

Cansier, Dieter

Article — Digitized Version

Cash-Flow-Steuern: Neue Wege der Unternehmensbesteuerung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Cansier, Dieter (1989) : Cash-Flow-Steuern: Neue Wege der Unternehmensbesteuerung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 1, pp. 49-56

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136480>

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.

Dieter Cansier

Cash-flow-Steuern: Neue Wege der Unternehmensbesteuerung?

Die Ansicht, daß die Kapitaleinkommensbesteuerung grundlegend geändert werden müsse, findet in der jüngeren Steuertheorie zunehmend Anhänger. Sie fordern zum einen eine Steuerbefreiung des Sparens und seiner Erträge durch Besteuerung der Konsumausgaben statt der Einkommen. Zum anderen – und dies ist das eigentlich Neue – wird eine effizientere Erfassung der Investitionen und ihrer Erträge durch Cash-flow-Steuern vorgeschlagen: Nicht der Gewinn der Unternehmen, sondern der Cash-flow soll besteuert werden. Wie stichhaltig sind die Argumente zugunsten einer solchen Umstellung?

An der heutigen Einkommen- und Körperschaftsteuer wird von Befürwortern einer Neuregelung der Unternehmensbesteuerung kritisiert, daß sie die Investitions- und Finanzentscheidungen verzerren. Die Entscheidungsalternativen „Sachinvestition oder Finanzanlage am Kapitalmarkt“ und „Kreditaufnahme und Investition oder Verzicht auf Investition“ werden steuerlich ungleich behandelt. Je nach Ausgestaltung der steuerlichen Abschreibungen und Art der Investition werden Sachinvestitionen diskriminiert oder präferiert. Neutralität verlangt, daß Grenzinvestitionen nicht besteuert werden. Im Rahmen der heutigen Einkommen- und Körperschaftsteuer ist Neutralität nicht erreichbar, weil die dazu notwendigen Ertragswertabschreibungen impraktikabel sind. Hinzu kommt: Die Körperschaftsteuer verfälscht die Finanzierungsverhältnisse. Sie begünstigt die Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung und die Beteiligungsfinanzierung gegenüber der Selbstfinanzierung. Am stärksten diskriminiert wird die Selbstfinanzierung. Cash-flow-Steuern sind für den Theoretiker deshalb so attraktiv, weil sie unter bestimmten Bedingungen finanzierungs- und investitionsneutral wirken.

Wichtige Anstöße zu den neueren Entwicklungen in der Steuertheorie gingen vom Bericht der Meade-Kommission über die Reform der direkten Steuern in

Großbritannien aus¹. Die Meade-Kommission hatte vorgeschlagen, die persönliche Einkommensteuer durch eine direkte Konsumausgabensteuer zu ersetzen und die Körperschaftsteuer in eine Cash-flow-Steuer umzuwandeln. Diese Ideen wurden auch im deutschen Schrifttum aufgegriffen. Einer, der sich besonders für eine finanzierungs- und investitionsneutrale Unternehmensbesteuerung ausgesprochen hat, ist Hans-Werner Sinn. Er hat allerdings Zweifel an der politischen Durchsetzbarkeit der neuartigen Cash-flow-Steuer und plädiert deshalb für ein ähnlich wirkendes Mischsystem.

Was sind Cash-flow-Steuern?

Gewinn im Sinne der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist die Differenz von Ertrag und Aufwand. Cash-flow-Steuern stellen dagegen auf die Ein- und Auszahlungen ab. Bemessungsgrundlage sind die Nettoeinzahlungen. Daraus folgt bereits, daß diese Steuern sowohl für die Unternehmen als auch für die Finanzbehörden einfach zu handhaben sind. Eine Bewertung des Vermögens ist nicht mehr erforderlich. Abschreibungsregelungen sind überflüssig. Die Periodisierung von Aufwand und Ertrag entfällt. Erhebungsschwierigkeiten stehen diesen Steuern nicht entgegen.

Eine Cash-flow-Steuer ist schon von E. Cary Brown vorgeschlagen worden². Bei dieser sogenannten

Prof. Dr. Dieter Cansier, 47, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Umweltpolitik, an der Eberhard-Karls-Universität, Tübingen.

¹ The Institute for Fiscal Studies (IFS): The Structure and Reform of Direct Taxation, Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade, London 1978, S. 226 ff.

² Vgl. E. C. Brown: Business-Income Taxation and Investment Incentives, in: A. H. Hansen (Hrsg.): Income, Employment and Public Policy, New York 1948, S. 300 ff.

Brown-Steuer handelt es sich um eine Steuer auf den Cash-flow aus realwirtschaftlichen Transaktionen, also auf die Nettoeinnahmen aus dem Verkauf von Gütern und Diensten. Die besonderen Merkmale dieser Steuer sind:

- der Sofortabzug für Investitionsausgaben;
- der vollkommene Verlustausgleich: Sofern die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, erhält das Unternehmen einen Zuschuß auf das Defizit in Höhe des Steuersatzes;
- die Nichtabzugsfähigkeit von Zinsausgaben und die Steuerfreiheit von Zinseinnahmen. Zinserträge sind generell steuerfrei, insbesondere also auch die Zinserträge der Haushalte.

