

DANIEL ZÖLLER

Die Zinsbereinigte  
Gewinnsteuer  
(ZGS)

*Beiträge zur  
Finanzwissenschaft*  
26

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zur Finanzwissenschaft

herausgegeben von  
Hans-Werner Sinn und Clemens Fuest

26





Daniel Zöller

# Die Zinsbereinigte Gewinnsteuer (ZGS)

Steuersystematische Entwicklung  
und ökonomische Analyse eines  
Reformvorschlags für Deutschland

Mohr Siebeck

*Daniel Zöller*, geboren 1979; Studium der Volkswirtschaftslehre in Heidelberg; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle „Marktorientiertes Steuersystem“ des Alfred-Weber-Instituts für Wirtschaftswissenschaften der Universität Heidelberg; 2010 Promotion; seit 2009 Mitarbeiter bei einer großen Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Stuttgart.

Gedruckt mit Unterstützung der Graduiertenakademie der Universität Heidelberg und mit Mitteln der Exzellenzinitiative.

e-ISBN PDF 978-3-16-151076-2

ISBN 978-3-16-150671-0

ISSN 0340-675X (Beiträge zur Finanzwissenschaft)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Heidelberger Diss.

© 2011 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

*Für Svenja, Simeon und Soraya*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle „Marktorientiertes Steuersystem“ von Prof. Dr. Manfred Rose. Sie wurde im Wintersemester 2009/2010 von der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen.

Prof. Dr. Manfred Rose bot mir die Gelegenheit, bei der Konzeption eines neuartigen Steuersystems von dessen Geburtsstunde an mitzuwirken und es maßgeblich zu prägen. Dafür sowie für die Betreuung der vorliegenden Arbeit bin ich ihm aufrichtig dankbar. Die in der Forschungsstelle gelebte Verbindung von Theorie und Praxis der Einkommensbesteuerung war immer wieder Quell neuer Ideen. Ein besonderer Dank gilt dabei meinem täglichen Wegbegleiter und kritischen Diskussionspartner an der Forschungsstelle, Marko Thomas Scholz, der die gesetzliche Kodifizierung der ZGS erarbeitet. Sein fundiertes steuer- und handelsrechtliches Wissen verbunden mit seiner unermüdlichen Bereitschaft, neue Wege einzuschlagen, haben entscheidend zum Gelingen des Projektes ZGS beigetragen.

Bedanken möchte ich mich ferner bei Dr. Lars-H. Siemers, mit dem ich insbesondere während eines Forschungsaufenthaltes am RWI in Essen die finanzwissenschaftlich-theoretischen Aspekte der ZGS untersuchen konnte, sowie bei Dr. Michael Rimmler für den wissenschaftlichen Austausch zur Steuertheorie zu Beginn meiner Promotionszeit. Herrn Prof. Dr. Lars P. Feld danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens sowie für zahlreiche Anregungen, die ich aus Gesprächen mit ihm gewinnen konnte.

Ein großes Dankeschön gilt meinen Eltern. Sie ermöglichten mir ein zielstrebiges Studium der Volkswirtschaftslehre und legten so einen wichtigen Grundstein für eine erfolgreiche Promotion. Vor allem aber hatten sie stets ein offenes Ohr für mich und waren mir immer ein wichtiger Rückhalt.

Den größten Anteil am Gelingen dieser Arbeit hat meine Frau Svenja, die mich während der gesamten Promotionszeit mit voller Kraft unterstützte. Zu jeder Tag- und Nachtzeit durfte ich ihr die neuesten Überlegungen darlegen. Mit viel



Geduld ertrug sie es zudem, wenn meine abendliche Stimmung einmal mehr entscheidend vom Erfolg der letzten Beweisführung geprägt war. Vor allem aber konnte ich mir ihrer moralischen Unterstützung immer sicher sein. Für all dies danke ich Ihr von ganzem Herzen. Ihr und meinen beiden Kindern, Simeon und Soraya, widme ich dieses Buch.

Edingen, im Januar 2011

Daniel Zöllner

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
Abbildungsverzeichnis . . . . .	XIII
Tabellenverzeichnis . . . . .	XIV
Kapitel 1: Einleitung . . . . .	1
Kapitel 2: Kriterien zur Bewertung eines Steuersystems . . . . .	5
2.1 Neutralität der Besteuerung und ökonomische Effizienz . . . . .	6
2.2 Verteilung und Steuergerechtigkeit . . . . .	9
2.3 Fiskalische Ergiebigkeit . . . . .	12
2.4 Internationale Kompatibilität und Wettbewerbsfähigkeit . . . . .	12
2.5 Administrative Kostengünstigkeit . . . . .	13
2.6 Transparenz des Steuersystems . . . . .	14
2.7 Flexibilität und Stabilität . . . . .	15
Kapitel 3: Grundelemente der Zinsbereinigten Gewinnsteuer (ZGS) . . . . .	17
3.1 Zinsbereinigte Bemessungsgrundlage . . . . .	17
3.2 Qualifizierte Bankkonten . . . . .	20
3.3 Entnahmesteuer . . . . .	23
3.4 Progressive Einkommensteuer und Tarifgefüge . . . . .	24
Kapitel 4: Einkommen- und körperschaftsteuerliche Umsetzung der ZGS . . . . .	27
4.1 Schutzzinsen als steuerlich abzugsfähige Betriebsausgaben . . . . .	28
4.1.1 Maßgebliche Eigenkapitalgröße . . . . .	29
4.1.2 Unterjährige Korrektur . . . . .	32
4.1.3 Negatives maßgebliches Eigenkapital . . . . .	36
4.1.4 Internationale Akzeptanz . . . . .	37

4.2	Änderungen in den Gewinneinkünften . . . . .	38
4.2.1	Grundlegende Prinzipien der Gewinnbesteuerung . . . . .	38
4.2.2	Sondertarifierung thesaurierter Gewinne . . . . .	40
4.2.3	Besteuerungskonten für Gewinneinkünfte . . . . .	44
4.2.4	Eine allgemeine Tarifformel . . . . .	49
4.2.5	Rechtsformunabhängiges Schachtelprivileg . . . . .	49
4.2.6	Unternehmensverkauf . . . . .	53
4.2.7	Option für Vermieter und Verpächter . . . . .	56
4.3	Transparente Besteuerung von Kapitalgesellschaften . . . . .	57
4.3.1	Begrenzung der transparenten Besteuerung . . . . .	57
4.3.2	Umsetzung der transparenten Besteuerung . . . . .	61
4.3.3	Ausschüttung und Einlagenrückgewähr . . . . .	63
4.3.4	Neuer Gesellschafter durch Kapitalerhöhung . . . . .	64
4.3.5	Anteilsveräußerung . . . . .	65
4.3.6	Verluste der Kapitalgesellschaft . . . . .	66
4.3.7	Europarechtliche Konformität . . . . .	69
4.4	Änderungen in den Kapitaleinkünften . . . . .	70
4.4.1	Entnahmesteuer . . . . .	70
4.4.2	Qualifiziertes Bankkonto . . . . .	71
4.5	Steuerfreie Übertragung von Kapitalerträgen . . . . .	76
4.5.1	Freie Verwendungsreihenfolge . . . . .	78
4.5.2	Vorgegebene Verwendungsreihenfolge . . . . .	81
4.6	Verlustausgleich und Verlustvortrag . . . . .	87
Kapitel 5: Gemeindesteuern der ZGS . . . . .		91
5.1	Anforderungen an ein rationales kommunales Steuersystem . . . . .	91
5.1.1	Zur Ausgestaltung einer kommunalen Einkommensteuer . . . . .	96
5.1.2	Zur Ausgestaltung einer kommunalen Wirtschaftssteuer . . . . .	104
5.2	Gemeindefinanzierung in der ZGS . . . . .	107
5.3	Die kommunale Gewinnsteuer der ZGS . . . . .	108
5.3.1	Personelle Steuerpflicht . . . . .	109
5.3.2	Betriebsertrag als Bemessungsgrundlage . . . . .	110
5.3.3	Kürzungen und Hinzurechnungen . . . . .	116
5.3.4	Verlustvortrag . . . . .	122
5.3.5	Steermesszahl und Steermessbetrag . . . . .	122
5.3.6	Zusammenspiel mit der Einkommensteuer . . . . .	124
5.4	Die kommunale Bürgersteuer der ZGS . . . . .	127

