

Kapitalbildung durch Steuersenkung

Die Auseinandersetzungen über die Frage der Kapitalbildung haben bei den Vertretern der Unternehmerinteressen zu einer einheitlichen Meinungsbildung über den Unwert von Kapitalbildung durch die öffentliche Hand sowie darüber geführt, daß diese Sachkapitalbildung im privaten Wirtschaftsbereich vor sich gehen würde, wenn nicht der steuerliche Überdruck die Wirtschaft daran hinderte. Diese Forderung nach Verzicht auf Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand zugunsten der privatwirtschaftlichen Kapitalbildung wird in zunehmendem Maße im Schrifttum vertreten.

Die Gegner öffentlicher Investitionstätigkeit gehen davon aus, daß die Bildung eines öffentlichen Sach- und Geldkapitals sowohl in volkswirtschaftlicher als auch in sozialpolitischer Hinsicht als unerfreulich und gefährlich anzusehen ist. Sie erweitern den wirtschaftlichen Machtbereich des Staates, verewige die durch die Zerstörung des Geldvermögens und großer Teile des privaten Sachvermögens verursachte Abhängigkeit der Individuen vom Staate und verhindere die Neubildung privaten Sparkapitals, die zur Erhöhung der materiellen Sicherheit und Selbständigkeit der Bevölkerung in jeder Weise gefördert werden sollte. Wenn man die Hemmungen überwinden wolle, die gegenwärtig der Entwicklung der Sparbildung entgegenstehen, so sei es wenig sinnvoll, den Vorteil der Steuersenkung von erheblichen zusätzlichen, d. h. die ersparten Steuerbeträge mehrfach übersteigenden Sparleistungen abhängig zu machen. Vor allem sei es im Interesse eines fragwürdigen Erfolges nicht zweckmäßig, die Steuerbegünstigungen auf bestimmte absolute Höchstsätze sowie auf physische Personen zu begrenzen, sondern sie sollen prozentual gleichmäßig, aber ohne Höchstbeträge der Höhe der Steuerschulden angepaßt und auf die Körperschaftssteuer ausgedehnt werden. Deshalb wird gefordert, einen bestimmten prozentualen Teil des Solls an Einkommen-, Lohn- und Körperschaftssteuer durch zeitlich und nach dem Verwendungszweck gebundene Sparleistungen zu ersetzen und dadurch die öffentlichen ordentlichen Haushalte in Höhe der aus ihnen bisher finanzierten Investitionen zugunsten der privaten Kapitalbildung zu entlasten.

Es ist in der Tat richtig, daß die öffentliche Hand im Bundesgebiet heute in einem Maße der Träger von Investitionsaufwendungen ist, wie er in normalen Zeiten niemals zu beobachten war. Nach den von der Bank deutscher Länder geführten Aufstellungen über die Investitionsfinanzierung entfielen von den Nettoinvestitionen in der westdeutschen Volkswirtschaft in den letzten drei Jahren im Durchschnitt etwa 24 vH auf die öffentlichen Etats; das bedeutete, daß die öffentliche Hand Jahr für Jahr rund 3 bis 4 Milliarden DM investiert hat. In den Pariser Verhandlungen über den Verteidigungsbeitrag ist man unabhängig von dieser Berechnung zu einem Satz von 25 vH gekommen und hat den deutschen Vertretern vorgerechnet, daß in Frankreich die öffentlichen Haushalte 15 vH für Investitionen enthielten und in Großbritannien sogar nur 12 vH. Unterstellt man, daß der öffentliche Aufwand für Investitionen in der Bundesrepublik tatsächlich wesentlich höher sei als in England und Frankreich — mindestens relativ höher —, so wird man einen nicht unerheblichen Teil des Mehraufwands zunächst einmal zwangsläufig damit erklären können, daß in einem Land, das durch den Krieg so große Zerstörungen erlitten hatte, sich ganz von selbst ein höherer Investitionsaufwand der öffentlichen Hand erforderlich machen muß als in anderen Ländern, die weniger durch den Krieg gelitten haben, weniger jedenfalls, was die Zerstörungen von öffentlichen Bauten, wie etwa Brücken und Straßen, anbelangt. Wenn man diesen an sich schon nicht unwichtigen Gesichtspunkt ganz beiseite läßt, so stößt man dahinter auf weitere Überlegungen, die unsere eigene Wirtschaftspolitik und unsere eigene Kapitalmarktpolitik betreffen, Dinge, die auf längere Sicht noch wichtiger sind. Sieht man sich etwas genauer an, wie sich der ausgewiesene Aufwand auf die einzelnen Zweige der Sachgüterinvestition verteilt, so kann man nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß der,

