

Unternehmensteuerreform 2008

Der internationale Steuerwettbewerb zwingt Deutschland zu einer Unternehmensteuerreform, führte Prof. Dr. Johanna Hey, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, bei ihrem Vortrag im Rahmen der HWWI-Veranstaltungsreihe „Hamburgisches Forum“ in Zusammenarbeit mit der Bucerius Law School aus. Bereits seit Mitte der 1990er Jahre fallen die Körperschaftsteuersätze in der Europäischen Union (EU). Zusätzlich verschärft hat sich der Wettbewerb durch den Beitritt der osteuropäischen Mitgliedstaaten. Die Gesamtbelastung von Kapitalgesellschaftsgewinnen liegt im EU-Durchschnitt mittlerweile nur noch bei rund 25%. Deutschland bildet mit einem nominellen Steuersatz von 38,7% für Kapitalgesellschaftsgewinne das Schlusslicht innerhalb Europas. *Von Prof. Dr. Johanna Hey*

Diese Entwicklung ist insofern besorgniserregend, als sich anhand international anerkannter Modellberechnungen belegen lässt, dass die nominellen Steuersätze eng mit der für Standortentscheidungen bedeutsamen effektiven Durchschnittsteuerbelastung korrelieren. Darüber hinaus setzen vergleichsweise hohe Ertragsteuersätze Anreize, Gewinne z. B. über Fremdfinanzierungsgestaltungen ins Ausland zu verlagern, Aufwand aber in Deutschland anfallen zu lassen.

Die einschlägigen Bestimmungen des Europarechts lassen auf absehbare Zeit keine

Abmilderung des Wettbewerbs um attraktive Steuersysteme und niedrige Unternehmenssteuerbelastung erwarten. Im Gegenteil, der Europäische Gerichtshof sieht in Abwehrmaßnahmen der Mitgliedstaaten gegen Steuerwettbewerb unzulässige Beschränkungen der Grundfreiheiten.

Die Ursache der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands liegt nicht in der Körperschaftsteuer mit ihrem durchaus wettbewerbsfähigen Steuersatz von 25%, sondern in der hohen Zusatzbelastung von 12-14% durch die Gewerbesteuer. Zudem sah sich der Gesetzgeber in der Vergangenheit aufgrund des ungewöhnlich hohen Anteils von rund 80% Personennunternehmen in Deutschland stets gehindert, einseitig nur Kapitalgesellschaften zu entlasten. Um annähernde Rechtsformneutralität zu erreichen, hat er über Jahrzehnte eine Strategie der Koppelung der Kapitalgesellschaftsbelastung an den Einkommensteuerspitzenatz verfolgt.

Die Herausforderung einer nationalen Unternehmensteuerreform liegt darin, die Rahmenbedingungen des internationalen Steuerwettbewerbs mit den innerstaatlichen Anforderungen an Belastungsgleichheit und Neutralität der Besteuerung zu versöhnen. Eine Flat Tax mit einem einheitlichen niedrigen Steuersatz in Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, erscheint angesichts der Haushaltslage nicht finanzierbar. Es bleibt folglich nur die Alternative, die Steuersätze für mobile Einkommen vom progressiven Einkommensteuertarif zu entkoppeln.

Die Große Koalition hat den Reformbedarf erkannt, indem sie in ihrem Koalitionsver-

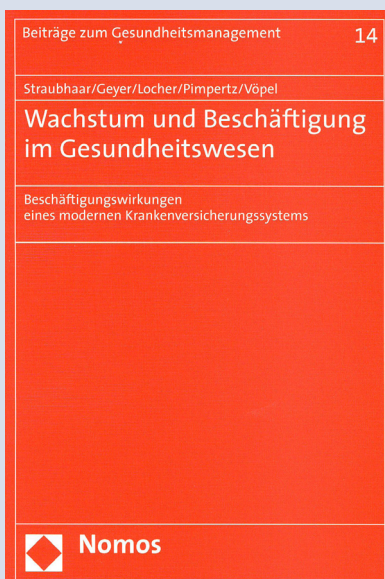
trag für 2008 eine grundlegende Unternehmensteuerreform ankündigte mit dem Ziel, wettbewerbsfähige Steuersätze sowie weitgehende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität zu verwirklichen. Ob die Politik die Kraft für eine Strukturreform aufbringen wird, ist indes fraglich, denn die gegenwärtige Diskussion kapriziert sich auf Steuersatz- und Finanzierungsfragen, obwohl es eine Reihe voll ausgearbeiteter Reformmodelle gibt.

