

Union Investment

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008**
Öffentliche Anhörung im
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 25.4.2007

David F. Milleker
Chefvolkswirt Union Investment

1. Zusammenfassung

Die Fraktionen von CDU/CSU und SPD (16/4811) setzen mit ihrem Fokus auf die Reform der Besteuerung von Unternehmen in Deutschland grundsätzlich zunächst einmal die richtigen Prioritäten in der Steuerpolitik. Denn ausschließlich hier liegt die Bundesrepublik – zumindest hinsichtlich der nominalen Steuersätze – auf einem im europäischen Vergleich überdurchschnittlichen und somit im europäischen Steuerwettbewerb unvorteilhaften Niveau. Bei den Sätzen der Einkommensteuer ist das dagegen aufgrund der Reformen der Vorgängerregierung nicht mehr der Fall, so dass hier kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht.

So begrüßenswert freilich die Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf ein Niveau im oberen europäischen Mittelfeld ist: Die gemachten Vorschläge hinsichtlich der Gegenfinanzierung höhlen das bewährte Netto-Prinzip der Besteuerung aus, indem maßgebliche Betriebsaufwendungen wie Zinsen und Leasingraten nicht mehr vollständig von der Bemessungsgrundlage abzugsfähig sind. Das ist offen leistungsfeindlich und schädigt als Nebeneffekt über eine verminderte Kreditnachfrage auch den Bankenstandort Deutschland. Verschärfend kommt hinzu, dass über die Abschaffung der degressiven AfA gerade investierende Unternehmen einem erhöhten Liquiditätsrisiko ausgesetzt werden. Per saldo werden sich dadurch die Investitionsbedingungen für im Inland tätige Unternehmen verschlechtern und im Gegensatz zu den im Gesetzentwurf deklarierten Zielen Konjunktur und Wachstum in Deutschland geschwächt statt gestärkt.

Die Vorschläge der Fraktion „Die Linke“ (16/4857) würden die negativen binnenwirtschaftlichen Folgen der Vorschläge der Regierungsfaktionen noch einmal maßgeblich verschärfen.

Der in diesem Zusammenhang von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (16/4855) eingebrachte Vorschlag, den angehobenen Höchstsatz der degressiven AfA auf Dauer festzuschreiben, ist somit mit Blick auf die

Binnenkonjunktur und die Staatsfinanzen in Deutschland dem Vorschlag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD vorzuziehen.

2. Leistungsfeindliche Abkehr vom Nettoprinzip

Der Entwurf der Koalitionsfraktionen stellt richtig heraus, dass vom nominalen Steuersatz der Unternehmensbesteuerung eine wichtige Signalfunktion auf internationale Unternehmen ausgehen kann, dies aber nicht das alleinige ausschlaggebende Kriterium einer Standortentscheidung ist. Richtig ist auch, dass selbstverständlich eine angestrebte Entlastung beim Steuertarif keine übermäßige Belastung der öffentlichen Kassen nach sich ziehen sollte.

Freilich sind die im Entwurf enthaltenen volumensmäßig gewichtigsten Gegenfinanzierungsposten (Zinsschranke, Zurechnung von Zinsen, Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen bei der Bemessungsgrundlage sowie die Abschaffung der degressiven AfA) steuersystematisch und mit Blick auf die Leistungsanreize abenteuerlich. Aus gutem Grund gilt bislang im deutschen Steuerrecht das Nettoprinzip, nach dem Ausgaben, die der Einnahmeerzielung dienen, von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können. Der Sinn dieses Grundsatzes besteht darin, dass ein Staat sich nicht am wirtschaftlichen Erfolg seiner Bürger beteiligen sollte, ohne auch einen fairen Anteil an den eingegangenen Risiken zu berücksichtigen. Tut er es doch – wie durch die Nichtanrechnung von entstandenen Betriebsausgaben – ist die logische Konsequenz, dass die Bürger ihre Risikobereitschaft und/oder ihre wirtschaftliche Aktivität reduzieren. Die Folge ist ein auf Dauer flacherer Wachstumspfad der Wirtschaft.

Die Koalitionsfraktionen intendieren mit ihrem Entwurf insbesondere eine Verhinderung der Nutzung von Steuerumgehungstatbeständen und letztlich eine Sicherung der Einnahmen der öffentlichen Hand. Dieses Bestreben ist zwar verständlich, letztlich aber nicht nur normativ, sondern auch quantitativ gegen die Minderung des Mittelaufkommens durch ein geringeres Wachstum abzuwägen.

Nach unserer Einschätzung wird die Minderung des Steueraufkommens der öffentlichen Hand durch die Schwächung von Leistungsanreizen mittelfristig das erhoffte Mehraufkommen aus der Einbeziehung von Betriebsausgaben in die Bemessungsgrundlage übertreffen, so dass letztlich die Effekte dieser Maßnahmen auf den Staatshaushalt sogar negativ sein werden.

