

The avoidance of taxes is the only intellectual pursuit that carries any reward.

(John Maynard Keynes)

1 Die Dual Income Tax (DIT) – eine Einführung¹

Kaum ein wirtschaftspolitisches Feld ist von so ausdauernder Aktualität wie die Diskussion um das richtige System, die richtige Höhe und die richtige Zusammensetzung der Besteuerung.

Im Zuge der aktuellen Debatte über die Reform der Unternehmensbesteuerung gelangte das vom Sachverständigenrat 2003 in seinem Gutachten² empfohlene Konzept der Dualen Einkommensteuer (DIT) zu neuer Popularität und ist mittelfristig für die Einführung in Deutschland vorgesehen. Auch Japan prüft eine baldige Implementierung³.

Dieses in Skandinavien bereits seit Ende der Achtzigerjahre vorherrschende System sieht vor, dass Einkommen in zwei grobe Blöcke (Arbeits- bzw. Kapitaleinkommen) aufgeteilt werden, von denen das Arbeitseinkommen einem (direkt) progressiven, das Kapitaleinkommen einem proportionalen Steuertarif unterworfen wird⁴, was für Deutschland eine Aufgabe des synthetischen Einkommensbegriffs mit (de iure) einheitlichem Steuersatz auf alle Einkunftsarten bedeuten würde. Dabei gehören zur Arbeitseinkommenskomponente neben den Einkünften aus unselbständiger Tätigkeit auch ein Teil der Einkünfte aus selbständiger Arbeit, die in einen Kapital- und einen Arbeitsanteil aufgesplittet werden. Für die Kapitaleinkommen gilt idealiter derselbe Steuersatz für alle Arten von Einkünften und ist in der Höhe identisch mit dem Körperschaftsteuersatz; weiterhin sollten Dividenden nach einmaliger Belastung mit der Körperschaftsteuer auf Ebene der Anteilseigner steuerfrei bleiben bzw. dem Vollarrechnungsverfahren unterliegen.

Neu -insbesondere im Verhältnis zum derzeitigen deutschen Rechtsstand der §§ 22 ff. EStG- wäre vor allem auch die konsequente Besteuerung von

1 Ich danke Udo Ebert und Tobias Menz für einige hilfreiche Kommentare.

2 SVR (2003), Tz. 57 ff.

3 Morinobu (2004)

4 Ausführlicher beschreibt dies bspw. Cnossen (1999).

Veräußerungsgewinnen. Weiterhin wäre eine Verlustverrechnung ausschließlich innerhalb der jeweiligen Einkommensart zulässig.

Die Ausgestaltung der DIT ist in den einzelnen skandinavischen Staaten durchaus unterschiedlich, wie aus Abb. 1 ersichtlich ist; während die Kapitalsteuersätze in Dänemark bereits seit 1993 wieder progressiv gestaltet sind, herrschen in Finnland und Norwegen nach wie vor relativ reine Varianten der DIT vor.

	<i>DK</i>	<i>S</i>	<i>FIN</i>	<i>N</i>	<i>BRD 2005</i>	<i>SVR 2003</i>
Arbeits- einkommen	38-59	31- 56	30-53	26-45	15-45	15- 35
Zinsen	28-43	30	29	28	15-45	30
Dividenden	28-43	30	29	28	7,5-22,5	30
Körper- schaften	30	28	29	28	25 ⁵	30
Veräußerung sgewinne	28-43	30	29	28	15-45	30
Dividenden- besteuerung ⁶	DB	DB	VA	VA	HE	FS

Abb. 1: Steuersätze in % in DIT-Ländern (Rechtsstand 2004), der BRD sowie dem Vorschlag des Sachverständigenrates

Die Steuersätze nach der Vorstellung des Sachverständigenrates bewegen sich somit in der Nähe der skandinavischen und auch sonst dienen die nordischen Erfahrungen den hiesigen Befürwortern als Diskussionsgrundlage. Inwieweit aber sind diese im Einzelnen gerechtfertigt?

Der vorliegende Artikel versucht, dieser Frage nachzugehen. Dazu werden im zweiten Teil die am häufigsten zur Bewertung der DIT herangezogenen Neutralitätskonzepte vorgestellt und einer kurzen Prüfung unterzogen, sowohl was die betriebswirtschaftliche als auch was

⁵ ohne Gewerbesteuer

⁶ FS: Freistellung; VA: Vollanrechnung; HE: Halbeinkünfteverfahren; DB: volle Doppelbesteuerung („Klassisches System“)

die volkswirtschaftliche Perspektive betrifft. Der sich anschließende dritte Teil befasst sich dann mit den Argumenten internationaler Steuerwettbewerb sowie den Verteilungsaspekten einer Dualen Einkommensbesteuerung. Diese werden ebenfalls einer kritischen Würdigung unterzogen, woran sich schließlich im vierten Teil ein kurzes Fazit anschließt.

2 Neutralitätskonzepte aus einzelwirtschaftlicher Sicht

2.1 Betriebswirtschaftliche Neutralität

Ein wichtiger Prüfstein zur Optimalität der Besteuerung und damit ein Gesichtspunkt, der in den Augen der Befürworter für die Einführung der DIT spricht, ist ihre Neutralität -zumindest aber die Annäherung an ebendiese- hinsichtlich der Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformentscheidungen⁷.