Ein Mangel dieses Systems besteht darin, daß wegen der Steuerfreiheit aller Zinserträge Banken und Kapital-sammelstellen keine Steuern zahlen. Das wäre ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot. Es gibt zwei Auswege: Entweder man führt für den finanziellen Sek-

tor eine besondere Steuer ein – dies ist der Vorschlag von King³ –, oder man weitet die Bemessungsgrundlage auf Einnahmen aus finanziellen Transaktionen aus. Diese Lösung schlägt die Meade-Kommission vor. Der Vorteil ist, daß man hier an einer allgemeinen einheitlichen Unternehmenssteuer festhalten kann. Hinzu kommt, daß diese Steuer in ihren Wirkungen auf die Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen völlig äquivalent der Steuer auf den Cash-flow aus realwirtschaftlichen Transaktionen ist. Bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage ist nun zusätzlich zu beachten: Einnahmen aus der Kreditaufnahme und aus Darlehensrückflüssen erhöhen die Bemessungsgrundlage, Tilgungen und Kreditgewährungen verringern sie. Ebenso sind die Nettozinszahlungen der Unternehmen abzugsfähig. Auf direkte Weise kann die Bemessungsgrundlage wie folgt ermittelt werden:

- Nettoeinnahmen aus dem Verkauf von Gütern und Diensten (E)
- + Nettokrediteinnahmen (KF)
- Investitionsausgaben (I)
- Nettozinsausgaben (Z).

Die einfache indirekte Ermittlungsmethode folgt aus der Bedingung, daß Einnahmen und Ausgaben einer

³ Vgl. M. A. King: The Cash-Flow Corporate Income Tax, in: M. Feldstein (Hrsg.): The Effects of Taxation on Capital Accumulation, Chicago, London 1987, S. 377 ff.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Ulrike Maenner

**SOZIOÖKONOMISCHE EFFEKTE
EXPORTORIENTIERTER
INDUSTRIALISIERUNG**

– Die Auswirkungen einer Entwicklungsstrategie auf die Situation von Frauen in Sri Lanka –

Exportorientierte Industrialisierung schafft in größerem Ausmaß Arbeitsplätze für Frauen. Bedeutet diese Entwicklungsstrategie daher in der Konsequenz eine Verbesserung der Situation der Frauen? In der vorliegenden Studie wird der spezifische Arbeitsmarkt für Frauen in der arbeitsintensiven Exportindustrie Sri Lankas untersucht. Analysiert wird zunächst, welche Angebots- und Nachfragefaktoren ihn regulieren, und welche Merkmale und Funktionsweise er aufweist. In einem zweiten Schritt werden die sozioökonomischen und entwicklungspolitischen Konsequenzen dargestellt, die sich aus der Beschäftigung für die Frauen selbst und für die Gesellschaft als Ganzes ergeben.

Großoktav,
344 Seiten, 1988,
brosch. DM 52,-
ISBN 3-87895-328-3

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

Periode übereinstimmen müssen:

$$E + KF + BF + D + I + Z + T$$

BF = Zufluß von Eigenkapital

D = Dividendenzahlungen

T = Steuern

Dann gilt auch:

$$E - I - Z + KF = D - BF + T.$$

Als Bemessungsgrundlage können also auch die Netozahlungen einer Unternehmung an die Eigentümer gewählt werden. Die Steuerfunktion lautet dann:

$$T = t \cdot (D - BF).$$

Neutralität

Die Neutralitätswirkungen sind Gegenstand zahlreicher neuerer Veröffentlichungen. Bei der Ableitung der Ergebnisse wird vom üblichen Modell der Investitionsentscheidungen – entweder Verhalten nach den investitionsrechnerischen Kriterien, insbesondere der Kapitalwertmethode, oder Verhalten entsprechend dem Ansatz der neoklassischen Investitionstheorie – ausgegangen. Eine wichtige Rolle spielt auch die Annahme eines vollkommenen Kapitalmarktes. Regelmäßig wird auch ein Verhalten bei Sicherheit angenommen, werden also Risikoaspekte ausgeklammert.

Zentrale Bedeutung für die Wirkungen der Cash-flow-Steuern hat die Annahme, daß Zinserträge der Haushalte steuerfrei sind. Da Haushalte – soweit sie nicht Unternehmerhaushalte sind – nicht dieser Steuer unterliegen, muß diese Annahme durch Regelungen außerhalb der Steuer sichergestellt sein. Das bedeutet, daß entweder die Zinserträge aus der Einkommensbesteuerung herausgenommen werden oder daß statt der Einkommensteuer die Konsumausgabensteuer erhoben wird.

