

Cansier, Dieter

Working Paper

Grundfragen einer Reform der Unternehmensbesteuerung

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 2

Provided in Cooperation with:

University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

Suggested Citation: Cansier, Dieter (1990) : Grundfragen einer Reform der Unternehmensbesteuerung, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 2, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/104827>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Grundfragen einer Reform der
Unternehmensbesteuerung**

Dieter Cansier



Tübinger Diskussionsbeiträge

**Grundfragen einer Reform der
Unternehmensbesteuerung**

Dieter Cansier

Vortrag gehalten auf dem Symposium
"Steuerreform als gesellschaftspolitische Aufgabe der 90er Jahre"
an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt,
19. - 20. April 1990

Diskussionsbeitrag 2

Mai 1990

Grundfragen einer Reform der Unternehmensbesteuerung

I. Beurteilungskriterien

Wie die Unternehmensbesteuerung ausgestaltet sein sollte, kann man nur sagen, wenn man klare Zielvorgaben hat. Da Steuern möglichst gerecht, effizient und einfach sein sollten, könnte auch das Ziel einer Reform darin bestehen, die Unternehmen gerechter, effizienter und einfacher zu besteuern. Auch wenn alle drei Aspekte in der aktuellen Reformdiskussion eine Rolle spielen, so steht doch der Effizienzgesichtspunkt deutlich im Vordergrund.¹⁾ Deshalb konzentrieren wir unsere Überlegungen auf diesen Punkt.

Effiziente Besteuerung bedeutet ganz pauschal die Vermeidung steuerbedingter Verschwendung knapper Ressourcen. Man interpretiert dies im allgemeinen so, daß Steuern die marktgegebene Faktorallokation nicht verändern sollten. Akzeptiert man die hier enthaltene Wertung, daß der Markt aus sich heraus die bestmögliche Struktur von Investition, Finanzierung, Gewinnverwendung und Rechtsformen hervorbringt, dann lautet das Postulat: Die Unternehmen sollten einer möglichst entscheidungsneutralen Besteuerung unterworfen werden.

Entscheidungsneutralität kann zweifellos nur ein grobes, ungefähres Richtmaß sein. Denn schon, weil sich die Unternehmen nicht alle nach einem repräsentativen Modell verhalten und sich subjektive Entscheidungselemente wie der Nutzen nicht in Steuerbemessungsgrundlagen erfassen lassen, ist es unmöglich, eine wirklich neutrale Steuer zu konstruieren. Eine schwache Formulierung des Neutralitätskriteriums könnte lauten: Die besonders investitionshemmende Elemente der Unternehmensbesteuerung sollten durch investitionsfreundlichere Regelungen ersetzt oder abgeschafft werden.

Alle vorliegenden Reformvorschläge weisen dem Kriterium der Finanzierungsneutralität zentrale Bedeutung zu. Die Investoren sollen durch die Besteuerung nicht veranlaßt werden, spezielle Finanzierungsformen anderen vorzuziehen. Dies verlangt Gleichbehandlung der jeweiligen Finanzierungskosten, die sich aus dem für eine Investition aufzubringenden Kapitalbetrag und dem Zinssatz ergeben. Bei Eigenfinanzierung mißt der Zinssatz die entgangenen Zinserträge einer Alternativanlage am Kapitalmarkt. Gleichbehandlung der Finanzierungsformen bedeutet also zweierlei: Gleiche Behandlung der Kapitaleinbringung und gleiche Behandlung der marginalen Finanzierungskosten.

¹⁾Vgl. D. Schneider, Die überfällige Neuordnung der Unternehmensbesteuerung, in: Steuerberater Kongress Report 1989, S. 47ff.; Ders., Reform der Unternehmensbesteuerung aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Steuer und Wirtschaft, 4/1989, S. 328ff.; J. Lang, Reform der Unternehmensbesteuerung, in: Steuer und Wirtschaft, 1/1989, S. 3ff.; Ch. Seidl, Betriebsteuer und Neutralität, in: Steuer und Wirtschaft 4/1989, S. 350ff.; W. Engels u.a. (Kronberger Kreis), Reform der Unternehmensbesteuerung, Bad Homburg v.d.H. 1989; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Weichenstellung für die Neunziger Jahre, Jahresgutachten 1989/90, Stuttgart 1989, Ziff. 330ff.

Am anspruchsvollsten ist das Kriterium der Investitionsneutralität. Es setzt Finanzierungsneutralität voraus und verlangt darüber hinaus, daß Sachinvestitionen untereinander und im Verhältnis zu Finanzinvestitionen und sonstigen privaten Vermögensanlagen steuerlich gleich behandelt werden. Die Aussage dieses Kriteriums ist eindeutig: Eine Steuer soll weder die Investitionstätigkeit beeinträchtigen, noch soll sie die Rangfolge der Investitionen, die Investitionsstruktur, verändern. Um eine neutrale Steuer zu konstruieren, braucht man ein Modell über das repräsentative Investitionsverhalten. Ohne eine Theorie kommt man nicht aus. Die übliche Annahme ist, daß die Investoren ihre Entscheidungen nach den traditionellen investitionsrechnerischen Kriterien, etwa der Kapitalwertmethode, fällen.

Die Theorie beschäftigt sich seit Anfang der Siebziger Jahre intensiv mit Fragen der investitionsneutralen Besteuerung. Zwei neutrale Steuern stehen dabei im Blickpunkt, die proportionale Einkommensteuer mit Ertragswertabschreibung, die aber wegen der Subjektivität der Ertragswertabschreibung nicht praktikabel ist, und die proportionale Cash-Flow-Steuer, die insbesondere in Zusammenhang mit einer persönlichen Konsumausgabensteuer befürwortet wird. In der aktuellen bundesrepublikanischen Reformdiskussion taucht das Kriterium der Investitionsneutralität zwar nicht explizit auf, indirekt und in ungefährer Weise spielt es aber auch hier eine Rolle, und zwar insofern, als es das Bestreben ist, Bemessungsgrundlagen und Arten der Unternehmensteuern investitionsfreundlicher zu gestalten, während Tarifsenkungen in der zweiten Reihe stehen und hierfür Spezialargumente - wie Anpassung an die internationale Entwicklung - vorgebracht werden. Der Neutralitätsidee als solcher entspricht die Vorstellung, daß die Unternehmen in unverminderter Höhe Steuern zahlen, dies aber bei einer größeren Schonung der Investitionen geschieht.

Hervorgehoben werden in der Reformdiskussion auch die beiden Kriterien der Rechtsform- und Gewinnverwendungsneutralität. Jedoch Einflußlosigkeit in bezug auf Einbehaltung oder Ausschüttung von Gewinnen ist ein Erfordernis der Finanzierungsneutralität. Und ebenso ist eine Steuer, die investitions- und finanzierungsneutral wirkt, kaum relevant für die Wahl der Rechtsform. Deshalb handelt es sich bei diesen beiden Postulaten größtenteils um abgeleitete Kriterien.

II. Zur Reform der Einkommensbesteuerung

a) Alternativmodelle

In der Steuertheorie steht die Einkommensteuer im Brennpunkt der Kritik. Es werden Alternativmodelle diskutiert, die grundlegend bessere Effizienzeigenschaften aufweisen sollen. Mit Hilfe der Einkommensteuer läßt sich zwar Finanzierungs-, nicht aber Investi-

tionsneutralität erreichen. Das wird durch die Abschreibungsmethoden und die Steuerprogression verhindert. Die Abschreibungen müßten sich nach der Ertragswertminderung richten, und der Tarif müßte proportional ausgestaltet sein, was zugleich eine Bedingung für den notwendigen vollkommene Verlustausgleich ist. (Diese Neutralität gilt im übrigen nur bei Sicherheit und vollkommenem Kapitalmarkt.)

Am prominentesten ist der Vorschlag, eine Konsumsteuer einzuführen.²⁾ Die Einkommensteuer soll durch eine persönliche (proportionale oder progressive) Konsumausgabensteuer ersetzt werden, deren Bemessungsgrundlage, der Konsum, indirekt als Differenz von Einkommen und Sparen/Investieren ermittelt werden soll. Von den Unternehmen, entweder allen³⁾ oder nur den Körperschaften⁴⁾, soll eine proportionale Cash-Flow-Steuer erhoben werden. Die Befürworter sehen mit diesem System drei grundlegende Ziele besser erfüllt: Die Besteuerung sei gerechter, weil der Konsum die steuerliche Leistungsfähigkeit besser ausdrücke als das Einkommen. Die Einkommensverwendung auf Sparen und Konsum wird nicht verzerrt. Es entfällt die heutige Diskriminierung des Sparens. Der Unternehmenssektor wird neutral besteuert.