Finanzierungsneutralität bedeutet, dass alle Finanzierungsarten gleich hohe Kapitalkosten nach sich ziehen müssen. Dies ist dann der Fall, wenn Folgendes gilt:

- A) Der Steuersatz auf Veräußerungsgewinne ist genauso hoch wie der Steuersatz auf Dividenden.
- B) Der Kürzungsfaktor für Zinsen entspricht dem Produkt der Kürzungsfaktoren für Körperschaften und Dividenden bzw. Veräußerungsgewinnen⁸.

Dies kann am Beispiel Norwegens verdeutlicht werden (denn nur hier ist diese Neutralität theoretisch gegeben):

Eine Investitionsausgabe einer Kapitalgesellschaft kann durch Fremd-, Eigen- oder Selbstfinanzierung⁹ aufgebracht werden, wobei jeweils 100 an Zinsen bzw. Dividenden anfallen. Wird Fremdfinanzierung gewählt, fallen auf Ebene der Körperschaft keine Steuern an, der Fremdkapitalgeber jedoch muss diese mit dem Zinssteuersatz von 28% besteuern, erhält somit netto 72. Bei der Eigenfinanzierung fallen auf Ebene der Gesellschaft 28% Körperschaftsteuer an, auf Ebene des Gesellschafters ebenfalls 28% Dividendensteuer (auf 100), allerdings wird

⁷ So bspw. Spengel/Wiegard (2004), 17

⁸ Das heißt: $1 - t_{\text{Zinsen}} = (1 - t_{\text{KSt}})(1 - t_{\text{Dividenden}}) = (1 - t_{\text{KSt}})(1 - t_{\text{Veräußerungsgewinne}})$

⁹ Andere Finanzierungsmöglichkeiten bleiben der Übersichtlichkeit halber ausgespart.

dort die Körperschaftsteuerzahlung angerechnet, so dass er im Endeffekt ebenfalls 72 erhält. Wird im Zuge einer Selbstfinanzierung Gewinn in Höhe von 100 thesauriert und führt dies zu einer Wertsteigerung der Anteile des Eigners von 100, so fallen auf Ebene der Gesellschaft wiederum 28% Körperschaftsteuer an. Verkauft der Finanzier die im Wert gestiegenen Anteile später, so muss er auf den Veräußerungsgewinn von 100 ebenfalls 28% Veräußerungsgewinnsteuer zahlen. Allerdings schreiben die norwegischen Finanzbehörden den Teil des Veräußerungsgewinns gut, der durch bereits versteuerten Unternehmensgewinn entstanden ist, so dass effektiv keine Steuerzahlung anfällt und sich wiederum eine Nettozahlung von 72 ergibt.

Die Erfahrungen der skandinavischen Staaten weisen tatsächlich -zumindest oberflächlich- darauf hin, dass sich die Finanzierungszusammensetzung zugunsten der (vor der Einführung der DIT verhältnismäßig wenig genutzten) Eigenfinanzierung verschoben hat¹⁰. Dies kann allerdings nur bedingt auf deutsche Verhältnisse übertragen werden.

Zum einen ist die steuerliche Diskriminierung von Dividenden in Deutschland weniger stark ausgeprägt, als sie es unter dem alten Steuersystem in Skandinavien war. Während dort kaum oder keine Steuern auf Zinsen erhoben wurden, unterfielen die Dividenden sowohl auf Gesellschafts- als auch auf Anteilseignerebene der vollen Besteuerung, während in Deutschland sowohl Zinsen besteuert als auch Dividenden auf Anteilseignerebene nur hälftig (bis 2001 gar nicht) besteuert werden.

Zum anderen ist vollkommen unklar, inwieweit die theoretische Gleichstellung der Finanzierungsalternativen überhaupt einen Einfluss auf das Verhalten der Gesellschaften hat, in denen in der Regel Eigentum und operative Geschäftsführung getrennt sind, genauer: Es ist unsicher, ob das Management einer großen Kapitalgesellschaft die steuerliche Behandlung von Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinnen auf Anteilseignerebene in ihr Entscheidungskalkül einbezieht. Und selbst

¹⁰ Löfqvist (2001)

wenn dies so wäre, bliebe die Frage ungeklärt, ob es nicht je nach Beschaffenheit der Eignerstruktur, Alter, Marktsituation und exogener Präferenz der Gesellschaft einen latenten Bias zugunsten einer bestimmten marginalen Finanzierungsart gäbe¹¹, der von der steuerlichen Behandlung völlig unberührt wäre.

Die Einführung der dualen Einkommensbesteuerung würde somit sicherlich die Finanzierungsalternativen weniger asymmetrisch behandeln als das derzeitige Steuersystem, allerdings ist eine vollkommene Neutralität nicht zu erwarten, gerade wenn -wie der SVR empfiehlt- Veräußerungsgewinne voll besteuert werden, ganz gleich auf welche Ursache sie zurückzuführen sind.

Ein ebenso gern vorgebrachtes Argument, die Investitionsneutralität der Besteuerung würde durch die Einführung der DIT gestärkt, ist bestenfalls dürftig; Investitionsneutralität besagt nichts weiter, als dass die effektiven Grenzsteuersätze (z.B. nach dem Devereux-Griffith-Ansatz) auf verschiedene Investitionsalternativen (Maschinen, Finanzanlagen, immaterielle Wirtschaftsgüter usw.) nicht von den nominalen abweichen dürfen. Das ist wiederum abhängig von steuerrechtlichen Bilanzierungsvorschriften, vor allem über Abschreibungs- und Periodisierungsregeln.