Kapitel 6: Gleichgewichtsmodell zur Effizienzanalyse . . . . .	131
6.1 Methodik, Ziele und Grenzen der Analyse . . . . .	131
6.2 Ein Allgemeines Intertemporales Gleichgewichtsmodell . . . . .	134
6.3 Soziales Optimum . . . . .	139
6.4 Laissez-faire Allokation . . . . .	140
6.4.1 Die Finanzierung von Investitionen im Unternehmen . . . . .	141
6.4.2 Die Höhe der Investitionen im Unternehmen . . . . .	144
6.4.3 Intertemporale Kapitalallokation . . . . .	144
6.4.4 Ökonomische Interpretation der Kozustandsvariablen . . . . .	147
6.5 Steuern im Allgemeinen Intertemporalen Gleichgewichtsmodell . . . . .	148
6.5.1 Besteuerung des Haushalts . . . . .	148
6.5.2 Unternehmensbesteuerung . . . . .	149
6.5.3 Staatseinnahmen . . . . .	150
6.5.4 Optimierung bei Besteuerung . . . . .	152
6.5.5 Eine methodische Anmerkung . . . . .	153
Kapitel 7: Neutralitätseigenschaften der ZGS . . . . .	157
7.1 Parametrische Darstellung der ZGS im Modell . . . . .	157
7.1.1 Unternehmensbesteuerung . . . . .	157
7.1.2 Kapitaleinkommensbesteuerung . . . . .	158
7.1.3 Optimalitätsbedingungen . . . . .	160
7.2 Die Finanzierungsentscheidung in der ZGS . . . . .	160
7.3 Die Investitionsentscheidung in der ZGS . . . . .	161
7.4 Intertemporale Kapitalallokation in der ZGS . . . . .	162
7.4.1 Drei unterscheidbare Wachstumsphasen . . . . .	163
7.4.2 Steady state und Entnahmephase . . . . .	164
7.4.3 Stetigkeit des Konsumpfades und Phasenreihenfolge . . . . .	166
7.4.4 Interne Wachstumsphase . . . . .	168
7.4.5 Zusatzlast der Entnahmesteuer . . . . .	170
7.5 Kapitalallokation bei entnahmesteuerfreier Einlagenrückgewähr . . . . .	175
7.5.1 Modifikation des Grundmodells . . . . .	175
7.5.2 Intertemporale Kapitalallokation . . . . .	177
7.5.3 Zusatzlast der Entnahmesteuer . . . . .	179
7.6 Ein numerisches Beispiel . . . . .	184
7.6.1 Parameterwahl und Vorgehensweise . . . . .	184
7.6.2 Graphische Darstellung der Entwicklungspfade . . . . .	191
7.6.3 Ergebnisse . . . . .	197
7.7 Kritische Betrachtung einiger Modellannahmen . . . . .	200

Kapitel 8: Fortentwicklung der ZGS . . . . .	203
8.1 Modifikation der Kapitaleinkommensbesteuerung . . . . .	203
8.2 Intertemporale Neutralität unter ZGS C . . . . .	205
8.3 Staatseinnahmen . . . . .	209
8.4 Fazit . . . . .	210
Kapitel 9: Reformalternativen im Vergleich . . . . .	213
9.1 Die Schweizer Duale Einkommensteuer . . . . .	214
9.1.1 Parametrische Darstellung . . . . .	215
9.1.2 Finanzierungsentscheidung . . . . .	217
9.1.3 Investitionsentscheidung . . . . .	219
9.1.4 Intertemporale Kapitalallokation . . . . .	219
9.2 Die Deutsche Duale Einkommensteuer . . . . .	221
9.2.1 Parametrische Darstellung: Kapitalgesellschaften . . . . .	222
9.2.2 Finanzierungsentscheidung: Kapitalgesellschaften . . . . .	224
9.2.3 Investitionsentscheidung: Kapitalgesellschaften . . . . .	225
9.2.4 Parametrische Darstellung: Personenunternehmen . . . . .	226
9.2.5 Finanzierungsentscheidung: Personenunternehmen . . . . .	227
9.2.6 Investitionsentscheidung: Personenunternehmen . . . . .	227
9.2.7 Intertemporale Kapitalallokation . . . . .	229
9.3 Die Unternehmensteuerreform 2008 . . . . .	230
Kapitel 10: Schlussbetrachtung . . . . .	233
10.1 Gemeinsamkeiten der ZGS-Szenarien . . . . .	233
10.2 Unterschiede der ZGS-Szenarien . . . . .	237
Anhang A: Transversalitätsbedingung . . . . .	243
Anhang B: Sattelpfad als eindeutiges Optimum . . . . .	245
Anhang C: Kein Alternieren unterschiedlicher Phasen . . . . .	247
Anhang D: Wohlfahrtsvergleich zweier konvergenter Pfade . . . . .	249
Anhang E: Verwendung des aufgezinnten Einlagenbestands . . . . .	253
Literaturverzeichnis . . . . .	255
Sachregister . . . . .	265

## Abbildungsverzeichnis

3.1	Steuerbilanz . . . . .	19
3.2	Alternativanlage ohne QBK . . . . .	21
3.3	Qualifiziertes Bankkonto . . . . .	22
3.4	Entnahmesteuer und QBK . . . . .	23
4.1	Maßgebliches Eigenkapital zu Beginn des Wirtschaftsjahres . .	30
4.2	Änderungen in den Besteuerungskonten . . . . .	48
4.3	Ermittlung steuerpflichtiger Kapitalerträge . . . . .	80
4.4	Steuerfreie Übertragung in personenbezogenes Unternehmen .	83
4.5	Steuerfreie Übertragung in QBK . . . . .	84
4.6	Steuerfreie Übertragung bei Verwendungsreihenfolge . . . . .	85
5.1	Einkommenselastizität bei verschiedenen Tarifstrukturen . . .	101
6.1	Finanzierungsrestriktionen im Unternehmen . . . . .	143
7.1	Konsumpfad $c(K)$ unter ZGS A . . . . .	192
7.2	Konsumpfad $c(K)$ unter ZGS B bei $K_0 = 0,5$ . . . . .	193
7.3	Konsumpfad $c(K)$ unter ZGS B bei $K_0 = 1,5$ . . . . .	194
7.4	Konsumpfad $c(K)$ unter ZGS B bei $K_0 = 2,5$ . . . . .	195
7.5	Konsumpfad $c(K)$ unter ZGS B bei $K_0 = 2,609$ . . . . .	196

