



---

# **Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer**

---

## **Erstes Kapitel**

### **Duale Einkommensteuer: Begründung und Ausgestaltung – Ein Überblick –**

**Sachverständigenrat zur Begutachtung  
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung  
Statistisches Bundesamt  
Gustav-Stresemann-Ring 11  
65180 Wiesbaden**



**0611/75 - 23 90**

**Fax: 0611/75 - 25 38**

**E-Mail: [SRW@destatis.de](mailto:SRW@destatis.de)**

**Internet: [www.sachverstaendigenrat.org](http://www.sachverstaendigenrat.org)**

## Vorwort

1. In seinem Jahresgutachten 2003/04 hat der Sachverständigenrat als eine Option für eine grundlegende Steuerreform in Deutschland den Übergang zu einer Dualen Einkommensteuer zur Diskussion gestellt. Mit Schreiben vom 23. Februar 2005 haben die Bundesminister der Finanzen, Hans Eichel, und für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, den Sachverständigenrat beauftragt, eine „Expertise über die ökonomischen Auswirkungen einer Unternehmensteuerreform auf Investitionen, Wachstum und Arbeitsplätze zu erstellen. Für die Duale Einkommensteuer wären dabei insbesondere Fragen des Steuerrechts und der Steuertechnik sowie die Behandlung möglicher Übergangsprobleme als Folge des Systemwechsels von großem Interesse“. Bei der Erarbeitung dieser Expertise könne der Sachverständigenrat „externe Unterstützung“ hinzuziehen.

2. Der Sachverständigenrat hat die angeforderte Expertise in Gemeinschaft mit dem Max-Planck-Institut (MPI) für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München, und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, bearbeitet. An der Erstellung dieser Studie waren federführend beteiligt:

Wolfgang Wiegard für den Sachverständigenrat,  
Wolfgang Schön für das MPI für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht,  
Ulrich Schreiber und Christoph Spengel für das ZEW.

Unterstützt wurden sie dabei von Ulli Konrad (MPI), der sich mit der Feinabstimmung der Regelungsinhalte und der Formulierung der Gesetzesvorschläge beschäftigt hat, sowie von Martin Finkenzeller (ZEW), Michael Overesch (ZEW) und Timo Reister (ZEW), die vor allem bei der Erstellung der quantitativen Analysen mitgewirkt haben. Diesen Mitarbeitern gilt unser ausdrücklicher Dank für ihre herausragende Arbeit und ihre hohe Einsatzbereitschaft.

3. Konzeptionelle Probleme und Detailfragen einer Reform der Unternehmensbesteuerung konnten mit den folgenden Personen und Institutionen besprochen werden:

- Bundesministerium der Finanzen
- Friedrich Bruschi und Matthias Schenk (Hessisches Ministerium der Finanzen)
- Dr. Jürgen Haun und Professor Dr. Michael Schaden (Ernst & Young AG)
- Professor Peter Birch Sørensen, Ph. D., University of Copenhagen
- Professor Dr. Frederik Zimmer, University of Oslo
- American Chamber of Commerce
- Steuerabteilungsleiter der DAX-30 Unternehmen

Wir bedanken uns nachdrücklich für wertvolle Anregungen.

4. Das Bundesministerium der Finanzen hat ausführliche Berechnungen zu den zu erwartenden Aufkommenseffekten bei Einführung einer Dualen Einkommensteuer in Deutschland durchgeführt. Frau Donia Maria Radulescu, ifo Institut, München, sowie Herr Michael Stimmelmayer, Center for Economic Studies, LMU München, haben auf der Grundlage des unter Mithilfe von Professor Dr. Christian Keuschnigg, Universität St. Gallen, am ifo Institut entwickelten dynamischen numerischen Gleichgewichtsmodells *ifoMOD* die Auswirkungen der Dualen Einkommensteuer auf Investitionen, Beschäftigung, Wachstum und ökonomische Wohlfahrt berechnet. Für diese Unterstützung bedanken wir uns herzlich.

5. Wie gewohnt haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem wissenschaftlichen Stab des Rates sowie die Angehörigen der Verbindungsstelle zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Sachverständigenrat die Erstellung dieser Expertise engagiert unterstützt. Besonderer Dank geht an Dr. Katrin Forster, Beate Zanni, Wolfgang Glöckler, Klaus-Peter Klein, Dr. Stephan Kohns, Uwe Krüger, Dr. Hannes Schellhorn, Volker Schmitt sowie Hans-Jürgen Schwab.

6. Fehler und Mängel, die die Expertise enthält, gehen allein zu Lasten der Unterzeichner.

Wiesbaden, 13. Februar 2006

**Für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:  
Bert Rürup und Wolfgang Wiegard**

**Für das Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht:  
Wolfgang Schön**

**Für das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW):  
Ulrich Schreiber und Christoph Spengel**

## **Gesamtinhalt der Expertise:**

# **Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer**

## **Vorwort**

### **Erstes Kapitel**

Duale Einkommensteuer: Begründung und Ausgestaltung – Ein Überblick

### **Zweites Kapitel**

Besteuerung der Kapitalgesellschaften und ihrer Gesellschafter

### **Drittes Kapitel**

Besteuerung der Personenunternehmen

### **Viertes Kapitel**

Besteuerung des Rechtsformwechsels

### **Fünftes Kapitel**

Vermietung und Verpachtung

### **Sechstes Kapitel**

Neuordnung der „sonstigen Einkünfte“ (§ 22 EStG)

### **Siebttes Kapitel**

Steuererhebung auf Kapitaleinkommen

### **Achtes Kapitel**

Behandlung der Gewerbesteuer im Fall ihrer Beibehaltung

## **Anhänge**

**I. Quantitative Steuerbelastungsanalysen**

**II. Paraphierung**

**III. Literatur**

# Erstes Kapitel

## Duale Einkommensteuer: Begründung und Ausgestaltung – Ein Überblick

|  | Seite     |
|--|-----------|
| <b>I. Begründung der Dualen Einkommensteuer .....</b>  | <b>1</b>  |
| 1. Ziele und Nebenbedingungen einer Reform der Unternehmensbesteuerung .....   | 1         |
| 2. Reformoptionen: Synthetische oder duale Einkommensteuer? .....  | 4         |
| Synthetische Einkommensteuer .....   | 4         |
| Zinsbereinigte Einkommen- und Gewinnsteuer .....   | 5         |
| Varianten einer dualen Einkommensbesteuerung .....   | 5         |
| Abgeltungssteuer und Kapitalrenditeststeuer .....  | 5         |
| Einheitliche Unternehmensteuer der Stiftung Marktwirtschaft .....  | 6         |
| Die Duale Einkommensteuer von Sachverständigenrat, Max-Planck-Institut und<br>Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (SVR/MPI/ZEW) ..... | 7         |
| 3. Zur Kritik an der Dualen Einkommensteuer .....  | 9         |
| 4. Ein Vergleich der Reformkonzepte zur Unternehmensbesteuerung<br>von SVR/MPI/ZEW und Stiftung Marktwirtschaft .....                          | 11        |
| 5. Die Duale Einkommensteuer und die verfassungsrechtliche Frage<br>nach der steuerlichen Belastungsgleichheit .....                           | 17        |
| <b>II. Grundzüge der Dualen Einkommensteuer .....</b>  | <b>22</b> |
| 1. Grundlegende Begriffe, Einkunftsarten und Steuertarif .....   | 22        |
| Rechnungszins, Eigenkapitalverzinsung und Verzinsungsfreibetrag .....  | 22        |
| Einkunftsarten und zu versteuernde Einkommen .....   | 26        |
| Steuertarif .....  | 29        |
| 2. Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen .....   | 30        |
| Gewerbsteuer und Duale Einkommensteuer .....   | 30        |
| Besteuerung von Kapitalgesellschaften und ihren Anteilseignern .....   | 31        |
| Besteuerung von Personenunternehmen .....  | 33        |
| 3. Neutralitätseigenschaften und Gestaltungsmöglichkeiten .....  | 35        |
| Finanzierungsneutralität .....   | 35        |
| Rechtsformneutralität .....  | 36        |
| Gestaltungsmöglichkeiten .....   | 37        |
| <b>III. Quantitative Analysen .....</b>  | <b>38</b> |
| 1. Kapitalkosten und effektive Durchschnittssteuerbelastungen .....  | 40        |
| Standortattraktivität .....  | 40        |
| Outbound-Investitionen .....   | 42        |
| Inbound-Investitionen .....  | 43        |
| Entscheidungsneutralität und Wettbewerbsfähigkeit .....  | 45        |
| Wettbewerbsfähigkeit mittelständisch strukturierter Unternehmen .....  | 47        |
| 2. Aufkommenseffekte .....   | 49        |
| 3. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen .....   | 53        |
| <b>Literatur .....</b>   | <b>55</b> |

## I. Begründung der Dualen Einkommensteuer

### 1. Ziele und Nebenbedingungen einer Reform der Unternehmensbesteuerung

1. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 wird im Abschnitt zur „Reform der Unternehmensbesteuerung“ ausgeführt:

„Deutschland muss auch in Zukunft im internationalen Steuerwettbewerb bestehen können. Deshalb werden wir in dieser Legislaturperiode zum 1. 1. 2008 das Unternehmensteuerrecht grundlegend fortentwickeln und international wettbewerbsfähige Steuersätze realisieren. Diese Reform muss neben den Körperschaften auch die Personenunternehmen erfassen, da deutsche Unternehmen zu mehr als 80 % in dieser Rechtsform organisiert sind. Dabei werden uns insbesondere folgende Zielsetzungen leiten:

- Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Europatauglichkeit,
- weitgehende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität,
- Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten,
- Verbesserung der Planungssicherheit für Unternehmen und öffentliche Haushalte,
- nachhaltige Sicherung der deutschen Steuerbasis.

Wir werden eine Grundsatzentscheidung zwischen synthetischer und dualer Einkommensbesteuerung treffen. In dieser Legislaturperiode werden wir eine Neuregelung der Besteuerung von Kapitalerträgen und privaten Veräußerungsgewinnen realisieren.“

2. Es ist bekannt und ausführlich dokumentiert,<sup>1)</sup> dass die Unternehmensbesteuerung in Deutschland diesen Zielsetzungen gegenwärtig nicht entspricht. Der Standort Deutschland ist in steuerlicher Hinsicht international nicht wettbewerbsfähig, weil die tariflichen und effektiven Steuerbelastungen von Unternehmensgewinnen zu den höchsten in Europa gehören. Daraus erwachsen Anreize zu Gewinn- oder Produktionsverlagerungen ins niedriger besteuerte Ausland. Als Folge zahlen immer weniger Konzerne Steuern in Deutschland. Auch führt die geltende Unternehmensbesteuerung zu vielfältigen Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen und der Rechtsformwahl. Bei Kapitalgesellschaften wird die Selbstfinanzierung von Investitionen in der Regel steuerlich günstiger behandelt als die Fremdfinanzierung und die Beteiligungsfinanzierung. Bei Personenunternehmen bestehen leichte Vorteile für die Fremdfinanzierung, während es bei einbehaltenen und entnommenen Gewinnen wegen des Transparenzprinzips keine Belastungsunterschiede gibt. Bei zu gleichen Anteilen mit Gewinnrücklagen, Kapitalerhöhungen und Fremdkapitalaufnahme finanzierten Investitionen sind Personengesellschaften steuerlich gegenüber Kapitalgesellschaften begünstigt, wenn der Spitzensatz der Einkommensteuer zur Anwendung kommt, aber erheblich benachteiligt, wenn die Gesellschafter dem Nullsteuersatz unterliegen. All dies ergibt ökonomisch keinen Sinn. Es führt zu Wettbewerbsverzerrungen, beeinträchtigt das Niveau und die Effizienz des Kapitaleinsatzes und eröffnet umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten. Gesamtwirtschaftliche Produktionsverluste und ein kompliziertes Steuersystem sind die unmittelbaren Folgen.

**Die Verbesserung der Standortattraktivität und die Gewährleistung von Entscheidungsneutralität sind deshalb die primären Ziele einer Unternehmensteuerreform.**

<sup>1)</sup> Jahresgutachten des Sachverständigenrates: JG 2001/02 Ziffern 372 ff.; JG 2003/04 Ziffern 518 ff.; JG 2004/05 Ziffern 759 ff.; JG 2005/06 Ziffern 391 ff.

**Verteilungsziele** spielen bei der Reform der Unternehmensbesteuerung eine Rolle, sobald die Ebene der Gesellschafter betroffen ist. Bei Beibehaltung einer transparenten Besteuerung von Personengesellschaften ist das automatisch der Fall, da hier steuerlich keine Trennung von Unternehmung und Unternehmer erfolgt.

3. Eine überzeugende Reform der Unternehmensbesteuerung muss weiteren Anforderungen genügen, die sich als Nebenbedingungen einer Reform formulieren lassen.

Unabdingbar ist die **Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht**. Zwingend zu beachten sind die Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote des EG-Vertrags, insbesondere die Niederlassungsfreiheit und die Kapitalverkehrsfreiheit. Eine „weichere“ Beschränkung stellt die Forderung nach **Begrenzung der Steuerausfälle** dar, um die Sicherung der deutschen Steuerbasis zu gewährleisten. Diese Forderung kann sich sinnvollerweise nur auf die mit den spezifischen Tarif- und Systemeigenschaften eines bestimmten Steuerreformvorschlags einhergehenden Aufkommenswirkungen beziehen. Denn jede Steuerreform muss letztlich in dem Sinne „aufkommensneutral“ sein, dass die staatliche Budgetgleichung eingehalten wird. Nur die aus den Tarif- und Systemeffekten resultierenden Steuerausfälle erlauben Aussagen über die Höhe der Gegenfinanzierungsmaßnahmen. Eine **Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten** ist bei einem entscheidungsneutralen Steuersystem automatisch gewährleistet. Eine entscheidungsneutrale Besteuerung bedeutet nämlich, dass die Unternehmensbesteuerung die unternehmerischen Entscheidungen im Hinblick auf die Investitionsfinanzierung oder die Rechtsformwahl unbeeinflusst lässt, also ohne und mit Berücksichtigung von Steuern identische Entscheidungen getroffen werden. Eine Steuerplanung zum Zwecke der Steuervermeidung erübrigt sich dann. Nun lassen sich Finanzierungs- und Rechtsformneutralität nicht in reiner Form erreichen. Gestaltungsmöglichkeiten sind insofern nicht auszuschließen. Deshalb ist es angezeigt, im Zusammenhang mit einer Reform der Unternehmensbesteuerung auch eine Begrenzung von Gestaltungsmöglichkeiten zu fordern.

4. Zu **Zielkonflikten** kann es vor allem dann kommen, wenn für die Realisierung von Verteilungszielen ein direkt progressiver Einkommensteuertarif für erforderlich gehalten wird. Dann sind zwangsläufig Abstriche bei den Zielen Finanzierungs- und Rechtsformneutralität notwendig. Auch lassen sich die Ziele einer Unternehmensteuerreform umso weniger erreichen, je mehr und je striktere Nebenbedingungen zu berücksichtigen sind. So steht eine Begrenzung von Steuerausfällen in direktem Konflikt zum Ziel der Verbesserung der Standortattraktivität.

Die vorliegenden Konzepte zur Reform der Unternehmensbesteuerung unterscheiden sich im Wesentlichen dadurch, dass sie mögliche Konflikte zwischen den Zielen der Steuerpolitik verschieden austarieren oder von unterschiedlichen Nebenbedingungen ausgehen. Ein Vergleich von Steuerreformkonzepten sollte dabei auf die für die einzelnen Vorschläge konstitutiven Reformelemente abstellen. Fragen des Steuerbilanzrechts etwa sind für die Wahl zwischen den einzelnen Modellen irrelevant und können dementsprechend hier vernachlässigt werden.

5. Auslandsinvestitionen werden überwiegend im Rahmen von Kapitalgesellschaften vollzogen. Für die Standort- und Investitionsentscheidungen multinationaler Konzerne kommt es dabei in der Regel nicht auf die persönlichen Einkommensteuern der Anteilseigner an. Zum einen ist in



börsennotierten Kapitalgesellschaftern der entscheidungsrelevante „marginale“ Kapitalgeber oftmals nicht bekannt oder steuerbefreit; zum anderen hat mit der international zu beobachtenden Abkehr vom Anrechnungsverfahren eine Entkoppelung von Besteuerung auf Kapitalgesellschaftsebene und auf Anteilseignerebene stattgefunden. Man kann deshalb davon ausgehen, dass vor allem der Körperschaftsteuersatz, oder allgemeiner: die Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene, über die steuerliche Attraktivität eines Standorts für international tätige Unternehmen entscheidet. Hier wird davon ausgegangen, dass eine **Tarifbelastung von 25 vH auf Unternehmensebene** anzustreben ist, wenn das Ziel **Verbesserung der Standortattraktivität** erreicht werden soll. Von dieser Zielgröße gehen auch die meisten der vorliegenden Steuerreformvorschläge aus. In dem Steuersatz von 25 vH sollen der Solidaritätszuschlag und entweder die Gewerbesteuerbelastung oder die sich im Rahmen einer Neuordnung der Kommunalfinanzen ergebende Steuerbelastung unternehmerischer Gewinne enthalten sein. Zur Begrenzung von Steuerausfällen könnte auch ein höherer Steuersatz in Erwägung gezogen werden. Dies würde jedoch zu Lasten der Standortattraktivität gehen.

6. Eine verbesserte Standortattraktivität lässt sich durch eine Senkung der Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften erreichen. Würde man sich auf diese Maßnahme beschränken, hätte dies jedoch zur Folge, dass die schon jetzt existierenden Verwerfungen und Belastungsunterschiede im Bereich der Unternehmensbesteuerung noch weiter zunehmen würden. Diese Belastungsunterschiede betreffen die Besteuerung einbehaltener und ausgeschütteter Gewinne bei Kapitalgesellschaften, die Besteuerung der aus der Fremdkapitalüberlassung resultierenden Zinsen im Vergleich zur Besteuerung von Eigenkapital und schließlich die Besteuerung der Gewinne der Personunternehmen (Einzelunternehmen und Personengesellschaften) im Vergleich zu Kapitalgesellschaften. Derartige Unterschiede verzerren die Wahl der Finanzierungswege und der Rechtsform und sind deswegen grundsätzlich unerwünscht. Sie führen zu Effizienzverlusten, die sich in vermeidbaren Produktionseinbußen und Einkommensverlusten niederschlagen. Deshalb muss das Ziel Verbesserung der Standortattraktivität gekoppelt werden mit dem Ziel einer Erreichung von mehr **Entscheidungsneutralität**.

7. Die Zielsetzungen einer Unternehmensteuerreform – Verbesserung der Standortattraktivität und Gewährleistung von Entscheidungsneutralität – sind von vornherein nur mit erheblichen Abstrichen zu erreichen, so lange an der **Gewerbsteuer** festgehalten wird. In einem rationalen Unternehmensteuersystem ist für die Gewerbsteuer in ihrer geltenden Form kein Platz. Sie sollte abgeschafft und durch ein kommunales Zuschlagssystem zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden. Die von der Stiftung Marktwirtschaft vorgeschlagene Neuordnung der Kommunalfinanzen bietet sich als Lösung an.

Obwohl die Mängel der Gewerbsteuer bekannt sind und oft genug dargelegt wurden, kann bei realistischer Betrachtung gleichwohl kaum davon ausgegangen werden, dass es bis zum Jahr 2008 zu einer grundlegenden Reform der Kommunalsteuern kommt. Das Aufkommen aus der Gewerbesteuer entwickelt sich ausgesprochen positiv und wird im Jahr 2006 höher sein als je zuvor. Schon allein deshalb dürften die Kommunen und ihre Vertretungen einer Abschaffung der Gewerbsteuer und einem Ersatz durch ein kommunales Zuschlagssystem in absehbarer Zeit kaum zustimmen.

So notwendig eine Neuordnung der Kommunal финанzen auch ist, eine Reform der Unternehmensbesteuerung im Jahr 2008 darf nicht daran scheitern, dass an der Gewerbesteuer festgehalten wird. Das Konzept der Dualen Einkommensteuer kann auch verwirklicht werden, wenn an der Gewerbesteuer festgehalten wird.

## 2. Reformoptionen: Synthetische oder duale Einkommensteuer?

### Synthetische Einkommensteuer

8. Eine erste Grundsatzentscheidung bei der Reform der Unternehmensbesteuerung betrifft die Frage, ob am steuerpolitischen Ideal einer synthetischen Einkommensteuer festgehalten oder ob dieses aufgegeben werden soll. Eine synthetische Einkommensteuer ermittelt den Gesamtbetrag der Einkünfte aus den einzelnen Einkunftsarten und unterwirft das daraus abgeleitete zu versteuernde Einkommen einem einheitlichen Steuertarif.

Die synthetische Einkommensteuer weist vor allem dann unbestreitbare Vorteile als Option für eine Reform der Unternehmensbesteuerung auf,<sup>2)</sup> wenn sie mit einer *flat tax*, also einem einheitlichen Grenzsteuersatz oberhalb eines Grundfreibetrags, ausgestattet ist und eine Integration von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer dadurch erfolgt, dass sich der konstante Grenzsteuersatz der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuersatz entsprechen. Die großen Vorteile einer *flat tax* mit integrierter Körperschaftbesteuerung als Reformoption für die Unternehmensbesteuerung gelten unabhängig davon, dass sich eine synthetische Einkommensteuer in reiner Form kaum verwirklichen lassen dürfte.

9. Eine synthetische Einkommensteuer kombiniert mit einer *flat tax* führt zu einem kaum lösbaren Dilemma, wenn neben den Zielen einer Unternehmensteuerreform auch die Nebenbedingung einer Begrenzung der Steuerausfälle eingehalten werden soll. Die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Steuersystems verlangt einen Steuersatz von (etwa) 25 vH für die Körperschaftsteuer und im Rahmen einer *flat tax* auch für die Einkommensteuer. Gleichzeitig müsste der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer hinreichend hoch angesetzt werden, wenn allzu drastische negative Verteilungswirkungen vermieden werden sollten. Beides zusammengenommen – ein niedriger Grenzsteuersatz und ein hoher Grundfreibetrag – führt zu beträchtlichen Steuerausfällen. Sollen die Steuermindereinnahmen begrenzt werden, kann dies nur mit erheblichen Abstrichen bei den Zielen Verbesserung der Standortattraktivität und Verteilungsgerechtigkeit erreicht werden.

10. Im Folgenden wird von der Hypothese ausgegangen, dass eine synthetische Einkommensteuer in Kombination mit einer *flat tax* auf absehbare Zeit in Deutschland keine Chance auf Umsetzung hat. Bei Beibehaltung eines direkt-progressiven Einkommensteuertarifs lässt sich insbesondere das Ziel einer entscheidungsneutralen Besteuerung im Unternehmensbereich ohne Rückkehr zum Anrechnungsverfahren bei der Körperschaftsteuer von vornherein nicht erreichen. Die Wiedereinführung des Anrechnungsverfahrens ist aber so gut wie ausgeschlossen.

---

<sup>2)</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2004).

Wenn man die genannten Ziele einer Unternehmensteuerreform realisieren will, wird man sich vom steuerpolitischen Ideal einer synthetischen Einkommensteuer verabschieden müssen.

### Zinsbereinigte Einkommen- und Gewinnsteuer

**11.** Die zinsbereinigte Einkommen- und Gewinnsteuer stellt ein weiteres steuerpolitisches Ideal-konzept dar, das neben einer Verbesserung der Standortattraktivität und der Erreichung von Finanzierungs- und Rechtsformneutralität auch noch intertemporale Neutralität bei den Investitions- und Konsumententscheidungen gewährleisten würde. Die konstitutiven Bestimmungselemente dieses Besteuerungskonzepts bestehen auf Unternehmensebene in einem Abzug kalkulatorischer Eigenkapitalzinsen von der Steuerbemessungsgrundlage („*allowance for corporate equity*“) und bei natürlichen Personen in einer steuerlichen Freistellung von Fremdkapitalzinsen sowie von Dividenden und Veräußerungsgewinnen in Höhe einer gesetzlichen Standardverzinsung. Darüber hinausgehende Gewinnanteile unterliegen ebenso wie andere Einkünfte einer *flat tax*. Ein solches Steuersystem war in den Jahren 1994 bis 2000 in Kroatien in Kraft. Zuletzt entschied sich der belgische Gesetzgeber zur Einführung einer Regelung, wonach eine standardisierte Eigenkapitalverzinsung bei Kapitalgesellschaften von der Steuer befreit ist (allerdings nicht die ausgezahlten Dividenden).<sup>3)</sup>

In der deutschen steuerpolitischen Diskussion spielt diese Reformoption trotz ihrer attraktiven Neutralitätseigenschaften keine Rolle. Als Kandidat für eine Unternehmensteuerreform im Jahr 2008 scheidet sie aus vielerlei Gründen aus. Eine Orientierung an den jüngsten belgischen Entwicklungen lässt sich mit Rücksicht auf gewaltige Einnahmeausfälle im Bereich der Körperschaftsteuer nicht empfehlen.

### Varianten einer dualen Einkommensbesteuerung

**12.** Wenn sich steuerpolitische Ideallösungen nicht realisieren lassen, muss auf pragmatische Kompromisse zurückgegriffen werden. Eine Abkehr von einer synthetischen Einkommensbesteuerung bedeutet dann automatisch den Übergang zu einer Schedulensteuer, bei der unterschiedliche Einkunftsarten oder Einkommen unterschiedlichen Tarifen unterliegen. Als Spezialfall einer Schedulensteuer unterscheidet eine duale Einkommensbesteuerung zwei Einkommensarten mit jeweils getrennten Steuertarifen. Da die Abgrenzung der getrennt zu besteuerten Einkommensarten unterschiedlich vorgenommen werden kann, gibt es mehrere Varianten einer dualen Einkommensteuer. Tatsächlich stellen die meisten der aktuell diskutierten Steuerreformkonzepte unterschiedliche Ausprägungen einer dualen Einkommensteuer dar – auch wenn dies von den Befürwortern der jeweiligen Konzepte nicht unbedingt so gesehen wird.

#### *Abgeltungssteuer und Kapitalrenditeststeuer*

**13.** Die von mehreren Institutionen vorgeschlagene **Abgeltungssteuer** auf Zinseinkommen (und gegebenenfalls auf Dividenden und Gewinne aus dem Verkauf von Kapitalgesellschaftsanteilen) stellt eine erste Variante einer dualen Einkommensbesteuerung dar: Danach unterliegen Zinsein-

---

<sup>3)</sup> Loi du 22 juin 2005 instaurant une déduction fiscale pour capital à risque, p. 30077, Moniteur 30 juin n°202.

kommen einem proportionalen Tarif von beispielsweise 25 vH, während die übrigen zu versteuernden Einkommen dem progressiven Einkommensteuertarif unterworfen wären. Im Hinblick auf die Unternehmensbesteuerung wäre die Einführung einer isolierten Abgeltungssteuer eindeutig kontraproduktiv, da sie ein Hemmnis für eigenfinanzierte Investitionen darstellen würde. Angenommen der Zinssatz auf Bankeinlagen betrage 6 %. Bei einer Abgeltungssteuer von 25 vH ergäbe sich eine Nach-Steuer-Verzinsung von 4,5 %. Bei einer Steuerbelastung eigenkapitalfinanzierter Investitionserträge in Höhe von 50 vH müssten Realinvestitionen dann eine Mindestrendite von 9 % abwerfen, um für Investoren attraktiv zu sein. Durch die Einführung einer isolierten Abgeltungssteuer würden Investitionsvorhaben mit einer Vor-Steuer-Rendite zwischen 6 % und 9 % unterbleiben, die ohne Abgeltungssteuer profitabel gewesen wären. Auch die Wahl der Finanzierungswege einer Realinvestition würde beeinflusst: Die Finanzierungsstruktur würde sich noch weiter zu Lasten des Eigenkapitals verschieben.

