

v1.4

redaktionell etwas überarbeitet gegenüber v1.3

Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung am 19. Januar 2005

zu den Steuerreformvorschlägen von CDU/CSU und von FDP

(1) Der nominale deutsche Einkommensteuer-Spitzensteuersatz von 42% liegt etwas unter dem EU-15-Durchschnitt (2004) von 46%. Der nominale deutsche Körperschaftsteuersatz von rund 38% ist der höchste in allen EU Ländern, liegt deutlich über dem EU-15-Durchschnitt (2004) von 31% und ist fast doppelt so hoch wie der Durchschnitt der 10 neuen EU-Mitgliedsstaaten.

(2) Die tatsächlich bezahlte (effektive) Steuerbelastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen ist in Deutschland am niedrigsten mit 21% bei einem EU-Durchschnitt (2002) von knapp 30%. In allen anderen EU-15-Länder (Ausnahme Griechenland) liegen die Werte zwischen 28% und 32%. Deutschland ist das einzige EU-15-Land mit einer effektiven Senkung der Kapital-Steuerbelastung von 1995 bis 2002. Bis 2000 betrug in Deutschland die effektive Belastung der Kapitalgesellschaften rund 20%, seit der Unternehmenssteuerreform 2001 gut 10% (weniger als ein Drittel der nominalen Belastung von rund 38%).

(3) Das deutsche Steuersystem benachteiligt systematisch

- Aktivität ('Werte schaffen') gegenüber Passivität ('Werte verwalten'),
- Eigenkapital gegenüber Fremdkapital,
- Investitionen in Deutschland gegenüber Investitionen im Ausland.

(4) Die Defizite des deutschen Steuersystems werden durch die Vorschläge von CDU und FDP nicht verringert, sondern weiter vergrößert.

(5) Zukünftig ist statt einer reinen Gewinnbesteuerung mit hohen nominalen Sätzen eine Besteuerung der produzierten Wertschöpfung bei der Betriebsstätte in Deutschland erforderlich: wie bisher Löhne und Gewinne, zukünftig auch bezahlte Schuldzinsen und Lizenzgebühren. Das resultierende Mehraufkommen sollte zur Finanzierung von Staatsdefizit und niedrigeren nominalen Steuersätzen verwendet werden.

(6) In Deutschland wäre eine Steigerung der öffentlichen Investitionen möglich bei gleichzeitiger Einhaltung der 3%-Defizitquote, wenn in Deutschland eine effektive Besteuerung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen in einer Höhe durchgesetzt würde, wie sie in den anderen EU-15-Ländern üblich ist.

1 Ungenügende Besteuerung der Kapitaleinkommen

Wie hat sich die tatsächlich bezahlte Last von Steuern und Abgaben insgesamt in den letzten 25 Jahren auf die zwei Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verteilt?

- Um 1980 betrug die Last von Lohnsteuer (abzgl. anteilige Einkommenssteuer-Rückerstattungen) und Sozialabgaben etwa 33% der Bruttolohnkosten, Unternehmens- & Vermögenseinkommen waren ebenfalls mit rund 33% belastet (durch Körperschaft- und Gewerbesteuer, anteilige Einkommensteuer, Kapitalertrag- und Zinsabschlagsteuer, Vermögen- und Erbschaftsteuer, Grund- und Grunderwerbsteuer etc.). Bis 2003 war die Last auf Arbeit etwas auf 36% erhöht worden, die Last auf Kapital, also auf Unternehmens- & Vermögenseinkommen, war hingegen dramatisch auf 16% in 2003 gesenkt worden, also auf weniger als die Hälfte des Werts in 1980.
- 1980 betrug die Summe der vom Faktor Arbeit getragenen Steuern und Abgaben etwa das Dreifache aller dem Faktor Kapital auferlegten Steuern, 2003 schon das Sechsfache.

Angeblich sinken in den letzten Jahren die Steuereinnahmen, weil die Konjunktur lahmt. Das Defizit wird mit einem „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ als verfassungsgemäß erklärt, obwohl Deutschland 2003/2004 ein reales Wachstum von fast 2% pro Jahr hat und in den nächsten Jahren nach offizieller Einschätzung bestenfalls dieses Wachstum erreicht werden wird.

Die entscheidenden Fragen werden nicht gestellt:

- Warum sinken die Steuereinnahmen auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen, obwohl diese Einkommen weiter steigen?
- Warum belastet Deutschland diese Einkommen effektiv nur mit gut 20%, während alle anderen EU-15-Länder (mit Ausnahme von Griechenland) diese Einkommen mit effektiv rund 30% belasten?
- Warum subventioniert Deutschland den Export seiner Arbeitsplätze in Billiglohnländer?

1.1 Besteuerung von Kapital in Deutschland

Warum sinken in Deutschland die Steuern auf Unternehmens- & Vermögenseinkommen, obwohl diese Einkommen insgesamt nicht sinken?

Hartnäckig wird von den Unternehmerverbänden und ihrer mächtigen Lobby in Wissenschaft, Medien und Politik das Märchen von der hohen Steuerlast in Deutschland und von dem dramatischen Einbruch der Gewinne weitererzählt. Ein genauer Blick auf die volkswirtschaftlichen Daten, die Steuerstatistik und die Konzernbilanzen zeigt, dass die nominalen Steuersätze mit der Realität der tatsächlich gezahlten Steuern wenig zu tun haben. Wohlgermerkt: Alle nachfolgenden Zahlen stammen unmittelbar aus amtlichen Statistiken und veröffentlichten Konzernberichten.

Bild 1a zeigt die Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen, die im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung deutlich angestiegen sind. Betrachtet man insbesondere die zeitliche Entwicklung der Unternehmensgewinne der Kapital- und Personengesellschaften von 1995 bis 2003, so zeigt sich hier ein fast stetiger Anstieg von gut 4% pro Jahr. Greift man nur die Kapitalgesellschaften ohne Banken & Versicherungen heraus, also im Wesentlichen die sonstigen großen Aktiengesellschaften, so ergibt sich bemerkenswerter Weise eine Zunahme von im Mittel gut 6% pro Jahr (Jarass/Obermair, 2004a, S. 56ff.). Von einem generellen Gewinneinbruch zeigen zumindest diese gesamtwirtschaftlichen Zahlen nichts.

Eingebrochen sind hingegen die Steuern auf Unternehmens- & Vermögenseinkommen, vgl. Bild 1b: Sie stiegen zwar bis 2000 einige Jahre stark an, wurden dann aber ab 2001 drastisch abgesenkt, und auch in 2002 und 2003 weiter verringert, besonders drastisch das Aufkommen der Körperschaftsteuer und der veranlagten Einkommensteuer (Jarass/Obermair, 2004a/b).