für sich allein betrachtet, bei weitem größte Posten auf der Investitionsliste der öffentlichen Hand durch den *Wohnungsbau* repräsentiert wird. Jahr für Jahr hat die öffentliche Hand fast 2 1/2 Milliarden DM für den Wohnungsbau aufgewandt, wobei die Formen der Finanzierung in diesem Zusammenhang unerheblich sind. Tatsache ist jedenfalls, daß die Wohnbaufinanzierung weit mehr als die Hälfte des öffentlichen Investitionsaufwandes in Anspruch nimmt und daß sie zugleich weit mehr als die Hälfte dessen darstellt, was jährlich überhaupt in Westdeutschland im Wohnungsbau investiert wird. Es ist zur Genüge bekannt, daß dieser öffentliche Aufwand eine unvermeidliche Folge der ebenso unvermeidlichen Wohnraumbewirtschaftung ist. Da der Preismechanismus als Regulator von Nachfrage und Angebot in der Wohnungswirtschaft außer Kraft gesetzt werden mußte, hat sich privates Kapital weitgehend vom Wohnungsbau abgewandt. Der hohe Investitionsaufwand im Wohnungsbau ist nichts anderes als ein Ergebnis der Unmöglichkeit, die Wohnungswirtschaft als eine nur wirtschaftliche Angelegenheit zu betrachten.

Es erhebt sich die Frage, ob es unvermeidlich ist, daß derartig erhebliche Geldmittel über die öffentliche Hand geleitet werden müssen, um alsdann doch wieder in die Wirtschaft zurückzuströmen. Wenn es möglich sein sollte, öffentliche Mittel, die bisher dem Investitionsaufwand gedient haben, zugunsten einer Steuersenkung frei zu machen, so würde dies voraussetzen, daß der Investitionsaufwand aus anderen Quellen gedeckt werden kann, und diese anderen Quellen können nur der freie Markt, die freie Aufbringung von den in den Kapitalmarkt fließenden Ersparnissen sein. Die Aussichten, durch eine so umschriebene zusätzliche privatwirtschaftliche Kapitalbildung die Befriedigung der öffentlichen Investitionserfordernisse sicherzustellen, sind durch eine dreifache Fragestellung abgrenzbar: 1. Ist Einkommensteigerung gleichbedeutend mit Erhöhung der Sparrate? 2. Ist Erhöhung der Sparrate gleichbedeutend mit Investitionstätigkeit? 3. Ist Investitionstätigkeit gleichbedeutend mit Befriedigung des öffentlichen Investitionsbedarfs?

