

Berlin, 20. April 2007

Stellungnahme des DIW Berlin

Gesetzentwurf sowie Anträge zur Unternehmensteuerreform 2008

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
am 25. April 2007

Bearbeitet von Stefan Bach,^{*} Hermann Buslei, Nadja Dwenger

Zusammenfassung

Die aktuellen Pläne der Großen Koalition zur Reform der Unternehmensbesteuerung geben ein positives Signal: Der Gewinnsteuersatz der Unternehmen wird deutlich reduziert, im Gegenzug wird die Bemessungsgrundlage verbreitert. Insgesamt verringern die Pläne die Anreize zu Steuergestaltungen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind jedoch in vielen Fällen kompliziert. Sie führen teilweise zu Systembrüchen mit den herkömmlichen Konzepten der Besteuerungsgleichheit und können unerwünschte wirtschaftliche Wirkungen auslösen. Die Besteuerung grenzüberschreitender Transaktionen sollte stärker als bisher durch internationale Koordinierung geregelt werden.

Senkung der Unternehmensteuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gehen in die richtige Richtung

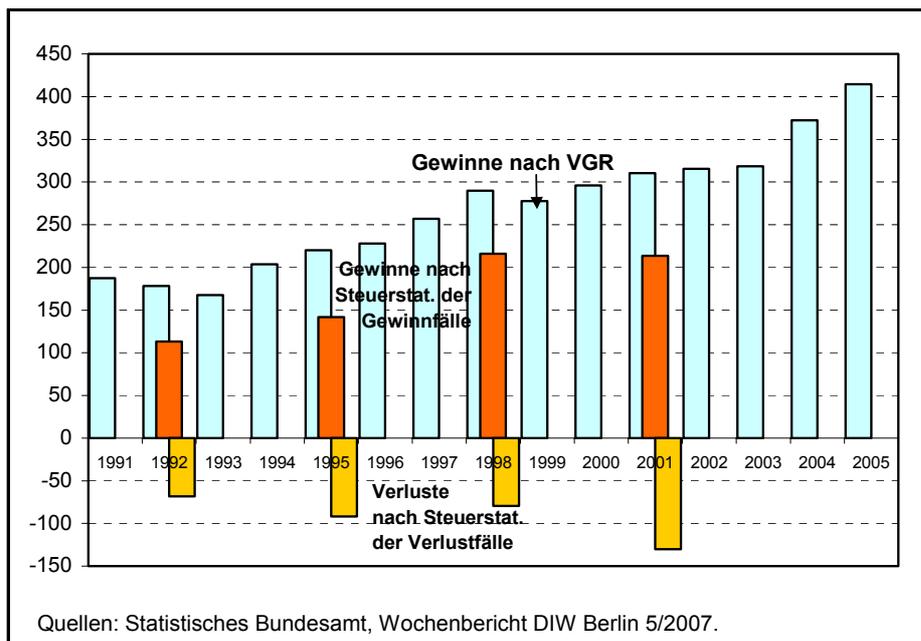
Die hohen nominalen Steuersätze der deutschen Unternehmensbesteuerung gelten im europäischen Steuerwettbewerb zunehmend als Nachteil. Betrachtet man die Gewinnsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften, so haben die EU 15-Länder ihre Steuersätze in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich gesenkt (Tabelle 1). Auch die neuen Mitgliedsländer haben in den letzten Jahren ihr ohnehin niedriges Besteuerungsniveau weiter reduziert (Tabelle 2). Deutschland ist mit einer tariflichen Grenzbelastung von knapp 39 % inzwischen europäischer Spitzenreiter. In Westeuropa liegt die nominale Steuerbelastung im ungewichteten Durchschnitt bei etwa 30 %, in den neuen Mitgliedsländern bei unter 20 %. In Nordamerika und Japan bewegen sich die Gewinnsteuerbelastungen indes auf dem Niveau von Deutschland.

^{*} Dr. Stefan Bach, DIW Berlin, Abteilung Staat, 14191 Berlin, sbach@diw.de

Trotz einer Konvergenz der Unternehmenssteuersysteme innerhalb Europas gibt es große Unterschiede bei den Besteuerungsgrundlagen, die für die tatsächliche, „effektive“ Belastung der Unternehmensgewinne relevant sind.¹ Für Deutschland hat das DIW Berlin aufgezeigt, dass trotz der hohen Steuersätze nur ein mäßiges Aufkommen erzielt wird.² Im Vergleich zu den Unternehmensgewinnen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) tut sich bei den steuerlich erfassten Gewinnen eine Lücke von 100 Mrd. Euro und mehr auf (Abbildung 1), dies entspricht gut 4 % des Bruttoinlandprodukts. Bemerkenswert ist auch das hohe Niveau an steuerlichen Verlusten, die in den 90er Jahren entstanden sind und zu erheblichen Verlustvorträgen geführt haben. Gerade die hohen Steuersätze machen Deutschland anfällig gegenüber Gestaltungsstrategien im Rahmen von internationalen Unternehmensverbänden und Kapitalmärkten.³ Insoweit liegt die aktuell geplante Unternehmensteuerreform der großen Koalition im weltweiten Trend: Senkung der Steuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zur Finanzierung der Steuerausfälle.

Abbildung 1

Gewinne der Personen- und Kapitalgesellschaften in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und den Steuerstatistiken 1991 bis 2005



¹ Christoph Spengel: Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union – Steuerwirkungsanalyse, Empirische Befunde, Reformüberlegungen. Düsseldorf 2003. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung u.a.: Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer. Wiesbaden 2006. Tz. 94 ff. http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/press/dit_gesamt.pdf.

² Stefan Bach und Nadja Dwenger: Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen. Wochenbericht des DIW Berlin 5/2007.

³ Alfons J. Weichenrieder: Profit Shifting in the EU: Evidence from Germany. CESifo 2007. http://www.cesifo-group.de/pls/portal/docs/PAGE/IFOCONTENT/NEUESEITEN/NEUCESIFO/CONFERENCES/PSE07/PAPERS/PSE07_WEICHENRIEDER.PDF.