Zutreffend ist, dass sich die Gleichbehandlung von Investitionsgütern mit Einführung der DIT in ganz Skandinavien verbessert hat. Dies ist allerdings den stärker an der ökonomischen Lebensdauer orientierten Abschreibungsregeln und der Abschaffung steuerbegünstigter Rückstellungsbildung für bestimmte Vermögensgegenstände¹² geschuldet als der Bildung von zwei unterschiedlich besteuerten Einkommenskategorien.

Was die Wahl der Rechtsform angeht, so gewährleistet die Duale Einkommensbesteuerung deren Neutralität nur bedingt. Theoretisch besteht für (Mit-)Eigentümer von Personengesellschaften ein Anreiz, ihr

11 Vgl. dazu die „Old view“ vs. „New view“ vs. „Optimistic view“-Debatte, z.B. in Löfqvist (2001), 103 f.

12 Insbesondere in Schweden und Finnland, siehe Agell et al. (1998), 98 f.

Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft zu führen, da die Belastung mit Körperschaftsteuer in der Regel geringer ist als die mit Einkommensteuer (und hier meistens mit dem Höchstsatz). Die Regelungen der DIT sehen nun aber vor, das Einkommen aus Unternehmertätigkeit (sowohl in kleinen Kapitalgesellschaften mit überschaubarem Anteilseignerkreis als auch in Personengesellschaften und Einzelunternehmen) aufgeteilt werden in einen Teil, der als fiktiver Rückfluss des eingesetzten Kapitals gilt und als Kapitaleinkommen versteuert wird sowie einen Teil, der eine Art Unternehmerlohn darstellt und als Arbeitseinkommen gilt.

In Dänemark und Schweden geschieht dieses erst dann, wenn der Gewinn aus dem Unternehmen entnommen wird, bis dahin unterliegt er lediglich dem Kapitalsteuer- und damit dem Körperschaftsteuersatz (so genanntes „Schranken-Modell“). Finnland und Norwegen dagegen splitten den Gewinn, sobald er entsteht („Quellen-Modell“), so dass in diesen beiden Staaten von vornherein nicht von einer Neutralität gesprochen werden kann: Die Unternehmereinkünfte werden (je nach persönlichem Steuersatz) in Personengesellschaften und Einzelunternehmen entweder niedriger, meistens jedoch höher besteuert als diejenigen aus großen Kapitalgesellschaften.

Aber auch innerhalb des „Schranken-Modells“ ist eine völlige Neutralität bestenfalls zufällig gegeben: Zwar ist eine vollkommene Substituierbarkeit zwischen den Rechtsformen nicht möglich, weil das Splitting sowohl für Personen- als auch für kleine Kapitalgesellschaften gilt. Allerdings zeigen die Erfahrungen in Norwegen, das versucht, die kleinen Kapitalgesellschaften mit aktiven Anteilseigner möglichst genau abzugrenzen, dass Umgehungshandlungen Tür und Tor geöffnet werden, indem Unternehmer versuchen, ihre Beteiligungen so zu gestalten, dass sie in den Genuss der Behandlung einer großen Kapitalgesellschaft kommen und sich nicht dem Splitting unterwerfen müssen. Andererseits zeigt das Gegenbeispiel Finnland, das diese Zuordnung einzig nach dem Kriterium der Börsennotiertheit vornimmt, dass eine eindeutige, aber

sehr pauschale Regelung möglicherweise in vielen Einzelfällen ungerecht ist.

Generell muss, solange Körperschaft- und persönlicher Einkommensteuersatz unterschiedlich hoch sind, immer die verfahrenstheoretische Frage beantwortet werden, welche Abgrenzungsmerkmale zwischen reinen Kapitaleinkünften (wie sie Gewinne großer Aktiengesellschaften darstellen) und aufzuteilenden Einkünften kleiner Betriebe mit einem oder wenigen Anteilseignern verwendet werden sollen. Die nordischen Staaten, die diesem Problem in unterschiedlicher Weise begegnet sind, haben die Rechtsformneutralität nur bedingt verwirklicht, wenn auch zumindest befriedigender als im deutschen System des synthetischen Einkommensbegriffs.

2.2 Allokative Aspekte

Auch in allokationstheoretischer Hinsicht werden der Dualen Einkommensteuer mehrere positive Eigenschaften zugeschrieben.

Jede nicht-zins- oder -sparbereinigte Einkommensteuer verzerrt die Entscheidung eines Haushaltes zwischen Konsum und Ersparnis, da sie in das Zinsgefüge eingreift und Sparen relativ gesehen unattraktiver macht. Auch wenn die DIT diese Verzerrung nicht vollständig beseitigt, so mildert sie sie doch wenigstens ab. Es war erklärtes Ziel in den skandinavischen Staaten, mit Einführung der DIT auch die für zu gering befundene volkswirtschaftliche Ersparnis zu erhöhen¹³, was rückblickend betrachtet als nicht gelungen bezeichnet werden kann: Die gesamtwirtschaftliche Sparquote hat sich nach Einführung der DIT zwar ein wenig erhöht, sinkt jedoch seit der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre in allen skandinavischen Staaten wieder ab und bewegt sich nach wie vor auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Dies kann möglicherweise auch auf das veränderte Konsum- und Sparverhalten zurückzuführen sein, dass in allen OECD-Staaten zu beobachten ist. Viel bedeutsamer (für die deutsche Debatte allerdings wohl irrelevant) ist die Tatsache, dass sich die Zusammensetzung der Ersparnisse in Skandinavien verändert hat,

¹³ Agell et al. (1998), 39

und zwar von den traditionell vorherrschenden Anlagen in Immobilien hin zum Altersvorsorgesparen.