Wir interessieren uns hier besonders für die Cash-Flow-Steuer. Es gibt zwei Typen, die hinsichtlich der einzelwirtschaftlichen Investitionswirkungen (im Modell) identisch sind, die sich jedoch hinsichtlich des Kreises der Steuerzahler wesentlich unterscheiden. Die ursprüngliche Version (R-Steuer) erfaßt nur realwirtschaftliche Transaktionen. Bemessungsgrundlage sind die Einnahmen aus dem Verkauf von Gütern und Diensten (einschließlich Eigenverbrauch) abzüglich der laufenden Ausgaben und - was eine der Besonderheiten ist -, der Investitionsausgaben. Die anderen Besonderheiten bestehen in folgendem: Schuldzinsen dürfen nicht abgezogen werden, und Zinserträge sind nicht steuerpflichtig. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, leistet der Fiskus eine Zubeße nach Maßgabe des Steuersatzes (vollkommener Verlustausgleich). Der Tarif ist proportional ausgestaltet.

Ein zentraler Nachteil dieser Lösung ist, daß Kreditinstitute von der Steuer ausgenommen sind, denn Zinserträge sind ja steuerfrei. Die Steuer verletzt das Allgemeinheitspostulat. Diese Einengung läßt sich kaum rechtfertigen. Deshalb müßten die erweiterten Formen, die RF- oder S-Steuer - beide laufen auf das gleiche hinaus, - zur Anwendung kommen. Sie wirken ebenso entscheidungsneutral, schließen aber automatisch alle Finanzinstitute ein. Die

²⁾Vgl. den Überblick bei D. Cansier, Cash-flow-Steuern: Neue Wege der Unternehmensbesteuerung? In: Wirtschaftsdienst 1989/I, S. 49ff. und ders., Eine steuersystematische Beurteilung der Cash-flow-Steuern: Antwort auf eine Replik, in: Wirtschaftsdienst 1989/V, S. 252ff.

³⁾ Vgl. Ch.E.McLure, Jr. und G.R. Zodrow, Administrative Advantages of the Individual Tax Prepayment Approach to the Direct Taxation of Consumption, Vortrag gehalten auf dem Kongreß "Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems" in Heidelberg im Juni 1989

⁴⁾Vgl. IFS, The Institute for Fiscal Studies, The Structure and Reform of Direct Taxation, Report of a Committee chaired by J.E.Meade, London 1978, S. 227ff., J. Aaron und H. Galper, Assessing Tax Reform, Washington, D.C., 1985, S. 66ff. und S. 79ff., J.A. Kay und M.A. King, The British Tax System, 4. Aufl. Oxford 1986, S. 173ff.

Bemessungsgrundlage wird um die Kredit- und Zinseinnahmen erhöht und um die Kredit- und Zinsausgaben vermindert. Eine Kreditaufnahme ruft zwar zunächst eine Steuerzahlung hervor, der Schuldendienst führt aber später zu Entlastungen. Beide Effekte neutralisieren sich im Investitions- und Finanzierungskalkül, so daß nach wie vor nur die realwirtschaftlichen Größen zählen. Bei der RF-Steuer wird die Bemessungsgrundlage direkt um die Kreditgrößen erweitert, bei der S-Steuer werden saldenmechanische Zusammenhänge genutzt und die gleichen Größen mit Hilfe der Bemessungsgrundlage "Entnahmen abzüglich Einlagen" erfaßt.

Es läßt sich zeigen, daß diese Steuern die (internen) Erträge und die Finanzierungskosten einer Investition (einheitlich für alle Finanzierungsformen) gleichmäßig verringern⁵⁾. Daher ändert sich die Rangfolge der Investitionen nicht, und Investitionen, die bisher vorteilhaft waren, bleiben es auch. Die Steuer wirkt auch in Inflationszeiten neutral. Scheingewinne und Scheinverluste tauchen nicht in der Bemessungsgrundlage auf. Verantwortlich für die Neutralität sind insbesondere die Sofortabschreibung, der vollkommene Verlustausgleich und die Behandlung der Zinsen. Besonders hervorzuheben ist, daß Zinserträge der Haushalte - sofern sie wieder angelegt werden - nicht steuerpflichtig sein dürfen. Diese Bedingung wird durch die Konsumausgabensteuer erfüllt.

Die kritische Frage für uns ist: Was soll eigentlich mit der proportionalen Cash-Flow-Betriebsteuer erreicht werden? Warum wird sie erhoben? Warum reicht die Ausgabensteuer nicht aus? Hat die Betriebsteuer den Charakter einer selbständigen Steuer, oder stellt sie lediglich eine nur für Kontrollzwecke erhobene anrechenbare Vorsteuer dar?

Eine selbständige Betriebsteuer läßt sich mit der Idee der Konsumausgabenbesteuerung nicht rechtfertigen, denn Betriebe konsumieren nicht. Wenn die Überschüsse einmal von der Cash-Flow-Steuer erfaßt und dann nach Ausschüttung und Konsum noch einmal besteuert werden, dann liegt eine Doppelbesteuerung des Unternehmerkonsums vor. Werden die Überschüsse wieder angelegt, trifft die Betriebsteuer Sparen/Investieren, die eigentlich steuerfrei sein sollten. Die Investitionsneigung wird zwar nicht beeinträchtigt,⁶⁾ aber das ist so lange unerheblich, wie es keine vernünftige Begründung für die Steuer gibt. Die Gründe müßten außerhalb der Ausgabensteuer liegen, oder die Steuer hätte nur den Charakter einer Vorsteuer mit dann unerheblichen eigenen Wirkungen.

⁵⁾Vgl. zu einer formalen Ableitung im neoklassischen Modell: D. Cansier und D. Wellisch, Steuerwirkungen nach dem neoklassischen Investitionsmodell in: *Steuer und Wirtschaft*, 2/1989, S. 158ff.

⁶⁾Die investitionsrechnerischen Kriterien gehen von der Wiederanlage der Überschüsse und Zinsen aus, deshalb ist es konsequent, hier auch für die Haushaltsebene ein Sparen (auch für alle Zinserträge) zu unterstellen. Unter dieser Annahme wirkt die Cash-Flow-Steuer wie eine Steuer auf die Überschüsse der Erträge über die Kapitalkosten, also wie eine "Rentensteuer".

Vorgebracht wird einmal ein politisches Argument, nämlich daß die Abschaffung der Körperschaftsteuer politisch nicht durchsetzbar sei.⁷⁾ Dies ist eine Wertung. Hier kann jeder seine eigene Auffassung haben. In der Bundesrepublik gibt es die Anrechnung bereits für die ausgeschütteten Gewinne. Warum sollte nicht auch die Steuer auf einbehaltene Gewinne als eigene Steuer abgeschafft werden? Außerdem: Wenn man die Ausgabensteuer will, also ein gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, dann müssen auch für die Körperschaftsteuer die notwendigen Konsequenzen gezogen werden.

Das zweite Argument, das in der Literatur hervorgehoben wird, besagt, daß, wenn es nur die Konsumausgabensteuer gäbe, ausländische Unternehmen mit Sitz im Inland (und Unternehmen mit den Gewinnanteilen inländischer Anteilseigner) steuerfrei blieben, was internationalen Steuergerechtigkeitsnormen widerspräche, denn die Quellenländer sollten einen gerechten Anteil am Gewinn der bei ihnen ansässigen Unternehmen erhalten. Dieses Argument ist wichtig. Es bedeutet aber nicht, daß die Betriebsteuer für alle Anteilseigner eine Definitivsteuer sein müßte. Der Zweck wird bereits durch eine Abgabe erreicht, die für die Inländer als anrechenbare Vorsteuer konzipiert ist. Da ausländische Unternehmen meist in Form einer Kapitalgesellschaft betrieben werden, mag hier die Erhebung einer Körperschaftsteuer genügen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt betrifft die Steuerhinterziehung. Mit Hilfe der Konsumausgabensteuer allein wäre kaum eine hinreichende Trennung von Privat- und Betriebsphäre möglich. Wie sollten die Entnahmen aus Aktiengesellschaften und anderen Gesellschaften kontrolliert werden, wenn es keine Steuer für diese Betriebe gäbe? Es ist zumindest eine Körperschaftsteuer notwendig, um massive Steuerhinterziehungen zu vermeiden. Dagegen dürften für personenbezogene Unternehmen die auch heute üblichen Vorschriften für die Ermittlung der Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit als Bestandteil der Konsumausgabensteuer ausreichen.

