

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Entwurf eines Unternehmensteuer- reformgesetzes 2008

Stellungnahme zur Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
am 25. April 2007



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,

Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Thomas Köster, Heinz
Krommen, Tillmann Neinhaus, Dr. Torsten Schmidt, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2007

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

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

Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 25. April 2007

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

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

Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages am 25. April 2007

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck (Projektleiter) und
Dr. Lars-H. R. Siemers

Die Verfasser danken Daniel Zöller (Forschungsstelle „Marktorientiertes
Steuersystem“, Heidelberg) für die Unterstützung bei der Durchführung des
Projekts.



Die für das Jahr 2008 geplante Reform der Unternehmensbesteuerung soll vor allem die steuerliche Standortattraktivität und damit die Wachstumschancen Deutschlands verbessern. Zudem sollen grenzüberschreitende Steuergestaltungen eingeschränkt und damit der Erosion der Steuerbasis entgegengewirkt werden.

Kernelemente der Reform

Unternehmensgewinne und bestimmte Kapitaleinkommen sollen durch die Senkung von Steuersätzen um 31 Mrd. € entlastet werden (BMF 2007). So soll ab 2008 der Körperschaftsteuersatz von 25 auf 15 % sinken; einschließlich der Belastung durch die Gewerbesteuer und den Solidaritätszuschlag würden einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften (bei einem Hebesatz der Gewerbesteuer von 400 %) damit nicht mehr mit 38,7 %, sondern mit 29,8 % belastet. Auch einbehaltene Gewinne von Personenunternehmen sollen ab 2008 mit 29,8 % besteuert werden¹. Darüber hinaus soll ein größerer Teil der (u. a. wegen der verbreiterten Basis, der Senkung der Gewerbesteuermesszahl und des Wegfalls des Staffeltarifs) veränderten Gewerbesteuerschuld der Personenunternehmen auf die Einkommensteuerschuld der Gesellschafter angerechnet werden dürfen. Zudem soll bei kleineren Personenunternehmen ein Investitionsabzugsbetrag Investitionsanreize geben.

Zinserträge der privaten Haushalte sollen ab Jahresbeginn 2009 durch eine Abgeltungssteuer von 25 %² (plus Solidaritätszuschlag) belastet werden, die auch für private Veräußerungsgewinne gelten soll, soweit sie nicht auf Immobiliengeschäften beruhen. Auch die von Kapitalgesellschaften ausgeschütteten Gewinne (Dividenden) sollen dann mit der Abgeltungssteuer belastet werden.

Den steuerlichen Entlastungen stehen Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und zur Begrenzung von Steuergestaltungen gegenüber: So sollen zum Beispiel die degressive Abschreibung für Ausrüstungsgüter durch die lineare ersetzt und die Abzugsfähigkeit für Zinszahlungen innerhalb multinationaler Konzerne eingeschränkt werden (Zinsschranke). Die hieraus insgesamt resultierenden Mehreinnahmen belaufen sich auf reichlich 22 Mrd. €. Per saldo wird die Entlastung der Unternehmensgewinne und bestimmter Kapitaleinkommen auf knapp 9 Mrd. € veranschlagt. Die Belastungen für die öffentlichen Haushalte fallen geringer aus, da mit einer

¹ Bei Entnahme der Gewinne sollen die begünstigt besteuerten Beträge dem Abgeltungssteuersatz entsprechend nachversteuert werden.

² Diejenigen Anleger, deren marginaler Steuersatz unter 25 % liegt, sollen dabei eine Option auf Veranlagung zur Einkommensteuer haben.

Repatriierung von Gewinnen und folglich mit Steuermehreinnahmen gerechnet werden kann; das Finanzministerium kalkuliert diese auf 3,9 Mrd. €.

Bewertung wichtiger Reformmaßnahmen

Nach Umsetzung der Unternehmensteuerreform würde die effektive Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in etwa dem derzeitigen Durchschnitt in den EU15-Staaten entsprechen. Sie läge aber immer noch beträchtlich über dem Niveau in Irland und den neuen EU-Staaten. Gleichwohl bedeutet die Reform einen Schritt in die richtige Richtung. Der Renditevorsprung von Auslandsinvestitionen wird verringert, und die Attraktivität Deutschlands für internationale Investoren verbessert sich. Eine Untersuchung der Standortentscheidungen amerikanischer Unternehmen zeigt zum Beispiel, dass sich bei einer Erhöhung der effektiven durchschnittlichen Steuersätze in Deutschland um 1%-Punkt die Wahrscheinlichkeit um etwa 1%-Punkt verringert, dass ein Unternehmen aus den USA sich in Deutschland und nicht in einem anderen europäischen Land ansiedelt (Devereux, Griffith 1998: 363).

