



Ls Fuest, Finanzwissenschaftliches Seminar, Uni Köln, 50923 Köln

PROF. DR. CLEMENS FUEST  
Finanzwissenschaftliches Seminar  
der Universität zu Köln  
Albertus-Magnus-Platz  
50923 Köln

T +49 (0)221 – 470 2302  
F +49 (0)221 – 470 5060  
E clemens.fuest@uni-koeln.de

<http://www.wiso.uni-koeln.de/fuest/index.htm>

Köln, den 20.04.2007

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD  
Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008  
Bundestagsdrucksache 16/4841 vom 27.03.2007 anlässlich der Anhörung am  
25.04.2007**

Diese Stellungnahme bezieht sich auf die folgenden Aspekte der geplanten Reform:

1. Die Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland
2. Die Auswirkungen auf das Problem der Gestaltung von Finanzierungsstrukturen und Rechtsformen zur Steuervermeidung einschließlich der grenzüberschreitenden Verlagerung von Buchgewinnen
3. Alternativen

## **1. Die Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland**

*Zusammenfassung: Die Reform verbessert die Investitionsanreize profitabler und eigenkapitalstarker Unternehmen mehr als die Investitionsanreize weniger profitabler und stärker mit Fremdkapital finanzierter Unternehmen. Negative Auswirkungen hat die Reform auf die Investitionstätigkeit vorrangig im Inland agierender Unternehmen.*

Die Steuerreform hat auf verschiedene Unternehmenstypen und deren Entscheidungen über Investitionen und Arbeitsplätze sehr unterschiedliche Auswirkungen. Positive Auswirkungen ergeben sich in erster Linie für international agierende, profitable und eigenkapitalstarke Unternehmen. Sie profitieren von der Senkung der tariflichen Steuersätze von ca. 38% auf rund 30%. Die Gegenfinanzierungsmaßnahmen – Verschlechterung der steuerlichen Abschreibungen, eingeschränkte Verlustverrechnungsmöglichkeiten und die vermehrte Hinzurechnung von Finanzierungskosten – belasten diese Unternehmen weniger als andere. Für diese Unternehmen wird es künftig interessanter, in Deutschland zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen.

Weniger attraktiv werden die steuerlichen Bedingungen Deutschland für Unternehmen, die international agieren, aber weniger ertragstark sind und ihre Investitionen stärker über Fremdkapital finanzieren. Sie profitieren von der Steuersatzsenkung, die Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage fallen hier aber stärker ins Gewicht.

Negativ wirkt die Reform sich auf die Investitionsanreize vieler vorrangig im Inland agierender Unternehmen aus. Das lässt am Beispiel eines Unternehmers illustrieren, der vor der Entscheidung steht, sein Geld entweder in Staatsanleihen zu investieren (Finanzinvestition) und Zinsen zu erhalten oder es in seiner Firma zu investieren (Realinvestition) und damit Arbeitsplätze zu schaffen. Die Finanzinvestition wird durch die Einführung der Abgeltungsteuer interessanter als bisher, während die Realinvestition durch die verschlechterten Abschreibungen weniger interessant wird. Einschränkend ist hier anzumerken, dass Finanzinvestitionen, wenn sie in Aktien erfolgen, durch die Wertzuwachsbesteuerung im Rahmen der Abgeltungsteuer eher weniger attraktiv als

bisher werden. Das wird an den insgesamt negativen Auswirkungen der Reform auf die Investitionsanreize inländisch orientierter Unternehmen aber nichts ändern. Die Entlastungsmaßnahmen für mittelständische Unternehmen (Investitionsabzugsbeträge gem. §7g EStG-E und die Thesaurierungsbegünstigung gem. §34a EStG-E) sind zu geringfügig, um für positive Impulse zu sorgen. Auch bei dieser Gruppe von Unternehmen gilt, dass die weniger profitablen und eigenkapitalschwachen Unternehmen mehr belastet werden als die profitablen und eigenkapitalstarken.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Die Investitionsbereitschaft bei inländischen Unternehmen wird nicht deshalb zurückgehen, weil sie durch die Reform insgesamt notwendigerweise mehr belastet würden (letzteres kann allerdings durch die Ausdehnung der „Reichensteuer“ auf gewerbliche Einkünfte geschehen). Sie geht zurück, weil ihre steuerliche Entlastung bei Finanzinvestitionen größer ist als bei Realinvestitionen.

Darüber hinaus birgt die Reform Risiken für spezielle Branchen und ökonomische Aktivitäten. Dazu gehören die Leasing-Branche (Hinzurechnungsproblematik), Venture Capital- und Equity Fonds (Verlustverrechnung) sowie die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten multinationaler Unternehmen in Deutschland (Funktionsverlagerungen).

