

Universität Mannheim · LSt für ABWL und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre II ·
Prof. Dr. Christoph Spengel · Schloss · 68131 Mannheim

Frau
Katja Hessel, MbB
Vorsitzende des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Per E-Mail

Prof. Dr. Christoph Spengel
Schloss
68131 Mannheim
Telefon +49 621 181-1704
spengel@uni-mannheim.de

Sekretariat: Christine Bürner
Telefon +49 621 181-1705
Telefax +49 621 181-1706
buerner@uni-mannheim.de
<http://spengel.bwl.uni-mannheim.de>

Mannheim, den 21. Mai 2020

Kurzstellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020

Sehr geehrte Frau Hessel,

hinsichtlich des zur Corona-Krise ergangenen Gesetzentwurfs (BT-Drucksache 19/19150) und der vorliegenden Anträge (BT-Drucksache 19/19134; BT-Drucksache 19/19164; BT-Drucksache 19/18727) möchte ich im Folgenden kurz Stellung beziehen.

1. Verbesserung beim Verlustabzug: Rück- und Vortrag von im Jahr 2020 entstandenen Verlusten

Hier beziehe ich mich auf die am 19. Mai 2020 veröffentlichte Stellungnahme „Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise“ des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, an der ich mitgewirkt habe (Anlage 1) und schlussfolgere kurz.

Verbesserungen beim Verlustabzug führen nicht zu Steuerausfällen bei absoluter Betrachtung, sondern verlagern lediglich die durch den Verlustabzug entstehenden Steuererminderungen in die Gegenwart. Steuersystematisch sind Verbesserungen beim Verlustabzug zu rechtfertigen und eine äußerst zielgerichtete Maßnahme inmitten der Corona-Krise. Es ergeben sich kassenmäßige Auswirkungen für die jährlichen Steuereinnahmen, es handelt sich allerdings nur um Liquiditäts- und Zinseffekte. Um diese Effekte zu quantifizieren, benötigt man eine Abschätzung der in 2020 entstehenden Verluste. Dies sollte problemlos möglich sein durch Abfragen bei DATEV (für die Masse der Unternehmen in Deutschland) sowie anhand der aufgestellten und geprüften Quartalsabschlüsse börsennotierter Unternehmen.

Verlustrücktrag: Zur Sicherung der Liquidität und Überlebensfähigkeit der Unternehmen unmittelbar in der Corona-Krise sollte eine rückwirkende **Anhebung des Betrags des Verlustrücktrags und die Erweiterung des Rücktragzeitraums für im Jahr 2020 entstandene Verluste** in Erwägung gezogen werden. Zusätzlich könnte bereits für den Veranlagungszeitraum 2019 eine **steuerfreie Rücklage** erlaubt werden, wodurch sich automatisch die Berechnungsgrundlage für die Festsetzung der Steuervorauszahlungen für 2020 mindern würde.

Verlustvortrag: Die **Mindestbesteuerung** (§ 10d Absatz 2 EStG) sollte **für im Jahr 2020 entstandene Verluste zumindest im Jahr 2021 außer Kraft gesetzt** werden, um zu vermeiden, dass den Unternehmen im Falle eines wirtschaftlichen Aufschwungs zusätzliche Liquidität entzogen wird.

2. Beseitigung krisenverschärfender Elemente im deutschen Unternehmenssteuerrecht

Durch die Corona-Krise werden Unternehmen vermutlich stärker, aber vergleichbar wie in der Finanzkrise 2008 ff. getroffen. Die Erträge fallen geringer aus, eine zunehmende Verschuldung führt zu einer höheren Zinsbelastung und geplante Investitionen werden nicht durchgeführt. Die Folge davon ist ein Rückgang des EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation). Aus steuerlicher Sicht werden dieselben Elemente im deutschen Unternehmenssteuerrecht wie im Zuge der Finanzkrise 2008 ff. krisenverschärfend wirken und somit Probleme im Sinne **einer indirekten Besteuerung der Unternehmenssubstanz** bereiten: **Zinsschranke** (§ 4h EStG, § 8a KStG) und **Hinzurechnung von Finanzierungsentgelten bei der Gewerbesteuer** (§ 8 Nr. 1 GewStG). Diesbezüglich verweise ich auf die Analysen in meinem Aufsatz „Steuerpolitik nach der Krise: Welche Maßnahmen sind für die Unternehmensbesteuerung in Deutschland zu ergreifen?“, der in der Zeitschrift „Perspektiven der Wirtschaftspolitik“ (2012, S. 19-51) abgedruckt ist (Anlage 2) und schlussfolgere kurz:

Zinsschranke (§ 4h EStG, § 8a KStG): Eine Abmilderung der durch die Zinsschranke verursachten Zinsabzugsbeschränkungen ist zur Schonung der Unternehmenssubstanz davon betroffener Unternehmen dringend zu empfehlen (z.B. Erhöhung der Freigrenze und/oder Erhöhung des EBITDA-Prozentsatzes von derzeit 30%). Derartige Entscheidungen bedürfen allerdings der Abstimmung im Europäischen Rat, da die Zinsschranke mit der EU-Anti-Missbrauchs-Richtlinie (ATAD) europäisches Recht geworden ist und somit durch den deutschen Gesetzgeber nicht einseitig geändert werden kann.

Hinzurechnung von Finanzierungsentgelten bei der Gewerbesteuer (§ 8 Nr. 1 GewStG): Bei der Gewerbesteuer sind die Hinzurechnungsvorschriften für Finanzierungsentgelte zu überarbeiten, die entsprechenden Prozentsätze sind zu reduzieren und/oder krisenbedingt könnte die Hinzurechnung von Finanzierungsentgelten temporär vollständig ausgesetzt werden.

3. Keine Maßnahmen im Bereich der Umsatzsteuer

Von den vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich der Umsatzsteuer, insbesondere von einer Senkung des Umsatzsteuersatzes für erbrachte Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen

nach dem 30. Juni 2020 und vor dem 1. Juli 2021 mit Ausnahme der Abgabe von Getränken von 19 Prozent auf 7 Prozent (Gesetzentwurf, BT-Drucksache 19/19150), rate ich dringend ab. Vor dem Hintergrund der Corona-Krise, kurzfristig zur Stabilisierung der Liquidität von Unternehmen durch steuerliche Maßnahmen zielgerichtet beizutragen, ist dieser Vorschlag denkbar ungeeignet, systematisch fragwürdig, populistisch und ganz und gar nicht zielführend. Allenfalls brächte das Mitnahmeeffekte, die aber nicht eintreten werden. Das Hotel- und Gastgewerbe hat derzeit vielmehr existentielle Probleme, die nicht mit der Bepreisung verbunden sind (als Spross einer Wirtshausfamilie in Heidelberg, dessen Betrieb mein Bruder in der 6. Generation seit nunmehr 181 Jahren führt, liefere ich gerne weitere Einsichten). Direkte und kalkulierbare Liquiditätshilfen, die derzeit bereits vorhanden sind und ausgebaut werden können sowie weitere Branchen abdecken könnten (z.B. Reiseveranstalter etc.), sind das eindeutig bessere Mittel. Außerdem sollte man alle Corona-krisenbetroffenen Branchen im Blick haben, und nicht ausschließlich die Abgabe von Speisen.

Gez.

Prof. Dr. Christoph Spengel

Anlage 1: Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme „Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise“, Berlin 2020.

Anlage 2: Spengel, C./Zinn, B., „Steuerpolitik nach der Krise: Welche Maßnahmen sind für die Unternehmensbesteuerung in Deutschland zu ergreifen?“, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2012, S. 19-51.



Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise

Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen
Stellungnahme 03/2020

Inhaltsverzeichnis

1. Grundsätzliches	1
2. Aufschub von Steuerzahlungszeitpunkten	2
3. Erweiterte Stundungsvorschriften	2
4. Erleichterungen bei der steuerlichen Verlustverrechnung	4
4.1 Berücksichtigung von laufenden Verlusten zwecks Anpassung von Vorauszahlungen	
4.2 Anhebung des steuerlichen Verlustrücktrags	
4.3 Aussetzung der Mindestbesteuerung für ab dem VZ 2020 entstehende Verluste	
5. Änderungen bei der steuerlichen Gewinnermittlung	5
5.1 Einführung einer steuerfreien Rücklage für 2019	
5.1.1 Zweck und Wirkungsweise von steuerfreien Rücklagen	
5.1.2 Bedingungen der steuerfreien Rücklage	
5.1.3 Auflösung der steuerfreien Rücklage	
5.1.4 Corona-Krise als Legitimation für zeitlich befristete steuerliche Lenkungsnormen	
5.2 Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften (§ 5 Abs. 4a Satz 1 EStG)	
5.3 Abzinsungssatz bei Pensionsrückstellungen (§ 6a EStG)	
6. Würdigung und Ausblick	8
Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats	9

1. Grundsätzliches

Die Corona-Krise stellt die Unternehmen vor große Herausforderungen. Eigenkapital und Gewinne der Unternehmen werden stark belastet. Die Liquidität der Unternehmen ist angespannt. Für das Geschäftsjahr 2020 steht zu befürchten, dass viele Unternehmen Verluste erleiden. Dies kann eine große Zahl von Firmenzusammenbrüchen nach sich ziehen, durch die eine wirtschaftliche Erholung nach der Krise erheblich gefährdet wird. Wie lange die Krisensituation anhält, lässt sich heute noch nicht absehen.

