

Reform der Unternehmensbesteuerung

Kürzlich legte die von der Regierung eingesetzte „Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung“ ihren abschließenden Bericht vor. Überzeugen die Empfehlungen der Kommission? Wie könnte eine Reform der Unternehmensbesteuerung aussehen?

Gerold Krause-Junk

Zwischen Dividendenfreistellung und klassischem System: Halbheit als Steuerprinzip

Die vom Bundesfinanzminister eingesetzte „Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung“ hatte den Auftrag, Vorschläge für eine rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung bei einem Steuersatz von höchstens 35% zu entwickeln. In ihren abschließenden „Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung“ (vom 30. April d.J.) hat sie statt dessen

1. einen Körperschaftsteuersatz von 28% (später 25%) und
2. eine Abkehr vom körperschaftsteuerlichen Vollarrechnungssystem vorgeschlagen.

Dezidierte Empfehlungen für eine rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung gibt sie nicht, bezeichnet aber

3. „Modelle“, die dieses Ziel erreichen könnten.

Die folgenden Anmerkungen beziehen sich auf diese drei Punkte.

Drastische Begünstigung der Gewinne

Ad (1): Im Hinblick auf die angestrebte internationale Anpassung der deutschen Unternehmensbesteuerung ist der vorgeschlagene Körperschaftsteuersatz von 28% (25%) sicherlich passender als die in der Vorgabe genannten 35%; allerdings kommt es darauf an, ob der vorgegebene Satz inklusive oder exklusive Gewerbesteuer zu verstehen war. Möglicherweise hat die Bundesregierung einen Satz von 35% inklusive Gewerbesteuer angestrebt. In diesem Fall wäre die Kommission kleinstmütiger als der politische Auftraggeber, was sie mit der „Situation der öffentlichen Haushalte“ begründet.

Nicht zu stören scheint es die Kommissionsmehrheit, daß bei einer Umsetzung ihres Modells schon im Jahr 2000 bei einem vermutlich dann geltenden Einkommensteuer-Spitzensatz von 51% (und im Jahr 2002 von immer noch 48,5%) die früher – aus guten

Gründen – angestrebte Koppelung von Körperschaftsteuersatz und Einkommensteuer-Spitzensatz vollends aufgegeben würde. Gewinne, die in einer Körperschaft thesauriert werden, erfahren also gegenüber allen der normalen Einkommensteuer unterworfenen Einkommen – und zwar auch solchen weit unterhalb des Durchschnitts – eine drastische Begünstigung. Dies ist selbst dann abwegig, wenn man zunächst einmal unterstellt, daß auch alle in Personenunternehmen erwirtschafteten und dort einbehaltenen Gewinne nur mit 28% (25%) besteuert würden. Das von den Kommissionsmitgliedern Pollak und Rädler in ihren Sondervoten dazu Angemerkte trifft den Punkt:

Eine derartige Spreizung ist wie eine Aufforderung zu entsprechenden Steuergestaltungen, die möglichst viele Einkommen in Betrieben anfallen läßt, und

auch eine prinzipiell wünschenswerte Stärkung der Eigenfinanzie-

rung rechtfertigt nicht eine derartige steuerliche Bevorzugung des Unternehmenssparens gegenüber allen anderen Sparformen.

System des Halbeinkünfteverfahrens

Ad (2): Die Abkehr vom körperschaftsteuerlichen Vollarrechnungssystem wird von der Kommission zum einen mit Praktikabilitätsaspekten und der Mißbrauchsanfälligkeit und zum anderen mit der fehlenden „Europatauglichkeit“ des geltenden Systems begründet. Beiden Argumenten läßt sich bedingt folgen. Insbesondere sind erhebliche Zweifel daran aufgekomen, ob der Grundsatz der Einmalbesteuerung in Deutschland erzielter Gewinne angesichts immer raffinierterer Formen des „Dividendenstripping“ mit dem Vollarrechnungs- und Erstattungssystem überhaupt noch durchgesetzt werden kann. Die in den letzten Jahren zu beobachtenden Mutationen des § 50c EStG sind ein beredtes Zeugnis für die rührenden Versuche des Gesetzgebers, dem Grundsatz der Einmalbesteuerung Geltung zu verschaffen. Andererseits ist das von der Kommission befürwortete System des „Halbeinkünfteverfahrens“ nichts anderes als ein halber Schritt zurück zum „klassischen System“ der Doppelbesteuerung, der allerdings seine steuerverstärkende Wirkung nur gegenüber Beziehern niedriger und mittlerer Einkommen entfaltet.

