

Prof. Dr. Manfred Rose

Kernelemente eines Übergangmodells zur Einfachsteuer

Forschungsbericht Teil I zum ZGS-System

Die Einfachsteuer ist das Idealmodell einer einfachen, transparenten, effizienten und gleichmäßigen Besteuerung von Einkommen, so dass diese in lebenszeitlicher Sicht steuerlich nur einmal belastet werden. Um diese Eigenschaften der Einfachsteuer durch Reformmaßnahmen zu sichern, bedarf es eines zeitlich sehr langen Reformprozesses. Dies auch, weil die mehrheitliche Akzeptanz des neuen Systems in Politik und Gesellschaft derzeit nicht gesichert ist. Erforderlich ist vor allem zunächst die Bereitschaft der Steuerpolitiker, die erforderlichen Reformen auch zu wollen und sie dann vorab den Bürgern verständlich zu machen. Trotz allem wird es Widerstände geben, die sich vielleicht in absehbarer Zeit nicht überwinden lassen. Es sind jedoch akzeptierbare Reformen denkbar, mit denen sich bestimmte Eigenschaften der Einfachsteuer schon jetzt implementieren lassen. Einen solchen Vorschlag stellt das in Forschungsberichten II bis VI ausführlich dargestellte ZGS-System dar. Es unterscheidet sich vom Einfach-Steuersystem vor allem dadurch, dass

- Privatpersonen die Wahl haben, zur Anlage auf speziellen Bankkonten verwendete Kapitaleinkünfte proportional (bei steuerfreier Grundrendite) oder progressiv zu versteuern;
- die Eigentümer bzw. Gesellschafter von personengebundenen Unternehmen die Wahl haben, zurückbehaltene Gewinne (bei steuerfreier Grundrendite) proportional oder progressiv zu versteuern;
- aus Unternehmen/Anlagekonten von Privatpersonen entnommene Teile bislang proportional besteuertes bzw. steuerfreies Gewinne/Kapitaleinkünfte nachfolgend unter Anrechnung von Quellensteuern progressiv zu versteuern sind;
- alle steuerbaren Arten von Einkünften der progressiven föderalen und proportionalen kommunalen Einkommensteuer¹ unterliegen.

In vielen Ländern der Welt wird es als eine zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik angesehen, unternehmerische Investitionen zu stimulieren und insbesondere die Gründung und Entwicklung neuer Unternehmen zu fördern. Für solche Zielsetzungen wurde in besonderem Maße das Instrument der Steuererleichterung oder sogar der vollständigen Steuerfreiheit eingesetzt. Die mit einer solchen Politik verbundenen Nachteile haben in der Regel den Vorteil aus einer – oft nur geringfügig oder überhaupt nicht – vermehrten Investitionstätigkeit weit übertroffen. So kam es zu ungewollten Mitnahmeeffekten, ungerechten Steuerlastverteilungen, Verlusten bei den Staatseinnahmen und vor allem zu einer maßgeblichen Schädigung der Funktionsfähigkeit der

¹ Das Aufkommen der föderalen Einkommensteuer verteilt sich auf Bund und Länder. Das Aufkommen der kommunalen Einkommensteuer erhalten die jeweiligen Wohngemeinden der Steuerpflichtigen. Siehe hierzu auch Forschungsbericht Teil V zum ZGS-System.

Marktwirtschaft im Investitionsbereich.

Die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für unternehmerische Investitionen ist das legitime Interesse eines jeden Staates. Fairer internationaler Steuerwettbewerb erfordert jedoch, dass solche Rahmenbedingungen logische Folge des zugrundeliegenden Steuersystems sein müssen, also demgegenüber nicht eine Ausnahme darstellen. Unter Einhaltung dieser Anforderung kann ein Land als Investitionsstandort dadurch attraktiv sein, dass das Steuersystem nicht zu einer Verzerrung der sich auf Märkte richtenden Entscheidungen führt und somit auch bezüglich unternehmerischer Investitionen neutral ist.