Bis 2000 betrug in Deutschland die Belastung der Kapitalgesellschaften noch rund 20% ihrer ausgewiesenen Gewinne (also knapp die Hälfte der nominalen Steuersätze von damals gut 50%), seit 2001 nur noch rund 10% - das ist das angebliche Hochsteuerland Deutschland (Jarass/Obermair, 2004a, S. 59; Jarass/Obermair, 2004b).

Hätten wir in Deutschland den so vielfach gepriesenen einheitlichen Unternehmenssteuersatz von 19% wie in der Slowakei, und wären nur drei Viertel der Gewinne der Kapitalgesellschaften (221 Mrd. € in 2002 laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung) tatsächlich mit diesen 19% besteuert worden, so wären dem deutschen Fiskus in 2002 allein aus dieser Quelle gut 31 Mrd. € statt 19 Mrd. € zugeflossen.

Bild 1a: Unternehmens- & Vermögenseinkommen

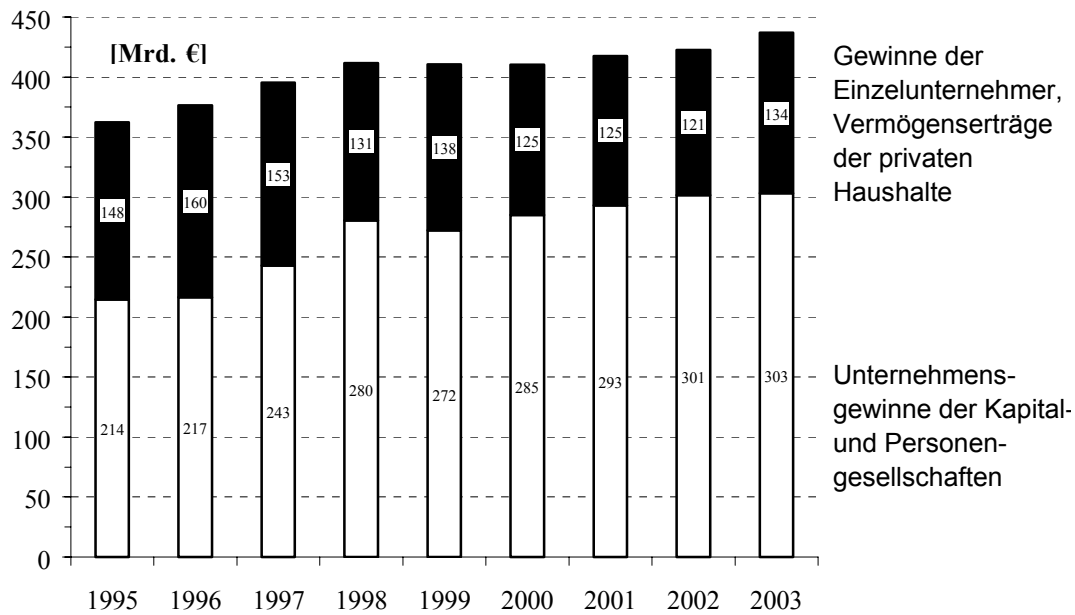
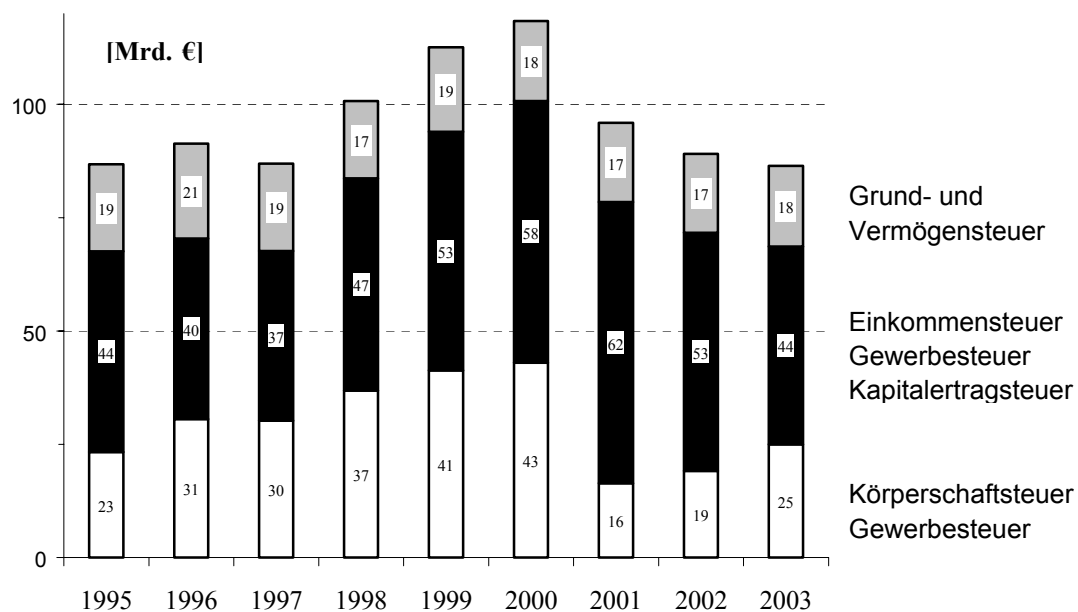


Bild 1b: Steuern auf Unternehmens- & Vermögenseinkommen



Quelle: Jarass/Obermair, 2004b, aktualisiert durch destatis, 2004.

1.2 Besteuerung von Kapital in der EU

Besonders bemerkenswert an diesem langfristigen Trend ist, dass es sich dabei im internationalen Vergleich der OECD-Staaten eher um eine Sonderentwicklung handelt (OECD, 2004); in fast allen anderen Staaten wurde in den letzten Jahren die effektive Belastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen erhöht. Zwar wurden auch in den anderen Ländern die nominalen Steuersätze deutlich gesenkt, aber gleichzeitig wurde dort aber (anders als in Deutschland) die Bemessungsgrundlage deutlich verbreitert. Zudem gibt es in vielen anderen EU-Ländern, aber auch in USA und Schweiz erheblich höhere Steuern auf Kapitalbestände, die in Deutschland als Substanzsteuern betrachtet werden und deshalb verpönt sind (z.B. Grund- und teilweise Vermögensteuer auch auf Betriebsvermögen).