Tabelle 1
Nominale Steuersätze auf Unternehmensgewinne¹⁾ (Unternehmensebene) 2006

| Staat | Zentralstaatlicher Körperschaftsteuersatz ²⁾ | Regionaler und lokaler Ertragsteuersatz ³⁾ | Zentralstaatlicher und regionaler Unternehmenssteuersatz | | Änderungen des zentralstaatlichen und regionalen Unternehmenssteuersatzes | | |
|-----------------------------------|---|---|--|-------------------|---|-----------------------|-----------------------|
| | | | % | Deutschland = 100 | 2006/2000 %-Punkte | 2006/1991 %-Punkte | 2006/1985 %-Punkte |
| | % | | | | | | |
| Deutschland | 26,375 (25,0) | 17,0 | 38,9 | 100,0 | -8,8 | -14,5 | -20,0 |
| Frankreich | 34,4 | - | 34,4 | 88,4 | -3,4 | 0,4 | -15,6 |
| Belgien | 33,99 (33,0) | - | 34,0 | 87,4 | -6,2 | -5,0 | -11,0 |
| Niederlande | 29,6 | - | 29,6 | 76,1 | -5,4 | -5,4 | -12,4 |
| Österreich | 25,0 | - | 25,0 | 64,3 | -9,0 | -14,0 | -35,0 |
| Luxemburg | 22,88 (22,0) | 7,5 | 30,4 | 78,1 | -7,1 | -9,0 | -14,6 |
| Italien | 33,0 | 4,25 | 37,3 | 95,8 | -4,0 | -10,6 | -9,1 |
| Spanien | 35,0 | - | 35,0 | 90,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Portugal | 25,0 | 2,5 | 27,5 | 70,7 | -7,7 | -12,1 | -27,6 |
| Großbritannien | 30,0 | - | 30,0 | 77,1 | 0,0 | -4,0 | -10,0 |
| Dänemark | 28,0 | - | 28,0 | 72,0 | -4,0 | -10,0 | -12,0 |
| Finnland | 26,0 | - | 26,0 | 66,8 | -3,0 | -14,2 | -34,2 |
| Schweden | 28,0 | - | 28,0 | 72,0 | 0,0 | -2,0 | -32,4 |
| Irland | 12,5 | - | 12,5 | 32,1 | -11,5 | -27,5 | -37,5 |
| Griechenland | 29,0 | - | 29,0 | 74,5 | -11,0 | -17,0 | -15,0 |
| Norwegen | 28,0 | - | 28,0 | 72,0 | 0,0 | -22,8 | -23,0 |
| Schweiz | 8,5 | 14,6 | 21,3 | 54,8 | -3,6 | -8,7 | -8,7 |
| Türkei | 30,0 | - | 30,0 | 77,1 | -3,0 | -19,2 | -16,0 |
| USA | 35,0 | 6,6 | 39,3 | 101,0 | -0,1 | 1,0 | -11,0 |
| Kanada | 22,1(21,0) | 14,0 | 36,1 | 92,8 | -8,5 | -0,3 | -9,0 |
| Japan | 30,0 | 11,6 | 39,5 | 101,6 | -1,3 | -10,4 | -16,6 |
| Australien | 30,0 | - | 30,0 | 77,1 | -4,0 | -9,0 | -19,0 |
| Neuseeland | 33,0 | - | 33,0 | 84,8 | 0,0 | 0,0 | -12,0 |
| <i>Durchschnitt (ungewichtet)</i> | 27,6 | 9,8 | 30,6 | 78,5 | -4,4 | -9,3 | -17,5 |
| <i>Standardabweichung</i> | 6,4 | 4,9 | 6,1 | | 0,1 | -0,4 | -1,8 |

1) Allgemeine Steuersätze auf Unternehmensgewinne von staatlichen, regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften. Bei progressiven Steuersätzen wird der Spitzensteuersatz angegeben.- 2) Vor Abzug regionaler oder lokaler Unternehmensteuern (sofern vorhanden). Bei Steuerzuschlägen wird der nominale Körperschaftsteuersatz ohne Zuschlag in Klammern angegeben.- 3) Durchschnittliche Steuerbelastung, einschließlich Steuerzuschläge.
 Quellen: OECD Tax Database; IFS; KPMG's Corporate Tax Rate Survey; Bundesfinanzministerium.

Tabelle 2
Nominale Steuersätze auf Unternehmensgewinne (Unternehmensebene) 2006 in den neuen Mitgliedstaaten der EU

| Staat | Unternehmenssteuersatz | | |
|---------------------------------|------------------------|-------------------|----------------------|
| | % | Deutschland = 100 | Änderung 2006/2000 |
| | | | %-Punkte |
| Polen | 19 | 48,8 | -11,0 |
| Tschechische Republik | 24 | 61,7 | -7,0 |
| Slowakische Republik | 19 | 48,8 | -10,0 |
| Slowenien | 25 | 64,3 | 0,0 |
| Ungarn | 16,64 (16,0) | 42,8 | -1,4 |
| Estland | 0/24 ¹⁾ | 30,8 | 0/-2,0 ¹⁾ |
| Lettland | 15 | 38,6 | -10,0 |
| Litauen | 15 | 38,6 | -9,0 |
| Zypern | 10 | 25,7 | -19,0 |
| Malta | 35 | 90,0 | 0,0 |
| <i>Mittelwert (ungewichtet)</i> | 19,1 | 49,0 | -6,8 |
| <i>Standardabweichung</i> | 7,0 | | 0,8 |

1) Steuersätze auf einbehaltene/ausgeschüttete Gewinne.
 Quellen: OECD Tax Database; IFS; KPMG's Corporate Tax Rate Survey; Bundesfinanzministerium.

