

Stellungnahme zum Entwurf für eine Unternehmensteuerreform 2008

Anlässlich der Sitzung des Finanzausschusses am 25. April 2007

Prof. Dr. Thiess Büttner

Ifo Institut für Wirtschaftsforschung und Universität München (LMU)

Fassung vom 24. April 2007

Der Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD beinhaltet ein umfangreiches Paket sehr unterschiedlicher Maßnahmen, die nicht nur erhebliche Änderungen direkt bei der Unternehmensbesteuerung beinhalten. Das Maßnahmenpaket beinhaltet insbesondere die folgenden Punkte

1. Senkung der tariflichen Steuerbelastung auf die Gewinne von Körperschaften
2. Abschaffung der degressiven Abschreibung
3. Steuerentlastung auf einbehaltene Gewinne von Personengesellschaften
4. Steuerliche Diskriminierung der Fremdfinanzierung im Konzern
5. Abgeltungsteuer auf private Kapitalerträge
6. Besteuerung der Veräußerungsgewinne

Insgesamt soll das Paket dazu dienen, die steuerliche Standortattraktivität zu erhöhen und zugleich die steuerlichen Ansprüche im Kontext der international integrierten Geschäftstätigkeit der Unternehmen zu sichern. Wie im Folgenden ausgeführt wird, sind einzelne Maßnahmen durchaus geeignet, eine Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität zu erreichen, die positive Effekte auf Investitionstätigkeit und Steuereinnahmen ausübt.

Die positiven Aspekte werden jedoch durch Änderungen an anderer Stelle konterkariert. So beinhaltet der Entwurf die Einführung neuer steuerlicher Belastungen, die mit den

beiden genannten Zielen nicht im Einklang stehen. Bei der Umsetzung des Zieles, nationale steuerliche Ansprüche in einem Umfeld durchzusetzen, das durch Kapitalmobilität und grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit gekennzeichnet ist, fehlen Kosten-Nutzen Abwägungen. So greifen die neuen Regelungen zum Teil deutlich in Finanzierungsstrukturen der Unternehmen ein, ohne den ökonomischen Schaden zu berücksichtigen und ohne den Nachweis zu führen, dass tatsächlich in erheblichem Umfang Steuermittel gewonnen werden können. Von daher sind Korrekturen im Hinblick auf den zweiten, vierten, und sechsten Punkt anzuraten; mit entsprechenden Korrekturen könnte eine insgesamt überzeugende Reform auf den Weg gebracht werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

1. Senkung des Steuertarifs

Ein wesentliches Merkmal des Entwurfs zur Unternehmensteuerreform 2008 ist die massive Senkung des tariflichen Steuersatzes auf die Gewinne von Körperschaften. Sie ist ein wichtiger Schritt zur Stärkung der steuerlichen Standortattraktivität.

Insbesondere in Europa hat es in den letzten 20 Jahren einen intensiven Steuerwettbewerb bei den Unternehmensteuern gegeben, der durch einen Rückgang der tariflichen Steuerbelastung bei Körperschaften gekennzeichnet ist. Dies reflektiert Änderungen im wirtschaftlichen Kontext der Unternehmensbesteuerung, insbesondere die Kapitalmobilität und die wachsende Bedeutung multinationaler Unternehmen. Nach den Reformen in Großbritannien und den USA in den 80er Jahren war erkennbar, dass die Politik in Deutschland reagieren musste. Deutschland folgte dennoch erst spät mit der Unternehmensteuerreform des Jahres 2001. Seitdem ist die Entwicklung aber nicht stehen geblieben. Insbesondere mit der Osterweiterung sind zahlreiche neue Akteure mit noch einmal deutlich niedrigeren Steuersätzen auf der Europäischen Bühne erschienen. So steht Deutschland trotz der massiven Senkung des Jahres 2001 wieder weitgehend isoliert an der Spitze der Steuerbelastung auf die Gewinne der Körperschaften in Europa; auch global nimmt Deutschland eine Spitzenstellung ein.