Wie sieht es in der Europäischen Union aus? Es gibt erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen, der nominalen Steuersätze und der tatsächlich bezahlten so genannten effektiven Steuerbelastung.

Bemessungsgrundlagen

Die steuerliche Bemessungsgrundlage einer bestimmten Steuer ist derjenige Wert in €, der mit dem nominalen Steuersatz belastet wird. Für die Körperschaftsteuer z.B. ergibt sich dieser Wert aus dem handelsrechtlich ausgewiesenen Gewinn der Kapitalgesellschaft, korrigiert um gesetzlich festgelegte Möglichkeiten von Hinzurechnungen und Kürzungen. Die resultierende Bemessungsgrundlage ist in den meisten Einzelfällen deutlich kleiner als das für die Aktionäre ausgewiesene handelsrechtliche Ergebnis. Für die Gesamtheit aller Kapitalunternehmen beträgt (wie in vorher gezeigt) die Bemessungsgrundlage nur rund ein Viertel von den in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Gewinnen.

Von Land zu Land sind die Bemessungsgrundlagen insbesondere bei der Körperschaftsteuer extrem unterschiedlich; zusammen mit der sehr unterschiedlichen Intensität der Steuereintreibung und den unterschiedlichen nominalen Steuersätzen führt dies zu der im Folgenden beschriebenen Spreizung der effektiven Steuerbelastung.

Nominale Steuersätze

Bei der Körperschaftsteuer gilt in allen EU-Ländern ein fester Steuersatz ('flat rate'). Die meisten Werte liegen zwischen 28% und 35%, wobei in allen Ländern Gewerbesteuer etc. berücksichtigt sind (EU, 2004a, S. 46). Der Durchschnitt der EU-15-Länder lag 2004 bei 31%. Deutschland hatte mit durchschnittlich 38% die höchste nominale Belastung (mindestens 33% in Gemeinden mit niedrigem Hebesatz und bis zu höchstens 43% in einigen Großstädten). Die 10 neuen EU-Länder hatten durchschnittlich einen nominalen Körperschaftsteuersatz von 21%, also 10%-Punkte niedriger als die EU-15-Länder.

Die Einkommensteuer hat in allen Ländern unterschiedliche Grundfreibeträge und zudem steigt der nominale Steuersatz unterschiedlich stark an bis zum landespezifischen Spitzensteuersatz. Im EU-15-Durchschnitt liegt der Spitzensteuersatz in 2004 bei 46%, die Sätze variieren zwischen etwa 40% und 50%; in Deutschland gilt ab 2005 ein Spitzensteuersatz von 42%, über 50% werden in Finnland, Niederlande und Schweden erhoben. Die 10 neuen EU-Länder haben durchschnittlich 35% nominalen Spitzensteuersatz, 11%-Punkte niedriger als die EU-15-Länder.

Effektive Steuerbelastung

Die effektive Steuerbelastung einer Einkommensart ergibt sich, indem die tatsächlich an den Fiskus abgeführten Steuern für diese Einkommensart geteilt werden durch das tatsächliche Einkommen, das in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen wird. Die EU (EU, 2004a, S. 116/117) gibt die effektive Steuerbelastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit (Einzelunternehmer, Personen- und Kapitalgesellschaften) und Vermögen (private Kapitalerträge wie Zinsen, Dividenden, Mieten etc.) für das Jahr 2002 an. Dabei werden in dieser EU-Untersuchung nicht nur Steuern auf die Erträge sondern auch auf Bestände (wie Grund- und Vermögensteuern) berücksichtigt. Damit ergibt

sich für die EU-15-Länder eine durchschnittliche effektive Steuerrate von knapp 30%, mit überraschend geringen Variationen zwischen 28% und 32% (also ähnlich wie die nominalen Steuersätze bei der Körperschaftsteuer). Aber: Für Deutschland gibt die EU 21% an; zieht man die auf Grund- und Vermögensteuern entfallenden 4%-Punkte ab, so ergibt sich die oben schon aus den nationalen Statistiken errechnete effektive Steuerbelastung von 17% in 2002 (das sind übrigens nur gut die Hälfte des nominalen deutschen Steuersatzes für Kapitalgesellschaften von rund 38%).

Die EU macht noch keine Angaben zur effektiven Steuerbelastung in den 10 neuen EU-Ländern, die aber sicher deutlich unter der effektiven Belastung der EU-15-Länder und damit unter 25% liegen dürfte (vgl. hierzu auch die Untersuchungen des ZEW, Mannheim). Im Vergleich innerhalb der EU-15-Länder zeigt die Untersuchung der EU-Kommission für 2001 und 2002 (EU 2004a):

- Deutschland hatte schon damals (nach dem Sonderfall Griechenland) mit Abstand die niedrigste effektive Steuerbelastung des Faktors Kapital (also der Unternehmens- & Vermögenseinkommen), lag aber bei der Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben mit 40% im oberen Drittel der 15 EU-Länder (Durchschnitt 38%).
- Deutschland war das einzige Land mit einer Senkung der effektiven Steuerbelastung des Faktors Kapital von 1995 bis 2002. Irland hingegen hat die Effektivbelastung um gut 10%-Punkte erhöht, Frankreich um 6%-Punkte, Großbritannien um 3%-Punkte: in allen anderen EU-15-Ländern wurde - im Gegensatz zu Deutschland - die Bemessungsgrundlage wesentlich verbreitert und damit die deutliche Senkung der Steuersätze überkompensiert.

1.3 EU-Steuerharmonisierung

Die Verwundbarkeit der Steuersysteme der Mitgliedstaaten nimmt weiter zu, da die Bemessungsgrundlagen und die Steuersätze sehr unterschiedlich sind: Die Aufwendungen werden tendenziell in Steuerländern mit hohen nominalen Unternehmenssteuersätzen (wie z.B. Deutschland mit knapp 40%) geltend gemacht, die Erträge aber in Ländern mit niedrigen Steuersätzen (z.B. Irland mit 12,5%). Eine einheitliche EU-Bemessungsgrundlage könnte ein erster Schritt zur Milderung dieser Probleme darstellen.

Die EU-Finanzminister (ecofin) haben am 11. September 2004 beschlossen, dass für die Körperschaftsteuer eine einheitliche Bemessungsgrundlage entwickelt werden soll (EU, 2004b). Jedes EU-Land soll dann die Möglichkeit haben (aber nicht die Verpflichtung!), diese einheitliche Bemessungsgrundlage einzuführen. Die Kommission wird prüfen, inwiefern eine an alle EU-Länder gerichtete einschlägige Initiative möglich ist. In jedem Fall könnte eine Gruppe von mindestens acht EU-Ländern dann bei dem Projekt der einheitlichen Steuerbemessungsgrundlage enger zusammenarbeiten. Damit wäre die erforderliche Einstimmigkeit bei Steuerfragen leichter lösbar.