Finanzierungsneutralität heißt, daß Fremd-, Selbst- und Beteiligungsfinanzierung steuerlich gleichbehandelt werden. Heute ist diese Gleichbehandlung sichergestellt bei der persönlichen Einkommensteuer. Die Körperschaftsteuer begünstigt dagegen die Fremdfinanzierung. Finanzierungsneutralität setzt zweierlei voraus: Der Kapitalzufluß als solcher und die marginalen Kapitalbeschaffungskosten (Fremdkapital- und Alternativzinssatz) müssen bei allen Finanzierungsformen steuerlich gleichbehandelt werden. Dies trifft für beide Cash-flow-Steuern zu. Wir gehen hier kurz auf die einfachere Brown-Steuer ein: Finanzielle Transaktionen haben keinen Einfluß auf die Steuerschuld. Das Kapital, das in die Unternehmung eingebracht wird, steht in voller Höhe für Investitionen zur Verfügung. Der Betrag wird nicht durch Steuern gekürzt. Das gilt in gleichem Maße für alle Fi-

nanzierungsformen. Hinzu kommt, daß Schuldzinsen nicht abzugsfähig sind und Zinserträge bei den Haushalten nicht besteuert werden. Die marginalen Kapitalbeschaffungskosten bleiben unberührt und sind wegen der Annahme eines vollkommenen Kapitalmarktes für alle Finanzierungsformen gleich hoch.

Daß die Steuer *investitionsneutral* wirkt, liegt daran, daß sie den Ertragswert einer Investition und die Investitionsausgaben gleichmäßig kürzt. Der Staat beteiligt sich in gleicher Höhe an den zukünftigen Erträgen (E) wie an den Aufwendungen für eine Investition (I). Der Effekt läßt sich am einfachsten am Beispiel einer einperiodigen Investition unter Verwendung der Kapitalwertmethode veranschaulichen:

$$KW_0 = E/(1+i) - I.$$

Die Brown-Steuer reduziert E und I gleichmäßig:

$$KW(t) = \left(\frac{E}{1+i} - I \right) (1-t).$$

Vorteile und Einsatzmöglichkeiten

Besteuert wird der Kapitalwert der Investition. Die Grenzinvestition wird nicht belastet. Bisher vorteilhafte Investitionen bleiben vorteilhaft. Anders ausgedrückt: Interne Erträge in Höhe des Kapitalmarktzinses bleiben steuerfrei. Es werden nur darüber hinausgehende Erträge besteuert. Wir können diese Überschüsse auch als Renteneinkommen bezeichnen, weil sie – bis auf ein Minimum – als Investitionsanreiz nicht erforderlich sind. Bei der Steuer handelt es sich also praktisch um eine Übergewinnsteuer. Dabei ist allerdings zu beachten, daß wir uns im Rahmen des Modells mit vollkommenem Kapitalmarkt und Sicherheit der Entscheidungen befinden. Kreditfinanzierte Grenzinvestitionen weisen keinen periodendurchschnittlichen Gewinn auf und werden deshalb auch nicht besteuert. Eigenfinanzierte Grenzinvestitionen realisieren wie vor Besteuerung eine Ertragsrate in Höhe des Kapitalmarktzinssatzes.

Bei der heutigen Einkommen- und Körperschaftsteuer divergieren in unsystematischer Weise die steuerlichen Abschreibungen von den fiktiven Ertragswertabschreibungen, die Investitionsneutralität sichern würden. Die Entscheidung zwischen Sachinvestitionen und Finanzanlage wird verzerrt. Sachinvestitionen werden nicht nur diskriminiert, sie können auch begünstigt, also angeregt werden. Es ist unter den gleichen Modellannahmen wie bei der Cash-flow-Steuer nicht nur die Richtung des Gesamteinflusses unklar, sondern es wird auch die Investitionsstruktur, insbesondere das Verhältnis von lang- zu kurzlebigen Investitionen, verzerrt. Die Cash-flow-Steuern sind dagegen proportionale Steuern

auf den Kapitalwert, verändern also auch das Verhältnis der verschiedenen Investitionen zueinander nicht.

Auf einen weiteren wichtigen Vorteil der Cash-flow-Steuern ist für Inflationszeiten hinzuweisen. Das bei der Einkommensteuer virulente Problem der Scheingewinnbesteuerung kann hier nicht auftreten. Dort ist es Folge der nach den historischen Anschaffungskosten bemessenen Abschreibungen. Ausgaben und Aufwand fallen zeitlich auseinander. Der verrechenbare Aufwand deckt wegen der inzwischen gestiegenen Investitionsgüterpreise die Wiederbeschaffungskosten nicht ab. Ein Teil des steuerlichen Gewinns ist eigentlich notwendig, um den Kapitalverschleiß durch Ersatzinvestitionen zu kompensieren. Er wird jedoch besteuert, so daß die Finanzierung der Ersatzmaßnahmen erschwert wird. Bei der Cash-flow-Steuer gibt es keine Scheingewinne, weil die Investitionsausgaben sofort abzugsfähig sind.

Nicht klar ist, welche Funktion die Cash-flow-Steuer konkret übernehmen soll und wie ihre Stellung im Steuersystem zu beurteilen ist. Die Meade-Kommission berücksichtigt sie im Zusammenhang mit der Ausgabensteuer. Das tun etwa auch Aaron und Galper⁴ in ihren Vorschlägen für die Vereinigten Staaten. In den Ausführungen von Sinn klingt dagegen auch die Anwendung als allgemeine Unternehmenssteuer an⁵. Welche Einsatzmöglichkeit erscheint sinnvoll?

