

Auszug aus dem Jahresgutachten 2008/09

**Abgeltungsteuer: Nach der Reform ist vor der Reform**

( Ziffern 377 bis 393 )

Man kann abschließend fragen, warum die Bundesregierung trotz anhaltender Kritik über so lange Zeit an einem derart verkorksten Reformvorhaben festhält. Darüber kann nur spekuliert werden. Vermutlich lassen sich die auf dem Job-Gipfel im März 2005 in schwierigen politischen Zeiten gemachten Versprechungen nicht mehr rückgängig machen. Das verzweifelte Festhalten an dieser „Reform“ ist insofern als Zeichen politischer Schwäche zu interpretieren. Dass potenzielle Erblasser und Erben von Unternehmensvermögen eine geringere einer höheren Erbschaftsteuerbelastung vorziehen, ist nachvollziehbar. Nachvollziehbar ist auch, dass die potenziell Betroffenen die gewünschten Steuernachlässe nicht mit ihrer individuellen Bereicherung begründen, sondern vermeintliche Gemeinwohlgründe anführen. Ganz und gar nicht nachvollziehbar ist aber, warum die Bundesregierung sich diesen Argumenten anschließt und sich so in den Dienst von **Partikularinteressen** stellt.

### III. Abgeltungsteuer: Nach der Reform ist vor der Reform

**377.** Für sich genommen ist die Abgeltungsteuer vernünftig. Als problematisch erweist sich allerdings die mangelhafte Abstimmung mit der Unternehmensbesteuerung. Dadurch werden die Verwerfungen bei den Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen noch größer als bislang; tendenziell wird Fremdfinanzierung steuerlich vorteilhafter als Eigenfinanzierung. Auch wird das Ziel der Rechtsformneutralität verfehlt; die nationale Investitionstätigkeit wird beeinträchtigt. Dies hat der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten ausführlich herausgearbeitet.

Die eigentlich mit der Abgeltungsteuer angestrebte Steuervereinfachung wird nur zu einem geringen Teil erreicht. In vielerlei Hinsicht nehmen die Gestaltungsmöglichkeiten und damit die Steuerplanungskosten zu. Der Grund liegt im bewussten Verzicht auf die Gewährleistung von Entscheidungsneutralität – ein Ziel, das im Koalitionsvertrag noch explizit erwähnt wurde. Ohne weitgehende Gewährleistung von Entscheidungsneutralität ist eine Vereinfachung des Steuersystems nicht zu erreichen. Im Hinblick auf eine verbesserte Abstimmung von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung besteht weiterhin Handlungsbedarf.

#### 1. Abgeltungsteuer, Unternehmensbesteuerung und Steuervereinfachung

**378.** Mit Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform zum 1. Januar 2008 wurde durch die Reduzierung des Körperschaftsteuersatzes von 25 vH auf 15 vH die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschland gestärkt. Das ist positiv zu bewerten. Allerdings enthält die Unternehmensteuerreform auch eine Reihe kritischer Regelungen. Dazu gehören vor allem die Regelungen zur Zins-schranke, die Besteuerung von Funktionsverlagerungen und die Neuregelungen zum sogenannten Mantelkauf, vor allem aber die ab Beginn des kommenden Jahres auf Einkünfte aus Kapitalvermögen erhobene Abgeltungsteuer.

Für sich genommen ist dabei gegen die Abgeltungsteuer gar nichts einzuwenden. Für einen Teil der Steuerpflichtigen wird sie zu einer gewissen Steuervereinfachung führen und zumindest bei Zinseinkünften auch einen Beitrag zur Eindämmung der Kapitalflucht leisten. In die vom Sachverständigenrat gemeinsam mit dem Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht sowie dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2006) vorgeschlagene Duale Einkommensteuer war ebenfalls eine Abgeltungsteuer mit einem Proportionalatz von 25 vH

integriert. Problematisch ist, dass die demnächst in Kraft tretende **Abgeltungsteuer** im Unterschied zum Vorschlag des Sachverständigenrates unzureichend mit der **Unternehmensbesteuerung** verzahnt ist. Dies wird tendenziell die Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen noch stärker als bislang verzerren und die nationale Investitionstätigkeit negativ beeinflussen. Dies wurde im letzten Jahresgutachten anhand von Kapitalkostenberechnungen ausführlich aufgezeigt (JG 2007 Ziffern 404 ff.).

