

Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07

Duale Einkommensteuer versus Allgemeine Unternehmenssteuer
(Ziffern 412 bis 452)

dergrund steht und Finanzierungsneutralität verfehlt wird, gewährleistet die Duale Einkommensteuer Finanzierungsneutralität, und zwar rechtsformübergreifend.

411. Am 12. Juli 2006 hat das Bundeskabinett die Eckpunkte für eine Unternehmenssteuerreform beschlossen. Danach ist die im Koalitionsvertrag offen gebliebene Grundsatzentscheidung zwischen synthetischer und dualer Einkommensteuer gefallen: Mit dem Beschluss, eine **Abgeltungssteuer** auf Kapitalerträge einzuführen, aber für die übrigen Einkünfte am progressiven Einkommensteuertarif festzuhalten, hat sich die Bundesregierung für den Übergang zu einer **dualen Einkommensteuer** entschieden. Die nominale steuerliche Gesamtbelastung von Körperschaften soll auf knapp unter 30 vH gesenkt werden. Darin ist die Gewerbesteuer enthalten; ihre Bemessungsgrundlage könnte allerdings Modifikationen unterliegen. Ansonsten lassen die Eckpunkte zentrale Fragen der Unternehmenssteuerreform offen. Deutlich wird aber, dass die Bundesregierung weder das Konzept von SVR/MPI/ZEW übernehmen wird, noch das der Stiftung Marktwirtschaft.

1. Grundzüge der Dualen Einkommensteuer

412. Die Details der Dualen Einkommensteuer, einschließlich einer vollständigen Neuformulierung der relevanten Passagen des Einkommensteuergesetzes, des Körperschaftsteuergesetzes und des Umwandlungssteuergesetzes, finden sich in der von SVR/MPI/ZEW vorgelegten und zwischenzeitlich veröffentlichten Expertise (Expertise 2006a). An dieser Stelle genügt eine Zusammenfassung der konstitutiven Elemente dieses Steuerreformkonzepts.

413. Charakteristisches Merkmal jeder dualen Einkommensteuer ist die Unterscheidung von zwei Einkunftsarten oder Einkommenskategorien, die getrennten Steuertarifen unterworfen werden. Die Duale Einkommensteuer von SVR/MPI/ZEW unterscheidet zwischen **Kapitaleinkommen** und **Erwerbseinkommen**. Zu den Kapitaleinkommen gehören neben Fremdkapitalzinsen auch diejenigen Anteile der Gewinne aus gewerblicher und selbständiger Tätigkeit sowie aus Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft und aus Vermietung und Verpachtung, die einer kalkulatorischen Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals entsprechen. Voraussetzung ist, dass die Gewinne bei diesen Einkünften über einen Vermögensvergleich ermittelt werden. Auch die über eine kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals hinausgehenden Dividenden und die Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen werden in die Kapitaleinkommensbesteuerung einbezogen. Die über diese Eigenkapitalverzinsung hinausgehenden Gewinne (Erwerbsanteile) werden mit den übrigen Einkunftsarten zu den Erwerbseinkommen zusammengefasst.

Die Duale Einkommensteuer erfordert eine **Gewinnspaltung**, die über die Ermittlung der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung vorgenommen wird. Dadurch werden die Gewinne in eine Eigenkapitalverzinsung (Verzinsungsanteil) zerlegt und in Gewinne, die die Kapitalverzinsung übersteigen. Dieser Teil der Gewinne kann etwa auf dem nicht anderweitig entgoltenen Arbeits-einsatz eines (Mit-)Unternehmers oder eines selbständig Tätigen beruhen. Er sollte dann auch wie die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit besteuert werden. Die über die Eigenkapitalverzinsung hinausgehenden Gewinnanteile können aber auch auf ökonomische Renten zurückzuführen sein, die mit dem Einsatz unternehmensspezifischer Wirtschaftsgüter, nicht entlohnter Produktionsfaktoren (zum Beispiel der öffentlichen Infrastruktur) oder einer Monopolstellung im relevanten

Marktsegment einhergehen. Volkswirtschaftlich besteht kein Grund, diese Einkünfte dem ermäßigten Steuersatz für Kapitaleinkommen zu unterwerfen.

414. Die **kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung**, oder äquivalent: die Verzinsungsanteile, berechnen sich als Produkt eines am Fremdkapitalzins orientierten Rechnungszinses und einer Verzinsungsbasis. Da am Dualismus von transparenter Besteuerung bei Personenunternehmen und getrennter Besteuerung bei Körperschaften und ihren Anteilseignern festgehalten wird, muss bei der Ermittlung der Verzinsungsbasis und der Besteuerung der Eigenkapitalerträge zwischen dem Einsatz von Eigenkapital im Rahmen von einkommensteuerpflichtigen unternehmerischen Tätigkeiten und der Körperschaftsteuer unterliegenden Unternehmen unterschieden werden.

Bei Personenunternehmen entspricht die Verzinsungsbasis grundsätzlich dem anteiligen steuerlichen Eigenkapital des Unternehmens, gegebenenfalls unter Einbeziehung des in Ergänzungs- und Sonderbilanzen ausgewiesenen Kapitals. Bei Eigenkapitalüberlassung an Kapitalgesellschaften wird die Verzinsungsbasis auf Ebene der Anteilseigner über die Anschaffungskosten der Beteiligung ermittelt. Multipliziert man die jeweilige Verzinsungsbasis mit dem Rechnungszins, so ergibt sich die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung, die dem Verzinsungsanteil bei den Gewinneinkünften entspricht.

415. Der **Rechnungszins** muss sich an den langfristigen Fremdkapitalzinsen orientieren, um Neutralität zwischen Fremdfinanzierung und Eigenfinanzierung zu gewährleisten. Bei Beschränkungen der steuerlichen Verlustverrechnung ist ein Zuschlag zum durchschnittlichen langfristigen Fremdkapitalzins vorzusehen (Expertise 2006a Ziffer 62). Die Wahl des Rechnungszinses eröffnet gewisse politische Gestaltungsmöglichkeiten. Es ist daher sinnvoll, ihn an geltende gesetzliche Regelungen zu koppeln, wie sie etwa bei der Festlegung des Zinssatzes für Pensionsrückstellungen (§ 6a Absatz 3 S. 3 EStG), der Verzinsung im Steuerverfahren (§ 238 Absatz 1 AO) oder im Steuerbilanzrecht (§ 6 Absatz 1 Nr. 3 S. 1 und Nr. 3a lit. e S. 1 EStG) bestehen. Dies legt einen Rechnungszins in Höhe von 5,5 % oder 6 % nahe.

416. Grundsätzlich werden das zu versteuernde Erwerbseinkommen und das zu versteuernde Kapitaleinkommen bei der Dualen Einkommensteuer getrennten **Steuertarifen** unterworfen. Das Erwerbseinkommen unterliegt dem geltenden progressiven Einkommensteuertarif (T 2005) nach § 32a EStG. Das Kapitaleinkommen wird hingegen prinzipiell mit einem Proportionalatz von 25 vH besteuert. Dabei können Fremdkapitalzinsen sowie die zu versteuernden Kapitalerträge aus Dividenden und Gewinnen aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen weitgehend einer anonymen **Abgeltungssteuer** von 25 vH unterworfen werden. Diese ist jedoch mit einer **Veranlagungsoption** zu verbinden, um Kollisionen mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des objektiven und subjektiven Nettoprinzips zu vermeiden. Gleichzeitig verhindert eine Veranlagungsoption eine steuerliche Schlechterstellung gegenüber der derzeitigen Rechtslage. Diese könnte eintreten, wenn die als Eigenkapitalverzinsung bestimmten Einkünfte generell mit dem ermäßigten Steuersatz von 25 vH belastet würden. Dann würden sich diejenigen kleinen und mittleren Personenunternehmen steuerlich schlechter stellen, die bislang einer geringeren durchschnittlichen Einkommensteuerbelastung unterlagen.

Um dies zu vermeiden, wird die Besteuerung des Kapitaleinkommens in Form einer zusätzlichen Proportionalzone in den T 2005 eingearbeitet. Zu beachten ist, dass die Länge der zusätzlichen Proportionalzone von der individuellen Höhe des zu versteuernden Kapitaleinkommens bestimmt und somit variabel ist. Wird die Veranlagungsoption bei den der Abgeltungssteuer unterliegenden Kapitalerträgen nicht wahrgenommen, werden die entsprechenden Einkünfte auch nicht in das veranlagte Kapitaleinkommen einbezogen.

417. Die Duale Einkommensteuer erfordert grundsätzlich keine Änderungen im geltenden **Körperschaftsteuerrecht**. Der Körperschaftsteuersatz wird so festgesetzt, dass sich auf Kapitalgesellschaftsebene eine Tarifbelastung von 25 vH ergibt. Der Solidaritätszuschlag und eine mögliche kommunale Unternehmenssteuer sind darin bereits enthalten.

Wenn man das Ziel einer Verbesserung der Neutralitätseigenschaften im Hinblick auf die Finanzierungsentscheidung und die Wahl der Rechtsform ernst nimmt, ist für die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Ausgestaltung in einem reformierten Steuersystem kein Platz. Sie sollte am besten abgeschafft und durch ein kommunales Zuschlagssystem zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden. Die von der Stiftung Marktwirtschaft vorgeschlagene Neuordnung der Kommunal Finanzen bietet sich als Lösung an. Bei Festhalten an der Gewerbesteuer ließen sich größere Verwerfungen bei den Finanzierungs- und Rechtsformentscheidungen noch am ehesten vermeiden, wenn die hälftige Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen nach § 8 Nr. 1 GewStG aufgegeben würde. Die Bemessungsgrundlagen von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer würden sich dann sehr stark annähern.

418. Die **Gewinnspaltung** in eine ermäßigt besteuerte Eigenkapitalverzinsung und in die Eigenkapitalverzinsung übersteigende, höher zu steuernde Gewinnanteile kann auf Kapitalgesellschaftsebene oder auf Ebene der Anteilseigner vorgenommen werden. Aus einer Reihe von Gründen erweist es sich als vorteilhaft und notwendig, diese Gewinnspaltung auf **Ebene der Anteilseigner** vorzunehmen. Die damit einhergehenden steuerrechtlichen Änderungen betreffen demgemäß die Einkommensteuer.