Im Kontext des Steuerwettbewerbs wirkt die hohe Steuerbelastung abschreckend auf das Volumen grenzüberschreitender Direktinvestitionen. Im Lichte der vorliegenden empirischen Erkenntnisse dürfte die geplante Reduktion um grob 10 Prozentpunkte das Investitionsvolumen durch multinationale Unternehmen in Deutschland deutlich erhöhen, auch

wenn man berücksichtigt, dass der Barwert der steuerlichen Abschreibungen sich reduziert (vgl. Schreiber und Overesch, 2007, S. 815).

Bei Mobilität von Unternehmen und Betrieben wird die Investitionstätigkeit aber auch durch die Standortwahl bestimmt. Da bei der Standortentscheidung die insgesamt anfallende Steuerbelastung von Bedeutung ist, kommt dem tariflichen Steuersatz hier eine besondere Bedeutung zu. Empirische Studien zeigen, dass der tarifliche bzw. der effektive Durchschnittssteuersatz deutliche Effekte auf die Standortwahl ausübt (z.B. Devereux und Griffith, 1998, Buettner und Ruf, 2007, Buettner und Wamser, 2006). Von der starken Senkung im Tarif ist von daher auch eine signifikante Zunahme der Standortattraktivität zu erwarten.

Für Deutschland als Hochsteuerland findet sich zudem eine ungünstige Situation beim Aufkommen aus der Besteuerung von Unternehmen. So war das Aufkommen der Unternehmensteuern (nur Körperschaften) in Deutschland in den letzten Jahren im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (BIP) trotz erheblich höherer Sätze deutlich geringer als zum Beispiel im Niedrigsteuerland Irland. Natürlich werden solche Unterschiede zum Teil auch durch Kompositionseffekte erzeugt, beispielsweise durch das große Gewicht der Personengesellschaften in Deutschland. Die Unterschiede sind aber sicherlich auch durch die Auswirkungen der hohen Steuerbelastung auf die unternehmerischen Entscheidungen bedingt. So führt die vergleichsweise hohe Steuerbelastung an einem Standort zu adversen Effekten auf Investitionen und Standortentscheidungen ebenso wie auf unternehmensinterne Lieferbeziehungen, Lizenzen und Finanzierungsstrukturen. Im Ergebnis fällt der Gewinn typischerweise an Hochsteuerstandorten vergleichsweise niedrig aus. Für dieses generelle Phänomen gibt es Belege in der jüngeren empirischen Literatur (z.B. Hines und Rice, 1998). Hui-zinga und Laeven (2005) zeigen für die Besteuerung multinationaler Unternehmen in der EU-15, dass die meisten anderen Mitgliedsländer durch Gewinnverlagerung von der hohen deutschen Steuerbelastung profitieren. Von daher ist die Hoffnung nicht unbegründet, dass von einem deutlichen Rückgang in der tariflichen Steuerbelastung über Investitions- und Standortwirkungen hinaus positive Effekte auf das Aufkommen ausgeübt werden.

An dieser Stelle sei kurz auf die wiederholt in den Medien und auch im Antrag der Fraktion DIE LINKE zum Ausdruck gebrachte Auffassung eingegangen, dass die effektive Steuerbelastung auf Unternehmen in Deutschland keineswegs hoch sondern sogar sehr niedrig sei. Belegt wird diese These üblicherweise mit den so genannten "impliziten Steuerquo-

ten” auf Kapitaleinkommen, die auch die EU Kommission jährlich vorlegt. Diese Zahlen sind für eine Beurteilung der Situation bei den Unternehmen allerdings ungeeignet, da sie die Besteuerung von Ersparnissen und Investitionen vermischen. Gerade in Deutschland ist aufgrund der Steuerstruktur die Trennung dieser Komponenten kaum möglich, weswegen die Kommission auch keine impliziten Belastungen für die Unternehmensebene in Deutschland ausweist. Neben der Problematik der Abgrenzung beinhalten Statistiken aus dem Aufkommen naturgemäß aber nicht nur die steuerliche Forderung des Staates sondern auch die Reaktion der Steuerzahler und die Arbeit der Finanzverwaltung. Insofern weisen die geringen impliziten Steuerquoten bei vergleichsweise hohen Tarifen auch auf die geringe Effizienz des deutschen Steuersystems; sie sind symptomatisch für seine Fehlstellungen. Mit der Tarifsenkung setzt der Entwurf der Regierungskoalition an dieser Stelle an und reduziert die steuerliche Forderung zugunsten des realisierten Aufkommens.