Kombination mit der Einkommensteuer

Eine Möglichkeit besteht darin, an der heutigen Einkommensbesteuerung festzuhalten und nur die Besteuerung der Unternehmenseinkünfte zu ändern. Statt des Gewinns müßte der Cash-flow besteuert werden. Personenbezogene Unternehmen würden weiterhin der „Einkommensteuer“ unterliegen. Bemessungsgrundlage wäre nach wie vor die Summe der Einkünfte. Am Prinzip der Gesamteinkommensbesteuerung würde sich nichts ändern. Betroffen wären von der neuen Ermittlung der Bemessungsgrundlage die Einkünfte aus Gewerbebetrieb, die Einkünfte aus Landwirtschaft und Forsten, die Einkünfte aus selbständiger Arbeit und auch die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Bei Kapitalgesellschaften müßte die Körperschaftsteuer auf Cash-flow-Basis umgestellt werden.

Damit das Neutralitätserfordernis erfüllt werden kann, müßten Zinserträge von der Einkommensteuer befreit sein. Von den heutigen Einkünften aus Kapitalvermögen gemäß § 20 EStG blieben als steuerpflichtige Einkünfte nur die Gewinne aus Anteilsrechten an Kapitalgesell-

schaften. Aus der Kategorie der sonstigen Einkünfte würden die Erträge aus Leibrenten entfallen.

Besteuert werden bei diesem System die Arbeitseinkommen und die Unternehmenseerträge, soweit sie über die Zinsen auf das Fremdkapital und über die zugerechneten Zinsen auf das Eigenkapital hinausgehen. Dieser Überschuß setzt sich aus dem Unternehmerlohn, einem Betrag für die Abgeltung des Risikos und einer Rente als Restgröße zusammen.

Der zentrale Einwand gegen dieses System richtet sich gegen die Steuerbefreiung der Zinserträge. Sie erscheint nach herrschenden Vorstellungen ungerecht und verteilungspolitisch bedenklich. Der Einkommensteuer liegt als Gerechtigkeitsidee die Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit zugrunde. Basis für die Leistungsfähigkeit ist das gesamte Einkommen. Daß Zinserträge heute in beträchtlicher Höhe hinterzogen werden, kann nicht als Argument dafür vorgebracht werden, auf die Besteuerung der Zinserträge von vornherein zu verzichten.

Keine haltbare Lösung

Außerdem werden Rentiers und höhere Einkommensbezieher gegenüber unteren Einkommensschichten begünstigt. Wer nur von Zinserträgen lebt, zahlt keine Steuern. Die Zinseinkommen sind wegen der mit steigenden Einkommen zunehmenden durchschnittlichen Sparquoten tendenziell progressiv verteilt. Über die Verteilung der Steuerhinterziehung kann hier nichts ausgesagt werden. Wenn wir annehmen, daß das Steueraufkommen konstant bleiben soll, also der Steuertarif erhöht wird, dann läßt sich die regressive Verteilungswirkung der Zinsbefreiung durch eine Progressionsverschärfung zwar mildern, aber nicht beseitigen. Unabhängig davon kommt die Verbesserung des Verlustausgleichs zwangsläufig den Unternehmern zugute.

Bei der Körperschaftsteuer würden ebenfalls wichtige Änderungen eintreten. Sie besteht heute aus einer Steuer auf einbehaltene Gewinne und aus einer Steuer auf ausgeschüttete Gewinne, die den Aktionären bei der Einkommensteuer angerechnet wird. Die Integration von Einkommen- und Körperschaftsteuer ist zwar unvollkommen, Leitidee ist aber insgesamt die Besteuerung der persönlichen Leistungsfähigkeit der Anteilseigner. Der einbehaltene Gewinn wird nur einmal besteu-

⁴ Vgl. A. J. Aaron, H. Galper: Assessing Tax Reform, Washington, D. C., 1985, S. 66 ff.

⁵ H.-W. Sinn: Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung, in: D. Börs u. a. (Hrsg.): Beiträge zur Steuertheorie, Berlin 1984, S. 209 ff.; ders.: Neue Wege der Unternehmensbesteuerung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 7, S. 328 ff.; ders.: Alternativen zur Einkommensteuer, in: Steuersystem und wirtschaftliche Entwicklung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Berlin 1987, S. 11 ff.

ert, allerdings für den durchschnittlichen Aktionär angesichts des Spitzenniveaus des Körperschaftsteuersatzes zu hoch. Mit Einführung der Cash-flow-Steuer würde wieder der gesamte „Gewinn“ besteuert werden. Eine Differenzierung nach einbehaltenem und ausgeschüttetem Ertrag und eine partielle Steueranrechnung ist hier nicht möglich. Die Cash-flow-Steuer läßt zwei Möglichkeiten zu: Entweder es wird auf eine Steueranrechnung überhaupt verzichtet – und die Doppelbesteuerung der ausgeschütteten Gewinne wieder eingeführt – oder die Anrechnung wird in totaler Form praktiziert. Die Vollarrechnung entspricht am besten dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Wegen der Schwierigkeiten der Gewinnzurechnung bei komplizierten Verschachtelungsverhältnissen zwischen Kapitalgesellschaften wurde in der Bundesrepublik von dieser Lösung bei der Reform der Körperschaftsteuer 1977 Abstand genommen. Wenn es stimmt, daß die Vollarrechnung nicht praktikabel ist, würde die Einführung einer Cash-flow-Körperschaftsteuer unter Gerechtigkeitsaspekten einen Rückschritt bedeuten. Es müßte auch auf die Teilanrechnung verzichtet werden.

