

## **Reform der Unternehmensbesteuerung** Senkung der Steuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage

### **Kammertag der Steuerberaterkammer Rheinland-Pfalz** am 22. Oktober 1999 in Kaiserslautern

*"Eine Kenntnis der Dinge trägt oft erheblich zu ihrer Erkenntnis bei."*  
Georg Christoph Lichtenberg, 1742 – 1799

1	Tatsächliche Steuerbelastung im internationalen Vergleich.....	3
2	Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung .....	7
3	Steuersatz maximal 35 %, für große Einkommen mindestens 20 % .....	11
4	Zukünftiges EU-Steuersystem.....	14

## Zusammenfassung

- (1) In Deutschland werden für Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen mit durchschnittlich 20 % deutlich weniger Steuern bezahlt als in vielen anderen Ländern: In der Schweiz ist die tatsächlich bezahlte Belastung mit 30 % um die Hälfte höher, in den USA mit knapp 40 % fast doppelt so hoch, vgl. Kap. 1.1.

Die Grenzbelastung von Unternehmenserträgen allerdings, die für Investitionsentscheidungen von großer Bedeutung ist, liegt in Deutschland deutlich über 50 %, weit höher als in vielen anderen Ländern, wo 35 % als internationaler Standard angesehen wird.

- (2) In Deutschland ist aufkommensneutral eine drastische Senkung der nominalen Steuersätze auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen möglich, wenn zukünftig alle Einkommen gleichmäßig mit den neuen niedrigen nominalen Sätzen auch tatsächlich effektiv belastet werden, unabhängig von ihrer formalen Deklaration als Gewinn, als Zins oder als persönliches Einkommen und unabhängig vom formalen Steuer Heimatland des Empfängers, vgl. Kap. 1.2.

- (3) Die Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung enthalten erste Schritte in diese Richtung, vgl. Kap. 2.1; die für die Auswirkungen entscheidenden Details der Umsetzung dieses "Jahrtausendwerks" werden Anfang Januar 2000 vom Bundesfinanzminister in einer Neujahrsansprache bekannt gegeben.

- (4) Unabdingbar ist eine faire und nachhaltige (Teil-)Gegenfinanzierung ohne übermäßige Belastung von Investoren, vgl. Kap. 2.2. Statt der derzeit vorgesehenen drastischen Verringerung von Liquiditätsvergünstigungen für Neuinvestoren könnten Vergünstigungen bei Altinvestoren gestrichen werden.

- (5) Mittelfristig sollte der Spitzensteuersatz auf z.B. 35 % gesenkt werden; eine gleichmäßige Besteuerung kann, wie in den USA seit 1986, durch die Einführung einer Mindestbelastung von z.B. 20 % für alle Einkommen über 100 TDM/a sichergestellt werden, vgl. Kap. 3.

Eine private Vermögensteuer als pauschalierte Abgeltungsteuer für alle Kapitaleinkommen (Einkommensteuer für Kapitaleinkünfte entfällt, wie ab 2001 in den Niederlanden) trifft alle gleichmäßig mit niedrigen Sätzen, ist einfach handhabbar, schwer zu umgehen, erbringt verlässliche Einnahmen, kurz: diese Lösung ist sinnvoll und gerecht.

- (6) Die vorgeschlagenen Maßnahmen könnten zu einem vernünftigen und fairen europäischen Steuersystem führen, vgl. Kap. 4.

# 1 Tatsächliche Steuerbelastung im internationalen Vergleich

Seit 1992 wurden im Auftrag der Europäischen Union von L. Jarass und G.M. Obermair weltweit erstmalig Konzepte zum internationalen Vergleich von Steuerbelastungen entwickelt<sup>1</sup>. Sie ermöglichen eine konsequente Zuordnung tatsächlich abgeführter Steuern und Abgaben auf die Produktionsfaktoren:

- (1) Arbeit: Lohnsteuer und obligatorische Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu öffentlichen Sozialversicherungssystemen;
- (2) Kapital: Steuern auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen (unterschieden in Körperschaften und sonstige Einkommen), Steuern auf Kapitalvermögen;
- (3) Natürliche Ressourcen & Umweltverbrauch: Steuern auf Energie, Wasser, Abfall und Verschmutzung, Kraftfahrzeugsteuer

sowie zu den Steuern auf den Konsum: Mehrwertsteuer, Tabak- und Alkoholsteuer etc.

Die erarbeiteten Konzepte dienen mittlerweile in vereinfachter Form als Grundlage für die jährliche EUROSTAT-Reihe 'Steuerstrukturen in der EU'. Die OECD erstellt ihre Untersuchungen auf einer ähnlichen Basis.

Für diesen Beitrag wurden die Auswertungen aktualisiert, Zuweisungen verbessert und insbesondere die mittlerweile vorliegenden Werte für 1997 eingebaut.

## 1.1 Steuerbelastung von Arbeit und Kapital

Die Bilder 1 und 2 zeigen einen Ländervergleich für die tatsächlich bezahlten Belastungen durch Steuern und Abgaben. Untersucht wurden

- Dänemark, Deutschland, Niederlande, Spanien, Großbritannien sowie Japan, Schweiz, und USA<sup>2</sup>;
- für die Periode zwischen 1980 und 1996/7.