In der Abschätzung der fiskalischen Effekte der Reform verzichtet der Entwurf darauf, entsprechende Aufkommenseffekte zu quantifizieren. Allerdings ist gerade im Bereich der Unternehmensbesteuerung mit einer starken positiven Reaktion der Bemessungsgrundlage zu rechnen. Eine jüngst erschienene Studie von Clausen (2007), die Erfahrungen der OECD Länder in den 80er und 90er Jahren auswertet, zeigt beispielsweise, dass der aufkommensmaximierende Steuersatz in den OECD Staaten bei ca. 33 Prozentpunkten liegt. Selbst wenn ein niedriger Steuersatz teilweise auch ein sonst günstiges steuerliches oder wirtschaftspolitisches Umfeld abbildet, deuten sich hier erhebliche Selbstfinanzierungseffekte einer gravierenden Senkung des tariflichen Steuersatzes an, die trotz des Konsolidierungserfordernisses einen guten Teil der im Entwurf vorgesehenen Gegenfinanzierungsmaßnahmen entbehrlich macht. Dass die positiven Effekte auf die Bemessungsgrundlage sich in vollem Umfang erst nach einer Anpassungszeit einstellen, ist für die Gegenfinanzierung im Übrigen unerheblich. Entscheidend für die Haushaltswirkung ist letztlich der Barwert der Aufkommenseffekte.

2. Abschaffung der degressiven Abschreibung

Durch die Senkung des Steuertarifs verringert sich die Steuerlast. Damit reduziert sich automatisch auch die Entlastungswirkung aus der steuerlichen Abschreibung. Beide Effekte sind für die so genannten Kapitalkosten von Bedeutung – ein gängiges Maß der Steuerbelastung bei einer gerade noch rentablen Investition. Der Entwurf beinhaltet indessen auch die Abschaffung der degressiven Abschreibung. Hieraus ergibt sich eine weitere Reduktion

des Barwertes der steuerlichen Abschreibungen. Zusammen mit dem Rückgang des tariflichen Steuersatzes ergibt sich dennoch bei Körperschaften in der Regel ein Rückgang der Kapitalkosten (Radulescu und Stimmelmayer, 2007, S.16, siehe auch Schreiber und Overesch, 2007, S. 815ff.). Dieser Rückgang kommt nicht nur den multinational operierenden Gesellschaften sondern auch den lediglich im Inland tätigen Körperschaften zugute, so dass sich in Verbindung mit der Senkung des Tarifs im allgemeinen ein positiver Effekt auf die Investitionstätigkeit ergeben dürfte.

Als Zwischenfazit ist festzustellen, dass die tarifliche Senkung trotz der Abschaffung der degressiven Abschreibung geeignet ist, die steuerlichen Standortbedingungen zu verbessern. Dieses Bündel an Maßnahmen stellt gewissermaßen eine Fortsetzung der 2001 in Kraft getretenen Politik dar. Allerdings wird die Kontinuität durch die befristet für die Jahre 2006 und 2007 eingeführten Vergünstigungen bei den steuerlichen Abschreibungen untergraben. Die Abschaffung der degressiven Abschreibungen wird durch den Wegfall dieser temporären Vergünstigungen verschärft. Hier werden zyklische Effekte ausgelöst, die mit dem Erfordernis einer stetigen Finanzpolitik nicht vereinbar sind.

3. Steuerentlastung auf einbehaltene Gewinne von Personengesellschaften

Angesichts der großen Bedeutung der Personengesellschaften ist es nachvollziehbar, dass der Entwurf die Reduktion der Steuerbelastung bei den Körperschaften mit einer Entlastung auch bei den Personengesellschaften verbinden will. Auch hier ist eine Kontinuität zur Reform von 2001 zu erkennen. Allerdings muss nach der weitgehenden Anrechnung der Gewerbesteuer eine Entlastung auf einem anderen Wege erzielt werden. Hierzu wird im Rahmen des Entwurfs eine Thesaurierungsbegünstigung eingeführt. Dieses Vorgehen ist im Prinzip nachvollziehbar. Inwieweit die komplizierten Regelungen in der Praxis tragen, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Problematisch erscheint indessen die Einschränkung auf bestimmte begünstigte Gewinnbestandteile.