Möglich ist dies durch eine **Besteuerung auch um Eigenkapitalzinsen bereinigter Unternehmensgewinne**. Inländische wie auch ausländische Investoren, in deren Ländern noch das traditionelle System praktiziert wird, werden es positiv würdigen, dass sich der Staat bei einer solchen Gewinnsteuer mit seinem Steueranspruch zurückhält, wenn das Unternehmen noch nicht so viel verdient, dass auch die Kosten des Einsatzes von Eigenkapital gedeckt sind. Damit ist die der Zinsentwicklung auf dem Kapitalmarkt folgende **Grundrendite des Eigenkapitals vor einer Steuerbelastung geschützt**. Erst Renditen, die den standardisierten Eigenkapitalzins (auch Schutzzins genannt) übersteigen, werden mit ihrem überschießenden Teil zur Besteuerung herangezogen. Damit werden investitionsfreundliche Rahmenbedingungen für unternehmerische Investitionen geschaffen.

Genau dies versprach sich der belgische Staat für seinen Investitionsstandort von dem 2007 eingeführten Abzug standardisierter Eigenkapitalzinsen vom Gewinn der belgischen Kapitalgesellschaften sowie der in Belgien gelegenen Betriebsstätten ausländischer Unternehmen. Inzwischen, d. h. ab 2011, hat auch Liechtenstein im Zuge der Modernisierung und EU-Verträglichkeit seines Steuerrechts die Besteuerung zinsbereinigter Unternehmensgewinne eingeführt.² Weiterhin können auch italienische Unternehmen schon länger einen Abzug von Eigenkapitalzinsen geltend machen, hier jedoch nur von neu investiertem Eigenkapital.

Das Gewinnsteuerelement des ZGS-Steuersystems ist eine Basisvoraussetzung für die Sicherung der Neutralität des Einflusses alternativer Regeln der Abschreibung von Investitionsausgaben und anderer steuerlicher Vorschriften zur Bewertung von Wirtschaftsgütern und Schulden auf die Nettorendite der Investitionen. Insofern ist es gleichzeitig ein **Modell für die Harmonisierung des Gewinnsteuerrechts in der EU**. Hierbei geht es nicht allein um eine Angleichung der Steuersätze, sondern vor allem auch um eine Angleichung der steuerlichen Vorschriften zur Bewertung langlebiger Wirtschaftsgüter. Die Besteuerung zinsbereinigter Unternehmensgewinne – wäre sie in allen EU-Ländern eingeführt – würde es demgegenüber nicht mehr erforderlich machen, das steuerliche Bewertungsrecht europaweit zu egalisieren. Einfacher lässt sich die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage von Steuern auf Unternehmensgewinne nicht erreichen. Im Herbst 2016 hat die EU-Kommission einen Entwurf für eine gemeinsame Bemessungs-

² Siehe hierzu meine Forschungsberichte unter Einfachsteuer.de, Abschnitt Forschungsprojekte, Internationale Steuerreformen.

grundlage der Körperschaftsteuer vorgelegt. Hiernach soll es für neues Eigenkapital der Kapitalgesellschaften einen Abzug der darauf entfallenden Zinsen von den mit diesem Kapital erzielten Gewinnen geben.³ Ob sich mit der vorgeschlagenen konkreten Ausgestaltung des Abzugs von Eigenkapitalzinsen tatsächlich die eigentlich mögliche Neutralität des steuerlichen Bewertungsrechts erreichen lässt, bleibt noch zu prüfen.

Zweifelsohne würde die Einführung des Abzugs von Eigenkapitalzinsen bei allen Unternehmen kurz- bis mittelfristig zu einem **Verlust von Steuereinnahmen** führen. Um diesen aus fiskalischen Gründen zu begrenzen, wird für die Einführung des ZGS-Systems empfohlen, eine **Besteuerung zinsbereinigter Unternehmensgewinne zunächst nur den persönlich geführten Unternehmen** zu erlauben. Damit kann für diesen Kreis von Unternehmen im Vergleich zur gegenwärtigen Steuerbelastung eine Entlastung der Grundrendite erreicht werden. Steuerlich entlastet werden somit Unternehmen, wo der Unternehmer nicht nur mit dem eingebrachten Eigenkapital, sondern mit seinem gesamten Privatvermögen für die Schulden haftet. Dies ist meistens auch dann der Fall, wenn Bankkredite zur Finanzierung von Investitionen einer GmbH gewährt werden, die als persönlich geführte Kapitalgesellschaft zu behandeln ist. Dürften die von Unternehmern geleiteten Unternehmen neben Kreditzinsen auch (standardisierte) Eigenkapitalzinsen als Betriebsausgaben abziehen, würden sie ihre Investitionen nicht nur mehr als bisher mit Eigenkapital finanzieren, sondern wegen der steuerlichen Entlastung der Rendite zugleich auch erhöhen. Neben dem so wichtigen Beitrag zur Risikoabsicherung solcher Unternehmen würde die angezeigte Entlastung der zurückbehaltenen Gewinne somit auch einen Beitrag zum Wachstum unserer Wirtschaft leisten. Nach einer gewissen Einführungsphase und Gewinnung von Erfahrungen bezüglich einer möglichst einfachen Erhebungstechnik wäre dann auch den Unternehmen von Publikumsgesellschaften zu erlauben, die Bemessungsgrundlage für die Körperschaft- und Gewerbesteuer zinsbereinigt zu ermitteln.