## Tabellenverzeichnis

7.1	Parameter im numerischen Beispiel . . . . .	187
7.2	Ergebnisse der numerischen Berechnungen . . . . .	198

## Kapitel 1

# Einleitung

Reformvorschläge aus den Steuerwissenschaften beschränken sich in den vergangenen Jahren vermehrt auf partielle Änderungen des Steuersystems. Charakteristisch sind das Festhalten am progressiven Einkommensteuertarif, eine grundsätzliche Besteuerung von Kapitaleinkünften sowie ein international konkurrenzfähiger Körperschaftsteuersatz. Die Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen erschwert die weitgehende Herstellung von Entscheidungsneutralität, welche die jeweiligen Reformen zumeist mit als Ziel anstreben.

Das vom Heidelberger Steuerkreis und dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI) vorgebrachte Reformkonzept „Zinsbereinigte Gewinnsteuer (ZGS)“ stellt einen Vertreter jüngster Vorschläge in diesem Sinne dar. Die ZGS wurde im Jahr 2006 als Reformalternative zur damals noch in Grundzügen diskutierten Unternehmensteuerreform 2008 vorgebracht.<sup>1</sup> Der damalige Vorschlag basiert auf mehreren zentralen Elementen, unter denen der zinsbereinigten Ermittlung von Unternehmensgewinnen die herausragende Bedeutung zukommt. Die Namensgebung des Reformvorschlags spiegelt das wider. Gleichwohl umfasst die ZGS weitere zentrale Elemente zur Herstellung von Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformneutralität.

Das Steuersystem der ZGS wurde an der Forschungsstelle „Marktorientiertes Steuersystem“ des Alfred Weber-Instituts für Wirtschaftswissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg unter der Leitung von Prof. Dr. Manfred Rose entwickelt. Hieran wirkte der Verfasser als Mitarbeiter im Team von Prof. Rose maßgeblich mit. Im Zuge dieser Mitarbeit an Entwicklung und Umsetzung der ZGS entstand das Thema der vorliegenden Arbeit.

Darin werden im Wesentlichen zwei Zielsetzungen verfolgt. Die erste besteht in einer steuersystematisch konsistenten Ausarbeitung des ZGS-Steuersystems. Diese soll in einer hinreichenden Tiefe erfolgen, um als Grund-

---

<sup>1</sup> Vgl. Heidelberger Steuerkreis und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2006) und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2006).



lage einer steuerrechtlichen Kodifizierung dienen zu können.<sup>2</sup> Ferner soll auf diese Weise die Basis für eine ökonomische Beurteilung des Reformvorschlages ZGS geschaffen werden. Wesentlich für eine solche ist ein Verständnis der Verhaltensanreize, die vom betrachteten Steuersystem ausgehen. Als zweite Zielsetzung soll daher ein Modell entwickelt werden, welches Auswirkungen des ZGS-Systems auf ökonomische Entscheidungen des Steuerpflichtigen zu identifizieren vermag. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich aus der Neuartigkeit des entwickelten Steuersystems, insbesondere im Hinblick auf die Kapitaleinkommensbesteuerung natürlicher Personen.

Die Arbeit gliedert sich wie folgt: Diesem einleitenden Kapitel folgt die Entwicklung eines in der finanzwissenschaftlichen Literatur fundierten Kriterienkatalogs zur Beurteilung eines Steuersystems (Kapitel 2). Nach Beschreibung der Grundelemente der ZGS und ihres Zusammenspiels (Kapitel 3) erfolgt die Umsetzung der wesentlichen Elemente in Einkommen- und Körperschaftsteuer (Kapitel 4). Darauf aufbauend wird das System logisch konsistent auf der kommunalen Besteuerungsebene fortentwickelt (Kapitel 5). Dabei werden insbesondere die notwendigen Änderungen in der Gewerbesteuer, die in der ZGS zu einer Gemeindefortschrittssteuer fortentwickelt wird, diskutiert und beschrieben.

Im weiteren Verlauf der Arbeit wird detailliert der Frage nachgegangen, wie die ZGS die ökonomischen Entscheidungen der Steuerpflichtigen beeinflussen kann. Hierzu wird zunächst ein Allgemeines Intertemporales Gleichgewichtsmodell entwickelt (Kapitel 6), welches die parametrische Abbildung verschiedener Steuersysteme ermöglicht. In Kapitel 7 der Arbeit wird das zuvor entwickelte Modell auf das Steuersystem der ZGS angewandt. Dabei werden zwei alternative Szenarien des ZGS-Systems auf Finanzierungs- und Investitionsneutralität hin untersucht sowie deren Einfluss auf den Kapitalbildungsprozess analytisch betrachtet. Ein berechenbares Beispiel zum zuvor entwickelten Allgemeinen Intertemporalen Gleichgewichtsmodell ermöglicht die graphische Darstellung von Entwicklungspfaden der Größen Kapital und Konsum. Ferner können Wohlfahrtsvergleiche der beiden Szenarien mit einem traditionellen System der Kapitaleinkommensbesteuerung durchgeführt werden. Auf rein analytischer Ebene ist ein solcher Vergleich nur begrenzt durchführbar.

In Kapitel 8 wird eine mögliche Fortentwicklung der ZGS zu einem intertemporal neutralen Steuersystem vorgestellt. Vor dem gewählten Modellhintergrund wird gezeigt, dass der Kapitalbildungsprozess von der Besteuerung unberührt bleibt.

---

<sup>2</sup> Eine Kodifizierung erfolgt nicht in der vorliegenden Arbeit. In Teilen wird sie von Marko Thomas Scholz vorgenommen, der zwischen 2005 und 2009 ebenfalls als Mitarbeiter an der Forschungsstelle „Marktorientiertes Steuersystem“ tätig war. Erste Ergebnisse einer Kodifizierung der ZGS finden sich im Anhang zu Rimmler et al. (2007), in Scholz und Zöllner (2008) sowie in Rose et al. (2009).

Das Modell aus Kapitel 6 erlaubt auch die Untersuchung zweier alternativer Reformvorschläge aus der Wissenschaft, welche die eingangs genannten Rahmenbedingungen ebenfalls berücksichtigen. Dies ist zum einen die vom Sachverständigenrat (2006) in Kooperation mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim (ZEW) und dem Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht erarbeitete Duale Einkommensteuer für Deutschland und zum anderen die primär auf Wirtschaftswachstum abzielende „Schweizer Duale Einkommensteuer“ von Christian Keuschnigg (2004). Eine Analyse der beiden Reformalternativen im Hinblick auf Entscheidungsneutralität erfolgt in Kapitel 9.