Finanzierungsformen durch steuerliche Anreize beeinflusst

Bei der Verbindung von Körperschaftsteuer und persönlicher Einkommensteuer auf die Gewinnausschüttung sind eine Reihe von Ländern mit früheren Voll- oder Teilanrechnungsverfahren zum „klassischen“ System übergegangen, also der Definitivbesteuerung auf der Gesellschaftsebene.⁴ Um die daraus resultierende Doppelbelastung bei Ausschüttung abzumildern, ist zumeist eine Ermäßigung bei der Einkommensteuer vorgesehen. Auch Deutschland ist mit der Steuerreform 2001 diesen Weg gegangen. Durch das klassische System kann der für die internationalen Standortbedingungen wichtige Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften deutlich reduziert werden. Zugleich können Kapitaleinkünfte der inländischen Anleger weiterhin einer höheren Einkommensteuer unterliegen.

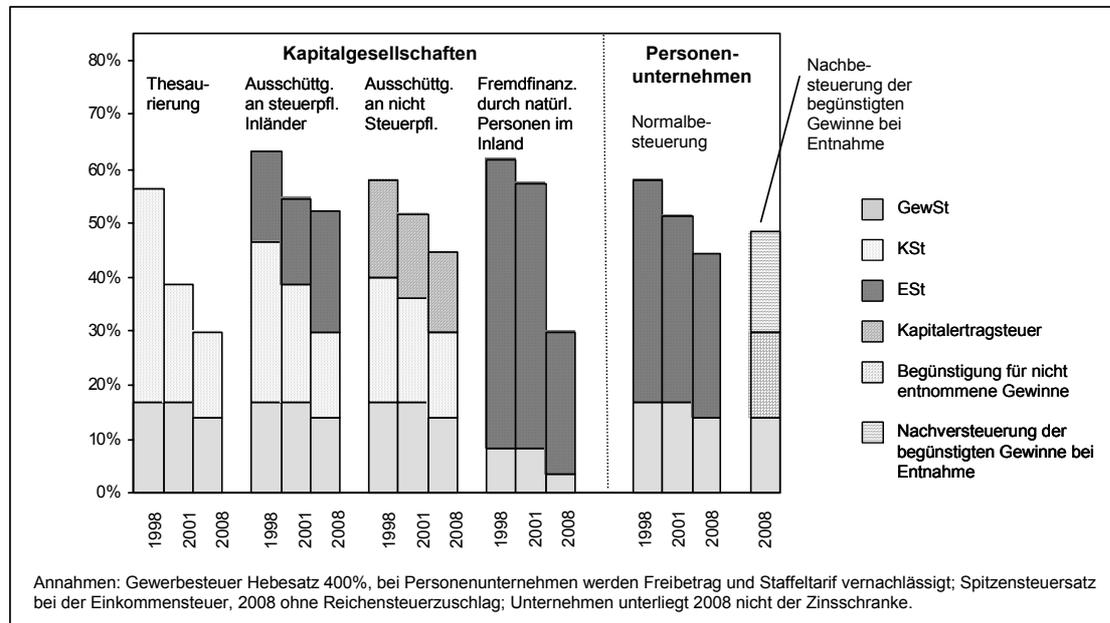
Damit werden Unternehmen bei gleichem Gewinn je nach Rechtsform oder Finanzierungsart unterschiedlich besteuert; die finanzierungsneutrale Gewinn- und Kapitaleinkommensbesteuerung wird aufgegeben. Abbildung 2 stellt diese Zusammenhänge anhand der nominalen Grenzsteuersätze für die Stichjahre 1998 (altes Recht, Vollanrechnungsverfahren), 2001 (Steuersenkungsgesetz, Halbeinkünfteverfahren) und den geplanten Rechtsstand 2008 (Abgeltungssteuer bei Abschaffung des Halbeinkünfteverfahrens) dar. Unterstellt ist bei der Einkommensteuer eine Belastung der Gewinne bzw. Gewinnausschüttungen mit dem jeweiligen Spitzensteuersatz, für 2008 wird der erste obere Proportionalsteuersatz von 42 % veranschlagt – dem „Reichensteuer“-Zuschlag unterliegen nur wenige Steuerpflichtige. In Abbildung 2 wird deutlich, dass die Selbstfinanzierung aus nicht entnommenen Gewinnen gegenüber dem Steuerrecht von vor 2001 begünstigt wird. Bei Ausschüttung der Gewinne wird mit Einkommen- bzw. Kapitalertragsteuer nachversteuert. Trotz Abgeltungssteuer werden von 2008 an Gewinnausschüttungen an steuerpflichtige Inländer nicht nennenswert entlastet, da das Halbeinkünfteverfahren abgeschafft wird. Bei Steuerpflichtigen mit niedrigen Grenzbelastungen bei der Einkommensteuer kann es trotz Veranlagungsoption zu Mehrbelastungen kommen. Die Begünstigung der Selbstfinanzierung soll auf die Personenunternehmen ausgedehnt werden. Bei Entnahme aus der Gewinnrücklage wird in Analogie zur Abgeltungsbesteuerung von Dividenden mit 25 % Einkommensteuer nachbelastet. Insoweit wird die Rechtsformneutralität verbessert, wobei Personenunternehmen die Wahl zwischen dem bisherigen und dem neuen Besteuerungsregime haben. Auffällig ist, dass die Abgeltungssteuer künftig starke Anreize zur Fremdfinanzierung setzt. Auch wenn nach dem Gesetzentwurf

⁴ Margit Schratzenstaller: Aktuelle Entwicklungen der Unternehmensbesteuerung im europäischen Kontext. WSI-Mitteilungen 57 (2004), S. 669-676; Bundesministerium der Finanzen: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2006. Monatsbericht des BMF, Januar 2007. http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2006/01/060126agmb002.templateld=raw.property=publicationFile.pdf

eine unmittelbare Fremdfinanzierung durch die Teilhaber des Unternehmens erschwert wird,⁵ wird die Fremdfinanzierung über Kapitalmärkte bzw. Finanzdienstleister grundsätzlich begünstigt.