Gewichtiger als Argument für die Einführung der DIT ist wohl der Einwand, die traditionelle synthetische Einkommensteuer bevorzuge Humankapitalinvestitionen gegenüber Sach- und Finanzinvestitionen, was sich aus der Tatsache ergibt, dass letztere nicht von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können, sondern aus versteuertem Einkommen geleistet werden müssen, während der Aufwand für Humankapitalinvestitionen (zum Beispiel in Form von entgangenen Löhnen in der Gegenwart im Tausch gegen zukünftiges höheres Einkommen) sofort die Bemessungsgrundlage mindert und damit eine Art Cash-Flow-Behandlung erfährt; wenn man also Nicht-Diskriminierung irgendeiner dieser privaten Investitionsentscheidungen anstrebt (und keine proportionale, reine Konsumsteuer befürwortet, bspw. aus verteilungspolitischen Gründen), ist eine proportionale Steuer auf Kapitaleinkünfte sowie eine progressive Steuer auf Arbeitseinkünfte wohlfahrtsoptimal¹⁴- und genau das ist ja das Prinzip der DIT. Allerdings muss dieses Argument als ein rein theoretisches (nichtsdestoweniger gewichtiges) betrachtet werden, da sich bspw. die Studierendenzahlen in sämtlichen skandinavischen Staaten innerhalb der vergangenen 15 Jahre trotz Einführung der DIT konstant erhöht haben. Die Einführung der Dualen Einkommensteuer hätte eher das umgekehrte Resultat erwarten lassen.

In der Debatte um eine Einführung in Deutschland taucht dieses Argument allerdings überhaupt nicht auf, was angesichts der Bestrebungen, Studierende stärker zur Finanzierung ihrer Ausbildung durch die Erhebung von Gebühren heranzuziehen, überrascht.

Eine generell häufig mit Reformentwürfen auf steuerlichem Gebiet verbundene Forderung betrifft das Steuerrecht an sich: die Steuervereinfachung. Diese fand sich sowohl in der Debatte der nordischen Länder wieder wie auch in der aktuellen deutschen¹⁵.

14 Nielsen/Sørensen (1997)

15 Spengel/Wiegard (2004), 18

Die Komplexität, die gerade bezogen auf das deutsche Steuersystem wohl kaum bestritten wird, kann auf verschiedene Weise ausgedrückt werden; zum einen erhöht ein schwer zu durchschauendes System von Gesetzen und Verordnungen die Kosten der Steuererhebung. Steuerbehörden und Steuerpflichtige sind dazu gezwungen, hohen Arbeits- und Ressourcenaufwand für die korrekte Abwicklung von Steuererklärung und -zahlung zu betreiben, was -einzel- wie gesamtwirtschaftlich gesehen- im Verhältnis zum Ertrag (dem Steueraufkommen) relativ ineffizient ist. Ausfluss dieser Sichtweise ist die Forderung nach leicht zu durchschauenden Gesetzen¹⁶. Diese bergen allerdings die Gefahr von verschärften Abgrenzungsproblemen in sich, die im hergebrachten Steuerrecht durch detailreiche Anwendungsvorschriften und jahrzehntelange Auslegungspraxis der Finanzgerichte gelöst wurden, so dass man davon ausgehen kann, dass ein einfaches (im Sinne von: vereinfachendes) Steuerrecht zur Reduzierung der Erhebungskosten nicht ausreicht.

Aus diesen Überlegungen heraus sollte allerdings deutlich werden, dass die DIT an und für sich nicht notwendigerweise eine Vereinfachung bringen muss; diese hinge einzig und allein von der Bereitschaft des Gesetzgebers ab, weniger Ausnahmen und Sonderregelungen zuzulassen. Dieses wiederum könnte aber zu einem erheblichen Teil zu Lasten der horizontalen Gleichmäßigkeit des Steuersystems gehen, da die meisten Steuersubventionen (zumindest im Einkommensteuerrecht) nicht das Ergebnis ungerechtfertigter Bevorzugungen sind, sondern Ausdruck eines sozialpolitisch gewollten Nachteilsausgleichs¹⁷. Gerade die Erfahrung von Schweden und Dänemark hat gezeigt, dass die Einführung der DIT gerade nicht dazu genutzt wurde, Ausnahmetatbestände in substantiellem Maß zu reduzieren.

Fasst man unter die Kosten der Komplexität auch die Arbitragekosten eines Steuersystems, die dieses durch seine Gestaltungsmöglichkeiten (also seine Nicht-Neutralität) verursacht, so ergibt sich logischerweise, dass ein gutes Steuersystem die unter Abschnitt 2.1 aufgeführten

¹⁶ Dies ist eine Nachfrage, die bspw. durch den Vorschlag zum Entwurf eines Steuergesetzbuches von Paul Kirchhof, der mit 23 Paragraphen (im Vergleich zu 235 im aktuellen EStG und KStG) auskommt, oder den „Bierdeckel-Ansatz“ des ehemaligen Fraktionsvorsitzenden der CDU, Friedrich Merz, befriedigt wird.

¹⁷ Bspw. die Abziehbarkeit von Sonderausgaben von der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer

Neutralitäten erfüllen muss, was für die DIT (immer im Vergleich mit der synthetischen Einkommensteuer) nicht notwendigerweise gilt.

