

## **Deutsche Steuerreform und zukünftiges EU-Steuersystem**

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

**Vortrag an der Universität zu Köln, Wirtschaftspolitisches Seminar  
Direktoren: Prof. Dr. Juergen B. DONGES, Prof. Dr. Johann EEKHOFF**

**Mo, 7. Februar 2000**

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

<b>1. Tatsächliche Steuerbelastung im internationalen Vergleich .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Steuerreform 2000 - Gesetzentwurf vom 9.2.2000 .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Bewertung der Vorschläge.....</b>	<b>18</b>
<b>5. Bausteine eines zukünftigen EU-Steuersystems .....</b>	<b>21</b>
<b>6. Zukünftiges EU-Steuersystem.....</b>	<b>29</b>

Wichtige Dokumente (im Internet unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>)

- Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 09.02.2000 (Steuersenkungsgesetz)
- Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums vom 11.01.2000  
gesetzestechnische Umsetzung der Steuerreform 2000 ohne wesentliche Änderungen
- Steuerreform 2000, Bundesfinanzministerium, 21.12.1999
- "Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung" vom 30.04.1999.  
Die Steuerreform 2000 basiert wesentlich auf diesen Empfehlungen der unabhängigen 'Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung'

**Dieser Beitrag und weitere Beiträge unter <http://www.informatik.fh-wiesbaden.de/~jarass>**

## Zusammenfassung

- (1) In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergeben sich die Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen, indem vom Sozialprodukt die Löhne abgezogen werden. In Deutschland werden für diese 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 (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 (Kap. 1.2).

- (3) Die Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung enthalten erste Schritte in diese Richtung (Kap. 2.1): 25 % statt 40 % Körperschaftsteuer, allerdings auf breiterer Bemessungsgrundlage, vergleichbare Entlastungen für Personenunternehmen; die für die Auswirkungen entscheidenden Details der Umsetzung dieses "Jahrtausendwerks" werden Anfang Januar 2000 vom Bundesfinanzminister in einer Art Neujahrsansprache bekannt gegeben.

- (4) Unabdingbar ist eine faire und nachhaltige (Teil-)Gegenfinanzierung ohne übermäßige Belastung von Investoren (Kap. 2.2). Statt der derzeit vorgesehene drastische 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 (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 schrittweise zu einem vernünftigen, also effizienten und fairen Steuersystem in der EU führen. Jedes EU-Land sollte dabei eine allgemeine 'Besteuerung an der Quelle' einführen können, ohne jedweden formalen Zwang zur Harmonisierung (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 1.1 und 1.2 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.

---

1 Im internet sind hierzu unter <http://home.t-online.de/home/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.

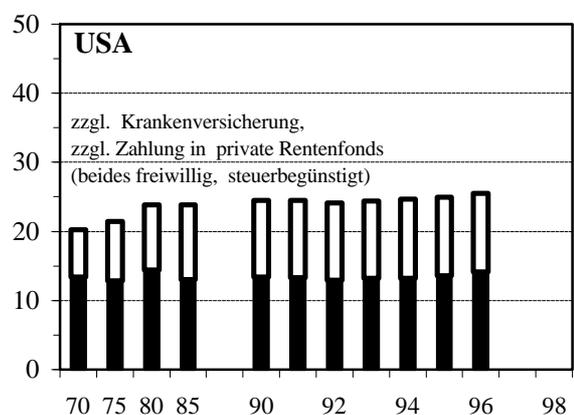
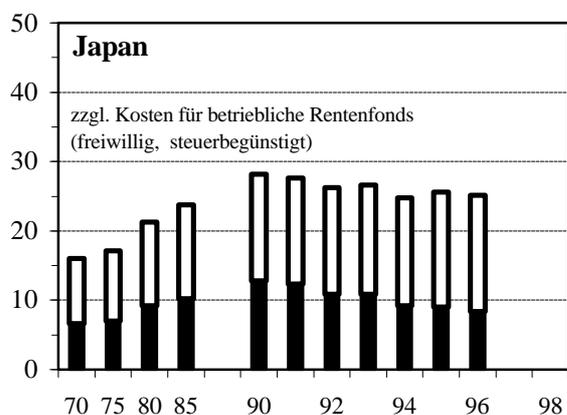
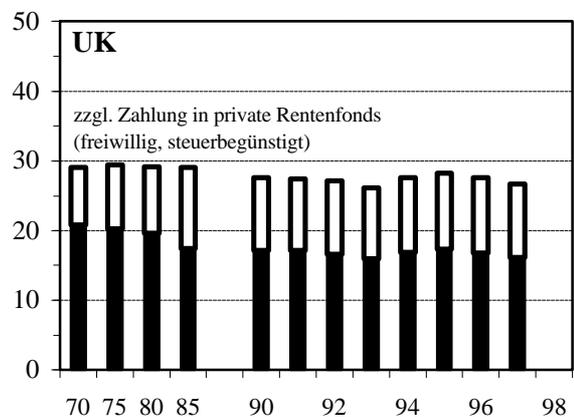
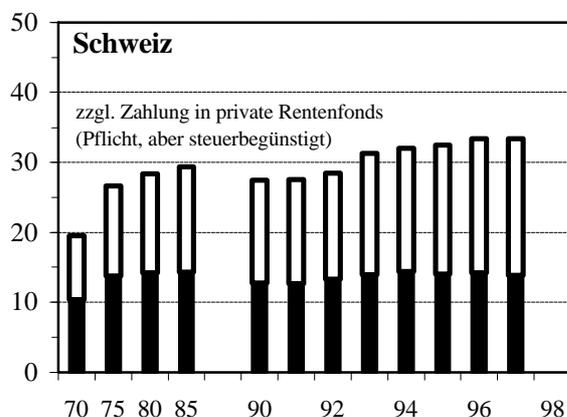
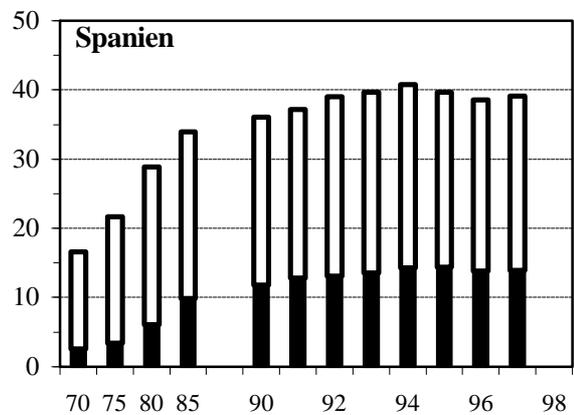
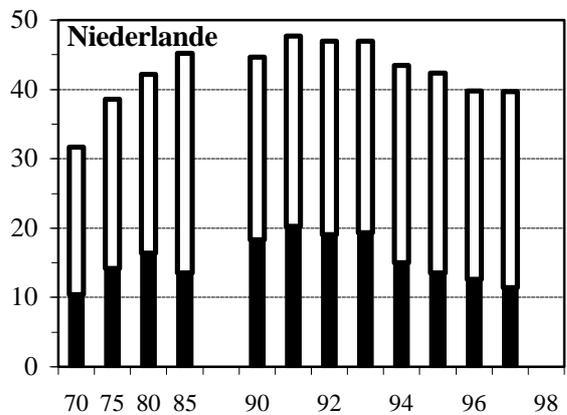
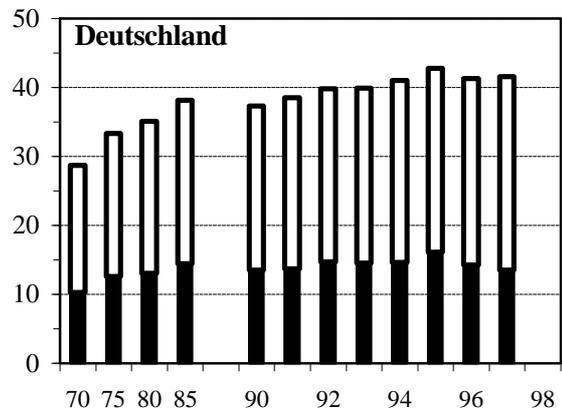
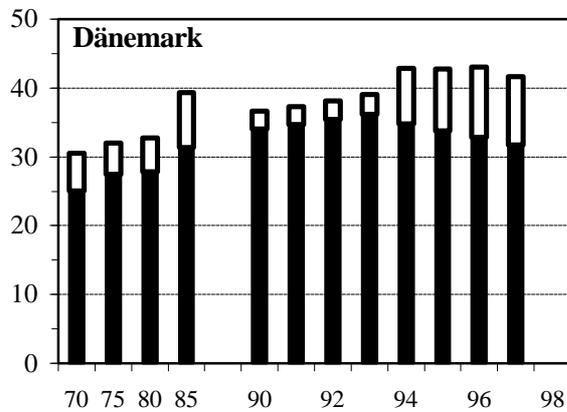
Wesentliche Ergebnisse wurden u.a. veröffentlicht in: Möglichkeiten der Verringerung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit durch Besteuerung anderer Produktionsfaktoren, L. Jarass und G.M. Obermair. In: Internationales Steuerrecht, 10/1998, S. 289 - 293, Beck-Verlag, München.