Die Anteilseigner von Kapitalgesellschaften beziehen Eigenkapitalerträge entweder in Form von Gewinnausschüttungen oder in Form von Gewinnen aus der Veräußerung der Kapitalgesellschaftsanteile. Es gilt also, Ausschüttungen und Veräußerungsgewinne in ermäßigt zu steuernde und in der Regelbesteuerung unterliegende Eigenkapitalerträge aufzuspalten. Hier werden nur Gewinnausschüttungen betrachtet; die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen erfolgt dann analog.

419. Die ermäßigt zu steuernden Eigenkapitalerträge der Anteilseigner bestimmen sich über die Eigenkapitalverzinsung. Wie erläutert, berechnet sich diese als Produkt aus Verzinsungsbasis und Rechnungszins. Die Verzinsungsbasis knüpft an die Anschaffungskosten der Beteiligung an. Die Eigenkapitalverzinsung soll einer effektiven Steuerbelastung unterliegen, die dem ermäßigten Steuersatz von 25 vH entspricht. Darüber hinausgehende Erträge können höher besteuert werden.

Gewinnausschüttungen der Kapitalgesellschaft sind mit Körperschaftsteuer in Höhe von 25 vH vorbelastet, wenn sie beim Anteilseigner ankommen. Um eine effektive Steuerbelastung der

Eigenkapitalverzinsung in Höhe von 25 vH zu gewährleisten, muss man die Vorbelastung mit Körperschaftsteuer aus der Kapitalverzinsung herausrechnen. Das Produkt aus Verzinsungsbasis und dem um den Körperschaftsteuersatz verkürzten Rechnungszins wird als (periodischer) **Verzinsungsfreibetrag** bezeichnet. Gewinnausschüttungen bis zur Höhe des Verzinsungsfreibetrags bleiben dann beim Anteilseigner **steuerfrei**. Dadurch wird eine Effektivbelastung dieses Teils der Gewinnausschüttung von 25 vH sichergestellt. Über den Verzinsungsfreibetrag hinausgehende Ausschüttungen zählen zu den Einkünften aus Kapitalvermögen. In der Sache handelt es sich um Erwerbseinkommen, weil sie aus einer die Eigenkapitalverzinsung übersteigenden Rendite stammen. Aus Gründen der Steuertechnik und zur Berücksichtigung der Vorbelastung mit Körperschaftsteuer werden sie jedoch dem Kapitaleinkommen zugerechnet. Dies hat zur Folge, dass sie entweder einer Abgeltungssteuer von 25 vH unterworfen oder, bei Wahrnehmung der Veranlagungsoption, in die Einkommensteuerveranlagung einbezogen werden. Bei Wirksamkeit der Abgeltungsbesteuerung ergibt sich unter Berücksichtigung der Vorbelastung mit Körperschaftsteuer in Höhe von 25 vH eine effektive Belastung der **steuerpflichtigen** Teile der Ausschüttungen und Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen von 43,75 vH [= $100 \times (0,25 + 0,25 \times (1 - 0,25))$]. Diese Belastung liegt in der Nähe des Spitzensatzes der Einkommensteuer unter dem T 2005 von 44,31 vH einschließlich Solidaritätszuschlag.

420. Für die Besteuerung der **Personenunternehmen** wird an dem bewährten Prinzip der transparenten Besteuerung festgehalten. Im Interesse einer rechtsformneutralen und finanzierungsneutralen Unternehmensbesteuerung müssen aber auch Personenunternehmen in den Genuss einer ermäßigten Besteuerung der Verzinsung des Eigenkapitals gelangen. Dies kann dadurch verwirklicht werden, dass der oben beschriebene Rechnungszins auf das Eigenkapital des Unternehmens angewandt wird. Das Eigenkapital ergibt sich dabei als Differenz von Aktivvermögen laut Steuerbilanz und Verbindlichkeiten. Der darüber hinausgehende Teil des Gewinns nach Zinsen (Erwerbsanteil) unterliegt dem progressiven Einkommensteuertarif. Diese als Nettomethode bezeichnete Variante der Gewinnspaltung hat den Nachteil, dass sie gestaltungsanfällig ist. Alternativ dazu kann die Gewinnspaltung auch über die gestaltungsresistentere und deshalb vorzuziehende **Bruttomethode** vorgenommen werden. Danach wird der Rechnungszins nicht auf das bilanzielle Eigenkapital, sondern auf das Aktivvermögen bezogen, mit Korrekturen um bestimmte finanzielle Aktiva. Subtrahiert man davon die Schuldzinsen, erhält man den als Kapitaleinkommen zu besteuern den Verzinsungsanteil. Der der Regelbesteuerung unterliegende Erwerbsanteil am Gewinn bestimmt sich als Differenz von Gewinn vor Zinsen und dem Produkt aus Rechnungszins und Aktivvermögen. Brutto- und Nettomethode führen zu identischen Ergebnissen, wenn Fremdkapitalzins und Rechnungszins übereinstimmen.

421. Die Duale Einkommensteuer weist eine Reihe von **Vorteilen** auf. Die steuerliche Standortattraktivität würde sich wegen der reduzierten Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene erheblich verbessern. Die Duale Einkommensteuer führt überdies zu einem hohen Maß an Entscheidungsneutralität. Sie gewährleistet Finanzierungsneutralität für die so genannte Grenzinvestition, die gerade den Kapitalmarktzins erwirtschaftet. Da dies unabhängig von der Rechtsform gilt, wird insoweit auch Rechtsformneutralität erreicht (Tabelle 35, Ziffer 431). Für rentable Investitionen gilt dies allerdings nicht; hier kann es zu Benachteiligungen von Personenunternehmen kommen. Deshalb sieht das Reformkonzept von SVR/MPI/ZEW vor, Personenunternehmen zur Vermeidung

tarifbedingter Nachteile durch eine Reform des Umwandlungssteuergesetzes die Möglichkeit zu einer steuerneutralen Umwandlung zu eröffnen. Durch die Ausweitung einer abgeltenden Quellenbesteuerung auf Fremdkapitalzinsen, Dividenden und Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen trägt die Duale Einkommensteuer in diesem Bereich zur Verminderung der Steuervollzugskosten bei. Auch die Steuergestaltungskosten nehmen ab, da Ausweichmöglichkeiten wegen der verbesserten Neutralitätseigenschaften reduziert werden. Die unterschiedliche Besteuerung von Kapitaleinkommen und übrigen Einkommen trägt dem Sachverhalt Rechnung, dass der Faktor Kapital international wesentlich mobiler ist als andere Einkommen und deshalb der nationalen Besteuerung leichter ausweichen kann. Aus Gründen der ökonomischen Effizienz sollten Kapitaleinkommen deshalb steuerlich schonender behandelt werden, wenn Steuerausfälle begrenzt werden sollen. Auch im Hinblick auf eine anstehende Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung auf europäischer Ebene weist die Duale Einkommensteuer Vorteile auf. Eine von den Kapitaleinkommen getrennte Besteuerung der übrigen Einkommen würde den Mitgliedstaaten wesentliche Bereiche ihrer Steuerautonomie und damit größere Spielräume für die nationale steuerliche Umverteilungspolitik lassen.

2. Grundzüge der Allgemeinen Unternehmensteuer

422. Die Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft (2006) hat am 30. Januar 2006 ein aus drei Modulen bestehendes Steuerpolitisches Programm vorgelegt. Neben einer einheitlichen Unternehmenssteuer (Modul I) werden eine Vier-Säulen-Lösung für eine Neuordnung der Kommunal финанzen (Modul II) und ein neues Einkommensteuergesetz (Modul III) vorgeschlagen. Ende Juni 2006 wurde der Entwurf für ein Allgemeines Unternehmensteuergesetz (UntStG) angekündigt und in den Grundzügen erläutert. Ein ausformulierter Gesetzestext ist bislang nicht verfügbar.

423. Die **Reform der Kommunal финанzen** sieht eine Abschaffung der Gewerbesteuer vor und den Ersatz durch ein Vier-Säulen-Modell. Eine reformierte Grundsteuer stellt dabei die erste Säule dar. Als zweite Säule ist eine Bürgersteuer als Ersatz für die geltende Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer in Höhe von 15 vH vorgesehen. Der durchschnittliche kommunale Steuerersatz wird mit 3 vH bis 4 vH angesetzt und der Einkommensteuertarif entsprechend gesenkt. Hinzu tritt als dritte Säule eine kommunale Unternehmenssteuer, die mit 6 vH bis 8 vH veranschlagt wird und deren Bemessungsgrundlage mit derjenigen der Allgemeinen Unternehmensteuer identisch ist. Für die ersten drei Säulen werden kommunale Hebesatzrechte eingeräumt. Dies ist nicht der Fall für die Beteiligung der Kommunen am Lohnsteueraufkommen als vierte Säule. Der Beteiligungssatz soll etwa 2 vH der von örtlichen Betrieben gezahlten Löhne betragen. Der an die Gemeinde abzuführende Anteil wird auf die Lohnsteuer angerechnet, so dass es sich nicht um eine Lohnsummensteuer handelt.

Der Sachverständigenrat unterstützt das von der Stiftung Marktwirtschaft vorgeschlagene Konzept zur Neuordnung der Kommunal финанzen (JG 2005 Ziffer 406).

424. Ziel des **Allgemeinen Unternehmensteuergesetzes** ist eine von der Rechtsform des Unternehmensträgers weitgehend unabhängige Besteuerung der Unternehmen, während das Ziel der Finanzierungsneutralität dahinter zurücktritt. Dazu sollen neben Körperschaften auch Personenge-

sellschaften und Einzelunternehmen in die Unternehmenssteuer einbezogen werden. Das Nebeneinander von transparenter Besteuerung von Personenunternehmen und getrennter Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Anteilseignern wird also prinzipiell aufgehoben. Am zivilrechtlichen Status der Unternehmen ändert sich nichts.