Die Ergebnisse der modellgestützten Analyse der ZGS, insbesondere ihrer unterschiedlichen Szenarien, werden in Kapitel 10 schließlich vor dem Hintergrund des weiter gefassten Kriterienrasters aus Kapitel 2 diskutiert. Einzelne Kriterien stehen dabei in Konkurrenz zu anderen, was bei der Beurteilung des Reformvorschlags ZGS, insbesondere seiner Alternativszenarien, zu beachten sein wird. Die Basis für eine Beurteilung wurde in den vorstehenden Kapiteln gelegt, d. h. in einer detaillierten Beschreibung des ökonomischen, steuersystematischen und administrativen Hintergrunds der ZGS. So wird es insbesondere möglich sein, Entscheidungsneutralität und administrative Kostengünstigkeit im Kontext zu betrachten. Gegebenenfalls liegt in der gleichzeitigen Erfüllung dieser beiden Kriterien ein Zielkonflikt, den es offen zu legen gilt. Mit dieser Beurteilung der ZGS schließt die Arbeit.



## Kapitel 2

# Kriterien zur Bewertung eines Steuersystems

Steuern können die ökonomischen Entscheidungen der Steuerpflichtigen beeinflussen und die Verteilung des verfügbaren Einkommens in der Bevölkerung verändern. Aus fiskalischer Sicht generieren Steuern Aufkommen und führen so zu einer Verschiebung der Ressourcen vom privaten Sektor einer Volkswirtschaft zum Staat. Die Erhebung von Steuern erfordert dabei einen Ressourceneinsatz sowohl beim Staat als auch bei seinen steuerpflichtigen Bürgern und Unternehmen. In ihrer Wirkung können sich einzelne Steuerarten sehr unterscheiden und die Effekte einer anderen Steuer zum Teil verstärken oder kompensieren.

Es stellt sich nun die Frage, wie ein „gutes“ Gesamtsteuersystem nach ökonomischen und steuersystematischen Maßstäben ausgestaltet sein sollte. Bereits Adam Smith forderte: „every tax ought to be so contrived as to keep out of the pockets of people as little as possible over and above what it brings into the treasury of the state.“<sup>1</sup> Eine allgemeine Theorie für die optimale Strukturierung des Steuersystems hat die Finanzwissenschaft bislang nicht hervorgebracht. Gleichwohl gibt es eine Reihe von anerkannten Kriterien, die bei der Analyse von Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Steuerstrukturen hilfreich sind.<sup>2</sup>

In der vorliegenden Arbeit werden Reformen des Ertragsteuersystems<sup>3</sup>, insbesondere im Rahmen der Gewinn- und Kapitaleinkommensbesteuerung, betrachtet. Die im Folgenden aufgezählten Kriterien besitzen hierfür eine besondere Relevanz:<sup>4</sup>

1. Neutralität der Besteuerung und ökonomische Effizienz
2. Verteilung und Steuergerechtigkeit
3. Fiskalische Ergiebigkeit

---

<sup>1</sup> Vgl. Smith (1776, S. 311).

<sup>2</sup> Vgl. Fuest und Thöne (2008, S. 27).

<sup>3</sup> Hierunter fallen die Einkommensteuer natürlicher Personen sowie kommunale und föderale Steuern auf den Unternehmensgewinn, inkl. etwaiger Zuschläge.

<sup>4</sup> Das Kriterienraster orientiert sich an jenem in Meade (1978, Kapitel 2). Grundlegende Elemente finden sich bereits in Musgrave und Musgrave (1973, S. 192 f.) und später z. B. in Stiglitz und Schönfelder (1989, S. 408 ff.). In der jüngeren Literatur werden vergleichbare Kriterienraster zur Bewertung von Steuerreformen z. B. in Greß et al. (1998), Rose (1999) und Fuest und Thöne (2008, S. 27 ff.) angewandt.

4. Internationale Kompatibilität und Wettbewerbsfähigkeit
5. Administrative Kostengünstigkeit
6. Transparenz des Steuersystems
7. Flexibilität und Stabilität

In den nachstehenden Abschnitten werden die einzelnen Kriterien skizziert.

## 2.1 Neutralität der Besteuerung und ökonomische Effizienz

In Höhe des Aufkommens einer Steuer vermindert sich das verfügbare Einkommen des Bürgers als Träger der Steuerlast.<sup>5</sup> Die Verringerung des verfügbaren Einkommens kann bereits zu Verhaltensanpassungen führen, z. B. bezüglich des Sparvolumens oder des Arbeitseinsatzes, und so die Ressourcenallokation in einer Volkswirtschaft verändern. Dieser Einfluss der Besteuerung auf die Ressourcenallokation wird als *Einkommenseffekt* bezeichnet. Zusätzlich kann eine Steuer den Nettoertrag der besteuerten Aktivität, z. B. die Nettorendite des Sparens oder den Nettolohn, verändern und so einen Anreiz zu einer alternativen Verwendung der eingesetzten Ressourcen setzen, z. B. sofortiges Konsumieren statt Sparen des Einkommens oder Reduktion der Arbeitszeit zu Gunsten nutzenstiftender Freizeit. Diese weitere Beeinträchtigung der Ressourcenallokation nennt man *Substitutionseffekt* der Besteuerung.<sup>6</sup>

Der Einkommenseffekt ist im Zuge der Aufkommenserzielung des Staates unvermeidbar. Die zusätzliche Belastung durch den Substitutionseffekt dagegen stellt einen Indikator für ökonomische Ineffizienz dar. Die Minimierung dieser Zusatzlast sollte daher Ziel eines Steuersystems sein. Dies gilt auch dann, wenn der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt teilweise oder vollständig kompensiert.<sup>7</sup>

Eine Steuer heißt allokativ neutral, wenn sie zwar das Einkommen des Entscheidungsträgers mindert, jedoch keine Verhaltensänderungen hervorruft, die nicht durch das geänderte Einkommen bedingt sind.<sup>8</sup> Anders formuliert bewirkt eine allokativ neutrale Steuer nur einen Einkommenseffekt, jedoch kei-

---

<sup>5</sup> Auch im Falle einer Unternehmensteuer, bei der das Unternehmen selbst Steuerpflichtiger ist, wird das verfügbare Einkommen der am Unternehmen beteiligten Personen gemindert. Träger einer Steuerlast ist letztlich stets eine natürliche Person. Vgl. Rose (1990, S. 8), Rose (1991, S. 14) oder Rosen (2002, S. 254).

<sup>6</sup> Vgl. z. B. Stiglitz und Schönfelder (1989, S. 454). Eine Trennung von Einkommens- und Substitutionseffekt vor dem Hintergrund eines formalen Modells liefern z. B. Ahlheim und Rose (1992, S. 262 f.).

<sup>7</sup> Vgl. Meade (1978, S. 9).