Es scheint also wenig hilfreich, die Reduzierung von Komplexität im Steuerrecht als Argument zur Einführung einer Schedulensteuer anzuführen; diese hat sicher viel mit der Einkommensabgrenzung, der Abgrenzung zwischen privaten und beruflich veranlassten Aufwendungen und anderen Qualifikationskonflikten zu tun, nicht aber mit der Aufteilung des Einkommens in Kapital- und Arbeitseinkünfte.

Eine wichtige Rolle in der Beratung der Wirtschaftspolitik kommt den theoretischen Simulationen zu; diese sagten für die skandinavischen Staaten bspw. ein höheres Investitionsvolumen, stärkere Eigenfinanzierung, marktnähere Immobilienpreise und höhere Steuereinnahmen voraus, was -bis auf den ersten Gesichtspunkt- auch eintraf.

Für Deutschland untersuchen Radulescu/Stimmelmayr (2004) in einem dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell die Auswirkungen einer Einführung der DIT nach den Vorschlägen des Sachverständigenrats und kommen zu dem Ergebnis, dass die gesamtwirtschaftlichen Investitionen insgesamt um bis zu 3,6%, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt um bis zu 0,2 % des BIP ansteigen könnten. Dabei werden zwar für die dafür nötigen Elastizitätswerte¹⁸ plausible Ergebnisse aus älteren Studien benutzt, jedoch unterstellt, dass keine Steuer auf Veräußerungsgewinne erhoben wird. Das ist nicht nur verteilungspolitisch fragwürdig, sondern auch unsystematisch: Das Ziel der Dualen Einkommensteuer ist ja gerade, Kapitaleinkommen zwar geringer als Arbeitseinkommen, aber doch genau einmal zu besteuern, was durch den Verzicht auf die Versteuerung von Veräußerungsgewinnen durchbrochen würde; ein solches Steuermodell wäre dann nicht viel mehr als ein synthetisches Steuersystem mit einer niedrigen Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte.

Interessanterweise berechnen Radulescu und Stimmelmayr in einem alternativen Szenarium auch den eigentlichen DIT-Fall mit einer Steuer

¹⁸ Unter anderem Kapitalnachfrage-, intertemporale Substitutions- und Arbeitsangebotselastizität, siehe Radulescu/Stimmelmayr (2004), 20 f.

auf Veräußerungsgewinne – mit dem überraschenden Ergebnis, dass der Gesamteffekt auf Investitionen, Kapitalstock, BIP und Wohlfahrt nun negativ wird. Es ist also zu vermuten, dass -wenn man die Duale Einkommensteuer nach Lesart des SVR einführen würde- der Gesamteffekt auf die Kapitalbildung -entgegen der allgemein vertretenen Auffassung- nicht oder nur insignifikant positiv ist.

Eine weitere Einschränkung der Simulation, die auf ein grundsätzliches Problem der Unternehmensbesteuerung im EU-Raum hinweist, ist, dass die Autoren ein Vollarrechnungsverfahren (also eine volle Anrechnung gezahlter Körperschaftsteuer auf die persönliche Steuerschuld der Anteilseigner) für Dividenden voraussetzen. Der Sachverständigenrat verwirft in seinem Vorschlag dieses Verfahren aus gutem Grund zugunsten einer Freistellung¹⁹: Zwar sichert die Vollarrechnung im Prinzip die Einmalbelastung mit inländischer Steuer, sie ist allerdings -darauf deuten bevorstehende und ergangene Urteile des EuGH²⁰ hin- nicht mit dem EG-Vertrag, insbesondere mit der Kapitalverkehrsfreiheit, vereinbar, weshalb Finnland sein Vollarrechnungssystem in nächster Zukunft aufgeben wird. Insofern käme bei Einführung der vollständigen DIT in Deutschland nur eine Dividendenfreistellung auf Anteilseignerebene in Frage.

3 Internationaler Steuerwettbewerb und Verteilungsfragen

3.1 Wettbewerb als „race to the bottom“?

Das vermutlich gewichtigste (und sowohl für die Sachverständigen als auch für die Politik) treibendste Argument jedoch verbirgt sich hinter der etwas plakativen Behauptung, Deutschland müsse sein Steuersystem, vor allem aber seine Steuersatzhöhe, zumindest dem EU-weiten, eher aber dem internationalen Vergleich stellen.

Dahinter verbirgt sich die ökonomische Erkenntnis, dass jede Form von Steuern auf Kapitaleinkommen die intertemporale Effizienz (also die Gleichheit von Grenzrate der Substitution und Grenzrate der Transformation) verletzt (da sie entweder den Nettozins senkt oder den

¹⁹ SVR (2003), Tz. 59

²⁰ Vgl. Urteil vom 7. September 2004 in der Rechtssache C-319/02

Bruttozins erhöht) und damit in das optimale Produktions- und Konsumgefüge eingreift²¹. Eine offene Volkswirtschaft, die sich dem internationalen Kapitalverkehr ausgesetzt sieht, muss ihre Steuersätze auf Kapitaleinkommen damit konsequenterweise ganz abschaffen (insofern wäre die Einführung der DIT nicht optimal, sondern eher ein Schritt zu einer Optimalitätsannäherung). In diesem Zusammenhang wird auch gern auf die Ramsey-Regel zurückgegriffen: Je mobiler ein Faktor ist, desto geringer sollte er besteuert werden, und der flüchtigste Faktor ist in diesem Zusammenhang das Kapital. Ein Blick auf die Entwicklung der Körperschaftsteuersätze in einigen OECD-Ländern macht deutlich, dass in den westlichen Industriestaaten über die vergangenen 20 Jahre tatsächlich eine deutliche Reduzierung der nominalen Steuerlast stattgefunden hat (Abb. 2).

