

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

103

März 2005



- **Arbeitsmarkt:**
Was bringt Hartz IV?
- **Finanzpolitik:**
Untragbare Staatsverschuldung
Reformbedürftige Finanzverwaltung
- **Steuerhinterziehung:**
Ist der Fiskus hilflos?
- **Unternehmensbesteuerung:**
Steuersätze senken,
Steueraufkommen erhöhen!
- **Föderalismus:**
Ist der Bundesstaat noch zeitgemäß?
- **Justizreform:**
Rechtsstaat unter Sparzwang
- **IWF:**
Lehren aus der Argentinienkrise

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Egon Görgens
Jürgen Kromphardt

Hartz IV: „Anerkennenswert, aber kaum wirksam“

Kommt mit Hartz IV die Wende am Arbeitsmarkt? 4
Reformen auf der Angebotsseite reichen nicht aus 8

Steuer- und Finanzpolitik

*Ulrich Burgdorf/
Wolfgang Kitterer*
Lorenz Jarass
*Frank Blasch/
Alfons J. Weichenrieder*
Gerhard Dannecker
Dirk Ehlscheid

Staatsverschuldung: Ein problematisches
Instrument der Finanzpolitik 12
Unternehmensbesteuerung: Steigende Dividenden,
sinkendes Steueraufkommen – Was tun? 18
Konzepte für die Unternehmensbesteuerung 26
Steuerflucht und Steuerhinterziehung: Ist der Fiskus hilflos? 34
Wege zu einer effizienten Finanzverwaltung 40

Die föderale Ordnung

Erhard Denninger
Marcus Höreth
Uwe Volkmann
Gerhard Wagner

Gleichwertige Lebensverhältnisse: Ein Verfassungsgebot? 46
Föderalismusstreit: Konfliktlinien und Lösungsmöglichkeiten 50
Wozu Bundesstaat? 56
Der Rechtsstaat unter Sparzwang 62

Internationale Ordnungspolitik

Federico Foders
Piotr Pysz

Zur Reform des IWF: Lehren aus der Argentinienkrise 67
Die Soziale Marktwirtschaft in der polnischen Diskussion 72

Unternehmensbesteuerung: Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommen – Was tun?

Prof. Dr. Lorenz Jarass, M.S. (Stanford University/USA)
University of Applied Sciences Wiesbaden

Deutschland ist kein Hochsteuerland. Hinter abschreckend hohen nominalen Steuersätzen verbergen sich geradezu paradiesische Bedingungen für internationale Konzerne. Diese Absurdität muss beseitigt werden. An die Stelle einer reinen Gewinnbesteuerung sollte ein System treten, das die Wertschöpfung in ihrer ganzen Breite erfasst. Im Gegenzug könnten die nominalen Steuersätze gesenkt werden. Dennoch würde das Steueraufkommen steigen.

Angeblich sinken in den letzten Jahren die Steuereinnahmen, weil die Konjunktur lahmte. Das Haushaltsdefizit wird mit einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ für verfassungsgemäß erklärt, obwohl Deutschland in den Jahren 2003 und 2004 ein reales Wachstum von fast zwei Prozent verzeichnete. Um den Bundeshaushalt und das Steuersystem wird heftig gestritten, doch die entscheidenden Fragen werden dabei nicht gestellt:

■ Warum sinken die Einnahmen aus Steuern auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen, obwohl diese Einkommen weiter steigen?

■ Warum belastet Deutschland diese Einkommen effektiv nur mit gut 20 Prozent, während alle anderen EU-15-Länder (mit Ausnahme von Griechenland) sie mit effektiv rund 30 Prozent belasten?

■ Warum subventioniert Deutschland den Export seiner Arbeitsplätze in Billiglohnländer?

Immerfort wird von den Unternehmerverbänden das Märchen von der hohen Steuerlast in Deutschland und vom dramatischen Einbruch der Gewinne erzählt – und von Wissenschaft, Medien und Politik repetiert. Ein genauer Blick auf die volkswirtschaftlichen Daten, die Steuerstatistik und die Konzernbilanzen zeigt jedoch, dass die nominalen Steuersätze mit den tatsächlich gezahlten Steuern wenig zu tun haben.