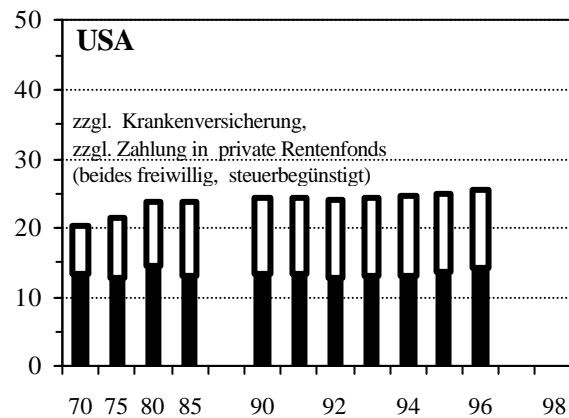
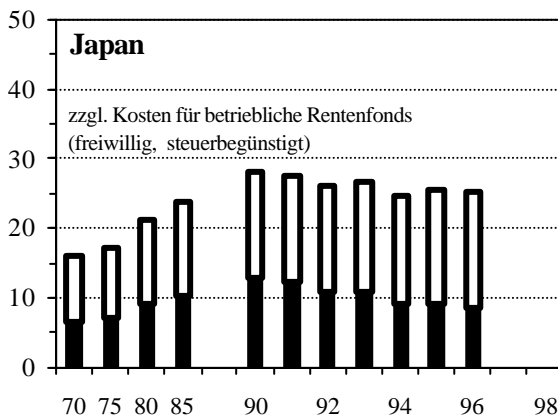
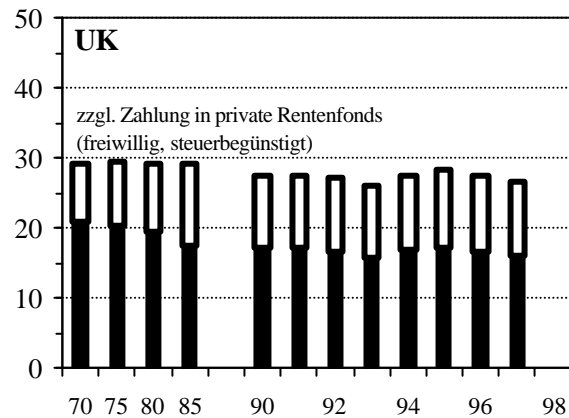
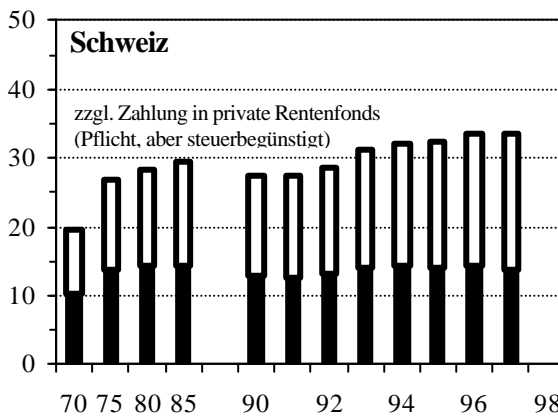
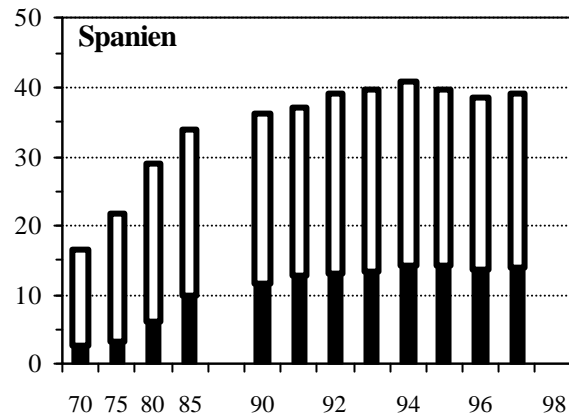
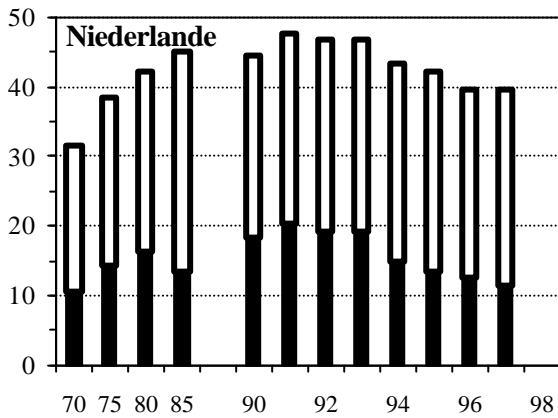
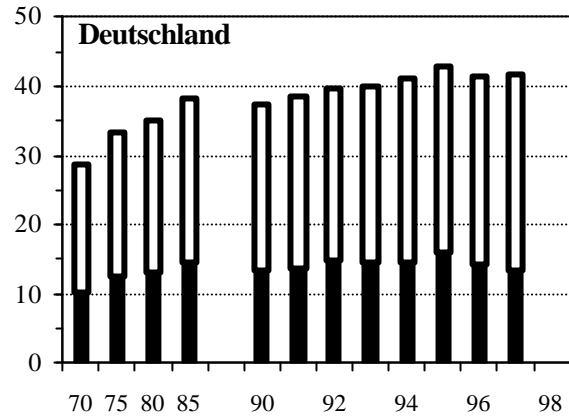
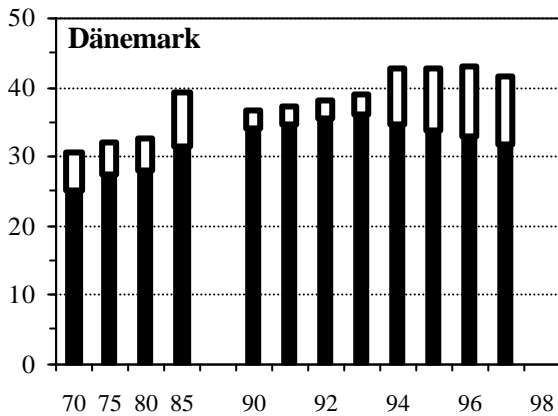
Lohneinkommen und Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen ergeben das Volkseinkommen. Der Staat besteuert diese Einkommen u.a. zur Deckung seiner Ausgaben. Die in der Studie erfaßten Länder können während des gesamten Erhebungszeitraums zwei deutlich unterschiedenen Klassen zugeordnet werden:

- Euroland: Hohe Belastung der Löhne mit rund 40 % der Bruttolohnkosten (so die EU-Mitgliedstaaten Dänemark, Spanien, Deutschland und Niederlande). Gleichzeitig deutlich niedrigere Belastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit<sup>3</sup> & Vermögen, in Deutschland und Spanien mit rund 20 %, in Niederlande mit rund 30 % und nur in Dänemark mit rund 40 %.
- Internationale Konkurrenten: Niedrige Belastung von Arbeit mit nur 25 bis 30 % der Bruttolohnkosten (Japan, Schweiz, UK, USA). Gleichzeitig deutlich höhere Belastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen mit 30 bis 40 %, in Japan mit über 40 %, da dort Vermögensbestände viel stärker besteuert werden, was in Deutschland als sogenannte Substanzsteuer abgelehnt wird.

Ergebnis der Untersuchungen: Die EURO-Länder begünstigen steuerlich diejenigen, die 'besitzen' (Vermögende, gut gestellte Pensionäre, Rentner etc.), Japan, die Schweiz, UK und USA dagegen diejenigen, die 'machen' (Arbeitnehmer, Unternehmer, Investoren etc).

