

Stratthaus, Gerhard; Homburg, Stefan; Kühn, Alfons; Fuest, Clemens; Deubel, Ingolf

Article

Unternehmensteuerreform: Welche Wirkungen sind zu erwarten?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Stratthaus, Gerhard; Homburg, Stefan; Kühn, Alfons; Fuest, Clemens; Deubel, Ingolf (2006) : Unternehmensteuerreform: Welche Wirkungen sind zu erwarten?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 23, pp. 3-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164363>

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.

Unternehmensteuerreform: Welche Wirkungen sind zu erwarten?

Die Unternehmensteuerreform ist eines der wichtigsten Projekte der Großen Koalition. Das Vorhaben soll die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum in Deutschland verbessern und die Staatsfinanzen stabilisieren. Sind diese Wirkungen zu erwarten?

Wesentlicher Eckpfeiler zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland

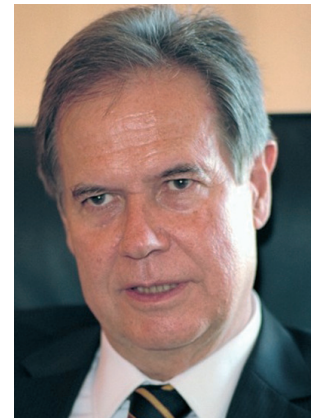
Der Wirtschaftsstandort Deutschland ist durch Steuersenkungen in den anderen EU-Mitgliedstaaten ins Hintertreffen geraten. Deutschland ist von dem mit dem Steuersenkungsgesetz im Jahr 2001 erreichten Mittelfeldplatz in der Skala der Steuerbelastung erneut auf den letzten Platz abgefallen. Mit der zum 1. Januar 2008 geplanten Unternehmensteuerreform müssen wir die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erreichen.

Senkung der Unternehmenssteuersätze

Im Mittelpunkt der Unternehmensteuerreform steht zum einen die Senkung der Belastung der thesaurierten Gewinne der Kapitalgesellschaften von bislang nahezu 39 auf unter 30%. Diese Senkung bedeutet immerhin eine Entlastung um gut ein Viertel. Mit der vorgesehenen Absenkung erreicht Deutschland bei der Tarifbelastung der Unternehmen wieder einen guten Mittelplatz. Damit wird im Verhältnis zu vielen Staaten das bisherige Steuergefälle deutlich abgeflacht. Allein diese Tarifsenkung hat erhebliche Vorteile. Das internationale Steuergefälle wird bislang von deutschen Unternehmen genutzt, indem diese zum einen Gewinne im niedrig besteuerten Ausland entstehen lassen und zum anderen Verluste nach Deutschland verlagern. Zur Einschränkung solcher Gestaltungen bestehen zwar derzeit schon Regelungen etwa zum Bereich der Verrechnungspreise zwischen verbundenen Unternehmen sowie zur Gesellschafterfremdfinanzierung. Das beste Mittel gegen das internationale Steuergefälle ist aber immer noch die Tarifsenkung auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau. Auch

wenn Deutschland hier nie den unteren Belastungsrand erreichen kann, so wird doch durch die jetzt geplanten Tarifsenkungen der Anreiz zu Gewinnverlagerungen ins Ausland und zur Verlustverlagerung ins Inland ganz erheblich verringert. Gleichzeitig bietet die Absenkung der Thesaurierungsbelastung jedenfalls insoweit einen Anreiz zur Stärkung der Eigenkapitalquote der deutschen Kapitalgesellschaften, als Gewinne eher im Unternehmen belassen werden. Immerhin sollen die Dividenden im Rahmen der Abgeltungssteuer nachbelastet werden. Auch wenn hierdurch das Unternehmen »als Sparkasse« genutzt werden kann, so darf man doch nicht übersehen, dass allein »mehr Geld im Unternehmen« mit Blick auf die damit verbundene Risikovorsorge vorteilhaft ist. Wegen des Wegfalls des Halbeinkünfteverfahrens wurde die vorgesehene Nachbelastung der Gewinnausschüttungen mit einer Abgeltungssteuer von 25% in der Presse bereits heftig als Steuererhöhung zulasten der Gesellschafter kritisiert. Natürlich ist die Steuer von 25% auf die volle Dividende höher als 45% auf die halbe Dividende. Allerdings darf man nicht außer Acht lassen, dass die Dividenden wegen der geringeren Vorbelastung auf Gesellschaftsebene höher ausfallen können als im bisherigen Recht. Wichtig ist: Auch unter Einbeziehung der Gesellschafterebene sinkt die Gesamtbelastung des Gewinns von derzeit bis zu gut 53% auf rund 48%.

Die Absenkung der Thesaurierungsbelastung auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau kommt zunächst den großen Publikumsgesellschaften zugute. Dies ist auch richtig. Denn diese stehen in erster Linie im internationalen Wettbewerb. Darüber darf aber nicht vergessen werden: Von dieser Steuersatzsenkung pro-



Gerhard Stratthaus*

* Gerhard Stratthaus ist Finanzminister des Landes Baden-Württemberg.

fitieren auch diejenigen mittelständischen Unternehmen, die als Kapitalgesellschaft geführt werden.

Optionsrecht für Personenunternehmen

Auch die Personenunternehmen werden wirkungsvoll in die Reform der Unternehmensbesteuerung einbezogen. Hier hat sich die Große Koalition zwischenzeitlich wohl einer Forderung Baden-Württembergs angeschlossen: Den Personenunternehmen soll die Anwendung der niedrigen Thesaurierungsbelastung der Kapitalgesellschaften auf nicht entnommene Gewinne ermöglicht werden. Dies halte ich mit Blick auf die im internationalen Wettbewerb stehenden großen Personengesellschaften für unerlässlich. Dass diese Optionslösung kein Beitrag zur Steuervereinfachung ist, muss mit Blick auf das angestrebte Ziel hingenommen werden. Außerdem relativiert sich die Frage der Komplizierung des Steuerrechts ganz deutlich dadurch, dass die Wahl der Thesaurierungsbegünstigung regelmäßig nur für große Personengesellschaften interessant ist, bei denen typischerweise gesellschaftsvertraglich vereinbarte Entnahmebeschränkungen bestehen.

Verbesserung der Ansparabschreibung

Um gleichzeitig kleine und mittlere Personenunternehmen, die von dieser Steuersatzoption von vornherein nicht profitieren, zu entlasten, soll die so genannte Ansparabschreibung verbessert werden. Dabei geht es vor allem darum, den Rücklagenhöchstbetrag von derzeit gut 150 000 € auf 200 000 € anzuheben. Verbesserungen bei der Ansparabschreibung halte ich schon deshalb für unerlässlich, weil ab dem Jahr 2008 die degressive Abschreibung für bewegliche Anlagegüter ganz gestrichen werden soll. Dadurch eintretende Mehrbelastungen können bei kleineren und mittleren Unternehmen nur durch eine verbesserte Ansparabschreibung vermieden werden.

Änderungen bei der Gewerbesteuer

Leider ist es nicht gelungen, die Gewerbesteuer durch eine andere, beständigere Steuer der Kommunen zu ersetzen. Selbst das Ziel einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für die Körperschaft- und Einkommensteuer einerseits und die Gewerbesteuer andererseits wurde nicht erreicht. Gleichwohl kommt es auch bei der Gewerbesteuer zu Entlastungen sowie zu strukturellen Verbesserungen. Im Mittelpunkt der Änderungen steht die Absenkung der Steuermesszahl von derzeit 5 auf 3,5%. Das ist immerhin eine Absenkung um rund ein Drittel. Zwar wird im Gegenzug auf den bisherigen Abzug der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe und den Staffeltarif verzichtet. Dennoch

kommt es unter dem Strich regelmäßig zu Entlastungen. Dies mag auf den ersten Blick verwundern, nachdem erste Aufkommensschätzungen ein Mehraufkommen der Kommunen von bundesweit nahezu 1 Mrd. € ausweisen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Unternehmen auch höher belastet wären. Bei den Personenunternehmen ist nämlich vorgesehen, die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer zu verbessern. Hierzu soll der Faktor für die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer von derzeit 1,8 auf 3,8 erhöht werden. Dies bedeutet, dass die Gewerbesteuer bis zu einem örtlichen Hebesatz von 380% voll auf die Einkommensteuer angerechnet wird. Welchen Wert dies für die Personenunternehmen hat, sieht man daran, dass beispielsweise in Baden-Württemberg der Hebesatz durchschnittlich rund 360% beträgt. Für das einzelne Personenunternehmen heißt dies: Die an die Kommune abzuführende Gewerbesteuer kann zwar höher sein als bisher. Allerdings wird auch mehr auf die Einkommensteuer angerechnet.

Gegenfinanzierung

Die Gesamtentlastung der Unternehmen soll auf jährlich 5 Mrd. € beschränkt werden. Dies halte ich mit Blick auf die Sanierung der öffentlichen Haushalte für unerlässlich. Allerdings lässt sich dieses Entlastungsziel nur erreichen, wenn zur Gegenfinanzierung die Bemessungsgrundlage in ganz erheblichem Umfang verbreitert wird. Daher sind verschiedene Gegenfinanzierungsmaßnahmen vorgesehen, deren konkrete Ausgestaltung allerdings in weiten Teilen noch offen ist.

Neben der bereits erwähnten Streichung der degressiven Abschreibung für bewegliche Anlagegüter, der Vermeidung von Gestaltungen bei der Wertpapierleihe und Verschärfungen beim so genannten Mantelkauf sollen künftig Funktionsverlagerungen steuerlich stärker erfasst werden. Eine große Rolle spielen dabei wertvolle immaterielle Wirtschaftsgüter sowie deren Nutzung, die unter hohem Kostenaufwand in Deutschland geschaffen wurden und infolge der Funktionsverlagerungen der deutschen Besteuerung entzogen werden. Hier ist insbesondere geplant, das derzeitige Vollzugsdefizit zu beseitigen. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht über das Ziel hinausgeschossen wird mit der Folge, dass die Unternehmen beispielsweise auch ihren Forschungsbereich ins Ausland auslagern.

Für zweifelhaft halte ich die Einschränkung des Sofortabzugs von geringwertigen Wirtschaftsgütern. Die Anschaffungskosten für geringwertige Wirtschaftsgüter sollen künftig nur noch bei solchen Unternehmen sofort abziehbar sein, bei denen die Größenmerkmale der Ansparabschreibung nicht überschritten werden. Das Problem sehe ich vor allem darin, dass die Streichung des Sofortabzugs bei den

hiervon betroffenen Unternehmen zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand führt. Um diesen in Grenzen zu halten, muss zumindest für Kleinbeträge der Sofortabzug weiterhin zugelassen werden. Gleichwohl bin ich der Überzeugung, dass hinsichtlich der einzelnen Gegenfinanzierungsmaßnahmen ein akzeptabler Kompromiss gefunden wurde.

Finanzierungskosten

Dies gilt auch für die künftige steuerliche Behandlung der Finanzierungskosten, die lange Zeit die Diskussion geprägt hat.