Einbehaltene Gewinne von der Allgemeinen Unternehmensteuer unterliegenden Unternehmen werden mit einem niedrigen proportionalen Satz besteuert, der in einem Korridor von 25 vH bis 30 vH liegen soll. Die Belastung aus der im Modul II vorgeschlagenen Kommunalsteuer ist darin enthalten. Sämtliche natürlichen Personen zufließenden Einkommen unterliegen dem progressiven Einkommensteuertarif. Der steuerlichen Vorbelastung auf Unternehmensebene wird dadurch Rechnung getragen, dass Gewinne, die durch Ausschüttungen oder Entnahmen vom Unternehmen an den Unternehmer transferiert werden, nur zu einem Teil in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer einbezogen werden. Bei einem Unternehmenssteuersatz von 25 vH beläuft sich der steuerpflichtige Teil der Ausschüttungen oder Entnahmen auf 34/63. Die steuerliche Gesamtbelastung von Gewinnen beträgt dann bei Anwendung des Spitzensteuersatzes gerade 42 vH [= $100 \times (0,25 + 34/63 \times 0,42 \times (1 - 0,25))$] und entspricht damit derjenigen von anderen Einkommen, sofern auch diese dem Spitzensteuersatz unterliegen. Bei niedrigeren Steuersätzen wird keine Belastungsgleichheit von zum Beispiel Arbeits- und Gewinneinkommen erreicht. Bei einem Durchschnittssteuersatz von 30 vH liegt die Gesamtbelastung von Gewinneinkommen bei 37,14 vH [= $100 \times (0,25 + 34/63 \times 0,30 \times (1 - 0,25))$] und damit um 7,14 Prozentpunkte über der gleich hoher Arbeitseinkommen.

425. Das Allgemeine Unternehmensteuergesetz betrifft allerdings nicht alle Unternehmen. Um eine Mehrbelastung kleiner und mittlerer Unternehmen durch eine definitive Belastung auf Unternehmensebene zu vermeiden, ist vorgesehen, dass Kleinunternehmer – das sind Personenunternehmen, deren Gewinn „nachhaltig“ 120 000 Euro nicht überschreitet – weiterhin transparent besteuert werden und der Einkommensteuer unterliegen. Damit ist die Masse der Einzelunternehmen von der Allgemeinen Unternehmensteuer ausgenommen. Eine zweite Sonderregelung betrifft die „transparente Entnahme“. Danach können Personenunternehmen Gewinnentnahmen bis zu 120 000 Euro je Gesellschafter als Betriebsausgaben abziehen, soweit sie aus laufenden Gewinnen erfolgen. Diese Gewinne unterliegen dann der progressiven Einkommensteuer. Schließlich wird als weitere Durchbrechung der Systematik der Allgemeinen Unternehmensteuer in bestimmten Fällen ein Verlusttransfer von der Unternehmensebene auf die Unternehmerebene zugelassen.

426. Im steuerpolitischen Programm der Kommission „Steuergesetzbuch“ wird eine Ausweitung der **Mindestbesteuerung** ausdrücklich abgelehnt, weil diese negative Wirkungen auf Investitionen und Wachstum auslöst und gegen Grundprinzipien wie die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verstößt. Im Entwurf eines Allgemeinen Unternehmensteuergesetzes wird dann aber die explizit abgelehnte Ausweitung der Mindestbesteuerung vorgeschlagen, indem Vergütungen für Fremdkapital nicht absetzbar sind, soweit der Gewinn vor Berücksichtigung von Zinsen um mehr als 60 vH gemindert wird oder der Ausgangsbetrag null oder kleiner ist. Unbeschränkt abzugsfähig bleiben Vergütungen für Fremdkapital bis zu einem Betrag von 1 Mio Euro. Der in einer Periode nicht abziehbare Finanzierungsaufwand kann vorgetragen werden. Einschränkungen des objektiven Nettoprinzips werden in dieser Regelung nicht gesehen, da Zinsaufwand über die Gesamt-

perioden gesehen abzugsfähig bleibe. Aus ökonomischer Sicht ist dies eine irreführende Argumentation, da es auf den Barwert der Steuerersparnis durch Betriebsausgabenabzug ankommt und sich dieser verringert. Zudem ist unsicher, ob die zukünftige Ertragslage überhaupt einen Zinsabzug ermöglichen wird.

3. Entscheidungswirkungen der Dualen Einkommensteuer und der Allgemeinen Unternehmensteuer

427. Sowohl die Duale Einkommensteuer als auch die Allgemeine Unternehmensteuer tragen durch die Reduzierung der tariflichen Steuerbelastung auf Unternehmensebene zu einer Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen bei. Die steuerliche Attraktivität eines Standorts lässt sich anhand der **effektiven Durchschnittssteuerbelastung** unternehmerischer Gewinne beurteilen. Je geringer die effektiven Durchschnittssteuersätze sind, desto attraktiver ist ein Standort für die Ansiedlung von Unternehmen. Die effektive Durchschnittsbelastung wird maßgeblich von den tariflichen Steuersätzen bestimmt. Die **Standortattraktivität** ist umso höher, je stärker die Reduzierung der Tarifbelastung ausfällt; im Gegenzug sind allerdings auch die Steuermindereinnahmen größer. Es besteht ein Konflikt zwischen steuerlicher Standortattraktivität und Aufkommenserzielung.

428. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Steuerreformkonzepten besteht in der Gewichtung der Teilziele Finanzierungsneutralität und Rechtsformneutralität. Während die Allgemeine Unternehmensteuer Rechtsformneutralität verwirklichen will, steht bei der Dualen Einkommensteuer die Gewährleistung von Finanzierungsneutralität im Vordergrund. Dies wirft die Frage nach der relativen Bedeutung und Konkretisierung dieser Teilziele auf.

Vor allem die Forderung nach einer von der Rechtsform des Unternehmens unabhängigen Besteuerung hat speziell in der deutschen steuerjuristischen Literatur eine lange Tradition. Im Mittelpunkt der Begründung steht dabei häufig das aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz abgeleitete Prinzip der steuerlichen Belastungsgleichheit als Teil des **Gerechtigkeitsziels**. Die kritische Frage lautet dann, ob ein in unterschiedlichen Rechtsformen erzieltetes Einkommen in identischer Höhe auch die gleiche steuerliche Leistungsfähigkeit repräsentiert und gleich zu besteuern ist, oder ob rechtsformabhängige Unterschiede eine differenzierende Besteuerung rechtfertigen können. Unterschiede in der Haftung, der Verlusttragung oder in Gewinnverwendungsbeschränkungen führen zu der Schlussfolgerung, dass eine unterschiedslose Besteuerung von in verschiedenen Rechtsformen erwirtschafteten gleich hohen Einkommen nicht aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz abgeleitet werden kann.

429. Neben normativen Gerechtigkeitsüberlegungen interessieren vom ökonomischen Standpunkt vor allem die Entscheidungswirkungen und die Effizienzeigenschaften der Besteuerung. Über die Standortwirkungen hinaus geht es dabei im Hinblick auf die Besteuerung von Unternehmenserträgen primär um die Wirkungen der Besteuerung auf die Investitionshöhe, nachdem die Standortentscheidung gefallen ist. Der Einfluss der Ertragsbesteuerung auf die unternehmerischen Investitionsentscheidungen lässt sich über das Konzept der Kapitalkosten erfassen. Die **Kapitalkosten** sind definiert als diejenige Rendite vor Steuern, die ein marginales Investitionsobjekt vor Steuern mindestens erzielen muss, um für Investoren – verglichen mit der Rendite einer Alternativanlage

etwa in festverzinsliche Wertpapiere – gerade noch attraktiv zu sein (JG 2001 Kasten 7). Liegen die Kapitalkosten über (unter) dem Kapitalmarktzins, werden Investitionen verglichen mit der Alternativanlage benachteiligt (begünstigt). Die Besteuerung ist **investitionsneutral**, wenn Kapitalkosten und Kapitalmarktzins übereinstimmen.

Neben der Entscheidung über die Höhe und Art einer Investition kommt es darauf an, wie die Investition finanziert wird, ob über einbehaltene Gewinne, über Aufnahme von Fremdkapital oder über Aufstockung von Beteiligungskapital. Der Einfluss der Besteuerung auf die Finanzierungsentscheidung lässt sich über die Kapitalkosten der drei Finanzierungswege Selbstfinanzierung, Fremdfinanzierung und Beteiligungsfinanzierung erfassen. **Finanzierungsneutralität** liegt dann vor, wenn die Kapitalkosten aller Finanzierungswege übereinstimmen. Bei gleicher steuerlicher Effektivbelastung aller Finanzierungswege ist Finanzierungsneutralität automatisch gewährleistet. Ein Steuersystem kann finanzierungsneutral sein, die Investitionsentscheidungen aber gleichwohl verzerren. Das ist dann der Fall, wenn die Kapitalkosten der drei Finanzierungswege übereinstimmen, aber vom Kapitalmarktzins abweichen. Umgekehrt kann Investitionsneutralität der Besteuerung gewährleistet sein, ohne dass Finanzierungsneutralität vorliegt. Diese Situation kann eintreten, wenn die Kapitalkosten der einzelnen Finanzierungswege unterschiedlich sind, aber ein Finanzierungsmix derart gewählt wird, dass die über die Finanzierungswege gemittelten Kapitalkosten gerade dem realen Marktzins entsprechen.

Außerdem ist zu entscheiden, in welcher Unternehmensrechtsform eine Investition abgewickelt werden soll, ob in einer Kapitalgesellschaft oder einem Personenunternehmen. Bei gegebenem Finanzierungsweg geben die rechtsformspezifischen Kapitalkosten dann Auskunft darüber, ob das Steuersystem rechtsformneutral ist oder nicht. **Rechtsformneutralität** liegt bei dieser Betrachtung dann vor, wenn die Kapitalkosten für jeden Finanzierungsweg unabhängig von der Rechtsform sind.

430. Wenn alle Finanzierungswege unbeschränkt zur Verfügung stünden, gingen von einer Verletzung der Finanzierungsneutralität nicht zwangsläufig **realwirtschaftliche** Verzerrungen aus. Dies wäre dann nicht der Fall, wenn die Kapitalkosten der günstigsten Finanzierungsvariante gerade dem Kapitalmarktzins entsprechen. Tatsächlich gibt es aber vielfältige Beschränkungen bei der Finanzierungswahl, und neben steuerlichen Vorschriften führen bestehende Gewinnermittlungsvorschriften regelmäßig dazu, dass die Kapitalkosten vom Kapitalmarktzins abweichen. Analoges gilt für die Forderung nach Rechtsformneutralität. Deshalb hat das Postulat einer steuerlichen Entscheidungsneutralität mit den Teilkomponenten Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformneutralität einen konkreten realwirtschaftlichen Hintergrund. Entscheidungsneutralität rechtfertigt sich über das so genannte Produktionseffizienztheorem (Diamond und Mirrlees, 1971). Danach garantieren steuerlich unverzerrte Produktions- und Investitionsentscheidungen – und das heißt: mit dem Kapitalmarktzins übereinstimmende, identische finanzierungs- und rechtsformspezifische Kapitalkosten –, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion und die damit entstehenden Einkommen maximiert werden. Dies ist die tiefere ökonomische Rechtfertigung für eine neutrale und damit gleichbedeutend: **effiziente Unternehmensbesteuerung**.