## **2. Die Auswirkungen auf das Problem der Gestaltung von Finanzierungsstrukturen und Rechtsformen zur Steuervermeidung einschließlich der grenzüberschreitenden Verlagerung von Buchgewinnen**

*Zusammenfassung: Bei der Bekämpfung internationaler Gestaltungsmöglichkeiten weist die Reform eine gemischte Bilanz auf. Die Tarifsenkung weist in die richtige Richtung. Auch die Zinsschranke ist akzeptabel, sofern die Escape-Klausel sich in der Praxis als funktionsfähig erweist. Die Besteuerung von Funktionsverlagerungen hingegen ist kontraproduktiv. Eindeutige Rückschritte sind bei der Bekämpfung inländischer Gestaltungsmöglichkeiten zu verzeichnen. Vor allem die Ungleichbehandlung der verschiedenen Finanzierungswege verschärft sich, so dass Anreize für steuerliche Gestaltungen hier eher zunehmen.*

Auch im Bereich der Bekämpfung steuerlicher Gestaltungen hat die Reform unterschiedliche Auswirkungen auf grenzüberschreitende im Vergleich zu rein inländischen Vorgängen. Die Eindämmung der grenzüberschreitenden steuerlichen Gestaltung, also der Verlagerung von Buchgewinnen in Länder mit niedrigeren Steuersätzen, stand bei der Konzipierung der Reform im Mittelpunkt der Bemühungen. Allein durch die Senkung der tariflichen Steuerbelastung wird internationale Gewinnverlagerung weniger attraktiv. Die Steuersatzdifferenzen zu einigen Niedrigsteuerländern bleiben allerdings signifikant, so dass die Gewinnverlagerungsanreize keineswegs verschwinden.

Die Verschärfung der steuerlichen Behandlung von Funktionsverlagerungen und die Zinsschranke erschweren ebenfalls die grenzüberschreitende Gewinnverlagerung und können insofern als wirksame Mittel gegen internationale steuerliche Gestaltungen angesehen werden. Es ist allerdings mit negativen ökonomischen Nebenwirkungen zu rechnen.

Die verschärfte Besteuerung von Funktionsverlagerungen reduziert die Wahrscheinlichkeit, dass international agierende Unternehmen Deutschland als Standort für Forschung und Entwicklung wählen. Die Vorstellung, dass die internationale Verlagerung von Gewinnen aus der Verwendung von Forschungsergebnissen durch Aufzeichnungspflichten über Forschungsinhalte unterbunden werden kann, überzeugt nicht. Forschung ist nicht in dieser Weise kontrollierbar. Es besteht die Gefahr, dass hier lediglich Bürokratiekosten verursacht werden und die Maßnahme auf eine wenig zielgenaue Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Forschungskosten hinausläuft. Ungeklärt scheint zu sein, welche Folgen die Besteuerung von Funktionsverlagerungen ins Ausland für die Besteuerung der Forschungserträge im Ausland hat (Doppelbesteuerungsproblem) und wie umgekehrt Funktionsverlagerungen vom Ausland nach Deutschland behandelt werden sollen.

Unerwünschte schädliche Nebenwirkungen könnte auch die Zinsschranke entfalten. Diese Nebenwirkungen bestehen vor allem in einer existenzgefährdenden steuerlichen Belastung von Unternehmen, die nicht in hinreichendem Umfang andere Finanzierungsmöglichkeiten als Kredite nutzen können. Um derartige Wirkungen zu vermeiden, sieht die geplante Zinsschrankenregelung allerdings zwei Maßnahmen vor. Zum einen wird eine Freigrenze in Höhe von einer Million Euro gewährt, bis zu der

Zinsen unbeschränkt abzugsfähig sind. Zweitens ist eine Klausel vorgesehen, nach der die Zinsschranke nicht wirksam wird, wenn die Fremdfinanzierungsquote des betreffenden Unternehmens in Deutschland die weltweite Fremdfinanzierungsquote des Konzerns, zu dem das Unternehmen gehört, nicht übersteigt. Insgesamt stark fremdfinanzierte Unternehmen, die nicht über hinreichend Finanzierungsflexibilität verfügen, um die Eigenkapitalquote in Deutschland zu erhöhen, wären von der Zinsschranke also nicht betroffen. Diese Maßnahmen sind geeignet, die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Zinsschranke zu begrenzen. Ob sie hinreichend sind, wird sich erst in der Umsetzung zeigen. Hier können aber gegebenenfalls Anpassungen erfolgen, nachdem die Regelungen für eine gewisse Zeit erprobt worden sind.