Sofern die Vollarrechnung möglich ist, müßte sichergestellt sein, daß personenbezogene Unternehmen genauso behandelt werden wie Kapitalgesellschaften. Die Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit müßten nach den gleichen Kriterien ermittelt werden, insbesondere müßten ein Sofortabzug für Investitionsausgaben und ein vollkommener Verlustausgleich eingeräumt werden. Andernfalls ergeben sich Verzerrungen der Investitionsstruktur zwischen den verschiedenen Unternehmensformen. Eine isolierte Cash-flow-Körperschaftsteuer neben der traditionellen Einkommensteuer (mit Steuerfreiheit der Zinserträge für die Haushalte) ist nicht haltbar.

Kombination mit der Konsumausgabensteuer

Angenommen, die Konsumausgabensteuer soll an die Stelle der Einkommensteuer treten, was bedeutet dies für die Cash-flow-Steuer? Gerechtigkeitsidee der Ausgabensteuer ist ebenfalls die Erfassung der persönlichen Leistungsfähigkeit, allerdings verkörpert durch den Konsum. Eine Besteuerung des Cash-flows personenbezogener Unternehmen neben dem Konsum kann es dann nicht geben. Die Teile seines Gewinns, die ein Unternehmerhaushalt einbehält und investiert oder anderweitig anlegt, sind steuerfrei.

Auf einem anderen Blatt steht, daß bei der Ermittlung der Konsumausgaben als Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit der Cash-flow zugrunde gelegt werden kann. Die Konsumausgaben werden ermittelt als Diffe-

renz von Einnahmen und Ersparnissen. Zu den Einnahmen zählen auch die Gewinneinkünfte. Die Verwendung der Nettoeinnahmen wäre insofern systematisch, als auch die anderen Einkünfte, insbesondere Arbeits-einkünfte, Cash-flow-Größen sind und außerdem die Abzugsfähigkeit der Investitionsausgaben der Idee der Konsumausgabenbesteuerung entspricht.

Bleibt die Umwandlung der Körperschaftsteuer. Läßt sie sich neben der Ausgabensteuer überhaupt rechtfertigen? Die ausgeschütteten Gewinne spielen nur indirekt eine Rolle, und zwar insofern, als sie den persönlichen Konsum mitbestimmen. Die einbehaltenen Gewinne verkörpern von vornherein Sparen. Deshalb ist auch keine Zurechnung dieser Einkommen auf die Anteilseigner notwendig. Daher ergibt sich, daß eine Cash-flow-Steuer als spezielle Körperschaftsteuer mit der Idee der Ausgabensteuer nicht vereinbar ist. Insgesamt folgt also: Wenn die gerechte Besteuerung nach dieser Version des Leistungsfähigkeitsprinzips den alleinigen Maßstab bildet, ist kein Platz für eine unternehmerische Cash-flow-Steuer.

Argumente der Befürworter

Dennoch werden Cash-flow-Körperschaftsteuern vorgeschlagen. King spricht sich für die Beibehaltung der Körperschaftsteuer in Großbritannien aus, weil sonst die Anteilseigner „windfall capital gains“ realisieren würden und weil sich sonst Schwierigkeiten bei der Erfassung der ausländischen Investoren zufließenden Einkommen ergeben würden⁶. Beide Gründe sind nicht überzeugend. Auch Stiglitz vermag mit den Argumenten, die Körperschaftsteuer solle die Steuerhinterziehung bekämpfen und die Politiker würden die Körperschaftsteuer besonders mögen, weil nicht klar ist, wer sie letztlich trägt, keine triftigen Gründe zu nennen, wie er selbst einräumt⁷.

Eine grundsätzliche Rechtfertigung müßte den Beweis antreten, daß Kapitalgesellschaften eine besondere „sachliche Leistungsfähigkeit“ (Neumark) aufweisen. Anknüpfungspunkte könnten das geringere Haftungsrisiko der Teilhaber im Vergleich zu personenbezogenen Unternehmen und die erweiterten Möglichkeiten der externen Kapitalbeschaffung sein. Nicht ganz klar ist, in welcher Hinsicht diese Aspekte relevant sein sollen. Ist bei der Haftungsbegrenzung die geringere Unsicherheit der Anteilseigner bei gleichem Gewinn oder der höhere Gewinn gemeint, weil die Investoren angesichts des geringeren Risikos vermehrt investieren?

⁶ Vgl. M. A. King: The Cash-Flow Corporate Income Tax, a.a.O., S. 379.

Im ersten Fall läßt sich allenfalls eine gemäßigte Zusatzbesteuerung der Einkommen rechtfertigen, nicht aber Körperschaftsteuersätze, wie sie heute allgemein üblich sind⁷. Im zweiten Fall ergibt sich bereits automatisch eine höhere Besteuerung durch die Einkommensteuer. Allerdings bedeutet das geringere Haftungsrisiko zugleich auch ein höheres Gläubigerrisiko, so daß die Kreditzinsen höher sind. Hinsichtlich der erweiterten Finanzierungsmöglichkeit ist festzustellen, daß nur große Kapitalgesellschaften Zugang zum institutionalisierten Kapitalmarkt haben und daß letztlich nicht die Rechtsform, sondern Größe und Ertragsfähigkeit ausschlaggebend sind. Auch hier ist einzuwenden, daß, sofern die Beschaffung von relativ mehr und billigerem externen Kapital möglich ist, mit steigenden Gewinnen automatisch auch die Besteuerung zunimmt.