**14.** Die erwähnten Nachteile einer Abgeltungssteuer ließen sich vermeiden, wenn diese in eine generelle Neuordnung einer mit einheitlichem Satz versehenen Besteuerung von Kapitalerträgen eingebunden würde. Diesen Ansatz verfolgt das vom **Hessischen Ministerium der Finanzen** vorgelegte Konzept einer **Kapitalrenditesteuer**.<sup>4)</sup> Danach werden Zinsen, Dividenden und private Veräußerungsgewinne aus Wertpapieren einheitlich mit einer Kapitalabgeltungssteuer in Höhe von 17 vH besteuert. Dieser Steuersatz wird konsequent auf die Rendite des betrieblichen Eigenkapitals übertragen. Dazu wird auf Unternehmensebene eine Gewinnspaltung in eine kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung mit einem typisierenden Rechnungszins von 5 % und einen darüber hinausgehenden Restgewinn vorgenommen. Die Eigenkapitalverzinsung unterliegt einer pauschalen Kapitalrenditesteuer von ebenfalls 17 vH. Der Restgewinn wird im Rahmen der normalen Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer besteuert. Dieses Konzept einer dualen Einkommensteuer kommt dem in dieser Expertise vorgeschlagenen Modell einer reformierten Unternehmensbesteuerung recht nahe. Ein Nachteil der Kapitalrenditesteuer ist darin zu sehen, dass keine Finanzierungsneutralität erreicht wird. Dem steht der Vorteil gegenüber, dass das Konzept vergleichsweise einfach umzusetzen ist.

#### *Einheitliche Unternehmensteuer der Stiftung Marktwirtschaft*

**15.** Die Kommission „Steuergesetzbuch“ der **Stiftung Marktwirtschaft** hat am 30. Januar 2006 ein aus drei Modulen bestehendes **Steuerpolitisches Programm** vorgelegt. Neben einer einheitlichen Unternehmensteuer (Modul I) werden eine Vier-Säulen-Lösung für eine Neuordnung der Kommunalfinanzen (Modul II) und ein neues Einkommensteuergesetz (Modul III) vorgeschlagen.

Als Zielsetzungen einer einheitlichen Unternehmensbesteuerung werden weitgehende Rechtsformneutralität und eine Senkung der Unternehmensbelastung auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau genannt, wobei die Niedrigbesteuerung auf im Unternehmen verbleibende Gewinne beschränkt bleibt und bei Ausschüttung und Entnahme eine Nachbelastung stattfindet.

**16.** Das Konzept der einheitlichen Unternehmensteuer ist durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet:

---

<sup>4)</sup> Hessisches Ministerium der Finanzen (2005).

Das Nebeneinander von transparenter Besteuerung von Personenunternehmen und getrennter Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Anteilseignern wird prinzipiell aufgehoben. Dazu wird das Körperschaftsteuergesetz durch Ausweitung auf Personenunternehmen zu einem Unternehmensteuergesetz fortentwickelt. Subjekte der Unternehmensteuer sind neben Körperschaften also auch Personenhandelsgesellschaften und sonstige unternehmerisch tätige Personengesellschaften sowie Einzelunternehmer. Gewinne werden auf Unternehmensebene einer Definitivbelastung von vorzugsweise 25 vH, maximal aber 30 vH unterworfen. Die Belastung aus der im Modul II vorgeschlagenen Kommunalsteuer ist darin enthalten. Werden Gewinne von der Unternehmensebene in die Unternehmersphäre überführt, kommt es beim Unternehmer zu einer Nachbelastung eines Teils der ausgeschütteten oder entnommenen Gewinne derart, dass die Gesamtsteuerbelastung maximal den Spitzensatz der Einkommensteuer erreicht.

Um eine Mehrbelastung kleiner und mittlerer Unternehmen durch eine definitive Belastung auf Unternehmensebene zu vermeiden, ist vorgesehen, dass Kleinunternehmer – das sind Personenunternehmen, deren Gewinn „nachhaltig“ 120 000 Euro nicht überschreitet – weiterhin der Einkommensteuer unterliegen. Eine zweite Sonderregelung betrifft die „transparente Entnahme“. Danach ist die Gewinnentnahme bis zu 120 000 Euro pro Kalenderjahr bei Personenunternehmen abzugsfähig, sofern sie an unmittelbar am Unternehmen beteiligte natürliche Personen geht und dadurch auf Unternehmensebene kein Verlust entsteht. Schließlich wird als weitere Durchbrechung der Systematik der einheitlichen Unternehmensteuer in bestimmten Fällen ein Verlusttransfer von der Unternehmensebene auf die Unternehmerebene zugelassen.

**17.** Während eine Verbesserung der Standortattraktivität in Abhängigkeit von der Höhe des Unternehmensteuersatzes erreicht und der Bereich einer rechtsformneutralen Besteuerung gegenüber dem geltenden Recht ausgeweitet wird, ist Finanzierungsneutralität im Konzept der einheitlichen Unternehmensteuer in keiner Weise gewährleistet. Selbstfinanzierung, Fremdfinanzierung und Beteiligungsfinanzierung werden steuerlich ganz unterschiedlich behandelt. Weniger wichtig ist es demgegenüber, ob man das Steuerreformkonzept der Stiftung Marktwirtschaft zu den dualen Steuersystemen zählt oder nicht. Eine duale Einkommensteuer ist es insofern, als für in Unternehmen erwirtschaftete und dort verbleibende Einkommen ein anderer Steuertarif gilt als für die den natürlichen Personen zugerechneten Einkommen.

*Die Duale Einkommensteuer von Sachverständigenrat, Max-Planck-Institut und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (SVR/MPI/ZEW)*

**18.** Das von **SVR/MPI/ZEW** vertretene Konzept der **Dualen Einkommensteuer** wird im folgenden Abschnitt in den Grundzügen und in den folgenden Kapiteln dieser Expertise sehr ausführlich beschrieben. Das vom Sachverständigenrat im Jahr 2003 vorgelegte Modell<sup>5)</sup> wurde dabei unter Berücksichtigung eines in Norwegen ausgearbeiteten und ab dem Jahr 2005 teilweise in Kraft getretenen Steuerreformentwurfs<sup>6)</sup> erheblich modifiziert, um Gestaltungsmöglichkeiten zu vermeiden oder einzuschränken. Die wesentlichen Bestimmungselemente der Dualen Einkommen-

<sup>5)</sup> JG 2003/04 Ziffern 584 ff.

<sup>6)</sup> St.meld.nr. 29 (2003 - 2004) auf der Grundlage des Kommissionsberichts *Skatteutvalget* (2003); vergleiche dazu vor allem Sørensen (2005) oder Gjems-Onstad (2005).

steuer lassen sich kurz wie folgt beschreiben: Am Nebeneinander von Transparenzprinzip bei der Besteuerung von Personenunternehmen und Trennungsprinzip bei Kapitalgesellschaften wird festgehalten. Sämtliche Kapitaleinkommen unterliegen im Grundsatz einer proportionalen Belastung von 25 vH. Zu den Kapitaleinkommen gehören neben Zinsen auch diejenigen Gewinnanteile aus gewerblicher und selbständiger Tätigkeit sowie aus Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft und Vermietung und Verpachtung, die einer kalkulatorischen Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals entsprechen. Darüber hinausgehende Gewinnanteile unterliegen ebenso wie andere Einkünfte dem geltenden progressiven Einkommensteuertarif. Die Duale Einkommensteuer erfordert also eine Gewinnspaltung. Auch die über eine kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals hinausgehenden Dividenden und Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen werden in die Kapitaleinkommensbesteuerung einbezogen.

**19.** Die Duale Einkommensteuer weist eine Reihe von **Vorteilen** auf. Die steuerliche Standortattraktivität würde sich wegen der reduzierten Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene erheblich verbessern. Die Duale Einkommensteuer führt überdies zu einem höheren Maß an Entscheidungsneutralität. Sie gewährleistet Finanzierungsneutralität für die so genannte Grenzinvestition, die gerade den Kapitalmarktzins erwirtschaftet. Da dies unabhängig von der Rechtsform gilt, wird insoweit auch Rechtsformneutralität erreicht. Durch die Ausweitung einer abgeltenden Quellenbesteuerung auf Fremdkapitalzinsen, Dividenden und Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen trägt sie in diesem Bereich zur Verminderung der Steuervollzugskosten bei. Auch die Steuergestaltungskosten nehmen ab, da Ausweichmöglichkeiten wegen der verbesserten Neutralitätseigenschaften reduziert werden. Die unterschiedliche Besteuerung von Kapitaleinkommen und übrigen Einkommen trägt dem Sachverhalt Rechnung, dass der Faktor Kapital international wesentlich mobiler ist als andere Einkommen und deshalb der nationalen Besteuerung leichter ausweichen kann. Aus Gründen der ökonomischen Effizienz sollten Kapitaleinkommen deshalb steuerlich schonender behandelt werden, wenn Steuerausfälle begrenzt werden sollen. Auch im Hinblick auf eine anstehende Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung auf europäischer Ebene weist die Duale Einkommensteuer Vorteile auf. Eine von den Kapitaleinkommen getrennte Besteuerung der übrigen Einkommen würde den Mitgliedstaaten wesentliche Bereiche ihrer Steuerautonomie und damit größere Spielräume für die nationale steuerliche Umverteilungspolitik lassen.

**20.** Die Duale Einkommensteuer übernimmt und kombiniert in pragmatischer Weise wesentliche Gestaltungselemente der beiden zuvor skizzierten idealtypischen Besteuerungskonzeptionen. Sie erkennt die Vorzüge einer *flat tax*, beschränkt einen proportionalen Steuersatz aber auf die international mobilen Kapitaleinkommen. Entscheidungsneutralität wird durch die Ermittlung einer kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung erreicht, die allerdings mit dem ermäßigten Kapitaleinkommensteuersatz belastet und nicht wie bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer steuerlich freigestellt wird. Beides führt zu einer nachhaltigen Sicherung der deutschen Steuerbasis. Langfristig könnte die Duale Einkommensteuer in eines der beiden steuerpolitischen Idealkonzepte überführt werden. Dazu müssten entweder die übrigen Einkommen ebenfalls dem einheitlichen Satz der Kapitaleinkommensteuer unterworfen werden – das Ergebnis wäre eine synthetische Einkommensteuer mit einer generellen *flat tax*; alternativ könnte der Kapitaleinkommensteuersatz auf Null reduziert werden – man würde dann beim Modell einer zinsbereinigten Einkommen- und Gewinnsteuer landen.

Die Duale Einkommensteuer ist insofern ein pragmatischer Kompromiss zwischen zwei ansonsten unvereinbaren idealtypischen Besteuerungsmodellen.

**21.** Den Vorteilen der Dualen Einkommensteuer stehen **Nachteile** gegenüber. Jeder Schemulensteuer sind Anreize immanent, höher besteuerte Einkommen in niedriger besteuerte umzuqualifizieren. Diese Anreize sind im Konzept der Dualen Einkommensteuer aber nicht ausgeprägter als im Konzept der Stiftung Marktwirtschaft. Als spezifischer Nachteil der Dualen Einkommensteuer kann berechtigterweise angeführt werden, dass erhöhte Aufzeichnungserfordernisse bei den Banken oder den Beziehern von Kapitaleinkommen entstehen. Diese sind notwendig, um eine rechtsformübergreifende Finanzierungsneutralität zu garantieren; sie sind also sozusagen der Preis für die Erreichung weitgehender Entscheidungsneutralität. Jedoch verringern sich auf der anderen Seite die Kosten und Wohlfahrtseinbußen, die durch Maßnahmen der Steuergestaltung („Steuerplanungskosten“) oder durch Ausweichbemühungen der Steuerpflichtigen („Zusatzlasten“ der Besteuerung) entstehen.<sup>7)</sup>

### 3. Zur Kritik an der Dualen Einkommensteuer

**22.** Die Duale Einkommensteuer wird in der steuerpolitischen Diskussion in Deutschland häufig kritisiert, und zwar sowohl aus der Sicht der Politik als auch aus Kreisen der Wirtschafts- und Rechtswissenschaften. Diese Kritik läuft zum großen Teil ins Leere, weil sie entweder Konzepte in den Blick nimmt, die in der hier entwickelten (modifizierten) Dualen Einkommensteuer ohnehin nicht angestrebt werden, oder weil sie die eigentlichen Voraussetzungen und Wirkungen einer Dualen Einkommensteuer ignoriert. Schließlich werden häufig ideologisch geprägte Vorurteile formuliert, deren Tragfähigkeit mit Fug und Recht bezweifelt werden kann.

**23.** Ausgangspunkt der Kritik ist die Annahme, dass die Duale Einkommensteuer in der Tendenz Arbeitseinkommen höher besteuert als Kapitaleinkommen. Dies wird als Verstoß gegen das Prinzip der Leistungsfähigkeit, ja der sozialen Steuergerechtigkeit in ihrer Gesamtheit begriffen. Richtig ist, dass die steuerliche Belastung von Kapitaleinkommen im Rahmen der Dualen Einkommensteuer geringer ist als die Spitzenbelastung von Arbeitseinkommen; für die durchschnittliche Steuerbelastung von Arbeits- und Kapitaleinkommen muss dies keineswegs gelten. Unabhängig davon verkennt die Kritik die wirtschaftlichen Wirkungen der hier vorgeschlagenen Steuerreform. Es geht um die Verbesserung der Standortattraktivität: Für deutsche und ausländische Investoren muss es sich wieder lohnen, Einkommen in Deutschland zu erwirtschaften und zu versteuern. Je mehr investiert wird, desto höher sind die Arbeitsproduktivität und damit die Reallöhne der Beschäftigten. Die Duale Einkommensteuer würde also auch den inländischen Arbeitnehmern nützen. Umgekehrt würde eine hohe Besteuerung der international mobilen Kapitaleinkommen den Arbeitnehmern deshalb gar nichts nutzen, weil die Steuerbelastung des Faktors Kapital tendenziell über geringere Löhne auf die Beschäftigten überwälzt würde. Die Duale Einkommensteuer betont in der Tat die Effizienzwirkungen von Steuerreformen. Sie zielt damit auf eine Vergrößerung des zu verteilenden „Kuchens“, von dem dann auch die Arbeitnehmer ein größeres Stück abbekommen. Die Duale Einkommensteuer fügt sich nahtlos in eine Politik ein, die Wachstum und Wohlstand in den Vordergrund stellt.

---

<sup>7)</sup> JG 2005/06 Ziffern 365 ff.

**24.** Die Duale Einkommensteuer geht von der Erkenntnis aus, dass Kapital mobil ist und sich daher eher als die menschliche Arbeitskraft dem inländischen Steuerzugriff entziehen kann – auf legalem Wege durch Verlagerung von Realinvestitionen ins Ausland oder auf illegalem Wege durch Hinterziehung von Portfolioeinkommen. Häufig wird gesagt, dass auch „Humankapital“ beweglich sei und daher eine Steuerreform auf der Grundlage der „Mobilität“ der Produktionsfaktoren nicht sinnvoll zwischen Kapital und Arbeitskraft unterscheiden könne. Dieses Argument greift zu kurz und verkennt die steuerliche und wirtschaftliche Realität. Soweit wir in Deutschland einen „brain drain“ qualifizierter Arbeitnehmer erkennen können, ist dieser nur in sehr geringem Umfang durch die Lohnsituation in Deutschland und noch weniger durch das inländische Steuerniveau motiviert. Junge Wissenschaftler(innen) oder Unternehmer(innen) suchen im Ausland nicht niedrige Steuersätze, sondern attraktive Arbeitsbedingungen für anspruchsvolle Tätigkeiten. Dementsprechend ist ein „Steuerwettbewerb“ um Humankapital – in großem Gegensatz zum Steuerwettbewerb um Finanzkapital – nur sehr begrenzt zu erkennen. Einzelne Sonderregeln für „Expatriates“ ändern nichts an der Grundfeststellung,<sup>8)</sup> dass Deutschland im Steuerniveau für qualifizierte (selbständige oder nichtselbständige) Arbeit einen guten und wettbewerbsfähigen Platz in Europa und weltweit einnimmt. Es besteht schlicht kein Anlass, im Bereich des Arbeitseinkommens ähnliche Absenkungen vorzunehmen, wie sie der internationale Anpassungsdruck im Bereich der Kapitaleinkommen hervorruft.

**25.** An der näheren Ausgestaltung einer Dualen Einkommensteuer wird häufig kritisiert, dass sich eine sinnvolle Abgrenzung zwischen Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen bei selbständigen Unternehmen nicht treffen lasse. Insbesondere sei es nicht möglich, einen „angemessenen Unternehmerlohn“ festzusetzen, der bei Einzelunternehmen, aber auch bei Personengesellschaften und kleinen oder mittelständischen Kapitalgesellschaften als Maßstab des tariflich besteuerten Arbeitseinkommens dienen könne. Diese Kritik hat sich in der Vergangenheit insbesondere an den in Skandinavien praktizierten Steuermodellen entzündet.

Das hier vorgestellte Modell bietet einen verbesserten Ansatz, der die Fehler früherer Konzepte einer Dualen Einkommensteuer vermeidet. Es schließt sich insoweit an praktische Erfahrungen und neue gesetzgeberische Entwürfe der nordischen Staaten an. Ausgangspunkt dieses modernisierten Konzepts ist es, die Verzinsung von Kapital – sei es als Real- oder Finanzkapital, sei es als Fremd- oder Eigenkapital – einer einheitlichen Niedrigbesteuerung zu unterwerfen. Dies bedeutet für personenbezogene Unternehmen eine gewaltige Vereinfachung im Vergleich zu früheren Modellen: Es reicht aus, eine standardisierte Eigenkapitalverzinsung des Unternehmens bei Kapitalgesellschaften oder Personenunternehmen dem günstigen Steuersatz zu unterwerfen. Der Zinssatz wird mit dem marktüblichen Fremdkapitalzins abgestimmt und sorgt damit für umfassende Finanzierungsneutralität. Erwägungen über die „angemessene“ Höhe von Geschäftsführergehältern erübrigen sich damit vollständig. Auch der traditionelle Drittvergleich im Rahmen der „verdeckten Gewinnausschüttung“ wird entschärft, weil einerseits überhöhte Leistungsentgelte an Gesellschafter steuerlich eine sofortige Mehrbelastung mit sich führen und andererseits zu niedrige Leistungsentgelte im Endergebnis durch eine Doppelbelastung bei Unternehmen und Anteilseignern voll nachbelastet werden. Der Versuch, hoch besteuertes Arbeitseinkommen in niedrig besteuerte

---

<sup>8)</sup> PwC/ZEW (2005).



Kapitalerträge zu verwandeln, wird nicht leicht gelingen, wenn anhand objektiver Größen (Anschaffungskosten der Kapitalgesellschaftsanteile, Eigenkapital des Personenunternehmens, gesetzlicher Rechnungszins) über die Abgrenzung zwischen begünstigter Kapitalverzinsung und tariflich besteuertem Einkommen unterschieden wird.

**26.** Ganz fehlerhaft ist schließlich die Vorstellung, dass die Duale Einkommensteuer eigenkapitalstarke Unternehmen begünstigt. Soweit Unternehmen wesentlich durch Fremdkapital finanziert werden, kommt es im Vorschlag dieser Expertise zu einer echten Gleichbehandlung (mehr noch als im geltenden Recht), weil sowohl die Fremdkapitalzinsen als auch die (rechnerische) Eigenkapitalverzinsung mit demselben einheitlichen Steuersatz belastet werden. Soweit Unternehmen – der Natur ihrer Tätigkeit entsprechend (vor allem bei Dienstleistungsunternehmen) – nur wenig Kapitaleinsatz benötigen, liegen ebenfalls keine Verzerrungen vor, weil diese Unternehmen typischerweise nicht in Konkurrenz mit kapitalintensiven Unternehmen stehen: Der Rechtsanwalt oder Unternehmensberater konkurriert in der Regel nicht mit einem Stahlwerk oder Großhändler.

**27.** Zum Teil wird vorgebracht, dass eine weitgehende Unternehmensteuerreform, die auch Personengesellschaften einschließt, durch den internationalen Steuervergleich gar nicht veranlasst sei, weil das Steuerniveau für Personenunternehmen in Deutschland nicht deutlich über dem für vergleichbare Rechtsformen im Ausland liege. Diese Kritik liegt in doppelter Hinsicht neben der Sache. Zum einen ist festzuhalten, dass weite Bereiche der Wirtschaft, die in Deutschland in der traditionellen Form der Personenunternehmen geführt werden, im Ausland als Kapitalgesellschaften verfasst sind und daher besonders günstigen Steuerregeln unterliegen. Deutsche Personenunternehmen konkurrieren daher mit ausländischen Kapitalgesellschaften und dürfen in dieser Wettbewerbssituation nicht benachteiligt werden. Zum anderen muss auch für die inländische Wirtschaft festgehalten werden, dass eine einseitige Begünstigung nur der Kapitalgesellschaften eine Verzerrung der Entscheidung zwischen verschiedenen Rechtsformen mit sich bringen würde. Schließlich liest man häufig, dass die Duale Einkommensteuer Personengesellschaften privilegiert, die über Aktiva verfügen, die keine oder nur geringe laufende Erträge erbringen (Anleihen, Immobilien oder Grundstücke). Das wäre nur dann der Fall, wenn in Personenunternehmen nach Belieben Vermögenswerte mit niedrigen Renditen „geparkt“ werden könnten und damit das eigentliche betriebliche Einkommen von der rechnerischen Verzinsung dieser Kapitalwerte profitieren könnte. Dagegen sind in den hier vorgestellten Vorschlägen Vorkehrungen enthalten, die dafür sorgen, dass nur die rechnerische Verzinsung des eigentlichen Betriebskapitals begünstigt wird. Dies hindert natürlich nicht, dass andere Vermögenswerte (insbesondere Finanzanlagen) in Höhe der tatsächlichen Erträge ebenfalls der Niedrigbesteuerung unterliegen. Dies eben liegt aber in der Konsequenz der Finanzierungsneutralität einer steuerlichen Ordnung.

#### **4. Ein Vergleich der Reformkonzepte zur Unternehmensbesteuerung von SVR/MPI/ZEW und Stiftung Marktwirtschaft**

**28.** Ausgangspunkt einer vergleichenden Würdigung der beiden Reformkonzepte ist der Umstand, dass SVR/MPI/ZEW eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen in Deutschland durch gezielte Veränderungen der geltenden Rechtslage anstreben. Demgegenüber ist das Konzept der Stiftung Marktwirtschaft auf eine Totalreform des Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerrechts einschließlich einer Neuordnung der Kommunalsteuern angelegt.

Ein zweiter zentraler Unterschied besteht darin, dass das Modell der Stiftung Marktwirtschaft zu einer generellen Entlastung von **Unternehmenserträgen** führt, während die Duale Einkommensteuer auf eine gleich hohe Entlastung von **Kapitaleinkommen** innerhalb und außerhalb von Unternehmen zielt.

Gemeinsame Grundlage für beide Reformkonzepte ist das Ziel, für Unternehmen, speziell Kapitalgesellschaften, einen international wettbewerbsfähigen Steuersatz von etwa 25 vH (einschließlich Gewerbesteuer oder einer neuen unternehmensbezogenen Kommunalsteuer) zu realisieren. Die Diskussion über die *flat tax* und das „Kirchhof-Modell“ hat gezeigt, dass die Einführung eines generellen Niedrigsteuersatzes für sämtliche Steuerpflichtige und Einkunftsarten derzeit keine realistische Perspektive darstellt. Dies bedeutet, dass es in Zukunft einen Dualismus zwischen einem niedrigen Pauschalsteuersatz von etwa 25 vH für Unternehmenseinkünfte oder Kapitalerträge einerseits und einer gewöhnlichen progressiven Besteuerung von anderen Einkünften, vor allem von Arbeitseinkommen, geben wird. Darin besteht Übereinstimmung zwischen SVR/MPI/ZEW und Stiftung Marktwirtschaft.

**29.** Bei der Stiftung Marktwirtschaft werden **Unternehmen** mit dem günstigen Niedrigsteuersatz belastet. Unternehmen gleich welcher Rechtsform sollen in Zukunft mit ihren Gewinnen einer niedrigen Gesamtsteuerbelastung von 25 vH bis 30 vH unterliegen. SVR/MPI/ZEW halten diesen Ansatz für problematisch, weil er zu Gerechtigkeitslücken und Manipulationen führen kann. Dies zeigt sich am Beispiel freiberuflicher oder gewerblicher Tätigkeit in Abgrenzung zur nichtselbstständigen Arbeit: Der selbständige Rechtsanwalt oder Handelsvertreter ist „Unternehmer“ und kann im Modell der Stiftung Marktwirtschaft den niedrigen einheitlichen Unternehmensteuersatz in Anspruch nehmen, der angestellte Rechtsanwalt oder Handelsvertreter kann dies nicht. Hinzu kommt folgender Fall: Das Halten von Immobilien oder Fremdkapitaltiteln in einer GmbH ist traditionell „unternehmerisch“ und wäre daher begünstigt, das Halten von Immobilien oder Fremdkapitaltiteln im Privatvermögen soll allerdings nach den Vorschlägen der Stiftung Marktwirtschaft nicht begünstigt sein. Schließlich würde es nach dem Modell der Stiftung Marktwirtschaft zu Belastungsunterschieden je nachdem kommen, ob ein Unternehmen mit eigenem oder fremdem Kapital arbeitet.

**30.** SVR/MPI/ZEW setzen beim Produktionsfaktor **Kapital** an. Investitionen im Inland sollen begünstigt werden. Dabei darf es nicht darauf ankommen, ob Kapital in Kapitalgesellschaften (AG, GmbH) oder Personenunternehmen (OHG, KG, GbR, stille Gesellschaft, Einzelunternehmen) eingesetzt wird. Es soll steuerlich auch gleichgültig sein, ob Investitionen durch Aufnahme von Eigenkapital (Ausgabe neuer Aktien an der Börse, Nachschüsse von Gesellschaftern oder Einzelkaufleuten), von Fremdkapital (Aufnahme von Darlehen, Ausgabe von Schuldverschreibungen, Leasing oder Miete von Anlagegütern) oder durch Eigenmittel finanziert werden.

**31.** In der praktischen Durchführung zeigt sich der erste Unterschied zwischen den Modellen der Stiftung Marktwirtschaft und von SVR/MPI/ZEW bei der Besteuerung von **Kapitalgesellschaften und ihren Anteilseignern**. Im Modell der Stiftung Marktwirtschaft wird der gesamte Gewinn einer Kapitalgesellschaft einem niedrigen Steuersatz von 25 vH bis 30 vH unterworfen. Die Dividende wird in einem zweiten Schritt nachbelastet. Der Steuerpflichtige kann daher durch Verlage-

rung von Arbeitskraft oder anderen Einkunftsquellen in eine Kapitalgesellschaft den niedrigen Steuersatz ausnutzen.

Demgegenüber berücksichtigt das Modell von SVR/MPI/ZEW, dass der Gewinn einer Kapitalgesellschaft nur zum Teil auf das eingesetzte Kapital zurückzuführen ist. Deshalb wird derjenige Teil des Gewinns bei Ausschüttung steuerlich begünstigt, der einer kalkulatorischen Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals entspricht. Die darüber hinausgehenden Gewinnanteile unterliegen einer Besteuerung in Höhe der regelmäßigen Einkommensteuerspitzenbelastung. Mit dieser einfachen, an der Eigenkapitalverzinsung angelehnten Besteuerungstechnik wird eines der bisherigen Hauptprobleme der dualen Einkommensbesteuerung in Skandinavien weitgehend gelöst, nämlich das Problem einer sinnvollen Bemessung von „Arbeitseinkommen“ in Kapitalgesellschaften, bei denen die Gesellschafter mitarbeiten und ein Teil des Gewinns auf diesen Arbeitseinsatz entfällt.