Man hat sich nunmehr zum einen darauf verständigt, Hinzurechnungen nur bei der Gewerbesteuer, nicht dagegen auch bei der Körperschaftsteuer vorzunehmen. Anstelle der hälftigen Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen sollen künftig zur Ermittlung der Gewerbesteuer alle Schuldzinsen dem Gewinn hinzugerechnet werden. Dabei erfolgt aber die Hinzurechnung nur mit einem Satz von 25%. Zwar kann es damit bei Unternehmen, die keine oder nur ganz geringe Gewinne erzielen, weiterhin zu Substanzsteuerbefreiungen kommen. Dies wird aber deutlich dadurch relativiert, dass es künftig einen Freibetrag von 100 000 € geben soll. Dieser Freibetrag bezieht sich nicht auf die Höhe der Zinsen, sondern auf den Hinzurechnungsbetrag. Tatsächlich führen damit also Schuldzinsen bis zu 400 000 € zu keiner Hinzurechnung. Bei einem Zinssatz von 5% entspricht dies immerhin einer Kreditsumme von 8 Mill. €. Kleinere und mittlere Betriebe sind damit von der Hinzurechnung allemal ausgenommen. Auch die Lösung zur Hinzurechnung von Finanzierungsanteilen in Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen halte ich für erträglich. Dabei kommt es nämlich nicht zu einer Hinzurechnung von 25% der Nutzungsentgelte, sondern nur der darin enthaltenen Zinsbestandteile. Diese sollen typischerweise im Gesetz festgeschrieben werden. Dabei ist davon auszugehen, dass bei Nutzungsentgelten für bewegliche Wirtschaftsgüter und bei Lizenzen der Finanzierungsanteil auf 25% festgelegt wird. Wenn hiervon 25% dem Gewinn hinzugerechnet werden, dann sind dies nur 6,25% des Nutzungsentgelts. Bei einem örtlichen Hebesatz von 400% beläuft sich die Belastung durch Gewerbesteuer dann auf 0,875% des Nutzungsentgelts.

Zum anderen soll ein so genanntes Zinsschrankenmodell eingeführt werden. Danach dürfen Zinsen grundsätzlich nur eingeschränkt abgezogen werden. Vom Gewinn vor Zinsen muss ein bestimmter Mindestbetrag – angedacht sind 70% – übrig bleiben. Diese Zinsschranke greift aber nur, wenn die Zinsen insgesamt mehr als 1 Mill. € betragen. Dieser Sockelbetrag bezieht sich auf die Schuldzinsen. Bei einem unterstellten Zinssatz von 5% entspricht dies einer Verschul-

dung von 20 Mil. €. Damit wird der Mittelstand von vornherein von der Zinsschranke nicht berührt.

Fazit

Insgesamt sind die Beschlüsse zur Unternehmensteuerreform weitaus besser, als dies die ersten Reaktionen vermuten ließen. Zwischenzeitlich sieht dies auch die Wirtschaft so. Die Kritik an Einzelmaßnahmen sollte den Blick auf die Gesamtreform nicht trüben. Mit anderen Worten: Es ist ein Gebot der Fairness, etwaigen Verschlechterungen durch einzelne Gegenfinanzierungsmaßnahmen stets auch die Entlastungen durch die Tarifabsenkungen gegenüberzustellen. Die Unternehmensteuerreform ist zweifelsohne ein wesentlicher Eckpfeiler zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, von dem ein erhöhtes Engagement in- und ausländischer Investoren ausgehen wird. Vor allem mit Blick auf die Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt sind nun weitere wirtschaftsfreundliche Reformen erforderlich, um die Wirkungen der Unternehmensteuerreform optimal zum Tragen zu bringen.



Stefan Homburg*

Unternehmensteuerreform 2008/09

Anders als die Gesundheitsreform ist das Unternehmensteuerkonzept ohne viel Streit beschlossen worden. Dies mag zum einen daran liegen, dass SPD und Union sowie Bund und Länder ein ähnliches Interesse an Steuereinnahmen haben. Zum anderen handelt es sich um eine sperrige Materie, deren Einzelheiten auch der informierten Öffentlichkeit weitgehend verborgen geblieben sind. Daher erörtert der vorliegende Beitrag – gestützt auf unveröffentlichte Arbeitspapiere der Koalition – hauptsächlich die wenig bekannten Reformdetails. Insgesamt sehen die Eckpunkte Steuersenkungen in Höhe von 29 Mrd. € vor, die durch neue Belastungen von rund 24 Mrd. € gegenfinanziert werden, so dass eine Nettoentlastung von 5 Mrd. € verbleibt.

Gewerbsteuer

Bisher konnten Unternehmen die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe abziehen, was die Bemessungsgrundlagen der Einkommen- und Körperschaftsteuer, aber auch der Gewerbesteuer selbst, minderte. Nach Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform am 1. Januar 2008 wird die Gewerbesteuer nicht mehr abziehbar sein. Mit geschätzten Steuermehreinnahmen von über 10 Mrd. € ist dies die bedeutendste Gegenfinanzierungsmaßnahme.

Zugleich sinkt die Steuermesszahl von 5 auf 3,5%. Bei konstanten Hebesätzen würde die Steuersenkung daher nicht von Bund und Ländern, sondern weitgehend von den Gemeinden getragen. Dies sei am Beispiel eines Hebesatzes von 400 verdeutlicht: Nach bisherigem Recht beträgt die effektive Gewerbesteuer 16,7% des Gewerbeertrags, ermit-

telt nach der Formel $4 \times 0,05 / (1 + 4 \times 0,05)$. Nach der neuen, einfacheren Formel sinkt die Gewerbesteuerbelastung auf $4 \times 0,035$, also 14%. Die Minderung der Gewerbesteuerbelastung um 2,7 Punkte oder 16% kommt einem Gewerbesteuerausfall in Höhe von rund 5 Mrd. € gleich. Gleichzeitig steigt bei isolierter Betrachtung das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer, weil deren Bemessungsgrundlagen nicht mehr durch den Abzug der Gewerbesteuer geschmälert werden.

Nun dächte aber nur ein Schelm, dass die von Bund und Ländern generös verkündete »Entlastung« der Unternehmen letztlich von den Gemeinden bezahlt wird. Ausgehend von einem Gleichgewichtsansatz ist ein anderes Szenario wahrscheinlich: Jede Gemeinde, die ihren Hebesatz in Abwägung der Vor- und Nachteile ursprünglich so bemessen hatte, dass eine gewisse Gewerbesteuerbelastung resultierte, kann diese Belastung nach Inkrafttreten der Reform durch Anhebung des Hebesatzes wiederherstellen. Im obigen Beispiel müsste die Gemeinde den Hebesatz von 400 auf 476 erhöhen, um ihre Einnahmen aus Gewerbesteuer bei 16,7% des lokalen Gewerbeertrags zu stabilisieren.

Zwei fiskalisch weniger wichtige Elemente komplettieren die umfangreichen Änderungen bei der Gewerbesteuer. Erstens entfällt die Staffelung der Steuermesszahl, was mit 650 Mill. € zu Buche schlägt. Zweitens wird die 50%ige Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen zum Gewerbeertrag ersetzt durch eine 25%ige Hinzurechnung aller Zinsen sowie der Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen. Dabei werden die Finanzierungsanteile pauschaliert angesetzt, und zwar mit 25% der Leistungsvergütung bei beweglichen Wirtschaftsgütern und Lizenzen und mit 50% bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern. Die Änderung der Hinzurechnung soll aufkommensneutral sein.

Der Saldo der übrigen Entlastungen und Belastungen betrifft die Gemeinden kaum, weil sie am Aufkommen der Körperschaftsteuer gar nicht und am Aufkommen der Einkommensteuer nur mit 15% beteiligt sind. Somit finanzieren entweder die Gemeinden die Entlastung oder die Hebesätze steigen, und in diesem wahrscheinlicheren Fall wird die versprochene Nettoentlastung ausbleiben.

Degressive Abschreibung und Sofortabschreibung

Die degressive Abschreibung nach § 7 Abs. 2 EStG entfällt mit Inkrafttreten der Reform ganz, die Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter gemäß § 6 Abs. 2 EStG entfällt für größere Unternehmen. Für diese beiden Gegenfinanzierungsmaßnahmen sind knapp 3 Mrd. € veranschlagt. Der Wegfall der degressiven Abschreibung ist in Verbindung mit einer Steuersatzsenkung akzeptiert.

* Prof. Dr. Stefan Homburg ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen der Leibniz Universität Hannover und selbständiger Steuerberater in Hannover.

bel, kann aber nicht in jedem Fall als Streichung einer Vergünstigung gewertet werden, weil die degressive AfA den Wertverlust bei manchen Wirtschaftsgütern besser widerspiegelt als die lineare AfA. Der Wegfall der Sofortabschreibung zwingt größere Unternehmen, auch über geringwertige Wirtschaftsgüter (Anschaffungswert bis 410 €) künftig Buch zu führen. Dem Ziel der Steuervereinfachung läuft diese Maßnahme zuwider.

Verschärfung der Mantelkaufregelungen

Unter Mantelkauf versteht man den Erwerb einer Kapitalgesellschaft Y, die in den Vorjahren Verluste erlitten hat, durch eine andere Kapitalgesellschaft X. Kann die Gesellschaft X den Verlustvortrag der Gesellschaft Y nutzen, wird sie ihn im Preis vergüten. Steuersystematisch gesehen ist die Übernahme eines Verlustvortrags kein Missbrauch: Angenommen, Malermeister A hielt ursprünglich alle Anteile an Y. Seine Gesellschaft erlitt Verluste, die A aufgrund des Trennungsprinzips nicht mit eigenen Einkünften verrechnen konnte. Kauft nun der X-Malerkonzern die Gesellschaft Y und vergütet dabei den Verlustvortrag, so erhält A lediglich eine Entschädigung für diese Wirkung des Trennungsprinzips.

Bund und Länder sehen im Mantelkauf jedoch traditionell eine Steuerumgehung. Sie erlauben die Nutzung des Verlustvortrags durch den Erwerber deshalb schon nach geltendem Recht nur unter sehr engen Voraussetzungen, zu denen namentlich die »wirtschaftliche Identität« zwischen der übernommenen und der übernehmenden Gesellschaft gehört. Die vorgeschlagene Neuregelung, für die Mehreinnahmen von rund 1,5 Mrd. € veranschlagt werden, verschlechtert die Rechtslage noch weiter, indem sie u.a. einen quotalen Untergang des Verlustvortrags schon bei Erwerb von 5% der Anteile vorsieht. Dies ist entschieden abzulehnen.

Einschränkung der Wertpapierleihe

Diese Maßnahme zielt auf eine beliebte Gestaltung der Kreditinstitute: Bekanntlich sind Dividenden beim Empfänger grundsätzlich steuerfrei, wenn der Empfänger der Körperschaftsteuer unterliegt. Eine Ausnahme gilt gemäß § 8b Abs. 7 KStG bei Anteilen von Kapitalgesellschaften, die sich im Handelsbestand eines Kreditinstituts befinden. Verleiht das Kreditinstitut solche Anteile kurz vor dem Dividendentermin an eine andere Kapitalgesellschaft gegen Gebühr, lässt sich die Steuerpflicht der Dividende umgehen und der Gewinn durch geeignete Wahl der Gebühr zwischen dem Kreditinstitut und der anderen Kapitalgesellschaft aufteilen, weil die Gebühr von der anderen Kapitalgesellschaft als Betriebsausgabe abgezogen werden kann

und beim Kreditinstitut ebenso besteuert wird wie die Dividende. Gegen die noch unscharfen Pläne, solche Gestaltungen einzudämmen, ist nichts einzuwenden; immerhin soll dies gut 1 Mrd. € erbringen. Besser wäre es freilich, das Übel an der Wurzel zu packen und die Ausnahmeregel für Kreditinstitute zu streichen.

