

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen

Stellungnahme zu den Plänen der Bundesregierung zur Unternehmenssteuerreform 2008

Die Bundesregierung verfolgt mit der für das Jahr 2008 geplanten Reform der Unternehmensbesteuerung vor allem das Ziel, die Attraktivität und die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland zu erhöhen und dadurch die Voraussetzungen für mehr Investitionen, Beschäftigung und Wachstum zu schaffen. In diesem Zusammenhang soll auch die Neutralität der Besteuerung verbessert werden, indem steuerliche Vorteile der Fremdfinanzierung abgebaut und Rechtsformneutralität herbeigeführt werden.

Die vom Bundeskabinett am 12.7.2006 beschlossenen Eckpunkte sehen zum einen vor, die tarifliche Gewinnsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften mit Körperschaftsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) und Gewerbesteuer auf unter 30 Prozent zu senken. Dabei wird die Gewerbesteuer beibehalten; der Satz der Körperschaftsteuer wird von 25 auf 12,5 Prozent halbiert. Es bleibt dabei, dass es sich bei der Gewinnsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften um eine Definitivbelastung handelt. Zum anderen sollen Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer eine gemeinsame, einheitliche Bemessungsgrundlage erhalten. In diesem Zusammenhang werden insbesondere Maßnahmen geprüft, die dem Verlust von Steueraufkommen im Zusammenhang mit der Fremdfinanzierung entgegen wirken sollen. Außerdem soll eine Abgeltungssteuer auf private Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden und Gewinne aus der Veräußerung von Gesellschaftsanteilen) in Höhe von zunächst 30 Prozent eingeführt werden. Die geplante Reform der Unternehmensbesteuerung soll eine Entlastung von 5 Mrd. Euro nicht übersteigen.

Es sind vor allem fiskalische Erwägungen, welche die Bundesregierung von einer eigentlich dringend gebotenen umfassenden Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung abhalten. Vorschläge dafür liegen vor: Der Beirat hatte eine allgemeine Senkung des Tarifs der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf etwa 30 Prozent vorgeschlagen (Flat Tax). Dieses Konzept hat die Bundesregierung nicht aufgegriffen. Die vom Beirat für den Fall des Scheiterns der Flat Tax empfohlene und vom Sachverständigenrat als Reformkonzept favorisierte Duale Einkommensteuer, die eine einheitliche Belastung aller Kapitaleinkommen zum Gegenstand hat, wird ebenfalls nicht weiter verfolgt.

Auch wenn die nun geplanten Maßnahmen keine Reform aus einem Guss darstellen, so ist zunächst die Absicht zu begrüßen, die Tarifbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften zu senken. Dies ist ein richtiger und wichtiger Schritt, weil damit steuerliche Anreize abnehmen, Investitionen und Arbeitsplätze in Niedrigsteuerländer zu verlagern und Gewinne im Ausland zu versteuern. Die Gewinnsteuerbelastung deutscher Kapitalgesellschaften würde bei dem angestrebten Satz von 30 Prozent allerdings immer noch 5 Prozentpunkte über dem derzeitigen EU-Schnitt liegen.

Höchst kritisch zu bewerten ist jedoch der geplante Ausbau der Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen - vor allem Fremdkapitalzinsen - zum Unternehmensgewinn, durch die die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer an die der Gewerbesteuer angeglichen werden soll. Mit dieser Maßnahme soll der mit der Reform verbundene Steueraufkommensverlust begrenzt werden. Außerdem wird beabsichtigt, die Verlagerung von Gewinnen in Niedrigsteuerländer durch Fremdfinanzierung einzudämmen. Beide Anliegen sind aus fiskalischer Sicht nachvollziehbar. Eine verstärkte Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen können sie aber aus den folgenden Gründen nicht rechtfertigen:

- Erstens würde eine solche Hinzurechnung die mit der Steuersatzsenkung verbundene Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland wieder zunichte machen, weil sie das für die Investitionsfinanzierung sehr bedeutsame Fremdkapital verteuert.
- Zweitens würde sie die Verteilung der Steuerlast unter den Unternehmen verändern. Profitable Unternehmen mit hoher Finanzierungsflexibilität würden entlastet, während weniger profitable, typischerweise auf Fremdfinanzierung angewiesene Unternehmen höhere Steuerlasten tragen müssten. Betroffen wären davon aber auch Unternehmen, die ihre Gewinne nicht ins Ausland verlagern, zum Beispiel mittelständische und junge Unternehmen. Das ist volkswirtschaftlich schädlich und kann viele Arbeitsplätze kosten.
- Drittens sinken die Unternehmensgewinne im Konjunkturabschwung, während die Finanzierungskosten weitgehend konstant bleiben oder sogar steigen. Die Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen würde somit die Insolvenzgefahr für Unternehmen deutlich erhöhen und insbesondere in Abschwungphasen steigende Insolvenzzahlen bedingen. Dies stünde auch dem Ziel einer automatischen Stabilisierung der Konjunktur durch das Steuersystem entgegen.
- Viertens wären Kollisionen mit dem Europäischen Recht zu erwarten. Eine allgemeine Beschränkung des Abzugs von Finanzierungsaufwendungen könnte der Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie widersprechen, die einer Quellenbesteuerung grundsätzlich entgegensteht.
- Fünftens schließlich würde die Hinzurechnung gegen das Nettoprinzip der Einkommensbesteuerung verstoßen, nach dem nur die Differenz von Einnahmen und Ausgaben aus einer steuerbaren Tätigkeit besteuert werden darf. Eine Verletzung des Nettoprinzips führt zu volkswirtschaftlich falschen Verhaltensanreizen und hat eine ungerechte

Verteilung von Steuerlasten zur Folge. Tarifsenkungen können keine Einschränkungen des Nettoprinzips rechtfertigen.

Als Alternative zur Hinzurechnung wird die Einführung einer „Zinsschranke“ erwogen, die den Abzug von Zinsen auf einen bestimmten Prozentsatz der Summe aus Gewinn und Zinsen begrenzt. Das wirkt auf den ersten Blick weniger rigoros als ein Abzugsverbot, hat aber bei dauerhaft hoher Verschuldung letztlich ähnliche Auswirkungen und damit auch die gleichen Nachteile. Die Möglichkeit, in einzelnen Jahren nicht abziehbare Zinsen in späteren Jahren abziehen zu können, ändert an dieser Einschätzung nichts Wesentliches. Zwar kennt das Steuerrecht beim Verlustabzug vergleichbare Beschränkungen. Diese bestehenden Abzugsbeschränkungen haben aber ebenfalls erhebliche ökonomische Nachteile und verstoßen gegen das Nettoprinzip. Sie stellen kein Vorbild für die Fortentwicklung der Unternehmensbesteuerung dar.

Allgemeine Beschränkungen des Zinsabzugs sind auch international nicht üblich. Allerdings existieren in vielen Steuersystemen Abzugsbeschränkungen bei Zinsen für Fremdkapital, das die Gesellschafter von Kapitalgesellschaften ihrer Gesellschaft zur Verfügung stellen (Gesellschafter-Fremdfinanzierung), so auch in Deutschland. Deutschland hat die Regelungen zur Begrenzung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung im Jahr 2004 auf inländische Kapitalgeber ausgeweitet, um Kollisionen mit dem EG-Vertrag zu vermeiden: Eine Begrenzung der Abzugsbeschränkung auf Darlehen ausländischer Kapitalgeber verstößt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gegen die Niederlassungs- und die Kapitalverkehrsfreiheit. Es wäre denkbar, die Zinsschrankenregelung auf Gesellschafterdarlehen zu beschränken. Da die geltende Regelung zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung als zu kompliziert und wenig effektiv gilt, könnte eine solche Zinsschrankenregelung eine Verbesserung darstellen. Negative Rückwirkungen auf die Investitionstätigkeit in Deutschland sind allerdings auch in diesem Fall zu erwarten, zumal die Regelung sich nicht

auf ausländische Kapitalgeber beschränken lässt. Die Auswirkungen wären aber weniger gravierend, weil die Zinsschranke sich zielgenauer gegen Missbrauchsfälle richten würde.