431. Für den Rechtsstand des Jahres 2005, für die Duale Einkommensteuer und für die Allgemeine Unternehmensteuer sind die Kapitalkosten und die effektiven Durchschnittssteuerbelastungen in Abhängigkeit vom Finanzierungsweg und von der Unternehmensrechtsform in Tabelle 35 ausgewiesen. Bei einem sinnvollen Vergleich über die Rechtsformen hinweg müssen die steuerlichen Belastungen bei Kapitalgesellschaften bis zum Kapitalgeber durchgerechnet werden, der annahmegemäß dem Spitzensatz der Einkommensteuer unterliegen soll. Die Berechnungen gehen von einem realen (nominalen) Kapitalmarktzins von 4 % (6 %) aus. Zur Vergleichbarkeit von Dualer Einkommensteuer und Allgemeiner Unternehmensteuer wird eine identische Tarifbelastung auf Unternehmensebene von jeweils 25 vH unterstellt.

Tabelle 35

Kapitalkosten und effektive Durchschnittssteuerbelastung: Ebene der Kapitalgeber								
vH								
	Kapitalgesellschaften				Personenunternehmen			
	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durch-	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durch-
	finanzierung			schnitt (unge- wichtet)	finanzierung			schnitt (unge- wichtet)
Rechtsstand 2005								
Kapitalkosten	2,8	4,3	3,9	3,7	3,2	3,2	3,1	3,2
Effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	38,3	42,1	41,0	40,5	33,8	33,8	33,5	33,7
Duale Einkommensteuer (DIT)								
Kapitalkosten	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	33,2	33,2	33,2	33,2	33,2	33,2	33,2	33,2
Allgemeine Unternehmensteuer								
Kapitalkosten	2,3	3,7	3,7	3,2	2,3	3,7	3,7	3,2
Effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	27,5	31,4	31,4	30,1	27,5	31,4	31,4	30,1

432. Hinreichend bekannt und ausreichend dokumentiert ist, dass die geltende Unternehmensbesteuerung die Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformentscheidungen verzerrt und die Kapitalvergabe an Kapitalgesellschaften stärker belastet als an Personenunternehmen. Deutlich wird, dass die effektiven Durchschnittsbelastungen bei beiden Reformvorschlägen gegenüber dem **Status quo** verringert werden, bei der Allgemeinen Unternehmensteuer stärker als bei der Dualen Einkommensteuer. Dies ist darauf zurückzuführen, dass den Berechnungen eine Kapitalrendite von 20 vH und damit im Fall der Dualen Einkommensteuer ein vergleichsweise hoher Erwerbsanteil an den Gewinnen zugrunde liegt. Bei beiden Steuerreformkonzepten liegen die Kapitalkosten unter dem realen Kapitalmarktzins von 4 %. Investitionsneutralität wird von keinem Konzept erreicht; Investitionen werden gegenüber der Kapitalmarktanlage begünstigt. Dies liegt an steuerlich vorteilhaften Gewinnermittlungsvorschriften.

Bei der **Dualen Einkommensteuer** gelten über alle Finanzierungswege und Rechtsformen hinweg einheitliche Kapitalkosten; wirkungsanalytisch besteht Finanzierungs- und Rechtsformneutralität für die marginale Investition. Bei rentablen Investitionen weichen die effektiven Durchschnittssteuerbelastungen minimal (in der zweiten Nachkommastelle) voneinander ab, da der Spitzensatz mit 44,31 vH einschließlich Solidaritätszuschlag über der Belastung der steuerpflichtigen Ausschüttungen von 43,75 vH liegt. Die gegenüber dem Rechtsstand 2005 höheren Kapitalkosten bei Personenunternehmen und selbstfinanzierten Investitionen in Kapitalgesellschaften spiegeln den Abbau allokativ schädlicher Steuervergünstigungen wider.

Die **Allgemeine Unternehmensteuer** erreicht Rechtsformneutralität in dem Sinne, dass Kapitalkosten und effektive Durchschnittssteuerbelastungen für jeden gegebenen Finanzierungsweg in beiden Rechtsformen übereinstimmen. Bei Einbeziehung der Unternehmen, die weiterhin transparent besteuert werden, wird Rechtsformneutralität allerdings auch im Steuerreformkonzept der Stiftung Marktwirtschaft verfehlt. Finanzierungsneutralität wird durchweg verletzt, da die Selbstfinanzierung unabhängig von der Rechtsform gegenüber der Beteiligungs- und der Fremdfinanzierung steuerlich begünstigt wird. Dies führt zu einer ineffizienten Kapitalallokation, die mit entsprechenden Produktions- und Einkommensverlusten verbunden ist. Durch die Begünstigung der Selbstfinanzierung werden Gewinne im Unternehmen eingeschlossen und zur Finanzierung von Investitionen mit geringeren Renditeanforderungen eingesetzt. Würden die Mittel hingegen dem Kapitalmarkt zur Verfügung gestellt, könnten sie in eine alternative Verwendung mit einer höheren Rendite gesteckt werden. Diese Renditedifferenzen entsprechen in erster Annäherung den Einkommensverlusten, die mit steuerlichen Verzerrungen der Finanzierungsentscheidungen einhergehen.

433. Zusammengefasst zeigen die Berechnungen, dass die Duale Einkommensteuer aus ökonomischer Sicht der Allgemeinen Unternehmensteuer vorzuziehen ist, weil sie eine finanzierungsbedingte Fehllenkung von Kapital vermeidet.

4. Eckpunkte der Bundesregierung zur Unternehmenssteuerreform 2008

434. Mit den Steuerreformkonzepten der Stiftung Marktwirtschaft und von SVR/MPI/ZEW liegen ausgearbeitete und systematische Entwürfe für eine Unternehmenssteuerreform 2008 vor, die die im Koalitionsvertrag genannten Ziele sehr weitgehend, wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, erfüllen. Bei den Vorbereitungen des Bundesministeriums der Finanzen für eine grundlegende Unternehmenssteuerreform 2008 spielen beide Konzepte keine erkennbare Rolle. Bislang hat das Bundeskabinett am 12. Juli 2006 lediglich **Eckpunkte für eine Reform der Unternehmensbesteuerung** vorgelegt. Beschlossen wurde:

- die Bemessungsgrundlage von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer zu vereinheitlichen;
- die nominale steuerliche Gesamtbelastung der Körperschaften von heute 38,65 vH (bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH) auf knapp unter 30 vH zu senken. Neben den Körperschaften sollen auch die der Einkommensteuer unterliegenden Personenunternehmen von der Reform profitieren. Dazu wird geprüft, ob dies am besten durch eine Investitionsrücklage oder durch eine generelle Begünstigung des im Unternehmen einbehaltenen Gewinns geschehen kann.

- Maßnahmen gegen den Verlust von Steuersubstrat durch Fremdfinanzierung und zur Verstärkung der kommunalen Finanzen zu prüfen;
- eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge einzuführen;
- bei der Erbschaftsteuer die Unternehmensnachfolge zu erleichtern, indem bei Fortführung des Unternehmens eine steuerliche Privilegierung gelten soll.

Eine Klärung der zahlreichen offenen Fragen und ungelösten Details zur eigentlichen Unternehmenssteuerreform zeichnet sich momentan nicht ab. Die vom Bundesministerium der Finanzen präsentierten Lösungen wechseln in kurzen Abständen; die Kommentierung und Beurteilung einzelner Vorschläge muss deshalb nicht in jedem Fall dem gerade aktuellen Diskussionsstand entsprechen.

435. Die Pläne der Bundesregierung zur Reform der Erbschaftsteuer hält der Sachverständigenrat für nicht zielführend (JG 2005 Ziffern 431 ff.). Die in einem vom Bundesministerium der Finanzen vorgelegten Arbeitsentwurf zur Reform der Erbschaftsteuer enthaltene Arbeitsplatz-Klausel oder eine am Umwandlungssteuerrecht orientierte Bestandsklausel ändern an dieser Einschätzung nichts. Unnötige Steuergeschenke werden so an den Erhalt möglicherweise unrentabler Arbeitsplätze oder unrentabler Betriebe geknüpft. Das wäre gleich doppelt schlecht.

436. Mit den Eckpunkten zur Unternehmenssteuerreform ist die im Koalitionsvertrag erwähnte Grundsatzentscheidung zwischen synthetischer und dualer Einkommensteuer gefallen: Mit dem Beschluss, eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge einzuführen – zunächst mit einem Satz von 30 vH, der später auf 25 vH reduziert werden soll, möglicherweise aber auch gleich mit einem Satz von 25 vH –, hat sich die Bundesregierung eindeutig auf die Einführung einer **dualen Einkommensteuer** festgelegt. Die Senkung der nominalen steuerlichen Gesamtbelastung der Körperschaften von heute 39,35 vH (bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 428 vH) auf 30 vH oder knapp darunter soll durch eine Halbierung des Körperschaftsteuersatzes von 25 vH auf 12,5 vH und eine Absenkung der Gewerbesteuermesszahl von 5 vH auf 4 vH erreicht werden, bei gleichzeitiger Beseitigung des Betriebsausgabenabzugs der Gewerbesteuer. Alternativ wird ein Körperschaftsteuersatz von 15 vH erwogen, bei stärkerer Absenkung der Gewerbesteuermesszahl auf 3,3 vH. Auf die nominale Steuerbelastung hätte dies keinen großen Einfluss, wohl aber auf die Aufkommensverteilung unter den Gebietskörperschaften. Die Reduzierung der Tarifbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften stellt für sich genommen einen richtigen und wichtigen Schritt dar. Sie muss allerdings in eine in sich konsistente Reform der Unternehmensbesteuerung eingebettet werden.

