

Reform der Unternehmensbesteuerung 2008

Von Stefan Bach*

Die Unternehmensbesteuerung ist ein wichtiges Reformprojekt der Großen Koalition. Unter der Führung von Bundesfinanzminister Peer Steinbrück und dem hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch haben sich die Großkoalitionäre relativ geräuschlos auf die Eckpunkte der Unternehmenssteuerreform 2008 geeinigt. Sie gilt, verglichen mit anderen Politikfeldern wie Gesundheit, Rente oder Arbeitsmarkt, als erfolgreiches Reformprojekt der Regierungskoalition.

Ob diese Reform auch den Anforderungen nachhaltiger Steuerpolitik gerecht wird, steht auf einem anderen Blatt. Unternehmens- und Einkommensbesteuerung sind schon lange eine permanente Reformbaustelle. Spätestens seit Mitte der 80er Jahre ist die Höhe der deutschen Gewinnsteuerbelastung im internationalen Vergleich ein Thema. Globalisierung und europäische Integration haben die Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen und den Steuerwettbewerb um Finanzanlagen verschärft, aber auch um Sachinvestitionen und Arbeitskräfte. Die nominalen Unternehmenssteuersätze sind seit Beginn der 80er Jahre in den OECD-Ländern um durchschnittlich 18 Prozentpunkte gesunken (vgl. die Beiträge von Haufler und Schratzenstaller in diesem Heft). In vielen Ländern hat es grundlegende Steuerreformen gegeben, bei denen die Steuersätze teilweise deutlich gesenkt und Steuervergünstigungen abgebaut wurden, etwa die Reagen'schen Steuerreformen in den USA 1986 oder die Dualisierung der Einkommensteuersysteme in den skandinavischen Ländern. Deutschland hat mit dem Standortsicherungsgesetz 1994, der Abschaffung von Vermögen- und Gewerbe Kapitalsteuer 1997/98 sowie dem Steuernungsgesetz 2001 auf diese Entwicklung reagiert. Allerdings ist die deutsche Grenzbelastung in Höhe von 39% immer noch europäischer Spitzenreiter. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Ferner gibt es seit langem das Bedürfnis nach einer grundlegenden Reform der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung getreu dem Motto „Senkung der Steuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage“. Die Besteuerungsgrundlagen sollen wirtschaftlich gleichmäßiger und neutraler werden, Gestaltungsmöglichkeiten vermindert und das Steuerrecht vereinfacht werden. Anhaltende Wachstumsschwäche, steigende Arbeitslosigkeit und zunehmender Standort- und Steuerwettbewerb schärfen die Aufnahmebereitschaft von Öffentlichkeit und politischer Willensbildung für grundlegende Strukturreformen. Da die zwischenzeitlichen Reformen nur dem nötigsten Handlungsbedarf abgeholfen hatten und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung enttäuschend verlief, erreichte diese Diskussion einen Höhepunkt in den Jahren 2003 und 2004. Der Heidelberger Steuerprofessor und ehemalige Verfassungsrichter Paul Kirchhof erzielte großes Aufsehen mit seinem Reformvorschlag für ein „Bundessteuergesetzbuch“. Unionsparteien und FDP legten eigene Konzepte für eine grundlegende Steuerreform vor. Wissenschaftliche Bera-

* DIW Berlin, Königin-Luise-Straße 5, 14195 Berlin, E-Mail: sbach@diw.de

tungsgremien wie der Sachverständigenrat, der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium oder die Stiftung Marktwirtschaft beteiligten sich an dieser Diskussion mit weiteren Vorschlägen.

Allerdings wurde schon im Bundestagswahlkampf 2005 klar, dass die Politik angesichts der großen fiskalischen Wirkungen und weitreichenden Veränderungen bei den Steuerbelastungen vor einem großen Wurf zurückschrecken würde. Im Koalitionsvertrag verständigte man sich auf eine Reform der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung.¹ Auf Grundlage der Ergebnisse der Arbeitsgruppe von Steinbrück und Koch vom November 2006 legte die Bundesregierung im März 2007 den Entwurf des Unternehmenssteuerreformgesetzes 2008 vor.²

Das Schwerpunkttheft 2/2007 der Vierteljahrshefte des DIW Berlin vertieft diese Reformdiskussion mit neuen Forschungsergebnissen.

Zunächst beschäftigen sich zwei Beiträge mit den internationalen Entwicklungstrends der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung, die auch für die deutsche Reformdiskussion prägend sind. Der Aufsatz von *Andreas Haufner* beschreibt die Ausbreitung von steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten multinationaler Firmen und diskutiert die Aufkommens- und Wohlfahrtswirkungen von internationaler Koordinierung. *Margit Schratzenstaller* stellt den Steuerwettbewerb in der EU dar, der tendenziell zu einer Erosion des Steueraufkommens sowie zu einer Konvergenz der Unternehmensbesteuerung führe. Zu beobachten sei in vielen Ländern eine Entlastung von Unternehmens- und Kapitaleinkommen gegenüber Arbeitseinkommen sowie fehlende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität.

