaffung der Zinsbesteuerung unter der Bedingung verglichen, daß an einer Einkommensteuer festgehalten wird.

Relevante Zinseinkünfte

Die Abschaffung der Zinsbesteuerung bedeutet dabei, daß die in § 20 Absatz 1 Ziffer 7 des gültigen Einkommensteuergesetzes genannten Einkünfte steuerfrei gestellt werden. Mit der Ziffer wird zum Ausdruck gebracht, daß „Zinsen aus sonstigen Kapitalforderungen jeder Art, z.B. aus Einlagen und Guthaben bei Kreditinstituten, aus Darlehen und Anleihen“, zu den Einkünften aus Kapitalvermögen gehören. Es ist wichtig zu sehen, daß es sich bei

diesen Einkünften nur um Einkünfte aus „Privatvermögen“ handelt. Einkünfte der beschriebenen Art aus „Betriebsvermögen“ fallen nicht unter den Paragraphen 20 des Einkommensteuergesetzes, bei ihnen handelt es sich vielmehr um Gewinneinkünfte, die etwa nach § 15 in Verbindung mit § 4 des Einkommensteuergesetzes zu versteuern sind und – wohl auch wirksam – besteuert werden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 1991 bezieht sich nur auf die Zinseinkünfte im Sinne der zitierten Ziffer 7. Nach diesem Urteil wird ihre Besteuerung, wenn der Gesetzgeber nicht handelt, von 1993 an verfassungswidrig. Der ehrliche Zinsdeklarierer wird dann möglicherweise mit Hilfe der Gerichte die auf Zinseinkünfte einbehaltenen Steuern zurückfordern können. Ein Teilproblem des Themas dieser Abhandlung bezieht

¹ So die „neue Rechtsauffassung“, wie sie das Bundesverfassungsgericht mit seinem Zinsbesteuerungsurteil vom 27. 6. 1991 (2BvR 1493/89) zum Ausdruck gebracht hat.

² Dies empfiehlt ein mit „de“ gekennzeichnete Kurzkomentar in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 7, S. 319. Für eine Abschaffung bzw. zeitweise Aussetzung haben sich auch der baden-württembergische Ministerpräsident Teufel und der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Banken Martini ausgesprochen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 195/23. 8. 1991, S. 19 und Nr. 199/28. 8. 1991, S. 15. Vgl. im übrigen auch den – nach Abschluß dieser Arbeit erschienenen – Beitrag von U. D e n n i g: Zinsbesteuerung bei welfoffenen Finanzmärkten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 9, S. 445 - 452. Dort wird nicht nur eine Abschaffung der Besteuerung von Zinseinkünften gemäß § 20 Abs. 1 Ziff. 7 EStG empfohlen, sondern eine Abschaffung der Besteuerung aller Kapitaleinkommen bzw. die Ersetzung einer (entstehungsorientierten) Einkommen- durch eine (verwendungsorientierte) Konsumsteuer.

³ Ausführlicher wird dieses Verfahren beschrieben in J. Hackmann: Die Durchsetzung der Zinsbesteuerung, Diskussionsschrift, September 1991 (eine überarbeitete Fassung erscheint in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 49 (1991), H. 1). In dieser Abhandlung wird die Sollzinsbesteuerung vor allem mit Blick auf die sich bei ihr stellenden Praktikierbarkeitsprobleme untersucht. Wie die Sollzinsbesteuerung im Vergleich zu einer persönlichen (Konsum-) Ausgabensteuer unter Wachstumsgesichtspunkten abschneidet, wird differenzierter 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 1990, S. 122-142.

Prof. Dr. Johannes Hackmann, 51, lehrt Volkswirtschaft, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität der Bundeswehr in Hamburg.

sich mithin auch darauf, was die Konsequenzen sind, wenn der Gesetzgeber gar nicht handelt⁴.

In der vorliegenden Abhandlung wird nicht im einzelnen erörtert, welche steuerpolitischen Reaktionen sich abzeichnen⁵. In dieser Arbeit interessiert vielmehr, was von der in dieser Zeitschrift gegebenen Empfehlung der Abschaffung der Zinsbesteuerung zu halten ist. Urteilsmaßstab ist dabei primär, wie eine solche Abschaffung die Qualität der Ressourcenallokation beeinflussen dürfte und mit welchen Konsequenzen als Folge einer solchen Abschaffung für die Steuerverwaltung zu rechnen ist. Eine Abschaffung der Zinsbesteuerung hat auch distributive Auswirkungen, die bei einer umfassenden Beurteilung gleichfalls zu berücksichtigen wären. Sie werden hier jedoch nicht systematisch zum Thema gemacht.