**379.** Die mangelhafte Abstimmung der Abgeltungsteuer mit der Unternehmensbesteuerung ist Folge eines in bestimmter Weise gelösten **Zielkonflikts**. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 waren als gleichberechtigte Ziele der Unternehmensteuerreform vor allem eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie eine weitgehende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität genannt. Gleichzeitig sollten die Steuermindereinnahmen bei voller Jahreswirkung auf einen Betrag von etwas mehr als 5 Mrd Euro begrenzt werden. Diese Ziele sind aber nicht miteinander vereinbar. Zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit muss die Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene reduziert werden. Mit der Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 10 Prozentpunkte und der damit verbundenen Reduzierung der gesamten Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften von etwa 40 vH auf 30 vH ist die steuerliche Standortattraktivität in der Tat erheblich verbessert worden. Hätte man gleichzeitig Finanzierungs- und Rechtsformneutralität hergestellt, wäre dies mit Steuerausfällen verbunden gewesen, die weit über die als verkraftbar angesetzten 5 bis 6 Mrd Euro hinausgegangen wären. Umgekehrt musste die Einhaltung der politisch vorgegebenen Steuermindereinnahmen bei gegebener Reduzierung der Tarifbelastung von Körperschaften zwangsläufig zu Abstrichen beim Ziel der Gewährleistung von Entscheidungsneutralität führen.

**380. Entscheidungsneutralität** ist kein Selbstzweck. Nur ein entscheidungsneutrales Steuersystem gewährleistet eine **effiziente Unternehmensbesteuerung**. Gleichzeitig leistet ein entscheidungsneutrales Steuersystem einen wesentlichen Beitrag zur **Steuervereinfachung**, indem es die Steuererhebungskosten senkt – etwa den Zeitaufwand für die Steuererklärung sowie die Kontrollkosten des Fiskus – und die Steuerplanungskosten reduziert – die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten von Steuervermeidungsbemühungen. Entscheidungsneutralität impliziert nämlich, dass die über Kapitalwerte ermittelte Rangfolge von Investitionsobjekten vor und nach Steuern dieselbe ist. Bei Berücksichtigung von Steuern muss man also nicht noch einmal neu rechnen, welcher Finanzierungsweg der beste ist oder welches Investitionsobjekt vorteilhaft ist. Alles, was ohne Berücksichtigung von Steuern gilt, gilt auch bei Berücksichtigung von Steuern.

**381.** Immer dann, wenn Entscheidungsneutralität nicht gesichert ist, eröffnen sich **Gestaltungsmöglichkeiten**. Werden die Finanzierungswege einer Investition unterschiedlich besteuert, sprechen steuerliche Gründe für den Finanzierungsweg mit der geringsten Belastung. Ganz analog beeinflusst die Höhe der Steuerbelastungen die Wahl der Unternehmensrechtsform oder die Kapitalanlageentscheidungen.

Ab dem Jahr 2009 beläuft sich die bis zum Kapitalgeber durchgerechnete Steuerbelastung bei Beteiligungsfinanzierung bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH auf 48,33 vH, die Steuerbelastung bei Fremdkapitalvergabe auf 26,38 vH. Deshalb geht von der Abgeltungsteuer im Zusammenspiel mit der Unternehmensbesteuerung eine Präferenz für Fremdfinanzierung aus. Einbehal-

tene Gewinne von Kapitalgesellschaften unterliegen ab diesem Jahr einer Definitivbelastung von 29,83 vH (wiederum bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH), während nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen in der Spitze mit 47,44 vH belastet werden. Sofern auf Gewinnausschüttung über einen längeren Zeitraum verzichtet werden kann, sprechen steuerliche Gründe für die Rechtsform der Kapitalgesellschaft. Bei sofortiger Ausschüttung von Dividenden hingegen ist ein Personenunternehmen steuerlich umso vorteilhafter als eine Kapitalgesellschaft, je geringer der relevante Einkommensteuersatz ist (JG 2007 Tabelle 39). Bei einem indirekten Immobilieninvestment werden Beteiligungen an einem Real Estate Investment Trust (REIT) ab dem Jahr 2009 mit 26,38 vH besteuert, während die Anteilseigner an einer Immobilien-Aktiengesellschaft (bei Vernachlässigung der Gewerbesteuer, etwa wegen der erweiterten Kürzung des § 9 Nr. 1 Satz 2 GewStG) mit 38,03 vH  $[= 0,15 \times (1+0,055) + 0,25 \times (1+0,055) \times (1-0,15 \times (1+0,055))]$  belastet werden. Aus steuerlicher Sicht ist ein REIT ab 2009 vorteilhafter als eine Immobilien-AG, mit umgekehrter Rangfolge im Jahr 2008. Zurückzuführen ist das in den meisten Fällen auf das unkoordinierte Nebeneinander von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung. Die einschlägige steuerwissenschaftliche Literatur enthält zahlreiche weitere Beispiele für durch die Abgeltungsteuer induzierte Steuergestaltungen.

