



Frankfurter Institut

Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Martin Hellwig, Wernhard Möschel
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen

Schriftenreihe: Band 37

© 2000

Frankfurter Institut –
Stiftung Marktwirtschaft und Politik
Kisseleffstr. 10, 61348 Bad Homburg

Telefon (06172) 66470 – Telefax (06172) 22292
e-mail: Institut@Frankfurter-Institut.de
internet: <http://www.Frankfurter-Institut.de>
Vorstand: Gert Dahlmanns

ISBN 3-89015-077-2

Vorbemerkung

In die deutsche Reformlandschaft ist Bewegung gekommen. In solchen Zeiten können auch Reformprojekte, die weniger populär sind und schon lange gewartet haben, ihre Chance erhalten, und man muss sie dann auch nutzen. Zu ihnen gehört die Neuordnung der Besteuerung von Zinsen und anderen Kapitalerträgen. Was gegenwärtig an Steuerreform auf den Weg gebracht ist, greift tief in diese Thematik ein, jedoch ohne sie systematisch anzugehen. Der Kronberger Kreis hat aus diesem Anlass das alte Thema der Kapitaleinkommensbesteuerung im Lichte der gegenwärtigen Reformdiskussion, die andere Schwerpunkte hat, neu erörtert und vertraute Ideen, die auf eine radikale Änderung zielen, daraufhin befragt, welche Reformschritte in die richtige Richtung führen und besonders wichtig erscheinen, auch wenn sie das anzustrebende Idealmodell noch nicht erreichen.

Der Kronberger Kreis hat zu danken für eine Ausarbeitung, die Franz W. Wagner ihm in einem frühen Stadium dieser Studie zur Verfügung gestellt und mit ihm diskutiert hat.

Juni 2000

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Martin Hellwig, Wernhard Möschel
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert
(KRONBERGER KREIS)

Inhalt

I. Auch die Besteuerung von Kapitaleinkommen in Deutschland ist reformbedürftig 7

Die aktuelle Steuerreformdiskussion schenkt der Besteuerung von Kapitalerträgen wenig Aufmerksamkeit – Reform der Kapitalertragsbesteuerung schon aus europapolitischen Gründen unvermeidbar – Die Bedeutung für Ersparnisbildung und für Alterssicherung – Nicht alle Einkunftsarten sind ökonomisch gleich

II. Früchte einer elementaren Besinnung: Die volle Besteuerung von Zinsen und anderen Kapitalerträgen ist fragwürdig 14

Die Zinsbesteuerung ist nicht akzeptiert – Die Zinsbesteuerung ist, so wie sie ist, ungerecht – Das Wichtigste: Auch die fundamentale Rechtfertigung leidet Not – Materiell vergleichbare Ansprüche erfordern steuerliche Gleichbehandlung – Reform der Zinsbesteuerung muss sich in Reform der Unternehmensbesteuerung fortsetzen – Die Verfassung steht einer grundlegenden Neuordnung nicht im Wege

III. Worum es letztlich geht: Steuerliche Gleichbehandlung aller wirtschaftlichen Entscheidungen 22

Intersektorale und intertemporale Neutralität der Besteuerung – Ein Störenfried: Der Dualismus bei der Ermittlung der Einkommen – Als einheitliche Methode kommt nur die Überschussrechnung in Betracht – Cash-flow-Steuer und Steuer auf zinsbereinigte Einkommen ökonomisch gleichwertig – Unter praktischen Gesichtspunkten

punkten ist die Steuer auf zinsbereinigtes Einkommen vorzuziehen – Steuerfreiheit von Zinsen erscheint nicht länger als Privileg – Aber standardisierte Zinsen aufs Eigenkapital müssen einbezogen sein

**IV. Das zunächst Mögliche:
Eine Abgeltungssteuer auf Zinseinkommen
und standardisierte Kapitalerträge** 33

Völlige Steuerfreiheit von Zinsen ist in Europa nirgendwo realisiert – Abgeltungssteuer als Annäherungsschritt – Für einen Steuersatz um zwanzig Prozent – Abgeltungssteuer sowohl auf Zinserträge als auch auf die standardisierte Verzinsung des Eigenkapitals – Auf eine Abgeltungssteuer könnten sich viele verständigen

**V. Die Einpassung der Abgeltungssteuer in die
künftigen Regelungen für die Steuern vom
Einkommen** 43

Variante 1: Es bleibt bei der Vollenrechnung der Körperschaftsteuer – Variante 2: Neue Körperschaftsteuer plus „Halbeinkünfteverfahren“ – Variante 3: Neue Körperschaftsteuer ohne „Halbeinkünfteverfahren“ – Die Frage der Steuerfreiheit körperschaftlicher Veräußerungsgewinne

Zusammenfassung 51

I. Auch die Besteuerung von Kapitaleinkommen in Deutschland ist reformbedürftig

1. Die Bundesregierung hat eine grundlegende Reform der Steuern vom Einkommen initiiert. Die Änderungen betreffen vor allem die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und die Senkung der Steuersätze bei der persönlichen Einkommensteuer sowie die Suche nach einem System der Unternehmensbesteuerung zur Verbesserung des Investitionsstandorts Deutschland. Die aktuelle Diskussion konzentriert sich inzwischen auf die Änderungen zur Unternehmensbesteuerung.

Die aktuelle Steuerreformdiskussion ...

2. Den besonderen Problemen der Besteuerung von Kapitalerträgen wird wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dies ist ein gravierendes Versäumnis. Auch und gerade bei der Besteuerung von Kapitalerträgen besteht Reformbedarf. Der tradierte Ansatz einer Besteuerung der Kapitalerträge als reguläres Einkommen im Wohnsitzland des Anlegers wird durch die internationale Integration der Finanzsysteme unterminiert. Die im Rahmen der Europäischen Union laufenden Diskussionen über Steuerharmonisierung, Abgeltungssteuern, Mitteilungspflichten etc. sind ein Indiz für diese Entwicklung. Spätestens wenn diese Diskussionen zum Abschluss kommen, wird der deutsche Gesetzgeber dafür sorgen müssen, dass das System der Kapitalertragsbesteuerung in Deutschland „europafähig“ wird und nicht etwa die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und deutscher Finanzinstitute im Rahmen der Europäischen Union belastet. Dabei wird zu fragen sein, welches System der Besteuerung von Kapitalerträgen überhaupt zeitgemäß ist.

... schenkt der Besteuerung von Kapitalerträgen wenig Aufmerksamkeit

3. Die an der aktuellen Steuerreformdiskussion Beteiligten – allemal der Normalbürger – mögen an dieser Stelle stöhnen: „Noch ein dicker Brocken!“ und darauf verweisen, dass die schon zur Diskussion stehenden Themen – Steuerbemessungsgrundlage und Steuertarif, System der Unternehmens-

Reform der Kapitalertragsbesteuerung schon aus europapolitischen Gründen unvermeidbar

besteuerung – die in Politik und Medien vorhandene Kapazität zu einer einigermaßen geordneten Reformdiskussion mehr als ausfüllen. Sie mögen auch darauf verweisen, dass eine Sonderbehandlung von Kapitalerträgen nicht zur Grundlinie einer Reform passt, wonach die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer zu verbreitern ist, indem möglichst alle Ausnahmetatbestände abgeschafft werden.

4. Gleichwohl ist es angebracht, die Erfordernisse einer sinnvollen und aus europapolitischen Gründen auf mittlere Sicht unvermeidbaren Reform der Besteuerung von Kapitalerträgen in der aktuellen Reformdiskussion mit zu berücksichtigen. Selbst wenn man die Besteuerung von Kapitalerträgen beim jetzt anstehenden Gesetzgebungsvorhaben weitgehend ausklammern will, sollte man die Erfordernisse der Zukunft im Auge haben. Nur so kann vermieden werden, dass die Reform, die jetzt beschlossen wird, durch die damit verbundene Fixierung von Grundlinien der Besteuerung die später anstehenden Reformen der Besteuerung von Kapitalerträgen erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht.

5. Einige der inzwischen vom Bundestag – noch nicht vom Bundesrat – beschlossenen Reformmaßnahmen betreffen sehr wohl die Besteuerung von Kapitalerträgen, freilich ohne systematisch in diesen Zusammenhang gestellt zu werden. Dies gilt etwa für die Senkung des Körperschaftsteuersatzes in Verbindung mit der Besteuerung von Dividenden zum halben Einkommensteuersatz bei gleichzeitiger Aufhebung der seit 1977 praktizierten Anrechnung der Körperschaftsteuer auf die persönliche Einkommensteuer des Aktionärs. Es gilt für die Entscheidung, Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen bei Kapitalgesellschaften von der Steuer zu befreien, bei Personengesellschaften dagegen nicht. Es gilt schließlich für das Vorhaben, den Personengesellschaften die Option zu geben, sich wie Kapitalgesellschaften besteuern zu lassen, damit sie in den Genuss des niedrigeren Körperschaftsteuersatzes kommen.

6. Wichtiger noch als diese Einzelaspekte der gegenwärtigen Diskussion ist die grundlegende Frage, welche Rolle die Besteuerung von Kapitalerträgen im System der Einkommensbesteuerung langfristig überhaupt spielen soll. Die Bedeutung dieser Frage kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Von der Besteuerung der Kapitalerträge hängt es ab, wie attraktiv es für den Einzelnen ist, Ersparnisse zu bilden und für produktive Investitionen zur Verfügung zu stellen. Dies wiederum hat Einfluss auf Produktion und Beschäftigung, die ja immer auch den Einsatz von Kapital erfordern. Zudem hängen viele Arbeitsplätze davon ab, dass Ausländer und ausländische Unternehmen Direktinvestitionen in Deutschland attraktiv finden. Die extrem hohe steuerliche Belastung thesaurierter Gewinne und die beträchtliche Belastung auch der ausgeschütteten Gewinne körperschaftsteuerpflichtiger Unternehmen, die für Ausländer zumeist eine definitive Belastung ist, hat seit langem als Standortnachteil gewirkt.

7. Der Zusammenhang von persönlicher Ersparnisbildung, produktiven Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen ist dort besonders eng, wo ein persönlich haftender Unternehmer sein Einkommen – sei es als Unternehmerlohn, sei es als Gewinn – aus dem Unternehmen bezieht und seine Ersparnisse unmittelbar wieder im Unternehmen investiert. Die Besteuerung von Kapitalerträgen bei Personengesellschaften beeinflusst nicht nur die Attraktivität dieser Form von Ersparnisbildung des Unternehmers, sondern letztlich auch die Attraktivität der Unternehmerexistenz überhaupt. Dies wiederum betrifft die Entwicklungsdynamik der Volkswirtschaft insgesamt, hängt diese doch in vielem davon ab, dass Menschen bereit sind, sich als Unternehmer mit ihrer Arbeitskraft und den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln für Neuentwicklungen einzusetzen.

8. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist der Einfluss der Besteuerung von Kapitalerträgen auf die Ersparnisbildung auch von Bedeutung für den Erhalt der Funktionsfähig-

**Die Bedeutung
für Ersparnis-
bildung ...**

**... und für
Alterssiche-
rung**

keit der Alterssicherung. Bislang beruht das System der Alterssicherung in Deutschland darauf, dass Renten und Pensionen weit überwiegend über Umlagen aus dem laufenden Einkommen der arbeitenden Generation finanziert werden. Jeder weiß, dass dieses System in seiner überkommenen Form nicht aufrechterhalten werden kann, wenn etwa ab 2015 der Anteil der Rentner an der Bevölkerung dramatisch ansteigt. Inzwischen wird geprüft, wie das Rentensystem ergänzt werden kann durch private Ersparnisbildung zur Altersvorsorge. In dem Maße, in dem private Ersparnisse aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – ein durch diese Ersparnisse finanzierter Bestand an Realkapital oder eine Forderung gegen das Ausland – zur Finanzierung der Versorgung im Alter zur Verfügung stehen, kann das Umlagesystem entlastet werden, so dass die Folgen der demografischen Verschiebung weniger dramatisch ausfallen, als es sonst zu befürchten wäre. Ob und inwiefern eine Ergänzung des Umlagesystems durch ein System der privaten Ersparnisbildung politisch akzeptabel und wirtschaftlich erfolgreich sein wird, hängt auch wieder davon ab, wie die Kapitalerträge dieser Ersparnisbildung besteuert werden.

**Nicht alle
Einkunftsarten
sind ökonomisch gleich**

9. Um den spezifischen Problemen der Besteuerung von Kapitalerträgen Rechnung zu tragen, muss man sich von der Vorstellung lösen, Kapitalerträge seien in derselben Weise „Einkommen“ wie Einkünfte aus selbständiger oder unselbständiger Arbeit, auch von der Vorstellung, die Besteuerung von Kapitalerträgen sei wirtschaftlich gleich zu beurteilen wie die Besteuerung von Arbeitseinkommen. Im tradierten System der Einkommensbesteuerung in Deutschland werden Kapitalerträge, Gewinneinkünfte, Einkünfte aus selbständiger und aus unselbständiger Arbeit usw. in einer Gesamtgröße zusammengefasst und einer einheitlichen Besteuerung unterworfen. Dass es sich bei der Besteuerung der verschiedenen Einkommensarten um wirtschaftlich sehr unterschiedliche Vorgänge handelt, wird im konzeptionellen Ansatz vernachlässigt und erst in der praktischen Umsetzung, gleichsam durch die Hintertür, berücksichtigt, indem man be-

stimmte Formen von Kapitalerträgen nicht erfasst oder durch Sonderregeln von der Steuer freistellt. Dies allerdings führt zu einer Diskriminierung zwischen den Erträgen auf verschiedene Arten von Anlagen, etwa auf Schuldtitel und auf Unternehmensanteile. Die im Grundsätzlichen angestrebte Einheitlichkeit der Besteuerung wird dabei verfehlt. Eine grundlegende Reform, die den gegebenen Unterschieden zwischen Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen Rechnung trüge, böte die Chance, bei der Besteuerung von Kapitaleinkommen den Wildwuchs vielfältiger Investitionsförderung und partieller steuerlicher Freistellungen durch eine saubere allgemeine Regelung zu ersetzen.