Nachteile der Verifikationsverfahren

Die Vorteile einer Abschaffung der Zinsbesteuerung bestehen unter anderem in einer Vermeidung der Nachteile, mit denen zu rechnen ist, wenn sie mit Hilfe etwa der Quellenbesteuerungs- oder der Kontrollmitteilungsmethode durchgesetzt werden soll. Die Nachteile der Quellenbesteuerungsmethode sind im letzten Jahrzehnt im deutschsprachigen Schrifttum relativ ausführlich erörtert worden⁶. Sie werden vor allem darin gesehen, daß eine Quellenbesteuerung Kapitalfluchtanreize setzt und sich so gesamtwirtschaftlich ungünstig auswirkt. Eine effizient eingesetzte Kontrollmitteilungsmethode unterscheidet sich in dieser Hinsicht von der Quellenbesteuerungsmethode nicht wesentlich. Zwischen beiden lassen sich allerdings schon Unterschiede ausmachen, wenn auch die von Ausländern im Inland bezogenen Zinseinkünfte – etwa im Sinne einer Kuponsteuer – mit inländischer Steuer belastet werden sollen. Eine Quellenbesteuerung dürfte gegenüber der Kontrollmitteilungsmethode dann im Vorteil sein. Sollen die von Ausländern bezogenen Zinseinkünfte hingegen nicht mit inländischer Steuer belastet werden, wäre das bei der Kontrollmit-

teilungsmethode gar kein Problem, bei einer Quellensteuer dürfte sich das – etwa über Steuerfreistellungen für die von Gebietsfremden gehaltenen Konten – technisch wohl auch mit vertretbarem Aufwand erreichen lassen⁷; möglicherweise würden sich dann aber eher juristische Gleichbehandlungsprobleme einstellen. Andererseits führt eine – mit interindividuell einheitlichen Sätzen erfolgende – Quellensteuer durchweg zu Unter- oder Überzahlungen. Bei einer Kontrollmitteilungsmethode entfällt diese Problematik.

Die angesprochenen Unterschiede zwischen Quellenbesteuerungs- und Kontrollmitteilungsmethode werden im folgenden vernachlässigt. Beide Verifikationsverfahren werden – das kann relativ zuverlässig gesagt werden – Kapitalabflüsse vom Inland in das Ausland bewirken. Diese Kapitalabflüsse wirken sich nun regelmäßig auf andere makroökonomische Größen aus. Im allgemeinen wird eine Verknappung des inländischen Kapitalangebots und damit einhergehend eine Erhöhung des inländischen Zinsniveaus erwartet. Die Konsequenzen davon wären ein reduziertes Wachstum und höhere staatliche Ausgaben für die Bedienung der Staatsschuld. Da das verminderte Wachstum ein geringeres Steueraufkommen zur Folge habe, sei es ernsthaft für möglich zu halten, daß die Versuche, die Zinseinkünfte im Rahmen der Einkommensteuer wirksamer zu erfassen, den staatlichen Haushaltsspielraum einengen, statt ihn als Folge der höheren Zinssteuern auszuweiten. Dies alles wären also gute Gründe, die Zinsbesteuerung überhaupt abzuschaffen. Es könnte dann gerade die Abschaffung bzw.

⁶ Vgl. dazu H. Rehm: Zur Quellenbesteuerung von Kapitalerträgen, in: Steuer und Wirtschaft 1984, H. 3, S. 230-243; H. Schlesinger: Zur Besteuerung von Kapitalerträgen, in: D. Cansier, D. Kath (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Festschrift für W. Ehrlicher, Berlin 1985, S. 237-253; H. Tofaute: Zur Problematik der besseren steuerlichen Erfassung von Einkünften aus Kapitalvermögen, in: WSI-Mitteilungen 4/1986, S. 301-311; W. Ehrlicher: Zur Besteuerung der Kapitalerträge, in: G. Bruns, K. Häuser (Hrsg.): Integration der Kapitalmärkte, Frankfurt 1987, S. 7-28; U. Denny: Wirkt die Quellensteuer kontraproduktiv?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 11, S. 563-568; G. Köpf, H. Walz: Quellenbesteuerung von Zinseinkünften, in: WiSt 1988, S. 85-87; K. Toppelmann, G. Dick: Kleine Kapitalertragsteuer – Ungeahnte QUELLE(N)STEUERpolitischer Diskussion, in: WSI Mitteilungen 2/1989, S. 102-109; S. Bredemeier: Quellensteuer verändert Anlageverhalten, in: Die Bank 4/89, S. 184-188; G. Tillmann: Zur Belastungswirkung von Quellensteuer und Kontrollmitteilungen auf unterschiedliche Einkommensgruppen, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 47 (1989), S. 428-459; H. Geiger: Die Abschaffung der Quellensteuer war dringend notwendig, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H. 7, S. 332-334; K.-H. Nöhrbach, M. Raab: Quellensteuer und Kapitalmarkt, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 48 (1990), S. 179-193.