Zu 1: Die Art der Verwendung des Einkommens in Verbrauchsausgaben und Ersparnissen hängt von der Höhe des Einkommens ab. Der Verbrauch eines Wirtschaftssubjekts wächst zwar mit Zunahme des Einkommens, aber nicht im gleichen Umfang wie das Einkommen selbst. Eine Steigerung der niedrigen Einkommen hat vor allem eine Erhöhung der Verbrauchsquote zur Folge, wogegen eine Steigerung der hohen Einkommen die Sparquote des Einkommenbeziehers erhöht. Übersteigt das Einkommen das Existenzminimum, so wird nicht mehr das gesamte Einkommen verbraucht, sondern ein Teil wird gespart, und zwar wächst dieser Teil mit zunehmender Höhe des Einkommens überproportional. Da die abgeleiteten Lohneinkommen im Vergleich zu den selbständigen Unternehmereinkommen die niedrigeren Durchschnittseinkommen aufweisen, kann demnach hinsichtlich der Bedeutung von Veränderungen in der Höhe des Einkommens von Unternehmern und NichtUnternehmern ganz allgemein gesagt werden, daß Veränderungen in der Höhe des Unternehmereinkommens grundsätzlich für die Höhe der Ersparnisse entscheidend sind, während Veränderungen in der Höhe der Einkommen der NichtUnternehmer grundsätzlich bedeutsam sind für die Verbrauchsausgaben.

Zu 2: Ob und in welchem Ausmaß eine Erhöhung der Sparrate gleichbedeutend ist mit erhöhter Investitionstätigkeit ist abhängig von der Verwendungsart, der die Ersparnisse zugeführt werden. Die Verfügung über Vermögen erfolgt entweder in Form von Geld (oder in liquiden Gegenwerten) oder aber in der Form von Anleihen oder Realkapital. Die Entscheidung kann als die Wahl zwischen „Horten“ und „Investieren“ oder auch zwischen „Bank-Depositen“ und „Effekten“ gekennzeichnet werden. Die Art der Anlage der Ersparnisse in Horte einerseits und in Investitionen andererseits ist abhängig von dem Verhältnis, in dem die „Neigung zu Illiquidität“ zur „Neigung zur Liquidität“ steht. Diesem Verhältnis entsprechend werden die einzelnen Wirtschafts-

subjekte jeweils über die Anlage ihrer Ersparnisse entscheiden. Das gleiche gilt sinngemäß auch für die Verwendung der volkswirtschaftlichen Gesamtersparnisse. Auch hier besteht zwischen beiden Größen keine feste Relation. Die Tatsache des Auseinanderfallens von Ersparnis und Investition wird darüber hinaus noch dadurch begünstigt, daß das Erwerbskapital nicht nach einem bestimmten vorher aufgestellten Plan, sondern von einer Unzahl von Personen gebildet wird. Ebenso steht es mit der Erzeugung von Kapitalgütern. Auch sie liegen in den Händen einer Unzahl von Einzelpersonen. Beide Personengruppen sind ohne unmittelbaren Zusammenhang. Es ist die Aufgabe des Kapitalmarktes, ihre Interessen zu koordinieren.

