

# Synthetische Einkommensteuer versus Dual Income Tax

---

13. Berliner Gespräch am 29. November 2004, 18:00 Uhr  
Haus der Deutschen Wirtschaft, Breite Straße 29, 10178 Berlin

---

## Vortrag

Prof. Dr. *Joachim Lang*

Direktor des Instituts für Steuerrecht der Universität zu Köln

---

### I.

Wie Sie alle wissen, gibt es vom Standpunkt des gegenwärtigen Einkommensteuerrechts keinen Abschied von der synthetischen Einkommensteuer, weil das geltende Einkommensteuerrecht das Modell der synthetischen Einkommensteuer nicht verwirklicht. Es belastet die Einkünfte sehr unterschiedlich. Im Vordergrund stehen dabei die Einkünfte aus Unternehmen, die Veräußerungseinkünfte und die Einkünfte aus Zukunftssicherung. Diese drei Kategorien von Einkünften sind für das Thema "Synthetische Einkommensteuer versus Dual Income Tax" von grundlegender Bedeutung, denn sie haben in den skandinavischen Ländern das Konzept der dualen Einkommensteuer veranlasst, weil eine neutrale Besteuerung der Kapitaleinkommen mit dem Modell einer einheitlich progressiven Einkommensteuer nicht zu realisieren war.

Gegenwärtig sind in Deutschland die Einkünfte aus *Unternehmen* sehr unterschiedlich besteuert. Während im Ausland die Unternehmen ganz überwiegend der Körperschaftsteuer unterworfen sind und daher diese Steuer als allgemeine Unternehmenssteuer wirkt, führt der hohe Anteil von Personenunternehmen in Deutschland zu konzeptionell ganz unterschiedlichen Unternehmensbesteuerungen nach dem Trennungsprinzip und nach dem Transparenzprinzip. Das Menü der Besteuerung von *Veräußerungseinkünften* reicht von der Vollbesteuerung, ermäßigter Besteuerung mit Varianten von Freibeträgen, Fünftelregelung, fast halbiertem Steuersatz, Halbeinkünfteverfahren bis hin zur Nichtbesteuerung.

Ich habe hier nicht die Zeit, das Alterseinkünftechaos im geltenden deutschen Einkommensteuerrecht zwischen den Eckpunkten vor- und nachgelagerter Besteuerung mit dem Annex einer Altersvorsorgezulage zu schildern. Es geht um Einkünfte, die

Kapitalbildung für den Zukunftskonsum voraussetzen. Deshalb bezeichnen wir sie als Einkünfte aus Zukunftssicherung.

## II.

Das Phänomen der Kapitalbildung für den Zukunftskonsum führt zur Grundfrage, wie die Besteuerung konzeptionell ausgerichtet sein soll: periodisch oder lebenszeitlich? Der Sachverständigenrat (Jahresgutachten 2003/04, Rz. 600 f.) hat sich mit dieser Kernfrage intensiv auseinandergesetzt und das von ihm empfohlene Konzept der dualen Einkommensteuer mit dem lebenszeitlichen Ansatz gerechtfertigt. Ich zitiere die Kernsätze: "Unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit stützt sich die Begründung für einen niedrigeren Steuersatz auf Kapitaleinkommen auf eine mehrperiodische Sichtweise. Danach diskriminiert die Besteuerung von Kapitaleinkommen - insbesondere von Zinsen - Steuerpflichtige, die bei gleichem Lebenseinkommen eine höhere Präferenz für Zukunftskonsum haben. Wer viel spart, wird steuerlich bestraft, indem er trotz identischen Lebenseinkommens höhere Steuern zu zahlen hat." (Zitatende)

Es gibt keine Grundfrage, die kontroverser zwischen Ökonomen und Juristen diskutiert wird als der konzeptionelle Unterschied zwischen lebenszeitlicher und periodischer Besteuerung. Es geht, wie der Sachverständigenrat richtigerweise festgestellt hat, um eine Grundfrage der Steuergerechtigkeit, nämlich um die Frage, ob die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nach dem Periodeneinkommen oder nach dem Lebenseinkommen bemessen werden sollte.