⁷ Die Feststellung zu treffen, wer ein Gebietsfremder ist und wer nicht, ist allerdings nicht so einfach, wie man vielleicht meinen könnte. Die staatsrechtliche, durch Ausweispassiere leicht verifizierbare Staatszugehörigkeit reicht nämlich dafür nicht aus. Solange der Gebietsfremdenstatus sich steuerlich begünstigend auswirkt, sollte es allerdings trotzdem möglich sein, die betreffenden Personen den Beweis dafür (etwa durch die Vorlage von jüngeren beweiskräftigen Bescheinigungen über die Zahlung von Einkommen- oder Lohnsteuern) auf eine verwaltungsmäßig erträgliche Weise führen zu lassen.

⁴ Allerdings wird nicht die juristisch interessante und praktisch hoch bedeutsame Frage einbezogen, ob sich die Steuerfreiheit der Zinseinkünfte gemäß Ziffer 7 mit dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot – materiell – verträgt, wenn die Besteuerung der anderen Einkünfte aus Kapitalvermögen und die Besteuerung von Zinseinkünften der Unternehmen bestehen bleibt. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme vor dem Bundesverfassungsgericht (s. 2BvR 1983/89, II 3a) diesbezüglich Bedenken geäußert.

⁵ Ein heißer Kandidat scheint der Vorschlag des Bundesverbands der deutschen Banken zu sein. Danach soll eine abzugsfähige Quellensteuer mit Sätzen nicht höher als 25% bei deutlich angehobenen Sparerfreibeträgen eingeführt werden. Über die deutliche Anhebung des Sparerfreibetrages besteht ein weitgehender politischer Konsens. Er reicht von der Regierung über die Opposition und den DGB bis zu den Bankenverbänden. Das beweist allerdings noch nicht, daß die massive Anhebung des Sparerfreibetrags aus volkswirtschaftlicher oder wenigstens unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten eine gute Lösung wäre. Für diesbezügliche Bedenken vgl. Hackmann, a.a.O.

Aussetzung der Zinsbesteuerung sein, die den Fiskus entlasten würde⁸.

Ob mit solchen Auswirkungen zu rechnen ist oder ob sie eher unwahrscheinlich sind, hängt von einer Reihe von Umständen ab. Zu nennen sind vor allem die steuerliche Behandlung der Inlandsanlagen von Gebietsfremden, die Kapitalmobilität (die differentiellen Transaktionskosten von Auslands- und Inlandsanlagen) und die Zinsreagibilität. Die Auswirkungen der kleinen Kapitalertragsteuer von 1989 waren speziell deshalb so problematisch, weil sie auch Ausländer belastete.

Kompensation der Kapitalabflüsse

Unterbleibt eine solche Belastung der Gebietsfremden – und davon wird hier im folgenden ausgegangen – ist es allerdings unwahrscheinlich, daß es zu den zuvor beschriebenen negativen budgetmäßigen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen kommt. Der internationale Zinszusammenhang wird das verhindern. Tendenziell werden nämlich die Kapitalabflüsse und die damit einhergehenden inländischen Zinsniveausteigerungstendenzen durch entsprechende Kapitalzuflüsse kompensiert. Dabei ist sogar damit zu rechnen, daß sich vielfach nicht einmal die Kapitalgeber ändern. Heimisches Kapital wird nur über das Ausland fließen, dort den Status der Gebietsfremdheit erwerben und dann wieder Inlandsanlagen suchen. Im Sinne des Verfassungsgerichtsurteils wird dem allerdings durch inländische Kontrollmaßnahmen entgegenzuwirken sein. Es wird nicht zugelassen werden können, daß ein Gebietsansässiger an seinem Wohnort ein Büro ausländischer Institute aufsuchen und dort alle nötigen Schritte für die Steuerhinterziehung in die Wege leiten kann. Vielleicht ist sogar eine Kontrolle des Zahlungsverkehrs und der Korrespondenz mit den entsprechenden ausländischen Institutionen im Sinne des Verfassungsgerichtsurteils geboten, um die verfassungswidrige Ungleichbehandlung von Steuerehrlichen und Steuerunehrlichen zu vermeiden.