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

<sup>2</sup> Mittlerweile haben auf Bitte der EU-Kommission Forschungsinstitute aus Frankreich, Belgien, Irland und Griechenland die noch fehlenden EU-Mitgliedsstaaten auf der Basis der dargestellten Methodik untersucht.

**Bild 1.1. Steuern & Sozialabgaben auf Lohneinkommen dividiert durch Lohnkosten [%]**

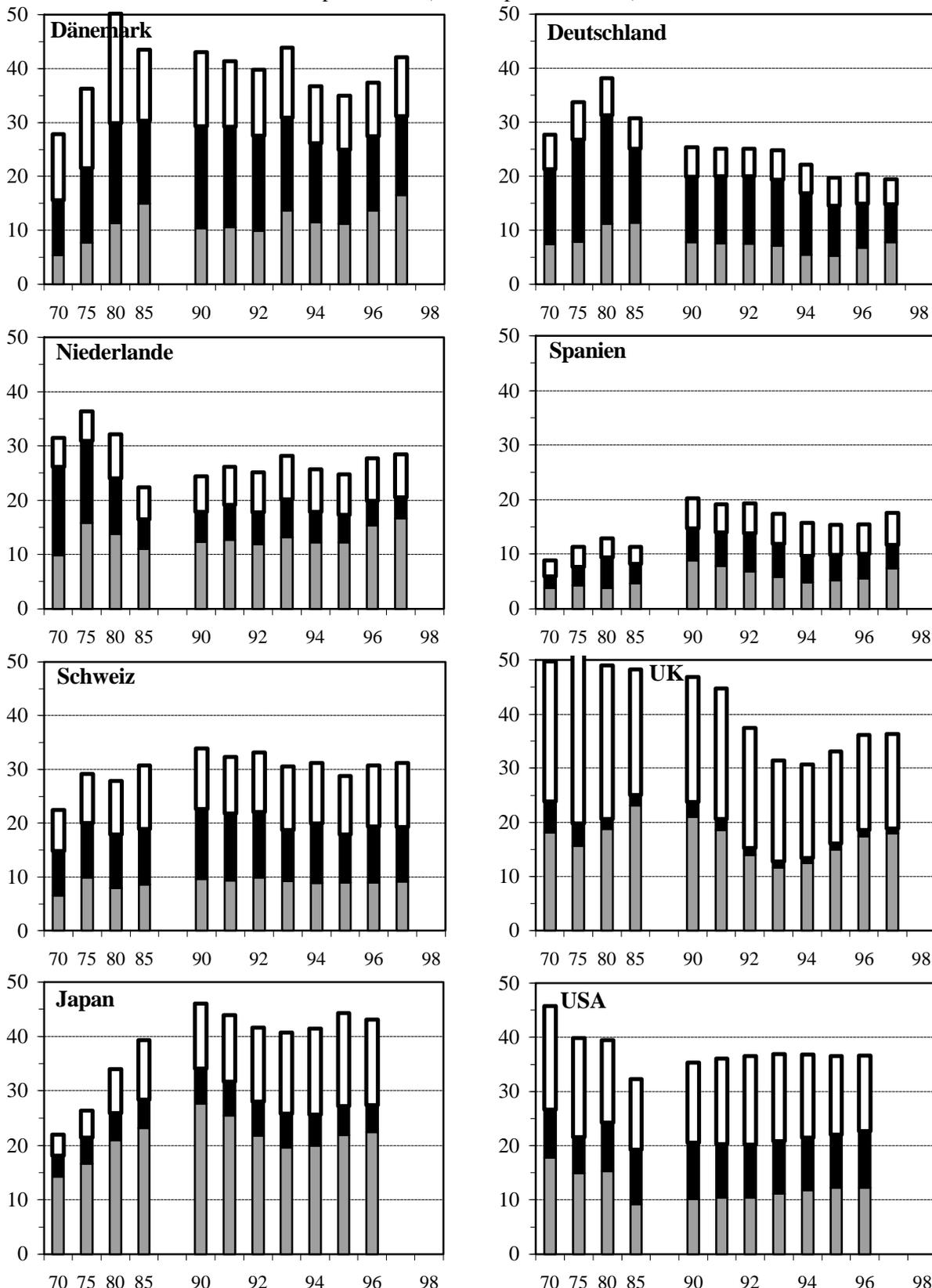
- Sozialabgaben auf Lohneinkommen (Arbeitgeber- & Arbeitnehmerbeiträge)
- Steuern auf Lohneinkommen



Quelle: More Jobs, ..., EU, 1999, Fig. 4.1; verfügbar unter <http://www.informatik.fh-wiesbaden.de/~jarass> bei Steuern.

**Bild 1.2. 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. 4.1; verfügbar unter <http://www.informatik.fh-wiesbaden.de/~jarass> bei Steuern.

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.).

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 (Körperschaftssteuer 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.

<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.

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.

---

<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.

## 2. Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung

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.

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>:

### 2.1. Besteuerung von Kapitalgesellschaften

Einheitlicher Körperschaft-Steuersatz von 25 % statt bisher 30 % für ausgeschüttete und 40 % für einbehaltene Gewinne.

Abschaffung des Anrechnungsverfahrens bei der Körperschaftsteuer; statt dessen Einführung eines Halbeinkünfteverfahrens: Dividenden werden beim Empfänger nur zur Hälfte der Einkommensteuer unterworfen, aber ohne Anrechnung der vom Unternehmen bezahlten Körperschaftsteuer.

Steuerausfall über 10 Mrd. DM.

### 2.2. Besteuerung von Personenunternehmen

Hierfür wurden von der Kommission 3 Modelle vorgeschlagen:

#### (1) Modell 1: Körperschaft-Option für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne

Personenunternehmen können für Körperschaftsteuer optieren. Steuerausfall über 5 Mrd. DM.

#### (2) Modell 2: Körperschaft-Option nur für einbehaltene Gewinne

Personenunternehmen können für einbehaltene Gewinne für Körperschaftsteuersatz von 25 % (zzgl. obligatorische Gewerbesteuer!) optieren.

Bei späterer Ausschüttung entweder Versteuerung beim Empfänger zum halben Steuersatz (Trennungsmodell, Steuerausfall über 10 Mrd. DM) oder unter Anrechnung der vorausbezahlten Unternehmensteuer (Einheitsmodell, Steuerausfall knapp 15 Mrd. DM).