Bestehende EU-Steuerdirektiven begünstigen Steuervermeidung

Die EU- EU-Länder sind bei Entscheidungen in Bezug auf ihre jeweiligen Besteuerungsgrundlagen bereits seit vielen Jahren nicht mehr unabhängig und diese gegenseitige Abhängigkeit wird sich künftig noch verstärken. Durch die folgenden Richtlinien haben die EU-Länder wichtige Instrumente verloren zum Kampf gegen Steuerflucht in Niedrigsteuerländer innerhalb der EU:

- Seit 2004 dürfen die EU-Länder keine Quellensteuern mehr auf Schuldzinsen und Lizenzgebühren erheben soweit sie an verbundene (>25% Beteiligung) Unternehmen bezahlt werden.
- Ebenfalls seit 2004 wurde die Mutter-Tochter-Richtlinie (das Verbot von Quellensteuern auf Dividendenzahlungen) wesentlich im Anwendungsbereich erweitert und gilt ab 2009 schon für Beteiligungen ab 10%.

- Ab 2005 soll die Fusionsrichtlinie (keine Aufdeckung von stillen Reserven bei Sitzverlegung in ein anderes EU-Land) wesentlich im Anwendungsbereich erweitert und schon für Beteiligungen ab 10% gelten: die Besteuerung von stillen Reserven kann damit nicht mehr sichergestellt werden.

All diese Richtlinien gehen davon aus, dass es mittelfristig ein einheitliches EU-Besteuerungssystem geben soll. Bis dahin können allerdings diese Richtlinien zur Steuerplanung (= legale Steuervermeidung) genutzt werden.

2 Warum ist die deutsche Kapitalbesteuerung so niedrig im Vergleich zur EU?

Unbestritten gab es einige Großunternehmen, die zwischen 2000 und 2002 multimilliardenschwere Verluste und Wertberichtigungen zumindest buchmäßig ausgewiesen haben (z.B. Dt. Telekom), auch sind die Gewinne von Banken & Versicherungen von 2000 bis 2002 um etwa 10% zurückgegangen, beides vor allem eine Folge der geplatzten Spekulationsblase im Telekommunikationsbereich und in der IT-Branche. Angesichts der oben beschriebenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Gewinnen und Ausschüttungen können aber diese Sonderfälle jedenfalls das niedrige und seit 2001 weiter fallende Niveau der Unternehmenssteuern nicht erklären. Auch die Senkung der nominalen Steuersätze durch die Unternehmenssteuerreform 2001 erklärt nicht das Ausmaß der Steuerausfälle, da die gesamten Steuersatzsenkungen höchstens einen Rückgang um rund ein Achtel erklären können (Jarass/Obermair, 2004b, S. 156).

Ein weltweit tätiger Konzern hat in den vergangenen Jahren seinen Gewinn gesteigert, zahlt aber in Deutschland weniger Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer als vorher. Wie erklärt sich das? Der Konzern macht seinen Gewinn hauptsächlich im Ausland? Für die deutschen Konzerne, die in ihren Geschäftsberichten das Ergebnis für In- und Ausland separat ausweisen, stimmt das nicht (Jarass/Obermair, 2004a, S. 83).

Warum bezahlen die deutschen Kapitalgesellschaften so wenig Steuern?

Vielmehr sind Möglichkeiten der Steuervermeidung im deutschen Steuerrecht seit Langem angelegt und durch die Steuerreform 2001 sogar noch erweitert worden; diese Möglichkeiten wurden in den letzten Jahren aufgrund der Globalisierung offenbar verstärkt genutzt. Dazu gehören (Jarass/Obermair, 2004a, Kap. 5, zusammenfassend Jarass/Obermair, 2004b, S. 157; Weiss/Schmiederer, 2004):

- volle steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen in Deutschland, obwohl die dazugehörigen Erträge in Deutschland steuerfrei sind,
- die totale Steuerfreistellung von Veräußerungserträgen,
- die dauerhaft mögliche Steuerfreistellung von Erträgen ('stille Reserven'),
- erhebliche Steurrückzahlungen aus früheren Jahren (die durch die Unternehmenssteuerreform 2001 verursacht wurden),
- Verschiebung von steuerlichen Bemessungsgrundlagen in Steueroasen ('Steerdumping'),
- nach Zeit und Höhe unbeschränkte Verlustverrechnung aus früheren Jahren (seit 2004 der Höhe nach beschränkt),
- die ebenso unbeschränkte Querverrechnung von Verlusten zwischen verbundenen Unternehmen ('Organschaft').

Durch die EU-Freiheiten in Verbindung mit weiterhin rein nationaler Unternehmensbesteuerung wurden die Auswirkungen der Strukturfehler des alten deutschen Steuersystems verschärft: Hohe nominale Steuersätze (blieben relativ bestehen, da die anderen EU-Länder auch gesenkt haben) in Deutschland ziehen Aufwendungen steuerlich nach Deutschland und machen den steuerlichen Gewinnausweis im Ausland attraktiv (Steuerplanung): statt Gewinnen werden in Deutschland Zinsen und Lizenzgebühren ausgewiesen, die ins steuergünstige EU-Ausland transferiert werden. Die neuen EuGH-Entscheidungen werden diese Probleme weiter verschärfen.

All diese in ihrer Kombination bisher in keinem anderen Industrieland gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten stehen vor allem großen, international operierenden Konzernen offen, während kleine mittelständische Betriebe sie offenbar kaum nutzen können. Für Konzerne ist Deutschland heute (entgegen der noch immer verbreiteten Legende einer hohen Steuerbelastung) fast ein Steuerparadies. Nachdem Deutschland diese Vergünstigungen eingeführt hat, wird Österreich ähnliche Begünstigungen spätestens ab 2005 einführen bei gleichzeitig niedrigerem Steuersatz von 25%. Die neuen östlichen EU-Mitglieder und die Schweiz haben ähnliche Maßnahmen bereits seit 2003/4 realisiert.