Wie auch immer: sofern die Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs nicht aufgegeben wird und solange es nicht zu einer wirksamen internationalen Kooperation der Staaten kommt, lassen sich Kapitalabflüsse als Folge einer wirksamen Zinsbesteuerung kaum vermeiden. Sofern es obendrein noch eine differenzierende Behandlung zwischen Inländern und Ausländern gibt, ist allerdings

auch mit einer weitgehenden Kompensation der Kapitalabflüsse durch Kapitalzuflüsse zu rechnen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht werden durch die kompensierenden Kapitalzuflüsse extreme volkswirtschaftliche Auswirkungen vermieden. Ideal ist das Hin- und Herfließen des Geldkapitals jedoch nicht. Zumindest in Höhe der aufgewendeten zusätzlichen Transaktionskosten entstehen unnötige volkswirtschaftliche Wohlfahrtsverluste.

Anreize zur Steuervermeidung

Wenn die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Einsatzes von Quellenbesteuerungs- und Kontrollmitteilungsmethode unter geeigneten Rahmenbedingungen nicht so negativ sein müssen, wie es manche auch auf der Grundlage der Erfahrungen mit der kleinen Kapitalertragsteuer von 1989 erwarten, so ist doch auf einige weitere negative Auswirkungen hinzuweisen. Es wird als Folge des Einsatzes der genannten Verifikationsverfahren nicht nur Kapitalabflüsse ins Ausland geben, sondern es werden auch im Inland schwarze Kapitalmärkte entstehen bzw. es werden die schon rudimentär bestehenden an Bedeutung gewinnen. Die Kreditinstitute werden in ihrer Funktion als Kreditvermittler zurückgedrängt. In welcher Intensität das geschehen wird, läßt sich vorweg schwer beurteilen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist das zunehmende Gewicht kreditärer Schattenmärkte jedoch grundsätzlich negativ zu werten⁹.

Theoretische Erwägungen sowie historische Erfahrungen lassen erwarten, daß der Einsatz von Quellenbesteuerungs- oder Kontrollmitteilungsverfahren noch auf eine andere Weise Kapitalumschichtungen hervorruft. Es werden vermehrt die legalen Wege beschritten, die das bestehende Steuerrecht ohnehin schon bietet, der Besteuerung von Einkommen, wie Einkommen nach dem Reinvermögenszugangskonzept umfassend zu verstehen ist¹⁰, auszuweichen. Ein erster Weg ist die Suche nach Geld- oder Sachvermögensanlagen mit steuerfreien Wertsteigerungen. Ein anderer Weg ist die Ersetzung von Geldvermögen durch konsumtives Sachvermögen¹¹. Die aus allokativer Sicht bei der bestehenden Einkommensbesteuerung ohnehin schon übertrieben hohen Anreize zur Zukunftsvorsorge über die Bildung von Konsumtivvermögen werden weiter verstärkt. Die Attraktivität eines Erwerbs von Kunstgegenständen, Schmuck und ähnlichem wird erhöht, wobei es für die Konstatierung einer solchen Tendenz gleichgültig ist, ob als Er-

⁸ Dies äußerte der Präsident des Bundesverbandes der deutschen Banken, Eberhard Martini, ausdrücklich in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 199/28. 8. 1991, S. 15.

⁹ Das schließt allerdings im Einzelfall positive Auswirkungen nicht aus. Es dürften dann manche zu günstigen Konditionen Kredite erhalten, die bei ihren Kreditaufnahmebemühungen durch das bürokratische Bankenverhalten unter den derzeitigen Bedingungen nicht in der allokativ zu wünschenden Weise bedient werden.

¹⁰ Danach ist das Einkommen einer Periode gleichzusetzen mit der Summe aus dem Konsum und der tatsächlich erfolgten Vermögensänderung. Dieser Einkommensbegriff wird in der Literatur neuerdings auch häufig als der Einkommensbegriff von Schanz-Haig-Simons bezeichnet.

¹¹ Vgl. in diesem Zusammenhang speziell H. Schlesinger, a.a.O., und sein Verweis auf die Erfahrungen mit der in Österreich vom 1. 4. 1984 bis 13. 6. 1986 praktizierten Zinsertragsteuer.

werbsmotiv die Freude an den erworbenen Gegenständen, das Halten einer geldwertstabilen Anlage oder die Aussicht auf (steuerfreie) Wertsteigerungen überwiegt. Eine wirksamere Zinsbesteuerung wird aber auch zu einer Erhöhung der Ausgaben für weniger langlebige Konsumvermögensgüter führen. Die Einkommensäquivalente der Nutzung dieser Güter müssen nach der geltenden Regelung bekanntlich nicht versteuert werden. Durch eine wirksamere Zinsbesteuerung wird der für solche Nutzungen von Steuerunehrlichen zu zahlende Preis geringer. Sie wird mithin die Versorgung der Volkswirtschaft mit Produktivkapital und damit auch mit Arbeitsplätzen verschlechtern.