Bei rein inländischen steuerlichen Gestaltungen sieht die Bilanz der Reform deutlich schlechter aus. Der beste Weg, um inländische steuerliche Gestaltungen zurückzudrängen, besteht darin, für Rechtsform- und Finanzierungsneutralität des Steuersystems zu sorgen. Denn steuerliche Gestaltungen nutzen Schlupflöcher, die durch die diskriminierende Besteuerung unterschiedlicher Finanzierungswege und Rechtsformen unbeabsichtigt geschaffen werden. Das größte Problem der geplanten Reform besteht darin, dass die steuerliche Diskriminierung zwischen unterschiedlichen Finanzierungswegen teilweise drastisch zunimmt.

Rückschritte in der Finanzierungsneutralität des Steuersystems bringt die Reform vor allem bei der Behandlung von Fremdkapital im Vergleich zu Eigenkapital. Die Anreize zur Fremdkapitalfinanzierung auf Firmenebene (auch unter Vernachlässigung der Zinsschranke) gehen durch die Tarifsenkung zurück. Nimmt man aber die Ebene der persönlichen Einkommensteuer der Kreditgeber bzw. Anteilseigner hinzu, dann steigen die Anreize zur Nutzung von Fremdkapital. Im Status quo beträgt die steuerliche Belastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften bei einer Finanzierung durch externes Eigenkapital und einer Einkommensteuerbelastung beim Anteilseigner mit dem Spitzensteuersatz rund 52 Prozent. Bei Fremdkapital beträgt die Belastung heute rund 46 Prozent, wenn man von einem Anteil an Dauerschuldzinsen in Höhe von einem Drittel der gesamten Fremdmittel ausgeht. Die Belastungsdifferenz beträgt also rund sechs Prozentpunkte.

Nach der Reform einschließlich der Einführung der Abgeltungsteuer wird die Belastung ausgeschütteter Gewinne auf rund 47 Prozent sinken, die Belastung des Fremdkapitals

fällt hingegen auf knapp 28 Prozent. Der Ausschluss von Gesellschafterdarlehen bei der Abgeltungsteuer kann hier begrenzt gegensteuern, ist durch die Zwischenschaltung von Banken aber letztlich leicht zu umgehen. Die Belastungsdifferenz zwischen Fremd- und Eigenkapital steigt also von 6 Prozentpunkten auf fast 19 Prozentpunkte. Das Ziel, Anreize für mehr Eigenkapitalfinanzierung zu setzen, wird also deutlich verfehlt.

Stärker wird die steuerliche Diskriminierung auch beim Vergleich zwischen der Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen und externem Eigenkapital. Die Belastungsdifferenz beträgt heute rund 13,5 Prozentpunkte. In Zukunft werden einbehaltene Gewinne mit knapp 30 Prozent belastet, ausgeschüttete Gewinne hingegen mit etwa 47 Prozent, so dass die Belastungsdifferenz auf 17 Prozentpunkte ansteigt. Diese Belastungsunterschiede schaffen Anreize für steuerliche Gestaltungen, die zu verzerrten Finanzierungsstrukturen und Steueraufkommensverlusten führen. Das Ziel, steuerliche Gestaltungen auch bei rein inländischen Vorgängen zurückzudrängen, wird die geplante Steuerreform also nicht erreichen.

### **3. Alternativen**

*Zusammenfassung: Negative Nebenwirkungen der Reform können vermieden werden, ohne die politisch gesetzten Ziele bei der Begrenzung des Aufkommensverlusts zu vernachlässigen, wenn die Steuertarife weniger stark als vorgesehen abgesenkt werden und dafür auf einige Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage verzichtet wird.*

Es gehört zu den vereinbarten Rahmenbedingungen der Reform, dass die Steueraufkommensverluste (volle Jahreswirkung) die derzeit geplanten 5 Mrd. Euro nicht überschreiten sollen. Es wäre zu erwägen, sich mit einer Tarifsenkung auf beispielsweise 33% zu begnügen und dafür auf ökonomisch voraussichtlich schädliche oder in ihren Auswirkungen schwer kalkulierbare und bürokratielastige Maßnahmen wie die Abschaffung der degressiven Abschreibung (3,4 Mrd. Euro), die Besteuerung der Funktionsverlagerungen (1,4 Mrd. Euro) oder die Abschaffung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter (900 Mio. Euro) – Letzteres ist eine besonders ärgerliche und überflüssige Verkomplizierung des Steuerrechts –, zu verzichten.