Einführung einer Zinsschranke

Die geplante »Zinsschranke« ist vor dem Hintergrund des Kernproblems aller Hochsteuerländer zu sehen: International operierende Unternehmen, insbesondere Konzerne, sind in ihren Finanzierungsentscheidungen weitgehend frei. Sie können Eigenkapital und Fremdkapital auf inländische und ausländische Betriebsstätten oder Konzerngesellschaften verteilen und sind nicht gezwungen, steuerliche Aspekte dabei außer Acht zu lassen. Ganz im Gegenteil ist die Senkung der Konzernsteuerquote – des Verhältnisses der gesamten Steuerbelastung des Konzerns zum Gesamtgewinn – ein verbreitetes Unternehmensziel. Das wichtigste Rezept zur Erreichung dieses Ziels besteht darin, das Eigenkapital in Niedrigsteuerländer zu bringen, wo dessen Erträge gering besteuert werden, und das Fremdkapital den Hochsteuerstandorten zuzuordnen, weil Fremdkapitalerträge regelmäßig als Betriebsausgabe abziehbar sind und daher nicht der Besteuerung unterliegen.

Ein einfaches Beispiel mag diese Mechanik verdeutlichen. Die deutsche Muttergesellschaft M hat eine Tochter T in Osteuropa gegründet. M kann entscheiden, ob sie T mit Eigenkapital ausstattet oder mit Fremdkapital. Bei Eigenkapitalzufuhr erzielt T Gewinne, die im Ausland niedrig besteuert werden und (über § 8b KStG) weitgehend steuerfrei repatriert werden können. Bei Fremdkapitalvergabe entsteht der Gewinn als Zinsertrag in Deutschland und wird hoch besteuert. Also entscheidet M sich in aller Regel für die Eigenkapitalzufuhr. Offensichtlich hat das Grundproblem der Hochsteuerländer nicht notwendig mit »Verrechnungspreistricks« zu tun. Es beruht vielmehr auf der Freiheit der Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen und auf der deutschen Marotte, repatrierte Gewinne freizustellen, statt die ausländische Steuer anzurechnen.

Deutschland begegnet den entstehenden Steuerausfällen durch § 8a KStG, der greift, wenn einer Kapitalgesellschaft Fremdkapital seitens ihrer Gesellschafter zugeführt wird. Nach den aktuellen Plänen soll dieses Florett durch die Keule einer »Zinsschranke« ersetzt werden. Anders als für die Regelung zur Gesellschafterfremdfinanzierung gibt es für die Zinsschranke im Ausland keinerlei Vorbilder. Die Zinsschranke beinhaltet ein Abzugsverbot für Fremdkapitalzinsen. Sie trifft Kapital- und Personengesellschaften und soll – nach Überschreitung einer Freigrenze von 1 Mill. € – greifen, sobald der Saldo aus Fremdkapitalaufwendungen und -erträ-

gen einen bestimmten Prozentsatz des inländischen Gewinns überschreitet. Der übersteigende Fremdkapitalaufwand wird einer bewussten Doppelbesteuerung ausgesetzt, weil er im Inland nicht abziehbar und im Ausland steuerpflichtig ist. Allerdings kann das inländische Unternehmen die Doppelbesteuerung vermeiden, wenn es nachweist, dass die inländische Eigenkapital-Fremdkapital-Relation mindestens der entsprechenden Relation im Gesamtkonzern entspricht (»Escape-Klausel«).

Die Zinsschranke läuft grundlegenden Prinzipien des Doppelbesteuerungsrechts und der europäischen Zins- und Lizenzrichtlinie zuwider, weil Deutschland wirtschaftlich gesehen Einkünfte besteuert, für die es kein oder nur ein eingeschränktes Besteuerungsrecht hat. Zwar wird formal nicht der Zinsgläubiger, sondern der Zinsschuldner belastet, doch ist dies für die Belastungswirkung unerheblich; der Gesetzgeber plant hier etwas, das er bei Steuerpflichtigen als Gestaltungsmissbrauch werten würde.

Darüber hinaus hat die Zinsschranke negative Wachstums- und Beschäftigungswirkungen: Die oben beschriebene Möglichkeit, hohen deutschen Steuern durch geeignete Finanzierungsstrukturen auszuweichen, kostet zwar Steueraufkommen, aber immerhin keine Arbeitsplätze, und zwar eben deshalb, weil die Konzernsteuerquote auch bei Aufrechterhaltung der deutschen Standorte niedrig gehalten werden kann. Soweit die Zinsschranke greift, werden die Unternehmen nicht mehr nur das Eigenkapital ins Ausland verlagern, sondern Produktion und Arbeitsplätze gleich mit. Die Koalition hat diesen eminent wichtigen Gesichtspunkt wegen ihrer Fixierung auf das Steueraufkommen übersehen.

Zusammengefasst gehört die Zinsschranke zu jenen Innovationen, die Deutschland ganz bestimmt nicht braucht. Wegen der Freigrenze trifft sie zwar (vorerst) nur große Unternehmen, doch sind es genau diese großen Unternehmen, die aufgrund ihrer Flexibilität Standorte leicht ins Ausland verlagern können und werden.

Personenunternehmen

Die geplante Reform bedeutet für fast alle Personenunternehmen eine klare Verschlechterung: Zunächst steigt der Spitzensteuersatz für Gewinneinkünfte, die 2007 noch von der »Reichensteuer« verschont bleiben, ab 2008 auf 45% zuzüglich Solidaritätszuschlag. Die Grenzbelastung des Gewinns einer Personengesellschaft in Frankfurt (Hebesatz 490) steigt dann auf 51%, selbst wenn man die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen vernachlässigt. Diese Belastung setzt sich zusammen aus Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und gewerbesteuerlichem Anrechnungsüberhang. Zu der Steuersatzanhebung treten mehrere Gegenfinanzie-

rungsmaßnahmen, wie der Wegfall der degressiven AfA oder die Zinsschranke, die auch Personenunternehmen treffen können.

Auf der anderen Seite plant die Koalition, einbehaltene Gewinne bilanzierender Personengesellschaften mit dem für Kapitalgesellschaften geltenden Satz zu belasten und sie bei späterer Entnahme zusätzlich der Abgeltungsteuer zu unterwerfen. Technisch ist diese Neuerung so kompliziert, dass man abwarten muss, ob sie überhaupt gelingt. Wenn ja, hat die Thesaurierungsbegünstigung eine eher symbolische Bedeutung, weil derselbe Effekt ohne Steuerrechtsänderung durch eine GmbH & Co. Personengesellschaft erlangt werden kann, bei der die GmbH die nicht zur Ausschüttung bestimmten Gewinnanteile thesauriert. Weil diese Unternehmensform sehr verbreitet ist, erscheint es höchst fraglich, ob die Thesaurierungsbegünstigung, wie von der Koalition behauptet, Steuerausfälle in Höhe von knapp 5 Mrd. € verursachen wird.

Kapitalgesellschaften

Etwas günstiger wirkt sich die Reform auf Kapitalgesellschaften aus, weil der Körperschaftsteuersatz für sie nicht steigt, sondern von 25 auf 15% gesenkt wird. Damit läge die Gesamtbelastung einer Frankfurter Großbank bei knapp 33%. Das in der Öffentlichkeit propagierte Ziel einer Belastung von »höchstens 30%« wird nur bei Hebesätzen bis 405 erreicht. Einen derart geringen Hebesatz verlangt keine einzige deutsche Großstadt. Immerhin wendet die Koalition auf Kapitalgesellschaften, und nur auf diese, das Prinzip niedriger Steuersätze bei zugleich breiterer Bemessungsgrundlage an.

Abgeltungsteuer

Das letzte – für 2009 geplante – Reformelement gehört nur im weiteren Sinn zur Unternehmensteuerreform, ist aber gleichwohl zu erörtern, weil von ihm die stärksten volkswirtschaftlichen Wirkungen ausgehen. Nach den vorliegenden Plänen sollen gewisse Kapitalerträge natürlicher Personen mit 25% zuzüglich Solidaritätszuschlag (und Kirchensteuer, die hier vernachlässigt wird) belastet werden, während die übrigen Kapitalerträge der normalen Einkommensteuer unterliegen.

Die Abgeltungsteuer begünstigt ausschließlich Teile der Fremdfinanzierung. Sie ist ziemlich unverhohlen als Subvention der Kreditwirtschaft ausgestaltet, und die mit ihr verbundene Aufgabe des Synthesprinzips führt zu Verzerrungen der Finanzierungsentscheidungen in bisher unbekanntem Ausmaß. Vier einführende Beispiele machen das klar.

a) Gewinne einer Frankfurter Personengesellschaft werden, wie oben gezeigt, in der Spitze mit 51% belastet. Finanzieren die Gesellschafter ihre Gesellschaft durch partiarische Darlehen statt durch Eigenkapital, sinkt die Steuerbelastung kaum, weil Erträge aus partiarischen Darlehen nicht abgeltungsprivilegiert sind. Durch Zwischenschaltung eines Kreditinstituts kann die Gesamtbelastung indes auf knapp 31% gesenkt werden, wenn man die Abgeltungsteuer, den Solidaritätszuschlag und die Gewerbesteuer auf den Hinzurechnungsbetrag berücksichtigt.

b) Bei einer Frankfurter Kapitalgesellschaft unterliegen Gewinne, die an inländische natürliche Personen ausgeschüttet werden, einer Gesamtbelastung von ebenfalls knapp 51%, wobei die Ausschüttung nicht mehr der Einkommensteuer mit Halbeinkünfteverfahren unterliegt, sondern der vollen Abgeltungsteuer. Weil die Fremdkapitalbelastung bei Bankenintermediation dieselbe ist wie im Fall der Personengesellschaft, nämlich 31%, wird auch hier ein Steuerkeil von 20 Prozentpunkten zwischen die Beteiligungs- und die Fremdfinanzierung getrieben.

c) Weil Veräußerungsgewinne in Zukunft unabhängig von der Haltedauer der Abgeltungsteuer unterliegen, kann die kombinierte Steuerbelastung bei einem Anteilsverkauf bis auf sage und schreibe 63% steigen (Kaskadeneffekt). Diese Gesamtbelastung setzt sich zusammen aus der Steuerbelastung der Kapitalgesellschaft, der Abgeltungsteuer auf den Veräußerungsgewinn und der vom Anteilserwerber zu zahlenden Abgeltungsteuer auf die ausgeschüttete Dividende.

d) Aufgrund des Synthesprinzips sind private Kapitalanleger bisher steuerlich indifferent zwischen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung einerseits und Einkünften aus Kapitalvermögen andererseits, jedenfalls nach Überschreitung des Sparerfreibetrags. Künftig werden Vermieter in der Spitze mit 47% Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag belastet, Sparer mit 26% Abgeltungsteuer und Solidaritätszuschlag.

Dieser letzte Punkt, der den deutschen – zum großen Teil in Privathand befindlichen – Immobilienmarkt betrifft, illustriert die erheblichen Umlenkungs- und Umverteilungswirkungen der Abgeltungsteuer. Betrachtet man die mittlere Frist, in der die Bruttomieten unverändert bleiben, und unterstellt man anfängliche Indifferenz der Anleger zwischen Immobilien und anderen Kapitalanlagen, also ein Gleichgewicht, wird dieses Gleichgewicht durch die Einführung der Abgeltungsteuer empfindlich gestört. Rechnerisch müssten Bestandsimmobilien rund 38% preiswerter werden, um trotz ihrer steuerlichen Diskriminierung für Anleger interessant zu bleiben. Neubauten würden in diesem Fall weitgehend unterbleiben, bis die Bruttomieten um rund 40% gestiegen sind.