**32.** Ein zweiter wesentlicher Unterschied zwischen den Modellen von SVR/MPI/ZEW und Stiftung Marktwirtschaft besteht in der Behandlung von **Personenunternehmen**. Für die Stiftung Marktwirtschaft steht das Gebot der **Rechtsformneutralität** im Zentrum der Überlegungen. Es soll eine einheitliche Unternehmensteuer geschaffen werden, die ohne Wahlmöglichkeit sowohl Kapitalgesellschaften als auch Personengesellschaften nach denselben Kriterien trifft. Früher diskutierte Optionsmodelle lehnt die Stiftung Marktwirtschaft mittlerweile ab. Die Stiftung schlägt daher grundlegende Änderungen der Besteuerung von Personenunternehmen vor, die sich am Modell einer im Bundesministerium der Finanzen ausgearbeiteten „integrierten Gewinnsteuer“ orientieren.

Demgegenüber möchten es SVR/MPI/ZEW bei der bewährten Besteuerung von Personenunternehmen nach dem Einkommensteuergesetz belassen. Mit einer einheitlichen Besteuerung aller Kapitalerträge steht das Ziel der **Finanzierungsneutralität** im Vordergrund.

**33.** Bisher werden Personengesellschaften in Deutschland „transparent“ besteuert. Ihre Einkünfte werden unmittelbar den Gesellschaftern zugerechnet und bei diesen dem geltenden progressiven Einkommensteuertarif unterworfen. Der Gesellschafter kann persönliche und familienbezogene Freibeträge geltend machen sowie Verluste und Gewinne aus verschiedenen Einkunftsquellen miteinander verrechnen. Dabei soll es nach den Vorschlägen von SVR/MPI/ZEW auch bleiben. Die Stiftung Marktwirtschaft stellt demgegenüber die Personengesellschaften den Kapitalgesellschaften gleich. Das bedeutet unter anderem Folgendes:

- Auch bei Personengesellschaften und Einzelunternehmen muss im Modell der Stiftung Marktwirtschaft künftig zwischen der „Unternehmenssphäre“ und der „Gesellschaftersphäre“ unterschieden werden. Das lässt sich bei Gesellschaften mit „Gesamthandsvermögen“ zivilrechtlich begründen. Dann müsste man aber Sonderregeln für den Einzelunternehmer und (atypische) stille Gesellschaften schaffen. Die Stiftung Marktwirtschaft hat sich – nach anfänglichem Schwanken – nunmehr dafür entschieden, auch Personenunternehmen ohne zivilrechtliche Vermögenssonderung (Einzelunternehmen und andere) dem Trennungsprinzip zu unterwerfen. Dies wird vielfältige praktische Schwierigkeiten aufwerfen, etwa bei der Fiktion von Einlagen und Entnahmen oder der Bildung von Pensionsrückstellungen. Außerdem führt dies bei einem weit gespannten Unternehmensbegriff (einschließlich selbständiger Arbeit, Landwirtschaft und Immobilienverwaltung) zu einer gewaltigen Ausdehnung der separierten Sphären. Es muss dann auch überlegt werden, ob eine einzelne Person (auch außerhalb der Kapitalgesellschaften)

mehrere separierte Unternehmen betreiben kann und wie diese zueinander stehen (Leistungs- und Lieferungsverhältnisse zwischen nicht rechtsfähigen Unternehmen, Organshaft etc.).

- Auch bei Personengesellschaften und Einzelunternehmen sollen Entnahmen wie Dividenden einer eigenständigen Nachbelastung unterworfen werden. Dies führt auf breiter Front zu einer erheblichen Ausweitung von Dokumentations-, Erklärungs- und materiellen Steuerpflichten und lässt zudem nicht zu rechtfertigende Entscheidungsspielräume bei den Gesellschaftern (zum Beispiel bei sämtlichen Partnern freiberuflicher Gesellschaften) entstehen. Es ist nicht erkennbar, wieso es erforderlich sein soll, Hunderttausende von freiberuflichen und gewerblichen Personenunternehmen auf das „Prokrustesbett“ der einheitlichen Unternehmensbesteuerung zu zwingen. Dies ist vor allem dann problematisch, wenn – wie im freiberuflichen Bereich häufig der Fall – ein sachliches Interesse an Reinvestition im Betrieb bei den Beteiligten kaum besteht. Soll man wirklich Anwaltskanzleien und Ärztegemeinschaften zu gemeinsamen Kapitalanlagen veranlassen, nur um der nachgelagerten Entnahmebesteuerung zu entgehen?
- Wendet man auf Personenunternehmen eine pauschale Unternehmensteuer an, so können bei natürlichen Personen und ihren Familien personenbezogene Grund- und Freibeträge nicht mehr wahrgenommen werden. Auch kann (vor allem) für Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen die Progressionszone bis zur Höhe des Unternehmensteuersatzes nicht mehr genutzt werden. Deshalb ist vorgesehen, jährliche Entnahmen von bis zu 120 000 Euro aus der einheitlichen Unternehmensteuer herauszunehmen und der normalen Einkommensteuer zu unterwerfen. Dies ist ein Systembruch, der zu erheblichen Komplizierungen führen würde. Es muss dann in jedem Jahr der Gewinn pro „Mitunternehmer“ dreigeteilt werden: Einen thesaurierten Teil, einen transparent besteuerten Entnahmebetrag und einen doppelt belasteten Dividendenbetrag. Wie im früheren Körperschaftsteuersystem sind komplizierte Fragen der „Verwendungsreihenfolge“ zu klären.
- Die Einführung einer eigenständigen Unternehmensteuer bewirkt grundsätzlich, dass Verluste in Personenunternehmen von den Steuerpflichtigen nicht mehr mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten verrechnet werden können. Gleiches gilt für Verluste außerhalb der Unternehmenssphäre (Immobilien), die nicht mehr mit unternehmerischen Gewinnen verrechenbar wären. Dies ist (ökonomisch und verfassungsrechtlich) hoch problematisch. Daher ist vorgesehen, dass Verluste zwischen der Unternehmenssphäre und der Sphäre des einzelnen Gesellschafters verschoben werden können, soweit der Gesellschafter diese „wirtschaftlich trägt“. Erneut zeichnen sich erhebliche Komplizierungen ab. In ihrer jüngsten Ausarbeitung unterscheidet die Stiftung Marktwirtschaft insoweit zwischen „Anlaufverlusten“, „Liquidationsverlusten“ und „laufenden Verlusten“, für die je unterschiedliche Verlustverrechnungsmodelle vorgestellt werden. So soll für laufende Verluste zwischen Gesellschaftern einer Personengesellschaft und Einzelunternehmern unterschieden und auf die „Zwangswirkung“ eines möglichen Insolvenzverfahrens abgestellt werden. Man wird abwarten müssen, ob sich diese Entwürfe „operationalisieren“ lassen. Sie zeigen jedoch überdeutlich, dass sich die Vorstellung von einer „einheitlichen Unternehmensteuer“ eben doch nicht so einfach mit den unterschiedlichen Zivilrechtslagen von Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften mit und ohne beschränkte Haftung sowie Einzelunternehmen vereinbaren lässt.
- Die internationale Qualifikation von Personenunternehmen als Subjekte der Körperschaftsteuer oder einer einheitlichen Unternehmensteuer kann dazu führen, dass Deutschland zur Neuverhandlung einer Vielzahl von Doppelbesteuerungsabkommen gezwungen sein wird. Dies hängt von schwierigen Problemen der Auslegung der bisherigen Abkommen ab. Auch wird der deutsche Gesetzgeber überlegen müssen, ob und in welchem Umfang er ausländischen Einzelunternehmen und Personengesellschaften die volle „Abschirmwirkung“ der Körperschaften zugestehen will (mit der Folge eines erweiterten Handlungsbedarfs im Bereich der Hinzurechnungsbesteuerung).

**34.** Das hier vorgestellte Modell der Dualen Einkommensteuer bleibt demgegenüber deutlich näher am bisherigen System. Eine einheitliche Unternehmensteuer wird wegen der Vielgestaltigkeit der Personenunternehmen insbesondere im Hinblick auf ihre Tätigkeit (Freiberufler, Gewer-

betreibende, Immobilien) und die Haftungssituation der Beteiligten abgelehnt. Die geschilderten Komplizierungen bleiben dem Personenunternehmer erspart. Der Personenunternehmer genießt weiterhin die Vorzüge der transparenten Besteuerung.

Die einzige wesentliche Veränderung (Verbesserung) für Personenunternehmen besteht bei der Dualen Einkommensteuer darin, dass die Regelverzinsung des eingesetzten Eigenkapitals – wie bei jedem anderen Kapitaleinsatz – derselben Niedrigbesteuerung wie bei Kapitalgesellschaften unterliegt. Insoweit wird auch Rechtsformneutralität der Besteuerung gewährleistet. Dies bedeutet ferner, dass auch bei Personenunternehmen eine gesteigerte Zufuhr von Eigenkapital zu einer Erhöhung des begünstigten Betrags führt. Damit wird im Vergleich zum geltenden Recht ein deutlicher Anreiz zu einer verstärkten Investition von Kapital in Personenunternehmen gesetzt. Die ermäßigte Besteuerung der Eigenkapitalverzinsung wird bruchlos in den progressiven Tarifverlauf eingefügt. Er kann nur zu Gunsten, aber nicht zum Nachteil der Personenunternehmen angewendet werden. Dabei muss nicht zwischen verschiedenen Arten von Personenunternehmen (vermögenstragende Gesellschaften, stille Gesellschaften, Einzelunternehmen) unterschieden werden.

**35.** Vergleicht man die Wirkungen der einheitlichen Unternehmensteuer im Modell der Stiftung Marktwirtschaft auf Personengesellschaften mit den Wirkungen der Dualen Einkommensteuer, so lässt sich sagen, dass im Modell von SVR/MPI/ZEW die Personengesellschaft sämtliche Vorteile der traditionellen transparenten Besteuerung genießt und darüber hinaus für ihre Eigenkapitalverzinsung den ermäßigten Kapitaleinkommensteuersatz in Anspruch nehmen kann. Die die Eigenkapitalverzinsung übersteigenden Gewinnanteile unterliegen allerdings im Entstehungsjahr der vollen Progression. Demgegenüber kann im Modell der Stiftung Marktwirtschaft der gesamte Gewinn, der in einem Personenunternehmen erzielt wird, zunächst dem niedrigen Unternehmenssteuersatz unterworfen werden. Es kommt allerdings bei der späteren Entnahme zu Konsumzwecken oder anderweitigen Investitionen zu einer substantiellen Nachbelastung. SVR/MPI/ZEW sprechen sich mit Rücksicht auf die vielfältige Durchlässigkeit zwischen der Personengesellschaft und ihren Gesellschaftern für die Beibehaltung der transparenten Besteuerung aus und verzichten damit – wie die bisherige Gesetzeslage – auf vollständige Rechtsformneutralität.

**36.** Bei der Besteuerung von **Fremdkapitalentgelten** weist die Duale Einkommensteuer eindeutige Vorzüge auf. Fremdkapitalentgelte werden wie die Eigenkapitalverzinsung einer niedrigen Pauschalsteuer unterworfen. Dies sorgt dafür, dass es aus der Sicht des Anlegers nicht darauf ankommt, ob er Fremd- oder Eigenkapital zur Verfügung stellt (Finanzierungsneutralität). Eine verwaltungs- und bürgerfreundliche **Abgeltungssteuer** drängt sich damit geradezu auf. Im Modell der Stiftung Marktwirtschaft muss eine Abgeltungssteuer demgegenüber als Fremdkörper erscheinen, weil es sich hier nicht um „unternehmerische Einkünfte“ handelt und außerdem die Endbelastung voll den Anforderungen einer progressiven Einkommensteuer entsprechen soll. Sollte das Konzept der Stiftung Marktwirtschaft entgegen dem vorliegenden Entwurf um eine Abgeltungssteuer ergänzt werden – wofür vielfältige praktische Gründe sprechen –, würde dies eine Annäherung an die Duale Einkommensteuer bedeuten.

Im Modell von SVR/MPI/ZEW kann auch auf Dividenden sowie auf Veräußerungs- und Aktienkursgewinne eine Abgeltungssteuer erhoben werden. Für den Fall, dass beim Gesellschafter

Kosten oder persönliche Abzüge anfallen, ist ein Veranlagungswahlrecht vorgesehen. Das Modell der Stiftung Marktwirtschaft ist demgegenüber im Grundsatz auf eine Anwendung des individuellen Einkommensteuersatzes auf einen Teil der Ausschüttung angelegt.

**37.** Das von der Stiftung Marktwirtschaft vorgelegte Konzept einer einheitlichen Unternehmensteuer gewährleistet keine vollständige Rechtsformneutralität und überhaupt keine Finanzierungsneutralität. Solange in Bezug auf Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen keine unterschiedslose Besteuerung erreicht wird und Zinsen – etwa auf Gesellschafterdarlehen – einer progressiven und damit gegebenenfalls auch niedrigeren Besteuerung im Vergleich zum Satz der einheitlichen Unternehmensteuer unterliegen, wird zum einen das Ziel der Rechtsformneutralität verfehlt. Zum anderen wird – da die Unternehmensteuer stets definitiv ist und Gewinnausschüttungen einer gemilderten Nachbelastung mit Einkommensteuer unterliegen – die Fremdkapitalfinanzierung gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung von Unternehmen begünstigt. Damit kommt es zu einer Behinderung der Eigenkapitalbildung. Dagegen sichert die Duale Einkommensteuer zumindest für die Erträge der Grenzinvestition eine finanzierungs- und rechtsformneutrale Besteuerung von Unternehmen, was insoweit ein eindeutiger Vorteil ist.

**38.** Bei der Besteuerung der **Einkünfte aus Immobilien** unterscheidet das Modell der Stiftung Marktwirtschaft danach, ob Immobilien zu einem Betriebsvermögen gehören, also etwa in eine Kapitalgesellschaft eingebracht wurden oder sonst zu einem Unternehmen gehören. Bei Personengesellschaften soll eine anteilige gewerbliche Tätigkeit auch eine gleichzeitige Immobilienverwaltung in den Anwendungsbereich der Unternehmensbesteuerung herüberziehen. Es entsteht eine steuerliche Belastungsdifferenz zwischen Immobilien im Eigentum des Betriebsinhabers und solchen Immobilien, die sich im Eigentum eines Dritten befinden und vom Betriebsinhaber auf der Grundlage von Leasing- oder Mietverträgen genutzt werden. Die Duale Einkommensteuer geht auch hier davon aus, dass diese Mieterträge auf eingesetztem Kapital beruhen und daher der Niedrigsteuersatz für Kapitaleinkommen auch dann Anwendung finden kann, wenn Immobilien und andere Anlagegüter im Wege der Fremdvermietung oder des Leasing genutzt werden.

**39.** Beide Steuerreformkonzepte sind der Frage ausgesetzt, ob eine Sonderbesteuerung bestimmter Einkünfte (unternehmerische Einkünfte im Modell der Stiftung Marktwirtschaft, Kapitaleinkommen bei der Dualen Einkommensteuer) **verfassungsrechtlich zulässig** ist. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes enthält hierzu keinerlei Präjudiz. Die vielfach geäußerte Meinung, das Bundesverfassungsgericht verlange zwingend eine Gleichbehandlung der Einkunftsarten, ist unrichtig. Das Bundesverfassungsgericht erlaubt eine Differenzierung, wenn der Gesetzgeber sachliche Gründe angeben kann und die Ausgestaltung einer Differenzierung folgerichtig umgesetzt wird. In der Vergangenheit hat das Gericht mehrfach grundlegende Systemumstellungen von Steuergesetzen akzeptiert (Umstellung der Umsatzsteuer von der Brutto- auf die Nettobelastung; Umstellung der Körperschaftsteuer von der Doppelbelastung auf das Anrechnungsverfahren).

Verfassungsrechtlich zwingend erscheint jedoch, natürlichen Personen eine Besteuerung nach dem **subjektiven Nettoprinzip** zu verschaffen, das heißt Grundfreibeträge und Familienabzüge zu erlauben. Das ist im Modell von SVR/MPI/ZEW ohne weiteres gegeben, während das Modell der

Stiftung Marktwirtschaft eine Durchbrechung der Sphärentrennung bei Personengesellschaften benötigt. Verfassungsrechtlich geboten durch das **objektive Nettoprinzip** erscheint auch der steuerrelevante Abzug von Erwerbsaufwendungen (einschließlich einer substantiellen Verlustverrechnung). Dieses ist im Modell von SVR/MPI/ZEW ohne weiteres zu verwirklichen, während das Modell der Stiftung Marktwirtschaft dazu eine Modifikation des Trennungsprinzips bei Personunternehmen benötigt.

**40.** Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- Beide Modelle zur Reform der Unternehmensbesteuerung verfolgen eine gezielte Entlastung von Unternehmenseinkommen. Dabei erscheint die systematische Erfassung von Kapitaleinkommen im Rahmen der Dualen Einkommensteuer als die überlegene Lösung, um Investitionen im Inland anzuregen und Ungereimtheiten zu vermeiden.
- Das Modell von SVR/MPI/ZEW kommt mit deutlich weniger Eingriffen in das geltende Recht aus als das Modell der Stiftung Marktwirtschaft, die mit der einheitlichen Unternehmensteuer eine neue Steuerart einführt.
- Die Duale Einkommensteuer gewährleistet weitgehende Finanzierungsneutralität und wirkt damit Gestaltungen entgegen. Sie verzichtet über die Begünstigung von Gewinnen in Höhe der Eigenkapitalverzinsung hinaus auf vollständige Rechtsformneutralität und kann daher für Personengesellschaften die bewährten Rahmenbedingungen weiterführen. Das Modell der Stiftung Marktwirtschaft schafft eine weiter gehende Rechtsformneutralität, muss aber dafür die Besteuerung der Personunternehmen komplett neu regeln. Ferner wird keine Finanzierungsneutralität gewährleistet; damit werden sämtliche Verwerfungen sowie Abgrenzungs- und Erhebungsschwierigkeiten der derzeitigen Besteuerung in Kauf genommen.
- Eine Abgeltungssteuer auf Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne (Aktienkursgewinne) lässt sich in die Duale Einkommensteuer integrieren. Im Steuerkonzept der Stiftung Marktwirtschaft wäre sie ein systematischer Fremdkörper; sie ist dort auch nicht vorgesehen.
- Für die Gewerbesteuer ist in einem reformierten System der Unternehmensbesteuerung kein Platz; sie sollte im Rahmen einer Neuordnung der Kommunalfinanzen abgelöst werden. Die Reform der Unternehmensteuern darf aber an diesem Punkt nicht scheitern. Mit dem Modell der Dualen Einkommensteuer ist eine Beibehaltung der Gewerbesteuer eher vereinbar als mit dem Vorschlag der Stiftung Marktwirtschaft.

### **5. Die Duale Einkommensteuer und die verfassungsrechtliche Frage nach der steuerlichen Belastungsgleichheit**

**41.** Zu den wesentlichen Kritikpunkten im Hinblick auf eine „Spaltung“ der steuerlichen Belastungsregeln zwischen Kapitaleinkommen und anderen Einkommensarten gehört das Problem der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen. Ausgangspunkt der Kritik ist Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz und das darin niedergelegte Prinzip der steuerlichen Belastungsgleichheit. Bei näherer Betrachtung erweist sich das hier vorgestellte Modell als mit Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz

vereinbar. Es sollte im Übrigen vermieden werden, die sachliche Auseinandersetzung um die Tragfähigkeit von Reformkonzepten mit dem Instrument verfassungsrechtlicher Drohkulissen zu führen.

**42.** Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz setzt voraus, dass der Steuergesetzgeber primär dazu berufen ist, den Belastungsgrund des steuerlichen Zugriffs zu wählen. Der Gesetzgeber hat „bei der Auswahl des Steuergegenstandes und bei der Bestimmung des Steuersatzes einen weit reichenden Gestaltungsspielraum und ist in der Gestaltung hinsichtlich der Erschließung von Steuerquellen weitgehend frei. Will er eine bestimmte Steuerquelle erschließen, andere hingegen nicht, dann ist der allgemeine Gleichheitssatz solange nicht verletzt, wie die Differenzierung auf sachgerechten Erwägungen, insbesondere finanzpolitischer, volkswirtschaftlicher, sozialpolitischer oder steuer technischer Natur, beruht“.<sup>9)</sup> Diese steuerpolitische Grundentscheidung ist jedoch am Gedanken der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit auszurichten und „folgerichtig“ durchzuführen. Abweichungen vom gewählten Belastungssystem bedürfen einer besonderen sachlichen Rechtfertigung.<sup>10)</sup>

**43.** Die Spaltung der Einkunftsquellen in erwerbs- und kapitalorientierte Tatbestände und die resultierende einseitige Absenkung der Steuerlast für bestimmte Einkunftsarten muss vor dem Hintergrund des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz auf zwei Stufen überprüft werden. Man kann in einem ersten Schritt den Standpunkt einnehmen, dass diese Leitlinien einer künftigen Besteuerung des Einkommens natürlicher und juristischer Personen auf der Ebene der weitgehend freien steuerpolitischen Grundentscheidung des Gesetzgebers angesiedelt sind. Es spricht einiges dafür, in einer weit reichenden Reform, wie sie die Umstellung des deutschen Einkommensteuerrechts auf die Duale Einkommensteuer bedeuten würde, eine solche „Grundentscheidung“ zu finden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner bisherigen Judikatur jedoch nicht präzisiert, wo es die Grenze zwischen der politisch weitgehend „freien“ Belastungsentscheidung des Gesetzgebers und der auf „Folgerichtigkeit“ verpflichteten Ausgestaltung des Belastungsgrundes zieht.

**44.** Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht jüngst entschieden, dass „insbesondere für das Einkommensteuerrecht, das auf die Leistungsfähigkeit des einzelnen Steuerpflichtigen hin angelegt ist“, der Grundsatz der folgerichtigen Ausgestaltung des Steuergesetzes gesteigerter Beachtung bedarf<sup>11)</sup> und damit die verfassungsrechtliche Kontrolldichte verstärkt. Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird in ähnlicher Weise als frei zu wählender „Belastungsgrund“ einer Steuer vielfach der jeweilige Indikator subjektiver Leistungsfähigkeit angesehen: Einkommen, Vermögen, Verbrauch. Alle weiteren Differenzierungen sollen daher eine besondere Legitimation vor dem Gleichheitssatz benötigen. Dies führt zu einer strengeren Anwendung des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz im Rahmen der Einkommensteuer.

**45.** Man kann daher mit guten Gründen den Standpunkt einnehmen, dass bereits mit der Entscheidung für eine „Einkommensteuer“ im Ausgangspunkt der synthetische Charakter dieser

<sup>9)</sup> BVerfG v. 5.2.2002 – 2 BvR 305, 348/93, BVerfGE 105, S. 17, 46.

<sup>10)</sup> BVerfG v. 5.2.2002 – 2 BvR 305, 348/93, BVerfGE 105, S. 17, 47 f.; BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, S. 73, 112 f.

<sup>11)</sup> BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, S. 73, 126.



Steuer betont und damit deutlich gemacht wird, dass Differenzierungen zwischen einzelnen Einkunftsquellen im Hinblick auf Bemessungsgrundlage oder Steuertarif einer sachlichen Legitimation bedürfen. Dahinter steht der Gedanke, dass die subjektive „Leistungsfähigkeit“, die in einer Vermögensmehrung zum Ausdruck kommt, im Grundsatz nicht von der Art der Einkunftsquelle abhängt.

**46.** Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht zu mehreren Steuerarten betont, dass bei der Entscheidung des Gesetzgebers für einen weiten Einkommens- oder Vermögensbegriff das Gebot der Belastungsgleichheit eine „Gleichbehandlung“ der Einkunftsarten<sup>12)</sup> oder Vermögensgruppen<sup>13)</sup> verlangt. Dies ist sowohl für das Vermögensteuerrecht als auch für das Erbschaftsteuerrecht und schließlich mehrfach für das Einkommensteuerrecht entschieden worden. Auf der Grundlage von zwei Vorlagen des Bundesfinanzhofs zum ermäßigten Steuersatz für gewerbliche Einkünfte<sup>14)</sup> und zur Sonderbehandlung von Immobilien und Betriebsvermögen im Erbschaftsteuerrecht<sup>15)</sup> wird das Bundesverfassungsgericht bald Gelegenheit haben, seine Maßstäbe zu präzisieren.

**47.** Der Gleichheitssatz verlangt im Rahmen der steuerlichen Tatbestandsbildung, dass der Gesetzgeber einen „besonderen sachlichen Grund“ angeben muss, um eine Differenzierung zu rechtfertigen. Dies bedeutet in erster Linie, dass „jedenfalls die systematische Unterscheidung der Einkunftsarten durch den Gesetzgeber allein eine Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen kann“.<sup>16)</sup> Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht bereits in der Vergangenheit sachbezogene Differenzierungen gestattet. So lebt unser Einkommensteuerrecht bereits seit dem EStG 1925 mit einem „Dualismus der Einkunftsarten“, der zwischen Überschusseinkünften einerseits und Gewinneinkünften andererseits unterscheidet und damit eine weitgehende Freistellung privater Veräußerungsgewinne hervorruft, die das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit nicht beanstandet hat.<sup>17)</sup> Speziell für Einkünfte aus Kapitalvermögen hält das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber für befugt, „die Besteuerung der Kapitaleinkünfte auf die gesamtwirtschaftlichen Anforderungen an das Kapitalvermögen und die Kapitalerträge auszurichten und entsprechend zu differenzieren“.<sup>18)</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat dabei auf die Inflationsanfälligkeit der Einkünfte sowie auf die „ihrer Natur nach nicht einer bestimmten Person zugeordnete und geographisch nicht gebundene Erwerbsgrundlage „Finanzkapital“ hingewiesen und daraus die gesetzgeberische Option einer „Abgeltungssteuer“ auf Zinsen hergeleitet. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht allgemein für eine „steuerliche Verschonung, die einer gleichmäßigen Belastung der jeweiligen Steuergegenstände innerhalb einer Steuerart widerspricht“, erklärt, dass „eine solche Steuerentlastung dennoch vor dem Gleichheitssatz gerechtfertigt sein (kann), wenn der Gesetzgeber da-

<sup>12)</sup> BVerfG v. 10.4.1997 - 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, S. 1, 6; BVerfG v. 30.9.1998 - 2 BvR 1818/91, BVerfGE 99, S. 88, 95; BVerfG v. 6.3.2002 - 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, S. 73, 126.

<sup>13)</sup> BVerfG v. 22.6.1995 - 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, S. 121, 136.

<sup>14)</sup> BFH v. 24.2.1999 - X R 171/96, BStBl II 1999, S. 450.

<sup>15)</sup> BFH v. 24.10.2001 - II R 61/99, BStBl II 2001, S. 834.

<sup>16)</sup> BVerfG v. 6.3.2002 - 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, S. 73, 126.

<sup>17)</sup> BVerfG v. 9.7.1969 - 2 BvL 20/65, BVerfGE 26, S. 302, 312; BVerfG v. 7.10.1969 - 2 BvL 3/66 u. 2 BvR 701/64, BVerfGE 27, 111, 127 ff.; BVerfG v. 11.5.1970 - 1 BvL 17/67, BVerfGE 28, S. 227, 237 f.

<sup>18)</sup> BVerfG v. 27.6.1991 - 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, S. 239, 282.

durch das wirtschaftliche oder sonstige Verhalten des Steuerpflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken will“.<sup>19)</sup>

**48.** Für die in der Dualen Einkommensteuer angelegte Differenzierung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen lassen sich besondere sachliche Gründe wirtschaftspolitischer und finanzpolitischer Art anführen, die den Anforderungen des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz standhalten. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass bloße haushaltstechnische Bedürfnisse nicht dazu angehtan sind, Gleichheitsverstöße zu rechtfertigen.<sup>20)</sup> Die schlichte Aussage, es sei für eine Entlastung sämtlicher Einkunftsarten „kein Geld da“, würde vor Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz nicht standhalten.