Ein kleinerer, aber ökonomisch noch vertretbarer Makel ist die Begünstigung der Thesaurierungsfinanzierung von Unternehmen. Nach dem Grundsatz der Verwendungsneutralität sollte dies vermieden werden, zumal empirisch auch kein Beleg für einen Zusammenhang zwischen Gewinnthesaurierung und Investitionstätigkeit existiert. Allerdings kann praktisch anerkannt werden, dass es sich bei einem solchen Verfahren um eine verhältnismäßig einfache und auch europarechtskonforme Form der Besteuerung handelt.

Last but not least rechtfertigen die Koalitionsfraktionen die Einbeziehung von Betriebsausgaben mit der „Verhinderung einer übermäßigen Fremdkapitalfinanzierung von Unternehmen“. Einmal ganz abgesehen davon, dass es keine theoretisch oder empirisch a priori definierbare optimale Finanzierungsstruktur von Unternehmen gibt, ist der Gesetzgeber für eine solche Festlegung ganz sicher nicht die geeignete Definitionsinstanz. Eine mit Leistungsanreizen kompatible steuerliche Gleichstellung von Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung lässt sich nicht durch die Besteuerung von Fremdkapitalzinsen erreichen, sondern nur durch die adäquate Berücksichtigung einer standardisierten Eigenkapitalverzinsung wie dies der Bundesregierung etwa im Sondergutachten des Sachverständigenrates vorgeschlagen wurde.

3. Zinsschranke aus Sicht der Fondsindustrie

Die sog. Zinsschranke regelt im Kern, dass Zinsaufwendungen nach Verrechnung mit Zinserträge nur bis zu einer bestimmten Höhe abzugsfähig sind (§ 4h Abs. 1 EStG-E). Dabei ist der Begriff der "Zinserträge" als "Erträge aus Kapitalforderungen jeder Art, die den Gewinn erhöhen" definiert (§ 4h Abs. 3 Satz 3 EStG-E). Aufgrund dieser engen Definition bestehen auf Seiten institutioneller Anleger (wie z.B. Versicherungen) Bedenken, ob sie weiterhin in Geldmarkt- oder Rentenfonds investieren können oder sie vermehrt Renten direkt erwerben müssen. Zur Beseitigung dieser Rechtsunsicherheit bitten wir, klarzustellen, dass Zinsen, die Investmentfonds erzielen und die den Anlegern im Rahmen der Ausschüttung oder Thesaurierung zugerechnet werden, auch im Rahmen der Zinsschranken-Regelung als "Zinserträge" anzusehen sind. Zudem regen wir an, klarzustellen, dass Beteiligungen an Investmentfonds keinen Konzern im Sinne dieser Regelung begründen können (§ 4h Abs. 2 Satz 1 b EStG-E) und Anteile an Investmentfonds nicht zu einer Eigenkapitalkürzung eines Betriebs führen (§ 4h Abs. 2 Satz 5 EStG-E).

4. Degressive AfA beibehalten!

Aus unserer Sicht ist die von den Koalitionsfraktionen als Gegenfinanzierung vorgeschlagene Abschaffung der degressiven AfA der aus konjunktureller und wachstumspolitischer Hinsicht größte Fehler des Entwurfs. Der Anreiz für Unternehmen, in Deutschland Investitionen zu tätigen, vermindert sich dabei maßgeblich und dauerhaft. Dies kann auch nicht durch einen niedrigeren Steuersatz kompensiert werden. Unverständlich ist diese Maßnahmen vor allem deshalb, weil hier mit einem fiskalischen Einmaleffekt dauerhaft negative ökonomische Wirkungen verursacht werden.

Die Aufgabe von Unternehmen im Konjunktur- und Wachstumsprozess besteht darin, über Investitionen kalkulierte Risiken einzugehen. Wer seine

Finanzmittel für die Investition in Anlagegüter verwendet, ist einem höheren Liquiditätsrisiko ausgesetzt. Denn die Finanzmittel sind ja nach der Anschaffung im realen Kapitalstock gebunden. Die degressive AfA mindert dieses Liquiditätsrisiko dadurch, dass in frühen Perioden der Nutzung des Anlagegutes eine niedrigere Steuerlast auftritt als in späteren. Damit erhöht sich das Tempo, in dem sich Investitionsgüter amortisieren und mindert damit das unternehmerische Risiko. Nur im realitätsfernen Grenzfall einer Investition bei vollständiger Sicherheit entspricht der ökonomische Vorteil der degressiven AfA ausschließlich einem reinen Zinseffekt, auch wenn dieser selbst bereits beachtlich ist. In allen Fällen bei Unsicherheit und Risiko ist der Effekt der schnelleren Amortisation durch die degressive AfA auf unternehmerische Investitionsentscheidungen für das Unternehmen ökonomisch höher zu bewerten.