Von staatlicher Seite sind zahlreiche Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen auf den Weg gebracht worden, z. B. finanzielle Soforthilfen für Kleinunternehmen, Erleichterungen beim Kurzarbeitergeld und staatliche Kreditprogramme. Die beschlossenen steuerlichen Maßnahmen beschränken sich indes auf Erleichterungen bei der Stundung der Steuerschuld und Anpassungen der Vorauszahlungen. Dabei haben steuerliche Maßnahmen besondere Vorzüge. Erstens können sie im Vergleich zu anderen Instrumenten vergleichsweise zielgenau eingesetzt werden. Zweitens kann mit steuerlichen Maßnahmen eine Verschiebung von Zahllasten in die Zukunft herbeigeführt werden, ohne dass die staatlichen Einnahmen dauerhaft gesenkt werden müssen. Dies ist vor dem Hintergrund der bereits abzusehenden enormen Finanzierungslasten der Bekämpfung der Corona-Krise von besonderer Bedeutung.

Zwar haben auch staatliche Kredite den Vorteil, dass sie temporär die Liquidität verstärken ohne notwendigerweise dauerhafte Finanzierungslasten für den Staat zu verursachen. Die Stützung von Unternehmen durch Kreditgewährung erfordert indes eine Bonitätsprüfung. Bei der Kreditvergabe an größere Unternehmen werden private Banken (in Höhe von gegenwärtig 10 %) am Kreditrisiko beteiligt, was bei wirtschaftlicher Normallage durchaus sinnvoll ist. Dieses Risiko müssen

die Banken ihrerseits mit Eigenkapital unterlegen und eine eigene Kreditwürdigkeitsprüfung vornehmen. Dies bewirkt bürokratischen Aufwand und führt dem Unternehmen nach außerdem dazu, dass etliche Unternehmen im Ergebnis keine Kredite erhalten, weil die Banken die Mitfinanzierung ablehnen. Die versprochenen Liquiditätshilfen kommen unter diesen Umständen bei den Unternehmen tatsächlich nicht an, was gerade in einer extremen Lage wie in der Corona-Krise misslich ist. Auch für die Unternehmen, die in den Genuss der Kredithilfen kommen, ist der dadurch bewirkte Anstieg des Verschuldungsgrades nicht unproblematisch. Es steht zu befürchten, dass für etliche Unternehmen zwar zunächst eine Liquiditätskrise vermieden werden kann, diese aber später in eine Überschuldungskrise geraten.

Um die Liquidität und Überlebensfähigkeit der Unternehmen in diesen Krisenzeiten zu sichern will, sollte ergänzend zu den eingeführten Kredithilfen über konkrete steuerliche Maßnahmen nachgedacht werden. Tatsächlich besteht eine ganze Reihe von Ansatzpunkten. Befristete steuerliche Entlastungen können durch Aufschub der Termine für Steuerzahlungen, erweiterte Stundungsmöglichkeiten, Anpassung von Steuervorauszahlungen, verbesserte Möglichkeiten des Verlustausgleichs und bessere Berücksichtigung von Verlusten bei der steuerlichen Gewinnermittlung erfolgen. Solche zusätzlichen steuerlichen Maßnahmen würden die Liquiditätssituation der Unternehmen in 2020/21 wirksam schonen. Andererseits würden keine endgültigen Steuerbegünstigungen gewährt, sondern nur Steuerstundungen, d.h. ein Aufschub der Steuerlasten auf der Zeitachse. Im Folgenden wird ein Überblick über konkrete steuerliche Maßnahmen gegeben, die sich aus Sicht des Wissenschaftlichen Beirats besonders anbieten.

2. Aufschub von Steuerzahlungszeitpunkten

Eine erste, unmittelbar wirksame Maßnahme könnte darin bestehen, die Termine für die demnächst anstehenden Steuerzahlungen (z. B. Lohnsteuer sowie die Vorauszahlungen bei Körperschaftsteuer, Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte oder Gewerbesteuer) aufzuschieben. Dies würde für Unternehmen wie ein Moratorium auf Forderungen des Fiskus wirken, ähnlich wie sie der Gesetzgeber zum Schutz der Mieter in Zeiten der COVID-19-Pandemie zuletzt auf den Weg gebracht hat, wobei allerdings den Vermietern Lasten aufgebürdet werden. Wenn der Staat sich mit Teilen seiner eigenen Steuerforderungen ein ähnliches Moratorium auferlegen würde, würde dies die Liquidität der Unternehmen unmittelbar und spürbar entlasten.

Diese Maßnahme würde zwar sämtliche Unternehmen begünstigen, auch solche, die sich möglicherweise gar nicht in Pandemie-bedingten Liquiditätsschwierigkeiten befinden. Sie wäre daher ein recht grobes Instrument mit erheblichen Auswirkungen auf die aktuellen Steuereinnahmen. Andererseits hat der Aufschub von Steuerzahlungszeitpunkten den Vorteil, dass diese Maßnahme, anders als die anderen denkbaren Instrumente, nicht mit bürokratischen Nachweispflichten belastet wäre. Sie wäre daher eine schnell wirksame Soforthilfe. Erforderlich wäre eine gesetzliche Regelung des befristeten Zahlungsaufschubs.

3. Erweiterte Stundungsvorschriften

Mit BMF-Schreiben vom 19.3.2020 (IV A 3 - S 0336/19/10007 :002) wurden im Erlasswege bereits erste Maßnahmen zu Stundungs- und Vollstreckungshilfen sowie zur Anpassung von Steuervorauszahlungen beschlossen, die eine Erleichterung der Darlegungslast der Stundungsvoraussetzungen vorsehen. Diese Vorschriften könnten feinjustiert, erweitert und ausgedehnt werden.

Erweiterte steuerliche Stundungsregelungen haben den Vorteil, dass sie ohne Eingriffe in die Bemessungsgrundlage möglich und leicht administrierbar sind und zudem unmittelbar bei den Steuerpflichtigen wirken. Namentlich werden Steuerstundungen durch den Fiskus als Gläubiger allein administriert. Die Einschaltung von Banken als Intermediären wie bei Hilfen über den Kreditsektor entfällt. Damit treten die Probleme, die sich derzeit im Kreditsektor manifestieren, bei Hilfen

über erweiterte Steuerstundungen von vornherein nicht auf.

Die Höhe der Steuerstundung ist auf den Betrag der gestundeten Steuer beschränkt. Insoweit sind Steuerstundungen meist nur komplementär zu anderen Hilfsmaßnahmen. Steuerstundungen und steuerliche Bemessungsgrundlage sowie Verlustabzugsbeschränkungen sind außerdem miteinander verknüpft, weil die Bemessungsgrundlage und Verlustabzugsbeschränkungen sich unmittelbar auf die Höhe der zu stundenden Steuern auswirken.

Bei der Ausgestaltung erweiterter Vorschriften zur Steuerstundung wären die rechtsstaatlichen Voraussetzungen einzuhalten, wie sie im Beschluss des Großen Senats des BFH zum sog. Sanierungserlass (BFH v. 28. November 2016, GrS 1/15)

konkretisiert worden sind. Ob eine Erleichterung der Stundungsvoraussetzungen und ein genereller Verzicht auf Verzinsung allein im Erlasswege (vgl. BMF-Schreiben vom 19.3.2020, IV A 3 - S 0336/19/10007 :002) geschehen kann, erscheint nicht über jeden Zweifel erhaben. Eine gesetzliche Regelung wäre daher zu begrüßen. Die Ausgestaltung der Vorschriften sollte so geschehen, dass die Regelungen mit möglichst wenig Aufwand für Unternehmen und Behörden administrierbar bleiben. Dem Vernehmen nach stößt das o. g. BMF-Schreiben in der Praxis auf Anwendungsprobleme; insbes. das Erfordernis einer „unmittelbaren Betroffenheit“ und die konkrete „Darlegung der Verhältnisse“ schafft Abgrenzungsprobleme und Rechtsunsicherheit. Hier sollte nachjustiert

werden. Dies betrifft auch die Möglichkeit der Stundung der nach dem 31. Dezember 2020 fälligen Steuern und Steuervorauszahlungen. Die besonderen Gründe, die derzeit Voraussetzung für Stundungen nach dem 31. Dezember 2020 sind, sollten näher beschrieben und damit für notleidende Unternehmen transparenter sein.

Soweit Stundungen an den Nachweis von aktuellen Liquidationsschwierigkeiten geknüpft werden, kann der Nachweis mittels eines Liquiditätsstatus geführt werden, der aus dem betrieblichen Rechnungswesen abgeleitet werden kann. Von weiteren Corona-spezifischen Nachweispflichten sollte zur Erleichterung der Vollziehbarkeit des Instruments eher abgesehen werden.

4. Erleichterungen bei der steuerlichen Verlustverrechnung

In Betracht kommen ferner Erleichterungen bei der steuerlichen Verlustnutzung.