Unser Fazit ist: Läßt man das politische Argument einmal außen vor, so scheint es durchaus sinnvoll, eine allgemeine Betriebsteuer oder zumindest eine Körperschaftsteuer zu erheben. Sie müßte aber für Inländer als anrechenbare Vorsteuer konzipiert sein. Nur für Ausländer und Inländer, die nicht der Konsumausgabensteuer unterliegen, würde es sich um eine Definitivsteuer handeln. Von den verschiedenen Cash-Flow-Steuer-Varianten wäre die S-Steuer am geeignetsten, denn die Differenz von Entnahmen und Einlagen stellt gerade den Betrag dar, der dem Unternehmerhaushalt für Konsum oder Vermögensanlagen außerhalb der eigenen Unternehmung zur Verfügung steht. Sofern die Nettoentnahmen gespart werden, erhält der Haushalt die gezahlte Cash-Flow-Steuer zurück, werden sie konsumiert, wird die

⁷⁾Vgl. die Auflistung der Argumente bei Ch. E. Mc Lure, Jr. und G. R. Zodrow, a.a.o.

Steuer auf die Konsumausgabensteuer (in deren Bemessungsgrundlage die Nettoentnahmen eingehen) angerechnet.

Die Cash-Flow-Steuer wäre also eine weitgehend unselbständige Vorsteuer. Deshalb wären auch ihre potentiellen Neutralitätseffekte irrelevant. Was zählt ist die Konsumausgabensteuer. Sie sichert bereits Investitions- und Finanzierungsneutralität, allerdings in anderer Weise, denn bei ihr werden die Investitionen - unter Berücksichtigung der Wiederanlageprämisse - überhaupt nicht besteuert. (Für ausländische Unternehmen im Inland und Unternehmen, die auf ihre ausländischen Anteilseigner Rücksicht nehmen müssen, gilt das nicht.) Die Verteilungssituation ist für die Unternehmen wesentlich günstiger, als wenn es eine selbständige Betriebsteuer gäbe.

Das Konzept der Ausgaben- und Betriebsteuer ist bisher noch nicht genügend durchdacht, und es sieht sich einer Reihe von grundlegenden Einwänden gegenüber, die so alt wie dieser Vorschlag selbst sind: Das Einkommen gilt nach allgemeiner Auffassung immer noch als die gerechtere Bemessungsgrundlage. Für die verteilungspolitische Funktion der Einkommensteuerprogression vermag die Konsumausgabensteuer, auch wenn sie progressiv ausgestaltet ist, keinen angemessenen Ersatz zu bieten. Die Erhebung ist kompliziert, denn es müßte nicht nur das Einkommen, sondern auch das Sparen (nach Berücksichtigung von Kreditvorgängen) bei Millionen von Bürgern ermittelt werden. In den reichen Industrieländern ist Sparen eine Selbstverständlichkeit, so daß ein sehr großer Kreis von Personen zur Steuerveranlagung herangezogen werden müßte.

Eine selbständige Unternehmensteuer müßte letztlich als Rechtfertigung eine umverteilungspolitische Funktion haben, denn es werden nur Erträge der Unternehmen und nicht auch Arbeitseinkünfte besonders besteuert. Um verteilungspolitische Funktionen wahrzunehmen, ist dieser Ansatz jedoch viel zu grob. Eine systematische interpersonale Umverteilungspolitik läßt sich so nicht betreiben.

b) Investitionsfreundlichere Ausgestaltung der Einkommensteuer

Wenn auch Investitionsneutralität im Rahmen der Einkommensteuer nicht möglich ist, so kann man doch versuchen, die Einkommensteuer investitionsfreundlicher auszugestalten. Der eine Aspekt, der hier betont werden soll, betrifft die Körperschaftsteuer. Die Körperschaftsteuer begünstigt tendenziell die Selbstfinanzierung und wirkt deshalb weder gewinnverwendungs-, rechtsform- noch finanzierungs- und investitionsneutral. Das liegt an der Divergenz zwischen dem Körperschaftsteuersatz auf einbehaltene Gewinne und dem marginalen Einkommensteuersatz des durchschnittlichen Anteils/eigners. Wenn etwa der Körperschaftsteuersatz 50 % und der Einkommensteuersatz des repräsentativen Aktionärs 40 % beträgt, dann müßten die Anteilseigner bei Selbstfinanzierung einen Geldbetrag von DM

1,20 (durch Reduktion der Nettodividende) aufbringen, um eine Investition von DM 1,- zu finanzieren.⁸⁾ Bei der Beteiligungs- und Fremdfinanzierung gibt es diesen Effekt nicht. Da der Körperschaftsteuersatz eher höher als der repräsentative marginale Einkommensteuersatz ist, diskriminiert die Körperschaftsteuer die Selbstfinanzierung.

Gelegentlich kann heute auch die umgekehrte Situation auftreten, weil der Spitzensatz der Einkommensteuer seit 1990 über dem Körperschaftsteuersatz liegt. Es besteht dann ein Interessengegensatz zwischen Anteilseignern mit relativ hohen und niedrigen Einkommen, der zu Entscheidungen zugunsten aber auch zu Lasten der Selbstfinanzierung führen kann. Finanzierungsneutralität und einheitliche Interessenlage würden Gleichheit der Steuersätze erfordern. Man kann argumentieren, daß sich, wenn der persönliche Einkommensteuersatz unter dem Thesaurierungssatz liegt, durch das Schütt-aus-hol-zurück Verfahren faktisch eine steuerliche Gleichbehandlung des ausgeschütteten mit dem einbehaltenen Gewinn erreichen läßt. Das ist für kleine personenbezogene Körperschaften richtig.⁹⁾ Bei großen Publikumsgesellschaften steht dieses Verfahren jedoch nach allgemeiner Ansicht nicht zur Verfügung.

Diese Verzerrungen durch die Körperschaftsteuer lassen sich im Rahmen des heutigen Systems nicht vermeiden. Durch eine Wiederangleichung von Körperschaft- und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer kann nur eine Begünstigung der Selbstfinanzierung - und der Interessengegensatz zwischen den Aktionären - nicht aber die Benachteiligung der Selbstfinanzierung vermieden werden. Man mag das nicht als besonders problematisch ansehen, aber wenn man wirklich Entscheidungsneutralität will, besteht auch hier ein Reformbedarf.

Die Angleichung der Sätze würde auch zur Rechtsformneutralität beitragen. Personenbezogene Unternehmensformen, die vorher etwa gleich besteuert wurden wie kleine Kapitalgesellschaften (wegen der Schütt-aus-hol-zurück-Politik), verlieren an Attraktivität, wenn der Thesaurierungssatz unter dem Spitzensatz der Einkommensteuer liegt - allerdings nur in dem Maße, wie die Unternehmer an der Einbehaltung von Gewinnen interessiert sind.

Beseitigt werden könnte die Diskriminierung der Selbstfinanzierung durch Einführung der Teilhabersteuer. Die volle Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer ist auch unter dem Aspekt der gerechten Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wün-

⁸⁾ Die Selbstfinanzierung hat zwei Effekte. Sie führt zum Wegfall der Einkommensteuer auf den ausgeschütteten Gewinn, und sie ist wegen der Besteuerung des einbehaltenen Gewinns mit Steuerzahlungen verbunden. Insgesamt müssen die Anteilseigner auf den Betrag

$$\frac{1-t'_y}{1-t'_k}$$

an Nettodividende verzichten, um in der Unternehmung eine Investition von DM 1,- zu finanzieren.

⁹⁾ Für Anleger mit Einkommen in dieser Größenordnung werden deshalb auch die personenbezogenen Unternehmensformen durch den relativ hohen Thesaurierungssatz kaum attraktiver. Für "kleine" Unternehmen bleibt deshalb die Rechtsformneutralität gewahrt.

schenswert. Eigentlich ist man sich darin einig, daß dies die beste Form der Körperschaftsteuer ist.¹⁰⁾

Offensichtlich stehen dieser Steuer aber bislang noch technische Schwierigkeiten entgegen. Manche meinen sogar, daß sie wohl endgültig ad acta gelegt zu sein scheint¹¹⁾, der Kronberger Kreis votiert andererseits unverändert für ihre Einführung.

Der Sachverständigenrat bemängelt, daß die Teilhabersteuer nicht auf einer Linie mit den bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen liegt. Da in den Heimatländern nur die ausgeschütteten Gewinne als zu versteuernde Einkommen gelten, ließe sich eine gravierende Benachteiligung ausländischer Teilhaber kaum vermeiden.¹²⁾ Dagegen ist jedoch zu sagen: Steuern auf einbehaltene Gewinne sind auch heute nicht im Ausland anrechenbar. Ausländern sollte eine Dividendenbescheinigung mit anteiliger Teilhabersteuer ausgestellt werden. Dann muß sich für sie keine Verschlechterung ergeben.

Solange allerdings nicht auch im Ausland die Teilhabersteuer eingeführt wird, läßt sich eine Diskriminierung der Selbstfinanzierung nicht ganz vermeiden, denn für Ausländer bleibt die Divergenz zwischen Thesaurierungssatz und persönlichem Einkommensteuersatz bestehen.

