

Unternehmenssteuerreform – Öffentliche Finanzen stärken und Steuergerechtigkeit verbessern durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage

1. Worin der Reformbedarf besteht

Ein Steuersystem muss zwei wesentlichen Anforderungen genügen. Es muss erstens die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben sicherstellen. Zweitens muss es die damit unvermeidlich verbundene Belastung gerecht auf die Steuerzahlenden verteilen. Gerecht bedeutet, dass alle, die öffentliche Leistungen nutzen, entsprechend ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit zum Steueraufkommen beizutragen haben. Diesen beiden Grundanforderungen widerspricht die heutige Besteuerung der Unternehmen in Deutschland. Zwar wird in der steuerpolitischen Debatte eine im internationalen Vergleich zu hohe Steuerbelastung mit angeblich negativen Folgen für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung beklagt. Jedoch sind die zum Beleg dafür angeführten – unbestritten hohen – tariflichen Steuersätze wenig geeignet: Eine Vielzahl von Steuervorteilen und Möglichkeiten der Verlagerung von Gewinnen ins Ausland mit niedrigeren tariflichen Sätzen ermöglicht es vor allem den international tätigen Kapitalgesellschaften ihre Bemessungsgrundlage „steuerlicher Gewinn“ in Deutschland zu reduzieren. So bleiben am Ende die tatsächlichen Steuerbelastungen weit hinter den vom Tarif her gewollten Zahlungen zurück (vgl. Jarass 2006):

- Die hohen tariflichen Steuersätze fördern die Verschiebung steuerlicher Bemessungsgrundlagen in Niedrigsteuerrländer. Eigenkapital in Deutschland wird durch Fremdkapital ersetzt. Die Zinszahlungen dafür gehen an eigene Finanzierungsgesellschaften im Steueroasen-Ausland und sind steuerlich absetzbar (ähnliches geschieht über Lizenzen und andere Gebühren).
- Die Kosten für Auslandsinvestitionen können steuerlich von den in Deutschland erwirtschafteten Gewinnen abgesetzt werden, ohne dass die im Ausland erzielten Erträge entsprechend besteuert würden.
- Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Kapitalbeteiligungen sind steuerbefreit.
- Großzügige Möglichkeiten der Bildung stiller Reserven und der unbeschränkten Querverrechnung von Verlusten zwischen verbundenen Unternehmen führen zur Aushöhlung der Steuerbasis.

Trotz überdurchschnittlicher tariflicher Sätze ist daher der tatsächlich gezahlte Steuersatz auf Unternehmens- und Kapitaleinkommen in Deutschland im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlich. Nach Berechnungen der EU-Kommission (2006) lag der tatsächlich bezahlte Steuersatz 2003 bei nur 17,4 %, der Durchschnitt der 15 „alten“ EU-Staaten lag bei 20,2 % und selbst der EU-Durchschnitt insgesamt, inklusive der

osteuropäischen „Niedrigsteuerländer“, lag bei immerhin 17,7 %. Entgegen dem europäischen Trend ist der effektive Steuersatz in Deutschland von 1995 bis 2004 gerade konstant geblieben, während er in der EU insgesamt gestiegen ist. In diesen Zahlen sind auch die bekanntermaßen in Deutschland nur sehr ineffektiv besteuerten Kapitaleinkünfte privater Haushalte (Bankgeheimnis) enthalten. Für die Belastung nur der Gewinneinkommen der Unternehmen gibt es keine offizielle Berechnung. Allerdings deutet das Ergebnis eines Diskussionspapiers der EU-Kommission für das Jahr 2002 wie im Trend seit 1995 auf eine unterdurchschnittliche Belastung deutscher Unternehmen im EU-Vergleich hin. (Schmitt-Faber 2004). Auch die Aufkommensentwicklung der Steuern von Kapitalgesellschaften als Anteil am BIP war nach Angaben der OECD (2005) bis 2004 im Trend seit langem rückläufig – eine Sonderentwicklung im internationalen Vergleich.