**49.** Ausgangspunkt muss der Umstand sein, dass Steuergesetze nicht nur darauf angelegt sind, in einem statischen Wirtschaftssystem Leistungsfähigkeit abzuschöpfen. Sie haben darüber hinaus einen wesentlichen Einfluss auf das Wirtschaftsverhalten der Steuersubjekte, insbesondere das Investitions- und Konsumverhalten. Eine Besteuerung von Kapitaleinkommen verringert die Nettoerträge des Kapitals und wird daher die Inhaber von Kapital zu Ausweichmaßnahmen veranlassen. Es kann zu dem Verzicht auf Investitionen im Inland (insbesondere durch ausländische Steuersubjekte) kommen. Für Deutschland als „Hochsteuerland für Unternehmen“ ist dieser Befund empirisch belegt. Diese Ausweichreaktionen können den Gesetzgeber veranlassen, durch eine Absenkung der Steuerlast auf Kapitaleinkommen die Investitionstätigkeit im Inland anzuregen und zugleich die Weitergabe von Belastungen an Arbeitnehmer und Konsumenten zu verringern. Dabei darf der Gesetzgeber auch beachten, dass die Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen bereits dadurch gefährdet ist, dass bei knappem Kapitalangebot für Investoren die Möglichkeit zur Weitergabe von Steuerbelastungen auf Kapitalnehmer, Konsumenten oder Arbeitnehmer besteht. Eine Entlastung von Kapitaleinkommen, welche mittelbar auch zu einer Entlastung der übrigen Wirtschaftsteilnehmer vor dem Hintergrund der tatsächlichen Steuerinzidenz führt, darf nicht an verfassungsrechtlichen Schranken scheitern.

**50.** Diese Wirkungen gerade der internationalen ökonomischen Effekte der Steuerordnung darf der nationale Gesetzgeber bei der Ausdifferenzierung des Einkommens- und Körperschaftsteuerrechts beachten. Bereits im Jahr 1978 hat das Bundesverfassungsgericht dem deutschen Steuer gesetzgeber gestattet, mit Hilfe besonderer steuerlicher Entlastungen für Auslandsengagements die Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland zu fördern. Das Gericht hat dabei die „zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaft, die unterschiedlichen Verhältnisse zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und die Notwendigkeit, einen Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf den ausländischen Märkten“<sup>21)</sup> zu leisten, als rechtsstaatliche Grundlage deutscher Steuerpolitik anerkannt. In gleicher Weise hat das Gericht im Rahmen der Prüfung der ökologischen Steuerreform die Steuerermäßigungen bei der Mineralöl- und Strom-

<sup>19)</sup> BVerfG v. 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, S. 121, 147.

<sup>20)</sup> St. Rspr. seit BVerfG v. 17.1.1957 – 1 BvL 4/54, BVerfGE 6, S. 55, 80; s. auch BVerfG v. 27.6.1991 – 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, S. 239, 284 ff.

<sup>21)</sup> BVerfG v. 19.4.1978 – 2 BvL 2/75, BVerfGE 48, S. 206, 226.

steuer für das besonders im internationalen Wettbewerb belastete Produzierende Gewerbe mit Selbstverständlichkeit akzeptiert.<sup>22)</sup>

**51.** Im Schrifttum ist diese Argumentation als Einbruch der pragmatischen „Zweckmäßigkeit“ in die „Gleichmäßigkeit“ der Einkommensbesteuerung kritisiert worden. Über das steuerpolitische Pro und Contra kann man in der Tat trefflich streiten. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass eine solche Berücksichtigung allokativer Effekte im Rahmen der Einkommensteuer a limine als verfassungswidrig qualifiziert werden müsste. Es ist vielmehr ausgeführt worden, dass volkswirtschaftliche Zielsetzungen – Allokationseffizienz oder Entscheidungsneutralität – zwar nicht in scheinbaren „Verfassungsrang“ erhoben werden dürften, aber doch als „Indizien“ oder als „weiche Leitbegriffe“ herangezogen werden dürfen, um Abweichungen von der Regelbesteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu legitimieren. Der Gesetzgeber kann dabei „eine (...) differenzierende Wahrnehmung und Würdigung seiner Lenkungsprogramme (...) verlangen“.<sup>23)</sup> Dass der Gesetzgeber dabei die realen Wirkungen seiner Steuerpolitik einer sachgerechten Prognose unterwerfen muss und im weiteren Verlauf einer „Produktbeobachtungspflicht“ unterliegt, bildet das gedankliche Komplement zu seiner wirtschaftspolitischen Gestaltungsfreiheit.

**52.** Es muss jedoch Klarheit darüber bestehen, dass aus der hier vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen Zulassung einer wettbewerblich orientierten Neuausrichtung unseres Steuersystems nicht auf eine beliebige Gestaltungsmacht des Gesetzgebers geschlossen werden kann. Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz verlangt nämlich vom Parlament – wie bereits erwähnt – eine in sich „folgerichtige“ Ausgestaltung der Steuerordnung. Auch die Durchführung einer Spaltung zwischen „begünstigt“ und „regulär“ belasteten Einkunftsarten bedarf einer solchen „folgerichtigen Ausgestaltung“, um dem Maßstab des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz zu genügen.<sup>24)</sup> Dafür dürfte es nicht ausreichen, die Begünstigung von Kapitaleinkommen auf die Reinvestition von Einkünften zu beschränken (so die Tendenz im geltenden „Halbeinkünfteverfahren“). Denn die Attraktivität von Kapitalinvestitionen hängt nicht nur von einer ermäßigten Belastung investierter Gewinnteile ab, sondern letztlich immer von der Steuerbelastung bei Rückfluss von Einkünften an den Investor zum Konsum. Daher muss es dem Gesetzgeber gestattet sein, nicht nur für reinvestierte Kapitaleinkünfte, sondern auch für konsumierte Kapitaleinkünfte einen steuerlichen Sonderstatus anzuordnen.

**53.** Dem Gebot einer folgerichtigen Entlastung von Kapitaleinkünften würde es daher nicht entsprechen, wenn nur bestimmte Anlageformen – etwa Gewerbebetriebe oder Kapitalgesellschaftsbeteiligungen – begünstigt und andere Formen der Investition in Immobilien, Land- und Forstwirtschaft oder Fremdkapitaltiteln diskriminiert würden – es sei denn, dass der Gesetzgeber auch insoweit spezifische wirtschaftspolitische Anliegen geltend machen kann. Es bedürfte weiterhin auch unter einem neuen, kapitalgestützte Einkünfte entlastenden Steuerregime einer Begründung für jede Differenzierung nach der Rechtsform zwischen Personen- und Kapitalgesellschaft (etwa im Bereich der Verlustverrechnung oder der Gewinnzurechnung auf der Grundlage gesellschafts-

<sup>22)</sup> BVerfG 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00, BVerfGE 110, S. 274, 292.

<sup>23)</sup> Osterloh (2004), 875, 886 f.

<sup>24)</sup> Zu weit geht BVerfG v. 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00, BVerfGE 110, S. 274, 293 („Ökologische Steuerreform“) in der Gestattung beliebig zugeschnittener steuerlicher Subventionssysteme.

rechtlicher Zugriffsrechte und Haftungspflichten). Dabei können auch „Trittbrettfahreneffekte“ eine einschränkende Rolle spielen. Der Gesetzgeber muss sich auch in Zukunft darüber klar sein, dass die Entlastungswirkungen eines gespaltenen Steuertarifs nicht nur Investitionen unterhalb oder oberhalb eines bestimmten Umfangs oder Steuerpflichtige unterhalb oder oberhalb eines bestimmten Grenzsteuersatzes treffen dürfen. Kurz – die Begegnung des Verfassungsrechts mit einer ökonomisch angeleiteten Steuerwirkungslehre eröffnet dem Gesetzgeber nicht den Einstieg in beliebige Formen der Wirtschaftsgestaltung, sondern begründet für ihn eine gesteigerte steuerrechtliche Gleichheitsverantwortung, die sich nicht auf die Wahrung formaler Steuergleichheit zurückziehen kann, sondern zugleich die wettbewerblichen Effekte des Steuerbefehls in den Blick nehmen muss.

## II. Grundzüge der Dualen Einkommensteuer

**54.** Das konstitutive Charakteristikum jeder Schedulensteuer ist, dass unterschiedliche Einkunftsarten oder Einkommen unterschiedlichen Steuertarifen unterliegen. Bei der hier vorgeschlagenen Dualen Einkommensteuer wird das so genannte Erwerbseinkommen steuerlich anders behandelt als das Kapitaleinkommen. Diese beiden Einkommenskategorien werden über einen Zwischenschritt aus den einzelnen Einkunftsarten abgeleitet. Die Duale Einkommensteuer unterscheidet vier Einkunftsarten. Die Abgrenzung der Einkunftsarten und die Unterschiede zu den Einkunftsarten des geltenden Rechts werden in den Ziffern 66 ff. ebenso erläutert wie der Übergang zum Erwerbs- und Kapitaleinkommen.

**55.** Grundsätzlich wird das zu versteuernde Erwerbseinkommen nach dem geltenden linear-progressiven Steuertarif (T 2005) besteuert. Das zu versteuernde Kapitaleinkommen hingegen unterliegt einem ermäßigten Steuersatz von einheitlich 25 vH. Tatsächlich wird die Besteuerung des Kapitaleinkommens in Form einer zusätzlichen Proportionalzone in den T 2005 integriert. Dadurch wird erreicht, dass das Kapitaleinkommen steuerlich nicht schlechter, sondern in aller Regel besser gestellt wird, als dies gegenwärtig der Fall ist. Die Integration in den T 2005 gilt für sämtliches als Kapitaleinkommen klassifiziertes Einkommen, soweit es nicht schon abgeltend besteuert wurde. Der Tarifverlauf wird in den Ziffern 73 ff. skizziert.

**56.** Die Duale Einkommensteuer bleibt so nah wie möglich am geltenden Steuerrecht. In das Körperschaftsteuerrecht sind, von einer Änderung des Körperschaftsteuersatzes abgesehen, nur unwesentliche Eingriffe erforderlich. Die Änderungen im Einkommensteuerrecht beschränken sich auf das absolut Notwendige. Gleichwohl sind einige neue Begriffe in das Steuerrecht einzuführen, die zunächst erläutert werden.

### 1. Grundlegende Begriffe, Einkunftsarten und Steuertarif

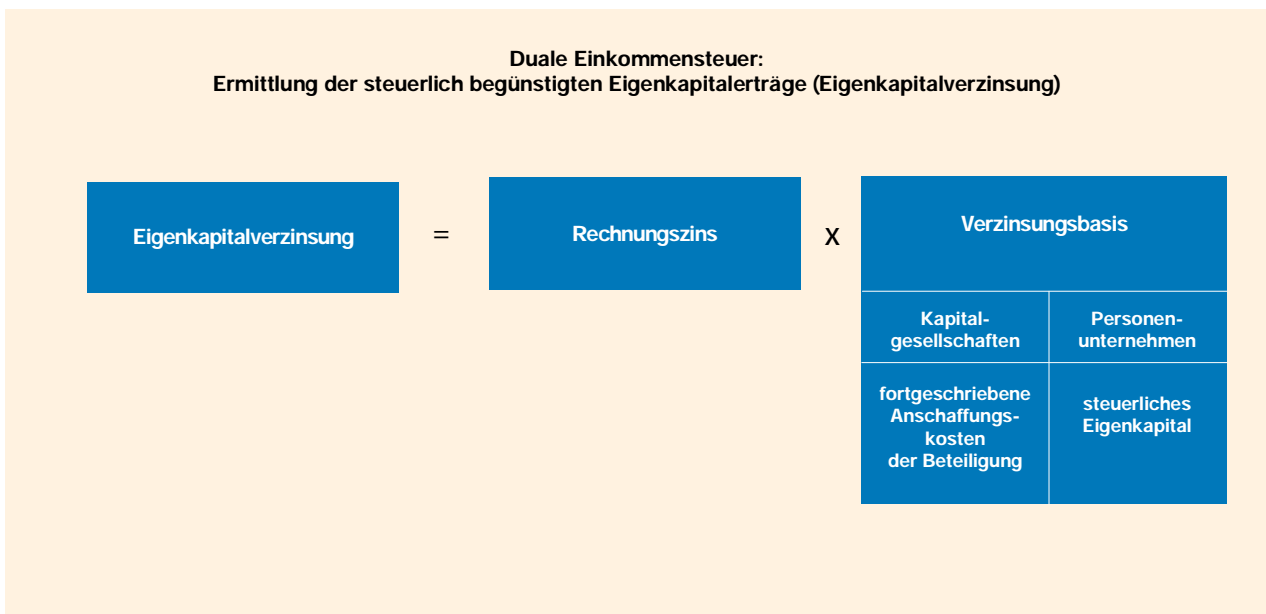
#### Rechnungszins, Eigenkapitalverzinsung und Verzinsungsfreibetrag

**57.** Der Grundgedanke der Dualen Einkommensteuer liegt darin, die Verzinsung von investiertem Kapital unabhängig von der Rechts- und Finanzierungsform einheitlich einer günstigen Steuerregelung zu unterwerfen. Dies erfordert in einem ersten Schritt eine definitorische Zusammenführung von unterschiedlichen Tatbeständen der Kapitalverzinsung.

**58.** Wie im geltenden Steuerrecht gehören **Fremdkapitalzinsen** auch unter einer Dualen Einkommensteuer zu den Kapitaleinkünften. Fremdkapitalzinsen werden daher im Ausgangspunkt einer Steuer in Höhe des Niedrigsatzes der Dualen Einkommensteuer unterworfen. Steuerlich soll es aber unerheblich sein, ob ein Kapitalgeber Fremd- oder Eigenkapital zur Verfügung stellt, beziehungsweise ob eine zusätzliche Investition fremd- oder eigenfinanziert wird. Also müssen sämtliche Einkünfte, die einen Kapitaleinsatz erfordern, in einer der Fremdkapitalverzinsung vergleichbaren Höhe ebenfalls zu den Kapitaleinkünften gezählt werden. Die auf dem Einsatz von Eigenkapital beruhenden und einer Fremdkapitalverzinsung entsprechenden Einkünfte werden im Folgenden als **Eigenkapitalverzinsung** bezeichnet. Die Eigenkapitalverzinsung berechnet sich als Produkt eines am Fremdkapitalzins orientierten **Rechnungszinses** und einer **Verzinsungsbasis**.

**59.** Da hier am Nebeneinander von transparenter Besteuerung bei Personenunternehmen und getrennter Besteuerung von Kapitalgesellschaften und ihren Anteilseignern festgehalten wird, muss bei der Ermittlung der Verzinsungsbasis und der Besteuerung der Eigenkapitalerträge zwischen dem Einsatz von Eigenkapital im Rahmen von einkommensteuerpflichtigen unternehmerischen Tätigkeiten und der Körperschaftsteuer unterliegenden Unternehmen unterschieden werden. Bei Personenunternehmen entspricht die Verzinsungsbasis grundsätzlich<sup>25)</sup> dem steuerlichen Eigenkapital des Unternehmens, gegebenenfalls unter Einbeziehung des in Ergänzungs- und Sonderbilanzen ausgewiesenen Kapitals. Bei Eigenkapitalüberlassung an Kapitalgesellschaften wird die Verzinsungsbasis auf Ebene der Anteilseigner über die Anschaffungskosten der Beteiligung er-

Schaubild 1



mittelt. Multipliziert man die jeweilige Verzinsungsbasis mit dem Rechnungszins, so ergibt sich die Eigenkapitalverzinsung (Schaubild 1). Den **Verzinsungsfreibetrag** erhält man auf Ebene der Anteilseigner von Kapitalgesellschaften, indem die Verzinsungsbasis mit dem Rechnungszins nach Steuern multipliziert wird. Zum zu versteuernden Kapitaleinkommen zählen dann diejenigen

<sup>25)</sup> Technisch wird die Verzinsungsbasis bei Personenunternehmen allerdings durch ein differenzierteres Verfahren bestimmt (Ziffern 82 ff.).

Ausschüttungsbeträge und Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen, die den jeweiligen Verzinsungsfreibetrag übersteigen. Der Zusammenhang von Eigenkapitalverzinsung und Verzinsungsfreibetrag wird in den Ziffern 80 f. genauer erläutert.

**60.** Neben der Verzinsungsbasis entscheidet die Wahl des **Rechnungszinses** über die Höhe der Eigenkapitalverzinsung und damit über die dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Kapitaleinkommen. In einer sicheren Welt mit einheitlichem proportionalen Steuersatz und vollkommenen Kapitalmärkten wäre die Wahl des Rechnungszinses einfach: Er entspräche dem Kapitalmarktzins und damit der Verzinsung der Alternativanlage des eingesetzten Eigenkapitals. Die eigenfinanzierte Investition, die gerade den Kapitalmarktzins (und damit den Rechnungszins) erwirtschaftet, bezeichnet man als **Grenzinvestition**. Alle Investitionen, die eine Rendite oberhalb des Kapitalmarktzins erwirtschaften, sind **rentabel** und werden einer Kapitalmarktanlage vorgezogen. Bei einer zinsbereinigten Gewinnsteuer würde neben den Fremdkapitalzinsen auch die über den Rechnungszins ermittelte kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung von der Bemessungsgrundlage abgezogen. Fremdkapital und Eigenkapital würden insofern auf Unternehmensebene steuerlich gleich behandelt. Auch bei den Empfängern der entsprechenden Kapitalerträge würde keine Steuer greifen. Bemessungsgrundlage der zinsbereinigten Gewinnsteuer wären dann die in Unternehmen erzielten Reingewinne oder „ökonomischen Renten“. Bei der Dualen Einkommensteuer findet kein Abzug der Kapitalverzinsung von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer statt. Eine steuerliche Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital wird dadurch erreicht, dass die Steuerbelastung der Zinseinkünfte beim Empfänger derjenigen der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung entspricht. Reingewinne dagegen werden höher belastet.

**61.** Nun sind die Kapitalmärkte nicht vollkommen, und der Investitionserfolg ist unsicher. Damit Fremd- und Eigenkapital aus Sicht des den Faktor Kapital einsetzenden Unternehmens gleichbehandelt werden, sollte sich der Rechnungszins am Sollzinssatz für langfristiges Fremdkapital orientieren. Die steuerlich begünstigte Kapitalverzinsung wird als Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals ermittelt. Für diesen Zweck ist ein steuerlicher Zinssatz zu fixieren. Um Finanzierungsneutralität gegenüber der Aufnahme von Fremdkapital zu gewährleisten, sollte sich dieser Zinssatz am langfristigen Zinssatz für Verbindlichkeiten der Unternehmen orientieren. Man könnte einen Index für europäische Unternehmensanleihen zugrunde legen und überdies einen zwei- oder dreijährigen Durchschnitt wählen.

**62.** Hinzu kann ein **Risikozuschlag** treten. Dieser kann allerdings nicht über die pauschale Annahme eines erhöhten Risikos des Einsatzes von Eigenkapital begründet werden. Die Duale Einkommensteuer führt zu Steuerersparnissen für Kapitaleinkommen im Vergleich zum Erwerbseinkommen. Diese Steuerersparnis ist mit sicheren Anlagen am Kapitalmarkt zu erreichen und muss in gleicher Weise bei riskanten Anlagen entstehen, wenn letztere insoweit nicht steuerlich „überbegünstigt“ werden sollen. Es kommt für die Wahl eines Zinssatzes daher darauf an, ob die angestrebten Steuerersparnisse auch dann sicher sind, wenn die Investition selbst unsichere Erträge abwirft.<sup>26)</sup> Vor diesem Hintergrund ist ein Zuschlag zu dem auf dem Sollzins beruhenden steuerlichen Zinssatz nur mit einzelnen rechtlichen Beschränkungen bei der Nutzung von Verzinsungs-

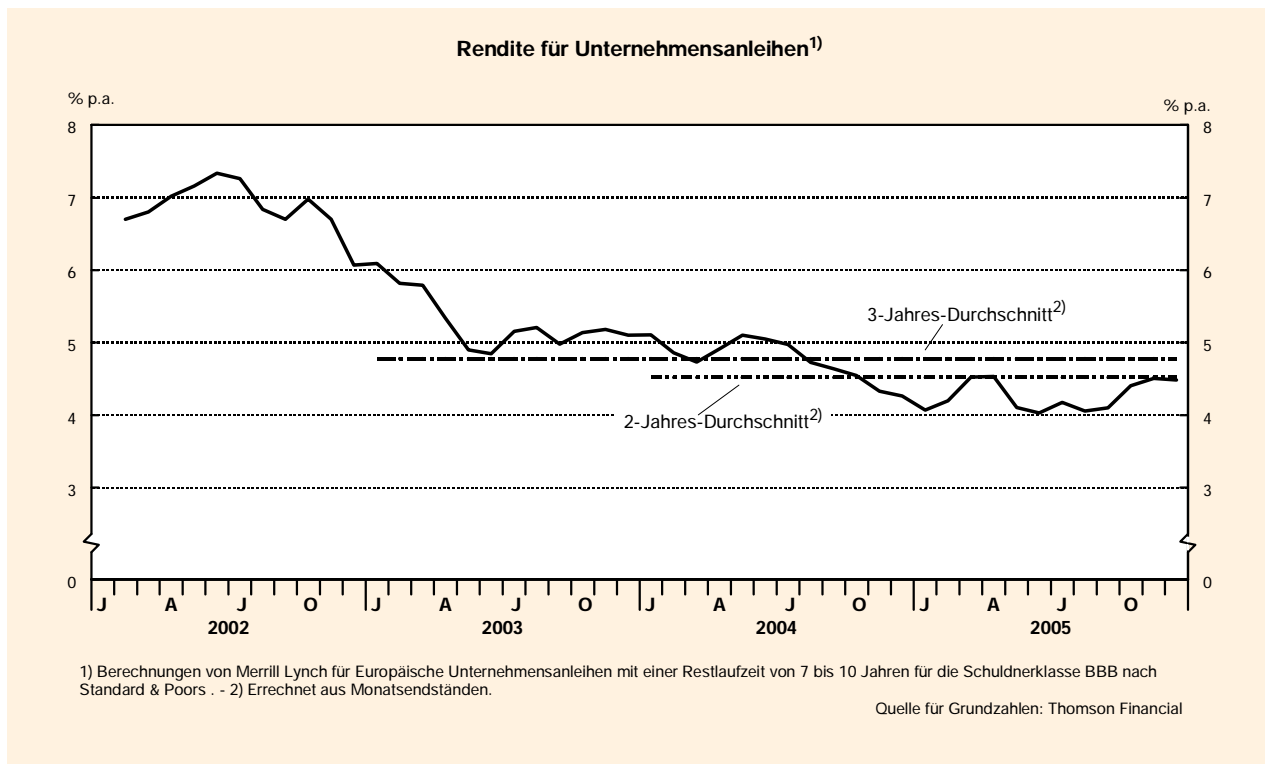
---

<sup>26)</sup> Fane (1987) und Schreiber (2005).

freibeträgen oder Beschränkungen des steuerlichen Verlustabzugs zu begründen. Derartige Beschränkungen verhindern nämlich, dass die steuerlichen Folgen künftiger erwarteter Verluste und künftiger erwarteter Gewinne vom Investor gleich bewertet werden, und dies geht zu Lasten riskanter Investitionen. Die genaue Höhe eines so begründeten Zuschlages lässt sich indes nicht allgemein festlegen.

**63.** Zur Abschätzung der Fremdkapitalverzinsung werden für Zwecke dieser Expertise die von Merrill Lynch ermittelten Renditen für europäische Unternehmensanleihen der Schuldnerklasse BBB herangezogen. Schaubild 2 zeigt den Verlauf dieser Werte ab dem Jahr 2002. Wählt man einen Zwei-Jahres-Durchschnitt, ergibt sich ein Wert von 4,5 %, bei einem Drei-Jahres-Durchschnitt ein Wert von 4,8 %. Unter Berücksichtigung eines wie oben begründeten Zuschlages wird hier ein Rechnungszins von 6 % gewählt.

Schaubild 2



**64.** Die Wahl eines Zinssatzes von 6 % entspricht gesetzlichen Annahmen, wie sie in anderen Vorschriften niedergelegt worden sind, etwa bei der Festlegung des Zinssatzes für Pensionsrückstellungen auf 6 % (§ 6a Absatz 3 S. 3 EStG) oder der Verzinsung im Steuerverfahren (§ 238 Absatz 1 AO). Sie ist zudem nicht weit entfernt von der seit vielen Jahrzehnten im steuerlichen Bewertungsrecht anerkannten Regelverzinsung von 5,5 % (§ 12 Absatz 3 S. 2 BewG), die in jüngerer Zeit auch in das Steuerbilanzrecht übernommen worden ist (§ 6 Absatz 1 Nr. 3 S. 1 und Nr. 3a lit. e S. 1 EStG).

**65.** Der Gesetzgeber bestimmt den steuerlichen Rechnungszins und überprüft ihn alle drei Jahre. Bei der Festlegung des Zinssatzes soll sich der Gesetzgeber an einem etwa von der Deutschen Bundesbank zu veröffentlichenden Index für die Verzinsung langfristiger Unternehmensanleihen

unter Berücksichtigung eines Zuschlags orientieren. Der Zeitraum von drei Jahren schafft eine verlässliche Planungsgrundlage für den Steuerpflichtigen. Wenn auch die Festlegung des steuerlichen Zinssatzes den demokratisch legitimierten Gremien im Rahmen der Bundesgesetzgebung überlassen bleibt, so muss doch politisch akzeptiert werden, dass dieser Zinssatz **nicht ein wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument** ist, sondern als integraler Bestandteil der Dualen Einkommensteuer in Abstimmung mit der tatsächlichen Entwicklung der Kapitalmärkte eine weitgehende Gleichbehandlung der Fremdkapitalfinanzierung und der Eigenkapitalfinanzierung sichern soll.

### Einkunftsarten und zu versteuernde Einkommen

**66.** Die Duale Einkommensteuer unterscheidet **vier Einkunfts-kategorien**, die sich zum Teil in einzelne Einkunftsarten aufgliedern. Schaubild 3 gibt die Einkunftsarten bei einer Dualen Einkommensteuer an und illustriert die Zuordnung der Einkünfte zu den beiden Einkommenskategorien Erwerbseinkommen und Kapitaleinkommen. Angegeben sind auch die jeweiligen Paragraphen eines überarbeiteten Einkommensteuergesetzes (EStG-E).

**67.** Wie das geltende Recht unterscheidet die Duale Einkommensteuer Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit, die hier zu den Einkünften aus **wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb** zusammengefasst werden. Dazu gehören auch Einkünfte aus der Veräußerung des Betriebs. Bei den Einkünften aus **nichtselbständiger Arbeit** ergeben sich keine Änderungen. Einkünfte aus **Kapitalvermögen** sind die dritte Einkunfts-kategorie. Sie bestehen aus Einkünften aus Finanzvermögen, Einkünften aus Realvermögen und Einkünften aus Kapitalgewinnen. Die Einkünfte aus Finanzvermögen entsprechen den bisherigen Einkünften aus Kapitalvermögen, wobei ein verallgemeinerter Absatz 1 Nr. 4 die Steuerpflicht für sämtliche Formen einer gewinnabhängigen Vergütung durch Kapitalgesellschaften oder Personenunternehmen begründet. Die bisherigen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung gehen in den Einkünften aus Realvermögen auf, die zusätzlich noch die Steuerpflicht für Nutzungsvergütungen nach dem bisherigen § 24 Absatz 3 EStG enthalten. Deshalb trifft die Bezeichnung „Vermietung und Verpachtung“ für diese Einkunftsart nicht mehr zu.

**68.** Mit den Einkünften aus Kapitalgewinnen wird einerseits die **Veräußerungsgewinnbesteuerung** der geltenden §§ 17 und 23 EStG durch Abschaffung von Halte- oder Beteiligungsgrenzen ausgedehnt, andererseits auf solche Wirtschaftsgüter eingeengt, die der Erzielung von Einkünften dienen. Selbstgenutzte Immobilien sind demnach nicht mehr steuerverhaftet. Umfassende Änderungen sind bei den sonstigen Einkünften des § 22 EStG erforderlich: Die Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften gemäß § 22 Nr. 2 EStG gehen in den Einkünften aus Kapitalgewinnen nach § 22 EStG-E auf. Die unter Nr. 3 des jetzigen § 22 EStG aufgeführten Einkünfte aus gelegentlichen Nutzungsüberlassungen finden Eingang in die Einkünfte aus Realvermögen nach § 21 EStG-E. Schließlich wird § 22 Nr. 4 EStG den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit zugeordnet (§ 19 Absatz 1 S. 1 Nr. 3 EStG-E).