**Bild 1: Steuern & Sozialabgaben auf Lohneinkommen dividiert durch Lohnkosten [%]**

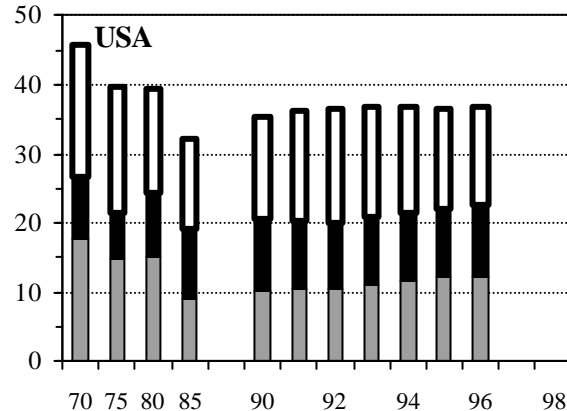
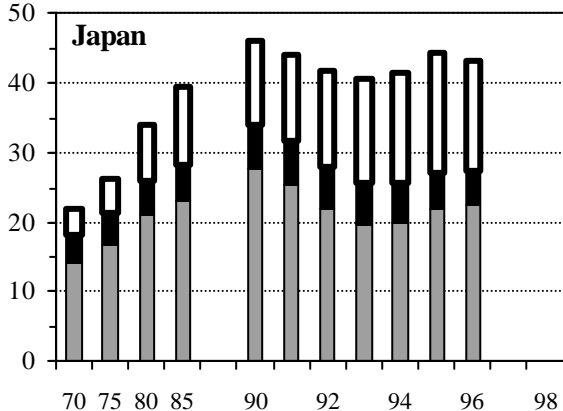
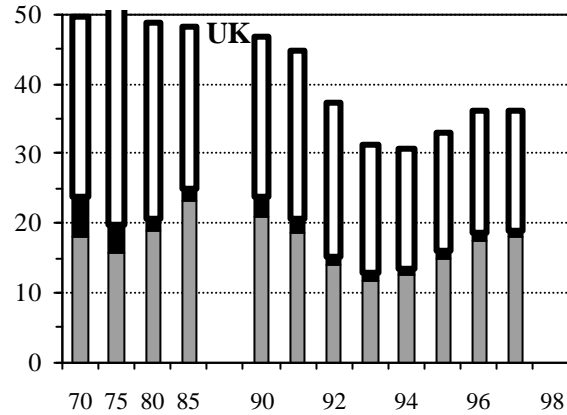
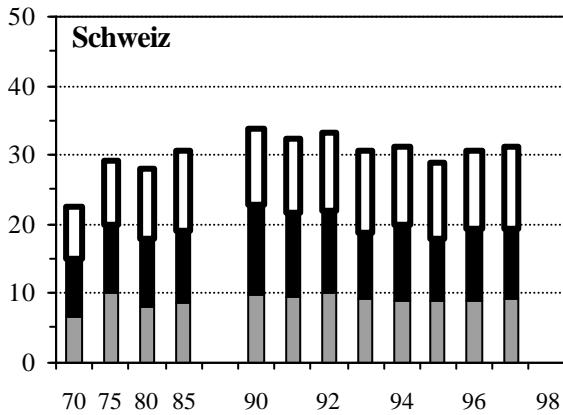
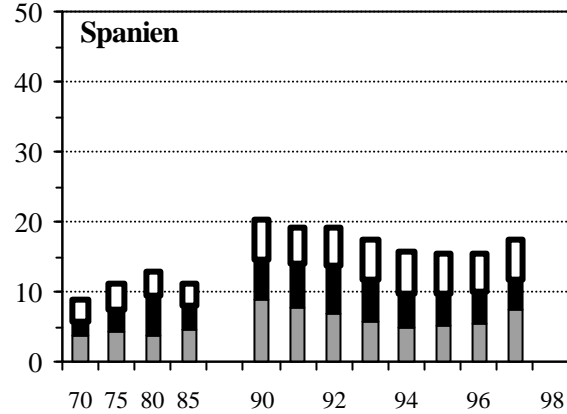
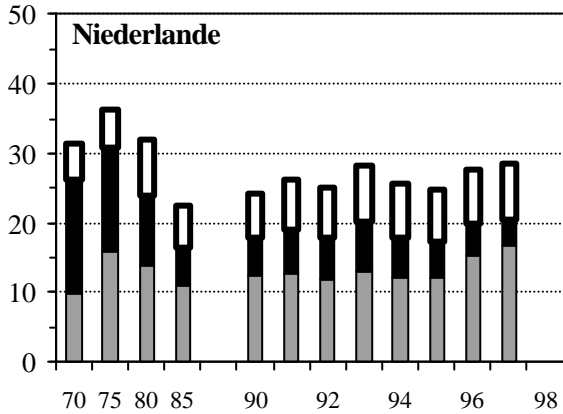
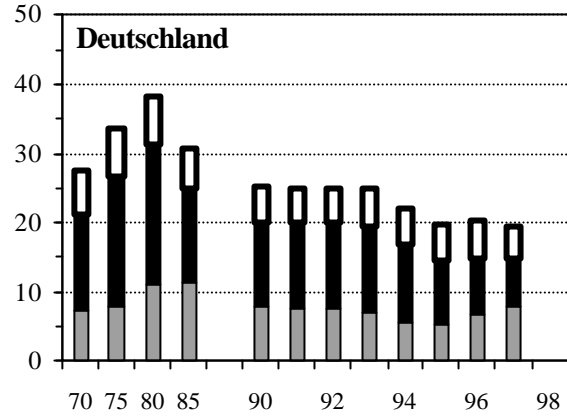
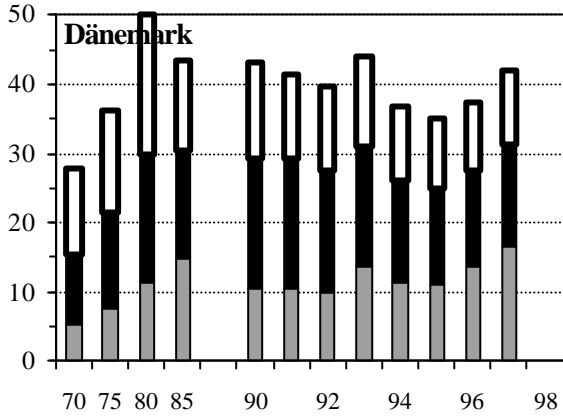
□ Sozialabgaben auf Lohneinkommen (Arbeitgeber- & Arbeitnehmerbeiträge)  
 ■ Steuern auf Lohneinkommen



Quelle: More Jobs, ..., EU, 1999, Fig. 4.1; verfügbar unter <http://www.suk.fh-wiesbaden.de/team/jarass/>

**Bild 2: Steuern auf Unternehmertätigkeit & Vermögen dividiert durch  
 Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen [%]**

- Steuern auf den Bestand von Vermögen (z.B. Grund- und Vermögensteuer)
- Steuern auf andere Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen (z.B. anteilige Einkommensteuer)
- Steuern auf Einkommen von Körperschaften (z.B. Körperschaftsteuer)



Quelle: More Jobs, ..., EU, 1999, Fig. 4.2; verfügbar unter <http://www.suk.fh-wiesbaden.de/team/jarass/>

In Deutschland haben wir kein Steuerproblem, sondern ein Sozialabgabenproblem: Die mittleren Lohnempfänger und ihre Arbeitgeber finanzieren den Sozialstaat: Normale Arbeitsplätze werden dadurch unbezahlbar und wegrationalisiert. Sozialabgaben werden zu Recht immer stärker als Steuern angesehen und ihre Zahlung wo immer möglich verringert.