10. Manche europäische Staaten sind uns in der Reformdiskussion voraus, auch in den Reformentscheidungen. Sie haben sich von der einheitlichen Behandlung der Einkommen gelöst und aus Gründen der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit die Besteuerung der Kapitaleinkünfte gegenüber der Besteuerung der Einkünfte aus selbständiger und unselbständiger Arbeit reduziert. Eine solche Maßnahme ist verteilungspolitisch jeweils heftig umstritten, doch ist der Widerstand nicht unüberwindbar. Das hat sich bemerkenswerterweise gerade in den skandinavischen Ländern gezeigt. Jahrzehnte hindurch galten diese Länder geradezu als Verkörperung der Idee des Wohlfahrtsstaats mit rein verteilungspolitisch ausgerichteter Steuerpolitik. Inzwischen hat sich dort die Bedeutung der Verteilungsfragen für die Steuerpolitik geändert, da die alten Gesetze sich als ineffizient erwiesen haben. Der Neuorientierung der Steuersysteme war eine ausgiebige Diskussion über die ökonomischen Wirkungen der Besteuerung auf Wachstum und Beschäftigung vorausgegangen. Verteilungsfragen waren bei den Reformen stets präsent, aber auch die Einsicht, dass Verteilungsprobleme leichter zu lösen sind, wenn sich die Investitionsbereitschaft verbessert. Man zielte vor allem darauf ab, die Investitionen steuerlich zu entlasten, weil dies zu mehr Beschäftigung führen würde.

11. Eine grundlegende Reform der Besteuerung von Kapitaleinkünften ist in Deutschland für die Politik lange Jahre kein Thema gewesen. Ganz anders in Österreich: Dort werden Zinseinkünfte heute an der Quelle mit einer Abgeltungssteuer als Definitivsteuer in Höhe von 25 Prozent belastet. Das österreichische Beispiel dient in Deutschland vielen inzwischen als Vorbild. Im politischen Prozess allerdings – und gegen den Rat der meisten Fachleute – wird die Trennung zwischen betrieblicher (Investitions-) Sphäre und privater (Kapitalgeber-)Sphäre in Deutschland noch immer viel wichtiger genommen („einbehaltener“ versus „ausgeschütteter“ Gewinn) als die Trennung zwischen Arbeitseinkünften und Kapitaleinkünften („dual income tax“).

12. Die Erörterung der Ziele einer Reform, die von allen akzeptiert werden soll, muss an der erneuten Besinnung darauf, was Einkommen ist, anknüpfen. Wer dafür plädiert, dass Kapitaleinkünfte steuerlich anders behandelt werden sollen als andere Einkünfte, schuldet dafür eine Erklärung. Schließlich geht der Tenor der allgemeinen steuerpolitischen Diskussion dahin, Steuerbemessungsgrundlagen zu verbreitern und Steuervergünstigungen abzuschaffen. Die Verringerung oder gar Abschaffung der Besteuerung von Kapitaleinkünften bedarf einer besonderen Begründung, etwa derart, dass man auf diese Weise die Effizienz verbessert oder mehr Gerechtigkeit erzielt. Dass letzteres überhaupt möglich sein soll, mag irritieren. Es erscheint ungerecht, wenn bestimmte Einkünfte bei der Besteuerung besonders behandelt werden sollen, doch was sind Einkünfte im Sinne der Besteuerungsidee, die die Einkommensbesteuerung regieren soll? Gewiss sind Zinsen und andere Kapitaleinkünfte nach deutschem Rechtsverständnis Bestandteile des zu versteuernden Einkommens. Aber nicht alles, was das Gesetz als „Einkommen“ spezifiziert, ist ökonomisch in gleicher Weise zu beurteilen. Es wäre nicht das erste Mal, dass seit langem geltendes Recht den wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht angemessen ist und zu materiell unerwünschten Ergebnissen führt.

13. Viel banaler ist die Frage nach der Durchsetzbarkeit der Besteuerung von Kapitaleinkünften. Die früheren Erwartungen des Finanzministeriums, das Steueraufkommen durch eine Zinsabschlagsteuer steigern zu können, haben sich in den letzten Jahren nicht erfüllt. Offensichtlich ist die Bereitschaft der Steuerpflichtigen, die Zinsen besteuern zu lassen, geringer als erwartet, und die Möglichkeiten, sich dem Zugriff des Fiskus zu entziehen, sind groß. Durch die neuen Kommunikationsmöglichkeiten sind die damit verbundenen Transaktionskosten kräftig gesunken, so dass private und institutionelle Anleger viel größere Ausweichmöglichkeiten haben als früher. Bei einem Ausweichen innerhalb des europäischen Währungsraums kommt hinzu, dass man sich auch nicht mehr um Wechselkursrisiken kümmern muss.

II. Früchte einer elementaren Besinnung: Die volle Besteuerung von Zinsen und anderen Kapitalerträgen ist fragwürdig

Die Zinsbe- steuerung ist nicht akzep- tiert

14. Vorab ist zu fragen, wie gut die wirtschaftlichen oder rechtlichen Gründe sind, Zinsen und andere Kapitaleinkommen überhaupt zu besteuern. Gegen eine Besteuerung gibt es viele Argumente, schlagkräftige und weniger schlagkräftige.

Die Reihe beginnt mit einer schlichten Feststellung. Die Besteuerung von Zinsen hat bei den Steuerpflichtigen seit eh und je nur geringe Zustimmung gefunden. Der Gesetzgeber hat auch sehr lange gebraucht, seinem Besteuerungsanspruch in der Breite Nachdruck zu verleihen, und als er es versuchte, tat er es nicht sehr wirksam. Weder das Zögern noch der Mangel an Konsequenz haben der Vorstellung gedient, dass es legitim sei, Zinsen zu besteuern.

Die Lücke, die zwischen der formellen Steuerpflicht und deren Durchsetzung über Jahrzehnte hinweg klaffte, war einfach zu groß. Das Bankgeheimnis erschwerte die effektive Zinsbesteuerung ebenfalls. Dessen rechtliche Qualität wurde zwar im Lauf der Zeit verwässert, doch sind bislang Kontrollmitteilungen der bei einer Bankenprüfung festgestellten Zinszahlungen eher die Ausnahme geblieben. Es ist nicht einmal auszuschließen, dass in weiten Kreisen der Bevölkerung Unkenntnis hinsichtlich der Steuerpflicht bestand. Erst 1989 wurden die Kreditinstitute verpflichtet, die Sparer auf die Steuerpflichtigkeit von Zinsen hinzuweisen: „Zinsen sind einkommensteuerpflichtig“ heißt es in den entsprechenden Bankmitteilungen.

Das damals begonnene Quellensteuerexperiment wurde von der Bundesregierung bereits nach sechs Monaten beendet. Mehrere empirische Untersuchungen belegen, dass es mit der Einführung der Quellenabzugssteuer zu einem Anstieg des deutschen Zinsniveaus kam. Die einige Jahre später,

1993, eingeführte „Zinsabschlagsteuer“ war eine Antwort auf das Zinsbesteuerungsurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1991. Das Verfassungsgericht hatte angeordnet, dass dem Gleichheitsgrundsatz zufolge die Steuerpflichtigen durch ein „Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleich belastet werden“ müssten, und dass die Gleichheit der Besteuerung hinsichtlich des tatsächlichen Besteuerungserfolges gewährleistet sein müsse. Erst die Feststellung des Gerichts, dass die ungleichmäßige Durchsetzung des Besteuerungsanspruchs durch den Gesetzgeber dazu geeignet sein könnte, diesen Anspruch selbst als verfassungswidrig erscheinen zu lassen, ist als ausschlaggebend für die Einführung der Zinsabschlagsteuer angesehen worden. Wohlgeachtet, dass Verfassungsgericht hatte nicht die Zinsbesteuerung als solche gefordert, sondern lediglich die Durchsetzung einer Steuerpflicht, die gesetzlich dekretiert ist.

15. Aber auch wenn man von der Lückenhaftigkeit bei der Durchsetzung der gegebenen Steuerpflicht absieht, bleiben große Akzeptanzprobleme, und zwar aufgrund der Lückenhaftigkeit eben dieser Steuerpflicht. Ja, diese Lückenhaftigkeit lässt das ganze System ungerecht werden. Willkürlich erscheint, wie der Gesetzgeber Kapitaleinkommen im einen Fall uneingeschränkt steuerpflichtig gemacht hat, im anderen gar nicht oder sehr eingeschränkt. Das beginnt bei den Freigrenzen für Zinseinkommen, für die es keine steuersystematische Begründung gibt. Es setzt sich fort mit der Privilegierung des Lebensversicherungssparens. Dass die wichtigste Form der kollektiven Altersvorsorge, die Rentenversicherung, sogar doppelt begünstigt wird – nämlich bei der Beitragszahlung zum Aufbau des späteren Rentenanspruchs und beim Bezug der Rente selbst –, wird demnächst immerhin Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sein. Vervollständigt wird die Bevorzugung der kollektiven gegenüber individuellen Formen der Altersvorsorge durch eine weitgehende Steuerfreiheit des Aufbaus von Ansprüchen auf Betriebsrenten. Notabene, man muss nichts gegen ein steuerfreies Sparen zur Altersvorsorge haben, es

Die Zinsbesteuerung ist, so wie sie ist, ungerecht

Das Wichtigste: Auch die fundamentale Rechtfertigung leidet Not

ist die Selektivität, die stört. Sie stellt überdies die Legitimität des Normalanspruchs auf Besteuerung der Vermögenseinkommen infrage.

16. Ein nicht nur die Akzeptanz und die Gerechtigkeit der Besteuerung betreffendes, sondern auf den sachlichen Kern der Besteuerungsidee überhaupt zielendes Argument liegt in der Klage, dass die Besteuerung von Zinsen im Grunde eine Doppelbesteuerung darstelle. Die Vermögensposition, aus der die Zinserträge fließen, wurde in der Regel bereits bei deren Entstehung als (gespartes) Einkommen versteuert. Die Zinsen sind Nutzen aus der Einkommensverwendung, so wie jemand, der ein dauerhaftes Konsumgut erwirbt, daraus regelmäßig ebenfalls einen dauerhaften Nutzen zieht; dieser ist aber vor abermaligem Zugriff des Fiskus sicher. Es kann zwar vorkommen, dass das Einkommen, aus dem eine Vermögensposition gebildet wurde, nicht der Besteuerung unterlegen hat; insoweit könnte dann von Doppelbesteuerung keine Rede sein. Aber die Begründung für eine Nichtbesteuerung beim Entstehen einer Vermögensposition wäre dort zu überprüfen. Und wenn die Begründung gut ist, besteht auch kein Anlass für eine gleichsam nachholende Besteuerung beim Anfall von Zinserträgen; ist die Begründung jedoch unzureichend, so korrigiere man den Fehler an seinem Ursprung.

17. Man muss darüber hinaus sehen, dass der Nominalzinsatz nur zum Teil einen realen Vermögenszuwachs darstellt, der andere Teil ist Inflationsausgleich. Was wir als Einkommen messen, soll steuerliche Leistungsfähigkeit – im Sinne eines Gewinns an Konsumpotenzial – anzeigen. Also darf man bei der Messung des Einkommens Inflation nicht ignorieren. Bei einem Zinsniveau von vier Prozent und einem Kaufkraftverlust des Vermögens von zwei Prozent würde eine Einkommensteuer, mit der der Staat die Hälfte des als Einkommen Veranschlagten an sich zieht, bedeuten, dass Inflation und Besteuerung den Realzins vollständig aufzehren – wenn man bei der Messung des Einkommens der Inflation nicht Rechnung trägt. Ein Gewinn an Konsumpotenzial wäre

nicht mehr gegeben. Dass dies nicht in Ordnung ist, trennt Befürworter und Gegner der Zinsbesteuerung nicht. Auch die Befürworter verteidigen es vom Ergebnis her nicht.

18. Die Bereitschaft der Menschen, Einkommensteile zu sparen, wird durch jede steuerbedingte Verringerung der realen Nettoverzinsung beeinträchtigt. In jeder Form der Zinsbesteuerung liegt ein Anreiz, Einkommen sofort zu konsumieren – oder gar nicht erst unter Mühen zu erzielen, und soweit doch, jedenfalls aufs Sparen zu verzichten. Es trifft zwar zu, dass es im Grunde keine ergiebige Steuer gibt, aus der nicht eine unerwünschte Beeinträchtigung der Anreize zum Einkommenserwerb erwächst. Aber erstens ist dies kein Argument gegen die Besorgnis besonders großer Anreizfehler überall dort, wo der Fiskus doppelt zugreift, in diesem Falle bei der Einkommensentstehung *und* bei (den Erträgen) der Einkommensverwendung. Diese Besorgnis trägt ja das Argument, es handele sich hier um eine Doppelbesteuerung. Und zweitens gibt es inzwischen recht gründliche empirische Studien, die belegen, dass die wachstumsschädliche steuerliche Belastung der Kapitalbildung volkswirtschaftlich – was den Wohlstandsverlust anbelangt – viel schwerer wiegt als die allgemeine Schwächung des Anreizes zum Einkommenserwerb, die selbst eine reine Konsumsteuer mit sich bringt.