Die Gewinnsteuern sind eingebrochen, nicht die Gewinne

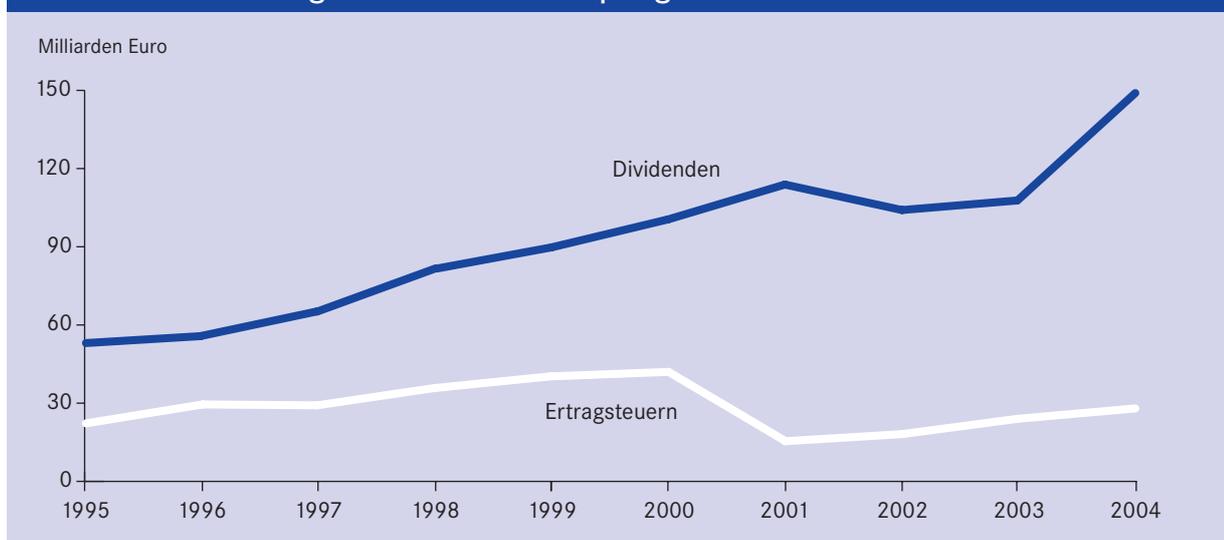
Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen sind, entgegen der vorherrschenden Meinung,

von 1995 bis 2003 deutlich gestiegen.¹ Betrachtet man die zeitliche Entwicklung der Unternehmensgewinne der Kapital- und Personengesellschaften, so zeigt sich ein fast stetiger Anstieg von gut vier Prozent pro Jahr. Greift man nur die Kapitalgesellschaften ohne Banken und Versicherungen heraus, so ergibt sich bemerkenswerterweise eine Zunahme von durchschnittlich gut sechs Prozent. Auf einen generellen Gewinneinbruch lassen diese gesamtwirtschaftlichen Zahlen nicht schließen. Wie die Gewinne, so sind auch die Dividenden relativ kontinuierlich angestiegen (siehe Abbildung).

Eingebrochen sind hingegen die Steuern auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Sie stiegen bis 2000 einige Jahre stark an, sanken aber 2001 drastisch, und gingen auch in den folgenden Jahren kontinuierlich zurück. Bis 2000 lag die Belastung der Kapitalgesellschaften in Deutschland noch bei rund 20 Prozent der ausgewiesenen Gewinne. Seit 2001 ist sie auf rund zehn Prozent gesunken – und das im angeblichen Hochsteuerland Deutschland. Hätte Deutschland den vielfach gepriesenen einheitlichen Unternehmenssteuersatz von 19 Prozent wie in der Slowakei und wären nur drei Viertel der Gewinne der Kapitalgesellschaften von rund 220 Milliarden Euro tatsächlich mit diesen 19 Prozent besteuert worden, so wären dem deutschen Fiskus 2002 allein aus dieser Quelle gut 31 Milliarden Euro statt 19 Milliarden Euro zugeflossen.

¹ Zu den Zahlenangaben in diesem Beitrag siehe Lorenz Jarass und Gustav M. Obermair: Geheimnisse der Unternehmenssteuern – Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommen. Eine Analyse der DAX-30-Geschäftsberichte 1996-2002 unter Berücksichtigung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Metropolis-Verlag, Marburg, 2004, v. a. Seiten 56 ff. Weitere Angaben unter www.jarass.com.

Dividenden und Ertragsteuern deutscher Kapitalgesellschaften



Besonders bemerkenswert an diesem langfristigen Trend ist, dass es sich dabei im internationalen Vergleich eher um eine Sonderentwicklung handelt. In fast allen anderen OECD-Staaten nahm die effektive Belastung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen in den letzten Jahren zu. Zwar wurden auch in anderen Ländern die nominalen Steuersätze deutlich gesenkt, aber gleichzeitig wurde dort – anders als in Deutschland – die Bemessungsgrundlage verbreitert. Zudem gibt es in vielen anderen EU-Ländern, aber auch in den USA und der Schweiz erheblich höhere Steuern auf Kapitalbestände, die in Deutschland als Substanzsteuern betrachtet werden und deshalb verpönt sind. Darunter fallen zum Beispiel Grund- und in einigen Ländern Vermögensteuern, auch auf Betriebsvermögen.

Besteuerung von Kapital in Deutschland: Weit unter dem EU-Durchschnitt

Für die Körperschaftsteuer ergibt sich die Bemessungsgrundlage aus dem handelsrechtlich ausgewiesenen Gewinn einer Kapitalgesellschaft, korrigiert um gesetzlich ermöglichte Hinzurechnungen und Kürzungen. Die resultierende Bemessungsgrundlage ist in den meisten Fällen deutlich kleiner als das für die Aktionäre ausgewiesene handelsrechtliche Ergebnis. Besonders ausgeprägt sind solche Korrekturmöglichkeiten im deutschen Steuerrecht: Für die Gesamtheit aller deutschen Kapitalgesellschaften beträgt die Bemessungsgrundlage nur rund ein Viertel der in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Gewinne.