#### (3) Modell 3: Teilanrechnung der bezahlten Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer

Teilanrechnung der Gewerbesteuerzahlung auf die Einkommensteuerzahlung, so daß zukünftig Bäckermeister und Freiberufler steuerlich gleichgestellt werden. Die Anrechnung soll auf z.B. 200% Hebesatz normiert werden, um den Kommunen keine Anreize auf Hebesatzerhöhungen zu geben. Steuerausfall gut 5 Mrd. DM.

---

<sup>6</sup> Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Kapitel . Bericht der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung, eingesetzt vom Bundesminister der Finanzen. Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, Heft 66, Juli 1999. Im Internet unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>.

### 3. Steuerreform 2000 - Gesetzentwurf vom 9.2.2000

Wichtige Dokumente (im Internet unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>)

- Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 09.02.2000 (Steuersenkungsgesetz)
- Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums vom 11.01.2000  
gesetzestechnische Umsetzung der Steuerreform 2000 ohne wesentliche Änderungen
- Steuerreform 2000, Bundesfinanzministerium, 21.12.1999
- "Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung" vom 30.04.1999.  
Die Steuerreform 2000 basiert wesentlich auf diesen Empfehlungen der unabhängigen  
'Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung'

Die folgende Tabelle faßt die wesentlichen Änderungen im Einkommensteuertarif zusammen.

- Der bereits beschlossene neue Einkommensteuertarif 2002 wird auf 2001 vorgezogen.
- 2003 und 2005 werden Grundfreibetrag, Eingangssteuersatz und Höchststeuersatz weiter gesenkt.

<b>Tabelle 3.1. Änderungen im Einkommensteuertarif</b>			
	Einkommen- steuertarif 2001	Einkommen- steuertarif 2003	Einkommen- steuertarif 2005
Grundfreibetrag	14.093 DM statt 13.492 DM	14.525 DM	15.011
Eingangssteuersatz	19,9 % statt 22,9 %	17 %	15 %
Höchststeuersatz	48,5 % statt 51 %	47 %	45 %

### 3.1. Kapitalgesellschaften und ihre Anteilseigner

#### (1) Kapitalgesellschaften

- Absenken der Körperschaftsteuersätze für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne von 40 % bzw. 30 % auf einheitlich 25 %.
- Ersetzen des Vollanrechnungsverfahrens (Besteuerung der Dividenden in voller Höhe bei gleichzeitiger Anrechnung der Körperschaftsteuer in Höhe von 30 %) durch das sog. Halbeinkünfteverfahren (Besteuerung der Dividenden nur zur Hälfte ohne Anrechnung der Körperschaftsteuer).

#### (2) Personenunternehmen

Entweder

- Ermäßigung der Einkommensteuer um die Gewerbesteuer in Höhe des doppelten Gewerbesteuermeßbetrages (d. h. bei einem Hebesatz von 400 % wird die Einkommensteuer um die halbe Gewerbesteuer ermäßigt)

oder optional

- Besteuerung als Kapitalgesellschaft mit allen steuerlichen Konsequenzen (Körperschaftsteuersatz von 25 %, Halbeinkünfteverfahren, Umwandlungssteuergesetz, Erbschaftsteuer usw.).

#### 3.1.1. Systemwechsel: Das körperschaftsteuerliche Vollanrechnungsverfahren wird durch das sogenannte Halbeinkünfteverfahren ersetzt

Seit 1977 wird das Problem der Doppelbelastung bei Körperschaften (Besteuerung der Gewinne auf der Ebene der Körperschaft und der ausgeschütteten Gewinne auf der Ebene der Anteilseigner) im **Anrechnungsverfahren** durch eine Berücksichtigung der gezahlten Körperschaftsteuer bei der Dividendenbesteuerung des Anteilseigners gelöst.

Mit Beginn des Jahres 2001 geschieht dies in pauschaler Form im **Halbeinkünfteverfahren** über eine jeweils ermäßigte Besteuerung der beiden Ebenen. Der Körperschaftsteuersatz wird zu diesem Zweck (von derzeit 30 Prozent für ausgeschüttete und 40 Prozent für einbehaltene Gewinne) auf einheitlich 25 Prozent gesenkt. Die **Einkünfte** der Anteilseigner aufgrund der Ausschüttung werden nur zur Hälfte angesetzt. Ausschüttungen zwischen Körperschaften werden nicht besteuert (Dividendenfreistellung), um eine Mehrfachbelastung in der Beteiligungskette zu vermeiden.

Das Halbeinkünfteverfahren verdient in mehrfacher Hinsicht den Vorzug vor dem Anrechnungsverfahren:

- Es ist für alle Beteiligten wesentlich einfacher zu handhaben, weil es auf Anrechnungsmechanismen zwischen den Besteuerungsebenen verzichtet.
- Es schafft die Möglichkeit einer rechtsformunabhängigen Besteuerung, weil es auch für Personenunternehmen zugelassen wird.
- Es ist - verglichen mit dem Anrechnungsverfahren - gestaltungsresistenter.
- Es ist wettbewerbsneutral und damit europatauglich, weil es den - noch - existierenden steuerlichen Fokus auf dem nationalen Markt durchbricht.

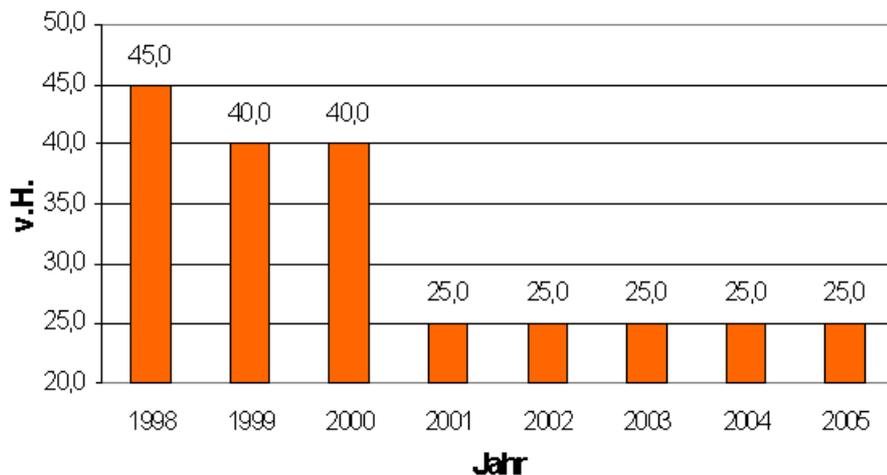
Deutschland wird als Investitionsstandort für den Ausländer interessanter.

### 3.1.2. Körperschaftsteuersatz

Der Körperschaftsteuersatz beträgt einheitlich und definitiv für Thesaurierung und Ausschüttung 25 Prozent. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erheblich erhöht. Trotz des durch begrenzte Haushaltsmittel gezogenen engen Rahmens erlaubt der niedrige Körperschaftsteuersatz eine gezielte Entlastung der Unternehmen für eine verbesserte Innenfinanzierung.

BMF - I A 5

#### Entwicklung des Einbehaltungssatzes der Körperschaftsteuer 1998 bis 2005



[Zurück zur Übersicht](#)

### 3.1.3. Dividendenbesteuerung nach dem Einkommensteuergesetz

Beteiligungserträge werden auf der Ebene des Anteilseigners nur in Höhe der Hälfte der Einkünfte (also nach Abzug der Werbungskosten) besteuert. Für diese Einkünfte verdoppelt sich daher die Wirkung des Sparerfreibetrages.

Da die niedrige Besteuerung nicht ausgeschütteter Gewinne einen Anreiz schafft, Gewinne zu thesaurieren und steuerfrei durch Veräußerung der Beteiligung zu realisieren, wird die Beteiligungsgrenze für steuerpflichtige Veräußerungsgewinne bei Anteilen an Kapitalgesellschaften auf ein Prozent gesenkt.