**382.** Sofern der Gesetzgeber Steuergestaltungen antizipiert oder beobachtet und diese als unerwünscht betrachtet, wird er Gegenmaßnahmen zur Unterbindung vermeintlicher Missbrauchstatbestände ergreifen. Häufig ist dies mit einem drastischen Anstieg der Komplexität des Steuersystems verbunden. Regelmäßig gilt dabei, dass die Abwehrmaßnahmen umso strikter ausfallen und das Steuersystem umso komplizierter wird, je stärker die durch fehlende Entscheidungsneutralität ausgelösten Verzerrungen sind. Tatsächlich hat die Unternehmensteuerreform in einzelnen Bereichen zu einer enormen **Komplexitätssteigerung** geführt. Ein Paradebeispiel für die Verkomplizierung des Steuerrechts ist der Sondertarif für nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen gemäß § 34a EStG („Thesaurierungsbegünstigung“). Es wird nicht nur die angestrebte Belastungsneutralität von nicht entnommenen und einbehaltenen Gewinnen von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften verfehlt, eine optimale Steuerplanung ist wegen der Komplexität der Regelungen mit einem geradezu grotesken Aufwand verbunden. Nicht ganz so dramatisch, aber gleichwohl kompliziert sind die Regelungen des Gesetzgebers zur Vermeidung von durch die Abgeltungsteuer ausgelösten Anreizen zur Fremdfinanzierung. Um unerwünschte Finanzierungs-gestaltungen zu verhindern, gilt der Sondersteuertarif der Abgeltungsteuer nicht für Kapitalerträge aus Darlehen und aus der Beteiligung als stiller Gesellschafter, wenn der Schuldner entweder

- eine dem Gläubiger „nahe stehende Person“ ist;
- eine Kapitalgesellschaft ist, an welcher der Gläubiger zu mindestens 10 vH beteiligt ist oder einem zu mindestens 10 vH beteiligten Anteilseigner nahe steht;
- oder wenn eine sogenannte Back-to-Back-Finanzierung vorliegt, wenn also der Gesellschafter (oder eine ihm nahe stehende Person) bei einer Bank eine Einlage hat und die Bank in vergleichbarer Höhe einen Kredit an die Gesellschaft vergibt oder wenn die kreditgebende Bank aufgrund dinglicher Sicherheiten auf einen mindestens zu 10 vH beteiligten Gesellschafter zugreifen kann.

Nimmt man noch die Regelungen zur Zinsschranke, zur Besteuerung von Funktionsverlagerungen sowie die Bestimmungen über die Gewährung oder das Versagen der Vorschonungsabschläge bei der Erbschaftsteuer hinzu, kann die Große Koalition mit Fug und Recht in Anspruch nehmen, einen der größten Komplexitätsschübe in der jüngeren deutschen Steuergeschichte verursacht zu

haben – und damit auch eines der umfangreichsten Arbeitsbeschaffungsprogramme für Steuerberater.

**383.** Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2007/08 ausführlich die durch die fehlende Abstimmung von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung auftretenden Verwerfungen bei den Finanzierungsentscheidungen, der Rechtsformwahl und der nationalen Investitionstätigkeit thematisiert. Die Abgeltungsteuer greift aber auch in die individuellen Kapitalanlageentscheidungen ein und kann selbst die Veranlagung von Ehegatten bei der Einkommensteuer beeinflussen. In diesen Fällen kann es ebenfalls zu einer erheblichen Komplexitätssteigerung mit entsprechend höheren Steuererhebungskosten kommen. Das soll im Folgenden exemplarisch verdeutlicht werden.

## 2. Günstigerprüfung: Unsystematische Grenzbelastungen und ungünstige Ergebnisse

**384.** Der Abgeltungsteuer unterliegen ab dem Jahr 2009 die in § 20 EStG aufgeführten Einkünfte aus Kapitalvermögen. Dazu gehören vor allem Dividenden, Zinsen und – unabhängig von Haltefristen – Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen, die bislang zu den privaten Veräußerungsgeschäften gemäß § 23 EStG zählten. Bei der Ermittlung der Einkünfte aus Kapitalvermögen ist als Werbungskosten ein Sparer-Pauschbetrag von 801 Euro (1 602 Euro bei zusammen veranlagten Ehegatten) abzuziehen. Ein Abzug der tatsächlichen Werbungskosten ist ausgeschlossen. Der gesonderte Steuertarif für diese Einkünfte beträgt 25 vH (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer) gemäß § 32d Absatz 1 EStG. Hinzu tritt der Solidaritätszuschlag von 5,5 vH, sodass sich die Belastung der Kapitalerträge auf 26,38 vH erhöht. Die der Abgeltungsteuer unterliegenden Einkünfte aus Kapitalvermögen fließen nicht in die dem progressiven Einkommensteuertarif des § 32a EStG unterliegenden zu versteuernden anderen Einkünfte ein.