4.1 Berücksichtigung von laufenden Verlusten zwecks Anpassung von Vorauszahlungen

Im laufenden Veranlagungszeitraum 2020 ist ein Ausgleich aktueller Verluste mit zukünftigen Gewinnen ohne weiteres möglich. Dies kann genutzt werden, um eine Erstattung bereits erfolgter sowie die Herabsetzung zukünftiger Steuervorauszahlungen für das Jahr 2020 zu beantragen. Voraussetzung ist ähnlich wie bei der Stundung ein individueller Antrag auf Anpassung der Vorauszahlungen mit der Notwendigkeit des Nachweises, dass die Steuer in 2020 niedriger ausfallen wird als bei der letzten Veranlagung. Anders als die Stundung der Gewerbesteuer, die von den einzelnen kommunalen Steuerämtern vorgenommen

werden muss, bindet die Festsetzung eines voraussichtlich niedrigeren Steuermessbetrags vom Betriebsfinanzamt die Kommunen.

4.2 Anhebung des steuerlichen Verlustrücktrags

Das geltende Recht sieht einen Verlustrücktrag nur in sehr eingeschränktem Maße vor, um Risiken für die staatliche Haushaltsplanung zu begrenzen. Soweit für das Jahr 2020 insgesamt mit einem Verlust zu rechnen ist, erlaubt § 10d Abs. 1 EStG einen Rücktrag in das Jahr 2019 in Höhe von 1 Mio. Euro. Der Verlustrücktrag kann auf der Grundlage des BMF-Schreibens vom 19.3.2020 genutzt werden, um unter erleichterten Nachweisbedingungen eine Herabsetzung und Erstattung der Einkommensteuervorauszahlungen für 2019 zu erreichen.

Da der Verlustrücktrag im Gegensatz zum Verlustvortrag (dazu weiter unten) den zeitnahen Ausgleich von Verlusten erlaubt und entsprechend zum Rückfluss früherer Steuerzahlungen führt, wäre eine rückwirkende Anhebung des Verlustrücktrags und die Erweiterung des Rücktragzeitraums für im Jahr 2020 entstandene Verluste denkbar. Eine genauere Beschränkung auf Corona-krisenbedingte Verluste wäre dabei grundsätzlich nicht möglich bzw. mit erheblichen Nachweisproblemen behaftet.

Allerdings ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber, um die fiskalischen Auswirkungen überschaubar zu halten, nur in begrenztem Umfang zu einer Anhebung des Verlustrücktrags bereit sein wird. Gleichwohl ist der Verlustrücktrag ein sehr wirksames Instrument, um vor allem die Liquidität der Unternehmen in der Krise zu verbessern. Auf diese Weise würden in erster Linie kleinere und mittlere Unternehmen profitieren.

4.3 Aussetzung der Mindestbesteuerung für ab dem VZ 2020 entstehende Verluste

Erleichterungen bzw. die Abschaffung der Mindestbesteuerung leisten keinen unmittelbaren Liquiditätsbeitrag, sind aber von großer Bedeutung, um Unternehmen nach Überwindung der Krise eine schnelle Sanierung zu ermöglichen.

Aktuell beschränkt § 10d Absatz 2 EStG den Verlustvortrag für 1 Mio. Euro übersteigende Verluste auf 60 Prozent des Gewinns der Folgejahre, das heißt, sobald das Unternehmen wieder Gewinne macht, müssten Steuern bezahlt werden, auch wenn in erheblichem Umfang Verluste aufgelaufen sind. Damit fehlt in Höhe der Mindestbesteuerung Liquidität. Die Mindestbesteuerung sollte mindestens für Verluste des Jahres 2020 ausgesetzt werden. Wird die Mindestbesteuerung nur für in 2020 und bis zur Überwindung der Krise entstehende Verluste ausgesetzt, kann verhindert werden, dass sich auch in der Vergangenheit aufgelaufene Verlustvorträge unbegrenzt auswirken.

5. Änderungen bei der steuerlichen Gewinnermittlung

Zu erwägen sind schließlich Änderungen im Recht der steuerlichen Gewinnermittlung (wobei solche Maßnahmen am ehesten auf steuersystematische Bedenken stoßen könnten):

5.1 Einführung einer steuerfreien Rücklage für 2019

Denkbar wäre zunächst, bereits für den Veranlagungszeitraum 2019 eine steuerfreie Rücklage zu erlauben. Diese würde einerseits ähnlich der oben beschriebenen Änderung beim Verlustrücktrag wirken, böte andererseits bei der Ausgestaltung etwas größere Flexibilität.

5.1.1 Zweck und Wirkungsweise von steuerfreien Rücklagen

Steuerfreie Rücklagen sind gewinnmindernde Passivposten bei der steuerlichen Gewinnermittlung. Sie sind Instrumente der steuerlichen Lenkung für wirtschaftspolitische oder sonstige vom Gesetzgeber als förderwürdig beurteilte außerfiskalische Zwecke. Sie wirken auf die steuerliche Bemessungsgrundlage im Ergebnis wie Rückstellungen, setzen anders als diese aber keine ungewisse Außenverbindlichkeit gegenüber Dritten i.S. des § 249 HGB voraus. Während deshalb Rückstellungen für allgemeine Verlustrisiken oder für Zwecke der allgemeinen Risikovorsorge nach § 249 HGB nicht gebildet werden dürfen, unterliegen steuerfreie Rücklagen diesen Begrenzungen nicht, sondern können vom Gesetzgeber flexibel auch zur allgemeinen Risikovorsorge erlaubt werden. Die Bildung einer solchen steuerfreien Rücklage mindert den steuerbaren Gewinn oder vertieft einen steuerlichen Verlust und reduziert damit, im Verbund mit den Vorschriften

über den Verlustabzug, die Steuerzahllast des Steuerpflichtigen. Sie wirkt damit unmittelbar liquiditätsrelevant.

Die Möglichkeit, eine steuerfreie Rücklage noch für den Veranlagungszeitraum 2019 zu bilden, würde entsprechend die Berechnungsgrundlage für die Festsetzung der Steuervorauszahlungen für 2020 mindern. Der Effekt wäre also ein doppelter: liquiditätsschonend würden sowohl die Steuerlast für 2019 als auch die Vorauszahlungslasten für 2020 reduziert. Ferner würde durch eine steuerfreie Rücklage schon für 2019 das Problem entschärft, welches für die Praxis dadurch entstanden ist, dass das Institut der Wirtschaftsprüfer die Corona-Pandemie als wertbegründendes neues Ereignis eingeordnet hat, das erst in den Bilanzen für das Geschäftsjahr 2020 zu berücksichtigen sein soll. Diese Sichtweise wirkt faktisch über den Maßgeblichkeitsgrundsatz gem. § 5 Abs 1 Satz 1 EStG auch bei der steuerlichen Gewinnermittlung. Zwar können Steuerpflichtige sich auf den Standpunkt stellen, die IDW-Auslegung sei objektiv unrichtig, und deshalb die Corona-Pandemie auch bereits in den Abschlüssen für 2019 berücksichtigen. Dann wären aber Konflikte mit dem Abschlussprüfer und möglicherweise auch mit der Finanzverwaltung vorprogrammiert. Die rückwirkende Einführung einer steuerfreien Rücklage noch für 2019 würde diese Schwierigkeiten für die Unternehmen lösen.

5.1.2 Bedingungen der steuerfreien Rücklage

Die Bedingungen für die steuerfreie Rücklage und der Auflösungszeitraum wären vom Gesetzgeber zu bestimmen. Denkbar wäre z. B. die Dotierung der Rücklage an den für 2020 erwarteten Verlust zu knüpfen und diesen Verlust damit in 2019 vorzuverlagern (und auf die Dauer der Auflösung der Rücklage zu verteilen). Der für 2020 zu erwartende Verlust könnte auf der Grundlage eines Zwischenabschlusses oder aufgrund der Daten aus der in 2020 laufenden Buchführung geschätzt werden. Eine solche Regelung würde bewirken, dass die Unternehmen die Corona-Effekte steuerlich über die Laufzeit der Rücklage verteilen könnten.

Weitere Differenzierungen etwa nach der Art und Ursache der Verlustquellen wären zwar denkbar, praktische Erwägungen sprechen aber dagegen. Die Neuregelung sollte möglichst einfach ausgestaltet werden, um bürokratische Hürden zu vermeiden und den administrativen Verwaltungsaufwand zu minimieren. Perfektion anzustreben ist in Krisenzeiten möglicherweise schädlicher als schnelles, wenn auch imperfektes Handeln. Wenn durch ein breites Begünstigungsrastrer im Ergebnis auch einige Unternehmen begünstigt würden, deren Verluste nicht unmittelbar Corona-bedingt sind, so wäre das im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und des überwiegend positiven Effekts auf die tatsächlich betroffenen Unternehmen in Kauf zu nehmen.

Der Umstand, dass die handelsrechtlichen Abschlüsse teilweise bereits festgestellt sind (vor allem bei Kapitalmarktgesellschaften), stünde der rückwirkenden Einführung einer steuerfreien Rücklage noch für den Veranlagungszeitraum 2019 nicht entgegen. Steuerfreie Rücklagen sind Instrumente allein der steuerlichen Gewinnermittlung und haben deshalb keinerlei Auswirkungen auf die handelsrechtliche Rechnungslegung.

5.1.3 Auflösung der steuerfreien Rücklage

Die Rücklage wäre über einen vom Gesetzgeber zu bestimmenden Zeitraum mit umgekehrter Erfolgswirkung aufzulösen. Auch steuerfreie Rücklagen führen deshalb nicht zu einer endgültigen Steuerentlastung, sondern nur zu einer Liquiditätsschonenden Steuerstundung. Der Auflösungszeitraum könnte dabei z. B. auf fünf Jahre festgelegt werden, um die durch die Corona-Pandemie bedingten Verluste ausreichend zeitlich abzufedern.