## 1.2 Steuerbelastung von Kapitalerträgen und Unternehmensbesteuerung

Vom durchschnittlichen Lohn nimmt der Staat die Hälfte, vom Weihnachtsgeld zwei Drittel. Ganz anders bei Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen, dem zweiten Bestandteil des Volkseinkommens: Hier nimmt der Staat durchschnittlich nur 20 %, vom zusätzlichen Gewinn allerdings bis zu 60 %.

Wenn in Deutschland für alle Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen tatsächlich zwanzig Prozent Steuern bezahlt würden, so erbrächte dies Steuereinnahmen von über 170 Mrd. DM. Dies ist deutlich mehr als die auf die Bemessungsgrundlage Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen 1998 insgesamt bezahlten Steuern von 135 Mrd. DM (Körperschaftsteuer 34, Kapitalertrags- und Zinsabschlagsteuer 29, veranlagte Einkommensteuer<sup>4</sup> 6, anteiliger Solidaritätszuschlag 4, Gewerbesteuer 45, Grundsteuer 17). In vielen anderen Ländern ist diese Durchschnittsbelastung deutlich höher, z.B. in Japan, Schweiz, UK und USA, vgl. Bild 1.2; dies resultiert aus der dort viel stärkeren Besteuerung von Vermögensbeständen, die in Deutschland als sog. Substanzsteuer abgelehnt wird.

Die Spitzenbelastung von Unternehmenserträgen, die für Investitionsentscheidungen von großer Bedeutung ist, liegt in Deutschland allerdings deutlich über 50 %, weit höher als in vielen anderen Ländern, wo 35 % als internationaler Standard angesehen wird.

Unternehmenserträge sind ein Teil der Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen. Wenn einzelne Unternehmenserträge tatsächlich erheblich steuerlich belastet werden, so muß es andere Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen geben (vor allem Vermögenseinkommen<sup>5</sup>?), die fast unbelastet sind.

In Deutschland ist deshalb aufkommensneutral eine drastische Senkung der nominalen Steuersätze auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen möglich, wenn zukünftig alle Einkommen gleichmäßig mit den neuen niedrigen nominalen Sätzen auch tatsächlich effektiv belastet werden, unabhängig von ihrer formalen Deklaration als Gewinn, als Zins oder als persönliches Einkommen und unabhängig von dem formalen Steuerheimatland des Empfängers.

Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen zur gleichmäßigen Besteuerung aller Gewinne und Zinsen auf mäßigem Niveau wird auch eine kurzfristige Senkung der Einkommensteuersätze eher machbar. Statt leerstehender Wohnungen könnten dann wieder profitable Dauerarbeitsplätze geschaffen werden.

## 2 Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung

### 2.1 Kernpunkte der Empfehlungen

Senkung der Steuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen sind allgemein akzeptierte steuerpolitische Forderungen und waren Ausgangspunkt für die Mitte Juli fertiggestellten Vorschläge der Unternehmensteuer-Reformkommission<sup>6</sup>:

- (1) Einheitlicher Körperschaft-Steuersatz von 25 % statt bisher 30 % für ausgeschüttete und 40 % für einbehaltene Gewinne.
- (2) Abschaffung des Anrechnungsverfahrens bei der Körperschaftsteuer; stattdessen Einführung eines Halbeinkünfteverfahrens: Dividenden werden beim Empfänger nur zur Hälfte der Einkommensteuer unterworfen, aber ohne Anrechnung der vom Unternehmen bezahlten Körperschaftsteuer.
- (3) Eine entsprechende Entlastung der kleinen und mittleren Betriebe. Vorschlag von 3 Modellen.

Entlastungen für die Unternehmen müssen - wie auch im Rahmen der 3-stufigen Steuerreform 1999/2000/2002 - vor allem kleineren und mittleren Unternehmen zugute kommen. Die Gestaltung für Personengesellschaften muß dies unbedingt berücksichtigen.

- Diesen Unternehmen nur den Übergang in eine Kapitalgesellschaft anzubieten, wie im Modell 1 vorgesehen, wäre kontraproduktiv.
- Modell 2 sieht in der Variante a) Trennungslösung sogar einen Zwang vor, sich wie Kapitalgesellschaften besteuern zu lassen und ist deshalb kategorisch abzulehnen.
- Modell 2 in der Variante b) Einheitslösung erlaubt die wahlweise Thesaurierung zum Körperschaftsteuersatz von 25 %. Im Prinzip eine deutliche Entlastung, aber kompliziert und damit wohl ein Programm zur Förderung von Arbeitsplätzen bei Steuerberatern.
- Modell 3 sieht eine Teilanrechnung der Gewerbesteuerzahlung auf die Einkommensteuerzahlung vor, so daß zukünftig Bäckermeister und Freiberufler steuerlich gleichgestellt werden. Ein einfaches Modell ohne Änderungen im Einkommensteuerrecht; nur § 32c muß entsprechend geändert werden.

Bei Einführung neuer Besteuerungsregelungen muß in jedem Fall sichergestellt werden, daß die Finanzämter, die Steuerberater und vor allem die Unternehmen selbst mit der Handhabung neuer Besteuerungsregelungen nicht überfordert werden. Erste Ergebnisse von Planspielen zeigen, daß die Modelle 1 und 2 nicht zur Steuervereinfachung beitragen.

Der Bundesfinanzminister Eichel hat erklärt, am 5. Januar 2000 die Details dieser "Jahrtausendreform" bekanntzugeben.

Ein gerechtes Steuersystem muß einfach sein, ein einfaches Steuersystem kann aber keine Einzelfallgerechtigkeit sicherstellen. Diese Erkenntnis setzt sich bei den politischen Beratungen immer stärker durch.

### 2.2 Nachhaltige und faire Gegenfinanzierung

Die Brühler Empfehlungen machen in Kapitel V „Gestaltung, Vereinfachung, Finanzierung“ Vorschläge, die die Unternehmensbesteuerung verbessern und vereinfachen und gleichzeitig die Steuersatzsenkung haushaltsverträglich gestalten. Kernpunkt ist die Verringerung von stillen Reserven, die das deutsche Steuerrecht im internationalen Vergleich so furchtbar kompliziert und

ineffizient machen. Diese Empfehlungen sind von den bisher vorliegenden Vorschlägen des BMF nur ungenügend aufgenommen worden.

### **2.2.1 Weniger Sonderabschreibungen, aber v.a. bei Altinvestoren**

Die in Kap. V.1. zur Gegenfinanzierung vorgeschlagenen Reduzierungen von Sonderabschreibungen sind im Prinzip richtig, bedürfen aber einer intelligenten schrittweisen Einführung. Das neue Steuersystem sollte insbesondere Neuinvestoren ausreichend Liquidität lassen: Abschreibungsvergünstigungen sollten deshalb nicht, wie derzeit von der Regierung vorgesehen, ausschließlich bei zukünftigen Investoren gekappt werden.