Von der Reform profitieren naturgemäß jene Unternehmen, bei denen diese Tarifsenkungen voll durchschlagen und wesentliche Elemente der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen aufgrund von Freigrenzen und Freibeträgen nicht wirken. Dies dürften vor allem mittelständische Kapitalgesellschaften und ertragsstarke Personengesellschaften sein. Bei einer mittelständischen Kapitalgesellschaft des Verarbeitenden Gewerbes dürfte sich die effektive Steuerbelastung – über einen Zeitraum von zehn Jahren gerechnet – um 25 % verringern. Für größere Unternehmen dürfte die Entlastung geringer ausfallen. Bezieht man die beim Anteilseigner anfallenden Steuern ein, ergibt sich allerdings lediglich eine um knapp 10 % geringere Belastung (Spengel et al. 2007: 185).

Die geplante Abgeltungssteuer auf private Kapitalerträge vereinfacht zwar die Steuererhebung, widerspricht aufgrund ihrer mangelhaften Abstimmung mit der Unternehmensbesteuerung aber dem Ziel der Finanzierungsneutralität. Zinseinkünfte werden künftig nur mit 26,4% besteuert, während die steuerliche Gesamtbelastung ausgeschütteter Gewinne bei 48,3% liegt. Damit wird die Eigenkapitalfinanzierung gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung weiterhin diskriminiert.

Die Maßnahmen zur Einschränkung der Steuergestaltung dürften die positiven Wirkungen der Steuersatzsenkungen verringern. Zwar sind die Bemühungen der Bundesregierung grundsätzlich zu begrüßen, die grenzüberschreitende Steuergestaltung zu erschweren und einer weiteren Erosion der Steuerbasis entgegenzuwirken. Sie führen dazu, dass Gewinne international tätiger Unternehmen in stärkerem Maße als bisher in Deutschland versteu-

ert werden. Gleichzeitig könnten jedoch die Kapitalkosten von Investitionen in deutschen Konzerngesellschaften trotz der Tarifsenkungen dadurch steigen, dass die Möglichkeiten einer konzerninternen grenzüberschreitenden Fremdkapitalfinanzierung begrenzt werden. Auch konterkariert die erweiterte Einbeziehung ertragsunabhängiger Komponenten wie Fremdkapitalzinsen auf kurzfristige Schulden, Mieten, Pachten und Lizenzgebühren in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer die Bemühungen um die Verbesserung der Investitionsbedingungen.

Auch andere Elemente der Finanzierung sind problematisch. Bei Wegfall der degressiven Abschreibung für Ausrüstungsgüter würden sich die Investitionsbedingungen verschlechtern, da die Kapitalkosten und die effektiven Steuersätze steigen. In vielen Fällen entspricht die degressive Abschreibung indes dem Werteverzehr und stellt keine Subvention dar; hinzu kommt, dass in vielen Ländern die Abschreibungsregeln schon derzeit großzügiger sind als in Deutschland.

Durch die Reform der Unternehmensbesteuerung dürften sich die Investitionsbedingungen in Deutschland zwar per saldo leicht verbessern. Wie weit die Investitionstätigkeit gestärkt wird, lässt sich derzeit wegen der Vielfalt von steuerlichen Be- und Entlastungen der Unternehmen aber nur schwer quantifizieren. So wird die steuerliche Begünstigung einbehaltener Gewinne die ertragsstarken Personenunternehmen zu zusätzlichen Investitionen anregen, und international operierende Kapitalgesellschaften erhalten Anreize, wirtschaftliche Aktivitäten in Deutschland zu entfalten oder auszuweiten, weil die effektive Durchschnittsbesteuerung profitabler Projekte geringer wird. Dagegen wirkt die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, insbesondere der Übergang zur linearen Abschreibungsregel, und die fehlende Abstimmung der Abgeltungssteuer mit den Unternehmenssteuern den Impulsen der Steuersatzsenkung entgegen. Damit werden Finanzanlagen gegenüber Sachanlageinvestitionen steuerlich attraktiver.

Per saldo werden die Unternehmen im Jahr 2008 lediglich um 6,9 Mrd. € bzw. 0,3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt entlastet. Eine substantielle Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten würde eine stärkere Entlastung erfordern, was mit Blick auf die sich abzeichnende deutliche Besserung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte (ARGE 2007) und die ungenutzten Sparpotenziale durchaus möglich wäre. Zudem kann aufgrund der zu erwartenden Wachstumsimpulse der Reform mittelfristig auch mit einer partiellen „Selbstfinanzierung“ gerechnet werden.