5.1.4 Corona-Krise als Legitimation für zeitlich befristete steuerliche Lenkungsnormen

Die Verlustverrechnung (oben Abschnitt 4.) ist Bestandteil einer leistungsfähigkeitsgerechten Besteuerung. Bei Maßnahmen zur Erleichterung der Verlustverrechnung handelt es sich daher nicht um Steuervergünstigungen. Demgegenüber wäre die hier angedachte, zeitlich befristete steuerfreie Rücklage eine steuerliche Lenkungs- und Subventionsvorschrift, die im System der steuerlichen Gewinnermittlung an sich ein Fremdkörper ist. Grundsätzlich steht der Beirat der Einführung steuerlicher Subventionsnormen kritisch gegenüber. Das Recht der steuerlichen Gewinnermittlung sollte prinzipiell nicht für außersteuerrechtliche Lenkungsziele instrumentalisiert werden.

Die Corona-Krise rechtfertigt aber eine Abweichung von dieser sonst gebotenen Dogmatik. Die Pandemie und ihre Auswirkungen sind ein disruptives exogenes Ereignis, das die Wirtschaft an die Belastungsgrenzen führen wird. Die hier angedachte, zeitlich befristete steuerfreie Rücklage schon für den Veranlagungszeitraum 2019 könnte etlichen Unternehmen in ihrer gegenwärtigen Liquiditätskrise immerhin ein wenig Entlastung bringen. Das würde andere Hilfsmaßnahmen naturgemäß nicht überflüssig machen, könnte sie aber flankierend ergänzen.

5.2 Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften (§ 5 Abs. 4a Satz 1 EStG)

Gem. § 5 Abs. 4 Satz 1 EStG dürfen Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften bei der steuerlichen Gewinnermittlung nicht gebildet werden. Das widerspricht der für die Handelsbilanz zwingenden Passivierungspflicht gem. § 249 Abs. 1 Satz 1, 2. Fall HGB und durchbricht als sog. Steuervorbehalt den Grundsatz der Maßgeblichkeit der handelsrechtlichen GoB für die steuerliche Gewinnermittlung.

Hintergrund der steuerlichen Sondervorschrift ist die Überlegung, drohende Verluste aus schwebenden Geschäften würden die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen am Stichtag noch nicht mindern. Das handelsrechtliche Imparitätsprinzip sei für die steuerliche Gewinnermittlung nicht relevant. Dem objektiven Nettoprinzip sei genügt, wenn Verluste steuerlich dann berücksichtigt würden, wenn sie sich realisieren und tatsächlich eintreten.

Die Sondervorschrift des § 5 Abs. 4a Satz 1 EStG war seit ihrer Einführung (durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Fortsetzung der UnternehmensStReform v. 29.10.1997, BGBl. I 1997, 2590) rechtspolitisch sehr umstritten. Steuersystematisch wird u. a. kritisiert, dass die sog. Drohverlustrückstellungen nur ein Unterfall des Grundfalls der Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten sind. Denn der für die Passivierung in Rede stehende Verpflichtungsüberschuss (Überschuss des Werts der eigenen Verpflichtung gegenüber dem Wert des eigenen Anspruchs) beruht auf der Verpflichtung aus dem schwebenden Vertrag. Es sei, so wird kritisiert, deshalb systematisch unstimmtig, den einen Anwendungsfall der Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten (§ 249 Abs. 1 Satz 1, Fall 1 HGB) auch bei der steuerlichen Gewinnermittlung weiterhin zu erlauben, den anderen, systematisch gleichrangigen Fall (§ 249 Abs. 1 Satz 1, Fall 2 HGB) dagegen nicht.

Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften werden in der Corona-Krise zunehmend relevant. Sowohl mit Blick auf am Abschlussstichtag schwebende Absatz- als auch auf schwebende Beschaffungsgeschäfte kann die Corona-Pandemie die Bildung von Drohverlustrückstellungen erfordern¹. Wenn diese bei der steuerlichen Gewinnermittlung nicht berücksichtigt werden, entstehen für die Steuerpflichtigen überhöhte Steuerlasten: Der zur Deckung der Verluste erforderliche Betrag steht für den Steuerpflichtigen nicht zur Disposition, wird aber gleichwohl steuerlich belastet; die Berücksichtigung dieser Last ist aufgeschoben bis zum Zeitpunkt der tatsächlichen Realisation des Verlusts. Das kann sich krisenverschärfend auswirken. Das bisherige steuerliche Passivierungsverbot für diese Rückstellungen sollte deshalb überdacht werden.

5.3 Abzinsungssatz bei Pensionsrückstellungen (§ 6a EStG)

Eine weitere denkbare Änderung, die sich zwar nicht unmittelbar mit der Corona-Krise begründen lässt, aber einen spürbaren Entlastungseffekt zugunsten der Unternehmen bewirken würde, betrifft die Abzinsung von Pensionsrückstellungen gem. § 6a EStG. Auch diese steuerliche Sondervorschrift wird bereits seit langem kritisiert, u. a. weil der anzuwendende Abzinsungssatz von gegenwärtig 6 % dazu führt, dass die wirtschaftlich gegebene Belastungssituation steuerlich nicht realitätsgerecht abgebildet wird. Tatsächlich enthalten die Steuerbilanzen in der Position der Pensionsrückstellungen erhebliche stille Lasten. Eine realitätsgerechte Bewertung von Pensionsrückstellungen ist sinnvoll, weil die zur Bedienung dieser Verbindlichkeiten benötigten Mittel für den Steuerpflichtigen nicht disponibel sind; es handelt

1 Nämlich dann, wenn der Wert der vom Bilanzierenden aufgrund eines gegenseitigen Vertrags über die gesamte Restlaufzeit des Vertrags zu erbringenden Leistung infolge der Corona-Krise hinter dem Wert seines Gegenleistungsanspruchs zurückbleibt (vgl. im Einzelnen IDW RS HFA 4).

sich um Mittel, die für die Gläubigerbefriedigung benötigt wird.

Durch Absenkung des steuerlichen Abzinsungssatzes für die Bewertung von Pensionsrückstellungen würde der Wertansatz der Pensionsrückstellungen in den Steuerbilanzen gewinnmindernd steigen, mit den oben beschriebenen Effekten auf Steuerzahllasten und Liquidität. Administration und Abwicklung dieser Finanzierungshilfe wären denkbar einfach und würden im Rahmen der laufenden Veranlagungen erfolgen. Zugleich würde dadurch ein Beitrag zur Wiederannäherung von Handels- und Steuerbilanz geleistet, die derzeit im Bereich der Rückstellungen stark voneinander abweichen (mit entsprechenden Rechtsanwendungskosten auf Seiten der Unternehmen). Eine solche Hilfsmaßnahme würde wahrscheinlich besonders die mittelständischen Unternehmen als Rückgrat der deutschen Wirtschaft erreichen, weil sie, insbes. in der Rechtsform der GmbH, häufig Pensionsverbindlichkeiten in ihren Büchern haben.

Eine solche Änderung des § 6a EStG ließe sich freilich, anders als die übrigen beschriebenen Maßnahmen, praktisch wohl kaum sinnvoll als befristete Regelung einführen, sondern wäre eine dauerhafte Änderung des Steuerbilanzrechts mit durchaus beachtlichen fiskalischen Auswirkungen². Diese denkbare Maßnahme könnte deshalb auch zunächst zurückgestellt werden, um die Vor- und Nachteile sorgfältig und in Ruhe abzuwägen. Das gilt auch für die Frage, ob nicht die Nachzahlungszinsen von 6 % generell den Marktbedingungen angepasst werden sollten.

6. Würdigung und Ausblick

Die vorgestellten Maßnahmen zeigen, dass eine ganze Reihe konkreter steuerlicher Maßnahmen ergriffen werden könnte, um die Liquidität von Unternehmen in der gegenwärtigen schwierigen wirtschaftlichen Lage kurzfristig zu stärken. Die dargestellten steuerlichen Instrumente können durchaus kumulativ verwendet werden.

Wenn die akute Phase der Krise überwunden ist, wird es dann auch darum gehen, die Investitionsbedingungen für Unternehmen zu stärken, um den Wiederaufschwung zu unterstützen. Hierbei sollten insbesondere ertragsunabhängige Besteuerungselemente einer Überprüfung unterzogen werden.

2 Nach Schätzungen (vgl. Geberth, ifst-Schrift 2015, Nr. 507, S. 20ff.) kostet jeder Prozentpunkt beim Abzinsungssatz gem. § 6a EStG für Pensionsrückstellungen rd. 10 Mrd. € Steueraufkommen. Das Entlastungspotential für die Wirtschaft, andererseits aber spiegelbildlich die fiskalischen Auswirkungen einer Änderung des § 6a EStG sind also groß. Ggf. könnte die Absenkung des Zinssatzes mittels Übergangsvorschriften zeitlich gestreckt werden, um die fiskalischen Auswirkungen beherrschbar zu gestalten.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Marcel Thum (Vorsitzender)	Dresden
Prof. Jörg Rocholl (Stellv. Vorsitzender)	Berlin
Prof. Klaus Adam	Mannheim
Prof. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Nicola Fuchs-Schündeln	Frankfurt/M.
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Kerstin Roeder	Augsburg
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Klaus Stern	Köln
Prof. Christoph Trebesch	Kiel
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Wolfgang Wiegand	Regensburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium der Finanzen
Referat L C 3 (Öffentlichkeitsarbeit)
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

Stand

Mai 2020

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen

Weitere Informationen im Internet unter

www.bundesfinanzministerium.de
www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat

Zentraler Bestellservice

Telefon: 03018 272 2721
Telefax: 03018 10 272 2721
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de

Bestellung über das Gebärdentelefon: gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de

Diese Publikation wird von der Bundesregierung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Steuerpolitik nach der Krise: Welche Maßnahmen sind für die Unternehmensbesteuerung in Deutschland zu ergreifen?

