

Horn, Gustav A.; Truger, Achim

Research Report

Unternehmensteuerreform 2008. Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen "Entwurf eines Unternehmensteuerreform-gesetzes 2008" (Drucksache 16/4841) am 25. April 2007

IMK Policy Brief, No. April 2007

Provided in Cooperation with:

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: Horn, Gustav A.; Truger, Achim (2007) : Unternehmensteuerreform 2008. Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen "Entwurf eines Unternehmensteuerreform-gesetzes 2008" (Drucksache 16/4841) am 25. April 2007, IMK Policy Brief, No. April 2007, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20090713151>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/107075>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gustav Horn / Achim Truger

Unternehmensteuerreform 2008

Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung

zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen „Entwurf eines Unternehmensteuerreform-gesetzes 2008“ (Drucksache 16/4841) am 25. April 2007



Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

PD Dr. Gustav A. Horn / Dr. Achim Truger
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf, 20.4.2007

Unternehmensteuerreform 2008

Stellungnahme des

Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

in der Hans-Böckler-Stiftung

**zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu dem
Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen „Entwurf eines Unternehmensteuerreform-
gesetzes 2008“ (Drucksache 16/4841) am 25. April 2007**

I. Beurteilung des Reformkonzeptes: Grundidee sinnvoll – aber gravierende Zielkonflikte und Risiken

Die Unternehmensteuerreform 2008 stellt eine Umsetzung der einfachen Grundidee „Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage“ dar. Dieses Konzept findet sich seit Jahrzehnten in der finanzwissenschaftlichen Literatur und wurde schon häufig bei Steuerreformen im In- wie im Ausland angewendet. So einfach und sinnvoll die Grundidee ist, so schwierig ist aber ihre konkrete steuerpolitische Umsetzung.

Die Koalitionsfraktionen haben sich bei der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage konsequenterweise einem zentralen und in dieser Form erst seit einigen Jahren verstärkt diskutierten Problem – der internationalen Verlagerung von Steuersubstrat zu Ungunsten des deutschen Fiskus – zugewendet. Die zu erwartenden positiven Effekte aus der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage werden jedoch durch die starken Senkungen der Steuersätze konterkariert. Den mit der Steuersatzsenkung angestrebten – aber höchst unsicheren – positiven Effekten auf Investitionen, Wachstum und Beschäftigung stehen konkrete fiskalische und verteilungspolitische Zielverluste gegenüber. Stabilisierungspolitisch geht das Reformvorhaben gravierende Risiken ein, die per saldo sogar zu Wachstums- und Beschäftigungsverlusten führen können.

1. Einschränkung von internationaler Gewinnverlagerung und Sicherung des nationalen Steuersubstrats sinnvoll

Ein Grundproblem des deutschen Unternehmenssteuersystems besteht in seiner geringen relativen fiskalischen Ergiebigkeit: Trotz im internationalen Vergleich unbestritten hoher tariflicher Steuersätze, gelingt es nicht, damit auch ein entsprechendes Aufkommen zu generieren. Zwar gibt es keine statistisch einwandfreien Zahlen über die effektive ex post Belastung der Unternehmensgewinne mit tatsächlich gezahlten Steuern (vgl. Schratzenstaller 2004). Bei den in der öffentlichen Debatte häufig angeführten hohen „effektiven“ Steuersätzen handelt es sich zumeist nur um hypothetische ex ante-Lasten, die nichts über die tatsächlich gezahlten Steuern aussagen. Dennoch deuten die vorhandenen Statistiken und Untersuchungen einhellig darauf hin, dass die tatsächliche Steuerlast in Deutschland erheblich geringer als die tarifliche ist (vgl. jüngst Bach/Dwenger 2007). Viele Untersuchungen kommen des Weiterem zu dem Schluss, dass die Unternehmen insgesamt in Deutschland im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlich mit Steuern belastet sind (vgl. EU-Kommission 2006; Schmidt-Faber 2004; Bach/Dwenger 2007). Für die besonders im Mittelpunkt der Maßnahmen der Koalitionsfraktionen stehenden Kapitalgesellschaften ließ sich lange Zeit sogar entgegen dem internationalen Trend ein rückläufiger Anteil der von ihnen gezahlten Steuern am BIP und am gesamten Steueraufkommen ausmachen (vgl. OECD 2006 und Grözingen 2006).

