



---

# Reform der Unternehmensbesteuerung

---

Wolfram Engels, Walter Hamm  
Otmar Issing, Wernhard Möschel  
Olaf Sievert, Hans Willgerodt  
(Kronberger Kreis)

## **Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)** (Band 18 der Schriften des Kronberger Kreises)

### **Inhalt**

I.	Einleitung: Rang und Ziele der Unternehmensteuerreform	2
II.	Steuern und Wirtschaft in der Bundesrepublik	3
III.	Unternehmensteuerreform	11
IV.	Die Vorschläge und ihre Wirkungen	21

## I. Einleitung: Rang und Ziele der Unternehmensteuerreform

Steuerpolitik steht im internationalen Wettbewerb. Im Standortwettbewerb um Unternehmen und Investitionen sind die steuerlichen Bedingungen ein wichtiger Faktor. Obwohl ein detaillierter internationaler Steuerlastvergleich schwierig ist, gibt es doch deutliche Hinweise, daß von wichtigen Ausschnitten des Steuersystems her für die Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland ungünstigere Rahmenbedingungen bestehen als in zahlreichen anderen Ländern. Das auffälligste Beispiel hierfür ist die ungewöhnlich hohe Belastung von Investitionen – und das heißt von Arbeitsplätzen –, die mit Eigenkapital finanziert werden.

Bei der Unternehmensteuerreform geht es freilich nicht nur um den Abbau von Belastungsunterschieden zwischen inländischen und ausländischen Unternehmen. Die Aufgabe, gravierende innere Verzerrungen zu beseitigen, kommt hinzu. So wird in den Unternehmen die Finanzierung mit Eigenkapital höher belastet als die Finanzierung mit Fremdkapital. Da für riskante Investitionen ein höherer Anteil an Eigenkapital erforderlich ist als für sichere, bedeutet dies eine stärkere Belastung riskanter Investitionen. Die Steuerlast ist überdies verschieden, je nachdem in welche Rechtsform die Wirtschaftsaktivität gekleidet ist. Die Rechtsform, die sich zur Sammlung vieler kleiner Kapitalien am besten eignet – die Aktiengesellschaft –, wird steuerlich besonders ungünstig behandelt. Außerdem: Die progressive Besteuerung in Verbindung mit anderen Gegebenheiten macht die Anlage in Eigenkapital gewerblicher Unternehmen für Bezieher hoher Einkommen wesentlich interessanter als für Bezieher kleinerer Einkommen (siehe Seite 173). Das verstärkt die Verzerrung der Kapitalstruktur zugunsten einer hohen Fremdfinanzierung und hält die ärmeren Schichten von der Teilhabe am Unternehmensvermögen fern. Die Anlagenspezialisierung, zu der die Steuerprogression anreizt, ist zugleich der wichtigste Weg, auf dem diese – völlig legal, aber mit unguten Nebenwirkungen – unterlaufen wird. Schließlich: In vielen Fällen wird die Steuerlast um so höher, je häufiger ein Vermögensgegenstand veräußert wird. Auf diese Weise werden Vermögensgegenstände eingefroren, wandern Unternehmen nicht zum besten Wirt, und das Gründungsgeschäft leidet.

Die steuerlichen Interessenlagen schaffen sich ihre eigenen wirtschaftlichen Realitäten. Der Netto-Kapitalexport hat ein Drittel der inländischen Kapitalbildung erreicht. Jahrelang waren zugleich die Investitio-

nen im Inland nicht groß genug, die gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzlücke zu verkleinern. Die Eigenkapitalquoten deutscher Unternehmen liegen weit unter dem, was früher einmal – und im Ausland heute noch – als normal galt. Dies hat einen deutlichen Rückgang in der Fähigkeit, Risiken zu tragen, zur Folge.

Bei aller Freude über den langen Aufschwung seit 1982 darf nicht übersehen werden, daß die wirtschaftliche Dynamik in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren geringer war als in den meisten anderen Industrieländern. Während in früheren Aufschwungsphasen die Investitionen alsbald steil anstiegen, ist dieser Anstieg im jetzigen Aufschwung allzu lange enttäuschend schwach geblieben. So droht angesichts der Kapazitätsgrenzen die Gefahr einer konjunkturellen Überhitzung, lange bevor ein befriedigender Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht ist.

Für diese Enttäuschungen gibt es ein Bündel von Gründen. Welchen Anteil die Besteuerung der Unternehmen daran hat, mag umstritten sein. Nicht umstritten ist, daß sie eine der wichtigsten Stellen bietet, an der die Wirtschaftspolitik zur dauerhaften Verbesserung der Investitionstätigkeit ansetzen kann.

Am Anfang des starken Aufschwungs in den Vereinigten Staaten stand der Economic Recovery Tax Act mit einer massiven steuerlichen Entlastung der Unternehmen. Auch den englischen Aufschwung beförderte eine Reform der Unternehmensbesteuerung. In der Bundesrepublik wurde ein anderer Weg eingeschlagen. Lediglich die persönlichen Steuern wurden gesenkt. Häufig wird argumentiert, daß die Senkung der Einkommensteuer bereits eine Unternehmensteuerreform sei, da die meisten Unternehmen nicht in der Form der Kapitalgesellschaft geführt werden. Diese Argumentation ist nur teilweise richtig. Zwar führt eine Einkommensteuer mit einer breiteren Bemessungsgrundlage und niedrigeren Steuersätzen zu einer verbesserten Situation auch der Unternehmen sowie zu einer gleichmäßigeren Besteuerung und damit zu geringerer Kapitalfehlleitung. Aber das Problem der Diskriminierung von Investitionen wird so nicht gelöst (siehe Seite 165 ff.).

Die Bedeutung einer Reform der Unternehmensbesteuerung geht zudem über das rein Wirtschaftliche hinaus. Diese Generation ist die erste in Deutschland, die in großer Breite Vermögen gebildet hat und weiter bildet. Unser Steuerrecht verleidet einem großen Teil des neu gebildeten Kapitals den Weg in die gewinnbringende und haftende Anlage. Wenn aber ein wesentlicher Teil der Ersparnisse in den Haushalten von Arbeitnehmern gebildet wird, dann ist es auf Dauer unum-

gänglich, daß sich auch die Arbeitnehmer an den Unternehmen beteiligen.

Dazu paßt nicht, daß die Unternehmensbesteuerung von einer Art Klassenkampfdenken geprägt ist. Das "gute" Kapital – das Eigenheim, das Sparbuch, die Lebensversicherung – wird steuerlich geschont, das "böse" Kapital – das Eigentum am Beteiligungsvermögen, das angeblich der Ausbeutung dient – wird hoch besteuert. Die schutzbedürftigen Arbeitnehmer müssen geschont, die ausbeuterischen Kapitalisten dürfen geschröpft werden. Die Folge: Zu viele meiden die direkte Beteiligung an produktiven Investitionen. Den Kapitalbesitzern wird allenfalls vorübergehend Schaden zugefügt. Da das Kapital mobil ist, kann es sich übermäßiger Besteuerung entziehen. Die Arbeitnehmer dagegen sind weniger mobil. Sie tragen daher den Schaden. Ihnen fehlen jetzt die Investitionen, die in den Jahren der Investitionsschwäche ausgefallen sind – Investitionen, die Arbeitsplätze erst produktiv machen und damit hohe Löhne ermöglichen, ja die überhaupt erst Arbeitsplätze schaffen.

Manche dieser Zusammenhänge sind im Ausland eher erkannt und bedacht worden als bei uns. In etlichen Industrieländern hat es tiefgreifende Reformen gegeben. Je leichter es für die Unternehmen wird, ihren Produktionsstandort dorthin zu verlegen, wo die Kosten günstiger sind, je einfacher es ist, den Rechtssitz des Unternehmens frei zu wählen, einen Gewinn hier oder auch in einem anderen Land entstehen zu lassen, desto weniger ist es möglich, sich dem internationalen Wettbewerb der Steuerpolitik zu entziehen.

Diese Probleme werden sich in Zukunft verschärfen. Mit zunehmender Integration der Weltkapitalmärkte und mit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes wird die Mobilität der Unternehmen immer größer werden. Die Bundesrepublik ist zwar immer noch ein guter Investitionsstandort; die Standortqualität hat sich jedoch verschlechtert. Die Bundesrepublik hat in den vergangenen Jahren nicht nur in zunehmendem Maße Kapital netto exportiert. Auch die Bilanz der Direktinvestitionen hat sich deutlich verändert. Steigenden deutschen Direktinvestitionen im Ausland stehen sinkende ausländische Direktinvestitionen in Deutschland gegenüber. Die abnehmende Konkurrenzfähigkeit des Investitionsstandortes Bundesrepublik im internationalen Standortwettbewerb beruht weniger darauf, daß sich die Situation bei uns verschlechtert hätte, als vielmehr darauf, daß sie sich in großen Teilen des Auslands verbessert hat.

Die europäische Integration wird aber nicht nur zu einem wachsenden Wettbewerb um die Produktionsstandorte führen, sondern ebenso zu einem Wettbewerb um die Standorte der Unternehmenszentralen. Für diese Entscheidung sind Löhne, Energiekosten oder Transportkosten nur von ganz untergeordneter Bedeutung. Hier können in vielen Fällen die Steuern zum wichtigsten Faktor werden. Und zum alleinigen Faktor mögen sie aufrücken bei der "Wanderung der Steuerbemessungsgrundlagen" überall dort, wo deren Entstehungsort sich zugunsten eines Landes mit vorteilhaften steuerlichen Rahmenbedingungen manipulieren läßt. Auch diese – besonders für den Fiskus bedrohliche – Form der Mobilität wird im gemeinsamen Binnenmarkt an Bedeutung zunehmen (weil sie immer weniger kontrollierbar wird).

Bei allem ist zu bedenken: Eine Reform der Unternehmensbesteuerung ist in erster Linie eine Reform der Besteuerung von Arbeitsplätzen. Hohe Löhne können nur dort gezahlt werden, wo die Arbeit produktiv ist, und produktiv wird sie nur dadurch, daß man den einzelnen Arbeitsplatz mit viel Kapital, mit genügend leistungsfähigen Maschinen ausstattet. Ihrer geringen Mobilität wegen haben die Arbeitnehmer an einer Unternehmensteuerreform ein noch größeres Interesse als die Kapitaleigner, wenn sie sich dessen vielleicht auch weniger bewußt sind.

## II. Steuern und Wirtschaft in der Bundesrepublik

### 1. Das Steuersystem

Ideal wäre ein Steuersystem, in dem wirtschaftliche Entscheidungen unter Berücksichtigung von Steuern ebenso ausfallen wie ohne Steuern. Von einem solchen neutralen Steuersystem sind wir weit entfernt. Bei zahlreichen wirtschaftlichen Entscheidungen ist die Steuer gerade der wichtigste Kalkulationsfaktor.

Bereits die Einkommensteuer benachteiligt den zukünftigen Konsum gegenüber dem gegenwärtigen, indem sie die Kapitalbildung belastet. Eine neutrale Steuer würde zwar das Konsumniveau absenken, sie würde aber das Austauschverhältnis von Gegenwartskonsum und Zukunftskonsum unverändert lassen. Wer 1.000,- DM verdient, kann bei 10% Zins entscheiden, ob er den Betrag heute verbraucht oder ob er ihn anlegt und in einem Jahr dann 1.100,- DM konsumieren kann. Das Austauschverhältnis von gegenwärtigem Konsum und zukünftigem Konsum ist 1 zu 1,1. Wird eine Einkommensteuer von 50% eingeführt, die auch auf die Zinsen

erhoben wird, dann bleiben nach Steuern 500,- DM übrig, die im Falle der Anlage in einem Jahr nach Steuern auf 525,- DM anwachsen. Das Austauschverhältnis hat sich von 1 zu 1,1 auf 1 zu 1,05 vermindert. Über 20 Jahre wächst ohne Steuern bei 10% Zins der ursprüngliche Betrag von 1.000,- DM auf 6.727,- DM an. Bei 50% Steuern dagegen ergibt die Anlage von 500,- DM einen Endbetrag von 1.327,- DM. Das Austauschverhältnis von gegenwärtigem zu zukünftigem Konsum hat sich von 1 zu 6,7 auf 1 zu 2,7 vermindert. Die Nichtneutralität bereits der einfachen Einkommensteuer wird durch Vermögensteuer und Erbschaftsteuer noch verstärkt. Das bewirkt, daß die Ersparnis kleiner und der Konsum entsprechend größer ist als bei neutraler Besteuerung.

Hinzu kommt, daß die Alterssicherung des größten Teils der Bevölkerung auf dem Umlageverfahren beruht. Das gilt nicht nur für die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch für das Beamtenruhegehalt, die Altersversorgung der Landwirte, der Künstler und teilweise auch für die berufsständischen Versorgungswerke. Arbeitnehmer, die eine gleiche Altersversorgung haben wollen wie Selbständige, sparen viel weniger als diese. Erwarten sie steigende Einkommen und Renten, so können sie dies letztlich nur im Vertrauen auf das Sparen anderer und entsprechender Investitionen.

Überdies werden verschiedene Formen der Vermögensanlage wie z.B. Beteiligungen, Wohnungen oder land- und forstwirtschaftliches Vermögen ganz unterschiedlich hoch besteuert, teilweise sogar subventioniert. Geldvermögen wird wiederum in sich ungleich behandelt. Bei der Anlage in Form von Lebensversicherungen ist schon die Ersparnis insoweit steuerfrei, als sie im Rahmen der Sonderausgaben bei der Einkommensteuer abgesetzt werden kann. Die Erträge aus dieser Ersparnis sind dann ebenfalls steuerfrei. Die Erträge aus anderem Geldvermögen unterliegen de jure der normalen Besteuerung. De facto unternimmt der Fiskus wenig, um die Steuern auch voll zu erheben. Innerhalb des gewerblichen Vermögens gibt es große Teile, deren Erträge nicht oder nicht voll besteuert werden, so die vieler Gemeindebetriebe, der gemeinnützigen Unternehmen, Sparkassen, Krankenhäuser, Bundesbahn und Bundespost. Ein anderer Teil wird besteuert, gleichzeitig aber auch subventioniert, wie der Kohlebergbau, die Werften und lange Zeit die Stahlindustrie. Auf dem Rest des gewerblichen Vermögens lastet eine schwere Steuerbürde. Sie besteht aus Einkommensteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und Gewerbesteuer. Bei einer Kapitalgesellschaft tritt im Falle einbehaltener Gewinne an die Stel-

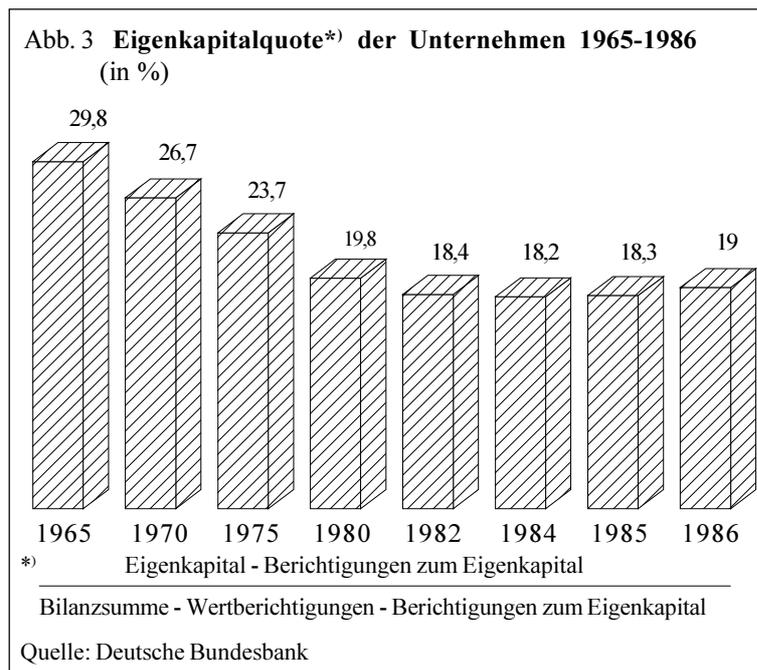
le der Einkommensteuer die Körperschaftsteuer mit einem hohen Steuersatz. Die Vermögensteuer wird doppelt erhoben.

Für den Anleger, der die Wahl hat, ob er festverzinsliche Papiere oder Immobilien kauft, sein Vermögen im Ausland anlegt oder sich an einem inländischen Unternehmen beteiligt, zählt die Rendite nach Steuern. Soll also der Einfluß der Steuern auf die Spar- und Anlageentscheidungen untersucht werden, so reicht es nicht aus, die eigentlichen Unternehmensteuern heranzuziehen; man muß vielmehr vergleichen, welche Gesamtsteuerlast Unternehmen und Anteilseigner zusammen im Falle einer bestimmten Anlageform zu tragen haben.