Der andere Anknüpfungspunkt für Verbesserungen der Einkommensteuer sind die Abschreibungen und der Verlustausgleich. Verbesserungen des Verlustausgleichs und schnellere Abschreibungen stimulieren die Investitionstätigkeit. Der Verlustausgleich hilft insbesondere risikoreichen Investitionen mit hohen möglichen Verlusten. Je besser er ist, um so gleichmäßiger beteiligt sich der Fiskus an den möglichen Erträgen und Verlusten einer Investition und um so weniger verschlechtert er die Risikobedingungen. Nützlich wäre eine Verlängerung des Verlustrücktrags (der Kronberger Kreis schlägt einen Verlustrücktrag von 10 Jahren vor), die Aufhebung der Betragsbeschränkung, ein begrenztes Wahlrecht zwischen Verlustrücktrag und Verlustvortrag sowie die Einführung eines verzinslichen Verlustvortrags, eine Maßnahme, auf die ich später noch einmal zurückkomme.

Diese Maßnahmen helfen zugleich die faktischen Nachteile, die heute sowohl für kleine und mittlere als auch für neue und junge Unternehmen bestehen, zu verringern. Kleine Unternehmen sind meist weniger diversifiziert als große Gesellschaften. Sie können deshalb

¹⁰⁾ Um Steuerhinterziehung zu vermeiden, müßte die Teilhabersteuer mindestens so hoch sein wie der Spitzensatz der Einkommensteuer. Die steuerlichen Einkünfte einer Gesellschaft stehen rechtskräftig erst nach Jahren fest. In der Zwischenzeit kann sich der Kreis der Aktionäre erheblich verändert haben. Um diesem Sachverhalt Rechnung zu tragen, schlägt der Kronberger Kreis als neue Rechtskonstruktion den Teilhaberertrag vor. Dieser setzt sich aus dem vorläufig erklärten Gewinn für das Wirtschaftsjahr zzgl./abzgl. der Mehr- bzw. Mindergewinne früherer Jahre, die jetzt festgestellt werden, zusammen. Der Teilhaberertrag wird auf die Anteilseigner im Verhältnis ihrer Besitzdauer aufgeteilt. Vgl. Engels und Stützel, 1968, S. 8f. sowie Engels u.a., 1989, S. 27ff.

¹¹⁾ Vgl. G.Krause-Junk, Überlegungen zu einem künftigen europäischen Körperschaftsteuersystem, in: Konjunkturpolitik, 34 Jg. 1988, S. 287, Vgl. die Zusammenfassung der Argumente gegen die Teilhabersteuer in: Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Bonn 1971, S. 331ff.

¹²⁾ Vgl. SVR 1990, S. 161

weniger große Verluste und Gewinne aus verschiedenen Aktivitäten miteinander verrechnen. Jungen Unternehmen nützt der 2-jährige Verlustrücktrag wenig, und der Verlustvortrag bringt ihnen Zinsnachteile. Der Marktzutritt wird beeinträchtigt, und der Wettbewerb büßt an Dynamik ein.

Was die Abschreibungen anbetrifft, so sollte überlegt werden, ob nicht auch die Sofortabschreibung zugelassen werden sollte. Es läßt sich zeigen, daß eine - allerdings proportionale - Einkommensteuer mit Sofortabschreibung und vollkommenem Verlustausgleich (bei Sicherheit) die Investitionstätigkeit nicht nur nicht hemmt, sondern fördert (weil sich der Fiskus stärker an den Kapitalkosten als an den Investitionserträgen beteiligt). Die theoretische Begünstigung widerspricht zwar auch dem Neutralitätspostulat, dürfte jedoch nicht so problematisch sein, denn bei der tatsächlichen Einkommensteuer wirken Steuerprogression und begrenzter Verlustausgleich in die entgegengesetzte Richtung, und auch der unvollkommene Kapitalmarkt sorgt dafür, daß die Einkommensteuer eher die Investitionstätigkeit beeinträchtigt, denn Steuerzahlungen mindern die eigenen Mittel, und zusätzliche Kredite stellen keinen gleichwertigen Ersatz dar. Ein weiterer Vorteil ist: Die Investitionsstruktur, etwa das Verhältnis von kurz- zu langfristigen Investitionen, wird nicht verzerrt. Die Sofortabschreibung würde außerdem einen Schutz gegen die Besteuerung von Scheingewinnen in Inflationszeiten bieten. Allerdings bleibt es auch hier nicht dabei. Wegen des Abzugs der nominellen Zinsen (statt der realen) und der Besteuerung der nominellen Zinserträge würde in Inflationszeiten die reale Investitionstätigkeit gegenüber dem Zustand der Geldwertstabilität gefördert werden¹³⁾.

Neutralität würde natürlich auch erfordern, daß Zinserträge und Erträge aus anderen privaten Vermögensanlagen, die Alternativen für Sachinvestitionen sind, genauso vollständig erfaßt und besteuert werden wie die Unternehmenserträge. Steuerhinterziehungen bei den Zinsen - und auch Ausweichmanöver ins Ausland - müßten unterbunden werden. Die Entwicklung im letzten Jahr hat uns gezeigt, daß an dieser Front auf absehbare Zeit keine Reformen zu erwarten sind. Daß die Erträge aus anderen privaten Vermögensanlagen nur unvollkommen erfaßt werden (keine Besteuerung realisierter Wertzuwächse außerhalb der

¹³⁾In Inflationszeiten würde Investitionsneutralität neben der Ertragswertabschreibung und dem proportionalen Tarif entweder eine Besteuerung bzw. Abzugsfähigkeit der Realzinsen oder die Besteuerung bzw. Abzugsfähigkeit der Nominalzinsen bei Deflationierung der Ertragswertabschreibungen mit der Inflationsrate erfordern. Diese absolute Neutralität scheidet wieder an der mangelnden Operationalität der Ertragswertabschreibung.

Aber auch eine eingeschränktere Neutralitätsvorstellung, nämlich die Vermeidung inflationsbedingter realer Investitionsänderungen, ist nicht zu verwirklichen. Dazu müßte der Kapitalverschleiß mit Wiederbeschaffungspreisen bewertet werden, und Zinsen dürften nur mit dem Teil abzugsfähig bzw. steuerpflichtig sein, der über die inflationsbedingte Entwertung der Schulden des Geldvermögens hinausgeht (Realzinsen). Die Wiederbeschaffungspreise sind aber zu manipulierbar, als daß sie im praktischen Steuerrecht verwendet werden könnten. Außerdem wird es kaum möglich sein, eine einwandfreie Inflationsbereinigung der Nettoschuldner- und Nettogläubigerpositionen aller Unternehmen und Haushalte vorzunehmen. Nicht zuletzt bleibt die Annahme des proportionalen Tarifs unerfüllt.

Spekulationsfristen, Verschweigen von Vermögensanlagen vor dem Finanzamt u. a.), Veräußerungsgewinne der Unternehmen dagegen prinzipiell steuerpflichtig sind, verletzt sowohl Effizienz- als auch Gerechtigkeitspostulate. Andererseits darf auch nicht das unternehmerische Gestaltungsprivileg übersehen werden.

III. Ertragsunabhängige Steuern

Im Zentrum der aktuellen Kritik stehen die ertragsunabhängigen Steuern. Fast alle Reformvorschläge sehen die Abschaffung der Gewerbesteuer, der Vermögensteuer und der Gesellschafts- und Börsenumsatzsteuer vor. In der Tat weisen diese Steuern - bei der Gewerbesteuer in erster Linie die Gewerbekapitalsteuer - besondere Effizienzmängel auf.

Gewerbekapital- und Gewerbeertragsteuer diskriminieren die Finanzierung mit Eigenkapital, weil langfristiges Fremdkapital und Dauerschuldzinsen zur Hälfte steuerlich abzugsfähig sind. Die Fremdfinanzierungskosten vermindern sich, die Eigenkapitalkosten bleiben dagegen konstant. Die Fremdfinanzierung wird gefördert (was aus volkswirtschaftlicher Sicht problematisch ist, weil so die Anfälligkeit der Wohlfahrt gegenüber Konjunkturrückschlägen zunimmt).

Kapitalgesellschaften können wegen der Möglichkeit der Gesellschafterdarlehen diesen Fremdfinanzierungsvorteil besser ausnutzen als personenbezogene Unternehmen, so daß hier zugleich eine Begünstigung der Kapitalgesellschaften vorliegt.