Wir sind in Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat der Auffassung, dass richtiger Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit das *Lebenseinkommen* ist. Es ist natürlich Unsinn, wenn von Vertretern periodischer Besteuerung behauptet wird, die lebenszeitliche Besteuerung bedeute Besteuerung am Lebensende des Steuerpflichtigen. Die Abschnittsbesteuerung steht nicht zur Disposition. Vielmehr geht es darum, das Periodeneinkommen so zu bestimmen, dass die Steuerbelastung neutral bleibt. Im Vordergrund stehen dabei die Inflationsneutralität und die überperiodische Neutrali-

tät, die Gleichbehandlung von Gegenwarts- und Zukunftskonsum. Der Heidelberger Ökonom Manfred Rose hat nachgewiesen, dass eine Zinssteuer von 30 Prozent in einem Zeitraum von 40 Jahren auf eine finale Steuerlast von 64,72 Prozent ansteigt, wenn die Zinsen jedes Jahr besteuert werden. Bei den Spitzensteuersätzen der vergangenen Jahre stieg die finale Zinssteuerlast auf über 90 Prozent. Das war ein wesentlicher Grund für die Kapitalflucht ins Ausland.

Der lebenszeitliche Ansatz führt zur nachgelagerten Besteuerung der Kapitaleinkommen. Die Steuerbelastung bleibt intertemporal konstant. Ein Anstieg der Steuerlast findet nicht statt. Die nachgelagerte Besteuerung, die sog. Cash Flow Steuer, ist also nach unserer Auffassung die richtige Besteuerungsform, an der die Besteuerung von Einkommen konzeptionell ausgerichtet werden sollte.

Die Akzeptanz dieser Besteuerungsform hat in den letzten Jahren ersichtlich zugenommen. Selbst profilierte Vertreter der Periodenbesteuerung wie Paul Kirchhof empfehlen die nachgelagerte Besteuerung, weshalb sich Kirchhof den Vorwurf mangelnder Folgerichtigkeit seines Konzepts eingehandelt hat. Ich möchte hier Paul Kirchhof in Schutz nehmen. Die Besteuerung von Einkommen lässt sich nicht puristisch lebenszeitlich oder periodisch ausgestalten.

Die Einkommensteuersysteme haben weltweit hybriden Charakter, wie die Ökonomen sagen. Periodische und lebenszeitliche Besteuerungsnormen sind miteinander vermischt. Sparzinsen sind periodisch mit Anstieg der Steuerlast besteuert, weshalb die Hinterziehungsquote hoch ist. Beamte sind lebenszeitlich nachgelagert besteuert. Wären sie periodisch vorgelagert besteuert, müssten Beamte jedes Jahr den Wertzuwachs ihrer Pension versteuern. Der Jahresabschluß ist keinesfalls ein Musterbeispiel periodischer Bemessungsgrundlage, weil die stillen Reserven nicht jährlich ermittelt und versteuert werden. Das Realisationsprinzip verwirklicht einen lebenszeitlichen Ansatz. Die Mixtur lebenszeitlicher und periodischer Elemente ist weltweit Realität und wird auch in Deutschland Realität bleiben. Mit diesem Befund müssen sich Reformer theoretisch abfinden.

### III.

Ursache für diesen Befund sind die zahlreichen Zielkonflikte, die Steuerreformen zu bewältigen haben. Selbst innerhalb des Gerechtigkeitsziels gibt es Konflikte. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung mag idealiter verwirklicht sein durch die nachgelagerte Besteuerung und einen Proportionalsteuersatz. Auch ein flacher Proportionalsteuersatz erhöht die Steuer mit steigendem Einkommen. Gleichwohl steht dem die Umverteilungsgerechtigkeit entgegen, die eine Beschränkung der nachgelagerten Besteuerung und einen progressiven Einkommensteuertarif fordert.