Ein wesentlicher Grund für das Auseinanderklaffen von hoher tariflicher Steuerbelastung und nur mäßigem Steueraufkommen, ist die zunehmende internationale Verlagerung von Steuersubstrat: Gewinne werden möglichst ins Ausland mit niedrigeren Steuersätzen verschoben, Verluste möglichst im Inland realisiert (vgl. Jarass 2006). Solche Praktiken sind offensichtlich für den Fiskus ein Verlustgeschäft; zudem vermindern sie die Transparenz der Besteuerung und binden Ressourcen in der Steuervermeidungsbranche. Insofern ist die von den Koalitionsfraktionen angestrebte Einschränkung der steuerlich induzierten internationalen Verlagerung von Unternehmensgewinnen und anderen Steuervergünstigungen sehr sinnvoll. Gelingt eine solche Einschränkung, dann eröffnet sich durch das entstehende Mehraufkommen gleichzeitig ein Spielraum für eine Senkung der tariflichen Steuersätze, ohne dass dies für den Staat Aufkommensverluste nach sich ziehen müsste.

2. Steuerausfälle hoch problematisch

Die Koalitionsfraktionen haben sich allerdings dafür entschieden, die Steuersätze deutlich über den Spielraum, der sich durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ergibt, hinaus zu senken, wodurch sich ein geschätztes Minderaufkommen von fünf Mrd. Euro ergibt; im Übergang wird drei Jahre lang sogar mit über sechs Mrd. Euro gerechnet. Allerdings sind diese Zahlen mit großen Unsicherheiten behaftet. Nach Einschätzung des IMK könnten die tatsächlichen Einnahmenverluste auch mehrere Mrd. Euro höher liegen. Völlig unkalkulierbar ist z.B. der Posten „Zusätzliches Mehraufkommen durch Sicherung des nationalen Steuersubstrats“ in Höhe von immerhin 3,9 Mrd. Euro.

Grundsätzlich ist die Höhe des insgesamt vom Staat beanspruchten Steueraufkommens eine politische Wertentscheidung. „Wissenschaftlich objektiv“ lässt sie sich nicht beurteilen. Was man allerdings beurteilen kann, ist, ob die Entscheidung der Koalitionsfraktionen konsistent mit ihren eigenen finanzpolitischen Zielen ist. Und genau hier ergeben sich gravierende Probleme. Die große Koalition misst dem Ziel der Haushaltskonsolidierung höchste Priorität bei; gleichzeitig ist sie mit dem jährlich steigenden Kinderzuschuss an die Krankenversicherung eine erhebliche noch nicht finanzierte Zusage eingegangen. Schließlich ist es im politischen Raum weitgehend unbestritten, dass in zahlreichen Feldern zentrale Zukunftsinvestitionen (Bildung, Forschung, Kinderbetreuung, kommunale und ökologische Infrastruktur) anstehen, die den zukünftigen staatlichen Finanzbedarf eher vergrößern werden. Weiteren Einsparungen auf der Ausgabenseite zur Gegenfinanzierung des Bedarfes sind enge Grenzen gesetzt – der drastische Sparkurs der vergangenen Jahre hat hier bereits deutliche Spuren hinterlassen. Teilweise ist die staatliche Aufgabenerfüllung in ihrer Substanz gefährdet. Vor diesem Hintergrund lässt sich eine Schwächung der Einnahmenseite durch die Unternehmensteuerreform offensichtlich kaum rechtfertigen. Die Aufkommensverluste durch die Unternehmensteuerreform werden zwingend entweder zu einem Anstieg der Haushaltsdefizite, zu weiteren Einsparungen oder Steuererhöhungen an anderer Stelle führen und damit wichtige Ziele der Koalitionsfraktionen beeinträchtigen.