Es zeigt sich, dass vor allem große international tätige Unternehmen streng nach geltendem deutschen Steuerrecht in der Lage, aus Konkurrenzgründen aber auch gezwungen sind, ihre Steuerzahlungen in Deutschland auch bei gutem Ertrag für die Anteilseigner immer stärker zurückzufahren (Schratzenstaller/Truger, 2004, Beitrag S. Bach). Der regional operierende Mittelstand kann diese Steuerstrategien kaum nutzen. Wenn aber das Ergebnis dieses vom Gesetzgeber erlaubten und von den Marktkräften eingeforderten steuerlichen Handelns nicht nur eine massive Benachteiligung des inländischen Mittelstandes bewirkt, sondern Bund und Länder in wachsende Verschuldung treibt, Städte und Gemeinden bedrohlich verarmen lässt und damit wesentliche Grundlagen der wirtschaftlichen Entwicklung untergräbt (ver.di, 2004a/b), dann müssen offensichtlich die einschlägigen Gesetze an die wirtschaftliche Realität angepasst werden.

Die deutsche Unternehmensbesteuerung begünstigt den Arbeitsplatzexport

Ein deutsches Unternehmen (z.B. SIEMENS), das im Ausland (z.B. in der Slowakei) eine neue Tochterfirma gründet, kann viele der damit zusammenhängenden Kosten mit seinem in Deutschland erwirtschafteten Gewinn verrechnen:

- den Großteil der Planungskosten für die neue Investition sowie die laufenden Verwaltungskosten in der Hauptverwaltung;
- alle Kosten für den Abbau von deutschen Arbeitsplätzen und deren Transfer in die Slowakei;
- dauerhaft alle Schuldzinsen, die für die Kapitalausstattung der Tochterfirma anfallen. Die Steueroptimierung geschieht über internationale Finanzierungsgesellschaften, was zu einem weiteren Abbau von deutschen Bankarbeitsplätzen führt.

Nur die Löhne, die Abschreibungen für Maschinen etc. sowie die Kosten für Vorprodukte etc. werden in der Slowakei geltend gemacht. Der daraus resultierende Gewinn wird in der Slowakei niedrig besteuert und kann dann nach Deutschland transferiert werden, wo er mit 2% abschließend besteuert wird (nur 5% der Dividenden unterliegen dem Steuersatz von knapp 40%).

Stellt sich die Tochterfirma in der Slowakei als Fehlschlag heraus, kann der deutsche Investor, der üblicherweise für den Kredit seiner slowakischen Tochter bürgen müsste, und nun von der Kredit gebenden Bank in Anspruch genommen wird, den Kreditausfall mit seinen in Deutschland erwirtschafteten Gewinnen verrechnen. Stellt sich die Investition hingegen als nachhaltig gewinnbringend heraus, kann der deutsche Investor die Fabrik mit einer Steuerbelastung des Gewinns von 2% verkaufen.

Die deutschen Arbeitnehmer subventionieren so in vielfältiger Weise den Export ihrer eigenen Arbeitsplätze.

Ein Beispiel zur Erläuterung:

- (a) Eine Kapitalgesellschaft habe 100 Mio. € Ertrag. Davon seien 40 Mio. € aus laufendem Inlandsgeschäft, 35 Mio. € aus Dividenden von Beteiligungen und 25 Mio. € aus Gewinnen aus Aktienverkäufen.
- (b) Nur die 40 Mio. € aus laufendem Inlandsgeschäft sind in Deutschland voll steuerpflichtig, alle Veräußerungsgewinne und Dividenden sind ab 2004 (in- und ausländische) de facto zu maximal 5% steuerpflichtig.
- (c) Die gesamten Aufwendungen seien 55 Mio. €, davon 30 Mio. € Schuldzinsen für den Erwerb der Beteiligungen. Auch diese Schuldzinsen können steuerlich in Deutschland geltend gemacht werden, obwohl der entsprechende Ertrag in Deutschland körperschaftsteuerfrei ist. In fast allen anderen EU-Ländern, z.B. in den Niederlanden, wo Erträge aus ausländischen Beteiligungen schon seit längerem steuerfrei sind, ist dagegen ein entsprechender Betriebsausgabenabzug nicht zulässig. Gerade auch deshalb werden immer stärker viele derartige Betriebsausgaben in Deutschland geltend gemacht.
- (d) Der Ertrag für die Aktionäre ist 45 Mio. € (=40+35+25-55), das zu versteuernde Einkommen hingegen minus 12 Mio. € (=40 - [55 - (35+25)*5%] = 40 - 55 + 60*5% = 40 + 3 - 55). Damit resultiert trotz

erheblicher ökonomischer Erträge für die Aktionäre jedes Jahr ein steuerlicher Verlust für den Fiskus.

- (e) Dieser Verlust kann unbegrenzt in die folgenden Jahre vorgetragen werden oder über Organschaften mit Gewinnen anderer Konzerngesellschaften verrechnet werden. Im Gegensatz dazu können natürliche Personen Verluste aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften gar nicht mit ihrem laufenden Einkommen verrechnen.

Privater Reichtum, öffentliche Armut

Seit 2001 nahm die Verarmung der öffentlichen Haushalte weiter massiv zu, weil die Ertragssteuern drastisch zurückgingen und die staatlichen Aufwendungen trotz massiver Sparmaßnahmen vernünftigerweise nur so weit beschränkt wurden, dass sie parallel mit dem Bruttoinlandsprodukt angestiegen sind (nominal gut 3 % von 2001 bis 2003, real blieben sie etwa konstant). Diese Verarmung wird an folgenden Kenngrößen besonders deutlich sichtbar:

- Die gesamte staatliche Verschuldung stieg von gut 500 Mrd. € in 1990 auf über 1.200 Mrd. € in 2000, gleichzeitig nahm das Geldvermögen in privater Hand (u.a. Anleihen) von rund 2.000 Mrd. € auf 3.600 Mrd. € zu.
- Die jährliche Neuverschuldung des Staates stieg von 59 Mrd. € in 2001 auf 81 Mrd. € (destatis 2004, Tab. 3.4.3.2) in 2003, d.h. von 2,8% auf 3,8% des Bruttoinlandsprodukts.
- Die Bruttoinvestitionen sanken bei Gesamtausgaben von gut 1.000 Mrd. € von 37 Mrd. € auf 32 Mrd. €.

Die zunehmende Verschuldung ist wesentlich auf die insbesondere seit 2001 besonders unzureichende Besteuerung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen zurückzuführen. Wie man auch immer zur EU-Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung ('Maastricht-Kriterium') stehen mag: Bei angemessener Besteuerung wäre eine stattlichen Steigerung der staatlichen Investitionen möglich gewesen bei gleichzeitiger Einhaltung der 3%-Defizitquote.