19. Wie bereits erwähnt, ist der Gesetzgeber schon immer davon ausgegangen, dass das Vorsorgesparen steuerlich zu entlasten sei. Für die als „Altersvorsorge“ anerkannten Sparformen gibt es vielfältige steuerliche Privilegien. Doch der Privilegienschwengel, der dabei entstanden ist, hat kein gerechtes System geschaffen. Er führt zudem in hohem Maße zu Ineffizienz.

Bei Lebensversicherungsverträgen mit einer Vertragslaufzeit von mindestens zwölf Jahren sind Zinsen ausdrücklich steuerfrei gestellt. De facto hat der Sparer allerdings wenig davon, denn die Vertriebskosten der Lebensversicherungen und die bei der Vermögensverwaltung anfallenden Kosten

**Materiell
vergleichbare
Ansprüche
erfordern
steuerliche
Gleichbehand-
lung**

brauchen die Steuervergünstigung zu einem guten Teil auf. Umso weniger ist einzusehen, dass eigenverantwortlich verwaltete Sparformen gegenüber kollektiven Formen der Ersparnisverwaltung steuerlich benachteiligt werden.

Dies betrifft auch die gewinnmindernde Bildung von Pensionsrückstellungen für Direktzusagen von Versorgungsleistungen an Arbeitnehmer. Die Ansammlung der Mittel für die „vertagte Entlohnung“ der Arbeitnehmer wird beim Arbeitgeber durch die Bildung von Rückstellungen steuerfrei gehalten. Die diesen Rückstellungen korrespondierenden Versorgungsansprüche (Anwartschaften) werden hingegen rechtlich nicht als zu versteuerndes Einkommen qualifiziert. Erst der Zufluss einer Pension beim Beschäftigten ist zu versteuern. So können die Leistungsverpflichtungen bis zur Auszahlung steuerfrei angesammelt werden.

Wer eine durchgängige Zinsbesteuerung befürwortet, müsste die steuerliche Vergünstigung von bestimmten Formen der Altersvorsorge ebenfalls hinterfragen. Der Zuwachs von Versorgungsansprüchen aus Direktzusagen an Arbeitnehmer wäre dann als Vermögensmehrung zu versteuern; das würde den steuerlichen Reiz dieser Form der Altersvorsorge beseitigen. Jedenfalls kann es nicht die unterschiedliche institutionelle Form der Vermögensmehrung sein, an der festgemacht wird, ob steuerliches „Einkommen“ entsteht oder nicht.

Freilich, noch einmal: Die Steuerfreiheit des Vorsorgesparens muss gar nicht infrage gestellt werden. Tut man es nicht, sollte sie aber nicht allein für die Ansammlung von Kollektivvermögen vorgesehen werden, sondern auch dem Sparer zuteil werden, der Vorsorge individuell organisiert, was heißen würde: über die gegenwärtigen Freibeträge hinaus. Zudem stellt sich die Frage, weshalb andere Vermögenszuwächse, die nur vordergründig nichts mit Altersversorgung zu tun haben, im Übrigen aber ökonomisch gleichwertig erscheinen, steuerlich abweichend behandelt werden sollen. Materi-

ell vergleichbare Ansprüche sollten nicht unterschiedlich der Steuer unterworfen werden, nur weil sie in zivilrechtlich verschiedenen Formen anfallen. Das ist ein Gebot steuerlicher Gleichbehandlung.

20. Ihm zu folgen heißt allerdings, sich weit über die Neuordnung der Zinsbesteuerung hinaus führen zu lassen. Gegenwärtiges Konsumpotenzial in künftigen Mehrkonsum zu transformieren, den man im Alter nötig hat, dafür kann man neben festverzinslichen Anlagen selbstverständlich auch – risikobehaftete – Kapitalanlagen in Form von Unternehmensinvestitionen nutzen. Unabhängig davon, ob sich der Investor für eine Anlage mit Restansprüchen an den Investitionsertrag – Gewinnen – oder für eine Anlage mit Festansprüchen – Zinsen – entscheidet, stets handelt es sich um den Verzicht auf sofortigen Konsum im Tausch gegen späteren und nicht um Wesensunterschiede. Daher sollten sie, was das Entgelt für die Vertagung des Konsums angeht, steuerlich die gleiche Behandlung erfahren.

21. Bei jeder Investitionsrechnung werden Investitionsobjekte an einer Alternativverzinsung gemessen. Dabei sind immer auch die steuerlichen Umstände relevant. Über die Besteuerung oder Nichtbesteuerung von Kapitalerträgen wird also das Investitionsverhalten der Unternehmen mitbestimmt. Bleiben die Erträge einer Anlage, die Investoren als Vergleichsbasis für Investitionen dient, unbesteuert, so werden die Renditeanforderungen an die normalbesteuerten Investitionen verschärft. Dies gilt etwa, wenn am internationalen Kapitalmarkt erzielbare Zinsen der Besteuerung im Inland entzogen werden können. Die Steuerfreiheit einer Alternativrendite wirkt dann wie eine Investitionsbremse – mit nachteiligen Folgen für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Daher muss bei der Reform der Unternehmensbesteuerung der Reformbedarf bei der Zinsbesteuerung von vornherein mitbedacht werden.

**Reform der
Zinsbesteuerung muss sich
in Reform der
Unternehmensbesteuerung
fortsetzen**

22. Wichtiger als die Frage, was man besteuern möchte, ist oft die Frage, was man besteuern kann. Finanzanlagen sind dank der modernen Kommunikationstechniken und der drastisch gesunkenen Transaktionskosten über Ländergrenzen hinweg außerordentlich beweglich geworden. Das unterscheidet sie von anderen Einkunftsarten. Die Akteure an den Finanzmärkten können auf internationale Unterschiede in der Zinsbesteuerung schnell reagieren, und sie tun es auch, wie sich bei Einführung der „Quellensteuer“ (1989) und des Zinsabschlags (1993) gezeigt hat. Man kann versuchen, die Zinsbesteuerung mit Fahndungsmaßnahmen durchzusetzen, aber dadurch werden bei den Ermittlungsbehörden in großem Umfang Ressourcen gebunden, ohne Erfolgsgarantie. Da es auch für die Ausdehnung der Steuerfahndung Grenzen gibt, führt dies faktisch dazu, dass der Fiskus dann seinen Anspruch an anderer Stelle nicht durchsetzen kann und dementsprechend dort Einnahmehausfälle hinnehmen muss. Das steht der Durchsetzung einer uneingeschränkten Normalbesteuerung bei den Kapitalerträgen im Wege.

Ein System von Kontrollmitteilungen, das die Durchsetzung der Besteuerungsansprüche von der hohen Mobilität des Kapitals lösen und stattdessen mit der geringen Mobilität der Kapitalanleger verknüpfen soll, könnte die strategische Schwäche der Finanzbehörden nur beseitigen, wenn es lückenlos wäre, und zwar im Prinzip weltweit. Das ist vorläufig nicht zu sehen und kann auch durch Beschlüsse des Ministerrats der Europäischen Union nicht herbeigeführt werden. So tut man besser daran, sich auf den Wettbewerb der Steuersysteme einzulassen und ihn mit einer vernünftigen Steuerreform zu bestehen.

23. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Zinsbesteuerung enthält eine klare Botschaft: Gesamtwirtschaftliche Argumente gegen eine (volle) Besteuerung von Zinsen sind kein Grund, auf die Durchsetzung der im Gesetz festgelegten Pflicht zur Versteuerung von Zinsen zu verzichten. Der Gesetzgeber darf jedoch diese Pflicht zurückschrauben;

es ist ihm anheim gestellt „die Besteuerung der Kapitaleinkünfte auf die gesamtwirtschaftlichen Anforderungen an das Kapitalvermögen auszurichten“ und entsprechend zu differenzieren. Die „Geldwertabhängigkeit“ des Kapitalvermögens sowie die „Kapitalbildung als Quelle der Altersversorgung“ oder als „sonstige existenzsichernde Versorgungsgrundlage“ dürfen gesondert gewürdigt werden. Auch ist der Gesetzgeber nicht daran gehindert, eine Definitivsteuer in Form einer Abgeltungssteuer einzuführen, mit der die Steuerpflichtigen Zinseinkünfte unabhängig von der Einkommensteuerprogression endgültig versteuern. Anders gewendet: Der Gesetzgeber hat es in der Hand, wie er die Kapitalertragsbesteuerung regelt, und er kann anders verfahren, als es gegenwärtig vorgesehen ist. Streng genommen könnte der Gesetzgeber auf die Besteuerung von Kapitalerträgen ganz verzichten, nur eben nicht auf die Durchsetzung einer einmal dekretierten Steuerpflicht. Bei der Reform der Zinsbesteuerung können daher ökonomische Argumente in sehr weiter Hinsicht den Ausschlag geben; die Verfassung bindet den Gesetzgeber an das bislang geltende System nicht.

Die Verfassung steht einer grundlegenden Neuordnung nicht im Wege

III. Worum es letztlich geht: Steuerliche Gleichbehandlung aller wirtschaftlichen Entscheidungen

Intersektorale und intertem- porale Neutra- lität der Besteuerung

24. Von allem bisher Erörterten sei das Wichtigste in den Vordergrund gerückt. Ob und in welchem Maße Zinseinkünfte besteuert werden sollen, ist in ökonomischer Sicht vor allem danach zu beurteilen, wie die Investitionsbereitschaft und das Sparverhalten beeinflusst werden. Die Frage ist weniger, ob das Investieren und das Sparen steuerlich angereizt werden sollen oder nicht, sondern vielmehr wie sichergestellt werden kann, dass die Besteuerung diesbezüglich neutral wirkt. Neutral ist eine Besteuerung, die wirtschaftliche Entscheidungen unbeeinflusst lässt, also weder in der einen noch in der anderen Richtung Anreize setzt. Der günstigste Fall wäre der, dass weder die Entscheidung, wieviel Einkommen sich einer zu verdienen vornimmt, noch die Entscheidung, wie er es zu erzielen trachtet, noch die Entscheidung – und auf sie kommt es hier besonders an –, wann er sein Einkommen für letzte Zwecke wie den Konsum verwendet, durch die Besteuerung beeinflusst wird (vgl. Kronberger Kreis: „Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt“, 1996, S. 11 ff.). Bezüglich der beiden letzten Aspekte spricht man auch von intersektoraler und von intertemporaler Neutralität der Besteuerung.

Ein Stören- fried: Der Dualismus bei der Ermitt- lung der Einkommen

25. Der vermutlich utopischen Forderung nach vollständiger Neutralität der Besteuerung wird oft die Forderung übergeordnet, dass alle Einkommen unabhängig von der Quelle gleich besteuert werden sollten. Das setzt voraus, dass Einkommen darüber besteht, was als „Einkommen“ zu betrachten ist und wie diese Größe zu ermitteln ist.

In der Praxis der Einkommensbesteuerung wird das zu versteuernde Einkommen durch die Anwendung bestimmter Rechenregeln ermittelt. Diese sind freilich nicht für alle Einkommensarten dieselben. So werden Gewinneinkünfte

als buchmäßiger Saldo aus einem Vergleich von Vermögen zu Ende und zu Beginn der Veranlagungsperiode ermittelt, Einkünfte aus Kapitalvermögen oder unselbständiger Arbeit dagegen als Überschüsse von Einnahmen über berücksichtigungsfähige Ausgaben. Auch die Kriterien für die Abzugsfähigkeit von Ausgaben variieren von Einkommensart zu Einkommensart. In den Unterschieden der steuerrechtlichen Einkommensermittlung, insbesondere im Nebeneinander von Vermögensvergleich einerseits und Überschussrechnung andererseits, liegt ein Grundproblem bei der Forderung, dass alle Einkommen gleich zu besteuern seien. Denn was sich bei einem Vermögensvergleich als Einkommen ergibt, bleibt unter Umständen bei einer Überschussrechnung teilweise steuerfrei und umgekehrt.

26. Die Unterschiede der Regeln für die Einkommensermittlung verletzen regelmäßig auch die intersektorale Neutralität der Besteuerung. So können sie bewirken, dass bei der Wahl zwischen einer Kapitalanlage am Markt und einer Kapitalanlage im eigenen Betrieb eine Alternative mit zunächst niedrigerem Ertrag den Steuerpflichtigen nach Steuern besser stellt als eine Alternative mit zunächst höherem Ertrag; so werden die Anreize für die Wahl zwischen verschiedenen Arten der Einkommenserzielung verzerrt.

27. Die Unterschiede in den Regeln für die Einkommensermittlung bei verschiedenen Einkommensarten gehen teilweise auf einen gewissen Pragmatismus bei der Erhebung der Steuer zurück, teilweise aber auch auf grundsätzliche begriffliche Schwierigkeiten bei der Fixierung dessen, was als „Einkommen“ eines Veranlagungszeitraums zu betrachten ist. Dass es solche Schwierigkeiten gibt, mag auf den ersten Blick überraschen, gibt es doch schon seit Adam Smith die Vorstellung vom Einkommen einer Periode als dem Betrag, den man maximal für Konsumzwecke verwenden könnte, ohne das Vermögen anzugreifen zu müssen. Bei dieser Vorstellung ist nicht klar, was es genau heißt, „das Vermögen nicht anzugreifen“. Eine Klarstellung erfordert eine genaue Spezi-

fizierung der Dinge, die als Teile des „Vermögens“ zu berücksichtigen sind, und der Bewertungen, mit denen diese Dinge in die Vermögensrechnung eingehen. Hierfür gibt es keine allgemeinen Kriterien; die in der Praxis verwandten Verfahren sind in wesentlichen Punkten willkürlich – und führen zu willkürlichen Unterschieden in der steuerlichen Behandlung verschiedener Arten von Einkommen.