Ein derart massiver Schock für den Immobilienmarkt, die Bauwirtschaft und die Wohnungswirtschaft ist allerdings unwahrscheinlich, weil sich die Anleger an die neuen steuerlichen Bedingungen anpassen, etwa durch Anlage des Eigenkapitals bei der Bank und vollständige Fremdfinanzierung der Immobilie, oder durch Immobilienverkauf an ausländische, neutral besteuerte Anleger. Diese Überlegung führt zu einem allgemeineren Prinzip: Jeder Unternehmer und Anleger, der bereit ist, der Bank seinen Obolus zu entrichten, kann die höhere Besteuerung des Gewinns oder Immobilienertrags umgehen, soweit er fremdfinanziert und sein Eigenkapital bei der Bank belässt. Durch derartige Gestaltungen, die in den kommenden Jahren die Beratungslandschaft beschäftigen werden, lässt sich das Abgeltungsprivileg im wirtschaftlichen Ergebnis für die meisten Kapitalerträge erlangen.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Anpassung sind jedoch enorm: Aktien- und Immobilienbesitz und insbesondere die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen werden massiv behindert, und Deutschland wird wohl in noch stärkerem Maße als bisher ein »Volk von Rentiers«, die lieber keine Risiken übernehmen, sondern aufs Sparbuch setzen. Das oft und mit Recht zitierte Ziel einer stärkeren Eigenkapitalausstattung der Unternehmen wird durch die Reform völlig konterkariert. Volkswirtschaftlich ist das nachteilig, weil eine steueroptimierte minimale Eigenkapitaldecke im Krisenfall zur schnellen Insolvenz führt und über den Kaskadeneffekt auch andere Unternehmen in Mitleidenschaft ziehen kann.

Fiskalisch gesehen ist der Ansatz eines Steuerausfalls durch die Abgeltungsteuer in Höhe von nur 1,7 Mrd. € höchst fragwürdig. Es scheint, als habe man bei der Berechnung die beschriebenen Ausweichreaktionen der Anleger vernachlässigt und lediglich die heutigen Einkünfte aus Kapitalvermögen betrachtet. Auch die horizontale Verteilung des Steueraufkommens bleibt unklar: Bei Anonymität scheidet das heute grundsätzlich geltende Wohnsitzprinzip aus. Es müsste durch das Prinzip des örtlichen Aufkommens ersetzt werden, was eine Verschiebung des Steueraufkommens zugunsten von Ländern mit hoher Bankendichte, wie Hessen, bedeuten würde.

Nur der guten Form halber sei abschließend erwähnt, dass die von der Koalition zugunsten der Abgeltungsteuer angeführten Argumente nicht überzeugen: Die Abgeltungsteuer bedeutet entschieden keine Vereinfachung, weil die Pläne einen Fortbestand von Sparerfreibetrag und Freistellungsaufträgen vorsehen, ein Veranlagungswahlrecht und sogar eine Kirchensteuerpflicht trotz angeblicher Anonymität. Auch das Instrument der Kontenabfrage wird der Staat nicht aus der Hand geben, weil die Kontenabfrage höchst geeignet ist, Sozialmissbrauch, Geldwäsche oder Schwarzgelder aus anderen Einkünften als Einkünften aus

Kapitalvermögen aufzudecken. Schließlich muss eine neue, streitanfällige Grenze zwischen abgeltungsprivilegierten und anderen Kapitaleinkünften definiert werden. Die eklatante und grundlose Ungleichbehandlung verschiedener Einkünfte sowie die Verletzung des Nettoprinzips (Werbungskosten sind bei Einkünften aus Kapitalvermögen nicht mehr abziehbar) werden die Rechtsprechung viele Jahre lang beschäftigen. Es bedarf wenig Phantasie, um vorauszusehen, dass der Abgeltungsteuer kein langes Leben beschieden sein wird. Sie passt nicht in eine Landschaft, in der inzwischen – etwa aufgrund der EU-Zinsrichtlinie – internationale Kontrollmitteilungen versandt werden, um die Besteuerung sicherzustellen.

Resümee

Von den ambitionierten Steuerreformplänen eines Friedrich Merz bis zu dem jetzt vorliegenden Sammelsurium war es ein weiter Weg, und zwar nicht nach vorn, sondern zurück. Selbst im Vergleich zum Status quo bedeutet das oben gemusterte Gesamtvorhaben eine Verschlechterung. Und an den eigentlichen Problemen, die der Bundesrechnungshof unlängst in einer ausführlichen Expertise so eindringlich beschrieben hat, ändern die Vorschläge nichts. Ganz im Gegenteil – sie werden das Steuerchaos erheblich vertiefen.



Alfons Kühn*

Weniger bringt mehr – Sorgen und Hoffnungen des Mittelstandes

Die Konjunktur erholt sich. Die Inlandsnachfrage zieht an. Die Wirtschaft wächst. Die Steuern fließen. Es besteht Grund zur Zufriedenheit. Die steuerlichen Reformen der letzten Bundesregierung tragen jetzt in einem guten wirtschaftlichen Umfeld Früchte. Es wäre eigentlich die richtige Zeit, um die steuerlichen Systemkorrekturen zu machen, die in schwierigen Zeiten mit Impuls- und Reparaturgesetzen auf der Strecke geblieben sind.

Man sollte sich nicht blenden lassen. Deutschland steht unter Druck. Die international vorgegebene Zielgröße beim Steuersatz liegt unter 25%. Unsere Nachbarn haben mit niedrigeren Steuern Maßstäbe gesetzt. Und niedrige Unternehmensteuertarife sind Standortvorteile mit hohem Gewicht. Eine Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge und Erbschaftsteuerverzicht wie etwa in Österreich fördert nicht nur Kapitalanlagen, sondern lockt auch Familienunternehmen. Reform ist Pflicht!

Wer braucht sie?

Die Bundesregierung hat mit dem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 große Erwartungen geweckt. Nach unsystematischen Steuererhöhungen von über 30 Mrd. € allein für das Jahr 2007 mischen sich vereinzelt zwischen die optimistische Grundeinstellung der Wirtschaft, die etwa in gesteigerter Rückkehrwilligkeit einzelner Unternehmen ihren Ausdruck findet, wieder Besorgnis und kritische Untertöne. Wann kommt die Reform? Muss ich mehr oder weniger zahlen? Was ist eine Zinsschranke? Muss ich Steuern zahlen, auch wenn ich keine Gewinne mache? Soll ich mein Unter-

* Alfons Kühn, RA, ist Leiter des Bereichs Finanzen und Steuern beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag, Berlin.

nehmen jetzt übertragen oder bis nach der großen Erbschaftsteuerreform warten? Auf diese Fragen gibt es momentan keine verlässlichen Antworten.

Im DIHK-Unternehmensbarometer vom 13. September 2006 waren nur 8,7% der Unternehmen auf der Grundlage der Eckpunkte für die Unternehmensteuerreform bereit, ihre Investitionen zu steigern. In dieser Gruppe befinden sich vor allem ertrags- und eigenkapitalstarke Betriebe, die von der gegenwärtigen positiven Konjunkturentwicklung besonders profitieren. Bei Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten – die Größenklasse, die gemeinhin mit einem sehr hohen Kapitaleinsatz arbeitet –, war der Anteil mit höherer Investitionsneigung (4,9%) besonders gering.

Unsere Umfrage hat auch gezeigt, dass eine überwältigende Mehrheit der Unternehmen (88,6%) nach wie vor eine Vereinfachung des Steuerrechts sowie die Abschaffung von Sondernormen zugunsten niedriger Steuersätze will. Das wird auch in dieser Steuerdiskussion wieder viel zu wenig berücksichtigt. Im Gegenteil: Die Besteuerung von Finanzierungsaufwendungen bringt eine weitere Verkomplizierung. Was kommen soll, ist respektabel, eine Systemverbesserung ist es aber nicht.

Die große Chance, die Steuerbemessungsgrundlage für die föderale und die kommunale Unternehmensteuer zu vereinheitlichen, ist vertan. Die Gelegenheit, die Gemeindefinanzen durch stärkere Betonung der Immobiliensteuer und Ausbau der Teilhabe an der Lohnsteuer dauerhaft zu verbessern, bleibt ungenutzt. Die Bundesregierung hat sich wieder nur für Puzzlesteine entschieden, die nach politischer Opportunität ausgesucht wurden.

Was bringt die Reform?

Tarifsenkung ja – Vereinfachung nein

Die meisten Steuerreformen nehmen sich Vereinfachung und Verbesserung vor. Sie tragen diesem Ansatz jedoch nur teilweise Rechnung. Dies ist bei den jetzt konkretisierten Eckpunkten leider auch nicht anders. Will man Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb offensiv voranbringen, muss sich die Belastung an der 25%-Marke orientieren – notfalls schrittweise. Immerhin: Die Absenkung auf knapp unter 30% ist ein wichtiges Signal für in- und ausländische Investoren. Denn wichtig für die Unternehmen ist vor allem die positive Perspektive auf eine attraktive Besteuerung am heimischen Standort.

Mit Blick auf internationale Vergleichbarkeit fällt die Körperschaftsteuer mit 15% ins Auge. Sieht man genauer hin, zeigt sich eine Überbetonung der Gewerbesteuer. Diese Mischung reizt zu Steueroptimierungen, z.B. unter Nutzung des Hebesatzgefälles. Die Aufwertung der Gewerbesteuer macht

jede weitere Reform der Unternehmensbesteuerung mehr denn je von den Kommunen abhängig. Zugleich werden die Stadt-Umland-Probleme und die für die Kommunen schwierige Volatilität in der Kommunalfinanzierung verstärkt. Dies ist keine gute Weichenstellung für die Zukunft.

Rechtsformneutralität

Deutschland hat mit großen Personenunternehmen in Familienhand eine zum Teil mehrere Jahrhunderte alte Tradition, die in dieser Form in anderen Ländern nicht anzutreffen ist. Vor allem die großen Personengesellschaften, die durch ihren Familiennamen zum Markenzeichen für Qualitätsprodukte und den Standort Deutschland geworden sind, konkurrieren national und international auch auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung mit deutschen und ausländischen Kapitalgesellschaften.

Mit der weiteren Absenkung der Thesaurierungsbelastung wird für viele Personenunternehmen der Rechtsformwechsel zur betriebswirtschaftlich rationalen Alternative. Diesen Wechsel ohne Steuerhemmnisse zu ermöglichen, ist eine zentrale Bedingung für die Verbesserung der Unternehmensbesteuerung. Allerdings werden nicht alle Personenunternehmen diesen Schritt machen können oder wollen. Für diese Unternehmen muss deshalb die bewährte Besteuerung der Einkünfte aus Gewerbebetrieb in der Einkommensteuer erhalten werden.