Die Angleichung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbesteuer und der Körperschaftsteuer sowie die Einführung der Abgeltungssteuer auf Zinserträge privater Haushalte führen zu einer begrenzten Vereinfachung des

Steuerrechts. Durch die Einführung der Zinsschranke werden jedoch auch komplizierte, mit hohen Steuerbefolgungskosten verbundene Regeln eingeführt. Letztlich würde das Steuerrecht durch die geplante Reform wohl noch komplizierter.

Die von uns als notwendig erachtete Verbesserung des Steuersystems, die insbesondere auf eine Neutralität bei Finanzierungs-, Investitions- und Konsumentscheidungen zielt, wird nur partiell erreicht. Zwar gibt es Fortschritte bei der Rechtsformneutralität, aber bei allen anderen Aspekten der Entscheidungsneutralität kommt es nicht zu Verbesserungen. Die Reform bleibt daher hinter den Vorschlägen der wissenschaftlichen Vorarbeiten zurück (einen Überblick geben Döhrn et al. 2006: 61–62; HSK und RWI Essen 2006). Insofern besteht mittelfristig weiterhin steuerpolitischer Handlungsbedarf. Aber auch kurzfristig könnte im Rahmen des von der Bundesregierung entwickelten Reformkonzeptes noch nachgebessert werden.

Was mittelfristig geändert werden sollte

Letztendlich steht eine umfassende Reform noch aus, ist doch die Entscheidungsneutralität des Steuerrechts noch nicht gesichert. Um eine entscheidungsneutrale und damit effiziente Besteuerungspraxis zu gewährleisten, sollte dem deutschen Steuerrecht eine Systematik gegeben werden. Wir präferieren die Systematik des lebenszeitlichen Einkommensbegriffes (Rimmler 2005, Kapitel 2; Rose 2003). Ein dieser Systematik folgendes Steuersystem weist erhebliche Effizienzvorteile auf. Das RWI Essen hat mit dem Heidelberger Steuerkreis ein entsprechendes Übergangsmodell vorgeschlagen (HSK und RWI Essen 2006): die „Zinsbereinigte Gewinnsteuer“ (ZGS)³. Auch der Sachverständigenrat hat mit seinen Kooperationspartnern einen gangbaren Weg vorgestellt, der letztlich ein ähnliches, wenn auch weniger ambitioniertes Ziel anstrebt.

So lange man sich noch nicht auf eine umfassende Reform einigen kann, sollten mittelfristig zumindest die Probleme der Abgeltungssteuer behoben werden, die in der geplanten Form die Anreize zur Eigenkapitalbildung mindert und damit das Postulat der Finanzierungsneutralität erheblich verletzt. Dies könnte auf der Ebene der Anteilseigner gelöst werden, indem Entnahmen und Dividenden – ähnlich wie beim Vorschlag des Sachverständigenrates zur Dualen Einkommensteuer – in Höhe einer Eigenkapitalgrundrendite, bezogen auf die Anschaffungskosten des Unternehmensanteils zuzüglich getätigter Einlagen, steuerfrei blieben.

³ Die Neutralitätseigenschaften der ZGS werden in Siemers und Zöllner (2006) analysiert.

Auf Unternehmensebene sollte dem Problem der Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung durch eine Senkung der steuerlichen Belastung einer Eigenkapitalgrundrendite begegnet werden. Auch wenn damit noch keine Neutralität zwischen Selbst- und Beteiligungsfinanzierung erreicht werden kann, würde doch zumindest die Selbstfinanzierung hinreichend attraktiv, um mit der Fremdkapitalfinanzierung konkurrenzfähig zu sein. Dies ist eine Mindestvoraussetzung, um Anreize zur Bildung von Eigenkapital im Unternehmen zu setzen und damit die im internationalen Vergleich niedrigen Eigenkapitalquoten in Deutschland zu erhöhen.

Die fehlende Finanzierungsneutralität könnte mit einer zinsbereinigten Bestimmung der Bemessungsgrundlagen innerhalb der Einkommen- und der Körperschaftsteuer behoben werden. Zusätzlich gäbe es dann auch keine Notwendigkeit für eine Zinsschranke mehr. Umsetzungsvorschläge hat die Forschungsstelle „Marktorientiertes Steuersystem“ in Heidelberg ausgearbeitet.