Christoph Spengel*
Universität Mannheim

Benedikt Zinn
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

1. Fragestellung und Vorgehensweise

Nach nunmehr zwei Jahren positiven Wirtschaftswachstums in Deutschland¹ ist der Tiefpunkt der schwersten Wirtschaftskrise in der deutschen Nachkriegsgeschichte vorerst überwunden. Spätestens jetzt ist es Zeit sich Gedanken über die Folgen und Lehren der Wirtschafts- und Finanzkrise zu machen und gezielte Schritte zur Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung in Deutschland einzuleiten, die über die kurzfristigen steuerlichen Sofortprogramme (u.a. *Wachstumsbeschleunigungsgesetz*²) hinausgehen. Denn obwohl die Entwicklungen im Unternehmenssteuerrecht der vergangenen zwei Jahrzehnte die Finanz- und Wirtschaftskrise zweifelsohne nicht ausgelöst haben (Lloyd 2009, S. 1, Hemmelgarn und Nicodème 2010, S. 2), zeigen insbesondere die Folgen der gesamtwirtschaftlichen Ausnahmesituation der letzten beiden Jahre die asymmetrischen und krisenverschärfenden Wirkungen sowie die Reformbedürftigkeit des Unternehmenssteuersystems in Deutschland auf.

Im Rahmen der erforderlichen Reformmaßnahmen sind dabei weniger steuerliche Entlastungen für Unternehmen in den Vordergrund zu stellen, für die im Hinblick auf die eingeführte Schuldenbremse auf nationaler und dem Stabilisierungs- und Wachstumspakt auf europäischer Ebene wenig finanzieller Spielraum besteht, wenn die Umsatzsteuer nicht erhöht werden soll (Wiegard 2010, S. 401, Fuest 2010, S. 9). Vielmehr sind – nicht zwangsläufig mit steuerlichen Mindereinnahmen verbundene – strukturelle Änderungen bei entscheidungsverzerrenden und krisenverschärfenden Steuerregelungen, wie etwa der Zinsschrankenregelung (§ 4h EStG, § 8a KStG) oder der so

*Korrespondenzadressen: Prof. Dr. Christoph Spengel, Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre II, Universität Mannheim, Schloss, Ostflügel, 68131 Mannheim, E-Mail: spengel@uni-mannheim.de; Benedikt Zinn, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, L7, 1, 68131 Mannheim, E-Mail: zinn@zew.de. Der folgende Beitrag basiert auf einem Vortrag vom 8.10.2010 und spiegelt den Sachstand 2010 wider.

1. Statistisches Bundesamt (2010), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Inlandsproduktberechnung. Vierteljahresergebnisse, Wiesbaden.
2. Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums vom 22.12.2009, BGBl. I 2009, S. 3950; vgl. zu den einzelnen Rechtsanpassungen Herzig und Bohn (2009), Nacke (2009) oder Scheunemann und Dennisen (2009).

genannten Mindestbesteuerung des § 10d EStG, auf den Weg zu bringen und gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Investitionsbedingungen in Deutschland zu ergreifen. Im Grundsatz geht es um die Verwirklichung der wesentlichen Zielsetzungen der seit 1990 in Deutschland vollzogenen Unternehmenssteuerreformen,³ sowie der Umsetzung der steuerpolitischen Ziele des Koalitionsvertrages für die 17. Legislaturperiode, der insbesondere eine Neustrukturierung der Verlustverrechnung und einen Abbau der Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung in Aussicht stellt.⁴

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Beitrag zwei Zielrichtungen: Mit Blick auf die Entwicklungen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland werden nach einer Einführung in die zugrunde liegende Methodik (Abschnitt 2) die Konsequenzen der Unternehmenssteuerreformen in Deutschland in den Jahren von 1990 bis 2009 qualitativ (Abschnitt 3) und quantitativ (Abschnitt 4) untersucht und die Reformbedürftigkeit des deutschen Unternehmenssteuerrechts verdeutlicht. In gesonderten Simulationsrechnungen werden die steuerlichen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise untersucht und die Sofortmaßnahmen der Bundesregierung im Rahmen des *Wachstumsbeschleunigungsgesetzes* evaluiert. Die Untersuchung ist auf die Besteuerung nationaler Investitionen in Kapitalgesellschaften beschränkt, bezieht jedoch die Besteuerung der Anteilseigner mit ein. Abschließend werden aus den Ergebnissen zusammenfassende Überlegungen zur Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung in Deutschland unter Berücksichtigung des anstehenden Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte abgeleitet (Abschnitt 5).

2. Methodische Grundlagen, Datenbasis und berücksichtigte Rechtsstände

2.1 Messung effektiver Steuerbelastungen

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sich international ein breites methodisches Spektrum zur Quantifizierung effektiver Steuerbelastungen entwickelt: In Abhängigkeit des Untersuchungszwecks lassen sich die methodischen Ansätze in Modelle zur Bestimmung effektiver Grenz- und Durchschnittsbelastungen klassifizieren. Während erstgenannte marginale Investitionen betrachten und die allokativen Wirkungen eines Steuersystems beurteilen, liefern effektive Durchschnittssteuerbelastungen Informationen über den Einfluss der Besteuerung auf infra-marginale Investitionsentscheidungen. Beispiele hierfür sind Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sowie Standortentscheidungen multinationaler Unternehmen, die wie u.a. Devereux und Griffith, 2003 zeigen, im Wesentlichen von der effektiven Durchschnittssteuerbelastung beeinflusst werden.

Zur Messung der effektiven Durchschnittssteuerbelastungen haben sich mit dem auf der neo-klassischen Investitionstheorie aufbauenden Effektivsteuersatzmodell von *Devereux/Griffith* (Devereux und Griffith 2003) und finanzplangestützten

3. Vgl. zu den Zielsetzungen der in den vergangenen 20 Jahren umgesetzten Unternehmenssteuerreformen Jacobs und Spengel (1994) S. 220, Jacobs et al. (1998), S. 1, Jacobs et al. (2000), S. 1, Jacobs et al. (2003), S. 1, Spengel und Reister (2007).

4. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009, abzurufen unter <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>.

Simulationsmodellen wie dem *European Tax Analyzer* (Jacobs und Spengel 1996, Oestreicher et al. 2009, S. 48–50)⁵ international zwei relevante Ansätze zur Quantifizierung von Steuerbelastungen durchgesetzt. Beide Methoden berechnen die Steuerbelastung eines konkreten Investitionsprojekts bzw. Unternehmens, eignen sich zur Abbildung von Entscheidungswirkungen der Unternehmensbesteuerung und lassen Aussagen zur steuerlichen Standortattraktivität zu (Commission of the European Communities 2001, S. 70, SVR 2006, S. 153). Dementsprechend sollen hier weniger die Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen beider Methoden abgeleitet werden, da diese bereits an anderer Stelle ausführlich diskutiert wurden (Nicodème 2001, 2007). Vielmehr geht es um eine Weiterentwicklung der bestehenden Ansätze, um die in den letzten Jahren in Europa und Deutschland voranschreitenden Entwicklungen im Unternehmenssteuerrecht detailliert abbilden und analysieren zu können. Da bei der Verwendung finanzplangestützter Unternehmensmodelle grundsätzlich keine Restriktionen hinsichtlich der Abbildung steuerrechtlicher Vorschriften vorliegen, sind sie dem Ansatz von *Devereux/Griffith*, der relativ starren Prämissen unterliegt und daher u.a. Verlustausgleichsvorschriften und ertragsunabhängige Besteuerungselemente nur eingeschränkt erfassen kann, diesbezüglich überlegen. Dementsprechend werden die Konsequenzen der in den vergangenen zwanzig Jahren durchgeführten Reformmaßnahmen auf Basis des (weiterentwickelten) finanzplangestützten Simulationsmodells des *European Tax Analyzers* berechnet.