Die ökonomisch positive Wertung besserer Abschreibungsbedingungen auf Investitionstätigkeit und nachfolgend auch auf die Beschäftigung ist empirisch gut dokumentiert. In jüngerer Vergangenheit sind etwa die Sonderabschreibung im Rahmen der US-Konjunkturprogramme 2001 und 2003 und die Anhebung des Höchstsatzes der degressiven AfA im Rahmen des deutschen Programms zur Stärkung von Wachstum und Investitionen als positive Beispiele zu nennen. Die Verschärfung der Abschreibungsbedingungen im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2001 ist dagegen ein besonders eklatantes Beispiel, wie eine Verschlechterung an dieser Stelle eine konjunkturelle Abwärtsbewegung verstärkt hat

1. Im US-amerikanischen Beispiel zeigt sich eine Abkopplung der Ausrüstungsinvestitionen von der Kapazitätsauslastung als Haupterklärungsvariable der Investitionstätigkeit um stattliche 4,5 Prozentpunkte nach oben, die sich unmittelbar auf die Sonderregelung zurückführen lässt. Dabei handelt es sich nicht um einen reinen Vorzieheffekt, da sich die Investitionstätigkeit der US-Unternehmen seit Auslaufen der Regelungen Ende 2005 wieder im Rahmen ihrer historischen Erklärungsmuster bewegt, nicht aber darunter gesunken ist.

2. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass die Anhebung der degressiven AfA im Rahmen des Impulsprogramms am Beginn des gegenwärtigen Investitionsaufschwungs stand. Im Vergleich mit dem US-Programm ist die deutsche Regelung bescheidener, dürfte aber die Wachstumsrate der Ausrüstungsinvestitionen in Deutschland nach unserer Einschätzung dennoch um rund 0,7 Prozentpunkte im Vergleich zum Referenzfall ohne diese Regelung erhöht haben.
3. Die Unternehmensteuerreform ist mit ihrer drastischen Einschränkung der allgemeinen wie auch der Beschränkung der degressiven AfA ein Negativbeispiel von besonderer Güte. Nach dem Inkrafttreten der Regelung verminderte sich die Investitionsquote in Deutschland um volle fünf Prozentpunkte. Nur ein Prozentpunkt davon steht im Einklang mit historischen Erfahrungen einer konjunkturellen Abschwächung. Auch im europäischen Ausland, das den gleichen makroökonomischen Schocks ausgesetzt war, fand keine vergleichbare Entwicklung statt. Von daher ist davon auszugehen, dass die Vorgehensweise bei der Reform 2001 (Steuersatzsenkung bei Kürzung von Abschreibungsbedingungen) maßgeblich zu der negativen deutschen Sonderentwicklung der Jahre 2001 bis 2005 beigetragen hat.

Auch aus fiskalpolitischer Sicht ist das Ansetzen an der degressiven AfA als Gegenfinanzierungsmaßnahme nicht nachvollziehbar. Ein niedrigerer Steuersatz gilt für alle Erträge – unabhängig davon, ob sie mit einem bereits bestehenden oder mit einem neuen Maschinenpark erwirtschaftet wurden.

Dagegen greift die fiskalpolitische Wirkung der degressiven AfA ausschließlich dann, wenn die Unternehmen den Kapitalstock beständig ausbauen und modernisieren. Also die Unternehmen gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Investitionen tätigen. Zudem besteht ein empirisch gesicherter positiver Zusammenhang zwischen der heimischen Investitionstätigkeit und dem Beschäftigungsaufbau, wie sich auch im jüngsten Aufschwung zeigt. Von daher werden Mindereinnahmen aus den Unternehmensteuern im Rahmen der AfA durch die positiven Wechselwirkungen auf Lohnsteuern und Sozialausgaben weitgehend kompensiert.

5. Abgeltungssteuer aus Sicht der Fondsindustrie

Abmilderung der Besteuerung langfristiger Veräußerungsgewinne

Die Besteuerung auch langfristiger Veräußerungsgewinne stellt eine gravierende Steuererhöhung dar, die – wenn nicht vermeidbar – zumindest abgemildert werden sollte.

