

Thumann, Jürgen R.; Stratthaus, Gerhard; Keuschnigg, Christian; Scheel, Christine

Article

Führen Steuerentlastungen für Unternehmen zu mehr Investitionen und mehr Arbeitsplätzen?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Thumann, Jürgen R.; Stratthaus, Gerhard; Keuschnigg, Christian; Scheel, Christine (2005) : Führen Steuerentlastungen für Unternehmen zu mehr Investitionen und mehr Arbeitsplätzen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 58, Iss. 10, pp. 3-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164183>

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.

Führen Steuerentlastungen für Unternehmen zu mehr Investitionen und mehr Arbeitsplätzen?

Bei dem so genannten „Job-Gipfel“ hat sich die Bundesregierung mit Spitzenvertretern der Opposition auf Steuererleichterungen für Unternehmen geeinigt. Führt diese Entlastung zu mehr Investitionen und zu mehr Arbeitsplätzen in Deutschland?

Starthilfe für den Wachstumsmotor

Fast im monatlichen Rhythmus werden derzeit in Deutschland die Wachstums-schätzungen nach unten revidiert. Für das laufende Jahr ist kaum mehr als 1% Wirtschaftswachstum drin. Angesichts der zahlreichen globalen und hausgemachten Risiken eher weniger. Allerdings ist die Wachstumsschwäche nicht neu. Die Trendwachstumsrate zeigt seit langem nach unten. Dies verweist auf das eigentliche Dilemma, in dem sich Deutschland befindet: Wir haben kein Konjunkturproblem, sondern ein tief sitzendes Wachstumsproblem. Der »Patient Deutschland« kann meines Erachtens nur geheilt werden, wenn ihm auch die richtige Medizin verabreicht wird. Um die Wachstumsmisere hierzulande zu überwinden, reichen kurzfristig wirkende Maßnahmen allein nicht aus. Eine Lösung des Wachstumsproblems erfordert weitreichende Reformmaßnahmen. Diese müssen einem schlüssigen Gesamtkonzept folgen. Je entschlossener Versäumnisse in der Wirtschaftspolitik angepackt werden, umso kürzer ist die Durststrecke, die die deutsche Wirtschaft durchmacht, um wieder auf einen steileren Wachstumspfad zu kommen.

Eines der Hauptprobleme, vor dem wir nicht erst seit heute stehen, ist die zu geringe Investitionstätigkeit in Deutschland. Dies hat sehr wesentlich mit mangelnden Absatz- und Ertragsperspektiven zu tun, aber auch mit strukturellen Veränderungen. Produktionsverlagerungen ins kostengünstigere Ausland werden zunehmend – auch vom industriellen Mittelstand – als ernsthafte Option ins Auge gefasst. So hat der Anteil deutscher Wertschöpfung an unseren Exporten stetig abgenommen. Vor zehn Jahren betrug der Anteil der impor-

tierten Vorprodukte an unseren Exporten 28%. Heute sind es rund 40%. Deutscher Export ist eben immer weniger »Made in Germany«. Dies hat sehr wesentlich mit unserer deutschen Kostenstruktur zu tun, aber auch mit der im internationalen Vergleich nach wie vor zu hohen Unternehmensteuerbelastung. Wollen wir Wertschöpfung bei uns im Land halten, müssen wir dringend die Bedingungen am Standort Deutschland verbessern!

Um die Fragestellung des Beitrags aufzunehmen: Ja, Steuerentlastungen werden zu mehr Investitionen und Arbeitsplätzen führen. Sie sind als Starthilfe für den Wachstumsmotor und für den Standort Deutschland dringend notwendig.

Deutschland ist nach wie vor ein Hochsteuerland, das mit einer nominalen Belastung von über 38% im internationalen Vergleich an der Spitze liegt. Dagegen haben viele unserer Nachbarn die Notwendigkeit wettbewerbsfähiger Steuersätze erkannt und gehandelt: Sie haben ihre Steuersätze auf einbehaltene Gewinne drastisch gesenkt – ein einfacher, aber wirkungsvoller Weg, denn es sind gerade diese Gewinne, die für Investitionen zur Verfügung stehen (z.B. Österreich: 25%, Ungarn: 17,7%, Litauen und Lettland: 15% oder Estland: 0%).

Vor diesem Hintergrund sind die beim »Job-Gipfel« vereinbarten Entlastungen zu begrüßen. Im Einzelnen sind dies:

- die Senkung der Körperschaftsteuer von 25 auf 19%,
- die Erhöhung des Anrechnungsfaktors der Gewerbesteuer von 1,8 auf 2% sowie
- das Abschmelzen der Erbschaftsteuerschuld bis auf null nach zehn Jahren der Betriebsfortführung.



Jürgen R. Thumann*

* Jürgen R. Thumann ist Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Berlin.

Im internationalen Steuerwettbewerb könnte Deutschland seit langem wieder

Anschluss halten. Inklusive Gewerbesteuer würden Kapitalgesellschaften in der Spitze mit rund 33% belastet. Bezieht man die steuerliche Belastung der Auslandsdividende mit ein, ergäbe sich unter dieser Prämisse eine vergleichbare Belastung von rund 31%. Und nicht nur Konzerne profitieren von der Körperschaftsteuersenkung, weil sich heute immer mehr kleinere und mittlere Unternehmen für die Rechtsform der Kapitalgesellschaft entscheiden. Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes bedeutet also auch für den Mittelstand eine Entlastung. Auch die geplante Erbschaftsteuerentlastung ist eine wichtige Maßnahme zugunsten des Mittelstandes. Sie sichert den Fortbestand vieler Unternehmen, die in Kürze an die folgende Generation übergeben werden sollen.

Es kommt jetzt darauf an, dass die Vorschläge nicht zerredet, sondern umgesetzt werden. Dazu gehören auch die Auseinandersetzung und die Einigung über die Gegenfinanzierungsmaßnahmen. Drei Vorschläge zur Gegenfinanzierung liegen bislang auf dem Tisch: zum einen die Beschränkung der Verlustverrechnung für Medien- und Videogamefonds, Wertpapierhandels-, Schiff- und Immobilienfonds. Das Bundesfinanzministerium sieht in der Konstruktion dieser Fonds Steuersparmodelle, da sie darauf ausgerichtet seien, den Anlegern Verluste zu beschern. Darüber hinaus soll der Steuersatz für Gewinne aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden halbiert werden. Diese Maßnahme zielt darauf, vielen Unternehmen einen Anreiz zu geben, sich von ihren nicht betriebsnotwendigen Immobilien zu trennen. Auf diese Weise mobilisieren sie frei verfügbares Eigenkapital für ihr Kerngeschäft. Dritte Gegenfinanzierungsmaßnahme ist eine Verschärfung der Mindestbesteuerung. Künftig sollen Verluste, die über einen Sockelbetrag von 1 Mill. € hinausgehen, nur noch zu 50% – statt wie bisher zu 60% – mit Gewinnen verrechnet werden dürfen. Neben ihren negativen ökonomischen Konsequenzen widerspricht die Mindestbesteuerung dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und ist daher abzulehnen. Dies wurde erst kürzlich wieder in einem Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit der Mindestbesteuerung von Herrn Prof. Joachim Lang bestätigt.

Nach dem Finanztableau des Bundesfinanzministeriums werden insgesamt Steuermindereinnahmen von 6,2 Mrd. € erwartet. Die geplanten Gegenfinanzierungsmaßnahmen belaufen sich auf einen Betrag von 3,2 Mrd. €. Die restlichen 3 Mrd. € ergeben sich aus einem dynamischen Wirkungsverständnis der Steuersatzsenkung. Damit hat sich das Bundesfinanzministerium zu Recht von einer rein statischen Betrachtungsweise von steuerpolitischen Maßnahmen gelöst. Denn aus meiner Sicht vermag nur die dynamische Betrachtung die Realitäten widerzuspiegeln, weil Steuerentlastungen zu mehr Investitionen und Arbeitsplätzen verhelfen. Die Körperschaftsteuersatzsenkung erhöht die Eigenkapitalbasis und ermöglicht Investitionen. Ich als Unternehmer werde in jedem Fall mit gutem Beispiel vorangehen und mög-

liche Entlastungen für Investitionen in Deutschland nutzen. Das werden auch viele andere Unternehmer tun – dessen bin ich mir sicher.