**69.** Die Einkünfte aus wiederkehrenden Bezügen des geltenden § 22 Nr. 1 EStG und die in § 22 Nr. 5 EStG aufgeführten Leistungen werden als **„abgeleitete Einkünfte“** in § 23 EStG-E systematisiert. Es handelt sich um Fälle einer abgeleiteten Leistungsfähigkeit, in denen Versorgungs-



Schaubild 3

**Duale Einkommensteuer: Einkünfte und Einkommen**

**I. Einkünfte**

- 1. Einkünfte aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb  
darunter Einkünfte aus
  - (a) Land- und Forstwirtschaft (§ 13)
  - (b) Gewerbebetrieb (§ 15)
  - (c) selbständiger Arbeit (§ 18)
- 2. Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19)
- 3. Einkünfte aus Kapitalvermögen  
darunter Einkünfte aus
  - (a) Finanzvermögen (§ 20)
  - (b) Realvermögen (§ 21)
  - (c) Kapitalgewinne (§ 22)
- 4. abgeleitete Einkünfte (§ 23)



**II. Gewinnspaltung**

Feststellung von

| Verzinsungsanteil  | Erwerbsanteil |
|--|---------------|
| bei  |               |
| – Einkünften aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb<br><b>sofern</b> Gewinnermittlung nach § 4 Abs. 1 oder § 5 EStG |               |
| – Einkünften aus Realvermögen<br><b>sofern</b> Gewinnermittlung nach § 4 Abs. 1 EStG                               |               |
| – bestimmten Kapitalgewinnen (§ 22)  |               |



**III. Einkommen**

| Erwerbseinkommen   |
|--|
| 1. Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit   |
| 2. Erwerbsanteile aus II.  |
| 3. Überschusseinkünfte aus <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb</li> <li>(b) Realvermögen</li> </ul> |
| 4. abgeleitete Einkünfte   |
| Kapitaleinkommen   |
| 1. Einkünfte aus Finanzvermögen  |
| 2. Verzinsungsanteile aus II.  |

leistungen an Dritte (interpersonelle Verlagerung) oder Ausgaben zur Sicherung der Altersvorsorge (intrapersonelle Verlagerung) als Betriebsausgaben, Werbungskosten oder Sonderausgaben das Einkommen des Steuerpflichtigen mindern und als Zufluss bei einer anderen Person oder zu einem späteren Zeitpunkt zu versteuern sind.

**70.** Als Zwischenschritt beim Übergang zu den zu versteuernden Einkommen wird bei den Einkünften aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb eine **Gewinnspaltung** vorgenommen. Dies gilt auch bei Einkünften aus Realvermögen, sofern bei diesen Einkünften die Gewinne über einen Vermögensvergleich (§ 4 Absatz 1 EStG) ermittelt werden. Diese Grundsätze werden auch für bestimmte andere Einkünfte vorgesehen.<sup>27)</sup> Durch diese Gewinnspaltung werden die Gewinne in die zuvor beschriebene Eigenkapitalverzinsung (Verzinsungsanteil) zerlegt und in Gewinne, die die Kapitalverzinsung übersteigen. Dieser Teil der Gewinne kann auch (aber nicht notwendig ausschließlich) auf dem nicht anderweitig entgoltenen Arbeitseinsatz eines (Mit-)Unternehmers oder eines selbständig Tätigen beruhen. Er sollte dann auch wie die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit besteuert werden. Die über die Eigenkapitalverzinsung hinausgehenden Gewinnanteile können aber auch auf ökonomische Renten zurückzuführen sein, die mit dem Einsatz unternehmensspezifischer Wirtschaftsgüter, nicht entlohnter Produktionsfaktoren (zum Beispiel der öffentlichen Infrastruktur) oder einer Monopolstellung im relevanten Marktsegment einhergehen. Volkswirtschaftlich besteht kein Grund, diese Einkünfte dem ermäßigten Steuersatz für Kapitaleinkommen zu unterwerfen. Die die Eigenkapitalverzinsung übersteigenden Gewinnanteile werden als Erwerbsanteile bezeichnet.

**71.** In einem dritten Schritt werden dann die für die Duale Einkommensteuer charakteristischen zwei Einkommensarten unterschieden, die prinzipiell getrennten Steuertarifen unterworfen werden.

Zum **Erwerbseinkommen** zählen

- die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit,
- die über die Gewinnspaltung ermittelten Erwerbsanteile,
- die Einkünfte aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und aus Realvermögen, sofern sie mittels einer Überschussrechnung ermittelt wurden, sowie
- die abgeleiteten Einkünfte.

Das **Kapitaleinkommen** umfasst

- die Einkünfte aus Finanzvermögen und
- die bei der Gewinnspaltung festgestellten Verzinsungsanteile.

**72.** Das zu versteuernde Erwerbs- und Kapitaleinkommen erhält man durch Abzug von Verlusten, Freibeträgen und sonstigen vom Einkommen abzuziehenden Beträgen.

---

<sup>27)</sup> Dazu zählen Einkünfte aus Kapitalvermögen durch hybride Finanzierung von Personenunternehmen (Genussrechte, typische stille Gesellschaft, partiarische Darlehen) und Gewinne aus der Veräußerung von einbringungsgeborenen Anteilen sowie von Wirtschaftsgütern, die zur Erzielung von Einkünften aus Realvermögen und aus Kapitalvermögen durch hybride Finanzierung von Personenunternehmen dienen.

## Steuertarif

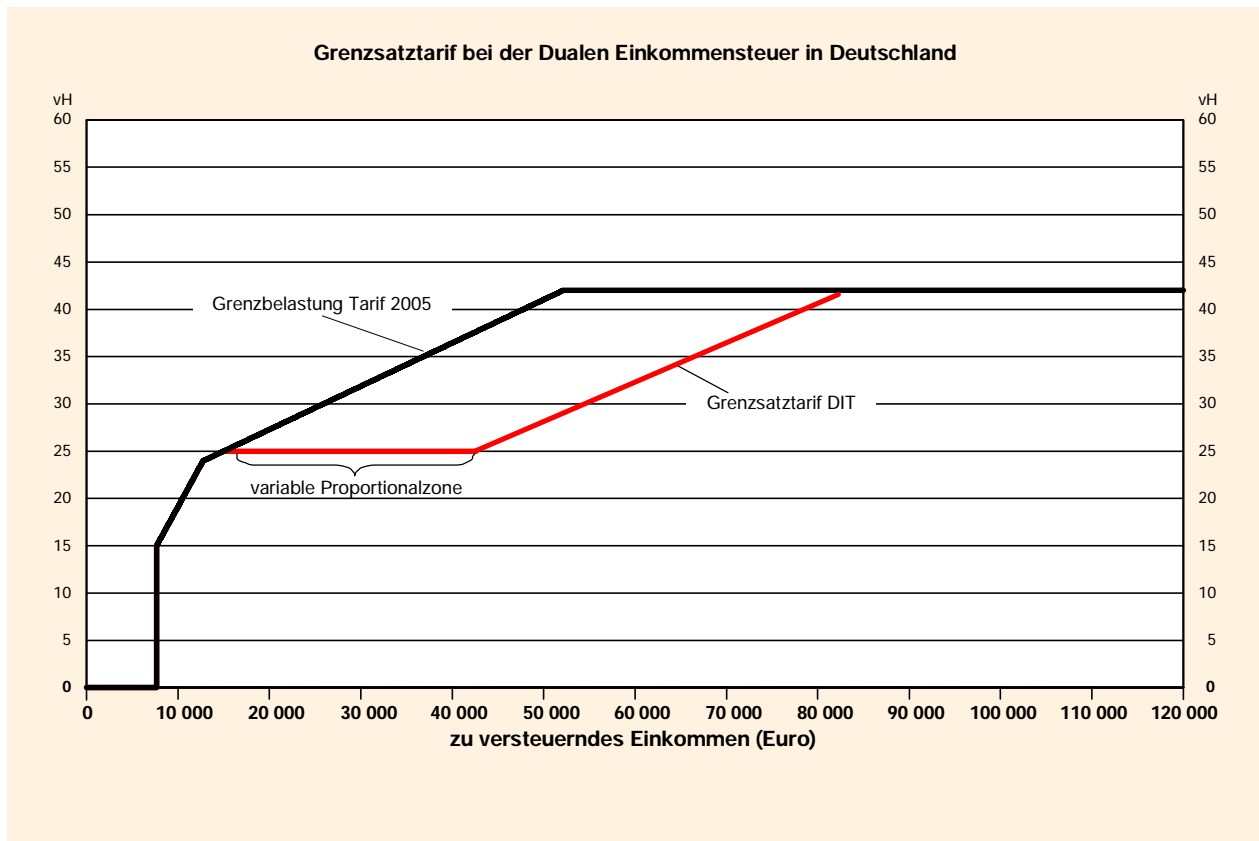
**73.** Grundsätzlich werden das zu versteuernde Erwerbseinkommen und das zu versteuernde Kapitaleinkommen bei der Dualen Einkommensteuer getrennten **Steuertarifen** unterworfen:

Das Erwerbseinkommen unterliegt wie bisher dem progressiven Einkommensteuertarif (T 2005) nach § 52 Absatz 41 EStG. Das Kapitaleinkommen wird hingegen im Grundsatz mit einem Proportionalzinsatz von 25 vH besteuert. Dabei können Fremdkapitalzinsen sowie die den relevanten Verzinsungsfreibetrag übersteigenden Kapitalerträge aus Dividenden und Gewinnen aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen weitgehend einer anonymen **Abgeltungssteuer** von 25 vH unterworfen werden. Diese ist jedoch mit einer **Veranlagungsoption** zu verbinden, weil es ansonsten zu einer Schlechterstellung gegenüber der geltenden Rechtslage kommen könnte und zudem die verfassungsrechtlichen Anforderungen des objektiven und subjektiven Nettoprinzip gewahrt sein müssen. Eine steuerliche Verschlechterung könnte auch eintreten, wenn die als Eigenkapitalverzinsung bestimmten Einkünfte aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb oder aus Realvermögen generell mit dem ermäßigten Steuersatz von 25 vH belastet würden. Dann würden sich diejenigen kleinen und mittleren Personenunternehmen steuerlich schlechter stellen, die bislang einer geringeren durchschnittlichen Einkommensteuerbelastung unterlagen.

**74.** Um dies zu vermeiden, wird die Besteuerung des Kapitaleinkommens in Form einer zusätzlichen Proportionalzone in den T 2005 eingearbeitet. Für die Grenzsteuersätze gelten dann die im Schaubild 4 dargestellten Tarifverläufe. Zu beachten ist, dass die Länge der zusätzlichen Proportionalzone von der individuellen Höhe des zu versteuernden Kapitaleinkommens bestimmt ist. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurde der Solidaritätszuschlag nicht, wie eigentlich erforderlich, in die Proportionalzone des Tarifs eingearbeitet. Wird die Veranlagungsoption bei den der Abgeltungssteuer unterliegenden Kapitalerträgen nicht wahrgenommen, werden die entsprechenden Einkünfte auch nicht in das veranlagte Kapitaleinkommen einbezogen.

**75.** Durch die zusätzliche Proportionalzone wird die Berechnung der individuellen Steuerschuld insofern komplizierter, als diese wegen der variablen Einkommengrenzen nicht mehr aus allgemeinen Steuertabellen abgelesen werden kann. Allerdings sind nur die Bezieher von Kapitaleinkommen von dem erweiterten Tarifverlauf betroffen. Dies sind einmal bilanzierende Unternehmen beziehungsweise deren Eigentümer, für die die Berechnung der Steuerschuld mit dem modifizierten Steuertarif keine größeren Probleme bereiten sollte als vorher auch. Zum anderen sind dies Personen, die Zinseinkünfte oder Dividenden beziehungsweise Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen beziehen und die sich für die Veranlagungsoption entschieden haben. In vielen Fällen werden die vermögensverwaltenden Kreditinstitute in der Lage sein, die steuerlichen Dokumentations- und Berechnungspflichten auf sich zu nehmen. Inhaber nicht-notierter Kapitalgesellschaftsanteile oder bilanzierende Unternehmen dürften in der Regel Zugang zu einem Online-Steuerrechner haben oder die Steuererklärung mit Hilfe eines Steuerberaters oder eines Steuerprogramms anfertigen. In diesen Fällen bereitet die Ermittlung der Steuerschuld keine erheblichen Probleme. Im Übrigen kann sich die Erweiterung des Tarifs um eine Proportionalzone nur zu Gunsten der betroffenen Steuerpflichtigen auswirken. Selbst wenn der veränderte Tarif als komplizierter empfunden werden sollte, werden die Betroffenen dies vermutlich gerne in Kauf nehmen.

Schaubild 4



**76.** Eine ganz erhebliche Vereinfachung ließe sich schließlich erreichen, wenn der linear-progressive Steuertarif – wie gelegentlich vorgeschlagen – durch einen Stufengrenzsatztarif ersetzt und eine Stufe einen Grenzsteuersatz von 25 vH (abzüglich Solidaritätszuschlag 23,70 vH) aufweisen würde. Die obere Einkommensgrenze dieser Tarifstufe müsste dann einfach um die Höhe der Eigenkapitalverzinsung heraufgesetzt werden.

## 2. Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen

### Gewerbsteuer und Duale Einkommensteuer

**77.** Die Zielsetzungen einer Unternehmensteuerreform – Verbesserung der Standortattraktivität und Gewährleistung von Entscheidungsneutralität – sind von vornherein nur mit erheblichen Abstrichen zu erreichen, solange an der **Gewerbsteuer** festgehalten wird.

Diese Expertise unterstützt daher Vorschläge (auch der Stiftung Marktwirtschaft) zu einer Ersetzung der Gewerbsteuer durch eine kommunale Zuschlagsteuer. So notwendig eine Neuordnung der Kommunal Finanzen auch ist, eine Reform der Unternehmensbesteuerung im Jahr 2008 darf nicht daran scheitern, dass an der Gewerbsteuer festgehalten wird. Die Einführung einer Dualen Einkommensteuer ist auch bei Beibehaltung der Gewerbsteuer möglich und empfehlenswert. Allerdings müssen Abstriche bei der Erreichung des Ziels Entscheidungsneutralität in Kauf genommen werden. Rechtsform- und Finanzierungsneutralität ließen sich bei Festhalten an der Gewerbsteuer noch am ehesten erreichen, wenn die Gewerbsteuer auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer **angerechnet** und gleichzeitig ihr Abzug als Betriebsausgabe gestrichen werden würde. Der Anrechnungshöchstbetrag sollte grundsätzlich der tariflichen Einkommen- oder

Körperschaftsteuer entsprechen, zur Vermeidung von Fehlanreizen aber zusätzlich auf einen bestimmten, etwa den bundesdurchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz begrenzt werden.

Bei den folgenden Ausführungen wird von der Existenz der Gewerbesteuer abstrahiert. Dies schärft den Blick für die Neutralitätseigenschaften der Dualen Einkommensteuer.

### **Besteuerung von Kapitalgesellschaften und ihren Anteilseignern**

**78.** Die Duale Einkommensteuer erfordert keine Änderungen im geltenden **Körperschaftsteuerrecht**. Der Körperschaftsteuersatz wird so festgesetzt, dass sich auf Kapitalgesellschaftsebene eine Tarifbelastung von 25 vH ergibt. Der Solidaritätszuschlag und eine mögliche kommunale Unternehmensteuer sind darin bereits enthalten. Vereinfachend wird in diesem Einführungskapitel von einem Körperschaftsteuersatz von 25 vH ausgegangen.

Die Gewinnspaltung in eine ermäßigt besteuerte Eigenkapitalverzinsung und in die die Eigenkapitalverzinsung übersteigenden, höher zu steuernden Gewinnanteile aus dem Einsatz von Eigenkapital kann auf Kapitalgesellschaftsebene oder auf Ebene der Anteilseigner vorgenommen werden. Aus einer Reihe von Gründen erweist es sich als vorteilhaft und notwendig, diese Gewinnspaltung auf **Ebene der Anteilseigner** vorzunehmen. Die damit einhergehenden steuerrechtlichen Änderungen betreffen die **Einkommensteuer**.

**79.** Die Anteilseigner von Kapitalgesellschaften beziehen Eigenkapitalerträge entweder in Form von Gewinnausschüttungen oder in Form von Gewinnen aus der Veräußerung der Kapitalgesellschaftsanteile. Es gilt also, Ausschüttungen und Veräußerungsgewinne in ermäßigt zu steuernde und in der Regelbesteuerung unterliegende Eigenkapitalerträge aufzuspalten. Hier werden nur Gewinnausschüttungen betrachtet; die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen erfolgt dann analog.

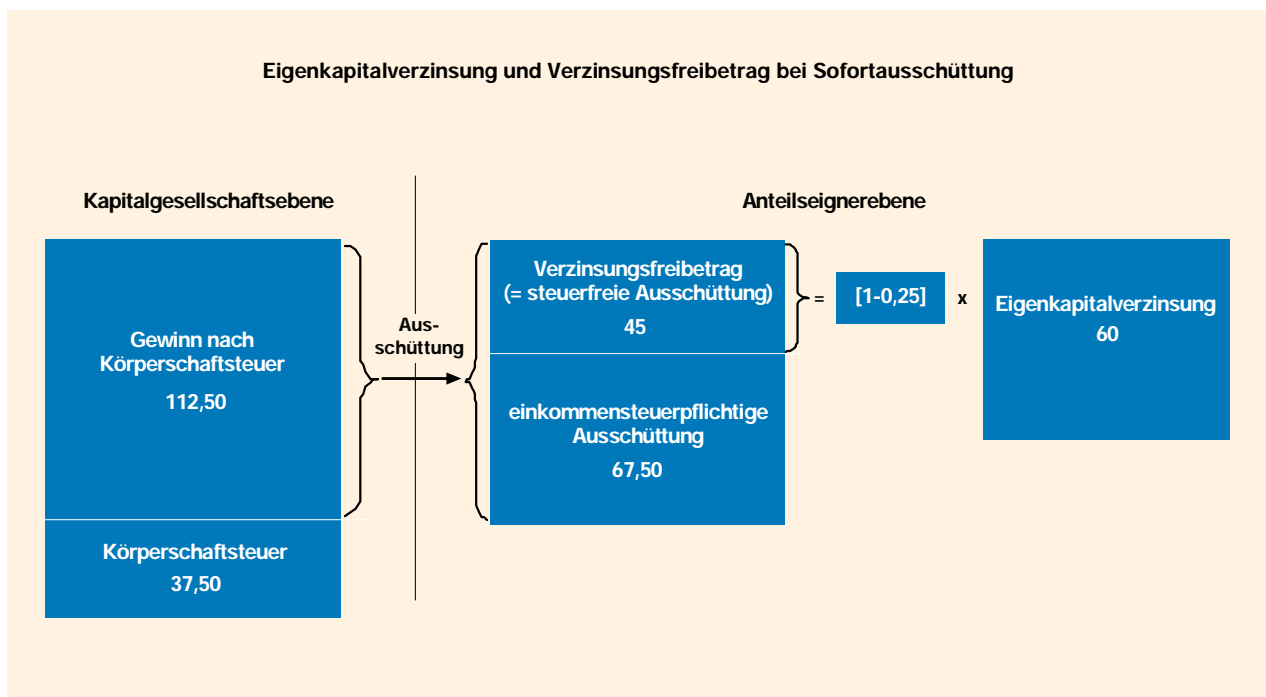
Die ermäßigt zu steuernden Eigenkapitalerträge der Anteilseigner bestimmen sich über die Eigenkapitalverzinsung. Diese berechnet sich als Produkt aus Verzinsungsbasis und Rechnungszins. Die Verzinsungsbasis knüpft an die Anschaffungskosten der Beteiligung an. Die Eigenkapitalverzinsung soll einer effektiven Steuerbelastung unterliegen, die dem ermäßigten Steuersatz von 25 vH entspricht. Darüber hinausgehende Eigenkapitalerträge können höher besteuert werden.

**80.** Gewinnausschüttungen der Kapitalgesellschaft sind mit Körperschaftsteuer in Höhe von 25 vH vorbelastet, wenn sie beim Anteilseigner ankommen. Um eine effektive Steuerbelastung der Eigenkapitalverzinsung mit 25 vH zu gewährleisten, muss man die Vorbelastung mit Körperschaftsteuer aus der Kapitalverzinsung herausrechnen. Das Produkt aus Verzinsungsbasis und dem um den Körperschaftsteuersatz verkürzten Rechnungszins wird als (periodischer) **Verzinsungsfreibetrag** bezeichnet. Gewinnausschüttungen bis zur Höhe des Verzinsungsfreibetrags bleiben dann beim Anteilseigner **steuerfrei**. Dadurch wird eine Effektivbelastung dieses Teils der Gewinnausschüttung von 25 vH sichergestellt. Über den Verzinsungsfreibetrag hinausgehende Ausschüttungen zählen zu den Einkünften aus Kapitalvermögen. In der Sache handelt es sich um Erwerbseinkommen, weil sie aus einer die Eigenkapitalverzinsung übersteigenden Rendite stammen. Aus Gründen der Steuertechnik und zur Berücksichtigung der Vorbelastung mit Körperschaftsteuer werden sie jedoch dem Kapitaleinkommen zugerechnet. Dies hat zur Folge, dass sie entweder

einer Abgeltungssteuer von 25 vH unterworfen oder, bei Wahrnehmung der Veranlagungsoption, in die Einkommensteuerveranlagung einbezogen werden. Bei Wirksamkeit der Abgeltungsbesteuerung ergibt sich unter Berücksichtigung der Vorbelastung mit Körperschaftsteuer in Höhe von 25 vH eine effektive Belastung der **steuerpflichtigen** Teile der Ausschüttungen und Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen von 43,75 [= 100 (0,25 + 0,25 (1 - 0,25))] vH. Diese Belastung liegt in der Nähe des Spitzensatzes der Einkommensteuer unter dem T 2005 von 44,31 vH einschließlich Solidaritätszuschlag.

Das Schaubild 5 illustriert den Zusammenhang von Kapitalverzinsung und Verzinsungsfreibetrag für den Fall der Sofortausschüttung von Gewinnen. Den Zahlenangaben liegt der Sachverhalt des Beispiels 1 zugrunde.

Schaubild 5



**Beispiel 1:** Eine Kapitalgesellschaft wird zu Beginn des Jahres mit einem Eigenkapital von 1 000 gegründet, das den Anschaffungskosten der Beteiligung entspricht. Die Gesamtkapitalrendite beträgt 15 %, der steuerliche Rechnungszins 6 %. Der Gewinn vor Steuern beläuft sich auf 150. Der Körperschaftsteuersatz beträgt 25 vH. Im ersten Jahr werden sämtliche Gewinne nach Körperschaftsteuer in Höhe von 112,50 ausgeschüttet. Die auf Ebene des Anteilseigners ermittelte Eigenkapitalverzinsung beträgt 60 [0,06 • 1 000], der Verzinsungsfreibetrag 45 [(1 - 0,25) 60]. Ausschüttungen in Höhe des Verzinsungsfreibetrags bleiben steuerfrei, die darüber hinausgehenden Ausschüttungen in Höhe von 67,50 sind steuerpflichtige Kapitalerträge und werden mit 25 vH belastet. Die Netto-Ausschüttungen in Jahr 1 betragen 95,62. Tabelle 1 beschreibt ein vereinfachtes Berechnungsschema zur Ermittlung der Steuerschuld.

Die Ermittlung der steuerpflichtigen Kapitalerträge der Anteilseigner von Kapitalgesellschaften ist einfach, sofern die Ausschüttungen (oder Veräußerungsgewinne) den Verzinsungsfreibetrag übersteigen. Ist dies nicht der Fall, sind Modifikationen bei der Berechnung der Eigenkapitalverzinsung erforderlich, damit weiterhin eine steuerliche Gleichbehandlung mit den Erträgen aus Fremdkapitalüberlassung gewährleistet ist. Die vorzunehmenden Modifikationen bestehen einmal in einer Aufstockung der Anschaffungskosten der Beteiligung um die in der Vorperiode nicht verrechneten Verzinsungsfreibeträge. Die Summe stellt die Verzinsungsbasis der jeweiligen Rech-

nungsperiode dar. Erforderlich ist zum anderen auch eine Aufstockung der periodisch ermittelten Verzinsungsfreibeträge um die in der Vorperiode nicht verrechneten Verzinsungsfreibeträge. Als Ergebnis erhält man die in einer Periode verrechenbaren Verzinsungsfreibeträge. In einer Periode nicht verrechnete und demnach in die nächste Periode vorzutragende Verzinsungsfreibeträge entstehen, wenn die tatsächlichen Ausschüttungen hinter den in einer Periode verrechenbaren Verzinsungsfreibeträgen zurückbleiben.

Tabelle 1

| Duale Einkommensteuer: Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Anteilseignern bei Sofortausschüttung |   |        |                   |
|--|---|--------|-------------------|
| (1)  | Eigenkapital am 1.1.                            | 1 000  | Unternehmensebene |
| (2)  | Gewinn vor Steuern <sup>1)</sup> [0,15 * (1)]   | 150    |                   |
| (3)  | Körperschaftsteuer [0,25 * (2)]                 | 37,50  |                   |
| (4)  | Gewinn nach Körperschaftsteuer [(2) - (3)]      | 112,50 |                   |
| (5)  | Ausschüttung                                    | 112,50 |                   |
| (6)  | Eigenkapital am 31.12. [(1) + (4) - (5)]        | 1 000  |                   |
| (7)  | Anschaffungskosten der Beteiligung am 1.1.      | 1 000  | Anteilseigner     |
| (8)  | Eigenkapitalverzinsung [0,06 * (7)]             | 60     |                   |
| (9)  | Verzinsungsfreibetrag [(1 - 0,25) * (8)]        | 45     |                   |
| (10)   | Ausschüttung vor Einkommensteuer                | 112,50 |                   |
|  | davon:  |        |                   |
|  | (a) steuerfrei [= (9)]                          | 45     |                   |
|  | (b) steuerpflichtig [(10) - (10a)]              | 67,50  |                   |
| (11)   | Einkommensteuer [0,25 * (10b)]                  | 16,88  |                   |
| (12)   | Ausschüttung nach Einkommensteuer [(10) - (11)] | 95,62  |                   |

1) Kapitalrendite 15 %.

### Besteuerung von Personenunternehmen

**81.** Für die Besteuerung der Personenunternehmen wird an dem bewährten Prinzip der transparenten Besteuerung festgehalten. Im Interesse einer rechtsformneutralen und finanzierungsneutralen Unternehmensbesteuerung müssen aber auch Personenunternehmen in den Genuss einer ermäßigten Besteuerung der Verzinsung des Eigenkapitals gelangen. Dies kann dadurch verwirklicht werden, dass der oben beschriebene Rechnungszins auf das Eigenkapital des Unternehmens angewandt wird. Die sich als Produkt von steuerbilanziellem Eigenkapital (Verzinsungsbasis) und Rechnungszins ergebende Eigenkapitalverzinsung (Verzinsungsanteil) zählt zum Kapitaleinkommen und wird mit dem ermäßigten Satz von 25 vH besteuert.

**82.** Das Eigenkapital ergibt sich dabei als Differenz von Aktivvermögen laut Steuerbilanz abzüglich der Verbindlichkeiten. Der darüber hinausgehende Teil des Gewinns nach Zinsen (Erwerbsanteil) unterliegt dem progressiven T 2005.<sup>28)</sup> Diese Variante der Gewinnspaltung wird als **Nettomethode** bezeichnet. Sie hat den Nachteil, dass sie gestaltungsanfällig ist. Alternativ dazu kann die Gewinnspaltung auch über die gestaltungsresistentere und deshalb vorzuziehende **Bruttomethode** vorgenommen werden. Danach wird der Rechnungszins nicht auf das bilanzielle

<sup>28)</sup> In der folgenden Darstellung wird von der in Ziffer 74 beschriebenen Integration des ermäßigten Kapitaleinkommensteuersatzes als zusätzliche Proportionalzone in den T 2005 abstrahiert und eine getrennte Besteuerung von Erwerbs- und Kapitaleinkommen unterstellt.