### 3.1.4. Weitere Änderungen

#### (1) Beteiligungserträge

Um eine Mehrfachbelastung zu vermeiden, werden Ausschüttungen zwischen Körperschaften nicht besteuert (allgemeine Dividendenfreistellung). Eine Mindestbeteiligungsgrenze oder eine Mindestbesitzzeit sind nicht zu beachten. Dies gilt gleichermaßen sowohl für Dividenden aus dem Inland wie für Dividenden aus dem Ausland.

#### (2) Auslandsbeziehungen

Die außensteuerlichen Diskriminierungsverbote werden bei der Neuregelung der Dividendenbesteuerung beachtet und ausländische Dividenden im Halbeinkünfteverfahren wie inländische Dividenden behandelt. Sollte allerdings die steuerliche Vorbelastung ausländischer Dividenden unter-

halb der deutschen Körperschaftsteuerbelastung liegen, dann wird für niedrig belastete passive Einkünfte auf das Instrument der Hinzurechnungsbesteuerung nach dem Außensteuergesetz zurückgegriffen. Der Anwendungsbereich dieser Regelungen wird dazu lediglich etwas erweitert.

Gewintransfers zwischen inländischen Betriebsstätten ausländischer Unternehmen und ihrem Stammhaus unterliegen keiner besonderen Behandlung (Ausschüttungsfiktion oder branch profit tax), weil dem in der Regel abkommensrechtliche Regelungen entgegenstellen. Die Gleichbehandlung im Verhältnis zu inländischen Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen ist in der EU jedoch sichergestellt, da innerhalb der EU keine Kapitalertragsteuer erhoben wird.

### **(3) Veräußerungsgewinne**

Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen, die eine Kapitalgesellschaft an einer anderen Kapitalgesellschaft hält, sind nicht steuerpflichtig. Die geltende Regelung des § 8 b Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz bleibt insoweit erhalten und wird auf Inlandsbeteiligungen ausgedehnt, da auch die Dividenden gleichbehandelt werden. Ausschüttungsbedingte Teilwertabschreibungen müssen zur Verhinderung von Besteuerungslücken insoweit jedoch vollständig ausgeschlossen werden.

### **(4) Übergangsregelung**

Für den Zeitpunkt des Systemwechsels ist eine Übergangsregelung gefunden worden, die den Unternehmen das im verwendbaren Eigenkapital enthaltene Körperschaftsteuerguthaben im wesentlichen sichert.

Die avisierte Übergangsregelung schreibt zum Zeitpunkt des Systemwechsels die verwendbaren Eigenkapitalteile fest und lässt eine ausschüttungsabhängige Realisierung der Minderungsbeträge (Differenz zu einer Vorbelastung von 30 Prozent) in den nächsten zehn Jahren zu, wobei die am höchsten belasteten Eigenkapitalanteile als zuerst ausgeschüttet gelten. Eine Erhöhung der Körperschaftsteuer fällt lediglich bei der Verwendung des EKO2 an; hierfür gilt die bisherige Verwendungsreihenfolge der unbelasteten Eigenkapitalteile.

## **3.2. Personengesellschaften**

Die Reform muss kleine Einzelunternehmen genauso erreichen wie große und mittelständische Personengesellschaften. Um diesen in der Praxis bestehenden unterschiedlichen Unternehmensformen auch bei der Besteuerung Rechnung zu tragen, werden den Unternehmen unterschiedliche Besteuerungsformen zur alternativen Auswahl vorgestellt.

Das "Basismodell" ist die Ermäßigung der Einkommensteuer um die Gewerbesteuer. Statt dessen können die Unternehmen aber auch wählen, wie eine Kapitalgesellschaft besteuert zu werden. Mit diesem Wahlrecht wird es dem Unternehmer ermöglicht, die für sein Unternehmen günstigste Besteuerungsform zu wählen.

### **3.2.1. Ermäßigung der Einkommensteuer um die Gewerbesteuer**

Bei dieser Maßnahme wird die Einkommensteuer des Unternehmers durch eine pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer ermäßigt. Die Ermäßigung wird in Höhe des Zweifachen des Gewerbesteuermessbetrags gewährt. Die steuerliche Gewinnermittlung bleibt unberührt, so dass die Gewerbesteuer weiterhin als Betriebsausgabe abzugsfähig ist. Im Ergebnis wird der Unternehmer bei einem Hebesatz von 400 Prozent durch die Gewerbesteueranrechnung und den Betriebsausgabenabzug der Gewerbesteuer wirtschaftlich in vollem Umfang von der Gewerbesteuer entlastet. Das pauschalierte Verfahren ist für die Finanzverwaltung einfach zu handhaben; für Unternehmen und ihre steuerlichen Berater wird kein zusätzlicher Erklärungsaufwand erforderlich.

Die Einkommensteuerermäßigung durch Anrechnung einer pauschalierten Gewerbesteuerbelastung bewirkt in der Regel eine vollständige Entlastung von der Gewerbesteuer. Sie ist vor allem für solche Unternehmen vorteilhaft, die in Gemeinden mit niedrigeren Hebesätzen ansässig sind, also insbesondere Gemeinden in den neuen Ländern. Außerdem profitieren sie von der mehrstufig bis zum Jahr 2005 angelegten Tarifsenkung bei der Einkommensteuer bis auf einen Eingangssteuersatz von 15 Prozent und einen Höchststeuersatz von 45 Prozent sowie die Erhöhung des Grundfreibetrages auf 15.000 Mark.

### 3.2.2. Option zur Körperschaftsteuer

Mit der Ausübung der Option erreicht der Unternehmer eine Besteuerung der thesaurierten Gewinne mit einem Körperschaftsteuersatz von 25 Prozent.

Die Option zur Besteuerung wie eine Kapitalgesellschaft kann von Einzelunternehmern ebenso wie von Gesellschaftern einer Personengesellschaft ausgeübt werden; die Gesellschafter einer Personengesellschaft müssen die Option einheitlich ausüben. Sie steht auch Steuerpflichtigen mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft oder selbständiger Arbeit offen, die den Gewinn durch Bestandsvergleich ermitteln. Üben sie die Option aus, sind sie allerdings mit ihren Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft oder selbständiger Arbeit gewerbesteuerpflichtig.

Nach Ausübung der Option gilt das Unternehmen als in eine Kapitalgesellschaft umgewandelt und muss sich in jeder Hinsicht als solche behandeln lassen. Nach der Option wird der Unternehmer so angesehen, als habe er Anteile an einer Kapitalgesellschaft. Schuldrechtliche Leistungsbeziehungen (z.B. Arbeitsvertrag, Mietvertrag) zwischen dem Betrieb und dem Betriebsinhaber werden mit steuerlicher Wirkung anerkannt. Die Zahlung eines Geschäftsführergehalts darf als Betriebsausgabe abgezogen werden; Pensionsrückstellungen dürfen mit gewinnmindernder Wirkung gebildet werden. Entnahmen gelten als Gewinnausschüttungen und führen zur Versteuerung nach dem Halbeinkünfteverfahren.

Der Wechsel zur Besteuerung nach dem Körperschaftsteuergesetz gilt als Einbringung eines Einzelunternehmens oder Mitunternehmeranteils, die sich im Grundsatz nach den Regeln des Umwandlungsteuergesetzes vollzieht. Beim Eintritt in die Option möglicherweise vorhandenes Sonderbetriebsvermögen (z.B. ein Grundstück, das dem Gesellschafter gehört und der Gesellschaft für betriebliche Zwecke vermietet ist) wird nicht in das Betriebsvermögen der fiktiven Kapitalgesellschaft einbezogen und gilt als entnommen. Der dabei entstehende Gewinn wird auf einen bestimmten Zeitraum verteilt. Mit dem Ausschluss des Sonderbetriebsvermögens werden Verwerfungen bei der Gewinnermittlung von Kapitalgesellschaften vermieden, die sich etwa durch die Zuordnung von Aufwendungen (Schuldzinsen, Erhaltungsaufwand für Wirtschaftsgüter des Sonderbetriebsvermögens) ergeben können. In einer Personengesellschaft möglicherweise vorhandene Ergänzungsbilanzen erhöhen oder vermindern die Anschaffungskosten der - fiktiven - einbringungsgeborenen Anteile im Übergangszeitpunkt. Da sich das Personenunternehmen nach der Option in jeder Hinsicht wie eine Kapitalgesellschaft besteuern lassen muss, gelten im Erbfall die Grundsätze der Besteuerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften.