Die jüngsten Vorschläge stellen jedoch nur den Anfang des »Projektes Unternehmensteuern« dar. Weitere Schritte sind für einen nachhaltigen Erfolg unverzichtbar. So stehen der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Integration in die Ertragsbesteuerung sowie die Entlastung der Personennunternehmen auf Unternehmensebene mittelfristig auf dem Programm. Welche Lösungsalternative bei der Besteuerung von Personennunternehmen letztlich präferiert wird, ist eine Systemfrage und muss diskutiert werden:

- die Duale Einkommensteuer – mit der Integration der Kapitalgesellschaften in die Einkommensteuer;
- das Optionsmodell – mit der Integration der Personennunternehmen in die Körperschaftsteuer;
- die Tarifoption – mit der Möglichkeit eines Sondertarifs für einbehaltene Gewinne;
- die Integrierte Gewinnsteuer – mit der gesetzlich angeordneten einheitlichen Behandlung der Unternehmen nach dem Körperschaftsteuerregime;
- die Abgeltungssteuer – mit der Möglichkeit einer fiktiven Eigenkapitalverzinsung.

Eines ist all diesen Reformmodellen immanent: Die Unternehmensteuerbelastung auf der Unternehmensebene abzusenken, um ihnen mehr Mittel für Investitionen zu schaffen.

Eine seriöse an den Fakten orientierte Diskussion zum jetzigen Zeitpunkt ist Grundvoraussetzung für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland. Wenn Unternehmen wachsen, wird auch eine größere Belegschaft benötigt. Betriebe werden wieder vermehrt einstellen, die Arbeitslosigkeit wird sinken. Höhere Gewinne werden mehr Steuereinnahmen zur Folge haben. Sowohl die Körperschaftsteuer als auch die Halbierung des Steuersatzes für Gewinne aus Immobilienveräußerungen sowie die Erbschaftsteuerbefreiung bei Betriebsfortführung sind erste Schritte, die Investitionstätigkeit zu steigern. Die Erwartungen, die an den »Job-Gipfel« geknüpft werden, dürfen nicht enttäuscht werden. Denn sie stellen einen Beitrag für eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt dar!



Gerhard Stratthaus*

Wir brauchen eine Gesamtstrategie

Die Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland konzentriert sich in den letzten Wochen auf den Aspekt der Unternehmensteuern. So wie die »Hartz«-Reformen als Wundermittel für den Arbeitsmarkt angekündigt wurden, soll jetzt mit der Senkung der Körperschaftsteuer die Attraktivität des Standorts erhöht und die Investitionsneigung verbessert werden.

Natürlich wirken sich Steuersenkungen grundsätzlich positiv auf die private Investitionstätigkeit aus. Es ist aber inzwischen ein typisches Phänomen, dass man sich von der Umsetzung einzelner Maßnahmen bereits die Lösung des Gesamtproblems erhofft. Die Ursachen unserer wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind aber komplexer, sie erfordern mehr als punktuelle Eingriffe. Wir brauchen eine Gesamtbetrachtung, die alle relevanten Faktoren einschließt. Und die Liste der für die Investitionstätigkeit relevanten Faktoren ist lang: angefangen bei den Arbeitskosten über die Infrastrukturausstattung bis hin zu Fragen der Rechtssicherheit oder dem politisch-gesellschaftlichen Klima.

Der Sachverständigenrat hat in seinem jüngsten Gutachten erneut darauf hingewiesen, dass sich ein Land mit sonst guten Standortbedingungen durchaus eine höhere Steuerbelastung seiner Unternehmen leisten kann. Entscheidend ist der Vorsprung in der Gesamtschau – dieser Vorsprung ist Ursache und Garant unseres Wohlstandes.

Deutschland hat in den letzten Jahren seinen Vorsprung nicht halten können – weil die Wettbewerber Boden gutmachen konnten und weil wir selbst die Bedingungen für Investitionen verschlechtert haben. Es ist nicht so, dass der Standort Deutschland allein wegen einiger Prozentpunkte beim

Körperschaftsteuertarif international ins Hintertreffen geraten wäre. Also kann auch die Lösung nicht allein darin bestehen, einfach nur die Sätze zu senken.

Es reicht nicht aus, jetzt an einzelnen Stellschrauben zu drehen. Was fehlt, ist eine schlüssige Gesamtstrategie. Schlüssig heißt dabei auch, dass die vorhandenen guten Ansätze nicht durch andere Maßnahmen konterkariert werden. Was nützt es, wenn die Unternehmen steuerlich entlastet werden und gleichzeitig ein überfrachtetes Antidiskriminierungsgesetz verabschiedet wird? Was nützt es, wenn Deutschland für Investoren interessanter gemacht werden soll und gleichzeitig aus ideologischen Gründen Zukunftstechnologien ins Ausland vertrieben werden?

Es geht aber nicht nur um Maßnahmen allein, es geht auch um Einstellungen. In unserem Land besteht die Tendenz, Probleme und Gefahren überzubetonen und dabei Chancen und Lösungsmöglichkeiten aus den Augen zu verlieren. Im Ausland ist das Bild des »kranken Mannes« entstanden. Es wird mit Kopfschütteln registriert, dass ausgerechnet die Deutschen nicht in der Lage sind, ihre nun schon einige Jahre anhaltende Wachstumsschwäche zu überwinden, deren Ursachen längst ausgemacht sind. Man wundert sich, dass ausgerechnet das Exportland Nummer 1 die Globalisierung verteufelt, anstatt darüber nachzudenken, wie die Chancen genutzt und negative Auswirkungen vermieden werden können.

Tatsächlich hat Deutschland offenbar seine Stärken vergessen. Wir brauchen mehr Mut – in den Unternehmen, aber auch in der Politik. Wir brauchen mehr Zuversicht – wir müssen auf die Fähigkeiten der Menschen setzen. Wir brauchen mehr Bereitschaft zum Wandel – wir müssen bereit sein, alte Strukturen zu verändern und aufgeschlossen sein für neue technische Entwicklungen. Wir brauchen Stimulationen für Investitionen.

Die aktuelle Kritik führender Vertreter der SPD am Wirtschaftssystem ist leider ein Signal in die entgegengesetzte Richtung. Es ist grotesk, wie hier durch halbgeare, pauschale, an Einzelfällen festgemachte Schuldzuweisungen die Verunsicherung in der Bevölkerung noch verschärft wird. Auf diesem Weg werden auch durchaus sinnvolle Initiativen der Bundesregierung zur Stärkung des Standorts wieder entwertet.

Es ist eine »Patriotismusdebatte« an falscher Stelle. In einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft mit immer durchlässigeren Grenzen ist ein internationales Engagement von Firmen nicht nur normal, sondern auch notwendig. Deutschland hat jahrzehntelang von Investitionen ausländischer Unternehmen profitiert. Umgekehrt wären die beeindruckenden Exporterfolge deutscher Unternehmen ohne internationale Verflechtung und ohne Auslandsinvestitionen nicht möglich gewesen. Viele Unternehmen – darunter

* Gerhard Stratthaus ist Finanzminister des Landes Baden-Württemberg.

mehr und mehr mittelständische – sichern mit Ihren Auslandsengagements auch Arbeitsplätze in Deutschland.

Lohnnebenkosten und Arbeitszeiten

Was wäre nun nötig, um auch die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland wieder attraktiv zu machen? Nach einer Umfrage des Instituts Psephos für das Handelsblatt halten 73% der deutschen Top-Manager die Senkung der Lohnnebenkosten für den wichtigsten Ansatzpunkt. Es folgen die Forderungen nach einer Lockerung des Kündigungsschutzes (54%), der Abbau von Bürokratie (51%), flexiblere Arbeitszeiten (40%) und längere Arbeitszeiten (32%). Erst auf Platz 6 der gewünschten Maßnahmen liegt mit 26% eine Senkung von Unternehmensteuern.

Die Senkung der Lohnnebenkosten – jedenfalls der staatlich verursachten – steht auch in der politischen Diskussion häufig ganz oben auf der Forderungsliste. Allerdings bleibt die Frage nach dem »wie« oft unbeantwortet – aus verständlichen Gründen. Für eine Entlastung der Unternehmen von Lohnnebenkosten gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten: weitere Leistungskürzungen in den Sozialversicherungszweigen, eine höhere Belastung der Arbeitnehmer und eine stärkere Steuerfinanzierung. Alle drei Möglichkeiten sind aber derzeit entweder nicht realistisch oder nicht wünschenswert. Eine stärkere Steuerfinanzierung kommt schon deshalb nicht in Frage, weil sie den nötigen Reformdruck auf die Sozialsysteme nehmen und die Finanzierungsprobleme lediglich in die ohnehin schon klammen Haushalte der Gebietskörperschaften verlagern würde.