2.2 Das Modell: Grundkonzept und (technische) Weiterentwicklung

Kern des *European Tax Analyzers* ist ein Unternehmensmodell, mit dessen Hilfe die effektive Steuerbelastung von Unternehmen unter Berücksichtigung aller relevanten Steuersysteme, Steuerarten, Tarife sowie der bedeutsamsten bilanziellen und steuerlichen Wahlrechte über einen Simulationsverlauf von zehn Perioden berechnet wird. Maßgröße der effektiven Steuerbelastung ist die steuerbedingte Reduktion des Endvermögens, welches das Unternehmen – bzw. die Anteilseigner bei Betrachtung der Gesamtebene – am Ende des Simulationszeitraums aufweist. Neben den liquiditätswirksamen periodischen Steuerzahlungen, die im Rahmen einer Veranlagungssimulation berechnet werden, indem hinsichtlich ihrer ökonomischen Ausgangsdaten identische Unternehmen in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft veranlagt werden, werden somit auch die mit der Besteuerung verbundenen Zinswirkungen vollständig erfasst. Zusätzlich zu den zahlungswirksamen Steuerwirkungen werden die Steuerbe- und Steuerentlastungen in Folge stiller Reserven/Lasten in den bilanzierten Vermögensgegenständen und Schulden am Ende des Planungshorizonts berücksichtigt. Hierzu werden die Differenzen zwischen bilanzierten und ökonomischen Restbuchwerten ermittelt und die errechneten Buchwertdifferenzen dem steuerlichen Gewinn in Periode 10 zugeschlagen.⁶ Zudem werden am Ende des Planungshorizonts bestehende

5. Zu einem vergleichbaren finanzplangestützten Simulationsmodell vgl. Knirsch (2005).

6. Die stillen Reserven bzw. Lasten am Planungshorizont entsprechen im Modell den Wiederbeschaffungszeitwerten der bilanzierten Vermögensgegenstände und den bilanzierten Buchwerten, vgl. hierzu Gutekunst (2005), S. 98–103.

steuerliche Verlust-, Zins- oder EBITDA-Vorträge zur vollständigen Abbildung der Wirkung der Verlustverrechnungs- und Unterkapitalisierungsvorschriften unter Berücksichtigung zeitlicher und betragsmäßiger Beschränkungen bewertet und ebenfalls dem Endvermögen zugeschlagen. Verbleibende, zeitlich und betragsmäßig unbeschränkte Zins- und Verlustvorträge werden annahmegemäß mit 50% ihres Wertes berücksichtigt. Für beschränkte Vorträge erfolgt ein Abschlag in Höhe von 75%.

Da das Unternehmen in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft firmiert, kann bei der Analyse der Steuerbelastung systematisch zwischen der Ebene des Unternehmens und der Gesamtebene unter Einbezug der Anteilseigner unterschieden werden. Auf Anteilseignerebene finden sowohl die persönlichen Verhältnisse der Gesellschafter als auch die gesellschafts- und schuldrechtlichen Beziehungen mit der Gesellschaft Berücksichtigung.

Ausgangspunkt der weiteren Entwicklungen des Grundkonzepts des *European Tax Analyzers* sind bestimmte Einschränkungen bei der Implementierung ertragsunabhängiger Besteuerungselemente sowie der intertemporalen Verlust-, Zins- und EBITDA-Verrechnung. Dementsprechend wurde die zugrunde liegende Modellarchitektur derart angepasst, dass ein Rückgriff auf alle relevanten Ausgangs- und Berechnungsdaten in sämtlichen Simulationsperioden ermöglicht wird. Somit können u.a. Verlustvor- und Rücktragsregelungen nach sämtlichen Rechtsständen und in allen EU-27 Mitgliedstaaten exakt erfasst werden. Darüber hinaus erlaubt die Neustrukturierung eine vollumfängliche Berücksichtigung sämtlicher Unterkapitalisierungsvorschriften in Europa, so dass insgesamt folgende Regelungen zur Bestimmung der ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlage detailliert abgebildet werden können:

- Abschreibungen für Wirtschaftsgebäude, das bewegliche Sachanlagevermögen und immaterielle Wirtschaftsgüter (Methode, Sätze, Nutzungsdauer);
- Vorratsbewertung (Herstellungskosten, Bewertungsvereinfachungsverfahren);
- Verlustverrechnung (Verlustrück- und -vortrag);
- Zinsabzugsbeschränkungen bei Gesellschafterfremdfinanzierung (u.a. Zinsschranke);
- Vermeidung der Doppelbesteuerung in- und ausländischer Beteiligungserträge;
- Abzugsfähigkeit von Zusagen zur betrieblichen Altersversorgung (Direktzusagen, mittelbare Pensionszusagen) und
- gewerbesteuerliche Hinzurechnungs- und Kürzungsvorschriften (Entgelte für Sach- und Finanzkapital, Grundbesitz, in- und ausländische Schachtelbeteiligung).⁷

2.3 Vorgehensweise, Datensatz und berücksichtigte Rechtsstände

In diesem modelltechnischem Rahmen wird im Folgenden zunächst die Entwicklung der effektiven Steuerbelastung im Untersuchungszeitraum

7. Unberücksichtigt bleiben aufgrund mangelnder Anhaltspunkte in den Bilanzdaten der Musterunternehmen hingegen Drohverlustrückstellungen, das Verbot von Teilwertabschreibungen, das steuerliche Abzinsungsgebot bei der Rückstellungsbewertung sowie die Folgen der Besteuerung aperiodischer Geschäftsvorgänge (u.a. Mantelkaufregelungen, Funktionsverlagerung).

Steuerpolitik nach der Krise

Tabelle 1 Steuerbilanz des Modellunternehmens (Stand: Periode 6 von 10)

AKTIVA	EUR	PASSIVA	EUR
A. Anlagevermögen		A. Eigenkapital	
I. Immaterielle Vermögengegenstände	2.875.872	I. Einlagen	18.207.742
II. Sachanlagevermögen		II. Gewinnrücklagen	21.082.256
1. Grundstücke	16.129.763	III. Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	4.124.827
2. Maschinen	15.870.976		
3. Betriebs- und Geschäftsausstattung	5.792.704	B. Rückstellungen	
III. Finanzanlagen		I. Pensionen	6.185.594
1. Beteiligungen	8.075.041	II. Sonstige	0
2. Langfristige Forderungen	897.227		
		C. Verbindlichkeiten	
B. Umlaufvermögen		I. Verbindlichkeiten gegenüber Dritten	21.248.099
I. Vorräte	22.936.037	II. Verbindlichkeiten gegenüber Gesellschaftern	21.248.099
II. Forderungen aus Lieferung und Leistung	15.945.781	III. Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung	10.070.619
III. Wertpapiere, Kasse, Guthaben	37.910.647	IV. Kurzfristige Verbindlichkeiten	24.266.515
SUMME	126.434.049	SUMME	126.434.049

von 1990 bis 2010 für ein Musterunternehmen untersucht, das die Bilanz- und Ertragsstrukturen einer durchschnittlichen, großen Kapitalgesellschaft in Europa aufweist (Tabellen 1 und 2). Die Ausgangsdaten beruhen auf der Bilanzdatenbank AMADEUS (Update Februar 2005).⁸ Sie stellen Durchschnittswerte von insgesamt 19.211 Unternehmen – mit Umsatzerlösen von mehr als EUR 50 Mio. – für das Finanzjahr 2001 dar. Die Kennzahlen wurden länder- und branchenspezifisch gemittelt und zu einem ungewichteten EU-27 Durchschnitt aggregiert.

Die Fortentwicklung des Musterunternehmens über den zehnperiodigen Simulationsverlauf erfolgt anhand von Unternehmensplänen, denen neben

8. Die AMADEUS Datenbank (Bureau van Dijk Electronic Publishing (<http://www.bvdep.com/de/AMADEUS.html>)) beinhaltet Bilanzdaten für ca. 6,74 Mio. Unternehmen in der Europäischen Union (Update 125 (Februar 2005)). Im Rahmen dieser Studie wurden die Daten von 19.211 Unternehmen aus dem Finanzjahr 2001 zur Bestimmung des Ausgangsunternehmens herangezogen. Sämtliche anderen Unternehmen sind aufgrund ihrer Unternehmensgröße, ihrer Rechtsform oder ihrer Branchenzugehörigkeit nicht relevant. Vgl. zur Verwendung von handelsrechtlichen Jahresabschlussdaten zur Bestimmung von steuerlichen Bemessungsgrundlagen Knirsch (2005), S. 27–28.

Tabelle 2 Erfolgs- und Bilanzkennzahlen des Modellunternehmens(Stand: Periode 6 von 10)

	Energie-			Verarbeitendes		
	Ausgangsfall	gewerbe	Handel	Baugewerbe	Gewerbe	Transportgewerbe
Jahresüberschuss (EUR)	4.124.827	14.038.918	4.100.087	2.589.102	5.087.719	991.788
Bilanzsumme (EUR)	126.434.049	507.777.252	106.491.860	92.198.048	158.673.640	161.494.787
Umsätze (EUR)	159.457.817	296.484.315	235.488.844	100.372.294	169.088.711	144.381.685
Anlageintensität	29,89%	42,85%	22,37%	19,03%	33,66%	40,51%
Umsatzrentabilität	2,59%	4,74%	1,74%	2,58%	3,01%	0,69%
Eigenkapitalrentabilität	9,50%	6,60%	13,75%	9,88%	8,07%	1,82%
Eigenkapitalquote	34,34%	41,87%	28,00%	28,44%	39,75%	33,79%
Vorratsintensität	18,14%	5,10%	26,66%	18,11%	19,20%	4,14%

Steuerpolitik nach der Krise

den Angaben in der AMADEUS Datenbank weitere Informationen und Annahmen über Produktion, Absatz, Beschaffung, Personalbestand und -kosten und über das Investitions-, Finanzierungs- und Ausschüttungsverhalten sowie gesamtwirtschaftliche Daten zu Grunde liegen. Die grundlegenden Prämissen lassen sich wie folgt zusammenfassen:⁹

- Die wirtschaftliche Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens beträgt fünf Jahre für Patente und Lizenzen, je 50 Jahre für die Geschäfts- und Produktionsgebäude, neun Jahre für die Geschäftsausstattung, vier Jahre für die Betriebsausstattung und für die fünf betrachteten Maschinen zwischen zwei und zehn Jahren;
- Abnutzbare Anlagengüter werden am Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer durch Ersatzinvestitionen unter Berücksichtigung allgemeiner Preissteigerungen ersetzt, so dass die ursprüngliche Ausstattung der Unternehmen im Simulationsverlauf erhalten bleibt.
- Preissteigerungsraten:¹⁰ 2,2% für allgemeine Lebenshaltungskosten, 4,8% für Grundstoffe, 0,8% für Personalkosten und 2,3% für Investitionsgüter;
- Soll- und Habenzinssätze vor Steuern:¹¹ 3,0% für kurzfristige Forderungen, 3,9% für langfristige Forderungen, 5,9% für kurzfristige Verbindlichkeiten und 5,1% für langfristige Verbindlichkeiten.

