

Steuerpolitische Perspektiven der Unternehmenssteuerreform 2008

Von Johannes Becker und Clemens Fuest*

Zusammenfassung: Die Reform der Unternehmensbesteuerung verfolgt das Ziel, mehr Investitionen und Arbeitsplätze in Deutschland zu halten und die Verlagerung von Buchgewinnen in Niedrigsteuerländer einzuschränken. Gleichzeitig sollen die Steueraufkommensverluste möglichst gering gehalten werden. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die wichtigsten Elemente der Reform und analysiert ihre ökonomischen Auswirkungen. Es zeigt sich, dass die Reform für international agierende, ertragstarke Unternehmen Investitionen in Deutschland interessanter macht, während eher auf das Inland beschränkte und weniger ertragstarke Unternehmen weniger investieren werden. Die Eigenkapitalfinanzierung wird bei rein inländischen Investitionen gegenüber Fremdkapital massiv benachteiligt. Insgesamt ist die Reformbilanz daher gemischt.

Summary: The reform of the German corporate income tax aims at attracting investment and jobs to Germany and wants to reduce profit shifting to other countries. At the same time, the tax revenue losses are to be kept as low as possible. This article surveys the most important elements of the reform and analyses its economic effects. We argue that the reform makes investment in Germany more interesting for highly profitable investments of multinational firms. Investment by nationally oriented and less profitable firms is likely to decline. Moreover, equity financing of firms with domestic sources of finance is discriminated relative to debt. The overall assessment of the reform is mixed.

JEL Classification: H25, H21, H20

Keywords: Corporate income taxation, tax reform, tax competition

1 Reform unter Druck

Die Unternehmensbesteuerung in Deutschland gilt seit langer Zeit als reformbedürftig. Zwar liegt die letzte grundlegende Neuordnung der Unternehmenssteuern erst sieben Jahre zurück, aber der schnelle Wandel des weltwirtschaftlichen Umfelds und der internationale Steuerwettbewerb setzen Deutschland unter Druck, vor allem die tarifliche Belastung der Unternehmensgewinne weiter zu senken. Außerdem wird das bestehende Steuersystem dafür kritisiert, dass es verschiedene Rechtsformen und Finanzierungswege unterschiedlich behandelt und so privatwirtschaftliche Entscheidungen verzerrt, Steuerschlupflöcher schafft und hohe Vollzugskosten auslöst.¹

Gleichzeitig schwelt eine Debatte über die Frage, ob die Unternehmen in Deutschland in hinreichendem Maße zur Finanzierung staatlichen Handelns beitragen. Diese Diskussion ist angesichts der sprunghaft ansteigenden Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung

* Seminar für Finanzwissenschaft, Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln, E-Mail: johannes.becker@uni-koeln.de, clemens.fuest@uni-koeln.de

1 Für eine ausführliche Diskussion des Steuersystems in Hinblick auf die Standortqualität Deutschlands siehe Becker und Fuest (2006a).

in den letzten Monaten abgeflaut. Dennoch gibt es politischen Druck, die Reform so auszustalten, dass die Nettoentlastung möglichst gering ausfällt und die Unternehmen in Deutschland zumindest nicht wesentlich weniger Steuern zahlen als heute. Darin äußert sich auch ein Unbehagen an den großen Trends der Steuerpolitik der letzten Jahre: Ange-sichts steigender Belastungen der Normalbürger bei Mehrwertsteuer und Sozialbeiträgen sind Entlastungen bei der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung unpopulär.

Es gibt also einen langen Wunschzettel für Änderungen des Steuersystems, dessen einzelne Positionen sich zum Teil widersprechen. Je nachdem, ob man die Investitionsschwäche der deutschen Unternehmen oder die leeren Haushaltssachen von Bund, Ländern und Gemeinden im Auge hat, fallen die Anforderungen an die Reform gegensätzlich aus. Und, als sei es nicht schon schwer genug, ein Reformpaket auf die Beine zu stellen, das allen Forderungen entspricht, kommt nun die politische Missstimmung nach der öffentlich gescholtenen Gesundheitsreform hinzu, die einen Erfolg bei der Unternehmensteuerreform für die Große Koalition unabdingbar macht.