Die Gewerbesteuer ist eine Sondersteuer auf das produktive Realkapital. Die investitionstheoretischen Konsequenzen daraus sind, daß die Fremdkapitalkosten nicht voll und die Eigenkapitalkosten überhaupt nicht abzugsfähig sind. Eine alternative Finanzanlage am Kapitalmarkt ist - sofern sie im Privatvermögen erfolgt, was rational ist - steuerfrei, ebenso der private Kauf von Grundstücken und Wertgegenständen aller Art. Sachinvestitionen werden diskriminiert. Bei Eigenfinanzierung fällt die Benachteiligung am ausgeprägtesten aus. Betroffen sind davon vor allem riskante Investitionen, weil sie auf einen hohen Eigenkapitalanteil angewiesen sind.

Die Bevorzugung der Fremdfinanzierung könnte man leicht durch Wiedereinführung der vollen Hinzurechnung der Dauerschulden und Dauerschuldzinsen zu den Bemessungsgrundlagen beseitigen. Das Kriterium der Finanzierungsneutralität impliziert keineswegs die Abschaffung dieser Steuern. Die Konsequenzen wären dann aber für die Gewerbekapitalsteuer sehr negativ, weil dann auch fremdfinanzierte Investitionen verstärkt zurückgehen würden. Das muß dagegen bei der Gewerbeertragsteuer nicht der Fall sein, wenn man gewisse Vorkehrungen trifft. Darauf komme ich später zurück. Ich möchte zeigen, daß die Gewerbeertragsteuer zu einer quasi neutralen Steuer umgestaltet werden kann. (Daß

dies möglich ist, liegt wesentlich an der Einführung der Sofortabschreibung, die bei der Gewerbesteuer keinen Sinn macht, weil dann das Steueraufkommen Null wäre.)

Wichtig für den Unterschied zwischen diesen beiden Steuern ist ein weiterer Aspekt, der in gleicher Weise für die Vermögensteuer gilt. Bei der Planung riskanter Investitionen muß mit möglichen Gewinnen und möglichen Verlusten gerechnet werden. Gewerbesteuer- und Vermögensteuer sind sowohl bei positivem als auch bei negativem Ausgang zu zahlen. Bei möglichen Verlusten nehmen die Zahlungen zwar ab, sie sind aber dennoch positiv. Die Konsequenz ist, daß die Kapitalbesteuerung nicht nur die möglichen Nettogewinne reduziert sondern auch noch die möglichen Nettoverluste erhöht (die Steuer ist auf den Kapitalbetrag, der nach Abzug der Verluste bestehen bleibt, zu leisten). Der Staat beteiligt sich nicht an den Verlusten. Es gibt keinen Verlustausgleich. Die Steuer verschlechtert das Verhältnis der möglichen Gewinne zu den möglichen Verlusten. Das trägt ziemlich eindeutig zu einer Beeinträchtigung der Risikobereitschaft bei.

Die Vermögensteuer - zunächst nur für natürliche Personen - ist günstiger als die Gewerbesteuer zu beurteilen. Das liegt entscheidend daran, daß es sich nicht um eine Sondersteuer auf produktives Realkapital handelt, sondern die Steuer alle Vermögensarten trifft. Von der Willkür der Bewertungsmethoden für die verschiedenen Aktiva soll hier einmal abgesehen werden. Auch Finanzanlagen am Kapitalmarkt, private Grundstückskäufe und anderes mehr unterliegen der Steuer. Im einzelnen folgt daraus, was personenbezogene Unternehmen betrifft:

- Die verschiedenen Finanzierungsformen werden gleichmäßig behandelt. Sowohl die Verschuldung als auch der Verzicht auf eine Alternativenanlage am Kapitalmarkt führen (für sich betrachtet) zu einer Steuerentlastung. Der Fiskus beteiligt sich gleichmäßig an den Finanzierungskosten.
- Da der Fiskus mit dem vollen Steuersatz an allen Finanzierungskosten gleichmäßig seinen Anteil trägt, kommt es seltener als bei der Gewerbesteuer zu einer Investitionsbeeinträchtigung, und zwar nicht nur bei eigenfinanzierten, sondern auch bei fremdfinanzierten Projekten.
- Das Risikoargument, das für die Gewerbesteuer genannt wurde, gilt auch für die Vermögensteuer und trägt zu einer Beeinträchtigung risikoreicher Investitionen bei.
- Gegen die Vermögen- und Gewerbesteuer wird auch ein Liquiditätseffekt vorgebracht. Unternehmen, die sich in einer Verlustphase befinden oder keine Gewinne erwirtschaften, können die Steuer nicht aus Überschüssen finanzieren. Die Aufbringung externer Mittel kann Schwierigkeiten bereiten, da die Liquiditätssituation der Unternehmen

sowieso angespannt ist. Dieses Argument des unvollkommenen Kapitalmarktes greift bei der Vermögensteuer weniger, denn bei kreditfinanzierten Investitionen fallen tendenziell überhaupt keine Steuerzahlungen an. Noch aus einem anderen Grund sollte dieses Argument nicht zu sehr betont werden: Im Prinzip muß man sich Substanzsteuern als Alternative für ertragsabhängige Unternehmensteuern vorstellen und im Vergleich zu ertragsabhängigen Steuern sind die Steuerzahlungen in guten Wirtschaftsjahren niedriger. Man kann von den Unternehmen eine langfristige Finanzplanung erwarten. Mit den eingesparten Mitteln kann eine Sicherheitsreserve gebildet werden, aus der in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten die Steuern gezahlt werden. Für junge Unternehmen kann so natürlich nicht argumentiert werden, aber sie sind in der Minderheit.

Abgesehen vom fehlenden Verlustausgleich - und den Bewertungswillkürlichkeiten - liegt der neuralgische Punkt der Vermögensteuer in der Doppelbesteuerung der Vermögensanlage bei Körperschaften. Die Steuer der Kapitalgesellschaften, die neben der persönlichen Vermögensteuer zu zahlen ist, hat ebenfalls den Charakter einer diskriminierenden Sondersteuer. Die Folgen sind: Die Vermögensteuer wirkt nicht mehr finanzierungsneutral. Sie fördert die Fremdfinanzierung. Das liegt daran, daß die Verschuldung die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer mindert.¹⁴⁾ Bei Eigenfinanzierung sind die Erträge der Investition höher mit Vermögensteuer belastet, so daß sie schneller unrentabel werden als fremdfinanzierte Investitionen. Auch diese Steuer trifft also in besonderem Maße risikoreiche Investitionen.

Die Mehrbelastung der Erträge ist vor allem für kleine Kapitalgesellschaften mit wenigen Gesellschaftern spürbar. Bei Publikumsgesellschaften werden viele Anteilseigner mit ihrem Vermögen nicht die Freibeträge übersteigen, und außerdem sind Ausländer und Einrichtungen wie Bund und Länder als Anteilseigner nicht vermögenssteuerpflichtig.¹⁵⁾ (Die Diskriminierung der Eigenfinanzierung bleibt allerdings. Der Effekt entspricht dem der Gewerbekapitalsteuer).

Welche Reformmaßnahmen können nach diesen Überlegungen empfohlen werden?

Die Gewerbekapitalsteuer sollte abgeschafft werden, und zwar nicht wegen ihrer mangelnden Finanzierungsneutralität - dies würde auf eine "Erweiterung" der Bemessungsgrundlage hinauslaufen -, sondern wegen ihrer besonderen Investitionsschädlichkeit.

- Die Gewerbeertragsteuer läßt sich, wie spätere Überlegungen zeigen werden, in eine gute Steuer umwandeln und sollte deshalb beibehalten werden.

¹⁴⁾ Eigenfinanzierung bedeutet sowohl Verzicht auf eine Alternativanlage als auch Vornahme einer Sachinvestition. Bei der persönlichen Vermögensteuer tritt daher zum Zeitpunkt der Investition keine Steuermehrbelastung auf. Die Investition unterliegt aber noch einmal der Steuer bei den Körperschaften, weil sie das Betriebsvermögen erhöht. Eine kreditfinanzierte Investition ändert dagegen das betriebliche Reinvermögen nicht.

¹⁵⁾ Vgl. Arbeitsgruppe Steuerreform, Steuern der Neunziger Jahre, Stuttgart, 21.01.1987, S. 37

- Die generelle Abschaffung der Vermögensteuer wäre zwar unter Risikoaspekten positiv zu beurteilen, besitzt jedoch keine erste Priorität (da sie als allgemeine Steuer bei personenbezogenen Unternehmen finanzierungsneutral und weniger investitionshemmend wirkt). Dagegen sollte die Doppelbesteuerung des Vermögens von Körperschaften beseitigt werden. Dazu sind verschiedene Wege vorgeschlagen worden: (1) Die Abschaffung der Vermögensteuer für Kapitalgesellschaften erscheint nicht ratsam, weil dann Publikums-gesellschaften, deren Aktionäre vielfach nicht der Vermögensteuer unterliegen, durch die Steuer begünstigt werden. (2) Die Herausnahme des Betriebsvermögens aus der persönlichen Vermögensteuer würde über das Ziel hinausschießen, und das Postulat der Finanzierungsneutralität verletzen. Die Eigenfinanzierung würde gefördert werden, was allerdings als das geringere Übel angesehen werden könnte.¹⁶⁾ (3) Bleibt als dritte Lösung die Herausnahme der Beteiligungen an Kapitalgesellschaften aus der persönlichen Vermögensteuer. Dies ist aus Effizienzgründen der beste Weg.¹⁷⁾ Allerdings reibt sich diese Lösung mit dem umverteilungspolitischen Ziel der Vermögensteuer, denn auch, wer Aktien besitzt, kann zu Schichten mit mittlerem Vermögen gehören, die nicht besteuert werden sollten.