Wenig überzeugend ist die Argumentation der Koalitionsfraktionen auf S. 62, wonach die tatsächlichen Aufkommensverluste gemessen am Status quo lediglich zwei Jahre aufträten und wonach ab dem Jahr 2010 das Aufkommen aus Körperschaft- und Gewerbesteuer wieder das Niveau von 2006 überstiege und danach weiter stark anstiege. Erstens ist für die Beurteilung der fiskalischen Effekte nicht die Entwicklung gegenüber einem Zeitpunkt in der Vergangenheit relevant, sondern die Entwicklung gegenüber einem Referenzszenario ohne

Reform. Und dafür weist das Finanztableau für 2010 Mindereinnahmen von fast 7 Mrd. Euro aus. Zweitens hängt das Unternehmenssteueraufkommen vor allem von der Entwicklung der Konjunktur ab. Die relevante Frage ist dabei nicht, was passiert, wenn die Konjunktur bis 2012 einigermaßen rund läuft, wie bei der Aufkommensentwicklung implizit unterstellt. Das wäre dann nämlich ein siebenjähriger Aufschwung. Einen solchen hat die deutsche Wirtschaft allerdings nach der deutschen Einheit nicht mehr gesehen. Wenn die deutsche Wirtschaft irgendwann zwischen 2008 und 2012 in einen Abschwung geriete, wäre die gesamte mittelfristige Einnahmenrechnung Makulatur und die Einnahmen – besonders die Unternehmenssteuern – würden dann wie in solchen Phasen üblich drastisch einbrechen. Folglich steigen die Defizite.. Umso schmerzlicher würden dann die fünf bis sechs Mrd. Euro aus der Reform fehlen. Die Koalitionsfraktionen argumentieren so als sei der Einbruch des Aufkommens nach 2001 eine harmlose Panne gewesen, die mittlerweile fast spurlos überwunden sei. In Wirklichkeit hat nicht zuletzt dieser Einbruch der Steuereinnahmen zu drastischer Sparpolitik mit weit reichenden negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung beigetragen. Es ist also nicht sinnvoll zu prognostizieren, wie viel Geld in der Kasse sein wird, wenn die Wirtschaft sich in einem Aufschwung befindet, sondern sich vielmehr zu fragen, ob die Reform krisenfest ist oder den Staat in die nächste Finanzkrise stürzen wird.

3. Verteilungswirkungen negativ

Neben den erheblichen negativen fiskalischen Effekten wird die Reform auch zu Einbußen an Verteilungsgerechtigkeit führen. Insgesamt ist mit einem regressiven Belastungsverlauf durch die Reform zu rechnen, d.h. der Trend zu einer zunehmenden Ungleichverteilung der Einkommen und Vermögen wird weiter verstärkt werden. Dies gilt zunächst wegen der geringeren Belastung der Unternehmensgewinne von Kapitalgesellschaften, die auch zu einer Entlastung bei der Steuerbelastung für die – üblicherweise vermehrt höheren Einkommensklassen zuzurechnenden – Aktionäre führt. Es gilt auch für die Entlastung der ertragsstarken Personenunternehmer. Besonders problematisch unter Gerechtigkeitsaspekten sind der Bruch mit der synthetischen Einkommensbesteuerung und die systematische Privilegierung von Kapitaleinkommen durch die für 2009 geplante Abgeltungsteuer, die vor allem einkommensstarke Kapitalbesitzer entlasten wird.