Altinvestoren können derzeit trotz laufender Werterhöhung weiter Absetzungen für Wertminderungen geltend machen. Dies gilt vor allem für ältere Immobilieninvestitionen. Wäre es nicht besser grundsätzlich nach 10 Jahren die normale Abschreibung von 2 %/a zu stoppen, da im Normalfall der Buchwert weit unter dem Marktwert liegt. (Absetzung für außergewöhnliche Abnutzung könnte man weiterhin zulassen.) Mit den so eingesparten Geldern könnte man die Liquidität für Neuinvestoren erhöhen.

Ähnliches gilt bei der geplanten drastischen Reduzierung der degressiven Abschreibung von 30 %/a auf 20 %/a. Diese benachteiligt aber gerade kleine Unternehmen überdurchschnittlich bei großen Investitionen und entzieht Ihnen die für die Investitionen erforderliche Liquidität. Wäre es nicht besser in den ersten Jahren die Vergünstigungen teilweise zu belassen, z.B. nur auf 25 % abzusenken und dafür nach 3 Jahren weitere Abschreibungen nur bei tatsächlichem Unterschreiten des Buchwerts zuzulassen?

Zudem wäre dann zu überlegen, ob nicht in kleinen Schritten der Buchwert von Immobilien und Aktiendepots, die im Laufe der Zeit einen erheblichen Wertzuwachs erfahren haben, zumindest auf die Anschaffungskosten hochgesetzt werden sollen. Damit würden eben nicht neue Investitionen belastet sondern Altinvestoren, die Vermögenszuwächse bekommen haben, ohne darauf jemals Steuern gezahlt zu haben.

### **2.2.2 Halbeinkünfteverfahren auch für alle Wertzuwächse zwingend erforderlich**

Die in Kap. V.3. vorgeschlagene Besteuerung sämtlicher (auch privater) Wertzuwächse wie z.B. bei Aktien und Immobilien wird von der Bundesregierung nur unzureichend umgesetzt; derartige Wertzuwächse müssen zwingend dem Halbsatzverfahren unterworfen werden; dies entspricht einem ermäßigten Satz von rund 20 %, wie er auch in den USA üblich ist.

### **2.2.3 Zinsen und Lizenzgebühren an der Quelle besteuern**

In Kap. V.4 wird ausgeführt: An Steuerausländer gezahlte Zinsen in beträchtlicher Größenordnung sind derzeit im Inland nicht steuerpflichtig, obwohl sie in inländischen Quellen erwirtschaftet wurden. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob durch eine (niedrige) Quellensteuer für diese in Deutschland erwirtschafteten Zinsen der Steuergerechtigkeit stärker Rechnung getragen würde. Zudem wird in Kap. V.5. eine Prüfung der steuerlichen Auswirkung von Fremdfinanzierung gefordert inkl. einer Verschärfung von § 8a KöStG.

Hierzu hat die Bundesregierung die vorliegenden ausgearbeiteten Vorschläge<sup>7</sup> bisher nicht aufgegriffen. Über kurz oder lang muß hier gehandelt werden, je früher, desto besser.

Immer mehr deutsches Eigenkapital wird im Ausland investiert, was aufgrund der immer stärker werdenden internationalen Kapitalverflechtung eine ganz normale Entwicklung ist. Andererseits kommt aus dem Ausland aber wenig Beteiligungskapital, sondern überwiegend Fremdkapital, von



1996 bis 1998 eine Steigerung von 8 auf 151 Mrd. DM. Kein Wunder: Gewinne werden derzeit in Deutschland mit bis zu 60 % besteuert, bezahlte Zinsen mindern hingegen den Gewinn und können zudem quellensteuerfrei ins Ausland transferiert werden. Konsequenz: Die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung in Deutschland wird schmaler, eine Senkung der Steuersätze schwieriger.

Quellensteuern auf alle Zinsen sind allerdings kontraproduktiv und belasten den Finanzplatz Deutschland. Dadurch wird nämlich auch das Geschäft einer Frankfurter Bank, die sich in Mailand Geld leiht und damit einen Kredit nach Kopenhagen vergibt, mit Quellensteuer belastet. Die Folge: Der Kredit wird nicht mehr in Frankfurt, sondern in Luxemburg verwaltet, die Arbeitsplätze in Deutschland werden abgebaut, die entsprechenden Lohnsteuern, Sozialabgaben und Gewinnsteuern entfallen in Deutschland.

Deshalb soll laut den "Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung" nicht eine Quellensteuer für alle Zinsen geprüft werden, sondern nur für die Zinsen, die in Deutschland erwirtschaftet wurden (<http://www.suk.fh-wiesbaden.de/team/jarass/> bei Veröffentlichungen / Steuern). Wie kann dieser Vorschlag verwaltungsarm umgesetzt werden? Jede Bank hat doch eine Vielzahl von in unterschiedlichster Weise miteinander verwobenen Kreditbeziehungen, ohne daß notwendigerweise zwischen Geldgebern und Kreditnehmern irgendeine direkte Beziehung existiert. Ob im Einzelfall die Zinsen in Deutschland erwirtschaftet wurden, kann nicht oder nur mit sehr großem Aufwand erhoben werden.

Insgesamt entsprechen die in Deutschland erwirtschafteten Zinsen ungefähr der Differenz zwischen Zinsausgaben und Zinseinnahmen. Eine Kapitalertragsteuer von z.B. 15 % auf die Differenz zwischen Zinsausgaben und Zinseinnahmen ermöglicht deshalb eine effiziente und verwaltungsarme Umsetzung der "Brühler Empfehlungen" zur Zinsbesteuerung:

- Sind die Zinsausgaben größer als die Zinseinnahmen, resultiert eine Steuerschuld. Die Differenz zwischen Zinsausgaben und Zinseinnahmen kann von jedem einzelnen Steuerpflichtigen einfach berechnet und von der Finanzverwaltung leicht überprüft werden.
- Für Privatpersonen und kleinere Unternehmen können die mit der Geldanlage bzw. Kreditabwicklung beauftragten Finanzinstitute die technische Abwicklung der Kapitalertragsteuer übernehmen;
- Bescheinigungen über Kapitalertragsteuer-Guthaben sind nicht erforderlich, da bei der Einkommensteuererklärung der Zinserträge Guthaben automatisch bestimmt werden; dies gilt gleichermaßen für Zinserträge aus dem Inland wie aus dem Ausland. Jeder Steuerpflichtige hat einen Anreiz, alle Zinserträge aus dem In- und Ausland anzugeben, da er sonst das darauf entfallende Kapitalertragsteuer-Guthaben verliert.