In der Literatur wird auf der Grundlage der bekannten neoklassischen Lehrbuchmodelle, in denen das Sparen als Entscheidung für zukünftigen Konsum gedeutet wird, auch damit gerechnet, daß eine wirksamere Zinsbesteuerung das Sparen reduziert. Versteht man unter Sparen das, was darunter wirtschaftstheoretisch zu verstehen ist – erhöht mithin auch der Erwerb von Konsumvermögensgütern das Sparen –, deutet vieles darauf hin, daß diese Befürchtung kein besonders hohes Gewicht haben dürfte¹². Die beschriebenen Kapitalumschichtungen von der Produktiv- zur Konsumtivvermögenshaltung dürften aus volkswirtschaftlicher Sicht wesentlich problematischer sein.

Bedeutung der Zinsarbitrage

Unter Berücksichtigung der bislang betrachteten Sachverhalte wird es verständlich, eine Abschaffung der Zinsbesteuerung zu fordern. Wenn eine wirksame Zinsbesteuerung die Wurzel von so vielen Übeln ist, dann mag es im Sinne einer Radikaltherapie als das Beste erscheinen, das Übel an seiner Wurzel zu bekämpfen, also die Zinsbesteuerung abzuschaffen. Nun wäre eine solche Abschaffung der Zinsbesteuerung aber auch ihrerseits nicht unproblematisch. Dies soll im folgenden kurz gezeigt werden. Dabei wird klar, um die Metapher von der Wurzel des Übels weiterzuführen, daß die volkswirtschaftlichen Übel weniger der Zinsbesteuerung entwachsen als vielmehr der Tatsache, daß die Zinsbesteuerung unter den bestehenden Bedingungen der Einkommensteuer den Steuerpflichtigen Steuerarbitragemöglichkeiten eröffnet. Eine Abschaffung der Zinsbesteuerung beseitigt zwar einige dieser Arbitragemöglichkeiten, schafft gleichzeitig aber neue.

Was sind nun die volkswirtschaftlichen Nachteile, wenn die Zinseinkünfte im Sinne von § 20 Absatz 1 Ziffer 7 des Einkommensteuergesetzes nicht der Steuerpflicht unterliegen? Als erstes ist das geringere Steueraufkommen zu nennen. Als zweites ist die durch die Abschaffung der Zinsbesteuerung erfolgende Diskriminierung der Ei-

genfinanzierung von Unternehmen im Vergleich zur Fremdfinanzierung anzuführen. (Eine wirksamere Zinsbesteuerung würde hingegen die Eigenfinanzierung begünstigen.) Die auf das Eigenkapital erwirtschafteten Kapitalerträge werden der Gewinnbesteuerung unterworfen und belasten so die Eigentümer. Bei einer Zinssteuerfreiheit führt eine Fremdfinanzierung jedoch nicht zu einer einkommensteuerlichen Belastung des von einer Unternehmung eingesetzten Fremdkapitals.

Eine einkommensteuerlich differenzierende Behandlung von Eigen- und Fremdkapital eröffnet den Steuerpflichtigen massive Steuerarbitragemöglichkeiten. Um die Kapitalerträge im volkswirtschaftlichen Sinn vor dem einkommensteuerlichen Zugriff zu schützen, muß es nur gelingen, diese Erträge formalrechtlich in Zinseinkünfte zu transformieren. Dazu gibt es ökonomisch eine Reihe von Möglichkeiten, und es ist wohl kaum vorstellbar, will der Staat nicht ungebührliche Einschränkungen des unternehmerischen Gestaltungsspielraums vornehmen, dagegen Vorkehrungen zu treffen. Der einfachste Weg der Transformation von Gewinn- in Zinseinkünfte ist eine Entnahme von Mitteln aus dem Eigenkapital und die Gewährung eines Darlehens an das Unternehmen. Die bestehende Steuerrechtspraxis schränkt die Möglichkeiten dazu ein. Die Behandlung diesbezüglicher Einzelheiten würde hier zu weit führen. Sie ist auch nicht nötig, weil sich unschwer andere Wege mit tendenziell gleichen Ergebnissen finden lassen.