Eine Entlastung der Unternehmen bei den Kosten der Arbeit ist aber dennoch dringend nötig und auch möglich. Im Zentrum stehen dabei neben den tarifvertraglich begründeten Lohnnebenkosten die Arbeitszeiten. Durch flexiblere Arbeitszeiten, längere Wochenarbeitszeiten, aber auch eine längere Lebensarbeitszeit ließen sich die Arbeitskosten reduzieren. Auch die schon einmal gescheiterte Einführung von Karenztagen wäre ein wirksamer und auch zumutbarer Beitrag zur Entlastung. Diese Themen sind unpopulär, aber angesichts der Situation am Arbeitsmarkt und auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung wohl unausweichlich. Es wäre kurzsichtig, diese Überlegungen weiterhin als Tabubruch zu behandeln.

Wettbewerbsnachteile bei Unternehmensteuern

Alle diese Aspekte sind Teil der Gesamtschau, zu der – last but not least – auch die steuerliche Belastung der Unternehmen zählt. Die Politik muss sich der Tatsache stellen, dass die Karten im steuerlichen Bereich mit dem Prozess der Globalisierung und durch die EU-Erweiterung neu ge-

mischt wurden. Bei der nominalen Steuerbelastung von Unternehmen rückte Deutschland durch die Steuersenkung 2001 zwar ins europäische Mittelfeld auf. Inzwischen haben andere Staaten aber ebenfalls ihre Sätze reduziert und so Deutschland wieder ans Ende der Skala abrutschen lassen. Es liegt auf der Hand, dass wir mit unseren nominalen Tarifen bei den Unternehmensteuern international einen Wettbewerbsnachteil haben.

Wir können diesen Steuerwettlauf nicht aufhalten, und wir müssen in unserer konkreten Situation auch reagieren. Aber wir können den Wettbewerb nicht auf jedes Niveau mitgehen. Aus meiner Sicht kann der Anteil der Steuereinnahmen am BIP, der sich seit Jahren deutlich unterhalb des langjährigen Mittels bewegt, nicht noch weiter sinken. Der Staat benötigt Steuereinnahmen, um eine leistungsfähige Infrastruktur vorzuhalten, die wiederum Voraussetzung für unternehmerische Investitionen ist. Insofern sind Steuern zwingende Voraussetzung für Investitionen.

Das gilt jedenfalls dort, wo die Investitionen tatsächlich aus Steuermitteln finanziert werden müssen. Wo Subventionen aus europäischen Töpfen zur Infrastrukturfinanzierung zur Verfügung stehen, ist der Druck zur Erzielung von Steuereinnahmen geringer. Wo hingegen aus dem Steueraufkommen sowohl die Infrastruktur finanziert als auch hohe Beiträge an den EU-Haushalt abgeführt werden müssen, ist der Druck auf die Steuersätze automatisch größer. Schon deshalb können wir nicht mit Steuersätzen in der Nähe von null konkurrieren. Wir müssen uns dem Steuerwettbewerb stellen, aber auch darauf achten, dass er nicht unfair abläuft. Europäische Infrastrukturförderung darf nicht zur Finanzierung von Steuerdumping missbraucht werden.

Die aktuelle Unternehmensteuerdebatte wird durch die Vereinbarungen des »Job-Gipfels« geprägt. Zentrales Ziel der steuerpolitischen Beschlüsse ist es, die nominale Ertragsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland wieder auf ein mittleres Niveau in der Europäischen Union zu senken. Hierzu soll der Körperschaftsteuersatz von 25 auf 19% reduziert werden. Mit diesem Schritt würde die integrierte Gesamtbelastung einer Kapitalgesellschaft – einschließlich Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag – von mehr als 38 auf etwas über 33% sinken. Damit läge Deutschland wieder günstiger als Frankreich, Spanien und die Niederlande.

Bei Personenunternehmen, die immerhin etwa 85% der Unternehmen in Deutschland ausmachen, soll der Faktor für die Gewerbesteueranrechnung erhöht werden. Die Grenzbelastung des Gewinns würde sich – beim derzeitigen Spitzensatz der Einkommensteuer von 42% – dadurch von fast 46% auf knapp 45% reduzieren.

Eine weitere Verbesserung vor allem für mittelständische Familienunternehmen ergäbe sich durch den sukzessiven Er-

lass der Schenkung- und Erbschaftsteuer bei Fortführung des Unternehmens über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren. Diese Änderung bedarf allerdings noch einer gründlichen Detaildiskussion. So wäre es sachgerecht, im Gegenzug für diese weitreichende Lösung die bisherigen Steuervergünstigungen für den Übergang von Betriebsvermögen (Freibetrag, Bewertungsabschlag, generelle Besteuerung nach der Steuerklasse I) abzuschaffen.

Welche Gegenfinanzierung?

Der Knackpunkt in der aktuellen Diskussion ist die Gegenfinanzierung. Hier steckt die Finanzpolitik in einem Dilemma. Natürlich müssen wir bei allen steuerlichen Maßnahmen die dramatische Lage in den öffentlichen Haushalten mit berücksichtigen. Eine Schuldenfinanzierung kommt für mich nicht in Frage. Andererseits bin ich überzeugt, dass eine vorgezogene Reform der Unternehmensteuern nur dann effektiv sein kann, wenn sie unter dem Strich zu einer Nettoentlastung der im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen führt. Eine echte Verbesserung gibt es also nur dann, wenn die Gegenfinanzierungsmaßnahmen im unternehmerischen Bereich moderat ausfallen.

Ihr Ziel erreicht hätte die Reform, wenn es in der Folge tatsächlich in größerem Umfang zu einer »Repatriierung« von Auslandsaktivitäten nach Deutschland und zu entsprechenden Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer käme. Zweifelsohne werden solche Rückverlagerungen eintreten. Dennoch muss man hinsichtlich des vom Bundesfinanzminister erwarteten Selbstfinanzierungseffekts in einer Größenordnung von gut 2 Mrd. € jährlich skeptisch sein. Alle Finanzminister haben noch die Erfahrungen mit der Steueramnestie vor Augen. Wahrscheinlich war seinerzeit das Potential für Kapitalrückflüsse gar nicht so verkehrt eingeschätzt worden. Allerdings stimmten die Rahmenbedingungen nicht; insbesondere fehlte eine Anschlussregelung in Form einer Abgeltungssteuer. Auch im aktuellen Fall bleibt das Problem, dass die Rahmenbedingungen nicht optimal sind – womit wir wieder beim Eingangsproblem wären. Eine Fokussierung auf einen einzelnen Faktor unter vielen kann das Standortproblem nicht lösen.

Auch bei den konkreten steuerliche Maßnahmen für eine (Teil-)Refinanzierung scheiden sich die Geister. Aus meiner Sicht kann eine weitere Verschlechterung des Verlustvortrags nicht in Frage kommen. Nach dem Gesetzesentwurf des Bundes soll der den Sockelbetrag von 1 Mill. € übersteigende Verlustvortrag nicht mehr bis zu 60%, sondern nur noch bis zu 50% der im Vortragsjahr erzielten positiven Einkünfte verrechnet werden können. Besonders für Unternehmen mit starken Ertragsschwankungen würde diese Einschränkung weitere Liquiditätsprobleme mit sich bringen.

Dagegen stehe ich der Überlegung im Grundsatz aufgeschlossen gegenüber, Verluste aus so genannten Fonds-Modellen nur noch mit Gewinnen derselben Einkunftsquelle verrechnen zu lassen. Allerdings müssen wir im Einzelnen genau prüfen, ob eine solche Maßnahme nicht unerwünschte Effekte auslöst, wenn der Fonds als Kapitalsammelstelle zur Finanzierung bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten ausfällt.

Die Idee des Bundes, durch eine vorübergehende Halbierung der Steuern auf Gewinne aus der Veräußerung von Betriebsgrundstücken ein Steuer Mehraufkommen schöpfen zu können, mutet wie ein steuerpolitisches »Perpetuum mobile« an. Dahinter steckt die Annahme, zahlreiche deutsche Unternehmen würden ihre Betriebsvermögen umstrukturieren und hierzu ihren betrieblichen Grundbesitz verkaufen. Durch die Halbierung der Steuer für einen Zeitraum von drei Jahren werde der vermutete »Veräußerungsstau« aufgelöst. Auch hier steht natürlich ein dickes Fragezeichen hinter den daraus abgeleiteten Steuer Mehreinnahmen. Falls sie allerdings tatsächlich realisiert werden können, führt dies auf mittlere und lange Sicht über die (höheren) jährlichen Abschreibungen beim Erwerber zu Mindereinnahmen. Auch das muss man in der Diskussion berücksichtigen.