Im Gesamtkontext ist zudem zu berücksichtigen, dass Bezieher von unteren und mittleren Einkommen durch die bereits verabschiedeten steuer- und finanzpolitischen Maßnahmen der

großen Koalition überproportional belastet werden. Dies gilt vor allem für die Erhöhung der Umsatzsteuer, aber auch für den Abbau von Steuervergünstigungen, der überproportional die Arbeitnehmer und damit ebenfalls eher die Masseneinkommen belastet.

4. Makroökonomische Wirkungen gar nicht untersucht

Wenn die große Koalition bereit ist, solche fiskalischen und verteilungspolitischen Kosten in Kauf zu nehmen, müsste sie klare und belastbare Vorstellungen über den reformbedingten Nutzen haben. Das primäre Ziel der Reform besteht in der Verbesserung der internationalen steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit. Die im internationalen Vergleich hohe tarifliche Steuerbelastung insbesondere der Kapitalgesellschaften soll gesenkt und Deutschlands Position im internationalen Standortwettbewerb verbessert werden. Dadurch sollen mehr Investitionen und damit mehr Wachstum und Beschäftigung nach Deutschland gelockt werden. Zentraler Prüfstein für die geplante Reform sind also die von ihr zu erwartenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte.

Unerklärlicherweise finden sich in der Begründung des Entwurfs diesbezüglich keinerlei konkrete Aussagen. Stattdessen begnügt sich die große Koalition mit vagen Hinweisen auf höhere Investitionen aufgrund höherer Standortattraktivität sowie allgemeinen Alternativlosigkeitsbehauptungen. Obwohl sie implizit handelt, als sei die Senkung der Unternehmenssteuern wachstums- und beschäftigungspolitisch allen anderen Maßnahmen überlegen – fast nirgendwo sonst werden vergleichbare Ausgaben getätigt – scheut sie vor konkreten Aussagen zurück.

Wie hoch veranschlagen die Koalitionsfraktionen ungefähr die erwarteten Wachstums- und Beschäftigungsgewinne? Warum schätzt sie diese Gewinne bei der Unternehmenssteuerreform höher ein als bei alternativen Maßnahmen mit gleichen Kosten – etwa einer Aufstockung der öffentlichen Investitionen, einem Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen oder einem teilweisen Verzicht auf die Erhöhung der Mehrwertsteuer?

Die Antworten auf solche Fragen sind alles andere als leicht. Doch die Koalitionsfraktionen haben solche Fragen nicht einmal gestellt. Auch die offizielle ökonomische Politikberatung hilft hier nicht weiter. In dem Gutachten des Sachverständigenrates zur dualen Einkommensteuer finden sich zwar ausführlichste Aufstellungen über die Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb bei bestimmten Investitionsobjekten und Finanzierungsalternativen vor und nach Einführung einer dualen Einkommensteuer. Zu den

zentralen makroökonomischen Auswirkungen werden jedoch nur auf knapp zwei (von 150) Seiten die Ergebnisse einiger – für die Quantifizierung makroökonomischer Zusammenhänge wenig geeigneter – mikroökonomischer Simulationsrechnungen zusammengefasst (vgl. SVR/MPI/ZEW 2006, S. 53-55). Die errechneten Wachstums- und Beschäftigungsgewinne sind beeindruckend gering: Sie liegen in der Größenordnung von mittelfristig lediglich etwa 0,3 Prozentpunkten zusätzlichen jährlichen Wirtschaftswachstums und einem Beschäftigungsanstieg von wenigen 100.000 Stellen. Für den jetzt vorliegenden Reformentwurf hat die Bundesregierung nicht einmal solche Rechnungen in Auftrag gegeben – geschweige denn dem Untersuchungsobjekt angemessenere makroökonomische Einschätzungen.