Statt daß der Unternehmer oder seine Familienangehörigen seiner eigenen Unternehmung ein Darlehen gibt, kann die Unternehmung auch „betrieblich veranlaßte“ Kredite bei den Banken aufnehmen, und kann der Unternehmer oder seine Familienangehörigen die entnommenen Mittel als „Privatvermögen“ allgemein am Kapitalmarkt anlegen. Das ist zwar regelmäßig mit dem Nachteil verbunden, daß die im betrieblichen Zusammenhang aufgenommenen Kredite brutto höher zu verzinsen sind als die erzielbare Kapitalmarktrendite. Dennoch ermöglicht das für die Steuerpflichtigen mit hinreichend hohen Grenzsteuersätzen einen Nettovorteil, wie es die folgende beispielhafte Rechnung verdeutlicht. Der Sollzinsatz sei 10%, die Rendite für Staatsanleihen 8% und der (durchschnittliche) Grenzsteuersatz 50%. Durch eine entsprechende Transformation von betrieblichem Eigenkapital in privates Geldvermögen läßt sich dann ohne ei-

¹² Die Lebenszyklusmodelle dürften das reale Sparverhalten der Menschen empirisch nur schlecht erklären. Vgl. in diesem Zusammenhang etwa den Diskussionsbeitrag von J. Minarik in: J. Pechmann (Hrsg.): *What should be Taxed: Income or Expenditure?* The Brookings Institution, Washington 1980, S. 297-323, oder den Kommentar von P. Diamond zu dem Beitrag von M. King: *The Economics of Saving*, in: K. J. Arrow, S. Honkapohja (Hrsg.): *Frontiers of Economics*, Oxford 1985, S. 294-306.

nen (Netto-) Einsatz von Kapital pro transformierter Geldeinheit ein Ertrag von 3% erreichen. Bezogen auf den – nicht stattfindenden – Einsatz eigenen Kapitals ergibt sich eine weitgehend risikofreie Rendite von unendlich.

Daß die legal erzielbaren Erträge aus solchen Transaktionen nicht in den Himmel wachsen, verhindern nur die Transaktionskosten und das Absinken der Grenzsteuersätze. Unter neoklassischen Bedingungen – keine Transaktionskosten und Gleichheit von Soll- und Habenzinssätzen – käme es im Effekt zu einer – mit einer Aufblähung des volkswirtschaftlichen Kreditvolumens einhergehenden – Steuerfreiheit aller weit verstandenen Kapitalerträge. Der Produktionsfaktor Kapital wäre einkommensteuerlich nicht mehr belastet. Unter neoklassischen Bedingungen würde eine formalrechtliche Abschaffung der Zinsbesteuerung aus einer allgemeinen Einkommensteuer eine Steuer nur auf Arbeitseinkommen machen, und zwar ohne daß die Einkommensteuergesetze dies formalrechtlich zum Ausdruck brächten. Unter realistischen Bedingungen wird es zwar so weit nicht kommen, mit den beschriebenen Tendenzen ist aber dennoch in der Realität zu rechnen¹³.

Die Sollzinsbesteuerung

Die bisherigen Ausführungen dürften zur Genüge belegt haben, daß eine Abschaffung der Zinsbesteuerung, wenn an einer allgemeinen Einkommensteuer im Prinzip festgehalten wird, sehr problematisch ist. Da aber auch die wirksame Zinsbesteuerung selbst eine Reihe ungünstiger Auswirkungen zeigt, drängt es sich auf, nach weiteren bzw. anderen Lösungen zu suchen. Ein in jüngerer Zeit vielfach erörterter Weg ist die Abschaffung der Einkommensteuer überhaupt und ihre Ersetzung durch Cash-flow-Steuern oder eine Ausgabensteuer. Darauf wird hier nicht eingegangen, sondern es wird eine andere Möglichkeit betrachtet: die Einführung einer Sollzinsbesteuerung. Die Hinführung zu diesem Verfahren setzt sinnvollerweise bei den vorausgegangenen Ausführungen an. Oben wurde dargelegt, daß die Übel, die mit der Zinsbesteuerungsproblematik verbunden sind, mit den bestehenden oder sich eröffnenden Steuerarbitragemöglichkeiten zu tun haben. Konsequenterweise ist mithin zu fragen, wie sich diese Steuerarbitragemöglichkeiten aus der Welt schaffen lassen. Die Antwort ist, daß eine Wahl zwischen verschiedenen Geldanlagen oder zwischen Produktiv- und Konsumtivvermögensbildung im Prinzip

keine gewichtigen Steuerzahlungsdifferenzen auslösen darf. Das Sollzinsbesteuerungsverfahren als Ergänzung der Einkommensteuer ist eine Methode, deren Markenzeichen es ist, daß sie in dem erläuterten Sinne Steuerarbitragemöglichkeiten aus der Welt schafft, und zwar ohne dafür neue einzuführen. Bei diesem Besteuerungsverfahren werden auf den Konsum eines jeden Jahres Sollzinseinkommen berechnet, und das zu versteuernde Einkommen des betreffenden Jahres wird um diese Sollzinseinkommen erhöht. Die Sollzinseinkommen sind im Prinzip als die Zinseinkünfte zu verstehen, die ein Steuerpflichtiger hätte beziehen können, hätte er nicht konsumiert, sondern statt dessen Vermögen gebildet bzw. gespart.