Nach einer intensiven, vielfach kontrovers geführten Diskussion hat sich die Bundesregierung nun auf einen Reformvorschlag zur Unternehmensbesteuerung geeinigt. Das Koch-Steinbrück-Konzept, das mittlerweile in einen Gesetzentwurf gemündet ist, begründet die geplante Steuerreform mit Argumenten, die sich der politischen Diskussion folgend zwei Perspektiven zuordnen lassen (Koch und Steinbrück 2006). Zum einen soll die Reform die internationale Wettbewerbsfähigkeit steigern, Rechtsform- und Finanzierungsneutralität herstellen sowie Planungssicherheit für die Unternehmen ermöglichen. Zum anderen hat die Reform das Ziel, Gestaltungsmöglichkeiten einzuschränken, die deutsche Steuerbasis zu sichern sowie Planungssicherheit für die öffentlichen Haushalte zu schaffen.

Eine Reform, die die Unternehmen entlastet, ohne das Steueraufkommen zu gefährden? Die Widersprüchlichkeit, die diesem Vorschlag zugrunde zu liegen scheint, spiegelt lediglich die gegensätzlichen Diagnosen der aktuellen Lage wider. Zum einen gibt es die Vorstellung, dass das deutsche Steuersystem die Unternehmen veranlasst, zu wenig oder in die falschen Projekte zu investieren. Vertreter einer solchen Sicht fordern eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Produktionsstandortes und verbinden mit der Reform 2008 die Hoffnung auf steuerliche Entlastung der Unternehmen in Deutschland. Zum anderen sind trotz steigender Steuereinnahmen die Haushalte nahezu aller Gebietskörperschaften defizitär, und der Vorschlag für eine starke Nettoentlastung des Unternehmenssektors wirkt gerade für Haushaltspolitiker illusorisch.

Selbst in der wissenschaftlich geprägten Debatte findet sich diese Dichotomie wieder (siehe dazu Bach und Dwenger 2007 sowie Becker und Fuest 2006b). Ob Deutschland ein Hoch- oder Niedrigsteuerland ist, ist nach wie vor umstritten – im Hörsaal und am Stammtisch. Immer wieder hört man von Anekdoten, in denen hochprofitable, meist multinationale Unternehmen kaum oder gar keine Steuern zahlen. An anderer Stelle kann man wiederum von Mittelständlern lesen, die mehr als die Hälfte ihres hart verdienten Einkommens abführen müssen und die die Komplexität des Steuerrechts daran hindert, unternehmerisch aktiv zu werden, zusätzliches Personal einzustellen und so weiter. Zwei Bilder von einem typischen Unternehmen scheinen hier also politikrelevant zu sein: der hochmobile multinationale Konzern, der sich Deutschland nur aufgrund seiner Absatz-

möglichkeiten verpflichtet fühlt, und das anständige mittelständische Traditionssunternehmen, das aus Bürgersinn und Loyalität sehr hohe, vielleicht zu hohe Steuern zahlt.

Wir werden im Folgenden die Elemente der Reform präsentieren (Abschnitt 2) und diese im Lichte der oben beschriebenen gegensätzlichen Perspektiven analysieren und evaluieren. Es sei vorweggenommen, dass auch wir den Konflikt zwischen der Vermeidung ökonomischer Verzerrungen einerseits und der Sicherung des Steueraufkommens andererseits nicht auflösen können. Jede Antwort auf die Frage nach einer guten Steuerreform wird zwischen beiden Zielen abwägen müssen, wie schon Diamond und Mirrlees (1971) in ihrem die Optimalsteuertheorie begründenden Artikel formulierten. Welches der beiden Ziele stärker gewichtet werden sollte, ist letztlich eine politische Entscheidung und weniger eine Frage der wissenschaftlichen Erkenntnis.

Dieser Aufsatz verfolgt das Ziel, einige der Reform zugrunde liegenden Probleme konzeptionell zu klären und die Ergebnisse der für die Reform relevanten wissenschaftlichen Studien zu dokumentieren. In Abschnitt 3 stellen wir dar, inwiefern sich die Reform als Teil eines internationalen Trends interpretieren lässt, bei welchen Reformzielen keine oder nur geringe Fortschritte erzielt wurden und warum dies so ist. Abschnitt 4 enthält das Fazit.