437. Die tarifliche Belastung von einbehaltenen Gewinnen durch Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag berechnet sich nach geltendem Recht über

$$\tau^U = (1 + mh)^{-1} [mh + \tau^{KSt} (1 + soli)],$$

mit	m	Messzahl der Gewerbesteuer
	h	Gewerbesteuerhebesatz
	τ^{KSt}	tariflicher Körperschaftsteuersatz auf einbehaltene Gewinne
	$soli$	Solidaritätszuschlag.

Für $m=0,05$, $h=4,28$, $\tau^{KSt}=0,25$, $solli=0,055$ ergibt sich eine Tarifbelastung von 39,35 vH.

Bei Wegfall des Betriebsausgabenabzugs wird die obige Gleichung zu

$$\tau^U = mh + \tau^{KSt}(1 + solli).$$

Mit $\tau^{KSt}=0,125$ (0,15), $m=0,04$ (0,033) und $h=4,28$ erhält man $\tau^U=0,3031$ (0,2995).

438. Die Einführung einer Abgeltungssteuer und die Senkung der Tarifbelastung für Körperschaften sind auch Bestandteile der Dualen Einkommensteuer. Mit dem Steuerkonzept der Stiftung Marktwirtschaft ist eine Abgeltungssteuer dagegen nicht vereinbar; sie wird von dieser auch ausdrücklich abgelehnt. Grundsätzliche Übereinstimmung zwischen dem Steuerreformvorschlag von SVR/MPI/ZEW und den Eckpunkten der Bundesregierung lässt sich auch noch für das Vorhaben konstatieren, für Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer eine gemeinsame, **einheitliche Bemessungsgrundlage** anzustreben. Über den konkreten Weg dahin bestehen allerdings fundamental unterschiedliche Vorstellungen. Gegenwärtig unterscheiden sich die Bemessungsgrundlagen von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer vor allem durch die Kürzungs- und Hinzurechnungsvorschriften der §§ 8 und 9 GewStG, wobei die hälftige Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer den quantitativ wichtigsten Posten ausmacht. Während SVR/MPI/ZEW bei Beibehaltung der Gewerbesteuer für den Verzicht auf die hälftige Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen plädieren und die „schlechtere“ Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer an die „bessere“ der Körperschaftsteuer annähern wollen, scheint das Bundesministerium der Finanzen den umgekehrten Weg zu bevorzugen: Nicht nur sollen die Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer auf die Finanzierungsanteile von Miet-, Pacht- und Leasingraten ausgedehnt werden, erwogen wird auch, die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer an die der Gewerbesteuer anzupassen, indem auch bei der Körperschaftsteuer die Finanzierungskosten zukünftig ganz oder zur Hälfte eingerechnet werden.

Die Einbeziehung von Fremdkapitalzinsen und anderem Finanzierungsaufwand in die Bemessungsgrundlage von Unternehmenssteuern ist nicht von vornherein und unter allen Umständen abzulehnen. Es kommt auf den Zusammenhang und die Begründung an.

439. Die am wenigsten überzeugende Begründung für die vollständige oder teilweise Einbeziehung von Finanzierungsaufwand in die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer besteht in dem Hinweis, dass andere Länder, zum Teil in erheblichem Umfang, **ertragsunabhängige Unternehmenssteuern** erheben. So machen diese etwa in Frankreich 37 vH und in Österreich 34 vH der Gesamtsteuerbelastungen auf Unternehmensebene aus (Expertise 2006a Tabelle 15*). Übersehen wird dabei ein wesentlicher Unterschied: Die Besteuerung von Fremdkapitalzinsen auf Unternehmensebene treibt die Kapitalkosten fremdfinanzierter Investitionen in die Höhe und beeinträchtigt die Investitionstätigkeit. Die in anderen Ländern erhobenen ertragsunabhängigen Steuern knüpfen hingegen überwiegend an den Produktionsfaktoren Arbeit (Lohnsummensteuern) oder Grund und Boden (Grundsteuern) an. Sie reduzieren vor allem die Nachfrage nach diesen Produktionsfaktoren, haben aber keinen direkten Einfluss auf die Investitionstätigkeit. Wirkungsanalytisch ist die Besteuerung von Finanzierungsaufwand im Rahmen der Unternehmensbesteuerung investitionschädlich; die Besteuerung der Lohnsumme lässt die Investitionsentscheidungen hingegen im Wesentlichen unbeeinflusst, reduziert dafür aber die Arbeitsnachfrage der Unternehmen. Eine

Steuerreform, die steuerliche Verzerrungen bei den Investitionsentscheidungen abbauen will, verträgt sich im Allgemeinen nicht mit der Einbeziehung von Finanzierungsaufwand in die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer.

440. Überzeugender ist da schon die Begründung, dass mit der Erweiterung der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer um Finanzierungskosten **Steuergestaltungen** unterbunden werden, die eine Schmälerung der deutschen Steuerbasis zur Folge haben. Ursächlich dafür sind einmal die internationalen Steuerbelastungsdifferenzen, zum anderen das Nebeneinander von Wohnsitzprinzip bei der Zinsbesteuerung und Quellenprinzip bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften. Im geltenden Steuerrecht und bei den gegenwärtigen Steuersatzunterschieden ist es vorteilhaft, Finanzierungskosten im Hochsteuerland Deutschland anfallen zu lassen, Kapitaleinkommen in Form von Gewinnen oder Zinseinkünften aber im niedriger besteuerten Ausland. Der deutsche Gesetzgeber versucht, solchen Gestaltungsmöglichkeiten mit Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung gemäß § 8a KStG entgegenzutreten oder mit den Bestimmungen des § 8b Absatz 5 KStG, demzufolge 5 vH der von einer inländischen Kapitalgesellschaft bezogenen Dividenden pauschal als nicht abzugsfähige Betriebsausgaben gelten, so dass im Ergebnis 95 vH der Dividenden freigestellt werden. Während diese Regelungen ursprünglich nur für Sachverhalte mit Auslandsbezug galten, wurden sie ab dem Veranlagungszeitraum 2004 aus europarechtlichen Gründen auch auf reine Inlandsverhältnisse übertragen. Die Ausweitung der Vorschriften zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung auf Inlandsfälle in der Neufassung des § 8a KStG hat dazu geführt, dass der Ausschluss des Betriebsausgabenabzugs von Fremdkapitalzinsen und die Umqualifizierung in eine verdeckte Gewinnausschüttung im geltenden Recht in der Regel zu einer Behinderung der inländischen Investitionstätigkeit führen. Bei Umsetzung der Eckpunkte der Bundesregierung zur Unternehmenssteuerreform würde § 8a KStG ohne Einführung einer Abgeltungssteuer weitgehend ins Leere laufen, während sich mit Abgeltungssteuer und Abschaffung des Halbeinkünfteverfahrens (Ziffer 443) eine erhebliche Mehrbelastung ergäbe (Kasten 20).

Kasten 20

Steuerbelastungswirkungen des § 8a KStG

Im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz vom 22. Dezember 2003 wurden ab dem Veranlagungszeitraum 2004 die Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung in § 8a KStG neu gefasst. Die bis dahin geltende Fassung des § 8a KStG betraf eine als übermäßig eingestufte Fremdfinanzierung inländischer Kapitalgesellschaften durch wesentlich beteiligte ausländische Gesellschafter und sollte eine Gewinnabsaugung ins Ausland über Zinszahlungen verhindern. Wegen Kollision mit der in Artikel 43 EG-Vertrag festgelegten Niederlassungsfreiheit wurden die Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung in der Neufassung auf alle Anteilseigner unabhängig von ihrer Ansässigkeit ausgedehnt. Nach der Neuregelung können Zinsen für Fremdkapital gemäß § 8a Absatz 1 S. 1 KStG dann nicht mehr als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht werden, wenn

- das Fremdkapital von einem wesentlich beteiligten Gesellschafter (mindestens 25 vH Beteiligung) überlassen wird oder von einer diesem Gesellschafter nahe stehenden Person oder von einem Dritten, der auf den Gesellschafter etwa über eine Bürgschaft zurückgreifen kann;
- das Fremdkapital nicht nur kurzfristig überlassen wird;
- die Zinsen eine Freigrenze von 250 000 Euro überschreiten;
- das Fremdkapital bei festverzinslichen Darlehen das 1,5-fache des anteiligen Eigenkapitals des Anteilseigners überschreitet;
- ein Drittvergleich nicht gelingt, dass ein unbeteiligter Dritter das Fremdkapital unter denselben Bedingungen gewährt hätte.

Unter den genannten Voraussetzungen werden die Vergütungen für Fremdkapital in verdeckte Gewinnausschüttungen (vGA) umqualifiziert, die das Einkommen der Kapitalgesellschaft nicht mindern dürfen und somit in voller Höhe der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer unterliegen. Ist der betroffene Anteilseigner eine unbeschränkt steuerpflichtige natürliche Person, zählen die bezogenen Vergütungen zu den Einkünften aus Kapitalvermögen und unterliegen im geltenden Recht dem Halbeinkünfteverfahren.

In der Tabelle 36 sind die Mehr- oder Minderbelastungen ausgewiesen, die sich bei Anwendung des § 8a KStG ergeben – einmal für den Rechtsstand 2006, das andere Mal für den Fall einer Umsetzung der Eckpunkte der Bundesregierung zur Unternehmenssteuerreform. Die Notation entspricht derjenigen in Ziffer 437. Von einer generellen Hinzurechnung von Finanzierungskosten zur Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer wird abgesehen; es bleibt aber bei der hälftigen Zurechnung der Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer. In der zweiten Spalte der Tabelle wird der Fall betrachtet, dass Einkünfte aus Kapitalvermögen dem Einkommensteuersatz τ^{Est} unterliegen und bei Ausschüttungen weiterhin das Halbeinkünfteverfahren zur Anwendung kommt. Nach aktuellem Informationsstand ist dies für das Jahr 2008 vorgesehen. Der Fall, dass Zinseinkünfte sowie Dividenden einer Abgeltungssteuer zum Satz τ^A unterliegen, wird in der dritten Spalte behandelt; hier wird die Aufgabe des Halbeinkünfteverfahrens unterstellt (Ziffer 443). Dieses Besteuerungsregime soll ab dem Jahr 2009 gelten.