Durch die vorgeschlagene Kapitalertragsteuer wird die derzeitige steuerliche Privilegierung von Krediten aus dem Ausland reduziert. Durch das vorgeschlagene Steuerguthaben für Zinseinnahmen wird die Steuerehrlichkeit erhöht und gleichzeitig die Kapitalverwaltung in Deutschland begünstigt, die Verlagerung von Bankarbeitsplätzen ins Ausland weniger attraktiv. Das Steuerguthaben für Zinserträge aus dem Ausland (ohne daß die ausländische Bank tatsächlich Kapitalertragsteuer an den deutschen Fiskus bezahlt hat) ist übrigens nur scheinbar eine Steuersubvention: Bei einer Verwaltung des Kredits in Luxemburg bekommt der deutsche Fiskus weder Lohnsteuern noch Sozialabgaben für die Bankmitarbeiter noch Gewinnsteuern.

Wenn von 100 EURO Zinszahlung vom Schuldner eine Kapitalertragsteuer von z.B. 15 % an den Fiskus bezahlt wird, dann kann auf die verbleibenden 85 EURO die Zinsabschlagsteuer von derzeit 30 % auf das von der EU vorgeschlagene Mindestniveau von 20 % verringert werden. Es verbleiben 68 EURO, die auf das Sparkonto überwiesen werden. Bei Ausgestaltung als Abgeltungssteuern (Beispiel Österreich) würde sich eine international wettbewerbsfähig Gesamtbelastung von

32 % ergeben. Optional könnten Kleinsparer die Zinserträge weiterhin unter Anrechnung der vorausbezahlten Steuern erklären.

Die in Italien 1998 eingeführte Steuer IRAP in Höhe von 4,25 % ist ein gutes Beispiel: Sie besteuert auch die Zinszahlungen und ersetzt u.a. die regionale Gewerbesteuer in Höhe von 17,8 %, die nur den Gewinn besteuerte. In Deutschland werden derzeit nur noch die Hälfte der gezahlten Dauerschuldzinsen der Gewerbesteuer unterworfen. Bei einer Revitalisierung der Gewerbesteuer könnte zukünftig die Differenz von Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen berücksichtigt und bei Mehraufkommen die Gewerbesteuersätze aufkommensneutral gesenkt werden.

#### **2.2.4 Anpassung an internationale Bilanzierungsstandards**

Anpassung an internationale Bilanzierungsstandards wie im ZEW-Gutachten noch für die alte Bundesregierung festgehalten. Mehrertrag ca. 20 Mrd. DM/a, die für die Finanzierung von Steuersatzsenkungen verwendet werden können.

In der Diskussion ist die im Vergleich zu nationalen Unternehmen niedrige effektive Steuerbelastung multinationaler Unternehmen, z.B. durch Verrechnungspreisgestaltungen, nicht ausreichend aufgegriffen worden. Eine Lösung dieses Problems muß Teil weiterer Schritte zur Unternehmensteuerreform sein.

### 3 Steuersatz maximal 35 %, für große Einkommen mindestens 20 %

Es bestehen große Zweifel, ob die von allen Parteien geforderte massive Reduzierung von Steuerergünstigungen tatsächlich durchsetzbar ist. Ein jahrelanger Kampf gegen eine Vielzahl von Lobbys ist aufwendig und letztlich wohl frustrierend. Die Anhörungen zum Steuerentlastungsgesetz haben dies bestätigt. Wenn wir aber die Vergünstigungen nicht abschaffen können, müssen wir als ersten Schritt ihre Bedeutung reduzieren. Hierzu wurde die Idee einer Mindest- und Höchstbelastung<sup>8</sup> entwickelt.

(a) Mindestbelastung (z.B. 20 -25 %) wie in USA als politisch durchsetzbarer Weg zur de-facto Abschaffung vieler Vergünstigungen. Diese Abschaffung ist Voraussetzung für die drastische Absenkung der Spitzensteuersätze und Einführung einer Höchstbelastung (z.B. 35 % als Summe aller bezahlten Steuern).

(b) Allgemeiner Steuerabzug<sup>9</sup> an der Quelle für alle Erträge, um so einen gleichmäßigen und verwaltungsarmen Einzug von Steuern zu gewährleisten.

(c) Durch Kombination von (a) und (b) werden die individuellen effektiven Steuersätze auf niedrigem Niveau angeglichen. Wer bisher wenig bezahlt, bezahlt nun mehr; wer bisher viel bezahlt, bezahlt nun weniger.

#### (1) Wie funktioniert die Mindestbelastung und die Höchstbelastung?

Die Mindestbelastung deckelt die bestehenden steuerlichen Vergünstigungen. Für Privatpersonen und Unternehmen wird eine Mindestbelastung von 20 % auf das von allen Vergünstigungen (z.B. Sonderabschreibungen, Sonderausgaben etc.) bereinigte Einkommen eingeführt, soweit es 100.000 DM im Jahr übersteigt, d.h., Grundfreibetrag und niedrigere Eingangsteuersätze werden beibehalten.

Die Höchstbelastung deckelt die Summe der tatsächlich bezahlten Ertragsteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer, etc.) und Sollertragsteuern (Vermögensteuer, Grundsteuer, etc.).

Bild 3 zeigt das Prinzip der Mindestbelastung und der Höchstbelastung.

#### (2) Vor- und Nachteile der Mindest- und Höchstbelastung

- Wer bisher mit höherem Einkommen keine oder wenig Steuern bezahlt, muß sofort mehr bezahlen, auch wenn der geforderte Abbau von Steuerergünstigungen nicht sofort umfassend gelingt.
- Wer bisher mit höherem Einkommen sehr viele Steuern bezahlt, braucht keine komplizierten und kostenaufwendigen Steuersparmodelle zu exerzieren, sondern bekommt die über der Höchstbelastung liegenden Steuern (Summe aller Ertragsteuern!) automatisch bei der Veranlagung zurück.
- Dadurch wird die Bedeutung von Steuerprivilegien und Sonderregeln automatisch begrenzt und damit ein langwieriger Abschaffungstreit mit den jeweiligen Lobbys vermieden.
- Es entstehen sofort erhebliche zusätzliche Einnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die zur Gegenfinanzierung der Höchstbelastung und weiterer Entlastungen verwendet werden können.

- Die Einführung einer Mindestbelastung und einer Höchstbelastung erfordert weder eine EU-Genehmigung noch eine vorherige EU-Steuerharmonisierung und könnte sofort realisiert werden.

### **Bild 3: Mindestbelastung und Höchstbelastung**

Die derzeit bestehenden Werbungskosten und Sonderausgaben können in drei Klassen eingeteilt werden:

**(1) Unstreitige** Kosten (= echte Werbungskosten):

Unstreitig dem Jahr als Kosten zurechenbar: Kosten sind in diesem Jahr tatsächlich angefallen und stehen im Zusammenhang mit der Einkommenserzielung.

Beispiele für Unternehmen: verbrauchte Rohstoffe, Löhne, tatsächlicher Wertverlust von Gebäuden.