2 Die Ausgestaltung der Reform

Welche konkreten Änderungen sind vorgesehen? Das Koch-Steinbrück-Konzept sieht vor, Steuersätze zu senken, die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, Gestaltungsfreiheiten einzuschränken, eine Abgeltungssteuer auf private Kapitaleinkünfte einzuführen sowie die Besteuerung von Personengesellschaften zu reformieren. Der mittlerweile vorliegende Gesetzentwurf hat die Eckpunkte des Koch-Steinbrück-Konzepts im Wesentlichen umgesetzt und konkretisiert.

Steuersatzsenkungen: Der Körperschaftsteuersatz soll zum 01.01.2008 von 25% auf 15% gesenkt werden. Die Steuermesszahl sinkt von 5% auf 3,5%. Im Gegenzug entfällt die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe. Im Ergebnis führen die Anpassungen bei der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer dazu, dass die tarifliche Belastung einbehaltener Gewinne von Kapitalgesellschaften von rund 38% auf knapp unter 30% fällt.

Verbreiterung der Bemessungsgrundlage: Die Bemessungsgrundlage der Unternehmensbesteuerung wird durch eine Reihe von Maßnahmen verbreitert. Dazu gehören die Abschaffung der degressiven Abschreibung, die Verschärfung der Mantelkaufregelungen, durch die eine gezielte Nutzung von Verlustvorträgen durch Unternehmenskäufe eingeschränkt werden soll, sowie Einschränkungen bei der Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter. Bei der Gewerbesteuer wird die hälftige Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen zum steuerpflichtigen Gewerbeertrag durch eine Hinzurechnung von 25% aller Finanzierungskosten einschließlich der Finanzierungsanteile von Mieten und Leasingraten ersetzt. Außerdem kann die Gewerbesteuer nicht mehr als Betriebsausgabe abgezogen werden. Um dies bei den Personenunternehmen zu kompensieren, erhöht sich der Anrechnungsfaktor im Rahmen der Einkommensteuer von 1,8 auf 3,5 des Gewerbesteuermessbetrags. Der Staffeltarif für Personenunternehmen bei der Gewerbesteuer (§ 11 Abs. 2 GewStG) entfällt allerdings.

Einschränkung der steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten: Ein weiteres wichtiges Reformelement ist ein Bündel von Maßnahmen, das die Verlagerung von Buchgewinnen ins Ausland verhindern soll. Dazu gehört vor allem die Einführung einer Zinsschranke. Sie begrenzt die Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen jenseits einer Freigrenze von 1 Mill. Euro auf 30% der Summe aus Gewinn und Zinssaldo vor Steuern. Die Zinsschranke soll voraussichtlich nicht angewendet werden, wenn Unternehmen nachweisen können, dass die Fremdkapitalquote ihrer Aktivitäten in Deutschland die weltweite Fremdkapitalquote des Gesamtkonzerns nicht überschreitet (Escape-Klausel). In eine ähnliche Richtung wirkt die geplante Besteuerung von Funktionsverlagerungen. Damit soll verhindert werden, dass beispielsweise Forschungs- und Entwicklungskosten in Deutschland geltend gemacht werden, die Entwicklungsabteilung aber kurz vor Patentreife des entwickelten Produkts ins Ausland verlegt wird, damit die Erträge der deutschen Besteuerung entgehen.

Außerdem wurden Maßnahmen gegen inländische Gestaltungen zur Steuervermeidung ergriffen. So wird beispielsweise die Wertpapierleihe eingeschränkt. Die heute gültige Regelung sieht vor, dass Dividenden, die Kapitalgesellschaften erhalten, im Allgemeinen steuerfrei sind, diese Befreiung jedoch nicht gilt, wenn es um Dividenden auf Aktien geht, die Kreditinstitute in ihrem Handelsbestand halten (§ 8b Abs. 7 KStG). Um die Besteuerung der Dividenden zu verhindern, verleihen die Kreditinstitute die Wertpapiere an andere Kapitalgesellschaften. Letztere erhalten die Dividende und zahlen eine Leihgebühr an die verleihende Bank. Diese Leihgebühr ist als Betriebsausgabe steuerlich absetzbar, während die Dividende steuerfrei ist. Die verleihende Bank und die leihende Kapitalgesellschaft können sich die Steuerersparnis teilen. Um das künftig zu verhindern, soll die Abzugsfähigkeit der Leihgebühr durch einen neuen § 8b Abs. 10 KStG abgeschafft werden.