Wenn die Konsumausgabensteuer mit der Cash-flow-Körperschaftsteuer kombiniert wird, hat dies zur Konsequenz, daß Einzelunternehmen und Personengesellschaften in ihrer Investitionstätigkeit steuerlich nicht berührt werden, Kapitalgesellschaften dagegen mit den Erträgen, die über die Zinskosten und entgangenen Zinserträge hinausgehen, belastet sind. Da sie aber ihre Investitionstätigkeit aufrechterhalten, wird die Investitionsstruktur nicht verzerrt⁹.

Das Mischsystem von Sinn

Die Einführung von Cash-flow-Steuern erhält nur dann einen Sinn, wenn das Steuersystem radikal umgestaltet wird. Es ist entweder die Aufhebung der Zinsbesteuerung oder die Abschaffung der ganzen Einkommensteuer und ihre Ersetzung durch die Konsumausgabensteuer notwendig. Diese Änderungen stellen einen absoluten Bruch mit der praktischen Steuerpolitik und Steuergesetzgebung dar, der Cash-flow-Steuersystemen kaum eine Realisierungschance läßt. In dieser Auffassung kann man Hans-Werner Sinn beipflichten. Er schlägt deshalb bestimmte Änderungen bei der traditionellen Einkommensbesteuerung vor, die ähnliche Neutralitätswirkungen wie Cash-flow-Steuern zeitigen sollen.

Allgemeines Allokationskriterium ist bei ihm das Kriterium der kompensatorischen Effizienz¹⁰. Die Diskriminierung des Sparens soll neutralisiert werden durch eine Förderung der Investitionstätigkeit. Entscheidende

Mithilfe soll dabei der Zinsmechanismus leisten. Folge der steuerlichen Maßnahmen ist ein Anstieg des Zinssatzes, der Sparen und Investieren wieder auf die Gleichgewichtswerte vor Besteuerung bringen soll. Die persönliche Einkommensteuer treibt einerseits einen Keil zwischen Zinssatz und Zeitpräferenzrate der Haushalte. Die Sparer orientieren sich am Nettozinssatz. Sie dehnen ihr Sparen so weit aus, bis Nettozinssatz und Zeitpräferenzrate übereinstimmen: $i(1-t) = MZP$. Aus Effizienzgründen muß – so Sinn – dann sichergestellt werden, daß die Grenzproduktivität des Kapitals (bzw. die interne Ertragsrate von Grenzinvestitionen) vor Steuer mit der Zeitpräferenzrate übereinstimmt. Dies verlangt, daß die Unternehmen ihre Investitionen so weit ausdehnen, bis die Grenzproduktivität des Kapitals dem Nettozinssatz entspricht:

$$r = i(1-t).$$

Gesucht ist eine Ausgestaltung der Einkommensteuer, die diese Marginalbedingung gerade erfüllt. Dies ist unter den üblichen Modellannahmen bei dem Mischsystem von Sinn der Fall. Eine Abschaffung der Einkommensteuer oder der Zinseinkommensbesteuerung ist nicht notwendig. Außerdem kann der Schuldzinsenabzug beibehalten werden. Deshalb meint Sinn, kann das Mischsystem „... auf einfache Weise erreicht werden, wenn die Grenzsteuerbelastungen der Zinseinkünfte der Haushalte und der einbehaltenen Unternehmergewinne aneinander angeglichen werden und wenn zudem eine steuerliche Sofortabschreibung ... zugelassen wird“¹¹. Notwendige Bedingungen sind also die Sofortabschreibung und in Verbindung damit auch ein vollkommener Verlustausgleich. Außerdem muß der gleiche Steuersatz für einbehaltene Gewinne und Zinseinkünfte der Haushalte gelten. Diese Gleichheit ist automatisch bei personenbezogenen Unternehmen, die der Einkommensteuer unterliegen, erfüllt. Bei der Körperschaftsteuer müßte der Steuersatz auf einbehaltene Gewinne dem Steuersatz auf Zinserträge angeglichen werden. Dies setzt eine proportionale Ausgestaltung der Einkommensteuer voraus. (Oder es wird das Vollanrechnungssystem eingeführt.)

Der Staat beteiligt sich bei diesen Regelungen stärker an den Investitionsausgaben als am Ertragswert einer Investition. Die Investitionstätigkeit wird (bei gegebenem Zinssatz) gefördert. Bisherige Grenzinvestitionen und submarginale Investitionen werden subventioniert. Außerdem erhöht sich im neoklassischen Kapitalmarkt-

⁷ Vgl. J. E. Stiglitz: *Economics of the Public Sector*, New York 1986, S. 441 f.

⁸ Vgl. H. Haller: *Die Steuern*, Tübingen 1964, S. 174.

⁹ Dieser Aussage liegt zunächst einmal nur die Annahme zugrunde, daß Maßstab der Investitionsentscheidungen die Kredit- und Alternativzinsen sind. Das Ergebnis gilt aber auch für Alternativenanlagen bei Personunternehmen, weil auch diese Erträge nicht besteuert werden.

