

Bruch mit vielen Grundsätzen

Am 30. März 2007 hat der Deutsche Bundestag die Unternehmensteuerreform in erster Lesung mit großer Mehrheit verabschiedet. Änderungen im Detail sollen zwar noch möglich sein, aber an der Grundlinie des Reformwerkes – so die beiden Väter des Projekts Koch und Steinbrück – wird sich nichts mehr ändern.

Unstrittig ist, dass Deutschland dringend eine große Steuerreform braucht, die zu einem einfachen, gerechten und effizienten Steuersystem führt. So sollen vor allem Anreize für mehr Leistungen und Investitionen und damit für mehr Wachstum und Beschäftigung geschaffen werden. Das setzt aber auch voraus, dass die Stellung der Bundesrepublik im internationalen Standort- und Steuerwettbewerb gesichert wird. Die Unternehmensteuerreform geht den richtigen Weg, die Steuersätze deutlich abzusenken. Der Satz der Körperschaftsteuer wird von 25% auf 15% reduziert. Bei der Gewerbesteuer wird die Steuermesszahl von 5% auf 3,5% zurückgeführt; der bisherige – ohnehin kaum zu begründende – Staffeltarif entfällt. Unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags werden Gewinne der Kapitalgesellschaften in Zukunft (bei einem Hebesatz der Gewerbesteuer von 400%) mit 29,8% belastet, bisher waren es 38,7%. Auch für Personenunternehmen gibt es Steuersenkungen, vor allem über eine Thesaurierungsbegünstigung, einen Höchststeuersatz und eine erhöhte Abzugsmöglichkeit der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer. Die Steuersenkungen machen in der Summe einen Betrag von rund 29 Mrd. Euro aus. Das ist ein beachtliches Volumen und belegt erneut, dass eine große Steuerreform mit erheblichen Einnahmeausfällen verbunden ist. Im Detail kann man an vielen Einzelmaßnahmen Kritik üben – etwa an der steuerlichen Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns oder der erhöhten Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer –, aber insgesamt sind die Steuersenkungen schon beachtlich und auch zu begrüßen.

Ein Einnahmeausfall von 29 Mrd. Euro entspricht in etwa dem Betrag, der auch in den meisten Vorschlägen für eine große Steuerreform als Kosten der Reform genannt wird und demnach auch zu finanzieren ist. Nach den Erfahrungen der Steuerreform von 2000 und angesichts der nach wie vor dramatischen Verschuldung in den öffentlichen Haushalten wäre es unverantwortlich gewesen, dabei allein auf einen Selbstfinanzierungseffekt zu setzen. Die Reform geht hier auch einen anderen Weg: Von der Steuersenkung in Höhe von rund 29 Mrd. Euro werden etwa 24 Mrd. Euro durch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage wieder eingesammelt. Im Ergebnis bleibt eine steuerliche Entlastung der Unternehmen von lediglich 5 Mrd. Euro. Wer von der Reform per saldo entlastet oder belastet wird, lässt sich nur am Einzelfall ermitteln. Einiges spricht dafür, dass mittelständische Unternehmen – zumal wenn sie heute bereits eine relativ geringe Steuerbelastung haben – eher zu den Verlierern zählen werden.

Die Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (neuerdings: für mehr „Steuersubstrat“ im Inland) sind der ausgesprochen problematische Teil der Unternehmensteuerreform. Zwar ist immer wieder als Ziel einer Reform propagiert worden – was auch durchaus richtig ist –, die Senkungen der Steuersätze über eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage, vor allem durch Streichen von Steuervergünstigungen, zu finanzieren. Selbst eine solche Reform ohne Nettoentlastung wäre immer noch ein Beitrag zu einem einfacheren, gerechteren und effizienteren Steuersystem. Allerdings gilt dabei die Voraussetzung, dass die Erweiterung der Bemessungsgrundlage ausschließlich durch den Abbau systematisch nicht vertretbarer Begünstigungen zu erreichen ist. Dem wird die jetzt vorliegende Reform nicht gerecht. Um den gesetzten fiskalischen Rahmen von 5 Mrd. Euro einhalten zu können, wird gegen nahezu alle Prinzipien der Ein-