Abbildung 2

Nominale Grenzsteuerbelastung der Unternehmensgewinne 1998, 2001 und 2008



Finanzierungsentscheidungen dürften von den steuerlichen Rahmenbedingungen signifikant beeinflusst werden.⁶ Angesichts der beträchtlichen Steuerdifferenziale zwischen der Gewinneinbehaltung und -ausschüttung sind lock-in Effekte wahrscheinlich; die Marktlenkung von Eigenkapital wird steuerlich beeinträchtigt. Um die Auswirkungen auf der Ebene der Einkommensteuerpflichtigen zu illustrieren, wird in Tabelle 3 die Einkommensteuerstatistik 2001 nach der Höhe des zu versteuernden Einkommens ausgewertet. Dabei wurden die Einkommensklassen so gebildet, dass an den Klassengrenzen nach aktuellem Steuerrecht marginale Steuersätze von 25 %, 30 %, 42 % und 45 % erreicht werden.⁷ Es zeigt sich, dass die unternehmerischen Einkünfte und vor allem die Kapitaleinkünfte deutlich stärker im oberen Einkommensbereich konzentriert sind als die übrigen Einkünfte. Hätte im Jahr 2001 der aktuelle Einkommensteuertarif gegolten, wären 72 % der Gewinneinkommen mit Grenzbelastungen

⁵ So soll die reguläre progressive Besteuerung weiterhin gelten bei einer typischen stillen Gesellschaft, bei Gesellschafterfremdfinanzierung, wenn Gläubiger und Schuldner „nahestehende Personen“ sind oder im Fall von Back-to-back-Finanzierungen (§ 32d Abs. 2 EStG-E).

⁶ Fred Ramb, Alfons J. Weichenrieder: Taxes and the Financial Structure of German Inward FDI. Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv 141 (2005), S. 670-692; vgl. auch den Überblick in John R. Graham: Taxes and Corporate Finance. In: Handbook of Corporate Finance – Empirical Corporate Finance. Ed.: B. Espen Eckbo (erscheint).

⁷ Nach dem aktuellen Einkommensteuertarif wird bei einem zu versteuernden Einkommen von 15 000 Euro eine Grenzbelastung von 25 % erreicht, bei 26 000 Euro eine Grenzbelastung von 30 %, bei 52 200 der erste obere Proportionalsteuersatz von 42 % und ab 250 000 Euro der Reichensteuersatz von 45 %.

von mehr als 30 % besteuert worden. Ab dieser Grenze lohnt es sich für Personenunternehmen, die Begünstigung für nichtentnommene Gewinne zu beantragen.

Tabelle 3

Steuerpflichtige Einkünfte und zu versteuerndes Einkommen 2001 nach Einkommensklassen

| Einkommen ¹⁾ von ... bis unter ... Euro | Grenzbelastung 2007 von ... bis unter ... % | Steuerpflichtige | Summe der Einkünfte ²⁾ | Einkünfte ²⁾ aus | | | | | | | | | | Einkommen ¹⁾ |
|---|--|------------------|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------|---------------------|--|-----------------|--------|--------------------------|----------------------------|--|-------------------------|
| | | | | Gewinneinkommen | | | | abhängiger Beschäftigung ³⁾ | Kapitalvermögen | | | Vermietung und Verpachtung | Versorg.-bez. ⁵⁾ und sonstige Einkünfte | |
| | | | | Insgesamt | Land- und Fortwirtschaft | Gewerbebetrieb | selbständige Arbeit | | Insgesamt | Zinsen | Dividenden ⁴⁾ | | | |
| Mill. Euro | | | | | | | | | | | | | | |
| Verlustfälle ⁶⁾ | 0 | 1 000 | - 9 458 | - 8 532 | - 166 | - 8 219 | - 147 | 1 319 | 345 | 206 | 139 | - 2 886 | 296 | - 5 980 |
| Gewinnfälle | | | | | | | | | | | | | | |
| bis 15 000 | unter 25 | 14 390 | 206 987 | 21 535 | 2 950 | 14 831 | 3 754 | 150 249 | 5 380 | 3 013 | 2 366 | 802 | 29 021 | 144 489 |
| 15 000 - 26 000 | 25 - 30 | 7 794 | 274 289 | 17 209 | 1 541 | 11 384 | 4 285 | 242 847 | 2 704 | 1 523 | 1 181 | - 772 | 12 301 | 239 089 |
| 26 000 - 52 200 | 30 - 42 | 5 517 | 302 694 | 28 902 | 1 554 | 14 876 | 12 472 | 263 405 | 4 271 | 2 223 | 2 048 | - 1 215 | 7 331 | 275 310 |
| 52 200 - 250 000 | 42 | 1 028 | 132 730 | 43 682 | 882 | 16 424 | 26 376 | 78 582 | 8 129 | 3 067 | 5 062 | - 15 | 2 352 | 123 935 |
| 250 000 und mehr | 45 | 46 | 49 631 | 27 065 | 172 | 21 866 | 5 026 | 10 028 | 11 471 | 2 607 | 8 865 | 520 | 548 | 47 672 |
| Gewinnfälle insgesamt | | 28 775 | 966 331 | 138 394 | 7 099 | 79 382 | 51 913 | 745 110 | 31 955 | 12 434 | 19 521 | - 680 | 51 552 | 830 495 |
| Insgesamt | | 29 104 | 956 873 | 129 861 | 6 933 | 71 163 | 51 766 | 746 429 | 32 299 | 12 640 | 19 659 | - 3 565 | 51 848 | 824 515 |
| % | | | | | | | | | | | | | | |
| Gewinnfälle | | | | | | | | | | | | | | |
| bis 15 000 | unter 25 | 50,0 | 21,4 | 15,6 | 41,6 | 18,7 | 7,2 | 20,2 | 16,8 | 24,2 | 12,1 | -118,0 | 56,3 | 17,4 |
| 15 000 - 26 000 | 25 - 30 | 27,1 | 28,4 | 12,4 | 21,7 | 14,3 | 8,3 | 32,6 | 8,5 | 12,2 | 6,0 | 113,6 | 23,9 | 28,8 |
| 26 000 - 52 200 | 30 - 42 | 19,2 | 31,3 | 20,9 | 21,9 | 18,7 | 24,0 | 35,4 | 13,4 | 17,9 | 10,5 | 178,8 | 14,2 | 33,2 |
| 52 200 - 250 000 | 42 | 3,6 | 13,7 | 31,6 | 12,4 | 20,7 | 50,8 | 10,5 | 25,4 | 24,7 | 25,9 | 2,2 | 4,6 | 14,9 |
| 250 000 und mehr | 45 | 0,2 | 5,1 | 19,6 | 2,4 | 27,5 | 9,7 | 1,3 | 35,9 | 21,0 | 45,4 | -76,5 | 1,1 | 5,7 |
| Gewinnfälle insgesamt | | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