Was kurzfristig geändert werden sollte

Aus unserer Sicht bestehen auch im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens noch Verbesserungsmöglichkeiten. Mit der steuerlichen Begünstigung einbehaltener Gewinne bei Personenunternehmen ist eine Gleichbehandlung mit Kapitalgesellschaften noch nicht vollständig sichergestellt. Die Belastung von thesaurierten Gewinnen bei Personenunternehmen könnte der von Kapitalgesellschaften zielgenauer angepasst werden, indem der spezielle Einkommensteuersatz für thesaurierte Gewinne auf das Niveau des Körperschaftsteuersatzes von 15 % gesenkt und, soweit Gewinne dem Thesaurierungssatz unterworfen werden, die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer versagt werden. So würden die für Hebesätze unter 380 % entstehenden Belastungsunterschiede zwischen thesaurierten Gewinnen in Kapitalgesellschaften und solchen in Personenunternehmen beseitigt. So kann eine Gesamtbelastung nach Entnahme bei Personenunternehmen erreicht werden, die genau der Belastung von Kapitalgesellschaften bei Ausschüttung entspricht.

Im Rahmen der Thesaurierungsbegünstigungsregelungen würde auch eine zusätzliche Regelung in Analogie zu § 8b Körperschaftsteuergesetz die Rechtsformneutralitätseigenschaften der Reform weiter verbessern, da so auch Personenunternehmen Dividenden steuerfrei empfangen könnten; die Nachversteuerung dieser empfangenen Dividenden müsste bei Entnahme gesichert werden. Wie bei der Ausschüttung von Dividenden sollte auf der Eignerebene von Personenunternehmen die Option auf Einkommensteuer-Veranlagung bestehen; hierfür könnte man die Nachversteuerung unter der Abgeltungssteuer subsumieren.

Die sich in diesem und dem kommenden Jahr abzeichnende deutliche Besserung der Finanzlage des Staates eröffnet auch budgetäre Spielräume für eine weitergehende Steuerentlastung der Unternehmen. Insbesondere der Wegfall der degressiven Abschreibung sollte überdacht werden, damit sich die Bedingungen für die Sachkapitalbildung nicht verschlechtern.

Literatur

- ARGE - Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.) (2007), *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Halle.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007), *Finanzielle Auswirkungen des Entwurfs eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008*. Berlin. http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Aktuelle_Gesetze/Gesetzentwerfe__Arbeitsfassungen/045__b,templateId=raw,property=publicationFile.pdf
- Devereux, M. P. and R. Griffith (1998), Taxes and the Location of Production: Evidence from Panel of US Multinationals. *Journal of Public Economics* 68: 335–367.
- Döhrn, R., G. Barabas, H. Gebhardt, A.-R. Milton, G. Schäfer, T. Schmidt, H.-K. Starke und U. Taureg (2006), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Aufschwung kräftigt sich. *RWI : Konjunkturberichte* 57: 25–71. <http://www.rwi-essen.de/>
- HSK und RWI Essen – Heidelberger Steuerkreis an der Alfred Weber-Gesellschaft und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2006), *Zinsbereinigte Gewinnsteuer – Ein Vorschlag zur Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland*. Heidelberg und Essen. Internet: www.rwi-essen.de/forschung, Download vom 6.3.2006.
- Rimmler, M. R. (2005), „Die steuerliche Behandlung von Humankapitalinvestitionen im Rahmen der Einkommensteuer“, Frankfurt am Main et al.: Peter Lang.
- Rose, M. (2003), Den steuerlichen Gewinn einfach ermitteln. In: C. Gebhardt (Hrsg.), *Ein neues Steuersystem für Deutschland: Nur eine Vision?*, 96-138. Fulda: Industrie und Handelskammer.
- Siemers, L.-H. und D. Zöllner (2006), Das Übergangsmodell der „Einfachsteuer“: Eine effiziente Unternehmensbesteuerung?, MPRA Paper No. 757, Ludwig-Maximilians-Universität München. <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/757/>
- Spengel, H., R. Reister, C. Wendt, H. Gebhardt, L.-H. Siemers (2007), Mittelstand und Unternehmenssteuerreform. In: KfW, Creditreform, IfM, RWI und ZEW (Hrsg.), *Den Aufschwung festigen – Beschäftigung und Investitionen weiter vorantreiben. Mittelstandsmonitor 2007 – Jährlicher Bericht zu Konjunktur- und Strukturfragen kleiner und mittlerer Unternehmen*. Frankfurt a.M., 157–197.