Bei der Körperschaftsteuer gilt in allen EU-Ländern ein fester nominaler Steuersatz (Flat rate). Die Steuersätze liegen in den meisten Fällen zwischen 28 und 35 Prozent, wobei in allen Ländern Gewerbesteuer und ähnliche Abgaben berücksichtigt sind.² Die nominale Durchschnittsbelastung in den EU-15-Ländern betrug 2004 etwa 31 Prozent. Deutsche Kapitalgesellschaften hatten mit durchschnittlich 38 Prozent die höchste nominale Belastung (mindestens 33 Prozent in Gemeinden mit niedrigem Hebesatz und bis zu 43 Prozent in einigen Großstädten) zu tragen. Die zehn neuen EU-Länder hatten im Mittel einen nominalen Körperschaftsteuersatz von 21 Prozent, also 10 Prozentpunkte niedriger als die EU-15-Länder.

Die Einkommensteuer hat in allen Ländern unterschiedliche Grundfreibeträge. Zudem unterscheiden sich Tarifverlauf und Spitzensteuersatz. Im EU-15-Durchschnitt lag der Höchststeuersatz 2004 bei 46 Prozent. Von Land zu Land variieren die Sätze zwischen etwa 40 und 50 Prozent. In Deutschland gilt ab 2005 ein Spitzensteuersatz von 42 Prozent, über 50 Prozent werden in Finnland, den Niederlanden und Schweden erhoben. Die zehn neuen EU-Länder kommen beim nominalen Spitzensteuersatz im Durchschnitt auf 35 Prozent. Damit liegen sie elf Prozentpunkte niedriger als die EU-15-Länder.

Die effektive Steuerbelastung einer Einkommensart ergibt sich als Quotient aus den abgeführten Steu-

2 Structures of the taxation systems in the European Union, Data 1995-2002, Eurostat, Luxembourg 2004, Seiten 46 und 116 f., www.eu-datashop.de.

ern für die entsprechende Einkommensart und dem tatsächlichen Einkommen, das in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen wird. Die EU gibt die effektive Steuerbelastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit (Einzelunternehmer, Personen- und Kapitalgesellschaften) und Vermögen (private Kapitalerträge wie Zinsen, Dividenden, Mieten etc.) für das Jahr 2002 an. Dabei werden nicht nur Steuern auf Erträge, sondern auch auf Bestände (wie Grund- und Vermögensteuern) berücksichtigt. Für die EU-15-Länder ergibt sich eine durchschnittliche effektive Steuerertragsrate von knapp 30 Prozent, mit überraschend geringen Variationen zwischen 28 Prozent und 32 Prozent. Eine Ausnahme bildet Deutschland mit nur 21 Prozent (lediglich Griechenland kommt mit 18 Prozent auf einen noch niedrigeren Wert).

Bislang macht die EU noch keine Angaben zur effektiven Steuerbelastung in den zehn neuen EU-Ländern. Sie dürfte aber deutlich unter dem Durchschnitt der EU-15-Länder und damit unter 25 Prozent liegen.

Ein Vergleich der EU-15-Länder auf Basis der Zahlen von 2001 und 2002 zeigt, dass

- Deutschland (mit Ausnahme von Griechenland) schon damals mit Abstand die niedrigste effektive Steuerbelastung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen hatte, aber bei der Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben mit 40 Prozent im oberen Drittel der 15 EU-Länder lag (Durchschnitt 38 Prozent).

- Deutschland das einzige Land war, das die effektive Steuerbelastung des Faktors Kapital von 1995 bis 2002 gesenkt hatte. Irland hingegen hat die Effektivbelastung um gut zehn Prozentpunkte erhöht, Frankreich um sechs und Großbritannien um drei Prozentpunkte. In allen EU-15-Ländern – außer Deutschland – wurde die Bemessungsgrundlage wesentlich verbreitert, was den Effekt erheblich gesenkter Steuersätze überkompensierte.

EU-Steuerrichtlinien führen zu Einnahmeausfällen in Deutschland

Die EU-Finanzminister haben am 11. September 2004 beschlossen, für die Körperschaftsteuer eine einheitliche Bemessungsgrundlage zu entwickeln. Jedes EU-Land soll die Möglichkeit haben – aber nicht verpflichtet werden –, diese einheitliche Bemessungsgrundlage einzuführen.

Die EU-Länder sind bei Entscheidungen in Bezug auf ihre jeweiligen Besteuerungsgrundlagen bereits seit vielen Jahren nicht mehr unabhängig, und diese gegenseitige Abhängigkeit wird sich künftig noch verstärken. Die „Verwundbarkeit“ der Steuersysteme nimmt zu, da Unternehmen sich die steuerrechtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern in immer stärkerem Maß zunutze machen: Die Aufwendungen werden tendenziell in Steuerländern mit hohen nominalen Unternehmenssteuersätzen (wie zum Beispiel in Deutschland mit knapp 40 Prozent) geltend gemacht, die Erträge aber in Ländern mit niedrigen Steuersätzen (zum Beispiel in Irland mit 12,5 Prozent).