Eigenkapital, sondern auf das Aktivvermögen bezogen.<sup>29)</sup> Subtrahiert man davon die Schuldzinsen, erhält man den als Kapitaleinkommen zu besteuern den Verzinsungsanteil. Der der Regelbesteuerung unterliegende Erwerbsanteil am Gewinn bestimmt sich als Differenz von Gewinn vor Zinsen und dem Produkt aus Rechnungszins und Aktivvermögen. Brutto- und Nettomethode führen zu identischen Ergebnissen, wenn Fremdkapitalzins und Rechnungszins übereinstimmen. Ist der Rechnungszins kleiner (größer) als der Fremdkapitalzins, ist die Nettomethode (Bruttomethode) steuerlich vorteilhafter.

Tabelle 2 illustriert die Gewinnspaltung und die Steuerbelastungen bei Anwendung der Bruttomethode.

Tabelle 2

| <b>Duale Einkommensteuer: Bruttomethode der Gewinnermittlung bei Personenunternehmen</b> |          |       |
|--|----------|-------|
|  | Zinssatz |       |
|  | 6 %      | 8 %   |
| (1) Aktivvermögen  | 1 000    | 1 000 |
| (a) Fremdkapital   | 700      | 700   |
| (b) Eigenkapital   | 300      | 300   |
| (2) Gewinn vor Steuern $[0,15 * (1)]$  | 150      | 150   |
| (3) Zinszahlungen $[\text{Zinssatz} * (1a)]$   | 42       | 56    |
| (4) Gewinn nach Zinsen $[(2) - (3)]$   | 108      | 94    |
| (5) Verzinsungsanteil $[\{0,06 * (1)\} - (3)]$   | 18       | 4     |
| (6) Erwerbsanteil $[(2) - 0,06 * (1)]$   | 90       | 90    |
| (7) Einkommensteuer $[(7a) + (7b)]$  | 44,38    | 40,88 |
| davon:   |          |       |
| (a) auf Verzinsungsanteil $[0,25 * (5)]$   | 4,50     | 1     |
| (b) auf Erwerbsanteil $[0,4431 * (6)]$   | 39,88    | 39,88 |
| (8) Gewinn nach Einkommensteuer $[(4) - (7)]$  | 63,62    | 53,12 |
| (9) Steuern auf Zinseinkommen $[0,25 * (3)]$   | 10,50    | 14    |
| (10) Zinseinkommen nach Steuern $[(3) - (9)]$  | 31,50    | 42    |
| (11) Gesamtsteuerlast $[(7) + (9)]$  | 54,88    | 54,88 |
| (12) Einkommen nach Steuern, insgesamt $[(8) + (10)]$                                    | 95,12    | 95,12 |

**Beispiel 2:** Betrachtet wird ein Personenunternehmen mit einem Aktivvermögen von 1 000, Fremdkapital von 700 und Eigenkapital von 300. Die Gesamtkapitalrendite betrage 15 %, der Rechnungszins 6 %. Der Fremdkapitalzins wird einmal ebenfalls mit 6 % angesetzt, in einer Alternativrechnung mit 8 %. Der Verzinsungsanteil wird mit 25 vH belastet, der Erwerbsanteil mit dem Spitzensatz der Einkommensteuer von 44,31 vH (einschließlich Solidaritätszuschlag).

**83.** Tabelle 2 verdeutlicht die Wirkung der Bruttomethode. Bei dieser Ermittlungsmethode ergibt sich unabhängig von der Höhe des Fremdkapitalzinssatzes immer dieselbe Gesamtsteuerbelastung, da ermäßigt besteuerte Zinsen mit einem Verzinsungsanteil verrechnet werden. Die Vereinbarung überhöhter Zinsen führt also zu keinerlei Vorteilen; Steuerersparnisse durch den Zins-

<sup>29)</sup> Dabei sind Korrekturen um bestimmte finanzielle Aktiva vorzunehmen, die hier aber vernachlässigt werden.



abzug und Steuermehrzahlungen beim Empfänger kompensieren sich gerade. Die Bruttomethode erweist sich damit als gestaltungsresistenter und wird deshalb für die Gewinnspaltung verwendet.

### 3. Neutralitätseigenschaften und Gestaltungsmöglichkeiten

#### Finanzierungsneutralität

**84.** Die Duale Einkommensteuer gewährleistet Finanzierungsneutralität. Dementsprechend ist die Gesamtsteuerbelastung des in einem Unternehmen eingesetzten Kapitals unabhängig davon, ob Investitionen durch Einsatz von Fremdkapital oder Eigenkapital finanziert werden. Aus Sicht des Kapitalgebers ist es gleichgültig, ob er einem Unternehmen Fremd- oder Eigenkapital überlässt.

Tabelle 3

| Duale Einkommensteuer: Finanzierungsneutralität (Sofortausschüttung) |                                |                                 |                             |
|--|--------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
|  | Eigenmittelstark:<br>100 vH EK | Eigenmittelschwach:<br>10 vH EK |                             |
| (1) Eigenkapital am 1.1.   | 1 000                          | 100                             | Unternehmens-<br>ebene      |
| (2) Fremdkapital am 1.1.   | -                              | 900                             |                             |
| (3) Gewinn vor Steuern und Zinsen $[0,15 * \{(1) + (2)\}]$           | 150                            | 150                             |                             |
| (4) Zinszahlungen $[0,06 * (2)]$                                     | -                              | 54                              |                             |
| (5) Gewinn nach Zinsen $[(3) - (4)]$                                 | 150                            | 96                              |                             |
| (6) Körperschaftsteuer $[0,25 * (5)]$                                | 37,50                          | 24                              |                             |
| (7) Gewinn nach Zinsen und Steuern $[(5) - (6)]$                     | 112,50                         | 72                              |                             |
| (8) Ausschüttung   | 112,50                         | 72                              |                             |
| (9) Eigenkapital am 31.12.   | 1 000                          | 100                             |                             |
| (10) Zinseinkommen $[= (4)]$   | -                              | 54                              | Fremd-<br>kapital-<br>geber |
| (11) Einkommensteuer auf Zinsen $[0,25 * (4)]$                       | -                              | 13,50                           |                             |
| (12) Zinseinkommen nach Steuern $[(10) - (11)]$                      | -                              | 40,50                           |                             |
| (13) Anschaffungskosten der Beteiligung am 1.1.                      | 1 000                          | 100                             | Eigen-<br>kapital-<br>geber |
| (14) Eigenkapitalverzinsung $[0,06 * (13)]$                          | 60                             | 6                               |                             |
| (15) Verzinsungsfreibetrag $[(1-0,25) * (14)]$                       | 45                             | 4,50                            |                             |
| (16) Ausschüttung vor Einkommensteuer $[= (8)]$<br>davon:            | 112,50                         | 72                              |                             |
| (a) steuerfrei $[= (15)]$  | 45                             | 4,50                            |                             |
| (b) steuerpflichtig $[(16) - (16a)]$                                 | 67,50                          | 67,50                           |                             |
| (17) Einkommensteuer auf Dividenden $[0,25 * (16b)]$                 | 16,88                          | 16,88                           |                             |
| (18) Ausschüttung nach Einkommensteuer $[(16) - (17)]$               | 95,62                          | 55,12                           |                             |
| (19) Gesamtsteuerlast $[(6) + (11) + (17)]$                          | 54,38                          | 54,38                           | Kapitalgeber<br>insgesamt   |
| (20) Einkommen nach Steuern insgesamt $[(12) + (18)]$                | 95,62                          | 95,62                           |                             |

**Beispiel 3:** Zur Illustration werden zwei Kapitalgesellschaften mit unterschiedlichen Eigenkapitalquoten betrachtet, die Gewinne nach Körperschaftsteuer vollständig ausschütten. Das erste (eigenmittelstarke) Unternehmen setzt nur Eigenkapital ein, während das zweite (eigenmittelschwache) Unternehmen eine Eigenkapitalquote von 10 vH aufweist. Bei beiden Unternehmen wird wieder von einer identischen Gesamtkapitalrendite von 15 % ausgegangen. Die Gesamtbelastung aus Körperschaftsteuer und Einkommensteuer auf Zinsen und Dividenden ist dann unabhängig von der Eigenkapitalausstattung des Unternehmens.

## Rechtsformneutralität

**85.** Die hier vorgeschlagene Reform der Unternehmensbesteuerung behält die im geltenden Unternehmensteuerrecht verankerte Besteuerung der Personengesellschaften nach dem Transparenzprinzip und der Besteuerung der Kapitalgesellschaften und ihrer Anteilseigner nach dem Trennungsprinzip bei. Auch eine Option der Personenunternehmen für die Besteuerung als Kapitalgesellschaft ist nicht vorgesehen. Das Gleiche gilt für einen besonderen Einkommensteuertarif für nicht entnommene Gewinne der Personenunternehmen (Sondertarifierung). Rechtsformneutralität ist dann nicht vollständig erreichbar. Für die so genannte Grenzinvestition ist sie in jedem Fall gewährleistet, da auch bei Personenunternehmen die Kapitalverzinsung ermäßigt besteuert wird. Übersteigen die Gewinne die Kapitalverzinsung, wird Rechtsformneutralität dann erreicht, wenn die Steuerbelastung der entsprechenden Gewinnanteile in Personenunternehmen bei 43,75 vH, also in der Nähe des Spitzensteuersatzes liegt.

Tabelle 4

| <b>Duale Einkommensteuer: Einzelunternehmen</b>            |                                     |                                      |
|--|-------------------------------------|--------------------------------------|
|  | Eigenmittel-<br>stark:<br>100 vH EK | Eigenmittel-<br>schwach:<br>10 vH EK |
| (1) Eigenkapital   | 1 000                               | 100                                  |
| (2) Fremdkapital   | -                                   | 900                                  |
| (3) Gewinn vor Steuern und Zinsen $[0,15 * \{(1) + (2)\}]$ | 150                                 | 150                                  |
| (4) Zinszahlungen $[0,06 * (2)]$                           | .                                   | 54                                   |
| (5) Gewinn nach Zinsen $[(3) - (4)]$                       | 150                                 | 96                                   |
| (6) Verzinsungsanteil $[0,06 * (1)]$                       | 60                                  | 6                                    |
| (7) Einkommensteuer $[(7a) + (7b)]$                        | 54,38                               | 40,88                                |
| davon:   |                                     |                                      |
| (a) auf Verzinsungsanteil $[0,25 * (6)]$                   | 15                                  | 1,50                                 |
| (b) auf Erwerbsanteil $[0,4375 * \{(5) - (6)\}]$           | 39,38                               | 39,38                                |
| (8) Gewinn nach Einkommensteuer $[(5) - (7)]$              | 95,62                               | 55,12                                |
| (9) Steuer auf Zinseinkommen $[0,25 * (4)]$                | .                                   | 13,50                                |
| (10) Zinseinkommen nach Steuern $[(4) - (9)]$              | .                                   | 40,50                                |
| (11) Gesamtsteuerlast $[(7) + (9)]$                        | 54,38                               | 54,38                                |
| (12) Einkommen nach Steuern insgesamt $[(8) + (10)]$       | 95,62                               | 95,62                                |

**Beispiel 4:** Zur Illustration wird angenommen, dass die Unternehmen aus Beispiel 3 in der Rechtsform eines Einzelunternehmens geführt werden. Der Fremdkapitalzins soll dabei dem Rechnungszins entsprechen. Gewinne in Höhe der Eigenkapitalverzinsung sowie Zinseinkünfte privater Kapitalgeber werden mit 25 vH belastet. Die die Eigenkapitalverzinsung übersteigenden Gewinne des Einzelunternehmens unterliegen im Beispiel einem Steuersatz von 43,75 vH. In diesem Fall stimmen die Gewinne des Einzelunternehmens nach Einkommensteuer (Zeile 8, Tabelle 4) mit den Ausschüttungen nach Einkommensteuer (Zeile 18, Tabelle 3) überein. Dies gilt auch für die Gesamtsteuerbelastung und die Höhe der gesamten Einkommen (Gewinne und Zinseinkommen) nach Steuern.

**86.** Im Beispiel 4 ergibt sich eine von der Rechtsform unabhängige Steuerbelastung. Dies liegt daran, dass die steuerliche Belastung des Erwerbsanteils des Einzelunternehmers der Gesamtbelastung der steuerpflichtigen Ausschüttungen (unter Einschluss der Vorbelastung mit Körperschaftsteuer) entspricht.

Bei Kapitalgesellschaften unterliegen thesaurierte Gewinne generell dem proportionalen Satz von 25 vH, während die nominale Steuerbelastung von den Verzinsungsfreibetrag übersteigenden Ausschüttungen in der Regel 43,75 vH beträgt. Hingegen kommt bei Personenunternehmen unabhängig von der Gewinnverwendung generell der progressive Tarif der Einkommensteuer zum Zuge, was in Abhängigkeit von der konkreten Höhe des zu versteuernden Einkommens Mehr- oder Minderbelastungen nach sich zieht. Das hat zur Folge, dass Gewinne der Kapitalgesellschaften bis zur Ausschüttung niedriger besteuert sein können als Gewinne der Personenunternehmen, soweit diese einem durchschnittlichen Satz der Einkommensteuer von mehr als 25 vH unterliegen. Damit wird in Kauf genommen, dass Kapitalgesellschaften Steuervorteile gegenüber Personenunternehmen haben können, solange sie dem (verrechenbaren) Verzinsungsfreibetrag entsprechende Gewinne nicht ausschütten. Diese vorläufigen Vorteile der Steuerbelastung verschwinden bei einer überperiodischen Betrachtung, sobald die Gewinne ausgeschüttet werden. Dennoch kommt es zu zeitlich begrenzten Liquiditätsvorteilen der Kapitalgesellschaft. Andererseits bleibt es aber auch dabei, dass Verluste der Kapitalgesellschaften nicht mit positiven Einkünften der Gesellschafter (etwa aus der Geschäftsführung) ausgeglichen werden können, während dies bei Personenunternehmen grundsätzlich der Fall ist. Im Hinblick auf diese verbleibenden Besteuerungsunterschiede ist es wichtig, den Unternehmen die erforderliche Flexibilität durch die Möglichkeit einer steuerneutralen Umwandlung zu gewähren. Der vorliegende Vorschlag für eine Duale Einkommensteuer sieht diese Möglichkeit explizit vor.

### Gestaltungsmöglichkeiten

**87.** Wenn bestimmte Einkommen steuerlich unterschiedlich belastet werden, gibt es Anreize, höher besteuertes in niedriger besteuertes Einkommen umzuqualifizieren. Dies gilt im geltenden Einkommensteuerrecht, und es gilt bei der Dualen Einkommensteuer. Da als Kapitaleinkommen klassifizierte Einkommen im Grundsatz einem Steuersatz von 25 vH unterliegen, besteht eine Steuersatzdifferenz zum Spitzensteuersatz der Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) von 19,31 Prozentpunkten (= 44,31 vH – 25 vH). Man sollte meinen, dass dies erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, um die Steuerlast zu reduzieren. Ansatzpunkte für solche Gestaltungen könnten entweder in einer Erhöhung der Verzinsungsbasis bestehen, um so den ermäßigt besteuerten Gewinnanteil zu erhöhen, oder in der Vereinbarung unangemessener Entgelte bei schuldrechtlichen Verträgen zwischen Kapitalgesellschaft und Gesellschaftern. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die Anreize zu Steuergestaltungen begrenzt sind und ihnen dort, wo sie auftreten, mit den herkömmlichen Instrumenten, etwa der verdeckten Gewinnausschüttung oder der verdeckten Einlage, wirksam begegnet werden kann.

**88.** Der im Hinblick auf Gestaltungsmöglichkeiten gegen die Duale Einkommensteuer am häufigsten vorgebrachte Einwand betrifft die Anreize, hoch besteuertes Arbeitseinkommen von geschäftsführenden Gesellschaftern einer Kapitalgesellschaft durch Vereinbarung (unangemessen) niedriger Geschäftsführervergütungen auf die Gesellschaft zu übertragen. Da dadurch die Verzinsungsbasis für die Feststellung der steuerfreien Ausschüttungsanteile nicht beeinflusst wird, sind die zu erzielenden Steuerersparnisse gering.

**Beispiel 5:** Betrachtet wird dazu eine Kapitalgesellschaft, die einen Gewinn vor Steuern und Geschäftsführervergütung von 250 erzielt und den Gewinn nach Körperschaftsteuer vollständig ausschüttet. Das Berechnungsschema wird verkürzt angegeben. Da bei Vereinbarung eines niedrigen Geschäftsführergehalts die steuerpflichtigen Ausschüttungen zunehmen und diese effektiv mit

43,75 vH belastet werden, beläuft sich die erzielbare Steuerersparnis pro umgewidmetem Euro auf 0,0056 (= 0,4431 – 0,4375), im Beispiel also insgesamt auf 0,5 (= 90 • 0,0056).

Tabelle 5

| Duale Einkommensteuer: Gestaltungsmöglichkeiten durch Vereinbarung von Gesellschafter-Geschäftsführergehältern |                  |              |
|--|------------------|--------------|
|  | Niedriges Gehalt | Hohes Gehalt |
| (1) Geschäftsführergehalt  | 100              | 190          |
| (2) Gewinn vor Steuern   | 150              | 60           |
| (3) Körperschaftsteuer [0,25 * (2)]  | 37,50            | 15           |
| (4) Ausschüttung   | 112,50           | 45           |
| (5) Einkommensteuer auf Gehalt [0,4431 * (1)]  | 44,31            | 84,19        |
| (6) Gehalt nach Einkommensteuer [(1) - (5)]  | 55,69            | 105,81       |
| (7) Anschaffungskosten der Beteiligung   | 1 000            | 1 000        |
| (8) Verzinsungsfreibetrag [0,045 * (7)]  | 45               | 45           |
| (9) Ausschüttung vor Einkommensteuer   | 112,50           | 45           |
| davon:   |                  |              |
| (a) steuerfrei [= (8)]   | 45               | 45           |
| (b) steuerpflichtig [(9) - (8)]  | 67,50            | .            |
| (10) Einkommensteuer auf Ausschüttung [0,25 * (9b)]  | 16,88            | .            |
| (11) Ausschüttung nach Einkommensteuer [(9) - (10)]  | 95,62            | 45           |
| (12) Gesamtsteuerlast [(3) + (5) + (10)]   | 98,69            | 99,19        |
| (13) Einkommen nach Steuern insgesamt [(6) + (11)]   | 151,31           | 150,81       |

### III. Quantitative Analysen

**89.** Die Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer zielt auf eine Verbesserung der Standortattraktivität und die Erreichung von Entscheidungsneutralität. Steuerlich attraktivere Standortbedingungen erhöhen die Anreize für internationale Investoren, Investitionen in Deutschland statt an anderen Standorten zu tätigen. Ein größeres Ausmaß an Entscheidungsneutralität führt zu einem effizienteren Kapitaleinsatz. Höhere Investitionen und eine effizientere Kapitalallokation bewirken ihrerseits eine erhöhte Beschäftigungsnachfrage und verbesserte Wachstumsbedingungen.

In diesem Abschnitt werden einige **quantitative Wirkungen** der Dualen Einkommensteuer beschrieben. Die Berechnungen zielen auf die durch die Steuerreform verursachten Investitionswirkungen und auf die zu erwartenden Aufkommenseffekte. Die verfügbare Datenlage lässt keine verlässliche Ermittlung der Verteilungswirkungen zu. Ausführlichere Berechnungen und die Details der den quantitativen Ergebnissen zugrunde liegenden Modelle finden sich im Anhang.

**90.** Für die Standortscheidungen internationaler Investoren kommt es in steuerlicher Hinsicht wesentlich auf die **effektive durchschnittliche Steuerbelastung** der Gewinne an. Dieser Zusammenhang ist theoretisch und empirisch gut belegt. Je höher die effektiven Durchschnittssteuerbelastungen an einem Standort sind, desto unattraktiver ist er für internationale Investoren. Konkret kommen empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung der effektiven durchschnittlichen Steuersätze in Deutschland um einen Prozentpunkt die Wahrscheinlichkeit, dass sich

ein US-amerikanisches Unternehmen in Deutschland und nicht in einem anderen europäischen Land ansiedelt, um etwa einen Prozentpunkt reduziert.<sup>30)</sup> Unsere Berechnungen mit unterschiedlichen Modellansätzen zeigen, dass die Duale Einkommensteuer zu einer Reduzierung der effektiven Durchschnittssteuerbelastungen um rund sieben Prozentpunkte führen würde. Die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschlands verbessert sich demnach aus Sicht US-amerikanischer (und anderer ausländischer) Investoren erheblich (Ziffern 98 f.).

Die **Kapitalkosten** erlauben Aussagen über die Finanzierungsneutralität und Rechtsformneutralität der Unternehmensbesteuerung. Sie sind zugleich Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit der an einem Standort tätigen Unternehmen und für die Investitionswirkungen eines Steuersystems. Je niedriger die Kapitalkosten, desto höher sind die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen und das Investitionsvolumen. Mikroökonomische Schätzungen deuten auf eine vergleichsweise hohe Reagibilität der Investitionen auf steuerlich bedingte Änderungen der Kapitalkosten hin.<sup>31)</sup> Die Duale Einkommensteuer reduziert die Kapitalkosten erheblich und vereinheitlicht sie für unterschiedliche Finanzierungswege und Rechtsformen (Ziffern 94 ff.).

An Stelle der Kapitalkosten könnten auch die effektiven Grenzsteuersätze zur Beurteilung der Entscheidungsneutralität und der steuerlichen Wirkungen auf zusätzliche Investitionen herangezogen werden. Da der Informationsgehalt der beiden Kennziffern Kapitalkosten und effektive Grenzsteuersätze im Wesentlichen übereinstimmt, werden hier nur die Kapitalkosten betrachtet.

**91.** Die durch eine Senkung der Kapitalkosten und der effektiven Durchschnittssteuersätze erreichte Verbesserung der steuerlichen Standort- und Investitionsbedingungen geht mit Aufkommensverlusten aus der Besteuerung von Unternehmen einher. Die politische Durchsetzbarkeit von Steuerreformen hängt wesentlich von der Höhe dieser **Aufkommenseffekte** ab. Diese werden von den Reaktionen der Unternehmen auf die veränderte Besteuerung beeinflusst. Das hat nicht zuletzt der Einbruch bei den Einnahmen aus der Körperschaftsteuer in den Jahren 2001 und 2002 nach Inkrafttreten des Steuersenkungsgesetzes 2001 gezeigt. Die zu erwartenden Steuermindereinnahmen der Dualen Einkommensteuer in Form reiner **Tarif- und Systemeffekte** liegen unter plausiblen Annahmen bei rund 22 Mrd Euro (Ziffern 106 ff.). Steuerermehreinnahmen aus einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch den Abbau von Steuervergünstigungen wurden dabei nicht gegengerechnet. Die Stiftung Marktwirtschaft hat für ihr Konzept tarif- und systembedingte Steuermindereinnahmen von 15,7 Mrd Euro angegeben – allerdings bei einem Unternehmensteuersatz von 30 vH. Bei einem mit der hier vorgeschlagenen Dualen Einkommensteuer vergleichbaren Steuersatz von 25 vH ergeben sich für beide Steuerreformkonzepte – Duale Einkommensteuer und Einheitliche Unternehmensteuer – ähnliche Steuerausfälle. Auch bei der Dualen Einkommensteuer würden die Steuermindereinnahmen wesentlich geringer ausfallen, wenn die Bemessungsgrundlage ausgedehnt werden würde oder wenn der Steuersatz auf Kapitaleinkommen höher als 25 vH läge. Allerdings wäre letzteres mit Einbußen beim Ziel einer Verbesserung der Standortattraktivität

---

<sup>30)</sup> Devereux und Griffith (1998), 363.

<sup>31)</sup> Harhoff und Ramb (2001, 66 f.) sowie Chirinko und von Kalkreuth (2002, 28 ff.) ermitteln eine Elastizität der Investitionen in Bezug auf die Kapitalnutzungskosten von etwa -0,5. Eine Reduzierung der Kapitalnutzungskosten um 10 vH würde demnach zu einer Ausweitung des Investitionsvolumens von 5 vH führen.

tät verbunden. Eine Begrenzung der Aufkommenseinbußen wäre auch möglich, wenn die Kapitaleinkommen nicht – wie hier vorgeschlagen – über eine zusätzliche Proportionalzone in den progressiven Tarif eingearbeitet, sondern durchgängig mit 25 vH besteuert werden würden. Dies könnte dann allerdings dazu führen, dass sich Kapitaleigner gegenüber dem Status quo steuerlich schlechter stellen.

Eine Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer kann zu einer vertikalen Verschiebung der den einzelnen Ebenen von Gebietskörperschaften zufließenden Steuereinnahmen führen. Dem müsste durch eine veränderte Aufteilung des Umsatzaufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden Rechnung getragen werden.

**92.** Bei den ermittelten Aufkommenseffekten ist nicht berücksichtigt, dass es über die verbesserten Investitionsbedingungen und die höhere Beschäftigung in gewissem Umfang auch zu einem Anstieg des Steueraufkommens und damit zu einer teilweisen Selbstfinanzierung kommen dürfte. Die verbleibenden Steuermindereinnahmen müssen dann entweder über Ausgabenkürzungen, Erhöhungen anderer Steuern oder über eine erhöhte Nettokreditaufnahme gegenfinanziert werden. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Steuerreform auf Investitionen, Beschäftigung und Wachstum hängen deshalb von den kombinierten Effekten der reduzierten Unternehmensteuern und den Gegenfinanzierungsmaßnahmen ab. Diese lassen sich sinnvoll nur im Rahmen eines vollständig spezifizierten gesamtwirtschaftlichen Modells ermitteln. Berechnungen im Rahmen eines **dynamischen numerischen Gleichgewichtsmodells** legen die Schlussfolgerung nahe, dass von der Einführung einer Dualen Einkommensteuer längerfristig quantitative bedeutsame positive Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit, die Beschäftigung und das Bruttoinlandsprodukt ausgehen (Ziffern 113 ff.).

**93.** Den Berechnungen von Kapitalkosten und effektiven Steuersätzen, von Aufkommenseffekten und von gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Steuerreformen liegen unterschiedliche Modelle und Datensätze zugrunde, die jeweils Einblicke in spezielle Auswirkungen der Dualen Einkommensteuer vermitteln. Zusammen genommen erlauben sie eine umfassende Einschätzung der Auswirkungen von Steuerreformen.

## 1. Kapitalkosten und effektive Durchschnittssteuerbelastungen

### Standortattraktivität

**94.** In die Berechnungen zu den Kapitalkosten und den effektiven Steuersätzen werden bei Outbound-Investitionen neben den schon in früheren Jahresgutachten untersuchten Ländern Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Irland, Italien, Niederlande und Schweden<sup>32)</sup> fünf weitere europäische Länder einbezogen (Finnland, Polen, Slowakische Republik, Österreich, Ungarn). Diese Auswahl orientiert sich an der wirtschaftlichen Bedeutung der Länder, der geografischen Nähe zu Deutschland und den aktuellen Systemen der Kapitaleinkommensbesteuerung. Bei der Analyse von Inbound-Investitionen werden als Sitz der ausländischen Mutterkapitalgesellschaft auch die Vereinigten Staaten einbezogen.

<sup>32)</sup> JG 2001/02 Ziffern 527 ff.; JG 2003/04 Ziffern 518 ff.