1) Zu versteuerndes Einkommen vor Abzug von Kinder- und Haushaltsfreibetrag, ohne gesondert besteuerte außerordentliche Einkünfte. Nach Splittingtarif besteuerte Ehepartner: Hälfte des gemeinsamen Einkommens.- 2) Summe der Einkünfte vor Anwendung von § 2 Abs. 3 EStG, einschließlich außerordentliche Einkünfte.- 3) Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit ohne Versorgungsbezüge.- 4) Von inländischen Kapitalgesellschaften, geschätzt auf Grundlage der anzurechnenden Körperschaftsteuer.- 5) Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit ohne Einkünfte aus aktiver abhängiger Beschäftigung.- 6) Negative Summe der Einkünfte.
Quelle: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001, 10 % geschichtete Zufallstichprobe aus dem Gesamtmaterial.

Bemerkenswert ist der hohe Anteil der Gewinn- und Kapitaleinkünfte, die potentiell dem „Reichensteuerzuschlag“ unterliegen (20 % der Gewinneinkommen, 36 % der Kapitaleinkünfte). Für Kapitaleinkünfte zeigt sich ferner, dass ein Großteil dieser Einkünfte von Steuerpflichtigen mit höheren Grenzsteuersätzen erzielt wird. Diese Steuerpflichtigen dürften in der Regel von der Abgeltungssteuer profitieren. Allerdings sind die deklarierten Einkünfte im Vergleich zu den in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für die privaten Haushalte ausgewiesenen Vermögenseinkommen sehr niedrig.⁸ Durch den Sparerfreibetrag sind geringe Kapitaleinkünfte steuerfrei gestellt. Höhere Einkünfte werden vermutlich in beträchtlichem Umfang hinterzogen. Auf dieses Problem zielt die Abgeltungssteuer. Insbesondere soll damit der Steuerflucht ins Ausland entgegen gewirkt werden.

Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wenig systematisch

Zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sieht der Gesetzentwurf eine Reihe von Maßnahmen vor. Eine systematische Strategie, die tatsächlichen ökonomischen Gewinne möglichst breit und gleichmäßig zu erfassen, ist allerdings nicht zu erkennen.

Akzeptabel erscheinen die geplanten Änderungen bei der *Gewerbsteuer*. Die Ausweitung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnung auf alle Finanzierungsentgelte bei einem Freibetrag von 100 000 Euro bei Halbierung des Hinzurechnungssatzes auf 25 % ist richtig. Der Freibetrag entschärft Substanzsteuerbelastungen bei kleinen Unternehmen; die Ausweitung der Regelung auf Finanzierungsanteile in Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen vermeidet grundsätzlich Ausweichreaktionen. Allerdings ist eine einzelfallgerechte Bestimmung der Finanzierungsentgelte in diesen Fällen schwierig. Der Wegfall des Betriebsausgabenabzugs erhöht die Transparenz der Besteuerung und ist sinnvoll, da die Gewerbesteuer im Laufe der Jahrzehnte ihren früheren Realsteuercharakter verloren hat und zu einer ergänzenden kommunalen Körperschaftsteuer geworden ist.

An den bekannten Grundproblemen der Gewerbesteuer – starke Gewinn- und Konjunkturreakibilität, hohe Abhängigkeit von einzelnen ertragsstarken Großbetrieben – ändert die Reform nichts. Die seit Jahren ausstehende grundlegende Reform der Gemeindebesteuerung und -finanzierung bleibt damit weiterhin auf der Agenda. Entweder sollte die Gewerbesteuer auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer umgelegt⁹ oder in Richtung einer „Wertschöpfungsteuer“ revitalisiert werden.¹⁰

Die *Abschaffung der degressiven Abschreibung* verschlechtert die steuerlichen Rahmenbedingungen für inländische Sachinvestitionen. Allerdings ist der Effekt bei Investitionen mit kürzerer Nutzungsdauer kaum zu spüren. Zudem ist die Wirkung auf Steueraufkommen und -belastungen im Barwert letztlich gering, da das zunächst niedrigere Abschreibungsvolumen durch entsprechend höhere Abzüge in späteren Perioden aufgewogen wird. Im internationalen Vergleich ist eine degressive Abschreibung mit Sätzen von um die 20 % üblich.¹¹

Die *Begrenzung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter* auf 100 Euro sowie die Einführung eines Sammelpostens für Wirtschaftsgüter mit Anschaffungs-/Herstellungskosten zwischen 100 Euro und 1 000 Euro, der über 5 Jahre abgeschrieben werden muss, ist zweifelhaft. Hier stehen die – ohnehin nur temporären – geringen fiskalischen Wirkungen in keinem vernünftigen Verhältnis zum Verwaltungs- und Befolgungsauf-

⁸ Stefan Bach, Giacomo Corneo, Viktor Steiner: From Bottom to Top: The Entire Distribution of Market Income in Germany, 1992 – 2001. DIW Berlin Discussion Papers 683 (2007), S. 9.
<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp683.pdf>

⁹ Vgl. Stiftung Marktwirtschaft – Kommission „Steuergesetzbuch“ (Hrsg.): Einfacher, gerechter, sozialer: Eine umfassende Ertragsteuerreform für mehr Wachstum und Beschäftigung. Steuerpolitisches Programm. Berlin 2006. <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/module/Steuerpolitisches-Programm-Druckfassung.pdf>

¹⁰ Stefan Bach, Dieter Vesper: Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen. Wochenbericht des DIW Berlin 31/2002, S. 505-517.
<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/02-31-1.html>.