EU-Länder mit höheren nominalen Steuersätzen haben sich selbst gleichzeitig vieler Möglichkeiten beraubt, im eigenen Land erwirtschaftete Erträge zu besteuern, indem sie den EU-Steuerrichtlinien zugestimmt haben. Beispiele sind:

- die Schuldzinsen- und Lizenzgebühren-Richtlinie. Seit 2004 dürfen die EU-Länder keine Quellensteuern mehr auf Schuldzinsen und Lizenzgebühren erheben, soweit sie an verbundene Unternehmen (an denen sie mit mehr als 25 Prozent beteiligt sind) gezahlt werden.

- die Mutter-Tochter-Richtlinie. Seit 2004 wurde das Verbot von Quellensteuern auf Dividendenzahlungen wesentlich erweitert. Von 2009 an soll es schon für Beteiligungen ab zehn Prozent gelten.

- die Fusionsrichtlinie. Ab 2005 soll die Beibehaltung von stillen Reserven bei Sitzverlegung in ein anderes EU-Land im Anwendungsbereich wesentlich erweitert werden und bereits für Beteiligungen ab zehn Prozent gelten: Die Besteuerung von stillen Reserven kann damit überhaupt nicht mehr sichergestellt werden.

Alle diese Richtlinien gehen davon aus, dass es mittelfristig ein einheitliches EU-Steuersystem geben wird. Bis dahin allerdings schaffen sie zusätzliche Möglichkeiten zur legalen Steuervermeidung. Der deutsche Finanzminister hat sein Haushaltsdefizit durch die Forcierung dieser Richtlinien erheblich vergrößert.

Warum wird Kapital in Deutschland so niedrig besteuert?

Unbestritten gab es einige Großunternehmen, die – zumindest buchmäßig – zwischen 2000 und 2002 milliardenschwere Verluste und Wertberichtigun-

gen ausgewiesen haben (zum Beispiel die Deutsche Telekom). Auch sind die Gewinne von Banken und Versicherungen von 2000 bis 2002 um etwa zehn Prozent zurückgegangen. Beides vor allem eine Folge der geplatzten Spekulationsblase im Telekommunikationsbereich und in der IT-Branche. Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Gewinnen und Ausschüttungen können diese Sonderfälle jedoch nicht das niedrige und seit 2001 weiter fallende Niveau der Unternehmenssteuern erklären. Auch die Senkung der nominalen Steuersätze durch die Unternehmenssteuerreform 2001 erklärt nicht das Ausmaß der Steuerausfälle. Die gesamten Steuersatzsenkungen können höchstens einen Rückgang um rund ein Achtel bewirkt haben.

Weltweit tätige Konzerne haben in den vergangenen Jahren ihren Gewinn gesteigert, zahlen aber in Deutschland weniger Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer als vorher. Wie kommt das? Liegt es daran, dass diese Unternehmen ihren Gewinn hauptsächlich im Ausland erzielen?

Zumindest für die deutschen Konzerne, die in ihren Geschäftsberichten das Ergebnis für In- und Ausland separat ausweisen, trifft diese Erklärung nicht zu. Tatsächlich sind die im deutschen Steuerrecht seit langem angelegten und durch die Steuerreform 2001 sogar noch erweiterten Möglichkeiten zur Steuervermeidung dafür verantwortlich. Sie wurden in den letzten Jahren auf Grund der Globalisierung offenbar verstärkt genutzt. Dazu gehören

- die volle steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen in Deutschland, obwohl die dazugehörigen Erträge in Deutschland steuerfrei sind;
- die totale Steuerfreistellung von Veräußerungserträgen;
- die dauerhaft mögliche Steuerfreistellung von Erträgen („stille Reserven“);
- erhebliche Steurrückzahlungen aus früheren Jahren (die durch die Unternehmenssteuerreform 2001 verursacht wurden);
- die Verschiebung von steuerlichen Bemessungsgrundlagen in Niedrigsteuerländer („Steuerdumping“);
- die nach Zeit und Höhe unbeschränkte Verlustverrechnung aus früheren Jahren (seit 2004 der Höhe nach beschränkt) und

- die ebenso unbeschränkte Querverrechnung von Verlusten zwischen verbundenen Unternehmen („Organschaft“).

Durch die EU-Freiheiten in Verbindung mit weiterhin rein nationaler Unternehmensbesteuerung wurden die Auswirkungen der Strukturfehler des alten deutschen Steuersystems verschärft: Relativ hohe nominale Steuersätze in Deutschland ziehen Aufwendungen steuerlich nach Deutschland und machen gleichzeitig den steuerlichen Gewinnausweis im Ausland attraktiv (Steuerplanung). Statt Gewinnen werden in Deutschland Zinsen und Lizenzgebühren ausgewiesen, die ins steuergünstige EU-Ausland transferiert werden. Neue Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs werden diese Probleme weiter verschärfen.

Alle diese in ihrer Kombination bisher in keinem anderen Industrieland gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten stehen vor allem großen, international operierenden Konzernen offen, während kleine und mittelständische Betriebe sie offenbar kaum nutzen können. Für Konzerne ist Deutschland heute (entgegen der noch immer verbreiteten Legende vom Hochsteuerland) fast ein Steuerparadies. Allerdings ziehen andere Länder wie Österreich und die Schweiz inzwischen nach und führen ähnliche Begünstigungen ein.

