

Dirk Meyer

Ein Plädoyer für die Einführung einer Sollertragsbesteuerung

Fehlanreize im Sozialsystem stehen derzeit im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte. Gibt es ähnliche Phänomene bei der Einkommensbesteuerung? Professor Dirk Meyer plädiert für eine Sollertragsbesteuerung, die statt an dem tatsächlich erzielten Einkommen an den möglichen Erträgen des Vermögens ansetzt.

Faulheit sowie die Absicht, eigene Anstrengungen zu meiden, können grundsätzlich als positive Attribute menschlichen Handelns gesehen werden, gelten sie doch als Motor allen Fortschritts. Ohne sie wären die Erleichterungen bei der häuslichen Arbeit, die Übernahme schwerer und gefährvoller körperlicher Arbeit durch Maschinen – ganz allgemein Ressourceneinsparungen und Kostensenkungen – kaum vorstellbar.

Faulheit zu Lasten Dritter, wie sie durch die Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch leistungsfähige, aber leistungsunwillige Bürger zu Tage tritt, stellt hingegen ein Problem dar – für die Betroffenen, deren Selbstwertgefühl durch Passivität langfristig Schaden nimmt, für die Nettozahler, deren produktive Beiträge zum Volkseinkommen in Höhe ihrer Abgabenlast enteignungsgleich eingezogen werden, und vor allem für die Politik. Denn schließlich handelt es sich um ein Ausnutzen von gesetzlich eröffneten Spielräumen ähnlich der individuellen Steueroptimierung durch die Wahrnehmung von Gestaltungsfreiheiten. In einem weitgehend anonymisierten System der sozialen Sicherung und der Umverteilung, in dem die moralischen Werte des Gemeinsinns quasi zwangsläufig zu Motiven des Eigennutzes mutieren, verdienen die von einem solchen System ausgehenden Anreize deshalb besondere Beachtung:

Dies gilt jedoch nicht nur für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen, sondern ebenso für das Steuersystem. In diesem Blickwinkel erfährt die aufgeworfene Problemstellung neben fiskalischen Aspekten (Ergiebigkeit des Steueraufkommens) vornehmlich eine ordnungspolitische Komponente. Entgegen dem in der Edingburgher Regel (1833) „Leave them as you find them“ formulierten Neutralitätspostulat wird hier

die Forderung nach einem Steuersystem erhoben, das die Allokation nicht unverzerrt lässt, sondern Leistungsanreize aktiviert und in eine noch produktivere Richtung drängt, als es ohne die Besteuerung der Fall wäre.

Leistungszurückhaltung belohnt

Ein Einkommen- und Körperschaftsteuersystem, das auf einer Besteuerung der tatsächlich erzielten Einkommen beruht, belohnt ähnlich den Fehlsteuerungen im Bereich der sozialen Sicherung Faulenzertum und Leistungszurückhaltung. Konsumnahe und Annehmlichkeiten fördernde betriebliche Aufwendungen, unterlassene Anstrengungen zur Erschließung von Rationalisierungspotenzialen bis hin zur Verschwendung schmälern den Gewinn und werden in Höhe des alternativ fälligen Einkommensteuersatzes subventioniert. Aufgrund der Steuerprogression werden Arbeitnehmer(innen) beim Wechsel in die Teilzeitbeschäftigung mit einem gestiegenen Nettolohnsatz belohnt, umgekehrt Überstunden oder Nebenjobs mit gesteigerten steuerlichen Sanktionen belegt. Wagnisreiche Anlagen, die bei gleichem Investitionsvolumen aufgrund der Risikoprämie im Durchschnitt einen höheren Ertrag erzielen, unterliegen einer zusätzlichen Steuerschuld. Der volkswirtschaftlich erwünschte Strukturwandel wird steuerlich erschwert, Innovatoren werden gegenüber Imitatoren und risikoaversen „Kuponschnipplern“ diskriminiert.