28. Die Vorstellung vom Einkommen als dem Betrag, den man maximal für Konsumzwecke verwenden könnte, ohne das Vermögen angreifen zu müssen, legt es nahe, dass man die Höhe des Einkommens mit der Methode des Vermögensvergleichs ermittelt. Würde man dies für *alle* Einkommensarten tun, so könnte man die Forderung, dass „alle Einkünfte“ gleich besteuert werden, mit Inhalt füllen und darüber hinaus auch intersektorale Neutralität erreichen. Intertemporale Neutralität – Neutralität bezüglich zeitlich unterschiedlicher Einkommensverwendung, also Sparen/Investieren und Konsumieren – gäbe es aber auch dann nicht, da jede Zinsbesteuerung zwangsläufig die intertemporale Neutralität verletzt (es sei denn man hat zuvor die Ersparnisbildung steuerfrei gestellt).

Aus praktischen Gründen scheidet eine einheitliche Anwendung der Methode des Vermögensvergleichs allerdings aus. Diese müsste sowohl die Arbeitseinkünfte als auch die Kapitaleinkünfte erfassen. Die Arbeitskraft, die als „Vermögensgegenstand“ keinen „Marktwert“ hat, müsste entsprechend dem Ertragswert zukünftiger Lohneinkommen bewertet werden, um eine gewisse Vergleichbarkeit des „Humankapitals“ zum Sachvermögen herzustellen. Das lässt sich praktisch nicht durchführen. Insofern ist die Anwendung einer Überschussrechnung bei Arbeitseinkommen wohl unvermeidlich.

29. Indem man die Methode des Vermögensvergleichs für Arbeitseinkommen verwirft, stellt man allerdings den oben skizzierten Einkommensbegriff selbst infrage. Würde man Arbeitseinkommen durch die Methode des Vermögensver-

gleichs mit Ertragswertschätzungen ermitteln, so ergäben sich fast durchweg niedrigere Werte als bei der in der Praxis angewandten Überschussrechnung. Die Differenz entspräche dem Umstand, dass Arbeitseinkommen nur bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erzielt werden. Von einem gewissen Alter an sinkt das „Humankapital“ Jahr für Jahr, da der Zeitpunkt der Pensionierung immer näher rückt. Soweit die empfangenen Löhne und Gehälter dazu dienen, Vorsorge für das Alter zu treffen, handelt es sich nicht um einen echten Vermögenszuwachs, sondern um eine „Vermögensumschichtung“ von „Humankapital“ in Finanzanlagen, dies zumindest solange wir „Vermögen“ als Maß für potenziell finanzierbaren Lebensstandard betrachten und auch die Vorstellung vom Einkommen als einem Betrag, den man maximal für Konsumzwecke verwenden könnte, ohne „das Vermögen angreifen“ zu müssen, entsprechend präzisieren.

30. Als *einheitliche* Methode zur Ermittlung aller Einkünfte kommt nur eine Überschussrechnung, Einnahmen minus laufende Ausgaben (für Erwerbszwecke), in Betracht, wobei die Investitionen im Sinne einer Sofortabschreibung bei den laufenden Ausgaben mit zu berücksichtigen wären. Die Ermittlung des so spezifizierten Cash-flow ist einfach, weil sie keine Bewertungsprobleme aufwirft und man auch nicht über Rückstellungen zu streiten braucht. Rein äußerlich unterliegen auch die Zinseinkünfte der Besteuerung, doch zugleich kommt es zu einer äquivalenten Entlastung, weil alle investiven Ausgaben die Steuerbasis mindern.

Als einheitliche Methode kommt nur die Überschussrechnung in Betracht

Für den Bereich der Unternehmensbesteuerung wird die so spezifizierte Cash-flow-Steuer seit langem als geeignete Form der Körperschaftsteuer vorgeschlagen. Finanzwissenschaftler und Betriebswirte sehen in ihr eine Möglichkeit, die vielfältigen Formen der Willkür bei der Kapitalbewertung und bei den Regeln für Abschreibungen und Rückstellungen zu vermeiden, die die Praxis der Unternehmensbesteuerung beherrschen.

**Cash-flow-
Steuer und
Steuer auf
zinsbereinig-
tes Einkom-
men ökonomisch gleich-
wertig**

In dem hier zur Diskussion stehenden Kontext der allgemeinen Einkommensbesteuerung würde die einheitliche Anwendung der Überschussrechnung auf alle Einkommensarten dazu verhelfen, dass die Vernachlässigung des „Vermögensverbrauchs“ beim „Humankapital“ teilweise kompensiert wird. Die Benachteiligung der Arbeitseinkommen, die daher rührt, dass bei ihnen eine Vermögensvergleichsrechnung nicht praktikabel ist, fällt weniger ins Gewicht, wenn der Aufbau von Ersparnissen, insbesondere von Ersparnissen zur Altersvorsorge, die Steuerbasis mindert.

31. Der Cash-flow-Besteuerung ökonomisch gleichwertig und unter Umständen noch einfacher ist die Besteuerung, wenn die Kapitalerträge in Höhe einer normalen Verzinsung auf das eingesetzte Kapital (standardisierte Kapitalerträge) steuerfrei gestellt und zugleich die investiven Ausgaben nicht von der Steuer abgesetzt werden. Jeder kennt inzwischen die beiden Alternativen aus der Diskussion über die künftige steuerliche Behandlung der Lebensversicherung und der Rentenversicherung: Eine steuerlich vollständig neutrale Behandlung darf entweder den Aufbau der Altersvorsorge – zum Beispiel die Versicherungsbeiträge – oder die Nutzung der Altersvorsorge – das wären die Versicherungsleistungen, einschließlich der darin enthaltenen Zinserträge – steuerfrei stellen, nicht mehr, aber auch nicht weniger (jedenfalls nicht im Rahmen eines Systems, das alle Formen der Konsumvertagung gleich behandeln soll).

32. Dass und inwieweit die steuerliche Verschonung pränumerando der steuerlichen Verschonung postnumerando äquivalent ist, mag man sich auch in einer etwas strengeren Form vergegenwärtigen. Ist A ein Anlagebetrag, der zum Marktzinssatz r für eine Periode angelegt wird, und ist s der Steuersatz, so können bei steuerlicher Verschonung pränumerando die Ausgaben A sofort vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden. Das bedeutet, dass der Anleger zum Anlagezeitpunkt eine Steuerersparnis As erhält und selbst aus versteuertem Einkommen nur den Betrag $A^* = A(1-s)$

aufbringt. Die Steuerersparnis A_s lässt sich als eine Art „Steuerkredit“ interpretieren. Nach Ablauf der Anlageperiode ist der aus Kapitalrückzahlung und Verzinsung bestehende Rückfluss $A(1+r)$ zum Steuersatz s zu versteuern. Der Gesamtbetrag der Steuer, $A(1+r)s$, umfasst die Rückzahlung des Steuerkredits, A_s , und die Versteuerung der Zinseinkünfte $(Ar) s$. Als Rückfluss nach Steuern verbleibt dem Anleger der Betrag $(1-s)A(1+r)$. Das ist nichts anderes als der von ihm selbst eingesetzte Anlagebetrag $A^* = (1-s)A$ zuzüglich einer Verzinsung $A^* r$:

$$[A^*(1+r) - A^*] / A^* = r$$

Die Anlagerendite entspricht also genau dem Marktzinssatz, das heißt der Rendite, die sich ergäbe, wenn bei einer konventionellen Form der Besteuerung die Kapitaleinkommen in Höhe der Marktverzinsung des eingesetzten Kapitals steuerfrei gestellt würden (steuerliche Verschonung postnumerando).

33. Im Vorstehenden wurde unterstellt, dass der Anleger seine Mittel genau zum Marktzinssatz anlegt. Dies trifft nicht auf alle Anlagen zu. Es können auch Renditen oberhalb des Marktzinssatzes erzielt werden. Wir gehen im Folgenden davon aus, dass die Nutzung solcher Möglichkeiten zu „Überrenditen“ unabhängig von der Form der Besteuerung ist. In diesem Fall ist der Vergleich von steuerlicher Verschonung pränumerando und postnumerando wie folgt durchzuführen: Wie zuvor setzt sich bei Steuerverschonung pränumerando bei einem Steuersatz s der Gesamtanlagebetrag A aus einem Eigenbeitrag $A^* = A(1-s)$ und einem „Steuerkredit“ A_s zusammen. Wir unterstellen, dass der Anleger auf den Eigenbeitrag $A^* = A(1-s)$ aus Kapitalrückzahlung und Ertrag nach einer Periode den Rückfluss $A(1-s)(1+i)$ erzielt. Dabei mag die Rendite i höher sein als der Marktzinssatz r . Wir unterstellen auch, dass der Anleger den „Steuerkredit“ A_s zum Marktzinssatz r anlegt; diese Annahme entspricht der Vorstellung, dass die Möglichkeiten zum Erwirtschaften von

„Überrenditen“ unabhängig von der Form der Besteuerung genutzt werden.^{*)} Auf den „Steuerkredit“ As bekommt er den Rückfluss $As(1+r)$. Der Gesamtrückfluss nach einer Periode beträgt $A(1-s)(1+i)+As(1+r)$.

Auf den Gesamtrückfluss bezahlt er die Steuer $s[A(1-s)(1+i)+As(1+r)]$. Sein Ertrag nach Steuern beläuft sich auf $(1-s)[A(1-s)(1+i)+As(1+r)] = A^*[(1-s)(1+i)+s(1+r)]$. Setzt man dies in Beziehung zu den eingesetzten Mitteln, so ist seine Rendite gerade

$$\{A^*[1+r+(1-s)(i-r)]-A^*\}/A^* = r + (1-s)(i-r)$$

Dies entspricht dem, was er bekäme, wenn bei einer konventionellen Form der Besteuerung die Kapitaleinkommen in Höhe der Marktverzinsung des eingesetzten Kapitals steuerfrei gestellt würden und nur das über die Marktverzinsung hinausgehende Kapitaleinkommen $A^* (i-r)$ zu versteuern wäre (Steuerverschonung postnumerando entsprechend der marktüblichen Verzinsung). Die Äquivalenz der Steuerverschonung pränumerando mit der Steuerverschonung postnumerando erfordert demnach nicht die Freistellung aller Kapitaleinkommen, sondern nur die Freistellung von Kapitaleinkommen in Höhe der Marktverzinsung des eingesetzten Kapitals.

34. Die Cash-flow-Steuer und dementsprechend auch die ihr äquivalente zinsbereinigte Einkommensteuer erfüllen die Kriterien der intersektoralen und intertemporalen Neutrali-

*) In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass die Steuerverschonung pränumerando beim Fiskus eine zwischenzeitliche Finanzierungslücke in Höhe von As erzeugt. Deckt er diese Lücke durch Aufnahme von Krediten zum Marktzins r , so entspricht diese zusätzliche Kreditnachfrage genau dem zusätzlichen Mittelangebot durch die Anleger, die den „Steuerkredit“ As anlegen wollen. Insofern erweist sich die „Annahme“, dass die Anleger den „Steuerkredit“ zum Marktzins anlegen, bei näherem Zusehen als *Schlussfolgerung* im Rahmen einer Gleichgewichtsanalyse. Der zugrundeliegende Zusammenhang wird in der Finanzwissenschaft unter dem Stichwort *ricardianische Äquivalenz* diskutiert.

tät, obwohl sie die Kapitaleinkünfte durchaus nicht vollständig steuerfrei stellen. Im vorstehenden Beispiel ist die Anlage A^* mit Ertrag A^* i einer entsprechenden Anlage am Kapitalmarkt genau dann vorzuziehen, wenn die Ertragsrate i größer ist als der Kapitalmarktzins r . Diese Entscheidung ist unabhängig vom Steuersatz s . Mit der Besteuerung von Kapitaleinkommen, die über die Marktverzinsung hinausgehen, wird der Staat an den Vorteilen einer besonders ertragreichen Anlagemöglichkeit beteiligt; dies führt aber nicht dazu, dass der Anleger eine weniger ertragreiche Anlagemöglichkeit vorzöge.

Intertemporale Neutralität ist gewährleistet, wenn die Anleger alle Anlagemöglichkeiten mit Ertragsraten oberhalb des Marktzins ausnutzen. Diese Bedingung ist normalerweise erfüllt, wenn der Kapitalmarkt reibungslos arbeitet und die Anleger alle sich ihnen bietenden Möglichkeiten nutzen, wenn nötig unter Aufnahme von Krediten. Der Konsument, der erwägt, wie er seinen Konsum über die Zeit verteilt, wird berücksichtigen, dass ein Minderkonsum in einer Periode bei einem Marktzins r das $(1+r)$ -fache an Mehrkonsum in der Folgeperiode ermöglicht; dies entspricht gerade der Ertragsrate auf die letzten noch wahrgenommenen Anlagemöglichkeiten in der Volkswirtschaft. Der Steuersatz s spielt hier keine Rolle, da die Freistellung von Kapitaleinkünften in Höhe der marktüblichen Verzinsung dazu führt, dass bei den letzten noch wahrgenommenen Anlagemöglichkeiten so gut wie keine Steuer anfällt.