Die deutsche Unternehmensbesteuerung begünstigt den Arbeitsplatzexport

Ein deutsches Unternehmen – zum Beispiel Siemens – das im Ausland – zum Beispiel in der Slowakei – eine neue Tochterfirma gründet, kann viele der damit zusammenhängenden Kosten mit seinem in Deutschland erwirtschafteten Gewinn verrechnen:

- den Großteil der Planungskosten für die neue Investition sowie die laufenden Verwaltungskosten in der Hauptverwaltung;
- alle Kosten für den Abbau von deutschen Arbeitsplätzen und deren Transfer in die Slowakei;
- dauerhaft alle Schuldzinsen, die für die Kapitalausstattung der Tochterfirma anfallen. Die Steeroptimierung geschieht über internationale Finanzierungsgesellschaften, was zu einem weiteren Abbau von deutschen Bankarbeitsplätzen führt.

Nur die Löhne, die Abschreibungen für Maschinen sowie die Kosten für Vorprodukte werden in

Steuerfreiheit trotz hoher Erträge

Eine Kapitalgesellschaft habe 100 Millionen Euro Ertrag. Davon stammen

- 40 Millionen Euro aus dem laufenden Inlandsgeschäft,
- 35 Millionen Euro aus Dividenden von Beteiligungen und
- 25 Millionen Euro aus Aktienverkäufen.

Die Aufwendungen betragen 55 Millionen Euro, davon seien

- 30 Millionen Euro Schuldzinsen für den Erwerb der Beteiligungen.

Nur die 40 Millionen Euro aus dem laufenden Inlandsgeschäft sind in Deutschland voll steuerpflichtig, alle (in- und ausländischen) Veräußerungsgewinne und Dividenden sind ab 2004 de facto zu maximal fünf Prozent steuerpflichtig.

Die gesamten Aufwendungen können steuerlich in Deutschland geltend gemacht werden, auch die Schuldzinsen, obwohl der entsprechende Ertrag in Deutschland fast steuerfrei ist.

Der Ertrag für die Aktionäre beläuft sich auf 45 Millionen Euro ($40 + 35 + 25 - 55$).

Das zu versteuernde Einkommen ist mit minus 12 Millionen Euro ($40 - [55 - (35 + 25) \times 5 \text{ Prozent}]$) hingegen negativ.

Damit resultiert trotz erheblicher ökonomischer Erträge für die Aktionäre ein steuerlicher Verlust für den Fiskus. Dieser Verlust kann unbegrenzt in die folgenden Jahre vorgetragen werden oder über Organschaften mit Gewinnen anderer Konzerngesellschaften verrechnet werden. Im Gegensatz dazu können natürliche Personen Verluste aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften nicht mit ihrem laufenden Einkommen verrechnen.

der Slowakei geltend gemacht. Der daraus resultierende Gewinn wird in der Slowakei niedrig besteuert und kann dann nach Deutschland transferiert werden, wo er mit zwei Prozent abschließend besteuert wird, da maximal fünf Prozent der Dividenden dem deutschen Steuersatz von knapp 40 Prozent unterliegen.

Stellt sich die Gründung der slowakischen Tochterfirma als Fehlschlag heraus, kann der deutsche Investor, der üblicherweise für den Kredit des Tochterunternehmens bürgen muss, und nun von der Kredit gebenden Bank in Anspruch genommen wird, den Kreditausfall mit seinen in Deutschland erwirtschafteten Gewinnen verrechnen. Stellt sich die Investition hingegen als nachhaltig Gewinn bringend heraus, kann der deutsche Investor die Fabrik mit einer Gewinnsteuerbelastung von zwei Prozent verkaufen. Die deutschen Arbeitnehmer subventionieren so den Export ihrer eigenen Arbeitsplätze.

Privater Reichtum, öffentliche Armut

Um 1980 betrug die Lohnsteuer (abzüglich anteiliger Einkommensteuer-Rückerstattungen) und Sozialabgaben etwa 33 Prozent der Brutto Lohnkosten; Unternehmens- und Vermögenseinkommen waren ebenfalls mit rund 33 Prozent belastet (vor allem durch Körperschaft- und Gewerbesteuer, anteilige Einkommensteuer, Kapitalertrag- und Zins-

abschlagsteuer, Vermögen- und Erbschaftsteuer, Grund- und Grunderwerbsteuer). Bis 2003 stieg die Abgabenlast des Faktors Arbeit geringfügig auf 36 Prozent. Die Belastung des Kapitals, also Unternehmens- und Vermögenseinkommen, sank hingegen auf 16 Prozent im Jahr 2003, also auf weniger als die Hälfte des Wertes von 1980. 1980 betrug die Summe der vom Faktor Arbeit getragenen Steuern und Abgaben etwa das Dreifache aller dem Faktor Kapital auferlegten Steuern, 2003 schon das Sechsfache.