Finnland hat als einziges Land den Körperschaftsteuersatz in den Neunzigerjahren erhöht, um zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Insofern scheint die Forderung, Deutschland müsse allein schon aus industriestandortpolitischen Erwägungen die Steuersätze absenken, nicht abwegig.

In der obigen Argumentation sind allerdings mehrere Einschränkungen zu machen.

Zum einen ist die Ramsey-Regel (auch „Inverse Elastizitäten“-Regel) ein Kriterium zur Beurteilung indirekter Steuern, also Verbrauchssteuern, und somit auf eine dezidiert auf die Reform direkter Steuern gerichtete Reform nur begrenzt anwendbar.

21 Homburg (1999), 2 ff.

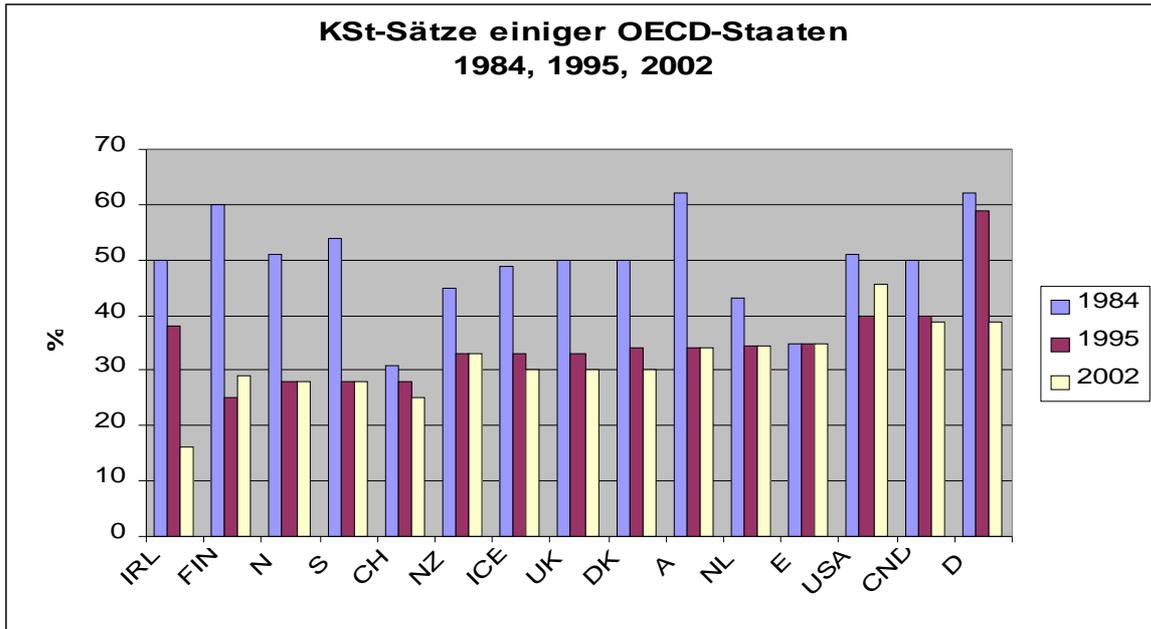


Abb. 2: KSt-Sätze mehrerer OECD-Staaten, Quelle: OECD-Revenue Statistics, 1965-2003

Zudem scheint zwar empirisch gesichert (und auch plausibel), dass Kapital sehr viel mobiler ist als bspw. Arbeit, aber es ist kaum von einer -wie oft behauptet- unendlichen, sondern eher moderaten Mobilität auszugehen²². Eine weithin anerkannte Schätzung für die Steuerelastizität von Inbound-Investitionen (also die Reagibilität von ausländischen Direktinvestitionen auf die die Steuersatzänderungen im Zielland) ist -0.6 ²³, was eine auf eher mittlere Mobilität von Direktinvestitionen hindeutet. Einzig reine Finanzinvestitionen sind nach herrschender Auffassung (auf Grund ihrer Undinglichkeit) international sehr mobil.

Außerdem gelten die Überlegungen zur Produktions- und Konsumeffizienz, wie oben angesprochen, nur für die nationale Betrachtung. Erweitert man diese Betrachtung auf eine internationale Ebene, nimmt man also an, dass die Weltgemeinschaft (oder realistischer: die relevanten industrialisierten Länder) eine gemeinsame Maximierung des Weltwohlstandes anstrebt, Steuersätze also kooperativ festgesetzt werden, kann man leicht ableiten, dass zwar die Sätze der

²² Gordon/Bovenberg (1996) zeigen, dass ein erhöhtes Sparaufkommen fast in gleichem Maße zu erhöhten Investitionen in einem Land führt, was der Annahme vollkommener internationaler Kapitalmobilität widerspricht.