<sup>8</sup> Vgl. Fuest und Thöne (2005, S. 27).

nen Substitutionseffekt.<sup>9</sup> Geht man von einer effizienten, im Sinne von Pareto-optimalen, steuerlosen Referenzsituation aus, ist eine im obigen Sinne neutrale Steuer auch eine (erst-best) effiziente Form der Finanzierung staatlicher Ausgaben.<sup>10</sup>

Liegt dagegen bereits in der steuerlosen Ausgangssituation eine ineffiziente Allokation vor, kann eine Steuer als Korrektiv wohlfahrtssteigernd wirken. Beispielsweise verursacht eine umweltschädigende Produktion, deren gesellschaftliche Kosten nicht in den Marktpreis des hergestellten Produktes einfließen und deshalb auch von unbeteiligten Dritten getragen werden, eine sog. negative Externalität. Eine Internalisierung dieser zusätzlichen Kosten kann über eine sog. Pigou-Steuer erfolgen.<sup>11</sup> Analog dazu erfordert eine positive Externalität die Internalisierung durch eine Subvention. Eine so begründete Abkehr von der Neutralitätsforderung setzt aber die klare Identifikation der Externalität voraus.

Außer der Kopfsteuer, die wegen ihrer regressiven Verteilungswirkung als politisch nicht durchsetzbar gilt<sup>12</sup>, ist vermutlich keine Steuer in ihrer tatsächlichen Wirkung vollkommen neutral.

Müssen entscheidungsverzerrende Steuern erhoben werden, so lehrt es die „Theorie des Zweitbesten“<sup>13</sup>, ist nicht zwangsläufig dasjenige Steuersystem vorzuziehen, mit dem eine geringere *Anzahl* an Verzerrungen einhergeht. Vielmehr ist es denkbar, dass mehrere kleinere Verzerrungen zu einem geringeren Wohlfahrtsverlust führen als eine große.<sup>14</sup> Die durch Substitutionseffekte ausgelösten Wohlfahrtsverluste der einzelnen Steuerarten müssen gegeneinander abgewogen werden. Nach Aussage des auf Diamond und Mirrlees (1971) zurückgehenden *Produktionseffizienztheorems* sollten aber auch in einer solchen „Zweitbestwelt“ die Grenzrate der Substitution zwischen zwei für die Produktion benötigten Inputs sowie die Grenzrate der Transformation zwischen zwei Outputs bzw. einem Output und einem Input für alle Unternehmen diesel-

---

<sup>9</sup> Im Unterschied hierzu bezeichnet beispielsweise Homburg (2003, S. 331) Neutralität unter gleichzeitiger Berücksichtigung von Einkommens- und Substitutionseffekt. Eine Steuer ist demnach insbesondere dann neutral, wenn sich die beiden Effekte exakt aufheben.

<sup>10</sup> Eine Allokation der in einer Ökonomie verfügbaren Ressourcen ist Pareto-optimal, wenn es nicht möglich ist, ein Individuum besser zu stellen, ohne ein anderes schlechter zu stellen. Vgl. z. B. Varian (1981, S. 58) oder Mas-Colell et al. (1995, S. 307).

<sup>11</sup> Diese Lenkungsabgabe ist nach Pigou (1932) benannt.

<sup>12</sup> In Großbritannien wurde 1989/90 eine Kopfsteuer (poll tax) auf kommunaler Ebene eingeführt und 1993 wegen ihrer regressiven Verteilungswirkung wieder abgeschafft. Die mit ihrer Einführung aufgekommenen Proteste (poll tax riots) waren mit ursächlich für den politischen Sturz der damaligen britischen Premierministerin Margaret Thatcher im Jahr 1990. Ihr Amtsnachfolger, John Major, schaffte die kommunale Kopfsteuer wieder ab. Vgl. Besley et al. (1997).

<sup>13</sup> Ein frühes Beispiel hierfür ist Lipsey und Lancaster (1956).

<sup>14</sup> Vgl. Stiglitz und Schönfelder (1989, S. 475 f.).

be sein.<sup>15</sup> D. h. Produzentenpreise dürfen keiner zusätzlichen (unmittelbaren) steuerlichen Verzerrung unterliegen.<sup>16</sup> Aus dem Produktionseffizienztheorem können die Forderungen nach Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformneutralität eines Steuersystems abgeleitet werden.<sup>17</sup>

Mit Investitionsneutralität wird das mikroökonomische Ziel verfolgt, steuerlich nicht zwischen zwei alternativen Investitionsprojekten zu diskriminieren.<sup>18</sup> Die steuerliche Begünstigung eines Investitionsprojektes gegenüber einem zweiten führt zu einer unterschiedlich hohen Grenzproduktivität des marginalen Kapitaleinsatzes. Die Produktion ist gesamtwirtschaftlich ineffizient, da eine Reallokation des Kapitals hin zum Investitionsprojekt mit der höheren Grenzproduktivität den Gesamtoutput steigern würde.

Versteht man unterschiedliche Finanzierungsformen des im Unternehmen eingesetzten Kapitalstocks als abstrakte Inputfaktoren, so sollten diese im Sinne des Produktionseffizienztheorems keiner differenzierten Besteuerung unterliegen.<sup>19</sup> Eine konkrete Modellierung der Effizienzverluste, die mit fehlender Finanzierungsneutralität einhergehen, kann über eine konvexe Kostenfunktion erfolgen.<sup>20</sup> Zur Begründung erhöhter Kosten, die durch eine hohe oder eine niedrige Fremdkapitalquote entstehen, können die folgenden Argumente angeführt werden.<sup>21</sup> Ein in der Fremdkapitalquote steigendes Kreditausfallrisiko lässt den Fremdkapitalgeber einen Aufschlag zum Marktzins einfordern, um die Kreditausfälle zu decken.<sup>22</sup> Da der Kreditgeber das Ausfallrisiko des potenziellen Kreditnehmers nicht beobachten kann (asymmetrische Informationsverteilung), wird er eine Risikoprämie fordern, die aus der Sicht eines Unternehmens, dem

---

<sup>15</sup> Vgl. Stiglitz und Schönfelder (1989, S. 496). Zu den wesentlichen Voraussetzungen des Produktionseffizienztheorems gehören die Annahmen, dass keine ökonomischen Gewinne vorliegen oder diese, wenn vorhanden, vollständig wegbesteuert werden können und ferner die dem Staat zur Verfügung stehenden Instrumente zur Besteuerung von Markttransaktionen nicht begrenzt sind. Vgl. Atkinson und Stiglitz (1980, S. 47 ff.).

<sup>16</sup> Im allgemeinen Gleichgewicht kann eine Steuer, die einen Keil zwischen den Konsumenten- und den Produzentenpreis eines Gutes treibt, den Produzentenpreise verändern. Dass eine in diesem Sinne mittelbare Verzerrung im Zweitbestoptimum unterbleiben sollte, ist mit dem Produktionseffizienztheorem nicht gemeint. Beispielsweise kann eine Lohnsteuer im allgemeinen Gleichgewicht den fürs Unternehmen maßgeblichen Bruttolohn verändern. Der Inputfaktor Arbeit sollte dann aber durch keine weitere unternehmensspezifische Steuer verzerrt werden. Dies wäre z. B. durch eine Allphasenumsatzsteuer ohne Vorsteuerabzug der Fall, die den Faktor Arbeit mit jeder als steuerpflichtiges Unternehmen organisierten Zwischenproduktionsstufe kumulativ belastet.