Die Optionslösung ist vor allem für solche Unternehmen geeignet, die einen erheblichen Teil ihres Gewinns langfristig thesaurieren können. Sie kann aber auch für kleine und mittlere Unternehmen vorteilhaft sein, da eine angemessene Gesellschafter-Geschäftsführer-Vergütung oder eine Pensionsrückstellung mit steuerlicher Wirkung anerkannt werden. Auf diese Weise können die Unternehmer sich frühzeitig eine eigene Altersversorgung aufbauen.

### 3.3. Änderungen der Grenzsteuersätze

Tabelle 3.2. Steuerbelastung zusätzlicher Einkommen (Grenzbelastung)								
Steuerbelastung zusätzlicher Einkommen (Grenzbelastung)	Gewerbsteuer			Körperschaft- und Einkommensteuer				Summe
	Meß- zahl	Hebe- satz	Grenz- belast- ung	Körper- schaft- steuer	Ein- kommen- steuer	Solida- ritäts- zuschlag	Grenz- belast- ung	Grenz- belast- ung
<b>(1) Kapitalgesellschaften</b>								
(1a) Gewinnthesaurierung								
altes Recht 2000	5.0%	390%	16.3%	40.0%	-	5.5%	35.3%	51.6%
Neuregelung 2001	5.0%	390%	16.3%	25.0%	-	5.5%	22.1%	38.4%
<i>Differenz</i>	0.0%	0.0%	0.0%	-15.0%	-	0.0%	-13.2%	-13.2%
(1b) Gewinnausschüttung								
altes Recht 2000 <sup>1)</sup>	5.0%	390%	16.3%	40.0%	51.0%	5.5%	45.0%	61.3%
Neuregelung 2001 <sup>2)</sup>	5.0%	390%	16.3%	25.0%	45.0%	5.5%	37.0%	53.3%
<i>Differenz</i>	0.0%	0.0%	0.0%	-15.0%	-6.0%	0.0%	-8.1%	-8.1%
<b>(2) Gewerbe</b>								
altes Recht 2000	5.0%	390%	16.3%	-	43.0%	5.5%	38.0%	54.3%
Neuregelung 2001 <sup>3)4)</sup>	5.0%	390%	16.3%	-	45.0%	5.5%	30.9%	47.2%
<i>Differenz</i>	0.0%	0.0%	0.0%	-	2.0%	0.0%	-7.1%	-7.1%
				durch Gewerbest		anrechn.: -8.8%		
<b>(3) Freiberufler, Angestellte</b>								
altes Recht 2000	-	-	-	-	51.0%	5.5%	53.8%	53.8%
Neuregelung 2001 <sup>3)4)</sup>	-	-	-	-	45.0%	5.5%	47.5%	47.5%
<i>Differenz</i>	-	-	-	-	-6.0%	0.0%	-6.3%	-6.3%

1) Vollanrechnung der KSt auf ESt.

2) Definitive KSt ("klassisches System") Halbeinkünfteverfahren bei Einkommensteuer

3) Pauschalierte Gewerbesteuer-Anrechnung mit 200% des Steuermessbetrages.

4) Einkommensteuersatz nach derzeitigen Regierungsvorschlägen erst gültig ab 2005.

### 3.4. Finanzielle Auswirkungen

Tab 3.3. faßt die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen zur Reform der Unternehmensbesteuerung und zur Senkung des Einkommensteuertarifs zusammen. Dabei werden die Steuerentlastungen im Entstehungsjahr dargestellt, also die volle Jahreswirkung der Maßnahme im ersten Jahr des Inkrafttretens.

<b>Tab. 3.3. Zusammenfassung der finanzielle Auswirkungen</b>	
	Mrd. DM + : mehr Steuer - : weniger Steuer
<b>(1) Reform des Einkommensteuertarifs</b>	<b>- 34,2</b>
davon	davon
(1.1) Vorziehen des T2002 auf 2001: (Diese einmalige Entlastungswirkung wird in der Entstehungsjahrrechnung <u>nicht</u> berücksichtigt.)	(- 27,4)
(1.2) ESt-Tarifreform 2003: Erhöhung des Grundfreibetrag auf 14.525 DM, Senkung des Eingangssatzes auf 17 v.H., Senkung des ESt-Höchstsatzes auf 47 v.H.	- 13,1
(1.3) ESt-Tarifreform 2005: Erhöhung des Grundfreibetrag auf 15.011 DM, Senkung des Eingangssatzes auf 15 v.H., Senkung des ESt-Höchstsatzes auf 45 v.H., durchgehende Progressionsabflachung	- 21,1
<b>(2) Reform der Unternehmensbesteuerung</b>	<b>- 8,3</b>
davon	davon
(2.1) tarifliche Entlastung der Kapitalgesellschaften	- 17,5
davon	davon
(2.1.1) Senkung des Einbehaltungssatzes von 40 % auf 25 % bei der Körperschaftssteuer	- 14,0
(2.1.2) Senkung des Ausschüttungssatzes bei der Körperschaftssteuer	- 2,0
(2.1.3) Ersetzung des bisherigen Anrechnungsverfahrens durch das Halbeinkünfteverfahren	+ 1,4
(2.1.4) Regelung für den Übergang vom bisherigen Vollarrechnungsverfahren zu einem Besteuerungsverfahren mit einer Definitivbelastung	- 3,0
(2.2) tarifliche Entlastung der Personenunternehmen	- 15,0
davon	davon
(2.2.1) Ermäßigung der Einkommensteuer durch Anrechnung des doppelten Gewerbesteuermaßbetrages	- 8,3
(2.2.2) Einführung einer Option für Personenunternehmen zur Besteuerung als Kapitalgesellschaft	- 6,7
(2.3) finanzierende Maßnahmen nach neuer Berechnung einschließlich 3,5 Mrd. DM Mehreinnahmen durch maßvolle Anpassung der AfA-Tabellen	+ 24,2
davon	davon
(2.3.1) Abschaffung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte nach § 32c EstG ab 2001	+ 5,2
(2.3.2) Senkung der degressiven Abschreibung für bewegliche Güter des Anlagevermögens von höchstens 30 % auf höchstens 20 %	+ 13,0
(2.3.3) Senkung der linearen Abschreibung für Gebäude im Betriebsvermögen von bisher 4 v.H. auf 3 v.H.	+ 0,5
(2.3.4) Senkung der Beteiligungsgrenze für die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Verkauf von Anteilen an Kapitalgesellschaften von bisher 10 v.H. auf 1 v.H.	+ 0,3
(2.3.5) Verschärfung der Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung unter Erweiterung auch auf Betriebsstätten ausländischer Unternehmen und auf Personengesellschaften	+ 1,0
(2.3.6) Abschaffung der Ansparabschreibung nach § 7g EStG	+ 0,4
(2.3.7) Abschaffung der Sonderabschreibung nach § 7g EStG	+ 0,3
(2.3.8) Anpassung der amtlichen Abschreibungstabellen an realitätsnähere Nutzungsdauern ab 2001	+ 3,5
<b>(3) <u>Gesamtentlastung</u> durch die Reform der Unternehmensbesteuerung und des Einkommensteuertarifs</b>	<b>- 42,5</b>

Der Schwerpunkt der Finanzierungsmaßnahmen liegt in Einschränkungen bei den Abschreibungen.