Ebenfalls auf die Einschränkung steuerlicher Gestaltungen zielt die Verschärfung der steuerlichen Mantelkaufregelungen. Hier geht es um die Frage, ob eine Kapitalgesellschaft, die eine andere Kapitalgesellschaft übernimmt und beispielsweise mit ihr fusioniert, Verlustvorträge der übernommenen Gesellschaft nutzen kann. In Zukunft soll dies in der Regel nicht mehr möglich sein (so der geplante § 8c KStG).

Einführung einer Abgeltungssteuer: Die Besteuerung von Kapitaleinkommen im Rahmen der Einkommensteuer steht in engem Zusammenhang zur Unternehmensbesteuerung und soll ebenfalls reformiert werden. Ab dem 01.01.2009 soll eine Abgeltungssteuer für private Zinseinkünfte und Veräußerungsgewinne von Wertpapieren in Höhe von 25% gelten. Dafür entfällt die gegenwärtige Steuerfreiheit der Wertzuwächse nach einer Mindesthalte-dauer. Auf Antrag ist eine Steuerveranlagung nach wie vor möglich.

Reform der Besteuerung der Personengesellschaften: Die Personengesellschaften sollen die Möglichkeit erhalten, eine Thesaurierungsrücklage zu bilden, die ähnlich wie die ein-behaltenen Gewinne von Kapitalgesellschaften mit rund 30% besteuert wird. Gewinnaus-schüttungen von Personengesellschaften sollen denen von Kapitalgesellschaften ebenfalls steuerlich gleichgestellt werden.

3 Eine Reform im Trend mit leichten Kurskorrekturen

In fast allen Industrieländern lassen sich ähnliche mittel- bis langfristige steuerpolitische Trends beobachten. Auch der vorliegende Reformvorschlag ist hinsichtlich der meisten Aspekte typisch für die internationale steuerpolitische Entwicklung.

Belastungssenkung in der Unternehmen- und Einkommensteuer: Wie schon bei den Unternehmensteuerreformen 1998/99 und 2001 soll die steuerliche Belastung von Unternehmensgewinnen weiter sinken. Dies ist Teil eines allgemeinen, weltweit beobachtbaren Trends, der eine Verlagerung der Steuerlast von den direkten, d.h. Einkommen- und Körperschaftsteuern, zu den indirekten Steuern, v.a. den Mehrwertsteuern impliziert (siehe dazu u.a. Corneo 2005 sowie Devereux, Griffith und Klemm 2002).

Diese Entwicklung wird von vielen Ökonomen unterstützt, weil die volkswirtschaftlichen Kosten der Mehrwertsteuer als geringer gelten als die der meisten Einkommensteuern. Zum einen sind die Erhebungskosten geringer, da zum Beispiel multinationale Unternehmen indirekte Steuern nur abführen müssen, wenn sie Kunden in Deutschland beliefern, da Umsatzsteuern nach dem Bestimmungslandprinzip erhoben werden. Zum anderen wirken Steuern auf unternehmerisches Einkommen verzerrend. Die daraus resultierenden Fehlallokationen sind gut belegt. Büttner und Ruf (2006) zum Beispiel zeigen, dass eine Senkung der Steuerlast die Wahrscheinlichkeit, dass ein ausländisches Unternehmen in Deutschland produziert, signifikant erhöht. Ähnlich verzerrende Wirkungen der Steuern lassen sich für die Größe einzelner Unternehmenskapitalstücke messen (Becker, Fuest und Hemmelgarn 2006). Auch in vielen anderen OECD-Ländern lassen sich diese Zusammenhänge nachweisen, wie eine Übersichtsstudie von de Mooij und Ederveen (2003) zeigt. Eine Umschichtung der Steuerlasten von Einkommen- zu Konsumsteuern kann also dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Steuersystems zu steigern, d.h. die steuerlichen Anreize für Investitionen richtig zu setzen und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland zu fördern.