Dabei ist das Einkommen (y_{corr}), auf das der Steuertarif angewendet wird, als Summe des nach normalen einkommensteuerlichen Gepflogenheiten ermittelten zu versteuernden Einkommens (y_{norm}) und eines Sollzinseinkommens (y_{soll}) definiert. Formelmäßig gilt also für ein Jahr j :

$$(1) y_{corr_j} = y_{norm_j} + y_{soll_j}$$

Das Sollzinseinkommen läßt sich am besten definieren als

$$(2) y_{soll_j} = r_j V_{soll_j}$$

Dabei bezeichnet r_j einen Zinssatz, der sich in seiner Höhe an den Renditesätzen orientiert, die erwirtschaftet werden könnten, wenn statt zu konsumieren mehr gespart würde. V_{soll} werde als Sollvermögen bezeichnet. Mit der Formel (2) ist es als Jahresanfangsgröße konzipiert. Über eine Fortschreibungsformel läßt es sich definieren als:

$$(3) V_{soll_j} = (1 + r_{j-1}) V_{soll_{j-1}} + C_j - SVF$$

C_j sind die (dem Jahresanfang zugerechneten) Konsumausgaben des j -ten Jahres und SVF bezeichnet einen Konsum- bzw. Sollvermögensfreibetrag. Ist der Sollvermögensfreibetrag höher als das hochgezinste Sollvermögen, vermehrt um den Jahreskonsum des Vorjahres, ergibt sich ein negatives Sollvermögen und damit auch ein negatives Sollzinseinkommen. In diesem Fall wird also – im Vergleich zur herkömmlichen Einkommensteuer – ein niedriger Konsum und damit tendenziell das Sparen begünstigt. Diese Begünstigung läßt sich als eine Art Ersatz für den Sparerfreibetrag der herkömmlichen Einkommensteuer interpretieren. Auf weitere Einzelheiten, welche Gesichtspunkte bei der Bestimmung der Höhe des Sollvermögensfreibetrages berücksichtigt werden sollten oder berücksichtigt werden können, wird hier nicht eingegangen, auch wenn die richtige Gestaltung dieses Freibetrages wichtig ist, um extreme Bela-

¹³ Da die bisherige Realität der Einkommensbesteuerung dadurch gekennzeichnet war, daß die Zinseinkünfte einkommensteuerlich nicht wirksam erfaßt wurden, ist davon auszugehen, daß die beschriebenen Tendenzen zur Transformation von Gewinn- in Zinseinkünfte auch bislang schon existieren. Die – von der Bundesbank schon häufiger beklagte – niedrige Eigenkapitalausstattung der deutschen Unternehmen könnte ein Indiz dafür sein.

stungsumschichtungen durch die Sollzinsbesteuerung zu vermeiden. Für den hier anstehenden Alternativenvergleich ist das ohne Bedeutung.

Daß die Sollzinsbesteuerung viele der bei der bestehenden Einkommensteuer existierenden Steuerarbitragemöglichkeiten aufhebt, läßt sich vor dem Hintergrund der aufgeführten Formeln leicht erkennen. Wenn ein Steuerpflichtiger sich zum Kauf dauerhafter Konsumgüter entscheidet, um die Güter zu nutzen, oder weil er sich davon Wertsteigerungen verspricht, so führen diese vermehrten Konsumausgaben zu einer Erhöhung des Sollvermögens und des Sollzinseinkommens. Hätte er anstelle der Konsumvermögensanlage eine Geldvermögensanlage gewählt, wäre es nicht zu einer Erhöhung des Sollvermögens, sondern zu einer seines „Erwerbsvermögens“ gekommen. Das Sollzinseinkommen in dem betreffenden Jahr und in den Folgejahren wäre zwar niedriger, dafür wären aber die Zinseinkünfte (oder sonstigen Kapitalerträge) entsprechend höher. Die diskontierte Steuerbelastung ist im Prinzip also unabhängig davon, ob der Steuerpflichtige Konsumausgaben tätigt oder Anlagen wählt, deren Erträge er nach dem herkömmlichen Einkommensteuerrecht zu versteuern hat. Bei einer Sollzinsbesteuerung wird das ertragbringende Sparen durch eine Einkommensteuer nicht diskriminiert. Die Sollzinsbesteuerung setzt mithin Rentabilitätsanreize zu einem vermehrten Sparen. Wichtiger als dies ist aus volkswirtschaftlicher Sicht, daß die Sollzinsbesteuerung im Vergleich zur bestehenden Einkommensteuer die Produktivvermögensbildung begünstigt. Da die Zinseinkünfte normal zu versteuern sind, gibt es bei ihr keine einkommensteuerliche Diskriminierung der Eigenfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung. Die oben beschriebene Möglichkeit einer Transformation von Gewinn- in Zinseinkünfte existiert zwar auch weiterhin, eine solche Transformation erbringt jedoch keine Einkommensteuerersparnis, so daß damit der bestehende einkommensteuerliche Transformationsanreiz entfällt.