Vereinfachtes Steuerrecht

Zu den Faktoren, die im Moment zurückgestellt sind, aber dringend angegangen werden müssen, gehört die Vereinfachung des Steuerrechts. Auch Transparenz und Überschaubarkeit des Steuerrechts ist, gerade für mittelständische Unternehmen, ein wichtiger Standortfaktor. Aufsetzend auf den Ergebnissen der aktuellen Runde zu den Unternehmensteuern werden wir auch hier zügig zu einem abschließenden Reformschritt kommen müssen. Dabei ist für mich dann auch die Abschaffung der Gewerbesteuer ein zentraler Punkt. Die meisten bekannten Reformkonzepte gehen selbstredend vom Wegfall der Gewerbesteuer aus. Für mich stellt sich aber in erster Linie die Frage nach einem Ersatz für die Kommunen. Der Einfluss der Kommunen auf die eigenen Einnahmen – sei es über eine eigene Steuerquelle oder ein Hebesatzrecht – ist ein wichtiges und erhaltenswertes Element der Kultur der kommunalen Selbstständigkeit. Schon deshalb lässt sich die Frage der Gewerbesteuer nicht über die Köpfe der Kommunen hinweg lösen.

Wir stehen zu den Zielen und den Ergebnissen des »Job-Gipfels«. Wir werden vernünftige Lösungen mitbringen. Wir werden aber auch darauf drängen, dass der Reformprozess nicht stehen bleibt. Einen Stillstand bei der Erneuerung unseres Landes, beim Fit-Machen für den internationalen Wettbewerb, können wir uns nicht leisten.



Christian Keuschnigg*

Mehr Investition und Beschäftigung mit wachstumsfreundlicher Unternehmensbesteuerung

Zur Reichweite der Gewinnbesteuerung

Steuern sind ein wesentlicher Faktor für Erträge und Kosten einer Investition und können die Investitionsrechnung und damit die Investitionsbereitschaft systematisch beeinflussen. Dabei sind verschiedene Steuern auf der Unternehmens- und Personenebene relevant, die für unterschiedliche Typen von Unternehmen eine unterschiedliche Bedeutung haben. Bei Personenunternehmen, die einen erheblichen Teil der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung generieren (in der Schweiz etwa 30%), werden die Gewinne im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer des Unternehmers besteuert. Für Kapitalgesellschaften sind auf Unternehmensebene die Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer, auf Personenebene die Besteuerung von Dividenden, Kapitalgewinnen und Zinserträgen relevant. Diese Steuern können sich zu einer erheblichen Doppelbelastung akkumulieren, wenn nicht wirksame Maßnahmen zu ihrer Vermeidung vorgesehen sind. Die meisten Länder sehen Maßnahmen zur Linderung der Doppelbelastung auf Unternehmens- und Personenebene wie z.B. Teilbesteuerung von Dividenden, Halbsatzverfahren oder Anrechnung vor. Die Steuern auf Unternehmens- und Personenebene sind jedoch nicht für alle Kapitalgesellschaften in gleicher Weise relevant. Die Körperschaftsteuer belastet im Prinzip alle Typen von Kapitalgesellschaften, auch wenn große multinationale Konzerne mittels Gestaltung von Transferpreisen und anderen Manipulationsmöglichkeiten Gewinne leicht ins Ausland verlagern können.

Die Reichweite der Besteuerung auf Personenebene ist dagegen stärker begrenzt und hängt wesentlich von der Eigentümerstruktur und dem Finanzierungsverhalten der Kapitalgesellschaften ab. Kleine und mittelständische Kapitalgesellschaften sind typischerweise in heimischer Hand und weisen eine konzentrierte Eigentümerstruktur auf (Familienunternehmen). Für diese Unternehmen sind die Besteuerung von Dividenden und Kapitalgewinnen am ehesten ein Investitionshindernis. Dabei ist die investitionshemmende Wirkung der Kapitalgewinnbesteuerung in der Literatur unumstritten. Die Wirkung der Dividendenbesteuerung ist weniger eindeutig belegt. Die empirische Evidenz scheint darauf hinzudeuten, dass reife, gewinnstarke Unternehmen ihre Investitionen leicht aus einbehaltenen Gewinnen finanzieren können und bei zusätzlichen Investitionsmöglichkeiten ihre Ausschüttungen entsprechend kürzen. In diesem Fall bleibt daher die Dividendenbesteuerung ohne Wirkung auf das Investitionskalkül.

Daneben gibt es ein Segment von jungen, rasch wachsenden Unternehmen, deren Gewinne noch nicht ausreichen, um ihre Investitionen selbst zu finanzieren. Diese Wachstumsunternehmen gehören vermutlich zum dynamischsten Teil des Unternehmenssektors und sind häufig auf neues Eigenkapital von außen angewiesen, um ihre Investitionsprojekte zu finanzieren. Bei Aufnahme neuen Kapitals wird die Dividendensteuer antizipiert und schwächt die erwarteten Erträge. Für diese Unternehmen bleibt die Dividendensteuer ein Investitionshindernis. Schließlich ist noch zu berücksichtigen, dass die Dividendensteuer eindeutig in niedrigere Unternehmenswerte kapitalisiert wird, was die Neigung zur Unternehmensgründung mindert. Wenn mit der Entscheidung zur Selbständigkeit und Unternehmensgründung ein geringeres Vermögen realisiert werden kann, dann kann die Bereitschaft zu diesem Schritt nur abnehmen.¹

Niveau der Kapitalbildung

Die gesamtwirtschaftliche Investition spiegelt die variablen Folgeinvestitionen etablierter Unternehmen und die diskreten Investitionen in Form von Unternehmensgründungen und Standortentscheidungen multinational operierender Unternehmen. Für die diskreten Investitionsentscheidungen ist die effektive steuerliche Durchschnittsbelastung relativ zu den Handlungsalternativen entscheidend. Dieses Maß der Steuerbelastung wird von der Höhe der gesetzlichen Steuersätze dominiert. Im internationalen Steuerwettbewerb spielt die Konkurrenz um die Standortattraktivität für Betriebsansiedlungen multinationaler Unternehmen eine entscheidende Rolle. Die empirische Forschung zeigt, dass solche Standortentscheidungen sensibel auf nationale Unterschiede in

* Prof. Dr. Christian Keuschnigg ist Inhaber des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität St.Gallen (IFF-HSG) und ifo-Forschungsprofessor.

¹ Viele der hier angesprochenen Fragen sind ausführlich in Keuschnigg (2005) mit Verweisen auf die empirische Literatur behandelt.

der effektiven Durchschnittsbelastung reagieren. In der Tat reagieren Direktinvestitionen deutlich sensibler auf die Höhe der Steuersätze als nationale Investitionen. Dies erklärt zu einem guten Teil den starken internationalen Trend zu geringeren Unternehmensteuersätzen.

Für die Folgeinvestitionen von etablierten Unternehmen ist die effektive Grenzsteuerbelastung maßgeblich. Die Steuern treiben einen Keil zwischen die Bruttorendite, welche die Unternehmen vor Steuern mindestens erzielen müssen, und die Nettorendite, welche sie den Investoren nach Abzug aller Steuern tatsächlich versprechen können. Drückt man den Steuerkeil als Anteil an der Bruttorendite aus, erhält man den effektiven Grenzsteuersatz. Je höher der effektive Grenzsteuersatz, desto höher ist der notwendige Bruttoertrag auf Investitionen. Eine hohe effektive Grenzsteuerbelastung reduziert die Folgeinvestitionen etablierter Unternehmen und dämpft längerfristig die gesamtwirtschaftlichen Investitionen.

Ein wichtiges Resultat in der finanzwissenschaftlichen Literatur ist, dass eine offene Volkswirtschaft im nationalen Interesse die Quellensteuern auf Gewinneinkommen und damit die Besteuerung auf Unternehmensebene auf null setzen sollte. Präziser ausgedrückt, die effektive Grenzsteuerbelastung auf Unternehmensebene sollte null sein. Dies kann grundsätzlich mit einem positiven Steuersatz erreicht werden, wenn entweder Investitionen sofort abgeschrieben oder alternativ alle Finanzierungskosten (Eigen- und Fremdkapitalverzinsung) zum Abzug zugelassen werden. Ein positiver Satz der Körperschaftsteuer empfiehlt sich, weil damit auch Renten und monopolistische Gewinneinkommen erfasst werden können, deren Besteuerung für die Investitionsneigung unschädlich ist und wertvolles Steueraufkommen generiert. Andererseits kann dieser Satz nicht zu hoch werden, um zu verhindern, dass Gewinn ins Ausland verlagert wird.