35. Die steuerliche Freistellung der Kapitaleinkünfte in Höhe der marktüblichen Verzinsung bedeutet, dass die Markteinkommen der Bürger „zinsbereinigt“ werden (vgl. Kronberger Kreis: „Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt“, 1996, S. 15 ff). Weil die zinsbereinigte Einkommensteuer im Ergebnis zu derselben Steuerbelastung führt wie die Cash-flow-Steuer, kann die Wahl zwischen beiden nach erfassungstechnischen Gesichtspunkten getroffen werden. Dabei wird die zinsbereinigte Einkommensteuer vorzuziehen sein, weil der

Unter praktischen Gesichtspunkten ist die Steuer auf zinsbereinigtes Einkommen vorzuziehen

Fiskus sich bei ihr die Mühe der Erfassung des Rückflusses aus der Auflösung von Kapitalanlagen erst gar nicht machen muss und er ein geringeres Hinterziehungsrisiko eingeht. Zudem fallen hierbei steuerliche und handelsrechtliche Gewinnermittlung weniger auseinander, so dass unschöne Bilanzoperationen für latente Steuern in Grenzen bleiben. Schließlich benötigt man keine Sondervorkehrungen, um der Möglichkeit Rechnung zu tragen, dass etwa bei Personengesellschaften hin und wieder die Investitionen eines Jahres die sonstigen Einkünfte übersteigen, mithin der für die Cash-flow-Steuer maßgebliche Überschuss negativ wird („tax exhaustion“).

**Steuerfreiheit
von Zinsen
erscheint nicht
länger als
Privileg**

36. Manche halten die Cash-flow-Besteuerung respektive die Besteuerung zinsbereinigter Einkommen schon deshalb für allein angemessen, weil sie im Grunde die einzige praktikable Form einer wirklich gleichmäßigen Besteuerung darstellt. Anderen kommt es vor allem auf das Moment der intertemporalen Neutralität an.

Wenn man die Cash-flow-Besteuerung vom Ansatz her für gut begründet hält, so akzeptiert man auch, dass hier die Steuerfreiheit von Zinsen von vornherein keine Ausnahme – keine Vergünstigung – darstellt. Sie erscheint vielmehr als Bestandteil einer ökonomisch begründeten Regel, die auf einer für alle Einkunftsarten gleichen Methode zur Ermittlung des Einkommens basiert. Diese Einsicht ist auf das äquivalente Konzept der zinsbereinigten Einkommensteuer zu übertragen.

Man mag sich aber auch an die im vorangegangenen Abschnitt erörterten Argumente gegen die Zinsbesteuerung halten. Sachlich – in den Folgerungen – ist hier kein Unterschied.

Steuerfreiheit der Zinsen nicht als Privileg, sondern als Teil eines Steuersystems, das sich die gleiche Belastung aller Einkünfte zum Ziel setzt – das hätte allerdings den Charme einer vollständigen Konformität mit den gegenwärtig fast

allgemein akzeptierten Maximen, die eine durchgreifende Reform der Einkommensteuer bestimmen sollen. Da aus der Sicht einer einheitlichen Messmethode Gleichbehandlung vorliegt, ist der oft gegen eine steuerliche Freistellung von Zinsen erhobene Vorwurf einer „Schedulensteuer“, also einer Besteuerung der verschiedenen Einkunftsarten nach unterschiedlichen Regeln und Sätzen, unberechtigt. Diese Einsicht kann sich als wichtig erweisen, wenn die politische Umsetzung einer möglichst neutralen Besteuerung nur zu Näherungslösungen führen sollte, also etwa zu einer Abgeltungssteuer mit niedrigem Satz.

37 Freilich, will man um der Neutralität und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung willen den Weg einer Zinsbereinigung der Einkommen gehen, ganz oder teilweise, so muss dies Folgen haben für die steuerliche Behandlung von Unternehmensgewinnen, weil die Anlage von Ersparnissen in Eigenkapital nicht diskriminiert werden darf gegenüber der Anlage als Fremdkapital.

Aber standardisierte Zinsen aufs Eigenkapital müssen einbezogen sein

Was heißt dies konkret? Es sei noch einmal hervorgehoben, dass die Besteuerung zinsbereinigter Einkommen, soweit sie äquivalent zur Cash-flow-Besteuerung der Unternehmen ausgestaltet ist, den Vorzug der Neutralität hat. Bei der Cash-flow-Besteuerung kommt es nicht zu einer Verzerrung der Investitionsentscheidungen im Hinblick auf die Rangfolge der Projekte im Vergleich zu einer Situation ohne Besteuerung. Die Kapitalwerte nach Steuern stellen sich dar als Ergebnis einer Lineartransformation der Kapitalwerte vor Steuern. Sowohl intertemporale wie auch sektorale Neutralität wird gewahrt.

Diese Neutralität wird auch durch eine zinsbereinigte Gewinnsteuer erreicht, und zwar dann, wenn vom Gewinn eine Verzinsung des im Unternehmen gebundenen Eigenkapitals abgezogen wird, wie sie bei einer Anlage am Kapitalmarkt ohne besonderen Aufwand und ohne besonderes Risiko zu erzielen wäre, also das, was man die marktübliche Verzinsung

nennt. Dann bleiben Investitionen, deren Kapitalwert bei einer Kalkulation mit dem marktüblichen Zins gerade Null beträgt, steuerfrei. Investitionen, deren Rendite den marktüblichen Zins übersteigt, werden im Maße des Renditeüberschusses versteuert. Eine Zinsbereinigung der Gewinne bedeutet also keine steuerliche Freistellung der Gewinne, sondern bloß die Beschränkung der Besteuerung auf den „pure profit“, auf den über die marktübliche Verzinsung hinausgehenden Überschuss. Dieser Überschuss, das ist zunächst einmal der Unternehmerlohn, und das ist unter Umständen ein durch die Marktlage oder durch Marktbeherrschung möglich gewordener Sondergewinn. Dass der Fiskus an Marktlagegewinnen und Marktlagenverlusten teilhat, kann vorteilhaft sein. Der steuerliche Zugriff auf einen Monopolgewinn ist unproblematisch, wenn nicht sogar erwünscht. Allerdings kämpft man gegen Monopolgewinne besser, indem man für Wettbewerb sorgt. Nicht unproblematisch ist vor allem eine hohe Besteuerung der Gewinne aus unternehmerischen Pionierleistungen im Sinne Schumpeters. Deshalb sollte auch der „pure profit“ eher moderat besteuert werden. Das ist Thema der allgemeinen Steuerreform, die neben vielem anderen eine Senkung der Spitzensteuersätze bringen soll.

Schließlich sei angemerkt, dass die zinsbereinigte Gewinnsteuer keine besonderen ermittlungstechnischen Probleme für die Unternehmen mit sich bringt. Die gewohnte Gewinnermittlung durch Steuerbilanzen könnte beibehalten werden.

IV. Das zunächst Mögliche: Eine Abgeltungssteuer auf Zinseinkommen und standardisierte Kapitalerträge

38. Das Voranstehende sollte verdeutlicht haben, warum die rechtliche Qualifikation von Zinsen als zu versteuernde Einkünfte – ebenso die von Gewinnen bis zur Höhe einer standardisierten Verzinsung des Eigenkapitals – in einem Steuersystem, das strikt nach Neutralitätsmerkmalen aufgebaut ist, eigentlich nicht aufrechterhalten werden kann. Mit der Zinsbesteuerung werden Investitionen und damit künftiger Konsum gegenüber dem gegenwärtigen Konsum diskriminiert.

Völlige Steuerfreiheit von Zinsen ist in Europa nirgendwo realisiert

Ein von solcher Einsicht inspiriertes steuerliches Leitbild ist womöglich nur unvollkommen zu verwirklichen, aber vielleicht doch nicht ebenso unvollkommen wie das traditionelle Leitbild, das wegen der Mängel, die hier schon in der Besteuerungsidee wurzelten, von vornherein niemand konsequent zu verwirklichen angestrebt hat. Hinzu kamen schier unendliche praktische Probleme. Das gedankliche Gerüst der überkommenen westeuropäischen Steuersysteme und des US-amerikanischen Steuersystems hat man im Schanz-Haig-Simons-Konzept zu sehen, benannt nach den Finanzwissenschaftlern Georg v. Schanz (1896), Robert M. Haig (1921) und Henry C. Simons (1938). Ihm zufolge ist jeder realisierte Vermögenszuwachs zu versteuern, damit auch jeder Zinsertrag. Tatsächlich aber kann keine dem SHS-Konzept verpflichtete Steuerpolitik eine umfassende Einkommensbesteuerung gewährleisten. Praktisch ist zudem mit dem SHS-Konzept nicht einmal intersektorale Neutralität vollständig zu erreichen. Intertemporale Neutralität wird von vornherein gar nicht gefordert. In der Realität hat es deshalb eine lückenlose Besteuerung des Reinvermögenszugangs gemäß dem SHS-Konzept noch in keinem westlichen Industriestaat gegeben. Und das konnte auch nicht anders sein. Die vielfältigen Formen der Vermögensmehrung wären bei Kapitaleinkünften nur durch investitionstheoretisch wohl-

definierte Messkonzepte in einheitlicher Weise zu erfassen. Was diesen Ansprüchen genügt, genügt aber meist nicht den Ansprüchen einer rechtssicheren Einkommensermittlung. Nur soweit Ansprüche auf künftige Zahlungen durch Marktpreise repräsentiert werden können und nicht freihändig geschätzt werden müssen, kann man beiden Herren dienen.

Konkreter: Die Besteuerung von Kapitaleinkommen in gleicher Höhe wie die Besteuerung des Arbeitseinkommens findet faktisch weder in Deutschland noch in anderen europäischen Staaten statt. Offensichtlich scheuen die Gesetzgeber und die Fisci die Folgen einer vollen Besteuerung der Sparerträge. Aber ebenso offensichtlich scheuen sie eine radikale Reform. Bisher hat sich kein Staat der Europäischen Union zu einer völligen Steuerfreiheit von Zinsen entschließen können. Großbritannien ist vor Jahren mit einer umfassenden Abschreibungsfreiheit für die Unternehmen dem System der Cash-flow-Besteuerung einmal sehr nahe gekommen. Aber nur eine Zeit lang. Auch für die nähere Zukunft dürfte in Europa wohl keine Einigkeit hinsichtlich einer strikten Ausrichtung der Steuersysteme an Neutralitätsüberlegungen erzielt werden. Das Zweitbeste ist dann, sich mit einer alternativen Regelung dem, was man eigentlich als Ideal anstrebt, zu nähern.

**Abgeltungs-
steuer als
Annäherungs-
schritt**

39. Als eine Möglichkeit, die den Anforderungen an das Zweitbeste genügt, ist die bereits in einzelnen EU-Staaten, am konsequentesten in Österreich, praktizierte Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte anzusehen.

Von der radikal kritischen Betrachtung der Besteuerung von Kapitaleinkommen her gesehen, die in den vorangegangenen Abschnitten angestellt worden ist, muss zunächst festgestellt werden: Zu begründen hat man nicht, dass mit der Einführung einer Abgeltungssteuer Kapitaleinkommen niedriger besteuert würden als Arbeitseinkommen; zu begründen hat man vielmehr, warum die Abgeltungssteuer höher ist als null. Und weiter: Nicht die Besteuerung mit den normalen – von Per-

son zu Person unterschiedlichen – Sätzen der Einkommensteuer, sondern die Nullbesteuerung liefert den Maßstab dafür, ob eine Abgeltungssteuer alle Steuerpflichtigen gleichbehandelt. Die Differenz zwischen einem Steuersatz von Null und einem einheitlich festgelegten Definitivsteuersatz ist für alle, die Kapitaleinkommen erzielen, dieselbe. Mit anderen Worten: In den von Person zu Person unterschiedlichen Abweichungen des für alle gleichen Abgeltungssteuersatzes vom individuellen Steuersatz bei der persönlichen Einkommensteuer liegt kein Verstoß gegen das Gebot steuerlicher Gleichbehandlung.

40. Wie hoch die Abgeltungssteuer sein soll, lässt sich wissenschaftlich nicht herleiten. Aber man weiß ja, worum es geht: Das Sparverhalten soll weniger beeinträchtigt werden. Das Steuersystem soll endlich einmal an Einfachheit gewinnen. Daher sollte der Satz der Abgeltungssteuer die Sätze der persönlichen Einkommensteuer selbst im unteren Teil des Einkommensteuertarifs nicht überschreiten. Das spricht für einen Satz um die zwanzig Prozent. Die Abgeltungssteuern in der Europäischen Union, die es schon gibt, bewegen sich in dieser Größenordnung.

**Für einen
Steuersatz um
zwanzig
Prozent**

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen einen solchen Reformschritt sind nicht zu erkennen. Zum einen stellt eine einheitliche Steuer auf Kapitaleinkommen keine wirtschaftliche Ungleichbehandlung dar. Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht bereits früher erklärt, dass der Gesetzgeber auch innerhalb des bestehenden Steuersystems Gestaltungsspielraum haben muss, um gesamtwirtschaftliche Ziele verfolgen zu können. Was speziell die Altersvorsorge angeht, bei der es skandalös unterschiedliche Grade der Besteuerung gibt, so würde mit der Abgeltungssteuer für Kapitaleinkommen allemal ein Schritt in Richtung geringerer Diskriminierung getan. Es würde die individuelle Altersversorgung, soweit sie nicht bereits vom steuerlichen Privileg der Lebensversicherung profitiert, an die weitgehend steuerbefreiten kollektiven Versorgungssysteme angenähert, die in

fast allen EU-Staaten vorherrschen. Eine komplette Gleichstellung fände zwar nicht statt. Der Ökonom dürfte aber sagen: Die durchschnittliche Verzerrung intertemporaler allokativer Entscheidungen der Menschen nähme deutlich ab.

