

Frankfurt am Main, 20. April 2007

Stellungnahme

zu dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen „Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008“ (BT-Drucksache 16/4841), zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Unternehmen leistungsgerecht besteuern – Einnahmen der öffentlichen Hand stärken“ (BT-Drucksache 16/4857) sowie zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Unternehmensteuerreform für Investitionen und Arbeitsplätze“ (BT-Drucksache 16/4855)

gegenüber dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
(Öffentliche Anhörung zum Themenkomplex „Abgeltungsteuer“ am 7. Mai 2007)

Zum Entwurf des Unternehmensteuergesetzes 2008

Das deutsche Abgabensystem ist gekennzeichnet durch im internationalen Vergleich relativ hohe Tarifsätze, eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten und komplexe Rechtsnormen. Die zahlreichen Sonderregelungen führen dabei nicht zuletzt zu Verzerrungen bei wirtschaftlichen Entscheidungen. Hierzu zählt im Kontext der Unternehmensbesteuerung unter anderem die Beeinflussung der Unternehmensfinanzierung und der Rechtsformwahl sowie der Anlageentscheidungen von Kapitalgebern. International herrscht ein Wettbewerb um die Wirtschaftsstandorte und die Besteuerungsgrundlagen. Vor allem der relativ mobile Produktionsfaktor Kapital, aber auch flexiblere Arbeitskräfte können sich nicht selten den ihnen insgesamt am günstigsten erscheinenden Standort weitgehend frei wählen. Die Steuerbelastung ist dabei ein nicht zu vernachlässigender Faktor.

Mit der Unternehmensteuerreform sollen die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert, eine weitgehende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität erreicht, unerwünschte Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt, die inländische Steuerbasis gesichert sowie die Planungssicherheit erhöht werden. Diese Ziele sind grundsätzlich zu unterstützen. Dabei ist bei allen Reformbestrebungen aber auch darauf zu achten, dass die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht gefährdet und die nationalen und internationalen Haushaltsregeln nicht verletzt werden. Dies schließt Steuer- und Einnahmensenkungen nicht aus; ihnen sollten aber entsprechende Haushaltsentlastungen auf der Ausgabenseite gegenübergestellt werden. Hierbei sind vorsichtige Ansätze der Aufkommenswirkungen von Rechtsänderungen für die Haushaltsplanung angeraten. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund des weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarfs und nicht zuletzt mit Blick auf die jüngsten sehr negativen Erfahrungen mit Fehleinschätzungen insbeson-

dere der Aufkommensentwicklung der Unternehmensteuern.

Die geplanten steuerlichen Maßnahmen führen vor allem zu einer Verbreiterung der Steuerbasis bei einer Reduzierung der tariflichen Belastung der Unternehmen. Durch die geplante Tarifsenkung bei der Körperschaftsteuer werden die Steuersätze für deutsche Kapitalgesellschaften im internationalen Vergleich – von einem Spitzenplatz aus – merklich gesenkt. Für Personengesellschaften wird nicht zuletzt durch den verminderten Einkommensteuersatz auf thesaurierte Gewinne die Innenfinanzierung erleichtert. Insgesamt dürfte die Attraktivität des Unternehmensstandorts Deutschland auch unter Berücksichtigung der Maßnahmen zur Gegenfinanzierung, die teilweise noch im Hinblick auf ihre nachteiligen Wirkungen überprüft werden könnten, erhöht werden. Der Anreiz zur Steuerverlagerung in das Ausland dürfte abnehmen. Einen Beitrag zur Vereinfachung des Steuerrechts leisten die konkret vorgesehenen Regelungen allerdings nicht. Dies ist letztlich Folge des hier im Vordergrund stehenden pragmatischen Ansatzes, der grundlegende steuersystematische Überlegungen etwa bezüglich der Neutralität der Besteuerung hintanstellt. Damit werden nicht zuletzt auch Finanzierungsentscheidungen weiterhin in starkem Maße durch die Besteuerungsregeln beeinflusst und damit verzerrt.