Anreize zur Vermögensoffenbarung

Die gerade genannten Vorteile der Sollzinsbesteuerung sind im Grunde Vorteile einer Beibehaltung der Zinsbesteuerung. Wie steht es nun aber mit den Zinsbesteuerungsproblemen, mit denen bei einer Quellenbesteuerungs- oder Kontrollmitteilungsmethode zu rechnen ist? Die diesbezüglichen Wirkungen der Sollzinsbesteuerung hängen entscheidend davon ab, wie in der Formel (3) die Konsumausgaben ermittelt werden. Weil Konsum die Differenz von Einkommen und Sparen ist, liegt es nahe, die Konsumausgaben dadurch zu ermitteln, daß von der Einkommensgröße das Sparen (die Vermögensbildung) abgezogen wird. Dies ist auch der Weg, wie man

sich im Rahmen der von vielen Ökonomen befürworteten (Konsum-) Ausgabensteuer die Ermittlung der Konsumausgaben vorstellt. Nun kommt der für die Durchsetzbarkeit der Zinsbesteuerung im Rahmen eines Sollzinsbesteuerungsverfahrens entscheidende Punkt. Um die Sollzinseinkommen und die von ihnen ausgelösten Steuerzahlungen möglichst niedrig zu halten, hat der Steuerpflichtige ein finanzielles Interesse, sein Sparen bzw. seine Vermögensbildung als hoch auszuweisen. Die Sollzinsbesteuerung gewährt also eine finanzielle Prämie für die Offenbarung der Vermögensbildung bzw. für eine Mitteilung des den Finanzbehörden noch nicht bekannten Vermögens. Diese Vermögensinformationen kann die Finanzbehörde nun nutzen, um von den Schreibtischen aus die Deklarationen der Zinseinkünfte auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Für die Überprüfung dieser Richtigkeit ist sie auf Kontrollmitteilungen der Banken nicht angewiesen. Das besonders sensible Vertrauensverhältnis zwischen den Banken und ihren Kunden muß nicht tangiert werden, um die Zinsbesteuerung wirksam durchzusetzen. Auch bedarf es keiner Quellenbesteuerung der Zinseinkünfte, damit der Staat seinen Steueranspruch durchsetzen kann.

Die Versuche zur wirksamen Durchsetzung der Zinsbesteuerung im Rahmen der bestehenden Einkommensteuer werden unvermeidlich Kapitalabflüsse ins Ausland und inländische Kapitalumschichtungen zur Folge haben. Wird die herkömmliche Einkommensteuer durch eine Sollzinsbesteuerung ergänzt, entfallen solche einkommensteuerlich bedingten Anreize. Der finanzielle Anreiz für den Steuerpflichtigen zur Vermögensoffenbarung ist unabhängig davon, welche Anlagen der Steuerpflichtige wählt. Dieses Mitteilungsinteresse besteht also gleichermaßen bei Inlands- und Auslandsanlagen, bei Bankanlagen und privat gegebenen Krediten. In diesem Zusammenhang verdient ein Sachverhalt eine besondere Hervorhebung. Der Wegfall des einkommensteuerlichen Anreizes zu Auslandsanlagen erfordert weder Kapitalverkehrscontrollen noch ein international abgestimmtes Verhalten. Der Staat, der seine Einkommensteuer um die Sollzinsbesteuerung ergänzt, muß steuerlich keine Rücksicht auf andere Staaten nehmen. Er macht eine Steuerpolitik, die sich nur „gegen“ seine eigenen Staatsbürger richtet. In seinem Verhältnis zu den anderen Staaten kann er eine Unabhängigkeitsstrategie fahren, und zwar ohne daß das als unfreundlicher Akt oder – von kleineren Staaten – als Nötigung gewertet werden könnte. Die Sollzinsbesteuerung bewirkt nur, daß ein Staat die ihm nach dem Wohnsitzprinzip formal zustehende (letzte) Steuerhoheit bei den Kapitaleinkommen seiner Gebietsansässigen auch faktisch und aus eigener Machtvollkommenheit auszuüben in der Lage ist.