Beispiele für Privatpersonen: erforderliche Arbeitskleidung, soweit nicht vom Arbeitgeber bezahlt.

**NEU:**

**Mindestbelastung**, z.B. 20 % der Einnahmen abzgl. Unstreitige Kosten

**Höchstbelastung**, z.B. das Doppelte der Mindestbelastung

**(2) Streitige** Kosten (= streitige Werbungskosten oder Sonderausgaben):

(2.1) Streitig, ob überhaupt als Kosten zurechenbar:

Kosten sind tatsächlich angefallen, aber es ist strittig, ob im Zusammenhang mit der Einkommenserzielung.

Beispiele für Unternehmen: Bewirtungskosten; Bäcker fährt Porsche; Verlustübernahmen von anderen Unternehmen.

Beispiele für Privatpersonen bzgl. Verrechnung innerhalb der Lohnsteuer: alle gesetzlich vorgeschriebenen Sozialabgaben; Fahrtkosten zum Arbeitsplatz; Arbeitszimmer.

Beispiele Privatpersonen bzgl. Verrechnung mit der Lohnsteuer: sog. 'Verluste aus Vermietung und Verpachtung', die tatsächlich aufgetreten sind und mit Lohneinkommen verrechnet werden sollen.

(2.2) Streitig, ob diesem Jahr als Kosten zurechenbar:

Kosten sind tatsächlich angefallen, aber nicht in diesem Jahr.

Beispiele Unternehmen: Verlustvorträge aller Art, auch von anderen Firmen.

**(3) Keine** Kosten (= Sonderausgaben)

Unstreitig dem Jahr nicht als Kosten zurechenbar; trotzdem 'zur Förderung einer guten Sache' abzugsfähig.

Beispiele Unternehmen: alle Arten von Sonderabschreibungen, soweit sie den tatsächlichen Werteverzehr überschreiten; Verlustvorträge aller Art, auch von anderen Firmen.

Beispiele Privatpersonen: Kirchensteuer; Parteispenden; sog. 'Verluste aus Vermietung und Verpachtung', soweit sie nur Buchverluste sind und nicht tatsächlich aufgetreten sind.

**BISHER:**

zu versteuerndes Einkommen = Einnahmen abzgl. Werbungskosten abzgl. Sonderausgaben

**(4) Steuerschuld** = Steuertarif mal zu versteuerndes Einkommen

**NEU zusätzlich:**

**(4a)** Steuerschuld kann nicht unter die **Mindestbelastung** gesenkt werden.

**(4b)** Die **Höchstbelastung** begrenzt die Summe<sup>10</sup> aller tatsächlich bezahlten Steuern.

### **(3) Integration der Mindest- und Höchstbelastung in das bestehenden Steuersystem**

Die Mindestbelastung sollte ohne größere Änderungen des bestehenden Steuersystems eingeführt werden. Hierzu müssen die im Gesetz genannten Werbungskosten und Sonderausgaben in die 3 Kostenklassen

- unstreitige Kosten,
- streitige Kosten und
- keine Kosten

eingeordnet werden.

Alle Sonderabschreibungen und Sonderausgaben sowie die meisten Sonderberechnungen bei den Werbungskosten (Verlustzurechnungen etc.) sind streitige Kosten oder keine Kosten und bleiben deshalb bei der Mindestbelastung unberücksichtigt<sup>11</sup>.

Es entstehen praktisch keine zusätzlichen Verwaltungsarbeiten, da die Einkommensteuererklärung bereits heute alle Absetzungen den jeweiligen Paragraphen zuordnet; Abschreibungen dürfen nur in Höhe des tatsächlichen Werteverzehrs erfolgen und bei späteren Wertsteigerungen wieder wertaufgeholt werden. Durch die Mindestbelastung werden viele heutige Streitereien obsolet, Verwaltungs- und Gerichtsaufwand wird eingespart. Die Mindestbelastung ist also auch ein Beitrag zur Steuervereinfachung.

- Es wäre noch zu klären, wie Mindestbelastung und Höchstbelastung steuertechnisch gestaltet werden könnten? Hierzu muss die vorhandene Ideenskizze weiterentwickelt werden.
- Welche Änderungen bei den Steuereinnahmen sind bei unterschiedlichen Steuersätzen zu erwarten? Das ist echtes Neuland, läßt sich aber näherungsweise berechnen.
- Wie könnten die Vorschläge in Deutschland politisch umgesetzt werden? Sind die Vorschläge europatauglich?

### **(4) Schwierigkeiten bei der politischen Durchsetzung:**

Alle cleveren Steuerfuchse werden durch die Mindestbelastung stärker als bisher belastet und profitieren nicht durch die Einführung einer Höchstbelastung, da ihre tatsächlich bezahlte Steuerlast ohnehin niedriger ist. Das sind die Entscheidungsträger an den Stammtischen, im Kegel- oder Lionsclub, bei den Verbänden und Parteien (gilt auch für SPD und GRÜNE!?), und wohl viele Wirtschaftsjournalisten.

### **(5) Die Niederländer sind wieder Vorbild**

Vermögensteuer für private Vermögen einführen und die bezahlte Vermögensteuer auf die zu zahlende Einkommensteuer anrechnen<sup>12</sup>.

Die Niederlande führen dieses System ab 2001 in einer besonders einfachen und deshalb besonders gerechten Variante ein: Die geltende Vermögensteuer von 0,7 % (auf die Marktwerte!) wird nicht, wie ursprünglich vorgesehen, abgeschafft, sondern auf 1,2 % erhöht und als Pauschalabgeltungssteuer eingeführt; persönlicher Freibetrag 80.000 DM. Einkommensteuer auf Zinsen, Dividenden, Mieten etc. fällt zukünftig im privaten Bereich nicht mehr an.

Eine derartige private Vermögensteuer als pauschalierte Abgeltungssteuer für alle Kapitaleinkommen trifft alle gleichmäßig<sup>13</sup> mit niedrigen Sätzen, ist einfach handhabbar, schwer zu umgehen, erbringt verlässliche Einnahmen, kurz: diese Lösung ist sinnvoll und gerecht.

## 4 Zukünftiges EU-Steuersystem

Ein vernünftiges, also effizientes und faires Steuersystem könnte zukünftig eine EU-weite 'Besteuerung an der Quelle' sein und aus folgenden Komponenten bestehen:

### (1) Besteuerung der Produktion

Gleichmäßige Besteuerung der Wertschöpfung (Löhne, Zinsen und Gewinne) beim Unternehmen durch das Produktionsland.

Eine EU-einheitliche Unternehmensteuer<sup>14</sup> (ohne Anrechnungsmöglichkeit beim Kapitaleigner, "klassisches System") von z.B. 25 % auf alle Erträge<sup>15</sup> (Dividenden, Zinsen, Lizenzen etc.).