Außerhalb der Gültigkeit des § 8a KStG sind Fremdkapitalzinsen bei der Körperschaftsteuer als Betriebsausgaben abzugsfähig; sie unterliegen aber als Dauerschuldzinsen dem hälftigen effektiven Gewerbesteuersatz. Während im geltenden Recht die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe bei der Körperschaftsteuer abzugsfähig ist, wird die Abzugsfähigkeit nach den Eckpunkten der Bundesregierung beseitigt. Dies erklärt die Formeln für die Steuerbelastung auf Unternehmensebene in der ersten Zeile. Auf Ebene des Anteilseigners unterliegen Zinseinkünfte in voller Höhe der persönlichen Einkommensteuer oder der Abgeltungssteuer und dem Solidaritätszuschlag. Wegen der Belastung der Fremdkapitalzinsen durch die Gewerbesteuer auf Unternehmensebene kommt es zu verminderten Ausschüttungen an den Anteilseigner, die zu Steuerersparnissen führen und mit der Steuer auf Zinseinkünfte zu saldieren sind (Zeile 2).

Bei **Umqualifizierung in eine verdeckte Gewinnausschüttung gemäß § 8a KStG** unterliegen die entsprechenden Vergütungen auf Unternehmensebene der vollen Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer (Zeile 3). Auf Seiten des Anteilseigners ermittelt sich die Steuerbelastung bei einer

verdeckten Gewinnausschüttung entweder über das Halbeinkünfteverfahren oder durch Anwendung der Abgeltungssteuer auf die zugerechneten Kapitalvermögen (Zeile 4).

Tabelle 36

Steuerbelastungswirkungen durch § 8a KStG

	Rechtsstand 2006	Eckpunkte der Bundesregierung ohne Abgeltungssteuer mit Halbeinkünfte- verfahren	
		ohne Abgeltungssteuer mit Halbeinkünfte- verfahren	mit Abgeltungssteuer ohne Halbeinkünfte- verfahren
Zinsbesteuerung ohne § 8a KStG			
Steuerbelastung			
(1) auf Unternehmens- ebene	$0,5 \frac{mh}{1+mh} [1 - \tau^{KSt} (1 + soli)]$	0,5 mh	0,5 mh
(2) beim Anteilseigner	$\tau^{ESst} (1 + soli) -$ $0,5 \frac{mh}{1+mh} [1 - \tau^{KSt} (1 + soli)] \times$ $0,5 \tau^{ESst} (1 + soli)$	$\tau^{ESst} (1 + soli) - 0,5mh \times$ $0,5 \tau^{ESst} (1 + soli)$	$\tau^A (1 + soli) - 0,5mh \times$ $\tau^A (1 + soli)$
Umqualifikation in vGA nach § 8a KStG			
Steuerbelastung			
(3) auf Unternehmens- ebene	$\frac{1}{1+mh} [mh + \tau^{KSt} (1 + soli)]$	$mh + \tau^{KSt} (1 + soli)$	$mh + \tau^{KSt} (1 + soli)$
(4) beim Anteilseigner	$\{1 - \frac{1}{1+mh} [mh + \tau^{KSt} (1 + soli)]\} \times$ $0,5 \tau^{ESst} (1 + soli)$	$[1 - mh - \tau^{KSt} (1 + soli)] \times$ $0,5 \tau^{ESst} (1 + soli)$	$[1 - mh - \tau^{KSt} (1 + soli)] \times$ $\tau^A (1 + soli)$
Parameterwerte	$\tau^{KSt} = 0,25; m = 0,05;$ $h = 4,28; \tau^{ESst} = 0,42;$ $soli = 0,055$	$\tau^{KSt} = 0,125; m = 0,04; h = 4,28; soli = 0,055;$ $\tau^{ESst} = 0,42$	$\tau^A = 0,25$
Belastungsdifferenz [(3)+(4)-(1)-(2)]×100	+ 3,43 vH	- 5,23 vH	+ 16,01 vH

Für gegebene Werte der steuerlichen Parameter (Zeile 5) kann dann die Belastungsdifferenz durch die Umqualifikation von Fremdkapitalvergütungen in eine verdeckte Gewinnausschüttung gemäß § 8a KStG bei Gesamtbetrachtung von Gesellschafts- und Gesellschafterebene berechnet werden (Zeile 6).

Nach geltendem Recht bewirkt die Regelung des § 8a KStG bei Inlandsfällen eine steuerliche **Mehrbelastung von 3,43 Prozentpunkten**, die eine Beeinträchtigung der Investitionstätigkeit nach sich zieht. Bei Umsetzung der Eckpunkte der Bundesregierung für die Unternehmenssteuerreform mit Beibehaltung der hälftigen Zurechnung der Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer, aber ohne Übergang zu einer Abgeltungssteuer – nach gegenwärtigem Informationsstand könnte dieser Fall im Jahr 2008 eintreten –, ergibt sich hingegen eine **Minderbelastung** durch die Umqualifizierung in eine verdeckte Gewinnausschüttung gemäß § 8a KStG **von 5,23 Prozentpunkten**. Unter diesen Voraussetzungen würden die Regelungen des § 8a KStG bei Inlandsfällen von vornherein ins Leere laufen, da Fremdfinanzierung in jedem Fall ungünstiger wäre als Eigenfinanzierung. Bei Einführung einer Abgeltungssteuer mit einem Steuersatz von 25 vH und Auf-

gabe des Halbeinkünfteverfahrens – dies entspricht den Plänen für das Jahr 2009 – würde § 8a KStG dann aber zu **Mehrbelastungen von rund 16 Prozentpunkten** führen.

Die Einbeziehung von Finanzierungskosten in die Bemessungsgrundlage auch der Körperschaftsteuer würde zu einer weiteren Verschlechterung führen, weil der steuerliche Nachteil der Eigenfinanzierung dann generell auch auf die Fremdfinanzierung übertragen würde. Dies wäre ein wirksames Programm zur **Bestrafung der inländischen Investitionstätigkeit**.

Eine generelle Untersagung des Betriebsausgabenabzugs von Finanzierungsaufwand würde zwar eine über Finanzierungsgestaltungen mögliche Gewinnabsaugung ins niedriger besteuerte Ausland verhindern, gleichzeitig jedoch mit einer erheblichen Verschlechterung der Investitionsbedingungen einhergehen (Tabelle 37 und Tabelle 38, Seite 335). Um eine begrenzte Zahl von Gestaltungsjongleuren zu treffen, würde die große Zahl eigenkapitalschwacher mittelständischer Unternehmen zusätzlichen Steuerbelastungen unterworfen mit der Folge, dass sich deren Ertragsituation beträchtlich verschlechterte (Spengel und Reister, 2006).

441. Tabelle 37 illustriert, dass eine unilaterale Hinzurechnung von Fremdkapitalzinsen zur Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer die von einer Senkung der Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene ausgehende Stärkung der steuerlichen Standortattraktivität weitgehend zunichte machen kann. Bei **Inbound-Investitionen** wird dies besonders deutlich, wenn das Ausland die Anrechnungsmethode anwendet. Betrachtet werden dazu eine US-amerikanische und eine britische Mutterkapitalgesellschaft, die Investitionen über Tochterkapitalgesellschaften tätigen, die ihrerseits in unterschiedlichen Ländern ansässig sind. Unterstellt wird, dass sich Mutter- und Tochtergesellschaft jeweils zu gleichen Anteilen über die drei Finanzierungswege finanzieren. Für die Standortentscheidung kommt es unter steuerlichen Gesichtspunkten auf die effektiven Durchschnittssteuersätze auf Kapitalgesellschaftsebene an. Die Belastung der Anteilseigner mit persönlichen Einkommensteuern wird in einem solchen steuerlichen Standortvergleich regelmäßig vernachlässigt, denn die steuerliche Situation des marginalen Kapitalgebers ist bei börsennotierten Konzernen mit internationalen Kapitalgebern weithin unbekannt (Expertise 2006a Ziffer 5). Gegenwärtig liegt Deutschland für britische und US-amerikanische Unternehmen als Investitionsstandort unter steuerlichen Aspekten auf einem der letzten Plätze. Unter der Dualen Einkommensteuer würde Deutschland ebenso wie bei Realisierung der Eckpunkte der Bundesregierung zur Unternehmenssteuerreform **ohne** Hinzurechnung der Fremdkapitalzinsen zum **dritt-** beziehungsweise **viertbesten** Standort für Investitionen über Tochterkapitalgesellschaften werden. Der geringe Unterschied bei den effektiven Durchschnittssteuerbelastungen zwischen der Dualen Einkommensteuer und den Plänen der Bundesregierung bei Verzicht auf eine Hinzurechnung von Zinsen trotz unterschiedlich hoher Steuersätze ist auf die Anwendung der Anrechnungsmethode zurückzuführen. Bei Hinzurechnung von Fremdkapitalzinsen zur Bemessungsgrundlage von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer, sei es zur Hälfte oder vollständig, würde sich die Attraktivität Deutschlands als Standort für Tochterkapitalgesellschaften britischer oder US-amerikanischer Investoren erheblich verschlechtern. Bei vollständiger Hinzurechnung von Finanzierungskosten wäre für britische Investoren gegenüber dem Status quo trotz Senkung der Steuersätze so gut wie nichts

gewonnen, für US-amerikanische Kapitalgesellschaften würden sich die Investitionsbedingungen in Deutschland sogar noch verschlechtern.

Tabelle 37

**Steuerliches Ranking für Investitionen¹⁾ ausländischer Mutterkapitalgesellschaften
in unterschiedlichen Ländern**

- effektive Durchschnittssteuerbelastung in vH -

Sitz der Mutterkapitalgesellschaft					
Vereinigtes Königreich			Vereinigte Staaten		
Rang	Sitz der Tochterkapitalgesellschaft	vH	Rang	Sitz der Tochterkapitalgesellschaft	vH
1.	Slowakei	27,0	1.	Slowakei	36,7
2.	Polen	27,3	2.	Italien	36,8
3.	Deutschland		3.	Polen	36,9
	a. DIT	27,6	4.	Deutschland	
	b. Eckpunkte 2006: ohne Hinzurechnung	27,6		a. DIT	37,1
4.	Schweden	27,8		b. Eckpunkte 2006: ohne Hinzurechnung	37,2
5.	Österreich	28,0	5.	Schweden	37,3
6.	Irland	28,2	6.	Niederlande	37,4
7.	Finnland	28,6	7.	Österreich	37,5
8.	Ungarn	29,0	8.	Irland	37,7
9.	Deutschland		9.	Finnland	38,0
	Eckpunkte 2006: 50-prozentige Hinzurechnung	29,1	10.	Ungarn	38,3
10.	Niederlande	29,2	11.	Deutschland	
11.	Vereinigtes Königreich	29,5		Eckpunkte 2006: 50-prozentige Hinzurechnung	38,4
12.	Deutschland		12.	Vereinigtes Königreich	38,7
	Eckpunkte 2006: 100-prozentige Hinzurechnung	30,5	13.	Deutschland	
13.	Italien	32,9		Rechtsstand 2005	39,4
14.	Frankreich	35,7	14.	Deutschland	
15.	Deutschland			Eckpunkte 2006: 100-prozentige Hinzurechnung	39,6
	Rechtsstand 2005	36,8	15.	Vereinigte Staaten	40,0
16.	Vereinigte Staaten	40,0	16.	Frankreich	40,5

1) Inbound-Investitionen.