Alternativ zum tatsächlichen Einkommen könnte die Leistungsfähigkeit eines Wirtschaftssubjektes im Sinne potenziell erzielbarer Einkommen als Anknüpfungspunkt einer Besteuerung dienen. Grundlage wäre das Vermögen, das als Synonym für Können und Fähigkeit gelten kann. Steuersystematisch hätte eine Umschichtung von den Einkommen- und Ertragsteuern hin zur Vermögen-, Gewerbekapital- und Grundsteuer zu erfolgen. Der Zusammenhang zwischen beiden Steuertypen ist leicht ersichtlich: Bei einem

Prof. Dr. Dirk Meyer, 43, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Vermögen von 1000 Euro ergibt eine 1%ige Vermögensteuer eine Belastung von 10 Euro. Beträgt die Kapitalverzinsung 5%, dann wäre das Einkommen von 50 Euro alternativ mit einer 20%igen Einkommensteuer zu belegen, um ein gleich hohes Steueraufkommen zu erzielen. Im Gegensatz zur Einkommensteuer entspricht eine periodische Besteuerung des Vermögens jedoch einer Sollertragsteuer, die losgelöst vom tatsächlich realisierten Einkommen erhoben wird.

Als Grundlage des Leistungspotenzials wäre das gesamte Nettovermögen (Reinvermögen) des betrachteten Steuersubjektes heranzuziehen, also beispielsweise Finanzanlagen, betriebliches Vermögen, selbstgenutzte oder vermietete Immobilien, langlebige Konsumgüter sowie das Arbeitsvermögen/Humankapital. Unabhängig von den durch die heterogene Besteuerungsgrundlage bedingten Problemen der Erfassung und Bewertung wären die Sollertragsteuersätze je nach den im langfristigen Mittel zu erwartenden Renditen zu differenzieren. So wäre für die selbstgenutzte Wohnung die ortsübliche Vergleichsmiete ebenso anzusetzen wie die Mietrate für den Pkw als dauerhaft genutztes Konsumgut. Alternativ ist auch eine einheitliche Orientierung am langfristigen Kapitalmarktzins vorstellbar.

Problematik des Humankapitals

Mit am schwierigsten stellt sich die Berücksichtigung des Humankapitals dar. Ausgehend von einer Normarbeitszeit (7,5 Std./Tag) würden Überstunden steuerfrei bleiben, ein erhöhter Freizeitkonsum hingegen durch die Hinzurechnung eines fiktiven Einkommens besteuert werden. Unter der Annahme, dass der Arbeitseinsatz mit zunehmendem Vermögen abnimmt, hätte eine Vermögensteuer zugleich den Charakter einer Freizeitsteuer. Ob sich der individuell unterschiedliche Sollertrag des Arbeitsvermögens eher an der verwertbaren Ausbildung oder an dem tatsächlich erzielten Lohnsatz des Arbeitnehmers orientieren sollte, zählt zu den diskussionswürdigen Aspekten einer konkreten Ausgestaltung.

Wie sollen beispielsweise Abschreibungen auf den jeweiligen Humankapitalbestand vorgenommen werden? Welcher Wertansatz sollte bei einem beruflich gescheiterten Volkswirten, der sich als erfolgreicher Bildhauer niedergelassen hat, zum Ansatz kommen? Offen bleibt auch die Frage einer steuerlichen Berücksichtigung des Arbeitsvermögens bei Erwerbslosigkeit, ist doch eine Unterscheidung in freiwillige und unfreiwillige Arbeitslosigkeit nicht immer eindeutig zu treffen. Schwierigkeiten bereitet ebenso die Erfassung

einer Normarbeitszeit bei Freiberuflern. Familiär bedingte Teil- bzw. Nichterwerbstätigkeit (Kindererziehung, Pflege) müsste steuerlich besondere Berücksichtigung finden.