In bezug auf kurzfristige Anlagen führt das vorgeschlagene Verfahren bei einem Körperschaftsteuersatz von 25% und einem Einkommen(grenz)steuersatz des Dividendenempfängers in Höhe von 40% zu einer Grenzbelastung von Dividendeneinkünften ebenfalls in Höhe von 40%. Je weiter der Einkommensteuersatz über die

40% hinausgeht, desto stärker unterschreitet die Dividendenbelastung den persönlichen Einkommensteuersatz. Für einen inländischen Gesellschafter (dieser Einkommensgruppen) lohnt sich also eine Fremdfinanzierung nicht; für ausländische Gesellschafter allerdings sehr wohl, da sie kaum in den Genuß des Halbeinkünfteverfahrens gelangen dürften. Die Europatauglichkeit auch des vorgeschlagenen Systems stößt also an Grenzen.

Benachteiligung der Beteiligungsfinanzierung

In der Tat wird „im Ergebnis eine Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne vermieden“, näm-

lich in der Weise, daß die Kombination aus niedrigem Körperschaftsteuersatz und halbem Einkommensteuersatz für Bezieher mittlerer und höherer Einkommen günstiger ist als die einfache Besteuerung nach Einkommensteuertarif. Trotzdem würden die meisten Nachteile des klassischen Systems, die dereinst seine Abschaffung rechtfertigten, wieder aufleben. Allem voran: die Benachteiligung der Beteiligungsfinanzierung gegenüber der Selbstfinanzierung, die schon wegen des im Vergleich zum Einkommensteuersatz niedrigen Körperschaftsteuersatzes ohnehin sehr viel vorteilhafter würde. Betroffen sind dadurch vor allem junge Unternehmen und Wachstumsbranchen.

Wurde die Einführung des Vollarrechnungssystems (1977) als „Geschenk an Altaktionäre“ (H.-W. Sinn) apostrophiert, so wäre die (Teil-)Rückkehr zum klassischen System keine Einmalabschöpfung, wenn diese Rückkehr mit einer so deutlichen Senkung der Körperschaftsteuersätze und mit dem Übergang zum Halbeinkünfteverfahren verbunden würde. Allerdings gilt dies nur für reiche Aktionäre. Es dürften auch eher die reichen Aktionäre sein, die sich den Vorteil der günstigen Selbstfinanzierung durch ein entsprechend langes Engagement zunutze machen können.

Die nachteiligen Folgen des neuen Systems versucht die Kommission teilweise aufzufangen, indem sie anregt,

□ Gesellschafterfremdfinanzierungen künftig steuerlich strenger zu behandeln (und die Vorschriften des § 8 a KStG gegebenenfalls auf Personenunternehmen und Betriebsstätten auszudehnen), wobei offenbar ausländische Gesellschafter im Visier sind,

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 62, lehrt Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 60, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Mainz, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Prof. Dr. Manfred Rose, 60, ist Direktor des Alfred Weber-Instituts für Sozial- und Staatswissenschaften der Universität Heidelberg und Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft.

□ „für Kleinanleger neue Modelle zur Förderung des Beteiligungssparens“ zu entwickeln und

□ „die Beteiligungsgrenze für steuerpflichtige, auf künftigen Wertsteigerungen beruhende Veräußerungsgewinne auf 1 v.H.“ zu senken (wobei unklar ist, ob Veräußerungsgewinne etwa dem vollen Einkommensteuersatz unterliegen sollen, was die Veräußerung gegenüber der Ausschüttung – beides Formen, in denen sich Aktionäre die in der Körperschaft erwirtschafteten Gewinne aneignen können – erheblich diskriminieren würde).

An diesen Überlegungen der Kommission zeigt sich, daß die Verletzung der Finanzierungsneutralität ihren Preis hat – sei es, daß sich die steuerlichen Verzerrungen nachteilig auf das Verhalten der privaten Entscheidungsträger auswirken, sei es, daß neue Regulierungen notwendig werden, um genau diese Reaktionen zu begrenzen.

Rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung

Ad (3): Das mit der größten Spannung erwartete Ergebnis der Kommissionsarbeit war das Votum zur Herstellung einer rechtsformneutralen Unternehmensbesteuerung. Was würde der Kommission zu der von vielen Experten als unlösbar angesehenen Aufgabe einfallen? Nun, die Expertenmeinung hat sich bestätigt. Zu allererst wird den Personenunternehmen geraten, nunmehr die Rechtsform der Körperschaft zu wählen.