Eine durchgängige Anwendung der Abgeltungsteuer würde bei Beziehern geringer Einkünfte zu einer Höherbelastung führen. Deshalb sieht § 32d Absatz 6 EStG auf Antrag des Steuerpflichtigen ein Wahlrecht vor, die privaten Einkünfte aus Kapitalvermögen den übrigen Einkünften hinzuzurechnen und der tariflichen Einkommensteuer zu unterwerfen. Der Antrag kann nur einheitlich für sämtliche Kapitalerträge gestellt werden. Dies gilt auch bei zusammen veranlagten Ehegatten. Bei erfolgter Antragstellung nimmt das Finanzamt eine Günstigerprüfung vor und wendet die für den Steuerpflichtigen günstigere Variante an.

**385.** Wenn  $zvE^{Kap}$  die zu versteuernden Einkünfte aus Kapitalvermögen (nach Abzug des Sparer-Pauschbetrags),  $zvE^{aEK}$  die zu versteuernden anderen Einkünfte und  $T^{08}$  den geltenden Einkommensteuertarif bezeichnen, wird bei Einzelveranlagung im Rahmen der **Günstigerprüfung** ermittelt, ob die Ungleichung

$$T^{08} \left( zvE^{aEK} \right) + 0,25 \cdot zvE^{Kap} > T^{08} \left( zvE^{aEK} + zvE^{Kap} \right)$$

erfüllt ist. Ist dies der Fall, erfolgt eine Einbeziehung der Kapitalerträge in den progressiven Einkommensteuertarif.

In den Erläuterungen des Bundesministeriums der Finanzen zum Veranlagungswahlrecht bei der Abgeltungsteuer (BMF, 2008) heißt es: „Für die weit überwiegende Zahl der Steuerpflichtigen

dürfte sich die Ausübung des Veranlagungswahlrechts kaum lohnen, denn bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von ca. 15 000 Euro wird ein (Grenz-)Steuersatz von 25 % erreicht“. Diese Aussage ist zum Teil missverständlich, zum Teil falsch. Missverständlich ist sie, weil es bei der Günstigerprüfung nicht auf den Grenzsteuersatz ankommt; falsch ist sie, weil die Ausübung des Veranlagungswahlrechts keineswegs für die „weit überwiegende Zahl der Steuerpflichtigen“ irrelevant ist.

**386.** Nach Umformung der obigen Ungleichung zu

$$0,25 > \frac{T^{08}(zvE^{aEK} + zvE^{Kap}) - T^{08}(zvE^{aEK})}{zvE^{Kap}}$$

zeigt sich, dass der Einschluss der privaten Kapitalerträge in die Einkommensteuerveranlagung vorteilhaft ist, sofern der „Differenzsteuersatz“ auf der rechten Seite kleiner als 25 vH ist. Liegen keine anderen Einkünfte vor ( $zvE^{aEK} = 0$ ), entspricht der Differenzsteuersatz dem **Durchschnittsteuersatz** auf Kapitalerträge nach Abzug des Sparer-Pauschbetrags. In diesem Spezialfall ist bei Alleinstehenden eine Veranlagung bei Kapitalerträgen bis zu 46 856 Euro vorteilhaft, da erst bei zu versteuernden Kapitalerträgen von 46 055 Euro [= 46 856-801] der Durchschnittsteuersatz von 25 vH erreicht wird. Der **Grenzsteuersatz** liegt dann allerdings bei 39,21 vH. Bei höheren Kapitalerträgen sinkt der Grenzsteuersatz auf 25 vH. Es kommt also zu einer Sprungstelle im Grenzbelastungstarif.

Auch bei positiven zu versteuernden anderen Einkünften können die auf die privaten Kapitalerträge bezogenen Grenzbelastungen 25 vH übersteigen. In diesen Fällen kann es ebenfalls zu unsystematischen Sprungstellen im Grenzsatztarif für Einkünfte aus Kapitalvermögen kommen. Nur wenn die zu versteuernden anderen Einkünfte bei Alleinstehenden 15 792 Euro übersteigen, ist die Anwendung der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge generell günstiger als die Veranlagung, da bei Berücksichtigung des Sparer-Pauschbetrags die Grenzbelastung dem Satz der Abgeltungsteuer entspricht (Schaubild 55).