Markt- bzw. Verkehrswert als Wertansatz

Zur steuerlichen Bewertung des Vermögens stehen der Substanzwert, der Ertragswert sowie der Verkehrs- bzw. Marktwert zur Wahl. Der auf den historischen Anschaffungskosten bezogene, um Abschreibungen korrigierte Substanzwert erscheint unter Sollertragsgesichtspunkten denkbar ungeeignet, da er das Ertragspotenzial nicht erfasst. Unter der idealtypischen Annahme vollkommener Märkte und einer optimalen Nutzung des Kapitals sind der Marktwert und der realisierte, maximal erzielbare Ertragswert identisch. Geht man von einer suboptimalen Nutzungsrate und nicht erschlossenen Rationalisierungspotenzialen aus, dann liegt der realisierte Ertragswert unter dem Ertragspotenzial sowie unter dem Marktwert. Ein Bewertungsansatz gemäß diesem aktuell vorliegenden Ertragswert begünstigt dementsprechend Unwirtschaftlichkeiten.

Demgegenüber reflektiert der Marktwert des Vermögens tendenziell seine alternativen, rentierlichen Verwendungen. Der Vorteil dieses Wertansatzes besteht auch darin, dass unterschiedlich risikobehaftete Vermögensanlagen gleiche Verkehrswerte bei unterschiedlichen Erträgen haben, deren Differenzen sich aus abweichenden Risikoprämien ergeben. Die Risikoübernahme würde an Attraktivität gewinnen. Allerdings mindern eine lange Kapitalbindungsdauer sowie irreversible Investitionen die Anpassungsflexibilität. Darüber hinaus behindert eine mangelnde Transparenz den allgemeinen Zugang zu Qualitätsinformationen und zu alternativen Anlagemöglichkeiten. Daher zeigt auch der Verkehrswert nicht immer und zu jeder Zeit das bestmögliche Ertragspotenzial an. Demnach wäre eine Orientierung am maximal möglichen Ertragswert zwar anstrebenswert, jedoch mangels Praktikabilität kaum durchführbar. Unter diesen Gesichtspunkten bietet der Markt-/Verkehrswert als Bewertungsansatz die beste Lösung.

Erschließung von Leistungspotenzialen

Eine so konzipierte Sollertragsbesteuerung wirkt Verschwendungen entgegen und gibt Anreize zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit. Die Ressourcenpotenziale werden unproduktiven Verwendungen entzogen und wandern „zum besten Wirt“. Der drohende Substanzverlust einer Vermögensteuer drängt zur Steuereinhaltung, Rentabilitätspotenziale werden gehoben.

Da von einer Sollertragsteuer alle Anbieter, also auch die Grenzproduzenten erfasst werden, erhält sie den Charakter einer Kostensteuer. Im Gegensatz zu einer Gewinnbesteuerung wird deshalb auch kurzfristig eine Überwälzung auf die Preise in Abhängigkeit von der Preiselastizität der Nachfrage möglich. Bei einer elastischen Nachfrage geht die Entlastung der Produzenten über eine Preiserhöhung zugleich einher mit einer Verringerung der nachgefragten Menge. Folglich scheiden Grenzproduzenten aus, die auch bei angehobenem Marktpreis ihre Kosten zuzüglich der Sollertragsteuer nicht verdienen.

Zugleich werden hohe, risikobehaftete Renditen bei einem einheitlichen Sollsteuersatz effektiv geringer besteuert als sichere Anlagen, die Risikoübernahme also steuerlich attraktiv gemacht. Volkswirtschaftlich gesehen beschleunigt dies den Strukturwandel und gibt laufend neue Wachstumsimpulse. Darüber hinaus würden die Anreize zur Schwarzarbeit und zu Geschäften ohne Rechnung gemindert, soweit fiskalisch erfasstes Produktivkapital zur Wertschöpfung genutzt wird.

Unter stabilitätspolitischem Gesichtspunkt wird das konjunkturneutrale, von der aktuellen wirtschaftlichen Lage weitgehend losgelöste Aufkommen einer Sollertragsteuer bemängelt. Da die Zahllast der Steuersubjekte relativ konstant bleibt, können Substanzverluste in gewinnschwachen oder verlustreichen Jahren mit Liquiditätsproblemen einhergehen und die Konjunkturschwäche verschärfen. Eine in der Abgabenordnung vorgesehene Steuerstundung könnte hier Erleichterung bewirken.