4. Steuerliche Behandlung der Finanzierungsstruktur

Die deutliche Senkung des Steuertarifs zielt auf eine Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität, die sich positiv auf die Höhe der Investitionen, aber auch der versteuerten Gewinne im Inland auswirkt. Steuerliche Gestaltungen werden weniger attraktiv gemacht. Ohne den Versuch zu machen, die Aufkommenswirkungen zu quantifizieren, beinhaltet der Entwurf dennoch zusätzliche Maßnahmen, die steuerliche Gestaltungen im

Kontext grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit einschränken sollen. Die Stellungnahme beschränkt sich diesbezüglich auf die geplante steuerliche Behandlung der Finanzierungsstruktur. Konkret wird mit der so genannten Zinsschranke eine Obergrenze für die Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen angesetzt. Die hier zum Ausdruck kommende zumindest partielle Aufgabe des Prinzips der Leistungsfähigkeit ist für sich genommen problematisch. Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit hat aufgrund der Beteiligung des Staates am unternehmerischen Risiko eine wichtige volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion. Positiv ist zwar zu vermerken, dass sich diese Regelung auf Unternehmen innerhalb eines Konzerns beschränkt. Auch für abhängige Unternehmen gibt es mit der so genannten Escape Klausel noch Ausnahmen. Dennoch ist der Entwurf hier gekennzeichnet von der Sichtweise, dass eine Fremdkapitalfinanzierung zumindest oberhalb einer gewissen Grenze als reine steuerliche Gestaltung anzusehen ist. Ein solche Sichtweise verkennt die volkswirtschaftliche Funktion der Finanzierung und ist in einer hoch entwickelten Volkswirtschaft nicht angemessen. Je nach Art der Unternehmenstätigkeit und dem damit verbundenen Risiko und der Beziehung zwischen Management und Eigentümern erfordert eine effiziente Finanzierungsstruktur hohe oder niedrige Fremdkapitalanteile. Steuerliche Eingriffe können hier erhebliche Schäden verursachen.

Neben prinzipiellen Einwänden fällt auch auf, dass eine quantitative Bewertung dieses Eingriffes in Grundsätze der Besteuerung nicht erfolgt. Die empirische Literatur bestätigt zwar, dass multinationale Unternehmen dazu tendieren, Tochtergesellschaften in Hochsteu-erländern stärker mit Fremdkapital zu finanzieren (Desai, Foley und Hines, 2004, Buettner, Overesch, Schreiber, Wamser, 2006, Huizinga, Laeven und Nicodeme, 2006). Die beobach-teten Anpassungen entsprechen allerdings in der Größenordnung den Anpassungen bei national operierenden Unternehmen (Gordon und Lee, 2001). Auch bei der Gestaltung der konzerninternen Kreditbeziehungen sind demnach steuerliche Aspekte nur ein Gesichtspunkt von vielen.

So zeigt auch die Statistik, dass die Finanzierungsstruktur der im Hochsteuerland Deutsch-land befindlichen Tochtergesellschaften ausländischer Konzernen keineswegs in einem er-heblichen Ausmaß durch konzerninterne Kredite aus dem Ausland finanziert werden. Der Finanzierungsanteil des Fremdkapitals liegt bei diesen Gesellschaften zwar bei zwei Drit-teln, der Finanzierungsanteil durch konzerninterne Kredite aus dem Ausland macht davon indessen weniger als ein Drittel aus (19 %, Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Bun-desbank MIDI Daten). Die in der Rechtfertigung des Entwurfs problematisierten Gewinn-

verlagerungen spielen von daher nur für einen Bruchteil der Fremdkapitalanteile eine Rolle. Hier wird deutlich, dass die Regelungen bei der Finanzierungsstruktur nicht zielgenau auf Gewinnverlagerungen ausgerichtet sind und von daher zu erheblichen Kollateralschäden führen können.

5. Abgeltungssteuer auf private Kapitalerträge

Die Einführung der Abgeltungssteuer ist zwar Gegenstand der Anhörung am 7. Mai und soll deswegen hier nicht vertieft behandelt werden. Sie hat indessen auch möglicherweise starke Auswirkungen auf die Unternehmen. Die deutlich geringere Besteuerung der Erträge privater Anteilseigner aus Fremdkapital gegenüber Erträgen aus Eigenkapital erschwert die Bildung von Eigenkapital. Insoweit als die Kapitalmobilität alternative Finanzierungsquellen eröffnet, ist aufgrund der internationalen Steuerunterschiede mit einem Verkauf inländischer Beteiligungen an ausländische Investoren zu rechnen.