3 Reformvorschläge von CDU und FDP sind kontraproduktiv

Das deutsche Steuersystem benachteiligt systematisch

- Aktivität ('Werte schaffen') gegenüber Passivität ('Werte verwalten'),
- Eigenkapital gegenüber Fremdkapital,
- Investitionen in Deutschland gegenüber Investitionen im Ausland.

Die Defizite des deutschen Steuersystems werden durch die Vorschläge von CDU und FDP nicht verringert, sondern vergrößert.

Die vorliegenden Steuerreformvorschläge von CDU (CDU-Steuerreform, 2004) und FDP (FDP-Steuerreform, 2004) zielen letztlich darauf ab, die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten der Arbeitnehmer und die Abschreibungsmöglichkeiten der Unternehmen zu verringern. Die vorliegenden Kürzungsvorschläge treffen meist diejenigen, die ihre Arbeitskraft oder ihr Kapital in Deutschland investieren und benachteiligen sie noch mehr als bisher gegenüber denjenigen, die haben, aber nichts tun.

Die vorgeschlagene Senkung der Steuersätze ist viel größer als die zu erwartenden Mehreinnahmen. Die FDP will zudem die Gewerbesteuer, die als einzige Unternehmenssteuer noch ergiebig war, abschaffen. Die Vorschläge führen zu Einnahmereduzierungen von 20 bis 30 Mrd. € pro Jahr, wie einvernehmlich der Bericht der Abteilungsleiter der obersten Finanzbehörden und des Bundes feststellt (Abteilungsleiterbericht, 2004, S. 81), der zudem ausführt: "Sämtliche Vorschläge sind aus dem Blickwinkel der Steuervereinfachung problematisch."

Beide Vorschläge lassen die vorher beschriebenen zentralen Probleme der deutschen Unternehmensbesteuerung ungelöst.

Die vorgeschlagene Senkung der Steuersätze trifft dabei erneut primär die Aktiven und begünstigt die Passiven: Natürlich freut sich der mittelständische deutsche Unternehmer, wenn sein Spitzensteuersatz nochmals um einige Prozentpunkte sinkt. Aber gleichzeitig explodiert das Haushaltsdefizit, die resultierenden Sparmaßnahmen reduzieren die öffentliche Nachfrage (insbesondere im Baubereich) und führen zu einer weiteren Reduzierung der Binnennachfrage bei Arbeitnehmern und Rentnern. Arbeitsplätze werden durch pauschale Steuersenkungen nicht geschaffen, wie Untersuchungen zeigen (DIW, 2004).

Die von CDU und FDP vorgeschlagene drastische Senkung der Steuersätze zeugt von einem tiefen Glauben an das Dogma: Senkt die Steuern für die Reichen und die Konzerne in Deutschland, dann erhöhen sie im Inland ihre Investitionen, dann steigt die Konjunktur, Arbeitslosigkeit und Staatsdefizit sinkt, und alles wird gut. Eine derartige tiefe Gläubigkeit ist bei einer traditionell antiklerikalen Partei wie der FDP zutiefst verwunderlich. Die sicher resultierenden Defizite (vgl. Deutschland und USA) müssen unsere Kinder und Enkelkinder bezahlen, der deutsche Standortvorteil einer vorzüglichen öffentlichen Infrastruktur wird so gefährdet.

Die derzeit feststellbare Fehlentwicklung in Deutschland wird durch die vorliegenden Vorschläge noch verstärkt: Wachstum der Kapitaldepots und der Luxusgüter, wachsende Kinderarmut und schrumpfende Einzelhandelsabsätze. Es verwundert, warum man aus der steuerlichen Fehlentwicklung der letzten Jahre keine Lehren zieht. Statt der genereller Begünstigung der Reichen und der Konzerne sollten alle begünstigt werden, die in Deutschland investieren.

Abbau von Steuervergünstigungen statt weiterer pauschaler Steuersatzsenkungen

CDU und FDP klagen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die übermäßigen Haushaltsdefizite der Bundesregierung, präsentieren aber gleichzeitig Reformvorschläge, die dieses Haushaltsdefizit noch weiter vergrößern würden (Abteilungsleiterbericht, 2004): Ein typischer Fall von politischer Bewusstseinspaltung (bei Kranken als Schizophrenie bezeichnet).

Statt in einen weiteren Wettbewerb zur Steuersatzsenkung einzutreten, sollten CDU und FDP endlich den auch von den Industrieverbänden schon vielfach angemahnten Abbau von Steuervergünstigungen vorantreiben. Bei der Beschränkung der Verlustverrechnung ist dies zum 1.1.2004 gelungen. Hingegen sind seit 2004 die Begünstigungen gerade für international tätige Konzerne weiter ausgeweitet worden. Lohnsteuerzahler können (korrekterweise) Aufwendungen nur dann steuerlich geltend machen, wenn auch ihre Einnahmen steuerpflichtig sind. Seit 2004 können Kapitalgesellschaften mindestens 95% der Aufwendungen für in- und ausländische Beteiligungen steuerlich geltend machen, obwohl deren Erträge (Dividenden und Wertsteigerungen) steuerfrei sind: die dauerhafte juristische Sicherstellung eines Super-Steuersparmodells (Jarass/Obermair, 2004a, S. 93).

Da es sich um eine gesetzestechnisch kompliziert formulierte Änderung des §8b KStG handelt und in der gut verständlichen Begründung des Gesetzesentwurfs die 100%ige Abzugsmöglichkeit fälschlicherweise als "pauschales Abzugsverbot" bezeichnet wird, lief das Gesetzgebungsverfahren unbemerkt von der Öffentlichkeit (ähnlich wie die Steuerfreistellung von Veräußerungsgewinnen im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 1999). Nun kommt es zu weiteren enormen Steuerausfällen, und die Bundesregierung (und die Opposition, die diese Vergünstigung nachhaltig unterstützt) spricht ganz überrascht von unerwarteten Steuerrückgängen und kündigt weitere Sparmaßnahmen für die Lohnsteuersteuerzahler an, wodurch der Konsum noch weiter zurückgedrängt werden wird.

Ein weiteres Beispiel: Die so genannte "Wegzugsbesteuerung" (Personen und Unternehmen, die ins Ausland wegziehen, müssen derzeit ihre stillen Reserven aufdecken und versteuern) ist vom EuGH als rechtswidrig eingestuft worden. Gleichzeitig senken die deutschen Nachbarn ihre Unternehmenssteuersätze dramatisch (Österreich von 34% auf 25%, Osteuropa auf 20% und weniger). Die richtige Antwort darauf wäre:

- Systematische, schrittweise Besteuerung aller stillen Reserven (Jarass, 2001),
- Zurechnung der bezahlten Schuldzinsen bei der Bemessungsgrundlage (Jarass, 2003),
- und dann deutliche Senkung der nominalen Steuersätze: Wer bisher keine Steuern bezahlt hat, bezahlt nun wenigstens etwas Steuern, wer bisher viel Steuern bezahlt hat, bezahlt deutlich weniger.