Das Finanzierungsvolumen aus der Einführung des neuen Abzugs von Eigenkapitalzinsen bei personenbezogenen Unternehmen dürfte bei derzeitigem Zinsniveau weniger als 2 Mrd. Euro betragen. Wie im Teil IV des Forschungsberichts zum ZGS-System dargelegt, können die Mindereinnahmen aus der Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer durch ein Mehraufkommen aus der Einführung des neuen Einkommensteuertarifs finanziert werden.

Wie eine zinsbereinigte Gewinnsteuer bei den personengebundenen Unternehmen erhebungstechnisch auszugestalten ist, wird im Teil II des Forschungsberichts zum ZGS-System ausführlich erläutert.

Mit der im ZGS-System vorgesehenen Besteuerung **zinsbereinigter Kapitaleinkünfte**, die Privatpersonen ihren qualifizierten Bankkonten (QBK) zuführen, kann jeder Einkommensteuerpflichtige Erträge aus Finanzanlagen genauso mit ihrem den abziehbaren Schutzzinsen entspre-

³ Siehe hierzu Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, Straßburg 25. Oktober 2016.

chenden Teil steuerfrei anlegen wie jedes Unternehmen es mit dem Teil seines Gewinns kann, der den abziehbaren Eigenkapitalzinsen entspricht. Werden solche Einkünfte für Konsumzwecke oder andere private Zwecke entnommen, unterliegen sie der progressiven Einkommensteuer. Auf die einem QBK zugeführten Einkünfte wird ein proportionaler Steuersatz als Sondertarif K der Einkommensteuer angewendet. Die Kapitalertragsteuer wird beibehalten, ist aber nicht mehr abgeltend, sondern nur anrechnungsfähig. Bis auf den standardisierten Gemeindeanteil wird sie bei QBK-Einkünften vom kontoführenden Institut erstattet. Weitere Details zu diesem Reformvorschlag enthält der Forschungsbericht Teil III zum ZGS-System.

Ein maßgeblicher Beitrag zur Vereinfachung und Lasttransparenz ist auch durch die **Abschaffung des Formeltarifs** und Einführung eines Tarifs mit wenigen Steuersatzstufen zu erreichen. Schließlich kann mehr Steuerlastgerechtigkeit dadurch erreicht werden, dass die **Entlastung aus der steuerlichen Berücksichtigung persönlicher Aufwendungen** nicht mehr mit der Höhe des Einkommens steigt. Erreicht wird dies durch die standardisierte Entlastung mittels Anwendung eines für alle geltenden Entlastungssatzes auf jeden Betrag steuerlich anerkannter persönlicher Aufwendungen. Siehe hierzu Forschungsbericht Teil IV zum ZGS-System.

Das ZGS-System der Einkommens- und Gewinnbesteuerung sieht auch eine **Reform der kommunalen Steuern** vor. Hiernach wird die Gewerbesteuer als Steuer der Gemeinden auf den nach Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer steuerpflichtigen Gewinn erhoben. Bei personengebundenen Unternehmen wäre dies dann der zinsbereinigt ermittelte Gewinn des Unternehmens. Ein neues Element ist auch die Einführung einer kommunalen Einkommensteuer auf die Bemessungsgrundlage der föderalen Einkommensteuer mit einem nach oben begrenzten proportionalen Satz. Weiterhin sollen auch die Gemeinden - nach Maßgabe des auf ihrem Gebiet realisierten Einsatzes von Arbeitskräften - einen Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer erhalten. Näheres hierzu siehe im ZGS-System Teil V.