- Nachzutragen sind die Gesellschafts- und Börsenumsatzsteuer. Die Gesellschaftsteuer erfaßt den Ersterwerb von Anteilsrechten an einer inländischen Kapitalgesellschaft. Sie diskriminiert deshalb die Beteiligungsfinanzierung gegenüber der Fremd- und Selbstfinanzierung und sie benachteiligt außerdem Kapitalgesellschaften gegenüber personenbezogenen Unternehmensformen. Für sie gibt es keine vernünftige Rechtfertigung. Sie sollte deshalb abgeschafft werden.

Die Börsenumsatzsteuer erhöht die Transaktionskosten für Wertpapiergeschäfte am Kapitalmarkt. Indirekt werden Kapitalgesellschaften gegenüber personenbezogenen Unternehmensformen diskriminiert. Ein weiterer Effekt ist, daß Wertpapiergeschäfte ins Ausland verlagert werden. Die Abschaffung der Börsenumsatzsteuer ist vom Bundesfinanzminister bis spätestens 1992 geplant. Damit würde insbesondere der Finanzplatz Bundesrepublik an Attraktivität gewinnen.¹⁸⁾

Fiskalische Erwägungen dürften kaum ein ernsthaftes Argument gegen die Abschaffung dieser Steuern sein. Das Aufkommen der Gesellschaft- und Börsenumsatzsteuer beläuft sich nur auf etwa ein halbe Milliarde D-Mark, wenn man die Verwaltungskosten abrechnet und

¹⁶⁾ Der Verzicht auf eine Finanzanlage würde die persönliche Vermögensteuer senken, so daß sich der Fiskus an den Eigenfinanzierungskosten beteiligen würde. Die Kreditaufnahme für Unternehmenszwecke hätte dagegen keinen steuersenkenden Effekt (auf Gesellschaftsebene).

¹⁷⁾ Bei Fremdfinanzierung einer Investition wäre die Steuer zum Investitionszeitpunkt Null, bei Eigenfinanzierung würde die Investition ebenfalls keine zusätzliche Steuer nach sich ziehen, weil der Steuer auf die Investition die Steuerentlastung aus dem Verzicht auf die Alternativanlage bei der persönlichen Vermögensteuer gegenübersteht. Es treten keine Finanzierungsverzerrungen auf.

¹⁸⁾ Eine ebenso antiquierte Steuer ist die "Wechselsteuer", die eine bestimmte Kreditform, den Wechselkredit, besonders bestraft.

auch die Abzugsfähigkeit bei der steuerlichen Gewinnermittlung berücksichtigt.¹⁹⁾ Die Belegung der Wertpapiergeschäfte würde außerdem zusätzliche Einnahmen aus den Ertragsteuern bringen.

IV. Ein Vorschlag zur Reform der Gewerbesteuer

Höchste Priorität bei der Unternehmensteuerreform sollte die Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer haben. Dafür muß den Gemeinden aber ein Ersatz geboten werden. Andere Reformvorschläge wollen die Gewerbesteuer vollständig abschaffen und dafür eine kommunale Wertschöpfungsteuer (entweder in direkter Form²⁰⁾ oder als Mehrwertsteuer mit Vorumsatzabzug²¹⁾ - das Vorsteuer-Abzugsverfahren erlaubt keine eigenen Hebesätze der Gemeinden) einführen, oder sie wollen die Gemeinden an der Umsatzsteuer oder stärker als bisher an der Einkommensteuer beteiligen.

Wir wollen uns für eine Verbesserung der Gewerbesteuer, nicht für ihre Abschaffung aussprechen. An der Gewerbeertragsteuer sollen bestimmte Veränderungen vorgenommen werden, die dazu führen, daß die Steuer finanzierungs- und investitionsneutral wirkt. Die Gewerkekapitalsteuer soll abgeschafft werden. Die Reform soll insgesamt aufkommensneutral sein. Der Kreis der Steuerpflichtigen sollte möglichst auf alle Unternehmen ausgeweitet werden.

Vorgeschlagen worden ist vor kurzem auch die Einführung einer kommunalen Cash-Flow-Steuer.²²⁾ Sie weist aber eine völlig unkonventionelle Struktur auf und wird deshalb in Verwaltung und Politik kaum Anhänger finden. Damit alle Unternehmen, auch die Banken, erfaßt werden, müßte eine der beiden erweiterten Formen der Cash-Flow-Steuer angewendet werden. Insbesondere bietet sich die S-Steuer an. Dann wäre die Bemessungsgrundlage die Differenz zwischen Entnahmen und Einlagen, eine Größe, unter der man sich als Laie kaum etwas vorstellen kann und die nichts mit den traditionellen Bemessungsgrundlagen gemein hat.

Es ist ein günstiger Umstand, daß die Gewerbeertragsteuer in eine Art Cash-Flow-Steuer überführt werden kann, und zwar durch folgende Maßnahmen

- Einführung der Sofortabschreibung

¹⁹⁾ Vgl. D. Schneider, Die überfällige Neuordnung der Unternehmensbesteuerung, a.a.O., S. 54

²⁰⁾ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1982; SVR, 1990, Ziff. 342ff; ähnlich auch Deutscher Städtetag, Vorschlag des Deutschen Städtetages zur Umgestaltung der Gewerbesteuer, in: Der Städtetag 12/1986, S. 776ff.

²¹⁾ Vgl. W. Engels u.a. (Kronberger Kreis), 1989

²²⁾ Vgl. D. Cansier, Ersatz der Gewerbesteuer durch die Cash-flow-Steuer? In: Betriebsberater, 45. Jg., 10.02.1990, S. 253ff. und W. F. Richter und W. Wiegand, Cash-Flow-Steuern: Ersatz für die Gewerbesteuer? In: Steuer und Wirtschaft, 1/1990, S. 40ff.

- Volle Hinzurechnung der langfristigen Fremdkapitalzinsen
- Einführung eines (weitgehend) vollkommenen Verlustausgleichs.

Die Steuer hat den Effekt, daß sie Finanzierungskosten und interne Investitionserträge einheitlich proportional kürzt. Bisher vorteilhafte Investitionen bleiben deshalb auch weiterhin vorteilhaft. Die Steuer wirkt investitionsneutral (bei Sicherheit). Die Fremdkapitalzinsen dürfen nicht bei der Bemessungsgrundlage abzugsfähig sein, weil die Sofortabschreibung den Unternehmen bereits einen Zinsvorteil verschafft.²³⁾ Ebenso dürfen die Zinserträge aus Alternativenanlagen nicht besteuert werden, was dadurch erreicht wird, daß die Unternehmen Finanzanlagen sinnvollerweise als Privatvermögen halten und nicht im Rahmen der Unternehmung tätigen.

Formal können die Zusammenhänge folgendermaßen dargestellt werden:

Kapitalwertmethode: Die Diskontierungsrate bleibt konstant. Die laufenden Einnahmenüberschüsse (Umsatzeinnahmen zzgl. Eigenverbrauch und abzgl. laufender Ausgaben) werden proportional besteuert: $E(1-t)$. Besteht ein Ausgabedefizit, so sorgt die Aufzinsung für eine gleichmäßige Beteiligung des Fiskus an dem Defizit: Wenn in der Periode 1 ein Defizit A besteht und dies erst in der Periode 2 mit Einnahmen verrechnet werden kann, gilt

$$\frac{A(1+i)(1-t)}{(1+i)^2} = \frac{A(1-t)}{1+i}$$

Das Defizit wird also praktisch bereits in der Entstehungsperiode durch die Steuern reduziert. Das gilt in dieser genauen Weise allerdings nur dann, wenn die steuerliche Aufzinsungsrate mit dem individuellen Kalkulationszinsfuß übereinstimmt.