Außer dieser „Patentlösung“ benennt die Kommission vier „Modelle“, die zur Herstellung der Rechtsformneutralität in Betracht kämen. Zwei dieser Modelle vertritt die Kommission offenbar selbst nicht, nämlich

□ die „Optionslösung“, bei der Personenunternehmen selbst entscheiden könnten, ob sie steuerlich wie Körperschaften behandelt werden wollen, und

□ eine stärkere Tarifspreizung (frühere Progressionskappung) innerhalb der Einkommensteuer zugunsten gewerblicher Einkünfte.

Das erste Modell erscheine für kleine und mittlere Unternehmen „nicht sinnvoll“, das zweite Modell werde nach dem Vorlagebeschluß des Bundesfinanzhofs (vom 24. Februar 1999) „aus steuersystematischen, ökonomischen, europä- und verfassungsrechtlichen ... Gründen nicht weiter verfolgt“.

Von den verbleibenden zwei Modellen läßt sich das erste relativ rasch abhandeln: eine volle Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer degradiert die Gewerbesteuer zu einer Form der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer. Da gibt es bessere Lösungen. Im übrigen ist nicht zu erkennen, inwieweit mit dieser Lösung Rechtsformneutralität zwischen Körperschaften und Personenunternehmen hergestellt wird.

Mehr Fragen als Antworten

Das vierte Modell allerdings verdient eine gründlichere Auseinandersetzung. Im Kern läßt es die Wirkungen der Körperschaftbesteuerung, nämlich die unterschiedliche Behandlung einbehaltenen und ausgeschütteter Gewinne, auch bei den Personenunternehmen eintreten: Durch eine Spaltung des Einkommensteuertarifs sollen die einbehaltenen Gewinne – abweichend vom progressiven Normaltarif – linear, und zwar mit einem niedrigen Satz, besteuert werden.

Da es Inhaber von Personenunternehmen regelmäßig in der

Hand haben, welche Gewinne sie im Betrieb und welche sie privat anfallen lassen, können sie ihr Gespartes ohne Probleme dem niedrigeren Satz unterwerfen. Mehr noch: Ob der Unternehmer wirklich in Höhe des im Unternehmen Verbleibenden netto spart, läßt sich steuerlich kaum feststellen, da er seinen Konsum ja auch aus dem Verzehr von – nichtdeklariertem – Vermögen oder kreditfinanzieren kann, möglicherweise sogar – indirekt – durch sein eigenes Unternehmen. Ob sich dies rechnet, ist eine Frage der Sätze.

Offenbar orientiert sich die Kommission hier an dem vom Kommissionsmitglied Lang vertretenen Modell einer Inhabersteuer. Auch die von der Kommission entwickelten langfristigen „Perspektiven der Unternehmensteuerreform“ fußen auf dem Lang-Modell. Danach sollen gesparte Einkommensteile generell – d.h. unabhängig davon, aus welchen Einkommen sie gespeist werden – niedriger besteuert werden, sofern sie in bestimmte extra dafür vorgesehene Anlagebetriebe eingebracht werden¹. Das ganze ist am Ende weniger eine bestimmte „rechtsformneutrale“ Form der Unternehmensbesteuerung, als eine mehr oder weniger glückende Minderbelastung des Sparens. Davon mag eine investitionsfördernde Wirkung ausgehen; zwingend ist sie – zumal bei nahezu vollständiger internationaler Kapitalmobilität – nicht.

Für die Besteuerung der entnommenen Gewinne zieht die Kommission zwei Möglichkeiten in Betracht, nämlich entweder eine

¹ J. Lang: Reform der Unternehmensbesteuerung auf dem Weg zum europäischen Binnenmarkt und zur deutschen Einheit, in: Steuer und Wirtschaft, Nr. 2/1990, S. 107-129.

zur Besteuerung von ausgeschütteten Körperschaftsgewinnen analoge Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens oder eine analoge Anwendung des geltenden Körperschaftsteuerlichen Vollanrechnungssystems.

Das zweite überrascht, da eine neue Rechtsformaneutralität begründet würde, soweit die Körperschaften nach dem Kommissionsmodell besteuert werden. Das erste würde auch für Personenunternehmen die „equity trap“, d.h. die schließliche Doppelbesteuerung eingebrachten Eigenkapitals bedeuten, jedenfalls soweit der Inhaber mit seinem persönlichen Einkommensgrenzsteuersatz unter der erwähnten 40%-Marke bleibt. Bei langfristigen Anlagen wird dieser Effekt durch die günstigeren Körperschaftsteuersätze ausgeglichen, ja überkompensiert; doch gerade die langfristige Bindung dürfte für kleinere Personenunternehmen gefährlich sein.