Neben weniger weitreichenden Reformansätzen wie dem Rücklagenmodell, das die geltende Personengesellschaftsbesteuerung mit einer steuerermäßigten Reinvestitionsrücklage kombiniert, werden in der Wissenschaft vor allem zwei Modelle diskutiert: Die Duale Einkommensteuer des Sachverständigenrats sowie die Allgemeine Unternehmensteuer der Kommission Steuergesetzbuch der Stiftung Marktwirtschaft.

Leitidee der Dualen Einkommensteuer ist eine proportionale niedrige Besteuerung von internationalem mobilem Kapitaleinkommen bei gleichzeitig hoher Progressivbelastung von Arbeitseinkommen. Das System gewährleistet damit Standortattraktivität ebenso wie innerstaatliche Finanzierungsneutralität. Gleichwohl ist dieser Reformoption eine Reihe von Nachteilen immanent: Sie führt zu einer offensichtlichen Benachteiligung von Arbeitseinkommen. Dadurch werden Anreize zur Umwandlung von Arbeits- in Kapitaleinkommen erzeugt. Der Sachverständigenratsvorschlag mildert diese Probleme zwar ab, indem die abschließende Niedrigbesteuerung auf eine 6%ige Verzinsung des eingesetzten Kapitals begrenzt wird. Doch

HWWI GUTACHTEN

Ab sofort kann beim Nomos-Verlag bzw. bei Ihrer Buchhandlung das HWWI-Gutachten „Wachstum und Beschäftigung im Gesundheitswesen“ bestellt werden: ISBN 3-8329-1970-8, Preis 21 Euro.



Weitere Informationen unter:
www.hwwi.org

auch mit dieser Modifikation gefährden die endgültig niedrige Belastung von Kapitaleinkommen und die optische Steuerfreiheit von Dividendeneinkommen die Akzeptanz und damit die politische Stabilität des Systems.

Als Alternative bietet sich eine rechtsformneutrale Begünstigung lediglich der reinvestierten Gewinne an. Erreichen ließe sich dies durch die Integration von Personenunternehmen in eine zu einer Allgemeinen Unternehmensteuer fortentwickelte Körperschaftsteuer. Im Unterschied zur Dualen Einkommensteuer bleiben unternehmerische Gewinne nicht dauerhaft niedrig besteuert, sondern würden im Fall der Ausschüttung/Entnahme progressiv nachbelastet, wobei zumindest bei personenbezogenen Unternehmen eine Mehrbelastung entnommener Gewinne gegenüber dem progressiven Einkommensteuertarif vermieden werden muss. Dieser Reformansatz entlastet gezielt und rechtsformneutral unternehmerische Investitionen und fördert damit die Standortattraktivität. Dennoch behält er die Synthetik der Einkommensteuer bei; Arbeits- wie Kapitaleinkommen werden progressiv besteuert. Dem insbesondere in Deutschland ausgeprägten Verständnis von Umverteilungsgerechtigkeit wird damit stärker Rechnung getragen; Gestaltungsanreize werden vermindert. Zwar erfahren unternehmerische Einkommen einen partiellen Besteuerungsaufschub; indes gilt dies in zunehmender Weise auch für Arbeitseinkommen, die seit 2005 verstärkt in die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkommen überführt werden können. Etwaige noch verbleibende Ungleichheiten lassen sich daher unter dem Gesichtspunkt des Steuerwettbewerbs besser rechtfertigen.

Akzeptiert man, dass die Gewerbesteuer die Hauptursache der mangelnde Wettbewerbsfähigkeit ist, wird deutlich, dass eine Unternehmensteuerreform die Kommunalfinanzen einbeziehen muss. Wollte man unter unveränderter Beibehaltung der Gewerbesteuer eine Gesamtbelas-

tung von 25% erreichen, müsste der Körperschaftsteuersatz auf 10% gesenkt werden. Die Gewerbesteuer würde dann mit ihren ertragsunabhängigen Elementen die Belastung von Unternehmensgewinnen dominieren. Das Ziel eines wettbewerbsfähigen Unternehmensrechts lässt sich so nicht verwirklichen.