Durch Freibeträge und degressive Steuersätze wird in anderen Ländern die Inflation berücksichtigt: Bei einer Inflationsrate von 2,5 Prozent für die nächsten 30 Jahre entspricht die Kaufkraft von 10.000 Euro heute einer Kaufkraft von 20.900 Euro in 30 Jahren. Wenn ein Anleger heute 10.000 Euro anlegt und seine Anlage in 30 Jahren auf 20.900 Euro wächst, hat er demnach keine Kaufkraft hinzu gewonnen. Dennoch müsste er bei Veräußerung Abgeltungssteuer auf den nominalen Zuwachs von 10.900 Euro zahlen. Zu denken gibt auch, dass die Höhe der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen in Deutschland, wenn es dabei bliebe, weltweit an der Spitze stünde. In vielen Ländern sind langfristige Wertzuwächse entweder steuerfrei, wie etwa in der Schweiz, Österreich, Luxemburg, Belgien oder den Niederlanden. In England und den USA sinkt die Steuerlast mit längerer Haltedauer erheblich. Gleichzeitig gibt es in England (13.000 €) und Frankreich (20.000 €) hohe jährliche Freibeträge für Veräußerungsgewinne. Es gibt also gute Gründe, über das Ausmaß der Erfassung von Veräußerungsgewinnen im Bereich der langfristigen Anlage noch einmal nachzudenken – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der zusätzlichen Altersvorsorge.

Bei thesaurierten Erträgen alle Produkte gleich behandeln

Wenn sich der Gesetzgeber dafür entscheidet, Veräußerungsgewinne haltedauerunabhängig zu besteuern, dann muss er alle vergleichbaren

Anlageprodukte gleich behandeln. Hier gilt es, einen wichtigen Punkt nachzubessern: Es ist nicht hinnehmbar, dass thesaurierte Erträge bei Investmentfonds auch weiterhin jährlich besteuert werden sollen.

Um bei der gleichzeitigen Besteuerung von thesaurierten Erträgen und Veräußerungsgewinnen eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, würde nach dem Gesetzentwurf allen Beteiligten ein gewaltiger bürokratischer Aufwand aufgebürdet. So sollen die zuvor versteuerten Erträge bei der Endabrechnung im Veräußerungsfall auf die Bemessungsgrundlage für die Abgeltungssteuer angerechnet werden. Damit das funktionieren kann, müssten entsprechende Abrechnungen und Belege über Jahre und Jahrzehnte vorgehalten werden. Die Folge dieses bürokratischen Overkills: Anbieter und Anleger werden sich für thesaurierende Anlageformen von Investmentfonds abwenden und andere Produktformen, wie z. B. Zertifikate, wählen, bei denen thesaurierte Erträge nur im Veräußerungsfall besteuert werden. Durch derartige Ausweichbewegungen würde allerdings nicht nur die Besteuerung vermieden, sondern es würde auch der durch das Investmentgesetz und die Investmentaufsicht intendierte Anlegerschutz konterkariert.

Die Besteuerung thesaurierter, so genannter „ausschüttungsgleicher“ Erträge von Investmentfonds für Privatanleger muss daher mit Einführung der Abgeltungssteuer abgeschafft werden. Die Erträge sollten stattdessen ausschließlich im Veräußerungsfall als Wertzuwachs erfasst werden. Dies führt zur Gleichstellung aller in- und ausländischen Anlageprodukte, zur Beachtung des Leistungsfähigkeitsprinzips und des Gleichbehandlungsgebots, zu einer erheblichen Gesetzesvereinfachung und zu Bürokratieabbau bei Anlegern, Banken und der Finanzverwaltung.

Auch Bedenken, ein Wegfall der Zuflussfiktion bringe das Finanztableau der Unternehmenssteuerreform in Schieflage, sind unbegründet. Die fiskalisch spürbaren Liquiditätswirkungen in den ersten Jahren wären gering und würden durch die ab 2009 greifende Besteuerung von Veräußerungsgewinnen deutlich überkompensiert.

Vertrauensschutz für alle Anleger bei Sparplänen

Veräußerungsgewinne sollen erstmals bei Wertpapieren besteuert werden, die nach dem 31. Dezember 2008 erworben werden. Diese klare Stichtagsregelung vermeidet für Einmalanlagen jede Rückwirkung und berücksichtigt das schutzwürdige Vertrauen der Anleger. Das ist zu begrüßen. Derselbe Vertrauensschutz muss aber auch solchen Anlegern zustehen, die Vermögensbildung und Altersvorsorge mit Sparplänen betreiben. Vielfach sind diese Anleger zur einmaligen Anlage höherer Beträge aus finanziellen Gründen nicht in der Lage. Eine Übergangsregelung für diese Anleger steht noch aus.

Bei Sparplänen, die bis zum 31. Dezember 2008 abgeschlossen werden, sollte deshalb hinsichtlich der Veräußerungsgewinne Bestandsschutz gewährt werden. Eine entsprechende Regelung kommt den Kunden von Kapital-Lebensversicherungen noch heute zu Gute, die ihre Verträge vor dem 1. Januar 2005 abgeschlossen hatten. Für diese Verträge haben die bis Ende 2004 geltenden steuerlichen Bedingungen weiterhin – auch für künftige Einzahlungen – Gültigkeit. Hier darf man nicht mit zweierlei Maß messen.