**387.** Der **unstetige Grenzsatzverlauf** hätte vermieden und die maximale Grenzbelastung für Einkünfte aus Kapitalvermögen auf 25 vH beschränkt werden können, wenn die Besteuerung der Kapitalerträge in Form einer zusätzlichen variablen Proportionalzone in den Einkommensteuertarif eingearbeitet worden wäre. Ein solcher Tarif wurde in der Expertise von Sachverständigenrat, Max-Planck-Institut und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung zur Dualen Einkommensteuer vorgeschlagen und berechnet (JG 2006 Ziffern 73 ff.; Anhang B, § 32a EStG-E).

**388.** Berücksichtigt man, dass nicht der Grenzsteuersatz von 25 vH, sondern der Differenzsteuersatz die kritische Grenze für die Günstigerprüfung darstellt, fällt die Zahl der Steuerpflichtigen, für die eine Einbeziehung der Einkünfte aus Kapitalvermögen in die Veranlagung günstiger ist als die Abgeltungsteuer, wesentlich höher aus als vom Bundesministerium der Finanzen vermutet. Eine Auswertung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2002 führt zu dem Ergebnis, dass in diesem Veranlagungszeitraum bei Gültigkeit der Abgeltungsteuer sowohl in der Grundtabelle als auch in der Splittingtabelle für jeweils rund 55 vH der Betroffenen ein Antrag auf Veranlagung nach



herausfinden. Dies kann die Entscheidung über eine steueroptimale Umschichtung der Kapitalvermögen auf die Ehegatten einschließen – im Beispiel sind dies die für die Fälle 1b und 2b angegebenen Aufteilungen.

Tabelle 23

Abgeltungsteuer: Günstigerprüfung bei Zusammenveranlagung und getrennter Veranlagung								
Euro								
	Zusammenveranlagung				Getrennte Veranlagung			
	A	B	A	B	A	B	A	B
	Fall 1a		Fall 2a		Fall 1b		Fall 2b	
<b>Zu steuerndes Einkommen</b>								
Kapitaleinkünfte .....	0	22 000	0	26 000	12 000	10 000	12 000	14 000
Andere Einkünfte .....	3 000	17 000	3 000	17 000	3 000	17 000	3 000	17 000
<b>Steuerbelastung<sup>1)</sup></b>								
Kapitaleinkünfte x 0,25 .....	5 500		<b>6 500</b>		3 000	<b>2 500</b>	3 000	<b>3 500</b>
ESt-Tarif 2008 für andere Einkünfte .....	796		<b>796</b>		0	<b>2 051</b>	0	<b>2 051</b>
ESt-Tarif 2008 für Kapital- und andere Einkünfte .....	<b>6 250</b>		7 378		<b>1 542</b>	4 872	<b>1 542</b>	6 128
<b>Günstigerprüfung</b>								
Steuerbelastung nach Günstigerprüfung .....	<b>6 250</b>		<b>7 296</b>		<b>6 093</b>		<b>7 093</b>	

1) Ohne Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer; der jeweils günstigere Fall ist gefettet.

*Daten zur Tabelle*

### 3. Vermeidung der Abgeltungsteuer durch Teileinkünftebesteuerung

**390.** Die Abgeltungsteuer gilt grundsätzlich für alle privaten Einkünfte aus Kapitalvermögen. Durchbrochen wird dieser Grundsatz allerdings für Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften, an denen der Veräußerer mit mindestens 1 vH beteiligt ist (§17 EStG), sowie für Dividenden, für welche die Veranlagungsoptionen nach § 32d Absatz 2 Nr. 3 EStG ausgeübt wird. Ausgenommen von der Abgeltungsteuer sind darüber hinaus betriebliche Kapitalerträge. Fallen Kapitalerträge in einem Betriebsvermögen an, werden sie der jeweiligen Gewinneinkunftsart (Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft oder selbständige Arbeit) zugeordnet und unterliegen wie bisher der tariflichen Regelbesteuerung. Für diese Dividenden und Veräußerungsgewinne wird ab dem Jahr 2009 das Halbeinkünfteverfahren durch das **Teileinkünfteverfahren (TEV)** ersetzt. Statt 50 vH unterliegen künftig 60 vH der entsprechenden Einkünfte der tariflichen Besteuerung. Korrespondierend können 60 vH der Beteiligungsaufwendungen als Betriebsausgaben geltend gemacht werden. Während im geltenden Recht die Besteuerung der Erträge von im Privatvermögen gehaltenen Kapitalanlagen regelmäßig günstiger ist als bei Anlage im Betriebsvermögen, wird es nach Inkrafttreten der Abgeltungsteuer in einer Vielzahl von Fällen vorteilhaft, Kapitalgesellschaftsanteile, nicht aber Anleihen, im Betriebsvermögen zu halten. Wann genau dies der Fall ist, hängt ab von der Höhe des durchschnittlichen Einkommensteuersatzes, von der Höhe der Beteiligungsaufwendungen, von der Höhe anderer Einkünfte und von der Höhe der im Betriebs-