5. Hoffnung auf deutliche Wachstums- und Beschäftigungsgewinne durch niedrigere Steuersätze nicht gerechtfertigt

Die Scheu der großen Koalition vor konkreten Aussagen könnte einen guten Grund haben: Es gibt nämlich keine Hinweise dafür, dass die geplanten Unternehmenssteuersenkungen tatsächlich durchschlagend positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte auslösen werden. Bestenfalls sind geringe positive Effekte zu erwarten.

Selbst wenn man sich der angebotspolitisch motivierten Position der Koalitionsfraktionen anschließen würde, sind die Auswirkungen der Reform unklar: Zwar würden wohl die hypothetischen „effektiven durchschnittlichen Steuersätze“ gesenkt, die für internationale Standortentscheidungen als relevant erachtet werden. Wie sich die Reform aber auf die hypothetischen „effektiven Grenzsteuersätze“ auswirken würde, die für die Investitionsentscheidung bereits im Inland befindlicher Investoren für relevant gehalten werden, wird von der großen Koalition nicht angegeben. Die Streichung der degressiven Afa in Verbindung mit der verstärkten Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung kann jedoch die Anreize für Investitionen in inländisches Realkapital deutlich vermindern. Auch ist zu bedenken, dass die Einschränkung internationaler Gewinnverlagerungsmöglichkeiten, falls diese bisher Unternehmen zur Investition im Inland bewegen, auch potenziell negative Effekte auf die Unternehmensinvestitionen haben könnte.

Ganz unabhängig davon gibt es, auch wenn es immer wieder behauptet wird, weder theoretisch noch empirisch eindeutige Hinweise auf große positive Auswirkungen von Steuersenkungen auf Wachstum und Beschäftigung (vgl. Corneo 2005). Aber selbst wenn es zu größeren positiven Effekten aufgrund einer Verbesserung der Position im internationalen

Steuerwettbewerb kommen sollte, werden diese nur von kurzer Dauer sein. Es ist eine Illusion zu glauben, das ökonomisch bedeutendste Land Europas könne seine Position im Steuerwettbewerb stark verbessern, ohne dadurch eine neue Runde im Steuersenkungswettlauf einzuläuten. So scheinen Frankreich und Großbritannien auf die jüngsten deutschen Reformpläne prompt mit der Ankündigung eigener Steuersenkungen reagiert zu haben.

Auch die konkreten deutschen Erfahrungen der vergangenen Jahre – vor allem mit der „großen“ Reform 2001 – waren alles andere als ermutigend. In der Unternehmensteuerreform 2001 wurde der tarifliche nominale Steuersatz auf Unternehmensgewinne für Kapitalgesellschaften von 51,8 % auf 38,7 % gesenkt. Für Personenunternehmen gab es von 2001 bis 2005 eine schrittweise Entlastung von 54,5 % auf 45,7 %. Die dauerhaften Aufkommensverluste der Reform belaufen sich auf mindestens 11 Mrd. Euro jährlich. Selbst eine solch massive und teure Reform hat aber – entgegen den Versprechungen vor der Reform – keine durchschlagend positiven Effekte für Wachstum und Beschäftigung gebracht. Die deutsche Wirtschaft versank vielmehr von 2001 bis 2005 in der längsten Stagnation der Nachkriegsgeschichte (vgl. Truger 2004).

6. Makroökonomische Risiken der Reform

Berücksichtigt man auch nachfrageseitige Zusammenhänge, dann kann die geplante Steuersenkung makroökonomisch sogar kontraproduktiv sein: Da die Haushaltskonsolidierung das zentrale finanzpolitische Ziel ist, muss man davon ausgehen, dass sämtliche Einnahmenverluste des Staates durch strikte Sparpolitik oder Steuererhöhungen an anderer Stelle kompensiert werden. Werden dabei wie so oft die öffentlichen Investitionen als kurz- wie langfristig besonders relevanter Wachstumsmotor gekürzt, dann wird der Gesamteffekt der Reform per saldo negativ sein. Genau dies war bei der Steuerreform 2000 zu beobachten. Sollte es im Jahr 2008 oder den Folgejahren zu einem konjunkturellen Einbruch kommen, dann würde darauf wie schon 2002 bis 2005 mit konjunkturpolitisch kontraproduktiver Sparpolitik reagiert werden.