Nimmt man die weiteren Kriterien ins Blickfeld, die ein gutes Steuersystem erfüllen sollte, so wird die Reformlage noch schwieriger:

- Ökonomen fordern für ein gutes Steuersystem an erster Stelle **wirtschaftliche Effizienz**: Das Steuersystem sollte die effiziente Allokation der Ressourcen nicht behindern. Heutzutage hat sich dieses Kriterium zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Steuersystems verdichtet. Effiziente Allokation bedeutet Allokation der Investitionen in Deutschland, bedeutet folgerichtig eine Steuerbelastung von Investitionen, die möglichst unter der von konkurrierenden Staaten liegt, bedeutet eine Niedrigbesteuerung von Kapitaleinkommen.
- Auf diese Weise gerät das Kriterium der wirtschaftlichen Effizienz in argen Konflikt mit dem Kriterium **fiskalischer Effizienz**. Die Laffer-Strategie, mit niedrigen Steuersätzen mehr Steueraufkommen zu erzielen, ist mit hohen Risiken behaftet. Das Kriterium fiskalischer Effizienz steht auch einer uneingeschränkten nachgelagerten Besteuerung entgegen.
- Schließlich sollte das Steuersystem auch **einfach** sein. Dieses Kriterium beherrscht derzeit die Steuerreformdiskussion. Dabei werden die Vereinfachungsmöglichkeiten zum Teil ganz erheblich überschätzt.

Die Aufgabe, die vier Reformziele *Steurgerechtigkeit*, *wirtschaftliche Effizienz*, *fiskalische Effizienz* und *Einfachheit* der Besteuerung konfliktfrei unter einen Hut zu bringen, ist so unlösbar wie die Quadratur des Kreises. Mithin geht es darum, einen Kompromiß zu finden, der diese vier Reformziele optimiert.

#### IV.

Im Rahmen dieses Reformansatzes konkurrieren international zwei Besteuerungsmodelle, zum einen die skandinavische duale Einkommensteuer und zum anderen der Dualismus von progressiver Einkommensteuer und Körperschaftsteuer mit Spreizung zwischen Spitzensatz der Einkommensteuer und niedrigerem Körperschaftsteuersatz. Diese beiden Modelle stehen hier zur Diskussion.

Keine Chance räume ich der Alternative einer Flat Tax ein, solange das Volumen staatlicher Transferleistungen in Deutschland hoch bleibt. Das zeigt deutlich die Diskussion der Gesundheitsreform. Bei realistischer Betrachtungsweise wird man den ab 2005 geltenden Spitzensatz von 42 Prozent nur noch marginal absenken können, zumal das Volumen der Steuervergünstigungen schon weitgehend abgebaut worden ist und Restriktionen der Bemessungsgrundlage wie z. B. die sog. Mindestbesteuerung wieder zurückgenommen werden sollten.

#### V.

Das Kriterium der Steuergerechtigkeit wird meines Erachtens durch den Dualismus von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer besser erfüllt als durch die duale Einkommensteuer. Der Dualismus von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer ermöglicht zunächst das klassische Modell der progressiven synthetischen Einkommensteuer mit der Gleichbehandlung von Arbeits- und Kapitaleinkommen unter einem einheitlichen progressiven Einkommensteuertarif. Dieses Modell muss in Deutschland erst einmal verwirklicht werden, indem alle Einkünfte möglichst einheitlich besteuert werden. Ich sage möglichst, weil es auch in Zukunft unterschiedliche Methoden der Einkünfteermittlung (Bestandsvergleich, Überschussrechnung) und unterschiedliche Steuererhebungsformen geben wird.

Ein wichtiges Ziel der Einkommensteuerreform ist der Ausbau der nachgelagerten Besteuerung, mit der der lebenszeitliche Ansatz vollständig verwirklicht wird, wäh-

rend die Proportionalbesteuerung der Kapitaleinkommen im System der dualen Einkommensteuer den Anstieg der finalen Steuerlast nicht vermeidet. Das Konzept der dualen Einkommensteuer gerät hier in den Konflikt, dass einerseits die Ungleichbehandlung zwischen Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen nicht zu groß werden darf, andererseits eine geringe Spreizung zu einer Proportionalbesteuerung der Kapitaleinkommen führt, die mit dem lebenszeitlichen Ansatz nicht mehr zu vereinbaren ist. So erscheint die vom Sachverständigenrat empfohlene Besteuerung der Kapitaleinkommen mit 30 Prozent aus lebenszeitlicher Sicht inakzeptabel.