Relative Belastung von Realinvestitionen im Vergleich zu Finanzinvestitionen: Ein weiterer Trend, der weltweit zu beobachten ist und dessen Elemente sich auch im Reformvorschlag der Großen Koalition wieder finden, ist die Strategie des sogenannten *Tax rate cut cum base broadening*, d.h. eine Steuersatzsenkung bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Letzteres wird vor allem durch eine Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen für Kapitalgüter, d.h. Sachanlagen, erreicht. Problematisch ist diese Strategie, weil sie Realinvestitionen, also den Kauf von Maschinen, Gebäuden etc. relativ zu Finanzinvestitionen verteuert. Dies hat zur Folge, dass einige Unternehmen stärker entlastet werden als andere. Zum Beispiel verbessern sich die Investitionsbedingungen für international agierende Unternehmen, die vor der Entscheidung stehen, hoch profitable Investitionsprojekte in Deutschland oder einem anderen Land anzusiedeln, deutlich. Anders ist die Situation allerdings in den Fällen, in denen inländische Investoren vor der Entscheidung stehen, in die Schaffung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen in Deutschland zu investieren oder ihr Geld in Wertpapierdepots anzulegen. Die für 2008 geplanten Steuersatzänderungen entlasten beide Investitionen gleichermaßen. Die verschlechterten Abschreibungen sorgen aber dafür, dass per Saldo das Wertpapierdepot interessanter wird.

Hier findet sich die oben erwähnte Widersprüchlichkeit wieder, die schon aus der Rechtfertigung der Reform spricht. Die Unternehmen entlasten und dabei die Höhe des Steueraufkommens sichern – das wird immer nur für einen Teil der Unternehmen gelten können. Gerade für die arbeitsplatzrelevanten Investitionen in Sachkapital könnte dieser Ansatz schädlich sein. Wie wir in Becker, Fuest und Hemmelgarn (2006) verdeutlichen, sank nach der letzten Reform im Jahr 2000 die Investitionstätigkeit in solche Kapitalgüter im Vergleich zu Finanzinvestitionen aufgrund der höheren relativen Belastung deutlich.

Finanzierungs- und Rechtsformneutralität – gefordert, aber verfehlt: Es ist typisch für Steuerreformen der letzten Jahre, dass ein finanziell- und rechtsformneutrales Steuersystem ein erklärtes Ziel ist. Es ist ebenso kennzeichnend, dass dieses Ziel weitgehend verfehlt wird. Die Ungleichbehandlung unterschiedlicher Rechts- und Finanzierungsformen hat Folgen für das unternehmerische Verhalten. In Deutschland ist die Quote der Fremdfinanzierung sehr hoch, siehe Ramb (2000), was nicht zuletzt steuerliche Gründe haben könnte. Zuletzt haben Ramb und Weichenrieder (2005) gezeigt, dass die Wahl der Finanzierungsform signifikant von steuerlichen Anreizen beeinflusst wird.

Ein Schritt in Richtung *Finanzierungsneutralität* wird mit der von nun an einheitlichen Behandlung von Finanzierungsaufwendungen in der Gewerbesteuer unternommen. Die unterschiedliche Behandlung lang- und kurzfristiger Kredite war ein Anachronismus, dessen Abschaffung kein Schaden ist. Rückschritte in der Finanzierungsneutralität des Steuersystems bringt die Reform vor allem bei der Behandlung von Fremdkapital im Vergleich zu Eigenkapital. Zwar gehen die Anreize zur Fremdkapitalfinanzierung auf Firmenebene (auch unter Vernachlässigung der Zinsschranke) durch die Tarifsenkung zurück. Nimmt man aber die Ebene der persönlichen Einkommensteuer der Kreditgeber beziehungsweise Anteilseigner hinzu, dann steigen die Anreize zur Nutzung von Fremdkapital. Im Status quo beträgt die gesamte steuerliche Belastung der ausgeschütteten Gewinne von Kapitalgesellschaften bei einer Finanzierung durch externes Eigenkapital und dem Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer des Anteilseigners rund 52%. Bei Fremdkapital beträgt die Belastung heute rund 46%, wenn man von einem Anteil an Dauerschuldzinsen in Höhe von einem Drittel der gesamten Fremdmittel ausgeht. Die Belastungsdifferenz beträgt also rund sechs Prozentpunkte. Nach der Reform, einschließlich der Einführung der Abgeltungsteuer, wird die Belastung ausgeschütteter Gewinne auf rund 47% sinken, die Belastung des Fremdkapitals fällt hingegen auf knapp 28%. Der Ausschluss von Gesellschafterdarlehen bei der Abgeltungsteuer kann hier begrenzt gegensteuern, ist durch die Zwischenschaltung von Banken aber letztlich leicht zu umgehen. Die Belastungsdifferenz zwischen Fremd- und Eigenkapital steigt also von sechs Prozentpunkten auf fast 19 Prozentpunkte. Das Ziel, Anreize für eine höhere Eigenkapitalfinanzierung zu setzen, wird also deutlich verfehlt.