Bei der degressiven AfA wird der Abschreibungssatz für bewegliche Wirtschaftsgüter von 30 Prozent auf 20 Prozent gesenkt. Diese Maßnahme wirkt sich insbesondere bei Unternehmen mit hohen Anlageinvestitionen und hohen Gewinnen aus. Gerade diese Unternehmen profitieren aber auch von der deutlichen Steuersatzsenkung, die ihnen auf Dauer verbleibt.

Mit der Senkung des Abschreibungssatzes für Betriebsgebäude von 4 Prozent auf 3 Prozent nähert sich die Abschreibungsdauer der tatsächlichen Nutzungsdauer dieser Gebäude. Sonderabschreibungen und Ansparabschreibungen zur Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen haben nach der Steuersatzsenkung ihre Berechtigung verloren und können wegfallen. Auch der § 32 c ESTG entfällt.

Darüber hinaus bedingt die Systemumstellung bei der Körperschaftsteuer Regelungen zur Vermeidung steuerlich unerwünschter Gestaltungen. Daher wird die Beteiligungsgrenze für wesentliche Beteiligungen von 10 Prozent auf 1 Prozent gesenkt - und damit die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen ausgedehnt - und die bisher geltenden Regelungen zur Gesellschafterfremdfinanzierung (§ 8 a KSTG) strenger gefasst.

### 3.5. Entlastung von Personenunternehmen und von Körperschaften - Beispiele

Die (jetzt einkommensteuer- und gewerbsteuerpflichtigen) Personenunternehmen werden durch folgende drei Elemente entlastet:

(1) Senkung des Einkommensteuertarifs:

Durch das Vorziehen der Tarifreform 2002 auf 2001 wird schon unmittelbar bei Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform eine deutliche Entlastung auch kleiner Personenunternehmen gewährleistet.

(2) Anrechnung der Gewerbesteuer mit dem doppelten Meßbetrag auf die Einkommensteuerschuld:

Durch diese Maßnahme ist für Personenunternehmen in Verbindung mit der ertragsteuerlichen Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer in den meisten Fällen eine weitgehende Kompensation der Gewerbesteuerbelastung sichergestellt.

Rein rechnerisch ergibt sich eine volle Kompensation bei einem durchschnittlichen Hebesatz von 400 v.H. und einem persönlichen Grenzsteuersatz von 50 v.H. (zu versteuerndes Einkommen in der Splittingtabelle etwa 220.000 DM pro Jahr).

In - häufig strukturschwachen - Gemeinden mit niedrigem Hebesatz kann sich insgesamt ein Ausgleich von über 100 v.H. der Gewerbesteuerbelastung ergeben. Insoweit enthält die Gewerbesteueranrechnung auch eine positive strukturpolitische Komponente, die schwerpunktmäßig zugunsten strukturschwacher Gemeinden in den Neuen Ländern wirkt.

(3) Möglichkeit der Option zur Besteuerung als Kapitalgesellschaft:

Durch die Option werden besonders für große Personenunternehmen, die auf längere Sicht einen erheblichen Teil ihrer Gewinne reinvestieren, zusätzliche Entlastungsmöglichkeiten eröffnet.

Die Grundlogik des neuen Systems: Je mehr investiert bzw. je weniger konsumiert bzw. entnommen wird, um so günstiger ist die Steuerbelastung. Die Ausübung der Option schließt die Gewerbesteueranrechnung aus.

## Erläuterungen zu den Beispielrechnungen

Beide vorherigen Beispielsberechnungen berücksichtigen auch die Auswirkung von Finanzierungsmaßnahmen. Die Berechnungsannahmen gehen davon aus, dass die Finanzierungsmaßnahmen zu einer Erhöhung der Bemessungsgrundlage in einem Umfang von 1 v.H. für Gewinne bis 50.000 DM, von 2 v.H. für Gewinne bis 150.000 DM und um 3 v.H. für höhere Gewinne führen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass insbesondere die Einschränkung der degressiven AfA für kleine Unternehmen, die bevorzugt linear abschreiben und auch nicht Jahr für Jahr größere Investitionen tätigen, allenfalls zu begrenzten Belastungswirkungen führt.

Unter dem Strich zeigt sich in allen durchgerechneten Beispielen eine deutliche Entlastung.

Zu beachten ist auch die unterschiedliche ökonomische Qualität der Entlastungs- und der Finanzierungsmaßnahmen: Die Tarifsenkungen bedeuten "handfeste" Entlastungen, die sich - meist mit steigender Tendenz - Jahr für Jahr wiederholen, während die Finanzierungsmaßnahmen - das gilt insbesondere für die Einschränkung von Abschreibungen --überwiegend keine "echte" Mehrbelastung darstellen sondern meist nur zu einem zeitlichen Vorziehen von Steuerlasten führen. Es gehen keine Abschreibungen verloren. Es bleibt bei 100 % Abschreibung. Die steuerlich wirksamen Abschreibungen werden nur zeitlich verlagert und insgesamt auch besser an den tatsächlichen Verlauf des Wertverlustes der Wirtschaftsgüter angepaßt.

### Beispiel 1:

Ein verheirateter mittelständischer Einzelunternehmer mit einem Jahresgewinn von 150.000 DM zahlt nach geltendem Steuerrecht Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer (Hebesatz 400 v.H.) in Höhe von 46.969 DM.

Im Jahr 2001 wird dieses Unternehmen ohne Ausübung der Option um insgesamt 5.960 DM entlastet. Die Entlastung bedeutet eine Verringerung der Steuerschuld um 12,7 v.H. Von dieser Entlastung entfällt auf die Anrechnung der Gewerbesteuer 4.752 DM.

Hinweis: Bei dieser Entlastungsrechnung ist eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage durch Finanzierungsmaßnahmen in Höhe von 3.000 DM bereits berücksichtigt.

### Beispiel 2:

Ein verheirateter Einzelunternehmer mit einem höheren Jahresgewinn von 500.000 DM zahlt nach geltendem Steuerrecht Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer (Hebesatz 400 v.H.) in Höhe von 237.003 DM.

Im Jahr 2001 wird dieses Unternehmen ohne Option um insgesamt (Nettoentlastung) 16.949 DM entlastet. Die Entlastung bedeutet eine Verringerung der Steuerschuld um 7,2 v.H.. Auf die Anrechnung der Gewerbesteuer entfallen 34.010 DM.

Hinweis: Bei dieser Entlastungsrechnung ist eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage durch Finanzierungsmaßnahmen in Höhe von 15.000 DM bereits berücksichtigt. Außerdem wirkt sich in diesem Fall der Wegfall des besonderen Steuersatzes für gewerbliche Einkünfte aus. Dies erklärt die vergleichsweise hohe Spanne zwischen der Entlastung durch die Gewerbesteueranrechnung und der nach Berücksichtigung der Finanzierungsmaßnahmen verbleibenden Nettoentlastung.

Für dieses Unternehmen im Beispiel 2 eröffnet die Option zur Körperschaftsteuer in Verbindung mit einer hohen Reinvestitionsquote des Gewinns zusätzliche Entlastungsmöglichkeiten von bis zu 44.865 DM. Dieser hohe Entlastungswert kann aber nur bei fast vollständiger Thesaurierung des Gewinns - bis auf ein Gesellschafter-Geschäftsführer-Gehalt von 200.000 DM - erreicht werden.

## 4. Bewertung der Vorschläge

### 4.1 Neues System ist europatauglich und einfacher

Die Abschaffung des Anrechnungsverfahrens und die drastische Senkung der Steuersätze sind zwingend für ein europataugliches und nachhaltiges konkurrenzfähiges Steuersystem erforderlich.