Auf der Personenebene kann eine positive Besteuerung der Ersparnisbildung nach dem Wohnsitzlandprinzip erfolgen, wobei sich die Höhe des Steuersatzes an der Nettozinselastizität der Ersparnisse orientiert. Wegen der hohen internationalen Mobilität des Portfoliokapitals in Verbindung mit der mangelnden staatlichen Information über die im Ausland erzielten Kapitalerträge kann allerdings das Wohnsitzlandprinzip nur sehr begrenzt durchgesetzt werden. Dies engt den Spielraum für eine höhere Besteuerung von Zinserträgen, Dividenden und Kapitalgewinnen auf Personenebene weiter ein. Wohl aus diesem Grund sind viele Staaten dazu übergegangen, Kapitalerträge getrennt von der Einkommensteuer mit einem separaten, niedrigeren proportionalen Steuersatz zu belasten. Dieser Trend bedeutet, dass viele Staaten bereits in Teilen eine duale Einkommensteuer implementiert haben, die auch vom Sachverständigenrat für Deutschland empfohlen worden ist und deren Vor- und Nachteile in einer Reihe von ifo-Beiträgen diskutiert worden sind.

Effizienz des Kapitaleinsatzes

Für Wachstum, Beschäftigung und Löhne kommt es allerdings nicht nur auf das Niveau der Kapitalbildung, sondern auch auf die Effizienz des Kapitaleinsatzes an. Die Besteuerung der Unternehmenseinkommen sollte möglichst neutral bezüglich der Wahl der Finanzierungswege und der Rechtsformwahl sein, sie sollte die Risikobereitschaft der Unternehmer und die Bereitstellung von Risikokapital aus Sicht der Investoren möglichst wenig beeinflussen, und sie sollte nicht den Weg in die Selbständigkeit erschweren. Eine Verletzung dieser Erfordernisse bedeutet, dass Kapital in steuerlich begünstigte Projekte gelenkt wird, obwohl gesamtwirtschaftlich bei einer anderen Verwendung höhere Erträge möglich wären. Besonders bedeutsam für die Krisenresistenz von Unternehmen ist die mögliche Verzerrung zwischen Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung. Auf der Unternehmensebene sind Fremdkapitalzinsen abzugsfähig, eine Eigenkapitalverzinsung jedoch nicht. Dies begünstigt für sich genommen eine Überschuldung, welche die Unternehmen konjunkturanfällig macht und tendenziell zu einer höheren Insolvenzrate führt. Dies wird teilweise dadurch ausgeglichen, dass auf Personenebene der Eigenkapitalertrag meist günstiger besteuert wird, beispielsweise weil Kapitalgewinne wegen des Realisationsprinzips begünstigt oder teilweise mit ermäßigten Steuersätzen oder gar nicht besteuert werden.

Die effektiv geringere Besteuerung von Kapitalgewinnen führt zu einer deutlichen Begünstigung der Gewinnthesaurierung und Selbstfinanzierung von Investitionen gegenüber der Ausschüttung und Anteilsfinanzierung. Dies mag zwar die Eigenkapitalbasis der Unternehmen stärken und damit der steuerlichen Begünstigung der Fremdfinanzierung auf der Unternehmensebene entgegenwirken. Der entscheidende Nachteil dieses steuerlichen Ausschüttungsnachteils ist jedoch, dass Gewinneinbehaltung und Selbstfinanzierung in großen Unternehmen selbst dann noch lohnend ist, wenn anderswo in jungen und rasch wachsenden Unternehmen eine deutlich höhere Kapitalrendite erzielt werden könnte. Die empirische Kapitalmarktforschung belegt diesen Zusammenhang ziemlich eindeutig. Der steuerliche Ausschüttungsnachteil fixiert den Kapitaleinsatz in etablierten Unternehmen und behindert die Funktion des Kapitalmarkts, mittels Ausschüttung und Reinvestition das Kapital zu den profitabelsten Unternehmen mit dem höchsten Wachstumspotential hinzulenken. Es gibt gute empirische Evidenz, dass eine Verringerung des steuerlichen Ausschüttungsnachteils die Ausschüttungsquote des Unternehmenssektors signifikant steigert. Eine hohe Ausschüttungsquote ist eine wesentliche Voraussetzung für eine rentabilitätssteigernde Reinvestition von Gewinnen auch außerhalb großer Unternehmen. Man darf vermuten, dass mit höherer Außenfinanzierung die Position der Investoren gegenüber den Unternehmensleitungen gestärkt und damit die Qualität der Unternehmensführung (Corporate Governance) gefördert wird.

Die Besteuerung der Gewinneinkommen verletzt die Rechtsformneutralität. Personenunternehmen werden nur einmal im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer des Unternehmers besteuert, Kapitalgesellschaften doppelt, soweit die Integration der Unternehmen- und persönlichen Steuern unvollkommen ist. Wenn die Kapitalgesellschaften relativ stärker besteuert werden, dann wird die Umwandlung von Personenunternehmen in Kapitalgesellschaften behindert, obwohl sie zur Erleichterung der Kapitalaufnahme und der Finanzierung des möglichen Unternehmenswachstums aus wirtschaftlichen Überlegungen vorteilhaft wäre.

Eine wachstumsorientierte duale Einkommensteuer

Der Autor hat einen Vorschlag für eine grundlegende Unternehmensteuerreform ausgearbeitet, das System SDES (Schweizerische Duale Einkommensteuer).² Der Zweck der Studie war, ein langfristiges Leitbild und weniger einen kurzfristig realisierbaren Reformweg aufzuzeigen. Das SDES System sieht folgende vier Eckpfeiler vor:

1. Progressive Lohnbesteuerung wie bisher. Der Spitzensteuersatz im Mittel der Kantonshauptorte beträgt 37%.
2. Proportionale Gewinnsteuer unabhängig von der Rechtsform, mit einem Satz von 23% wie derzeit im Mittel der Kantonshauptorte.
3. Abzug einer Normalverzinsung auf Eigenkapital in der Höhe des Zinses auf risikolose Staatspapiere im langfristigen Durchschnitt (4%).
4. Besteuerung aller Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden und Gewinnentnahmen, Kapitalgewinne etc.) mit einem proportionalen Satz von 18%, verbunden mit vollem Verlustausgleich sowie unbegrenztem Verlustvortrag und begrenztem Verlustrücktrag (Teilhabersteuer).

Mit der Ausdehnung der Gewinnsteuer auf Personenebene und die Einführung der proportionalen Kapitalertragssteuer werden alle Unternehmen gleich behandelt, so dass systematische Rechtsformneutralität gewährleistet ist. Der Abzug einer Eigenkapitalverzinsung ist unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten das wichtigste Element. Gewinne im Ausmaß eines Normalertrags auf Eigenkapital bleiben damit steuerlich freigestellt, nur übermäßige Gewinne wie Renten und monopolistische Gewinne werden ohne Schaden für die Investitionsneigung besteuert. Diese Maß-

nahme senkt die effektive Grenzsteuerbelastung auf Unternehmensebene auf null und stärkt so maßgeblich die variablen Investitionen aller im Inland tätigen Unternehmen. Die Besteuerung auf Unternehmensebene bleibt investitionsneutral. Andererseits führt die Freistellung eines Normalgewinns zu einer deutlichen Absenkung der effektiven Durchschnittsbelastung von Unternehmen, da ein Normalgewinn von der Gewinnsteuer freigestellt ist. Nachdem Direktinvestitionen von multinationalen Unternehmen vorwiegend von der effektiven Durchschnittsbelastung abhängen, ist dies der entscheidende Beitrag für eine maßgebliche Stärkung der Standortattraktivität.

Das SDES System beseitigt die Diskriminierung von Eigenkapital auf der Unternehmensebene, da nun alle Finanzierungskosten zum Abzug zugelassen sind. Auch auf der Personenebene werden alle Formen von Kapitalerträgen, egal ob Zinserträge aus der Bereitstellung von Fremdkapital oder Dividenden und Kapitalgewinne als Ertrag des Eigenkapitals, mit dem gleichen Steuersatz besteuert. Das System baut außerdem den Ausschüttungsnachteil ab und beseitigt so die Benachteiligung insbesondere junger und rasch wachsender Unternehmen, die besonders dringend auf neues Eigenkapital von außen angewiesen sind. Die Beseitigung des Ausschüttungsnachteils erleichtert die effizienzfördernde Reallokation des Kapitals auf dem Kapitalmarkt. Der proportionale Steuersatz auf alle Kapitalerträge verbunden mit Verlustausgleich fördert die private Risikobereitschaft, da der Staat an Erträgen und Verlusten gleichermaßen teilhat.