Wegen der Sofortabschreibung reduziert die Steuer unmittelbar die Nettoinvestitionsausgaben: $I(1-t)$. Dann erhält man insgesamt für den Kapitalwert einer Investition nach Steuer:

$$KW = (1-t) \left(\sum_{j=1}^n E(1+i)^{-j} - I_0 \right).$$

Die Steuer führt also zu einer proportionalen Besteuerung des Kapitalwertes. Grenzinvestitionen sind nicht belastet. Auch die Rangfolge der Investitionen ändert sich nicht.

²³⁾ Mit der Zinsregelung entfallen zugleich die heutigen Steuervorteile von Kapitalgesellschaften aus Gesellschafterdarlehen. Andererseits bleibt der Vorteil aus den Gesellschafter-Geschäftsführer-Gehältern bestehen. Das Gehalt des Geschäftsführers einer Kapitalgesellschaft, der zugleich Gesellschafter ist, vermindert den Gewerbeertrag. Die Bezüge des geschäftsführenden Gesellschafters einer Personengesellschaft oder eines Einzelunternehmers sind dagegen nicht als Kosten abzugsfähig. Dieser Unterschied fällt vor allem bei mittelständischen Unternehmen erheblich ins Gewicht (vgl. SVR, 1990, S. 337). Dieser Mangel kann behoben werden, wenn Personengesellschaften und Einzelunternehmern auch die Möglichkeit eingeräumt wird, einen angemessenen Unternehmerlohn bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage abziehen zu können. Der als Kompensation gedachte Freibetrag von DM 30.000,- pro Gesellschaft bei der Gewerbeertragsteuer ist zu gering und setzt zu pauschal an.

Bei der Wertschöpfungssteuer wird dieser verzerrende Effekt von vornherein vermieden, weil sich an der Steuer nichts ändert, wenn Komponenten der Wertschöpfung entweder als Löhne oder als Gewinn ausgewiesen werden.

Interne-Zinsfuß-Methode: Zur Verdeutlichung der Zusammenhänge reicht hier die Betrachtung einer einperiodigen Investition aus. Durch Investitionsausgaben I_0 im Zeitpunkt 0 entstehen Nettoeinnahmen nach einer Periode in Höhe von E . An Steuern sind bezogen auf den gesamten Zeitraum $T = t(E-I)$ zu zahlen. Da $(E-I)/I$ der internen Ertragsrate r entspricht, können wir hierfür auch schreiben: $T = t r I$. Die Steuerzahlungen sind (periodendurchschnittlich) eine proportionale Funktion der internen Erträge.

Die Sofortabschreibung ist noch mit einem Zinsvorteil in Höhe von tI verbunden. (Bei Fremdfinanzierung werden Kreditzinsen eingespart, bei Eigenfinanzierung fallen zusätzliche Zinserträge an). Die Effektivsteuerfunktion lautet dann:

$$T = t(r-i)I.$$

Im Endeffekt wird also nur der Überschuß der internen Erträge über die Kapitalkosten besteuert. Auf Grenzinvestitionen sind zwar auch Steuern zu zahlen, aber in gleicher Höhe vermindern sich die Zinskosten bzw. fallen Zinserträge an.

Daß dies auch für mehrperiodige Investitionen gilt, sei mit Hilfe des folgenden Beispiels belegt: Eine Investition mit $I_0 = 1000$, $E_1 = 550$ und $E_2 = 605$ sei gegeben. Die interne Ertragsrate r beträgt hier 10 %. Der Investor kann bei Eigenfinanzierung Geld am Kapitalmarkt zu $i = 6\%$ anlegen. Die internen Erträge und Zinskosten belaufen sich in den beiden Perioden auf

	1	2
interne Erträge	100	100
Zinskosten	60	60
$I(r-i) =$	40	40

Nun wird eine Steuer von 50 % erhoben. An Steuerzahlungen sind in den einzelnen Zeitpunkten zu leisten:

0	1	2
-500	275	302,50

Die neue interne Ertragsrate bezogen auf $I(1-t)$ beträgt unverändert 10 %. Bezogen auf den ganzen Investitionsbetrag entspricht sie einer Rate von 5 %. Für die internen Erträge $(1-t)rI$ und die Zinskosten $(1-t)iI$ nach Steuer erhalten wir nun folgende Beträge:

	1	2
interne Erträge	50	50
Zinskosten	30	30
$tI(r-i)$	20	20

Wir sehen, der Überschuß der internen Erträge über die Zinskosten von 40 Einheiten wird genau halbiert, was dem Steuersatz von 50 % entspricht.

Diese Neutralität stellt sich ein, wenn die Investitionserträge sichere Größen sind. Berücksichtigt man das Risiko, so läßt sich zeigen, daß die Steuer sogar die Investitionsneigung erhöhen kann (im Erwartungsnutzenmodell). Bei risikoneutralem Verhalten bleibt die Neutralitätswirkung erhalten. Das liegt daran, daß sich der Fiskus gleichmäßig an den alternativ möglichen positiven und negativen Erträgen und an den Finanzierungskosten beteiligt, so daß sich einheitlich Erwartungswert der Ertragsraten und Zinssatz proportional zum Steuersatz verringern. Die Investoren verhalten sich jedoch im allgemeinen risikoscheu.

Dann kann die Steuer noch einen weiteren Effekt haben. Sie kann den Investor veranlassen, seinen Bewertungsmaßstab für eine geplante Investition zu verändern, und zwar in Richtung auf eine positivere Einschätzung. Das ergibt sich wenigstens nach dem Bernoulli-Prinzip. Bei einem möglichen Fehlschlagen einer Investition sind die Zinsvorteile aus der Besteuerung größer als die Steuerzahlung, so daß sich die Vermögensposition insgesamt verbessert und der Investor den ungünstigen Ausgang weniger negativ einschätzt. Bei möglichem positiven Ausgang ist die Situation umgekehrt, der Vermögenszuwachs wird durch die Steuer reduziert und daher wird zusätzlichen Gewinnen eine höhere Dringlichkeit beigemessen. Insgesamt wird dem günstigen Ausgang mehr und dem ungünstigen Ausgang weniger Gewicht beigemessen.

Bei diesen Überlegungen wird allerdings ein vollkommener Kapitalmarkt unterstellt. In der Praxis werden quantitative Finanzierungsbeschränkungen eher in Richtung auf eine Beeinträchtigung der Investitionen wirken.

Eine aufkommensneutrale Reform der Gewerbesteuer wäre mit einer Förderung der Investitionstätigkeit verbunden. Das hängt auch damit zusammen, daß die Investoren weniger ins Ausland abwandern werden. Denn es werden nur die echten Überschüsse besteuert, und die nach Gewinnmaximierung strebenden Unternehmen werden tendenziell überall dort investieren, wo es Überschüsse gibt. Selbst bei niedrigeren Steuern im Ausland bleiben Investitionen im Inland vorteilhaft.

Ebenso kommt es seltener zu Verlagerungen von Investitionen zwischen den Gemeinden als Folge unterschiedlicher Hebesätze. Die beiden Ziele kommunale Finanzautonomie und regionaleffiziente Faktorallokation lassen sich besser miteinander in Einklang bringen.

Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, daß auch das einfache Substanzsteuerargument erheblich an Gewicht verliert. Es ist zwar richtig, daß eine Unternehmung auch bei Verlusten ($E-Z-Afa < 0$) Steuerzahlung zu leisten hat, weil die Nettoeinnahmen positiv sind ($E > 0$). Aber dagegen stehen zwei andere Effekte: (1) Die Sofortabschreibung der heutigen Kapitalgüter in früheren Zeiten hat zu Steuereinsparungen geführt, die etwa bei Anlage am Kapitalmarkt mit Zins und Zinseszins heute ein Finanzvermögen darstellen, aus dem die Steuer aufgebracht werden kann. Wenn andererseits früher die Kredite schneller getilgt worden sind, sind jetzt die Schuldendienstverpflichtungen (und der Verlust) entsprechend geringer. (2) Entlastungen ergeben sich auch dadurch, daß neue Investitionen wegen der Sofortabschreibung die Steuerzahlung auf die Nettoeinnahmen mindern.²⁴⁾

Folgende weiteren Eigenschaften und Ergebnisse sind für unsere Steuer festzuhalten:

(1) Die neue Steuer ist nicht nur effizienter als die alte Gewerbesteuer, sondern sie schont auch die Investitionen mehr als die Wertschöpfungssteuer. Die Wertschöpfungssteuer wirkt zwar finanzierungsneutral, beeinträchtigt aber die Investitionstätigkeit - insbesondere auch risikoreiche Investitionen, weil es bei ihr keinen Verlustausgleich gibt.

(2) Die neue Steuer ist weniger konjunkturragibel als die heutige Gewerbeertragsteuer. Das ist Folge der Sofortabschreibung. Die Basis der Steuerzahlungen - in einer Periode - läßt sich makroökonomisch definieren als Gewinn zuzüglich Zinszahlungen und abzüglich Nettoinvestitionen: $G - I_n + Z$.