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. Der Regierungsentwurf berücksichtigt die folgenden Überlegungen:

- Den Personenunternehmen nur den steuerlichen Übergang in eine Kapitalgesellschaft anzubieten, wie in den Brühler Empfehlungen im Modell 1 vorgesehen, wäre kontraproduktiv, da dann viele Unternehmen nicht entlastet würden.
- Modell 2 sieht in der Variante Trennungslösung möglicherweise sogar einen Zwang vor, sich wie Kapitalgesellschaften besteuern zu lassen und ist deshalb kategorisch abzulehnen.
- Modell 2 in der Variante 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 Folgeänderungen im Einkommensteuerrecht.

Übrigens: Wenn den Personengesellschaften überhaupt kein Modell angeboten würde, resultiert trotzdem ein Steuerausfall nahe bei 5 Mrd. DM. Es werden dann nämlich viele Personengesellschaften in Kapitalgesellschaften umgegründet, um so die niedrigen Körperschaftsteuersätze nutzen zu können;

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. Ergebnisse von Planspielen zeigen, daß die Modelle 1 und 2 nicht zur Steuervereinfachung beitragen.

### 4.2. Verringerung von stillen Reserven ist unzureichend

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.

Die von den Brühler Empfehlungen 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 z.B. nach 10 Jahren die derzeit und auch nach den Regierungsplänen zukünftig vorgesehene Pauschalabschreibung (2 %/a) aufzuheben, da dann im Normalfall der Buchwert von Immobilien etc. unter dem Marktwert liegt? Falls der Marktwert tatsächlich nachweislich unter dem Buchwert liegt, kann selbstverständlich weiterhin eine Absetzung für außergewöhnliche Abnutzung gemacht werden. Durch die Abschaffung dieser Subvention für Altinvestoren erhält der Staat erhebliche Steuermehreinnahmen. Diese Gelder kann man für die Begünstigung von Neuinvestoren verwenden und so deren Liquidität 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? Damit würden auch die Probleme beim Verkauf von Anteilen leichter lösbar.

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.

#### **4.3. Für alle Wertzuwächse Halbeinkünfteverfahren zwingend erforderlich**

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

#### **4.4. Zinsen und Lizenzgebühren intelligent 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 nur unzureichend aufgegriffen. Über kurz oder lang muß hier gehandelt werden, je früher, desto besser. Im Folgenden werden hierzu ausgearbeitete Vorschläge vorgelegt.

#### **4.5. 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.

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung, S. 22, Kap. V: Gestaltung, Vereinfachung, Finanzierung sowie Anhang 7: Senkung der Steuersätze durch eine gleichmäßige Besteuerung von Zinsen und Gewinnen. Überarbeitete Fassung in <http://www.informatik.fh-wiesbaden.de/~jarass bei Veröfentlichungen/Steuern> .

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.

## 5. Bausteine eines zukünftigen EU-Steuersystems

### 5.1. Intelligente Quellenbesteuerung aller Einkommen erforderlich

Löhne und Gewinne werden in Deutschland beim Unternehmen besteuert, Zinsen hingegen nicht:

- Für Löhne müssen bei der Auszahlung vom Arbeitgeber Lohnsteuern und Sozialabgaben abgeführt werden.
- Für Gewinne müssen vom Unternehmen Körperschaftsteuer bzw. vom Eigentümer Einkommensteuer bezahlt werden, für Dividenden zusätzlich Kapitalertragsteuer.
- Für Zinsen hingegen brauchen beim Unternehmen keine Steuern bezahlt werden, ganz im Gegenteil, sie können gewinnmindernd als Kosten geltend gemacht. Nur bei Auszahlung an Steuerinländer wird eine Zinsabschlagsteuer abgezogen, nicht aber bei Steuerausländern. Historisch bedingt hat sich nämlich weltweit folgendes Grundprinzip entwickelt: Löhne und Gewinne werden dort versteuert, wo sie erwirtschaftet werden, Zinserträge hingegen dort, wo der Empfänger wohnt.

#### (1) Eigenkapital wird durch kurzfristiges Fremdkapital ersetzt

Nun zeigt die Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank für den Zeitraum 1996 bis 1998:

- Das von Deutschland ins Ausland direktinvestierte Beteiligungskapital stieg netto von 32 auf 93 Mrd. DM; das Beteiligungskapital aus dem Ausland ist dabei schon berücksichtigt.
- Die Kredite aus dem Ausland stiegen netto von 8 Mrd. DM auf 151 Mrd. DM, seit 1997 v.a. in Form kurzfristiger Bankkredite. Wieder sind die Kredite ins Ausland dabei schon berücksichtigt.

Immer mehr deutsches Eigenkapital wird also 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. Statt Gewinnen im Inland fallen nun Zinserträge im Ausland an. 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.

Mittlerweile hat auch der Bundesrechnungshof diese Problematik aufgegriffen, und zwar für den Teilaspekt der Erträge aus Grundbesitz<sup>8</sup>: "Ausländische Kapitalgesellschaften mit inländischem Grundbesitz vermeiden durch steuer- und gesellschaftsrechtliche Gestaltungen die Besteuerung hoher laufender Mieterträge und der Erträge aus Grundstücksveräußerungen. Die Finanzbehörden haben diese Gestaltungen in der Regel nicht erkannt und ihre steuerliche Auswirkungen daher nicht voll erfaßt. Hierdurch entgingen Einkünfte in erheblicher Höhe der Besteuerung. Die Steuerzufälle belaufen sich bisher auf mehrere hundert Millionen DM."

Dies ist aber nur die Spitze des Eisbergs. Z.B. transferiert IKEA für jede 100 DM deutschen Umsatz 3 DM an die IKEA-Lizenzverwaltungs BV in die Niederlande. Dort werden diese Erträge ganz legal mit 7 % besteuert, in Irland demnächst mit gut 10 %.

---

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 14/1667 vom 11.10.99, Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, S. 204.

Derartige Lizenzzahlungen an das Ausland sind neben Zinszahlungen an das Ausland die leichteste Möglichkeit, Steuerzahlungen in Deutschland zu vermeiden. Diese Maßnahmen haben auch gar nichts mit Steuerwettbewerb zu tun, da hier nicht unterschiedliche Standorte für die Produktion, sondern einzige unterschiedliche Möglichkeiten zur Steuervermeidung miteinander konkurrieren.

## **(2) Quellensteuer für in Deutschland erwirtschaftete Zinsen und Lizenzgebühren**

Quellensteuern auf alle Zinsen (und Lizenzgebühren) 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<sup>9</sup>. 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.

---

<sup>9</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://home.t-online.de/home/jarass> bei Veröffentlichungen /Steuern .

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.

### **(3) EU-Richtlinien: Eine intelligente Zinsbesteuerung wird durch eine Harmonisierung erleichtert, durch ein Verbot von Quellensteuern hingegen behindert**

Wie vorher gezeigt, bedarf eine Zinsabschlagsteuer auf Zinseinnahmen einer europäischen Abstimmung. Die geplante EU Richtlinie zu 'Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft' könnte ein erster Schritt sein.

- Durch die von der EU vorgeschlagene Harmonisierung der Mindestbesteuerung von Zinserträgen wird die Zinsbesteuerung erleichtert.

Eine Kapitalertragsteuer auf die Differenz von Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen bedarf im Gegensatz zur Zinsabschlagsteuer jedenfalls aus ökonomischen Gründen keiner europäischen Abstimmung, da, wie die Beispiele zeigen, der Finanzplatz Deutschland dadurch gestärkt und in Deutschland Arbeitsplätze geschaffen werden.

- Durch das von der EU vorgeschlagene Verbot von Quellensteuern auf Zinszahlungen wird die Zinsbesteuerung hingegen behindert.