In der steuerpolitischen Diskussion in der Schweiz standen die Milderung der vollen wirtschaftlichen Doppelbelastung von Dividenden und die grundsätzliche Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne als Verstoß gegen die Steuergerechtigkeit im Vordergrund. Der Reformvorschlag beseitigt beide Probleme. Ein Unternehmen, dessen Gewinn einen Normalertrag nicht übersteigt, zahlt im Wesentlichen keine Gewinnsteuer, so dass der Gewinn nur mehr mit der persönlichen Teilhabersteuer von 18% belastet wird. Dies ist beinahe die Hälfte der Spitzenbelastung der Lohnsteuer. Gewinnbestandteile, die über den Normalertrag des Kapitals hinausgehen, unterliegen jedoch einer kumulativen Belastung von Gewinn- und persönlicher Teilhabersteuer, die gerade dem Spitzensatz der Lohnsteuer entspricht. Mit anderen Worten, die Steuersätze erfüllen die Beziehung $(1 - 0.18) \times (1 - 0.23) = (1 - 0.37)$. Damit kann auch der Steuerarbitrage von Selbständigen ein Riegel vorgeschoben werden, ohne dass ein kompliziertes und nur wenig wirksames Gewinnsplitting wie in den nordischen Staaten notwendig wird. Die Selbständigen haben bei der dualen Einkommensteuer nordischen Typs den Anreiz, hochbesteuertes Arbeitseinkommen als niedrig zu versteuerndes Kapitaleinkommen zu erklären. Dies gefährdet das Lohnsteueraufkommen und wird üblicherweise als eigentliche Schwäche einer dualen Einkommensteuer betrachtet. Im System SDES ist diese Steuerarbitrage weitgehend uninteressant.

² Der Volltext der Studie im Auftrag von Avenir Suisse sowie andere Beiträge dazu können von der Homepage des Autors (www.iff.unisg.ch, Seite Forschung/Berichte und Studien) bezogen werden. Während der Ausarbeitung der Studie haben ein internationales Panel von Experten Diskussionsbeiträge beigetragen: S. Clossen, M. Devereux, G. Kirchgässner, S.B. Nielsen und P.B. Sorensen. Seit dem Vorschlag des Sachverständigenrates gibt es in Deutschland eine intensivere Diskussion über eine duale Einkommensteuer, vgl. CESifo DICE Report, vol. 2. No. 3/2004 und Genser und Eggert (2005).

Wenn ein Selbständiger sein Arbeitseinkommen als Gewinn erklärt, dann erscheint dieser Gewinn automatisch als übernormaler Gewinn, weil er aus Arbeits- und nicht aus Kapitaleinsatz entsteht. Es können daher keine Eigen- oder Fremdkapitalzinsen zum Abzug gebracht werden. Übernormale Gewinne werden aber kumulativ mit der Gewinnsteuer und der persönlichen Teilhabersteuer belastet, was zu einer Gesamtbelastung gleich dem Spitzensteuersatz der Lohnsteuer führt. Steuerarbitrage lohnt sich nicht.

Quantitative Bedeutung

Die kurz- und langfristigen Auswirkungen des Reformvorschlages wurden anhand eines Wachstumsmodells für die Schweiz berechnet. Das Modell bildet sehr detailliert die oben erwähnten Investitions-, Finanzierungs- und Sparentscheidungen ab und differenziert zwischen Personenunternehmen, heimischen Kapitalgesellschaften und in- und ausländischen multinationalen Unternehmen. Für eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse sei auf die Studie verwiesen. Abhängig von der Art der Gegenfinanzierung (Mehrwertsteuererhöhung oder Absenkung von Transferausgaben) wurden die langfristigen Niveaueffekte auf das BIP mit 2,5 und 3,5% beziffert. Um diese Beträge läge das BIP nach Abschluss der Anpassungsphase über dem Wachstumspfad ohne Steuerreform.

Diese Wachstumsgewinne mögen angesichts des Ausmaßes der Reform auf den ersten Blick gering erscheinen und spiegeln zwei Aspekte wider, die teilweise sehr spezifisch für die Ausgangssituation in der Schweiz sind. Erstens, die Steuerausfälle sind insbesondere kurzfristig ganz erheblich, da in der Schweiz Zinserträge und Dividenden der vollen Einkommensteuerbelastung unterliegen, während andere Länder schon länger eine niedrigere Abgeltungssteuer eingeführt haben. Die Gegenfinanzierung dieser Steuerausfälle schwächt die Wachstumsgewinne. Zweitens sind in der Schweiz Kapitalgewinne auf private Beteiligungen (mit vielen Ausnahmen, die hauptsächlich zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen) steuerfrei, während das SDES eine Besteuerung der Kapitalgewinne nicht nur aus Gerechtigkeits-, sondern auch aus Neutralitätsüberlegungen verlangt. Dieses Element bremst ebenfalls die Wachstumsgewinne.

Es gibt keine Steuerreform ohne Umverteilungswirkungen. Auch dieser Vorschlag ist mit deutlichen Umverteilungswirkungen verbunden. Sie hängen allerdings sehr von der jeweiligen spezifischen Ausgangssituation ab. Wenn beispielsweise eine Mehrfachbelastung von bestimmten Kapitaleinkommen durch eine hohe Vermögenssteuer, Scheingewinnbesteuerung und die Doppelbelastung von Unternehmensgewinnen abgebaut wird, dann ist damit automatisch eine Begünstigung der betroffenen Gruppe und eine Belastung anderer Gruppen verbunden. Eine Argument für die duale

Einkommensteuer in einer offenen Volkswirtschaft ist jedoch, dass die Last der Unternehmensbesteuerung langfristig ohnehin vorwiegend von den Arbeitnehmern getragen wird. Die negativen Investitionswirkungen drücken die Löhne. Im vorliegenden Reformvorschlag führen die Wachstumswirkungen langfristig zu kräftigen Reallohnsteigerungen, so dass die Arbeitnehmer trotz höherer Mehrwertsteuerbelastung die verfügbaren Löhne erhalten können. Kurzfristig ist das jedoch nicht möglich, da die Steuerausfälle sofort gegenfinanziert werden müssen, die positiven Auswirkungen auf die Löhne jedoch erst langsam eintreten.

Schlussfolgerungen

Investition und Innovation sind eine Voraussetzung für höhere Beschäftigung zu attraktiven Löhnen. Mehr Investition bedeutet gleichzeitig auch mehr Innovation, da die wirtschaftliche Nutzung technologischer Neuerungen stets auch umfangreiche Kapitalinvestitionen erfordert. Steuerentlastungen von Unternehmen reduzieren die durchschnittliche und marginale effektive Steuerbelastung von Investitionen und verbessern so die Rentabilität von Folgeinvestition, erhöhen die Standortattraktivität und stärken die Neigung zur Selbständigkeit und Unternehmensgründung. Allerdings kommt es nicht nur auf das Niveau der Kapitalbildung, sondern auch auf die Effizienz des Kapitaleinsatzes an. Aus diesem Grund sollte die Unternehmensbesteuerung nicht nur das Investitionskriterium verbessern, sondern auch möglichst neutral bezüglich der Finanzierungsentscheidungen und der Rechtsformwahl sein. Was die zu erwartenden Wachstumseffekte betrifft, sind auch die Auswirkungen zu berücksichtigen, die von der gewählten Gegenfinanzierung ausgehen. Schließlich sei auf eine schwierige Dynamik hingewiesen. Die Steuerausfälle treten sofort und sichtbar ein, die Wachstumsgewinne werden erst im Laufe von mehreren Jahren wirklich spürbar, da Kapitalbildung ein langsamer Prozess ist. Eine rationale Steuerpolitik sollte jedoch langfristig günstige Rahmenbedingungen setzen.

Literatur

- CESifo DICE Report, Vol. 2, 3/2004.
Genser, B und W. Eggert (2005), »Dual Income Tax in EU Member Countries«, *CESifo DICE Report* 3(1), 41–47.
Keuschnigg, Chr. (2004), *Eine Steuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz*, Avenir Suisse, <http://www.iff.unisg.ch>, Forschung/Berichte und Studien.
Keuschnigg, Chr. (2005), *Öffentliche Finanzen: Einnahmepolitik*, Mohr Siebeck, Tübingen, im Druck.



Christine Scheel*

Ja oder Nein: Es kommt darauf an

Überlegungen im allgemeinen Kontext

Diese Frage kann man auf Anhieb mit »ja« beantworten, wenn man folgenden Zusammenhang zugrunde legt: Niedrigere Steuern führen zu mehr Gewinnen, und höhere Gewinne bedeuten mehr Investitionen und damit auch mehr Arbeitsplätze. Man kann die Frage aber auch mit »nein« beantworten, denn ein Anstieg der Gewinne bedeutet allenfalls eine Ausweitung des Investitionspotentials; ob aber der Zuwachs an Gewinnen in entsprechende zusätzliche Investitionen und neue Arbeitsplätze transformiert wird – und dies auch gerade noch in Deutschland –, das hängt von einer Vielzahl anderer Faktoren ab.