Für die äußerst schwache Entwicklung in den Jahren nach 2001 ist maßgeblich die Steuersenkungspolitik der rot-grünen Bundesregierung verantwortlich: In der Gesamtbilanz über alle steuerlichen Maßnahmen der Bundesregierung im Unternehmensbereich seit 1998 veranschlagt das BMF den reformbedingten Verlust an Steueraufkommen auf etwa 11 Mrd. Euro jährlich. In diesen Zahlen nicht enthalten ist der katastrophale Einbruch der Körperschaftsteuer im Jahr 2001, als eine Übergangsregelung für ausgeschüttete Gewinne in weitaus stärkerem Maße als erwartet zu Rückerstattungen führte, weshalb das Steueraufkommen 2001 sogar negativ wurde. Dass das Unternehmensteueraufkommen seit 2004 wieder anzieht, ist neben den laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung enorm gestiegenen Unternehmensgewinnen auch auf steuerpolitische Gegenmaßnahmen in Folge des katastrophalen Einbruchs zurückzuführen (Mindestbesteuerung, Moratorium der Erstattungen für ausgeschüttete Gewinne), auf die sich die damalige rot-grüne Bundesregierung und Opposition geeinigt hatten.

Insgesamt trägt der Unternehmenssektor – vor allem die internationalen Kapitalgesellschaften – in Deutschland trotz hoher tariflicher Steuersätze nur noch unzureichend zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben bei. Die Finanzierungslast öffentlicher Infrastruktur und Leistungen, von denen die Unternehmen in Deutschland profitieren, wird stattdessen auf die Bezieher von Masseneinkommen – vor allem über die Lohn- und Mehrwertsteuer – verlagert. Die durch auch reformbedingte Verluste öffentlicher Einnahmen verschärfte Politik der Streichung und Kürzung öffentlicher Ausgaben vor allem in den letzten Jahren hat die Konjunktur belastet und die

Ungleichverteilung der Nettoeinkommen verstärkt. Dadurch wurde die ohnehin schwache Entwicklung der Binnennachfrage zusätzlich gehemmt. Zur Finanzierung grundlegender Zukunftsinvestitionen (Bildung, Kinderbetreuung, Forschung und Entwicklung, Infrastruktur) fehlen öffentliche Einnahmen. Der Staat und damit die Gesellschaft kann sich weitere Steuergeschenke an die Unternehmen nicht leisten.

2. Was deshalb zu tun ist

Um den Beitrag der Unternehmen – insbesondere der international tätigen Körperschaften – zum Steueraufkommen wieder auf ein international übliches Niveau anzuheben, müssen die Möglichkeiten der steuerlichen Gewinnminderung und -verlagerung entschlossen eingeschränkt werden. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei den Unternehmenssteuern ist – neben dem Ausbau der notorisch ineffektiven Besteuerung privater Kapitaleinkommen und Vermögen – eine wichtige Möglichkeit, ein deutliches Mehraufkommen für die Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen zu schaffen. Damit wird auch eine gerechtere Verteilung der Steuerlast zwischen Unternehmen und ArbeitnehmerInnen erreicht. Für eine voreilige Diskussion über eine weitere Senkung der nominalen Steuersätze bei der Körperschaftsteuer gibt es derzeit keine Notwendigkeit. Bei der Reform der Unternehmensbesteuerung muss es um Mehreinnahmen gehen, nicht um weitere Steuergeschenke.

Die Maßnahmen zur Verhinderung von Steuerflucht können grundsätzlich an zwei Punkten anknüpfen, die sich gegenseitig nicht ausschließen, sondern sinnvoll ergänzen.

Erstens sollten im Rahmen der Ermittlung des steuerlichen Gewinns die bestehenden Schlupflöcher geschlossen werden. Dazu gehört ein Verbot des Abzugs von Aufwendungen für steuerfreie Erträge, die schärfere Trennung privater/betrieblicher Sphäre, eine zeitnähere Bewertung, die Begrenzung der Verlustnutzung und die vollständige Besteuerung von Veräußerungsgewinnen.

Zweitens sollte aufgrund der generellen Manipulationsanfälligkeit bei der Ermittlung des steuerlichen Gewinns vermehrt auf eine gleichmäßige Besteuerung des gesamten in Deutschland erwirtschafteten Kapitalentgelts zugegriffen werden. Dazu gehört das Entgelt für die Nutzung des Eigenkapitals (Gewinn für die Eigentümer), das Entgelt für die Nutzung des Fremdkapitals (Schuldzinszahlungen an die Kreditgeber) sowie das Entgelt

für die Nutzung von Rechten und geistigem Eigentum Dritter (Zahlungen von Lizenzgebühren usw.).