Die geplante EU-Richtlinie zu 'Verbot von Quellensteuern auf Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen (verbundenen) Unternehmen innerhalb der EU' wäre sinnvoll, wenn wir ein harmonisiertes europäisches Ertragssteuersystem hätten. Zinszahlungen von München nach Hamburg müssen keiner Quellensteuer unterworfen werden, da sie in München und in Hamburg dem gleichen Steuersystem unterliegen: Sie werden in München gewinnmindernd als Kosten geltend gemacht und erhöhen in Hamburg als Zinserträge den Gewinn.

Solange aber in Europa nach ganz unterschiedlichen Prinzipien besteuert wird und die Verteilung der gesamten Steuereinnahmen nicht geklärt ist, sind Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren genauso wie Zahlungen von Dividenden einer Quellensteuer im Produktionsstaat zu unterwerfen. Die vorgeschlagene Kapitalertragsteuer auf die Differenz von Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen könnte hierfür geeignet sein.

Das von der EU-Kommission vorgeschlagene Verbot von Quellensteuern verhindert eine effiziente und verwaltungsarme Besteuerung von Zinsen in Europa. Die technische Umsetzung der vorgeschlagenen Kapitalertragsteuer wird dadurch ungeheuer kompliziert und verwaltungsaufwendig. Insoweit ist zu hoffen, dass die Gegner eines einheitlichen EU-Steuersystems einer allgemeinen Harmonisierung auf der Basis der Kommissionsvorschläge ihre Zustimmung verweigern.

### **(4) Anpassung der Doppelbesteuerungsabkommen erforderlich**

Wie vorher erläutert, werden traditionell Zinserträge dort versteuert, wo der Empfänger wohnt; dieses Prinzip ist auch im einschlägige Musterabkommen der OECD zur Doppelbesteuerung festgelegt. Andererseits ermöglicht das Musterabkommen ausdrücklich eine niedrige Quellensteuer von 10 % auf Zinsen. Bei Neuverhandlungen von Doppelbesteuerungsabkommen sollten zumindest die Möglichkeiten des Musterabkommens zur Einführung dieser mäßigen Quellensteuer genutzt werden. Zudem sollte für Dividenden wie für Zinsen das bisher häufig vereinbarte Prinzip der Freistellung von der Besteuerung im Quellenstaat durch die Einführung einer mäßigen Quellensteuer und Anrechnung im Empfängerstaat ersetzt werden. Ggf. könnte die einbehaltene Quel-

lensteuer während einer Übergangsfrist an den Empfängerstaat transferiert werden, um dort schlagartige Einkommensausfälle zu vermeiden.

In Deutschland ist es derzeit (wie in vielen anderen Ländern) häufig üblich, bei Zinszahlungen an Berechtigte eines Doppelbesteuerungsabkommens auf die Erhebung der Quellensteuer zu verzichten. Es müsste geprüft werden, ob sich diese Verwaltungspraxis zwingend aus den einzelnen Doppelbesteuerungsabkommen ergibt und ob, stattdessen, eine Rückerstattung der Quellensteuer bei Nennung des nutzungsberechtigten Endempfängers ('ultimate beneficial owner') möglich wäre.

#### **(5) Revitalisierung der Gewerbesteuer als grosse Chance**

Vielleicht könnten derartige Probleme verringert werden, wenn die Zinsbesteuerung in lokale Steuern wie Gewerbesteuern integriert wird, da hier Doppelbesteuerungsabkommen und auch EU-Vorgaben weniger greifen, jedenfalls dann, wenn die lokalen Steuern in der Form von Objektsteuern und nicht als Zuschlag auf die Einkommensteuer ausgestaltet sind.

Die in Italien 1998 eingeführte lokale 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.

## 5.2. Mindeststeuersatz 20 % für große Einkommen, Spitzensteuersatz 35 %

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>10</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>11</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 5.1 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 Abschaffungsstreit mit den jeweiligen Lobbys vermieden.

<sup>10</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>11</sup> Übrigens: Dieser Vorschlag ist kompatibel sowohl zum Welteinkommensprinzip wie zum Territorialprinzip.

### Bild 5.1. Mindestbelastung und Höchstbelastung

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

**(1) Unstreitige Kosten** (= unstreitige 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** (= streitig ob Werbungskosten):

(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>12</sup> aller tatsächlich bezahlten Steuern.

<sup>12</sup> Alle Ertragsteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer, etc.) und Sollertragsteuern (Vermögensteuer, Grundsteuer, etc.).

- 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.

### **(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>13</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? Welche Änderungen bei den Steuereinnahmen sind bei unterschiedlichen Steuersätzen zu erwarten?

Wie könnten die Vorschläge in Deutschland politisch umgesetzt werden? 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.

### **(4) Vermögenssteuer als pauschalisierte Einkommenssteuer**

Ein elegante technische Gestaltung<sup>14</sup> einer Mindeststeuer ist eine Vermögenssteuer zumindest für private Vermögen und Anrechnung der bezahlte Vermögenssteuer auf die zu zahlende Einkommensteuer .

---

<sup>13</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>14</sup> Vgl. etwa: Handelsblatt v. 10.10.96 (Vermögenssteuer nicht abschaffen, sondern modernisieren, Mindeststeuer auf Kapitalerträge einführen).

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. Damit werden auch alle Probleme bei der Zinsbesteuerung mitgelöst (demnächst wird das Deutsche Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit der extrem ungleichmäßigen Realisierung der Zinsbesteuerung in Deutschland entscheiden).

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

## 6. Zukünftiges EU-Steuersystem

Ein vernünftiges, also effizientes und faires Steuersystem sollte für jedes EU-Land eine allgemeine 'Besteuerung an der Quelle' ermöglichen.

Dabei sollte jedes Land frei wählen können, ob es dieses Prinzip übernimmt. Es ist also keine Harmonisierung und damit keine Einstimmigkeit in den EU-Gremien erforderlich! Jedes Land könnte zudem die Steuersätze individuell festlegen:

### (1) Besteuerung der Produktion durch das Produktionsland

Gleichmäßige Besteuerung der Wertschöpfung (= Löhne + Zinsen + Lizenzgebühren + Gewinne) durch das Produktionsland:

- Löhne können wie bisher beim Produktionsunternehmen besteuert werden, wobei statt der Körperschaftsteuer Sozialversicherungsbeiträge von z.B. 25 % bezahlt werden. Wie bisher kann zusätzlich Lohnsteuer als Vorauszahlung für die Besteuerung durch das Wohnsitzland erhoben werden<sup>15</sup>.
- Gewinne werden wie bisher beim Produktionsunternehmen besteuert.  
Neu: Zinsen und Lizenzgebühren etc. können zukünftig vom Produktionsland als Kapitalerträge besteuert werden.  
Eine allgemeine Unternehmensteuer<sup>16</sup> ohne Anrechnungsmöglichkeit beim Kapitaleigner ("klassisches System") von z.B. 25 % auf alle Kapitalerträge<sup>17</sup> (Gewinne, Dividenden, Zinsen, Lizenzgebühren etc.) wäre ein besonders einfaches System.

### (2) Besteuerung des Verbrauchs durch das Verbrauchsland

Wie bisher im Verbrauchsland durch Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchsteuern (Benzin, Heizöl, Tabak, Alkohol etc.).

### (3) Besteuerung von Personen durch das Wohnsitzland

Einkommen und Vermögen von Personen werden am Wohnort besteuert.

Die Besteuerung könnte so ausgestaltet werden<sup>18</sup>, daß in jedem Fall größere Einkommen, unabhängig von Steuervergünstigungen, eine durchschnittliche Belastung von mindestens 20 % tragen müssen. Gleichzeitig könnten dann die Spitzensteuersätze<sup>19</sup> so abgesenkt werden, daß zusätzliche Einkommen wesentlich unter 50 % belastet werden.

---

<sup>15</sup> Bei Löhnen ist das Produktionsland fast immer identisch mit dem Wohnsitzland.

<sup>16</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>17</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

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Ggf. unter Anrechnung der geleisteten Sozialabgaben.