Dabei ist weiter zu bedenken, daß der Anleger riskante Vermögensanlagen wie Unternehmensbeteiligungen nur dann wählt, wenn sie ihm gegenüber sicheren Anlagen eine Risikoprämie bieten. Die notwendige Rendite vor Steuern kann mit Hilfe der Marktbewertung von Unternehmen am Aktienmarkt geschätzt werden. Deutsche Industrieaktiengesellschaften werden derzeit mit einem Kursgewinnverhältnis von rund 12,5 am Markt bewertet. (Das aktuelle Kursgewinnverhältnis liegt nicht weit vom mehrjährigen Durchschnitt.) Das bedeutet, daß die Gewinnrendite nach Unternehmensteuern bei rund 8% des eingesetzten Kapitals liegen muß. Rechnet man die Unternehmensteuern hinzu (angenommen sei ein Ausschüttungssatz von etwa 50% und ein Gewerbesteuerhebesatz von 440%), so ergibt sich eine notwendige Rendite (sog. Eigenkapitalkosten) von rund 20% vor Steuern. (Dabei ist unterstellt, daß sich Fehler der Analysten bei der Ermittlung der Gewinne je Aktie – genauer: Unterschätzung der neu aufgebauten stillen Reserven – und der Einfluß neu entstehender Reserven auf den Effektivsteuersatz der Unternehmen gerade kompensieren.) Das muß ein Unternehmen erwirtschaften, soll es neue Eigenkapitalgeber finden oder will es das Vermögen der alten erhalten. Investitionen, die eine so hohe Rendite vor Steuern auf das Eigenkapital erwarten lassen, sind seltener geworden. Jedenfalls sind die Nettoinvestitionen der Unternehmen (ohne Wohnungsbau) gemessen am Nettosozialprodukt zu Marktpreisen trotz der Aufwärtsbewegung der letzten Jahre noch immer viel geringer als etwa in den 60er Jahren (siehe Abbildung 1). Ein stark gestiegener Anteil des im Inland gebildeten Kapitals wird in das Ausland exportiert (siehe Abbildung 2).

Innerhalb der Unternehmen wird die Finanzierung von Investitionen mit Eigenkapital gegenüber der Finanzierung mit Fremdkapital steuerlich diskriminiert. Auf den Eigenkapitalerträgen lasten Körperschaftsteuer





stiller Reserven ein Maximum an Steuerentlastung mit sich bringt.

Die steuerliche Diskriminierung des Eigenkapitals hat weitreichende Folgen für die Art des Investierens. Eine Investition im Unternehmen ist dann vorteilhaft, wenn die erwarteten Erträge der Investitionen höher sind als die gesamten Kapitalkosten. Die Kapitalkosten setzen sich aus den Eigenkapitalkosten und den Fremdkapitalkosten zusammen. Wenn eine Investition zur Hälfte mit Fremdkapital zu 8% Zins (inklusive Gewerbesteuer) und zur anderen Hälfte mit Eigenkapital zu 20% Eigenkapitalkosten finanziert wird, dann liegen die durchschnittlichen Kapitalkosten der Investition bei 14%. Sie lohnt sich demnach, wenn sie mehr als 14% Rendite vor Steuern abwirft. Dieser Durchschnitt ist von Investition zu Investition verschieden, je nachdem wie riskant die Investitionen sind. Vereinfacht kann man sagen, daß riskante Investitionen mit einem hohen Eigenkapitalanteil finanziert werden müssen, während sichere Investitionen größtenteils mit Fremdkapital finanziert werden können. Es mag vorkommen, daß eine riskante Investition, beispielsweise in Forschung oder in Exploration, voll mit Eigenkapital finanziert werden muß und sich deshalb erst dann lohnt, wenn die Renditeaussicht höher als 20% ist. Die starke Diskriminierung des Eigenkapitals bedeutet also gleichzeitig eine Diskriminierung riskanter Investitionen wie Forschung, Entwicklung und Exploration gegenüber sicheren.

Hinzu tritt die Wirkung der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer. Während Einkommen- und Körperschaftsteuer immerhin mit einer (begrenzten) Risikobeteiligung des Fiskus verbunden sind (die wegen der Steuerprogression und anderer Asymmetrien allerdings weit hinter dessen Beteiligung an der Risikoprämie zurückbleibt), sind die beiden genannten Steuern unabhängig davon zu zahlen, ob nun ein Gewinn erzielt wird oder nicht. Diese Steuern belasten also den Ertrag von Investitionen, ohne dessen Streuung zu verringern. Die Risikofeindlichkeit unseres Steuersystems wird so weiter vergrößert.

Unser Steuerrecht ist darüber hinaus in erheblichem Maße nicht neutral gegenüber den Rechtsformen. Die Kapitalgesellschaften werden ganz allgemein

gegenüber Personengesellschaften dadurch benachteiligt, daß die Vermögensteuer hinsichtlich des Eigenkapitals doppelt, sowohl bei der Gesellschaft als auch beim Anteilseigner, erhoben wird. Damit endet die Diskriminierung noch nicht. Bei nicht börsennotierten Unternehmen wird der Vermögenswert nach dem sogenannten Stuttgarter Verfahren ermittelt, bei börsennotierten wird der normalerweise höhere Kurswert zugrunde gelegt. Außerdem kann die Aktiengesellschaft die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten kleinerer Unternehmen nicht nutzen. Kleinere Unternehmen minimieren ihr Eigenkapital dadurch, daß die Gesellschafter dem Betrieb Eigenkapital entziehen und es anderweitig anlegen. Sie geben dann dem Unternehmen eine Bürgschaft aus ihrem Privatvermögen. Dieser Weg ist einem Unternehmen mit vielen Anteilseignern verwehrt. Es muß sich in größerem Umfang mit steuerlich teurem Eigenkapital finanzieren als Unternehmen mit wenigen Anteilseignern.

Der eigentliche wirtschaftliche Zweck der Aktiengesellschaft liegt darin, viele kleine Kapitalien zu einem großen Ganzen zu sammeln. Die Aktie gibt dem Kleinanleger ein hohes Maß an Liquidität, auf das er sehr viel mehr als der Großanleger angewiesen ist. Die Beteiligung des Kleinanlegers mit niedrigem Steuersatz wird aber nicht erreicht, unter anderem weil der einbehaltene Gewinn sehr hoch besteuert wird. Beteiligt er sich an einer Kommanditgesellschaft, dann kommt er auch für den einbehaltenen Teil des Gewinns in den Genuß seines eigenen niedrigen Steuersatzes. Beteiligt er sich dagegen an einer Aktiengesellschaft,

so wird er für diesen einbehaltenen Teil so besteuert, als wäre er ein reicher und hochverdienender Anleger: Er trägt die Vermögensteuer auch dann, wenn er nur ein kleines Vermögen hat, und er muß auf den einbehaltenen Gewinn den höchsten Satz der Einkommensteuer zahlen.

Die Art, nicht die Höhe der Besteuerung hat darüber hinaus Effekte auf die Form der Vermögenshaltung. Dafür gibt es zwei Gründe: die Existenz einer proportionalen Körperschaftsteuer neben der progressiven Einkommensteuer und die schon erwähnte Steuerfreiheit stiller Reserven.

Tab. 1 Steuerwirkungen I						
Anleger mit Steuersatz von	Steuerfreie Anleihe		Anleihe mit 50% Quellensteuer		Tarifbesteuerte Anleihe	
	Rendite vor Steuern	Rendite nach Steuern	Rendite vor Steuern	Rendite nach Steuern	Rendite vor Steuern	Rendite nach Steuern
50%	3,5%	3,5%	7%	3,5%	5%	2,5%
40%	3,5%	3,5%	7%	3,5%	5%	3,0%
30%	3,5%	3,5%	7%	3,5%	5%	3,5%
20%	3,5%	3,5%	7%	3,5%	5%	4,0%
10%	3,5%	3,5%	7%	3,5%	5%	4,5%
0%	3,5%	3,5%	7%	3,5%	5%	5,0%

Der erste Effekt möge am Beispiel von drei Anleihen und sechs Anlegergruppen mit unterschiedlichen Einkommensteuersätzen verdeutlicht werden: Bei der ersten Anleihe sollen die Erträge steuerfrei sein. Die zweite Anleihe unterliegt einer proportionalen Ertragsteuer, die an die Stelle der Einkommensteuer tritt, und die Erträge der dritten Anleihe unterliegen der normalen Einkommensteuer. Alle Anleihen mögen den gleichen Nominalzinscoupon haben; er laute auf 3,5%. Es ist aber klar, daß die proportional besteuerte Anleihe eine höhere Rendite vor Steuern haben muß, wenn sie am Markt neben der steuerbefreiten gekauft werden soll (siehe Tabelle 1).

Die tarifbesteuerte Anleihe kommt nur für die unteren Steuerklassen in Frage. In wessen Portefeuille die beiden anderen Anleihen gehalten werden, hängt bemerkenswerterweise nicht davon ab, ob eine Anleihe steuerbefreit oder mit einer hohen definitiven Quellensteuer belastet ist. Beide wandern zu den Beziehern hoher Einkommen. Der Unterschied in der Besteuerung führt lediglich dazu, daß die Renditen vor Steuern verschieden sein müssen. Dafür sorgt die Marktbewertung der Anleihen wegen der Konkurrenz der steuerfreien Anlagemöglichkeit. Die Marktbewertung der tarifbesteuerten Anleihe führt dazu, daß die Hochbesteuerten auch hier nach Steuern nur eine eingeschränkte Ertragseinbuße gegenüber steuerfreien Anleihen erleiden, die Niedrigbesteuerten sogar gewinnen. Die Steuerlast wird teilweise auf den Zins vor Steuern überwältzt. So wird es jedenfalls sein, wenn zumindest die Mittelhochbesteuerten noch für den Marktausgleich maßgeblich werden, die tarifbesteuerte Anleihe also nicht vollständig bei Niedrigbesteuerten untergebracht werden kann, die steuerbefreite und die proportional besteuerte Anleihe nicht vollständig bei den Hochbe-

steuerten. Allgemeiner: Die Hochbesteuerten sind um so besser gestellt, je weniger der Anlagedruck, unter dem sie stehen, den Markt bestimmt, also je geringer ihr Marktgewicht ist und je günstiger und zugänglicher die Anlagealternativen sind, die sie etwa im Ausland haben.

Der Fall der definitiv mit einer Quellensteuer belasteten Anlage liegt bei thesaurierenden Kapitalgesellschaften vor. Der einbehaltene Gewinn unterliegt einer definitiven Proportionalsteuer – der Körperschaftsteuer. (Von der Anrechnung der Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer bei einer späteren Ausschüttung kann hier abgesehen werden.) Schlagen sich einbehaltene Gewinne im Marktwert der Anteile nieder, so können diese Gewinne nach Ablauf der Spekulationsfrist von sechs Monaten ohne neue Versteuerung realisiert werden. Da diese Steuerfreiheit der Wertzuwächse für Bezieher hoher Einkommen viel mehr wert ist als für Bezieher geringer Einkommen, aber beide in gleicher Höhe von der Körperschaftsteuer getroffen werden, bildet sich am Markt eine Bewertung der Anteile heraus, bei der der Kauf für Bezieher hoher Einkommen interessant, für Niedrigbesteuerte dagegen uninteressant wird.

Ebenso wirken erhöhte Absetzungen und andere Möglichkeiten, stille Reserven aufzubauen. Sie mindern das steuerpflichtige Einkommen, sind also um so mehr wert, je höher der Steuersatz des Anlegers ist. Das ist am Markt von sogenannten Abschreibungsprojekten zu beobachten. Sie werden ausnahmslos von Beziehern hoher Einkommen gekauft, wobei diese sich gleichzeitig hoch verschulden. So kommen Projekte zustande, deren Kaufpreis nahezu voll aus Steuerersparnis finanziert werden kann. Derselbe Effekt tritt aber im Prinzip

überall dort auf, wenn auch nicht so spektakulär, wo die Abschreibungen innerhalb eines Unternehmens den Wertverzehr übersteigen oder aus anderen Gründen stille Reserven entstehen. Das Ergebnis ist eine Spezialisierung in der Art der Vermögenshaltung: Wer einem niedrigen persönlichen Steuersatz unterliegt, der legt seine Mittel in Geldvermögen an, wer persönlich hoch besteuert ist, der wählt Sachvermögen und Unternehmensbeteiligungen und verschuldet sich gleichzeitig. Hier liegt die vielleicht wichtigste Ursache für die Konzentration des Beteiligungsvermögens. Der weit überwiegende Teil aller Haushalte besitzt keine Anteile am Eigenkapital gewerblicher Unternehmen, weder in der Form von Aktien noch in anderer Form.

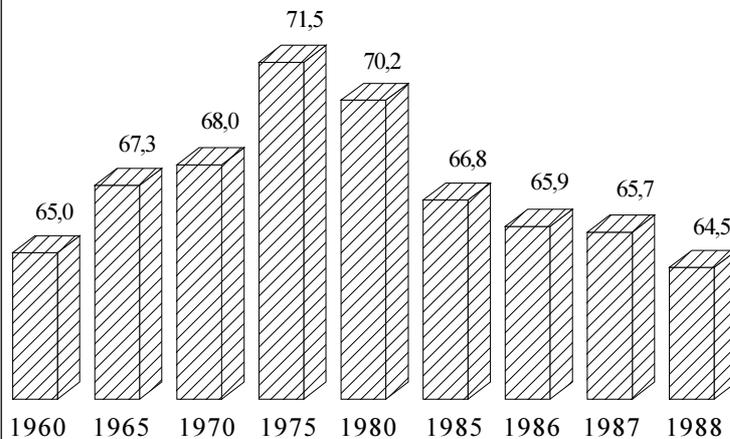
Am Schluß dieses Berichts von der Klagemauer sei zur Vermeidung von Mißverständnissen eine Mahntafel aufgerichtet (zugleich als Anmerkung zum Streit über die Höhe der Steuerbelastung der – nominalen – Kapitalerträge in der Bundesrepublik): Aussagen über die vor Steuern erforderlichen Kapitalerträge (Kapitalkosten) im Vergleich zu (nominalen) Renditesätzen nach Steuern, die unter Anwendung der formalen Steuersätze gewonnen sind, dürfen nicht als Aussagen über die Effektivsteuerlast auf (nominale) Kapitaleinkommen beziehungsweise auf Investitionen interpretiert werden. Anders verhielte es sich nur, wenn die steuerliche Bemessungsgrundlage sich mit einem hinreichend weit definierten Einkommen deckte. Das trifft jedoch nicht zu. Es gibt Steuerbegünstigungen, die die Bemessungsgrundlage endgültig verkürzen, und es gibt Steuerregelungen, die den steuerfreien Aufbau stiller Reserven erlauben, teilweise bewußt (so insbesondere im Falle beschleunigter steuerlicher Abschreibungen), teilweise als in Kauf genommene Folge anderweitig begründeter Bewertungsregeln (so insbesondere des Imparitätsprinzips). Nicht nur die endgültige Verminderung der Steuerpflicht, sondern auch die bloße Vertagung derselben (Freistellung stiller Reserven bis zu deren Aufdeckung) kann die Effektivsteuerlast sehr deutlich absenken (in extremen Fällen sogar negativ werden lassen), zumal wenn man berücksichtigt, daß Anlagenspezialisierung zu einer Konzentration des Aufbaus stiller Reserven in der Hand der Hochbesteuerten führt (siehe oben). Gleichwohl bleibt es für viele Fragen der Neutralität der Besteuerung richtig, an der formalen Steuerlast anzuknüpfen; man muß dann nur bedenken, daß es aus Gründen der vielfältigen begünstigenden Regeln und der Steuersatzarbitrage durch Anlagenspezialisierung nicht so schwer ist, wie es den Anschein hat, die hohe Steuerbelastung des "steuerpflichtigen Einkommens" zu erwirtschaften. Der Streit um die Aussagekraft der hohen Grenzbelastung unternehmeri-

schen Einkommens in der Bundesrepublik – mehr als 70% – hat hier seine Wurzeln. In diesem Streit ist freilich in jedem Falle zu bedenken, daß Steuervergünstigungen im Ausland, die an die Bemessungsgrundlage anknüpfen, meist nicht geringer sind als in der Bundesrepublik, teilweise sogar noch wesentlich gewichtiger. Der einzige große Vorteil, der im internationalen Vergleich zugunsten des deutschen Steuersystems zu Buche schlägt, liegt anderswo, nämlich in der vollen Anrechnung der Körperschaftsteuer auf die persönliche Einkommensteuer; ausländische Anteilseigner haben davon freilich nichts.

## 2. Verteilungspolitische Mißverständnisse

Ein Arbeiter des Jahres 1989 verdient real das Fünffache dessen, was sein Vater im Jahre 1949 verdient hat. Der Vater, der im Jahre 1949 Arbeiter war, arbeitete länger, und er war nicht weniger geschickt, weniger intelligent oder weniger tüchtig als sein Sohn im Jahre 1989. Ein oberflächlicher Beobachter hätte den Eindruck gewinnen können, die Wohlstandssteigerung beruhe darauf, daß die Gewerkschaften Jahr für Jahr Lohnerhöhungen durchgesetzt haben. Aber die Gewerkschaften können keine Löhne durchsetzen, deren reale Basis nicht in höherer Produktivität liegt. Versuchen sie das gegen die wirtschaftliche Logik doch, wie das Anfang der 70er Jahre der Fall war, dann entsteht Arbeitslosigkeit. Dem marktgerechten Zuwachs an Reallohn entspricht also ein ebenso großer Zuwachs an Produktivität der beschäftigten Arbeitnehmer. Diese höhere Produktivität beruht ihrerseits im wesentlichen darauf, daß investiert wurde. Dabei ist der Begriff der Investition weit zu verstehen. Er umfaßt nicht nur Maschinen, Gebäude und Infrastruktur, sondern auch Ausbildung, Forschung und Entwicklung. Durch Investitionen entstehen nicht nur Sachwerte wie Maschinen und Gebäude, sondern auch Fertigkeiten und technisches Wissen. Investitionen der einen wie der anderen Art machen die Arbeit produktiver und ermöglichen höhere Löhne. Dieser Zusammenhang zeigt sich im internationalen Vergleich deutlich. Das Land mit den höchsten Investitionen in der Welt, Japan, hat auch die größten Reallohnsteigerungen.