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

Die Abgeltungsteuer wird diesen Trend ab 2009 zumindest für festverzinsliche Finanzanlagen noch verstärken. Für inländische Investoren verringern sich damit die Anreize, in Deutschland zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Insgesamt ist also unklar, ob es durch die Reform tatsächlich zu mehr Realinvestitionen in Deutschland kommt. Ihre Struktur wird sich zugunsten international mobiler und profitabler Projekte und zu Lasten der Investitionen weniger profitabler und vornehmlich im Inland tätiger Unternehmen verschieben.

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

Die Beschränkung internationaler Gewinnverlagerung – eine Gratwanderung: Durch Kreditbeziehungen innerhalb von internationalisierten Unternehmensverbünden können Gewinne ins niedriger besteuerte Ausland verlagert werden. Die steuerliche Absetzung von Kreditkosten beziehungsweise Fremdkapitalzinsen verkleinert damit die Bemessungsgrundlage über das gewünschte Maß hinaus. Weichenrieder (2006) sowie Huizinga und Laeven (2005) zeigen, dass sich die Gewinnverlagerungstätigkeit der multinationalen Unternehmen signifikant an den bilateralen Steuersatzunterschieden orientiert. Die internationale Gewinnverlagerung ist ein Problem, das nicht nur Deutschland, sondern auch andere Länder beschäftigt. In Deutschland ist das Problem allerdings besonders gravierend, weil Deutschland derzeit noch die höchste tarifliche Steuerbelastung für Unternehmensgewinne in der Europäischen Union aufweist und damit die Anreize zur Gewinnverlagerung in andere Länder besonders hoch sind (vgl. die Beiträge von Schratzenstaller und Haufler in diesem Heft).

Maßnahmen, die sich direkt und gezielt gegen grenzüberschreitende Zinszahlungen mit dem primären Zweck der Gewinnverlagerung richten, sind wegen europarechtlicher Restriktionen kaum implementierbar. Die geplante Zinsschranke geht deshalb wesentlich weiter und begrenzt im Grundsatz den Zinsabzug für jede Form der Fremdfinanzierung. Sie wird die internationale Gewinnverlagerung zwar erheblich erschweren, gleichzeitig jedoch ein Element einführen, das dem Nettoprinzip zuwider läuft. Denn schließlich ist auch das Instrument der Zinsschranke nicht in der Lage, zweifelsfrei die ‚wahren‘ Gewinne zu ermitteln. Entscheidend ist, ob die negativen Nebenwirkungen, die mit einer Beschränkung des Zinsabzugs verbunden sein können, vermieden oder wenigstens begrenzt werden. Diese unerwünschten Nebenwirkungen bestehen vor allem in einer existenzgefährdenden steuerlichen Belastung von Unternehmen, die nicht in hinreichendem Umfang andere Finanzierungsmöglichkeiten als Kredite nutzen können. Daher werden nicht konzerngebundene Unternehmen, die nachweisen, dass keine Gesellschafter-Fremdfinanzierung vorliegt, generell von der Regelung ausgenommen. Außerdem sieht die geplante Zinsschrankenregelung zwei Ausnahmen vor. Erstens wird eine Freigrenze in Höhe von

einer Million Euro gewährt, bis zu der Zinsen unbeschränkt abzugsfähig sind. Zweitens ist eine Klausel vorgesehen, nach der die Zinsschranke nicht wirksam wird, wenn die Fremdfinanzierungsquote des betreffenden Unternehmens in Deutschland die weltweite Fremdfinanzierungsquote des Konzerns, zu dem das Unternehmen gehört, nicht übersteigt (Escape-Klausel). Insgesamt stark fremdfinanzierte Unternehmen, die über hinreichend Finanzierungsflexibilität verfügen, um die Eigenkapitalquote in Deutschland zu erhöhen, wären von der Zinsschranke also nicht betroffen.