¹⁰ Vgl. H.-W. Sinn: *Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung*, a.a.O., S. 223.

¹¹ H.-W. Sinn: *Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung*, a.a.O., S. 232.

modeli der Zinssatz genau um die Doppelbesteuerung des Sparens und um die Investitionsbegünstigung, so daß sich insgesamt Sparen und Investieren nicht ändern.

Neue Verfälschungen

Man muß die Realitätsnähe bzw. die Realisierungschancen auch dieses Vorschlags bezweifeln. Sinn problematisiert die Annahmen eines vollkommenen Verlustausgleichs und der Gleichheit der Steuersätze auf einbehaltene Gewinne und Zinserträge der Haushalte nicht weiter. Ebenso schweigt er sich über die Annahme einer proportionalen Besteuerung, die mit diesen Aspekten verbunden ist, aus. Die Einkommensteuer ist progressiv ausgestaltet, und die Umwandlung in eine proportionale Steuer oder die Herausnahme der Zinserträge und Einführung einer getrennten proportionalen Zinsertragsteuer stellen ebenfalls radikale Eingriffe in das heutige Steuersystem dar.

Die Steuerprogression hat aber in mehrerer Hinsicht wichtige Konsequenzen für die Modellaussagen. Sparer und Investoren unterliegen je nach ihrer Einkommenshöhe unterschiedlichen Grenzsteuersätzen, so daß die jeweils relevanten Nettozinssätze divergieren und es nicht zum Ausgleich von Grenzproduktivität und Zeitpräferenzrate kommt. Die zwangsläufige Divergenz zwischen dem Körperschaftsteuersatz auf einbehaltene Gewinne und den marginalen Einkommensteuersätzen der Aktionäre verhindert auch, daß die heutige Verzerrung der Finanzierungsverhältnisse beseitigt werden könnte. Außerdem ist bei einem progressiven Tarif ein vollkommener Verlustausgleich nicht möglich, auch dann nicht, wenn der Fiskus Zuschüsse zu Verlusten leisten sollte, was alles andere als realistisch ist.

Außerdem wird die Investitionsstruktur verzerrt. Die Sofortabschreibung weist keinen Bezug zum tatsächlichen Kapitalverschleiß bzw. zur echten Wertminderung auf. Die Steuervorteile, die sich aus der Sofortabschreibung für die Unternehmen ergeben, sind daher je nach Charakter der Investition unterschiedlich ausgeprägt. Insbesondere werden Investitionen mit langer Lebensdauer gegenüber kurzfristigen Investitionen begünstigt. Zwar wirken auch die heutigen Abschreibungsverfahren nicht neutral. Dies kann jedoch keine Rechtfertigung für neue Verzerrungen sein. Für Grenzinvestitionen nimmt der Abstand zwischen Wertminderungen und Abschreibung bei der Sofortabschreibung gegenüber den heuti-

gen Systemen sogar zu. Die Verzerrungen vergrößern sich. Die Subventionierung der Grenzinvestitionen bedeutet auch, daß der Faktor Realkapital gegenüber dem Faktor Arbeit begünstigt, also arbeitsintensive Produktionsprozesse benachteiligt werden.

Vernachlässigte Aspekte

Bei Empfehlungen für die Praxis ist zuvor zu prüfen, ob auch die Modellannahmen hinreichend realistisch sind. Der eine kritische Punkt ist hier, daß Entscheidungen über Investitionen unter Unsicherheit zu fällen sind. Der Risikofaktor ist zu wichtig, als daß er vernachlässigt werden könnte. Da die Unternehmen mit Risikoprämien kalkulieren, verhalten sie sich auch typischerweise risikoavers. Wenn dies aber so ist, sagt die Theorie, daß Steuern auch die Höhe der gewünschten Risikoprämien beeinflussen, sie etwa auch vermindern können¹². Für Cash-flow-Steuern läßt sich eindeutig nach dem Erwartungsnutzenansatz eine Erhöhung der Risikoneigung nachweisen¹³. Beim Mischsystem von Sinn sind zwar – wegen des Einflusses der geringeren Nettozinserträge/Nettozinskosten – keine eindeutigen Aussagen möglich, die Mehrheit der Effekte spricht aber ebenfalls für eine Förderung der Investitionsneigung. In diesem Fall kalkulieren die Investoren mit geringeren Risikoprämien. Die Investitionen werden über das vor Besteuerung bestehende Niveau hinaus ausgedehnt. Die Investitions- und Sparquoten sind überoptimal. Allgemeiner kann festgehalten werden, daß – welche Risikoeffekte auch immer eintreten – eine systematische Erreichung der „ursprünglichen“ Kapitalallokation bei risikoaversem Verhalten nicht möglich ist.