Da die Belastungssituation in hohem Maße von den ökonomischen Ausgangsdaten der betrachteten Unternehmung abhängt und sich der Einfluss der Unternehmensbesteuerung auf Investitionen in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen unterschiedlich darstellt (vgl. David und Henrekson 2005), wird in einem zweiten Analyseschritt zudem untersucht, inwieweit die Ergebnisse des Ausgangsfalls auf Unternehmen unterschiedlicher Wirtschaftssektoren übertragbar sind. Es handelt sich um Unternehmen der Industriesektoren Energie, Handel, Bau, Transport und des verarbeitenden Gewerbes. Tabelle 2 enthält die wesentlichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen dieser Unternehmen, die anhand der NACE-Codes ebenfalls aus der AMADEUS Datenbank identifiziert wurden.

Neben der Entwicklung der Effektivbelastung auf Unternehmensebene sollen zudem die Veränderungen der Steuerbelastung unter Einbeziehung der Besteuerung

9. Der Neufassung der gewerbsteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften des § 8 Nr. 1 GewStG wird Rechnung getragen, indem ergänzend die Imputation von Miet- und Pachtzinsen einschließlich Leasingraten für Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens anhand der *Kostenstrukturstatistik des Statistischen Bundesamtes* aus dem Jahre 2007 (Statistisches Bundesamt (2007)) erfolgt. Dazu wird unter Zugrundelegung der neben den benötigten Mieten und Pachten ausgewiesenen Zinsaufwendungen ein Quotient berechnet, anhand dessen unter Berücksichtigung der in der Bilanzstatistik enthaltenen Zinsaufwendungen die Miet- und Pachtzinsen für die zugrunde liegenden Durchschnittsunternehmen errechnet werden. Die notwendige Aufteilung des Verhältnisses von mobilen und immobilien Wirtschaftsgütern erfolgt anschließend anhand eines 10-Jahres Durchschnitts der Auswertungen des *Bundesverbands Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL)* (BDL (2008), S. 11). Dementsprechend ergibt sich ein immobilier Anteil an den gesamten Miet- und Pacht aufwendungen in Höhe von 14,5%.

10. Siehe ECB, und Eurostat calculations, 2006, Frankfurt am Main.

11. Siehe ECB, MFI interest rate statistics, December 2006, Frankfurt am Main; OECD, Financial Indicators MEI, 2006, Paris.

der Anteilseigner der Kapitalgesellschaft verdeutlicht werden. In Hinblick auf die Anteilseignerstruktur wird dabei in sämtlichen Analysen von zehn natürlichen Personen ausgegangen, die jeweils eine Beteiligung zwischen 5% und 51% an der Kapitalgesellschaft halten. Die Einkünfte der Gesellschafter setzen sich wie folgt zusammen: Während des Simulationszeitraums von zehn Jahren erfolgt im Ausgangsfall unabhängig vom Jahresüberschuss eine jährliche Ausschüttung in Höhe von EUR 2.770.000, die jedem Gesellschafter entsprechend seiner Beteiligungsquote zufließt.¹² Daneben bestehen mit dem Unternehmen Darlehensverträge in Höhe von EUR 21.248.099, die sich ebenfalls nach der Beteiligungsquote auf die jeweiligen Anteilseigner aufteilen und mit dem langfristigen Sollzinssatz in Höhe von 5,10% verzinst werden. Darüber hinaus fließen den Gesellschaftern am Ende des Planungshorizonts nach Maßgabe der individuellen Beteiligungsquoten Dividenden zu, die sich aus der Ausschüttung der offenen Rücklagen nach dem Abzug bzw. der Hinzurechnung der aus den stillen Reserven/Lasten resultierenden Ertragsteuerzahlungen der Gesellschaft ergeben.

Unter diesen Ausgangsdaten werden die annahmegemäß konzernzugehörigen Kapitalgesellschaften nach den konkret geltenden Rechtsvorschriften der Jahre 1990, 1993, 1998, 2004 und 2009 in Deutschland veranlagt. Die gewählten Rechtsstände stellen mit Hinblick auf die Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in Deutschland die wesentlichen Wendepunkte innerhalb des Untersuchungszeitraums dar und werden im nachfolgenden Abschnitt skizziert. Zur Bestimmung der Positionierung Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb wird zudem ein internationaler Steuerbelastungsvergleich auf Unternehmensebene durchgeführt. Basierend auf dem zum Jahreswechsel 2009/10 gültigen Steuerrechtsstand wird dabei das dem Modell zugrunde liegende Ausgangsunternehmen auch nach den konkreten steuerlichen Vorschriften in den übrigen 26 EU-Mitgliedstaaten veranlagt und die effektive Steuerbelastung auf Unternehmensebene über den zehnjährigen Simulationsverlauf ermittelt. Abschließend werden die Konsequenzen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die effektiven Steuerbelastungen deutscher Kapitalgesellschaften untersucht. Dabei werden die kurzfristigen Rechtsanpassungen der Bundesregierung im Rahmen des *Wachstumsbeschleunigungsgesetzes* evaluiert.

Anzumerken bleibt, dass sämtlichen Steuerrechtsständen und Rechtssystemen jeweils identische, durchschnittliche Ausgangsunternehmen zugrunde liegen. Somit ist zwar keine Repräsentativität der Unternehmensdaten für die jeweils betrachteten Jahre oder Länder gegeben, allerdings ist die Zugrundelegung identischer Ausgangsdaten aus Gründen der Vergleichbarkeit erforderlich. Denn nur auf diese Weise lassen sich die rein steuerlich bedingten Belastungswirkungen isolieren (vgl. zur Forderung identischer Ausgangsdaten bereits Auerbach 1990, S. 325–328).

12. In den übrigen betrachteten Industriesektoren erfolgt ebenfalls eine unabhängig vom Jahresüberschuss ermittelte Dividendenzahlung, die branchenspezifisch zwischen ca. 0,6% (Transport) und ca. 2,5% (verarbeitendes Gewerbe) des Umsatzes liegt.

3. Wesentliche Änderungen in der Besteuerung von Kapitalgesellschaften und ihren Anteilseignern in Deutschland zwischen 1990 und 2009

3.1 Entwicklungen auf Unternehmensebene

Die Reformen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland in den vergangenen zwanzig Jahren sind durch gegenläufige Entwicklungen geprägt: Einerseits wurden mit der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer vom Kapital die bedeutsamsten Substanzsteuern in Deutschland in den 1990er Jahren schrittweise abgeschafft. Konkret wurde die Belastung der Kapitalgesellschaften mit Gewerkekapital- und Vermögensteuer während des Untersuchungszeitraums zunächst durch die Übernahme der Steuerbilanzwerte in die Vermögensaufstellung (verlängerte Maßgeblichkeit, Rödder 1992, S. 965) sowie durch deutliche Erhöhungen der vermögensteuerlichen Freibeträge für Betriebsvermögen von DM 125.000 auf DM 500.000 ab dem 1.1.1993 (Steueränderungsgesetz vom 25.2.1992, BGBl. I 1992, S. 297) spürbar reduziert. Mit der Aussetzung der Vermögensteuer zum 1.1.1997¹³ und der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer zum 1.1.1998¹⁴ wurde schließlich eine grundlegende Abkehr von der direkten Substanzbesteuerung vollzogen. Gleichzeitig führte der internationale Steuerwettbewerb zu einer kontinuierlichen Absenkung des tariflichen Körperschaftsteuersatzes von anfänglich 50% auf aktuell 15%. Hinzu kommt allerdings der Solidaritätszuschlag, der zwischen dem 1.7.1991 und dem 30.6.1992 sowie in den Jahren 1995 bis 1997 7,5% betragen hat und seit 1998 unverändert in Höhe von 5,5% der festzusetzenden Körperschaftsteuer erhoben wird. Andererseits wurden die aus den Tarifiereduktionen resultierenden Einnahmeausfälle durch Einschränkungen bei der steuerlichen Gewinnermittlung finanziert. Zudem wurden vermehrt ertragsunabhängige Elemente zur Besteuerung herangezogen, indem der Abzug betrieblicher Aufwendungen teilweise oder vollständig versagt wurde und der Gewinn somit keine reine Nettogröße mehr darstellt. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die skizzierten Entwicklungen und fasst die wesentlichen im Simulationsmodell berücksichtigten Rechtsänderungen im Rahmen der Ertragsteuern zusammen. Wie zu erkennen ist, besteht eine Tendenz zur Einschränkung des Verlustabzugs. Bis zum Jahr 1999 war ein zweijähriger, auf DM 10 Mio. begrenzter Verlustrücktrag sowie ein zeitlich und betragsmäßig unbeschränkter Vortrag möglich. Aktuell ist der Verlustrücktrag auf ein Jahr und maximal EUR 511.500 begrenzt; im Rahmen des Verlustvortrags ist die seit 2004 geltende Mindestbesteuerung zu beachten,¹⁵ die eine körperschaftsteuerliche Verrechnung von Verlusten auf 60% des nach Abzug des Sockelbetrages von EUR 1 Mio. verbleibenden Gewinns beschränkt.