<sup>17</sup> Vgl. Homburg (2003, S. 334; S. 346; S. 352), zur Rechtsformneutralität abwägend auch Atkinson und Stiglitz (1980, S. 473) sowie Stiglitz und Schönfelder (1989, S. 498).

<sup>18</sup> Vgl. Homburg (2003, S. 334)

<sup>19</sup> Vgl. Homburg (2003, S. 346).

<sup>20</sup> Eine solche verwenden z. B. Keuschnigg und Dietz (2007).

<sup>21</sup> Vgl. zusammenfassend Auerbach (2001, S. 20 ff.), auch erschienen als Auerbach (2002).

<sup>22</sup> Vgl. Auerbach (2001, S. 23) und Keuschnigg (2005, S. 282).

nur ein geringes Ausfallrisiko anhaftet, zu hoch ist. Kredite werden daher nur von Unternehmen mit einem relativ hohen Ausfallrisiko nachgefragt.<sup>23</sup> Dieser adverse Selektionsmechanismus führt in der Folge zu einer weiteren Erhöhung der Risikoprämie. Ferner kann eine hohe Fremdkapitalquote bei beschränkter Haftung der Eigenkapitalgeber eines Unternehmens die Neigung zu übermäßig riskanten Investitionsvorhaben steigern. Geht die Investition nämlich gut aus, bleiben Gewinne beim Unternehmen, geht sie schlecht aus, tragen auch die Fremdkapitalgeber die Verluste mit, insoweit das Eigenkapital des Unternehmens nicht ausreicht.<sup>24</sup> Antizipiert der Fremdkapitalgeber dieses moral hazard Problem, verlangt er ebenfalls eine erhöhte Risikoprämie.<sup>25</sup> Eine positive Fremdkapitalquote kann andererseits zur Disziplinierung von Managern beitragen und insofern die Fremdkapitalkosten aus Sicht des Anteilseigners senken.<sup>26</sup> In der steuerlosen Referenzwelt wird die konvexe Kostenfunktion durch Wahl einer optimalen Fremdkapitalquote im Unternehmen minimiert. Diskriminiert das Steuersystem zwischen Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung, weicht die gewählte Finanzierungsstruktur von der steuerlosen Situation ab und die Kostenfunktion verlässt ihr Minimum. Es entstehen Effizienzverluste.

Auch die gewählte Rechtsform des Unternehmens kann als abstrakter Produktionsfaktor interpretiert werden. Rechtsformneutralität verhilft somit, das Ziel der Produktionseffizienz zu erreichen. Ein weiteres Argument für eine rechtsformneutrale Besteuerung geht auf die Analyse von Harberger (1962) und Harberger (1966) zurück. Eine differenzierte Besteuerung kann demnach zu sektoralen Verzerrungen führen, welche die relativen Konsumgüterpreise unter Generierung einer Zusatzlast verändern.<sup>27</sup>

## 2.2 Verteilung und Steuergerechtigkeit

Unter Steuergerechtigkeit wird die Forderung nach einer gerechten Beteiligung des einzelnen Bürgers an den gesamten Staatsausgaben verstanden. Als „gerecht“ gilt gemeinhin eine Besteuerung nach der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Leistungsfähigkeitsprinzip).<sup>28</sup> Zwei Dimensionen zeichnen das Leistungsfähigkeitsprinzip aus: Im Kontext der Einkommensbesteuerung erfordert die *horizontale* Steuergerechtigkeit, dass gleiche Einkommen gleich

---

<sup>23</sup> Vgl. Stiglitz und Weiss (1981).

<sup>24</sup> Vgl. Sinn (1980, Kap. III. B) bzw. Sinn (1983, ch. III. B), insbes. S. 166.

<sup>25</sup> Vgl. Jensen und Meckling (1976, S. 334 ff.) und Myers (1977).

<sup>26</sup> Vgl. Jensen (1986).

<sup>27</sup> Vgl. auch die Analyse sektoraler Verzerrungen in Sinn (1987a, Kapitel 6).

<sup>28</sup> Zum Leistungsfähigkeitsprinzip siehe z. B. Musgrave (1969, S. 74 ff.), Tipke (2000, S. 479 ff.) und Brümmerhoff (1996, S. 240 ff.).



hoch besteuert werden. *Vertikale* Steuergerechtigkeit verlangt, dass Bezieher höherer Einkommen mehr Steuern zahlen.<sup>29</sup>

Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip kann jedoch weder ein konkreter Verlauf eines Einkommensteuertarifs noch die Ausgestaltung der „richtigen“ Bemessungsgrundlage abgeleitet werden. Innerhalb der Einkommensbesteuerung ist hier insbesondere die Berücksichtigung von Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden, Veräußerungsgewinne) strittig.

Wird Einkommen beispielsweise im umfassenden Sinne nach von Schanz (1896), Haig (1921) und Simons (1938) definiert, werden alle Kapitaleinkommen inklusive nicht realisierter Wertzuwächse in die Bemessungsgrundlage einbezogen. Einnahmen und Ausgaben sind also im Sinne einer Vermögensrechnung unter Beachtung des Nettoprinzips anzusetzen.<sup>30</sup> Besteuert wird der auf ein Kalenderjahr bezogene Reinvermögenszugang des Steuerpflichtigen. Im Rahmen einer solchen – nach den Anfangsbuchstaben ihrer Begründer benannten – SHS-Steuer wird das Leistungsfähigkeitsprinzip demnach als periodische Gleichmäßigkeit der Besteuerung interpretiert.

Die Klasse der konsumorientierten Gewinn- und Einkommensteuersysteme klammern Kapitaleinkommen dagegen entweder vollständig oder in Höhe einer marktüblichen Verzinsung von der Bemessungsgrundlage aus.<sup>31</sup> Ihnen liegt ein am Lebenseinkommen des Steuerpflichtigen ausgerichteter Leistungsfähigkeitsindikator zu Grunde. Konsumorientierte Gewinn- und Einkommensteuersysteme verfolgen damit eine lebenszeitliche oder überperiodische Gleichmäßigkeit der Besteuerung.<sup>32</sup> Unabhängig vom zu Grunde gelegten Einkommensbegriff kann aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip abgeleitet werden,

---

<sup>29</sup> Eine Alternative zum Leistungsfähigkeitsprinzip stellt das ältere Äquivalenzprinzip dar. Danach werden Steuern als Gegenwert für staatliche Leistungen bzw. Ausgleich staatlicher Kosten aufgefasst. In Ermangelung einer Zuordnung staatlicher Leistungen auf bestimmte Nutznießergruppen erscheint das Äquivalenzprinzip als Maßstab für eine gerechte Steuer jedoch ungeeignet, insofern die (föderale) Gewinn- und Einkommensbesteuerung betroffen ist. Vgl. Tipke und Lang (2005, S. 85 f.). Auf der kommunalen Ebene des Steuersystems kann das Äquivalenzprinzip dagegen zur Anwendung kommen, wie die Ausführungen unter Kapitel 5 zeigen.

<sup>30</sup> Vgl. z. B. Rose (2003, S. 346) oder Rimmler (2005, S. 15.).