Die Veränderung des Kapitalstocks läßt dabei, so die Erfahrung, die Verteilung des Volkseinkommens zwischen Arbeit und Kapital fast unberührt. Die Lohnquote läßt sich auch durch die Tarifparteien nur kurzfristig beeinflussen. Würden etwa die Reallohne plötzlich verdoppelt, so müßten die Unternehmen Arbeitskräfte freisetzen. Die Lohnquote wird zwar vorübergehend steigen, dann aber auf ihr Ausgangsniveau zurückfallen – gegebenenfalls bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit.

Abb. 4 Bereinigte Lohnquote<sup>\*)</sup>

<sup>\*)</sup> Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen. Bereinigt auf Basis der Erwerbstätigenstruktur von 1970.  
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

In der Bundesrepublik ist seit Beginn der 70er Jahre die Lohnquote zunächst relativ stark gestiegen. Inzwischen ist sie wieder auf das Niveau der 60er Jahre zurückgekehrt (siehe Abbildung 4).

Die langfristige Konstanz der Lohnquote hat oft Anlaß zu pessimistischen Kommentaren über die Wohlstandsverteilung gegeben. Man glaubte daraus ablesen zu können, daß sich zwar das Niveau des Wohlstands allgemein heben würde, daß aber die Verteilung dieses Wohlstands unverändert bleibe. Tatsächlich hat sich die Verteilung dramatisch verändert. Der Kapitalstock hat sich seit 1950 mehr als verfünffacht. Das Arbeitsvolumen hingegen ist nur geringfügig gestiegen. Auf einen sehr viel größeren Kapitalstock entfällt also immer noch derselbe Einkommensanteil wie 1950. Man kann das auch anders ausdrücken: Das Kapital – genauer die Kapitalgüter – ist relativ ebensoviel billiger geworden, die Arbeit relativ teurer, wie Arbeit produktiver geworden ist. Oder, was ebenfalls dasselbe besagt, dem Befund aber den falschen Anschein des Erstaunlichen nimmt: Arbeit ist bei der Herstellung von Kapitalgütern ebensoviel produktiver geworden wie bei der Herstellung von Konsumgütern. In jedem Fall gilt: Hinter der Konstanz der Lohnquote verbirgt sich eine erhebliche Verbesserung der Lebenssituation der Arbeitnehmer.

Wenn Vermögen gebildet und investiert wird, dann bedeutet das – unabhängig davon, wer spart –, daß nicht nur die Kapitaleinkünfte, sondern auch die Arbeitsein-

kommen steigen. Der Anteil der Arbeit am Volkseinkommen, einschließlich der Arbeitseinkommen der Selbständigen, liegt seit Jahrzehnten unter Schwankungen bei rund 80%. Wenn also das Volkseinkommen steigt, weil investiert wurde, dann kommen davon vier Fünftel dem Faktor Arbeit, ein Fünftel dem Faktor Kapital zugute. Wer Kapital bildet und investiert, der trägt nicht nur zu seinem eigenen Wohlstand bei, sondern vor allem auch zum Wohlstand aller Arbeitenden. Die Grundlagen der Wohlstandssteigerung müssen in immer größerem Maße die Arbeitnehmer durch ihre Ersparnisse schaffen. Auf sie entfällt damit ein immer größerer Anteil der Gesamtkapitalbildung. Das bedeutet, daß die sogenannte funktionale Einkommensverteilung, die Verteilung zwischen Kapital und Arbeit, im Zeitverlauf immer unwichtiger wird, weil ein immer größerer Teil der Zins-

einkünfte den Arbeitnehmern zufließt. Das ist die Entwicklung, die in mehr oder minder starker Ausprägung in allen Industrieländern in den vergangenen Dekaden zu beobachten war.

Im übrigen gilt: Je mehr Kapital gebildet und produktiv investiert wird, um so schneller steigen die Löhne. Das kollektive Interesse der Arbeitnehmer ist es deshalb, daß sie Vermögen bilden und daß dieses Vermögen eingesetzt wird, um die Produktivität der Arbeit und damit die Löhne zu erhöhen. Sie erlangen dadurch erstens höhere Löhne und zweitens zusätzliche Kapitaleinkünfte. Die hohe Besteuerung der Unternehmen hat gerade dem zum Schaden gereicht, dem sie eigentlich nützen sollte, nämlich dem Arbeitnehmer. Die Kapitalbesitzer sind davon in viel geringerem Umfang betroffen. Solange es weltweite Kapitalmärkte gibt, können sie sich ungünstigen Verwertungsmöglichkeiten entziehen.

Sieht man die politische Diskussion um die Unternehmensteuerreform vor dem Hintergrund dieser gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge, so wirkt sie gelegentlich paradox. Die Gewerkschaften als Vertreter der Arbeitnehmer stehen gegen eine durchgreifende Unternehmensteuerreform, obwohl doch gerade die Arbeitnehmer von einer solchen Reform im Ergebnis mehr profitieren als die Eigentümer des Kapitals. Innerhalb der CDU muß die Unternehmensteuerreform gegen den Arbeitnehmerflügel erstritten werden. Diese Diskussionsfront wird nur verständlich, wenn man

die Unternehmensteuerreform allzu kurzfristig als eine Steuererleichterung für die Bezieher hoher Einkommen und die Besitzer großer Vermögen begreift. Das aber ist nicht der Zweck der Reform. Ihr Ziel ist es, unternehmerische Tätigkeiten gegenüber anderen Tätigkeiten, zukünftigen Konsum gegenüber gegenwärtigem Konsum, risikoreiche Investitionen gegenüber weniger risikoreichen Investitionen und Eigenkapitalfinanzierung gegenüber Fremdkapitalfinanzierung steuerlich gleichzustellen und unnötige steuerliche Hemmnisse für eine bestmögliche Nutzung der wirtschaftlichen Ressourcen abzubauen. Kapital und Arbeit haben ein gemeinsames – und insoweit harmonisches – Interesse an mehr Arbeitsplätzen, an mehr Produktionsmöglichkeiten, die sich lohnen bzw. die sich stärker lohnen als bisher.

Wer die Unternehmensteuerreform vorwiegend unter Verteilungsgesichtspunkten sieht, der wird auch den Rang falsch einschätzen, der einer solchen Reform für die Weiterentwicklung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems zukommt. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung in Richtung auf eine neutrale, also eine gleichmäßige Besteuerung würde nicht nur zusätzliche Kapitalströme in den Unternehmenssektor lenken, die Eigenkapitalfinanzierung begünstigen, die Produktivität innerhalb der Unternehmen erhöhen, sie würde auch zu einer Änderung der Eigentümerstruktur unserer Unternehmen führen. Auf dem Wege von der Klassengesellschaft zur Teilhabergesellschaft sind noch viele Schritte zurückzulegen. Der Erwerb von Produktivvermögen würde selbst für Bezieher geringer Einkommen und Besitzer kleiner Vermögen interessant. Umgekehrt würde es auch für die Unternehmen attraktiv, sich bei der eigenen Belegschaft zu finanzieren. Eine solche Steuerreform sollte nach aller wirtschaftlichen Logik dazu führen, daß ein merklicher Teil der bereits vorhandenen Geldvermögen in Beteiligungswerte umgeschichtet und daß ein beträchtlicher Teil der neuen Ersparnis in Beteiligungstiteln angelegt wird. Das gilt besonders für Beteiligungen der Arbeitnehmer am arbeitgebenden Unternehmen. Es würde sowohl für die Alteigentümer interessant, die Belegschaft als neue Teilhaber zu gewinnen, als auch für die Arbeitnehmer attraktiv, Teilhaberrechte an ihrem Unternehmen zu erwerben. Das bedeutet nicht, daß ein Konflikt zwischen Arbeit und Kapital nicht besteht oder daß er verschwindet. Aber dieser Konflikt zwischen abstrakten Produktionsfaktoren wird heute noch weitgehend als ein Konflikt zwischen bestimmten Personengruppen, nämlich den Kapitalbesitzern und den Arbeitnehmern aufgefaßt. Wenn es normal wird, daß man sowohl Arbeitseinkünfte als auch Vermögenserträge bezieht, dann wird dieser Konflikt als sozialer

Konflikt in den Hintergrund treten. Er wird also zumindest teilweise in die Brust jedes einzelnen verlegt.

Das heutige Steuerrecht prägt die Wirtschaft noch in ganz anderer Weise. Die hohen Kosten des Eigenkapitals (und die Grenzen für die steuerliche Verlustbeteiligung des Fiskus) bieten einen starken Anreiz zur innerbetrieblichen Diversifikation. Es entstehen große und verschachtelte Konzerne, die hunderte oder tausende verschiedener Artikel produzieren, um das Risiko für das Unternehmen insgesamt und damit den Bedarf an Eigenkapital zu vermindern. Dieser Drang wäre stark abgeschwächt, wenn es zwischen Eigenkapital und Fremdkapital keine steuerbedingten Kostenunterschiede mehr gäbe. Diese Diversifikationsstrategie hat betriebswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Nachteile. Die Erfahrung hat gelehrt, daß sich Diversifikation nur in seltenen Fällen auszahlt. Das hängt überwiegend damit zusammen, daß die Unternehmensleitungen um so weniger von ihren Geschäften verstehen, je größer ihre Produktpalette wird. Gesellschaftspolitisch führt die übertriebene Diversifikation dazu, daß der einzelne Teilhaber immer einflußloser wird, daß er sich um sein Unternehmen immer weniger kümmert, daß also die Kontrolle der Unternehmen durch ihre Eigentümer unwirksam wird. Während es etwa in der Schweiz zahlreiche kleine Aktiengesellschaften mit jeweils relativ wenigen Aktionären gibt, sind bei uns wenige große Gesellschaften mit sehr vielen Aktionären vorhanden. Ein neutraleres Steuersystem könnte den deutschen Beteiligungsmarkt dem schweizerischen annähern. Dies würde nicht nur bedeuten, daß viele Arbeitnehmer auch Beteiligungen haben, sondern weit darüber hinaus, daß sie auch in unternehmerischen Kategorien denken. Zwar ist es nicht allein das Steuerrecht, das eine solche Entwicklung behindert, aber das Steuerrecht ist womöglich der wichtigste Einzelfaktor, der ihr im Wege steht.

### **3. Richtmaß für Reformschritte**

Wir haben in der Broschüre "Bürgersteuer - Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen" (April 1986, Band 11 der Schriften des Kronberger Kreises) ein Steuersystem skizziert, das dem Ideal einer neutralen Besteuerung nahekommt. Mit diesem Entwurf war nicht die Erwartung verbunden, daß sich ein solches Steuersystem in kurzer Zeit realisieren ließe. Das gesamte Steuer- und Abgabensystem läßt sich nur Schritt für Schritt weiterentwickeln. Wenn aber die Schritte in die richtige Richtung gehen sollen, dann muß man diese Richtung kennen. Sonst bewegt sich eine Politik der kleinen Schritte allzu leicht im Kreise. Beispiele dafür gibt es genügend. Die kleine

Gewerbsteuerreform von 1983 sollte die Unternehmen entlasten, hat aber gleichzeitig die Diskriminierung des Eigenkapitals verstärkt. Die Verschärfung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen nach § 34 EStG würde zusätzliche Hürden für den Kapitalverkehr aufrichten.

Nach unserem 1986 vorgelegten Reformkonzept würden die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer durch eine einheitliche Bürgersteuer ersetzt. Dabei unterliegt nicht, wie heute, das Einkommen, sondern der Konsum der laufenden Besteuerung (Konsumsteuer). Das angesammelte Vermögen wird am Lebensende mit demselben Steuersatz belastet (Vermögenszuwachssteuer). Die Bürgersteuer ist damit eine Lebenseinkommensteuer und nicht, wie die heutige Einkommensteuer, eine Belastung der Periodeneinkommen. Gleiches Lebenseinkommen wird bei der Bürgersteuer (bei gleicher Lebensdauer) stets gleich besteuert, unabhängig davon, ob es konsumiert oder gespart, ob es in Geldvermögen, Grundvermögen oder Beteiligungsvermögen, ob riskant oder sicher angelegt wird, ob das Einkommen stetig oder schwankend ist, und unabhängig davon, wie oft die Vermögensgegenstände veräußert werden. Die zeitliche Verteilung der Steuerlast folgt den Konsumentenentscheidungen. Für die Bürgersteuer ist außerdem ein negativer Tarifast vorgesehen, der die Sozialtransfers ersetzen soll. Die Bürgersteuer sichert also ein bestimmtes Mindesteinkommen und tritt insoweit auch an die Stelle der Sozialhilfe. Schließlich sind bei der Bürgersteuer Einkommen- und Körperschaftsteuer integriert. Die Körperschaftsteuer wird – wie heute die Kapitalertragsteuer – in der wirtschaftlichen Wirkung (nicht in der rechtlichen Gestaltung) eine unselbständige Gliedsteuer der Einkommensteuer und mit dieser verrechnet. Die Bürgersteuer ist damit neutral gegenüber der Aufteilung des Einkommens auf Konsum und Ersparnis innerhalb des Lebenszyklus, gegenüber der Anlage des Vermögens in verschiedenen Vermögensformen, weitgehend auch gegenüber dem Risiko und gegenüber der Inflation, gegenüber der Vermögenshaltung im Inland oder im Ausland, gegenüber den Finanzierungsformen und gegenüber den Rechtsformen.

In diesem Steuersystem zahlen Unternehmen, unabhängig von der Rechtsform, Umsatzsteuer und Gewinnsteuer in Form der Teilhabersteuer. Die Teilhabersteuer wird im wirtschaftlichen Ergebnis auf die Steuerpflicht des Anteilseigners angerechnet. Der Anteilseigner seinerseits versteuert jedoch nicht das Einkommen im heutigen Sinne, sondern nur den konsumierten Teil seines Einkommens, während der ersparte Teil

erst bei seinem Tode steuerpflichtig wird. In diesem System zahlt das Unternehmen zwar Steuern; es trägt sie jedoch letztlich nicht. Die Umsatzsteuer ist letztlich vom Konsumenten zu tragen. Die Gewinnsteuer in Form der Teilhabersteuer belastet die Anteilseigner, nicht aber das Unternehmen als eine Institution des Zusammenwirkens von Personen – Arbeitende und Kapitalgeber – zu einem gemeinsamen Zweck.

Diese neutrale, gleichmäßige Besteuerung soll im folgenden die Meßlatte dafür abgeben, ob bestimmte von uns oder anderen vorgeschlagene Einzelschritte in die richtige Richtung führen.

### III. Unternehmensteuerreform

#### 1. Gewerbesteuer und Gemeindesteuersystem

Sowohl unter den Beteiligten – Wirtschaft und Gemeinden – wie auch in der Wissenschaft herrscht völlige Einmütigkeit über die Reformbedürftigkeit der Gewerbesteuer. Für die Wirtschaft stellt die Gewerbesteuer eine Zusatzlast auf gewerbliche Investitionen dar. Sie benachteiligt die Eigenkapitalfinanzierung gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung. Durch die kleine Gewerbesteuerreform von 1983 wurde diese Diskriminierung des Eigenkapitals noch ausgeprägter. Die Gewerbeertragsteuer ist heute de facto eine Zusatzgewinnsteuer für Betriebe ab einer gewissen Größenordnung. Die Gemeinden beklagen ihre Konjunkturanfälligkeit, weil die Gewinne der Unternehmen im Konjunkturverlauf stark schwanken. Weiterhin ist die Verbindung zwischen dem Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden und den sozialen Kosten, die die Unternehmen verursachen, recht locker. Gemeinden mit vielen und lukrativen Gewerbebetrieben sind reich. Sie haben hohe Gewerbesteuereinnahmen und geringe Ausgaben für Sozialhilfe. Das Entgegengesetzte gilt, wenn in einer Gemeinde die Gewerbebetriebe geringe Gewinne haben oder sogar schrumpfen. So kann eine Stadt wie Duisburg ihre Aufgaben kaum noch erfüllen, während eine Stadt wie Sindelfingen Schwierigkeiten hat, ihre Einnahmen sinnvoll unterzubringen.

Die Diskussion um die Gewerbesteuerreform ist in eine Sackgasse gelangt. Die in der Wissenschaft und von den Gemeinden bevorzugte Wertschöpfungssteuer wird von der gewerblichen Wirtschaft abgelehnt. Die von der Wirtschaft bevorzugte Umsatzsteuer, die bei Wegfall der Gewerbesteuer erhöht werden müßte, läßt keine kommunalen Hebesätze zu und wird deshalb von

den Gemeinden verworfen. Als Kompromiß haben die Verbände der Wirtschaft sogenannte Anrechnungsmodelle angeboten. Sie würden es den Gemeinden ermöglichen, ihre Steuereinnahmen zu Lasten des Bundes und der Länder zu erhöhen, und sind aus diesem Grunde nicht konsensfähig. Das "Niedersachsen-Modell" mit eigenem Hebesatz der Gemeinden bei der Einkommensteuer und Teilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden macht eine Grundgesetzänderung notwendig, die politisch nicht erreichbar ist.