7. Chance für eine nachhaltige Stärkung und Verstetigung der Kommunalfinanzen nicht genutzt

Zu Recht wird in der Begründung des Gesetzentwurfs auf die besondere Bedeutung stabiler kommunaler Einnahmen für die öffentlichen Investitionen hingewiesen – die Kommunen sind der öffentliche Hauptinvestor. Gelänge eine deutliche Verstetigung der kommunalen Einnahmen über den Konjunkturzyklus, könnte das wesentlich zu einem höheren und stabileren Wirtschaftswachstum in Deutschland beitragen. Die Kommunen würden dann nicht – wie bisher – in jeder Konjunkturkrise aufgrund wegbrechender Gewerbesteuereinnahmen zu pro-zyklischen Investitionskürzungen gezwungen.

Unklar bleibt allerdings, welchen Maßnahmen in dem Reformkonzept die behauptete „Verstetigung der Gewerbesteuer“ zugeschrieben wird. Die 25-prozentige Hinzurechnung der Fremdkapitalzinsen und ihrer Substitute bei der Gewerbesteuer stellt zwar für sich genommen eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage um ertragsunabhängige und damit weniger schwankungsanfällige Komponenten dar. Allerdings ist der Umfang dieser Hinzurechnungen mit etwa 1 Mrd. Euro bei einem Gewerbesteueraufkommen von gegenwärtig etwa 37 Mrd. Euro quantitativ wenig bedeutsam. Vor allem aber steht dieser Hinzurechnung gleichzeitig eine Streichung der bisherigen Hinzurechnung von 50 Prozent der auch wenig konjunktur reagiblen Dauerschuldzinsen von ebenfalls etwa 1 Mrd. Euro gegenüber. Wie durch die annähernd aufkommensneutrale Substitution zweier wenig konjunktur reagibler Bemessungsgrundlagen mit einem Gesamtvolumen von weniger als 3 Prozent des Gewerbesteueraufkommens eine bedeutende Verstetigung dieses Aufkommens erzielt werden soll, bleibt unklar. Möglicherweise könnte sich indirekt über die Zinsschranke bei der Körperschaftsteuer eine Verstetigung ergeben, doch auch hier ist das finanzielle Volumen für eine deutliche Verstetigung zu gering. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden zwar insgesamt bei voller Jahreswirkung durch die Reform nicht schlechter gestellt werden sollen, dass sie aber in den ersten drei Jahren leichte Aufkommensverluste von durchschnittlich immerhin 0,6 Mrd. Euro zu verkraften haben werden, im ersten Jahr sogar 0,85 Mrd. Euro. Dies wird für sich genommen die kommunale Investitionstätigkeit leicht negativ beeinflussen.

II. Notwendige Korrekturen durch Neujustierung einiger Stellschrauben

Die Koalitionsfraktionen sind bei einigen zentralen Punkten der Unternehmensteuerreform 2008 dabei, Fehler der Vergangenheit zu wiederholen. Es wäre daher sinnvoll, die Reform noch nachzubessern. Konkret bedeutet das, dass die Unternehmenssteuerreform mindestens aufkommensneutral ausgestaltet werden sollte. Zudem sollte auf die verteilungspolitisch problematische Abgeltungssteuer verzichtet werden. Eine steuerpolitische Flankierung von Wachstum und Beschäftigung erfordert vor allem eine deutliche Stärkung und konjunkturstabilere Ausgestaltung der Gemeindefinanzen. Die gebotenen Korrekturen könnten innerhalb des von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Reformkonzeptes durch Neujustierung einiger Stellschrauben erreicht werden.