Eine systematische Reform der Gewinnermittlung muss international koordiniert und vereinbart werden. Die Bundesregierung sollte es zu einem wesentlichen Ziel ihrer kommenden EU-Ratspräsidentschaft machen, ihr ganzes Gewicht dafür einzusetzen, die ruinöse Steuerkonkurrenz unter den Mitgliedsländern zu beenden. Mittelfristig könnte die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer nach dem Vorschlag des EU-Kommissars Laszlo Kovacs im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit von daran besonders interessierten EU-Ländern angeglichen werden. Kurzfristig kann und sollte der Abzug von Aufwendungen für steuerfreie Erträge umgesetzt werden.

Bei den Vorschlägen zu einer erneuten Senkung der Unternehmensbesteuerung steht die Abschaffung der Gewerbesteuer im Mittelpunkt. Die Gewerbesteuer sollte jedoch als wichtiger Eckpfeiler der Unternehmensbesteuerung nicht abgeschafft, sondern ausgebaut werden. Dazu erforderlich ist die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu einer Besteuerung aller Kapitalentgelte, also aller vom Kapital angeeigneten Teile der vor Ort produzierten Wertschöpfung – wie bereits von der Gemeindesteuerreformkommission diskutiert. Einbezogen sollten demnach auch die Zinsen für den Einsatz von Fremdkapital und Anteile des Kapitalentgelts, die in anderen Formen aus dem Unternehmen herausfließen, wie Lizenzgebühren. Die Gewerbesteuer hat heute bereits entsprechende Elemente, so dass eine solche Reform heute schon im rein nationalen Rahmen rechtlich ohne große Probleme machbar ist. Zusätzlich sollte der Kreis der der Gewerbesteuer unterliegenden Steuerzahler erweitert werden. Dazu sollten künftig die Freiberufler und Selbständigen gehören, soweit ihr Ertrag die Freigrenzen übersteigt. Durch eine solche Reform wäre eine deutliche Stärkung und Verstetigung der Finanzausstattung der Kommunen zu erwarten. Damit würde der wichtigste öffentliche Investor gestärkt und prozyklisches Investitionsverhalten der Gemeinden verringert.

3. Worin der Reformbedarf gerade nicht besteht

Maßgeblich wird von interessierter Seite genau andersherum argumentiert. Aus den tariflichen Steuersätzen wird auf eine hohe faktische Belastung der Unternehmen geschlossen. Diese Belastung sei schädlich für den Standort Deutschland und hemme die

Investitionen und damit Wachstum und Beschäftigung. Durch weitere Steuersenkungen für die Unternehmen sollen entsprechend Wachstum und Beschäftigung angekurbelt werden. Der angeblich notwendigen Anpassung an den internationalen Steuerwettbewerb sollen dabei ohne große Bedenken zentrale, bisher weitgehend akzeptierte Prinzipien der Besteuerung, wie die ausreichende Finanzierung des öffentlichen Sektors und das Leistungsfähigkeitsprinzip geopfert werden.

Auch wenn es immer wieder behauptet wird, gibt es weder theoretisch noch empirisch eindeutige Hinweise auf große positive Auswirkungen von Steuersenkungen auf Wachstum und Beschäftigung (vgl. Corneo 2005). Wenn die mit Steuersenkungen verbundenen Steuerausfälle – wie in der jüngeren Vergangenheit – zu verschärfter Sparpolitik der öffentlichen Haushalte führen, sind sogar negative Auswirkungen zu erwarten. So deuten die vielen Maßnahmen zur Steuerentlastung vor allem der letzten „großen“ Reform 2001 – darauf hin, dass Steuergeschenke an die Unternehmen nicht mit mehr Investitionen und Beschäftigung belohnt werden.

Durch die Unternehmensteuerreform im Jahr 2001 wurde der maximale nominale Grenzsteuersatz auf Unternehmensgewinne (inkl. Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag) für Kapitalgesellschaften von 51,8% auf 38,6% gesenkt. Für Personenunternehmen kam eine schrittweise Entlastung von 2001 bis 2005 mit der Senkung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer. Insgesamt wurde der maximale nominale Grenzsteuersatz (inkl. Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag) von 54,5% auf 45,7 % gesenkt – wie erwähnt mit permanenten jährlichen Aufkommensverlusten von etwa 11 Mrd. Euro.