Darüber hinaus fällt die stabilitätspolitische Beurteilung eines einkommensunelastischen Steueraufkommens unter realistischen Verhaltensannahmen keineswegs so negativ aus. Da die Ausgabenneigung der Gebietskörperschaften während einer Rezession tendenziell größer ist als die der Steuerzahler, wirkt die zwangsweise Übertragung liquider Mittel auf die staatlichen Planungsträger nachfragestimulierend. Zugleich kann ein konstantes, einkommensunelastisches Steueraufkommen eine Parallelpolitik öffentlicher Haushalte in der Hochkonjunktur vermeiden helfen.

Wünschbarkeit und Praktikabilität

Die Diskussion einer Besteuerung auf der Basis von Sollerträgen gegenüber den tatsächlich erzielten Einkommen offenbart somit eine gewisse Diskrepanz zwischen ihrer Wünschbarkeit aufgrund der dynamischen Anreizwirkungen einerseits und einer komplizierten und aufwendigen steuerlichen Veranlagung andererseits. Als Kompromiss bietet sich deshalb der

Einbau von Sollertragsteuerelementen in das bestehende Steuersystem bei gleichzeitiger Entlastung an anderer Stelle an.

Derzeit dominieren die Istertragsteuern das Steueraufkommen. Neben der Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer mit einem Anteil von 39,2% (2000) rechnet zu den direkten Steuern auch die am einkommensteuerlichen Gewinn orientierte Gewerbeertragsteuer mit 5,8% hinzu. Bei den indirekten Steuern sind die Mehrwert- und Einfuhrumsatzsteuer mit einem Anteil von 30,5% am gesamten Steueraufkommen zu nennen, die auch als Wertschöpfungssteuern konzipiert sind.

Als Sollertragsteuer erbrachte die Vermögensteuer aufgrund ihres niedrigen Steuersatzes von 0,5%, den hohen Freibeträgen sowie der Bewertung zu Einheitswerten bis zu ihrer Rücknahme im Jahr 1996 lediglich 1%. Die im gleichen Jahr abgeschaffte Gewerbekapitalsteuer war ähnlich aufkommensschwach. Als einzige Sollertragsteuer übrig geblieben ist die Grundsteuer, die mit anteilig 1,9% eine vernachlässigbare Größenordnung darstellt.

Die Wiedereinführung einer am Marktwert orientierten Vermögensteuer mit einkommensteuerlich äquivalenten Steuersätzen für Immobilien, Geldvermögen und Produktivkapital stände an erster Stelle einer Reform und dürfte problemlos möglich sein. Neben vornehmlich verteilungspolitischen Funktionen hätte die Erbschaftsteuer die Aufgabe, als Kontrollsteuer bislang verdeckte Vermögen zu erfassen. Im Rahmen einer parallelen Einkommensbesteuerung sollten bestehende Anreize für konsumnahe, betrieblich verzichtbare Aufwendungen möglichst beseitigt werden. Höchstbeträge für PKW-Nutzungen, betrieblich veranlasste Verköstigungen und ähnliche Aufwendungen können hierzu beitragen. Die Gefahr bestände allerdings in einer weiteren Komplizierung der Steuererhebung.

Überstunden und Nebenbeschäftigungen wären steuerlich freizustellen, soweit sie die Normarbeitszeit überschreiten. Zugleich müssten steuerliche Vorteile bei Frühverrentung und Teilzeitarbeit durch einen Progressionsvorbehalt auf der Basis eines Vollzeitverhältnisses beseitigt werden. Verteilungspolitische Aspekte lassen sich durch einen sollertragsunabhängigen Progressionszuschlag berücksichtigen. Zudem haben vermögende Haushalte relative Vorteile, da sie eine bessere Risikodiversifizierung vornehmen und eine langfristige Kapitalbindung eingehen können als vermögensarme Steuersubjekte. Damit ergibt sich die Möglichkeit einer vergleichsweise höheren Renditezielung.