Unser Vorschlag zur Gemeindesteuerreform geht von dem Grundgedanken aus, daß sowohl das in einer Gemeinde erwirtschaftete Einkommen als auch das in einer Gemeinde bezogene Einkommen in gleichem Maße zur Deckung der Gemeindefinanzen herangezogen werden sollte. Das in der Gemeinde erwirtschaftete Einkommen entspricht dem Nettoumsatz der Betriebe, also dem Umsatz, vermindert um die Vorumsätze, sowie den Einkünften aus Grundvermögen. Das bezogene Einkommen entspricht der Summe der Einkommen der Gemeindebürger. Entsprechend schlagen wir eine Gemeindeumsatzsteuer vor, die im Gegensatz zur Mehrwertsteuer im Vorumsatzabzugsverfahren statt im Vorsteuerabzugsverfahren erhoben wird (Gemeindebetriebssteuer). Diese Änderung ist deshalb notwendig, weil beim Vorsteuerabzug eigene Hebesätze der Gemeinden nicht möglich sind. Die Gemeindebetriebssteuer kann einen geringeren Ertrag als die derzeitige Gewerbesteuer haben, weil die Gewerbesteuerumlage wegfallen kann. In dieser Höhe – rund 5 Milliarden DM – sollte die Mehrwertsteuer angehoben werden.

Bei Banken und Versicherungen ist für die Gemeindebetriebssteuer der Nettoumsatz als Bemessungsgrundlage nicht anwendbar. Für diese beiden Bereiche sollte deshalb als Bemessungsbasis bei gleichem Steuersatz die Summe aus Gewinnen, gezahlten Löhnen und Gehältern sowie den Abschreibungen auf Sachanlagen gewählt werden.

Zum zweiten wird eine Gemeindeeinkommensteuer als Ersatz des heutigen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer vorgeschlagen. Einfach wäre es, sie als Annexsteuer auszugestalten. Ihre Bemessungsbasis wäre dann nicht das Einkommen der Gemeindebürger, sondern deren Einkommensteuerschuld. Mit dem Wegfall des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer könnten die Einkommensteuersätze um 15% gesenkt werden. In der Annexsteuer als Zuschlag zur staatlichen Einkommensteuer würde freilich die Progressivität der

Einkommensteuer wiederkehren, wozu bei einer Gemeindesteuer eigentlich kein Anlaß besteht.

Schließlich sollen die Einkünfte aus Grundvermögen wie bisher durch eine Grundsteuer, mit dem Einheitswert als Bemessungsgrundlage, pauschaliert werden.

Zur Vermeidung von Gefahren der Besteuerungswillkür sollten der Autonomie der Gemeinden, die Hebesätze der drei Steuern unabhängig voneinander festzusetzen, Grenzen gezogen werden.

Diese Lösung erfordert keine Änderung des Grundgesetzes. Die Gemeindeeinkommensteuer ist dort bereits vorgesehen. Die Gemeindebetriebssteuer dürfte auch nicht mit dem EG-Recht kollidieren, wie die kürzlich in Dänemark eingeführte Arbeitsmarktabgabe zeigt, die von der selben Bemessungsgrundlage ausgeht. Sie wird an der Grenze nicht ausgeglichen und berührt insofern nicht die Interessen der anderen EG-Staaten.

Vom Standpunkt der Gemeinden ist der Vorschlag dem heutigen Gemeindesteuersystem weit überlegen. Steuerpflichtig bei der Gemeindebetriebssteuer wären alle, die heute Mehrwertsteuer zu zahlen haben. Der Kreis der Steuerpflichtigen wäre also weit größer; ebenso wäre die Bemessungsbasis breiter. Die Streuung des Aufkommens zwischen verschiedenen Gemeinden dürfte geringer, die Stabilität im Zeitablauf größer werden. Schließlich wird die Gemeindefinanzautonomie erweitert, da die Gemeinden ein Hebesatzrecht auch bei der Einkommensteuer erhalten.

Die Unternehmen werden zunächst um die Gewerbesteuerumlage von rund 5 Milliarden DM entlastet. Die Gemeindebetriebssteuer unterscheidet sich von der von der Wirtschaft bevorzugten Mehrwertsteuer einmal in der Steuertechnik (Vorumsatzabzug statt Vorsteuerabzug). Dieser Unterschied ist unerheblich. Bei der Einführung der Mehrwertsteuer 1968 standen beide Verfahren zur Debatte. Die Sympathie der Wirtschaft gehörte damals eher dem Vorumsatzabzug. Materiell unterscheidet sich die Gemeindebetriebsteuer von der Mehrwertsteuer dadurch, daß sie bei der Ausfuhr nicht erstattet wird. Daraus ist aber keine Minderung der Exportfähigkeit zu befürchten. Zum einen ist die Last der Gemeindebetriebssteuer ohnehin geringer als die der Gewerbesteuer, an deren Stelle sie tritt und die an der Grenze ebenfalls nicht ausgeglichen wird. Zum anderen eignet sich für kaum eine Steuer das Ursprungslandprinzip so gut wie für eine Gemeindesteuer. Der Wettbewerb der Gemeinden um Wirt-

schaftstätigkeit soll ein Wettbewerb mit dem Mittel möglichst günstiger Relationen von kommunalem Leistungsangebot und kommunaler Steuerlast sein.

## 2. Einkommen- und Körperschaftsteuer

### 2.1 Integration von Einkommen- und Körperschaftsteuer

Mit der Körperschaftsteuerreform von 1976 wurde der ausgeschüttete Teil der Gewinne in die Einkommensteuer einbezogen. Im Ergebnis zahlt der Anteilseigner auf Dividenden seinen persönlichen Steuersatz. Für den einbehaltenen Teil der Gewinne gilt nach wie vor ein proportionaler Körperschaftsteuersatz von 56%, der ab 1990 auf 50% gesenkt wird. Diese Reform verfolgte einen doppelten Zweck: Zum einen sollten Aktien für den "Kleinen Mann" als Vermögensanlage interessanter werden, zum anderen sollte die Doppelbesteuerung der Dividenden, die wie ein Zoll auf die Einlage von Eigenkapital in Kapitalgesellschaften wirkt, beseitigt werden. Der zweite Zweck wurde wenigstens teilweise erreicht. Sowohl die Ausschüttungen der Unternehmen als auch die Kapitalaufnahme von Aktiengesellschaften am Markt haben seitdem deutlich zugenommen. Überwältigend war der Erfolg freilich nicht.

Das erste Ziel der Reform wurde nicht erreicht. Sowohl Anteilseigner mit hohem persönlichen Steuersatz als auch mit niedrigem Steuersatz werden für den einbehaltenen Teil des Gewinnes gleich besteuert. Beteiligt sich ein Geringbesteueter hingegen an einer Kommanditgesellschaft oder einer OHG, so kommt für den einbehaltenen Teil des Gewinns sein eigener niedriger Steuersatz zur Anwendung. Immer dann, wenn eine proportionale Steuer – hier die Körperschaftsteuer – an die Stelle der persönlichen Einkommensteuer tritt, stellt sich für den betreffenden Vermögensgegenstand eine Marktbewertung ein, bei der der Kauf für den Bezieher hoher Einkommen interessant, für den Bezieher niedriger Einkommen jedoch uninteressant ist. Dabei kommt es nicht darauf an, wie hoch die definitive Proportionalsteuer ist. Die steuerbefreiten Anleihen nach dem ersten Kapitalmarktförderungsgesetz (also Proportionalsteuer Null) sind ebenso zu den Beziehern hoher Einkommen gewandert wie die Aktien mit dem proportionalen Steuersatz von 56% auf einbehaltene Gewinne, erstere weil sie für den Hochbesteuerten besonders attraktiv, letztere weil sie für Niedrigbesteuerte besonders unattraktiv waren. Die Höhe des Proportionalsatzes wirkt sich lediglich auf den Marktwert der Papiere aus. Durch die Körperschaftsteuerreform von 1976 wurde der Effekt zwar

reduziert, an den grundsätzlichen Interessenlagen hat sich aber nichts geändert. Es kommt auf diese Weise, wie schon erwähnt, zur Spezialisierung bei der Haltung von Vermögensarten: Wer hohe persönliche Steuern zu zahlen hat, legt sein Vermögen in Beteiligungen an, wer persönlich niedrig besteuert wird, legt es in Geldvermögen an.

Es wird deshalb vorgeschlagen, Körperschaft- und Einkommensteuer im wirtschaftlichen Ergebnis zu integrieren. Die Rechtskonstruktion, die das ermöglicht, ist als Teilhabersteuer bekannt geworden. Dabei hat der Teilhaber den anteiligen Gewinn in der Gesellschaft als eigenes Einkommen zu deklarieren, und er kann die anteilige Körperschaftsteuer als eigene Steuerleistung geltend machen. Da nun allerdings der steuerpflichtige Gewinn der Gesellschaft oft erst Jahre später feststeht, würde dieses Verfahren zu großen technischen Komplikationen führen. Bei der Teilhabersteuer wird deshalb der anteilige steuerpflichtige Gewinn der Gesellschaft durch den Teilhaberertrag ersetzt. Er entspricht dem anteiligen Gewinn der jeweiligen Steuerbilanz. Wird die Steuerbilanz zurückliegender Jahre etwa durch eine Betriebsprüfung korrigiert, so wird die Differenz für zurückliegende Jahre im laufenden Teilhaberertrag verrechnet. Die Teilhabersteuer sollte auch auf Personengesellschaften angewandt werden. Sie führt selbst bei wenigen Teilhabern zu steuertechnischen Erleichterungen. Wird nämlich die einheitliche Gewinnfeststellung für zurückliegende Jahre geändert, dann bleiben die gesonderten Gewinnfeststellungen davon unberührt.

Die Teilhabersteuer brächte nicht nur eine Gleichbesteuerung von Gesellschaften verschiedener Rechtsformen, sie würde auch manche Ungereimtheiten und Komplikationen des derzeitigen Steuerrechts vermeiden. Auf den gespaltenen Steuersatz könnte ebenso verzichtet werden wie auf die Kapitalertragsteuer auf Dividenden. Darüber hinaus ist die derzeitige Regelung für die Besteuerung von Ausschüttungen kompliziert, ohne daß sie alle Ungereimtheiten vermeidet.

Solange im Außensteuerrecht nichts geändert wird, sollte es bei einem gespaltenen Satz der Körperschaftsteuer auch bei der Teilhabersteuer bleiben, ebenso bei der Erhebung der Kapitalertragsteuer. Es würde dann wie heute gelten, daß die Steuerpflicht von Ausländern in der Regel durch die Kapitalertragsteuer abgegolten ist, während der voll steuerpflichtige Steuerinländer den Teilhaberertrag als eigenes Einkommen zu deklarieren hätte, aber auch die gesamte von der Gesellschaft gezahlte Körperschaftsteuer als eigene Steuerleistung geltend machen könnte.

## 2.2 Senkung des Spitzensteuersatzes

Es wäre vernünftig, den Einkommensteuerspitzenatz mindestens auf 50% abzusenken. Die Begründung hierfür liegt nicht nur darin, daß eine solche Senkung ganz allgemein von Vorteil ist, zumal dies nicht zuletzt eine Minderung der besonders problematischen hohen Belastung der Risikoprämien im unternehmerischen Einkommen bedeutet. Ebenso fällt ins Gewicht, daß das derzeitige Steuersystem zu starke Anreize setzt, die Einkommensteuerprogression – mit ungunstigen Nebenwirkungen – zu unterlaufen. Eine Senkung des Einkommensteuerspitzenatzes bedeutete daher tatsächlich weithin keine niedrigere Besteuerung von Spitzenverdienern, wohl aber eine Minderung der Anreize zur Steuersatzarbitrage durch Spezialisierung bei der Vermögenshaltung (siehe oben Seite 173).

## 2.3 Die Besteuerung inflationärer Scheingewinne

Das Einkommen aus Arbeit besteht in Lohn, Gehalt oder anderen Arbeitseinkünften, vermindert um die Werbungskosten. Das Einkommen aus Kapital besteht in dessen Mehrung im Laufe einer Periode. Die steuerliche Belastung des Kapitaleinkommens hängt in doppelter Weise, die des Arbeitseinkommens nur in einfacher von der Inflationsrate ab.

Angenommen, die Inflationsrate betrage 10%. Dann ist ein Einkommen von 11.000,- DM einem Betrag von 10.000,- im Vorjahr real gleichwertig. Wenn nun für ein nominales Einkommen von 11.000,- DM wegen der Progression des Einkommensteuertarifs ein höherer Steuersatz gilt, dann wird die reale Besteuerung des realen Einkommens durch die Inflation – also ohne irgendeinen Beschluß des Gesetzgebers – erhöht. Dieser Effekt trat in der Vergangenheit häufig auf. Er wurde von Zeit zu Zeit dadurch (teilweise) kompensiert, daß die Steuersätze auf das Nominaleinkommen gesenkt wurden. Dieser Effekt trifft Arbeits- und Kapitaleinkünfte gleichermaßen.

Dagegen trifft der zweite Effekt nur Kapitaleinkünfte: Wird unterstellt, daß der Nominalzins, der bei Preisstabilität z.B. 2% betrug, entsprechend der Inflationsrate von 10% auf 12% steigt, so bezieht ein Kapitalanleger aus einem Anfangskapital von 100.000,- DM ein nominales Kapitaleinkommen von 12.000,- DM. Der nominale Wert seines Kapitalbestandes ist von 100.000,- DM auf 112.000,- DM gewachsen. Wenn sein Grenzsteuersatz  $33\frac{1}{3}\%$  beträgt, so bleiben ihm davon 8.000,- DM nach Steuern. Real gerechnet ist aber ein nominaler Kapitalbestand von 110.000,- DM am Ende der Periode einem Kapitalbestand von 100.000,-

DM am Anfang der Periode äquivalent. Unser Kapitalanleger braucht also ein Nominaleinkommen von 10.000,- DM, um nur die Kaufkraft seines Vermögens zu erhalten. Sein reales Einkommen beträgt nur 2.000,- DM. Wird das nominale Einkommen besteuert, so bedeutet das in diesem Falle, daß sein Realeinkommen von 2.000,- DM mit einer Steuerpflicht von 4.000,- DM belegt ist, also mit einem Steuersatz von 200% real. (Soweit die Nominalverzinsung hinter der Inflation zurückbleibt, steigt der reale Steuersatz noch weiter an.) Die Steuerlast muß hier real gesehen größtenteils aus dem Vermögen bezahlt werden.

Dieser Effekt tritt bei verschiedenen Formen der Vermögensanlage in unterschiedlichem Maße auf. Er trifft das Geldvermögen stark. Beim Sachvermögen der Unternehmen wird dieser Effekt dadurch gemildert, daß Wertsteigerungen am ruhenden Vermögen nicht steuerpflichtig sind und daß bei der Realisierung derartiger Gewinne häufig der § 6b des Einkommensteuergesetzes anwendbar ist.

Insgesamt können bereits geringe Inflationsraten dazu führen, daß Kapitaleinkünfte höher besteuert werden als Arbeitseinkünfte gleicher realer Höhe und daß die Investitionsentscheidungen verzerrt werden. Je höher die Inflationsrate ist, um so attraktiver werden aus steuerlichen Gründen das Wohnungsvermögen und der Erwerb von Antiquitäten, Preziosen und Kunstgegenständen. Insoweit bedeutet die Senkung der Inflationsrate seit Beginn der 80er Jahre im Ergebnis einen bedeutsamen Schritt der Unternehmensteuerreform. Erwägenswert sind Vorkehrungen für eine automatische Anpassung der Besteuerung für den Fall, daß die Inflation sich beschleunigt.

## 2.4 Intertemporaler Ausgleich

Bereits eine proportionale Steuer auf den Periodengewinn führt dazu, daß ungleichmäßig fließende Einkommen stärker belastet werden als gleichmäßige. Tritt nämlich in einzelnen Perioden ein Verlust auf, so wird er nicht in gleichem Maße subventioniert, wie ein Gewinn besteuert wird. Nehmen wir an, zwei Steuerzahler A und B hätten ein gleiches Einkommen von 500.000,- DM über eine 5-Jahresperiode, und es gelte ein proportionaler Steuersatz von 50%, so ergeben sich bei verschiedenem Einkommensanfall die in Tabelle 2 veranschaulichten Steuerwirkungen.

Im Beispiel wird das Gesamteinkommen des A mit 50%, das des B mit 150% besteuert. Intertemporale Neutralität wäre dann hergestellt, wenn nicht nur Gewinne mit 50% besteuert, sondern auch Verluste mit

Tab. 2 Steuerwirkungen II				
A			B	
	Einkommen	Steuer	Einkommen	Steuer
Periode 1	100.000	50.000	400.000	200.000
2	100.000	50.000	400.000	200.000
3	100.000	50.000	./600.000	0
4	100.000	50.000	700.000	350.000
5	100.000	50.000	./400.000	0
zusammen	500.000	250.000	500.000	750.000

50% erstattet würden. Diese Lösung ist allerdings schwer realisierbar. Sie würde allzu große Anreize bieten, steuerpflichtige Gewinne ins Ausland zu verlagern und im Inland einen Verlustausgleich zu kassieren, von grundsätzlichen Bedenken gegen eine so radikale Verlustbeteiligung des Fiskus einmal abgesehen.