442. Zwischenzeitlich scheint die vom Bundesministerium der Finanzen lange Zeit favorisierte, aber steuersystematisch und wirkungsanalytisch verfehlte unilaterale Hinzurechnung von Finanzierungskosten in die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer zugunsten einer Mindestbesteuerung durch Beschränkung des Betriebsausgabenabzugs von Zinsaufwand („Zinsschranke“) aufgegeben worden zu sein. Die Details sind gegenwärtig noch unklar. Klar ist jedoch, dass auch eine „Zinsschranke“ die Investitionstätigkeit beeinträchtigen und gegen das Nettoprinzip verstoßen würde.

Statt einer allgemeinen Abzugsbeschränkung für Zinsen auf Fremdkapital oder einer generellen Zinsschranke könnte allenfalls eine **Zinsschrankenregelung für Gesellschafterdarlehen** in Erwägung gezogen werden. Derartige Regelungen existieren in vielen Steuersystemen. Sie könnten dann die geltenden Bestimmungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung des § 8a KStG ablösen.

443. Mit der Entscheidung, eine **Abgeltungssteuer** auf Kapitalerträge einzuführen, hat sich das Bundeskabinett zwar auf die Einführung einer dualen Einkommensteuer festgelegt; auch hier sind zentrale Details aber gegenwärtig noch offen. Neben praktischen und konzeptionellen Problemen – etwa die Behandlung von Gesellschafterdarlehen bei Personengesellschaften – ist bei einer ökonomisch sachgemäßen Ausgestaltung einer Abgeltungssteuer zu beachten, dass in der Regel nur bei Vorliegen von Finanzierungsneutralität, das heißt einer steuerlich gleichen Belastung aller Finanzierungswege, eine Diskriminierung eigenfinanzierter Realinvestitionen vermieden werden kann. Bei einer Tarifbelastung der einbehaltenen Gewinne von Kapitalgesellschaften in Höhe von 30 vH und einem Abgeltungssteuersatz von ebenfalls 30 vH würde eine Beeinträchtigung der Investitionstätigkeit dann eintreten, wenn – dem gegenwärtigen Informationsstand entsprechend – das Halbeinkünfteverfahren abgeschafft und die Abgeltungssteuer auf sämtliche Ausschüttungen erhoben werden sollten. Die steuerliche Gesamtbelastung ausgeschütteter Gewinne läge dann nämlich bei 52,16 vH [= $100 \times (0,30 + 0,30 \times (1 - 0,30) \times (1 + 0,055))$], wenn der Solidaritätszuschlag zusätzlich zur Abgeltungssteuer erhoben wird. Dies gälte auch für private Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen, bei denen die Halte- und Beteiligungsfristen der geltenden §§ 17 und 23 EStG abgeschafft werden sollen. Die Kapitalkosten eigenfinanzierter Investitionen werden dann über den Marktzins getrieben und Realinvestitionen gegenüber der Alternativanlage am Kapitalmarkt diskriminiert. Bei Einbeziehung von Finanzierungskosten in die Bemessungsgrundlage würden diese negativen Effekte auch auf fremdfinanzierte Investitionen ausgedehnt.

444. In Ergänzung zu Tabelle 35 weist Tabelle 38 die **Kapitalkosten** von Investitionen einer inländischen Kapitalgesellschaft bei Berücksichtigung dreier Finanzierungswege für die **Vorschläge der Bundesregierung** zur Unternehmenssteuerreform aus. Unterstellt sind durchweg ein Körperschaftsteuersatz von 12,5 vH, eine Senkung der Steuermesszahl auf 4,0 vH und die Beseitigung des Betriebsausgabenabzugs bei der Gewerbesteuer sowie eine Erfassung sämtlicher Ausschüttungen und privaten Veräußerungsgewinne durch eine Abgeltungssteuer von 30 vH. Im Hinblick auf die Einbeziehung von Fremdkapitalzinsen in die Bemessungsgrundlagen der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer wird alternativ angenommen, dass entweder keine, eine 50-prozentige oder eine 100-prozentige Hinzurechnung erfolgt. Referenzgröße für die Beurteilung der investiven Wirkungen der Steuerreformvorschläge ist wieder ein realer Kapitalmarktzins von 4 %. Bei höheren Kapitalkosten werden Investitionen gegenüber der Alternativanlage diskriminiert, bei geringeren begünstigt. Wären die Regeln der steuerlichen Gewinnermittlung (also etwa die Vorschriften über die Absetzung für Abnutzung) und die Besteuerung unterschiedlicher Finanzierungswege neutral, würden die Kapitalkosten dem bei den Berechnungen unterstellten realen Marktzins von 4 % entsprechen. In allen Besteuerungsszenarien wird von identischen Gewinnermittlungsregeln ausgegangen. Die Kapitalkosten von Investitionen in Personenunternehmen werden nicht betrachtet, da die Neuregelung der Besteuerung von Personenunternehmen bislang unklar ist (Ziffer 447).

445. Für alle drei untersuchten Varianten der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Unternehmenssteuerreform käme es gegenüber dem Status quo zu einem **Anstieg der Kapitalkosten** und zu einer erheblichen **Verzerrung bei den Finanzierungsentscheidungen**. Die Selbstfinanzierung und die Beteiligungsfinanzierung verteuern sich beträchtlich durch die Einführung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen und die Erhöhung der Steuerbelastung auf Dividenden. Die Kapitalkosten der Fremdfinanzierung hängen dagegen vom Umfang der steuerlichen Hinzurech-

nung der Zinsaufwendungen ab. Je höher die Hinzurechnung ausfällt, umso höher sind die Kapitalkosten. Insgesamt zeigt sich, dass sämtliche hier diskutierten Reformoptionen die Mindestrenditeanforderungen an Realinvestitionen erhöhen würden. Bei Realisierung der Pläne der Bundesregierung würden Realinvestitionen unattraktiver, die Investitionstätigkeit national tätiger Unternehmen würde zurückgehen. Auch die Effizienz des Kapitaleinsatzes würde sich verschlechtern, da die steuerlichen Verzerrungen der Finanzierungsentscheidungen eher zunehmen würden. Demgegenüber würde die Duale Einkommensteuer über alle Finanzierungswege hinweg gleiche Kapitalkosten garantieren. Völlig unerheblich ist dabei, dass im Konzept der Bundesregierung von einer Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene von knapp 30 vH ausgegangen wird, während die Duale Einkommensteuer eine Belastung von 25 vH vorsieht.

446. Der Anstieg und die Verzerrung der Kapitalkosten bei Realisierung der Steuerreformvorschläge der Bundesregierung ist auf die angekündigte, unsystematische Ausgestaltung der Abgeltungssteuer und eine mögliche Einbeziehung von Finanzierungskosten in die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer zurückzuführen. Dadurch käme es zu einer gravierenden Verschlechterung der nationalen Investitionsbedingungen, zum Bruch mit systemtragenden Besteuerungsprinzipien wie dem Nettoprinzip sowie zu möglichen Konflikten mit dem EU-Recht, da ein pauschales Abzugsverbot für Finanzierungskosten mit der EU-Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie kollidieren kann. Die Duale Einkommensteuer von SVR/MPI/ZEW zeigt demgegenüber auf, wie die Einbettung einer Abgeltungssteuer in ein weitgehend finanzierungs- und rechtsformneutrales System der Unternehmensbesteuerung aussehen könnte. Auch die vom **Hessischen Ministerium der Finanzen** (2005) vorgeschlagene Kapitalrenditesteuern stellt einen gangbaren Weg dar, wenn Abstriche bei der Finanzierungsneutralität hingenommen werden.

Tabelle 38

Kapitalkosten für Investitionen von Kapitalgesellschaften				
vH				
Kapitalkosten	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt (ungewichtet)
	finanzierung			
Eckpunkte der Bundesregierung				
Hinzurechnung von Zinsen bei der Körperschaftsteuer:				
- keine	4,96	5,90	3,42	4,76
- in Höhe von 50 vH	4,96	5,90	4,66	5,17
- in Höhe von 100 vH	4,96	5,90	5,90	5,58
Nachrichtlich:				
- Rechtsstand 2005	2,79	4,33	3,90	3,68

447. Gemäß Koalitionsvertrag soll die Reform der Unternehmensbesteuerung auch die **Personenunternehmen** erfassen. Um die steuerliche Entlastung von Körperschaften auf Personenunternehmen zu übertragen, will die Bundesregierung – wieder einmal – prüfen, ob dies am besten durch eine Investitionsrücklage oder durch eine generelle Begünstigung des im Unternehmen einbehaltenen Gewinns geschehen kann. Gegen eine Begünstigung nicht entnommener Gewinne sprechen je-

doch erhebliche praktische Probleme. Diese wurden nicht zuletzt im Rahmen der in Folge der „Brühler Empfehlungen“ aus dem Jahr 1999 vorgenommenen Planspiele deutlich. Sie sind ausführlich in der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen (2000) dokumentiert, aber auch in der von SVR/MPI/ZEW vorgelegten Expertise (Expertise 2006a Ziffern 222 ff.).