¹¹ Margit Schratzenstaller, a.a.O.

wand dieser Regelung. Eher sollte die Grenze für geringwertige Wirtschaftsgüter angehoben werden. Sie liegt seit 1965 unverändert bei 800 DM bzw. 410 Euro.

Mit der geplanten *Besteuerung von „Funktionsverlagerungen“* ins Ausland soll vor allem verhindert werden, dass Unternehmen lukrative betriebliche Funktionen ins niedriger besteuerte Ausland verlagern, für die sie im Inland Aufwendungen steuerlich geltend gemacht haben. Ein Beispiel sind Forschungs- und Entwicklungsprojekte, deren Ergebnisse im Ausland vermarktet werden. Solange Forschungs- oder Entwicklungsergebnisse nicht patentiert oder anderweitig geschützt sind, kann das darin ruhende Ertragspotenzial nur schwer steuerlich erfasst werden. Offensichtlich ist eine Beschränkung dieser Verlagerungsmöglichkeiten aber kaum administrierbar und streitanfällig. Zudem drohen Doppelbelastungseffekte, wenn ausländische Finanzverwaltungen deutsche Regelungen nicht anerkennen. Hier entsteht für die betroffenen Unternehmen eine beträchtliche Rechtsunsicherheit. Besser wäre es, nach internationalen Regelungen zu suchen. Auf OECD-Ebene ist ohnehin geplant, den Fremdvergleichsgrundsatz für steuerrelevante grenzüberschreitende Geschäftsbeziehungen im Hinblick auf unternehmerische Funktionen zu präzisieren, wenn die üblichen Methoden (Preisvergleichs-, Wiederverkaufspreis- oder Kostenaufschlagsmethode) zu keinen befriedigenden Ergebnissen führen.

Mit der *Neugestaltung* der bisherigen „*Mantelkaufregelung*“ soll die Nutzung der hohen Verlustvorträge der Kapitalgesellschaften weiter eingeschränkt werden. Die Neuregelung diene der Steuervereinfachung, da sie auf die Prüfung der „Zuführung überwiegend neuen Betriebsvermögens“ verzichte. Künftig soll es nur noch darauf ankommen, ob ein neuer Anteilseigner maßgebend auf die Kapitalgesellschaft einwirken kann und es so prinzipiell in der Hand hat, die Verwertung der Verluste zu steuern. Faktisch bedeutet dies eine erhebliche Verschärfung: Bei einem unmittelbaren oder mittelbaren Anteilseignerwechsel von mehr als 25 % bis 50 % soll der Verlustvortrag anteilig untergehen. Wechseln mehr als 50 % der Anteile den Besitzer, geht der gesamte Verlustvortrag der Kapitalgesellschaft verloren. Dies dürfte Konsequenzen für die Risikokapitalausstattung von forschungs- und technologieintensiven Unternehmen oder innovativen „start up“-Firmen haben. Das Geschäftsmodell von Wagniskapitalgesellschaften besteht darin, in solche Firmen zu investieren und die Beteiligungen später mit Gewinn zu veräußern. Generell gilt: Ein aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafter Gesellschafterwechsel wird in vielen Fällen unterbleiben, wenn die bisherigen Anteilseigner davon ausgehen, den Verlust-/Zinsvortrag ihrer Kapitalgesellschaft noch nutzen zu können. Immerhin soll eine Sanierung angeschlagener Betriebe weiterhin möglich bleiben, diese Fälle sollen „im Verwaltungsweg geregelt“ werden.

Die *Zinsschranke* (Kasten) soll die bisherigen Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung ersetzen, die häufig umgangen werden können. Gezielte Maßnahmen

gegen grenzüberschreitende Gesellschafter-Fremdfinanzierungen sind wegen europarechtlicher Restriktionen kaum noch zu realisieren. Künftig soll daher generell die Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen jenseits einer Freigrenze von 1 Mill. Euro auf 30 % der Summe aus Gewinn und Zinssaldo begrenzt werden. Die Zinsschranke soll nicht angewendet werden, wenn Steuerpflichtige keinem „Konzern“ angehören (Konzern-Klausel) oder nachweisen können, dass die Fremdkapitalquote ihrer Aktivitäten in Deutschland die weltweite Fremdkapitalquote des Gesamtkonzerns nicht überschreitet (Escape-Klausel). Mit dieser weitgehenden Regelung betritt der deutsche Gesetzgeber auch im internationalen Vergleich Neuland. Sie dürfte hinsichtlich der von den Steuerpflichtigen zu führenden Nachweise bei der Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen erhebliche Befolgungskosten sowie Rechtsunsicherheit für die betroffenen Unternehmen auslösen. Ferner drohen Belastungen oder Anpassungskosten bei ertragsschwachen Unternehmen bzw. in konjunkturell schlechten Zeiten sowie in Branchen mit traditionell hoher Fremdfinanzierungsquote (z. B. Leasing- oder Private-Equity-Unternehmen).¹² Durch die Freigrenze, die Ausnahmeregelungen und die Möglichkeit, nicht abgezogenen Zinsaufwand zeitlich unbefristet auf künftige Veranlagungsjahre vorzutragen, dürften jedoch größere negative gesamtwirtschaftliche Folgen vermieden werden.