Die geplante Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer hat Vor- und Nachteile. Abgeltungssteuern haben den Vorteil, dass sie gleichheitssatzwidrige Erhebungsdefizite beseitigen, die Besteuerung von Kapitaleinkommen vereinfachen, Zugriffe der Finanzbehörden auf Bankkonten entbehrlich machen und der Verlagerung von Finanzvermögen ins Ausland entgegenwirken können. Problematisch ist allerdings, dass die geplante Abgeltungssteuer dem für die inländische Investitionstätigkeit wichtigen Ziel der Finanzierungsneutralität zuwiderläuft: Während Zinsen, soweit sie abzugsfähig sind, nur mit dem Satz der Abgeltungssteuer belastet werden, unterliegen ausgeschüttete Gewinne von Kapitalgesellschaften der Gewinnsteuer und zusätzlich in voller Höhe der Abgeltungssteuer. Ein Abzugsverbot für Zinsen würde dem zwar entgegenwirken, ist aber aus den bereits genannten Gründen abzulehnen. Solange Fremdkapitalzinsen auf Unternehmensebene abzugsfähig bleiben, benachteiligt eine einheitliche Abgeltungssteuer mit Eigenkapital finanzierte Investitionen. Dies gilt auch für die mit Eigenkapital finanzierten Investitionen der Personenunternehmen, soweit deren Gewinne einem Einkommensteuersatz unterliegen, der den Satz der Abgeltungssteuer übersteigt.

Die mit den Plänen der Bundesregierung einhergehende Annäherung der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer an die der Gewerbesteuer ist der falsche Weg. Die Gewerbesteuer sollte unabhängig von der Körperschaftsteuer im Rahmen einer Neuordnung der Kommunalfinanzen reformiert werden. Dazu sind verschiedene Reformkonzepte vorgelegt worden.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die vorgesehene Verringerung der Tarifbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften verbessert die steuerliche

Standortattraktivität Deutschlands. Eine Abgeltungssteuer auf private Kapitaleinkommen hat dagegen steuerliche Verzerrungen für Inlandsinvestitionen zur Folge; auch das Ziel einer rechtsformneutralen Besteuerung wird verfehlt. Der Kardinalfehler der Reformpläne liegt indes in den geplanten Abzugsbeschränkungen für Zinszahlungen und andere Finanzierungsaufwendungen. Dadurch käme es zu einer gravierenden Verschlechterung der nationalen Investitionsbedingungen, einer unerwünschten Umverteilung von Steuerlasten zum Nachteil hoch verschuldeter und weniger profitabler Unternehmen, zu weiteren Komplizierungen des Steuerrechts, zu Konflikten mit europäischem Recht und zum Bruch mit dem fundamentalen Nettoprinzip der Einkommensbesteuerung.

Die Bundesregierung verzichtet bewusst auf eine Gesamtrevision der Einkommensteuer und der Unternehmensbesteuerung. Sie lehnt die umfassenderen Reformkonzepte ab, welche der Beirat und der Sachverständigenrat vorgelegt haben. Der von der Bundesregierung für die Reform vorgegebene finanzielle Rahmen von 5 Mrd. Euro sollte gezielt zur Finanzierung der Senkung des Tarifs der Körperschaftsteuer verwendet werden. Auf die Finanzierung weiterer Tarifsenkungen durch die Hinzurechnung von Fremdkapitalzinsen sollte verzichtet werden. Die Tarifsenkung wird dann allerdings entsprechend geringer ausfallen als ursprünglich vorgesehen. Maßnahmen gegen die Verlagerung von Gewinnen in das niedriger besteuerte Ausland dürfen nicht zu allgemeinen Besteuerungsregeln zur Gegenfinanzierung ausgebaut werden, sondern müssen auf Missbrauchsfälle beschränkt bleiben. Das kann durch eine auf die Gesellschafter-Fremdfinanzierung begrenzte Zinsschrankenregelung erreicht werden.

Zwar sind dann die Erwartungen hinsichtlich einer nachhaltigen Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen in Deutschland zurückzunehmen. Auch die Signalwirkung der Steuersenkung wird weniger deutlich ausfallen.

Entscheidend ist, dass die negativen Auswirkungen der Hinzurechnung von Finanzierungskosten vermieden werden. Sowohl eine Annäherung der Körperschaftsteuer an die Gewerbesteuer als auch eine erweiterte Hinzurechnung innerhalb der Gewerbesteuer würden Deutschland auf einen steuerpolitischen Sonderweg führen, den anderen Länder aus guten Gründen nicht gehen. Ein solcher Sonderweg müsste das Vertrauen der Investoren und Steuerzahler in die Rationalität und Beständigkeit der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen nachhaltig untergraben. Dieses Vertrauen ist aber eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass in Deutschland wieder mehr investiert wird und neue Arbeitsplätze entstehen.