4 Deutsche Unternehmensbesteuerung angesichts globaler Finanzmärkte

Hier liegt die Wurzel der Probleme: Die großen Transformationen der letzten Jahrzehnte, die zunehmende Globalisierung von Produktion, Märkten und insbesondere Finanzierung wurden von der Steuerpolitik bisher kaum berücksichtigt (BMF, 2004). Das Steuersystem ist grundsätzlich bis heute so geblieben (in Deutschland und in anderen EU-Ländern), wie es vor Jahrzehnten für eine noch weitgehend nationale Ökonomie zugeschnitten war. Weder die nationalen Regierungen noch die EU-Kommission waren bisher willens oder in der Lage, auf diese drastische Umwälzung der wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere die durchgehende internationale Verflechtung der Konzerne und die resultierende unfaire Steuerkonkurrenz (auch und gerade der EU-Länder untereinander), angemessen zu reagieren.

Generelle Besteuerung der produzierten Wertschöpfung bei der Betriebsstätte erforderlich

Eine harmonisierte und zwischen den EU-Staaten konsolidierte Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer erleichtert gerade den international tätigen Unternehmen ihre Buchführung und verringert zudem die Gewinnverschiebemöglichkeiten von EU-Staaten mit hohen Steuersätzen in EU-Staaten mit niedrigen Steuersätzen. Sie löst jedoch nicht das Problem der Verschiebung in Nicht-EU-Länder mit niedrigen Steuersätzen.

Eine Besteuerung von international tätigen Konzernen ist den einzelnen Nationalstaaten letztlich nur möglich, wenn die gesamte im Inland erwirtschaftete Wertschöpfung an der Quelle einem generellen Steuerabzug unterliegt, unabhängig vom in- oder ausländischen Sitz des Betriebseigentümers (zur Diskussion von Wohnsitz- versus Quellenlandprinzip siehe auch Rädler, 2004 und Kemmeren, 2004). Dies ist (auch ohne die schwierige EU-weite Steuerharmonisierung) von jedem Nationalstaat dadurch erreichbar, dass zukünftig jeweils am Sitz der Betriebsstätte alle mit Fremd- oder mit Eigenkapital erwirtschafteten Erträge einem generellen Steuerabzug unterliegen (Jarass/Obermair, 2004a, Kap. 6.3):

- also – neu - die Schuldzinsen abzüglich der Zinserträge als die im Betrieb erwirtschafteten Erträge des Fremdkapitals (inkl. Finanzierungsanteil von Miet-&Pachtzahlungen sowie von Leasingraten für Betriebsanlagen - auch für Immobilien - sowie einem angemessenen Teil der Lizenzgebühren),
- zudem – wie bisher - der Gewinn; dabei muss durch Verringerungen von Steuervergünstigungen sichergestellt werden, dass der 'zu versteuernde Gewinn' nicht mehr (wie derzeit) weit vom tatsächlichen ökonomischen Gewinn abweicht.

Löhne werden schon immer am Sitz der Betriebsstätte durch Einbehaltung von Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben belastet. Damit wäre sichergestellt, dass die gesamte im Inland erwirtschaftete Wertschöpfung (Löhne + Schuldzinsen + Gewinne) einem generellen Steuerabzug im Inland unterliegt.

Eine teilweise wertschöpfungsorientierte Bemessungsgrundlage würde für das deutsche Steuersystem eine dramatische Vereinfachung ermöglichen.

Übrigens: Wenn man (wie FDP und teilweise CDU) eine Besteuerung der Wertschöpfung in Deutschland nicht will, sollte man zur Vermeidung einer massiven Benachteiligung des Mittelstandes die Unternehmensgewinne in Deutschland generell steuerfrei stellen und diese Steuerfreiheit im Ausland offensiv vermarkten. Ein Ersatz der Steuerausfälle könnte durch eine niedrige Pauschalsteuer auf den Umsatz oder das Vermögen erfolgen.

Die europäischen Institutionen wachen sorgfältig darüber, dass EU-Bürger in einem anderen EU-Land rechtlich und steuerlich nicht diskriminiert werden. Es wäre eine (durchaus EU-konforme) Aufgabe der jeweiligen nationalen Regierungen, im Gegenzug die beschriebene steuerliche Diskriminierung von inländischen Unternehmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz zu verhindern. Damit könnten sie zugleich ihr eigenes Steueraufkommen schützen und ihre Steuersouveränität zurückgewinnen, bis (in einer fernen Zukunft?) ein einheitliches europäisches Unternehmenssteuersystem geschaffen sein wird.

Die Diskriminierung trifft insbesondere regional orientierte mittelständische Unternehmen, da inländische Konzerne mit internationaler Orientierung ihre Steuerzahlung ähnlich niedrig halten können wie ausländische Unternehmen. Insofern wäre der vorgeschlagene generelle Steuerabzug am Ort der Wertschöpfung nicht nur ein Beitrag für einen effizienten und fairen Wettbewerb zwischen In- und Ausland, sondern auch zwischen (international operierenden) Konzernen und (einheimischem) Mittelstand.

Bei einer gleichmäßigen Besteuerung der in Deutschland erwirtschafteten Wertschöpfung würde auch die Gefahr der Abwanderung in das derzeit steuergünstigere Ausland durch die dann mögliche aufkommensneutrale Senkung der Steuersätze verringert.

Gewerbsteuer stärken, dann Körperschaftsteuersatz senken

Die aktuellen Vorschläge aus dem Bundesfinanzministerium für eine einheitliche Unternehmensbesteuerung sind grundsätzlich zielführend, soweit keine Option vorgesehen ist. Aber bei der vorgesehenen alleinigen Bemessungsgrundlage 'Gewinn' kann Deutschland die für Gewinn erforderlichen nominalen Steuersätze von unter 30% nicht erreichen ohne weitere Verringerung des Steueraufkommens; auch bei einer Senkung des nominalen Steuersatzes wäre 'tax planning' weiterhin möglich, wenn die Bemessungsgrundlage nur der Gewinn wäre.