Die Standortentscheidungen von Unternehmen hängen von den effektiven Durchschnittssteuerbelastungen der unternehmerischen Gewinne ab. Dabei kommt es vor allem auf die Gewinnbelastung von Kapitalgesellschaften an, da Auslandsinvestitionen überwiegend über Kapitalgesellschaften erfolgen. Betrachtet wird zunächst nur die Unternehmensebene. Dies ist bei Publikumsgesellschaften gerechtfertigt, da hier der für die Investitionsentscheidung relevante marginale Kapitalgeber regelmäßig nicht bekannt ist. Tabelle 6 illustriert mit den tariflichen Gewinnsteuersätzen und den effektiven Durchschnittssteuerbelastungen die steuerliche Ausgangssituation **bei nationaler Geschäftstätigkeit** im Jahr 2005. Die effektiven Durchschnittssteuersätze wurden für Kapitalgesellschaften ermittelt, die zu gleichen Anteilen in fünf Wirtschaftsgüter investieren (ent-

Tabelle 6

| <b>Tarifliche Gewinnsteuersätze und effektive Durchschnittssteuerbelastungen<br/>           von Kapitalgesellschaften bei nationaler Geschäftstätigkeit<br/>           - Unternehmensebene -<br/>           vH</b> |                                    |  |
|--|------------------------------------|--|
| Sitz der Kapitalgesellschaft   | Tarifbelastung<br>Rechtsstand 2005 | Effektive<br>Durchschnitts-<br>steuerbelastung |
| <b>Deutschland</b>   |                                    |  |
| <b>Rechtsstand 2005</b> .....  | <b>39,35</b>                       | <b>36,80</b>                                   |
| <b>Duale Einkommensteuer (DIT)</b> .....   | <b>25,00</b>                       | <b>23,10</b>                                   |
| Finnland .....   | 26,00                              | 25,10  |
| Frankreich .....   | 34,93                              | 35,70  |
| Irland .....   | 12,50                              | 15,00  |
| Italien .....  | 37,25                              | 32,90  |
| Niederlande .....  | 31,50                              | 29,20  |
| Österreich .....   | 25,00                              | 23,60  |
| Polen .....  | 19,00                              | 17,40  |
| Schweden .....   | 28,00                              | 25,40  |
| Slowakei .....   | 19,00                              | 17,20  |
| Ungarn .....   | 17,71                              | 18,10  |
| Vereinigtes Königreich .....   | 30,00                              | 29,50  |

geltlich erworbene immaterielle Wirtschaftsgüter, Gebäude, Maschinen, Finanzanlagen und Vorräte); die Finanzierung erfolgt je zu einem Drittel über einbehaltene Gewinne, Zufuhr von Eigenkapital und Aufnahme von Fremdkapital. Die Ausgangsdaten für die Berechnungen sind im Anhang angegeben.

**95.** Deutschland weist wie in den Vorjahren<sup>33)</sup> auch im Jahr 2005 die höchsten Tarifbelastungen und die höchsten effektiven Durchschnittssteuersätze auf. Ein erhebliches Belastungsgefälle besteht insbesondere zu Irland, den neuen EU-Mitgliedsländern, aber auch zu den nordischen Staaten Finnland und Schweden. Diese Belastungsunterschiede sind im Jahr 2005 gegenüber den Vorjahren in einigen Fällen noch größer geworden, da Finnland, die Niederlande und Österreich in diesem Jahr und Italien, Polen und die Slowakei im Jahr zuvor die Unternehmensteuersätze zum Teil massiv gesenkt haben. Von solchen Steuersatzunterschieden gehen erhebliche Anreize aus zu einer

<sup>33)</sup> JG 2005/06 Ziffer 394.

zwischenstaatlichen Gewinnverlagerung durch Verrechnungspreise und Finanzierungsgestaltungen oder zu einer Verlagerung der Investitionstätigkeit ins niedriger besteuerte Ausland. Die letzte Spalte in Tabelle 6 illustriert, dass diese Anreize beim Übergang zu der hier vorgeschlagenen Dualen Einkommensteuer entweder ganz beseitigt oder doch erheblich reduziert würden.

### *Outbound-Investitionen*

**96.** Für eine genauere Analyse der steuerlichen Standortattraktivität eines Landes sind explizit **grenzüberschreitende Investitionen** zu berücksichtigen. Betrachtet wird dazu zunächst eine in Deutschland ansässige Mutterkapitalgesellschaft, die zu 100 vH an einer Tochterkapitalgesellschaft beteiligt ist. Sitz oder Geschäftsleitung der Tochterkapitalgesellschaft kann entweder im Ausland oder im Inland sein. Ein Vergleich der Steuerbelastung von über eine ausländische Tochterkapitalgesellschaft vorgenommenen Investitionen (**Outbound-Investitionen**) mit einer inländischen Investition gibt dann Aufschluss über die Standortattraktivität aus Sicht inländischer Investoren.

Die Tochtergesellschaft finanziert sich zu jeweils gleichen Anteilen über einbehaltene Gewinne, sowie konzernintern über eine Kapitalerhöhung und ein Darlehen von der Muttergesellschaft. Im Gegenzug fließen Dividenden und Zinsen von der Tochter- an die Muttergesellschaft. Die Muttergesellschaft refinanziert sich ihrerseits gleich gewichtet über Beteiligungsfinanzierung, Selbstfinanzierung und Fremdkapitalaufnahme. Bei Inlandsinvestitionen über eine Tochtergesellschaft wird von einer ertragsteuerlichen Organschaft ausgegangen.

**97.** Tabelle 7 gibt die effektiven Durchschnittssteuerbelastungen für Outbound-Investitionen an alternativen Standorten bei Rechtsstand des Jahres 2005 und bei Einführung der Dualen Einkommensteuer in Form eines Standort-Rankings an. Die Berechnungen berücksichtigen die jeweils relevanten Vorschriften des ausländischen und inländischen Steuerrechts einschließlich der Doppelbesteuerungsabkommen. Bei Berücksichtigung steueroptimaler Finanzierungsentscheidungen bleiben die Rangfolgen der Investitionsstandorte gegenüber einer gleichen Gewichtung der Finanzierungswege im Wesentlichen unverändert.

Beim gegenwärtigen Rechtsstand ist es vorteilhaft, Investitionen über eine in einem europäischen Land – außer Frankreich – ansässige Tochterkapitalgesellschaft und nicht im Inland vorzunehmen. Durch eine Senkung der Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften auf 25 vH im Rahmen der Dualen Einkommensteuer würde Deutschland unter den hier betrachteten Ländern hingegen zum **fünftbesten Investitionsstandort**. Im Vergleich zur Inlandsinvestition käme es bei Outbound-Investitionen lediglich in Irland, der Slowakei, Polen und Ungarn zu geringeren Steuerbelastungen. Da aber auch in diesen Fällen die Belastungsdifferenzen zu einer Inlandsinvestition merklich abnehmen, reduziert sich der steuerliche Anreiz erheblich, Investitionen in diese Länder zu verlagern.

### *Inbound-Investitionen*

**98.** Die Duale Einkommensteuer würde die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschland auch für im Ausland ansässige Kapitalgeber wesentlich erhöhen. Zur Illustration wird eine in un-



terschiedlichen Ländern ansässige Mutterkapitalgesellschaft betrachtet, die Investitionen über Tochterkapitalgesellschaften tätigt, die ihrerseits in unterschiedlichen Ländern ansässig sind. Unterstellt wird wiederum, dass sich Mutter- und Tochtergesellschaft jeweils zu gleichen Anteilen über die drei Finanzierungswege finanzieren.

Tabelle 7

| Steuerliches Standort-Ranking für Investitionen deutscher Kapitalgesellschaften<br>im Inland und Ausland<br>(Outbound-Investitionen) |                        |                       |                            |             |
|--|------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------|
| Sitz der Tochterkapitalgesellschaft<br>effektive Durchschnittssteuerbelastung in vH  |                        |                       |                            |             |
| Rechtsstand 2005   |                        | Duale Einkommensteuer |                            |             |
| 1.   | Irland                 | 17,1                  | 1. Irland                  | 15,9        |
| 2.   | Slowakei               | 19,2                  | 2. Slowakei                | 18,1        |
| 3.   | Polen                  | 19,5                  | 3. Polen                   | 18,3        |
| 4.   | Ungarn                 | 20,2                  | 4. Ungarn                  | 19,0        |
| 5.   | Österreich             | 25,5                  | <b>5. Deutschland</b>      | <b>23,1</b> |
| 6.   | Finnland               | 27,1                  | 6. Österreich              | 24,4        |
| 7.   | Schweden               | 27,3                  | 7. Finnland                | 26,0        |
| 8.   | Niederlande            | 31,0                  | 8. Schweden                | 26,3        |
| 9.   | Vereinigtes Königreich | 31,4                  | 9. Niederlande             | 30,0        |
| 10.  | Italien                | 34,7                  | 10. Vereinigtes Königreich | 30,3        |
| 11.  | <b>Deutschland</b>     | <b>36,8</b>           | 11. Italien                | 33,6        |
| 12.  | Frankreich             | 37,4                  | 12. Frankreich             | 36,4        |
| 13.  | Vereinigte Staaten     | 44,1                  | 13. Vereinigte Staaten     | 43,1        |

Eine Reduzierung der Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland schlägt unmittelbar auf die effektive Durchschnittssteuerbelastung von im Ausland ansässigen Mutterkapitalgesellschaften durch, wenn das Ausland die in Deutschland erzielten Gewinne von der Besteuerung freistellt. Aber auch wenn das Ausland die Anrechnungsmethode anwendet, kommt es zu einer Verminderung der effektiven Steuerbelastung, da die Anrechnungsüberhänge, die sich wegen der aktuell hohen Tarifbelastung in Deutschland ergeben, beim Übergang zur Dualen Einkommensteuer entweder abnehmen oder ganz beseitigt werden.

**99.** Die Tabelle 8 zeigt, dass Deutschland gegenwärtig für in europäischen Ländern ansässige Investoren unter steuerlichen Gesichtspunkten der unattraktivste Unternehmensstandort in Europa ist. Aus Sicht einer US-amerikanischen Mutterkapitalgesellschaft liegt Deutschland in Europa auf dem vorletzten Platz vor Frankreich. Durch den Übergang zur Dualen Einkommensteuer würde sich die Standortattraktivität Deutschlands erheblich verbessern. Für in Frankreich, Österreich, Polen und Ungarn ansässige Muttergesellschaften wäre Deutschland nach Irland, Polen, der Slowakei und Ungarn der **fünftbeste** Investitionsstandort. Für britische und US-amerikanische Unternehmen würde Deutschland sogar zum **dritt-** beziehungsweise **viertbesten** Standort für Investitionen über Tochterkapitalgesellschaften werden. Gleichzeitig würden die Anreize erhöht, die deutsche Tochtergesellschaft mit Eigenkapital zu finanzieren.

Tabelle 8

**Steuerliches Standort-Ranking für Investitionen ausländischer Kapitalgesellschaften  
in unterschiedlichen Ländern  
(Inbound-Investitionen)**

| Sitz der Mutter-<br>kapitalgesellschaft | Sitz der Tochterkapitalgesellschaft<br>effektive Durchschnittssteuerbelastung in vH |             |                               |             |
|---|---|-------------|-------------------------------|-------------|
| Frankreich                              | 1. Irland   | 16,3        | 8. Schweden                   | 26,6        |
|   | 2. Slowakei   | 18,5        | 9. Niederlande                | 30,3        |
|   | 3. Polen  | 18,7        | 10. Vereinigtes Königreich    | 30,6        |
|   | 4. Ungarn   | 19,4        | 11. Italien                   | 33,9        |
|   | <b>5. Deutschland (DIT)</b>   | <b>24,3</b> | 12. Frankreich                | 35,7        |
|   | 6. Österreich   | 24,8        | 13. <b>Deutschland (2005)</b> | <b>37,7</b> |
|   | 7. Finnland   | 26,3        | 14. Vereinigte Staaten        | 43,4        |
| Österreich                              | 1. Irland   | 15,0        | 8. Schweden                   | 25,4        |
|   | 2. Slowakei   | 17,2        | 9. Niederlande                | 29,2        |
|   | 3. Polen  | 17,4        | 10. Vereinigtes Königreich    | 29,5        |
|   | 4. Ungarn   | 18,1        | 11. Italien                   | 32,9        |
|   | <b>5. Deutschland (DIT)</b>   | <b>23,1</b> | 12. Frankreich                | 35,7        |
|   | 6. Österreich   | 23,6        | 13. <b>Deutschland (2005)</b> | <b>36,8</b> |
|   | 7. Finnland   | 25,1        | 14. Vereinigte Staaten        | 42,5        |
| Polen                                   | 1. Slowakei   | 17,2        | 8. Schweden                   | 25,4        |
|   | 2. Polen  | 17,4        | 9. Niederlande                | 29,2        |
|   | 3. Ungarn   | 19,4        | 10. Vereinigtes Königreich    | 29,5        |
|   | 4. Irland   | 19,6        | 11. Italien                   | 32,9        |
|   | <b>5. Deutschland (DIT)</b>   | <b>23,1</b> | 12. Frankreich                | 35,7        |
|   | 6. Österreich   | 23,6        | 13. <b>Deutschland (2005)</b> | <b>36,8</b> |
|   | 7. Finnland   | 25,1        | 14. Vereinigte Staaten        | 42,5        |
| Ungarn                                  | 1. Irland   | 15,2        | 8. Schweden                   | 25,6        |
|   | 2. Slowakei   | 17,4        | 9. Niederlande                | 29,4        |
|   | 3. Polen  | 17,6        | 10. Vereinigtes Königreich    | 29,7        |
|   | 4. Ungarn   | 18,1        | 11. Italien                   | 33,1        |
|   | <b>5. Deutschland (DIT)</b>   | <b>23,3</b> | 12. Frankreich                | 35,9        |
|   | 6. Österreich   | 23,8        | 13. <b>Deutschland (2005)</b> | <b>37,0</b> |
|   | 7. Finnland   | 25,3        | 14. Vereinigte Staaten        | 42,7        |
| Vereinigtes Königreich                  | 1. Slowakei   | 27,0        | 8. Ungarn                     | 29,0        |
|   | 2. Polen  | 27,3        | 9. Niederlande                | 29,2        |
|   | <b>3. Deutschland (DIT)</b>   | <b>27,6</b> | 10. Vereinigtes Königreich    | 29,5        |
|   | 4. Schweden   | 27,8        | 11. Italien                   | 32,9        |
|   | 5. Österreich   | 28,0        | 12. Frankreich                | 35,7        |
|   | 6. Irland   | 28,2        | 13. <b>Deutschland (2005)</b> | <b>36,8</b> |
|   | 7. Finnland   | 28,6        | 14. Vereinigte Staaten        | 40,0        |
| Vereinigte Staaten                      | 1. Slowakei   | 36,7        | 8. Irland                     | 37,7        |
|   | 2. Italien  | 36,8        | 9. Finnland                   | 38,0        |
|   | 3. Polen  | 36,9        | 10. Ungarn                    | 38,3        |
|   | <b>4. Deutschland (DIT)</b>   | <b>37,1</b> | 11. Vereinigtes Königreich    | 38,8        |
|   | 5. Schweden   | 37,3        | <b>12. Deutschland (2005)</b> | <b>39,4</b> |
|   | 6. Niederlande  | 37,4        | 13. Vereinigte Staaten        | 40,0        |
|   | 7. Österreich   | 37,5        | 14. Frankreich                | 40,5        |

## Entscheidungsneutralität und Wettbewerbsfähigkeit

**100.** Tabelle 9 zeigt, dass die geltende Einkommens- und Körperschaftsbesteuerung zu vielfältigen Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen, den Investitionsentscheidungen und der Rechtsformwahl führt. Ausgewiesen sind die Kapitalkosten und die effektiven Durchschnittssteuerbelastungen jeweils für Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen, die in fünf unter-

Tabelle 9

| Kapitalkosten und effektive Durchschnittssteuersätze in Deutschland |                          |   |               |              |                                   |               |              |
|---|--------------------------|---|---------------|--------------|-----------------------------------|---------------|--------------|
| vH  |                          |   |               |              |                                   |               |              |
|   | Jahre                    | Kapitalgesellschaft (Kapitalgeber <sup>1)</sup> ) |               |              | Personenunternehmen <sup>1)</sup> |               |              |
|   |                          | Selbst-   | Beteiligungs- | Fremd-       | Selbst-                           | Beteiligungs- | Fremd-       |
|   |                          | finanzierung                                      |               |              | finanzierung                      |               |              |
| <b>Immaterielle Wirtschaftsgüter</b>                                |                          |   |               |              |                                   |               |              |
| Kapitalkosten   | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 2,40  | 3,94          | 3,52         | 2,74                              | 2,74          | 2,63         |
|   | <b>DIT</b>               | <b>3,26</b>                                       | <b>3,26</b>   | <b>3,26</b>  | <b>3,26</b>                       | <b>3,26</b>   | <b>3,26</b>  |
| Effektiver Durchschnittssteuersatz                                  | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 37,38   | 41,10         | 40,07        | 32,45                             | 32,45         | 32,15        |
|   | <b>DIT</b>               | <b>32,22</b>                                      | <b>32,22</b>  | <b>32,22</b> | <b>32,70</b>                      | <b>32,70</b>  | <b>32,70</b> |
| <b>Gebäude</b>  |                          |   |               |              |                                   |               |              |
| Kapitalkosten   | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 2,96  | 4,50          | 4,07         | 3,35                              | 3,35          | 3,24         |
|   | <b>DIT</b>               | <b>3,84</b>                                       | <b>3,84</b>   | <b>3,84</b>  | <b>3,84</b>                       | <b>3,84</b>   | <b>3,84</b>  |
| Effektiver Durchschnittssteuersatz                                  | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 38,72   | 42,46         | 41,42        | 34,13                             | 34,13         | 33,83        |
|   | <b>DIT</b>               | <b>33,89</b>                                      | <b>33,89</b>  | <b>33,89</b> | <b>34,35</b>                      | <b>34,35</b>  | <b>34,12</b> |
| <b>Maschinen</b>  |                          |   |               |              |                                   |               |              |
| Kapitalkosten   | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 2,78  | 4,32          | 3,89         | 3,24                              | 3,24          | 3,13         |
|   | <b>DIT</b>               | <b>3,52</b>                                       | <b>3,52</b>   | <b>3,52</b>  | <b>3,52</b>                       | <b>3,52</b>   | <b>3,52</b>  |
| Effektiver Durchschnittssteuersatz                                  | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 38,29   | 42,01         | 40,98        | 33,83                             | 33,83         | 33,52        |
|   | <b>DIT</b>               | <b>32,96</b>                                      | <b>32,96</b>  | <b>32,96</b> | <b>33,43</b>                      | <b>33,43</b>  | <b>33,43</b> |
| <b>Finanzanlagen</b>  |                          |   |               |              |                                   |               |              |
| Kapitalkosten   | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 3,52  | 5,06          | 4,63         | 4,22                              | 4,22          | 4,11         |
|   | <b>DIT</b>               | <b>4,00</b>                                       | <b>4,00</b>   | <b>4,00</b>  | <b>4,00</b>                       | <b>4,00</b>   | <b>4,00</b>  |
| Effektiver Durchschnittssteuersatz                                  | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 40,08   | 43,81         | 42,77        | 36,54                             | 36,54         | 36,24        |
|   | <b>DIT</b>               | <b>34,35</b>                                      | <b>34,35</b>  | <b>34,35</b> | <b>34,80</b>                      | <b>34,80</b>  | <b>34,80</b> |
| <b>Vorräte</b>  |                          |   |               |              |                                   |               |              |
| Kapitalkosten   | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 2,30  | 3,84          | 3,41         | 2,60                              | 2,60          | 2,49         |
|   | <b>DIT</b>               | <b>3,38</b>                                       | <b>3,38</b>   | <b>3,38</b>  | <b>3,38</b>                       | <b>3,38</b>   | <b>3,38</b>  |
| Effektiver Durchschnittssteuersatz                                  | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 37,12   | 40,85         | 39,82        | 32,07                             | 32,07         | 31,76        |
|   | <b>DIT</b>               | <b>32,56</b>                                      | <b>32,56</b>  | <b>32,56</b> | <b>33,03</b>                      | <b>33,03</b>  | <b>33,03</b> |
| <b>Alle Wirtschaftsgüter</b>  |                          |   |               |              |                                   |               |              |
| Kapitalkosten   | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 2,79  | 4,33          | 3,90         | 3,23                              | 3,23          | 3,12         |
|   | <b>DIT</b>               | <b>3,60</b>                                       | <b>3,60</b>   | <b>3,60</b>  | <b>3,60</b>                       | <b>3,60</b>   | <b>3,60</b>  |
| Effektiver Durchschnittssteuersatz                                  | Stand 2005 <sup>2)</sup> | 38,32   | 42,05         | 40,46        | 33,80                             | 33,80         | 33,50        |
|   | <b>DIT</b>               | <b>33,19</b>                                      | <b>33,19</b>  | <b>33,19</b> | <b>33,66</b>                      | <b>33,66</b>  | <b>33,66</b> |

1) Kapitalgeber und Personenunternehmen unterliegen dem Spitzensteuersatz. - 2) Rechtsstand 2005.

schiedliche Wirtschaftsgüter investieren und dazu entweder die Selbstfinanzierung, die Beteiligungsfinanzierung oder die Fremdfinanzierung wählen. Für einen sinnvollen Vergleich zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften muss bei letzteren die Ebene der Kapitalgeber einbezogen werden. Bei natürlichen Personen wird generell vom Spitzensteuersatz der Einkommensteuer ausgegangen. Bei typischen mittelständischen Unternehmen spielt die Veräußerung von Unternehmensanteilen keine große Rolle. Den Berechnungen in Tabelle 10 liegt deshalb die Annahme zugrunde, dass es nicht zum Verkauf von Unternehmensanteilen kommt.

**101.** Die **Kapitalkosten** ermöglichen zum einen Aussagen über das Ausmaß steuerlich bedingter Verzerrungen unternehmerischer Entscheidungen. Die Kapitalkosten sind definiert als diejenige *reale* Rendite vor Steuern, die eine *zusätzliche* Investition mindestens abwerfen muss, damit sie – verglichen mit einer Alternativanlage etwa in festverzinsliche Wertpapiere – vorteilhaft ist.<sup>34)</sup> Gäbe es keine Steuern, entsprächen die Kapitalkosten gerade den Kapitalmarktzinsen. Unsere Berechnungen gehen von einem exogen gegebenen Kapitalmarktzins von 6 % und einer Inflationsrate von 1,92 vH aus. Der reale Kapitalmarktzins beläuft sich dann auf 4 %.<sup>35)</sup> Liegen die realen Kapitalkosten einer Investition in ein bestimmtes Wirtschaftsgut unter dieser Alternativrendite, weist dies auf eine steuerliche Bevorzugung dieser Investition hin, die entweder von der Gewinnermittlung oder von einem geringeren Steuersatz ausgehen kann. Zum anderen determinieren die Kapitalkosten die langfristige Preisuntergrenze, bei deren Überschreiten ein Unternehmen aus dem Markt gedrängt wird. Sie sind demnach auch ein Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die an verschiedenen Standorten ansässig sind und etwa über Exportgeschäfte auf gleichen Märkten konkurrieren.

**102.** Die Berechnungen der Kapitalkosten zeigen für das im Jahr 2005 geltende Steuerrecht, dass bei Kapitalgesellschaften die Selbstfinanzierung von Investitionen steuerlich günstiger ist als die Fremdfinanzierung und die Beteiligungsfinanzierung. Daraus kann auf eine steuerliche Benachteiligung neu gegründeter, dynamischer Unternehmen geschlossen werden, die noch nicht auf Gewinnrücklagen zur Investitionsfinanzierung zurückgreifen können. Benachteiligt sind auch mittelständische Kapitalgesellschaften, sofern sie bei der Aufnahme von Fremdkapital Beschränkungen unterliegen und deshalb auf die Zufuhr von Beteiligungskapital angewiesen sind.

Bei Personenunternehmen ist die Fremdfinanzierung steuerlich günstiger als die Eigenfinanzierung. Auch bestehen bei Fremd- und Beteiligungsfinanzierung steuerliche Vorteile gegenüber Kapitalgesellschaften, die ihrerseits jedoch Vorteile bei der Selbstfinanzierung aufweisen. Bei homogenen Produkten können Unternehmen mit geringeren Kapitalkosten über niedrigere Preise Unternehmen vom Markt verdrängen, die sich höheren Kapitalkosten gegenübersehen. Unterschiedliche Kapitalkosten führen also zu Wettbewerbsverzerrungen und einer Fehlallokation.

Die **effektive Durchschnittssteuerbelastung** liegt im geltenden Recht bei Kapitalgesellschaften, gemittelt über die Wirtschaftsgüter und die Finanzierungswege, um fast sieben Prozentpunkte über derjenigen von Personenunternehmen.

<sup>34)</sup> JG 2001/02 Kasten 7.

<sup>35)</sup> Es gilt  $(1 + i) = (1 + r) \cdot (1 + p)$ , wobei  $i$  den nominalen,  $r$  den realen Kapitalmarktzins und  $p$  die Inflationsrate bezeichnen.

Ökonomisch ergibt die unterschiedliche steuerliche Belastung der Finanzierungswege und der Rechtsformen keinen Sinn. Sie führt nicht nur zu Fehlallokationen beim Kapitaleinsatz, sie eröffnet auch zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten und trägt so zur Komplizierung des Steuersystems bei.

**103.** Die **Duale Einkommensteuer** würde für zusätzliche Investitionen die steuerlichen Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen über die Rechtsformen hinweg beseitigen. Gleichzeitig kommt es zu einer Angleichung der steuerlichen Wettbewerbsverhältnisse. Für jedes einzelne Wirtschaftsgut stimmen die Kapitalkosten rechtsformübergreifend überein. Zwar bleibt es wegen der unterschiedlichen Abschreibungsbedingungen bei unterschiedlichen Kapitalkosten für die einzelnen Wirtschaftsgüter; allerdings werden diese Unterschiede stark reduziert. Zu keiner vollständigen Vereinheitlichung, aber einer starken Annäherung kommt es zwischen den Rechtsformen bei den effektiven Durchschnittssteuerbelastungen. Der Belastungsnachteil von Kapitalgesellschaften von durchschnittlich rund sieben Prozentpunkten im geltenden Recht kehrt sich unter der Dualen Einkommensteuer in einen leichten Belastungsvorteil von etwa einem halben Prozentpunkt um.

### **Wettbewerbsfähigkeit mittelständisch strukturierter Unternehmen**

**104.** Modellrechnungen für repräsentative Musterunternehmen liefern detaillierte Einsichten in die steuerliche Wettbewerbssituation mittelständisch strukturierter Unternehmen. Mit dem *European Tax Analyzer* wurde für ein mittelständisch strukturiertes Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes untersucht, welche Konsequenzen die vorgeschlagene Duale Einkommensteuer für die effektive Steuerbelastung in Deutschland sowie die Belastungsdifferenzen im Vergleich zu den elf anderen Staaten hat. Dabei wurde stets unterstellt, dass die Unternehmen sowie ihre Anteilseigner im selben Land ansässig sind. Diese Steuerbelastungsanalyse wurde getrennt für die Ebene des Unternehmens und für die Gesamtebene unter Einbezug der Anteilseigner des Unternehmens durchgeführt. Für die Betrachtung der Gesamtebene wurde in den Vergleich für die Verhältnisse in Deutschland neben einer Kapitalgesellschaft eine insoweit identische Personengesellschaft einbezogen.

Tabelle 10 zeigt für die **Unternehmensebene** die effektiven Steuerbelastungen in den zwölf Vergleichsländern. Das Musterunternehmen des Verarbeitenden Gewerbes firmiert hierbei in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft. Deutschland nimmt unter Anwendung der Rechtslage des Jahres 2005 den elften, das heißt den vorletzten Rang ein, nur Frankreich weist eine noch höhere Effektivbelastung auf. Erheblich besser – nämlich auf dem fünften Rang mit einer um 36 vH reduzierten effektiven Steuerbelastung – positioniert sich Deutschland dagegen unter dem Konzept der Dualen Einkommensteuer.