41. Außer von diesen Vorzügen einer Abgeltungssteuer darf auch von ihrer fiskalischen Ergiebigkeit die Rede sein. Österreich erhebt die Abgeltungssteuer auf Zinserträge aus Geldanlagen bei inländischen Banken, aus sonstigen Forderungen gegenüber Banken und auf Zinserträge aus Forderungswertpapieren. Die Steuer wurde 1993 mit einem Satz von 22 Prozent eingeführt und wird seit dem 1. Juli 1996 mit einem Satz von 25 Prozent erhoben. Die Einnahmen aus der Besteuerung von Kapitalerträgen nahmen seit Einführung der Abgeltungssteuer um 58 Prozent zu, nicht zuletzt in Zusammenhang mit Kapitalzuflüssen aus dem Ausland, Repatriierungen eingeschlossen. Der Staat hat dies durch eine Amnestieregelung ermöglicht.

42. Weil die österreichische Reform vorwiegend fiskalisch motiviert war und weil sie den Mangel an Neutralität in der überkommenen steuerlichen Behandlung von Kapitaleinkommen politisch überhaupt nicht thematisierte, blieb die österreichische Reformdebatte inhaltlich zunächst so dürftig, dass große Fehler unvermeidbar waren. Es war vorhersehbar, dass man das Zusammenwirken von Abgeltungssteuer und Unternehmensbesteuerung zu berücksichtigen hatte. Und doch wurde dies erst einmal ignoriert.

43. Die neue Form der Besteuerung von Kapitalerträgen hätte von vornherein nicht auf die Zinsen beschränkt werden dürfen, sondern den Zusammenhang zur Unternehmensbesteuerung berücksichtigen müssen. Die unerwünschten Wirkungen aus dem Nebeneinander von Abgeltungssteuer auf Zinsen und – zumeist höherer – Einkommensteuer auf die Unternehmererträge wurden dann zum Mittelpunkt der jüngsten österreichischen „Steuerreform 2000“. Mit ihr wurde gleichsam die Abgeltungssteuer auf die – rechnerische – Eigenkapital-

verzinsung von Unternehmen ausgedehnt. Die unerwünschten Nebenwirkungen der anfänglichen Regelung waren in der Tat gravierend. Werden nämlich Eigenkapitalerträge im Unternehmen mit hohen Steuersätzen belastet, Zinsen hingegen mit niedrigen, so kann sich die niedrige Zinsbesteuerung nachteilig auf arbeitsplatzschaffende Investitionen auswirken. Die verbesserte Nachsteuer-Rendite von festverzinslichen Wertpapieren erhöht die Renditeansprüche, die sich an Unternehmensinvestitionen richten. Außerdem kommt es zu einer Diskriminierung von Investitionen, die vergleichsweise viel Eigenkapital erfordern gegenüber solchen, die sich leicht fremdfinanzieren lassen. Zumindest kommt es zu einer unerwünschten Verschiebung der Finanzierungsstruktur zulasten des Eigenkapitals.

44. Was der Gesetzgeber von Anfang an akzeptieren sollte, geschieht effektiv ohnehin von selbst, nur eben mit unerwünschten Nebenwirkungen. Gilt beispielsweise für Unternehmensgewinne ein „normaler“ Steuersatz von fünfzig Prozent und für Zinsen eine Abgeltungssteuer von zwanzig Prozent, so besteht ein Anreiz, Gewinne in Fremdkapitalerträge zu transformieren. Selbst wenn der Gesetzgeber so etwas verhindern will – etwa indem er Gesellschafterdarlehen von der Abgeltungssteuer ausnimmt –, wäre es auf organisierten Kapitalmärkten immer möglich, den Steuersenkungseffekt zu erreichen. Und was möglich ist, wird auch genutzt. Zu stark ist der Anreiz, steuerlich hoch belastetes Eigenkapital durch Fremdkapital, das der niedrigeren Abgeltungssteuer unterliegt, zu ersetzen. So werden hoch besteuerte Gewinne zum großen Teil in Zinserträge, die nur der Abgeltungssteuer unterliegen, umgewandelt. Hiermit wird die Unternehmenssteuer faktisch auf die Höhe der Abgeltungssteuer abgesenkt. Im Ergebnis führt die Ersetzung von Eigenkapital durch Fremdkapital gleichsam zu einer „Zinsbereinigung“ des Gewinns (bloß „gleichsam“, weil ja die Besteuerung der Normalrendite des Eigenkapitals hier nicht auf Null, sondern nur auf die Höhe des Satzes der Abgeltungssteuer gesenkt wird). Diese Form der Zinsbereinigung wird aber mit einer Verzerrung der

Abgeltungssteuer sowohl auf Zinserträge als auch auf die standardisierte Verzinsung des Eigenkapitals

Kapitalstruktur erkaufte. Das ist nicht leicht zu nehmen. Die Absenkung des Eigenkapitals auf ein rechtlich notwendiges beziehungsweise von den Fremdkapitalgebern gefordertes Minimum – und alle hieraus für die Finanzierungsstruktur, Konkursanfälligkeit und so fort entstehenden Folgen – ist ein hoher Preis.

45. Den Weg zur Beseitigung der Probleme, die eine bloß für Zinserträge geltende Abgeltungssteuer aufwirft, weist das Modell einer systematischen Zinsbereinigung. Noch einmal: Will man völlige Steuerfreiheit von „normalen“ Kapitaleinkommen, gemeint sind Kapitaleinkommen, die nicht von der Übernahme besonderer unternehmerischer Risiken geprägt sind, so müssen Eigenkapitalerträge bis zur Höhe eines Standardzinses – zum Beispiel die jahresdurchschnittliche Umlaufrendite am Kapitalmarkt – genauso steuerfrei gestellt werden wie die Zinsen. Dies ist der Fall der echten – vollen – Zinsbereinigung des Einkommens. Will man bloß zur einheitlichen Niedrigbesteuerung eines standardisierten Kapitaleinkommens übergehen, so ist das Verfahren analog: Der Gewinn ist aufzuteilen in einen Gewinn in Höhe der standardisierten Verzinsung des Eigenkapitals und den übrig bleibenden Extragewinn. Für den Standardzins auf das bilanzierte Eigenkapital gilt dann ein Steuersatz in Höhe der Abgeltungssteuer.

Nur der Gewinn, der über den Standardzins hinausgeht, unterliegt der Gewinnbesteuerung. Hierdurch würde erreicht, dass die steuerliche Belastung des standardisierten Zinsanteils in den Eigenkapitalerträgen der steuerlichen Belastung angeglichen würde, die auf der Verzinsung des Fremdkapitals ruht, die mit einer Abgeltungssteuer belegt ist. Die isolierte Einführung der Abgeltungssteuer auf Zinserträge ist kein vernünftiger Weg, wie die Erfahrungen in Österreich zeigen.

46. Soweit die tatsächlichen Gewinne hinter der rechnerischen Standardverzinsung des eingesetzten Kapitals zurückbleiben, liegt es in der Logik der hier entwickelten Vorstel-

lung, die Standardverzinsung des eingesetzten Kapitals der Abgeltungssteuer zu unterwerfen und gleichzeitig den Überschuss der Standardverzinsung über die tatsächlich erzielten Gewinne vom sonstigen zu versteuernden Einkommen abzuziehen. In dieser Form wäre die zinsbereinigte Einkommensteuer einer Cash-flow-Steuer auch dann äquivalent, wenn im Vorhinein Unsicherheit über die Erträge auf Eigenkapital besteht.

Will man die Anrechnung negativer Extragewinne ausschließen und sich darauf beschränken, positive Extragewinne zu besteuern, so muss man damit rechnen, dass die Äquivalenz von zinsbereinigter Einkommensteuer und Cash-flow-Steuer unter Bedingungen der Unsicherheit verloren geht. Auch gäbe es dann wieder einen Anreiz, Eigenkapital durch Fremdkapital zu ersetzen; dieser wäre freilich weniger ausgeprägt, als wenn die Eigenkapitalerträge überhaupt nicht von der Zinsbereinigung erfasst würden. Anleger und Unternehmer würden sonst vermutlich versuchen, einer asymmetrischen steuerlichen Behandlung von positiven und negativen Extragewinnen zu begegnen, indem sie durch eine Konglomeration von verschiedenen Aktivitäten oder durch eine Aggregation von Ergebnissen über die Zeit für einen gewissen unternehmensinternen Risikoausgleich sorgen.

47. Es bliebe zu entscheiden, wie Kapitalgewinne der Unternehmen im System der Besteuerung teilweiser zinsbereinigter Gewinne steuerlich zu behandeln sind. Wer die lineare Definitivsteuer auf Zinsen und ihnen äquivalente Gewinne vom Konzept der Cash-flow-Steuer her sieht, gewissermaßen als – zunächst einmal mögliche – Annäherung an diese, hat hier keine Zweifel, was zu tun ist. Alle Veräußerungsgewinne der Unternehmen, auch Gewinne aus dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen, sind der Besteuerung zu unterwerfen.

Wer Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen hingegen von einem anderen Reformkonzept her sieht, kann zu

einem ganz anderen Schluss kommen. Er mag das Ziel haben, zwar alles was innerhalb der Unternehmen geschieht, steuerlich so neutral wie möglich zu behandeln, aber bei der Ausschüttung von Gewinnen alles, was unter dem Gesichtspunkt von Einkommensverteilung und Gerechtigkeit an steuerlichen Eingriffen am Ende für unvermeidlich gehalten wird, durchaus zum Zuge kommen zu lassen – freilich erst dann! Wer diesen Gedanken streng durchhalten will, für den wird die Entscheidung über die Behandlung der genannten Veräußerungsgewinne ebenfalls zu einer Frage der Konsequenz, hier allerdings in der Form, dass Veräußerungsgewinne von Unternehmen, die beim Verkauf von Unternehmensbeteiligungen anfallen, strikt von einer Besteuerung freizustellen sind. Andernfalls kommt es zu einer Doppelbesteuerung, was zumindest im Unternehmensbereich konsequent vermieden werden soll. Da der Staat im Falle der Ausschüttung allemal voll zugriffe, ginge verteilungspolitisch nichts endgültig verloren.

**Auf eine
Abgeltungs-
steuer könnten
sich viele
verständigen**

48. Für eine Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkommen lässt sich womöglich eine breite Zustimmung gewinnen, auch bei denen, die die Progressivität der Einkommensteuer an sich gut finden:

- (1) Viele Steuerpflichtige unterlaufen die Steuerprogression, indem sie Kapitalanlagen wählen, die der Staat, weil sie ihm im öffentlichen Interesse zu liegen scheinen, aber keine ausreichende private Rendite versprechen, steuerlich fördert, vornehmlich mit Abschreibungserleichterungen für Investoren, die dieser Vorteile wegen die geringe Rendite solcher Anlagen in Kauf nehmen. Da solche Steuervergünstigungen bei Leuten mit hohem Grenzsteuersatz viel stärker zu Buche schlagen als bei Niedrigbesteuerten, findet man die betreffenden Kapitalanlagen vor allem in deren Portfeuille. Die Niedrigbesteuerten halten sich zweckmäßigerweise an Kapitalanlagen, die auch ohne Steuervorteile eine auskömmliche Rendite versprechen. Wenn dann aus solchem Grund

manche reiche Leute so gut wie keine Einkommensteuer zahlen, so liegt darin an sich nichts Anstößiges. Der Staat hat ja bewusst die Anreize zu steuersparenden Investitionen gesetzt und kann sich nicht anschließend beklagen, wie es oft geschieht, wenn den Anreizen gefolgt wird. Freilich, je verbreiteter so etwas stattfindet, desto weniger kann man noch von einer effektiven Steuerprogression sprechen. Diese steht für die Betroffenen letztlich nur noch auf dem Papier. Sie ist lästig, weil man teilweise aufwändige Wege der steuerlich günstigsten Wahl und rechtzeitigen Änderung des Portefeuilles gehen muss, aber andere Aufgaben der Portfolio-Optimierung sind auch nicht einfach – wenngleich vermutlich in der Regel volkswirtschaftlich sinnvoller. Mit der Abgeltungssteuer würde man für Kapitaleinkommen offen und ehrlich auf eine Steuerprogression verzichten, die es effektiv für einen erheblichen Teil der Steuerpflichtigen schon gar nicht mehr gibt. Haushalte mit hohem Vermögenseinkommen verlören weitgehend den Anreiz, an der beschriebenen Portfoliowanderung zum Zwecke der Steuersatzarbitrage teilzunehmen.