vermögen gehaltenen Beteiligung an der Kapitalgesellschaft. Ab einer Beteiligungsquote von 15 vH greift das gewerbsteuerliche Schachtelprivileg. Empfangene Dividenden sind dann von der Gewerbesteuer freigestellt und ein Abzug der damit zusammenhängenden Beteiligungsaufwendungen gewerbsteuerlich ausgeschlossen. Streubesitzdividenden hingegen unterliegen ungekürzt der Gewerbesteuer mit entsprechender Berücksichtigung von Beteiligungsaufwand. Die unzureichende Abstimmung der Abgeltungsteuer mit der Unternehmensbesteuerung eröffnet wieder steueroptimale Gestaltungsmöglichkeiten, verbunden mit einem gegebenenfalls erheblichen Anstieg der Steuerplanungskosten.

Die Bedeutung der unterschiedlichen Einflussfaktoren für die Höhe der Steuerbelastung wird durch eine Reihe von Fallkonstellationen deutlich (Tabelle 24). Ermittelt werden die durchschnittlichen Steuerbelastungen, wenn Kapitalgesellschaftsanteile einmal im Privatvermögen, das andere Mal im Betriebsvermögen gehalten werden. Auf Ebene der GmbH wird ein Gewinn vor Steuer von 500 000 Euro angenommen. Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH beläuft sich die Tarifbelastung auf Unternehmensebene auf 29,825 vH [= 15 x (1+0,055) + 0,035 x 400], sodass nach Steuern ein Gewinn von 350 875 Euro verbleibt, der sofort ausgeschüttet wird. In den Fällen 1 und 2 werden die Kapitalgesellschaftsanteile im Privatvermögen gehalten und unterliegen der Abgeltungsteuer und dem Solidaritätszuschlag. Die im Fall 2 zusätzlich unterstellten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung unterliegen dem progressiven Einkommensteuertarif nach § 32a EStG. Zur Vereinfachung soll die Summe der Einkünfte jeweils dem zu versteuernden Einkommen entsprechen. Werden die Kapitalgesellschaftsanteile im Betriebsvermögen gehalten, fällt bei Schachteldividenden keine Gewerbesteuer an, sodass nur die tarifliche Einkommensteuer auf 60 vH der um den Beteiligungsaufwand gekürzten Dividenden zu ermitteln ist. Die Beteiligungsaufwendungen – etwa Finanzierungskosten im Zusammenhang mit dem Erwerb der Beteiligung – sollen 20 vH der zugeflossenen Dividenden betragen (Fälle 5 und 6). Fallen weder Beteiligungsaufwendungen noch andere Einkünfte an, ist ein Halten von Kapitalgesellschaftsanteilen im Betriebsvermögen (Fall 3) im Beispiel steuerlich günstiger als im Privatvermögen (Fall 1).

Tabelle 24

## Steuerbelastungen bei Kapitalgesellschaftsanteilen im Privatvermögen und Betriebsvermögen

Euro

	Privatvermögen		Betriebsvermögen			
<b>A: GmbH<sup>1)</sup></b>						
(1) Gewinn vor Steuern .....	500 000					
(2) Tarifbelastung						
Unternehmensebene.....	149 125					
(3) Gewinn nach Steuern .....	350 875					
<b>B: Betriebsvermögen</b>						
(4) Empfangene Dividenden.....	350 875	350 875	350 875	350 875	350 875	350 875
(5) Beteiligungsaufwand [0,2 x (4)].....	.	.	70 175	70 175	70 175	70 175
(6) Gewerbliche Einkünfte TEV [0,6 x ((4) - (5))].....	210 525	210 525	168 420	168 420	168 420	168 420
<b>C: Privater Kapitalgeber</b>						
(7) Einkünfte aus	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4	Fall 5	Fall 6
a) Kapitalvermögen.....	350 875	350 875	.	.	.	.
b) Gewerbebetrieb.....	.	.	210 525	210 525	168 420	168 420
c) Vermietung und Verpachtung.....	.	50 000	.	50 000	.	50 000
(8) Steuerbelastung <sup>2)</sup> .....	92 543	106 360	84 934	107 422	66 277	88 432

1) Gewerbesteuerhebesatz 400 vH.– 2) Auf Euro gerundet, ohne Kirchensteuer.