Johannes Becker und *Clemens Fuest* geben einen Überblick über die wichtigsten Elemente der Unternehmenssteuerreform 2008 und analysieren ihre ökonomischen Wirkungen. Die Reform mache Deutschland zwar für international agierende und ertragsstarke Unternehmen interessanter, führe aber zu weniger Investitionen binnengewirtschaftlich orientierter Unternehmen. Die Eigenkapitalfinanzierung werde gegenüber Fremdkapital benachteiligt.

Eine detaillierte steuerrechtliche und -technische Analyse legen *Ralf Maiterth* und *Heiko Müller* vor. Sie halten das Reformpaket für eine Mogelpackung gemessen an den steuerpolitischen Anforderungen. Deutschland verabschiede sich mit der Reform zudem von der synthetischen Einkommensbesteuerung und dem Nettoprinzip, was die steuerliche Gleichmäßigkeit verletze und mangelnde Effizienz der Besteuerung auslöse. Darüber hinaus befürchten sie eine erhebliche Komplizierung des Steuerrechts durch die Maßnahmen gegen die Steuergestaltung (Zinsschranke, Mantelkauf, Funktionsverlagerungen). Verzerrungen der Finanzierungsentscheidungen werde insbesondere die geplante Abgeltungsteuer auslösen.

1 Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005. Abschnitt 2.1–2.3.

2 Bundestags-Drucksache 16/4841.

Stefan Bach, Hermann Buslei, Nadja Dwenger und Frank Fossen untersuchen die fiskalischen Effekte und die Verteilungswirkungen der geplanten Unternehmensteuerreform mit dem Mikrosimulationsmodell BizTax des DIW Berlin. Die Simulationsergebnisse bestätigen weitgehend die Aufkommensschätzung der Bundesregierung. Auswertungen nach Branchen und Unternehmensgröße ergeben, dass ertragsstarke Unternehmen von den Steuersatzsenkungen profitieren, kleinere oder ertragsschwächere Personenunternehmen werden durch den Wegfall des Staffeltarifs stärker mit Gewerbesteuer belastet.

Christoph Spengel, Christina Elschner, Michael Grünwald und Timo Reister analysieren den Einfluss der Unternehmensteuerreform 2008 auf die effektive Steuerbelastung mittelständischer Unternehmen. Aus der Sicht internationaler Investoren verbessern sich die steuerliche Standortattraktivität Deutschlands infolge der Steuersatzsenkungen. Unter Einbeziehung der Anteilseigner falle die Entlastung geringer aus, da mit der Abgeltungsteuer das bisherige Halbeinkünfteverfahren abgeschafft wird. Bei ertragsstarken mittelständischen Personengesellschaften könne es trotz der Begünstigung nicht entnommener Gewinne zu Mehrbelastungen kommen.

Doina Maria Radulescu und Michael Stimmelmayr simulieren die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Unternehmensteuerreform und weiterer Steuerreformvorschläge mit dem dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell *ifoMod*. Die Unternehmensteuerreform schneidet im Hinblick auf Wachstums- und Wohlfahrtswirkungen schlecht ab, da Dividenden durch Abgeltung- und Wertzuwachsbesteuerung höher belastet werden als bisher. Im Vergleich dazu bewirkten die Duale Einkommensteuer des Sachverständigenrats oder der Reformvorschlag von Kirchhof einen positiven Impuls auf das Wirtschaftswachstum.

Insgesamt zeigen die Analysen, dass mit der geplanten Unternehmensteuerreform 2008 keine grundlegende Systematisierung und Vereinfachung der deutschen Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung erreicht wird. Dies hat die Große Koalition auch nicht ernsthaft angestrebt. Die hier vorgelegten Beiträge wie die intensive Reformdiskussion der letzten Jahre zeigen, dass dies unter den Rahmenbedingungen von Globalisierung und internationalem Steuerwettbewerb nur möglich ist, wenn man nicht nur die Gewerbesteuer- und Körperschaftsteuersätze, sondern auch die maximalen Einkommensteuersätze deutlich senkt. Dazu ist die Große Koalition nicht bereit. Die Steuerausfälle stünden der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte entgegen. Weitergehende Entlastungen hoher Unternehmens- und Kapitaleinkommen sind politisch nicht zu vermitteln, zumal die Einkommensverteilung ungleicher wird und die Normaleinkommen bei der Mehrwertsteuer stärker belastet werden.

Die Unternehmensteuerreform zielt vor allem darauf ab, international orientierte Unternehmen und Investoren zu entlasten und Gewinnverlagerungen ins Ausland entgegen zu wirken. Dies wird durch die deutliche Senkung der Grenzsteuersätze bei Gewerbe- und Körperschaftsteuer erreicht. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen richtet sich vor allem auf die Begrenzung von Steuergestaltungsmöglichkeiten. Dem werden allerdings herkömmliche steuerpolitische Prinzipien geopfert, das Steuersystem wird komplizierter. Daher wird die Reformdiskussion weiter gehen, nach der Reform ist vor der Reform. Eine Lösung vieler Probleme erfordert letztlich eine stärkere europäische bzw. internationale Koordination der nationalen Steuerregelungen.