Allerdings bleibt dem „Inhaber“ mit dem an das Körperschaftsteuersystem angeglichenen Modell der Inhabersteuer die Möglichkeit des unmittelbaren Verlustausgleichs erhalten; er kann sozusagen beide Vorteile wahrnehmen: die Trennung von Privat- und Betriebssphäre, wenn es darum geht, die steuerliche Begünstigung des Betriebssparens in Anspruch zu nehmen, und die Konsolidierung beider Sphären, wenn es darum geht, Verluste, z.B. aus der privaten Vermietung, mit dem betrieblichen Gewinn zu verrechnen.

² Vgl. E. Wenger: Die etablierte Finanzwissenschaft hat leider total versagt, in: Welt am Sonntag, Nr. 5 vom 1.2.1998, S. 43. Die Zustimmung zum oben zitierten Satz Wengers gilt naturgemäß nicht für die meisten der übrigen Ausführungen in dem erwähnten Artikel. Allerdings fallen diese eben wegen der Richtigkeit des zitierten Satzes auch weitestgehend ins Leere.

Die Modelle der Kommission werfen insgesamt mehr Fragen auf, als sie Antworten geben. Dies ist allerdings nicht der Kommission anzulasten, wohl aber allen denjenigen, die im Vorfeld die Erwartungen an eine rasch umsetzbare rechtsformneutrale Lösung hochgeschraubt hatten.

Notwendige Grundsatzentscheidung

Was ist zu tun? Das von Helga Pollak vorgelegte Sondervotum weist den Weg. Erstens ist eine Grundsatzentscheidung darüber fällig, ob die Bundesrepublik an der synthetischen Einkommensteuer festhalten (oder besser: sie wiederherstellen) oder ob sie den Weg in die Konsumsteuer antreten will. Im ersten Fall sind Einkommen unabhängig davon zu besteuern, ob sie konsumiert oder gespart werden, – im zweiten Fall ist Sparen freizustellen, unabhängig davon, wer und in welcher Form erspart.

Der Verfasser verhehlt nicht seine Sympathie für die erste Lösung. Mit einer konsequenten Einkommensbesteuerung ist selbstverständlich auch die unter bestimmten Bedingungen einer Konsumsteuer äquivalente sogenannte zinsbereinigte „Einkommen“-Steuer nicht vereinbar. Zinsen sind Einkommen, weil sie – wie alle anderen Einkommen auch – Ansprüche an das Sozialprodukt zuteilen, oder wie Wenger treffend sagt: „Eine Million ist heute etwas anderes, als eine Million in einem Jahr, weil es zwischenzeitlich Zinsen zu verdienen gibt.“²

Zweitens ist – wenn die Entscheidung zugunsten der Einkommensteuer ausfällt – nach einer angemessenen Lösung zu suchen. Sie kann nur in einer weitgehenden Erfassung allen Einkommens

bei niedrigen Steuersätzen liegen. Viele Probleme wären gegenstandslos, wenn ein einheitlicher Einkommensteuersatz, eine sogenannte „Flat Rate Tax“, gewählt würde. Alle Einkommen könnten dann – rechtsformneutral – an der Quelle, also bei den Unternehmen, besteuert werden, und jeder Haushalt könnte, soweit er entsprechende (versteuerte) Einkommen nachweist, in Relation zu seinen Grundfreibeträgen und persönlichen Sondertatbeständen vom Finanzamt Erstattungen erhalten. Für Lohnsteuerpflichtige könnten selbstverständlich die Grundfreibeträge via Lohnsteuerkarte unmittelbar bei der Einkommensentstehung geltend gemacht werden.

Ein derartiges System schließt ein, daß auch Zinsen unmittelbar an der Quelle, also bei den produzierenden Unternehmen, besteuert werden – eine Lösung, die im übrigen auch von der Kommission, allerdings unter dem Aspekt der Steuergerechtigkeit, erwähnt wird³. Es versteht sich von selbst, daß dies Absprachen in Europa erfordert. Dies mag von manchem als illusionär abgetan werden, aber die Durchsetzung eines europatauglichen Steuersystems ohne europäische Vereinbarungen ist es nicht minder.

³ Eine derartige umfassende Unternehmenseinkommensteuer („comprehensive business income tax“) wurde vom US Department of the Treasury ins Spiel gebracht und auch jüngst vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen als eine mögliche Lösung für die internationale Kapitaleinkommensbesteuerung betrachtet. Vgl. US Department of the Treasury: Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once, Washington D.C. 1992: US Government Printing Office; und Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 65, 1999, insbes. S. 86/87 und 112-115.