

Plädoyer für ein lebenszeitlich orientiertes Einkommensteuersystem

von

Manfred Rose (Universität Heidelberg)

Vorbemerkung

Für die Entwicklung einer Marktwirtschaft ist es von entscheidender Bedeutung, daß das Steuersystem nicht zu einer Diskriminierung der Spar- und Investitionstätigkeit gegenüber dem Sofortkonsum von Einkommen führt.

Dieser Anforderung kann das traditionelle, am Kalenderjahr orientierte System der Einkommensbesteuerung niemals entsprechen, da jegliche Kapitalbildung in lebenszeitlicher Sicht eine steuerliche Extralast zu tragen hat.

Ganz anders sind demgegenüber die neueren lebenszeitlich orientierten Systeme der Einkommensbesteuerung zu bewerten, da diese bezüglich der Spar-/Konsumententscheidungen der Bürger und auch bezüglich der Investitionsentscheidungen von Unternehmen neutral sind. Weiterhin steht fest, daß die hierzu erforderlichen gesetzlichen Grundlagen in hohem Maße eine einfache verwaltungsmäßige Durchführung der Steuererhebung und auch eine einfache Befolgung der Steuerpflichten seitens der Bürger und Unternehmen ermöglichen. Unter Fairnessaspekten ist ferner von Bedeutung, daß solche Steuersysteme dazu führen, den aus Markteinkommen finanzierbaren Lebenskonsum der Steuerbürger lediglich einmalig und damit diskriminierungsfrei zu belasten.

Meine Empfehlungen für das im Folgenden vorgestellte lebenszeitlich orientierte System der Besteuerung des persönlichen Einkommens und des Gewinns von Unternehmen resultieren sowohl aus theoretischen Forschungen als auch aus seiner ersten und zugleich erfolgreichen Implementierung in Kroatien, woran ich von 1992 bis 1996 beim kroatischen Finanzministerium mitwirken durfte. In meinem Beitrag habe ich weiterhin Erfahrungen berücksichtigt, die ich im Jahre 1998 aus der Entwicklung der Rechtsgrundlagen für ein neues rumänisches System der Einkommens- und Gewinnbesteuerung gewonnen habe. Dieses System folgt ebenfalls einem lebenszeitlichen Leitbild und berücksichtigt zusätzlich den besonderen Entwicklungsstand der rumänischen Volkswirtschaft und Finanzverwaltung. Wesentliche Elemente meines Vorschlag zur Besteuerung des persönlichen Einkommens sind mit dem neuen rumänischen Einkommensteuergesetz verwirklicht worden.

1. Zur 'flat tax' und internationalen Entwicklung der Einkommensbesteuerung

Mit dem Vorschlag von Hall und Rabushka (1995) zur Einführung der 'flat tax' wird das traditionelle System der Einkommensbesteuerung in zweifacher Hinsicht attackiert. Die erste Provokation liegt in der Empfehlung, nur einen proportionalen Steuersatz anzuwenden, was natürlich mit der traditionellen Idee einer Progression der Grenzsteuersätze völlig unvereinbar ist. Auf internationaler Ebene ist allerdings eine Tendenz zur Abflachung der Steuerprogression zu beachten, die sich darin zeigt, daß in vielen Ländern die Zahl der Tarifzonen reduziert und der Spitzensatz des Einkommensteuertarifs gesenkt wurde. Für die Diskussion der Steuerreform in Deutschland war es eine Überraschung, daß der eher konservativ orientierte Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen kürzlich die Einführung eines Proportionalersatzes von 28 Prozent vorgeschlagen hat.¹ Den zweiten Anschlag zur Vernichtung des traditionellen Einkommensteuersystems planen Hall und Rabushka mit einer Neubestimmung der Bemessungsgrundlagen. Hierauf werde ich im dritten Abschnitt meines Beitrags eingehen.

Das traditionelle Konzept der sogenannten umfassenden Einkommensbesteuerung geht auf Schanz (1896), Haig (1921) and Simons (1938) zurück. Hiernach soll die Bemessungsgrundlage möglichst unterschiedslos nicht nur sämtliche im Kalenderjahr erzielten Markteinkommen, sondern auch jegliche Arten von Transfereinkommen umfassen. Solche Transfereinkommen können private oder staatliche Unterstützungsleistungen, Erbschaften, Schenkungen und Lotterie- bzw. sonstige Wettgewinne sein. Von solch einer vollständig umfassenden und synthetischen Bemessungsgrundlage sind die existierenden Steuersysteme weit entfernt. In den meisten Ländern der Welt wird z.B. eine gesonderte Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie meistens auch eine als Quellensteuer ausgestaltete Lotteriegewinnsteuer erhoben, um den Besonderheiten dieser Transfereinkommen Rechnung zu tragen. Staatliche Unterstützungen (Sozialhilfe etc.) werden in der Regel als Nettoeinkommen ausgezahlt und unterliegen somit nicht der Einkommensteuer. Auf diese Weise ist die Bemessungsgrundlage der persönlichen Einkommensteuer mehr und mehr auf die Summe der vom Steuerpflichtigen im Kalenderjahr auf Märkten erwirtschafteten Einkünfte reduziert worden. Man spricht deshalb auch von der Markteinkommenstheorie.²

¹ Siehe Bundesministerium der Finanzen (1999), S. 114.

² Siehe hierzu Tipke/Lang (1998), S. 96: „Die geltende Einkommensteuer erfaßt das Markteinkommen, eine praktikable und verfassungsrechtlich wohlbegründete Beschränkung der Reinvermögenszugangstheorie auf das erwirtschaftete, am Markt realisierte Einkommen.“

Das traditionelle Konzept der umfassenden Einkommensbesteuerung verlangt auch eine volle Besteuerung von Zinsen, Dividenden und Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Unternehmen. Dies führt, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, zu Mehrfachbelastungen der betreffenden Kapitaleinkünfte und damit zur Verletzung des Grundkriteriums einer fairen Steuerlastverteilung. Darüber hinaus werden die fundamentalen Antriebskräfte der Marktwirtschaft im unternehmerischen Investitionsbereich beeinträchtigt. Die sich offensichtlich nur allmählich verbreitende Information über diese Steuerwirkungen und die verstärkte internationale Mobilität des Finanzkapitals haben immerhin einige Länder, wie z.B. Österreich, Schweden, Norwegen, Finnland und Belgien, dazu veranlaßt, bestimmte Arten von Kapitaleinkommen - abgeltend an der Quelle - mit einem gegenüber dem normalen progressiven Einkommensteuertarif nur mäßigen Proportionalatz zu besteuern.

Die Erosion der traditionellen Einkommensbesteuerung wird auch aus der in vielen Ländern praktizierten Sonderregelung bei der Besteuerung von Renten deutlich. Hier wird nahezu ausschließlich darauf verzichtet, die in den ausgezahlten Pensionen enthaltenen Zinsen einer zusätzlichen und damit zweifachen Besteuerung zu unterwerfen.³ Dies führt letztlich zum Ergebnis, daß das Sparen für die Altersrente gegenüber anderen Formen des Sparens steuerlich begünstigt wird.

Im historischen Kontext der Implementierung des traditionellen Systems der Einkommensbesteuerung wurde schnell deutlich, daß die in großen Publikumsgesellschaften thesaurierten Gewinne nicht als persönliches Einkommen der Anteilseigner versteuert werden können. Dies war der eigentliche Grund für die Einführung der Körperschaftsteuer.

Bezüglich der nachfolgenden Besteuerung der Dividenden im Rahmen der Einkommensteuer gingen die Länder ganz unterschiedliche Wege. So gibt es neben der dem traditionellen Konzept entsprechenden vollen Einkommensbesteuerung der Dividenden Regelungen mit partieller oder vollständiger Anrechnung der entsprechende Körperschaftsteuerbeträge auf die Einkommensteuerschuld der Dividendenempfänger. In Deutschland will die Regierung das noch bestehende Modell der vollständigen Anrechnung abschaffen und die Hälfte der Dividenden der Einkommensteuer unterwerfen.

³ In Deutschland werden z.B. die durch steuerfreie Rückstellungen fundierten Betriebsrenten nicht bei ihrer Zusage, sondern erst bei ihrer Auszahlung besteuert. Dies bedeutet, daß der in den Betriebsrenten enthaltene Zinsteil nur einer einmaligen Belastung unterworfen wird. Nach dem traditionellen Konzept der Doppelbelastung von Zinseinkünften müßte eigentlich noch eine Sondersteuer auf den in diesen Renten enthaltenen Zinsteil erhoben werden, was die Rentner wohl kaum verstehen würden.

Als Reaktion auf die verstärkte internationale Mobilität des Kapitals haben viele Länder den Körperschaftsteuersatz auf thesaurierte Gewinne gesenkt.⁴ Mit dieser Steuerpolitik sollen unternehmerische Investitionen stimuliert und hierüber dann zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Auch in Deutschland scheint man auf politischer Ebene diesem Trend zu folgen, denn die Regierung plant, die in Kapitalgesellschaften thesaurierten Gewinne geringer als Dividenden zu belasten. Bei einer solchen Steuerpolitik wird aber übersehen, daß die Unternehmen ihre steuerlich geschonten Gewinne auch zum Kauf von Finanzkapital (staatliche Wertpapiere, Beteiligungen etc.) verwenden können und deshalb keinesfalls zwangsläufig mehr Realinvestitionen tätigen werden. Im Ergebnis verstärken die aufgezeigten Belastungsunterschiede den analytische Charakter der Einkommensbesteuerung und implizieren damit einen weiteren Bruch mit dem traditionellen Ideal einer synthetischen und tarifeinheitlichen Konzeption.

Auf die Frage, was mit dem traditionellen Leitbild der Einkommensbesteuerung in der Praxis geschehen ist, läßt sich eine kurze Antwort geben. Es hat sich aufgrund der ökonomischen Unterschiede und Zwangsläufigkeiten bei den verschiedenen Arten von Einkünften als nicht durchsetzbar erwiesen.

In vielen Ländern der Welt, so auch in Deutschland, hat der beobachtbare Prozeß einer zunehmenden und dabei noch höchst willkürlichen Sonderbehandlung einzelner Einkunftsarten zu einem Rechtszustand geführt, den viele nur noch als Steuerchaos bezeichnen. Steuerwissenschaftler, die überall in der Welt diese Entwicklung beobachten, empfehlen ganz unterschiedliche Kuren zur Gesundung des Einkommensteuersystems. Die Mehrheit der Experten - vor allem aus dem Lager der Steuerjuristen - ist wohl immer noch traditionell orientiert und empfiehlt eine Revitalisierung des Leitbilds der umfassenden Einkommensbesteuerung. Eine andere Gruppe, zu der Hall und Rabushka gehören und zu der auch ich mich zähle, empfiehlt den Übergang zu einem neuen Einkommensteuersystem mit dem Ziel, den Lebenskonsum bzw. das Lebenseinkommen der Bürger nur einmal zu belasten. Um eine zuverlässige Grundlage für die Bewertung dieser beiden Reformleitbilder zu gewinnen, ist es nach meiner Auffassung zwingend, die jeweils bewirkten Steuerlasten zu ermitteln und danach zu vergleichen. Solche Steuerlastrechnungen werde ich in den nächsten beiden Abschnitten präsentieren und auswerten.

⁴ Siehe hierzu z.B. die Übersicht bei Lang (1999), S. 86.

2. Steuerlasten nach dem traditionellen Konzept der Einkommensbesteuerung

Als erstes wollen wir die Steuerlasten betrachten, die ein **Arbeitnehmer** zu tragen hat, wenn er einen Teil seines Lohns für zukünftige Konsumausgaben sparen möchte. Für die Ausgangssituation ohne Steuern sei angenommen, daß ein zusätzlich verdienter Lohn 1 000 Geldeinheiten (GE) beträgt und vollständig gespart werden soll. Bei einem Zinssatz von 5 Prozent wird sich der Sparer im nächsten Jahr über 50 GE Zinsen freuen dürfen.

Die traditionelle Steuerlastgeschichte beginnt nun mit der Einkommensbesteuerung des Lohns. Liegt der Arbeitnehmer mit seinem Gesamteinkommen im Spitzenbereich des Einkommensteuertarifs, so hat er auf seinen für Sparszwecke gedachten zusätzlichen Einkommensteil bei einem Höchststeuersatz von 40 Prozent zusätzlich 400 GE Einkommensteuer zu zahlen. Damit verbleiben ihm aus seinem Mehrverdienst noch 600 GE für die Ersparnis. Bei dieser „Saatgutbesteuerung“ überrascht es natürlich nicht, daß die nächste „Ernte“, sprich der Kapitalertrag, ebenfalls um 40 Prozent geringer ausfällt, d.h. die Zinsen nur noch 30 GE betragen.

Nach dem traditionellen Konzept hat der Arbeitnehmer mit dem reduzierten Zinsbetrag in dem betreffenden Kalenderjahr einen einkommensteuerpflichtigen Vermögenszugang realisiert. Die zu zahlende Einkommensteuer beträgt bei dem angenommenen Steuersatz ($0,4 \times 30 =$) 12 GE. Mit dieser „Erntesteuer“ verbleibt dem sparenden Arbeitnehmer insgesamt noch ein Nettozinseinkommen in Höhe von 18 GE. Verglichen mit den Zinsen in der steuerfreien Referenzsituation impliziert dies eine nominelle Gesamtlast von 32 GE bzw. 64 Prozent. Demgegenüber beträgt die einkommensteuerliche Belastung des Lohns nur ($400 \times 100/1000 =$) 40 Prozent, so daß ganz offensichtlich Zins- gegenüber Lohneinkommen steuerlich diskriminiert werden.

Aber damit ist die traditionelle Geschichte der Steuerbelastung von Zinsen noch nicht vollständig beschrieben. Letztlich relevant ist die reale Steuerlast. Für ihre Berechnung muß man den aus der Inflation folgenden Kaufkraftverlust des Sparkapitals und der Zinsen berücksichtigen. In unserem Beispiel wird in der steuerfreien Ausgangssituation ein Realzins von 3 Prozent angenommen, was nach der Fisher-Formel eine Inflationsrate von rund 1,94 Prozent impliziert.⁵ Eine Einkommensbesteuerung, bei der sowohl Lohn- als auch Zinseinkommen unterschiedlose Bestandteile der Bemessungsgrundlage darstellen, ergibt in unserem Beispiel

⁵ Bei einem nominellen Zinssatz z und einer Inflationsrate i errechnet sich der Realzins r nach der Fisher-Formel gemäß $1+r = (1+z)/(1+i)$. In unserem Beispiel gilt $z=0,05$ und $i=0,0194$, so daß $r=0,03$.

ein reales Nettozinseinkommen von $[(18 - 0,0194 \times 600) / 1,0194 \approx] 6,23$ GE. Damit beläuft sich die gesamte Belastung der realen Zinsen auf absolut $[30 - 6,23 =] 23,77$ GE und relativ auf $[23,77 \times 100 / 30 \approx] 79,23$ Prozent. Im Gegensatz dazu beträgt die steuerliche Belastung des realen Lohneinkommens nur 40 Prozent. Siehe hierzu auch Tabelle 1.

Es stellt sich dann die Frage, wie die Betroffenen auf solche Steuerlastunterschiede reagieren werden. Wenn mit der Zinsbesteuerung das Sparen für den Zukunftskonsum steuerlich diskriminiert wird, so werden die Einkommensbezieher ihre Einkommensverwendung mehr auf den Gegenwartskonsum richten. Mit dem Ausfall des privaten Sparens wird aber im makroökonomischen Kontext letztlich die Investition der Unternehmen getroffen, was auch die Vernichtung von Arbeitsplätzen zur Folge hat.

Tabelle 1:

Effektive Belastung von Zinsen durch eine traditionelle Einkommensteuer von 40% (alle Beträge in GE)			
Vor einer Besteuerung		Nach einer Besteuerung	
Sparen im Jahr 2000			
Einkommen	1 000	Einkommen	1 000
Ersparnis	1 000	Einkommensteuer	- 400
		Ersparnis	= 600
Zinseinkommen im Jahr 2001			
Nominales Bruttozinseinkommen (5%)	50	Nominales Bruttozinseinkommen (5%)	30
		Einkommensteuer	- 12
Nominales Nettozinseinkommen (5%)	50	Nominales Nettozinseinkommen	= 18
		Nominelle Steuerlast	
		32	64% von 50
Reales Nettozinseinkommen (3%)	30	Reales Nettozinseinkommen (0,623%)	6,23
		Reale Steuerlast	
		23,77	79,23% von 30

Falls Zinsen der Einkommensbesteuerung unterliegen, reicht der Ertrag realer Investitionen nicht mehr aus, um die Kosten des heutigen Konsumverzichts zu decken. Nur Investitionen, deren Erträge beim Empfänger auch dessen Zinssteuer decken können, erscheinen aus Sicht der Unternehmen lohnend. Andere Investitionen, deren Erträge nicht ausreichen, um für die Zinssteuer einen Ausgleich zu schaffen, werden schließlich unterlassen, obwohl ihre Vorteilhaftigkeit aus gesamtwirtschaftlicher Sicht durchaus gegeben sein mag. Folglich treibt eine traditionelle Einkommensteuer die Kapitalkosten der Unternehmen in die Höhe und führt damit zwangsläufig zu einem Ausfall dringend benötigter Investitionen und Arbeitsplätze.

Bei der Durchführung des traditionellen Systems der Einkommens- und Gewinnbesteuerung haben **Unternehmer**, die in ihrem Unternehmen aus erwirtschafteten Gewinnen zugleich sparen und investieren, ganz besonders hohe Lasten zu tragen. Dies verdeutlicht das folgende Beispiel eines 25-jährigen Jungunternehmers, der in jedem Jahr mit seinem in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft geführten Unternehmen einen bestimmten Reingewinn erwirtschaftet und investiert. Ab einem Alter von 66 Jahren möchte er dann aus der Veräußerung des Unternehmens seinen Alterskonsum finanzieren. Die Anspar- und Investitionszeit erstreckt sich also über einen Zeitraum von 41 Jahren.

Der für das Gründungsjahr beispielhaft angenommene Reingewinnbetrag nach Abzug aller Kapitalkosten und nach Abzug eines als Unternehmerlohn zu denkenden Teils des Betriebsergebnisses sei 10 000 GE. Ohne Steuern wächst das Kapital aus dem investierten Gewinn ab dem zweiten Jahr mit einer marktüblichen Rendite (Grundrendite) von 5 Prozent. Am Ende des zweiten Jahres sind somit $[1,05 \times 10\,000 =]$ 10.500 GE investiert usw. Nach 41 Jahren Investitionstätigkeit hat das Eigenkapital den Endwert von $[1,05^{40} \times 10\,000 =]$ 70 400 GE erreicht. Am Ende seines 65. Lebensjahres veräußert der Unternehmer sein Unternehmen zum (anteiligen) Substanzwert von 70 400 GE, um hiermit einen Teil seines Alterskonsums zu finanzieren.

Bei diesen Gewinn- und Investitionsmöglichkeiten wird jetzt ein traditionelles System eingeführt, wobei für die Körperschaftsteuer und für die Einkommensteuer der gleiche Steuersatz von 40 Prozent gelten möge. Damit sind im ersten Jahr nur noch Eigenmittel in Höhe von 6 000 DM verfügbar. Den Liquiditätsentzug von 4 000 GE muß der Unternehmer durch Fremdkapitalaufnahme decken, um das Investitionsvolumen von 10 000 GE weiterhin finanzieren zu können. Aus Vereinfachungsgründen sei angenommen, daß der Fremdkapitalzins 5 Prozent beträgt. Ab dem zweiten Jahr verbleibt dem Unternehmen von dem Gewinn in Höhe von 5 Prozent des investierten Eigenkapitals nur noch eine Rendite von $[(1-0,40) \times 5 =]$ 3

Prozent. Am Ende des zweiten Jahres sind somit $[1,03 \times 6\,000 =]$ 6 180 GE aus eigenen Mitteln investiert usw. Unter Zugrundelegung der neuen Wachstumsrate von 3 Prozent hat das Unternehmen nach 41-jähriger Investitionstätigkeit einen Eigenkapitalbestand von rund 19 572 GE aufzuweisen. Dies bedeutet, daß die traditionelle Körperschaftsteuer zu einer absoluten Last von $[70\,400 - 19\,572 =]$ 50 828 GE und zu einer relativen Last von $[50\,828 \times 100 / 70\,400 \approx]$ 70,2 Prozent führt.

Damit ist die traditionelle Steuerlastgeschichte aber noch nicht vollständig beschrieben. Nach dem traditionellen Konzept der umfassenden Einkommensbesteuerung hat der Unternehmer nämlich noch Einkommensteuer auf den Gewinn aus der Veräußerung seines Anteils am Unternehmen zu zahlen. Dieser Veräußerungsgewinn beträgt in unserem Beispiel 19 572 GE, womit $[0,40 \times 19\,572 \approx]$ 7 829 GE Einkommensteuer fällig werden. Letztlich verbleibt dem Unternehmer ein Fonds von 11 743 GE für seinen Alterskonsum. Im Vergleich zu den Konsummöglichkeiten in der steuerfreien Referenzsituation bedeutet dies, daß die steuerliche Belastung seines Lebenskonsums 83,32 Prozent beträgt.

Die Entscheidung des Unternehmers, Einkommen für heutigen oder für morgigen Konsum zu verwenden, wird auch durch den relativen intertemporalen Preis bestimmt. In der steuerfreien Referenzsituation mußte der Unternehmer $(1/1,05^{40} =)$ 0,142 GE heutigen Konsum aufgeben, um sich 1 GE Konsum im Alter leisten zu können. Im Rahmen eines traditionellen Systems der Einkommens- und Gewinnbesteuerung muß er heute $[1/(0,6 \times 1,03^{40}) \approx]$ 0,511 GE aufgeben, um 1 GE Alterskonsum zu finanzieren. Dies bedeutet, daß das traditionelle Systems den in Einheiten des heutigen Konsums gemessenen Preis des Zukunftskonsums um rund 260 Prozent verteuert.

Man beachte, daß wir bislang das Phänomen der Inflation vollständig ausgeblendet haben. Nimmt man nun eine Inflationsrate von z.B. 1,94 Prozent an, so hat der Alterskonsum in realen Einheiten gemessen einen Wert von $[11\,743 / 1,0194^{40} \approx]$ 5 445 GE. Das ist weniger als der mögliche Konsum des Gewinns im ersten Jahr in Höhe von 6 000 GE. Somit haben das Sparen und Investieren über einen Zeitraum von 41 Jahren nicht zu einer Erweiterung, sondern zu einer Verringerung der realen Konsummöglichkeiten geführt.

Tabelle 2:

Effektive Belastung des Gewinns aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften durch eine traditionelle Körperschaft- und Einkommensteuer von 40%			
Vor einer Besteuerung		Nach einer Besteuerung	
Reingewinn im ersten Jahr	10 000	Reingewinn im ersten Jahr	10 000
		Körperschaftsteuer	- 4 000
Investition im ersten Jahr	10 000	Investition im ersten Jahr	= 6 000
Reingewinn aus der Investition in den folgenden Jahren: 5% des Eigenkapitals		Reingewinn aus der Investition in den folgenden Jahren: $0,6 \times 5\% = 3\%$ des Eigenkapitals	
Eigenkapital nach 41 Jahren	70 400	Eigenkapital nach 41 Jahren	19 572
Veräußerungsgewinn	70 400	Veräußerungsgewinn	19 572
		Einkommensteuer	- 7 829
Alterskonsumfonds	70 400	Alterskonsumfonds	= 11 743
		Gesamte Steuerlast	
		58 657	83,32% von 70 400

Aus unserer Lastrechnung folgt somit, daß sich das traditionelle Konzept der umfassenden Einkommensbesteuerung bezeichnenderweise als Konzept der umfassenden Diskriminierung des Sparens und Investierens erweist. Damit sind nicht nur volkswirtschaftliche Effizienzverluste, sondern auch ungerechte Verteilungen von Steuerlasten verbunden.

Schließlich führt die traditionelle Methode auch zu besonders hohen Steuerverwaltungs- und Steuerbefolgungskosten. Dies hängt u.a. auch mit der Zinsempfindlichkeit der zeitlichen Verteilung von Steuerzahlungen zusammen, worin die Ursache für einen der häufigsten Streitpunkte zwischen Unternehmen und Finanzverwaltung liegt. Bekanntlich können Unternehmen die Zahlung von Steuern durch beschleunigte Abschreibungen langlebiger Wirtschaftsgüter in zukünftige Jahre verschieben, womit sie einen Zinsvorteil erlangen. Daran hat natürlich der Fiskus kein Interesse, weil eine solche Zeitverschiebung von Steuerzahlungen ihn dazu zwingt, die hiermit verbundene Einnahmenlücke durch Kredite zu decken, wofür

dann später aus dem Staatsbudget Zinsen zu zahlen sind.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß die extrem hohe Belastung des Sparens und Investierens in Unternehmen den Gesetzgeber dazu veranlassen wird, Steuererleichterungen zu gewähren. Eine solche Politik wird dann nicht nur zu Einnahmenverlusten führen, die durch Steuererhöhung an anderer Stelle zu kompensieren sind, sondern auch die Komplexität der Rechtsgrundlagen vergrößern und auf diese Weise das Steuerchaos verdichten. Außerdem werden zwangsläufig zusätzliche Verzerrungen der Investitionsentscheidungen und neue Ungerechtigkeiten in der Steuerlastverteilung bewirkt.

3. Steuerlasten nach lebenszeitlich orientierten Systemen der Einkommensbesteuerung

Eine wirklich faire Einkommensbesteuerung muß gewährleisten, daß alle Arten von Markteinkommen und sonstigen Einkommen während der Lebenszeit des Steuerzahlers nur einmal nach Maßgabe des gesetzlich vorgegebenen Steuertarifs belastet werden. Das Kriterium der Fairness erfordert nämlich den Vergleich von Lebensinkommen, mit dem der Bürger seinen Lebenskonsum und Transfers (Schenkungen, Erbschaften, Spenden und sonstige Unterstützungsleistungen) finanziert. Wegen der Besonderheit verschiedener Einkommensarten ist ihre integrierte Besteuerung im Rahmen einzelner Steuerarten sinnvoll. So hat es sich als vorteilhaft erwiesen, das Einkommensteuergesetz darauf zu beschränken, die Besteuerung der von einem Bürger auf Märkten erworbenen Einkommen zu regeln. Der Forderung, die Summe dieser Markteinkommen (steuertechnisch spricht man oftmals von Einkünften) während des Lebenszeitraums des Bürger nur einmalig zu belasten, kann nun mit verschiedenen Methoden entsprochen werden.⁶ Hiervon betrachte ich im Folgenden nur die Konzepte der Sparbereinigung, Investitionsbereinigung und Zinsbereinigung der Bemessungsgrundlagen. Um diese Ansätze mit dem traditionellen System vergleichen zu können, wollen wir unseren Blick hauptsächlich auf die auch in Tabelle 3 dokumentierte steuerliche Belastung des Unternehmensgewinns richten, mit dem der Unternehmer seinen Alterskonsum finanzieren möchte. Bei Anwendung der **sparbereinigten Methode** sind alle auf der Unternehmensebene entstandenen und für die Finanzierung von Investitionen verwendeten Gewinne steuerfrei. Bringt der Eigentümer aus seinem sonstigen Einkommen neues Eigenkapital in das Unternehmen, so kann er diese Beträge von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer steuermindernd abziehen. Unternehmen werden damit im System der sparbereinigten Einkommensbesteue-

⁶ Siehe Rose (1990).

rung als Konten der Unternehmenseigentümer betrachtet, die unter der Prüfungshoheit der Finanzverwaltung für ein steuerfreies Sparen ebenso qualifiziert sind wie ein Wertpapierkonto bei der Bank. Wenn der Unternehmer sich die Unternehmensgewinne durch Ausschüttung oder Veräußerung von Unternehmensanteilen für Konsumzwecke verfügbar macht, werden diese Beträge zu Bestandteilen der Bemessungsgrundlage in dem gleichen Jahr und es erfolgt – zusammen mit anderen Einkünften - die Einkommensbesteuerung nach dem gesetzlichen Tarif. Wendet man das Konzept der Sparbereinigung auf das im vorigen Abschnitt entwickelte Investitionsmodell an, so kann der Unternehmer sämtliche Gewinne – wie in der Referenzsituation - steuerfrei investieren, so daß das Eigenkapital einen Endbestand von 70 400 GE hat. Mit den Erlösen aus dem Verkauf seines Unternehmens will der Unternehmer seinen Alterskonsum finanzieren. Dieser Entsparevorgang löst nun erstmalig eine Steuerpflicht aus. Bei Annahme eines Steuersatzes von 40 Prozent hat der Unternehmer auf den Veräußerungsgewinn von 70 400 GE eine Einkommensteuer in Höhe von 28 160 GE zu zahlen. Zur Finanzierung seines Alterskonsum verbleiben ihm somit 42 240 GE. Festgehalten sei, daß die effektive Steuerlast mit dem gesetzlich fixierten Steuersatz von 40 Prozent übereinstimmt.

Als nächstes betrachten wir die von Hall und Rabushka vorgeschlagene Methode der **Investitionsbereinigung**. Unternehmen haben hiernach die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben aus realen Marktaktivitäten zu versteuern.⁷ Dies bedeutet vor allem auch, daß sämtliche Ausgaben für den Erwerb langlebiger realer Wirtschaftsgüter (Maschinen, Gebäude und Grundstücke) im Jahr ihres Erwerbs vollständig abzugsfähige Betriebsausgaben darstellen. Finanzielle Transaktionen haben keinen Einfluß auf die Bemessungsgrundlage, womit Zinserträge nicht zu versteuern und Kreditzinsen nicht als Betriebsausgaben abgezogen werden dürfen. Weiterhin gehören Gewinne aus der Veräußerung von Unternehmensanteilen nicht zur Steuerbemessungsgrundlage.

Bei Anwendung der investitionsbereinigten Gewinnsteuer in unserem Investitionsmodell kommt es zu keiner Steuerzahlung. In jedem Jahr wird nämlich der reale Kassenüberschuß für Investitionsausgaben verwendet, so daß die Steuerbemessungsgrundlage immer Null ist. Wenn der Unternehmer nun sein Unternehmen veräußert, um aus dem Erlös seinen Alterskonsum zu finanzieren, wird der Erwerber des Unternehmens nicht einen Erwerbspreis in Höhe des akkumulierten Eigenkapitals von 70 400 GE zahlen. Will er sich nämlich diesen Eigenkapitalbestand später durch Liquidation des Unternehmens für Konsumzwecke verfügbar machen, hat er darauf Gewinnsteuer zu zahlen. Bei einem Gewinnsteuersatz von 40 Prozent

⁷ In der Literatur wird die investitionsbereinigte Gewinnsteuer deshalb auch reale Cash flow-Steuer genannt.

beträgt also die Erwerbspreisminderung ($0,4 \times 70\,400 =$) 28 160 GE. Der veräußernde Unternehmer erzielt somit anstatt des akkumulierten Kapitals in Höhe von 70 400 GE nur einen Veräußerungsgewinn von 42 240 GE. Damit wird die spätere Steuerbelastung bereits im Veräußerungsgewinn in Höhe von 40 Prozent antizipiert. Interessant ist hierbei, daß sich eine Steuerbelastung ohne eine Steuerzahlung einstellen kann.

Eine dritte Methode zur Gewährleistung der Einmalbelastung von Markteinkommen in lebenszeitlicher Sicht liegt in der **Bereinigung des Gewinns um die (fiktiven) Zinsen auf das betrieblich eingesetzte Eigenkapital**. Erst der so ermittelte Gewinn ist um alle Kapitalkosten bereinigt, so daß von einem ökonomischen Reingewinn gesprochen werden kann. Ein solcher Reingewinn wird in unserem Investitionsbeispiel für das erste Jahr nach der Unternehmensgründung angenommen. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer belastet diesen Reingewinn - wie nach der traditionellen Methode - mit 40 Prozent, womit 6 000 GE aus eigenen Mitteln investiert werden können. Ab dem zweiten Jahr wird kein Reingewinn, sondern nur eine die Eigenkapitalkosten deckende Grundrendite von 5 Prozent erwirtschaftet. Da diese steuerfrei zu bleiben hat, kann das Eigenkapital des Unternehmens auch fortan um 5 Prozent jährlich wachsen. Am Ende des zweiten Jahres sind also [$1,05 \times 6\,000 =$] 6 300 GE aus eigenen Mitteln investiert usw. Nach 41 Jahren ergibt sich für das Eigenkapital ein Endbestand von 42 240 GE. Durch Veräußerung seines Unternehmens erzielt der Unternehmer einen Erlös in Höhe des Eigenkapitals, der jetzt natürlich steuerfrei bleiben muß. Damit stehen dem ausscheidenden Unternehmer 42 240 GE zur Finanzierung seines Alterskonsums zur Verfügung. Gemessen an dem ohne Steuern möglichen Konsum von 70 400 GE beträgt die absolute Belastung 28 160 GE und die relative Belastung 40 Prozent. Gesetzlicher Steuersatz und effektive Belastungsquote stimmen exakt überein, womit eine zentrale Grundvoraussetzung für das Kriterium einer gerechten und fairen Verteilung von Steuerlasten erfüllt ist.

Zusammenfassend hat sich also ergeben, daß alle drei betrachteten Methoden einer lebenszeitlich orientierten Einkommens- und Gewinnbesteuerung dazu führen, daß das vom Unternehmer im Alter konsumierbare Einkommen exakt in Höhe des als konstant angenommenen Steuersatzes von 40 Prozent belastet wird.

Siehe hierzu die R base des Meade-Committee (1978).

Tabelle 3:

Effektive Belastung des Gewinns aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften bei lebenszeitorientierten Systemen der Einkommens- und Gewinnbesteuerung (alle Beträge in GE)			
Investitionsbereinigte Gewinnsteuer ('flat tax')	Sparbereinigte Einkommensteuer	Zinsbereinigte Gewinnsteuer in Kroatien	
Reingewinn im ersten Jahr	10 000	Reingewinn im ersten Jahr	10 000
Investition im ersten Jahr	-	Gewinnsteuer (40%)	- <u>4 000</u>
	10 000	Investition im ersten Jahr	= 6 000
Reingewinn aus der Investition in den folgenden Jahren: 5% des Eigenkapitals		Reingewinn aus der Investition in den folgenden Jahren: 5% des Eigenkapitals	
Eigenkapital nach 41 Jahren	70 400	Eigenkapital nach 41 Jahren	42 240
Veräußerungsgewinn (Gewinnsteuersatz 40%)	42 240	Veräußerungsgewinn	42 240
Alterskonsumfonds	42 240	Alterskonsumfonds	42 240
Gesamte Steuerlast:	28 160 GE von 70 400	Gesamte Steuerlast:	28 160 GE von 70 400
	40% von 70 400		40% von 70 400

4. Argumente für eine Besteuerung des zinsbereinigten Gewinns von Unternehmen

Aus Sicht der Unternehmen ist sicherlich die Möglichkeit der Sofortabschreibung von Investitionsgütern im Rahmen der 'cash flow'-Steuer von Hall und Rabushka wie auch die Steuerfreiheit der thesaurierten Gewinne bei einer sparbereinigten Einkommensteuer höchst attraktiv. Im Vergleich zum traditionellen System dürfte jedoch die 'cash flow'-Steuer dadurch weniger Zustimmung finden, daß die Zinsen für das Fremdkapital nicht mehr steuermindernd abgezogen werden dürfen. Dies hat ganz besondere Bedeutung für kleine und mittlere Unternehmen, die für Investitionskredite in der Regel hohe Zinsen zu zahlen haben.

Für die Entwicklung der Steuereinnahmen ist zu beachten, daß eine 'cash flow'-Steuer und auch eine sparbereinigte Einkommensteuer in den ersten Jahren nach ihrer Einführung zu einer maßgeblichen Verringerung der Steuerzahlungen führen werden. Hierdurch wird das Defizit des Staatsbudgets ansteigen bzw. eine Erhöhung der Sätze anderer Steuern erforderlich sein. Langfristig gesehen werden allerdings sowohl die 'cash flow'-Steuer als auch die sparbereinigte Einkommensteuer dann zu höheren Steuerzahlungen führen, womit die zwischenzeitlich erforderliche höhere Staatsverschuldung wieder getilgt bzw. die Erhöhung der Sätze anderer Steuern wieder zurückgenommen werden kann. Auf jeden Fall ist mit einer langen Übergangszeit zu rechnen, die auch unter fiskalischen Aspekten einer sorgfältigen Planung bedarf. Ein weiteres Übergangsproblem liegt bei der 'cash flow'-Steuer darin, daß der Wechsel vom Vermögenszugangsprinzip zum reinen Kassenprinzip nicht sofort vollzogen werden kann. Ein Problem stellen dabei auch die noch nicht abgeschriebenen Buchwerte der Anlagegüter und Vorratsbestände dar. Die jeweils gewählte Übergangslösung wird jedenfalls sowohl die Finanzverwaltung als auch die Unternehmen zusätzlich belasten.

Aus meiner Sicht ist für die Bewertung sowohl der investitionsbereinigten 'business tax' von Hall und Rabushka als auch der sparbereinigten Einkommensteuer entscheidend, daß beide Steuermodelle nicht mit maßgeblichen Standards des internationalen Steuerrechts verträglich sind. Würde die Schweiz oder Deutschland eines der beiden Modelle einführen, müßte das betreffende Land sämtliche Doppelbesteuerungsabkommen kündigen und auf einer derzeit noch nicht entwickelten Grundlage neu gestalten.

Um den Übergang zu einer lebenszeitlich orientierten Einkommensbesteuerung möglichst einfach zu gestalten und somit für das neue System eine schnelle Akzeptanz zu finden, sollte sich die Einführung des neuen Steuerrechts als verbessernde Reform und nicht als Abschaffung der alten Rechtsgrundlagen erweisen. Unter diesen Aspekten erweist sich die Methode

der Zinsbereinigung als höchst attraktiv, denn hierbei ist es nicht erforderlich, alle bisher praktizierten Vorschriften die Gewinnermittlung über Bord zu werfen. Die Einführung des neuen Systems stellt sich vielmehr als Erweiterung der abzugsfähigen Betriebsausgaben um die Eigenkapitalzinsen dar. Indem man diese neue Abzugsrecht schrittweise – beginnend etwa mit einem Eigenkapitalzins von 2 Prozent - einführt, läßt sich der Übergang auch unter dem Aspekt der Sicherung von Steuereinnahmen relativ problemlos gestalten.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß die Zinsbereinigung der Steuerbemessungsgrundlagen mit den geltenden Standards des internationalen Steuerrechts völlig kompatibel ist. Jedes Land kann z.B. nach den gängigen Modellen für Doppelbesteuerungsabkommen bei der Einkommensteuer auf die Besteuerung von Zinsen verzichten. Abkommensunschädlich wäre auch das einzuführende Recht auf Abzug kalkulatorischer Eigenkapitalzinsen.

Gegenüber dem traditionellen System der (unbereinigten) Gewinnbesteuerung hat die Zinsbereinigung der Gewinnsteuerbemessungsgrundlage die vorteilhafte Wirkung, daß der Gegenwartswert der steuerlich abzugsfähigen Kapitalkosten (Abschreibungen und Zinsen) in etwa den Investitionsausgaben entspricht und relativ unempfindlich auf eine Änderung der Abschreibungsmethode reagiert. Der Grund für die Abschreibungsneutralität liegt darin, daß z.B. die Steuerersparnisse aus einer beschleunigten gegenüber einer linearen Abschreibung automatisch zu einem geringeren Buchwert des Eigenkapitals führen. Damit können auch weniger Eigenkapitalzinsen steuermindernd abgezogen werden. Bei Unternehmen, die mit dem gesetzlich vorgeschriebenen, aber marktmäßig determinierten Eigenkapitalzins kalkulieren, gleichen sich die beiden Effekte vollständig aus. Der Gegenwartswert der steuerlich abzugsfähigen Kapitalkosten bleibt unter diesen Bedingungen auch dann unverändert, wenn etwa von linearer Abschreibung zu einer Sofortabschreibung übergegangen wird. Dies ist im übrigen eine entscheidende Voraussetzung für die Investitionsneutralität der Gewinnbesteuerung, die auch bei der von Hall und Rabushka vorgeschlagenen Methode der Investitionsbereinigung gewährleistet ist.

Die weitgehende Neutralität der zinsbereinigten Besteuerung von Unternehmensgewinnen bezüglich der Bewertung bilanzierter Wirtschaftsgüter reduziert gegenüber der bisherigen, traditionellen Praxis auch den Aufwand aus Betriebsprüfungen. Bei dem neuen Steuerrecht lohnt es sich weder für die Unternehmen noch für die Finanzverwaltung über Bewertungsprobleme zu streiten.

Unter diesen Aspekten ist die Methode der Zinsbereinigung gleichzeitig ein Modell für die Harmonisierung des Gewinnsteuerrechts in Europa. Es geht hierbei nicht allein um eine

Angleichung der Steuersätze, sondern vor allem auch um eine Angleichung des Bewertungsrechts. Man würde an eine Utopie glauben, wenn man meint, das steuerliche Bewertungsrecht der EU-Länder harmonisieren zu können. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer - wäre sie in einem späteren Stadium in allen EU-Ländern eingeführt - würde es demgegenüber nicht mehr erforderlich machen, das Bewertungsrecht europaweit zu egalisieren. Hierbei mag auch von Bedeutung sein, daß die Zinsbereinigung die Inflationsbereinigung der Steuerbemessungsgrundlage automatisch garantiert. Der abziehbare Eigenkapitalzins setzt sich nämlich – grob gerechnet – aus der Inflationsrate und einem marktbestimmten Realzins zusammen. Der zu versteuernde Gewinn ist somit um alle inflationsbedingten Bestandteile (Scheingewinne) bereinigt.

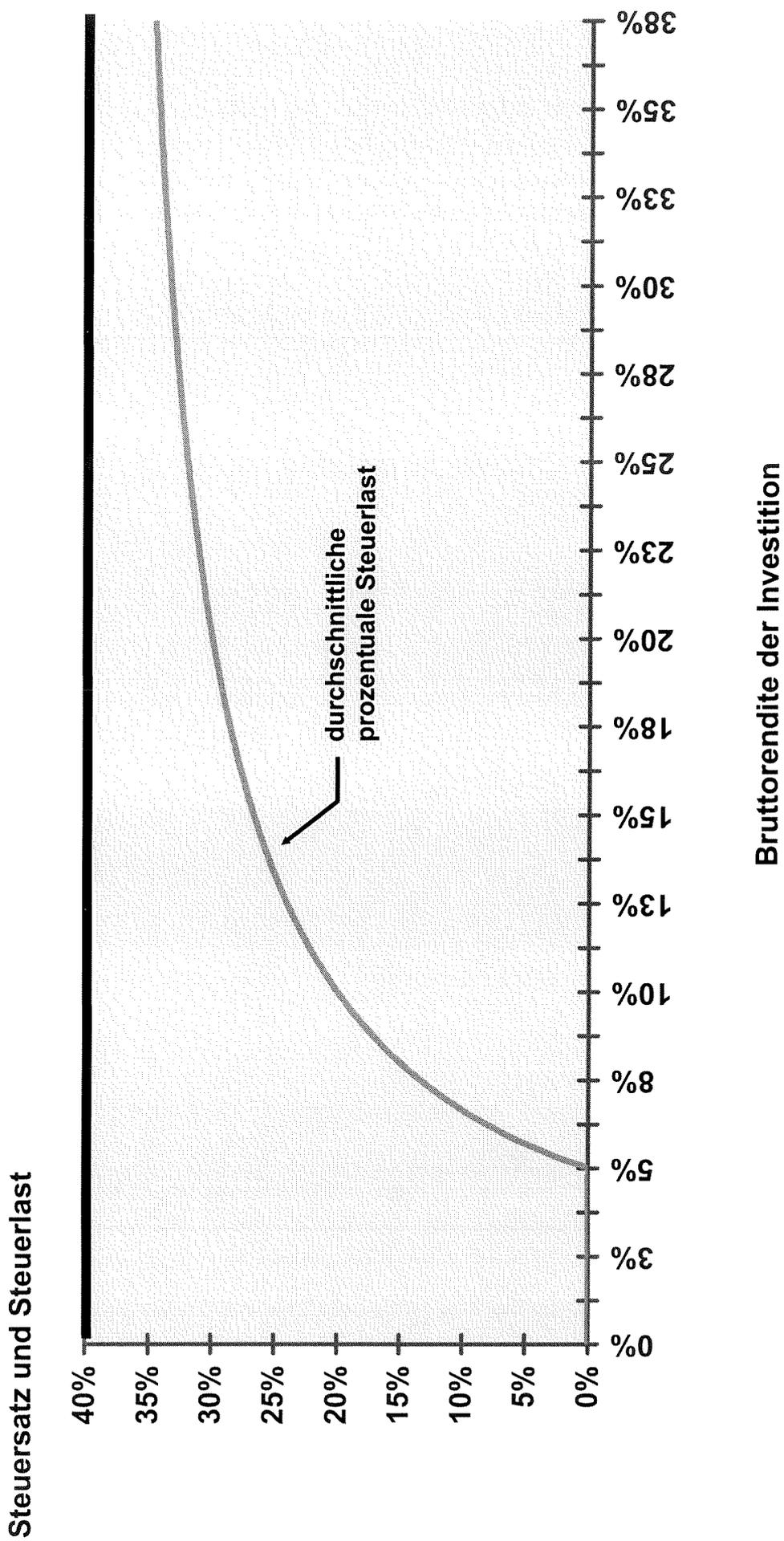
In vielen Ländern der Welt wird es als eine zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik angesehen, unternehmerische Investitionen zu stimulieren und insbesondere die Gründung und Entwicklung neuer Unternehmen zu fördern. Für solche Zielsetzungen wurde in besonderem Maße das Instrument der Steuererleichterung oder sogar der vollständigen Steuerfreiheit eingesetzt. Die mit einer solchen Politik verbundenen Nachteile haben in der Regel den Vorteil aus einer – oft nur geringfügig oder überhaupt nicht - vermehrten Investitionstätigkeit weit übertroffen. So kam es zu ungewollten Mitnahmeeffekten, ungerechten Steuerlastverteilungen, staatlichen Einnahmenverlusten und vor allem zu einer maßgeblichen Schädigung der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft im Investitionsbereich.

Auch aus internationaler Sicht wird ein Land als Investitionsstandard weniger durch Steuererleichterung attraktiver, sondern vielmehr dadurch, daß das Steuersystem bezüglich unternehmerischer Investitionen neutral ist und die maßgeblichen Grundlagen des Steuerrechts transparent sowie auf lange Sicht verlässlich sind.

Diesen Vorzug gewährleistet die Methode einer zinsbereinigten Besteuerung von Unternehmensgewinnen. Inländische wie auch ausländische Investoren, in deren Ländern noch das traditionelle System praktiziert wird, werden es positiv würdigen, daß eine Steuerbelastung der Investitionsrenditen solange unterbleibt, wie diese die gesetzlich geregelte Grundrendite des Eigenkapitals nicht überschreitet. Wenn also das Unternehmen noch nicht soviel verdient, daß auch die Kosten des Einsatzes von Eigenkapital gedeckt sind, hält sich der Staat mit seinem Steueranspruch zurück. Unter diesen Aspekten kann der Eigenkapitalzins auch als Schutzzins interpretiert werden.

Fig. 1: Steuerbelastung der Investitionsrendite bei einer zinsbereinigten Gewinnsteuer

- Steuersatz: 40%, Schutzzins: 5% -



In Figur 1 ist beispielhaft verdeutlicht, wie sich die relative Belastung der Investitionsrenditen bei einer zinsbereinigten Gewinnsteuer entwickelt. Bei einem Steuersatz von 40 Prozent und einem marktmäßig determinierten Schutzzins von 5 Prozent ist die effektive Steuerbelastung Null für alle Investitionsrenditen unter 5 Prozent. Übersteigt die Bruttorendite dieses Kapitalexistenzminimum, so ergibt sich eine Steuerbelastung, die z.B. auf 20 Prozent bei einer Bruttorendite von 10 Prozent steigt und das Niveau von 35 Prozent erst bei einer Bruttorendite von 40 Prozent erreicht.

Bislang gewährt noch keines der großen industrialisierten Länder der Welt solche vorteilhaften und zugleich privilegienfreien steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen.⁸ Als die kroatischen Steuerpolitiker in den Jahren 1992 und 1993 die Grundlagen für ein modernes, marktorientiertes Steuersystem entwickelten, erkannten sie die außerordentlichen Vorteile der Methode der Zinsbereinigung und entschieden sich für ihre Implementierung. Mit der Einführung des neuen Steuerrechts seit 1994 ist Kroatien wohl das einzige Land der Welt, daß ein vollständig lebenszeitlich orientiertes System der Einkommens- und Gewinnbesteuerung praktiziert. Es sei noch erwähnt, daß Italien im Jahre 1997 einen gegenüber dem regulären Körperschaftsteuersatz verminderten Satz auf jenen Teil des Gewinns aus Neuinvestitionen anwendet, der einer marktmäßigen Verzinsung des entsprechenden Eigenkapitals entspricht.

5. Struktur eines lebenszeitlich orientierten Systems der Besteuerung von Markteinkommen

Das von mir empfohlene System der Besteuerung von Markteinkommen besteht aus einer persönlichen Einkommensteuer und einer Körperschaftsteuer, die sowohl hinsichtlich ihrer Bemessungsgrundlagen als auch hinsichtlich der Steuersätze aufeinander abgestimmt sind.⁹ Siehe hierzu die auch in Tabelle 4 dokumentierten Schemata zur Ermittlung der Bemessungsgrundlagen.

Die Einkommensteuer erfaßt nur drei Arten von Einkünften. Dies sind Einkünfte aus nicht-selbständiger Erwerbstätigkeit, Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit und Einkünfte aus Vorsorgevermögen (Renten, Pensionen u.ä.), die während der Zeit der Erwerbstätigkeit aus steuerfreien Einkommen gebildet wurden. Zu den **Einkünften aus selbständiger Erwerbstätigkeit** zählen Einkünfte aus Inhaberunternehmen und sonstige Einkünfte aus

⁸ Hierzu sei angemerkt, daß wir die Vorteilhaftigkeit ausschließlich in dem verdeutlichten Verlauf der relativen Steuerbelastung sehen. Der angenommene Steuersatz von 40 Prozent ist hingegen nur beispielhaft zu sehen und stellt keine Empfehlung dar.

⁹ Daneben mag es noch Einkommensteuern auf erhaltene Erbschaften und Schenkungen sowie Lotteriegewinne

selbständiger Markteteiligung. Einkünfte aus Inhaberunternehmen resultieren aus einer selbständigen, nachhaltigen und mit Gewinnerzielungsabsicht betriebenen Teilnahme an Märkten. Hierzu gehören nicht nur die traditionell abgegrenzten Einkünfte aus Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft und selbständiger Arbeit, sondern auch die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie die Anteile am Gewinn persönlich geführter Kapitalgesellschaften. Einkünfte, die Abgeordnete aus ihren parlamentarischen Tätigkeiten erzielen, und Bezüge aus Aufsichtsratsstätigkeiten werden als Einkünfte aus sonstigen selbständigen Erwerbstätigkeiten betrachtet.

Die Anreize für eine eigenverantwortliche Altersvorsorge werden durch eine sparbereinigte (nachgelagerte) Besteuerung der **Altersvorsorgeeinkünfte** gestärkt. Dies bedeutet praktisch, daß alle diesbezüglichen Einzahlungen in Rentenfonds u.ä. Kapitalanlageorganisationen steuerlich abzugsfähig sind und alle späteren Auszahlungen der vollen Besteuerung unterliegen. Dies sichert eine einmalige Steuerbelastung der Renten, der Pensionen und ähnlicher Altersbezüge aus lebenszeitlicher Sicht. Wegen der tendenziellen Belastungsäquivalenz zwischen einer sparbereinigten (nachgelagerten) und einer zinsbereinigten (echten vorgelagerten) Besteuerung des gesparten Einkommens könnte die vielfach bereits existierende Steuerfreiheit der Zinsen aus kapitalbildenden Lebensversicherungen bis zur Höhe der gesetzlich definierten Eigenkapitalzinsen (Schutzzinsen)¹⁰ erhalten bleiben. Möglich wäre auch, das Sparen über kapitalbildende Lebensversicherungen nach der sparbereinigten Methode auszubauen. In diesem Fall wären Prämienzahlungen vollständig abzugsfähig, alle späteren Auszahlungen müßten dann (nachgelagert) besteuert werden.

Ausgaben für Humankapital, darunter fallen u.a. Ausgaben für die Ausbildung (z.B. Schul- und Studiengebühren, Aufwendungen für Umschulungsmaßnahmen) und für die Fortbildung (Gebühren für die Teilnahme an Berufsfortbildungsseminaren u.ä.), sind grundsätzlich abzugsfähig. Für bestimmte Aufwendungen könnten zur Vereinfachung des Nachweisverfahrens Pauschalansätze gelten.

Ist der Gesamtbetrag aller Einkünfte negativ, kann der **Verlust in aufgezinsten Form** in die nächsten Veranlagungszeiträume **vorgetragen** werden.

Den sozialorientierten Schutz des familienbezogenen Konsumexistenzminimums bewirken **persönliche Abzüge**. Dies sind Freibeträge für den Steuerpflichtigen und für die von ihm

geben.

¹⁰ Vgl. die nachfolgenden Ausführungen zum Abzug von Eigenkapitalzinsen bei der Ermittlung der steuerpflichtigen Unternehmensgewinne.

unterhaltenen Personen sowie Sonderaufwendungen seiner Lebensführung (z.B. Beiträge zur Krankenversicherung). Hiermit läßt sich dann die Bemessungsgrundlage als Indikator der subjektiven Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen interpretieren.

Zur Vermeidung von Mehrfachbelastungen muß gewährleistet sein, daß **private Zinseinkünfte** nur insoweit besteuert werden, als sie den Betrag der Schutzzinsen übersteigen. Dies bedeutet, daß – wie bei der Gewinnbesteuerung – nur die ‚übermäßigen‘ Teile der Zinseinkünfte der Besteuerung unterliegen. Die Zinsbesteuerung sollte aus Vereinfachungsgründen als Quellenbesteuerung ausgestaltet sein, d.h. beim Auszahler abschließend mit einem proportionalen Satz durchgeführt werden. Falls zur weiteren Vereinfachung der Zinsbesteuerung erwogen wird, einen niedrigen Satz auf den unbereinigten Betrag der Zinsen anzuwenden, so sollte dieser zur Begrenzung der hiermit verbundenen Mehrfachbelastungen 10 Prozent auf keinen Fall überschreiten.

Zur Vermeidung von Doppelbelastungen muß weiterhin eine Besteuerung der **Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften** unterbleiben. Aus Vereinfachungsgründen kann auch auf die Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Personenunternehmen verzichtet werden, wenn der steuerpflichtige Erwerber die Buchwerte der langlebigen Wirtschaftsgüter fortführt.¹¹

Ausgangspunkt für die **Besteuerung der Unternehmensgewinne** – siehe hierzu die Übersicht in Tabelle 4 - ist im Falle der Bilanzierungspflicht das in der Handelsbilanz ausgewiesenen Ergebnis. Der noch zu erläuternde Abzug von Eigenkapitalzinsen garantiert die Bewertungsneutralität der Besteuerung, womit auf die Praxis eines besonderen steuerlichen Bewertungsrechts vollständig verzichtet werden kann. Nicht bilanzierungspflichtige Kleinunternehmen ermitteln dabei ihren Gewinn als Überschuß der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben.

Hält ein Unternehmen Anteile an einem anderen Unternehmen, so sind dessen Gewinnausschüttungen bereits steuerlich belastet. Der Gewinn nach Handelsbilanz muß deshalb zur Vermeidung einer Doppelbelastung um Dividenden sowie alle sonstigen aus Unternehmensbeteiligungen resultierenden Erträge und Aufwendungen bereinigt werden.¹²

¹¹ Siehe hierzu Rose (2000).

¹² Falls Dividenden aus Beteiligungen an ausländischen Unternehmen stammen und diese im Ausland keiner oder einer im Verhältnis zur Inlandsbesteuerung zu geringen Steuerbelastung unterliegen, so kann in solchen Ausnahmefällen auch eine Dividendenbesteuerung erfolgen, wenn DBA-Regelungen dies zulassen.

Von maßgeblicher Bedeutung für das neue System ist natürlich der Abzug von **Eigenkapitalzinsen (Schutzzinsen)**. Für ihre Berechnung wird der gesetzlich geregelte Schutzzins auf das für den Zinsabzug qualifizierte Eigenkapital angewendet. Dieses Eigenkapital entspricht zunächst dem in der Bilanz am Jahresanfang ausgewiesenen Bestand. Um einen mehrfachen Abzug von Eigenkapitalzinsen zu verhindern, sind von dieser Eigenkapitalgröße alle in der Bilanz am Jahresanfang ausgewiesenen Anteile an anderen Unternehmen abzuziehen. Für das so korrigierte Eigenkapital wird angenommen, daß es vom Unternehmen während des ganzen Jahres für betriebliche Zwecke eingesetzt wird. Tatsächlich wird es aber während des Jahres Eigenkapitalabgänge wie auch Eigenkapitalzugänge geben. Eigenkapitalabgänge sind z.B. Dividenden- und Steuerzahlungen sowie Ausgaben zum Kauf neuer Unternehmensanteile. Eigenkapitalzugänge zeigen sich in der Einbringung von neuem Grundkapital, einer Gewinnsteuererstattung oder dem Erlös aus einem Verkauf von Unternehmensanteilen. Solche unterjährigen Änderungen des Eigenkapitals erfordern die Korrektur des Zinsansatzes für das am Jahresanfang ausgewiesene Eigenkapital. In der Regel handelt es nur um verhältnismäßig wenige Korrekturposten.

Bei Unternehmen, die ihren Gewinn nach Prinzipien der Kassenrechnung ermitteln, ist das für den Zinsabzug qualifizierte Eigenkapital durch die Differenz zwischen Buchwert der langlebigen realen Wirtschaftsgüter (Maschinen, Computer, Gebäude, Grundstücke etc.) und dem Bestand an Investitionskrediten bestimmt.

Der **Schutzzins** ist ein marktüblicher Zins für risikofreie, mittelfristige Kapitalanlagen. Dies könnte z.B. der Zinssatz einer zweijährigen Staatsanleihe sein.

Unternehmensverluste sollten grundsätzlich unbegrenzt in nächste Steuerjahre vorgetragen werden dürfen. Aus steuersystematischen Gründen hat die Verrechnung vorgetragener Verluste in aufgezinster Form zu erfolgen, wobei für die Aufzinsung der Schutzzins des jeweiligen Jahres zu verwenden ist. Würden neben dem Verlustvortrag die hierauf entfallenden Schutzzinsen nicht abzugsfähig sein, wäre die Investitionsneutralität der zinsbereinigten Gewinnsteuer nicht mehr gewährleistet. Ein weiterer besonderer Vorteil des Abzugs von Schutzzinsen auf Verlustvorträge besteht in der Beseitigung der traditionellen Diskriminierung junger Unternehmen gegenüber diversifizierten Großunternehmen. Letztere können Verluste aus dem einen Bereich oftmals mit Gewinnen aus anderen Bereichen im gleichen Jahr verrechnen. Junge Unternehmen mit Verlusten in den Anfangsjahren müssen hingegen mehrere Jahre warten, um diese mit Gewinnen zukünftiger Jahre ausgleichen zu können. Hierdurch haben sie derzeit gegenüber Konzernen einen gravierenden Zinsverlust

hinzunehmen. Der Ansatz einer marktüblichen Verzinsung vortragsfähiger Verluste gleicht diesen Nachteil nach Einführung des neuen Systems zukünftig vollständig aus.

Auch ich halte den Vorschlag eines einheitlichen Steuersatzes nach Hall und Rabushka (1995) für die beste **Tarifalternative**. Ich befürchte nur, daß dies in den meisten Ländern Europas derzeit nicht durchsetzbar sein wird. Deshalb wird ein mäßig progressiver Einkommensteuertarif mit wenigen Stufen unumgänglich sein.

Der Gewinn von **Publikumsunternehmen** (große Gesellschaften mit einer Vielzahl von Aktionären) kann schon aus technischen Gründen niemals bei den Anteilseignern besteuert werden. Die abschließende Besteuerung des Gewinns dieser Unternehmen im Rahmen der Körperschaftsteuer ist erhebungstechnisch höchst einfach und zugleich europatauglich. Auch kleinere Aktiensparer werden zukünftig steuerlich dadurch entlastet, daß sie steuerfreie Dividenden aus nicht besteuerten Eigenkapitalrenditen (Schutzzinsen) erhalten. Der Körperschaftsteuersatz sollte dem Spitzensatz des Einkommensteuertarifs entsprechen.

Der Gewinn von **Inhaberunternehmen** wird der Einkommensteuer unterworfen. Inhaberunternehmen sind Personenunternehmen und persönlich geführte Kapitalgesellschaften, d.h. Gesellschaften mit einer kleinen Anzahl beherrschender natürlicher Personen als Anteilseigner.¹³ Im Falle von Unternehmensverlusten können die Eigentümer bzw. Gesellschafter von Inhaberunternehmen ihren Verlustanteil als negative Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit mit anderen Einkünften verrechnen. Falls der Gesamtbetrag aller Einkünfte negativ sein sollte, ist er als Verlust im Rahmen der Einkommensteuer in aufgezinsten Form vorzutragen.

Die einheitliche Besteuerung der Gewinne von Inhaberunternehmen garantiert für alle kleineren und mittleren Unternehmen mit persönlicher Beteiligungsstruktur unabhängig von der Rechtsform eine steuerrechtliche Gleichbehandlung und faire Belastung.

¹³ Zur Abgrenzung persönlich geführter Kapitalgesellschaften siehe z.B. J. Lang (1999).

Tabelle 4: Bemessungsgrundlagen eines lebenszeitorientierten Systems der Einkommensbesteuerung

Ermittlung des zu versteuernden persönlichen Einkommens	Ermittlung des zu versteuernden Gewinns von Unternehmen
<ul style="list-style-type: none"> + Einkünfte aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit + Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit + Altersvorsorgeeinkünfte - Ausgaben für Humankapital - Aufgezinster Verlustvortrag 	<ul style="list-style-type: none"> traditionell auf bilanzieller oder kassenmäßiger Grundlage ermittelter Gewinn -/+ Erträge/Aufwendungen aus Unternehmensbeteiligungen - Schutzzinsen für das Eigenkapital - Aufgezinster Verlustvortrag
<ul style="list-style-type: none"> = Gesamtbetrag aller Einkünfte - Persönliche Abzüge 	<ul style="list-style-type: none"> = Zins- und verlustbereinigter Gewinn
<ul style="list-style-type: none"> = Bemessungsgrundlage der progressiven Einkommensteuer 	<ul style="list-style-type: none"> = Bemessungsgrundlage der proportionalen Körperschaftsteuer bzw. einkommensteuerpflichtige Einkünfte aus Inhaberunternehmen

6. Abschließende Bemerkungen

Das vorgestellte System der Besteuerung des persönlichen Einkommens und des Gewinns von Unternehmen berücksichtigt zwar ganz traditionell das Kalenderjahr als Steuerabschnitt, hat aber für die Abgrenzung beststeuerbarer Einkommen bzw. Gewinne eine lebenszeitlich orientierte theoretische Basis. Hiernach kommt bei der Besteuerung der Renten und ähnlicher Altersvorsorgeeinkünfte das Konzept der Sparbereinigung (nachgelagerten Besteuerung) zur Anwendung. Die Erträge aller anderen Formen des Sparens werden zinsbereinigt besteuert. Gerade diese integrierte Mischung zweier tendenziell gleichwertiger Methoden sichert einen hohen Grad der Einfachheit bezüglich der Steuererhebung durch die Finanzverwaltung und der Befolgung von Steuerpflichten durch Bürger und Unternehmen.

Unter fiskalischen Aspekten kann die Entwicklung des kroatischen Steueraufkommens als Erfolgsindikator dienen. Bereits im Einführungsjahr 1994 stieg das Aufkommen aus Einkommen- und Gewinnsteuer im Vergleich zum alten System um mehr als 25 Prozent. Das alte System war durch eine Vielzahl von Privilegien, unterschiedliche Steuersätze für einzelne Einkunftsarten und eine extrem hohe Grenzbelastung des Einkommens charakterisiert, die 90 Prozent übersteigen konnte. Der Spitzensatz der neuen kroatische Einkommensteuer und der Gewinnsteuersatz betragen jetzt 35%.¹⁴ In den letzten Jahren überstieg die Wachstumsrate des Gewinnsteueraufkommens deutlich die Wachstumsrate des Gesamtsteueraufkommen (siehe hierzu Tabelle 5). Letztlich ist die positive Entwicklung des Steueraufkommens auch auf die hohe Akzeptanz zurückzuführen, die das neue System bei Bürgern und Unternehmen inzwischen gefunden hat.

Es kann davon ausgegangen werden, daß diese positive Bewertung in hochindustrialisierten Ländern wie der Schweiz und Deutschland nicht anders ausfallen würde, wenn das System mit den jeweils adäquaten Steuersätzen zur Anwendung käme. Steuerpolitiker dieser Länder werden, wenn man sie mit den Empfehlungen zu Implementierung eines lebenszeitlich orientierten Systems der Einkommensbesteuerung konfrontiert, allerdings hauptsächlich auf die Gefahr eines Einbruchs der Steuereinnahmen verweisen. Diese Gefahr ist aber überhaupt nicht gegeben, zumal das neue System auch stufenweise eingeführt werden kann. Alle bisherigen empirischen Analysen¹⁵ weisen eher darauf hin, daß mit einem Wachstum des Gesamtsteueraufkommens gerechnet werden kann, was alternativ dann eine Senkung der

¹⁴ Aufgrund eines Zuschlagsrechts der Stadt Zagreb kann die Spitzenbelastung des Einkommens der Bürger der kroatischen Hauptstadt derzeit 41,3 Prozent betragen.

¹⁵ Siehe hierzu beispielsweise den als implizites Steueraufkommenspotential interpretierbaren positiven Wohlfahrtseffekt aus der Einführung eines zinsbereinigten Systems der Einkommens- und Gewinnbesteuerung bei Fehr/Wiegard (1998).

Steuersätze ermöglicht.

Tabelle 5: Wachstum der Einnahmen aus der kroatischen Gewinnsteuer

Jahr	Wachstumsrate des Gewinnsteuer- aufkommens % ²⁾	Wachstumsrate des Gesamtsteuerauf- kommens in % ³⁾	Wachstumsrate des Bruttoinland- produkts in % ⁵⁾	Inflationsrate in % ⁵⁾ (Kosten der Lebenshaltung)
1994¹⁾	-		-	-
1995	78.6	13.4	6.8	4.00
1996	24.6	9.0	6.0	4.30
1997	44.3	9,6	6,5	4.10
1998⁴⁾	41.0	31,3	2.7	6.40

¹⁾Jahr der Einführung des neuen Steuersystems; ²⁾³⁾Quelle: Statistiken des kroatischen Finanzministeriums; ⁴⁾Jahr der Einführung der Mehrwertsteuer mit einem einheitlichen Satz von 22%; ⁵⁾ Quelle: Jahresbericht des kroatischen Finanzministeriums für 1998.

Zitierte Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1999), *Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung*, Schriftenreihe Heft 65, Stollfuß Verlag, Bonn
- Fehr, Hans/ Wiegand, Wolfgang (1998), Lohnt sich eine konsumorientierte Neugestaltung des Steuersystems, in: Chr. Smekal u.a.A. (1998), S. 65-84.
- Haig, R. M. (Hrsg.) (1921), *The Federal Income Tax*, New York.
- Hall, Robert E./ Rabushka, Alvin. (1995), *The Flat Tax*, 2. Aufl., Hoover Institution, Stanford.
- Lang, Joachim (1999), Perspektiven der Unternehmensteuerreform, Anhang 1 von Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Schriftenreihe Heft 66, Bonn.
- Meade-Committee (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Report of a Committee Chaired by Professor J.E. Meade, Institute for Fiscal Studies, Allen and Unwin, London.
- Rose, Manfred (Hrsg.) (1990), *Heidelberg Congress on Taxing Consumption*, Springer-Verlag, New York.
- Schanz, Georg (1896), Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuersätze, *Finanzarchiv*, Bd. 13, S. 1-87.
- Simons, H. (1938), *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Smekal, Christian/ Sendlhofer, Rupert/ Winner, Hannes (Hrsg.) (1998), *Einkommen versus Konsum*, Heidelberg.
- Tipke, Klaus/ Lang, Joachim (1998), *Steuerrecht*, 16. Auflage, Otto Schmidt Verlag, Köln.

Weitere Literaturgrundlagen zu einer lebenszeitlich orientierten Einkommensbesteuerung

- Boadway, Robin/ Bruce, Neil (1984), A general proposition on the design of a neutral business tax, *Journal of Public Economics*, Vol. 24, S. 231-239.
- Bradford, David F. (1984), *Blueprints for Basic Tax Reform*, 2. Aufl., Washington, D.C.: Tax Analysts.
- Greß, Manfred/ Rose, Manfred/ Wiswesser, Rolf (1998), *Marktorientierte Einkommensteuer. Das neue kroatische System einer konsum- und damit marktorientierten Besteuerung des persönlichen Einkommens*, Verlag Franz Vahlen, München.

- Institute for Fiscal Studies (Hrsg.) (1991), *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, Chameleon Press, London.
- Kaldor, Nicholas (1965), *An Expenditure Tax*, London.
- Lang, Joachim (1993), *Entwurf eines Steuergesetzbuches*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Schriftenreihe Heft 49, Bonn.
- McLure, Charles E., Jr./ Zodrow, George R. (1990), Administrative advantages of the individual tax prepayment approach to the direct taxation of consumption, in: M. Rose, (1990), S. 337-389.
- McLure, Charles E., Jr.(1990), *A Consumption-Based Direct Tax for Countries in Transition from Socialism*, World Bank Working Papers, WPS 751.
- Meade-Committee (1978), *The structure and reform of direct taxation*, report of a committee chaired by Professor J. E. Meade, Institute for Fiscal Studies, Allen and Unwin, London.
- Mill, John St. (1848), *Principles of Political Economy*, London.
- Nguyen, David/ Rose, Manfred (1999), Rückstellungen, Eigenkapitalsicherung und steuerliche Bewertungsneutralität, *Betriebsberater*, 54. Jg., Heft 49, S. 2552-2555.
- Rose, Manfred (Hrsg.) (1991), *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*, Springer-Verlag, Heidelberg.
- Rose, Manfred (1996) Reform der öffentlichen Finanzen zur Stärkung der Standortqualität, in: H. Siebert (Hrsg.), *Steuerpolitik und Standortqualität*, Tübingen, S 145-191.
- Rose, Manfred (1996) Originaltitel: Steuerreform durch Systembereinigung - Argumente für eine Bereinigung des Einkommensteuersystems um Subventionselemente und die Schutzverzinsung (das Existenzminimum) des Kapitals, in: St. Baron, K. Handschuh (Hrsg.), *Wege aus dem Steuerchaos*. Stuttgart, S. 65-88.
- Rose, Manfred (1997), Steuerliche Gleichbehandlung alternativer Formen der Altersvorsorge und Vermögensbildung, in: M. Rose (Hrsg.). *Standpunkte zur aktuellen Steuerreform*. Heidelberg, S. 17-35.
- Rose, Manfred (1998), Konsumorientierung des Steuersystems - theoretische Konzepte im Lichte empirischer Erfahrungen, in: G. Krause-Junk (Hrsg.), *Steuersysteme der Zukunft*, Berlin, S. 247-278.
- Rose, Manfred (1998) Zur praktischen Ausgestaltung einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung, in: A. Oberhauser (Hrsg.), *Probleme der Besteuerung I*, Berlin, S. 99-123.

- Rose, Manfred/ Wiswesser, Rolf (1998), Tax Reform in Transition Economies: Experiences from the Croatian Tax Reform Process of the 1990s, in: Chr. P.B Sorensen (Hrsg.), *Public Finance in a Changing World*, Houndmills u.a.O., S. 257-278.
- Rose, Manfred (1999), Steuervereinfachung aus steuersystematischer Sicht, in: M. Rose (Hrsg.), *Steuern einfacher machen*, Heidelberg, S. 41-67.
- Rose, Manfred (1999), Einführung marktorientierter Einkommensteuersysteme in osteuropäischen Reformstaaten, in: Chr. Smekal/ R. Sendlhofer/ H. Winner (1998), S. 167-195.
- Rose, Manfred (1999), Systematisierung der Gewinnbesteuerung, in: K.-D. Henke (Hrsg.), *Zur Zukunft der Staatsfinanzierung*, Baden-Baden, S. 103-113.
- Rose, Manfred (1999), Recommendation on Taxing Income for Countries in Transition to Market Economies, in: M. Rose (1999), *Tax Reform for Countries in Transition to Market Economies*, Baden-Baden, S. 23-62.
- Rose, Manfred (Hrsg.) (1999), *Tax Reform for Countries in Transition to Market Economies*, Lucius und Lucius, Baden-Baden.
- Rose, Manfred (2000), Sinn und Unsinn einer Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Unternehmen, *Betriebsberater*, 55. Jg., Heft .21, S. 1062-1068.
- Schanz, Georg (1896), Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuersätze, *Finanzarchiv*, Bd. 13, S. 1-87.
- Schumpeter, Joseph A. (1929/1930), Ökonomie und Soziologie der Einkommensteuer, *Der deutsche Volkswirt*, Bd. 4, S. 380-385. Wiederabdruck in: W. F. Stolper/ Chr. Seidl, (Hrsg.) (1985), *Joseph A. Schumpeter, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik*, Tübingen, S. 123-132.
- Sorensen, Peter (1994), From the global income tax to the dual income tax: recent tax reforms in the Nordic countries, *International Tax and Public Finance 1*, No. 1, S. 57-79.
- Wenger, Ekkehard (1983), Gleichmäßigkeit der Besteuerung von Arbeits- und Vermögenseinkünften, *Finanzarchiv*, Bd. 41, S. 207-252