Solange die haushalterischen Spielräume für eine synthetische Niedrigtarifsteuer fehlen, gibt es drei grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten, eine rechtsformneutrale Steuerbelastung zu erzielen, ohne dass die Unternehmen zum Rechtsformwechsel genötigt werden:

- alle Personenhandelsgesellschaften werden steuerlich unterschiedslos wie Kapitalgesellschaften behandelt (einheitliche Unternehmensbesteuerung)
- optionale Besteuerung der Personenunternehmen nach der Körperschaftsteuer (Optionsmodell)
- Besteuerung von Gewinnrücklagen (nicht ausgeschüttete Gewinne) einzelner oder sämtlicher Mitunternehmer wie verselbständigte Kapitalgesellschaften (Rücklagenmodell).

Alle drei Varianten haben Vor- und Nachteile, die von Fall zu Fall sehr ausgeprägt sein können. Die industriell ausgerichteten Personengesellschaften haben sich für das Rücklagenmodell entschieden. Es ist von der Technik und Komplexität her das anspruchsvollste – seitens der Steuerpflichtigen und ihrer Berater und hoffentlich auch bei der Steuerverwaltung beherrschbar.

Mehr Steuersubstrat – weniger Fremdkapitalfinanzierung

Die Pläne der Bundesregierung zielen darauf ab, »Gewinnverlagerung ins Ausland« zu verhindern und Fremdfinanzie-

zung gegenüber Eigenfinanzierung steuerlich zu verteuern. In der engeren Wahl sind Ausdehnung der Hinzurechnung auf alle Finanzierungsaufwendungen in der Gewerbesteuer in Kombination mit einer Zinsschranke in der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Im Fokus der Steuerpolitik sind Unternehmen, die durch gezielte Fremdfinanzierung über ausländische Konzernmütter oder Finanzdreh scheiben »als Zins getarnte Gewinne« steuerfrei ins Ausland transferieren, genauso aber auch ausländische Finanzinvestoren, die deutsche Unternehmen kaufen und das dafür erforderliche Kapital und die Liquidität durch Kredite sicherstellen. Den Kredit muss im Regelfall das übernommene Unternehmen selbst finanzieren, was zu herben Veränderungen führen kann, insbesondere wenn dieser Vorgang wiederholt wird.

Die Nichtabzugsfähigkeit der Zinsen mit Vortragsfähigkeit in spätere Veranlagungszeiträume ist die in Europa vorherrschende Art der Regelung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung. Sie ist einer Umqualifizierung in verdeckte Gewinnausschüttungen überlegen. Der deutsche Gesetzgeber schließt sich insoweit dem Harmonisierungstrend in Europa an. Das macht Sinn.

Nach inzwischen gefestigten Informationen aus den Unternehmen und aus der Finanzverwaltung wachsen jedoch die Zweifel, dass ein nationaler Gesetzgeber bei einer globalen Standortkonkurrenz mit isoliertem Vorgehen gegen Fremdfinanzierung einen nachhaltigen Fiskalerfolg erzielen kann. Die mobilen Faktoren lassen sich nicht festbinden. Der Versuch mit der Umqualifizierung von Zinszahlungen an Gesellschafter in verdeckte Gewinnausschüttungen ist ein bedrohtes Beispiel für eine bürokratische Fehlkonstruktion, die vor allem den bodenständigen Mittelstand belastet, dabei aber kaum messbare Effekte bei denen erzeugt, für die das Gesetz gemacht ist.

Wen trifft es?

Verteuerung des Fremdkapitaleinsatzes

Bestimmte Branchen, besonders der Immobiliensektor, sind zum Teil stark auf Fremdkapital ausgerichtet. In diesen Bereichen werden Zinsschranke und erweiterte Hinzurechnungsbesteuerung Zusatzlasten verursachen, die das Geschäft verteuern, verhindern oder auf suboptimale Umwege treiben.

In anderen Praxisfeldern sind echte, von der Bundesregierung als rationale Eigenkapitalalternativen erwarteten Auswege zur Vermeidung der Substanzbesteuerung schlichtweg unmöglich. Das macht uns als IHK-Organisation, die alle Branchen und Regionen abdeckt, große Sorgen:

- Wer ohne Gewinn zu machen auf unvermeidbare Finanzierungskosten Ertragsteuern zahlen und die nötige Liquidität dafür über Erweiterung des Kreditrahmens besorgen muss, ist von schlechterem Rating bedroht und gerät in eine teuflische Zins-Steuer-Spirale.
- Der F+E-Bereich ist stark fremdfinanziert; die mit der Verteuerung einhergehende Verteuerung der Fremdkapitalkosten kann schnell unliebsame Auswirkungen auf Standortentscheidungen haben.
- Finanzierung und Betrieb öffentlicher Einrichtungen durch private Investoren (Public Private Partnership – PPP) sind gefährdet. Die Besteuerung von Schuldzinsen und Zinsanteilen in Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzgebühren träge die zum großen Teil fremdfinanzierten PPP-Gesellschaften. Vor allem die bei den PPP-Projekten verbreitete Forfaitierung (Verkauf von künftigen Forderungen, abgezinst auf den Gegenwartswert) würde im Keim erstickt.
- Im Bereich der Binnen- und Überseehafenanlagen betreiben private Betriebe ihr Geschäft auf gemietetem/gepachtetem Grund und Boden. Die öffentlichen Eigentümer verkaufen nicht. Die Mieter bzw. Pächter würden mit zusätzlichen Ertragsteuerzahlungen belastet, die sie selbst mit vorhandenen Eigenmitteln nicht vermeiden können. Kostengünstigere Umwege sind die zwangsläufige Folge.
- Kommunalbetriebe sind regelmäßig stark fremdfinanziert und zusätzlich durch Mieten, Pachten, Leasingraten belastet. Die Hinzurechnungen und Abzugsbeschränkungen würden ohne zusätzliche Leistungsfähigkeit nur Belastungen auslösen. Über die Körperschaftsteuer würden sich Bund und Länder an den Betriebsausgaben ihrer Kommunen zusätzlich bereichern.
- Unternehmen, die z.B. ihren Fuhrpark kreditfinanziert haben oder über Leasing unterhalten, werden geneigt sein, die Hinzurechnungsbesteuerung zu vermeiden, den Fuhrpark zu verkaufen und das Personal zu reduzieren. »Die ausgelagerte Dienstleistung« wird dann u.U. von Leistungserbringern aus dem kostengünstigeren Ausland eingekauft.
- Leasing hat sich als stabiles Beschaffungsinstrument bewährt und ist inzwischen ein eigenständiges Segment in der Branchenvielfalt mit hohem wirtschaftlichem Gewicht. Steuerliche Verteuerung würde dieses Geschäft erheblich verschlechtern; bisweilen den Boden entziehen.
- Auch Warenkredite enthalten Zinskomponenten; es wäre praxisfremd, solche zum Teil marginale Zinsanteile hinzuzurechnen. Vermeidungsstrategien führen zu einer völlig neuen Struktur im Zulieferbereich und beim Einsatz von Vorprodukten. Fremdfertigung im Ausland und Just-in-time-Lieferungen werden zunehmen. Damit gehen Arbeitsplatz- und Know-how-Verlust einher.
- Der Staat gibt – der Staat nimmt und setzt sich damit im Widerspruch zu seinen eigenen Förderzielen. Die Unternehmen in strukturschwachen Regionen, insbesondere in den neuen Bundesländern, wurden und werden

mit Eigenkapitalhilfen, Sonderkreditprogrammen, Strukturhilfemaßnahmen u.Ä. unter Mitwirkung oder direkt durch staatseigene Institute gefördert. Eine Vielzahl geförderter Unternehmen ist nach wie vor nicht in der Lage, ohne diese Hilfen zu bestehen. Der Staat würde mit Hinzurechnungen der Finanzierungskomponenten steuerlich so massiv zugreifen, dass die Förderung wertlos wird und die Unternehmen in Existenzkrisen getrieben werden.

Aus mittelständischer Sicht muss jede Reglementierung der Fremdfinanzierung dort enden, wo keine Gewinne für die Steuerzahlung herangezogen werden können. Eine DIHK-Umfrage vom Juni 2006 bei den Industrie- und Handelskammern zeigt, in den neuen Bundesländern haben die mittelständischen Unternehmen fast aller Branchen durchschnittliche Eigenkapitalquoten zwischen 8 und 12%. Die meisten Unternehmen wurden nach der Wiedervereinigung neu gegründet und mit Fremdmitteln finanziert. Die Bildung von Eigenkapital ist bislang nur eingeschränkt möglich gewesen. Gerade hier wird belegt, dass momentan schon die starre Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen bei der Feststellung des Gewerbeertrags sogar Verlustbetriebe zu Steuerschuldnern macht. Die Beispiele zeigen zugleich, dass Steuerzahlungen ohne Gewinnausweis das Ende von vielen Unternehmen bedeuten könnten. Freibeträge und Freibgrenzen können hier helfen, führen aber zu neuen Komplexitäten.

Regionale Effekte

Die Veränderungen in der Bemessungsgrundlage (Zinsschranke, Nichtabzugsfähigkeit der Gewerbesteuer) und bei den Hinzurechnungen in der Gewerbesteuer (grundsätzlich alle Finanzierungsanteile in Höhe von 25%) führen zu regionalen Verschiebungen beim steuerpflichtigen Gewerbeertrag. Bisher Gewerbesteuerpflichtige werden durch den Freibetrag bei der Hinzurechnung aus der Gewerbesteuer herausfallen, bisher nicht Gewerbesteuerpflichtige werden durch den Ersatz der Dauerschuldzinsen durch Finanzierungsanteile bei Mieten, Pachten, Leasingraten, Lizenzen und Zinsen in die Steuerpflicht hineinkommen.

Funktionsverlagerungen

Funktionsverlagerungen sind Ausdruck von Strategien, international Marktpositionen zu halten und aufzubauen, nicht zuletzt um inländische Arbeitsplätze nicht aufgeben zu müssen. Damit werden nicht nur Funktionen, sondern auch Marken und Marktchancen exportiert. Dort, wo die Marke gut und der Investor stark ist, wird es vielleicht gelingen, die Verbringung mit einer Lizenzzahlung abzugelten. Insoweit hat der deutsche Fiskus Anteil am Profit und nicht nur die Last mit den Kosten. Wo das nicht gelingt, wäre eine Besteuerung höchst problematisch.

Umgekehrt muss man aber auch die internationale Standortkonkurrenz bei F+E-Investitionen sehen. Es gibt um Deutschland herum einige Länder, die auf die Bewertung und Versteuerung noch nicht konkretisierter Wirtschaftsgüter verzichten. Sollten die Kosten in Deutschland steigen, ist mit Verlegungseffekten zu rechnen.

Ausblick

Bei begrenzten Haushaltsspielräumen und internationalem Druck bei der Kapital- und Unternehmensbesteuerung müssen die Ressourcen konzentriert werden. Die Besserstellung des einbehaltenen Gewinns ist gerade vor diesem Hintergrund sachlich gerechtfertigt und daher auch verfassungsrechtlich unbedenklich. Eine Reform, die die investiven Kräfte stützt, ist im Interesse unseres Gemeinwohls. Diese Vorgabe gilt gleichermaßen für Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen, zumal Personenunternehmen nur beschränkt Zugang zum Kapitalmarkt haben.