Selbst eine solch massive und teure Reform hat aber – entgegen den Versprechungen vor der Reform – keine durchschlagend positiven Effekte für Wachstum und Beschäftigung gebracht. Die Investitionsquote ist gesunken und nicht wie erhofft gestiegen. Das steuerpolitische Experiment ist offensichtlich fehlgeschlagen. Trotz dieser Erfahrungen und der hohen fiskalischen und verteilungspolitischen Kosten findet offenbar kein politischer Lernprozess statt: Steuersenkungen für Unternehmen stehen weiter auf der Agenda.

4. Die Unternehmensteuerreform der Bundesregierung: richtige Ansätze bleiben unterentwickelt, insgesamt weitere Steuergeschenke an Unternehmen

Die aktuell veröffentlichten Vorstellungen der Großen Koalition zielen im Kern auf Eines: Weitere Steuersenkungen. Fest steht bislang lediglich eine Absenkung der tariflichen Gesamtbelastung von Kapitalgesellschaften und großen Personengesellschaften auf unter 30%. Insgesamt soll die Reform die Unternehmen um 4 bis 8 Mrd. Euro entlasten – Steuergelder die den öffentlichen Haushalten fehlen und die Sparpolitik in der Zukunft verschärfen werden.

Die geplante Einführung einer Abgeltungsteuer, insbesondere, wenn die Koalition sich auf den bisher in der Diskussion befindlichen Steuersatz von 25 % einigen sollte, würde weitere Steuermindereinnahmen zu Gunsten von Kapitalbesitzern bedeuten. Dadurch würde die synthetische Einkommensbesteuerung weiter geschwächt und die Schieflage bei der Einkommens- und Vermögensverteilung verschärft.

Grundsätzlich begrüßenswert ist dagegen der möglicherweise angestrebte Vorstoß der Regierung zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei Gewerbe- und Körperschaftsteuer und deren Ausrichtung an der Ertragsfähigkeit eines Unternehmens. Wenn tatsächlich Zinsen, Lizenzen und Mieten vollständig zu einer modifizierten Gewerbe- und Körperschaftsteuer herangezogen würden, wäre dies ein richtiger Schritt zur Schließung von Steuerschlupflöchern über die Verlagerung von Steuersubstrat in Niedrigsteuerländer. Zudem würde die Finanzierung der Kommunen gestärkt und verstetigt.

Wie weit die geplanten positiven Neuerungen jedoch tatsächlich umgesetzt werden, ist unklar. Es steht zu befürchten, dass die letztendlich umgesetzte Reform hinter diesen Vorschlägen zurück bleibt und es insgesamt lediglich zu einer weiteren Steuersatzsenkung ohne wesentliche Stärkung der ertragsabhängigen Gewerbesteuer kommt. Die Chance auf eine Trendwende wäre somit ein weiteres Mal vertan, denn unter dem Strich ginge es wieder nur um die Entlastung unternehmerischer Tätigkeit auf Kosten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Wichtige öffentliche Zukunftsinvestitionen würden erneut vernachlässigt.

Literatur:

Corneo, G. (2005): Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A.

(Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg.

EU-Kommission (2006): Structures of the Taxation Systems in the European Union, Directorate General Taxation and Customs Union, Tax Policy, Economic Aspects of Taxation, Doc.TAXUD E4/2006/DOC/3201, Brüssel.

Jarass, L. (2006): Unternehmenssteuerreform 2008: Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Besteuerung aller Kapitalentgelte, anschließend Senkung der Steuersätze, Wiesbaden.

<http://www.jarass.com/Steuer/A/Ust%20Bemessung%20Voruntersuchung.pdf>

OECD (2005): Revenue Statistics 1965-2004, Paris.

Schmidt-Faber (2004): An implicit tax rate for non-financial corporations. Definition and comparison with other tax indicators, European Commission, Directorate General Taxation and Customs Union, Taxation Papers, Working Paper No. 5/2004.

Ulrich Eckelmann (IG-Metall) Detlev v. Larcher (Attac) Michael Schlecht (Verdi)

SES-Gruppe:

Sven Giegold (Attac)

Prof. Dr. Rudolf Hickel (Uni Bremen)

Astrid Kraus

Ralf Krämer (Verdi)

Wilfried Kurtzke (IG-Metall)

Detlev v. Larcher (Attac)

Dr. Axel Troost (Memo)

Dr. Achim Truger (IMK in der Hans-Böckler-Stiftung)

Burkhard Winsemann