Der Gesetzgeber hat zum Ausgleich die Möglichkeit geschaffen, Verluste begrenzt rückzutragen und unbegrenzt vorzutragen. Damit wird der Nachteil aber nur unvollständig ausgeglichen: Zum einen, weil sowohl die Kassenwirksamkeit eines Verlustvor- wie eines Verlustrücktrags später anfällt als der Verlust selbst, also später als eine teilweise Verlusterstattung anfallen würde; zum zweiten, weil beide Ausgleichsmaßnahmen nur dann und insoweit genutzt werden können, als Gewinne anfallen bzw. vorher angefallen sind. Besonders bei Neugründungen oder bei Unternehmen, die liquidiert werden, kann oft weder die eine noch die andere Möglichkeit genutzt werden. Ist die Steuer – wie unsere Einkommensteuer – progressiv, dann gibt es denselben Effekt in der Regel auch dann, wenn keine Verluste auftreten, sondern die Gewinne nur schwanken. Bei durchgehender Progression gibt es ihn stets, weil der Grenzsteuersatz dann immer steigt. In unserer Einkommensteuer wird der Grenzsteuersatz bei sehr hohem Einkommen konstant. Bei Schwankungen innerhalb dieses Bereichs hoher Einkommen tritt also keine Zusatzbelastung auf. Das Prinzip der Periodenbesteuerung bedeutet deshalb bei unvollkommenem Verlustausgleich und progressivem Steuertarif eine Mehrbelastung schwankender gegenüber gleichmäßig fließenden Einkommen. Da man annehmen kann, daß ungleichmäßige Einkommen auch riskanter sind als gleichmäßige, bedeutet es zugleich, daß riskante Einkommen höher belastet werden als sichere. Das ist unter allen relevanten Gesichtspunkten falsch: Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit ist die Gleich-

mäßigkeit der Besteuerung durchbrochen. Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz werden riskante Investitionen gegenüber sicheren diskriminiert.

Es sollte daher ein – z.B. auf zehn Jahre – erweiterter Verlustrücktrag zugelassen werden. Auch die Verzinsung des Verlustvortrags könnte in Betracht kommen. Es erscheint darüber hinaus erwägenswert, dem Steuerpflichtigen Möglichkeiten zur Progressionsglättung einzuräumen, etwa durch das Angebot zum Erwerb bestimmter Steuergutscheine (Tax Reserve Certificates).

Die Ausgaben für deren Erwerb können im Jahr des Erwerbs von der Steuerbemessungsgrundlage abgesetzt werden. Im Jahr der Rückgabe wird der Erlös der Steuerbemessungsgrundlage wieder zugezsetzt. Auf diese Weise könnte ein wesentlich besserer intertemporaler Ausgleich erreicht werden als durch die steuerstundende Investitionsrücklage, die zu diesem Zwecke propagiert wird.

## 2.5 Die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen

Veräußerungsgewinne werden heute grundsätzlich nicht besteuert, wenn sich die Vermögensgegenstände im Privatvermögen befinden; sie werden grundsätzlich voll besteuert, wenn sie zum Betriebsvermögen gehören. Von dieser allgemeinen Regel gibt es Ausnahmen. Gewinne aus der Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen führen auch dann zur Steuerpflicht (mit Freibeträgen), wenn sie zum Privatvermögen gehören. Umgekehrt lassen sich stille Reserven, die bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen im Betriebsvermögen aufgedeckt werden, auf neue Investitionen unter gewissen Voraussetzungen übertragen (§ 6b EStG). Die Steuerpflicht wird in diesem Fall – möglicherweise ad infinitum – hinausgeschoben. Im Falle von Personengesellschaften entspricht der Veräußerungsgewinn dem sogenannten Goodwill. Er kann beim Erwerber im Laufe von 15 Jahren abgeschrieben werden. Bei Beteiligungen an Aktiengesellschaften dagegen entsteht ein solcher Goodwill und damit auch die Abschreibungsmöglichkeit nicht.

In ihrer Gesamtheit führen die Regelungen dazu, daß durch Veräußerungen teilweise Steuervorteile ausgelöst werden, teilweise aber auch Doppel- und Mehrfachbesteuerungen auftreten. So möge ein Bauherr ein Haus zum Preis von 1 Mio. DM gebaut haben. Er macht sieben Jahre lang Abschreibungen von je 5% pro Jahr steuermindernd geltend. Das sind 350.000,- DM. Er

spart also bei einem Steuersatz von 50% 175.000,- DM Steuern. Der Buchwert des Hauses ist nach 7 Jahren 650.000,- DM. Verkauft er es nun für 1,4 Mio. DM, so ist nicht nur der Veräußerungsgewinn von 750.000,- DM steuerfrei – der Erwerber kann darüber hinaus von dem erhöhten Wert von 1,4 Mio. DM seinerseits abschreiben. Hier liegt eine Netto-Subvention vor: Es können in Form der Abschreibungen Wertminderungen steuermindernd geltend gemacht werden, obgleich der Wert nicht gesunken, sondern gestiegen ist. Wird dagegen eine Maschine veräußert, so ist der Gewinn richtigerweise steuerpflichtig. Auch in diesem Falle hatte der Eigentümer Wertminderungen in der Form von Abschreibungen steuerlich geltend gemacht. Der Veräußerungserlös deckt auf, daß dieser Wertverfall nicht oder in geringerem Maße stattgefunden hat. Wird der Veräußerungsgewinn besteuert, so liegt darin das Gegenstück früherer überhöhter Abschreibungen.

Ganz anders liegt der Fall bei Beteiligungen. Die Deutsche Bank hält eine Beteiligung an Daimler-Benz von 28%. Daimler-Benz hat in der Vergangenheit einen großen Teil seiner Gewinne einbehalten und mit 56% versteuert. Die einbehaltenen Beträge wurden vernünftig investiert. Sie führten damit zu einer Erhöhung der Aktienkurse von Daimler-Benz. Verkauft die Deutsche Bank nun ihre Beteiligung, so wird der schon einmal besteuerte Vermögenszuwachs ein zweites Mal steuerpflichtig.

Dahinter steht ein grundsätzliches steuersystematisches Problem: Als Einkommen aus Unternehmen gilt der sogenannte Gewinn. Über die Gesamtlebensdauer eines Unternehmens entspricht die Summe der Gewinne genau der Summe der Wertsteigerungen eines Unternehmens, wobei sich der Unternehmenswert als diskontierte Summe zukünftiger Bilanzgewinne ergibt. Die Wertsteigerung ist also lediglich ein periodenverschobener Ausdruck desselben wirtschaftlichen Erfolges, der auch durch den Bilanzgewinn gemessen wird. Man sollte deshalb entweder den Wertzuwachs oder den Bilanzgewinn besteuern, nicht aber beide.

Im Falle von Unternehmen oder Beteiligungen und anderen Vermögensgegenständen, deren Ertrag selbständig steuerpflichtig ist, gibt es deshalb zwei Verfahren einer neutralen Besteuerung. Entweder der Veräußerungsgewinn wird steuerpflichtig, dann muß der Erwerber diesen Veräußerungsgewinn (Differenz von Preis und Buchwert = Goodwill) sofort steuermindernd abschreiben können, oder aber der Erwerber kann den Goodwill steuerlich nicht abschreiben (weder sofort noch später), dann muß der Veräußerungsgewinn steuerfrei bleiben. Im wirtschaftlichen Ergebnis be-

steht zwischen beiden Verfahren kein großer Unterschied. Ist der Veräußerungsgewinn beim Erwerber sofort abschreibungsfähig, dann wird er bereit sein, einen höheren Preis zu bezahlen, so daß der Veräußerer sich nach Steuern ebenso gut steht, als wenn er den Veräußerungsgewinn nicht hätte versteuern müssen. Aus Gründen der Bilanzoptik ist allerdings die Steuerfreiheit des Veräußerungsgewinns vorzuziehen – im anderen Falle würde der Erwerber einen Erwerbsverlust ausweisen, dem wirtschaftlich kein Verlust gegenübersteht.

Die Doppelbesteuerung von Veräußerungsgewinnen ist ein Fall, bei dem fast mit Sicherheit gesagt werden kann, daß die Steuererträge wegen der hohen Besteuerung nur gering sind. Zum einen gibt es wegen der Steuerbelastung kaum ein Geschäft mit der Gründung neuer Unternehmen. Zum anderen wird die Veräußerung im Gewinnfalle vermieden. In beiden Fällen fällt kein Steuerertrag an. Dagegen sind Veräußerungen im Verlustfall nicht mit Steuern belegt. Sie kommen deshalb häufiger vor und mindern den Steuerertrag. Die heutige Besteuerung von Veräußerungsgewinnen erweist sich als eine Maßnahme, die nicht nur großen wirtschaftlichen, sondern darüber hinaus auch fiskalischen Schaden anrichtet.

## 2.6 Investitionsförderung oder Sparförderung

Es wurde schon darauf hingewiesen, daß die Besteuerung der Ersparnis und der Erträge aus ihr eine Doppelbelastung darstellt. Man müßte entweder die Ersparnis oder aber deren Erträge steuerfrei stellen. Das würde in vollständiger Weise erreicht, würde die heutige Einkommensteuer durch eine Konsumsteuer ersetzt. Ein derartiger Vorschlag ginge aber derzeit über das Ziel einer Reform der Unternehmensbesteuerung hinaus. Immerhin könnte man einen Schritt in diese Richtung unternehmen.

Dabei wäre es in einer geschlossenen Volkswirtschaft gleichgültig, ob man die Ersparnis oder die Investition steuerlich entlastet. (Derzeit gibt es als Sparförderung vor allem die Maßnahmen nach dem 3. Vermögensbildungsgesetz sowie die Privilegierung der Erträge aus den meisten Lebensversicherungsverträgen und aus der betrieblichen Altersversorgung.) In einer offenen Volkswirtschaft dagegen macht es einen Unterschied, ob man das Sparen oder aber das Investieren entlastet. Die Entlastung des Sparens bedeutet gleichzeitig eine Entlastung aller Investitionen, die mit diesen Mitteln finanziert werden, gleichgültig ob sie im Inland oder im Ausland liegen. Die Entlastung des Investierens dagegen bedeutet, daß alle Ersparnisse gefördert wer-

den, die im Inland angelegt werden, unabhängig davon, ob sie von Inländern oder von Ausländern stammen.

Derzeit scheint es eher angebracht, das Investieren als das Sparen zu entlasten. In den meisten Ländern der Welt gelten investitionsbegünstigende Regelungen. Das aber bedeutet, daß der Ansatz, im Inland das Sparen zu entlasten, auf eine Entlastung der Investitionen hingegen zu verzichten, zu einer Begünstigung des ausländischen Standortes führt. Inländische Ersparnisse, die im Ausland investiert werden, erfahren hier wie dort eine Förderung. Ausländische Ersparnisse, die im Inland investiert werden, weder dort noch hier. Im Ergebnis wären inländische Sachinvestitionen gegenüber ausländischen Sachinvestitionen benachteiligt. Diese Erwägungen haben sich in der Diskussion zu verschiedenen konkreten Vorschlägen verdichtet.

#### 2.6.1 Steuerbegünstigung des nicht entnommenen Gewinns

Einer dieser Vorschläge ist die Rückkehr zur Steuerbegünstigung des nicht entnommenen Gewinns, wie sie in der Anfangsphase der Bundesrepublik Deutschland bestanden hat und im Ausland noch heute die Regel ist, soweit es um Kapitalgesellschaften geht. Gegen die steuerliche Bevorzugung des einbehaltenen Gewinns sprechen die bekannten guten Gründe, die den deutschen Gesetzgeber veranlaßt haben, die frühere Bevorzugung zu beseitigen. Es gab freilich auch immer Gründe gegen das Ergebnis dieser Reformbemühungen der Vergangenheit, zumal die heute geltenden steuerlichen Regelungen nicht auf Neutralität hinauslaufen, sondern eine Diskriminierung des einbehaltenen Gewinns geschaffen haben, jedenfalls bei Kapitalgesellschaften. Manche sehen zudem angesichts der veränderten außenwirtschaftlichen Aspekte die Gewichte der Gründe und Gegengründe heute anders als früher.

Im einzelnen sind dies die Gründe dafür:

- Eine deutlich herabgesetzte Besteuerung des einbehaltenen Gewinns könnte in entscheidendem Maße der Sorge entgegenwirken, daß deutsche Unternehmen mehr und mehr Investitionen aus steuerlichen Gründen im Ausland vornehmen oder auch nur mit der Steuerbasis auswandern, also (zu Lasten des deutschen Fiskus) Gewinne ins Ausland verlagern, die eigentlich inländischer Geschäftstätigkeit zuzurechnen sind. Diese Besserstellung beträfe auch den Wettbewerb mit Auslandsinvestitionen, deren Gewinne transferiert werden, soweit sie inländischen Unternehmen zufließen, dort aber – steuerfrei – thesauriert werden. Zugleich würde für

Ausländer die Anlage von Kapital in inländischem Beteiligungsvermögen (Direktinvestitionen und Beteiligungserwerb) attraktiver, soweit es auf die Ausschüttung der Gewinne nicht entscheidend ankommt. Und auch bei ihnen wird das Interesse abgebaut, daß Gewinne, die sich verlagern lassen, möglichst nicht in der Bundesrepublik anfallen sollen.

- Strategisch gesehen, jedenfalls im Sinne einer pragmatischen Strategie, paßt eine deutliche Entlastung des einbehaltenen Gewinns durchaus als Ergänzung zu einer Politik, die bei den Kapitalerträgen schon eine sehr weitreichende Durchbrechung oder Einschränkung der Steuerpflicht geschaffen oder zugelassen hat (von den nichterklärten Zinseinkommen über steuerbegünstigte Betriebsrenten und steuerfreie Selbstnutzung von Wohnungen bis hin zu Dividenden, die Lebensversicherungen zufließen und dort eingehen in den steuerfrei bleibenden Ertragsanteil der Versicherungsleistungen). Unter diesem Blickwinkel könnte man pragmatisch sagen: Eine Begünstigung des einbehaltenen Gewinns verkleinerte bloß die größte noch bestehende Lücke in der effektiven Steuerfreiheit von Kapitalerträgen.
- Eine Absenkung der steuerlichen Belastung des einbehaltenen Gewinns wäre eine Form der Entlastung von Investitionen, die – anders als wichtige sonstige Formen – keine neuen Anreize zur Anlagenspezialisierung setzt (vgl. Seite 173.); teilweise werden solche Anreize sogar reduziert. Für alle Kapitalanleger wird (inländisches) Beteiligungsvermögen attraktiver, und für jeden im gleichen Maße: Für den Hochbesteuerten, weil der thesaurierte Teil der Erträge weniger besteuert wird als Erträge aus Geldvermögen und Auslandsvermögen, für den Niedrig- und den Mittelhochbesteuerten, weil für sie thesaurierte Gewinne weniger oder nicht mehr diskriminiert werden. Hinzu kommt: Der Anreiz zur Anlagenspezialisierung aufgrund des für die Steuerpflichtigen unterschiedlichen – nämlich vom persönlichen Steuersatz abhängigen – Werts des Anrechts auf Abschreibungserleichterungen und auf den steuerfreien Aufbau sonstiger Reserven verringert sich: Auch für den Hochbesteuerten bringt der Aufbau stiller Reserven regelmäßig nur noch einen Steuervorteil nach Maßgabe des – reduzierten – Steuersatzes für einbehaltene Gewinne. Das Differential zum Steuervorteil des Niedrigbesteuerten, das die Anlagenspezialisierung antreibt, ist also entsprechend der Senkung des Thesaurierungssteuersatzes kleiner als vorher. Ein-

geschränkt würde dieser Gewinn an Neutralität freilich durch den Anreiz der Hochbesteuerten, auf eine erhöhte Thesaurierungsquote zu drängen – zum Schaden der Niedrigbesteuerten und deren Interesse an Beteiligungstiteln hochthesaurierender Unternehmen. Wenig spricht allerdings gegen die Vorstellung, daß es auch künftig Unternehmen geben wird, die mit hohen Ausschüttungsquoten den Anlegern entgegenkommen, die vor allem an Ausschüttung interessiert sind.

- Eine allgemeine und durchgreifende Entlastung des einbehaltenen Gewinns würde es erlauben, die Abschreibungserleichterungen deutlich zu reduzieren. Diese haben großenteils ja eine ähnliche Wirkung, sind aber wichtige Ursache der Anlagenspezialisierung und im übrigen durchweg alles andere als neutral ausgestaltet und von daher ohnehin ebenfalls reformbedürftig. Eine Entlastung des einbehaltenen Gewinns – teilweise – so zu finanzieren, wäre jedenfalls allemal vorzuziehen etwa einem Übergang von der Vollarrechnung zur Teilarrechnung der Körperschaftsteuer bei der Ausschüttung. Letzteres wird gegenwärtig ebenfalls diskutiert, bedeutete jedoch steuersystematisch einen beklagenswerten Rückschritt. Hier sollte die Bundesrepublik nicht auf die weniger fortschrittlichen Besteuerungsmodelle der Partnerländer, mit denen sie im Wettbewerb steht, einschwenken.
- So dürftig das Argument sich ausnehmen mag: Von den Alternativen einer Minderbelastung des Investierens wäre die Sonderbehandlung des einbehaltenen, also nicht unmittelbar verfügbaren Gewinns in der politischen Arena leichter durchzusetzen.