Zur geplanten Abgeltungsteuer

Mit der geplanten Unternehmensteuerreform soll kein grundsätzlicher Systemwechsel bei der Einkommensbesteuerung, etwa wie zu einer vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung empfohlenen dualen Einkommensteuer oder einer Konsumsteuer, vorgenommen werden. Vielmehr soll das derzeitige System, das prinzipiell eine synthetische Einkommensbesteuerung zum Ausgangspunkt hat, modifiziert werden. Dabei erfolgt bereits nach geltendem Recht eine spezielle steuerliche Behandlung privater Kapitaleinkünfte unter anderem durch den Sparerfreibetrag, die nachgelagerte Rentenbesteuerung, die nur näherungsweise Berücksichtigung der Besteuerung auf der Unternehmensebene durch das Halbeinkünfteverfahren bei Dividenden oder die Freistellung von Veräußerungsgewinnen aus Wertpapier- und Immobilienverkäufen nach Ablauf einer Spekulationsfrist. Ab 2009 sollen mit der geplanten Einführung einer Abgeltungsteuer Dividendeneinkünfte, Zinseinnahmen und Veräußerungsgewinne bei Kapitalanlagen (wobei Immobilienbesitz ausgenommen ist) einheitlich mit einem Satz von 25% abschließend besteuert werden. Eine Veranlagungsoption ist vorgesehen, um sicherzustellen, dass im Falle niedriger Einkommensteuersätze keine erhöhte Steuerbelastung erfolgt und das Existenzminimum steuerfrei bleibt.

Eine Abgeltungsteuer berücksichtigt als endgültige Quellensteuer nicht die vollständige Einkommenssituation der Steuerpflichtigen. Sie steht insofern nicht im Einklang mit einem System einer umfassenden und gleichmäßigen Einkommensbesteuerung entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Für eine geringere Besteuerung von Kapitaleinkünften könnte grundsätzlich angeführt werden, dass hierdurch die aus einer synthetischen Einkommensbesteuerung resultierende Verzerrung der intertemporalen Konsumentscheidung abgemildert wird. Hierfür spricht auch, dass Vermögenszuwächse, die lediglich auf eine inflationäre Erhöhung der Nominalwerte zurückzuführen sind, keinen Zuwachs an

steuerbarer Leistungsfähigkeit darstellen. Würde eine Abgeltungsteuer zu einer höheren Akzeptanz der Besteuerung seitens der Sparer führen, könnte die Steuerflucht ins Ausland geringer ausfallen¹ und insofern eine gleichmäßigere Kapitaleinkommensbesteuerung erreicht und die Steuerausfälle begrenzt werden. Eine pauschalierte Steuererhebung in Form einer Abgeltungsteuer könnte schließlich auch die Kosten der Steuerverwaltung und den Veranlagungsaufwand beim Steuerpflichtigen senken – wobei dem nicht zuletzt die gebotene Veranlagungsoption, die teilweise Veranlagung ausländischer Kapitaleinkünfte und die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen entgegenstehen.

Die geplante Abgeltungsteuer ist allerdings insbesondere in der vorgesehenen Form auch mit Problemen verbunden.