Demgegenüber durchbricht der Dualismus von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer mit der körperschaftsteuerlichen Vorbelastung das synthetische Konzept der Einkommensteuer und bewirkt damit eine entsprechende Ungleichbehandlung der Einkünfte. Dadurch wird die Neutralität der Besteuerung von unternehmerischen Einkünften erheblich gestört, während die duale Einkommensteuer im Hinblick auf Investitionen, Finanzierungsentscheidungen und die Wahl der Unternehmensform ein in hohem Maße steuerneutral belastet. Die investive Neutralität der dualen Einkommensteuer ist ihre bestechendste Eigenschaft. Die Gleichbehandlung der Kapitaleinkommen stärkt sowohl die Gerechtigkeit als auch die wirtschaftliche Effizienz der dualen Einkommensteuer.

Jedoch lässt sich die Gleichbehandlung von Kapitaleinkommen im dualen System von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zumindest annäherungsweise herstellen. Dazu ist es zunächst erforderlich, dass nicht nur die Kapitalgesellschaften, sondern auch die Personenunternehmen der Körperschaftsteuer unterworfen werden, so dass die Körperschaftsteuer als allgemeine Unternehmensteuer wirkt, wie dies im Ausland bereits der Fall ist. Bei einem attraktiv niedrigen Körperschaftsteuersatz werden die Investitionen dann weitgehend in körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen organisiert werden. Dadurch wird bereits eine hohe Kapitalmarktneutralität erreicht. Das private Sparen wird einkommensteuerlich nachgelagert, also lebenszeitlich richtig besteuert. Diese Besteuerung entspricht einem Körperschaftsteuersatz von Null, so dass eine schrittweise Absenkung des Körperschaftsteuersatzes an die lebenszeitliche Idealform der Besteuerung heranführt.

Im dualen System von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer wirkt ein sehr niedriger Körperschaftsteuersatz bei großer Spreizung wie eine **partiell nachgelagerte Besteuerung**. Danach sind unternehmerische Einkünfte bei einem Körperschaftsteuersatz von über Null höher belastet als Arbeitseinkünfte, die zum Beispiel per Entgeltumwandlung der nachgelagerten Besteuerung zugeführt werden. Im Prinzip kann also das duale System von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sozialpolitisch verträglich in ein voll lebenszeitlich ausgerichtetes Steuersystem überführt werden.

Allerdings läßt sich der Weg zu einem voll lebenszeitlich ausgerichteten Steuersystem nur in einem längeren Zeitraum zurücklegen. Nach dem Alterseinkünftegesetz ist die Rentenbesteuerung erst ab dem Jahr 2040 auf eine voll nachgelagerte Besteuerung umgestellt. Man braucht also Geduld auf dem Weg zum richtigen Steuersystem. Die periodisch proportionale Besteuerung der Kapitaleinkommen behindert diese Rechtsentwicklung. Deshalb setzen wir auf den schrittweisen Ausbau der nachgelagerten Besteuerung und lehnen die duale Einkommensteuer oder eine Abgeltungsteuer ab.

## VI.

Wir meinen auch, dass das duale System von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer mehr **wirtschaftliche Effizienz** im Sinne von Wettbewerbsfähigkeit der Steuersysteme gewährleistet als die duale Einkommensteuer, obgleich diese in hohem Maße investitionsneutral wirkt. Der Sachverständigenrat hat zutreffend erkannt, dass die Tarifspreizung bei der dualen Einkommensteuer nicht groß sein kann. Er empfiehlt eine Steuersatzdifferenz von fünf Punkten. Das würde bei der gegenwärtigen Umverteilungslage etwa einen Spitzensatz der Einkommensteuer von 40 Prozent auf Arbeitseinkommen und einen Proportionalsteuersatz von 35 Prozent auf Kapitaleinkommen bedeuten. Der Sachverständigenrat empfiehlt eine Spreizung von 35 Prozent und 30 Prozent.

Meines Erachtens schaffen 30 Prozent keine internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Nach meiner persönlichen Einschätzung ist Deutschland erst mit einem Steuersatz von 15 Prozent auf Kapitaleinkommen wirklich wettbewerbsfähig. Ein derart niedriger Steuersatz kann aber nur in der Form eines Körperschaftsteuersatzes realisiert werden.