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

Bekämpfung inländischer steuerlicher Gestaltungen – Fortschritte, aber auch Rückschritte: Die Reform wird dem Ziel, inländische steuerliche Gestaltungen zurückzudrängen, in Teilaspekten näher kommen. Das gilt beispielsweise für das Problem der Wertpapierleihe, bei dem auch keine negativen Nebenwirkungen zu erwarten sind. In anderen Bereichen gibt es jedoch Rückschritte und schädliche Nebenwirkungen. So wird die Gestaltungsaktivität der Unternehmen zur Steuervermeidung in einigen Bereichen massiv zunehmen. Die Hauptursache dafür liegt in der mangelnden Finanzierungsneutralität des Steuersystems. Wer beispielsweise ein Mietshaus erwirbt und dies teilweise mit Fremdkapital finanziert, wird künftig lieber Ersparnisse auf Bankkonten ansammeln statt Kredite zu tilgen, weil die Schuldzinsen zum vollen Einkommensteuersatz abzugsfähig sind, die Zinserträge aber nur der Abgeltungsteuer unterliegen. Andere Maßnahmen, die sich gegen steuerliche Gestaltungen richten, könnten wichtige wirtschaftliche Aktivitäten verdrängen, obwohl dies nicht beabsichtigt ist. Das gilt beispielsweise für Venture-Capital-Fonds. Diese Fonds finanzieren innovative und riskante unternehmerische Projekte und müssen die Möglichkeit haben, Verluste aus gescheiterten Projekten mit Gewinnen aus erfolgreichen Projekten zu verrechnen. Die Verschärfung der Mantelkaufregelungen stellt dies in Frage.

Steuervereinfachung, Orientierung am Leistungsfähigkeitsprinzip und Reform der Gewerbesteuer – keine Fortschritte: Zu den Zielen, die üblicherweise mit Reformen der Unternehmensbesteuerung in Verbindung gebracht werden, gehören auch die Vereinfachung des Steuersystems, die Orientierung am Leistungsfähigkeitsprinzip und die Reformierung der Gewerbesteuer. Hier hat es keinerlei Fortschritte gegeben, und das hat Gründe.

Die Probleme bei der Unternehmensbesteuerung werden unter dem Einfluss der wirtschaftlichen Globalisierung und des Europarechts immer komplizierter, sodass die Potentiale für Steuervereinfachungen in diesem Bereich begrenzt sind. Eine Steuerpolitik, die multinationalen Unternehmen gerecht werden muss, ohne national oder regional orientierte, kleine und mittelständische Unternehmen unangemessen zu behandeln, ist notwendigerweise kompliziert.

Die Orientierung am Leistungsfähigkeitsprinzip im Sinne einer „synthetischen“ Einkommensbesteuerung nimmt eher ab, da die Steuerpolitik zunehmend die Unternehmensbesteuerung aus der Einkommensbesteuerung herauslöst und die ertragsunabhängigen Komponenten der Unternehmensbesteuerung ausbaut. Das ist nicht mit einer Stärkung des Leistungsfähigkeitsprinzips vereinbar, aber angesichts des zunehmenden Steuerwettbewerbs bei den Ertragsteuern nachvollziehbar.

Schließlich konnte für eine Reform der Gewerbesteuer mit den Vertretern der größeren Städte, die im Status quo überdurchschnittlich hohe Gewerbesteuereinnahmen erzielen, kein Konsens erzielt werden.