Und dies sind die Gründe dagegen:

- Die Rückkehr zu einer Diskriminierung des ausgeschütteten Gewinns, der vielfach fälschlich mit Konsum gleichgesetzt wird, bedeutet, daß die Kapitalverwendung abermals verzerrt wird. Demgegenüber hebt eine Teilhabersteuer die bisher bestehende Diskriminierung eines Teils der einbehaltenen Gewinne auf.
- Für den einbehaltenen Gewinn wird die Lenkungsfunktion des Kapitalmarktes insoweit beeinträchtigt oder aufgehoben, als die Anteilseigner ihre Anlageentscheidung bei der Reinvestition von Gewinnen in verschiedenen Unternehmen nicht mehr neutral fällen: Die Wiederanlage im selben Unternehmen wird auch dann vorgezogen, wenn eine alternative Verwendung vor Steuern zwar gün-

stiger, nach Steuern aber ungünstiger ist. Es kann deshalb zu Fehllenkungen des Kapitals und zur ungerechtfertigten Begünstigung etablierter Unternehmungen kommen.

- Damit hängt ein weiterer Nachteil der Begünstigung des einbehaltenen Gewinns zusammen: Es wird die Unternehmungskonzentration dadurch gefördert, daß mit Hilfe der derartig privilegierten Selbstfinanzierung etablierter Unternehmen Diversifikationen auch dann gefördert werden, wenn sie ohne Steuerprivileg und einen auch steuerlichen internen Gewinn- und Verlustausgleich weniger rentabel wären.
- Der Interessengegensatz zwischen Groß- und Kleinaktionären, die man vereinfachend mit Hoch- und Niedrigbesteuerten gleichsetzen kann, wird nicht wie bei der Teilhabersteuer neutralisiert, sondern bestenfalls ein wenig gemildert. Die einseitige Konzentration des Beteiligungsvermögens wird, wie schon erwähnt, insoweit gefördert, als das Auseinanderfallen des Spitzensteuersatzes bei der persönlichen Einkommensteuer und des wesentlich niedrigeren Körperschaftsteuersatzes für den einbehaltenen Gewinn bei den Hochbesteuerten einen extremen Anreiz schafft, gewinnträchtige Beteiligungstitel zu erwerben und in den Firmen für eine hohe Thesaurierung und minimale Ausschüttungen einzutreten.
- Die Erwartung, eine Steuerbegünstigung einbehaltener Gewinne werde vor allem zusätzliche Sachinvestitionen bewirken, ist nicht ohne weiteres begründet. Es wird auch die Geldvermögensbildung der Unternehmungen begünstigt.

Falls man sich trotz der Gegengründe für diesen Weg entschiede, käme als allgemeinste Form der Privilegierung des einbehaltenen Gewinns in Betracht, bei der Besteuerung der Unternehmensgewinne zu einer einheitlichen linearen Betriebssteuer überzugehen. Diese Betriebssteuer wäre dann im Falle der Entnahme beziehungsweise Ausschüttung von Gewinnen – wie derzeit die Körperschaftsteuer – auf die persönliche Einkommensteuer anzurechnen. Eine durchweg praktikable und zugleich hinreichend saubere Abgrenzung der Unternehmenssphäre von der Privatsphäre dürfte freilich nicht einfach sein, wenngleich nicht von vornherein unmöglich. Auch die Behandlung des sogenannten Unternehmerlohns (soll ein einbehaltener Unternehmerlohn steuerbegünstigt sein?) könnte Probleme aufwerfen. Einen einfacheren Weg böte die Beschränkung dieses Teils der Reform auf die Kapitalgesell-

schaften. Man brauchte nur den Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne deutlich herabzusetzen, z.B. auf den Satz für ausgeschüttete Gewinne (derzeit 36%). In diesem Fall müßte man allerdings gegenüber den Nachteilen einer so gravierenden zusätzlichen Verletzung des Grundsatzes der Rechtsformenneutralität bei der Besteuerung sehr robust sein, robuster als der Kronberger Kreis für vertretbar hält. Auf Verbesserungen im Hinblick auf diesen Grundsatz, auf die Fortentwicklung der Körperschaftsteuer zu einer in die Einkommensteuer voll integrierten Teilhabersteuer nämlich, die im übrigen das Problem der Diskriminierung thesaurierter Gewinne von Kapitalgesellschaften ebenfalls beseitigte, und zwar auf steuersystematisch einwandfreie Weise, müßte in jedem Fall verzichtet werden.

#### 2.6.2 Abschreibungserleichterungen

Als Alternative wird in der Diskussion vorgeschlagen, die Abschreibungsmöglichkeiten der Unternehmen großzügiger zu bemessen (und neutraler auszugestalten). Eine solche Maßnahme wäre zwar insoweit zielgenauer als die Begünstigung des einbehaltenen Gewinns, als der Vorteil günstigerer Abschreibungsmöglichkeiten die Investition der betreffenden Beträge voraussetzt. Doch wird durch noch günstigere Abschreibungsmöglichkeiten unter Umständen der Effekt der Anlagenspezialisierung weiter verstärkt: Das Sachvermögen wandert – großenteils kreditfinanziert – zu den Beziehern hoher Einkommen, weil die Abschreibungsvergünstigung desto mehr wert ist, je höher der persönliche Steuersatz ist. Niedrigbesteuerte geben ihre Ersparnisse als Fremdkapital.

#### 2.6.3 Investitionsrücklagen

Schließlich wird eine steuerstundende Investitionsrücklage gefordert. Auch das wäre keine gute Lösung. Durch diese Rücklage würde nämlich zunächst einmal gar nicht die Bildung von Sachvermögen, sondern die Bildung von Geldvermögen begünstigt. Diese Begünstigung gilt zwar nur, wenn der betreffende Betrag später auch investiert wird. In der Summe dürfte die Maßnahme jedoch dazu führen, daß die Gesamtheit der Unternehmen ständig mehr Geldvermögen als bisher hielte. Die steuerstundende Investitionsrücklage wird auch damit begründet, daß auf diese Weise, insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen, ein besserer intertemporaler Ausgleich erreicht werden könnte. Das ist nur dann richtig, wenn die Abschreibungsmöglichkeiten den tatsächlichen Wertverzehr einer Investition übersteigen, es gilt also nur in Verbindung mit Abschreibungsvergünstigungen. Überdies

kann man diesen Ausgleich, wie schon dargetan, mit anderen Mitteln weit vollkommener erreichen.

#### 2.6.4 Kapitalzuschüsse

Eine Möglichkeit zu hinreichend neutraler Entlastung von Investitionen bieten allgemeine Kapitalzuschüsse (Investitionszulagen oder Investitionszuschüsse, Steuergutschriften für Investitionen). Allerdings dürfte die Bemessungsbasis solcher Zuschüsse nicht die investierte Summe sein. In diesem Falle würden kurzfristige Investitionen sehr stark gegenüber langfristigen bevorzugt. Die Bemessungsbasis der Zuschüsse müßte vielmehr die Differenz zwischen der Investitionssumme und dem Barwert aller steuerlichen Abschreibungen sein. Das klingt komplizierter als es ist. Die von der Lebensdauer der Investitionsgüter abhängigen Zuschußsätze könnten – ebenso wie heute die Abschreibungen – in entsprechenden Tabellen zusammengestellt werden. Zuschüsse erlauben eine Begünstigung ausschließlich der Investitionen in inländisches Sachvermögen gegenüber dem Halten von Geldvermögen, ohne daß es zur Spezialisierung bei der Vermögenshaltung kommt. Ersteres ließe sie – rechnet man je eingesetzter DM – effizienter sein als die Steuerbegünstigung des einbehaltenen Gewinns oder die steuerstundende Investitionsrücklage. Letzteres zeichnet sie vor Abschreibungsvergünstigungen aus.

Gegen das Konzept allgemeiner Kapitalzuschüsse (Zulagen, Zuschüsse oder Steuergutschriften für Investitionen) läßt sich vorbringen, daß es verhältnismäßig leicht für neuen Dirigismus mißbraucht werden kann. Obwohl im Prinzip geeignet, mehr Neutralität in der effektiven steuerlichen Behandlung von Investitionen zu schaffen, ist das Konzept technisch sehr leicht für selektive Subventionswillkür zu nutzen. Die Möglichkeit eines verschärften internationalen Subventionswettbewerbs, der letztlich nicht bei einigermaßen neutraler Gesamtbelastung der Investitionen endet, ist dabei ebenfalls zu bedenken. Schließlich: Ebensowenig wie Abschreibungsvergünstigungen können Kapitalzuschüsse dem fiskalischen Problem der bloßen Auswanderung der Steuerbasis beikommen. Aus diesen Gründen rät der Kronberger Kreis nicht dazu, die Diskriminierung des Investierens gegenüber dem Konsumieren, die in der Einkommensbesteuerung enthalten ist, auf dem Wege der Kapitalzuschüsse für Investitionen auszugleichen.

### 3. Vermögensteuer

Die Vermögensteuer wird in der Literatur als Sondersteuer auf "fundiertes Einkommen" mit ihrer "Nachhol- und Kontrollfunktion" begründet. Gedacht war hier offenbar an automatisch zufließende, verhältnismäßig sichere Einkommen und daran, daß Vermögenserträge, soweit sie in Wertzuwächsen bestehen, nur unvollständig erfaßt werden können. Daraus ist eine Steuer geworden, die fast ausschließlich das Eigenkapital von Unternehmen belastet. Wie die Vermögensteuerstatistik ausweist, entfällt der größere Teil des Vermögensteueraufkommens auf die Vermögensteuer der Kapitalgesellschaften, und von den Steuerbeträgen, die Private zahlen, entfällt wiederum der größere Teil auf Anteile an Unternehmen, sowohl Personen- als auch Kapitalgesellschaften. Das liegt daran, daß das Geldvermögen zwar steuerpflichtig ist, aber nur unvollständig vom Fiskus erfaßt wird. Grundvermögen wird zu einem so niedrigen Wert angesetzt, daß schon bei geringer Verschuldung das steuerpflichtige Vermögen verschwindet. Unternehmensvermögen wird bei den Anteilseignern zum größeren Teil erfaßt und nicht mit dem Buchwert des Eigenkapitals bewertet, sondern mit einem Ertragswert, der nach dem sogenannten Stuttgarter Verfahren ermittelt wird und der in der Regel über dem Buchwert des Eigenkapitals liegt. Bei börsennotierten Gesellschaften tritt an dessen Stelle der üblicherweise noch höhere Kurswert.

Dasselbe Vermögen ist bei der Kapitalgesellschaft ein weiteres Mal steuerpflichtig, und der Steuerbetrag ist überdies bei der Körperschaftsteuer nicht abzugsfähig. Das bedeutet, daß das im Unternehmen eingesetzte Eigenkapital, wird es voll von der Steuer erfaßt, einen Ertrag von rund 1,4% vor Steuern abwerfen muß, nur damit die betriebliche Vermögensteuer gezahlt werden kann. Hinzu kommt noch die Vermögensteuer des Anteilseigners, die 0,5% des Vermögens beträgt.

Die Vermögensteuer verschärft also die Nichtneutralität unserer Einkommensteuer gegenüber der Aufteilung des Einkommens auf Konsum und Ersparnis. Sie ist überdies überwiegend zu einer Sondersteuer auf Beteiligungen an Unternehmen geworden, verschärft also auch die ohnehin bestehende Diskriminierung des Eigenkapitals, nicht nur gegenüber dem Geldvermögen, sondern auch gegenüber sämtlichen anderen Anlageformen. Von den risikothoretischen Mängeln der Vermögensteuer als einer ertragsunabhängigen Steuer war schon die Rede.

Bleibt es bei der Einkommensbesteuerung anstelle der Konsumbesteuerung und wird auch auf indirektem

Wege die steuerliche Doppelbelastung der Ersparnis gegenüber dem Konsum nicht beseitigt, so sollte die Vermögensteuer ganz abgeschafft werden. Wenn man sich dazu nicht entschließen kann, sollte wenigstens die Doppelbesteuerung des Vermögens von Kapitalgesellschaften aufgehoben werden, und zwar in der Form, daß die Vermögensteuerpflicht für Kapitalgesellschaften entfällt.

Im Bereich der privaten Vermögensteuer sollten für den Fall, daß sich eine Abschaffung der Vermögensteuer nicht erreichen läßt, die Bewertungen verschiedener Anlageformen einander angeglichen werden. Unternehmensvermögen sollte grundsätzlich gleich bewertet werden, unabhängig davon, ob für die Anteile ein Marktpreis feststellbar ist oder nicht. Beim Geldvermögen ergäben sich keine Änderungen gegenüber dem heutigen Zustand; die vollständigere Erfassung wäre zu sichern. Das Grundvermögen sollte marktnäher bewertet werden, also nicht zum Einheitswert, sondern mit einem pauschalen Vielfachen, beispielsweise dem Vierfachen des Einheitswertes. Auf diese Weise bliebe es zwar dabei, daß die Vermögensteuer die ohnehin bestehende Doppelbesteuerung der Ersparnis durch die Einkommensteuer noch weiter verschärft, es entfielen aber weitgehend die Allokationswirkungen aus der Diskriminierung zwischen verschiedenen Vermögensformen. Der Steuersatz sollte zumindest soweit abgesenkt werden, daß die Reform der persönlichen Vermögensteuer aufkommensneutral bleibt.

### 4. Kapitalverkehrsteuern

Die Steuern auf den Kapitalverkehr – also Gesellschaftsteuer, Wechselsteuer, Börsenumsatzsteuer und in weiterem Sinne auch die Grunderwerbsteuer – sind in hohem Maße ineffizient. Sie richten im Verhältnis zu ihrem Aufkommen besonders großen wirtschaftlichen Schaden an.

Die *Gesellschaftsteuer* wird auf die Zufuhr von neuem Eigenkapital zu Kapitalgesellschaften erhoben. Sie verteuert damit die Eigenkapitalfinanzierung, und sie diskriminiert eine Schütt-aus-Hol-zurück-Politik gegenüber der Einbehaltung von Gewinnen. Hier wird, bei fiskalisch ganz unerheblichen Erträgen, ein Zoll auf den Kapitalverkehr gelegt, dessen Schäden möglicherweise ein Mehrfaches des eigentlichen Steueraufkommens ausmachen.

Ähnlich wirkt die *Börsenumsatzsteuer*. Sie treibt Börsenumsätze außer Landes. Mit sinkenden Kommunikationskosten und sinkenden Börsenspannen könnte dies beträchtliche Ausmaße annehmen.

Der *Wechselstempel* hätte eigentlich dazu führen müssen, daß die Finanzierung über Wechsel uninteressant geworden wäre. Das ist deshalb nicht eingetreten, weil die Bundesbank Wechsel zu einem besonders niedrigen Zinssatz ankauft. Die Wirkung des Wechselstempels ist also im wesentlichen, daß die Bundesbank geringere Gewinne erzielt als ohne diese Zusatzsteuer.

Die *Grunderwerbsteuer* wird dann zu einer Unternehmensteuer, wenn bei der Umwandlung eines Unternehmens in eine andere Rechtsform ein steuerpflichtiger Grunderwerb fingiert wird.

Vermutlich würde die schlichte Abschaffung der Gesellschaftsteuer, der Börsenumsatzsteuer und des Wechselstempels das Steueraufkommen insgesamt nicht nennenswert vermindern, möglicherweise sogar erhöhen. Die Finanzmärkte würden belebt, die Kapitalstruktur der Unternehmen würde verbessert, internationaler Kapitalverkehr in die Bundesrepublik gezogen, jedenfalls einer Auswanderung entgegengewirkt. Dies brächte Vorteile, die sich in zusätzlichen Investitionen niederschließen, an deren Erträgen dann wiederum auch der Fiskus beteiligt wäre. Vermutlich würde dieser fiskalische Gewinn stärker zu Buche schlagen als der Verlust aus dem Wegfall der Kapitalverkehrssteuern.

## IV. Die Vorschläge und ihre Wirkungen

### 1. Vorschläge zur Unternehmensteuerreform

Leitgedanken der Unternehmensteuerreform sollten sein:

- Die steuerliche Belastung von Investitionen und damit der Arbeitsplätze muß verringert werden.
- Für die Steuerlast muß es gleichgültig sein, ob riskante oder sichere Investitionen getätigt werden, in welche Rechtsform die Investitionen eingekleidet sind, ob sie mit Eigen- oder Fremdkapital finanziert werden.
- Wo immer zweckmäßig, sollten niedrige Steuersätze und diese auf eine umfassende Bemessungsbasis angewandt werden.

#### 1. Gemeindesteuer

1.1 Gemeindebetriebssteuer: Die Gewerbesteuer wird durch eine Gemeindebetriebssteuer mit Hebesatzrecht der Gemeinden ersetzt. Ihre Bemessungsbasis ist der

Nettoumsatz, also der Umsatz, vermindert um die Vorumsätze (bezogene Güter und Dienstleistungen). An die Stelle des Nettoumsatzes tritt bei Banken und Versicherungen die Summe von Personalaufwendungen, Gewinn und Abschreibungen auf Sachanlagen. Die Gewerbesteuerumlage entfällt bei der Gemeindebetriebssteuer.

1.2. Gemeindeeinkommensteuer: Es wird eine Gemeindeeinkommensteuer eingeführt, sei es als Annexsteuer mit einem Zuschlagsatz von – im Durchschnitt der Gemeinden – 15 iH (18 vH) der staatlichen Einkommensteuer, sei es als selbständige Einkommensteuer mit einem Proportionalatz von im Durchschnitt etwa 4,5 vH der Bemessungsgrundlage der staatlichen Einkommensteuer. Der derzeitige Einkommensteueranteil der Gemeinden entfällt.