## VII.

Diese Auffassung führt zum Ziel der **fiskalischen Effizienz**. Die Körperschaftsteuer erfasst greift auf einen sehr viel engeren Bereich zu als den aller Kapitaleinkommen. Da die Körperschaftsteuer zudem einen international hoch mobilen und hoch investiven, arbeitsplatzfördernden Bereich betrifft, lassen sich Laffer-Effekte gut nachweisen, wie etwa in Irland, wo ein niedriger Körperschaftsteuersatz das Körperschaftsteueraufkommen verachtfacht und auch das übrige Aufkommen gesteigert hat.

Mit einem wettbewerbsfähig niedrigen Körperschaftsteuersatz wird Deutschland zum Zuzugsland. Das europarechtliche Verbot der Wegzugsbesteuerung wandelt sich für Deutschland vom fiskalischen Nachteil zum Vorteil. Die Gesellschafter-Fremdfinanzierung wird zu einem tolerablen Phänomen, wenn die Steuerbelastung der Zinsen im Wohnsitzstaat über dem Körperschaftsteuersatz liegt.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Verlustverrechnung. In keinem Land der Welt hat das Nettoprinzip einen höheren Stellenwert als in Deutschland. Bei einem sehr niedrigen Körperschaftsteuersatz begeben sich die meisten Unternehmen in die Körperschaftsteuer und verlagern damit die Verlustverrechnung auf die Körperschaftsteuerebene. Dadurch wird die Verlustverrechnung ohne Verletzung des Nettoprinzips stark eingeschränkt.

## VIII.

Wenden wir uns schließlich dem Reformziel einer **möglichst einfachen Besteuerung** zu, so dürfte das herkömmliche, der Steuerpraxis vertraute duale System von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer besser zu praktizieren sein als die duale



Einkommensteuer. Die der Körperschaftsteuer unterworfenen Vermögenssphäre ist steuerrechtlich und gesellschaftsrechtlich klar gegen den Anwendungsbereich der Einkommensteuer abgegrenzt, während die duale Einkommensteuer eine äußerst schwierige Abgrenzung der Arbeitseinkommen von den Kapitaleinkommen erfordert. Die Vereinfachungsgewinne bei der Neutralität der Besteuerung von Kapitaleinkommen werden die praktischen Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen bei weitem nicht ausgleichen können.

Besonders bei den Einkünften aus Unternehmen übt die duale Einkommensteuer einen zu starken Gestaltungsdruck auf die Gewinnverteilung aus. Es dürften Strategien der Relation von Arbeitseinkommen- und Kapitaleinkommensanteilen zur Minimierung der Progressivbelastung entwickelt werden. Im Vergleich zu diesen Strategien ist der Tatbestand der verdeckten Gewinnausschüttung rechtlich geradezu harmlos. Ich sehe schon die lange Reihe der BFH-Entscheidungen, die jede Ausgabe des Bundessteuerblattes füllen werden.

Das Konzept der dualen Einkommensteuer leidet unter dem Dilemma, dass die Abgrenzungsprobleme bei großer Spreizung dramatisch zunehmen, hingegen bei geringer Spreizung die Wettbewerbsfähigkeit des Steuersystems verloren geht und somit sich die ganze Veranstaltung der dualen Einkommensteuer nicht mehr lohnt.

Demgegenüber kann das duale System von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer wegen der scharfen Abgrenzung der Körperschaftsteuer zur Einkommensteuersphäre auch große Spreizungen bewältigen. Es bietet also gerade für einen Sozialstaat wie Deutschland sehr viel mehr politische Flexibilität als die duale Einkommensteuer.

Letztlich stehen wir an einem Scheideweg: Mit dem dualen System von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer begeben wir uns mittels nachgelagerter Besteuerung auf den zugegeben langen Weg in ein lebenszeitlich gerechtes Steuersystem; während Abgeltungssteuer und duale Einkommensteuer in die Sackgasse einer unbefriedigend bleibenden Kompromißlösung führen. Diese Sackgasse sollten wir nicht beschreiten.