Die Senkung der Unternehmensteuersätze ist ein wichtiger Schritt. Langfristig sollte man das Ziel einer gleichmäßigen synthetischen Besteuerung jedoch nicht aus dem Auge verlieren. Vor allem muss der Staat darauf achten, dass der innere Zusammenhalt der wirtschaftlichen Kräfte bestehen bleibt. Wenn der Steuersatz für Gewinne und Kapitalerträge gesenkt wird, aber die Belastungen für andere Einkommen, insbesondere für Arbeit, steigen, kann das ebenso falsch verstanden werden, wie wenn sich z.B. durch eine formalistische Besteuerung von Funktionsverlagerungen F+E-Tätigkeiten verteuern; sie könnten sich langfristig andere Standorte suchen. Deutschland lebt ökonomisch von seinen Erfindern und Unternehmensgründern und das Steuerrecht kann wesentlich dazu beitragen, dass dies in Zukunft auch so bleibt.

Die Eckpunkte der Steuerreform sind politisch festgezurrt. Lösungen sind für 2007, 2008 und 2009 (Abgeltungssteuer!) angekündigt. Der Weg ins Bundesgesetzblatt ist jedoch noch weit. Das mag frustrieren, es ist jedoch auch eine große Chance, um aus den Eckpunkten eine gute Reform zu machen. Dabei hilft die gute Konjunktur. Die Kommunen werden sofort mehr bekommen, Bund und Länder dürfen mittelfristig mit Mehreinnahmen rechnen – gerade durch die Steuerreform. Niedrigere Steuertarife bringen mehr, das lehrt die internationale Erfahrung.



Clemens Fuest*

Die Unternehmensteuerreform 2008

Die Neuordnung der Unternehmensbesteuerung gehört zu den wichtigsten Reformprojekten der Großen Koalition. Hauptgrund für dieses Vorhaben ist die Überzeugung, dass das bestehende System der Unternehmensbesteuerung Deutschland im globalen Steuer- und Standortwettbewerb immer weiter zurückfallen lässt und eine Reform erforderlich ist, um die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum zu verbessern und die Staatsfinanzen zu stabilisieren.

Die Ziele der Reform wurden bereits im Koalitionsvertrag festgeschrieben und kürzlich, leicht verändert, von Roland Koch und Peer Steinbrück wie folgt zusammengefasst¹:

1. Die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Europatauglichkeit des Steuersystems,
2. das Herstellen weitgehender Rechtsform- und Finanzierungsneutralität,
3. die Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten, die Verbesserung von Planungssicherheit für Unternehmen und öffentliche Haushalte sowie
4. die nachhaltige Sicherung der deutschen Steuerbasis.

Diese Ziele zu verfolgen ist sicherlich sinnvoll, allerdings fällt auf, dass einige Punkte fehlen, vor allem die sonst üblichen Verweise auf die Vereinfachung des Steuersystems, die Orientierung am Leistungsfähigkeitsprinzip und das Ziel, die Gewerbesteuer zu reformieren. Das ist kein Zufall. In der langen Diskussion über die Reform, die davon geprägt war, dass vor allem von wissenschaftlicher Seite Vorschläge gemacht wurden, die bei den politisch Verantwortlichen auf wenig Zustimmung stießen, hat sich ge-

zeigt, dass von der Reform nicht zuviel erwartet werden darf. Erstens werden die Sachfragen, die sich bei der Unternehmensbesteuerung stellen, unter dem Einfluss der wirtschaftlichen Globalisierung und der Entwicklung des Europarechts immer komplizierter, so dass die Potentiale für Steuervereinfachung in diesem Bereich begrenzt sind. Zweitens verfolgt das Bundesfinanzministerium die Strategie, die ertragsunabhängigen Komponenten der Unternehmensbesteuerung zu stärken. Das ist angesichts des zunehmenden Steuerwettbewerbs bei den Ertragsteuern nachvollziehbar, aber nicht vereinbar mit einer Stärkung des Leistungsfähigkeitsprinzips. Drittens schließlich hat sich gezeigt, dass über eine Reform der Gewerbesteuer, die diesen Namen auch verdient, mit den Vertretern der Großstädte, die im Status quo überdurchschnittlich hohe Gewerbesteuereinnahmen erzielen, kein Konsens zu erzielen war.

Die Koalition hat nun ein Reformkonzept vorgelegt, das die folgenden Elemente enthält:

1. Der Körperschaftsteuersatz wird zum 1. Januar 2008 von 25 auf 15% gesenkt.
2. Die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe entfällt, und die Steuermesszahl wird von 5 auf 3,5% gesenkt.
3. Im Ergebnis führen die Anpassungen bei der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer dazu, dass die tarifliche Belastung einbehaltener Gewinne von Kapitalgesellschaften von rund 38 auf knapp unter 30% fällt.
4. Die Bemessungsgrundlage der Unternehmensbesteuerung wird durch eine Reihe von Maßnahmen verbreitert. Dazu gehört die Abschaffung der degressiven Abschreibung, die Verschärfung der Mantelkaufregelungen, durch die Möglichkeiten einer gezielten Nutzung von Verlustvorträgen durch Unternehmenskäufe eingeschränkt werden sollen, sowie Einschränkungen bei der Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter.
5. Bei der Gewerbesteuer wird die hälftige Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen zum steuerpflichtigen Gewerbeertrag durch eine Hinzurechnung von 25% aller Finanzierungskosten einschließlich der Finanzierungsanteile in Mieten und Leasingraten ersetzt. Außerdem erhöht sich der Anrechnungsfaktor im Rahmen der Einkommensteuer von 1,8 auf 3,5, um den Wegfall der Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe zu kompensieren.
6. Ein weiteres wichtiges Reformelement ist ein Bündel von Maßnahmen, das die Verlagerung von Buchgewinnen ins Ausland einschränken soll. Dazu gehört vor allem die Einführung einer Zinsschranke. Sie begrenzt die Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen jenseits eines Freibetrags von 1 Mill. € auf 30% der Summe aus Gewinn und Zinsen vor Steuern. Die Zinsschranke soll voraus-

* Prof. Dr. Clemens Fuest ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln.

¹ R. Koch und P. Steinbrück, Wachstumsorientierte Steuerreform für Deutschland, Berlin, 3. November 2006.

sichtlich nicht angewendet werden, wenn Unternehmen nachweisen können, dass die Fremdkapitalquote ihrer Aktivitäten in Deutschland die weltweite Fremdkapitalquote des Gesamtkonzerns nicht überschreitet (Escape-Klausel).

- Die Besteuerung von Kapitaleinkommen im Rahmen der Einkommensteuer steht in engem Zusammenhang zur Unternehmensbesteuerung und soll ebenfalls reformiert werden. Ab dem 1. Januar 2009 soll eine Abgeltungsteuer in Höhe von 25% gelten. Dafür entfällt die gegenwärtige Steuerfreiheit der Wertzuwächse nach einer Mindesthaltedauer. Auf Antrag ist eine Steuerveranlagung nach wie vor möglich.

Sind diese Maßnahmen geeignet, die genannten Reformziele zu erreichen? Wie im Folgenden gezeigt werden soll, ist die Bilanz gemischt. Während die Reform in einigen Bereichen durchaus erhebliche Verbesserungen bringt, werden andere Ziele deutlich verfehlt.

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Steuersystems

Mit dem Ziel einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Steuersystems ist gemeint, dass die Reform die steuerlichen Anreize für Investitionen und, damit verbunden, die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland verbessern will. Die Senkung der tariflichen Belastung einbehaltener Gewinne von Kapitalgesellschaften leistet dazu zweifellos einen wichtigen Beitrag. Die dem entgegengesetzten Wirkungen der verschlechterten Abschreibungsbedingungen werden aber unterschätzt. Positiv ist die Bilanz aus beiden Maßnahmen zweifellos für international agierende Unternehmen, die vor der Entscheidung stehen, hoch profitable Investitionsprojekte in Deutschland oder einem anderen Land anzusiedeln. Sie werden sich künftig häufiger für Deutschland entscheiden. Das ist eine eindeutig positive Wirkung der Reform.

Anders ist die Situation allerdings in den Fällen, in denen inländische Investoren vor der Entscheidung stehen, in die Schaffung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen in Deutschland zu investieren oder ihr Geld in Wertpapierdepots anzulegen. Die für 2008 geplanten Steuersatzänderungen entlasten beide Investitionen gleichermaßen. Die verschlechterten Abschreibungen sorgen aber dafür, dass per Saldo das Wertpapierdepot interessanter wird. Die Abgeltungsteuer wird diesen Trend ab 2009 zumindest für festverzinsliche Finanzanlagen noch verstärken. Für inländische Investoren verringern sich damit die Anreize, in Deutschland zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Insgesamt ist also unklar, ob es durch die Reform tatsächlich zu mehr Realinvestitionen in Deutschland kommt. Ih-

re Struktur wird sich zu Gunsten international mobiler und profitabler Projekte und zu Lasten der Investitionen weniger profitabler und vornehmlich im Inland tätiger Unternehmen verschieben.

Die Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten und die Sicherung der deutschen Steuerbasis

Wie verhält es sich mit dem Ziel der Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten? Bei diesem Ziel geht es erstens darum, gezielte Gestaltungen von steuerlich relevanten Sachverhalten bei rein inländischen Vorgängen einzuschränken. Der beste Weg, um das zu erreichen, besteht darin, für Rechtsform- und Finanzierungsneutralität des Steuersystems zu sorgen. Denn steuerliche Gestaltungen nutzen Schlupflöcher, die durch die diskriminierende Besteuerung unterschiedlicher Finanzierungswege und Rechtsformen unbeabsichtigt geschaffen werden. Wie im Folgenden noch gezeigt wird, nimmt die Diskriminierung unterschiedlicher Finanzierungsformen im Steuersystem durch die Reform gegenüber dem Status quo eher noch zu. Daraus folgt, dass Spielräume und Anreize für steuerliche Gestaltungen bei rein inländischen Vorgängen eher noch größer werden.

Zweitens geht es bei der Einschränkung von Steuergestaltungen darum, die Verlagerung von Buchgewinnen ins niedriger besteuerte Ausland einzuschränken. Hier sieht die Bilanz besser aus. Die einfachste dieser Gestaltungen, die Finanzierung inländischer Aktivitäten durch Kredite ausländischer Banken oder verbundener Unternehmen statt durch Eigenkapital, wird schon allein wegen der niedrigeren Steuersatzdifferenz zum Ausland weniger interessant.

Hinzu kommt die Wirkung der geplanten Zinsschranke. Durch sie wird die Gewinnverlagerung durch Fremdfinanzierung erheblich erschwert. Entscheidend für die Beurteilung der Zinsschranke ist allerdings nicht allein ihre Wirksamkeit, was die Einschränkung der Gewinnverlagerung angeht. Das würde auch ein schlichtes Zinsabzugsverbot leisten. Entscheidend ist, ob die negativen Nebenwirkungen, die mit einer Beschränkung des Zinsabzugs verbunden sein können, vermieden oder wenigstens begrenzt werden. Diese unerwünschten Nebenwirkungen bestehen vor allem in einer existenzgefährdenden steuerlichen Belastung von Unternehmen, die nicht in hinreichendem Umfang andere Finanzierungsmöglichkeiten als Kredite nutzen können. Um derartige Wirkungen zu vermeiden, sieht die geplante Zinsschrankenregelung zwei Maßnahmen vor. Zum einen wird eine Freigrenze in Höhe von 1 Mill. € gewährt, bis zu der Zinsen unbeschränkt abzugsfähig sind. Zweitens ist eine Klausel vorgesehen, nach der die Zinsschranke nicht wirksam wird, wenn die Fremdfinanzierungsquote des betref-

fenden Unternehmens in Deutschland die weltweite Fremdfinanzierungsquote des Konzerns, zu dem das Unternehmen gehört, nicht übersteigt. Insgesamt stark fremdfinanzierte Unternehmen, die nicht über hinreichend Finanzierungsflexibilität verfügen, um die Eigenkapitalquote in Deutschland zu erhöhen, wären von der Zinsschranke also nicht betroffen.