Die prozyklischen Schwankungen des Gewinns erhalten ein Gegengewicht durch den Abzug für die ebenfalls prozyklisch schwankenden Nettoinvestitionen. Die Steuer fördert dadurch ein konjunkturgerechteres Verhalten der Gemeinden. Da die Gewinne in Boom und Rezession stärker schwanken als die Investitionen, liegt die Aufkommenselastizität allerdings weiterhin über 1. Deshalb schneidet die Steuer nicht ganz so gut ab wie die Wertschöpfungssteuer, deren Aufkommen sich proportional zur Konjunktur entwickelt. Der Unterschied dürfte aber nicht allzu groß sein.

(3) Ebenfalls wegen der Abzugsfähigkeit der Investitionsausgaben weist die neue Steuer eine geringere räumliche Streuung des Pro-Kopf-Steueraufkommens gegenüber der heutigen Gewerbeertragsteuer auf. Unternehmen mit hohen Gewinnen investieren im allgemeinen auch viel. Andererseits fehlt das nivellierende Element der Lohneinkommen, das bei der Wertschöpfungssteuer auftritt. Deshalb dürfte die Wertschöpfungssteuer auch hier unserem Vorschlag etwas überlegen sein.

²⁴⁾Auf jeden Fall würde die Wertschöpfungssteuer hier wesentlich ungünstiger abschneiden, da Steuern auch auf die relativ fixe Wertschöpfungskomponente der Lohnkosten entfallen und Investitionsausgaben nicht abzugsfähig sind.

(4) An eine Gemeindesteuer wird die Anforderung gestellt, daß sie zu einer gerechten Steuerlastverteilung führt. Aus traditioneller Sicht soll die Gewerbesteuer eine Umlage für die Kosten sein, die die Unternehmen den Gemeinden verursachen. Die Bemessungsgrundlage sollte deshalb ein guter Indikator für die individuelle Leistungsanspruchnahme sein. Bei unserer Gewerbesteuer sind die Steuerzahlungen - durchschnittlich über die Zeit einer Investition - eine proportionale Funktion der internen Erträge. Diese Basis ist breiter als die Bemessungsgrundlage der heutigen Gewerbebeertragsteuer, denn sie schließt die ganzen langfristigen Fremdkapitalzinsen ein. Deshalb schneidet unsere Steuer hier besser ab. Andererseits ist es zweifellos richtig, daß die Wertschöpfung das geeignetere Zurechnungskriterium ist.

(5) Die Reform würde eine Vereinfachung sowohl gegenüber dem heutigen Zustand als auch im Vergleich zu einer Wertschöpfungsteuer bringen. Die Gewerbesteuer würde wegfallen. Über zeitverteilte Abschreibungen braucht man sich keine Gedanken mehr zu machen. Es müßte keine neue Steuer eingeführt werden. Außerdem gibt es die Schwierigkeiten nicht, die bei der Wertschöpfungsteuer mit der Behandlung der Zinsen und damit der Banken, Lebensversicherungen und anderer Kapitalsammelstellen anfallen.

Wenn eine Bank aufgrund ihrer Einlagen an eine Produktionsunternehmung einen Kredit gewährt und dafür DM 100,- an Zinsen erhält, sie andererseits ihren Einlegern DM 80,- an Zinsen zahlt und die restlichen DM 20,- für Löhne, Mieten und Gewinne zur Verfügung hat, dann beträgt die Wertschöpfung nicht DM 200,-, sondern DM 100,-. Von den DM 100,- Zinszahlung der Produktionsunternehmung fließen DM 80,- als Einkommen an die Einleger und DM 20,- an die Arbeitnehmer und Eigentümer der Bank. Die Zinseinnahmen dürfen nur einmal erfaßt werden. Es ist üblich die Einkommensentstehung den Produktionsunternehmen zuzurechnen. Dann dürfte von der Bank keine Steuer erhoben werden, und zwar weder auf die Zinszahlungen an die Einleger, noch auf die anteiligen Gewinne, Löhne und Mieten. Das reine Kreditgeschäft dürfte nicht erfaßt werden, wohl aber müßte die Wertschöpfung aus den Produktionsleistungen wie Abwicklung des Zahlungsverkehrs, Geldautomaten, Depotverwaltung u.ä. besteuert werden.

Das Problem ist, daß Erträge und Kosten der realen und finanziellen Transaktion nicht exakt voneinander trennbar sind. Wenn etwa für das Kreditgewerbe die Sonderregelung vorgeschlagen wird, Zinsen bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage nicht zu berücksichtigen (vgl. Arbeitsgruppe Steuerreform S. 28,Fn1), dann werden eben noch die Gewinne, Löhne und Mieten, die mit dem Kreditgeschäft verbunden sind besteuert und es kommt gesamtwirtschaftlich zu einer Doppelbesteuerung von Wertschöpfungskomponenten. Es wäre eine weitere Bereinigung der Rechnung notwendig, die aber an der mangelnden Trennbarkeit der beiden Bereiche scheitert.

Selbst dann, wenn diese Trennung einigermaßen befriedigend gelänge, ist Kritik an der Wertschöpfungsteuer zu üben, und zwar aus steuersystematischer Sicht. Auch Kreditinstitute nehmen mit allen ihren Geschäften öffentliche Leistungen in Anspruch. Nach dem Äquivalenzgedanken müßten auch finanzielle Transaktionen besteuert

werden. Der Vorschlag, die Zinsen aus der Bemessungsgrundlage herauszunehmen, verstößt gegen diese Idee.

Bei unserer modifizierten Gewerbesteuer tauchen diese Schwierigkeiten nicht auf. Die Banken werden ähnlich wie bisher besteuert. Die kurzfristigen Zinszahlungen sind abzugsfähig. Langfristige Kredite und damit nicht abzugsfähige Dauerschuldzinsen, spielen kaum eine Rolle. Sachinvestitionen werden mit eigenen Mitteln finanziert. Da die entgangenen langfristigen Zinserträge der Eigentümer nicht der Gewerbesteuer unterliegen, wirkt auch hier die Besteuerung investitionsneutral.

Einen kritischen Punkt weist unser Vorschlag allerdings auf. Er betrifft den vollkommenen Verlustausgleich. Direkte staatliche Zahlungen bei Defiziten sind nicht üblich. Einwände wie, durch diese Regelung wird ein unwirtschaftliches Verhalten gefördert und werden Verlustbetriebe unnötig lange am Leben gehalten, erscheinen dabei allerdings nicht besonders überzeugend (zumal in unserem Zusammenhang der Steuersatz relativ niedrig sein wird). Gewicht haben aber eher speziell kommunale Einwände. In Gemeinden mit wenigen großen Unternehmen können hohe Investitionen zu negativen Bemessungsgrundlagen führen, so daß die Gemeinden zunächst selbst beträchtliche Zahlungen auf die Investitionen leisten müßten. Es könnte zu besonderen Haushaltsanspannungen kommen. Bei Fehlinvestitionen erhielten sie überhaupt keine Einnahmen, sie würden nur Zahlungen leisten. Das ist zwar aus investitionstheoretischer Sicht konsequent, bedeutet aber für den Fiskus ein Haushaltsrisiko.

Diese Nachteile lassen sich auf folgende Weise vermeiden: Es wird auch bei der Gewerbeertragsteuer ein Verlustrücktrag eingeführt. Investitionsausgaben aus neuen Projekten können dann mit früheren Erträgen aus früheren Investitionen verrechnet werden. Außerdem wird ein unbegrenzter verzinslicher Verlustvortrag zugelassen. Für den Fiskus verteilen sich dann die finanziellen Lasten auf eine längere Zeit, und es werden Zahlungen vermieden, wenn Unternehmungen stillgelegt werden. Die Verzinsung macht die Verlustvorträge für Unternehmungen ebenso interessant wie direkte Zuschüsse. Der Zinsnachteil des Verlustvortrags entfällt. Das ist eine wichtige Bedingung für Neutralität. Gewisse Verzerrungen sind allerdings unvermeidlich, da die Aufzinsungsrate pauschal und nicht entsprechend den individuellen Kalkulationszinssätzen festgelegt werden müßte. Immerhin würde diese Regelung eine deutliche Verbesserung gegenüber dem heutigen System mit sich bringen.

Fazit: Unsere neue Gewerbesteuer vermeidet die schweren Effizienzmängel der heutigen Steuer. Sie wird den kommunalen Anforderungen besser gerecht, und sie paßt sich gut in das heutige Steuersystem ein. Das sind wichtige Vorzüge. Auch mit einer kommunalen Wertschöpfungsteuer kann unsere Umgestaltung der Gewerbesteuer gut konkurrieren.