Es gibt keine eindeutige Antwort auf die Frage. Deshalb muss der Blick geweitet werden für die Faktoren, welche die Entscheidung der jeweiligen Unternehmenslenker prägen, oder anders: Was sind die wesentlichen Parameter für das Verhalten von Investoren?

Sicher ist, dass die Höhe und auch die Struktur der Besteuerung eine wichtige Rolle spielen:

- Hohe Belastungen engen sowohl den Investitionsspielraum, also die Investitionsfähigkeit, als auch die erwartete Nettoendite der Investitionen und damit die Investitionsneigung ein. Oder auf den Punkt gebracht: Wenn weniger Mittel da sind, kann weniger investiert werden. Wenn steuerbedingt eine geringere Rendite erwartet wird, lohnen sich Investitionen weniger. Und auch der mit Investitionen verbundene Erhalt und die erhoffte Schaffung von Arbeitsplätzen werden entsprechend beeinflusst.

* Christine Scheel ist finanzpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages.

- Auch die Struktur der Unternehmensbesteuerung ist ein wichtiger Einflussparameter. Komplexe und undurchsichtige Besteuerungsstrukturen wirken auf Investoren eher abschreckend. Da der wirtschaftliche Erfolg einer Investition von der künftigen Entwicklung einer Vielzahl grundsätzlich unsicherer Parameter abhängt – Zinsen, Rohstoffpreise, Löhne, Wechselkurse, Nachfrage seien exemplarisch genannt –, ist es wichtig, dass wenigstens die vom Staat beeinflussbaren Parameter halbwegs vorausschauend und verlässlich kalkuliert werden können. Intransparente Steuerstrukturen, die durch hohe Steuersätze, aber auch durch zahlreiche Einzelvorschriften und Ausnahmen zur Ermittlung des Gewinns als steuerliche Bemessungsgrundlage gekennzeichnet sind, haben Mühe, das Vertrauen von Investoren zu gewinnen.

Umsetzung in der realen Politik

Diese eingangs geschilderten Grundüberlegungen waren seit der Regierungsübernahme in 1998 Leitlinien bei der Gestaltung der Steuerpolitik.

Die rot-grüne Koalition hat daraufhin die Steuersätze in einem Ausmaß gesenkt, wie dies nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik der Fall war:

- Die Sätze des Einkommensteuertarifs wurden durchgehend um 11 Prozentpunkte gesenkt. Diese Maßnahme kam vor allem dem vorwiegend einkommensteuerpflichtigen Mittelstand zugute. Auch wenn gleichzeitig einige Steuersubventionen zumindest zurückgeführt werden konnten, verbleibt in diesem Unternehmenssektor rund 17 Mrd. € Nettoentlastung pro Jahr. Zudem haben wir für diesen Unternehmerkreis die Belastung der Gewerbesteuer auf nahe null gesenkt, indem die Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer angerechnet wird.
- Der Körperschaftsteuersatz wurde von 45% für einbehaltene und 30% für ausgeschüttete Gewinne auf 25% vereinheitlicht. Verbunden war dies mit einer umfassenden Strukturreform, welche das Körperschaftsteuerrecht einfacher und zudem europatauglicher gemacht hat. Im Übergang haben wir die »Steuerschecks«, also die Steuerguthaben des früheren Körperschaftsteuersystems, zur Erstattung zugelassen – ein erhebliches Entlastungsvolumen, das in 2001 die Körperschaftsteuer auf null sinken ließ und nun – grundsätzlich – für mehr Investitionen zur Verfügung stand.

An diesen Sachverhalten wird deutlich, dass die These »Niedrigere Unternehmenssteuern schaffen mehr Investitionen und Arbeitsplätze« nicht ohne weiteres gilt. Es müssen weitere positive Faktoren dazu kommen, die aber von der Politik in der Regel nicht beeinflusst werden können wie z.B. die Entwicklung der Kosten für Rohstoffe, aber auch für Ar-

beitskräfte und Kapital oder auch für Währungen, in denen grenzüberschreitender Handel abgerechnet wird. Auch die Nachfrage, also die Aussichten, dass die mit Investitionen erstellten Produkte und erbrachten Dienstleistungen auch tatsächlich nachgefragt werden, ist maßgebend dafür, inwieweit der Transformationsprozess »Niedrigere Steuern in Deutschland – mehr Arbeitsplätze in Deutschland« tatsächlich gelingt. Denn was nutzen die niedrigsten Steuern, wenn dennoch nicht ausreichend Gewinne entstehen, weil die Produkte und Dienstleistungen zu wenig nachgefragt werden.

In beiden Wahlperioden wurde hinreichend viel dafür getan, die Unternehmen steuerlich langfristig zu entlasten. Allerdings darf ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland dabei nicht stehen bleiben. Die Globalisierung eröffnet nicht nur Chancen, sondern verschärft durch umfassenden Kostenvergleich den Standortwettbewerb. Dabei spielen Markterschließungsstrategien und Lohnkostendifferenzen noch eine wesentlichere Rolle als der Steuerwettbewerb. Große, aber auch verstärkt mittelständische Unternehmen, die als international agierende Unternehmen auftreten, können sich den Standort mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis und den aussichtsreichsten Marktperspektiven aussuchen. Deshalb stehen auch alle Staaten mit ihrem Infrastrukturangebot, mit ihrem Rechtssystem und auch mit ihrem Steuersystem in Konkurrenz zueinander.

Die Bundesrepublik hat das Potential für mehr Wachstum und Beschäftigung. Der Schlüssel hierzu ist die Innovationsfähigkeit der Unternehmen und Institutionen am Standort. Die Entwicklung solcher Ressourcen wie Bildung, Forschung, Patente, technische und soziale Infrastrukturausstattung ist deshalb die Zukunftsaufgabe für die Politik. Insbesondere geht es auch darum, dass die Forschungsergebnisse hier am Standort in marktfähige Produkte umgesetzt werden. Dabei wird es weniger um den einmaligen »großen Wurf« gehen, sondern die Politik muss sich als eine permanente Großbaustelle für Reformen in einem sich ständig wandelnden, internationalen Umfeld begreifen.

Aktueller Handlungsbedarf

International tätige Investoren – und dazu gehören auch die deutschen Dax-Unternehmen – schauen beim Steuervergleich zunächst auf die einfachsten Dinge, denn für die Details sind ihre umfangreichen und gut ausgestatteten Steuerabteilungen zuständig. Deshalb ist der nominale Steuersatz auch so zentral, er ist das Aushängeschild und die Visitenkarte des Steuersystems in einem Land, er hat Signalwirkung.

Aus dem Bewusstsein um diese Zusammenhänge heraus hat sich die Bundesregierung zur spürbaren Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 19% entschlossen.

Deutschland schließt damit zum Mittelfeld der konkurrierenden Staaten auf und wird damit international wieder wettbewerbsfähiger.

Aber auch der einkommensteuerzahlende Mittelstand wird entlastet:

- Die Integration der Gewerbesteuer in die Einkommensteuer wird verbessert, indem der Anrechnungsfaktor von 1,8 auf 2 erhöht wird. Dies bedeutet, dass künftig Unternehmen, die in einer Gemeinde mit einem Hebesatz von rund 380 Prozent angesiedelt sind, die Gewerbesteuer nicht mehr als Belastung spüren. Auf einen höheren Hebesatz treffen Unternehmen vor allem in den Städten und Gemeinden, in denen auch eine entsprechend hochwertige Infrastruktur angeboten wird. Denn die Höhe der Steuerbelastung einerseits und Umfang und Qualität der Infrastruktur andererseits sind zwei Seiten einer Medaille.
- Schließlich soll auch der Übergang von kleinen und mittleren Betrieben bei Erbschaft oder Schenkung steuerlich entlastet werden. Geplant ist eine Stundung sowie Erlass von 10% der Erbschaft- und Schenkungsteuer für jedes Jahr, in dem der Betrieb weiter fortgeführt wird. Bei der Umsetzung dieses Vorschlags ist vor allem wichtig, dass er zielorientiert an der Erhaltung von Arbeitsplätzen ansetzt, dass neue Steuerspargestaltungen vermieden werden und dass er auch verfassungsrechtlich tragfähig ist.

Steuersenkungen für Unternehmen ohne zusätzliche Verschuldung

Die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte lässt keine zusätzlichen Steuerausfälle zu. Denn diese würden das öffentliche Defizit erhöhen und damit dem Vertrauen der Investoren in den Standort Deutschland schaden. Auch hier zeigen sich zwei Seiten einer Medaille: Steuersenkungen beflügeln zunächst grundsätzlich Investitionsfähigkeit und Investitionsneigung der Unternehmen. Sie dämpfen diese aber auch gleichzeitig, wenn Steuerentlastungen durch höhere Schulden finanziert werden.