Deshalb sollte die Bemessungsgrundlage jedenfalls teilweise wertschöpfungsorientiert sein, das geht EU-konform nur über eine regionale Steuer wie der Gewerbesteuer:

- volle Zurechnung der Schuldzinsen, Lizenzgebühren, Geschäftsführergehälter etc. (nicht der sozialversicherungspflichtigen Löhne), wie von den Kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagen,
- Absenkung der Messzahl von 5% auf 4%,
- Erhöhung des Mindesthebesatzes von derzeit 200% auf 300% zur Sicherstellung einer Mindestbesteuerung,
- Senkung des Körperschaftsteuersatzes von derzeit 25% auf z.B. 15%.

Damit resultiert ein nominaler Steuersatz für den Gewinn von rund 29% ($=4\% \cdot 400\% + (1-4\% \cdot 400\%) \cdot 15\%$), bei 300% Mindesthebesatz von nur 25%.

Die Gewerbesteuer sollte strikt auf die in Deutschland erwirtschaftete Wertschöpfung beschränkt werden. Die Ergebnisse einer Verwaltung internationalen Kapitals würden damit mit nur 15% belastet werden, der Finanzplatz Deutschland wäre so aus steuerlicher Sicht wieder für eine derartige Kapitalverwaltung interessant.

Eine teilweise wertschöpfungsorientierte Bemessungsgrundlage sichert Deutschland gegen die weitere Verschiebung von in Deutschland erwirtschafteten Gewinnen ins noch steuergünstigere Ausland ab: Für die beiden wesentlichen Steuerverschiebungsinstrumente Schuldzinsen und Lizenzgebühren fallen in Deutschland dann mindestens 12% Steuern an, im EU-Ausland müssen typischerweise rund 10% Steuern auf den Gewinn bezahlt werden, außerdem verursacht Steuerverschiebung weitere Kosten wie Beratungshonorar etc.. Eine Verschiebung der Bemessungsgrundlage ins Ausland würde damit uninteressant im Vergleich zur Versteuerung mit 25% in hebesatzgünstigen deutschen Gemeinden.

Literatur

Abteilungsleiterbericht, 2004

Grundlegende Reform des Steuerrechts – Bewertung der verschiedenen Steuerreformkonzeptionen. Bericht der Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder. Berlin, 16. Februar 2004.

BMF, 2004:

Steuerwettbewerb in der EU. In: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, September 2004 (abrufbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage26690/Steuerwettbewerb-in-der-EU.pdf>).

CDU-Steuerreform, 2004

Ein modernes Steuersystem für Deutschland – Konzept 21. Antrag der Fraktion der CDU/CSU. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2745 vom 23.3.2004 (abrufbar unter <http://dip.bundestag.de/btd/15/027/1502745.pdf>).

destatis, 2004:

VGR, Fachserie 18, Reihe 1.2, Hauptbericht 2003, Stand August 2004 (abrufbar unter www.destatis.de).

DIW, 2004

S. Bach et. al.: Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot. DIW-Wochenbericht Nr. 16/2004, 15. April 2004 (abrufbar unter www.diw.de).

EU, 2004a

Structures of the taxation systems in the European Union, Data 1995-2002. eurostat, Luxembourg, 2004; für die 2001 Werte siehe auch die Ausgabe 2003 (abrufbar unter <http://www.eu-datashop.de/download/EN/inhaltsv/thema2/taxsys.pdf>).

EU, 2004b:

Einheitliche konsolidierte Bemessungsgrundlage. Non-Paper der Kommission für die informelle Tagung des Rates "Wirtschaft und Finanzen" am 10. und 11. September 2004. EU TAXUD, 7. Juli 2004 (abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/company_tax/developments.htm).

FDP-Steuerreform, 2004

Entwurf eines Gesetzes einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der Gewerbesteuer. Antrag der Fraktion der FDP. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2349 vom 14.01.2004 (abrufbar unter <http://dip.bundestag.de/btd/15/023/1502349.pdf>).

Jarass, 2001

L. Jarass: Neuregelung der Abschreibungstabellen ab 2001. Anhörung beim Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 15. Januar 2001, S. 125-133 (abrufbar unter http://www.jarass.com/atw-forschung.de/dat/pub/0101/afav1_2.pdf).

Jarass, 2003

L. Jarass: Finanzausschuss des Deutschen Bundestages. Öffentliche Anhörung am 30. September 2003 zur Gewerbesteuerreform (abrufbar unter http://www.jarass.com/jarass.de/dat/pub/1003/Finanzausschuss_30_09_03.pdf).

Jarass/Obermair, 2004a:

L. Jarass und G.M. Obermair: Geheimnisse der Unternehmenssteuern - Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommen. Eine Analyse der DAX30-Geschäftsberichte 1996-2002 unter Berücksichtigung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Metropolis-Verlag, Marburg, 2004 (Gliederung abrufbar unter www.JARASS.COM / Publikationen / Steuern).

Jarass/Obermair, 2004b:

L. Jarass und G.M. Obermair: Sinkende Steuerbelastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen. In: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 84. Jg., Heft 3, März 2004, S. 152-160 (abrufbar unter http://www.jarass.com/jarass.de/dat/pub/0304/Wirtschaftsdienst_Steuerbelastung.pdf).

Kemmeren, 2004

E. Kemmeren: Principles of Origin and Tax Conventions. Dissertation at the University of Tilburg, The Netherlands, 2004.

OECD, 2004:

OECD revenue statistics. Paris 2004.

Rädler, 2004

A. Rädler: Recent Trends in European and International Taxation. In: Intertax, volume 32, issue 8/9, 365pp., Kluwer Law International, 2004.

Schatzenstaller/Truger, 2004

M. Schratzenstaller und A. Truger (Hrsg.): Perspektiven der Unternehmensbesteuerung. Metropolis-Verlag, Marburg, 2004 (insbesondere Bach: Unternehmensbesteuerung im internationalen Kontext; Jarass/Obermair: Ausweis und Versteuerung von Unternehmensgewinnen).

ver.di, 2004a:

Staatsfinanzen stärken. Zukunftsaufgaben zwischen öffentlicher Armut und privatem Reichtum. Wirtschaftspolitische Informationen 2004. ver.di, Berlin
(abrufbar unter http://www.verdi.de/hintergrund/wirtschaftspolitik/dok/broschuere_zur_finanzpolitik).

ver.di, 2004b:

Mythos Standortchwäche. ver.di, Berlin, 6/2004 (abrufbar unter www.verdi.de/Wirtschaftspolitik).

Weiss/Schmiederer, 2004:

H. Weiss und E. Schmiederer: Asoziale Marktwirtschaft. Kiepenheuer & Witsch, 2004.