<sup>31</sup> Siehe Kaiser (1992) für eine ausführliche Beschreibung verschiedener konsumorientierter Steuersysteme.

<sup>32</sup> Vgl. Tipke und Lang (2005, S. 97). Zu den Vorzügen einer am Lebenseinkommen ausgerichteten Besteuerung und den steuertechnischen Instrumenten ihrer Umsetzung siehe Rose (1990), Rose (1991), Rose (1997) und Lang (2003). Einen ausführlichen Vergleich von periodischer und lebenszeitlicher Bemessung der Leistungsfähigkeit als unterschiedliche Leitbilder der Einkommensbesteuerung liefert Rimmler (2005, Kapitel 2).

dass eine hinreichend genaue Bestimmung der Größe „Einkommen“ möglich sein muss.<sup>33</sup>

Die Wahl des Tarifs und der Bemessungsgrundlage ist immer auch Ausdruck eines bestimmten Verteilungsziels des Staates. Wertvorstellungen, die dem zu Grunde liegen, sind das Ergebnis von politischer und gesellschaftlicher Meinungsbildung. Sofern mit einem Reformvorschlag nicht auch eine Aussage über diese Wertvorstellung einhergeht, sollte ein Steuersystem die nötige Flexibilität besitzen, um eine gewisse Bandbreite unterschiedlicher Verteilungsziele des Staates abbilden zu können.<sup>34</sup> Der politischen Durchsetzbarkeit eines Steuerreformvorschlages ist eine solche Bandbreite sicherlich zuträglich.

Diamond und Banks (2008, S. 6 ff.) stellen in Frage, ob die Forderung nach (horizontaler) Steuergerechtigkeit, die an einen *Einkommensbegriff* anknüpft, ein sinnvoller Ausgangspunkt zur Bestimmung einer optimalen Bemessungsgrundlage darstellt. Vielmehr müsse eine soziale Wohlfahrtsfunktion, in die der gewichtete *Nutzen* verschiedener Individuen eingeht, als Ausgangspunkt herangezogen werden.<sup>35</sup> Vor diesem Hintergrund könnte man umgekehrt formulieren, dass die soziale Wohlfahrtsfunktion determiniert, welcher Einkommensbegriff der „richtige“ ist, für den das Steuersystem horizontale Gerechtigkeit sicherstellen sollte.

Die ökonomische Literatur sieht einen Konflikt zwischen den Zielen „Verteilung“ und „(Pareto-)Effizienz“.<sup>36</sup> Diesen gilt es, unter Verwendung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion und unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden steuerlichen Instrumente, bestmöglich aufzulösen. Die begriffliche Trennung von Verteilungs- und Effizienzziel kann jedoch für Verwirrung sorgen: Eine Allokation, welche eine soziale Wohlfahrtsfunktion bei gegebener Menge zulässiger Steuerarten maximiert, ist dennoch (Pareto-)effizient, da kein Individuum besser gestellt werden kann, ohne ein anderes schlechter zu stellen. Denn wäre dies der Fall, könnte auch die soziale Wohlfahrtsfunktion einen höheren Wert annehmen. Der Zielkonflikt ist vielmehr so zu verstehen, dass der Staat seinem Umverteilungsziel lediglich durch den Einsatz entscheidungsverzerrender steuerlicher Instrumente nachkommen kann. Ein Effizienzverlust entsteht

---

<sup>33</sup> Fuest und Thöne (2008, S. 28) halten den Indikator Einkommen zumindest dann für eine fragwürdige Größe zur Messung der steuerlichen Leistungsfähigkeit, wenn eine hinreichende Genauigkeit seiner Bestimmung nicht gewährleistet ist.

<sup>34</sup> Vgl. Meade (1978, S. 12).

<sup>35</sup> Gleichwohl akzeptieren Diamond und Banks (2008, S. 8) Steuergerechtigkeit als Rahmenbedingung für eine politisch durchsetzbare Bemessungsgrundlage.

<sup>36</sup> Vgl. z. B. Meade (1978, S. 12), Fuest und Thöne (2008, S. 28) und Keuschnigg (2005, S. 31 f.).

dann im Vergleich zu einer (fiktiven) Situation, in der dem Fiskus auch (individuelle) Pauschsteuern zur Verfügung stehen.<sup>37</sup>

### 2.3 Fiskalische Ergiebigkeit

Fiskalische Ergiebigkeit stellt sowohl im Übergang als auch nach vollständiger Einführung des neuen Steuersystems ein wichtiges Kriterium dar. Ökonomische Effizienz eines Steuersystems sollte stets auch in Relation zum erzielbaren Aufkommen gesehen werden.

### 2.4 Internationale Kompatibilität und Wettbewerbsfähigkeit

Die internationalen Aspekte eines Steuersystems betreffen zunächst seine abkommens- und gemeinschaftsrechtliche Kompatibilität. Grundsätzlich sind Neuverhandlungen bestehender Doppelbesteuerungsabkommen zwar denkbar. Aufgrund des langwierigen Prozesses und entstehender administrativer Kosten sind aber Steuerstrukturen von Vorteil, die sich in die bestehende Systematik der bilateralen Abkommen einfügen. Schwerer wiegen Verstöße gegen europarechtliche Vorschriften, die für Deutschland als EU-Mitglied verbindliche Normen darstellen. Zwar existiert kein europäisches Harmonisierungsgebot im Rahmen der Ertragsteuern, jedoch sind die durch den EU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten, insbesondere die Kapitalverkehrsfreiheit, bei der Ausgestaltung eines Steuersystems zu beachten.

Als weiterer Aspekt ist der internationale Steuer- und Standortwettbewerb zu berücksichtigen. Wegen der hohen internationalen Mobilität von Unternehmen und Kapital wird der Unternehmensbesteuerung dabei eine zentrale Bedeutung zuteil. Satz und Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer sind die relevantesten Bestimmungsfaktoren für die Position eines Landes im internationalen Vergleich.<sup>38</sup> Seit den 1980er Jahren sind die nominellen sowie die effektiven Durchschnittssteuersätze auf Unternehmensgewinne von Kapitalgesellschaften

---

<sup>37</sup> In diesem Sinne kann Abbildung 19.4 in Stiglitz und Schönfelder (1989, S. 483) interpretiert werden. Dort werden Nutzenmöglichkeitsgrenzen bei pauschaler und bei verzerrender Besteuerung qualitativ dargestellt. Mit der Ausnahme eines Tangentialpunktes, der das steuerlose Wettbewerbsgleichgewicht markiert, liegt die erstgenannte im Inneren der Menge möglicher Nutzenkombinationen bei Pauschbesteuerung. Die soziale Wohlfahrtsfunktion nimmt bei möglicher Pauschbesteuerung dementsprechend einen höheren optimalen Wert an, wenn nicht „zufällig“ das steuerlose Wettbewerbsgleichgewicht auch sozial optimal ist. Siehe auch Homburg (2003, S. 239) für eine sehr ähnliche Darstellung der Abwägung zwischen Effizienz- und Umverteilungszielen.