Bei der praktischen Umsetzung dieser neuartigen Regelung stellen sich einige Probleme. So ist ungeklärt, auf der Basis welcher Abschlüsse und welcher Prüferestate die Fremdfinanzierungsquote des Konzerns bestimmt werden soll. Aus europarechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob die Höhe der Besteuerung eines Unternehmens von einer bestimmten Verteilung von Fremd- und Eigenkapital zwischen den EU-Mitgliedstaaten, in denen das Unternehmen aktiv ist, abhängig gemacht werden kann. Aus ökonomischer Sicht ist die geplante Lösung jedoch insgesamt positiv zu beurteilen. Im Vorfeld geäußerte Befürchtungen, dass eine massive Hinzurechnung von Finanzierungskosten erhebliche negative gesamtwirtschaftliche Folgen haben könnte, sind bei der Konzeption der Zinsschranke wenn nicht völlig ausgeräumt, so doch weitgehend berücksichtigt worden.

Finanzierungs- und Rechtsformneutralität

Ein weiteres Ziel der Reform besteht darin, für mehr Finanzierungs- und Rechtsformneutralität zu sorgen. Bei der Finanzierungsneutralität bringt die Reform mehr Rückschritte als Fortschritte. Zu den Fortschritten gehört die einheitliche Behandlung von Finanzierungsaufwendungen in der Gewerbesteuer. Die unterschiedliche Behandlung lang- und kurzfristiger Kredite ist ein Anachronismus.

Rückschritte in der Finanzierungsneutralität des Steuersystems bringt die Reform vor allem bei der Behandlung von Fremdkapital im Vergleich zu Eigenkapital. Zwar gehen die Anreize zur Fremdkapitalfinanzierung auf Firmenebene (auch unter Vernachlässigung der Zinsschranke) durch die Tarifsenkung zurück. Nimmt man aber die Ebene der persönlichen Einkommensteuer der Kreditgeber bzw. Anteilseigner hinzu, dann steigen die Anreize zur Nutzung von Fremdkapital. Im Status quo beträgt die steuerliche Belastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften bei einer Finanzierung durch externes Eigenkapital und einer Einkommensteuerbelastung beim Anteilseigner mit dem Spitzensteuersatz rund 52%. Bei Fremdkapital beträgt die Belastung heute rund 46%, wenn man von einem Anteil an Dauerschuldzinsen in Höhe von einem Drittel der gesamten Fremdmittel ausgeht. Die Belastungsdifferenz beträgt also rund 6 Prozentpunkte. Nach der Reform einschließlich der Einführung der Abgeltungsteuer wird die Belastung ausgeschütteter Gewinne auf rund 47% sinken, die Belastung des Fremdkapitals fällt hingegen auf

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

Stärker wird die steuerliche Diskriminierung auch beim Vergleich zwischen der Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen und externem Eigenkapital. Die Belastungsdifferenz beträgt heute rund 13,5 Prozentpunkte. In Zukunft werden einbehaltene Gewinne mit knapp 30% belastet, ausgeschüttete Gewinne hingegen mit etwa 47%, so dass die Belastungsdifferenz auf 17 Prozentpunkte ansteigt. Von mehr Finanzierungsneutralität kann insgesamt also keine Rede sein.

Bei der Rechtsformneutralität ist die Situation komplizierter. Ob die Personengesellschaften derzeit gegenüber Kapitalgesellschaften benachteiligt sind, wie oft behauptet wird, erscheint selbst dann fraglich, wenn die Anteilseigner dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer unterliegen. Denn die Möglichkeiten der Verlustverrechnung mit anderen Einkunftsarten und die zumindest bislang bestehenden Vorteile bei der Erbschaftsteuer sind nicht zu vernachlässigen. Wenn die Personengesellschaften die Möglichkeit erhalten, Gewinne in einer niedrig besteuerten Rücklage zu thesaurieren, wobei die Auflösung wie die Gewinnausschüttung einer Kapitalgesellschaft behandelt wird, dann muss man von einer steuerlichen Privilegierung von Personen- gegenüber Kapitalgesellschaften ausgehen.

Mehr Planungssicherheit für Unternehmen und öffentliche Haushalte

Ob das Ziel, mehr Planungssicherheit für die Unternehmen und die öffentlichen Haushalte zu schaffen, erreicht wird, ist schwer zu beurteilen. Das Steuerrecht wird weder einfacher noch kann man sagen, dass die Reaktionen der Steuerzahler auf die Reform oder die Handhabung des neuen Steuerrechts, vor allem der noch unerprobten Zinsschranke, leicht abschätzbar sind.

Unerledigte Aufgaben

Es ist absehbar, dass dieser Reform der Unternehmensbesteuerung in Kürze weitere folgen werden. Unkalkulierbar sind vor allem die Folgen der europarechtlichen Entwicklung für das deutsche Steuersystem, beispielsweise die Frage der Versteuerung stiller Reserven bei grenzüberschreiten-

den Sitzverlagerungen. Die deutsche Regierung will die Besteuerung bei Sitzverlagerung verständlicherweise restriktiv handhaben. Es ist aber zu bezweifeln, dass dies vor dem Europäischen Gerichtshof Bestand haben wird. Es ist auch fraglich, ob die vor allem durch die Abgeltungsteuer entstehende massive Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung im Vergleich zur Fremdkapitalfinanzierung aufrechterhalten bleiben kann. Die größte unerledigte Aufgabe besteht allerdings darin, die als Basis der kommunalen Finanzautonomie ungeeignete und gesamtwirtschaftlich schädliche Gewerbesteuer im Rahmen einer Reform des kommunalen Finanzierungssystems zu ersetzen. So lange das nicht erreicht wird, bleibt die Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland trotz unbestreitbarer Fortschritte in Teilaspekten insgesamt unvollständig.



Ingolf Deubel*

Die Wirkungen der Unternehmenssteuerreform

Deutschland hat in dichter Folge eine Reihe grundlegender Steuerreformen erlebt. Besonders tief in die Struktur des Unternehmenssteuerrechts wurde mit der Steuerreform 2000 eingegriffen. Vorteile erlangten dabei vor allem die Personenunternehmen, denn es wurde die Abschaffung der Gewerbesteuer zwar nicht vollständig erreicht, deren Anrechnung auf die Einkommensteuer hat aber die Belastung aus der Gewerbesteuer für die Personenunternehmen weitgehend kompensiert.

Für die Kapitalgesellschaften war die Bilanz damals nicht ganz so positiv. Zwar entsprach der Wechsel vom Anrechnungsverfahren zum Halbeinkünfteverfahren auch den Forderungen der Wirtschaft. Die Gesamtbelastung auf Ebene des Unternehmens blieb aber mit 38,65% im internationalen Vergleich nach wie vor zu hoch. In einem Vergleich von 30 im internationalen Wettbewerb stehenden Staaten zeigt Deutschland den dritthöchsten Steuersatz auf den Gewinn von Kapitalgesellschaften.

Die Bundesregierung hat sich deshalb in ihrem Koalitionsvertrag folgendes Ziel gesetzt: Deutschland muss auch in Zukunft im internationalen Steuerwettbewerb bestehen können. Deshalb werden wir in dieser Legislaturperiode zum 1. Januar 2008 das Unternehmensteuerrecht grundlegend fortentwickeln und international wettbewerbsfähige Steuersätze realisieren. Diese Reform muss neben den Körperschaften auch die Personenunternehmen erfassen, da deutsche Unternehmen zu mehr als 80% in dieser Rechtsform organisiert sind. Dabei werden uns insbesondere folgende Zielsetzungen leiten:

- »Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Europatauglichkeit,

* Prof. Dr. Ingolf Deubel ist Staatsminister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz.

- weitgehende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität,
- Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten,
- Verbesserung der Planungssicherheit für Unternehmen und öffentliche Haushalte sowie
- nachhaltige Sicherung der deutschen Steuerbasis.«

Diese ambitionierte Zielsetzung steht in einem Konflikt mit der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte. Vor Beginn der Reformarbeiten einigte man sich deshalb politisch darauf, dass die Unternehmensteuerreform bei den öffentlichen Haushalten zu anfänglichen Steuermindereinnahmen von höchstens 5 Mrd. € führen darf. Bei diesem knappen Budget ist jede Strukturänderung eine Gratwanderung. Die Bundesregierung hat trotzdem die Arbeit an der Unternehmensteuerreform zügig in Angriff genommen. Die politische Festlegung auf Eckwerte Anfang November lässt hoffen, dass der deutschen Wirtschaft der erwünschte Impuls gegeben werden kann.

Absenkung des Steuersatzes für Kapitalgesellschaften auf ein international konkurrenzfähiges Niveau (15% Körperschaftsteuer, Absenkung der gewerbesteuerlichen Messzahl, so dass die Gesamtsteuerlast knapp unter 30% verbleibt).

Diese Maßnahme setzt am Kern des Problems an. International agierende Unternehmen sind vor allem Kapitalgesellschaften. Der hohe Steuersatz bei der Körperschaftsteuer führt dazu, dass ein Steuergefälle zu Lasten Deutschlands entsteht. Die Unternehmen erhalten einen Anreiz, Gewinne in das niedrig besteuerte Ausland zu verlagern. Dies ist nicht nur Ausgangspunkt für so manche Steuergestaltung, es gehen auch Produktionsstandorte und damit schließlich Arbeitsplätze verloren. Die Reduktion der Gesamtsteuerlast auf knapp unter 30% ist hier ein ganz wesentlicher Schritt in die richtige Richtung: Immerhin würde Deutschland nach der Unternehmensteuerreform mit seinem Körperschaftsteuersatz nicht mehr in der Spitzengruppe, sondern im Mittelfeld liegen.

Personenunternehmen soll eine Steuerbegünstigung für nicht entnommenen Gewinn und eine Investitionsrücklage gewährt werden

Personenunternehmen unterliegen nicht der Körperschaftsteuer und haben deshalb keinen Vorteil an der Absenkung des Körperschaftsteuersatzes. Es entspricht aber dem Gebot der Gleichbehandlung, die Personenunternehmen an der Tarifentlastung teilhaben zu lassen. Zumal es – wenn auch in geringerem Umfang – international agierende Personenunternehmen gibt. Der nicht entnommene Gewinn soll deshalb steuerlich im Wesentlichen so behandelt werden wie der thesaurierte Gewinn einer Kapitalgesellschaft. Das heißt: Auf Antrag gilt eine Steuerbelastung von knapp 30%

für den Gewinn, der im Unternehmen verbleibt. Im Falle der Entnahme kommt es wie bei Dividenden im Privatvermögen zu einer Nachbesteuerung.