Zur Vermeidung einer zusätzlichen Verschuldung sind deshalb vom Bundesfinanzminister folgende Vorschläge vorgelegt worden:

- Die Verlustverrechnung von typischen Steuersparfonds soll weiter eingeschränkt werden. Dies wird nicht einfach, hat doch der Gesetzgeber immer wieder Versuche unternommen, diese Gestaltungen einzudämmen. Ob hierdurch Investitionen in Deutschland ausbleiben und Arbeitsplätze verloren gehen könnten, muss im Gesetzgebungsverfahren – auch mit Hilfe der Wissenschaft – sehr genau abgewägt werden.

- Die Mindestgewinnbesteuerung soll verschärft werden. Danach sollen künftig nur noch 50% anstatt der bisherigen 60% der laufenden Gewinne mit Verlustvorträgen verrechnet werden können. Bei Beträgen bis zu 1 Mill. € bleibt die Verrechnung von Verlustvortrag und laufendem Gewinn weiterhin uneingeschränkt. Durch diese Regelung kommt es lediglich zu einer zeitlichen Streckung der Verlustverrechnung. In den osteuropäischen Staaten fallen dagegen die Verlustvorträge grundsätzlich nach fünf Jahren komplett weg. Vor diesem Hintergrund sind die deutschen Verlustverrechnungsregelungen mehr als konkurrenzfähig.
- Veräußerungsgewinne von Grund und Boden sollen bei Unternehmen nur noch zur Hälfte besteuert werden. Da sich Unternehmen in Deutschland von ihrem Immobilienbesitz bisher kaum getrennt haben, erhofft man sich von dieser Maßnahme einen entsprechenden Mobilisierungseffekt und dadurch auch Steuereinnahmen, die man sonst nicht erzielen würde.
- Außerdem wird ein so genannter Repatriierungseffekt angenommen. Dabei geht man davon aus, dass ein Teil der von den Unternehmen erwirtschafteten Gewinne derzeit nur deshalb steuertechnisch ins Ausland verlagert wird, weil der nominale Steuersatz in Deutschland bislang deutlich höher war als in vielen Nachbarstaaten. Durch die deutliche und nachhaltige Senkung des Körperschaftsteuersatzes erhofft man sich deshalb, dass zumindest ein Teil dieser Gewinne in die deutschen Steuerbilanzen zurückkehren und damit zu zusätzlichem Steueraufkommen führen werden. Die geschätzte Höhe ist umstritten.

Allerdings muss bei der Finanzierung der Steuerentlastungen noch stärker das Ziel der Aufkommensneutralität erreicht werden. Ich halte es für richtig, sich dabei an der zentralen Leitlinie für ein transparentes, gerechtes und effizientes Steuersystem zu orientieren, nämlich an der Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.

Ein ernsthaftes Angebot zur Finanzierung

Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 19% ist ein positives Signal für unseren Investitions- und Beschäftigungsstandort.

Standortvorteile müssen aber auch finanzierbar bleiben, gerade auch hinsichtlich einer nachhaltigen Finanzpolitik. Deshalb haben Die Grünen einen Vorschlag in die Diskussion eingebracht, der unserem Leitbild, nämlich der Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, entspricht.

Um folgenden Sachverhalt geht es: Allgemein gilt der Grundsatz, dass Aufwendungen, die im Zusammenhang mit steu-

erfreien Einnahmen stehen, nicht steuermindernd geltend gemacht werden dürfen. Eine Ausnahme wurde aber bisher für die Kapitalgesellschaften gemacht: Diese können Aufwendungen (z.B. für Arbeitsplatzverlagerungen), die mit steuerfreien Einnahmen (z.B. Dividenden aus dem Ausland) im Zusammenhang stehen, voll steuerlich geltend machen, wenn sie dafür 5% dieser eigentlich steuerfreien Einnahmen versteuern. Diese Ausnahme gilt für alle Kapitalgesellschaften, sie wird aber vor allem von international agierenden Gesellschaften genutzt, wenn z.B. Arbeitsplätze im Inland abgebaut und ins Ausland in eine dortige Tochtergesellschaft verlagert werden.

Nach dem grünen Vorschlag sollte der genannte Grundsatz – kein steuerlicher Abzug von Aufwendungen, wenn damit zusammenhängende Einnahme ebenfalls steuerfrei sind – nicht nur für einkommensteuerzahlende Unternehmen und damit für den Mittelstand, sondern auch für Kapitalgesellschaften konsequent angewendet werden. Es soll also auch eine Gleichbehandlung erreicht werden.

An dieser Stelle soll auch noch einmal klar gestellt werden:

- Es geht dabei nicht um eine Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Aufwendungen, denn der Vorschlag soll für inländische und ausländische Gestaltungen gleichermaßen gelten. Der in der Öffentlichkeit bereits geäußerte Vorwurf der angeblichen EU-Rechtswidrigkeit ist deshalb falsch.
- Es geht dabei auch nicht um die Verlagerung von Arbeitsplätzen von Bayern nach NRW, denn im Inland sind solche Unternehmen in der Regel über eine so genannte Organschaft eng verbunden und können deshalb ohnehin ihre Aufwendungen in voller Höhe steuerlich geltend machen. Der ebenfalls bereits öffentlich zu vernehmende Vorwurf, inländische Umstrukturierungen (z.B. Arbeitsplatzverlagerungen oder die Neuordnung von Beteiligungsverhältnissen) würden steuerlich belastet, geht deshalb ebenfalls an der Sache vorbei, weil im Inland die Bildung von Organschaften zur umfassenden Besteuerung und Aufwandsverrechnung erlaubt ist. Nur wenn Unternehmen die Bedingungen, die an diese Organschaften gestellt werden, nicht erfüllen wollen, kommen sie auch nicht in den Genuss der Vorzüge derselben.

Es geht darum, steuersparende Gestaltungen besser als bisher einzudämmen und aus den Mehreinnahmen die Senkung des Körperschaftsteuersatzes zu finanzieren. Ich sehe in unserem Vorschlag vor allem die folgenden drei Vorteile, nämlich

- dass die Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 19% durch diesen Vorschlag nahezu vollständig finanziert wäre, denn die Streichung dieser Steuervergünstigung brächte Steuermehreinnahmen von rund 5 Mrd. €, so die

Schätzung des Berliner Finanzsenators Sarrazin in seinem Steuerkonzept, das er kurz vor dem Job-Gipfel in die öffentliche Diskussion eingebracht hat,

- dass die Gegenfinanzierung im Wesentlichen vom Kreis der Unternehmen getragen würde, die auch von der deutlichen Senkung des Körperschaftsteuersatzes profitieren werden, denn kleine und mittlere Unternehmen wären davon nicht betroffen
- und dass die Subventionierung von Arbeitsplatzverlagerungen ins Ausland aus dem deutschen Steuertopf endlich gestoppt würde.

Es ist ein ernsthaftes Angebot zum Abbau von Steuerergestaltungen. Ich hoffe, dass die Finanzminister in Bund und Ländern diesen Vorschlag im Laufe der anstehenden Beratungen konstruktiv aufgreifen werden.

Fazit

Die Frage »Führen Steuerentlastungen für Unternehmen zu mehr Investitionen und mehr Arbeitsplätzen?« ist nicht so einfach zu beantworten. Wie bei vielen Fragestellungen in der Ökonomie, aber auch im täglichen Leben heißt die kurze Antwort »Es kommt darauf an!« Fest steht: Zukunftsfähige Steuer- und Finanzpolitik darf keine nationalstaatliche Verhinderungs- und Abgrenzungspolitik sein, sondern muss international wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen schaffen, um den Investitions- und Beschäftigungsstandort Deutschland den Marktmechanismen der Globalisierung anzupassen. Gerade Steuersenkungen stehen international in einem sehr dynamischen Wettbewerbsprozess, ein Zeichen der Globalisierung. Dieser Steuerwettbewerb braucht einen fairen Rahmen ohne Steuerdumping. Das Vorhaben der Europäischen Union – eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die Unternehmensteuern zu bestimmen – sollte schnell vorangebracht werden, um transparentere und damit fairere Wettbewerbsbedingungen zu erreichen. Als längerfristiges Ziel ist es sinnvoll, eine Harmonisierung der Steuersätze mit Bandbreiten ähnlich wie bei der Mehrwertsteuer zu erreichen. Damit würde ein europäischer Rahmen ohne Steuersatzdumping zu Lasten der fiskalischen Aufgaben der Nationalstaaten abgesteckt.