Seit 2001 nahm die Verarmung der öffentlichen Haushalte massiv zu, weil die Ertragsteuern drastisch zurückgingen und die staatlichen Aufwendungen trotz massiver Sparmaßnahmen vernünftigerweise nur so weit beschränkt wurden, dass sie im Gleichschritt mit dem Bruttoinlandsprodukt zunahmen (nominal gut drei Prozent von 2001 bis 2003, real blieben sie etwa konstant). Die gesamte staatliche Verschuldung stieg von gut 500 Milliarden Euro (1990) auf über 1,2 Billionen Euro (2003), gleichzeitig nahm das Geldvermögen in privater Hand (unter anderem Staatsanleihen) von rund zwei Billionen auf 3,6 Billionen Euro zu. Die jährliche Neuverschuldung des Staates stieg von 59 Milliarden Euro (2001) auf 81 Milliarden (2003), das heißt von 2,8 Prozent auf 3,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, während die Bruttoinvestitionen bei Gesamtausgaben von gut einer Billion Euro von 37 Milliarden auf 32 Milliarden Euro gesunken sind.

Die Zunahme der Verschuldung ist wesentlich auf die insbesondere seit 2001 unzureichende Besteuerung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zurückzuführen. Wären diese Einkommen angemessen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen worden, wäre eine stattliche Steigerung der staatlichen Investitionen möglich gewesen – bei gleichzeitiger Einhaltung der im Maastrichter Vertrag vereinbarten Drei-Prozent-Defizitquote.

Pauschale Steuersatzsenkungen sind kontraproduktiv

Die kürzlich vorgelegten Steuerreformvorschläge von CDU und FDP zielen darauf ab, die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten der Arbeitnehmer und die Abschreibungsmöglichkeiten der Unternehmen weiter zu verringern. Diese Vorschläge treffen meist diejenigen, die ihre Arbeitskraft oder ihr Kapital in Deutschland investieren und benachteiligen sie noch mehr als bisher gegenüber denjenigen, die über große Kapitalien verfügen, aber nichts in Deutschland tun.

Die vorgeschlagene Senkung der Steuersätze würde die zu erwartenden Mehreinnahmen deutlich überkompensieren. Die FDP will zudem die Gewerbesteuer, die als einzige Unternehmenssteuer noch ergiebig ist und wenigstens stabile Erträge erbringt, abschaffen. Die Umsetzung der Vorschläge würde zu jährlichen Einnahmerückgängen von 20 bis 30 Milliarden Euro führen, wie der Bericht der Abteilungsleiter der obersten Finanzbehörden und des Bundes feststellt. Zugleich wird dort ausgeführt: „Sämtliche Vorschläge sind aus dem Blickwinkel der Steuervereinfachung problematisch.“

Die Bundesregierung stellt die seit 2001 umgesetzte pauschale Senkung des Spitzensteuersatzes als großen Erfolg dar. Dadurch werden aber keine Investitionen angeregt, sondern nur ein Wachstum der Kapitaldepots. Die vorgeschlagenen weiteren Senkungen der Steuersätze treffen erneut primär die Aktiven und begünstigen die Passiven: Sicher freut sich der mittelständische Unternehmer, wenn sein Spitzensteuersatz nochmals um einige Prozentpunkte sinkt. Aber gleichzeitig werden seine Abschreibungsmöglichkeiten in Deutschland weiter verringert, die Steuervermeider bezahlen weiter keine Steuern, das Haushaltsdefizit explodiert, die resultierenden Sparmaßnahmen reduzieren die öffentliche Nachfrage (insbesondere im Baubereich) und führen zu einem weiteren Rück-

gang der Binnennachfrage. Arbeitsplätze werden auf diese Weise jedenfalls nicht geschaffen.

Begünstigung der Investoren statt weiterer pauschaler Steuersatzsenkungen

CDU und FDP klagen – zu Recht – vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die übermäßigen Haushaltsdefizite der Bundesregierung, präsentieren aber gleichzeitig Reformvorschläge, die das Defizit noch weiter vergrößern würden. Die Bundesregierung scheint langsam zu begreifen, dass sie selbst durch eine strukturell verfehlte Steuerpolitik den Staatshaushalt ruiniert hat. Es verwundert, warum Regierung und Opposition aus der von ihnen verschuldeten steuerlichen Fehlentwicklung der letzten Jahre keine Lehren ziehen. Zukünftig sollten – EU-konform – statt weiterer pauschaler Steuersatzsenkungen diejenigen begünstigt werden, die in Deutschland investieren.

Statt in einen weiteren Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze zu treten, sollten Regierung und Opposition endlich den auch von den Industrieverbänden schon vielfach angemahnten Abbau von Steuervergünstigungen vorantreiben. Bei der Beschränkung der Verlustverrechnung ist dies zum 1. Januar 2004 gelungen. Die Begünstigungen für international tätige Konzerne sind hingegen seit 2004 weiter ausgeweitet worden. Lohnsteuerzahler können – korrekterweise – Aufwendungen nur dann steuerlich geltend machen, wenn auch ihre Einnahmen steuerpflichtig sind. Kapitalgesellschaften können seit 1999 für ausländische, seit 2004 auch für inländische Beteiligungen, alle Aufwendungen steuerlich geltend machen, obwohl deren Erträge (Dividenden und Wertsteigerungen) zu mindestens 95 Prozent steuerfrei gestellt sind. Damit hat der Gesetzgeber dauerhaft ein Super-Steuersparmodell festgeschrieben.