1. Reform zur Stärkung der Staatsfinanzierung nutzen – mindestens Aufkommensneutralität sicherstellen

Die Reform sollte – ihrem eigentlichen Anspruch gemäß – konsequent für eine Stärkung der Staatsfinanzen genutzt werden. Das bedeutet, dass sie sowohl kurz- wie langfristig mindestens aufkommensneutral sein sollte, um weder die Finanzierung der Staatstätigkeit zu beeinträchtigen noch stabilisierungspolitische Risiken entstehen zu lassen. Angesichts des im internationalen Vergleich noch unterdurchschnittlichen Beitrags der deutschen Unternehmen zur Staatsfinanzierung und der unbestreitbaren zusätzlichen Ausgabenbedarfe bei zentralen Zukunftsinvestitionen könnte mittelfristig sogar ein Mehraufkommen angestrebt werden.

Für die Verbesserung der fiskalischen Bilanz des Reformkonzepts bieten sich zwei Möglichkeiten an: Eine geringere Senkung der nominalen Steuersätze oder eine weitere Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Beide Möglichkeiten sind sinnvoll; sie sollten daher auch beide genutzt werden.

Beispielsweise könnte man die Zielvorgabe für die Reduktion der tariflichen Gesamtbelastung der Unternehmensgewinne von Kapitalgesellschaften von knapp unter 30 auf 33 Prozent anheben – mit einer entsprechenden Anpassung auch bei den Maßnahmen für die Personenunternehmen. Gleichzeitig könnte die Bemessungsgrundlage durch Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer – etwa eine 50- oder 100-prozentige anstatt der nur 25-prozentigen Hinzurechnung der Fremdkapitalzinsen und ihrer Substitute, ggf. unter Anpassung von Freibeträgen, deutlich verbreitert werden.

Die große Koalition argumentiert, eine geringere Steuersatzsenkung und geringere Aufkommensverluste seien nicht möglich, weil Deutschland sonst seine Position im internationalen Steuerwettbewerb nicht stark genug verbesserte. Akzeptiert sie dieses Argument, dann müsste sie gleichzeitig jedoch zwingend ihre verharmlosende Haltung zum internationalen Steuerwettbewerb aufgeben. Denn falls es wirklich auf Symbolwerte, wie unter 30% bleiben und auf Schwellenwerte, die im internationalen Vergleich unbedingt unterschritten werden müssen, ankommt, dann muss der Steuerwettbewerb wirklich sehr hart sein. Wenn er das aber ist, dann ist es naiv zu glauben, die anderen Staaten würden sich von Deutschland auf Dauer unterbieten lassen. Dann muss sich Deutschland spätestens in drei bis fünf Jahren auf die nächste große Steuersenkung gefasst machen, die dann wieder „vorübergehend“ Geld kosten wird, bevor sie in der langen Frist mehr Geld bringt – falls sie nicht von der nächsten Reform abgelöst wird.

Wenig überzeugend ist auch das Argument die geplante Steuersatzsenkung und die „vorübergehenden“ Aufkommensverluste seien genau in dieser Höhe notwendig, um langfristig die Steuerbasis zu sichern. Abgesehen davon, dass damit das Problem des internationalen Steuerwettbewerbs erneut ignoriert wird, zeigt die geradezu explosionsartige Entwicklung des Unternehmenssteueraufkommens im jüngsten Aufschwung, dass die Unternehmenssteuern sich sehr wohl noch der wirtschaftlichen Entwicklung anpassen – wenn sie nicht durch ständige Steuerreformen von dieser Entwicklung entkoppelt werden.