Rolf Peffekoven

kommensbesteuerung leichtfertig verstoßen. Dies sei lediglich an zwei Beispielen veranschaulicht:

Erstens: Für die Einkommensteuer gilt, dass alle Einkommen unabhängig von Quelle und Verwendung in der Summe einem Steuertarif unterworfen werden sollen. Die Reform wird jedoch dazu führen, dass Lohneinkommen anders als Kapitaleinkommen, Gewinneinkommen aus Kapitalgesellschaften anders als aus Personengesellschaften besteuert werden. Nicht entnommene Gewinne werden bei Personengesellschaften anders behandelt als entnommene. Veräußerungsgewinne werden je nach Vermögensart unterschiedlich besteuert. Das alles führt zu Verzerrungen und damit zu Effizienzverlusten sowie zu steuerlichen Ungerechtigkeiten. Zweitens: Bei der Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage sind die Kosten der Einkunftserzielung (Betriebsausgaben) abzuziehen. Das ist das so genannte Nettoprinzip, das der Durchsetzung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit dient. Hiergegen wird mit der Reform massiv verstoßen: Gewerbesteuerzahlungen sind nicht mehr abzugsfähig; die degressive Abschreibung, die nicht generell als Steuervergünstigung anzusehen ist, wird gestrichen; 25% der Fremdkapitalzinsen sowie Teile von Mieten, Pachten und Leasingraten werden dem Gewerbesteuerertrag zugerechnet, und über eine „Zinsschranke“ wird der Abzug der Zinsaufwendungen (abzüglich der Zinserträge) als Betriebsausgaben begrenzt.

All diese Probleme sind – außer auf die fiskalische Begrenzung – auf einen falschen Ansatz der Reform zurückzuführen. Danach sollen die bisherige Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer durch eine föderale und eine kommunale Unternehmensteuer ersetzt werden. Beide Steuern sollen eine gemeinsame, einheitliche Bemessungsgrundlage haben. Das wäre aber nur zu vertreten, wenn mit beiden Steuern die gleichen Ziele verfolgt werden. Dann könnte man allerdings wie bisher eine Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben und den Gemeinden dafür in Zukunft ein Zuschlagsrecht einräumen. Mit der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer werden jedoch unterschiedliche Ziele verfolgt, und deshalb sollte die Gestaltung der einen Steuer von der anderen streng getrennt werden. Im Zuge der jetzt beschlossenen Reform hat zudem die Gewerbesteuer ihren Charakter als Kommunalsteuer im Wesentlichen verloren. Bis zu Hebesätzen von 380% können Personenunternehmen die zunächst gezahlte Gewerbesteuer vollständig mit der Einkommensteuer verrechnen. Für sie stellt die Gewerbesteuer keine fühlbare Belastung mehr dar, die in irgendeinem Zusammenhang zu gemeindlichen Leistungen steht. Der Charakter der Gewerbesteuer als eigene kommunale Steuer wird damit ausgehöhlt; im Grunde liegt nur noch ein Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vor.

Bei der Reform der Unternehmensbesteuerung hätte ganz anders vorgegangen werden müssen: Zunächst hätte man sich der Reform der Gewerbesteuer zuwenden sollen, was auf deren Abschaffung und Ersatz durch eine neue kommunale Steuer hinausgelaufen wäre und durchaus aufkommensneutral hätte erreicht werden können. Erst dann hätte man die Reform der Körperschaftsteuer angehen sollen. Dafür braucht man allerdings einen Finanzierungsrahmen von deutlich mehr als 5 Mrd. Euro. Dieser kann letzten Endes – angesichts der nach wie vor hohen Verschuldung in nahezu allen öffentlichen Haushalten – nur über entsprechende Ausgabenkürzungen bereitgestellt werden. Da die Politiker dazu augenscheinlich trotz großer Mehrheiten und guter wirtschaftlicher Lage nicht bereit sind, werden wir auf eine große Steuerreform weiterhin warten müssen.

Prof. Dr. Rolf Peffekoven ist Emeritus für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung