

Becker, Johannes; Fuest, Clemens

Article — Published Version

Sind die Unternehmenssteuern in Deutschland zu hoch?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Becker, Johannes; Fuest, Clemens (2005) : Sind die Unternehmenssteuern in Deutschland zu hoch?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 4, pp. 211-215,
<https://doi.org/10.1007/s10273-005-0365-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42526>

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.

Unternehmenssteuerbelastung – ein Standortnachteil?

Deutschland befindet sich inmitten einer intensiven Debatte über die Unternehmensbesteuerung, deren treibende Kraft der internationale Steuerwettbewerb ist. Sind die Unternehmenssteuern in Deutschland tatsächlich zu hoch? Wie sollte eine Reform der Unternehmensbesteuerung ausgestaltet sein?

Johannes Becker, Clemens Fuest

Sind die Unternehmenssteuern in Deutschland zu hoch?

Um die im Titel genannte Frage mit Ja beantworten zu können, muss aus ökonomischer Sicht eine der beiden folgenden Bedingungen erfüllt sein. Erstens sind die Unternehmenssteuern, aber auch andere Steuern, insgesamt zu hoch, wenn die mit den Steuern finanzierten Ausgaben die Kosten der Steuererhebung nicht rechtfertigen. Zweitens sind die Unternehmenssteuern zu hoch, wenn sich das gleiche Steueraufkommen über eine alternative Verteilung der Steuerlast mit geringeren Kosten erzielen lässt. Unter Kosten sind dabei sowohl Effizienzverluste zu verstehen, die aus Ausweichreaktionen und verzerrten Anreizen resultieren, als auch Abweichungen von einer als gerecht empfundenen Steuerverteilung.

In Deutschland wird vielfach auf die zweite Bedingung verwiesen und unabhängig vom Niveau der Staatsausgaben eine steuerliche Entlastung der Unternehmen gefordert, weil die Kosten der Unternehmensbesteuerung aufgrund des internationalen Steuerwettbewerbs sehr hoch seien. Vertreter dieser Ansicht führen an, dass die bestehende Besteuerung im internationalen Vergleich eine der höchsten sei und zur Abwanderung von Unternehmen ins Ausland

führe. Aus diesem Grund steht die Reform der Unternehmenssteuern im Zentrum der Debatte über Konzepte zur Überwindung der Wachstumsschwäche und der Arbeitslosigkeit in Deutschland.

Diese Sichtweise ist jedoch umstritten. Kritiker weisen darauf hin, dass das Aufkommen aus der Unternehmensbesteuerung, vor allem das Körperschaftsteueraufkommen, in den letzten Jahren sehr gering war. Wenn die effektive Belastung tatsächlich so hoch sei wie vielfach behauptet, so die Kritik, müsste das Steueraufkommen bei den beobachtbaren Unternehmensgewinnen viel höher ausfallen¹. Dieser Auseinandersetzung liegen unterschiedliche Vorstellungen darüber zu Grunde, wie die Höhe der Unternehmensbesteuerung zu messen ist.

Wie hoch ist die Unternehmenssteuerbelastung?

Es gibt nur eine wahre Unternehmenssteuerbelastung, deren Höhe sich jedoch nicht unmittelbar beobachten lässt. Daher sind in der Literatur verschiedene Maße entwickelt worden, die als Versuche

interpretiert werden müssen, sich der wahren Steuerbelastung anzunähern. Diese Ansätze lassen sich vereinfachend in vorausschauende und rückblickende Indikatoren unterteilen.

Vorausschauende Maße der effektiven Besteuerung basieren auf Modellrechnungen für ein hypothetisches Investitionsprojekt². Die eingesetzten Parameter orientieren sich am geltenden Steuerrecht und an standardisierten Annahmen über Zinsen, Finanzierungsstrukturen und Art des Investitionsprojektes. Vorausschauende Maße haben den Vorteil, dass sie das Planungsverhalten eines Unternehmens abbilden können, müssen aber auf stark vereinfachende Annahmen zurückgreifen. An dieser Kritik ändern auch komplexere Modelle wie der European Tax Analyzer³ nur wenig. Diese Klasse von Maßen kommt in der Regel zu dem Ergebnis, dass die Unternehmenssteuerbelastung in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch ist.

Rückblickende Maße hingegen verwenden historische Daten und

¹ Ein wesentlicher Grund für den Rückgang des Körperschaftsteueraufkommens in den letzten Jahren liegt allerdings in der Umstellung vom Vollanrechnungsverfahren auf das Halbeinkünfteverfahren im Jahr 2001.

² Vgl. M. A. King, D. Fullerton: *The Taxation of Income from Capital*, University of Chicago Press, Chicago, London 1984.

³ Vgl. O. H. Jacobs, C. Spengel: *European Tax Analyzer*, Baden-Baden 1996.

vergleichen Steuerzahlungen mit Unternehmensgewinnen⁴. Sie haben den Vorteil, das Ergebnis des tatsächlichen, sehr komplexen Investitions- und Steuerplanungsprozesses einschließlich aller Vermeidungsaktivitäten zu erfassen, können aber in der Regel keine Informationen über die steuerliche Belastung unterschiedlicher Arten von Investitionen (intramarginale vs. marginale Investitionen usw.) liefern. Hinzu kommt, dass die existierenden Studien in der Regel nicht hinreichend zwischen In- und Auslandsgewinnen differenzieren und Verlustvorträge nicht angemessen berücksichtigen, was den Indikator nach unten verzerrt. Darüber hinaus müssen diese Maße um Konjunktureffekte bereinigt werden. Rückblickende Maße diagnostizieren für Deutschland üblicherweise eine niedrigere Steuerlast als die vorausschauenden Indikatoren.

Deutlich wird der Unterschied, wenn man die Resultate vergleicht. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kommt 2001 in seinem Gutachten zu dem Schluss, dass die Durchschnittssteuerbelastung auf Unternehmensebene im Jahr 2000 bei 41,5% und im Jahr 2001 bei 36,0% lag⁵. Die Mendoza-Methode auf die Firmenebene angewandt ergibt eine Belastung von 36,3% für das Jahr 2000, 19,8% für das Jahr 2001 und 22,5% auf das Jahr 2002⁶.

Ob die genannten konzeptionellen Probleme rückblickender Maße

⁴ Zur Methode siehe E. G. Mendoza, A. Razin, L. L. Tesar: Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption, in: Journal of Monetary Economics 34 (1994), S. 297-323.

⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/2002, Stuttgart 2001. Ungewichtete Durchschnitte über Finanzierungsformen und Kapitalgüter.

die Unterschiede in den Ergebnissen erklären können, ist bislang nicht methodisch überzeugend untersucht worden. Eine andere

plausible, empirisch aber ebenfalls noch nicht hinreichend untersuchte Erklärung für die Unterschiede wäre, dass die reguläre Grenz- und Durchschnittsbelastung von Unternehmensinvestitionen zwar hoch ist, die tatsächliche Belastung aber geringer, weil sektorspezifische steuerliche Sonderregelungen oder Möglichkeiten der Nutzung von Steuerschlupflöchern einschließlich der Verlagerung von Gewinnen ins Ausland von den vorausblickenden Maßen nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Steuerpolitischer Handlungsbedarf?

Für den aktuellen steuerpolitischen Handlungsbedarf ist die Frage, welche der genannten Erklärungen richtig ist, allerdings letztlich weniger wichtig, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Eine sachgerechte Steuerreform sollte die Anreize verbessern, Investitionen im Inland zu tätigen und die Gewinne auch im Inland zu versteuern. Das ist letztlich unabhängig davon, ob steuerpflichtige Gewinne aus profitablen Investitionen im Inland durch steuerliche Gestaltungen ins Ausland verlagert werden, wie die These einer niedrigen Unternehmenssteuerlast behauptet, oder ob profitable Investitionen wegen der hohen inländischen Steuerlast gleich im Ausland getätigt werden, wie die Gegenthese postuliert. Ein Unterschied könnte allenfalls darin bestehen, dass die These einer niedrigen Steuerbelastung zu

⁶ Eigene Berechnungen nach dem Vorbild von D. Carey, J. Rabsona: Tax Ratios on Labor and Capital Income and on Consumption, in: P. Birch Sorensen: Measuring the Tax Burden on Capital and Labor, MIT Press, Cambridge 2004, die auch eine kritische Diskussion der Mendoza-Methoden leisten. Die Maßzahl ist der Quotient aus den Einnahmen aus Körperschaft- und Gewerbesteuer geteilt durch den Net Operating Surplus der Kapitalgesellschaften. Sie ist insofern nach oben verzerrt, als die Gewerbesteuer teilweise auch von Personengesellschaften bezahlt wird, die hier vernachlässigt sind.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Clemens Fuest, 36, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen; Johannes Becker, 27, Dipl.-Volkswirt, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am obigen Lehrstuhl.

Prof. Dr. Lorenz Jarass, 54, lehrt Wirtschaftswissenschaften an der University of Applied Sciences in Wiesbaden und war von 1999 bis 2003 Mitglied der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung und des wissenschaftlichen Beirats der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen.

Prof. Dr. Ulrich Schreiber, 54, ist Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Universität Mannheim und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen; Michael Overesch, 27, Dipl.-Kaufmann, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Prof. Dr. Johanna Hey, 34, ist Inhaberin des Lehrstuhls für Unternehmenssteuerrecht an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf; Dr. Joachim Englisch, 32, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Steuerrecht der Universität zu Köln.

der Forderung führen könnte, die Möglichkeiten der internationalen Gewinnverlagerungen durch eine gezielte Verschärfung der Besteuerung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen einzuschränken. Hier setzt das EG-Recht jedoch enge Grenzen, wie im Fall des §8a KStG alte Fassung und anderen Entscheidungen des EuGH zur Unternehmensbesteuerung deutlich geworden ist⁷.

Bei der Konzipierung einer Steuerreform, die die Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb verbessern soll, ist allerdings zu beachten, dass die Unternehmensbesteuerung vielfältige Ausweichreaktionen verursacht, die negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen können:

1. Produktionsverlagerung ins Ausland. Eine zu hohe Besteuerung kann Unternehmen veranlassen, andere Produktionsstandorte als Deutschland zu wählen.
2. Zu wenig Investitionen. Steuern beeinflussen die Kapitalkosten und damit die Höhe des optimalen Kapitalstocks eines Unternehmens.
3. Gewinnverlagerung ins Ausland. Multinationale Unternehmen können durch die gezielte Nutzung von Transferpreisen die Gewinne in einem Hochsteuerland wie Deutschland senken.
4. Verlagerung von Einkünften zwischen unterschiedlich besteuerten inländischen Bemessungsgrundlagen. Beispielsweise kann die Auszahlung von Gewinnen an im Unternehmen beschäftigte Gesellschafter als Arbeitslohn (verdeckte Gewinnausschüttung) zur Steuervermeidung genutzt werden.

⁷ Siehe hierzu C. Fuest: EuGH-Rechtsprechung und Unternehmensbesteuerung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 1, S. 21-25.

5. Verzerrung der Finanzierungsstruktur. Beispielsweise macht die Doppelbesteuerung ausgeschütteter Gewinne es für viele Firmen lohnenswert, ihre Investitionen über Schulden oder einbehaltene Gewinne statt durch externes Eigenkapital zu finanzieren.

6. Verzerrung der Rechtsformentscheidung. Während Personengesellschaften nur der Einkommensteuer und der (allerdings pauschal anrechenbaren Gewerbesteuer) unterliegen, werden Gewinne in Kapitalgesellschaften mit der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer sowie – im Falle der Gewinnausschüttung – mit der Einkommensteuer belastet. Die unterschiedliche Besteuerung kann die Rechtsformwahl beeinflussen.

Im internationalen Steuerwettbewerb geht es vor allem um die ersten drei der genannten Ausweichreaktionen. Um die Position Deutschlands hier zu verbessern, müssten der effektive Durchschnittssteuersatz (Standortentscheidung), der effektive Grenzsteuersatz (Investitionsentscheidung) und der tarifliche Steuersatz (Gewinnverlagerung ins Ausland) für Unternehmensgewinne gesenkt werden.

Entscheidend ist nun die Frage, wie dies erreicht werden kann, ohne dass es zu Verwerfungen in anderen Bereichen des Steuersystems kommt, vor allem den unter 4.-6. genannten Ausweichreaktionen. Beispielsweise würde eine isolierte Senkung des Körperschaftsteuersatzes zwar die tarifliche Steuerlast und die effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze für Kapitalgesellschaften senken. Um eine Verletzung der Rechtsformneutralität zu vermeiden, muss aber geklärt werden,

wie Personengesellschaften einbezogen werden können.

Ein weiterer wichtiger Punkt bei der Reform der Unternehmensbesteuerung betrifft die Auswirkungen auf das Steueraufkommen. Vor allem stellt sich die Frage, ob die Reform aufkommensneutral erfolgen soll, oder ob zur Gegenfinanzierung andere Steuern erhöht oder Staatsausgaben gesenkt werden können.

Ein dritter relevanter Aspekt betrifft schließlich die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung. Reformkonzepte für die Unternehmensbesteuerung stehen leicht im Verdacht, mit unerwünschten Verteilungswirkungen einherzugehen.

Reformkonzepte

Im folgenden sollen drei Steuerreformkonzepte kurz diskutiert werden, die auf unterschiedliche Weise versuchen, die Anpassung der Unternehmensbesteuerung an die Anforderungen des internationalen Steuerwettbewerbs zu ermöglichen, ohne inakzeptable Steueraufkommensverluste oder ökonomische Verwerfungen in anderen Bereichen des Steuersystems entstehen zu lassen.

Die duale Einkommensteuer wird unter anderem vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gefordert. Kernpunkt dieses Konzepts ist die Aufgabe der synthetischen Einkommensbesteuerung als Leitvorstellung und die Trennung der Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen. Dabei soll die progressive Besteuerung der Arbeitseinkommen beibehalten werden, während Kapitaleinkommen einer proportionalen Besteuerung mit einem Steuersatz unterhalb des Spitzensteuersatzes unterliegen. Die Vorteile des Konzepts liegen darin, dass es die Position des deutschen Steuersystems im

internationalen Steuerwettbewerb verbessern und Finanzierungs- und Rechtsformneutralität herstellen würde. Hinzu kommt, dass bei hinreichender Differenzierung zwischen dem Spitzensteuersatz auf Arbeitseinkommen und dem Steuersatz auf Kapitaleinkommen größere Steueraufkommensverluste vermeidbar sind. Als wichtigster Nachteil ist der Anreiz für Steuerzahler mit hohen Grenzsteuersätzen zu nennen, Arbeitseinkommen steuerlich als Kapitaleinkommen zu deklarieren. Außerdem werden durch eine solche Reform aufgrund der ungleichen Verteilung von Vermögenseinkommen hauptsächlich wohlhabende Steuerzahler entlastet, was aus verteilungspolitischen Gründen auf Widerstände stoßen könnte.

Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hat kürzlich einen Übergang zu einem Flat-Rate-Tax-System vorgeschlagen. Dieses sieht eine indirekt-progressive Besteuerung aller Einkünfte mit einem konstanten, relativ niedrigen Grenzsteuersatz vor, der mit relativ großzügigen persönlichen Freibeträgen kombiniert wird. Die Vorteile eines solchen Systems wären in einer verbesserten Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb, weitgehender Rechtsform- und Finanzierungsneutralität sowie einer weitgehenden Beseitigung steuerlicher Arbitragemöglichkeiten zu sehen. Der entscheidende Nachteil dieses Konzeptes liegt darin, dass es zu einer Einkommensumverteilung zu Lasten der Mittelschicht führt. Derzeit hat das Flat-Rate-Tax-Konzept in Deutschland kaum Chancen, umgesetzt zu werden.

Drittens schließlich ist es denkbar, eine stärker am bestehenden Steuersystem orientierte Reform anzustreben. Derzeit wird diskutiert, einbehaltene Gewinne nicht

oder niedriger zu besteuern und den steuerlichen Zugriff auf den Zeitpunkt der Gewinnausschüttung zu verschieben. Dadurch würde die effektive Grenz- und Durchschnittsbelastung von Unternehmen gesenkt, und die Anreize zur Verlagerung von Gewinnen ins Ausland würden ebenfalls reduziert. Diesen Vorteilen steht der Nachteil gegenüber, dass das System die Struktur der Unternehmensfinanzierung verzerrt. Die Finanzierung durch externes Eigenkapital wird gegenüber der Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen diskriminiert. Außerdem entstehen zumindest unter Liquiditätsaspekten Anreize, Kapital möglichst lange im Unternehmen zu halten statt auszuschütten⁸.

Ein weiteres Problem entsteht dadurch, dass die Entlastung einbehaltener Gewinne nicht allein Kapitalgesellschaften gewährt werden sollte. Um grobe Abweichungen von der Rechtsformneutralität zu vermeiden, müssen die Personengesellschaften beteiligt werden. Dazu gibt es verschiedene Vorschläge, die von einem Wahlrecht für Personengesellschaften, sich wie Kapitalgesellschaften besteuern zu lassen, bis zur zwangsweisen Einbeziehung in die Körperschaftsteuerpflicht gehen. Letzteres wäre jedoch vor allem für kleine Unternehmen nachteilig, deren Gesellschafter einen Grenzsteuersatz unterhalb der dann geltenden Ausschüttungssteuer haben. Sinnvoller erscheint die Einführung einer niedrig besteuerten Gewinnrücklage für Personengesellschaften. Diese Lösung wirkt ebenfalls eine Reihe steuerrechtlicher und gesellschaftsrechtlicher

Fragen auf, ist aber umsetzbar, ohne dass das geltende Steuerrecht für Personengesellschaften vollständig neu gestaltet werden muss.

Gegenfinanzierung der Aufkommensverluste

Die Auswirkungen auf das Steueraufkommen sind wegen der Beschränkung der steuerlichen Entlastung auf einbehaltene Gewinne begrenzt. Dennoch entstehen Aufkommensverluste, für die eine Gegenfinanzierung gefunden werden muss. Häufig wird verlangt, durch Steuerreformen verursachte Aufkommensverluste durch die Kürzung von Ausgaben auszugleichen, deren gesamtwirtschaftlicher Nutzen zweifelhaft ist. Die Kandidaten für diese Kürzungen – Eigenheimzulage, Kohlesubventionen, Agrarsubventionen – sind allgemein bekannt. Derartige Ausgaben sollten allerdings unabhängig von der Unternehmenssteuerreform gestrichen werden.

Welche Möglichkeiten der Gegenfinanzierung bietet eine Umstrukturierung des Steuersystems? Derzeit wird diskutiert, die Steuerausfälle einer anstehenden Tarifsenkung bei den Unternehmenssteuern durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu kompensieren. Ob diese Strategie sinnvoll ist, hängt davon ab, welche Form der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gewählt wird. Eine Einschränkung des Verlustausgleichs ist problematisch, ebenso wie die weitere Einschränkung von Abschreibungen auf das Anlagevermögen, denn beide erhöhen ceteris paribus die Kapitalkosten und reduzieren somit die inländischen Investitionen. Gerade für Investitionen von voll steuerpflichtigen Inländern ist das problematisch, denn diese Unternehmer stehen oft vor der Entscheidung zwischen Finanzin-

⁸ Hinzu kommen mögliche Konflikte mit Europäischem Recht, wenn bei grenzüberschreitender Sitzverlagerung eine Auflösung und Versteuerung der niedrig besteuerten Gewinnrücklagen verlangt wird und dies bei inländischer Sitzverlagerung sinnvollerweise nicht gefordert wird.

vestitionen (die keiner steuerlichen Abschreibung unterliegen) und Reinvestitionen.

Sinnvoller erscheint eine partielle Gegenfinanzierung durch eine höhere Ausschüttungsbelastung. Dadurch auch kurzfristig vollständige Aufkommensneutralität erreichen zu wollen, ist allerdings illusorisch, weil die Ausschüttungen zumindest vorübergehend sinken würden. Positive Aufkommenseffekte durch die höhere Ausschüttungsbelastung, vermehrte Investitionen im Inland und weniger Gewinnverlagerung ins Ausland sind erst mittelfristig zu erwarten. Deshalb wird es kaum vermeidbar sein, zur Gegenfinanzierung auf andere Steuern als Unternehmenssteuern zurückzugreifen.

Fazit

Ist die deutsche Unternehmenssteuerbelastung zu hoch? Ja, was ihre Anreizwirkung angeht. Nein, was das erzielte Steueraufkommen betrifft, zumindest das in den letzten Jahren erzielte Aufkommen. Diese doppelte Antwort bündelt das Kernproblem des deutschen Unternehmenssteuersystems, das eine starke Verzerrung unternehmerischer Entscheidungen mit derzeit relativ schlechter Aufkommensleistung verbindet.

Um dies zu ändern, sollte die Struktur des Unternehmensteuersystems reformiert werden. Dies kann in umfassender Form geschehen oder in kleinen Reformschritten. Langfristig ist eine umfassende und konsistente Reform des Steuer- und

Abgabensystems wünschenswert. Dazu wäre jedoch ein parteiübergreifender politischer Kraftakt erforderlich, der zur Zeit (noch) nicht in Sicht ist. Möglich erscheinen jedoch kleinere Reformen, die durchaus hilfreich sein könnten. Ein solcher kleinerer Reformschritt könnte darin bestehen, die steuerliche Belastung einbehaltener Gewinne von Kapital- und Personengesellschaften zu senken und sie erst zum Zeitpunkt der Ausschüttung höher zu besteuern. Angesichts der dadurch erreichbaren Verbesserung der Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb erscheint der Nachteil der steuerlichen Begünstigung einbehaltener Gewinne gegenüber externem Eigenkapital als Finanzierungsquelle für Investitionen hinnehmbar.

Lorenz Jarass

Einheitliche Unternehmensbesteuerung: Gewerbesteuer ausbauen, Körperschaftsteuer senken

Die deutsche Besteuerung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zeichnet sich durch hohe nominale Sätze, aber geringe tatsächlich bezahlte Steuern aus. Dies bestätigt eine kürzlich veröffentlichte Untersuchung¹ der EU:

- Die tatsächlich bezahlte (effektive) Steuerbelastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ist im EU-Vergleich in Deutschland am niedrigsten mit 21% (Ausnahme Griechenland) bei einem EU-Durchschnitt (2002) von knapp 30%. Alle anderen EU-15-Länder

weisen Werte zwischen 28% und 32% aus.

- Deutschland ist das einzige EU-15-Land, in dem die Kapitalsteuerbelastung von 1995 bis 2002 effektiv gesunken ist.

Dies resultiert zum einen aus der sehr niedrigen Belastung der privaten Vermögen: Vermögenserträge sind vielfach steuerfrei², und die tatsächliche Besteuerung von Vermögensbeständen ist in Deutschland nach diesen EU-Untersuchungen³ mit Abstand am niedrigsten; die Besteuerung von Vermögensbeständen wurde in

Deutschland mit Hilfe des Begriffs der „Substanzbesteuerung“ weitestgehend abgeschafft⁴.

Der nominale deutsche Steuersatz für Kapitalgesellschaften von rund 38% ist der höchste in allen EU-Ländern, er liegt deutlich über dem EU-15-Durchschnitt (2004) von 31% und ist fast doppelt so hoch wie der Durchschnitt der zehn neuen EU-Länder.

Unsere eigenen Untersuchungen⁵ für Kapitalgesellschaften in Deutschland zeigen andererseits: Von 1996 bis 2000 betrug ihre tatsächliche Steuerbelastung noch rund 20% ihrer in der Volkswirt-

¹ eurostat: Structures of the taxation systems in the European Union, Data 1995-2002, Luxemburg 2004, S. 46 und S. 116 f. (abrufbar unter <http://www.eu-datashop.de/download/EN/inhaltstv/thema2/taxsys.pdf>).

² Nur ein geringer Teil der Zinserträge wird tatsächlich in Deutschland versteuert, Altersvorsorgeerträge bleiben langjährig steuerfrei, Veräußerungsgewinne von Aktien sind außerhalb der einjährigen Haltefrist steuerfrei, etc.

³ Structures ..., a.a.O., Graph II-5.1.

⁴ Außerkraftsetzung der Vermögensteuer, Abschaffung der Gewerkekapselsteuer, im internationalen Vergleich niedrige Erbschaftsteuerbelastung und sehr niedrige Grundsteuer.

schaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Erträge, 2001 und 2002 waren es nur noch rund 8%⁶ und 2003 rund 11%⁷.

Gründe für die geringen tatsächlichen Steuerzahlungen

Die folgenden Gründe sind im Unternehmenssteuerbereich besonders relevant für den kontinuierlichen Rückgang der in Deutschland tatsächlich bezahlten Steuern auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen:

- Steuersatzsenkungen, unter anderem bei der Körperschaftsteuer von 40% auf 25% in 2001, bei der Einkommensteuer für gewerbliche Einkommen von 45% bis 2000 schrittweise auf 42% bis 2005 sowie bei pauschaler Anrechnung der Gewerbesteuer: diese führten in ihrer Gesamtwir-

kung zu einem Achtel weniger Einnahmen⁸.

- Steuerfreiheit von Beteiligungserträgen und von Veräußerungsgewinnen in Deutschland, obwohl mindestens 95% der dadurch verursachten Kosten in Deutschland steuerlich geltend gemacht werden können: Ein dauerhaftes Steuerspar-perpetuum-mobile. Zudem begünstigen diese Regelungen Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland gegenüber Investitionen im Inland, was letztlich auf eine Subventionierung des Arbeitsplatzexports hinauslaufen kann⁹. Ein Beispiel: Die Siemens AG hat Ende März 2005 angekündigt, über 600 Arbeitsplätze von Würzburg in eine tschechische Tochtergesellschaft zu verlagern. Siemens kann viele der damit zusammenhängenden Kosten mit seinem in Deutschland erwirtschafteten Gewinn verrechnen: den Großteil der Planungskosten für die neue Investition sowie die laufenden Verwaltungskosten in der Hauptverwaltung, alle Kosten für den Abbau von deutschen Arbeitsplätzen und deren Transfer ins Ausland, dauerhaft alle Schuldzinsen, die für die Kapitalausstattung der Tochterfirma anfallen. Die Steueroptimierung geschieht über internationale Finanzierungsgesellschaften, was zu einem weiteren Abbau von deutschen Bankarbeitsplätzen führt. Nur die Löhne, die Abschreibungen für Maschinen etc. sowie die Kosten für Vorprodukte etc. werden in der Tschechischen Republik geltend gemacht. Der daraus resultierende hohe Gewinn wird in der Tschechischen Republik niedrig besteuert und

kann dann nach Deutschland transferiert werden, wo er mit 2% abschließend besteuert wird. Die deutschen Arbeitnehmer subventionieren so in vielfältiger Weise den Export ihrer eigenen Arbeitsplätze.

- Durch die Bevorzugung der Fremdkapitalfinanzierung im deutschen Steuersystem werden deutsche Unternehmen für ausländische Käufer interessant. Dies wurde in jüngster Vergangenheit bei dem massiven Aufkauf von profitablen deutschen Unternehmen durch ausländische so genannte Equity funds deutlich, die das Eigenkapital der aufgekauften Firmen ins Ausland transferieren und diese Firmen über den internationalen Kapitalmarkt mit Fremdkapital refinanzieren. Neben den Steueraufkommensverlusten resultiert aus der hohen Fremdfinanzierungsquote als ein weiterer negativer Effekt eine massive „Quasi-Substanzbesteuerung“: Wegen der unabhängig von der Ertragslage anfallenden und zudem extrem hohen Zinsbelastungen kommen die übernommenen Firmen bei schwächerer wirtschaftlicher Entwicklung leicht in eine Schieflage und bauen dann massiv Stellen ab.
- Weiterhin bestehen viele Möglichkeiten, Erträge unbesteuert im Unternehmen zu belassen („stille Reserven“), die durch die zunehmende Unternehmensverflechtung innerhalb der EU („EU-AG“) zukünftig noch stärker als bisher ins EU-Ausland

⁵ Vgl. L. Jarass, G.M. Obermair: Geheimmnisse der Unternehmenssteuern - Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommen. Eine Analyse der DAX30-Geschäftsberichte 1996-2002 unter Berücksichtigung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, 2. Auflage, Marburg 2005, vor allem S. 56 ff.

⁶ Im Gegensatz dazu behaupten C. Spengel, W. Wiegand: Deutschland ist ein Hochsteuerland für Unternehmen, in: Der Betrieb, Heft 10, S. 516 ff., dass der tatsächlich von deutschen Kapitalgesellschaften bezahlte Steuersatz 36,0% in 2001 betrug bei einem EU-15-Durchschnitt von 22,3%. Dabei übersehen sie, dass in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Begriff „Kapitalgesellschaften“ alle korporierten Gesellschaften, also auch Personengesellschaften einschließt (neben AG, GmbH auch KG etc.), und zudem beziehen sie sich auf ein mittlerweile korrigiertes erstes Arbeitspapier (C. Schmidt-Faber: An implicit tax rate for non-financial corporations: Definition and comparison with other tax indicators. Diskussionspapier präsentiert anlässlich des Workshops „Structures of the Taxation Systems in the EU“ des EU-Kommission am 17.10.2003 in Brüssel). Die endgültige Version dieses Papiers (C. Schmidt-Faber: An implicit tax rate for non-financial corporations: Definition and comparison with other tax indicators. EC, taxation papers, Working Paper Nr. 5/2004, abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/implicit_tax_rate_non_financial_corporations.pdf) gibt einen Wert von 22,1% an für die tatsächliche Belastung von Kapital- und Personengesellschaften sowie Selbständigen und macht keine separaten Angaben zur steuerlichen Belastung von Kapitalgesellschaften im steuerlichen Sinn (AG, GmbH).

⁷ Vgl. L. Jarass, G.M. Obermair: Sinkende Steuerbelastung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 3, S. 152-160, Tabelle 2, Zeile 31 (abrufbar unter http://www.jarass.com/jarass.de/dat/pub/0304/Wirtschaftsdienst_Steuerbelastung.pdf).

⁸ Vgl. M. Schratzenstaller, A. Truger: Perspektiven der Unternehmensbesteuerung, Marburg 2004, S. 87.

⁹ Vgl. L. Jarass: Unternehmensbesteuerung: Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommen – was tun?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn, März 2005, S. 18-25 (abrufbar unter <http://www.jarass.com/jarass.de/dat/pub/0305/Orientierungen%20I-05,%20inkl.%20Deckblatt.pdf>).

transferiert und dort unversteuert realisiert werden können.

All dies ist vor dem Hintergrund einer immer stärkeren auch über die EU-Grenzen hinausgehende internationalen Vernetzung zu sehen.

Die seit 2004 eingeführte Begrenzung der Verlustverrechnung (§10d EStG) ist eine berechnete Notmaßnahme, da immer weniger der ökonomische Gewinn, sondern eine fiktive Größe besteuert wird. Auswirkungen hat das aber wiederum primär auf die in Deutschland ansässigen Konzerne. Inländische Töchter ausländischer Konzerne verschieben ohnehin wegen der in Deutschland hohen nominalen Steuersätze ihre Gewinne soweit irgend möglich ins Ausland.

Neue EU-Steuer-Richtlinien begünstigen Steuervermeidung

Die EU-Länder sind bei Entscheidungen in Bezug auf ihre jeweiligen Besteuerungsgrundlagen bereits seit vielen Jahren nicht mehr voneinander unabhängig, und diese gegenseitige Abhängigkeit wird sich künftig noch verstärken¹⁰:

- Seit 2004 dürfen die EU-Länder keine Quellensteuern mehr auf Schuldzinsen und Lizenzgebühren erheben, soweit sie an verbundene Unternehmen mit einer Beteiligung von mehr als 25% bezahlt werden. Damit haben die EU-Länder sich selbst ein wichtiges Instrument genommen, um Steuerflucht in Niedrigsteuerländer innerhalb der EU zu bekämpfen.
- Ebenfalls seit 2004 wurde die Mutter-Tochter-Richtlinie (das Verbot von Quellensteuern auf Dividendenzahlungen) wesentlich im Anwendungsbereich erweitert und gilt ab 2009 schon für Beteiligungen ab 10%. Damit haben

die EU-Länder auf ein wichtiges Instrument verzichtet, das die Besteuerung von Dividenden beim Empfänger sicherstellen konnte.

- Ab 2005 wurde die Fusionsrichtlinie (keine Aufdeckung von stillen Reserven bei Sitzverlegung in ein anderes EU-Land) wesentlich im Anwendungsbereich erweitert und gilt schon für Beteiligungen ab 10%. Damit haben die EU-Länder sich selbst ein wichtiges Instrument genommen, um die Besteuerung von stillen Reserven sicherzustellen.

Alle diese Richtlinien gehen davon aus, dass es mittelfristig ein einheitliches EU-Besteuerungsregime geben soll. Bis dahin können allerdings diese Richtlinien zur Steuerplanung (= legale Steuer-Vermeidung) genutzt werden. Bis dahin gehen jedes Jahr in wachsendem Umfang hohe Steuereinnahmen vor allem den größeren EU-Ländern mit ihren höheren nominalen Körperschaftsteuersätzen verloren.

Einheitliche EU-Bemessungsgrundlage und Steuerwettbewerb

Die Verwundbarkeit der Steuersysteme der EU-Länder nimmt weiter zu, da die Bemessungsgrundlagen und die Steuersätze zwischen den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind. Die grenzüberschreitend tätigen Konzerne machen sich die Unterschiede zunutze, indem sie Aufwendungen tendenziell in Steuerländern mit hohen nominalen Unternehmenssteuersätzen (wie z.B. Deutschland mit knapp 40%) geltend machen, die Erträge aber in Ländern mit niedrigen Steuersätzen (z.B. Irland mit 12,5%).

Die EU-Finanzminister (ecofin) haben am 11. September 2004 beschlossen, dass für die Körperschaftsteuer eine einheitliche Be-

messungsgrundlage entwickelt werden soll. Jedes EU-Land soll dann die Möglichkeit haben (aber nicht die Verpflichtung!), diese einheitliche Bemessungsgrundlage einzuführen. Eine einheitliche EU-Bemessungsgrundlage könnte ein erster Schritt zur Milderung von Problemen sein, die sich aus dem Verhalten der Unternehmen ergeben. Durch eine einheitliche Bemessungsgrundlage würden allerdings Länder mit relativ hohen Körperschaftsteuersätzen noch deutlicher als bisher als Hochsteuerland erkennbar sein.

Keine pauschalen Steuersatzsenkungen

Das deutsche Steuersystem benachteiligt systematisch

- Aktivität („Werte schaffen“) gegenüber Passivität („Werte verwalten“),
- Eigenkapital gegenüber Fremdkapital,
- Investitionen in Deutschland gegenüber Investitionen im Ausland.

Die von der Regierung und der Opposition seit Ende der 1990er Jahre durchgesetzten drastischen Senkungen der nominalen Steuersätze lösen diese Probleme nicht, vielmehr zeugen sie von einem tiefen Glauben an das Dogma: „Senkt die Steuern für die Reichen und die Konzerne in Deutschland, dann erhöhen sie im Inland ihre Investitionen, dann steigt die Konjunktur, Arbeitslosigkeit und Staatsdefizit sinken, und alles wird gut.“ Im Februar 2005 hat der deutsche Wirtschaftsminister vorgeschlagen, die im Unternehmen verbleibenden Gewinne noch stärker zu begünstigen, mit dem Ziel, dass mehr Investitionen im Inland getätigt werden. Die im Unternehmen zusätzlich verbleibenden Mittel werden aber vielfach am internationalen Kapitalmarkt angelegt oder an die Anteilseigner ausgeschüttet und,

¹⁰ International Bureau of Fiscal Documentation: European Tax Handbook, Amsterdam 2004, S. 17 ff.

wie die Erfahrung seit 2001 gezeigt hat, nicht unbedingt in Deutschland investiert. Arbeitsplätze werden dadurch in Deutschland nicht geschaffen. Es kommt durch die Steuerausfälle vielmehr zu wachsenden Haushaltsdefiziten, und durch die gleichzeitig verringerten staatlichen Investitionen bröckelt der deutsche Standortvorteil einer vorzüglichen öffentlichen Infrastruktur.

Verbesserung der Abschreibungsbedingungen

Am 17. März 2005 hat der deutsche Bundeskanzler eine aufkommensneutrale Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25% auf 19% angekündigt, ohne allerdings konkrete Gegenfinanzierungsvorschläge zu machen. Zudem hat er an den so genannten Patriotismus der deutschen Unternehmen appelliert, wieder mehr in Deutschland zu investieren. Die globalisierten Kapitalmärkte zwingen aber die Konzerne, Profitmaximierung ohne Berücksichtigung des deutschen Allgemeinwohls zu betreiben. Statt derartiger Appelle sollte der Bundeskanzler die Abschreibungsbedingungen verbessern und damit diejenigen Unternehmen begünstigen, die in Deutschland investieren, alle anderen Unternehmen sollten durch Rücknahme ungerechtfertigter Vergünstigungen gezwungen werden, wenigstens wieder – wie bis 2000 – 20% Steuern auf ihren ökonomischen Gewinn tatsächlich zu bezahlen. Gleichzeitig sollte ein striktes Abzugsverbot bei steuerfreien Erträgen umgesetzt werden¹¹, wodurch auch die steuerliche Subventionierung des Exports von Arbeitsplätzen beendet würde. Unter diesen Bedingungen würden die Unternehmen aus Eigeninteresse wieder mehr in Deutschland investieren.

¹¹ Streichung von KStG § 8b (3) und (5); Streichung des Wortes unmittelbar in EStG § 3c (1).

Tabelle 1
Steuersatz für Gewinne
(in %)

	Gewinne in Euro					
	(1) 25 000	(2) 50 000	(3) 100 000	(4) 200 000	(5) 1 Mio.	(6) 100 Mio.
(1) Personenunternehmen (z.B. OHG, KG): bei Thesaurierung und bei Vollausschüttung						
(11) Rechtsstand 2005	18	28	37	41	45	46
(12) Vorschlag Bundeskanzler Schröder vom 17.3.2005	18	28	36	41	44	45
(13) Vorschlag Einheitliche Unternehmensbesteuerung	18	28	36	41	44	45
(2) Kapitalgesellschaft (z.B. GmbH, AG): bei Vollausschüttung an inländische natürliche Person						
(21) Rechtsstand 2005	18	28	37	44	50	52
(22) Vorschlag Bundeskanzler Schröder vom 17.3.2005	18	28	36	42	47	48
(23) Vorschlag Einheitliche Unternehmensbesteuerung	18	28	36	41	44	45
(3) Kapitalgesellschaft (z.B. GmbH, AG): bei Thesaurierung						
(31) Rechtsstand 2005	18	28	37	39	39	39
(32) Vorschlag Bundeskanzler Schröder vom 17.3.2005	18	28	33	33	33	33
(33) Vorschlag Einheitliche Unternehmensbesteuerung	18	28	30	30	30	30

Annahmen: (1) Die Ausschüttung des Gewinns erfolgt vollständig als Gesellschafter-Geschäftsführer-Gehalt bei niedrigen Gewinnen bis 50 000 Euro, zu 90 000 Euro bei Gewinnen bis 200 000 Euro und zu 0,2 Mio. Euro bei einem Gewinn von 1 Mio. Euro. (2) 400% Gewerbesteuer-Hebesatz.

Gewerbsteuer nicht abschaffen, sondern ausbauen

Hohe nominale Steuersätze bei niedrigem Steueraufkommen sind unsinnig. Wegen der im internationalen Vergleich niedrigen tatsächlichen Belastung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen wäre es steuerpolitisch sinnvoll, die tatsächlich bezahlten Steuern auf das international übliche Maß zu erhöhen und anschließend die nominale Belastung zu reduzieren. Zur aufkommensneutralen Umsetzung schlagen wir eine einheitliche Unternehmensbesteuerung für alle unternehmerischen Tätigkeiten vor (Kapital- und Personengesellschaften, Freiberufler, Vermietung und Verpachtung etc.):

- Eine einheitliche Besteuerung aller Unternehmen nach dem Körperschaftsteuergesetz (keine Option!).

- Eine volle Besteuerung der im Unternehmen erwirtschafteten Kapitalerträge durch die Gewerbesteuer¹², also sowohl der ausgewiesenen und der bisher nicht ausgewiesene Gewinne („stille Reserven¹³“) als auch aller Schuldzinsen und bezahlten Lizenzgebühren, jedoch keine Einbindung sozialversicherungspflichtiger Löhne¹⁴.

¹² Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände 2003. Im Gegensatz dazu schlagen W. Wiegard als Mitglied des Sachverständigenrats und auch der BDI eine reine Gewinnbesteuerung vor durch Abschaffung der Gewerbesteuer, Senkung der nominalen Steuersätze nur für Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Ergebnis: Wer bisher viel bezahlt hat, würde dann weniger Steuern bezahlen, wer bisher nichts bezahlt hat, würde weiterhin keine Steuern bezahlen. Es resultierte dann ein weiteres Steuer-Minderaufkommen von über 10 Mrd. Euro jährlich und die genannten strukturellen Problem des deutschen Steuersystems blieben weiter ungelöst.

¹³ Generelles Wertaufholungsgebot bei massivem Abweichen von den Marktwerten.

- Eine Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 25% auf 15%¹⁵.

- Eine Besteuerung ausgeschütteter Gewinne wie bisher nach dem Halbeinkünfteverfahren.

- Die Abschaffung von Mindesteigenkapitalvorschriften¹⁶.

Für Selbständige sowie kleinere und mittlere Unternehmen¹⁷ sollte es Erleichterungen geben:

- Gesellschafter-Geschäftsführer kann ein gewinnabhängiges Gehalt bezahlt werden¹⁸.

- Ein Gewerbesteuerfreibetrag von 30 000 Euro für Zurechnungen von Schuldzinsen und Lizenzgebühren sollte eingeführt werden.

Resultierende nominale Steuersätze

In Abhängigkeit vom kommunalen Gewerbesteuerhebesatz resultieren folgende nominalen Gewinnsteuersätze (inklusive Solidaritätszuschlag):

- mindestens 27%¹⁹ in den hebesatzgünstigsten Gemeinden,
- 30%²⁰ bei durchschnittlichen Hebesätzen,
- maximal 32%²¹ bei maximalen Hebesätzen.

Schuldzinsen und bezahlte Lizenzgebühren werden je nach Hebesatz mit mindestens 13,0%,

¹⁴ Gegebenenfalls können auch höhere Geschäftsführer- und Vorstandsgehälter etc. der Gewerbesteuer unterworfen werden.

¹⁵ Statt wie bisher 25% Körperschaftsteuer bzw. progressive Einkommensteuer.

¹⁶ Z.B. § 8a KStG, entsprechende Vorschriften des Außensteuergesetzes etc.

¹⁷ Z.B. in Analogie zur Definition einer kleinen Kapitalgesellschaft: Mindestens zwei der drei nachfolgenden Merkmale dürfen nicht überschritten werden: Bilanzsumme 3,438 Mio. Euro, Umsatzerlöse 6,875 Mio. Euro, 50 Arbeitnehmer.

¹⁸ Damit wird das Einkommen von Selbständigen und kleineren Gewerbetreibenden nur der Einkommensteuer unterworfen.

Tabelle 2
Steuersatz für Schuldzinsen
(in %)

	Schuldzinsen in Euro					
	12 500	25 000	50 000	100 000	0,5 Mio.	50 Mio.
Rechtsstand 2005 und Vorschlag Bundeskanzler Schröder						
- Personenunternehmen (z.B. OHG, KG)	0	0	2	3	5	5
- Kapitalgesellschaft (z.B. GmbH, AG)	6	6	6	6	6	6
Vorschlag Einheitliche Unternehmensbesteuerung	0	0	7	12	16	17

Annahme: Die Hälfte des Gewinns laut Tabelle 1 wird als Schuldzinsen bezahlt, der verbleibende Gewinn halbiert sich dadurch. Beispiel für Spalte 2: Gewinn vor Schuldzinsen („EBIT“) 50 000 Euro, Schuldzinsen 25 000 Euro, verbleibender Gewinn 25 000 Euro.

durchschnittlich mit 16,7% und maximal mit 19,7% vorbelastet, soweit sie deutlich über dem Freibetrag von 30 000 Euro liegen.

Tabelle 1 gibt einen Vergleich der resultierenden nominalen Steuerbelastung der Gewinne für gewerbliche Personenunternehmen und für Kapitalgesellschaften, jeweils bei Vollausschüttung und bei Thesaurierung, und zwar für den Rechtsstand 2005, für die Vorschläge von Bundeskanzler Schröder²² vom 17.3.2005 und für den Vorschlag der Einheitlichen Unternehmensbesteuerung.

Für die Einheitliche Unternehmensbesteuerung ergibt sich Folgendes: Bei Vollausschüttung werden Gewinne genauso (günstig) besteuert wie derzeit bei Personengesellschaften, nämlich mit 18% bei 25 000 Euro Gewinn, 28% bei 50 000 Euro Gewinn, 37% bei 100 000 Euro Gewinn und 45% bei 1 Mio. Euro Gewinn. Bei Thesaurierung werden Gewinne mit 30%

¹⁹ Erhöhung des Mindesthebesatzes von 200% auf 300%, dadurch mindestens 13,04% Gewerbesteuersatz (= 300% * 5% / (1 + 300% * 5%). 13,04% + (1 - 13,04%) * 15% * 1,055 = 26,8%.

²⁰ Beim durchschnittlichen Hebesatz von 400% resultiert ein Gewerbesteuersatz von 16,67% (= 400% * 5% / (1 + 400% * 5%). 16,67% + (1 - 16,67%) * 15% * 1,055 = 29,9%.

²¹ Beim derzeit maximalen Hebesatz von 490% (z.B. in Frankfurt oder München) resultiert ein Gewerbesteuersatz von 19,68% (= 490% * 5% / (1 + 490% * 5%). 19,68% + (1 - 19,68%) * 15% * 1,055 = 32,4%.

deutlich günstiger besteuert als derzeit bei Kapitalgesellschaften mit 39%.

Besteuerung der Schuldzinsen

Beim Rechtsstand 2005 wie auch beim Vorschlag von Bundeskanzler Schröder werden rund ein Drittel²³ der Schuldzinsen bei der Gewerbesteuer berücksichtigt, beim Vorschlag der Einheitlichen Unternehmensbesteuerung hingegen sämtliche Schuldzinsen und Lizenzgebühren. Tabelle 2 zeigt die resultierenden nominalen Steuersätze, die ein Betrieb für Schuldzinsen bezahlen muss.

Für den Rechtsstand 2005 und den Vorschlag von Bundeskanzler Schröder gilt: Bei Personenunternehmen sind wegen des Gewerbesteuerfreibetrags und des Staffeltaufs Schuldzinszahlungen bis rund 25 000 Euro gewerbesteuerfrei, bis gut 100 000 Euro werden Schuldzinszahlungen mit 2-3% belastet, über 0,5 Mio. Euro mit rund 5%. Bei Kapitalgesellschaften ist die Belastung der Schuldzinszahlungen einheitlich bei knapp 6%.

²² Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25% auf 19%, Erhöhung des Anrechnungsfaktors der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer von 1,8 auf 2,0.

²³ Es wird die Hälfte der Dauerschuldzinsen bei der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer hinzugerechnet. Nach Untersuchungen der Gewerbesteuerreformkommission von 2003 machen diese Dauerschuldzinsen etwa zwei Drittel der insgesamt bezahlten Schuldzinsen aus.

Bei der Einheitlichen Unternehmensbesteuerung sind wegen des Zurechnungsfreibetrags von 30 000 Euro Schuldzins- und Lizenzgebührenzahlungen bis 30 000 Euro ganz gewerbesteuerfrei, dann steigt die Belastung an von rund 7% bei 50 000 Euro über 12% bei 100 000 Euro bis zum vollen Gewerbesteuersatz von knapp 17% bei über 1 Mio. Euro.

Beispielsweise bezahlt ein Bäckermeister als Personunternehmen bei jährlichen Schuldzinszahlungen von 100 000 Euro – also einem Kredit von knapp 2 Mio. Euro – gut 3 000 Euro, bei Organisation der Bäckerei als GmbH knapp 6 000 Euro und beim Vorschlag einer Einheitlichen Unternehmensbesteuerung unabhängig von seiner Rechtsform rund 12 000 Euro Steuern.

Als Ergebnis ist Folgendes festzustellen: Kleinere Schuldzinszahlungen bleiben weitgehend unbelastet, erhebliche Schuldzinszahlungen von größeren Unternehmen werden durch die Einheitliche Unternehmensbesteuerung deutlich stärker als bisher belastet. Damit finanzieren stark fremdfinanzierte größere Unternehmen die in Tabelle 1 gezeigten Steuersatzsenkungen für diese Unternehmensklasse. Für Konzerne ist es nicht mehr so interessant, sich vollstän-

dig aus dem Ausland fremd zu finanzieren. Die derzeitige steuerliche Subventionierung des Exports von Arbeitsplätzen wird durch die volle Schuldzinszurechnung bei der Gewerbesteuer systematisch unterbunden.

Ein wesentliches Gegenargument gegen eine stärkere Belastung der im Unternehmen erwirtschafteten Schuldzinsen ist die angebliche Überforderung kleinerer Unternehmen, die in schwieriger Lage erhebliche Kredite aufnehmen müssen. Für den genannten Bäckermeister beträgt die jährliche Mehrbelastung im Extremfall rund 7 000 Euro, das entspricht einer Erhöhung der Kreditzinsen von z.B. 5,00% p.a. auf dann 5,35% p.a.; zudem können die Steuern in derartigen Notfällen – wie auch schon bisher – auf Antrag gestundet werden, so dass durch diese Mehrbelastung der Unternehmensbestand nicht gefährdet wird. Der Bäckermeister muss allerdings laufende erhebliche Zinszahlungen leisten, die sein Unternehmen bedrohen. Deshalb muss er alles tun, um bei besserer Geschäftslage seine Eigenkapitalquote wieder zu erhöhen. Die Einheitliche Unternehmensbesteuerung erleichtert die Eigenkapitalbildung durch die niedrige Steuerbelastung von nur 30% für einbehaltene Gewinne.

Zukünftige Struktur des deutschen Steuersystems

Die bisherige Reform des deutschen Unternehmensteuersystems ist wie ein Versuch, in Deutschland von Rechts- auf Linksverkehr umzustellen, mit der Maßgabe, dass dies nur dort gelte, wo auch Ausländer fahren. Eine Besteuerung von international tätigen Konzernen ist den einzelnen Nationalstaaten letztlich nur möglich, wenn die gesamte im Inland erwirtschaftete Wertschöpfung an der Quelle einem generellen Steuerabzug unterliegt, unabhängig vom in- oder ausländischen Sitz des Betriebseigentümers. Für die Unternehmensbesteuerung sollte deshalb nicht nur ein einheitlicher Steuersatz eingeführt werden, sondern auch eine separate Bemessungsgrundlage, nämlich alle in Deutschland erwirtschafteten Kapitalerträge. Das beinhaltet nicht nur die Besteuerung des Ertrags des Eigenkapitals (Gewinne), sondern auch der Erträge für Fremdkapital (Schuldzinsen) und für Wissenskapital (Lizenzgebühren). Anschließend sollten die nominalen Steuersätze für Unternehmens Einkommen gesenkt werden. Wer bisher bis zu 40% bezahlt hat, bezahlt dann nur noch rund 30%, wer bisher wenig oder nichts bezahlt hat, bezahlt dann jedenfalls etwa 15%.

Ulrich Schreiber, Michael Overesch

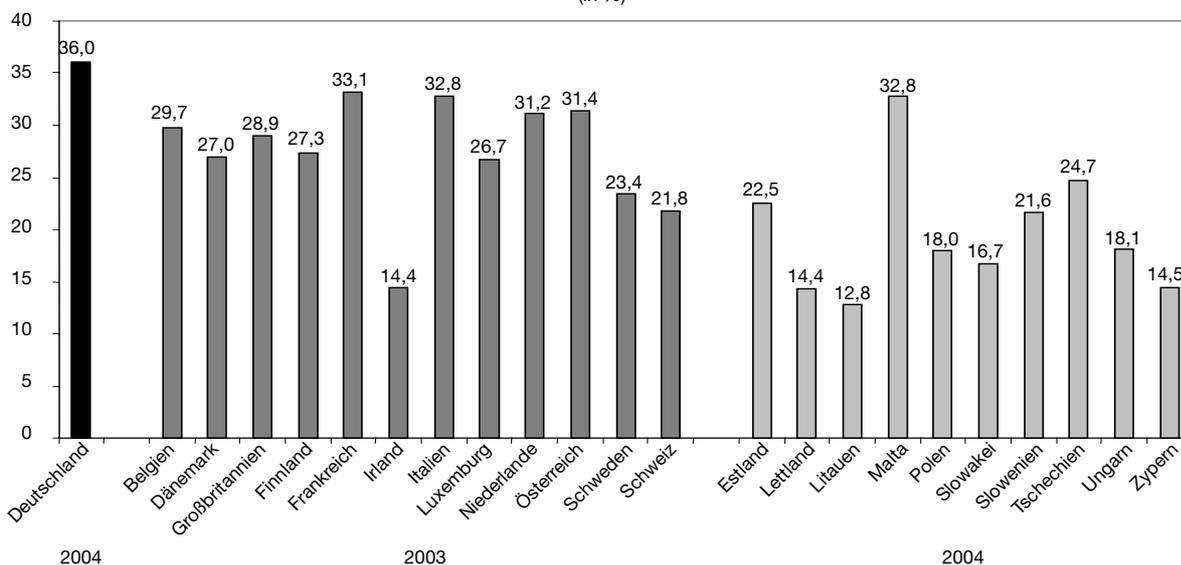
Effektive Steuerbelastung der Unternehmen und Steuerpolitik

Die effektive Steuerbelastung deutscher Unternehmen ist umstritten. Hinter diesem Streit steht die Frage, wie die nationale Steuerpolitik auf den internationalen Steuerwettbewerb um Investitionen und Unternehmensgewinne reagieren sollte.

Steuerquoten, die auf der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beruhen, zeigen Deutschland als ein Land mit niedriger Steuerbelastung des Kapitals. Nach den von der Europäischen Kommission veröffentlichten Zahlen¹ war die Steuerbelastung des Kapitals in

Deutschland im Zeitraum 1995 bis 2002 gering: Der durchschnittliche implizite Steuersatz auf das Kapital betrug 23,5% (2002: 20,9%) und lag damit unter dem EU-Durchschnitt von 27,9% (2002: 28,4%). Eine niedrigere Steuerbelastung

Abbildung 1
Effektive Durchschnittsteuerbelastung nach Standorten
 (in %)



Quelle: ZEW.

des Kapitals wies nur Griechenland auf.

Die Einzelheiten der Messung dieser Steuersätze können hier offen bleiben. Entscheidend ist: Derartige Zahlen helfen nicht bei der Beantwortung der Frage, ob Deutschland ein guter steuerlicher Standort für Unternehmen ist. Denn der implizite Steuersatz auf das Kapital beruht auf Daten der Vergangenheit; er ist breit angelegt und spiegelt eine Vielzahl von Einflussfaktoren wider². Deswegen informiert ein solcher Indikator in erster Linie über Verteilungswirkungen der Kapitalbesteuerung. Wenn man wissen will, wie die Unternehmen auf die aktuelle und die zu erwartende Besteuerung reagieren, ist dieser Indikator der Steuerbelastung kaum zu gebrauchen.

¹ Vgl. European Commission: Structures of the Taxation Systems in the European Union, Luxemburg 2004, S. 117 und 294.

² Vgl. European Commission, a.a.O., S. 115 – 131; C. Spengel, W. Wiegard: Deutschland ist ein Hochsteuerland für Unternehmen, in: Der Betrieb 2005, S. 516 – 520, zur Kritik dieser Belastungsziffern.

Effektive Steuerbelastung

Investierende Unternehmen interessieren die zukünftigen Zahlungen einer Investition und die zukünftig darauf lastenden Steuern. Will man eine Vorstellung davon gewinnen, welchen Einfluss Steuern auf die Investitionsentscheidung nehmen, so sind nur in die Zukunft gerichtete Indikatoren der Steuerbelastung hilfreich³. Derartige Indikatoren⁴ werden seit langem verwendet. Ermittelt werden entweder die Grenzsteuerbelastung oder die Durchschnittsteuerbelastung.

Internationale Steuerbelastungsvergleiche zielen vor allem darauf, die steuerliche Attraktivität von Staaten als Unternehmensstandorte zu beurteilen. Auch wenn nicht nur die Steuern eine Standort-

³ Vgl. P.B. Sørensen: Measuring Taxes on Capital and Labor: An Overview of Methods and Issues, in: P.B. Sørensen (Hrsg.): Measuring the Tax Burden on Capital and Labor, Cambridge, London 2004, S. 17 – 19.

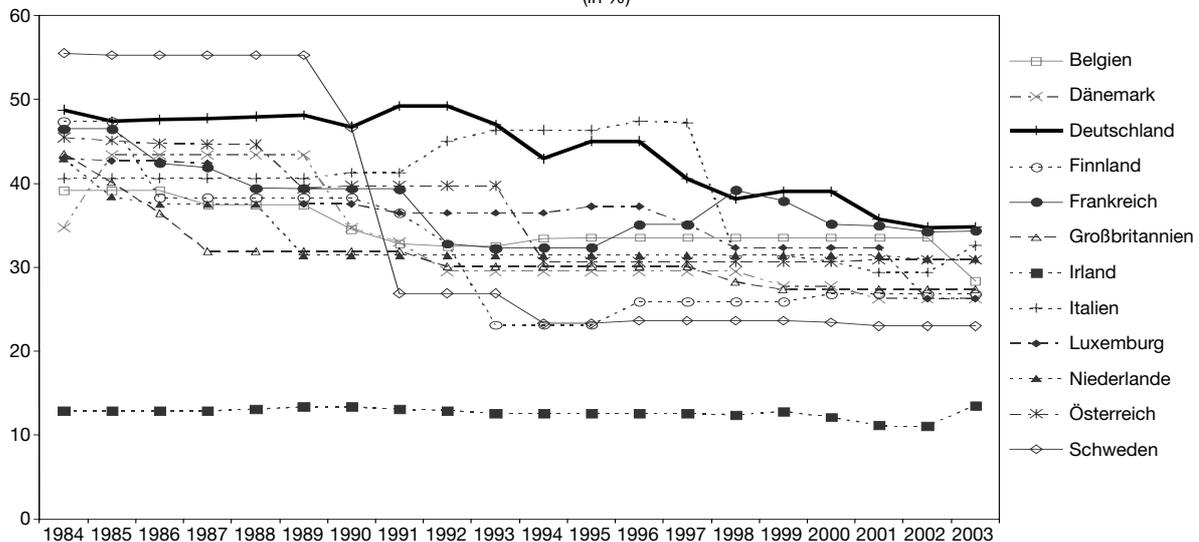
⁴ Vgl. M.P. Devereux, R. Griffith: The Taxation of Discrete Investment Choices, IFS Working Paper W98/16, Revision 2, 1999; O.H. Jacobs, C. Spengel: European Tax Analyzer, Baden-Baden 1996.

entscheidung bestimmen, haben Steuern doch erheblichen Einfluss⁵. Es kommt auf die effektive Durchschnittsteuerbelastung an. Sie gibt an, um wie viel Prozent die Rendite einer rentablen Investition durch die Steuern gemindert wird. Die Abbildung 1 zeigt die effektive Durchschnittsteuerbelastung⁶ einer Kapitalgesellschaft, die in ein Bündel aus fünf gleich gewichteten Wirtschaftsgütern investiert (Gebäude, maschinelle Anlagen, immaterielle Wirtschaftsgüter, Finanzanlagen und Vorräte) und sich zu je einem Drittel mit einbehaltenen Gewinnen, neuem Eigenkapital und Fremdkapital finanziert. Erfasst sind sämtliche laufenden Steuern auf Gewinn und Vermögen, deren Tarife und Bemessungsgrundlagen. Deutschland ist nach diesen Berechnungen Spitzenreiter. Wesentlicher Einflussfaktor ist der

⁵ Vgl. T. Büttner, M. Ruf: Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence from a Panel of German Multinationals, ZEW Discussionpaper 76-04, Mannheim 2004.

⁶ Die Berechnungen beruhen auf der von M.P. Devereux, R. Griffith, a.a.O., entwickelten Methode. Unterstellt sind eine Rendite vor Steuern von 20%, ein realer Zinssatz von 5% und eine Inflationsrate von 2%.

Abbildung 2
Zeitliche Entwicklung der effektiven Durchschnittsteuerbelastung
 (in %)



Quelle: ZEW.

tarifliche Steuersatz von 39,4% (bei einem Hebesatz der Gewerbesteuer von 428%).

Die internationale Mobilität des Kapitals hat einen Wettbewerb der Staaten um günstige steuerliche Bedingungen für Investitionen ausgelöst. Im Gefolge dieses Wettbewerbs haben die Staaten in Europa vor allem die Körperschaftsteuersätze gesenkt. Abbildung 1 liefert deswegen lediglich eine Momentaufnahme des Steuerwettbewerbs in Europa. Die Dynamik dieses Wettbewerbs wird deutlicher, wenn man einen längeren Zeitraum betrachtet. Abbildung 2 zeigt die effektive Durchschnittsteuerbelastung westeuropäischer Standorte im Zeitraum 1984 bis 2003. Danach haben die Staaten in der Vergangenheit sehr unterschiedlich reagiert. Während vor allem Irland, aber auch Schweden und Finnland mit drastischen Steuerensenkungen agierten, wählten die meisten anderen Staaten eher eine Politik der Trippelschritte. Deutschland bewegt sich fast durchweg am oberen Ende der Steuerbelastungen. Die letzte stärkere Steuerensenkung brachte die Steuerreform

des Jahres 2001, doch konnte man nicht zu Nachbarstaaten wie Österreich oder den Niederlanden aufschließen.

Nimmt man zusätzlich die neuen Mitgliedstaaten in den Blick, wird die Intensität des Steuerwettbewerbs noch deutlicher. Besonders bedeutsam sind die effektiven Steuersenkungen in Polen von 24,7% (2003) auf 18,0% (2004) und in der slowakischen Republik von 22,1% (2003) auf 16,7% (2004)⁷.

Internationale Steuerplanung

Die effektive Steuerbelastung von 36% ist für Investitionen einer Kapitalgesellschaft ermittelt, die ausschließlich am Standort Deutschland vollzogen werden. Der Vergleich mit den entsprechenden Belastungskennziffern an anderen Standorten informiert über die Investitionsanreize, die von einem internationalen Gefälle der effektiven Durchschnittsteuerbelastung ausgehen, lässt aber keine unmittelbaren Schlüsse auf

die Folgen für die Steuerbelastung einer Unternehmung zu, die auf das internationale Steuergefälle reagiert. Es liegt deswegen nahe zu vermuten, dass die Indikatoren die Wirkungen internationaler Steuerplanung der Unternehmen nicht erfassen. Dies ist aber nicht der Fall.

Im Rahmen der internationalen Steuerplanung geht es im Wesentlichen um zwei Aspekte: die Verlagerung von Investitionen und die Verlagerung von Gewinnen. Letzteres erfolgt entweder durch die Finanzierung von Investitionen in hoch besteuerten Staaten mit Fremdkapital oder mit Hilfe von Verrechnungspreisen. Die Indikatoren sind ohne weiteres in der Lage, grenzüberschreitende Investitionen und die damit verbundenen Möglichkeiten der Verlagerung von Gewinnen abzubilden. Da jedoch belastbare Daten über das Ausmaß der Gewinnverlagerung durch Verrechnungspreise nur schwer zu erlangen sind, beschränken sich die Indikatoren regelmäßig auf die Finanzierung grenzüberschreitender Investitionen zur Abbildung der internationalen Steuerplanung.

⁷ Vgl. ZEW, Ernst & Young: Company Taxation in the New EU Member States, First Edition, Frankfurt, Mannheim 2003, S.19 und Second Edition, Frankfurt, Mannheim 2004, S. 19.

Für eine deutsche Muttergesellschaft, die über Tochtergesellschaften in den anderen EU-Mitgliedstaaten verfügt, ergibt sich je nach Gewichtung der Standorte und der Finanzierungswege eine deutlich niedrigere effektive Durchschnittsteuerbelastung als sie im Falle einer Investition in Deutschland auftritt. Die Steuerbelastung sinkt weiter bei steuereffizienter Finanzierung. Denn Gewinne ausländischer Tochtergesellschaften, die deutsche Muttergesellschaften als Dividende oder als Veräußerungsgewinne vereinnahmen, sind zu 95% von der Steuer befreit. Dagegen sind mit diesen Gewinnen in Zusammenhang stehende Ausgaben, insbesondere Finanzierungskosten aus dem Beteiligungserwerb, abzugsfähig. Wegen der hohen deutschen Tarifbelastung sind Investoren bestrebt, solche Ausgaben vorzugsweise in Deutschland anfallen zu lassen. Ausländische Unternehmen, die in Deutschland investieren, erfahren entsprechend einen Anreiz, die Investitionen ihrer deutschen Tochtergesellschaft mit Fremdkapital zu finanzieren. Es gibt empirische Belege, dass die Unternehmen entsprechend verfahren⁸.

Folgerungen für eine Unternehmenssteuerreform

Was folgt aus diesem Befund für die Reform der Unternehmensbesteuerung? Man wird zunächst daran denken, den Steuerplanern der Unternehmen das Leben schwerer zu machen, um zumindest die Aufkommensverluste durch internationale Gewinnverlagerung zu begrenzen. Zum Teil ist das bereits geschehen. Mit der Einführung des § 8a KStG ist der deutsche Gesetzgeber der Gewinnsteuern sparenden Fremdfinanzierung von

Kapitalgesellschaften durch deren ausländische Gesellschafter entgegengetreten. Inzwischen wurde diese Regelung auf alle Kapitalgesellschaften ausgeweitet, um den vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) festgestellten Verstoß gegen den EG-Vertrag zu heilen.

Der Preis für diese Eindämmung internationaler Steuerplanung ist vor dem Hintergrund des Europarechts die zusätzliche Beschränkung der rein inländischen Unternehmen. Auch diese Unternehmen müssen nunmehr bei der Finanzierung mit Fremdkapital durch Gesellschafter steuerliche Verschuldungsgrenzen beachten, was ihre effektive Steuerbelastung erhöhen kann. Nicht anders wäre es, wenn der Gesetzgeber zur Verhinderung steuereffizienter internationaler Finanzierungen ein Zinsabzugsverbot für Kapitalgesellschaften im Zusammenhang mit steuerfreien Dividenden statuierte, wie das gelegentlich gefordert wird. Getroffen würden auch rein inländische Unternehmen, bei denen ein Zinsabzugsverbot nicht zu begründen ist, weil die zufließenden Dividenden mit deutscher Gewinnsteuer belastet sind. Nur Unternehmen, die einem derartigen Zinsabzugsverbot durch Steuerplanung ausweichen könnten, blieben von einer Erhöhung der effektiven Steuerbelastung verschont.

Eingriffe in die Verlustverrechnung könnte die derzeit vor dem EuGH verhandelte Rechtssache Marks & Spencer plc nach sich ziehen. Folgt der Gerichtshof den Schlussanträgen des Generalanwalts⁹, so stellt die Versagung des Abzugs von Verlusten ausländischer Tochtergesellschaften eine unzulässige Beschränkung dar.

Ein Abzugsverbot kann danach dann gerechtfertigt sein, wenn die Verluste im Sitzstaat der Tochtergesellschaft eine gleichwertige Behandlung erfahren, also einer anderen Person zuzurechnen sind oder vorgetragen werden können. Dies soll die Unternehmen hindern, Verluste in Mitgliedstaaten mit hohen Steuersätzen zur Verrechnung zu bringen. Gleichwohl dürfte diese Gefahr nicht völlig gebannt sein. Verluste ausländischer Tochtergesellschaften könnten genutzt werden, wenn die Sitzstaaten der Tochtergesellschaften den Verlustausgleich stark einschränken; der Vorteil niedriger Steuersätze fiel noch stärker ins Gewicht. Die Sitzstaaten der Muttergesellschaften könnten sich dann veranlasst sehen, ihrerseits die Bedingungen für einen Verlustausgleich zu verschlechtern.

Auch von anderer Seite drohen Verschlechterungen der Verlustverrechnung. Angesichts hoher Verlustvorräte vor allem international investierender Unternehmen schlägt die Bundesregierung eine weitere Einschränkung der Verlustverrechnung (Mindestbesteuerung) vor, damit diese Unternehmen in Deutschland mehr Steuern zahlen. Davon ist abzuraten. Die Mindestbesteuerung trifft alle Unternehmen (soweit die Verluste die unschädliche Höhe übersteigen) und wirkt dämpfend auf die Investitionen. Denn die Beschränkung der zeitnahen Verlustverrechnung diskriminiert riskante Investitionen gegenüber weniger riskanten oder sicheren Anlagen des Kapitals.

All dies zeigt: Die nationale Steuerpolitik kann die internationale Steuerplanung durch Eingriffe in die Bemessungsgrundlage nicht wirksam beschränken, ohne zugleich Schaden für rein national investierende Unternehmen anzurichten. Deswegen ist die geplante

⁸ Vgl. F. Ramb, A.J. Weichenrieder: Taxes and the Financial Structure of German Inward FDI, CESifo Working Paper 1355, 2004.

⁹ Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts M. Poiares Maduro vom 7. April 2005, Rechtssache C-446/03, Marks & Spencer plc gegen David Halsey (HM Inspector of Taxes).

Effektive Durchschnittsteuerbelastung im Jahr 2005¹
(in %)

Tochtergesellschaft	Deutschland	Niederlande	Österreich	Polen
Deutschland 2005	29,1	21,6	15,6	9,4
Deutschland Reform	25,9	23,5	17,5	11,3

¹ Bei steuereffizienter Finanzierung durch eine deutsche Muttergesellschaft.

Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 19% ein Schritt in die richtige Richtung. Die tarifliche Steuerbelastung des Gewinns einer deutschen Kapitalgesellschaft sinkt dann von 39,4% auf 34,1% (Hebesatz der Gewerbesteuer: 428%), die effektive Durchschnittsbelastung von 36% auf 31,5%. Allerdings haben im Jahr 2005 auch Nachbarländer wie Österreich und die Niederlande die Steuerbelastung weiter reduziert. Österreich hat beispielsweise, offenbar in Reaktion auf seine Grenzlage zu vier der neuen Mitgliedstaaten, die effektive Durchschnittsteuerbelastung von 31,4% auf 23,1% gesenkt¹⁰.

Der sinkende deutsche Gewinnsteuersatz dämpft nicht nur den Anreiz für die Verlagerung von Investitionen in das Ausland. Es wird auch weniger attraktiv, Ausgaben und Verluste steuerwirksam in Deutschland anfallen zu lassen sowie steuereffiziente Finanzierungen zu wählen, wenn der Abstand der Gewinnsteuersätze sich verringert. Um die Wirkungen der geplanten Senkung des Körperschaftsteuersatzes bei steuereffizienter Finanzierung unter sonst gleichen Annahmen exemplarisch zu sehen, betrachte man eine deutsche Muttergesellschaft mit einer Tochtergesellschaft, die alternativ in Deutschland, den Niederlanden, Österreich oder Polen ansässig ist. Die Tochtergesellschaft nutzt einbehaltene Gewinne, um eine Investition zu finanzieren, während

die Muttergesellschaft sich mit Fremdkapital refinanziert und die damit verbundenen Zinszahlungen steuerlich geltend macht.

Die Tabelle zeigt, dass eine Senkung des deutschen Körperschaftsteuersatzes die effektive Steuerbelastung von Investitionen im Ausland erhöht, weil der Vorteil der Abzugsfähigkeit der Zinsen in Deutschland abnimmt. Gleichzeitig wird die Steuerbelastung der Investitionen im Inland wegen der geringeren Belastung der Gewinne reduziert. Gleichwohl bleiben zum Teil deutliche Belastungsunterschiede bestehen. Der internationale Steuerwettbewerb dürfte daher weitere Steuersenkungen erzwingen.

Wenn die Steuern auf einbehaltene Gewinne der deutschen Kapitalgesellschaften sinken, so dient dies der Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität. Auch die von der Bundesregierung zum Ausgleich vorgeschlagene Erhöhung der Einkommensteuer auf ausgeschüttete Gewinne durch eine Erhöhung der Erfassungsquote beim Anteilseigner ist aus dieser Sicht unschädlich. Die höhere Einkommensteuer verhindert jedoch, dass sich die Steuerbelastung der ausgeschütteten Gewinne der Kapitalgesellschaften durch die Tarifsenkung der Steuerbelastung der Gewinne der Personunternehmen annähert. Überdies vergrößert der niedrigere Steuersatz für einbehaltene Gewinne der Kapitalgesellschaften den Belastungsunterschied zu den Personunternehmen, deren Gewinne in der Spitze einem Einkommen-

steuersatz von 44,3% unterliegen. Dieser Belastungsunterschied wird nur geringfügig verringert, wenn der Anrechnungsfaktor der Gewerbesteuer, wie von der Bundesregierung vorgeschlagen, bei der Einkommensteuer von derzeit 1,8 auf 2,0 erhöht werden sollte.

Optionen einer Unternehmensteuerreform

Die Steuerpolitik steht somit vor der Frage, ob sie die durch die geplante Tarifsenkung verschärfte ungleiche steuerliche Belastung im Hinblick auf Rechtsform und Finanzierung national investierender Unternehmen hinnimmt. Eine grundlegende Reform hat die Wahl zwischen einer Senkung des Einkommensteuertarifs auf das Niveau der Gewinnsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften (Flat Tax) oder einer dualen Struktur des Tarifs (Duale Einkommensteuer)¹¹, also einer Senkung des Einkommensteuersatzes, die auf Kapitaleinkommen beschränkt ist. Letztere Reform ist technisch schwieriger und stößt möglicherweise auch auf Vorbehalte, weil der einheitliche Tarif verloren geht, verringert aber zu erwartende Aufkommensverluste und erhöht deswegen auch die Flexibilität der Steuerpolitik im zukünftigen internationalen Steuerwettbewerb. In jedem Fall kommt der Gesetzgeber nicht um eine Reform der Gewerbesteuer herum. Denn die Beseitigung der von dieser Steuer ausgelösten Belastungsunterschiede kann man auf Dauer nicht dem komplizierten Nebeneinander des Abzugs der Gewerbesteuer vom Gewinn und vom Gewerbeertrag sowie des pauschalen Abzugs bei der Einkommensteuer überlassen.

¹⁰ Vgl. M. Finkenzeller, K. Hirschler: Die Auswirkungen der Steuerreform 2005 auf den Unternehmensstandort Österreich, in: RIW 2004, S. 561 - 568.

¹¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Flat Tax oder Duale Einkommensteuer?, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, 2004.

Eine weitergehende Reformmöglichkeit bietet die von der EU-Kommission vorgeschlagene gemeinsame Bemessungsgrundlage zusammen mit der formelhaften Aufteilung der Gewinne europäischer Unternehmen. Wird der Gewinn etwa nach Maßgabe des investierten Kapitals und der Löhne verteilt, erfahren die Unter-

nehmen zwar immer noch Anreize, Investitionen und Arbeitskräfte in niedrig besteuerte Mitgliedstaaten zu verlagern. Jedoch würde der Steuerwettbewerb in neue Bahnen gelenkt: Gewinne können dann nicht mehr durch bloße Finanzierungsmaßnahmen oder mittels Verrechnungspreisen verlagert werden, und Verluste gehen

zu Lasten des Steueraufkommens aller Mitgliedstaaten, in denen die Unternehmung investiert. Folglich wird der Steuerwettbewerb um Bemessungsgrundlagen zurückgedrängt und der Steuerwettbewerb um Investitionen gestärkt. Die Unternehmen zahlen dort Steuern, wo sie Kapital investieren und Menschen beschäftigen.

Joachim Englisch, Johanna Hey

Deutsche Unternehmenssteuerbelastung im internationalen Steuerwettbewerb

Deutschland befindet sich inmitten einer intensiven Steuerreformdebatte, deren treibende Kraft der internationale Steuerwettbewerb ist. Im Fokus der Diskussion stehen die Unternehmenssteuern, da das internationale mobile Finanz- und Wagniskapital besonders sensibel auf zwischenstaatliche Steuerbelastungsgefälle reagiert und unternehmerische Standortentscheidungen zugleich von hoher Bedeutung für die nationale Wohlfahrt und das nationale (u.a. auch Lohn-) Steueraufkommen sind.

Deutschland als Verlierer im internationalen Steuerwettbewerb

Der Wettbewerb um steuerliche Anreize für Unternehmensansiedlungen innerhalb der EU hat sich im Zuge des Beitritts der osteuropäischen Mitgliedstaaten, die ein erheblich niedrigeres Unternehmenssteuerniveau aufwiesen als

der bisherige EU-Durchschnitt¹, nochmals deutlich verschärft. In der Folge haben eine Vielzahl von Mitgliedstaaten ihre in den letzten Jahren bereits deutlich verminderten Körperschaftsteuersätze nochmals und zum Teil drastisch reduziert, darunter auch Nachbarländer wie die Niederlande, Polen, Tschechien und insbesondere Österreich². Als Folge dieser Entwicklung bildete Deutschland bei den ertragsabhängigen Unternehmenssteuern im Jahr 2004 mit nominal 38,7% Durchschnittsbelastung wieder das Schlusslicht innerhalb Europas³.

Diese Entwicklung ist insofern besorgniserregend, als sich anhand international anerkannter Modellberechnungen belegen lässt, dass

die nominellen Steuersätze eng mit der für Standortentscheidungen bedeutsamen effektiven Durchschnittsteuerbelastung (EATR) korrelieren⁴. Darüber hinaus setzen vergleichsweise hohe Ertragsteuersätze einen Anreiz, Direktinvestitionen aus dem niedriger besteuerten Ausland fremd zu finanzieren, und umgekehrt Auslandsinvestitionen möglichst mit Eigenkapital auszustatten. Die abkommensrechtlich übliche und EG-rechtlich durch die Mutter-Tochter-Richtlinie sowie die Zins- und Lizenzgebühren-Richtlinie abgesicherte Praxis der gegenläufigen Zuweisung von Besteuerungsrechten an Unternehmensgewinnen einerseits und Zinsen sowie Lizenzgebühren andererseits ermöglicht international agierenden Unternehmen auf diese Weise die Steuerarbitrage zu Lasten Deutschlands⁵. Durch hohe Steuersätze wird schließlich eine Sogwirkung auf wirtschaftlich dem Auslandsengagement zuzuordnende Beteiligungsaufwen-

¹ Der ungewichtete Durchschnitt des Nominalsatzes der Körperschaftsteuer als wichtigster ertragsorientierter Unternehmenssteuer betrug 23,6%, gegenüber 31,7% in den alten Mitgliedstaaten. Eine genaue Aufschlüsselung findet sich in der von Ernst & Young sowie dem ZEW in Auftrag gegebenen Studie von O.H. Jacobs u.a.: *Company Taxation in the New EU Member States*, 2003, S. 9 ff.

² Vgl. im Einzelnen die Angaben im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, Januar 2005, S. 37.

³ Siehe hierzu die Grafik im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, a.a.O., S. 52.

⁴ Vgl. dazu C. Spengel, L. Lammersen: *Methoden zur Messung und zum Vergleich von internationalen Steuerbelastungen*, in: *Steuer und Wirtschaft*, 2001, S. 222 (S. 230 und S. 237). Ebenso die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 23.10.2001, „Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse“, KOM (2001) 582 endg.

⁵ Vgl. M. Maiterth: *Der Einfluss der Besteuerung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen*, in: *Steuer und Wirtschaft*, 2005, S. 47 (S. 56 f.), der deshalb das – derzeit kaum realistische – Postulat einer einheitlich kapitalexporthneutralen Besteuerung aufstellt.

dungen und Verluste erzeugt⁶ und die Manipulation konzerninterner Verrechnungspreise zu Lasten des nationalen Fiskus gefördert. Vor allem diese internationalen Gestaltungsmöglichkeiten führen zu dem vielfach beklagten Paradox niedriger Konzernsteuerquoten trotz nominal hoher Tarifbelastung.

Keine europarechtliche Handhabe gegen „lauteren“ Steuerwettbewerb

Die einschlägigen Bestimmungen des Europarechts lassen auf absehbare Zeit keine Abmilderung des Wettbewerbs um attraktive Steuersysteme und niedrige Unternehmenssteuerbelastung erwarten. Der Vertrag von Maastricht hat europarechtlichen Freiraum für einen Wettbewerb der Systeme geschaffen, indem er in Art. 2 EUV und Art. 5 EGV verbindlich den Subsidiaritätsgrundsatz festgeschrieben hat⁷. Danach wird die Gemeinschaft nur tätig, soweit ihre Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Verdichtet wird diese Kompetenzbeschränkung durch das Gebot, Gemeinschaftsregeln selbst dann auf das erforderliche Maß zu beschränken, Art. 5 Abs. 3 EGV. Insbesondere im Bereich der Ertragsteuern spielt für die Beurteilung der Notwendigkeit einer europäischen Harmonisierung die Verpflichtung auf Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV eine bedeutende Rolle. Die

Ertragsteuern sind auf umfassende Abschöpfung des Zuwachses an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit angelegt, und ihre Ausgestaltung berührt darum in besonderem Maße das nationale Verständnis steuerlicher (Um-)Verteilungsgerechtigkeit⁸. Eine Vereinheitlichung des nationalen Ertragsteuerrechts und damit die Beseitigung jeglichen Steuerwettbewerbs wäre nach diesen Vorgaben unzulässig.

Wohl bleibt dem Rat als Gemeinschaftsgesetzgeber in einzelnen, besonders binnenmarktsensiblen Bereichen noch ein gewisser politischer Ermessensspielraum für Harmonisierung, der sich gerichtlicher Überprüfung entzieht⁹. Dazu dürfte insbesondere die Angleichung des Körperschaftsteuerrechts zählen, weil dieses nicht unmittelbar die Verteilung steuerlicher Lasten auf die der nationalen Steuerhoheit unterworfenen Bürger betrifft. Indes ist festzustellen, dass die Verankerung des Subsidiaritätsgrundsatzes in den Gründungsverträgen eine stark disziplinierende Wirkung auf die Kommission ausübt¹⁰, bei der nach den Art. 250 ff. EGV das alleinige Initiativrecht für europäische Rechtsakte liegt. So hat die Kommission seit 1992 wiederholt betont, dass auch im Bereich der Unternehmensbesteuerung sorgfältig geprüft werden müsse, inwieweit eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Steuersysteme erforderlich oder auch nur

wünschenswert sei. Auf jeden Fall müsse die Entscheidung über das Steuerniveau als wettbewerbsrelevantester Faktor nach dem Subsidiaritätsprinzip bei den Mitgliedstaaten verbleiben¹¹.

Langfristig erstrebenswert ist aus Sicht der Kommission allerdings eine Harmonisierung der körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage bei gleichzeitigem Steuersatzwettbewerb¹². Dieser Vorschlag geht jedenfalls für große multinationale Unternehmen in die richtige Richtung, weil er Befolgungskosten und die Gefahr der Doppelbesteuerung vermindert und zugleich grenzüberschreitende Gewinnkonsolidierung erlaubt. Die erhöhte Transparenz einer einheitlichen Bemessungsgrundlage würde allerdings den Wettbewerb der Unternehmenssteuersätze noch intensivieren.

Im Übrigen stehen auch die Regierungen der Mitgliedstaaten einem solchen, „lauteren“ Wettbewerb mehrheitlich positiv gegenüber¹³, weshalb angesichts des Einstimmigkeitsprinzips nach Art. 94; 95 Abs. 2 EGV selbst moderate Einschränkungen etwa in Form von Steuersatzkorridoren nicht zu erwarten sind. Schließlich besteht wegen der prinzipiell wettbewerbsfreundlichen Ausrichtung des europäischen Primär- wie Sekundärrechts auch unter dem Gesichtspunkt des aus Art. 10 EGV abgeleiteten Gebots wechselseitiger Rücksichtnahme keine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Zurückhaltung im Steuerwettbewerb.

Grenzen werden dem Steuerwettbewerb lediglich insofern gesetzt, als die Mitgliedstaaten zu als

⁶ Zur Frage der europarechtlichen Notwendigkeit grenzüberschreitender Verlustverrechnung im Konzern siehe Schlußanträge des Generalanwalts M. Poiras Maduro vom 7.4.2005 in der Rechtssache Marks & Spencer Rs. C-446/03.

⁷ M. Rohe: Binnenmarkt oder Interessenverband, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 61, 1997, S. 1 (60).

⁸ Vgl. J. Lang: Besteuerung in Europa zwischen Harmonisierung und Differenzierung, in: Festschrift für Hans Flick, 1997, S. 873 (875 f.).

⁹ Ausführlich M. Müller: Systemwettbewerb, Harmonisierung und Wettbewerbsverzerrung, Baden-Baden 2000, S. 161 ff.

¹⁰ Eingehend M. Lehner: Wettbewerb der Steuersysteme im Spiegel europäischer und US-amerikanischer Steuerpolitik, in: Steuer und Wirtschaft, 1998, S. 159 (160 f.).

¹¹ Vgl. die Mitteilungen der Kommission vom 23.5.2001, „Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre“, KOM (2001) endg., ABl. (EG) C/2001/284, S. 6 ff.; und vom 23.10.2001 (FN 5), S. 10 f.

¹² Vgl. die Mitteilungen der Kommission vom 24.11.2003, „Ein Binnenmarkt ohne unternehmenssteuerliche Hindernisse“, KOM (2003) 726 endg., S. 4 ff.; sowie vom 23.10.2001 (FN 5), S. 10 f.

¹³ Vgl. die Schlussfolgerungen des Rates vom 1.12.1997, „Wirtschafts- und Finanzfragen“, ABl. (EG) C 1998/2, S. 1 (3). Die wesentlich skeptischere Haltung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses im Vorfeld der Osterweiterung der EU (vgl. Stellungnahme v. 12.12.2002, ABl. (EU) C 85/2003, S. 101 [107]) fällt demgegenüber politisch nicht ins Gewicht.

„schädlich“ empfundenen Mitteln greifen. Rechtlich angreifbar sind Maßnahmen schädlichen Steuerwettbewerbs allerdings nur auf der Grundlage des Beihilfeverbots nach Art. 87 Abs. 1 EGV. Danach sind wettbewerbsverfälschende – auch steuerliche – Begünstigungen bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige unzulässig, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Wenngleich hier im Einzelnen manches umstritten ist¹⁴, liegt die entscheidende Restriktion jedenfalls im Merkmal der selektiven Begünstigung: Insoweit eine attraktive steuerliche Regelung sich als folgerichtige und prinzipienbasierte Entfaltung des nationalen Steuersystems darstellt, wie etwa dem objektiven Nettoprinzip entsprechend großzügige Regeln zur unternehmerischen Verlustverrechnung oder ein allgemein niedriger Steuertarif, ist sie dem Anwendungsbereich des Beihilfeverbotes entzogen¹⁵.

Ähnlich begrenzt ist der Anwendungsbereich des „Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung“, den der Rat am 1. Dezember 1997 gebilligt hat¹⁶. Zunächst ist festzustellen, dass es sich dabei um rechtlich unverbindliches, so genanntes „soft law“ handelt. Davon abgesehen werden im Verhaltenskodex ebenfalls nur selektive Maßnahmen als

„schädlicher“ und zu unterbindender Steuerwettbewerb qualifiziert, insbesondere wenn sie Gebietsfremden eine gegenüber dem üblichen Steuerniveau deutlich reduzierte Effektivsteuerbelastung gewähren¹⁷. Der Kodex deckt damit zwar einen weiteren Bereich ab als das Beihilfeverbot, weil er auch branchenübergreifende Vergünstigungen als unfair identifiziert. Den gegenwärtigen Steuerwettbewerb innerhalb der EU vermag er indes nicht zu begrenzen, weil dieser sich inzwischen vor allem als Wettbewerb um niedrige Steuersätze und günstige Holdingregime für alle Unternehmen gestaltet. Es zeigt sich, dass die Bekämpfung „schädlichen“, weil systemzerstörenden Steuerwettbewerbs den „lauteren“ Wettbewerb um die attraktivsten Steuersysteme noch verschärft hat.

Scheitern nationaler Abschottungspolitik

Damit liegt es jedenfalls gegenwärtig am nationalen Gesetzgeber, auf diese Form internationalen Steuerwettbewerbs zu reagieren. Deutschland hat bisher primär eine Strategie der nationalen Abschottung verfolgt¹⁸. Sie darf inzwischen als gescheitert gelten.

Dies kann aus juristischer Warte nicht verwundern, steht sie doch in eklatantem Widerspruch zum Verbot steuerlicher Diskriminierungen und Beschränkungen im EG-Binnenmarkt. Speziell die Niederlassungsfreiheit und die Kapitalverkehrsfreiheit des EG-Vertrages verbieten es den Mitgliedstaaten, grenzüberschreitende Unternehmensinvestitionen aus rein protektionistischen Motiven steuerlich schlechter zu stellen als deren

binnenstaatliches Pendant¹⁹. Der EuGH wacht seit Ende der 80er Jahre über die Einhaltung dieser quasi-verfassungsrechtlichen Vorgaben und lässt in seiner zunehmend feinmaschigeren Rechtsprechung Rechtfertigungsversuche der Mitgliedstaaten nur höchst restriktiv sowie unter strengem Verhältnismäßigkeitsvorbehalt zu²⁰.

Bisher wohl am deutlichsten ist dies am Beispiel der deutschen Unterkapitalisierungsregel des § 8a KStG a.F. geworden. Der EuGH hat diese Regelung in seiner Aufsehen erregenden „Lankhorst-Hohorst“-Entscheidung²¹ für gemeinschaftsrechtswidrig erklärt. Da vornehmlich grenzüberschreitende Finanzierungen betroffen waren, sah er darin eine versteckte Diskriminierung und folglich einen Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit. Besonders bemerkenswert ist, dass entgegen dem deutschen Vorbringen die Verlagerung von Besteuerungssubstrat ins Ausland nicht als missbräuchlich angesehen wurde, da es genüge, wenn die Unternehmenserträge in irgendeinem Mitgliedstaat besteuert würden. Dies darf als deutliches Signal des Gerichtshofes verstanden werden, Steuerbelastungsdifferenzen jedenfalls innerhalb der EU zu respektieren und sich dem Steuerwettbewerb zu stellen. Der deutsche Gesetzgeber stellte sich taub und hat die Vorschrift des § 8a KStG sachwidrig auch auf rein innerstaatliche Sachverhalte ausgedehnt. Dies droht nicht nur,

¹⁴ Dazu näher L. Wartenburger: Die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für innergemeinschaftliche Steueroasen, in: Internationales Steuerrecht, 2001, S. 397 ff.

¹⁵ EuGH vom 2.7.1974, Rs. 173/73 (Italien ./ Kommission), Slg. 1974, S. 709 (S. 719). Entsprechend verfährt die Europäische Kommission in ihrer Beurteilung des Beihilfecharakters steuerlicher Regelungen, vgl. die Mitteilung vom 10.12.1998, ABl. (EG) C 1998/384, S. 3 (5).

¹⁶ ABl. (EG) C 1998/2, S. 3 ff.

¹⁷ Eine Konkretisierung ist durch den so genannten „Primarolo-Report“ erfolgt, der insgesamt 66 mitgliedstaatliche Steuerregime als „schädlich“ i.S.d. Kodex identifizierte, vgl. die „Final List of the Code of Conduct Group“, in: European Taxation 2000, S. 426 ff.

¹⁸ J. Hey: Perspektiven der Unternehmensbesteuerung in Europa, in: Steuer und Wirtschaft, 2004, S. 193 (S. 207 f.).

¹⁹ Dazu J. Englisch: Zur Dogmatik der Grundfreiheiten des EGV und ihren ertragsteuerlichen Implikationen, in: Steuer und Wirtschaft, 2003, S. 88 ff.

²⁰ Zur Rechtsprechungsentwicklung und ihrer Bedeutung vgl. J. Hey: Perspektiven der Unternehmensbesteuerung in Europa, in: Steuer und Wirtschaft, 2004, S. 193 (194 ff.); W. Schön: „Besteuerung im Binnenmarkt – die Rechtsprechung des EuGH zu den direkten Steuern“, in: IStR 2004, S. 289 ff.

²¹ EuGH v. 12.12.2002, Rs. C-324/00, Slg. 2002, I-11779.

²² Mögliche Angriffspunkte werden ausführlich analysiert von A. Körner: § 8a KStG n.F., in: Internationales Steuerrecht, 2004, S. 253 (S. 259 ff.).

bewährte Finanzierungsstrukturen inländischer Unternehmen zu zerlegen, sondern hat die europarechtlichen Bedenken vor allem im Hinblick auf die Mutter-Tochter-Richtlinie sowie doppelbesteuerungsrechtliche Probleme nicht beseitigt²². Aus ähnlichen Gründen sind auch unangemessene Beschränkungen der konzerninternen Verrechnungspreisbildung nicht nur völkerrechtlich, sondern auch europarechtlich auf Sand gebaut.

Damit nicht genug, steht mit der Hinzurechnungsbesteuerung nach den §§ 7 ff. Außensteuergesetz (AStG) auch das wichtigste nationale Instrument zur Bekämpfung der Steuerflucht inlandsansässiger Unternehmen durch die Verlagerung von Gewinnen in das niedrig besteuerte Ausland vor dem europarechtlichen Aus²³: Insbesondere als vermeintliche Missbrauchsbekämpfungsnormen sind die diskriminierenden §§ 7 ff. AStG viel zu weit gefasst, da sie schon die bloße Ausnutzung eines niedrigen Steuerniveaus im Ausland sanktionieren²⁴. Sollte der EuGH wie allgemein erwartet in der anhängigen Rechtssache „Cadbury Schweppes“²⁵ auf die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der britischen CFC-Regelungen erkennen, wird dies auch das Ende der deutschen Hinzurechnungsbesteuerung in der bisherigen Form bedeuten. Neben

²³ Ausführlich begründet von J. Schönfeld: Hinzurechnungsbesteuerung und Europäisches Gemeinschaftsrecht, Köln, 2005.

²⁴ Der EuGH verlangt für die Anerkennung einer solchen Rechtfertigung grundsätzlich den individuellen Nachweis missbräuchlichen Verhaltens im Sinne der Ausnutzung rein künstlicher, wirtschaftlich haltloser Konstruktionen, vgl. EuGH v. 12.12.2002 (FN 21), Rz. 37.

²⁵ Az. beim EuGH: C-196/04; zum Sachverhalt vgl. J. Schönfeld: The Cadbury Schweppes Case, in: European Taxation, 2004, S. 441 (S. 442 f.). Zur Unvereinbarkeit von §§ 7 ff. AStG mit den Grundfreiheiten inzidenter FG Düsseldorf v. 28.9.2004, EFG 2005, 335.

²⁶ Vgl. dazu auch den Vorschlag von P. Kirchhof: Einkommensteuergesetzbuch, Heidelberg 2003, S. 329.

§ 42 Abgabenordnung bleibt dann allenfalls insoweit Raum für eine generalisierende Hinzurechnungsbesteuerung, als diese der Abwehr „schädlichen“ Steuerwettbewerbs im Sinne europäischer Vorgaben dient²⁶. Betrieblichen Funktionsverlagerungen ins Ausland, die über die Verschiebung von Buchwerten hinausgehen, kann die Hinzurechnungsbesteuerung ohnehin schon nach gegenwärtigem Zuschnitt nicht entgegenwirken.

Mit dem Urteil in der Rechtssache „Lasteyrie du Saillant“²⁷ sind schließlich auch die steuerlichen Barrieren gegen eine Abwanderung von Unternehmen oder Unternehmensteilen ins europäische Ausland gefallen²⁸.

All dies zeigt, dass die Fortsetzung nationaler Abschottungspolitik in die Sackgasse führt. Jedenfalls innerhalb der EU lassen sich unternehmerische Investitionen und Besteuerungssubstrat auf Dauer nur dann am „Standort D“ halten, wenn sich die Steuerpolitik dem internationalen Wettbewerb öffnet und die Besteuerungsansprüche auf ein international verträgliches Niveau zurückführt. Dabei ist zu beachten, dass die Steuerpolitik auch an den Außengrenzen der EU durchlässiger werden muss, gilt doch neben den Diskriminierungsverboten der Doppelbesteuerungsabkommen vor allem auch die Kapitalverkehrsfreiheit des EG-Vertrages

²⁷ EuGH v. 11.3.2004, Rs. C-9/02, in: Internationales Steuerrecht, 2004, S. 236 ff.

²⁸ Eine ausführliche Analyse der mit der Wegzugsbesteuerung verbundenen europarechtlichen Probleme und der verbleibenden Optionen des nationalen Gesetzgebers findet sich bei W. Kessler u.a.: Wegzug von Kapitalgesellschaften – Teil II, in: Deutsche Steuer-Zeitung, 2004, S. 855 ff.

²⁹ Zu möglichen Einschränkungen vgl. K. Stähl: Free movement of capital between Member States and third countries, in: EC Tax Review 2004, S. 47 ff.; sowie sehr weitgehend W. Schön: Der Kapitalverkehr mit Drittstaaten und das internationale Steuerrecht, in: Festschrift für Franz Wassermeyer, München 2005, S. 489 ff.

grundsätzlich auch im Verhältnis zu Drittstaaten²⁹.

Nationale Reformoption: Systemverträgliche Steuersenkung

Die Herausforderung einer nationalen Unternehmenssteuerreform liegt darin, die Rahmenbedingungen des internationalen Steuerwettbewerbs mit den innerstaatlichen Anforderungen an Belastungsgleichheit und Neutralität der Besteuerung zu versöhnen.

Als bloßer Notnagel stellt sich indes das Vorhaben von Bundesregierung und führenden Oppositionsvertretern dar, den Körperschaftsteuersatz zu senken und dies unter anderem durch Verschärfungen der so genannten Mindestbesteuerung gegenzufinanzieren³⁰. Zunächst greift eine Senkung der Körperschaftsteuer ersichtlich zu kurz, weil die überwiegende Zahl der deutschen Unternehmen als Personenunternehmen einkommensteuerpflichtig ist. Die zunehmende Spreizung von Einkommensteuerspitzensatz und Körperschaftsteuertarif vertieft die Rechtsformabhängigkeit der Besteuerung und wirft vor dem Hintergrund der Art. 3 Abs. 1; 12 GG erhebliche gleichheits- wie freiheitsrechtliche Bedenken auf³¹. Je geringer zudem die Belastung mit der im Grundsatz streng ertragsorientierten Körperschaftsteuer wird, desto stärker treten die leistungsfähigkeitswidrigen und verzerrenden

³⁰ Vgl. die Mitteilung des BMF vom 18.3.2005: „Stärkung des Standorts Deutschland durch aufkommensneutrale Änderung der Unternehmensbesteuerung.“

³¹ Näher dazu J. Hey: Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Rechtsformneutralität, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft, 24, S. 155 ff. Angesichts der fortbestehenden innerstaatlichen Wettbewerbssituation wird jedenfalls eine massive Spreizung auch nicht unter Hinweis auf den internationalen Steuerwettbewerb gerechtfertigt werden können, zumal sogleich noch zu erörternde Alternativen bestehen.

³² Näher J. Lang, J. Englisch: Zur Verfassungswidrigkeit der neuen Mindestbesteuerung, in: Steuer und Wirtschaft, 2005, S. 3 ff.

Effekte der Ab- und Hinzurechnungen zum Gewerbeertrag nach der Gewerbesteuer hervor. Schließlich konterkarieren Gegenfinanzierungen, die wie die Mindestbesteuerung zu einer verfassungswidrigen Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen führen³², das Reformziel einer attraktiveren Unternehmensbesteuerung.

Grundsätzlicher angelegt ist demgegenüber der derzeit diskutierte Übergang zur Dualen Einkommensteuer nach dem Vorbild der Dual Income Tax der nordischen Staaten. Leitidee dieses Besteuerungskonzepts ist eine proportional niedrige Besteuerung von international mobilem Kapitaleinkommen bei gleichzeitig hoher Progressivbelastung von Arbeitseinkommen. Die Gewerbesteuer würde durch ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer ersetzt, die Körperschaftsteuer dem Satz auf Kapitaleinkommen angeglichen und über ein Freistellungssystem vollständig in die Einkommensteuer der Anteilseigner integriert³³. Das System gewährleistet damit Standortattraktivität ebenso wie innerstaatliche Finanzierungs- und Rechtsformneutralität.

Gleichwohl ist dieser Reformoption eine Reihe von Nachteilen immanent: Sie führt zu einer offensichtlichen Benachteiligung von Arbeitseinkommen, die verfassungsrechtlich allenfalls als Übergang zu einer generell konsumorientierten Besteuerung zu rechtfertigen wäre. Dadurch werden Anreize zur Umwandlung von Arbeits- in Kapitaleinkommen erzeugt, die bei personenbezogenen Unternehmen zu schwierigen und missbrauchsanfälligen Abgrenzungsfragen führen.

³³ Vgl. im Einzelnen C. Spengel, W. Wiegard: Ist eine Einkommensteuerreform kurzfristig realisierbar?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 2, S. 71 (S. 74 f.).

Die Abkehr von der synthetischen Einkommensteuer hat zudem in den nordischen Staaten eine Vielzahl von Verstößen gegen objektives wie subjektives Nettoprinzip nach sich gezogen. Der Gewinn an Finanzierungsneutralität relativiert sich außerdem im internationalen Kontext, wo Disparitäten in Steuersätzen und Körperschaftsteuersystemen unter den Bedingungen eines Nebeneinanders von Kapitalimport- und Kapitalexporthneutralität weiter Verzerrungen erzeugen. Schließlich gefährden die endgültig niedrige Belastung von Kapitaleinkommen und die optische Steuerfreiheit von Dividendeneinkommen die Akzeptanz und damit die politische Stabilität des Systems.

Als Alternative bietet sich eine rechtsformneutrale Begünstigung nur der reinvestierten Gewinne an. Erreichen ließe sich dies durch die Integration von Personenunternehmen im weitesten (umsatzsteuerlichen) Sinne in die niedrig belastende Körperschaftsteuer. Dies müsste nicht zwingend mit ihrer Körperschaftsteuerpflicht verbunden sein; denkbar wäre vielmehr auch eine gesonderte Erfassung nicht entnommener Gewinne. Ausgeschüttete bzw. entnommene Gewinne würden progressiv nachbelastet, wobei zumindest bei personenbezogenen Unternehmen ein möglichst exakter Entlastungsmechanismus greifen müsste³⁴. Finanzanlagen könnten über eine Niedrigbelastung stehengelassener Zinsen mit Nachbelastung bei Auszahlung in das Niedrigsteuerregime mit einbezogen werden. Auch in diesem Modell wäre die Gewer-

³⁴ Für natürliche Personen als Inhaber bzw. Gesellschafter körperschaftsteuerpflichtiger personenbezogener Unternehmen käme etwa ein Auszahlungsabzugsverfahren in Betracht, dazu näher J. Hey in: Herrmann, Heuer, Raupach: EStG/KStG, Einf IStG Rz. 206.

besteuer durch ein kommunales Zuschlagsrecht zu ersetzen.

Der Reformansatz entlastet gezielt und rechtsformneutral unternehmerische Investitionen und fördert damit die Standortattraktivität. Dennoch behält er die Synthetik der Einkommensteuer bei; Arbeits- wie Kapitaleinkommen werden progressiv besteuert. Dem insbesondere in Deutschland ausgeprägten Verständnis von Umverteilungsgerechtigkeit wird damit stärker Rechnung getragen; Gestaltungsanreize werden vermindert. Zwar erfahren unternehmerische Einkommen einen partiellen Bestenungsaufschub; indes gilt dies in zunehmender Weise auch für Arbeitseinkommen, die seit 2005 verstärkt in die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkommen überführt werden können. Etwaige noch verbleibende Ungleichheiten lassen sich daher unter dem Gesichtspunkt des Steuerwettbewerbs besser rechtfertigen.

Insbesondere bei Einbeziehung der Personenunternehmen in die Körperschaftsteuer wird das Unternehmenssteuerrecht zudem erheblich vereinfacht; Abgrenzungsschwierigkeiten treten anders als bei der Dualen Einkommensteuer kaum auf. Nachteil des Konzepts ist insbesondere ein geringeres Maß an innerstaatlicher Finanzierungsneutralität. Dies äußert sich vor allem in Gestalt des „lock-in“-Effekts von Unternehmensgewinnen, dem aber entgegengewirkt werden kann, wenn die progressive Nachversteuerung erst bei endgültig konsumtiver Entnahme einsetzt.

Solange der Gesetzgeber, statt sich der hier skizzierten Systemreformen anzunehmen, Steuersatzkosmetik betreibt, wird er mit dem Rücken zur Wand im Steuerwettbewerb das Nachsehen haben.