Die geplante Einschränkung der *Wertpapierleihe* ist ein Beispiel für die Folgewirkungen steuersystematischer Brüche. Während Gewinne und Verluste aus dem Beteiligungsbesitz nach § 8b Abs. 1-3 und 5 KStG grundsätzlich zu 95 % steuerfrei sind, gilt dies nicht für Banken und bestimmte Versicherungsunternehmen. Diese wurden mit § 8b Abs. 7 und 8 KStG ausgenommen, als höhere Veräußerungsverluste drohten, die zu wirtschaftlichen Problemen einzelner Finanzdienstleister geführt hätten. Dadurch ist mit der Wertpapierleihe ein neues Steuersparmodell entstanden.¹³ Zukünftig sollen daher Aufwendungen im Rahmen der Wertpapierleihe nicht mehr als Betriebsausgaben abzugsfähig sein. Statt die Wertpapierleihe mit neuen komplizierten Sondervorschriften zu bekämpfen, wäre es besser, ihre Ursache zu beseitigen, also das Banken- und Versicherungsprivilegs des § 8b Abs. 7 und 8 KStG zu streichen.

¹² Vgl. zum Verhältnis von Nettozinsaufwand zum EBIT für einzelne Branchen Norbert Herzig, Alexander Bohn: Modifizierte Zinsschranke und Unternehmensfinanzierung. *Der Betrieb* 60 (2007), S. 5.

¹³ Dabei verleiht eine Bank Aktien, die sich in ihrem Handelsbestand befinden, an eine normal besteuerte Kapitalgesellschaft. Diese vereinnahmt die Dividende gemäß § 8b Abs. 1 und 5 KStG zu 95 % steuerfrei, während sie die Ausgleichszahlung für die Dividende (sowie eine zusätzlich zu entrichtende Leihgebühr) in voller Höhe als Aufwand geltend machen kann.

Fiskalische Wirkungen der Reform unsicher

Die Einnahmeausfälle der Unternehmensteuerreform sollen mittelfristig auf 5 Mrd. Euro jährlich begrenzt werden (Tabelle 4). Allerdings sind die Schätzrisiken erheblich. Die verfügbaren Steuerstatistiken stammen aus dem Jahr 2001. Während für die Schätzungen zu den Einnahmeausfällen der Steuersenkungen noch auf diese Informationen zurück gegriffen werden kann, gilt dies bei den Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nur zum geringeren Teil. Insbesondere für die steuertechnischen Innovationen zu Zinsschranke, Wertpapierleihe, „Funktionsverlagerungen“ und „Mantelkauf“ sowie zu den geringwertigen Wirtschaftsgütern liegen kaum belastbare empirische Informationen vor, da es diese Regelungen bisher nicht gab und nicht abzusehen ist, wie die Unternehmen darauf reagieren werden. Die Mehreinnahmen aus der Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen, die laut Finanztableau mit 4,3 Mrd. Euro Mehreinnahmen zu Buche schlagen, dürften nur über wenige Jahre realisiert werden, es sei denn, dass die Ausrüstungsinvestitionen nachhaltig stark anziehen.

Darüber hinaus unterstellt die Bundesregierung ein zusätzliches jährliches Mehraufkommen durch „Sicherung des nationalen Steuersubstrates“ in einer Größenordnung von 3,9 Mrd. Euro. Damit sind Selbstfinanzierungseffekte der Reform durch die Senkung der Steuersätze gemeint: Erwartet wird, dass die Unternehmen mehr Gewinne in Deutschland versteuern werden, wenn die Steuersätze sinken. Die Schätzung der Bundesregierung unterstellt eine Bemessungsgrundlagenelastizität auf die Steuersatzänderungen von -0,4, sofern man die für Direktinvestitionen relevante Senkung der Steuersätze für einbehaltene Gewinne der Kapitalgesellschaften um 23 % zugrunde legt.¹⁴ Dies erscheint relativ hoch, aber angesichts der empirischen Evidenz zu internationalen Steuergestaltungen nicht ausgeschlossen; zudem können die niedrigeren Steuersätze positive realwirtschaftliche Effekte auslösen.¹⁵ Um die Schätzrisiken zu verringern, wäre es notwendig, detaillierte Informationen zur steuerlichen Gewinnermittlung statistisch aufzubereiten und für die Wissenschaft zugänglich zu machen.

¹⁴ Wie sich aus den Angaben des Finanztableaus zur vollen Jahreswirkung errechnen lässt, geht die Bundesregierung bei dieser Maßnahme von 146 Mrd. Euro körperschaftsteuerlicher Bemessungsgrundlage aus. Das veranschlagte Mehraufkommen aus der Selbstfinanzierung beträgt bei der Körperschaftsteuer 2 Mrd. Euro, was bei einem Steuersatz von 15 % einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage um 13 Mrd. Euro oder 9 % entspricht. Bezogen auf die Steuersatzsenkung um 23 % (von 38,7 % auf 29,8 %) ergibt sich eine Elastizität von -0,4.

¹⁵ Johannes Becker, Clemens Fuest, Thomas Hemmelgarn: Corporate Tax Reform and Foreign Direct Investment in Germany - Evidence From Firm-Level Data. CESifo Working Paper No. 1722 (2006); Thiess Büttner, Martin Ruf: Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence From a Panel of German Multinationals. *International Tax and Public Finance* 14 (2007), S. 151-164. Für die USA: Jonathan Gruber, Joshua Rauh: How Elastic is the Corporate Income Tax Base? In: Alan J. Auerbach et al. (Ed.): *Taxing Corporate Income in the 21st Century*. Cambridge 2007, S. 140 ff. (erscheint).