²³ Eijffinger/Wagner (2002), 2

Quellensteuern (und eben das sind ja Kapitalsteuern in der Regel) optimalerweise gleich hoch sein sollten, aber keineswegs gleich Null. Dieses Resultat würde eher für eine kooperativ abgestimmte Steuerharmonisierung sprechen (wie sie in Ansätzen in der EU diskutiert wird), nicht aber für einen Wettbewerb. Gleichzeitig könnten die Wohnsitzsteuern (also im Falle der DIT die Steuer auf die Arbeitseinkommen) ohne Wohlfahrtsverluste progressiv gestaltet werden -und damit auch als variables Element für den internationalen Steuerwettbewerb verbleiben.

3.2 Überlegungen zu Verteilungsimplicationen der DIT

Neben den systemimmanenten Schwierigkeiten in der Ausführung der DIT (z.B. der Frage, wie und nach welchem Schlüssel Unternehmereinkünfte sachgerecht aufgeteilt werden sollten) könnten vor allem distributive Überlegungen gegen deren Einführung ins Feld geführt werden.

Formaljuristisch betrachtet könnte die Duale Einkommensteuer gegen das steuerrechtliche Prinzip der Besteuerung nach der horizontalen Gleichmäßigkeit²⁴ verstoßen, da gleich hohe Einkommen offensichtlich ungleich besteuert werden (in diesem Fall Kapital- bzw. Arbeitseinkommen). Wenn man allerdings eine mehrperiodische Betrachtungsweise anlegt, zeigt sich, dass man die DIT möglicherweise doch auch mit diesem Prinzip versöhnen kann, da sie ja, wie weiter oben gezeigt, die bestehende Ungleichbehandlung der synthetischen Einkommensteuer (bspw. hinsichtlich Finanz- und Humanvermögen) zumindest mildert und damit möglicherweise eher für eine gleich hohe Besteuerung gleicher Sachverhalte sorgt.

Weiterhin sind Kapitaleinkommen in der Regel in besonderer Weise der Entwertung durch Inflation ausgesetzt, so dass es gerechtfertigt sein kann, auf dieser Grundlage einen niedrigeren Steuersatz vorzusehen²⁵.

Und letztlich kann auch im bestehenden Steuersystem, das formal dem Prinzip der globalen Einkommensteuer folgt, nicht von vollständiger Gleichbehandlung der Einkünfte gesprochen werden. Schon die Tatsache, dass deren Ermittlung unterschiedlichen Prinzipien folgt

²⁴ Dies findet sich schon bei v.Justi und A. Smith, siehe Mann (1937), 144 ff.

²⁵ Diese Sichtweise vertritt mittlerweile auch das BVG.

(Vermögensvergleich bzw. Kassenrechnung), führt zu einer latenten steuerlichen Ungleichbehandlung²⁶.

Letztlich bleibt der Einwand, ein Steuersystem, das einseitig die Kapitaleinkommen entlaste, die vornehmlich Wohlhabenden zufließen, würde die (Netto-)Einkommensverteilung negativ beeinflussen.

Was die Entwicklung in den skandinavischen Staaten angeht, kann dies nicht völlig von der Hand gewiesen werden; nimmt man den Gini-Koeffizienten zum Indikator, so ist die Ungleichheit der Nettoeinkommen in allen vier Ländern (bis auf Schweden, das aber zeitgleich hohe Transfers für Familien mit geringem Einkommen einführt) in den letzten 15 Jahren gestiegen. Allerdings folgt sie damit einem allgemeinen Trend der OECD-Staaten, und es kann darüber hinaus nicht ausgeschlossen werden, dass die zunehmende Ungleichheit auf die größere Relevanz von Kapitaleinkommen während der boomenden New Economy-Jahre zurückzuführen ist, die objektiv nicht mit der Einführung der DIT zusammenhängt.

Was die erwarteten Effekte auf die Einkommensverteilung in Deutschland angeht, ist man wieder auf Simulationen angewiesen, deren jüngste und umfangreichste wohl die des DIW ist²⁷. Bach et al. werten darin unter Verwendung des Sozioökonomischen Panels und von Stichproben aus der Einkommens- und Steuerstatistik Aufkommens- und Verteilungswirkungen verschiedener aktueller Steuerreformkonzepte aus und kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer DIT nach den Vorschlägen des SVR insgesamt nahezu aufkommensneutral wäre. Allerdings werden insbesondere Arbeitnehmer und Beamte in den unteren Einkommensklassen stärker (bis zu 0,8% ihrer bisherigen Steuerzahlung), insbesondere Selbständige in den oberen Einkommensklassen weniger (bis zu -7,6%) zur Steuerzahlung herangezogen. Analog ist die Entwicklung der Steuerzahlung der Nichterwerbstätigen. Der Gini-Koeffizient erhöht sich durch die Reform

²⁶ Wagner (2000), 432 f.

²⁷ Bach et al. (2004)

um ca. 1%-Punkt, so dass durch die Einführung der DIT insgesamt ungleichheitsverstärkende Impulse ausgehen könnten.

4 Einige Schlussfolgerungen

Aus den bisherigen Ausführungen sollte zumindest deutlich geworden sein, dass die vom SVR und auch vom Wirtschaftsministerium favorisierte Duale Einkommensteuer die wirtschaftlichen Probleme Deutschlands nicht lösen kann, nicht einmal die steuerlichen; die Argumente, die für eine Einführung dieses neuen Steuersystems -immer gesetzt dem Fall, es gibt keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen- sind sorgfältig auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen, ob sie zur praktischen Bewertung der Nützlichkeit eines Systemwechsels ausreichend sind.