Man muss sich allerdings darüber im Klaren sein, dass die Steuerbegünstigung des nicht entnommenen Gewinnes nur für einen kleinen Kreis sehr ertragsstarker Personenunternehmen wirtschaftlich interessant ist. Da die Gesamtsteuerlast einschließlich Solidaritätszuschlag nach der Nachversteuerung (48,32%) höher liegt als die Spitzenbelastung bei der regulären Besteuerung (44,31%), rechnet sich die Inanspruchnahme der Steuerbegünstigung nur, wenn eine Nachversteuerung so lange vermieden werden kann, dass mit dem Betrag der eingesparten Steuer die zusätzliche Steuerlast bei der Nachversteuerung verdient werden kann. So muss beispielsweise ein Personenunternehmen mit einer Kapitalrendite von 5% nach Steuern und einem Grenzsteuersatz einschließlich Solidaritätszuschlag von 40% die Nachversteuerung rund 13 Jahre vermeiden, um anschließend ein positives Ergebnis erzielen zu können. Bei einem Grenzsteuersatz von 44,31% sind es immerhin noch sechs Jahre. Dieses Risikoprofil ist aber konsequent. Die steuerlichen Konsequenzen wären keine anderen, wenn der Gewinn in einer Kapitalgesellschaft erwirtschaftet worden wäre.

Zur Entlastung kleinerer Personenunternehmen soll der § 7g EStG zu einer allgemeinen Investitionsrücklage weiter entwickelt werden. Dadurch kommt es zu einer ausgewogenen Verteilung der Entlastungswirkung innerhalb der Personenunternehmen. Dass es sich hier nicht um einen Schwerpunkt der Steuerentlastung handelt, erklärt sich daraus, dass die Einkommensteuer für diesen Personenkreis ohnehin moderat ist.

Der Verlust von Steuersubstrat in das Ausland soll eingeschränkt werden.

Ein weiterer Schwerpunkt der Unternehmensteuerreform ist die deutliche Reduzierung von Steuergestaltungen, die Steuersubstrat ins niedrig besteuerte Ausland verlagern. Alleine die Steuersatzsenkung hilft hier nicht in allen Fällen weiter. Da Deutschland sich mit seinem Körperschaftsteuersatz auch nach der Unternehmensteuerreform international im Mittelfeld bewegt, bleibt der Anreiz zum Beispiel für Gewinnverlagerungen nach Irland (Körperschaftsteuersatz 12,5%) oder gar die Kanalinseln (Körperschaftsteuer pauschal 500 Pfund, unabhängig vom Gewinn) nach wie vor erhalten.

Die Gewinnverlagerung durch Finanzierungsinstrumente funktioniert wie folgt: Bei den deutschen Konzerngesellschaften wird durch Aufwand (Zinsen, Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen) der Gewinn gemindert. Die Zahlungen fließen an eine Konzerngesellschaft im Ausland, die die Einnahmen dort zu einem niedrigen Steuersatz versteuert.

ert. Im geltenden Recht wird der Finanzierungsaufwand bei der deutschen Konzerngesellschaft zwar nur anerkannt, wenn er angemessen ist, es verbleibt aber in der Praxis ein erheblicher Gestaltungsspielraum für international tätige Konzerne.

Im Übrigen stellt sich das Problem der Gewinnverlagerung ins Ausland auch bei einem angemessenen Finanzierungsaufwand. § 8a KStG (Gesellschafterfremdfinanzierung), der insoweit nicht an der Angemessenheit der Zinshöhe, sondern an der Beteiligungsquote ansetzt, hat sich in der Praxis als ausgesprochen kompliziertes, letztlich aber weitgehend wirkungsloses Instrument erwiesen.

Es handelt sich hier um einen sehr kritischen Punkt der Unternehmensteuerreform. Zunächst wurde geprüft, ob Finanzierungsaufwand (Zinsen und der Finanzierungsanteil von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen) sowohl dem gewerbesteuerlichen als auch dem Körperschaftsteuerlichen Gewinn hinzugerechnet werden kann. Durch eine solche ambitionierte Regelung wäre das »Absaugen« des Gewinnes in das Ausland nicht mehr möglich und darüber hinaus hätten sich die Bemessungsgrundlagen beider Steuerarten angenähert.

Eine Hinzurechnung von Finanzierungsaufwand findet sich im inländischen Recht nur ansatzweise in der Gewerbesteuer. Dort werden vor allem die Dauerschuldzinsen zur Hälfte bei der Ermittlung des Gewerbebeitrags hinzugerechnet. Eine Verbreiterung der Hinzurechnung würde dem Interesse der Gemeinden an einer gleichmäßigeren Steuerbasis bei der Gewerbesteuer gerecht. Allerdings muss man die Hürde des EG-Rechts beachten. Im Moment versucht man die Vorgaben des EuGH zur Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit dadurch in den Griff zu bekommen, dass man In- und Auslandsfälle einbezieht. Dadurch werden Unternehmen mit folgender Struktur besonders belastet:

- Existenzgründer mit hohem Erstinvestitionsaufwand,
- Not leidende Unternehmen mit schwachem Eigenkapitalhintergrund (Problem besonders ausgeprägt in den neuen Ländern),
- Betriebe der öffentlichen Hand mit hohem Investitionsaufwand (zum Beispiel Energieversorger, Wasserversorgungsunternehmen, ÖPNV),
- Leasingunternehmen und
- Wohnungsbaugesellschaften.

Die aufgezeigten Probleme haben dazu geführt, dass man inzwischen immer weiter von der umfassenden Hinzurechnung des Finanzierungsaufwands abrückt. Die politischen Eckwerte sehen derzeit als Kompromiss eine Zinsschranke, ergänzt durch eine erweiterte Hinzurechnung bei der Gewerbesteuer, vor:

Zinsschranke und Körperschaftsteuer

Die Zinsschranke soll Unternehmen erfassen, die in Folge ihrer Fremdfinanzierung eine Standardkapitalausstattung unterschreiten. Dies vermeidet eine Vielzahl von Gestaltungen. Im Einzelnen soll die Zinsschranke wie folgt funktionieren:

- Der negative Zinssaldo kann nur noch bis 30% des Gewinns (vor Abzug des Zinsaufwands) geltend gemacht werden.
- Negativer Zinssaldo ist der Überhang des Zinsaufwands gegenüber dem Zinsertrag.

Das Modell gilt für Körperschaften, für Personenunternehmen nur soweit sie in einen Konzern eingebunden sind. Es ist eine Freigrenze von 1 Mill. € vorgesehen. Der hinzugerechnete Betrag wird vorgetragen und kann, soweit Spielraum unter der Zinsschranke vorhanden ist, in späteren Veranlagungszeiträumen abgezogen werden.

Die Regelung soll durch zwei Escape-Klauseln auf Missbrauchsfälle begrenzt werden:

- Konzernklausel: Die Hinzurechnung der Zinsen unterbleibt, wenn der Nachweis erbracht wird, dass das Verhältnis Eigenkapital/Fremdkapital bei allen verbundenen Unternehmen nicht günstiger ist als bei dem zu prüfenden Unternehmen/Konzernteil.

Diese Escape-Klausel hätte den Vorteil, dass sie weder an der Beteiligungsquote noch am Gesellschafterbezug der Fremdfinanzierung anknüpft und dadurch wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten vermeidet. Sie hätte allerdings auch nicht zu unterschätzende Nachteile, denn es lässt sich noch nicht überblicken, ob sich die Escape-Klauseln durch eine dem Konzern im Ausland vorgeschaltete Fremdfinanzierung relativ einfach manipulieren lässt. Im Übrigen setzt die Konzernklausel voraus, dass der wirtschaftliche Bedarf einer Fremdfinanzierung bei den am Konzern beteiligten Unternehmen gleich ist. Dies muss nicht sein, wenn der Konzern in unterschiedlichen Branchen tätig ist.

- Bei natürlichen Personen als wesentlich beteiligte Anteilseigner einer Kapitalgesellschaft ist der Nachweis zu erbringen, dass keine Gesellschafter-Fremdfinanzierung vorliegt.

Diese hohe Anforderung relativiert sich vor dem Hintergrund der Freigrenze von 1 Mill. €.

Gewerbesteuer

Die 50%ige steuerliche Hinzurechnung der gezahlten Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer fällt weg. Stattdes-

sen werden alle Zinsen und Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen mit einem Hinzurechnungsfaktor von 25% erfasst.

Funktionsverlagerungen in das Ausland sollen steuerlich nicht privilegiert werden

Zunehmend verlagern internationale Konzerne betriebliche Funktionen (zum Beispiel Produktion, Dienstleistung, Forschung und Entwicklung) auf verbundene Unternehmen oder Betriebsstätten im Ausland, um ihre Steuerlast zu minimieren. Bekannt sind Modelle, bei denen alle Ertrag versprechenden Tätigkeiten auf ein Unternehmen im niedrig besteuerten Ausland übertragen werden, während die übrigen Konzernunternehmen anders als bisher nur noch Routinefunktionen mit niedrigen Gewinnchancen ausüben. Dies führt in Deutschland sowohl zum Verlust von Besteuerungssubstrat als auch von zum Teil hoch qualifizierten Arbeitsplätzen. Eine große Rolle spielen (selbst geschaffene) immaterielle Wirtschaftsgüter, die häufig einen außergewöhnlich hohen Wert haben und für die ganz erhebliche Kosten aufgewendet und in Deutschland bei der Besteuerung abgezogen wurden.

Hier stellt sich die Frage, wie Funktionsverlagerungen in das Ausland von erwünschten Auslandsinvestitionen abzugrenzen sind. Der im Steuerrecht übliche Fremdvergleichsmaßstab muss für diese Problematik umfassend aufgearbeitet werden. Eine Vielzahl von Dokumentationspflichten, die in einem Widerspruch zum Bürokratieabbau stehen werden, ist zu erwarten. Allerdings muss man dem Gesetzgeber zu gute halten, dass bei der Funktionsverlagerung gänzlich neues Neuland betreten wird. Ich rechne deshalb damit, dass mittelfristig im Dialog mit der Wirtschaft noch so manche Änderung ausgearbeitet werden muss. Aber auch für diese Unternehmensteuerreform wie für vieles andere im Leben gilt der Satz von Goethe: »Es irrt der Mensch, solange er strebt.«

Einführung einer Abgeltungssteuer von 25% auf Kapitalerträge im Privatvermögen

Ein weiteres Herzstück der Unternehmensteuerreform ist die Abgeltungssteuer. Sie soll die Abwanderung von Kapital in das Ausland stoppen. Außerdem würde die aus Sicht des Anlegers einheitliche Behandlung der unterschiedlichen Kapitalanlageformen im Privatvermögen ein Höchstmaß an steuerlicher Transparenz bieten. Die Rendite einer privaten Kapitalanlage richtet sich zukünftig ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben. Steuerliche Überlegungen überlagern nicht mehr die Einschätzung von Anlagekriterien, wie dies nach dem geltenden Recht bei der Abgrenzung der Besteuerung von Veräuße-

rungsgewinnen und Kursgewinnen gegenüber laufenden Kapitalerträgen der Fall ist.

Dem stehen allerdings auch Nachteile der Abgeltungssteuer gegenüber. Vor allem kommt es zu Steuergfällen, die Anreize für Steuergestaltungen schaffen. So werden zum Beispiel private Zinsen mit 25% besteuert, für Einkünfte aus anderen Einkunftsarten (zum Beispiel nichtselbständige Arbeit) bleibt es bei einem Spitzensteuersatz von 44,31% (mit Solidaritätszuschlag). Hier kommt es auf eine sorgfältige Ausarbeitung des Gesetzentwurfs an, damit die mit einer Schemulensteuer zwingend verbundenen Abgrenzungsfragen sachgerecht gelöst werden.