2. Auf die Abgeltungssteuer verzichten

Auf die geplante Abgeltungssteuer sollte verzichtet werden. Die grundsätzliche Abkehr von der synthetischen Einkommensbesteuerung ist nicht gerechtfertigt und würde die trendmäßig zu beobachtende zunehmende Disparität in der Einkommens- und Vermögensverteilung verschärfen – und dabei nach den Berechnungen des Finanztableaus sogar zu Mindereinnahmen führen. Falls es ein Interesse an einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung gibt, sollte eine Stärkung der synthetischen Einkommensbesteuerung und eine Erhöhung des Progressionsgrades des Steuersystems im Mittelpunkt der Steuerpolitik stehen. Dazu gehören Bemühungen um eine systematischere Erfassung und Besteuerung sämtlicher Kapitalerträge, aber auch der Abbau von Steuervergünstigungen, die insbesondere obere und höchste Einkommensgruppen betreffen, z.B. im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.

3. Gemeindefinanzen stärken: Ertragsunabhängige Elemente in der Gewerbesteuer ausbauen

Um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in den Gemeinden, vor allem aber ihre öffentlichen Investitionen – der Investitionsstau ist dramatisch und erreicht allein für die nächsten fünf Jahre Dimensionen von einigen hundert Mrd. Euro (vgl. Reidenbach et al. 2002 und Reidenbach 2005) – zu stärken, bedarf es einer systematischen Stärkung der Gemeindefinanzen. Dies betrifft sowohl das Niveau als auch die Verstetigung der Finanzausstattung der Gemeinden. Die Gemeinden sollten vom vorübergehenden Verlierer und mittelfristig nicht betroffenen Akteur zu einem echten Gewinner der Reform gemacht werden, indem für sie ein relevantes Mehraufkommen angestrebt wird. Gleichzeitig sollte die kaum spürbare bis nicht existente Verstetigung der Gemeindefinanzen in eine deutliche Verstetigung überführt werden. Hierzu sollte die Bemessungsgrundlage durch Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer – etwa eine 50- oder 100-prozentige anstatt der nur 25-prozentigen Hinzurechnung der Fremdkapitalzinsen und ihrer Substitute, ggf. unter Anpassung von Freibeträgen, deutlich verbreitert werden.

III. Literatur

- Bach, S., Dwenger, N. (2007): Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen, in: DIW-Wochenbericht, 74. Jg., 5/2007, S. 57-65.
- Corneo, G. (2005): Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg.
- EU-Kommission (2006): Structures of the Taxation Systems in the European Union, Directorate General Taxation and Customs Union, Tax Policy, Economic Aspects of Taxation, Doc.TAXUD E4/2006/DOC/3201, Brüssel.
- Grözinger, G. (2006): Zur Gewinnsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften. Ein internationaler Vergleich auf der Grundlage faktischer Steuerzahlungen, Institut für Internationales Management der Universität Flensburg, Discussion Paper Nr. 13.
- Jarass, L. (2006): Unternehmenssteuern sichern: Von der Gewinnbesteuerung zur Kapitalentgeltbesteuerung, in: Truger, A. (Hrsg.): Die Zukunft des deutschen Steuersystems, Marburg, S. 83-114.
- OECD (2006): Revenue Statistics 1965-2005, Paris.
- Reidenbach, M. (2005): PPP als Lösung der kommunalen Investitionskrise?, in: Difu-Berichte 1+2/2005.
- Reidenbach, M. et al. (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 35, Berlin.

- Schmidt-Faber (2004): An implicit tax rate for non-financial corporations. Definition and comparison with other tax indicators, European Commission, Directorate General Taxation and Customs Union, Taxation Papers, Working Paper No. 5/2004.
- Schatzenstaller, M. (2004): Zur Ermittlung der faktischen effektiven Unternehmenssteuerlast, in: Schratzenstaller, M., Truger, A. (Hrsg.): Perspektiven der Unternehmensbesteuerung, Marburg, S. 43-75.
- SVR/MPI/ZEW (2006): Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer, Expertise im Auftrag der Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit vom 23. Februar 2005, Wiesbaden.
- Truger, Achim: Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E., Heise, A. und Truger, A. (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg, S. 169-208.