Löhne werden wie bisher an der Quelle belastet, wobei statt der Körperschaftsteuer Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden.

### (2) Besteuerung des Verbrauchs

Wie bisher im Verbrauchsland durch Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchsteuern.

### (3) Besteuerung von Personen

Einkommen und Vermögen von Personen werden am Wohnort besteuert.

Die Besteuerung könnte so ausgestaltet werden, daß in jedem Fall größere Einkommen, unabhängig von Steuervergünstigungen, eine durchschnittliche Belastung von mindestens 20 % tragen müssen.

Gleichzeitig könnten dann die Spitzensteuersätze - unter Anrechnung der geleisteten Sozialabgaben - so abgesenkt werden, daß zusätzliche Einkommen wesentlich unter 50 % belastet werden.

---

<sup>1</sup> Im internet sind hierzu unter <http://www.suk.fh-wiesbaden.de/team/jarass> , Abschnitt Veröffentlichungen/Steuern abrufbar:

- Mehr Beschäftigung, weniger Steuervermeidung, mehr Umweltschutz (Originaltitel: More Jobs, Less Tax Evasion, Cleaner Environment: Options for Compensating Reductions in the Taxation of Labour - Taxation of Other Factors of Production), Untersuchung im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, DG XXI, Arbeitsgruppe Steuern und Abgaben, L. Jarass und G.M. Obermair (Universität Regensburg), sowie englische und deutsche Kurzfassungen des Berichts.

Wesentliche Ergebnisse wurden u.a. veröffentlicht in: Möglichkeiten der Verringerung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit durch Besteuerung anderer Produktionsfaktoren, L. Jarass und G.M. Obermair. In: Internationales Steuerrecht, 10/1998, S. 289 - 293, Beck-Verlag, München.

Für diesen Beitrag wurden die Auswertungen aktualisiert, Zuweisungen verbessert und insbesondere die mittlerweile vorliegenden Werte für 1997 eingebaut.

<sup>2</sup> Mittlerweile wurden von der EU-Kommission Forschungsinstitute aus Frankreich, Belgien, Irland und Griechenland beauftragt, die noch fehlenden EU-Mitgliedsstaaten auf der Basis der dargestellten Methodik zu untersuchen.

<sup>3</sup> In einigen Ländern werden geringe Sozialversicherungsbeiträge auch auf Unternehmertätigkeit erhoben. Leider fassen die veröffentlichten OECD-Statistiken gesetzlich vorgesehene Sozialabgaben von Selbständigen und Sozialabgaben von Unbeschäftigten wie Hausfrauen etc. zusammen. In Bild 1.2 sind Belastungen von Einkommen aus Unternehmertätigkeit durch Sozialabgaben nicht enthalten; die gezeigten Belastungen unterschätzen deshalb in geringem Umfang die tatsächlichen Belastungen.

<sup>4</sup> Dieser Betrag gibt die Steuerbelastung von Kapitaleinkommen nur grob an. Steuerrückerstattungen für Lohn-Werbungskosten oberhalb des Pauschalbetrags von 2.000 DM und soweit sie nicht schon als Freibetrag in der Lohnsteuerkarte eingetragen wurden, vermindern die den Kapitaleinkünften zugerechnete veranlagte Einkommenssteuer, obwohl sie eigentlich die Steuerbelastung der Löhne verringert. Dieser vermutlich einstellige Milliardenbetrag erhöht entsprechend die Steuerbelastung von Kapital und verringert entsprechend die Steuerbelastung von Arbeit. Nicht zugerechnet werden darf der eigentliche Grund für die sehr niedrige veranlagte Einkommenssteuer, nämlich Steuervergünstigungen durch Sonderabschreibungen, Verlustvorträge etc., da diese Vergünstigungen die Steuerlast von Kapitalerträgen reduzieren.

<sup>5</sup> Führt man sich die Kapitalabwanderungen in sog. Steueroasen vor Augen, die mit Einführung der Quellensteuer 1993 induziert wurden, liegt die Vermutung nahe, daß insbesondere Vermögenseinkommen einer deutlich niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Steuerquote unterliegen.

<sup>6</sup> Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung. Bericht der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung, eingesetzt vom Bundesminister der Finanzen. Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, Heft 66, Juli 1999. Redaktionell überarbeitete Fassung unter <http://www.suk.fh-wiesbaden.de/team/jarass/> bei Veröffentlichungen /Steuern.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Anlage 7 aus: Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung. Bericht der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung, eingesetzt vom Bundesminister der Finanzen. Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, Heft 66, Juli 1999. Redaktionell überarbeitete Fassung unter <http://www.suk.fh-wiesbaden.de/team/jarass/> bei Veröffentlichungen /Steuern.

<sup>8</sup> Vgl. Deckel auf die Schlupflöcher, DIE WOCHE, 16.1.1998. Kleineres Staatsdefizit und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schließen sich nicht aus, FR, 27.12.1997.

<sup>9</sup> Übrigens: Dieser Vorschlag ist kompatibel sowohl zum Welteinkommensprinzip wie zum Territorialprinzip.

<sup>10</sup> Alle Ertragsteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer, etc.) und Sollertragsteuern (Vermögensteuer, Grundsteuer, etc.).

<sup>11</sup> Z.B. § 7 EStG (soweit dadurch der tatsächliche Werteverzehr überschritten wird); § 7a-k EStG; § 9, Absatz 3 ff.; § 9a; § 10. Analoge Überlegungen bei Körperschaftssteuer. Ein neuer § 32e könnte lauten: "Ergibt sich ohne Berücksichtigung von § 7 EStG (soweit dadurch der tatsächliche Werteverzehr überschritten wird); § 7a-k EStG; § 9, Absatz 3 ff.; § 9a; § 10 etc. ein Einkommen von über 100.000 DM, so sind mindestens 20 % Steuer zu bezahlen."

<sup>12</sup> Vgl. etwa: Handelsblatt v. 10.10.96 (Vermögensteuer nicht abschaffen, sondern modernisieren, Mindeststeuer auf Kapitalerträge einführen).

<sup>13</sup> Demnächst wird das Deutsche Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit der ungleichmäßigen Realisierung der Zinsbesteuerung in Deutschland entscheiden. Mit diesem Vorschlag werden viele Probleme bei der Zinsbesteuerung elegant gelöst.

<sup>14</sup> Eine allgemeine Unternehmens-Vermögensteuer würde eine Mindestbesteuerung der potentiellen Kapitalerträge ermöglichen. Dies könnte wie in den angelsächsischen Ländern in der Form einer marktnahen dynamisierten Grundsteuer erfolgen.

<sup>15</sup> Ggf. zusätzlich eine allgemeine Kapitalertragsteuer von z.B. 20 % auf ausgeschüttete Gewinne und Zinsen, die ggf. gegen die veranlagte Einkommensteuer des Begünstigten verrechnet werden kann