### 2. Einkommen- und Körperschaftsteuer

2.1 Steuersätze: Wir gehen von einem Körperschaftsteuersatz von 50% aus. Die staatliche Einkommensteuer wird zum Ausgleich der Gemeindeeinkommensteuer linear um 15% gesenkt. Der Spitzensatz der Einkommensteuer wird auf 42,5% festgesetzt. Das ergibt, wenn die Gemeindeeinkommensteuer dem bisherigen Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer entspricht und als Annexsteuer erhoben wird, für beide Einkommensteuern zusammen einen Spitzensatz von 50% im Durchschnitt der Gemeinden. Im Falle einer Gemeindeeinkommensteuer als selbständiger Proportionalsteuer betrüge der kumulierte Spitzensatz  $(42,5\% + 4,5\% =) 47\%$ .

2.2 Teilhabersteuer: Einkommensteuer und Körperschaftsteuer werden integriert. Die – ausgeschütteten oder einbehaltenen – Gewinne von Körperschaften werden als Einkommen der Anteilseigner gezählt, die von der Gesellschaft gezahlte Steuer als eigene Steuerleistung der Anteilseigner anerkannt. Der Körperschaftsteuersatz entspricht dem kumulierten Spitzensatz der Einkommensteuer.

2.3 Intertemporaler Ausgleich: Es wird ein auf zehn Jahre begrenzter Verlustrücktrag eingeführt. Weiter wird den Steuerpflichtigen angeboten, Steuergutscheine zu erwerben, deren Kaufpreis bei Erwerb von der Bemessungsgrundlage abgesetzt werden kann und bei Einlösung der Bemessungsgrundlage wieder zugefügt werden muß.

2.4 Veräußerungsgewinne: Gewinne aus der Veräußerung von ganzen Unternehmen und Beteiligungen zählen nicht zum steuerpflichtigen Einkommen, unabhän-

gig davon, ob die Veräußerung aus einem Betriebsvermögen oder einem Privatvermögen erfolgt. Der Erwerber kann vom Goodwill keine steuersparenden Abschreibungen vornehmen.

### 3. Vermögensteuer

3.1 Doppelbesteuerung: Kapitalgesellschaften werden von der Vermögensteuer befreit.

3.2 Bewertung: Im Bereich der privaten Vermögensteuer werden die Bewertungen der Anteile an Unternehmen einander angeglichen. Die Bewertung von Grundvermögen wird an die Bewertung von Unternehmensvermögen angeglichen.

3.3 Steuersatz: Zum Ausgleich für Bewertungsänderungen wird der Steuersatz derart angepaßt, daß die Reform der persönlichen Vermögensteuer im ganzen aufkommensneutral wird.

### 4. Umsatzsteuer

Der Steuersatz der Umsatzsteuer wird zum Ausgleich des Wegfalls der Gewerbesteuerumlage um einen halben Prozentpunkt angehoben.

### 5. Gesellschaftsteuer

Die Gesellschaftsteuer wird abgeschafft.

### 6. Börsenumsatzsteuer

Die Börsenumsatzsteuer wird abgeschafft.

### 7. Wechselstempel

Der Wechselstempel wird abgeschafft.

### 8. Grunderwerbsteuer

Die Umwandlung von Unternehmen in andere Rechtsformen wird nicht als grunderwerbsteuerpflichtige Veräußerung besteuert.

## **2. Eine weniger reinliche Alternative**

Man mag bestimmte negative Folgen internationaler Unterschiede im Steuersystem, etwa die Anreize zur "Auswanderung der Steuerbasis" aufgrund der in der Bundesrepublik ungewöhnlich hohen Belastung thesaurierter Gewinne von Kapitalgesellschaften, so hoch gewichtet, daß eine Unternehmensteuerreform, die an solchen Stellen keine durchgreifende Besserung bringt,

nicht konsensfähig wird. Das würde dann auch für die vorstehenden Vorschläge gelten. Denn bei diesen Vorschlägen wird um eines im übrigen möglichst neutralen Besteuerungssystems willen in Kauf genommen, daß gravierende internationale Unterschiede in der steuerlichen Behandlung von Kapitalerträgen fortbestünden, etwa durch den nationalen Sonderweg zur Teilhaberbesteuerung. Der Kronberger Kreis vertraut darauf, daß die Vorteile eines überlegenen Steuersystems stärker zu Buche schlagen als die Nachteile aus den genannten Unterschieden. Wer sich diesem Vertrauen nicht anschließt, mag nach einem alternativen Reformkonzept suchen, das dann ebenfalls in sich stimmig zu sein hätte. Folgende Abweichungen von den zuvor zusammengestellten Reformvorschlägen könnte man erwägen:

- Für bilanzierungspflichtige Unternehmen wird eine lineare Betriebssteuer in Höhe von 36% des steuerpflichtigen Gewinns eingeführt. Für die Körperschaftsteuer bedeutet dies die Aufhebung des gespaltenen Steuersatzes. Im Falle der Entnahme beziehungsweise Ausschüttung von Gewinnen wird die Betriebssteuer auf die insoweit erst dann zu erhebende persönliche Einkommensteuer angerechnet.
- Die Überführung der Körperschaftsteuer in eine Teilhabersteuer wird vertagt. Es wird versucht, in der Europäischen Gemeinschaft Einvernehmen für einen konzertierten Übergang zu dieser Besteuerung zu einem späteren Zeitpunkt zu gewinnen. Die Betriebssteuer später wieder entfallen zu lassen, wäre problemlos möglich, wenn inzwischen der Spitzensatz der Einkommensteuer weiter deutlich gesenkt wäre, was wegen des internationalen Wettbewerbs der Steuertarife wahrscheinlich unvermeidbar ist.
- Mit Rücksicht auf den begrenzten Spielraum für Steuersenkungen bleibt es vorläufig bei der vermögensteuerlichen Doppelbelastung des Vermögens in Kapitalgesellschaften.
- Die Abschreibungsregelungen des § 7 EStG werden so geändert, daß eine Beschleunigung der steuerlichen Abschreibung gegenüber der ökonomischen Abschreibung für den Regelfall unterbleibt.
- Die Freibeträge für Einkommen aus Kapitalvermögen werden auf 3.000,-/6.000,- DM erhöht. Diese Abweichung von den zuvor dargelegten Vorschlägen wäre im Rahmen des Alternativkonzepts aus doppeltem Grund angemessen: Der Übergang zu

einer Betriebssteuer für Unternehmensgewinne entlastet die thesaurierten Erträge aus Beteiligungsvermögen für die Niedrigbesteuerten nicht entscheidend, da der Thesaurierungssatz über dem Einkommensteuersatz bliebe. Die Anreize, Beteiligungsvermögen zu halten, blieben für sie unzureichend. Der erhöhte Sparerfreibetrag würde dafür einen gewissen Ausgleich schaffen, weil bis zu dessen Höhe ausgeschüttete Kapitalerträge, die der Quellenbesteuerung unterliegen (Dividenden) nicht länger diskriminiert werden gegenüber solchen, die keiner Quellensteuer unterliegen (Zinsen) oder die definitiv steuerfrei gestellt sind (Ertragsanteil der meisten Lebensversicherungsleistungen). Außerdem könnte man es ungerecht finden, wenn die de-facto-Kappung der Einkommenssteuerprogression, die in der Betriebssteuer angelegt ist, nicht durch eine ausgleichende Besserstellung auch der niedrigbesteuerten Bezieher von Kapitalerträgen ergänzt wird.

Alle Elemente eines solchen Alternativkonzepts wären nur durch eine pragmatische Betrachtung der Steuerreformaufgaben zu rechtfertigen. Ausdruck eines reinlichen Konzepts wären sie nicht. Im übrigen dürfte die zumindest temporär hinzunehmende Haushaltsbelastung bei einer solchen Reform deutlich größer ausfallen als bei den zuvor dargelegten Vorschlägen des Kronberger Kreises.

Ein Mitglied des Kronberger Kreises, Hans Willgerodt, hält die Einwendungen gegen eine Steuerbegünstigung des nicht entnommenen Gewinns (siehe Seite 195 f.) für so schwerwiegend, daß er nicht einmal erwägenswert findet, einen solchen Weg zu gehen. Er glaubt vor allem, daß die Begünstigung des einbehaltenen Gewinns dem Ziel einer Beteiligung breiter Schichten an haftendem Kapital widerspricht. Außerdem hält er die Chancen für gering, daß von einem solchen Konzept der Übergang zu einer konsequenten Lösung gefunden werden kann, insbesondere der Spitzensatz der Einkommensteuer wieder an den Satz der Körperschaftsteuer angepaßt wird.

### 3. Wirtschaftliche Wirkungen

Nach unserem Vorschlag gibt es keine selbständige Unternehmensbesteuerung (Besteuerung von Unternehmererträgen) mehr. Die Gewerbesteuer wird in eine Nettoumsatzsteuer umgewandelt; die Vermögensteuer von juristischen Personen entfällt. Die Körperschaftsteuer wird im wirtschaftlichen Ergebnis zu einer Erhebungsform der Einkommensteuer. Im internationalen Vergleich der Steuerlast von Unternehmen

ergäbe sich eine Belastung deutscher Unternehmen von Null. (Dabei ist davon abgesehen, daß die Nettoumsatzsteuer in der hier vorgeschlagenen Reform – anders als die Mehrwertsteuer – keine reine Verbrauchsteuer ist, da es keinen Grenzausgleich gibt und die kommunalen Hebesätze differieren sollen.) Entscheidend ist freilich für die unternehmerische Tätigkeit oder für die Investitionen die Summe aus der Steuerlast des Unternehmens und seiner Anteilseigner. Die Rendite, auf die es bei der Entscheidung über Anlagen ankommt, ist die Rendite nach allen Steuern.

Die Investitionschancen und die erwarteten Renditen vor Steuern sind am Markt unabhängig von der Besteuerung gegeben. Welche Investitionsmöglichkeiten durchführens-wert sind, hängt von der Relation zwischen Rendite und Kapitalkosten ab. Eine Investition ist vorteilhaft, wenn die Rendite über den Kapitalkosten liegt. Durch die vorgeschlagene Steuerreform werden die Kapitalkosten gesenkt und damit auch die notwendige Rendite, die Kapitalanleger zur Investition veranlassen. Die Kapitalkosten setzen sich ihrerseits aus den Kosten für Eigenkapital und Fremdkapital zusammen.

Um einen Eindruck von der Wirkung unserer Vorschläge zu vermitteln, gehen wir für eine repräsentative Aktiengesellschaft von einer Eigenkapitalrendite entsprechend den Eigenkapitalkosten in Höhe von 20% vor Steuern aus. (Die Rendite nach allen Unternehmensteuern beträgt 8% des eingesetzten Eigenkapitals. Siehe hierzu Seite 4) Entsprechend der dort – aus Vereinfachungsgründen – getroffenen Annahme sehen wir von dem Einfluß steuerfrei aufzubauender stiller Reserven auf die Renditesätze vor und nach Steuern ab. Dieser Einfluß ist zwar bedeutend, er berührt jedoch nicht die Antwort auf die Frage nach der Änderung der Differenz zwischen vor und nach Steuern vom Markt geforderten Renditesätzen, die aus Steuerrechtsänderungen folgt, die ihrerseits keinen direkten Einfluß auf den – steuerfreien – Aufbau stiller Reserven haben. Und nur um eine solche Frage geht es hier.) Weiter gehen wir davon aus, daß die einbehaltenen Gewinne nach Steuern mit unveränderter Rentabilität investiert werden, der Wert der Anteile also etwa um diesen Betrag steigt. Für ein Unternehmen mit einem Gewinn je Aktie von 100,- DM vor Steuern und einem Börsenkurs von 500,- DM ergibt sich der in Tabelle 3 (Seite 24) hergeleitete Gewinn nach Unternehmensteuern. Dabei ist unterstellt, daß vom Gewinn nach Gewerbesteuer (Hebesatz 440%), aber vor Körperschaftsteuer 48,- DM zur Einbehaltung sowie zur Vermögensteuerzahlung und 31,30 DM zur Ausschüttung bestimmt sind

Tab. 3 Steuerwirkungen III	heute
Notwendiger Gewinn je Aktie vor Steuer	100,00 DM
- Gewerbesteuer	20,70 DM
- Körperschaftsteuer	37,60 DM
- Vermögensteuer	1,70 DM
	<hr/>
Gewinn nach Unternehmensteuern	40,00 DM
	<hr/>
Notwendige Eigenkapitalrendite vor Steuern (Eigenkapitalkosten)	20%
Eigenkapitalrendite nach Steuern (Vorgabe von S. 167)	8%

(nach Körperschaftsteuer je 20,- DM); der Einheitswert des Betriebsvermögens betrage 370,- DM.

Geht man weiterhin von der Annahme dreier unterschiedlich besteuert Anteilseigner aus (Anteilseigner A sei vermögensteuerpflichtig und unterliege dem höchsten Einkommensteuersatz, Anteilseigner B zahle weder Vermögensteuer noch Einkommensteuer und Anteilseigner C sei ein anderes Unternehmen, bei dem der Veräußerungsgewinn von Unternehmensanteilen seinerseits steuerpflichtig ist), so ergibt sich für die drei Anteilseigner (und unter der Voraussetzung, daß die Kurssteigerung – 20,- DM – realisiert wird) jeweils die in Tabelle 4 hergeleitete Rendite nach Steuern. Von der Eigenkapitalrendite von 20% bleiben nach heutigem Recht also im günstigsten Fall 10 1/4%, im ungünstigsten 4% nach allen Steuern.

In einem Zwischenschritt sei vergegenwärtigt, was die 1990 in Kraft tretenden Steuerrechtsänderungen für dieses Kalkül bringen werden. Dabei sei unterstellt, daß die erforderliche Rendite vor Steuern (der Satz der Eigenkapitalkosten) letztlich herzuleiten ist aus dem Renditeverlangen der Kapitalanleger vor Steuern, wie es sich vor den Steuerrechtsänderungen dargestellt hat. Und wir nehmen an, daß es die Rendite nach Steuern der Hochbesteuerten ist – 6 1/4% –, die dabei durchschlägt. In Tabelle 5 ist die Herleitung mitgeteilt. Es zeigt sich, daß ab 1990 ein Gewinn vor Steuern von 91,- DM je Aktie, eine Rendite vor Steuern von reichlich 18% (=Eigenkapitalkosten) ausreichen wird, dieselbe Rendite nach Steuern zu erzielen, wie sie heute vom Markt gefordert wird. Dies ist der Einfluß der Sen-

kung des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne auf 50% und der Ermäßigung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer auf 53%.