Ferner bedeutet die Senkung der Steuern auf Kapitalerträge bei den Anteilseignern für sich genommen, dass die mit einbehaltenen Gewinnen finanzierten realen Investitionsprojekte eine höhere Rendite erwirtschaften müssen, um mit der Finanzanlage der Anteilseigner Schritt halten zu können. Die Kapitalkosten steigen also. Dem steht zwar der die Kapitalkosten senkende Effekt der Verringerung der Steuern auf einbehaltene Gewinne gegenüber, doch wiegt die Senkung der Steuern auf Kapitalerträge rechnerisch ein wenig stärker.

Sofern die Besteuerung der Wertzuwächse (Veräußerungsgewinne) auf der Haushaltsebene außer acht gelassen werden kann, weil die Anteile nur selten veräußert werden, hält sich der die Kapitalkosten erhöhende Effekt der geplante Reform in Grenzen. Anders ist es, wenn häufig veräußert wird.

6. Besteuerung der Veräußerungsgewinne

Die Abgeltungssteuer auf Veräußerungsgewinne ist aus ökonomischer Sicht eine auf der Haushaltsebene erhobene Steuer auf die einbehaltenen Unternehmensgewinne, die die Renditeansprüche, denen das investierte Realkapital im Vergleich zu einer Kapitalmarktanlage genügen muss, erhöht. Die Einführung der Besteuerung der privaten Veräußerungsgewinne auch außerhalb der bisherigen Spekulationsfristen ist deshalb als gravierende Steuererhöhung zu werten.

Um die Investitionstätigkeit in Deutschland nicht zu gefährden, ist dem Gesetzgeber anzu-

raten, die Besteuerung der nach einer Spekulationsfrist von einem Jahr erzielten Veräußerungsgewinne nicht der Abgeltungssteuer auf Veräußerungsgewinne zu unterwerfen.

Literatur

- Buettner, T., M. Overesch, U. Schreiber und G. Wamser (2006a), *Taxation and capital structure choice - evidence from a panel of German multinationals*, CESifo Discussion Paper No. 1841.
- Buettner, T. und M. Ruf (2006): Tax incentives and the location of FDI: evidence from a panel of German multinationals, *International Tax and Public Finance* 14 (2007), 151–164.
- Buettner, T. und G. Wamser (2006), *The impact of non-profit taxes on foreign direct investment: Evidence from German multinationals*, European Tax Policy Forum, London.
- Clausing, K. A. (2007), Corporate tax revenues in OECD countries, *International Tax and Public Finance* 14 (2007), 115–133.
- Desai, M.A., C.F. Foley und J.R. Hines (2004a), A multinational perspective on capital structure choice and internal capital markets, *Journal of Finance* 59, 2451-2487.
- Devereux, M. und R. Griffith (1998): Taxes and the location of production – evidence from a panel of US multinationals, *Journal of Public Economics* 68, 335–367.
- Gordon, R.H. und Y. Lee (2001), Do taxes affect corporate debt policy? Evidence from U.S. corporate tax return data, *Journal of Public Economics* 82, 195 - 224.
- Hines, J.R. und E.M. Rice (1994): Fiscal paradise: foreign tax havens and American business, *Quarterly Journal of Economics* 109, 149 - 182.
- Huizinga, H. und L. Laeven (2005): *International profit shifting within European multinationals*, Working Paper, Tilburg.
- Huizinga, H., L. Laeven und G. Nicodème (2006), *Capital structure and international debt shifting in Europe*, European Tax Policy Forum, London.
- Radulescu, D. und M. Stimmelmayer (2007), *Die Unternehmenssteuerreform 2008: Eine Reformalternative für Deutschland?*, Manuskript, CES, Universität München.
- Schreiber, U. und M. Overesch (2007), Reform der Unternehmensbesteuerung - Eine ökonomische Analyse aus Sicht der internationalen Besteuerung. *Der Betrieb*, 813-820.