Theoretische Konzepte wie Entscheidungsneutralität und Transparenz mögen als Desiderate leidlich gute Benchmarks zur Identifizierung eines idealen Steuersystems sein; abgesehen davon, dass die konkrete Ausgestaltung in den als vorbildhaft dargestellten skandinavischen Staaten im Zweifelsfall immer politischen oder distributiven Überlegungen folgte, nicht allokativen, ist auch durch die Einführung des dualen Steuertarifs nicht jede Ungleichbehandlung verschwunden (siehe Investitions- bzw. Finanzierungsneutralität), auch wenn dies bei den Befürwortern gelegentlich so dargestellt wird.

Auch die gern vorgebrachte Begründung, optimal sei bei international mobilem Kapital ein Kapitalsteuersatz von Null, weshalb die Körperschaft- bzw. Zins- und Dividendensteuersätze zwangsläufig gesenkt werden müssten, ist, wie gezeigt, mit Vorsicht zu genießen. Sicherlich ist eine abgestimmte Harmonisierung der Steuersätze -hinsichtlich der Kooperationsverweigerung mancher Staaten wie der Schweiz oder Liechtenstein²⁸- schwierig, nichtsdestoweniger eröffnet sie eine viel versprechendere Perspektive als das resignative Einreihen in den Steuersenkungswettlauf – und sie zeigt, dass die Optimalität -im Sinne Wohlfahrtsmaximierung- einer Nicht-Besteuerung von Kapitaleinkommen nicht ohne weiteres zwingend ist.

²⁸ Zu den hiermit verbundenen Schwierigkeiten im Zuge der einzelstaatlichen Umsetzung der EG-Zinsrichtlinie siehe bspw. Sailer/Ismer (2005).

Dabei sprechen durchaus gewichtige Gründe für die Einführung der DIT auch in Deutschland; im Gleichschritt mit der Abschaffung inkonsistenter Abschreibungsmöglichkeiten und undurchsichtiger Fondsbildungen sowie der ausufernden Möglichkeit des Schuldzinsenabzugs im Eigenheimbau haben die Reformen zu Beginn der Neunzigerjahre in allen skandinavischen Ländern zu verstärkter internationaler Investitionsattraktivität, höherer Durchschaubarkeit, einfacherer Veranlagung und einem höheren, verstetigten Aufkommen der Kapitalsteuern zum Gesamtsteueraufkommen geführt, und es gibt keinen Grund anzunehmen, dass dies nicht auch in Deutschland möglich wäre. Eine glaubwürdige Politikberatung sollte sich jedoch im Sinne von Ockhams Rasiermesser an den Argumenten orientieren, die nicht mit allzu großen Zweifeln behaftet und empirisch überprüfbar sind.

Literatur

- Agell et al. (1998): Jonas Agell; Peter Englund; Jan Södersten, Incentives and Redistribution in the Welfare State: The Swedish Tax Reform, Macmillan, Basingstoke/London
- Bach et al. (2004): Stefan Bach; Peter Haan; Hans-Joachim Rudolph; Viktr Steiner, Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens – und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, DIW Wochenbericht 16/04
- Cnossen (1999): Sijbren Cnossen, Taxing Capital Income in the Nordic Countries, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 56, 18-50
- Eijffinger/Wagner (2002): Sylvester C.W.Eijffinger; Wolf Wagner, Taxation if Capital is not Perfectly Mobile: Tax Competition versus Tax Exportation, Economic Policy Research Unit (EPRU) Working Paper 2002-07, Kopenhagen
- Gordon/Bovenberg (1996): Roger H. Gordon; A. Lans Bovenberg, Why is Capital so Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation, in: American Economic Review Bd. 86, 1057-1075

- Homburg (1999): Stefan Homburg, Competition and Coordination in International Capital Income Taxation, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 56, 1-17
- Löfqvist (2001): Richard Löfqvist, Tax Avoidance, Dividend Signaling and Shareholder Taxation in an Open Economy, Economic Studies Bd. 55, Universität Uppsala
- Mann (1937): Fritz Karl Mann, Steuerpolitische Ideale, Stuttgart/ New York 1937
- Morinobu (2004): Shigeki Morinobu, Capital Income Taxation and the Dual Income Tax, Discussion Paper Series No. 04A; 17, Policy Research Institute , Tokyo
- Nielsen/Sörensen (1997): Sören Bo Nielsen; Peter Birch Sörensen, On the Optimality of the Nordic System of Dual Income Taxation, in: Journal of Public Economics Bd. 63, 311-329
- Radulescu/Stimmelmayr (2004): Doina Radulescu; Michael Stimmelmayr, Implementing a Dual Income Tax in Germany: Effects on Investment and Welfare, CESifo-Institut, mimeo
- Sailer/Ismer (2005): Norbert Sailer, Roland Ismer, Steuergerechtigkeit in Europa durch Information über Zinserträge und ihre Besteuerung an der Quelle?, in: Internationales Steuerrecht (IStR), Heft 1/2005, 1-8
- Spengel/Wiegard (2004): Christoph Spengel; Wolfgang Wiegard, Dual Income Tax: A Pragmatic Reform Alternative for Germany, CESifo DICE Report Bd. 2 (3), 15-22
- SVR (2003): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren (Jahresgutachten 2003/2004), Wiesbaden 2003
- Wagner (2000): Franz Wagner, Korrektur des Einkünfte dualismus durch Tarif dualismus – Zum Konstruktionsprinzip der Dual Income Taxation, in: Steuer und Wirtschaft Bd. 30 (4), 431-441