Tabelle 10

| <b>Effektive Unternehmensteuerbelastungen im internationalen Vergleich:<br/>Kapitalgesellschaft, Zeitraum zehn Jahre</b> |                            |                  |                                |
|--|----------------------------|------------------|--------------------------------|
| Sitz der Kapitalgesellschaft   | Unternehmensteuerbelastung |                  |                                |
|  | Euro                       | Rechtsstand 2005 | Duale Einkommensteuer<br>(DIT) |
|  |                            | Rang             |                                |
| <b>Deutschland</b>   |                            |                  |                                |
| <b>Rechtsstand 2005</b> .....  | <b>1 837 550</b>           | <b>11</b>        | <b>.</b>                       |
| <b>Duale Einkommensteuer (DIT)</b> .....   | <b>1 171 456</b>           | <b>.</b>         | <b>5</b>                       |
| Finnland .....   | 1 246 925                  | 5                | 6                              |
| Frankreich .....   | 2 306 050                  | 12               | 12                             |
| Irland .....   | 660 223                    | 1                | 1                              |
| Italien .....  | 1 737 907                  | 10               | 11                             |
| Niederlande .....  | 1 429 062                  | 8                | 9                              |
| Österreich .....   | 1 723 723                  | 9                | 10                             |
| Polen .....  | 928 403                    | 3                | 3                              |
| Schweden .....   | 1 294 971                  | 6                | 7                              |
| Slowakei .....   | 895 473                    | 2                | 2                              |
| Ungarn .....   | 1 417 023                  | 7                | 8                              |
| Vereinigtes Königreich .....   | 1 150 090                  | 4                | 4                              |

Tabelle 11 zeigt die **Gesamtsteuerbelastungen** für dieses Musterunternehmen unter Einbezug der Anteilseigner. Gegenüber der ausschließlichen Betrachtung der Unternehmensebene kommt es zu deutlichen Rangfolgeverschiebungen zwischen den Ländern. So verschlechtert sich Irland, das auf Unternehmensebene die geringste Belastung aufweist, auf den achten Rang. Die höchste Steuerbelastung stellt sich nach wie vor in Frankreich ein. Für Deutschland ergibt sich folgendes Bild: Nach der Rechtslage des Jahres 2005 verbessert sich die **Kapitalgesellschaft** auf der Gesamtebene im Vergleich zur Unternehmensebene um drei Positionen. Bei der vorgeschlagenen Dualen Einkommensteuer würde Deutschland nach der Slowakei und Polen die drittniedrigste Steuerbelastung aller untersuchten Länder aufweisen. Dies gilt jeweils bei Vernachlässigung der Personengesellschaft. Für eine **Personengesellschaft** ergibt sich nach der Rechtslage des Jahres 2005 eine noch etwas geringere Gesamtbelastung als für die Kapitalgesellschaft. Unter der Dualen Einkommensteuer sinkt die Gesamtbelastung um etwa 34 vH, womit die deutsche Personengesellschaft im Ländervergleich hinter der Slowakei den zweiten Rang einnimmt. Festzuhalten ist, dass deutsche, mittelständisch strukturierte Unternehmen mit Blick auf die Steuerbelastung der hierfür relevanten Gesamtebene im internationalen Vergleich bereits nach geltendem Recht eine Mittelposition einnehmen. Die vorgeschlagene Duale Einkommensteuer würde die Belastungssituation nachhaltig verbessern; im Vergleich der zwölf betrachteten Länder rangieren Kapitalgesellschaften an vierter und Personengesellschaften an zweiter Position.

**105.** Die Berechnungen in den Tabellen 9, 10 und 11 belegen, dass die Duale Einkommensteuer die Ziele einer Unternehmensteuerreform – Verbesserung der Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit sowie Gewährleistung von Entscheidungsneutralität – weitestgehend erfüllt.

Tabelle 11

**Effektive Gesamtsteuerbelastungen im internationalen Vergleich:  
Ausgangsfall, Zeitraum zehn Jahre**

| Sitz der Gesellschaft              | Gesamtsteuerbelastung |                  |                             |
|------------------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------------|
|                                    | Euro                  | Rechtsstand 2005 | Duale Einkommensteuer (DIT) |
|                                    |                       |                  | Rang                        |
| <b>Deutschland</b>                 |                       |                  |                             |
| <b>Rechtsstand 2005</b>            |                       |                  |                             |
| Kapitalgesellschaft .....          | 2 553 348             | 9                | .                           |
| Personengesellschaft .....         | 2 500 817             | 7                | .                           |
| <b>Duale Einkommensteuer (DIT)</b> |                       |                  |                             |
| Kapitalgesellschaft .....          | 2 112 634             | .                | 4                           |
| Personengesellschaft .....         | 1 642 436             | .                | 2                           |
| Finnland .....                     | 2 281 987             | 3                | 5                           |
| Frankreich .....                   | 3 077 946             | 13               | 13                          |
| Irland .....                       | 2 531 097             | 8                | 9                           |
| Italien .....                      | 2 359 143             | 5                | 7                           |
| Niederlande .....                  | 2 383 098             | 6                | 8                           |
| Österreich .....                   | 2 604 987             | 11               | 11                          |
| Polen .....                        | 1 689 003             | 2                | 3                           |
| Schweden .....                     | 3 045 331             | 12               | 12                          |
| Slowakei .....                     | 1 042 487             | 1                | 1                           |
| Ungarn .....                       | 2 578 613             | 10               | 10                          |
| Vereinigtes Königreich .....       | 2 287 580             | 4                | 6                           |

## 2. Aufkommenseffekte

**106.** Eine ermäßigte Besteuerung von Teilen des in Kapitalgesellschaften erzielten Gewinns mit dem Ziel einer Verbesserung der Standortattraktivität und die einheitliche Besteuerung sämtlicher als Kapitaleinkommen deklarerter Einkünfte mit dem ermäßigten Satz führen für sich genommen zu Steuerausfällen. Für die Implementierung von Steuerreformen, aber auch für die Vergleichbarkeit unterschiedlicher Steuerreformvorschläge ist eine Abschätzung der zu erwartenden **Aufkommenseffekte** erforderlich. Dabei ist es wenig sinnvoll, die ermittelten Aufkommenswirkungen gleich mit Mehreinnahmen etwa aus Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu verrechnen. Wenn die Liste der abzubauenen tatsächlichen oder vermeintlichen Steuervergünstigungen nur umfangreich genug angesetzt wird, lassen sich die saldierten Aufkommenseffekte immer entsprechend verringern. Für eine seriöse Einschätzung der Aufkommenseffekte eines bestimmten Reformkonzepts und ebenso für einen Vergleich unterschiedlicher Steuerreformvorschläge kommt es vielmehr auf die tariflichen oder systembedingten Steuerausfälle an, das heißt auf diejenigen Aufkommenswirkungen, die mit einem veränderten Tarifverlauf und den systemimmanenten Eigenschaften eines bestimmten Steuerreformkonzepts verbunden sind. Nur so wird der mit dem jeweiligen Konzept einhergehende Gegenfinanzierungsbedarf deutlich.

**107.** Eine Verbesserung der Standortattraktivität erfordert eine Senkung der Tarifbelastung für Kapitalgesellschaften. Zur Gewährleistung von Entscheidungs- und Wettbewerbsneutralität muss die Steuerentlastung auch auf Personenunternehmen übertragen werden. Bezogen auf die reinen Tarif- und Systemeffekte sind **Steuerausfälle** demnach **unvermeidlich**, wenn die Ziele einer Unternehmensteuerreform erreicht werden sollen. Nur unter Berücksichtigung von Gegenfinanzierungsmaßnahmen kann eine Reform der Unternehmensbesteuerung **aufkommensneutral** sein.

**108.** Konkurrierende Steuerreformkonzepte lassen sich im Hinblick auf die induzierten Wirkungen sinnvoll nur bei in etwa identischen Aufkommenseffekten vergleichen. Ein bestimmtes Reformmodell ist ja nicht schon allein deshalb „besser“, weil es geringere Aufkommensverluste mit sich bringt. Denn die Kehrseite der geringeren Steuermindereinnahmen besteht in einem geringeren Zielerreichungsgrad.

Für das von der **Stiftung Marktwirtschaft** vorgelegte Konzept zur Reform der Unternehmensbesteuerung wurden tarif- und systembedingte Aufkommenseinbußen von 15,7 Mrd Euro berechnet. Diesen Aufkommensberechnungen liegt ein einheitlicher Unternehmensteuersatz von **30 vH** zugrunde. Das hier vorgeschlagene Modell der **Dualen Einkommensteuer** kommt bei einem ermäßigten Steuersatz von **25 vH** zu Steuerausfällen von etwa 22 Mrd Euro. Bei einem Kapitaleinkommensteuersatz von 30 vH würden die aus einem Übergang zur Dualen Einkommensteuer resultierenden Aufkommensverluste in etwa den von der Stiftung Marktwirtschaft angegebenen Mindereinnahmen entsprechen. Dies bedeutet Folgendes. **Erstens:** Jedes Steuerreformkonzept, das die Ziele einer Unternehmensteuerreform erreichen will, ist mit tarif- und systembedingten Steuerausfällen verbunden. Eine Verbesserung der Standortattraktivität ist nicht zum Nulltarif zu haben. **Zweitens:** Bei vergleichbaren Steuersätzen für Kapitaleinkommen und für in Unternehmen verbleibende Einkommen führen die Einheitliche Unternehmensteuer der Stiftung Marktwirtschaft und die Duale Einkommensteuer von SVR/MPI/ZEW zu vergleichbaren Steuerausfällen. Die Entscheidung für oder gegen eines dieser Konzepte kann demnach nicht an der Höhe der Steuermindereinnahmen festgemacht werden. Ein Vergleich sollte folglich auf die unterschiedlichen systematischen Eigenschaften der beiden Konzepte abstellen, vor allem also auf die unterschiedliche Abgrenzung der ermäßigt zu steuernden Einkommen – Kapitaleinkommen versus Unternehmenseinkommen –, die unterschiedliche Gewichtung der Ziele Finanzierungs- und Rechtsformneutralität und die Beibehaltung oder Aufgabe des Nebeneinanders von Transparenz- und Trennungsprinzip. Zu prüfen und zu ermitteln sind dann einerseits die Gestaltungsresistenz der jeweiligen Konzepte und ihre Auswirkungen auf Kapitalkosten, effektive Durchschnittssteuerbelastungen sowie auf Wachstum und Wohlstand. Dieser Vergleich sollte auf der Grundlage identischer Untersuchungsansätze vorgenommen werden. **Drittens:** Bei in etwa vergleichbaren Steuermindereinnahmen stimmt auch der Umfang der Gegenfinanzierungsmaßnahmen überein. Insofern können beide Konzepte völlig unabhängig von den konkreten Maßnahmen zur Gegenfinanzierung verglichen werden.

**109.** Für die Ermittlung der mit der hier vorgeschlagenen Dualen Einkommensteuer einhergehenden Aufkommenseffekte wurden die folgenden Steuerrechtsänderungen unterstellt:

- im Bereich der Kapitalgesellschaften
  - die Senkung der Tarifbelastung auf 25 vH, wobei der Solidaritätszuschlag und eine Belastung der Gewinne durch eine kommunale Besteuerung eingeschlossen sind;
  - die Freistellung von Ausschüttungen und Gewinnen aus der Veräußerung von in- und ausländischen Kapitalgesellschaftsanteilen in Höhe eines Verzinsungsfreibetrags;
  - die Besteuerung der über den Verzinsungsfreibetrag hinausgehenden Ausschüttungen und Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Anteilen an in- und ausländischen Kapitalgesellschaften in Höhe von 25 vH;



- im Bereich der (bilanzierenden) Personenunternehmen
  - die Besteuerung der Kapitalverzinsung mit (maximal) dem ermäßigten Steuersatz von 25 vH und die Besteuerung der darüber hinausgehenden Gewinne mit dem T 2005;
- die Besteuerung der Zinseinkommen mit einem Steuersatz von 25 vH.

Bei der Ermittlung der Aufkommenseffekte nicht berücksichtigt wurden folgende Änderungen im Bereich der Bemessungsgrundlage, obwohl sie steuersystematisch geboten wären:

- der Wegfall der Mindestbesteuerung nach § 10d Absatz 2 EStG;
- die Abschaffung des Abzugsverbots für Beteiligungsaufwendungen nach §§ 3c Absatz 2 EStG und 8b Absatz 5 KStG;
- die Abschaffung der 5-vH-Steuerpflicht auf Veräußerungsgewinne nach § 8b Absatz 3 KStG;
- der Wegfall des Sparerfreibetrags bei den Einkünften aus Kapitalvermögen nach § 20 Absatz 4 EStG.

**110.** Bei der Berechnung der Aufkommenseffekte wurde technisch wie folgt vorgegangen:

- Eine wie auch immer geartete kommunale Steuer auf Gewinne oder Einkommen soll in den unterstellten Steuersätzen enthalten sein. Zur Ermittlung der Aufkommensausfälle durch eine Senkung der Tarifbelastung auf 25 vH wird von einer Abschaffung der Gewerbesteuer ausgegangen. Zu ähnlichen Ergebnissen würde man kommen, wenn bei Beibehaltung der Gewerbesteuer zu einer Anrechnung auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer übergegangen würde. Der Unterschied bestünde im Wesentlichen in einer veränderten Aufkommensverteilung auf die Gebietskörperschaften.
- Der Körperschaftsteuersatz wird auf 23,70 vH gesenkt, so dass sich einschließlich Solidaritätszuschlag eine Tarifbelastung von 25 vH ergibt.
- Da Informationen über die Anschaffungskosten einer Beteiligung an Kapitalgesellschaften nicht zur Verfügung stehen, wird der Verzinsungsfreibetrag nicht wie eigentlich vorgeschlagen auf Ebene der Anteilseigner, sondern auf Ebene der Kapitalgesellschaft als Produkt von Rechnungszins und bilanziellem Eigenkapital ermittelt. Dies hat zur Konsequenz, dass Mehreinnahmen aus der Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen nicht berücksichtigt werden können.
- Die Gewinne von Personenunternehmen werden pauschal zu einem Drittel als Kapitalverzinsung angesetzt und ermäßigt besteuert.
- Mehr- oder Mindereinnahmen aus der Besteuerung grenzüberschreitender Ausschüttungen werden vernachlässigt, da dazu keine verwertbaren Informationen vorliegen.

**111.** Die Aufkommensausfälle durch die hier zu Rechenzwecken unterstellte Abschaffung der Gewerbesteuer wurden auf der Grundlage eines im Rahmen der Kommission zur Reform der Kommunal Finanzen entwickelten Berechnungsmodells ermittelt. Durch den Wegfall des Betriebsausgabenabzugs bei der Körperschaft- und Einkommensteuer und den Entfall der pauschalen Anrechnung nach § 35 EStG kommt es zu Mehreinnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Die körperschaftsteuerpflichtigen Gewinne der Kapitalgesellschaften werden überschlägig aus der Höhe des berechtigten Körperschaftsteueraufkommens abgeleitet und mit 118,9 Mrd Euro ange-

nommen. Die Höhe des Eigenkapitals wird auf Basis der Ergebnisse der Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank ermittelt. Hochgerechnet beträgt die Gesamtbilanzsumme 2,8 Bill Euro.<sup>36)</sup> Bei einer Eigenkapitalquote von 22 vH im Jahr 2003 ergibt sich ein Eigenkapital von 601 Mrd Euro. Bei einem Verzinsungssatz von 6 % beträgt die ermäßigt zu besteuernde Kapitalverzinsung des bilanziellen Eigenkapitals dann 36,1 Mrd Euro, die bei Ausschüttung nicht weiter belastet wird. Die Ausschüttung des über die Kapitalverzinsung hinausgehenden Betrags wird mit 25 vH belastet. Das daraus resultierende Einkommensteueraufkommen hängt von Annahmen über das Ausschüttungsverhalten ab. Da eine vollständige Thesaurierung der über der Kapitalverzinsung liegenden Gewinne zwar in einzelnen Jahren, aber nicht auf Dauer unterstellt werden kann, wird hier von einer hälftigen Ausschüttung dieses Teils der Gewinne ausgegangen. Unter Berücksichtigung der Mindereinnahmen aus dem Wegfall des bisherigen Halbeinkünfteverfahrens führt dies zu den in der Tabelle 12 ausgewiesenen Mehreinnahmen.

Unterstellt man auch bei den Personenunternehmen (analog zu den Kapitalgesellschaften) eine Gewinnaufteilung in eine mit 25 vH ermäßigt zu besteuernde Kapitalverzinsung von einem Drittel der Gesamtgewinne und unterwirft die restlichen zwei Drittel dem T 2005, ergeben sich in diesem Bereich Steuerausfälle von etwa 9,2 Mrd Euro.

Die Aufkommenseffekte aus der proportionalen Besteuerung von Zinseinkommen mit 25 vH hängen vom durchschnittlichen Steuersatz auf Zinseinkommen im geltenden Recht ab. Vereinfachend wird angenommen, dass sich keine Mehr- oder Mindereinnahmen ergeben.

Tabelle 12

**Aufkommenseffekte der Dualen Einkommensteuer im Vergleich  
zum Rechtsstand 2005 in Deutschland**  
- volle Jahreswirkung -

| Maßnahme  | Mio Euro       |
|---|----------------|
| 1. Abschaffung/Anrechnung der Gewerbesteuer .....                                   | <b>-17 205</b> |
| 2. Absenkung des Körperschaftsteuersatzes auf 23,70 vH .....                        | <b>-1 630</b>  |
| 3. Besteuerung der Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften <sup>1)</sup> .....     | <b>5 953</b>   |
| 4. Besteuerung der Kapitalverzinsung bei Personenunternehmen mit ermäßigtem Satz .. | <b>-9 200</b>  |
| <b>Insgesamt</b> .....  | <b>-22 082</b> |

1) Unterstellt ist die hälftige Ausschüttung der die Kapitalverzinsung übersteigenden Gewinne.

Quelle: Eigene Schätzung auf Grundlage von Angaben des BMF

**112.** Die mit der Dualen Einkommensteuer verbundenen Steuerausfälle belaufen sich unter den gesetzten Annahmen bei der ersten vollen Jahreswirkung auf rund **22 Mrd Euro**. Dies gilt mit und ohne Berücksichtigung der angegebenen Ergänzungsmaßnahmen, da sich diese in etwa kompensieren. Wohl gemerkt: Dies sind die Mindereinnahmen, die sich isoliert aus dem Tarifverlauf und

<sup>36)</sup> Deutsche Bundesbank (2005), 33 ff. Für 2003 werden 2,045 Bill Euro ausgewiesen. Unter Berücksichtigung einer Erfassungsquote von etwa 75 vH ergibt sich bei Fortschreibung eine Bilanzsumme von rund 2,73 Bill Euro.

den Systemeigenschaften der Dualen Einkommensteuer **ohne Berücksichtigung von Gegenfinanzierungsmaßnahmen** durch Ausweitung der Bemessungsgrundlage ergeben. Nur diese Aufkommenseffekte liefern ein seriöses Bild über die zu erwartenden Mindereinnahmen.

**113.** Zu betonen ist, dass es sich um überschlägige, wenn auch plausible Berechnungen handelt. Kritisch ist unter anderem die Annahme über das Ausschüttungsverhalten; hier kann es in einzelnen Jahren zu Abweichungen nach oben oder unten kommen. Auch wurden einige Aufkommenseffekte vollständig vernachlässigt, weil die Datenlage keine zuverlässigen Aussagen ermöglicht. Dies gilt etwa für die aus einer konsequenten Veräußerungsgewinnbesteuerung – auch im Bereich Vermietung und Verpachtung – resultierenden Mehreinnahmen oder für Aufkommensverschiebungen zu Gunsten des deutschen Fiskus im Zusammenhang mit der Finanzierung von Inbound- und Outbound-Investitionen. Grundsätzlich denkbar ist, dass es durch Ausweitung der Eigenkapitalbasis zu einem höheren Anteil ermäßigt besteuert Gewinne und somit zu höheren Steuerausfällen kommen könnte. Davon ist jedoch nicht auszugehen, weil sich Verlagerungen von Vermögensgegenständen in das Betriebsvermögen in der Regel entweder nicht lohnen oder unterbunden werden.

### 3. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

**114.** Eine Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer soll über verbesserte steuerliche Standortbedingungen und die Gewährleistung von Entscheidungsneutralität zu mehr Investitionen sowie einem effizienteren Kapitaleinsatz und darüber zu mehr Beschäftigung und mehr Wachstum beitragen. Diese gesamtwirtschaftlichen Effekte wurden bislang vernachlässigt. Zwar legen die Berechnungen zu den Kapitalkosten und den effektiven Steuersätzen die Schlussfolgerung nahe, dass sich die Investitionsbedingungen am Standort Deutschland mit einer Dualen Einkommensteuer wesentlich verbessern würden; sie erlauben aber keine genaueren Aussagen über die Höhe der Investitionswirkungen und erst recht nicht über die Beschäftigungs- und Wachstumseffekte. Dazu sind gesamtwirtschaftliche Simulationsmodelle erforderlich, in denen die Investitions- und Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen, die Konsum- und Sparsentscheidungen der privaten Haushalte sowie die staatlichen Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen abgebildet werden und sich endogen an Änderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen anpassen.

**115. Dynamische numerische Gleichgewichtsmodelle** stellen die methodisch adäquaten Modelle dar, um die Auswirkungen einer Reform der Kapitaleinkommensbesteuerung auf zentrale gesamtwirtschaftliche Größen wie das Bruttoinlandsprodukt und seine Verwendungs- und Entstehungsseite zu ermitteln. Diese Effekte werden auf der Grundlage des am ifo-Institut, München, entwickelten dynamischen Gleichgewichtsmodells *ifoMOD* berechnet. Das Modell stellt die am weitesten fortgeschrittene Version dieser Modellklasse dar.

Im Unternehmensbereich unterscheidet das Modell zwischen Kapitalgesellschaften und Personenernternehmern, die der Körperschaftsteuer beziehungsweise der Einkommensteuer unterliegen. Investitionsentscheidungen werden aus der Maximierung der Marktwerte der Unternehmen bei Vorliegen von Anpassungskosten hergeleitet. Modelliert werden steuerlich beeinflusste endogene Finanzierungsentscheidungen und internationale Portfolioinvestitionen. Ein repräsentativer priva-

ter Haushalt trifft nutzenmaximierende Anlage-, Konsum- und Arbeitsangebotsentscheidungen über den Lebenszyklus. Der Staat erhebt Körperschaftsteuern, Einkommensteuern und Umsatzsteuern, mit denen Transfers finanziert werden. Das Modell wird durch Berücksichtigung von Marktgleichgewichtsbedingungen für nationale und internationale Transaktionen geschlossen. Unterstellt wird eine Wachstumsrate des Produktionspotentials von 1 vH.<sup>37)</sup> Die zur Kalibrierung des Ausgangsgleichgewichts erforderlichen Elastizitäten wurden der einschlägigen ökonomischen Literatur entnommen.<sup>38)</sup> Simuliert wird dann der Übergang von dem im Jahr 2004 geltenden Steuersystem zu der hier vorgeschlagenen Dualen Einkommensteuer. Im Hinblick auf die Gegenfinanzierung der mit der Reform einhergehenden Mindereinnahmen wird angenommen, dass der reguläre Umsatzsteuersatz um zwei Prozentpunkte erhöht wird und die restliche Finanzierung über den Abbau von Transfers erfolgt.

**116.** Auch wenn numerische Gleichgewichtsmodelle zwangsläufig hoch stilisiert sind, vermitteln sie doch einen Eindruck von den zu erwartenden Größenordnungen der Auswirkungen von Steuerreformen. Es zeigt sich, dass die Einführung der vorgeschlagenen Dualen Einkommensteuer langfristig positive Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt, den Kapitalstock, das Arbeitsangebot, die Bruttolöhne und die verfügbaren Einkommen, den inländischen Konsum und die Wohlfahrt hat (Tabelle 13). Gegenüber dem Referenzpfad ohne die Steuerreform würde das langfristige Bruttoinlandsprodukt um 4,7 vH höher ausfallen; das ist ein beträchtlicher Niveaueffekt. Der Kapitalstock würde durch Einführung der Dualen Einkommensteuer gar um 9,8 vH zunehmen, was eine erhebliche Ausdehnung der Investitionstätigkeit impliziert. Positiv entwickeln würden sich auch die private Konsumnachfrage, die Arbeitsnachfrage sowie die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt.

Tabelle 13

| <b>Langfristige Effekte eines Übergangs zur Dualen Einkommensteuer</b>                        |     |
|---|-----|
| Änderungen in vH gegenüber dem Referenzpfad ohne Steuerreform                                 |     |
| Bruttoinlandsprodukt  | 4,7 |
| Kapitalstock  | 9,8 |
| Arbeitsnachfrage  | 1,1 |
| Inländischer Konsum   | 2,3 |
| Wohlfahrtsgewinn  |     |
| - in vH des Lebenseinkommens  | 1,4 |
| - in vH des Bruttoinlandsprodukts   | 0,8 |
| Nachrichtlich:<br>Erhöhung des Umsatzsteuersatzes zur<br>Gegenfinanzierung um 2 Prozentpunkte |     |

<sup>37)</sup> Dies entspricht den Ergebnissen von aktuellen Schätzungen der Potentialwachstumsrate durch den Sachverständigenrat (JG 2005/06 Ziffer 122).

<sup>38)</sup> Eine ausführliche Beschreibung des Modells und der verwendeten Parameterwerte findet sich bei Radulescu (2005) oder Stimmelmayer (2006).

## Literatur zum Ersten Kapitel

- Chirinko, R.S. und von Kalckreuth, U. (2002) *Further Evidence on the Relationship between Firm Investment and Financial Status*, Deutsche Bundesbank Discussion Paper 28/02.
- Deutsche Bundesbank (2005) *Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse deutscher Unternehmen - eine Untersuchung auf neuer Datenbasis*, Monatsbericht Oktober, 33 - 71.
- Devereux, M.P. und Griffith, R. (1998) *Taxes and the Location of Production: Evidence from Panel of US Multinationals*, Journal of Public Economics, 68, 335 - 367.
- Fane, G. (1987) *Neutral Taxation under Uncertainty*, Journal of Public Economics, 33, 95 - 105.
- Gjems-Onstad, O. (2005) *Norway's Tax Reform 2004-2006*, IBFD Bulletin, 141 - 145.
- Harhoff, D. und Ramb, F. (2001) *Investment and Taxation in Germany - Evidence from Firm Level Panel Data*, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Investing Today for the World of Tomorrow. Studies on the Investment Process in Europe, Heidelberg, 47 - 73.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2005) *Eine neue Kapitalsteuer für Deutschland*, Wiesbaden.
- Osterloh, L. (2004) *Besteuerungsneutralität: ökonomische und verfassungsrechtliche Aspekte*, in: Osterloh, L., K. Schmidt und H. Weber (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung. Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin, 875 - 887.
- PwC/ZEW (2005) *International Taxation of Expatriates. Survey of 20 Tax and Social Security Regimes and Analysis of Effective Tax Burdens on International Assignments*, Frankfurt a.M.
- Radulescu, D. M. (2005) *Introducing a Dual Income Tax in Germany. Analyzing the Effects on Investment and Welfare with a Dynamic CGE Model*, Dissertation LMU München.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung *Jahresgutachten*, verschiedene Jahrgänge.
- Schreiber, U. (2005) *Duale Einkommensteuer und Besteuerung der Unternehmen*, in: Schneider, D., D. Rückle, H.-U. Küpper und F. W. Wagner (Hrsg.), Kritisches zu Rechnungslegung und Unternehmensbesteuerung. Festschrift zur Vollendung des 65. Lebensjahres von Theodor Siegel, Berlin, 569 - 590.
- Skatteutvalget (2003) *Forslag til endringer i skattesystemet*, NOU 2003:, Oslo.
- Sørensen, P. B. (2005) *Neutral Taxation of Shareholder Income*, International Tax and Public Finance, 12, 777 - 801.
- Stimmelmayer, M. (2006) *Simulating Capital Income Tax Reforms Using ifoMOD*, Dissertation LMU München.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2004) *Flat Tax oder Duale Einkommensteuer? Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung*, BMF-Schriftenreihe, 78.