- (2) Die Herausnahme der Zinsen und einer Standardverzinsung des Eigenkapitals aus der Einkommensteuerprogression würde vermutlich zahlreiche wichtige Vereinfachungen des steuerrechtlichen Regelwerks erleichtern; denn viele Elemente dieses Regelwerks dienen der Ausgestaltung, Abschirmung und Durchsetzung dieser Progressivität – und können sie doch nicht gewährleisten.
- (3) Wer trotz der in den Abschnitten II und III dargelegten Gründe einen Verzicht auf die Besteuerung von Zinsen und eine volle Zinsbereinigung des Einkommens nicht vertretbar findet, könnte sich doch mit einer Abgeltungssteuer auf Zinsen, bei mäßig hohem Satz, und mit einer äquivalenten Zinsbereinigung des Gewinneinkommens anfreunden. Er könnte es, weil schon eine geringe

Geldentwertung eine beträchtliche Korrektur bei der Bemessung der Einkommensteuer rechtfertigt, ja eigentlich erforderlich macht. Und er könnte es, weil der Verzicht auf die Progressivität der Einkommensteuer, der zur Abgeltungssteuer gehört, aus den zuvor dargelegten Gründen nicht schwer fallen sollte, solange dieser Verzicht sich nur auf die Besteuerung von Zinsen und Normalgewinnen, nicht auch auf die Besteuerung von Extragewinnen erstreckt.

V. Die Einpassung der Abgeltungssteuer in die künftigen Regelungen für die Steuern vom Einkommen

49. Die mögliche Ausgestaltung einer modifizierten Form der Zinsbesteuerung in Deutschland hängt eng mit der inzwischen in Gang gesetzten Reform der Unternehmensbesteuerung zusammen. Wir sprechen bei der Abgeltungssteuer der Einfachheit weiter von „Zinsbesteuerung“, weil ja die Gewinne nur bis zur Höhe einer Standardverzinsung des Eigenkapitals einbezogen sind.

Von besonderer Bedeutung ist, ob die Änderung des Körperschaftsteuersystems Gesetzeskraft erlangt oder nicht, und wie groß gegebenenfalls der Unterschied in der Besteuerung von Körperschaften und anderen Unternehmen letztlich ausfallen wird.

50. Blicke es doch noch bei der bisher geltenden Anrechnung der Körperschaftsteuer für ausgeschüttete Gewinne auf die persönliche Einkommensteuer der Dividendenberechtigten, so würde die Integration einer Abgeltungssteuer für Zinsen einschließlich standardisierte Eigenkapitalzinsen in das System der Besteuerung vom Einkommen keine grundsätzlichen Probleme aufwerfen, was nicht heißt, dass sie auch technisch von vornherein problemlos wäre. Das Anrechnungssystem hat die Körperschaftsteuer für den Normalfall zu einer bloßen Erhebungsform der Einkommensteuer gemacht. Nur für den nicht (im Inland) einkommensteuerpflichtigen Bezieher von Dividenden, vor allem also für Ausländer, und natürlich für dauerhaft thesaurierte Gewinne, ist die noch geltende Körperschaftsteuer eine eigene – definitive – Steuer gewesen.

Variante 1: Es bleibt bei der Vollarrechnung der Körperschaftsteuer

Führt man nun für Zinsen sowie für Gewinne bis zur Höhe einer standardisierten Verzinsung des Eigenkapitals eine Abgeltungssteuer ein, so vermeidet man technische Probleme

me fast vollständig – aber auch nur dann –, wenn man die Trennung zwischen „Normalgewinn“ und „Extragewinn“ auf Unternehmensebene vornimmt. Hier gilt alles, was schon bei der Analyse der Besteuerung eines voll zinsbereinigten Einkommens darzulegen war.

- Das körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen separiert vor der Entscheidung über die Gewinnverwendung den Teil des Jahresgewinns, für den die Abgeltungssteuer gilt und führt diese ab.
- Ein einbehaltener Gewinn, für den nur die Abgeltungssteuer von zum Beispiel 20 Prozent gezahlt worden ist, wird als EK20 geführt.
- Ein ausgeschütteter Gewinn, für den die Abgeltungssteuer gilt und gezahlt worden ist, braucht vom Dividendenberechtigten nicht erneut versteuert zu werden. Dieser erhält insoweit aber auch keine Steuergutschrift.
- Ein einbehaltener oder ausgeschütteter Gewinn, für den nicht die Abgeltungssteuer gilt, also ein Übergewinn, unterliegt dem bisherigen Regime der Körperschaftsteuer, gegebenenfalls also mit Anrechnung der Körperschaftsteuergutschrift auf die persönliche Einkommensteuer.
- Ein nicht körperschaftsteuerpflichtiges Unternehmen verfährt analog, soweit es Bücher führt oder soweit es dafür optiert, nach diesem Regime besteuert zu werden (Landwirte, Kleingewerbetreibende, Freiberufler usw.).

Bei sonstigen buchführenden Betrieben und Privatpersonen gilt das Regime der Abgeltungssteuer nur für die Zinseinkommen. Es gilt nicht für die bei diesen Unternehmen und Privatpersonen anfallenden Mieten, Pachten und sonstigen Kapitaleinkommen. Eine Option zur Zinsbereinigung bezüglich bestimmter Einkünfte, etwa aus Vermietung und Verpachtung, kann zugelassen werden.

51. Wird die vom Bundestag schon beschlossene Änderung des Körperschaftsteuersystems Gesetz, so lassen sich für die Implementierung einer Abgeltungssteuer ergänzende Entscheidungen vorstellen, die das System technisch noch einfacher machen. Der Systembruch zwischen Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, die hier selbständig nebeneinander erhoben werden, ließe sich aber nur von einem sehr mutigen Reformgesetzgeber überwinden.

**Variante 2:
Neue Körperschaftsteuer
plus „Halbeinkünfteverfahren“**

Eine merkliche Vereinfachung wäre es schon, wenn für die Abgeltungssteuer und für die Körperschaftsteuer der gleiche Steuersatz festgelegt würde. Man könnte sie für wertvoll genug halten, dieserhalb sogar einen Satz für die Abgeltungssteuer auf Zinsen und Standardverzinsung des Eigenkapitals von 25 Prozent statt 20 Prozent zu akzeptieren. In diesem Falle würde innerhalb der Unternehmen eine Unterscheidung zwischen „Normalgewinnen“ und „Extragewinnen“ überflüssig. Der gesamte Gewinn wäre mit dem einheitlichen Steuersatz zu versteuern.

Bezüglich der ausgeschütteten Gewinne ist an zwei Varianten zu denken. Die eine verlangte die schlichte Anwendung des im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Konzepts. Die Steuerpflichtigkeit von Gewinnen bis zur Höhe der Standardverzinsung des Eigenkapitals ist dann mit der Besteuerung im Unternehmen „abgegolten“. Der Dividendenbezieher schuldet insoweit nicht noch einmal Einkommensteuer. Eine Gewinnausschüttung hingegen, die über die Standardverzinsung des Eigenkapitals hinausgeht, ist zusätzlich der persönlichen Einkommensbesteuerung unterworfen, wenn auch nur nach Maßgabe des so genannten Halbeinkünfteverfahrens. Insoweit kommt es also zu der viel beklagten Doppelbesteuerung und der noch mehr beklagten unterschiedlichen Behandlung von ausgeschütteten und einbehaltenen Gewinnen. Das Beklagenswerte wäre freilich gemildert, weil es auf die Doppelbesteuerung der Extragewinne beschränkt bliebe.

**Variante 3:
Neue Körperschaftsteuer
ohne „Halbeinkünfteverfahren“**

52. Ganz beseitigen lässt es sich, wenn man sein Herz über die Hürde wirft und die Ratio einer Abgeltungssteuer im Grunde für alle Kapitalerträge – nicht nur für die Erträge bis zur Höhe einer Normalverzinsung – als begründet ansieht. Dann wird man auf die Doppelbesteuerung, die im Halbeinkünfteverfahren immer noch liegt, ganz verzichten, also körperschaftliche Gewinne, ob einbehalten oder ausgeschüttet, einheitlich und abschließend mit dem Körperschaftsteuersatz belasten, und nur damit. Im nicht körperschaftsteuerpflichtigen Bereich bliebe es weiterhin bei dem unter Ziffer 50 gekennzeichneten Regime.

Will man einen solchen Weg nicht von vornherein als unrealistisch abtun lassen, wird man seine Vorzüge herausstreichen, aber auch zeigen müssen, dass sich eine zentrale Voraussetzung dieser Variante letztlich erfüllen lässt. Diese Voraussetzung ist, dass genug Steuersenkungsspielräume bestehen oder geschaffen werden können, auch die Sätze der persönlichen Einkommensteuer radikal zu senken. Eine Abgeltungssteuer für alle Kapitalerträge körperschaftsteuerpflichtiger Unternehmen in Höhe von 25 Prozent und Einkommensteuersätze für Arbeitseinkommen bis hinauf zu 45 Prozent, das passt einfach nicht nebeneinander. Allerdings hat man mitzudenken, dass auf Gewinneinkommen regelmäßig auch noch die Gewerbesteuer liegt, so dass deren Gesamtbelastung in der Nähe von 38 Prozent zu sehen wäre. Der Abstand zur Höchstbelastung von Arbeitseinkommen wäre noch beträchtlich, könnte aber durchaus noch verringert werden. Die Belastung des Gewerbeertrages mit Gewerbesteuer, die voll auf dem Gewinn – also dem Eigenkapital – und nur zur Hälfte auf den hinzurechenbaren Schuldzinsen – also dem Fremdkapital – liegt, ist auch in den Blick zu nehmen, wenn man erwägt, den Körperschaftsteuersatz zunächst einmal etwas höher festzulegen als die Abgeltungssteuer für reine Zinseinkommen. Die Spielräume sind hier nicht sehr groß, wenn man Fehlanreize zulasten des Eigenkapitaleinsatzes vermeiden will.

53. Am schwierigsten ist die Situation, in die nicht-körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen geraten, also Einzelunternehmen und Personengesellschaften, wenn die Senkung der Unternehmensbesteuerung so stark auf einbehaltene Gewinne in Körperschaften konzentriert wird, wie die Bundesregierung sich das ausgedacht hat. Die beiden von ihr angebotenen Auswege aus dem Dilemma überzeugen ordnungspolitisch nicht. Die Option zur Körperschaftsteuer ist nicht für alle Unternehmen wirklich eine Option. Und die Anrechnung der Gewerbesteuer – in pauschalierter Höhe – auf die Einkommensteuer in all den Unternehmen, die außerhalb der Körperschaftsteuer bleiben, wäre eher ein Beispiel für den Gestaltungsmissbrauch bei einer einzelnen Steuer als ein zukunftssträchtiger Reformschritt. Sie brächte gleichsam von Gesetzes wegen das Eingeständnis, eine wie schlechte Steuer die Gewerbesteuer ist – wahrlich eine abzuschaffende, eine zu ersetzende Steuer! Element einer auf Dauer angelegten Reform könnte eine solche Regelung nicht sein, mag man auch die interventionistische Intelligenz bewundern, die hier für ein selbst geschaffenes Problem eine Lösung herbeizaubern musste. Dazu bot sich die Gewerbesteuer als Steinbruch an. Im übrigen: Die Anrechnung der – pauschalierten – Gewerbesteuer mindert nur das Problem der unterschiedlichen Belastung von körperschaftsteuerpflichtigen und nicht-körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen. Es beseitigt es nicht.

All diese Aspekte gehören eigentlich schon nicht mehr zum Thema dieser Studie. Sie lassen aber noch einmal – und jetzt aus anderer Ecke – deutlich werden, dass es ohne eine deutlichere Senkung der Einkommensteuersätze im Grunde nicht geht. Konzentrierten sich alle Kräfte hierauf, dürfte zudem die verteilungspolitische Akzeptanz des Konzepts einer Abgeltungssteuer für Kapitalerträge keine unüberwindbaren Schwierigkeiten mehr aufwerfen.

54. Ein Problem besonderer Art betrifft die Frage der Steuerfreiheit körperschaftlicher Veräußerungsgewinne aus dem

Die Frage der Steuerfreiheit körperschaftlicher Veräußerungsgewinne

Verkauf von Unternehmensbeteiligungen. Diese Frage irritiert selbst Sachkundige, zumal der Fiskus außerhalb der Körperschaften auf solche Veräußerungsgewinne seit kurzem sogar schärfer zugreift als früher; freilich geht es in diesen Fällen um Veräußerungsgewinne, die den Berechtigten frei – wie ausgeschüttete Gewinne – zur Verfügung stehen.

Noch einmal zum Elementaren! Der Stamm und seine Früchte. Die Besteuerungsidee sei: Wir besteuern die Früchte des Stammes ebenso wie die Früchte menschlicher Arbeit vollständig und einheitlich, und zwar grundsätzlich dann, wenn sie anfallen. Nehmen die Früchte unerwartet zu, dauerhaft oder vorübergehend, so nimmt auch die Summe der zu zahlenden Steuern zu. Zugleich wächst der Wert des Stammes, nach Maßgabe seines erhöhten erwarteten Ertrages – des Ertrages nach Steuern auf die Früchte! Aber dieser Wertzuwachs beim Stamm ist nicht noch einmal Rechtfertigung für einen steuerlichen Zugriff, und zwar auch dann nicht, wenn der Wertzuwachs vom Eigentümer des Stammes durch dessen Verkauf realisiert wird; der Erwerber zahlt ihm ja immer nur maximal so viel mehr, wie die vermehrten Früchte nach deren Besteuerung wert sind. Die Vermehrung der Früchte und der erhöhte Wert des Stammes, das sind nur zwei Aspekte ein und derselben Sache. Der Fiskus muss sich entscheiden, wo er zugreifen will. Er darf nicht doppelt zugreifen. Er kann sich selbstverständlich dafür entscheiden, den Stamm zu besteuern, den Barwert künftiger Erträge, die Entstehung dieses Werts und dessen Veränderung. Dann aber lasse er die Finger von den Früchten, wenn sie denn tatsächlich anfallen. Und es gibt Zwischenformen. In jedem Falle muss man darauf sehen, Doppelbesteuerung ebenso zu vermeiden wie Lückenhaftigkeit der Besteuerung.