Da es sich um eine gesetzestechnisch kompliziert formulierte Änderung des Paragraphen 8b des Körperschaftsteuergesetzes handelt und in der Begründung des Gesetzentwurfs die 100-prozentige Abzugsmöglichkeit fälschlicherweise als „pauschales Abzugsverbot“ bezeichnet wurde, lief das Gesetzgebungsverfahren unbemerkt von der Öffentlichkeit ab (ähnlich wie die Steuerfreistellung von Veräußerungsgewinnen im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2001). Nun kommt es zu weiteren enormen Steuerausfällen, und Bundesregierung sowie die Opposition, die diese Vergünstigung nachhaltig unterstützte, sprechen von uner-

warteten Steuerrückgängen und von der Notwendigkeit weiterer Sparmaßnahmen zuungunsten der Lohnsteuerzahler, wodurch der Konsum noch weiter zurückgedrängt wird.

Ein weiteres Beispiel für grundlegende Mängel in der Steuergesetzgebung: Die so genannte „Wegzugbesteuerung“ für Personen und Unternehmen, die ins Ausland wegziehen, und dann – aber auch nur dann – in Deutschland ihre unversteuerten Erträge („stillen Reserven“) aufdecken und versteuern müssen, ist vom Europäischen Gerichtshof als rechtswidrig eingestuft worden. Damit wird ein Umzug deutlich attraktiver – zumal die deutschen Nachbarn ihre Unternehmenssteuersätze dramatisch senken (Österreich von 34 Prozent auf 25 Prozent, osteuropäische Länder auf 20 Prozent und weniger). Die richtige Antwort darauf wäre

- eine systematische, schrittweise Besteuerung aller stillen Reserven³ sowie
- die Zurechnung der bezahlten Schuldzinsen zur Bemessungsgrundlage.

Erst danach sollte eine deutliche Senkung der nominalen Steuersätze folgen. Wer bisher keine Steuern bezahlt hat, bezahlt dann wenigstens ein wenig Steuern, wer bisher viel gezahlt hat, bezahlt deutlich weniger.

Globale Finanzmärkte: Herausforderung für das Steuersystem

Hier liegt die Wurzel der Probleme: Die großen Transformationen der letzten Jahrzehnte, die zunehmende Globalisierung von Produktion, Märkten und insbesondere Finanzierung wurden von der Steuerpolitik kaum berücksichtigt. Das Steuersystem ist grundsätzlich bis heute so geblieben (in Deutschland und in anderen EU-Ländern), wie es vor Jahrzehnten für eine noch weit gehend nationale Ökonomie zugeschnitten war. Weder die nationalen Regierungen noch die EU-Kommission waren willens oder in der Lage, auf diese drastische Umwälzung der wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere die durchgehende internationale Verflechtung der Konzerne und die daraus resultierende unfaire Steuerkonkurrenz (auch und ge-

rade der EU-Länder untereinander), angemessen zu reagieren.

Das deutsche Steuersystem benachteiligt systematisch

- Aktivität („Werte schaffen“) gegenüber Passivität („Werte verwalten“);
- Eigenkapital gegenüber Fremdkapital;
- Investitionen in Deutschland gegenüber Investitionen im Ausland.

Die Diskriminierung trifft insbesondere regional orientierte mittelständische Unternehmen, da inländische Konzerne mit internationaler Orientierung ihre Steuerzahlung ähnlich niedrig halten können wie ausländische Unternehmen. Insofern wäre der vorgeschlagene generelle Steuerabzug am Ort der Wertschöpfung nicht nur ein Beitrag für einen effizienten und fairen Wettbewerb zwischen In- und Ausland, sondern auch zwischen international operierenden Konzernen und einheimischem Mittelstand.

Die europäischen Institutionen wachen sorgfältig darüber, dass EU-Bürger in einem anderen EU-Land rechtlich und steuerlich nicht diskriminiert werden. Es wäre eine durchaus EU-konforme Aufgabe der deutschen Bundesregierung, im Gegenzug die beschriebene steuerliche Diskriminierung von inländischen Unternehmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz zu verhindern. Damit könnten sie zugleich ihr eigenes Steueraufkommen schützen und ihre Steuersouveränität zurückgewinnen, bis ein einheitliches europäisches Unternehmenssteuersystem geschaffen sein wird.

Die Wertschöpfung muss am Ort der Betriebsstätte besteuert werden

Eine EU-einheitliche Bemessungsgrundlage bei der Körperschaftsteuer würde gerade den international tätigen Unternehmen ihre Buchführung erleichtern und zudem die Möglichkeiten zur Gewinnverschiebung von EU-Ländern mit hohen Steuersätzen in EU-Länder mit niedrigen Steuersätzen verringern. Sie würde jedoch ein neues Problem erzeugen, nämlich die Verschiebung der Gewinne in Nicht-EU-Länder.