Diesen Risikoüberlegungen lag eine einperiodige Betrachtung zugrunde. Als unsicher wurden der Kapitalwert oder die interne Ertragsrate als Aggregatgröße angenommen. Die zunehmende Unsicherheit der Einnahmen und Ausgaben mit zunehmender zeitlicher Entfernung blieb dabei aus der Betrachtung ausgeschlossen. Um diesem zeitlichen Risiko Rechnung zu tragen, kalkulieren die Unternehmen häufig mit kurzen (dynamischen) Amortisationsperioden. Sofortabschreibung und Verringerung des Kalkulationszinsfußes (Nettozinssatzes) führen aber zu einer schnelleren Wiedergewinnung des investierten Kapitals einschließlich einer internen Verzinsung in Höhe des Kalkulationszinsfußes. Auch dies erhöht die Risikobereitschaft.

Der andere Einwand betrifft die Annahme des vollkommenen Kapitalmarktes. In der Praxis können sich die Unternehmen nicht unbegrenzt verschulden. Es gibt Kreditgrenzen. Wenn Steuern die eigenen Mittel verringern, stellen neue Kredite keine äquivalente Finanzie-

¹² Vgl. D. Cansier: Steuern und Investitionsrisiko, in: D. Cansier, D. Kath (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S. 255 ff.

¹³ Vgl. D. Cansier: Besteuerung von Rohstoffrenten, Berlin 1987, S. 94 ff.

rungsmöglichkeit dar. Eine wichtige Konsequenz ist, daß die Unternehmen häufig auf eigene Mittel angewiesen sind. Wenn diese Mittel nicht ausreichen, unterbleiben an sich rentable Projekte. Der Mechanismus, daß die Unternehmen investieren, bis Grenzproduktivität und Nettozinssatz übereinstimmen, funktioniert nur unvollkommen. Auch die im Ausgangszustand bestehende Struktur wird nicht wieder erreicht, weil die Einkommensteuer die individuellen Finanzierungsverhältnisse ganz unterschiedlich beeinflußt. Die Investitionsentscheidungen hängen nun auch vom Durchschnittssteuersatz – der Belastung des laufenden Gewinns, insbesondere zum Zeitpunkt der Investitionsplanung – ab, und dieser Durchschnittssteuersatz variiert wegen der Steuerprogression. Hinzu kommt die unterschiedliche Bedeutung von Kreditbeschränkungen für die einzelnen Unternehmen.

Fazit

Eine Reihe weiterer Bedenken sind gegen das System vorzubringen. Sofortabschreibungen in Verbindung mit hohen Steuersätzen fördern unwirtschaftliches Verhalten. Man kann nicht davon ausgehen, daß sich die Investoren immer streng vermögensmaximierend verhalten. Wenn sich der Staat mit einem hohen Satz an den Investitionsausgaben beteiligt, vergißt der Investor leicht, daß auch die späteren Erträge hoch besteuert werden. Für manche Investitionen spielen auch soziale Motive und konsumtive Nutzen des Unternehmers eine Rolle. Diese Erträge werden später nicht besteuert. Aus makroökonomischer Sicht ist anzufügen, daß Sofortabschreibungen prozyklisch wirken. Verteilungspolitisch impliziert das System eine Umverteilung der Einkommen zu Lasten der Arbeitnehmer und zugunsten der Unternehmer und oberen Einkommenschichten. Dies hängt einmal zusammen mit der Einführung

der Sofortabschreibung und der Verbesserung des Verlustausgleichs, aber auch mit der Forderung nach Gleichbehandlung von Zinserträgen und einbehaltenen Gewinnen, die bei progressiver Einkommensteuer nur möglich ist, wenn auch für die einbehaltenen Körperschaftsteuergewinne das Anrechnungssystem eingeführt wird. Schließlich widerspricht eine permanente Subventionierung von marginalen und submarginalen Investitionen den Ordnungsprinzipien der Marktwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund erscheint das Mischsystem kaum der geeignete Weg, die Effizienz der Kapitalallokation zu verbessern. Eine gezielte Kompensation der steuerlichen Diskriminierung des Sparens ist auf diese Weise nicht möglich. Das System weist keinen klaren Vorteil auf. Der angestrebte Effekt und die neuen Effizienzeinbußen und zusätzlichen Nachteile stehen in einem fragwürdigen Verhältnis zueinander.

Bleibt also für Cash-flow-Steuern und für das Mischsystem kaum ein vernünftiger Anwendungsbereich in unserem Steuersystem. Das gilt allerdings nur für die allgemeine Unternehmensbesteuerung. Geradezu prädestiniert sind Cash-flow-Steuern für eine andere Aufgabe, und zwar für die Sonderbesteuerung von Renteneinkommen aus der Rohstoffgewinnung¹⁴. Sie belasten ja im Endeffekt nur den Teil des Gewinnes, der den Charakter eines Renteneinkommens hat. Bei den heute üblichen Förderabgaben, insbesondere bei den mengen- und wertbezogenen Abgaben, ist das anders. Die Bemessungsgrundlagen stehen hier in keiner näheren Beziehung zum Rentenelement. Deshalb sind sie mit vielen disincentives verbunden. Cash-flow-Steuern erfüllen im Rohstoffsektor sehr weitgehend das finanzpolitische Ideal einer zugleich gerechten und effizienten Steuer. Die Beispiele, die einige Rohstoffländer mit der Einführung rentenbezogener Abgabensysteme gegeben haben, sollten Schule machen.

¹⁴ Vgl. D. Cansier: Besteuerung von Rohstoffrenten, a.a.O.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)
Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:
 Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB:
Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wunsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.