Dabei muss eine Reform der Gewerbesteuer eingebettet werden in eine grundlegende Neuordnung der Kommunalfinanzen. Denn die Gewerbesteuer ist nicht nur kompliziert und Schuld an der hohen Unternehmensteuerbelastung. Sie ist auch aus Sicht der Kommunen eine schlechte Steuer, weil sie keine stetigen Einnahmen generiert und damit eine vorausschauende kommunale Haushaltsplanung vereitelt. Im sogenannten Vier-Säulenmodell der Stiftung Marktwirtschaft soll die Gewerbesteuer durch eine Kommunale Unternehmensteuer ersetzt werden, die mit Hebesatzrecht der Kommunen von der für Zwecke der Allgemeinen Unternehmensteuer ermittelten Bemessungsgrundlage erhoben würde. Die Steuersubjekt- und Bemessungsgrundlagenidentität der Allgemeinen und Kommunalen Unternehmensteuer würde eine deutliche Vereinfachung mit sich bringen. Gleichzeitig müsste die Anspannung der Hebesätze gelockert werden, um auf eine Gesamtbelastung von 25-30% zu kommen, bei der 19-22% auf die Allgemeine Unternehmensteuer und rund 6-8% auf die Kommunale Unternehmensteuer entfallen würden. Um den Einnahmeausfall der Kommunen zu kompensieren und gleichzeitig das kommunale Steueraufkommen gegenüber der heutigen Rechtslage zu verstetigen, sollen die Gemeinden zusätzlich am Lohnsteueraufkommen beteiligt werden.

Solange der Gesetzgeber, statt sich der hier skizzieren Systemreformen anzunehmen, auf Steuersatzkosmetik und punktuelle Eingriffe in das bestehende, eben nicht wettbewerbsfähige System beschränkt, wird er mit dem Rücken zur Wand im Steuerwettbewerb das Nachsehen haben.

**Neues Projekt am HWWI:
Hamburgs Staatsfinanzen –
Entwicklung und Zukunft**

Den Schwerpunkt des Projekts bildet die Entwicklung einer Unterrichtskonzeption für Oberstufenschüler zu den Themenfeldern Haushaltspolitik und Staatsverschuldung. Das Kernmodul des Projekts besteht aus einem computergestützten Simulationsspiel, mit dem Jugendliche und junge Erwachsene – nach der Vermittlung von entsprechendem Grundlagenwissen – für die Funktionsweisen und Auswirkungen staatlicher Finanz- und Haushaltspolitik sensibilisiert werden sollen. Im Rahmen des Simulationsspiels wird die Erstellung des Hamburger Haushalts über mehrere Perioden nachvollzogen. Die Spieler erleben hautnah, wie die einzelnen Akteure agieren, warum Interessenkonflikte die haushaltspolitischen Debatten beherrschen und welche gesetzlichen Beschränkungen in diesem Zusammenhang zu beachten sind. Dabei bietet vor allem die spielerische Interaktionsform den Schülern die Möglichkeit zu lernen, dass jede haushaltspolitische Entscheidung, wie z. B. eine weitere Verschuldung, langfristige Effekte nach sich zieht. Neben der Sensibilisierung für haushalts- und finanzpolitische Fragen soll das Simulationsspiel die kommunikativen, diskursiven, strategischen und sozialen Kompetenzen der Teilnehmer fördern.

Das Projekt wird in Zusammenarbeit mit der Hamburger Behörde für Schule und Sport, der Finanzbehörde Hamburg, der Hamburger Landeszentrale für politische Bildung und dem Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung in Hamburg durchgeführt. Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter: http://www.hwwi.org/Hamburgs_Staatsfinan.hamburgstaatsfinanz.0.html

Ansprechpartner: Dörte Nitt-Drießelmann (nitt-driesselmann@hwwi.org) und Dr. Henrik Scheller (scheller@hwwi.org).