Nun zu unserem Reformvorschlag! Danach entfallen die Gewerbesteuer und die Vermögensteuer des Unternehmens. Die neu hinzutretende Nettoumsatzsteuer der Gemeinden belastet nicht Investitionen bzw. deren Erträge. Die Körperschaftsteuer entspricht dem Spitzensatz der Einkommensteuer (50%) und wird mit ihr verrechnet. Veräußerungsgewinne aus Beteiligungen sind steuerfrei. Wiederum gilt: Da es für Anlageentscheidungen allein auf die Rendite nach allen

Steuern ankommt, schlägt sich die Verbesserung der Relation von Vorsteuerrendite und Nachsteuerrendite nicht in den tatsächlichen Renditen nach Steuern, sondern in den Kapitalkosten der Unternehmen nieder. Anders ausgedrückt: Wenn bisher eine Nachsteuerrendite von 6 1/4% ausreichte, um den Anleger A zu gewinnen, dann reicht sie auch nach der Reform aus. Für diese Nachsteuerrendite von 6 1/4% braucht man heute 20% vor Steuern, nach der Steuerreform 1990 werden rund 18% benötigt, nach unserem Vorschlag nur noch 13,5%. Das ist freilich noch keine endgültige Schätzung der Veränderung der Eigenkapitalkosten der Unternehmen. Wird die entsprechende Rechnung für den Anleger B aufgemacht, dann wäre nur noch eine Rendite von 10 1/4% vor Steuern nötig; für Anleger C wären es 9%. Für die künftigen Eigenkapitalkosten kommt es auf das Zusammenspiel der reformbedingt erhöhten Nachfrage der drei Anleger nach Unternehmensbetei-

Tab. 4 Steuerwirkungen IV	heute		
	A	B	C
Dividende	20,00 DM	20,00 DM	20,00 DM
+ Steuergutschrift	<u>11,30 DM</u>	<u>11,30 DM</u>	<u>11,30 DM</u>
	31,30 DM	31,30 DM	31,30 DM
- Steuer auf Dividende	<u>17,50 DM</u>	0,00 DM	<u>17,50 DM</u>
	13,80 DM	31,30 DM	13,80 DM
+ Kursgewinn	<u>20,00 DM</u>	<u>20,00 DM</u>	<u>20,00 DM</u>
Gesamtertrag	33,80 DM	51,30 DM	33,80 DM
- Steuern auf Kursgewinn	0,00 DM	0,00 DM	11,20 DM
- Vermögensteuer (Kurs 500)	<u>2,50 DM</u>	<u>0,00 DM</u>	<u>2,50 DM</u>
Ertrag nach allen Steuern	<u>31,30 DM</u>	<u>51,30 DM</u>	<u>20,10 DM</u>
Rendite beim Kurs von 500	6,25%	10,25%	4,0%

Tab. 5 Steuerwirkungen V 1990	ab
	A
Notwendiger Gewinn je Aktie vor Steuer	91,10 DM
Gewerbesteuer	19,10 DM
Körperschaftsteuer	31,30 DM
Vermögensteuer	1,70 DM
Gewinn nach Unternehmensteuern	39,00 DM
Dividende	19,50 DM
+ Steuergutschrift	<u>10,90 DM</u>
	30,40 DM
- Steuer auf Dividende	<u>16,10 DM</u>
	14,30 DM
+ Kursgewinn/Veräußerungsgewinn	<u>19,50 DM</u>
Gesamtertrag	33,80 DM
- Steuern auf Kursgewinn	0,00 DM
- Vermögensteuer (Kurs 500)	<u>2,50 DM</u>
Ertrag nach allen Steuern	<u>31,30 DM</u>
Notwendige Eigenkapitalrendite vor Steuern (Eigenkapitalkosten)	18,25%
Eigenkapitalrendite nach Steuern (Vorgabe aus Tabelle 4)	6,25%

lungen sowie der Reaktion der Eigenkapitalnachfrage der Unternehmen auf sinkende Kapitalkosten an. Nach der vorgeschlagenen Reform ergibt sich ein besonders starker Anreiz zum Erwerb von Beteiligungswerten für Private, die einem niedrigen persönlichen Steuersatz unterliegen und nicht vermögensteuerpflichtig sind, sowie für Unternehmen, die Beteiligungswerte im Betriebsvermögen halten wollen. Für ersteres sorgt die Integration der Körperschaftsteuer, für letzteres die Abschaffung der Steuer auf den Gewinn aus der Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen. Aus beidem resultiert eine Mehrnachfrage nach Beteiligungstiteln, die tendenziell die Kapitalkosten über das hinaus senkt, was in der Verminderung der Steuerlast für den Hochbesteuerten (A) angelegt ist. Hinzu kommt noch, daß die Beseitigung der ertragsunabhängigen Teile der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer der Unternehmen das Verhältnis von Chancen und Risiken aus Investitionen verbessert und damit die notwendige Risikoprämie mindert. Es ist daher

wahrscheinlich eher vorsichtig geschätzt, wenn man erwartet, daß die Eigenkapitalkosten der Unternehmen von heute rund 20% über 18% ab 1990 auf etwa 12 1/2% nach der von uns vorgeschlagenen Reform sinken werden. Tabelle 6 zeigt, wie sich die Situation für das Unternehmen und die drei Anlager darstellt, wenn dies zutrifft. Hervorgehoben sei, daß die Rendite nach Steuern für den bisherigen Hauptanleger A aufgrund der Reform sinkt, also am Ende niedriger ist als heute, wenn die zuvor genannten Reaktionen eintreten. A wird im Wettbewerb mit B und C möglicherweise einen Teil seines Portefeuilles an diese abgeben, möglicherweise es aber sogar ebenfalls aufstücken – trotz der verminderten Rendite nach Steuern, wegen der verminderten Risikoprämie, die er verlangt.

Bei der Ermittlung der Eigenkapitalkosten muß vom Marktwert des Unternehmens, des Eigenkapitals, und nicht vom Eigenkapital der Bilanz ausgegangen werden. Im Marktwert des Eigenkapitals kommen zukünftige erwartete Erträge, aber auch stille Reserven zum Ausdruck. Deshalb ist die Relation von Marktwert des Eigenkapitals zu Marktwert des Fremdkapitals weit günstiger als die der entsprechenden Bilanzwerte. In einer Marktwertbetrachtung – die für Kapitalkostenkalkulationen allein maßgeblich ist – kommen deutsche Unternehmen auf 40 bis 50% Eigenkapital.

Daraus ergibt sich ein Anhaltspunkt dafür, wie zusätzliche Investitionen finanziert werden müssen. Angenom-

Tab. 6 Steuerwirkungen VI	nach Reform*)		
	A	B	C
Notwendiger Gewinn je Aktie vor Steuer	62,50 DM	62,50 DM	62,50 DM
- Körperschaftsteuer minus Erstattung (Teilhabersteuer)	31,25 DM	0,00 DM	31,25 DM
- Private Vermögensteuer	2,50 DM	0,00 DM	2,50 DM
Gewinn nach Steuern	<u>28,75 DM</u>	<u>62,50 DM</u>	<u>28,75 DM</u>
Notwendige Eigenkapitalrendite vor Steuern (Eigenkapitalkosten)	12,5%	12,5%	12,5%
Eigenkapitalrendite nach Steuern	5,75%	12,5%	5,75%

\*) Nach Anpassung von Eigenkapitalangebot und Eigenkapitalnachfrage bzw. Investitionen an die Reform

men, für Neuinvestitionen braucht man im Durchschnitt 40% Eigenkapital, und der Fremdkapitalanteil von 60% der Investitionssumme bestehe im Durchschnitt je zur Hälfte aus langfristigem Fremdkapital (gewerbsteuerpflichtige Dauerschulden) zu 7% Zins und kurzfristigen Krediten zu ebenfalls 7%, dann ergeben sich für Neuinvestitionen die in Tabelle 7 zusammengestellten Kapitalkosten.

Nun hat allerdings jede Investition ihre eigenen Kapitalkosten, die nicht mit den Durchschnittskapitalkosten des Unternehmens übereinstimmen. Sie hängen vom Risiko der jeweiligen Investition ab. Näherungsweise kann man die Kapitalkosten einer Investition dadurch abgreifen, daß man untersucht, in welchem Maße die einzelne Investition fremdfinanziert werden könnte (sog. "new borrowing power"-Ansatz). Je sicherer die Investition ist, um so weniger Eigenkapitalfinanzierung ist notwendig. Das soll an fünf Investitionstypen veranschaulicht werden:

- Anlage in Bundesanleihen, die zu 90% mit kurzfristigen Geldern zu 7% Zins und zu 10% mit Eigenkapital finanziert werden (I),
- Erhöhung des Lagerbestandes, der zu 70% mit kurzfristigen Krediten zu 7%, zu 30% mit Eigenkapital finanziert wird (II),
- Ersatzinvestition, die zu 60% mit langfristigen Krediten zu 7%, zu 40% mit Eigenkapital finanziert wird (III),
- Erweiterungsinvestition, die zu 40% mit langfristigen Krediten zu 7%, zu 60% mit Eigenkapital finanziert wird (IV),
- Forschungsinvestition, die voll mit Eigenmitteln finanziert werden muß (V).

Es ergeben sich die in Tabelle 8 zusammengestellten Kapitalkosten im heutigen Steuersystem, nach der Reform 1990 und nach den Vorschlägen des Kronberger Kreises.

Man sieht, daß die Kapitalkosten aller Investitionen nach der vorgeschlagenen Reform niedriger liegen als 1990. Bei der hochriskanten Forschungsinvestition ist die Kapitalko-

Tab. 7  
**Steuerwirkungen VII**

	Kapitalkosten nach		
	heute	1990	Reform
40% Eigenkapital	20,0%	18,2%	12,5%
30% Dauerschulden zu 7%	7,5%	7,6%	7,0%
30% kurzfristige Kredite zu 7%	7,0%	7,0%	7,0%
durchschnittl. Kapitalkosten	12,4%	11,7%	9,2%

stenminderung jedoch viele Male höher als bei der sicheren Anlage in Bundesanleihen.

Die Kapitalkostensenkung bedeutet, daß sehr viele Investitionen, die unter heutigen Bedingungen nicht lohnend sind, nach der Reform als vorteilhaft erscheinen. Mit diesen Kapitalkostensätzen würde die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Standortwettbewerb erheblich verbessert. Ohnehin ist zu bedenken, daß die zum Teil niedrigen Unternehmensteuern in einigen wichtigen Partnerländern nicht darüber hinwegtäuschen dürfen, daß dort andere steuerliche Bedingungen ungünstiger sind:

- Höhere Inflationsraten führen vielfach zu einer höheren Belastung inflationärer Scheingewinne.
- Der ausgeschüttete Gewinn wird gerade in den Ländern mit niedrigem Körperschaftsteuersatz voll einkommensteuerpflichtig. Er wird also durch Körperschaft- und Einkommensteuer doppelt belastet.
- Veräußerungsgewinne unterliegen einer Kapitalgewinnsteuer.

Die vorgeschlagene Reform würde nicht dazu führen, daß Investitionen in Unternehmen gleich behandelt

Tab. 8  
**Durchschnittliche Kapitalkosten verschiedener Investitionen**

	I	II	III	IV	V
Heutiges Steuersystem	8,3%	10,9%	12,5%	15,0%	20,0%
Steuersystem 1990	8,1%	10,4%	11,8%	14,0%	18,2%
Vorgeschlagene Reform	7,6%	8,7%	9,2%	10,3%	12,5%
<u>Kapitalkostensparnis</u> (in Prozentpunkten)	0,5	1,7	2,6	3,7	5,7

werden wie andere Investitionen. Das Grundvermögen, das wenig verschuldete Eigenheim und das land- und forstwirtschaftliche Vermögen werden auch nach der Reform günstiger behandelt als die Investitionen in Unternehmen. Dagegen würden durch die Reform alle Rechtsformen untereinander gleich behandelt. Die Anreize zur Fremdfinanzierung würden verringert, bei den Kapitalgesellschaften wesentlich verringert. Dadurch würden riskantere Investitionen stärker entlastet als sichere und Investitionen in Sachvermögen stärker als Investitionen in Geldvermögen. Schließlich wäre die relative Vorteilhaftigkeit der Investition in Unternehmensbeteiligungen für die Anleger weniger von ihrem Steuersatz abhängig. Wir hätten also mit einer starken Erhöhung der Anzahl der Kapitalgesellschaften zu rechnen.

Die gravierenden direkten steuerlichen Nachteile der Eigenkapitalfinanzierung wären beseitigt. Die Eigenkapitalfinanzierung wäre nicht teurer als die Fremdkapitalfinanzierung. Der Ersatz von Fremdkapital durch Eigenkapital erhöht also in diesem System die durchschnittlichen Kapitalkosten nicht. Die steuerlichen Anreize zur Fremdfinanzierung beschränkten sich auf die Anreize, die die Kapitalanleger hierzu haben: die Quellensteuerfreiheit von Zinseinkommen sowie der verbleibende – freilich bedeutende – Anreiz zur Spezialisierung in der Vermögenshaltung, soweit dieser Anreiz in dem vom individuellen Steuersatz abhängigen Wert des Anspruchs auf – steuerfrei aufgebaute – stille Reserven wurzelt. Vom Standpunkt der Unternehmen bzw. der Unternehmensleitung ist aber Eigenkapital vorteilhafter als Fremdkapital. Es gibt wenige empirische Anhaltspunkte dafür, wie stark die Wirkung auf die Finanzierungsformen wäre. Dort, wo die Diskriminierung schwächer ist als bei uns – bestes Beispiel ist die Schweiz –, liegen die Eigenkapitalquoten wesentlich höher. Bis zum Ersten Weltkrieg, als die Eigenkapitaldiskriminierung noch kaum merkbar war, lagen die Eigenkapitalquoten von Industrieaktiengesellschaften bei 70-80%. Man könnte sich durchaus eine Verdoppelung der heutigen bilanzmäßigen Eigenkapitalquoten vorstellen. Da sich das gegebene Risiko dann auf ein größeres Eigenkapital verteilt, wären die Risikoprämien kleiner, die durchschnittliche Beteiligung des Fiskus daran geringer.

Eine so beträchtliche Vermehrung des Eigenkapitals könnte selbstverständlich nicht durch die Einbehaltung von Gewinnen gebildet werden, sondern erfordert zum größeren Teil die Eigenkapital-Außenfinanzierung. Das bedeutet, daß vorhandenes Vermögen, insbesondere Geldvermögen, umzuschichten ist. Dafür wären die Voraussetzungen steuerlich verbessert. Bisher eignet

sich die Aktie aus steuerlichen Gründen nur als Anlage für Bezieher hoher Einkommen. Nach der vorgeschlagenen Reform lassen sich die verbleibenden steuerbedingten Anreize zur Geldvermögensanlage bei niedrig- oder mittelhochbesteuerten Anlegern von anderweitigen Anreizen zum Kauf von Aktien eher überspielen. Während man heute annehmen kann, daß der durchschnittliche Grenzsteuersatz von Aktionären nicht sehr weit vom Spitzensatz der Einkommensteuer liegt, könnte dieser durch die Reform merklich sinken. Wir haben also nicht nur mit einer starken Vermehrung des Eigenkapitals, sondern auch mit einer breiteren Streuung zu rechnen.

Besonders stark dürften die Auswirkungen auf die Neugründungen von Unternehmen sein. Das Gründungsgeschäft, also die Gründung eines Unternehmens durch ein anderes, ist heute durch die Doppelbesteuerung völlig unattraktiv. Die Kapitalkosten dieses Geschäfts würden durch die Reform massiv sinken. Da gleichzeitig die Kapitalkosten riskanter Investitionen erheblich stärker zurückgehen als die sicherer Investitionen, darf man mit einem starken Aufblühen des Gründungsgeschäftes, insbesondere für den riskanten Spitzentechnikbereich rechnen.

#### 4. Fiskalische Wirkungen

Für die Abschätzung der Reformvorschläge auf das Steueraufkommen können hier nur einige Hilfsüberlegungen geboten werden. Das Steueraufkommen wird zum einen dadurch beeinflusst, daß sich bei gegebenen Steuerbemessungsbasen die Steuersätze ändern, zum anderen dadurch, daß es zu einer Veränderung der Steuerbemessungsbasen selbst kommt. Der erste Faktor kann in den meisten, nicht allen Fällen, einigermaßen zuverlässig geschätzt werden, beim zweiten ist das nicht möglich.

Im einzelnen ist zu bedenken:

- Die vorgeschlagene Reform der Gewerbesteuer wäre aufkommensneutral.
- Die Anrechnung einbehaltener Gewinne im Rahmen der Teilhabersteuer führt bei all den Steuerpflichtigen zu Minderzahlungen, deren Grenzsteuersatz unter 50% liegt. Obwohl man vermuten darf, daß derzeit der allergrößte Teil der Unternehmensbeteiligungen bei Personen liegt, die den Einkommensteuer-Spitzensatz zahlen, käme es hier also zu – wenngleich geringen – Steuerausfällen. Auf der anderen Seite macht die Reform die Anlage in Beteiligungswerten auch für Bezieher geringerer Ein-

kommen interessant. Das führt tendenziell zu einer Umschichtung von Geldvermögenswerten in Beteiligungstitel. Da man weiter annehmen kann, daß ein großer Teil dieser Geldvermögenserträge nicht versteuert wird (Sparkonten), bewirkt die Umschichtung insoweit eine Erhöhung des Steuerertrags. Der Saldo läßt sich kaum abschätzen. Er könnte sehr gering sein. Es ist nicht einmal auszuschließen, daß er positiv ausfällt.

- Die Senkung des Spitzensatzes der Einkommensteuer dürfte für sich genommen – also bei gegebenen Bemessungsbasen – zu Steuerausfällen in Höhe von ein bis zwei Milliarden Mark führen. (Die Senkung des Satzes von 56 auf 53% war mit einer Milliarde Mark kalkuliert.) Auch dieser beträchtlichen Verminderung stünde eine – allerdings kaum abschätzbare – Mehreinnahme aus der Expansion der Bemessungsbasen gegenüber.
- Die vorgeschlagene Änderung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen dürfte aus Gründen, die auf Seite 99 angeführt sind, eher zu Steuermehreinnahmen als zu Steuermindereinnahmen führen.
- Die Beseitigung der Körperschafts-Vermögensteuer und die Harmonisierung der Bewertung bei der privaten Vermögensteuer führte zu Einbußen von rd. 4 Mrd. DM.
- Aus Gründen, die auf Seite 104 genannt wurden, bedeutet die Abschaffung der Kapitalverkehrssteuern – wenn überhaupt – nur einen geringen Ausfall.

Den Einnahmeausfällen stünde ein starker Investitionsimpuls und damit ein Wachstumsimpuls gegenüber. Wächst das Sozialprodukt um einen Prozentpunkt schneller, so bringt das rund 5 Mrd. DM in die Staatskasse. Freilich steigen erfahrungsgemäß auch die Staatsausgaben stärker, wenn das Sozialprodukt rascher wächst. Trotzdem wären die Haushaltrisiken der vorgeschlagenen Reform beherrschbar, denn die Ausgabensteigerung bei wachsendem Sozialprodukt liegt weitgehend in den Händen von Regierung und Parlament. Und bei kräftigerem Wirtschaftswachstum sollte man für realistisch halten, daß die Expansionsrate der Staatsausgaben unter der Zuwachsrate des Sozialprodukts gehalten werden kann.

Wir haben in einer früheren Veröffentlichung die kurzfristige Streichung von rd. 33 Mrd. DM an Subventionen vorgeschlagen. Davon sind im Rahmen der Steuerreform rd. 18 Mrd. DM abgebaut worden. Andere Subventionen bzw. Vergünstigungen sind seither hinzuge-

kommen, so etwa die beschleunigte Abschreibung auf Betriebsgebäude. Hier gibt es unausgenutzte Finanzierungsspielräume, die eine substantielle Unternehmenssteuerreform ermöglichen.