Tabelle 4
Finanzielle Wirkungen der Unternehmensteuerreform 2008/2009 (Entstehung)

| Maßnahme | Mrd Euro |
|--|--------------|
| Entlastungen | |
| Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 % auf 15 % | -12,6 |
| Begünstigung einbehaltener/reinvestierter Gewinne von Personenunternehmen | -4,2 |
| Senkung Gewerbesteuer-Messzahl von 5 auf 3,5 | -7,3 |
| Erhöhung Gewerbesteuer-Anrechnung Einkommensteuer auf 3,8 | -5,3 |
| Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge 25 % (2009) | -1,3 |
| Entlastungen insgesamt | -30,6 |
| Belastungen | |
| Abschaffung Betriebsausgabenabzug Gewerbesteuer | 11,4 |
| Wegfall Staffeltarif bei der Gewerbesteuer | 0,5 |
| Hinzurechnung von 25 % aller Fremdfinanzierungskosten anstatt 50 % | |
| Dauerschuldzinsen bei Gewerbesteuer | 0,0 |
| Abschaffung degressive AfA | 3,4 |
| Begrenzung Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter | 0,9 |
| Besteuerung von "Funktionsverlagerungen" ins Ausland | 1,8 |
| Neugestaltung Mantelkauf (Verlustvorträge) | 1,5 |
| Einführung Zinsschranke von 30 % mit Freigrenze und Escape-Klausel, | |
| Abschaffung § 8a KStG | 1,0 |
| Einschränkung Wertpapierleihe | 1,2 |
| "Sicherung des nationalen Steuersubstrates" (Selbstfinanzierung) | 3,9 |
| Belastungen insgesamt | 25,5 |
| Finanzielle Wirkungen insgesamt | -5,0 |
| Quelle: Finanztableau Gesetzentwurf Bundesregierung, 14.03.2007 | |

Fazit

Das vorgelegte Konzept zur Unternehmensteuerreform wird nicht zu einer grundlegenden Systematisierung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung führen. Zudem wächst in einer Übergangsphase die Rechtsunsicherheit. Eine durchgreifende Vereinfachung und Systematisierung der deutschen Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung ist allerdings unter den Rahmenbedingungen von Globalisierung und internationalem Steuerwettbewerb nur möglich, wenn man die maximalen Einkommensteuersätze deutlich senkt. Denn um mobiles Kapital anzulocken oder zu halten, haben viele Länder in den vergangenen Jahren ihre Steuersätze auf Unternehmens- und Kapitaleinkommen kräftig reduziert. Mit der Dualen Einkommensteuer hat der Sachverständigenrat einen einheitlichen maximalen Steuersatz für Gewinne und Kapitaleinkommen von 25 % vorgeschlagen, während Arbeits- und Transfereinkommen höheren Steuersätzen unterliegen sollen.¹⁶ Eine solche Reform

¹⁶ Sachverständigenrat u.a.: Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung ..., a.a.O.

führt allerdings zu hohen Steuerausfällen und entlastet vornehmlich Steuerpflichtige mit hohen Einkünften. Dazu ist die Große Koalition nicht bereit. Die Steuerausfälle stünden der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte entgegen. Zudem werden die Normaleinkommen bei der Mehrwertsteuer zur Kasse gebeten, so dass weitergehende Entlastungen hoher Unternehmens- und Kapitaleinkommen nicht zu vermitteln sind.

Der Gesetzentwurf wird seinem wesentlichen Ziel gerecht: Gewinnverlagerungen ins Ausland entgegen zu wirken. Der hierfür als Signal wichtige Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften soll auf unter 30 % sinken. Die Option für ertragsstarke Personenunternehmen, nicht entnommene Gewinne ähnlich ermäßigt zu besteuern, vermeidet eine Benachteiligung dieser Unternehmen.

Der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage werden herkömmliche steuerpolitische Prinzipien geopfert. Das Leitbild der „synthetischen“ Einkommensbesteuerung im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips wird aufgegeben, das „Nettoprinzip“ durch zunehmende Verlustausgleichsbeschränkungen und Betriebsausgaben-/Werbungskostenabzugsverbote aufgeweicht. Die Folge sind Verstöße gegen die steuerliche Gleichmäßigkeit, die auch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen, sowie mangelnde Effizienz der Besteuerung. Derartige Systembrüche ziehen häufig Interventionsspiralen nach sich, wenn die Steuerberatungsbranche neue Steuersparmodelle entwickelt.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind in ihrer grundsätzlichen Zielrichtung zumeist richtig und legitim. Bei ihrer Ausgestaltung kann allerdings der Eindruck gewonnen werden, dass zum Teil wenig systematisch vorgegangen wurde, um Steuerausfälle zu begrenzen. So könnte diskutiert werden, inwieweit durch die Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften weiterhin noch stille Reserven in den Steuerbilanzen entstehen, inwieweit Steuervorteile bei Immobilieninvestitionen genutzt werden können oder in welchem Umfang Ausgaben für steuerfreie Beteiligungseinkünfte steuerlich abzugsfähig sind. Auch die im internationalen Vergleich weitgehende Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen sollte nicht tabu sein.

Allerdings sind die nationalen Handlungsmöglichkeiten begrenzt. Abwehrregelungen des nationalen Steuerrechts können durch international operierende Unternehmen oftmals umgangen werden. Zudem ist zu befürchten, dass andere europäische Staaten nachziehen, wenn eine große Volkswirtschaft wie Deutschland ihre Unternehmensteuersätze senkt.¹⁷

Eine Lösung dieser Probleme erfordert eine verstärkte internationale Steuerkoordination. Wenn Unternehmensgewinne zunehmend in Zinsen, Leasingraten oder Lizenzgebühren

¹⁷ So kündigte der britische Schatzkanzler Gordon Brown am 21.3.2007 in seiner Budgetrede eine Senkung der Körperschaftsteuer von 30 % auf 28 % an. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6473993.stm>.

versteckt werden, sind grenzüberschreitend anrechenbare Quellensteuern auf diese Einkünfte die angemessene Lösung. Innerhalb der EU wäre die Gewinnermittlung stärker zu harmonisieren. Wenn sich die Wirtschaft immer mehr internationalisiert, muss das auch für das Steuerrecht gelten.