5. Aufkommenswirkungen

448. Eine Senkung der Tarifbelastung von in Kapitalgesellschaften erzielten Gewinnen und eine steuerliche Entlastung von Personenunternehmen führen für sich genommen zu Steuerausfällen. Für die Implementierung von Steuerreformen, aber auch für die Vergleichbarkeit unterschiedlicher Steuerreformvorschläge ist eine Abschätzung der zu erwartenden **Aufkommenseffekte** erforderlich. Für eine seriöse Einschätzung der Aufkommenswirkungen eines bestimmten Reformkonzepts und erst recht für einen Vergleich unterschiedlicher Steuerreformvorschläge kommt es auf die tariflichen oder systembedingten Steuerausfälle an, das heißt auf diejenigen (Brutto-)Aufkommenswirkungen, die mit einem veränderten Tarifverlauf und den systemimmanenten Eigenschaften eines bestimmten Steuerreformkonzepts verbunden sind. Nur so wird der mit dem jeweiligen Konzept einhergehende Gegenfinanzierungsbedarf deutlich.

449. Konkurrierende Steuerreformkonzepte lassen sich im Hinblick auf die induzierten Wirkungen sinnvoll nur bei in etwa **identischen Aufkommenseffekten** vergleichen. Eine vergleichende Berechnung der Aufkommenswirkungen der Vorschläge von SVR/MPI/ZEW, Stiftung Marktwirtschaft und der Eckpunkte der Bundesregierung liegt nicht vor.

Das Bundesministerium der Finanzen beziffert die mit der Umsetzung der Eckpunkte zur Unternehmenssteuerreform einhergehenden Einnahmeausfälle auf brutto 28 Mrd Euro; Gegenfinanzierungsmaßnahmen sind dabei noch nicht berücksichtigt. Rechnet man die Versagung des Betriebsausgabenabzugs bei der Gewerbesteuer dagegen, verbleibt ein Gegenfinanzierungsbedarf von rund 16,5 Mrd Euro. Dies ist der relevante Betrag für einen Vergleich mit den (Brutto-)Aufkommenseffekten der Dualen Einkommensteuer und der Allgemeinen Unternehmensteuer, da beide Vorschläge von einem Ersatz der Gewerbesteuer ohne Betriebsausgabenabzug der entsprechenden Steuerzahlungen ausgehen. In einer ersten internen Rechnung, die aber unmittelbar in der Wirtschaftspresse veröffentlicht wurde, hatte das Bundesministerium der Finanzen für die Duale Einkommensteuer Aufkommenseinbußen von etwa 38,5 Mrd Euro ermittelt. Diese Rechnung beruhte allerdings auf nicht haltbaren Annahmen. Bei Korrektur dieser falschen Annahmen ergeben sich für die Duale Einkommensteuer bei einem Kapitaleinkommensteuersatz von 25 vH und ohne Gegenrechnung von Substratwirkungen Mindereinnahmen von rund 26,8 Mrd Euro. Geht man in Anlehnung an die Eckpunkte der Bundesregierung von einem Kapitaleinkommensteuersatz von 30 vH aus (mit entsprechenden Anpassungen bei der Besteuerung der steuerpflichtigen Anteile von Ausschüttungen und privaten Veräußerungsgewinnen), reduzieren sich die Steuerausfälle auf etwa 17 Mrd Euro (Expertise 2006a Ziffern 108 ff. und Ziffern 59* ff.). Die Stiftung Marktwirtschaft hat für ihr Konzept zur Reform der Unternehmensbesteuerung bei einem Satz der Allgemeinen Unternehmensteuer von 30 vH tarif- und systembedingte Aufkommenseinbußen von 15,7 Mrd Euro berechnet.

450. Ohne Berücksichtigung von Gegenfinanzierungsmaßnahmen und bei Annahme gleicher Tarifbelastungen weisen die Duale Einkommensteuer, die Allgemeine Unternehmensteuer und das den Eckpunkten der Bundesregierung entsprechende Konzept für eine Unternehmenssteuerreform 2008 im Großen und Ganzen **vergleichbare Aufkommenswirkungen** auf. Dies bedeutet Folgendes:

- Die Entscheidung für oder gegen eines dieser Konzepte kann nicht an der Höhe der Steuermindereinnahmen festgemacht werden. Es ist methodisch unzulässig und geradezu irreführend, wenn die Duale Einkommensteuer und die Allgemeine Unternehmensteuer unter Hinweis auf die ohne Berücksichtigung von Gegenfinanzierungsmaßnahmen ermittelten zweistelligen tariflichen und systembedingten (Brutto-)Mindereinnahmen als „real nicht umsetzbar“ bezeichnet, im Vergleich dazu dann aber bei den Aufkommenswirkungen des Unternehmenssteuerreformkonzepts der Bundesregierung umfangreiche Gegenfinanzierungsmaßnahmen berücksichtigt werden.
- Jedes Steuerreformkonzept, das die Ziele einer Unternehmenssteuerreform erreichen will, ist mit tarif- und systembedingten Steuerausfällen verbunden. Eine Verbesserung der Standortattraktivität ist nicht zum Nulltarif zu haben.
- Bei vergleichbaren Aufkommenseffekten und vergleichbarer Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität hängt die Beurteilung der unterschiedlichen Steuerreformkonzepte vor allem davon ab, inwieweit Entscheidungsneutralität mit den drei Dimensionen Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformneutralität erreicht wird. Hier liegen die Vorteile bei der Dualen Einkommensteuer.

451. Die Reform der Unternehmensbesteuerung zielt mit der Senkung der Tarifbelastung von Körperschaften und der Gewährleistung von Finanzierungs- und Rechtsformneutralität auf eine Verbesserung der Investitionsbedingungen am Standort Deutschland. Gegenfinanzierungsmaßnahmen zum Ausgleich der Steuerausfälle sollten demnach möglichst so angelegt sein, dass sie die Ziele einer Stärkung der Standortattraktivität oder einer größeren Effizienz des Kapitaleinsatzes nicht konterkarieren. Die **Erhöhung der Umsatzsteuer** wäre in dieser Hinsicht eine angemessene Form der Gegenfinanzierung von durch die Unternehmenssteuerreform bedingten Steuermindereinnahmen, weil die Umsatzsteuer die Investitionen über das Vorsteuerabzugsverfahren weitgehend verschont. Aus diesem Grund hält der Sachverständigenrat eine Erhöhung der Umsatzsteuer zur Gegenfinanzierung einer Unternehmenssteuerreform – ebenso wie im Rahmen einer Reform der Systeme der sozialen Sicherung – auch für vertretbar und geboten (JG 2005 Ziffer 12).

Das Bundesministerium der Finanzen geht bei einer Senkung der nominalen Steuerbelastung für Körperschaften auf etwa 30 vH von positiven Auswirkungen auf das Steuersubstrat aus, die zu Mehreinnahmen von rund 3,5 Mrd Euro führen. Dies gilt natürlich für alle Steuerreformkonzepte mit vergleichbarer Senkung der nominalen Steuerbelastung, also auch für die Duale Einkommensteuer und die Allgemeine Unternehmensteuer. Damit verbleibt bei den gegenwärtig diskutierten Steuerreformoptionen ein Finanzierungsbedarf in einer Größenordnung von weniger als 14 Mrd Euro. Überschlagsmäßig würde die Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes um zwei Prozentpunkte ausreichen, um die Unternehmenssteuerreform vollständig gegenzufinanzieren.

452. Zum 1. Januar 2007 wird der Normalsatz der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte erhöht. Davon sind die aus der Erhöhung um zwei Prozentpunkte resultierenden Mehreinnahmen für die Haushaltskonsolidierung vorgesehen; der dritte Prozentpunkt wird für die Senkung des Beitragsatzes der Arbeitslosenversicherung eingesetzt. Die Bundesregierung will an der beschlossenen Verwendung der Umsatzsteuermehreinnahmen festhalten. Dies ist zu akzeptieren. Da eine weitere Erhöhung des Umsatzsteuersatzes weder durchsetzbar noch momentan sinnvoll ist, sollten die durch die Unternehmenssteuerreform bedingten Mindereinnahmen durch die Kürzung von Ausgaben oder die Streichung von Steuervergünstigungen finanziert werden. Bei gegebenem Gegenfinanzierungsbedarf im Rahmen der Unternehmenssteuerreform und gegebener Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung ist es von den Wirkungen her letztlich gleichgültig, wie die Mittel aus der Erhöhung der Umsatzsteuer und der Kürzung von Ausgaben eingesetzt werden.

6. Fazit

453. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die bislang bekannt gewordenen, zugegebenermaßen noch nicht ausformulierten steuerpolitischen Vorstellungen des Bundesministeriums der Finanzen für eine Unternehmenssteuerreform 2008 wenig überzeugend sind. Positiv zu werten ist bislang allein die vorgesehene Senkung der Tarifbelastung von Gewinnen der Körperschaften auf knapp unter 30 vH. Zwar würde die effektive Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften dann immer noch um rund fünf Prozentpunkte über dem derzeitigen Durchschnitt der vergleichbaren Steuerbelastungen in der Europäischen Union liegen; gleichwohl wäre dies ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der steuerlichen Attraktivität des Standorts Deutschland.

454. Alle übrigen Bestandteile der Reform sind entweder unklar oder problematisch.

- Die geplante Abgeltungssteuer soll neben Fremdkapitalzinsen in vollem Umfang auch Dividenden und private Veräußerungsgewinne umfassen. Bei Abzugsfähigkeit von Finanzierungskosten bei den Unternehmenssteuern würde die Abgeltungssteuer das im Koalitionsvertrag genannte Ziel der Finanzierungsneutralität verletzen und über eine Erhöhung der Kapitalkosten für eigenfinanzierte Investitionen zu einer Verschlechterung der nationalen Investitionsbedingungen führen.
- Die Übertragung der den Kapitalgesellschaften gewährten Steuerentlastung auf Personenunternehmen ist gegenwärtig offen; die diskutierte Thesaurierungsbegünstigung wäre mit erheblichen Problemen verbunden.
- Mit einer generellen Beschränkung des Betriebsausgabenabzugs von Finanzierungsaufwand sind so erhebliche Nachteile verbunden, dass davon dringend abzuraten ist. Sie würde das Ziel einer Verbesserung der Standortattraktivität konterkarieren, die Bedingungen für fremdfinanzierte Investitionen verschlechtern, mit der europäischen Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie kollidieren und mit dem Nettoprinzip eines der Fundamentalprinzipien des deutschen Einkommensteuerrechts verletzen. In abgeschwächter Form gelten diese Einwände auch für die diversen Modelle einer „Zinsschranke“. Um einige missbräuchliche Steuergestaltungen zu verhindern, sind spezielle Maßnahmen denkbar und angezeigt; so könnte eine Zinsschrankenregelung