Die konsquente Besteuerung nach der Einnahme-Überschussrechnung, das ist die Cash-flow-Besteuerung, kann man als eine Form der umfassenden Besteuerung der Früchte ansehen, bei der der einzelne Steuerpflichtige alles, was er in den

Produktionsprozess hineinsteckt, auch das für den Erwerb eines neuen Stammes Aufgewandte, als Minderung heutiger Früchte zählen darf, konsequenterweise dann aber alles, was er herausbekommt, auch die Einnahme beim Verkauf eines Stammes (das ist der Gegenwert der Ansprüche auf die künftigen Früchte) seinen heute zu versteuernden Früchten hinzuzählen muss; der Erwerber solcher Ansprüche darf sie dann, sofern er den Stamm wieder in den Produktionsprozess einbringt, seinerseits von den von ihm heute zu versteuernden Früchten absetzen. Die Steuerpflicht dort ist gleichsam Korrelat der Absetzbarkeit hier. Das Arrangement stellt zugleich sicher, dass es zu einer Doppelbesteuerung nicht kommt, ebenso wenig zu einer Besteuerungslücke. Über die Zeit gerechnet wird gerade der Überschuss eines Cash-flow über die Investition, die ihn hervorgebracht hat, steuerpflichtig – gleichviel welche Wanderung durch die Unternehmenslandschaft einem Vermögensgegenstand beschieden sein mag.

Die Unternehmensbesteuerung nach dem Konzept der Bundesregierung erlaubt es nicht – und das ist keine Neuerung –, den Wert von Vermögensgegenständen, die in den Produktionsprozess eingebracht werden, vom Wert ihrer in der gleichen Periode gewonnenen Früchte abzusetzen, außer im Maße des Verbrauchs an ihnen. Aber auch hier ist, wie schon erwähnt, Doppelbesteuerung im Unternehmensbereich nicht gewollt, im besonderen keine Doppelbesteuerung in der Form, dass zugleich die Früchte und der realisierte oder unrealisierte Wertzuwachs am Stamm (in Gestalt eines erhöhten Unternehmenswertes), den eine mehr oder weniger dauerhafte Vermehrung der erwarteten Früchte hervorbringt, besteuert würden. Würde ein – realisierter – Wertzuwachs am Stamm effektiv besteuert, weil Gewinne aus der Veräußerung einer Unternehmensbeteiligung uneingeschränkt steuerpflichtig gestellt sind, auch wenn die Gewinne innerhalb des Unternehmensbereichs bleiben, so würde die in der Steuerpflichtigkeit solcher Veräußerungsgewinne prinzipiell angelegte Form der Doppelbesteuerung schon im Unternehmensbereich wirksam. Denn anders als bei der Cash-

flow-Besteuerung gibt es hier kein kompensierendes Gegengewicht in dem Sinne, dass der Erwerber die von ihm schon heute bezahlten, aber noch nicht gewonnenen künftigen Früchte von seinen steuerpflichtigen heutigen Früchten absetzen könnte.

Freilich, lässt man solche Veräußerungsgewinne steuerfrei, so ist eine Mahntafel zu errichten. Früchte und Stamm müssen so sauber getrennt werden, dass niemand einen – steuerfreien – Wechsel in der Eigentümerschaft am Stamm missbrauchen kann, um der lückenlosen Besteuerung der Früchte zu entgehen. (Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung nimmt diese Gefahr ernst. Bei einem steuerfreien Wechsel in der Eigentümerschaft beim Unternehmen darf es grundsätzlich keine Veränderung der Abschreibungsrechte, sprich der Basis, auf die sich die Abschreibungsrechte beziehen, geben. Solche Vorsorge ist geboten. Hingegen gibt es keinerlei sachliche Begründung für eine längere Karenzfrist, innerhalb derer ein steuerfreier Eigentümerwechsel nicht möglich sein soll. Damit fiele der Fiskalist dem Steuerreformer in den Arm.)

Kurz: Aus dem Grundsatz der gleichmäßigen Belastung aller wirtschaftlichen Entscheidungen folgt nicht in allgemeiner Weise die Steuerpflicht für Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen. Eher ist das Gegenteil der Fall. Eine solche Steuerpflicht ist freilich dann geboten, wenn anderenfalls die Besteuerung lückenhaft wird, wie etwa in einem System der Cash-flow-Besteuerung.

Zusammenfassung

Mit dem Vorhaben eines „Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung“ hat die Regierungskoalition eine weitreichende Reform der Steuern vom Einkommen eingeleitet. Sie schenkt allerdings den Problemen der Besteuerung von Kapitalerträgen nur wenig Aufmerksamkeit, schon gar nicht auf systematische Weise. Bei der Besteuerung von Kapitalerträgen besteht aber erheblicher Reformbedarf. Der tradierte Ansatz einer Besteuerung der Kapitalerträge als reguläres Einkommen im Wohnsitzland des Anlegers wird durch die internationale Integration der Finanzsysteme unterminiert. Die im Rahmen der Europäischen Union laufenden Diskussionen über Steuerharmonisierung, Abgeltungssteuern, Mitteilungspflichten etc. sind ein Indiz für diese Entwicklung. Spätestens wenn diese Diskussionen zum Abschluss kommen, wird der deutsche Gesetzgeber dafür sorgen müssen, dass das System der Kapitalertragsbesteuerung in Deutschland „europafähig“ wird und nicht etwa die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und deutscher Finanzinstitute im Rahmen der Europäischen Union belastet.

Um den spezifischen Problemen der Besteuerung von Kapitalerträgen Rechnung zu tragen, muss man sich von der Vorstellung lösen, Kapitalerträge seien in derselben Weise „Einkommen“ wie Einkünfte aus selbständiger oder unselbständiger Arbeit, auch von der Vorstellung, die Besteuerung von Kapitalerträgen sei wirtschaftlich gleich zu beurteilen wie die Besteuerung von Arbeitseinkommen. Im tradierten System der Einkommensbesteuerung werden Kapitalerträge, Gewinneinkünfte, Einkünfte aus selbständiger und aus unselbständiger Arbeit usw. in einer Gesamtgröße zusammengefasst und einer einheitlichen Besteuerung unterworfen. Dass es sich bei der Besteuerung der verschiedenen Einkommensarten um wirtschaftlich sehr unterschiedliche Vorgänge handelt, wird im konzeptionellen Ansatz nach vernachläss-

sig und erst in der praktischen Umsetzung, gleichsam durch die Hintertür, berücksichtigt, indem man bestimmte Formen von Kapitalerträgen nicht erfasst oder durch Sonderregeln von der Steuer freistellt. Dies allerdings führt zu einer Diskriminierung zwischen den Erträgen auf verschiedene Arten von Anlagen, etwa auf Schuldtitel und auf Unternehmensanteile. Die im Grundsätzlichen angestrebte Einheitlichkeit der Besteuerung wird dabei verfehlt. Eine grundlegende Reform, die den gegebenen Unterschieden zwischen Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen Rechnung trüge, böte die Chance, bei der Besteuerung von Kapitaleinkommen den Wildwuchs vielfältiger Investitionsförderung und partieller steuerlicher Freistellungen durch eine saubere allgemeine Regelung zu ersetzen.

Ob und in welchem Maße Zinseinkünfte besteuert werden sollen, ist in ökonomischer Sicht vor allem danach zu beurteilen, wie die Investitionsbereitschaft und das Sparverhalten davon betroffen werden. Die Frage ist weniger, ob das Investieren und das Sparen steuerlich angereizt werden sollen oder nicht, sondern vielmehr wie sichergestellt werden kann, dass die Besteuerung diesbezüglich neutral wirkt. Neutral ist eine Besteuerung, die wirtschaftliche Entscheidungen weder in der einen noch in der anderen Richtung verzerrt. Der günstigste Fall wäre der, dass weder die Entscheidung, wie viel Einkommen sich einer zu verdienen vornimmt, noch die Entscheidung, wie er es zu erzielen trachtet, noch die Entscheidung – und auf sie kommt es hier besonders an –, wann er sein Einkommen für letzte Zwecke wie den Konsum verwendet, durch die Besteuerung beeinflusst wird. Diesem Kriterium genügt die Zinsbesteuerung nicht. Sie beeinträchtigt die Sparanreize. Im Übrigen: Die Vermögensposition, aus der die Zinserträge fließen, wurde in der Regel bereits bei deren Entstehung als (gespartes) Einkommen versteuert.

Neutral wäre demgegenüber eine Kapitaleinkommensbesteuerung, bei der Einkommen in Höhe der Marktverzinsung des eingesetzten Kapitals steuerfrei gestellt werden und nur

ein über die Marktverzinsung hinausgehendes Kapitaleinkommen besteuert wird (zinsbereinigte Einkommensteuer). Diese wäre Äquivalent zu einer Besteuerung aufgrund einer Überschussrechnung, Einnahmen minus laufende Ausgaben, bei der die Investition im Sinne einer Sofortabschreibung bei den laufenden Ausgaben mitberücksichtigt wird (Cash-flow-Besteuerung). Ein solches Steuersystem hätte konzeptionell den Vorteil, dass bei allen Einnahmearten dasselbe Verfahren der Überschussrechnung zur Ermittlung des Einkommens verwandt würde.

Bisher hat sich kein Staat der Europäischen Union zu einer völligen Steuerfreiheit von Zinsen entschließen können. Großbritannien ist vor Jahren mit einer umfassenden Abschreibungsfreiheit für die Unternehmen dem System der Cash-flow-Besteuerung einmal sehr nahe gekommen. Aber nur eine Zeit lang. Auch für die nähere Zukunft dürfte in Europa wohl keine Einigkeit hinsichtlich einer strikten Ausrichtung der Steuersysteme an Neutralitätsüberlegungen erzielt werden. Das Zweitbeste ist dann, sich mit einer alternativen Regelung dem zu nähern, was man eigentlich als Ideal anstrebt. Als ein Vorschlag, der den Anforderungen an das Zweitbeste genügt, ist die bereits in einzelnen Staaten der Europäischen Union, am konsequentesten in Österreich, praktizierte Abgeltungssteuer anzusehen.

Wie hoch der Satz der Abgeltungssteuer sein soll, lässt sich wissenschaftlich nicht herleiten. Aber da das Sparverhalten so wenig wie möglich beeinträchtigt werden und das Steuersystem endlich einmal an Einfachheit gewinnen soll, sollte der Satz der Abgeltungssteuer die Sätze der persönlichen Einkommensteuer selbst im unteren Teil des Einkommenssteuertarifs nicht überschreiten. Das spricht für einen Satz um die zwanzig Prozent. Die Abgeltungssteuern in der Europäischen Union, die es schon gibt, bewegen sich in dieser Größenordnung.

Geht man in diese Richtung, so muss dies Folgen haben für die steuerliche Behandlung von Unternehmensgewinnen, weil die Anlage von Ersparnissen in Eigenkapital nicht diskriminiert werden darf gegenüber der Anlage als Fremdkapital. Werden nämlich Eigenkapitalerträge im Unternehmen mit hohen Steuersätzen belastet, Zinsen hingegen mit niedrigen, so kann sich die niedrige Zinsbesteuerung nachteilig auf arbeitsplatzschaffende Investitionen auswirken. Die verbesserte Nachsteuer-Rendite von festverzinslichen Wertpapieren erhöht die Renditeansprüche, die sich an Unternehmensinvestitionen richten. Außerdem kommt es zu einer Diskriminierung von Investitionen, die vergleichsweise viel Eigenkapital erfordern – das sind nicht zuletzt innovative Investitionen – gegenüber solchen, die sich leicht fremdfinanzieren lassen. Zumindest kommt es zu einer unerwünschten Verschiebung der Finanzierungsstruktur zulasten des Eigenkapitals.

Den Weg zur Beseitigung der Probleme, die eine bloß für Zinserträge geltende Abgeltungssteuer aufwirft, weist das Modell einer systematischen Zinsbereinigung. Will man völlige Steuerfreiheit von „normalen“ Kapitaleinkommen, gemeint sind Kapitaleinkommen, die nicht von der Übernahme besonderer unternehmerischer Risiken geprägt sind, so müssen Eigenkapitalerträge bis zur Höhe eines Standardzinses – zum Beispiel die jahresdurchschnittliche Umlaufrendite am Kapitalmarkt – genauso steuerfrei gestellt werden wie die Zinsen. Dies ist der Fall der echten – vollen – Zinsbereinigung des Einkommens. Will man bloß zur einheitlichen Niedrigbesteuerung eines standardisierten Kapitaleinkommens übergehen, so ist das Verfahren analog: Der Gewinn ist aufzuteilen in einen Gewinn in Höhe der standardisierten Verzinsung des Eigenkapitals und den übrig bleibenden Extragewinn. Für den Standardzins auf das bilanzierte Eigenkapital gilt dann ein Steuersatz in Höhe der Abgeltungssteuer.

Die Besteuerung der Kapitaleinkommen in Deutschland ist reformbedürftig. Als Leitlinie für eine Reform hat die steu-

erliche Gleichbehandlung aller wirtschaftlichen Entscheidungen zu gelten. Diese Studie legt die Prinzipien dar, die dabei zu beachten sind, und weist die Orientierung für Schritte auf den Weg dorthin.