<sup>38</sup> Vgl. Fuest und Thöne (2008, S. 74).

in den Ländern der EU sowie der G7 gesunken, während die Bemessungsgrundlage verbreitert wurde.<sup>39</sup> Devereux et al. (2002) nennen den internationalen Wettbewerb um mobiles Kapital unter Berücksichtigung von Buchgewinnverlagerungen ins steuergünstigere Ausland (profit shifting) sowie den internationalen Wettbewerb um profitable Investitionsprojekte als mögliche Erklärungen dieser steuerpolitischen Strategie des „tax cut cum base broadening“. Die empirische Relevanz eines steuerlichen Einflusses auf Direktinvestitionen in einem Land wurde zudem in zahlreichen Studien untersucht und belegt.<sup>40</sup> Je nach Verteilungsziel des Staates, welches sich im Einkommensteuertarif niederschlägt, kann der durch den internationalen Steuerwettbewerb ausgeübte Druck auf den Körperschaftsteuersatz eine Entkoppelung vom Einkommensteuersatz erfordern.

## 2.5 Administrative Kostengünstigkeit

Ein gutes Steuersystem sollte die Steuererhebungskosten unter Beachtung der übrigen Kriterien möglichst gering halten, sich also durch administrative Kostengünstigkeit auszeichnen. Als Steuererhebungskosten werden die gesamten Kosten bezeichnet, die dem Steuerpflichtigen und dem Fiskus im Zuge des Besteuerungsverfahrens erwachsen.<sup>41</sup> Auf staatlicher Seite entstehen sie in Form von Vollzugskosten (administrative costs) und beim Steuerpflichtigen als Steu-

---

<sup>39</sup> Vgl. Devereux et al. (2002). Zur Berechnung des effektiven Durchschnittssteuersatzes, der sowohl den nominellen Steuersatz als auch die Bemessungsgrundlage berücksichtigt, siehe Devereux und Griffith (1999).

<sup>40</sup> Vgl. Fuest und Thöne (2008, S. 85 f.) und die dort genannten Studien. In einer auf zahlreichen empirischen Untersuchungen aufbauenden Meta-Studie, in der die existierende Literatur systematisch aufgearbeitet und verglichen wird, beziffern de Mooij und Ederveen (2003) den Median der in der Literatur gemessenen Steuersatzsemielastizität auf  $-3,3$ . In einer um aktuelle Studien erweiterten Meta-Analyse ermitteln de Mooij und Ederveen (2006) einen Median von  $-2,9$ . Demzufolge führt eine Senkung des Steuersatzes um einen Prozentpunkt zu einer  $3,3\%$ -igen bzw.  $2,9\%$ -igen Erhöhung der ausländischen Direktinvestitionen im betrachteten Land. Wegen der großen Schwankungen der in der Literatur gemessenen Elastizitäten, die zudem nur zum Teil signifikant sind, sollten diese Mittelwerte nicht als Konsens der empirischen Literatur interpretiert werden (vgl. de Mooij und Ederveen (2006, S. 18)). Unterschiede in den gemessenen Elastizität hängen u. a. vom zu Grunde gelegten Steuerlastmaß ab, also ob z. B. der nominelle Steuersatz, der Grenzsteuersatz oder ein effektiver Durchschnittssteuersatz zur Anwendung kommt. Devereux und Griffith (1998) weisen einen signifikanten Einfluss des effektiven Durchschnittssteuersatzes auf die Durchführung eines (diskreten) Investitionsprojektes U. S. amerikanischer Firmen in Großbritannien, Deutschland und Frankreich unter der Voraussetzung, dass in Europa investiert werden soll, nach. Eine Senkung des effektiven Durchschnittssteuersatzes um einen Prozentpunkt in Deutschland würde danach zu einer um  $1\%$  höheren Wahrscheinlichkeit führen, dass das Investitionsprojekt in Deutschland durchgeführt wird.

<sup>41</sup> Vgl. Wagner (2005).

erbefolgungskosten (tax compliance costs).<sup>42</sup> Letztgenannte können weiter in Planungs- und Deklarationskosten unterteilt werden.<sup>43</sup>

Zielkonflikte sind dabei in mehrfacher Hinsicht denkbar. Pauschalierungen senken beispielsweise den Deklarationsaufwand beim Steuerpflichtigen, da er keine Belege sammeln und dokumentieren muss, und die Vollzugskosten bei der Finanzverwaltung, die keine Nachweise zu überprüfen hat. Dadurch wird aber gegebenenfalls der Planungsaufwand des Steuerpflichtigen erhöht und gegen das Effizienzziel verstoßen, da entstandene Werbungskosten oder Betriebsausgaben nicht in ihrer tatsächlichen Höhe abgezogen werden können. Zum Verteilungsziel entsteht ein Konflikt, wenn die zu Grunde liegenden Wertvorstellungen die Berücksichtigung individueller Lebensumstände implizieren, zwecks Pauschalierung entsprechende Kosten aber nicht steuerlich geltend gemacht werden können.

Neben diesen „laufenden“ Steuererhebungskosten, die auch in einem langjährig etablierten Steuersystem entstehen, sollten auch Kosten des Übergangs beachtet werden, die ein Systemwechsel mit sich bringt. Neue Strukturen erfordern sowohl beim Steuerpflichtigen als auch in Finanzverwaltung und Rechtsprechung eine Anpassung, z. B. als Lernprozess oder in Form von auszuarbeitenden Rechtsgrundlagen (Durchführungsverordnungen, Gesetze) und Verwaltungsvorschriften (Richtlinien, BMF-Schreiben) sowie neu zu fällenden Gerichtsurteilen. Um die so entstehenden Anpassungskosten gering zu halten, sollte, soweit möglich, an bestehende Gesetzesstrukturen, Rechtsinstitute und Begriffe angeknüpft werden. Ein möglichst reibungsloser Übergang ist sicherlich auch der Akzeptanz und somit der politischen Durchsetzbarkeit eines Systemwechsels unter denjenigen zuträglich, die von der Durchführung und der Befolgung des neuen Steuersystems in erster Linie betroffen sind.

## 2.6 Transparenz des Steuersystems

In einer Demokratie ist der Staat als Steuergesetzgeber gegenüber dem Volk als Souverän zur Rechenschaft verpflichtet. Diese Forderung kann nur durch ein Steuersystem erfüllt werden, welches für den Steuerpflichtigen bezüglich der von ihm zu tragenden effektiven Steuerlast hinreichend transparent ist.<sup>44</sup> Bewertungsrechtliche Schwierigkeiten oder inflationsbedingte Erhöhungen der

<sup>42</sup> Vgl. Sandford et al. (1989, S. 3 ff.) oder Slemrod (1996, S. 358).

<sup>43</sup> Vgl. Wagner (2005) oder Wagner (2006), der insbesondere auch auf einen potenziellen Zielkonflikt bezüglich einer Senkung beider Kostenarten hinweist.

<sup>44</sup> Stiglitz und Schönfelder (1989, S. 416 f.) sehen einen Vorteil eines transparenten Steuersystems darin, dass Steuererhöhungen nur infolge förmlicher Gesetzesänderungen durch das Parlament zustandekommen können und die Meinung der Bürger auf diesem Wege berücksichtigt wird.