Zu, 3: Entsprechend der Herkunft des Kapitals unterliegt sein Einsatz verschiedenen Auswahlprinzipien. Das Sparkapital, das als Angebot auf dem Markt auftritt, richtet sich nach Angebot und Nachfrage, fließt also bei freier Wahlmöglichkeit der Anlage dorthin, wo bei größerer Rentabilität höchste Sicherheit geboten wird. Die Anlage des Sparkapitals in der Hand des Sparerers erfolgt nach rein privatwirtschaftlichen Erwägungen. Das in der öffentlichen Hand gebildete Kapital, das in der Regel den Kapitalmarkt nicht berührt, fließt nach Planung der Lenkungsorgane dorthin, wo nach Ermessen der Staatsleitung die öffentlichen Interessen es am dringendsten erscheinen lassen. Die Anlage der öffentlich gebildeten Kapitalmittel wird unter dem Gesichtspunkt des höchsten volkswirtschaftlichen Nutzeffektes vorgenommen werden. Nach vollkommen anderen Gesichtspunkten geht die Verwendung des Kapitals vor sich, wenn Sparer und Investor personengleich sind. Der dann eintretende Fall der „Selbstfinanzierung“ spielt sich außerhalb des Kapitalmarktes ab und entzieht sich der Möglichkeit der volkswirtschaftlichen Lenkung. Die Mittel aus der Selbstfinanzierung werden ohne Rücksicht auf das allgemeine Interesse lediglich nach Maßgabe der besonderen Interessen der einzelnen Unternehmungen zum Einsatz gebracht. Nicht einmal der individuelle Bedarf der einzelnen Unternehmungen setzt ihrem Einsatz Grenzen, denn der einzelne Unternehmer ist in seinem Gewinnstreben theoretisch unbegrenzt. Produktionsinteressen erreichen ihre Sättigungsgrenze erst bei offenkundigem Mißerfolg. Der Unternehmer ist in der Lage, mit Hilfe ausreichend zur Verfügung stehender Kapitalmittel selbst volkswirtschaftlich wertvolle Unternehmungen niederzukonkurrieren oder aber Betriebe zu errichten, die an volkswirtschaftlich lebenswichtigem Bedarf vorbeiproduzieren, sofern sie noch privatwirtschaftliche Überschüsse abwerfen. Je größer der Anteil der Selbstfinanzierung ist, um so mehr wird eine Kontrolle des Kapitaleinsatzes nach volkswirtschaftlichen Erfordernissen ausgeschaltet. Die Selbstfinanzierung kann dazu führen, daß sie eine harmonische Entwicklung der Volkswirtschaft ernsthaft beeinträchtigt. In dem Ausmaß, in dem die Selbstfinanzierung Platz greift, wird die Wahrscheinlichkeit vermindert, die öffentlichen Investitionsnotwendigkeiten aus dem Kapitalmarkt zu befriedigen. Die Finanzierung der öffentlichen Investitionsnotwendigkeiten bleibt dann praktisch auf die Zuwachsrates des Sozialprodukts begrenzt, soweit erneute Selbstfinanzierung und privatwirtschaftliche Investitionsvorhaben dafür noch Raum lassen.

Die Analyse des Zusammenhangs zwischen Einkommensteigerung, allgemeiner Sparrate und Investitionstätigkeit läßt erkennen, daß eine allgemeine Steuersenkung durchaus geeignet ist, eine allgemeine Einkommensteigerung zu bewirken und daß diese Einkommensteigerung sich nur zum geringeren Teil in einem zunehmenden Verbrauch ausdrücken wird und mit dem weit überwiegenden Restanteil in Horte und Investitionen eingeht. Dieser überwiegende Restanteil wird den Beziehern höherer Einkommen verfügbar sein, weil bei ihnen die Steuersenkung zur relativ stärksten Steigerung des Nettoeinkommens führen muß. Über den Anteil der Horte läßt sich keine feste Aussage machen, weil deren Umfang von dem jeweiligen Grad der inneren und äußeren Stabilität abhängig ist. Der in Investitionen eingehende Teil der Einkommensteigerung ist hingegen annähernd bestimmbar auf Grund des Anteils der Wirtschaft am Gesamt-