Daten zur Tabelle

Dies gilt unter den genannten Annahmen generell bis zu einem durchschnittlichen Einkommensteuersatz von 41,67 vH, der bei einem zu versteuernden Einkommen von 462 883 Euro erreicht wird. Wenn zusätzlich noch Beteiligungsaufwand bei den gewerblichen Einkünften abgezogen werden kann (Fall 5), wird ein Halten der Kapitalgesellschaftsanteile im Betriebsvermögen erst recht vorteilhaft. Liegen allerdings andere Einkünfte in hinreichendem Umfang vor, sind Kapitalgesellschaftsanteile im Privatvermögen günstiger als im Betriebsvermögen, wenn kein Beteiligungsaufwand vorliegt (oder dieser gering ist) – Fall 2 versus Fall 4 –, während eine Einlage in das Betriebsvermögen bei höheren absetzbaren Aufwendungen günstiger ist als das Halten der Anteile im Privatvermögen (Fall 6 versus Fall 2). Generell lässt sich sagen, dass das Vorliegen anderer Einkünfte tendenziell eine Einlage von Kapitalgesellschaftsanteilen im Privatvermögen begünstigt, während Beteiligungsaufwendungen aufgrund der Begrenzung des Sparer-Pauschbetrags für eine Einlage ins Betriebsvermögen sprechen. Welcher Effekt dominiert, hängt vom Einzelfall ab. Zur Vermeidung von Risiken und Nebenwirkungen sollte ein Steuerberater konsultiert werden.

**391.** Eine weitere Möglichkeit zur Vermeidung der Abgeltungsteuer wird durch § 32d Absatz 2 Nr. 3 EStG eröffnet. Wenn ein Steuerpflichtiger zu mindestens 25 vH an einer Kapitalgesellschaft beteiligt ist oder zu mindestens 1 vH beteiligt ist und zusätzlich beruflich für die Kapitalgesellschaft tätig ist, kann bei Dividendeneinkünften auf Antrag statt der Abgeltungsteuer das Teileinkünfteverfahren zur Anwendung kommen. Im Hinblick auf die Vorteilhaftigkeit eines solchen Antrags gelten ganz analoge Überlegungen wie zuvor.

#### 4. Fazit

**392.** Die **Abgeltungsteuer**, genauer: ihre mangelhafte Verzahnung mit der Unternehmensbesteuerung, stellt die **Achillesferse der Unternehmensteuerreform** dar. Es treten nicht nur Verwerfungen bei den Finanzierungsentscheidungen, der Rechtsformwahl und bei der nationalen Investitionstätigkeit auf – darauf hat der Sachverständigenrat ausführlich in seinem letzten Jahresgutachten hingewiesen (JG 2007 Ziffern 404 ff.). Auch die eigentlich angestrebte Steuervereinfachung wird nur für einen kleinen Teil der Steuerpflichtigen eintreten. In vielen Fällen wird das Steuersystem nach Inkrafttreten der Abgeltungsteuer noch einmal komplizierter als es jetzt schon ist. Wie groß die durch fehlende Entscheidungsneutralität verursachten Verwerfungen bei den Finanzierungsentscheidungen und die realwirtschaftlichen Effekte auf die nationale Investitionstätigkeit sein werden, bleibt abzuwarten. Eine ganz erheblich ansteigende Komplexität des Steuersystems ist jetzt schon sicher. Die meisten Probleme ließen sich durch eine bessere Abstimmung von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung lösen oder zumindest abschwächen. In dieser Hinsicht besteht steuerpolitischer Handlungsbedarf in der kommenden Legislaturperiode. Der Sachverständigenrat hat einen möglichen Weg zur systematischen Integration von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung aufgezeigt.