Eine Besteuerung von international tätigen Konzernen ist den einzelnen Nationalstaaten wie auch

³ Lorenz Jarass, Neuregelung der Abschreibungstabellen ab 2001. Anhörung beim Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 15. Januar 2001, Seiten 125-133, www.jarass.com.

Der Weg zu einer einheitlichen Unternehmensbesteuerung

Die aktuellen Vorschläge aus dem Bundesfinanzministerium für eine einheitliche Unternehmensbesteuerung zielen grundsätzlich in die richtige Richtung. Bei der vorgesehenen alleinigen Bemessungsgrundlage „Gewinn“ wird Deutschland die nominalen Steuersätze allerdings nicht unter 30 Prozent senken können, ohne dass das Steueraufkommen weiter zurückgeht. Deshalb sollte die Bemessungsgrundlage zumindest teilweise wertschöpfungsorientiert sein. Das kann EU-konform derzeit nur über eine regionale Steuer wie die Gewerbesteuer umgesetzt werden. Folgende Maßnahmen wären sinnvoll:

- volle Zurechnung der Schuldzinsen, Lizenzgebühren, Geschäftsführergehälter etc. (nicht aber der sozialversicherungspflichtigen Löhne), wie von den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagen;
- Absenkung der Steuermesszahl von fünf auf vier Prozent;
- Erhöhung des Mindesthebesatzes von derzeit 200 Prozent auf 300 Prozent zur Sicherstellung einer Mindestbesteuerung des Gewinns von 25 Prozent;
- Senkung des Körperschaftsteuersatzes von derzeit 25 Prozent auf etwa 15 Prozent.

Damit resultiert ein nominaler Steuersatz für den Gewinn von durchschnittlich rund 29 Prozent. Die Gewerbesteuer sollte strikt auf die in Deutschland erwirtschaftete Wertschöpfung beschränkt werden. Erträge aus der Verwaltung internationalen Kapitals würden auf diese Weise nur mit 15 Prozent belastet. Der Finanzplatz Deutschland wäre aus steuerlicher Sicht wieder für die internationale Kapitalverwaltung interessant, die Verlegung des Firmensitzes ins Ausland würde uninteressant.

der Europäischen Union letztlich nur möglich, wenn die gesamte im Inland erbrachte Wertschöpfung an der Quelle einem generellen Steuerabzug unterliegt, unabhängig vom in- oder ausländischen Sitz des Betriebseigentümers. Dies ist (auch ohne die schwierige EU-weite Steuerharmonisierung) dadurch erreichbar, dass jeweils am Sitz der Betriebsstätte nicht nur alle erwirtschafteten Erträge des Eigenkapitals, sondern auch des eingesetzten Fremdkapitals einem generellen Steuerabzug unterliegen. Besteuert werden sollten

- wie bisher der Gewinn. Das ist der Ertrag des im Betrieb eingesetzten Eigenkapitals. Dabei muss durch stärkere Anlehnung der Steuerbilanz an die seit 2005 vorgeschriebene EU-Handelsbilanz (IFRS) sichergestellt werden, dass der „zu versteuernde Gewinn“ nicht mehr (wie derzeit) deutlich vom ökonomischen Gewinn abweicht;
- außerdem alle bezahlten Schuldzinsen: Das sind die im Betrieb erwirtschafteten Erträge des Fremdkapitals, wobei die in Miet- und Pachtzahlungen beziehungsweise in Leasingraten enthaltene Schuldzinsen mit einbezogen werden genauso wie ein angemessener Teil der Lizenzgebühren (Namenslizenzen voll, Patentlizenzen teilweise);
- die Löhne, die wie schon immer üblich am Sitz der Betriebsstätte durch Einbehaltung von Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben belastet werden.

Damit wäre sichergestellt, dass die gesamte im Inland erwirtschaftete Wertschöpfung einem generellen Steuerabzug im Inland unterliegt. Eine solche Bemessungsgrundlage würde Abgrenzungsprobleme deutlich verringern und auch deshalb das deutsche Unternehmenssteuersystem vereinfachen.

Eine wertschöpfungsorientierte Bemessungsgrundlage sichert eine angemessene Besteuerung der in Deutschland erwirtschafteten Kapitalerträge: Für die beiden wesentlichen Steuerplanungsinstrumente Schuldzinsen und Lizenzgebühren fallen in Deutschland dann mindestens zwölf Prozent Steuern an, im EU-Ausland müssen zusätzlich üblicherweise mindestens zehn Prozent Steuern auf den Gewinn bezahlt werden. Gleichzeitig würden für Unternehmen die Kosten der Steuerplanung, hauptsächlich Beratungshonorare, sinken. Eine Verschiebung der Bemessungsgrundlage ins Ausland würde damit uninteressant im Vergleich zur Versteuerung der Gewinne mit 25 Prozent in hebesatzgünstigen deutschen Gemeinden.

Erst eine gleichmäßige Besteuerung der in Deutschland erbrachten Wertschöpfung würde die Voraussetzung für eine Absenkung der Steuersätze schaffen. Trotz deutlich niedrigerer Steuersätze würden die Einnahmen der öffentlichen Haushalte steigen und den Staat wieder in die Lage versetzen, dringend notwendige öffentliche Investitionen vorzunehmen. ■