KAPITALBILDUNG DURCH STEUERSENKUNG

einkommen. Von Sachverständigenseite wird der Anteil der Wirtschaft am gesamten Steueraufkommen mit mehr als 70 vH beziffert. Es gilt als erwiesen, daß diese Steuerbelastung überwiegend in das Preis- und Kostengefüge der Volkswirtschaft eingeht. Die im großen Zeitraum gesehene stärkere Machtposition des Warenbesitzers gegenüber dem Geldbesitzer erleichtert die Steuerabwälzung in den Preis. Eine Senkung der Steuerbelastung macht Kostenbestandteile frei, die über den Verkaufserlös als Geldkapital verfügbar werden. Der fortbestehende Investitionsbedarf der Wirtschaft gewährleistet die Höhe der anteiligen Selbstfinanzierung. Von der Bruttokapitalbildung aus 1950 entfallen rund 40 vH auf Selbstfinanzierungsmittel, wogegen nur 10 bis 15 vH echte Kapitalmarktmittel sind, und der Rest entfällt auf Kapitalsammelstellen, ERP-Mittel und andere öffentliche Finanzquellen, deren Investition keine privatwirtschaftlichen Vermögensansprüche begründen. Dieses ungewöhnlich hohe Ausmaß der Selbstfinanzierung erklärt sich im wesentlichen daraus, daß beim Unternehmer die äußeren Grenzen zwischen Horten und Investieren nicht wahrnehmbar sind und beides als Investition erscheint. Während der Investition Grenzen gesetzt sind, ist die Hortung frei von Sättigungshemmungen. Selbstfinanzierung und die ihr innewohnende Hortung stellen in ihrer volkswirtschaftlich unkontrollierten privatwirtschaftlichen Funktion ein ernstes Hemmnis für das Wachstum der Zuwachsrate des Sozialproduktes dar. Die Verweisung der Finanzierung der öffentlichen Investitionsnotwendigkeiten auf die Zuwachsrate des Sozialproduktes eröffnet aus diesem Grund und im Hinblick auf die besorgniserregende Zuwachsverlangsamung unseres Sozialproduktes wenig aussichtsreiche Perspektiven. Die oben ausgewiesenen Daten und die Zuwachsratenverlangsamung unseres Sozialproduktes von 14 vH im Jahre 1950/51 auf 5 vH in der Zeit von 1951 bis 1952 und schließlich auf eine Vorausschätzung für 1952 von 4 vH lassen erkennen, in welchem verschwindendem Ausmaß die aus einer Steuersenkung frei werdenden Einkommensteile über den freien Kapitalmarkt zur Befriedigung der öffentlichen Investitionsnotwendigkeiten verfügbar sein werden. Eine allgemeine Steuerermäßigung mit dem Ziel der Ablösung des Fiskus durch die Wirtschaft am Kapitalmarkt würde der Wirtschaft Aufgaben und Verantwortungen übertragen, die sie, zumindest in unserer gegenwärtigen sozialen und wirtschaftlichen Situation, zu meistern nicht in der Lage wäre. Unsere Wirtschaft verfügt ganz einfach nicht über jene Reserven, die notwendig wären, um die bei einer Steuersenkung mit der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand fortfallenden entsprechenden Haushaltsansätze des Bundes, der Länder und der Gemeinden in volkswirtschaftliche Auftragsvolumen so zu ersetzen, daß kaufkraftmäßig am Markt kein Ausfall entsteht. Eine verantwortungsbewußte Finanzpolitik wird diesen Anregungen mit größter Vorsicht zu begegnen haben.

In diesem Zusammenhang ist der Entschluß des Bundesfinanzministers, zur Begünstigung der Kapitalbildung die Steuerbelastung für das Haushaltsjahr 1953/54 im Umfang von annähernd 1 Milliarde DM zu senken, von besonderem Interesse. Die Maßnahme des Bundesfinanzministers geht, offenbar aus Gründen der Risikobeschränkung, über die eingangs skizzierten Vorschläge der Wirtschaft hinaus, indem der Bundesfinanzminister auf entsprechende Haushaltskürzungen verzichtet hat. Die Investitionstätigkeit des Bundes wird im Haushaltsjahr 1953/54 in unvermindertem Umfang fortgeführt werden. Dadurch wird nicht nur ein Kaufkraftausfall am Markt vermieden, vielmehr wird der Wirtschaft im Umfang der Steuersenkung freigestellte Kaufkraft als Nachfrage zugeführt. Auf diese Weise erhält die Wirtschaft eine einzigartige Chance, ihre Bereitwilligkeit und Fähigkeit zu beweisen, als Investor die Aufgaben der öffentlichen Hand schrittweise zu übernehmen. Die Steuersenkung unter Beibehaltung der ungekürzten Haushaltsansätze bringt die Wirtschaft in die Lage, jene Reservenbildung vorzunehmen, die zur Investitionstätigkeit im öffentlichen Aufgabenbereich auch ohne Hilfestellung eines ungekürzten Haushalts notwendig sein wird.