**393.** „Steuervereinfachung“ war eines der zentralen Leitmotive nahezu aller Steuerreformen der letzten Jahre. Erreicht wurde in den meisten Fällen das Gegenteil: Das deutsche Steuersystem ist immer komplizierter geworden. Zum Teil ist das unvermeidbar. In einer immer komplexer werdenden Welt wird auch die Ermittlung „richtiger“ Bemessungsgrundlagen immer komplizierter. Die propagierten „Bierdeckelreformen“ eignen sich für das Feuilleton, aber nicht für die steuerpolitische Praxis. Zu einem wesentlichen Teil ist das Steuersystem aber komplizierter geworden, weil die Gewährleistung von Entscheidungsneutralität hinter andere Ziele zurückgestellt wurde. Das wäre prinzipiell korrigierbar, indem eines der im Vorfeld der Unternehmensteuerreform erarbeiteten Steuerreformkonzepte aufgegriffen würde.

Solange die Bedeutung der Entscheidungsneutralität von den für die Steuerpolitik Verantwortlichen nicht erkannt wird, lässt die von einigen Parteien für die nächste Legislaturperiode angekündigte „Vereinfachung des Steuersystems“ Schlimmes befürchten.

#### IV. Haushaltskonsolidierung, Steuersenkungen, Konjunkturprogramme: Was tun?

**394.** Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich im Abschwung. Nach zwei überraschend guten Jahren mit Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts erheblich über der Wachstumsrate des Produktionspotenzials hat eine Phase wirtschaftlicher Abschwächung eingesetzt. Ursächlich für die aktuelle konjunkturelle Abschwächung sind globale Entwicklungen: vor allem die internationale Immobilien- und Finanzkrise, der zeitweise starke Anstieg der Ölpreise und die phasenweise kräftige Aufwertung des Euro – trotz des erheblichen Rückgangs des Ölpreises und der Abwertung und Stabilisierung des Euro am aktuellen Rand. Dementsprechend ist eine wirtschaftliche Schwächephase nicht nur in Deutschland, sondern weltweit zu beobachten (Ziffern 33 ff.). Aufgrund der globalen Dimension der mit der Finanz- und Immobilienkrise einhergehenden Verwerfungen besteht erhebliche Unsicherheit bezüglich der zu erwartenden Länge der wirtschaftlichen Schwächephase.

**395.** Die veränderte konjunkturelle Entwicklung hat unmittelbaren Einfluss auf die Finanzpolitik in Deutschland. Dabei wurde und wird die finanzpolitische Diskussion von den folgenden Themen und Argumentationssträngen geprägt. Lange Zeit war es erklärtes Ziel der Bundesregierung und speziell des Bundesfinanzministers, für das Jahr 2011 einen **ausgeglichenen Bundeshaushalt** vorzulegen. Von diesem Zeitplan wurde vor dem Hintergrund der Finanzkrise und der konjunkturellen Abschwächung Abstand genommen. Auch werden von einzelnen Mitgliedern der Bundesregierung sowie Parteien und Verbänden weitreichende **Steuersenkungen** gefordert. Einige dieser Forderungen nach Steuerentlastungen leiten sich aus langfristigen Überlegungen ab und zielen auf die Beseitigung tatsächlicher oder vermeintlicher struktureller Schwächen des Steuersystems – etwa der „kalten Progression“; andere wiederum werden mit eher kurzfristigen Entwicklungen begründet – aktuell vor allem mit der konjunkturellen Abschwächung, vor nicht allzu langer Zeit aber auch mit den damals stark angestiegenen Öl- und Energiepreisen, aus denen Forderungen nach Wiedereinführung der Pendlerpauschale oder ein ermäßigter Umsatzsteuersatz für Energie abgeleitet wurden. Von besonderem Interesse ist gegenwärtig jedoch die Frage nach dem Sinn und der möglichen Ausgestaltung von finanzpolitischen Maßnahmen, einmal aufgrund systemischer Gefahren aus der Finanz- und Immobilienkrise, das andere Mal als Reaktion auf den abzusehenden schweren wirtschaftlichen Abschwung. Die im Rahmen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes beschlossenen Maßnahmen wurden bereits ausführlich behandelt (Ziffern 173 ff.). Auch auf mögliche geldpolitische Reaktionen der Europäischen Zentralbank auf den europaweiten Abschwung wurde schon an anderer Stelle eingegangen. Deshalb geht es im Folgenden nur um die Diskussion ergänzender finanzpolitischer Maßnahmen als mögliche Reaktion auf die konjunkturelle Abschwächung.

Im Weiteren werden zunächst die sich bei längerfristiger Betrachtung stellenden Fragen behandelt. Danach wird auf die Erfolgsbedingungen und Erfahrungen mit einer kurzfristigen antizyklischen Finanzpolitik eingegangen. Schließlich wird ein Vorschlag für ein **konjunkturgerechtes Wachs-**