4 Fazit

Die Reform der Unternehmensbesteuerung könnte schon in der kommenden Legislaturperiode wieder auf der politischen Agenda stehen. Das liegt zum einen daran, dass die beschlossene Reform Mängel aufweist. Das gilt beispielsweise für die Frage der Finanzierungsneutralität oder die Mantelkaufregelungen. Auch die Reform der Gewerbesteuer wird spätestens beim nächsten Konjunkturteinbruch wieder auf die politische Agenda kommen. Zum anderen verändern sich die internationalen beziehungsweise europäischen Rahmenbedingungen dynamisch, sodass stetige Anpassungen notwendig sind. Zum Beispiel ist kaum kalkulierbar, welche Folgen die europarechtlichen Entwicklungen für die nationalen Systeme der Unternehmensbesteuerung in den nächsten Jahren haben werden.

Der Zustand der permanenten Reform lässt sich in vielen Politikbereichen beobachten und führt zu einem Verlust an Planungssicherheit. Es würde aber zu kurz greifen, diese mangelnde Planungssicherheit nur auf den mangelnden Willen der politischen Entscheidungsträger zurückzuführen, nachhaltige Reformen umzusetzen. Steuerpolitik wird sich immer wieder an veränderte Rahmenbedingungen anpassen müssen, und auch eine gut durchdachte Steuerpolitik muss Prozesse des *Trial and Error* durchlaufen. Die politischen Akteure und Parteien könnten aber zur Planungssicherheit beitragen, wenn sie mehr Energie darauf verwenden würden, zur Besteuerung von Haushalten und Unternehmen auf mittlere und lange Sicht klare Ziele zu entwickeln. Da es sich um Ziele handeln sollte, die unter den Bedingungen der Globalisierung realistisch sind, gehört es auch zu dieser Zielformulierung, klar darzulegen, welche Anforderungen an die Steuerpolitik künftig weniger stark gewichtet werden. Dazu könnte das Ziel der Steuervereinfachung gehören, aber auch die Orientierung der Besteuerung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan und Nadja Dwenger (2007): Unternehmensbesteuerung: trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 74 (5), 57–65.
- Becker, Johannes und Clemens Fuest (2006a): Unternehmensbesteuerung als Standortfaktor – Deutschland im Wettbewerb der Steuersysteme. In: Stefan Emptner und Robert B. Vehrckamp (Hrsg.): *Wirtschaftsstandort Deutschland*. Wiesbaden, 335–358.
- Becker, Johannes und Clemens Fuest (2006b): Ist Deutschland Hoch- oder Niedrigsteuerland? Der Versuch einer Synthese. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 7 (1), 35–42.

- Becker, Johannes, Clemens Fuest und Thomas Hemmelgarn (2006): *Corporate Tax Reform and Foreign Direct Investment in Germany – Evidence From Firm-Level Data*. University of Cologne Working Paper. Köln.
- Büttner, Thiess und Martin Ruf (2007): Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence From a Panel of German Multinationals. *International Tax and Public Finance*, 14 (2), 151–164.
- Corneo, Giacomo (2005): The Rise and Likely Fall of the German Income Tax, 1958–2005. *CESifo Economic Studies*, 51 (1), 159–186.
- De Mooij, Ruud A. und Sjef Ederveen (2003): Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research. *International Tax and Public Finance*, 10 (6), 673–693.
- Devereux, Michael P., Rachel Griffith und Alexander Klemm (2002): Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition. *Economic Policy: A European Forum*, 449–488.
- Diamond, Peter A. und James A. Mirrlees (1971): Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules Diamond. *American Economic Review*, 61 (3), 261–278.
- Huizinga, Harry und Luc Laeven (2005): *International Profit Shifting within European Multinationals*. Working Paper. Tilburg.
- Koch, Roland und Peer Steinbrück (2006): Wachstumsorientierte Steuerreform für Deutschland. Berlin, 3. November 2006.
- Ramb, Fred (2000): Verschuldungsstrukturen im Vergleich: Eine Analyse europäischer Unternehmen. *Kredit und Kapital*, 33 (1), 1–38.
- Ramb, Fred und Alfons J. Weichenrieder (2004): Taxes and the Financial Structure of German Inward FDI. *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv*, 141 (4), 670–692.
- Weichenrieder, Alfons J. (2006): *Profit Shifting in the EU: Evidence from Germany*. Working Paper. Frankfurt a.M.