Schließlich enthält das ZGS-System auch einen Vorschlag zur **Reform der Erbschaft- und Schenkungssteuer**. Hiernach sollte das Objekt dieser Steuer die Übertragung des für Konsumzwecke potentiell verfügbaren Finanzkapitals sein. Dies bedeutet zugleich, dass die Besteuerung übertragener Personenunternehmen und Anteile persönlich geführter Kapitalgesellschaften zunächst nur mit dem nicht betriebsnotwendigen Bestand an Finanzanlagen dieser Unternehmen erfolgt. Nachfolgend werden Gewinnentnahmen bzw. Gewinnausschüttungen dieser Unternehmen sowie Erlöse aus ihrer Veräußerung bzw. Erlöse aus der Veräußerung von Anteilen bis zu ihrem anlässlich des Erb- bzw. Schenkungsanfalls festgestellten Wert besteuert. Näheres hierzu siehe im ZGS-System Teil VI.

Als maßgebliche Restriktionen für eine Reform der Einkommens- und Gewinnbesteuerung sind derzeit zu beachten:

- ◆ Die Reform sollte im Rahmen der gegenwärtigen Steuergesetze und unter Beachtung von Richtlinien des internationalen Steuerrechts (der EU u.a.) erfolgen;
- ◆ die Besteuerung der Unternehmensgewinne sollte rechtsformneutral erfolgen;
- ◆ alle Arten steuerbarer Einkommen sollten steuerlich gleich behandelt werden;
- ◆ der Einkommensteuertarif muss progressiv sein;
- ◆ persönliche Aufwendungen zur Finanzierung des existentiellen Lebensbedarfs müssen zu Steuerentlastungen führen;
- ◆ einige lenkungspolitisch orientierte und derzeit nicht verzichtbare Vergünstigungen müssen im Einkommensteuerrecht bestehen bleiben.

Die Beibehaltung der zentralen Rechtsgrundlagen bewirkt keine zentrale Einengung der Reformmaßnahmen. Ausgeschlossen bleibt dabei allerdings nicht, dass einige Sachverhalte anders zu regeln sind als derzeit.

Die Beachtung der Rechtsformneutralität bei den Unternehmenssteuern ist quasi eine selbstauferlegte Restriktion. Ihr wird im gegenwärtigen Körperschaft- und Einkommensteuerrecht nicht entsprochen.

Gegen das Gebot der Gleichmäßigkeit wird auch mit der Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte verstoßen. Dividenden der Kapitalgesellschaften sind schon durch die Körperschaft- und Gewerbesteuer belastet, somit auf der Ebene des Einkommensempfängers eigentlich nicht mehr steuerbar. Zudem wird mit den Unternehmenssteuern nicht erreicht, dass die Steuerbelastung jener bei Zinsen entspricht. Weiterhin werden Arbeitseinkommen anders als steuerbare Kapitaleinkommen besteuert, die ersteren progressiv und die letzteren proportional. Schließlich garantiert der Abzug des gegenwärtigen Sparerfreibetrags nicht, dass der nicht steuerbare Teil der Kapitaleinkünfte hinreichend hoch genug ausgegrenzt wird.

Die gegenwärtig wohl in der Bevölkerung mehrheitlich ‚geschätzte‘ Progression des Einkommensteuertarifs hat gegenüber einem System mit einheitlichem Steuersatz zweifelsohne einen Verlust an Einfachheit zur Folge. Wie schon derzeit wird die Sicherstellung einer einheitlichen Besteuerung aller Arten von Einkommen dadurch erschwert, dass in Unternehmen zurückbehaltene Gewinne proportional besteuert werden. Akzeptable Lösungen für dieses Problem sind jedoch durch die Einführung eines adäquaten Systems der Anrechnung von Unternehmenssteuern bei der Versteuerung ausgeschütteter bzw. entnommener Gewinnanteile möglich.

Der Schutz des existentiellen Lebensbedarfs hat keine maßgebliche Einschränkung zur Folge, die Sicherstellung einer fairen Entlastung erfordert allerdings eine Neuregelung des Tarifs und der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Die Beibehaltung lenkungs-politisch orientierter und weiterhin zu gewährender Vergünstigungen im Einkommensteuerrecht erfordert entsprechend gleiche Neuregelungen.