Wird etwa die ermäßigte Kapitaleinkommensbesteuerung im Rahmen einer synthetischen Einkommensbesteuerung mit der steuerlichen Schonung eines rein inflationsbedingten Vermögenszuwachses begründet, so ist eine pauschale Abgeltungssteuer wenig zielgenau. So würde beispielsweise im Falle eines nominalen Zinssatzes von 4,5% und einer Inflationsrate von 2,0 % eine 25 %ige Belastung des nominalen Zinseinkommens einer 45 %igen Besteuerung der Zinseinkünfte unter Abzug des inflationsbedingten Wertverlustes des Vermögensbestandes gerade entsprechen. Je nach Zins-/Inflationskonstellationen und persönlichem Steuersatz kommt es also mit einer Abgeltungsteuer zu einer höheren oder geringeren Steuerlast im Vergleich zu einer die inflationsbedingten Wertzuwächse verschonenden synthetischen Einkommensbesteuerung. Nachteile ergeben sich demnach tendenziell für Anleger mit einem niedrigen Steuersatz und bei einem hohen Anteil des Inflationsausgleichs am Nominalzins. Für den Eigenkapitalgeber wäre eine steuerliche Freistellung von inflationsbedingten Vermögensveränderungen ebenfalls geboten. Nach dem vorliegenden Entwurf zur Unternehmensteuerreform wird das Halbeinkünfteverfahren für Privatpersonen beendet und Gewinne aus Veräußerungsgeschäften ohne zeitliche Einschränkung einkommensteuerpflichtig. Im Falle von Dividendeneinkommen kumulieren sich damit künftig die Steuerbelastungen aus rund 30 % Definitivsteuer auf der Unternehmensebene (Körperschaft- und Gewerbesteuer sowie Solidaritätszuschlag) und der Abgeltungsteuer von 25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag auf den Ausschüttungsbetrag. In der Summe ergibt sich eine Tarifbelastung von rund 48 % (die sich durch die Veranlagungsoption bis auf 30% reduzieren kann). Da Veräußerungsgewinne ebenfalls der Abgeltungsteuer unterliegen, werden realisierte Wertsteigerungen, die auf thesaurierten Gewinnen beruhen, letztlich ebenfalls mit 48 % belastet. Darüber hinaus werden aber auch realisierte rein inflationär bedingte Wertsteigerungen mit der Abgeltungsteuer belegt.

Die kumulierte tarifliche Belastung der Ausschüttungen aus Eigenkapital beträgt also rund 48 %. Im Fall der Fremdkapitalfinanzierung mindern die Zinsaufwendungen – sofern die Zinsschranke nicht greift – den körperschaftsteuerlichen Gewinn in voller Höhe und werden

¹ Dabei ist die Steuer- von der Kapitalflucht zu unterscheiden. Bei der Steuerflucht wird das Finanzkapital nur zur Umgehung der Besteuerung von Kapitaleinkommen in das Ausland transferiert und fließt bei integrierten Kapitalmärkten in die Investition mit der günstigsten Rendite, die unabhängig vom Sitz der depotführenden Stelle durchaus im Inland liegen kann. Daher dürfte eine für die inländischen Kapitalanleger geltende Abgeltungsteuer die Standortbedingungen für Investitionen nur wenig verändern.

aber von der Gewerbesteuer zum Teil erfasst. Zusammen mit der Abgeltungsteuer wird die steuerliche Belastung – je nach Hebesatz der Gemeinde – unter 30 % bleiben. Mit der geplanten Ausgestaltung der Abgeltungsteuer und der gleichzeitigen Abschaffung des Halbeinkünfteverfahrens besteht somit alles in allem ein spürbarer Anreiz Erträge in Form von Zinszahlungen an die Kapitalgeber weiterzugeben. Eine Rückführung der von der Bundesregierung als problematisch angesehenen überdurchschnittlich hohen Fremdkapitalfinanzierungsquoten bei deutschen Unternehmen ist durch die geplante Ausgestaltung somit nicht angelegt.

Darüber hinaus trägt die weiterhin bestehende Belastungsdifferenzierung zwischen Innen- und Beteiligungsfinanzierung bei Personen- wie Kapitalgesellschaften zu einer geringeren Neigung bei, Erträge an die Eigentümer auszuschütten („lock in-Effekt“). Die Allokationsfunktion der Kapitalmärkte wird so beschränkt, da Anleger die Mittel nicht ohne nachteilige steuerliche Folgen in die aus ihrer Sicht erfolgversprechendste Verwendung lenken.

Insgesamt gibt es durchaus gute Argumente für eine ermäßigte Kapitaleinkommensbesteuerung und eine Abgeltungssteuer. Die geplante Ausgestaltung und Einbettung in das Steuersystem ist freilich mit merklichen Folgeproblemen verbunden. Eine umfassende Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung wird vor dem Hintergrund der grundsätzlich formulierten steuerpolitischen Ziele auf der Agenda bleiben.