Somit unterliegen Gewinne künftiger Jahre nach Abzug des Sockelbetrags zu mindestens 40% der Besteuerung. Diesbezüglich sowie durch die

13. Vgl. BVerfG vom 22.6.1995, BStBl. II 1995, S. 655.

14. Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmensteuerreform vom 29.10.1997, BGBl. I 1997, S. 2590.

15. Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz vom 22.12.2003 (ProtErkIG), BGBl. I 2003, S. 2840.

Tabelle 3 Entwicklungen im Rahmen der Körperschaft- und der Gewerbesteuer vom Ertrag

	Rechtsstand 1990	Rechtsstand 1993	Rechtsstand 1998	Rechtsstand 2004	Rechtsstand 2009
Körperschaftsteuer	Vollanrechnung mit gespaltenem Tarif	Vollanrechnung mit gespaltenem Tarif	Vollanrechnung mit gespaltenem Tarif	Shareholder-Relief	Shareholder-Relief
Körperschaftsteuer- system					
KSt-Satz (%)					
Thesaurierung	50	50	45	25	15
Ausschüttung	36	36	30	–	–
Solidaritätszuschlag (%)	–	–	5,5	5,5	5,5
Bemessungsgrundlage					
Abschreibungen					
Wirtschaftsgebäude	linear (25 Jahre)	linear (25 Jahre)	linear (25 Jahre)	linear (33 Jahre)	linear (33 Jahre)
Bewegliche WG	linear/degressiv (max. 30%)	linear/degressiv (max. 30%)	linear/degressiv (max. 30%)	linear/degressiv (max. 20%)	linear/degressiv (max. 25%)
Immaterielle WG	linear (bND)	linear (bND)	linear (bND)	linear (bND)	linear (bND)
Gesellschafterfremd- finanzierung	Abzugsbeschränkungen, falls die vereinbarte Verzinsung nicht den Marktverhältnissen entspricht	Abzugsbeschränkungen, falls die vereinbarte Verzinsung nicht den Marktverhältnissen entspricht	Anwendung des § 8a KStG im Wesentlichen nur auf ausländische Anteilseigner	Umqualifizierung, wenn Fremdkapitalvergütungen an wesentlich beteiligte Gesellschafter > EUR 250.000. Fremdvergleich /Safe Haven	Zinsschranke
Beteiligungserträge	Vollanrechnung	Vollanrechnung	Vollanrechnung	Freistellung (5% nichtabziehbare BA)	Freistellung (5% nichtabziehbare BA)
Inländisch					

Steuerpolitik nach der Krise

Ausländisch	Freistellung für Schachteldividenden nach fast allen DBA	Freistellung für Schachteldividenden nach fast allen DBA	Freistellung für Schachteldividenden nach fast allen DBA	Freistellung (5% nichtabziehbare BA)	Freistellung (5% nichtabziehbare BA)
Verlustvortrag	unbegrenzt	unbegrenzt	unbegrenzt	unbegrenzt	unbegrenzt
Jahre	unbegrenzt	unbegrenzt	unbegrenzt	EUR Mio. 1/ 60%	EUR Mio. 1/ 60%
Betrag	unbegrenzt	unbegrenzt	unbegrenzt	(Mindestbesteuerung)	(Mindestbesteuerung)
Verlustrücktrag					
Jahre	2	2	2	1	1
Betrag	DM Mio. 10	DM Mio. 10	DM Mio. 10	EUR 511.500	EUR 511.500
Pensionsrückstellungen					
Rechnungszins (%)	6	6	6	6	6
Eintrittsalter (Jahren)	30	30	30	28	27
Produktionskosten					
	Vollkosten	Vollkosten	Vollkosten	Vollkosten	Vollkosten
	(Wahlrecht: allg. Verwaltungskosten)	(Wahlrecht: allg. Verwaltungskosten)	(Wahlrecht: allg. Verwaltungskosten)	(Wahlrecht: allg. Verwaltungskosten)	(Wahlrecht: allg. Verwaltungskosten)
Vorratsbewertung	LiFo/FiFo/ Durchschnitt	LiFo/FiFo/ Durchschnitt	LiFo/FiFo/ Durchschnitt	LiFo/FiFo/ Durchschnitt	LiFo/FiFo/ Durchschnitt
Abziehbare Steuern	Grundsteuer	Grundsteuer	Grundsteuer	Grundsteuer	Grundsteuer
	Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital	Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital	Gewerbesteuer vom Ertrag	Gewerbesteuer vom Ertrag	Gewerbesteuer vom Ertrag
Gewerbesteuer vom Ertrag					
Messzahl (%)	5	5	5	5	3,5
Hebesatz (%)¹⁶	407	403	426	432	432

¹⁶Bei den ausgewiesenen Gewerbesteuerhebesätzen handelt es sich um den für das jeweilige Jahr gültigen durchschnittlichen Hebesatz für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern, vgl. Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. (1990-2009).

(Continued.)

Tabelle 3 (Continued.)

	Rechtsstand 1990	Rechtsstand 1993	Rechtsstand 1998	Rechtsstand 2004	Rechtsstand 2009
Bemessungsgrundlage					
Ausgangsgröße	körperschaft- steuerlicher Gewinn	körperschaft- steuerlicher Gewinn	körperschaft- steuerlicher Gewinn	körperschaft- steuerlicher Gewinn	körperschaft- steuerlicher Gewinn
Hinzurechnungen					
Dauerschuldentgelte Renten/ dauernde Lasten	50% der Entgelte 100%	50% der Entgelte 100%	50% der Entgelte 100%	50% der Entgelte 100%	25% des Finanzierungs- anteils der Entgelte für Sach- und Finanzkapital (Freibetrag EUR 100.000)
Miet- und Pachtzinsen	50% (Benutzung der nicht in Grundbesitz bestehenden WG)	50% (Benutzung der nicht in Grundbesitz bestehenden WG)	50% (Benutzung der nicht in Grundbesitz bestehenden WG)	50% (Benutzung der nicht in Grundbesitz bestehenden WG)	50% (Benutzung der nicht in Grundbesitz bestehenden WG)
Kürzungen					
Zum Betriebsvermögen gehörender Grundbesitz In- und ausländische Schachteldividenden	1,2% des Einheitswertes Mindestbeteili- gung 10%	1,2% des Einheitswertes Mindestbeteili- gung 10%	1,2% des Einheitswertes Mindestbeteili- gung 10%	1,2% des Einheitswertes Mindestbeteili- gung 10%	1,2% des Einheitswertes Mindestbeteili- gung 15%
Verlustvortrag					
Jahre Betrag	unbegrenzt unbegrenzt	unbegrenzt unbegrenzt	unbegrenzt unbegrenzt	unbegrenzt EUR Mio. 1/60% (Mindestbe- steuerung)	unbegrenzt EUR Mio. 1/60% (Mindestbe- steuerung)
Verlustrücktrag	-	-	-	-	-

Steuerpolitik nach der Krise

Verschärfung der Mantelkaufregelungen im Rahmen der *Unternehmenssteuerreform 2008*,¹⁷ nach der u.a. ein 50%iger Anteilseignerwechsel unabhängig von Missbrauchsgesichtspunkten zu einem vollständigen Untergang von bestehenden Verlustvorträgen führt, kommt es zu zunehmenden Verletzungen des objektiven Nettoprinzips (Lang und Englisch 2005).

Hinzu kommen gravierende Einschnitte bei der bilanziellen Verlustvorsorge. Angesprochen sind das seit 1997 bestehende Verbot der Bildung von Drohverlustrückstellungen,¹⁸ das seit 1999 geltende Verbot zur Vornahme von Teilwertabschreibungen im Fall vorübergehender Wertminderungen,¹⁹ die im gleichen Jahr erfolgte Reduzierung der Ansatz- und Bewertungsspielräume bei Rückstellungen einschließlich der Pflicht zur Abzinsung langfristiger Verbindlichkeiten und Rückstellungen sowie die im Jahr 2001 vollzogene Verminderung der steuerlichen Regelabschreibungen für Gebäude und bewegliche Wirtschaftsgüter²⁰ einschließlich der Verlängerung der steuerlichen Nutzungsdauern. Einschränkungen beim Verlustabzug und der bilanziellen Verlustvorsorge drängen das Vorsichtsprinzip bzw. das Imparitätsprinzip für steuerliche Zwecke in den Hintergrund. Dadurch kommt es zu Liquiditätsnachteilen und zu einer systematischen Benachteiligung riskanter Investitionen. Die gleichzeitige Beschränkung des Verlustabzuges und die Zurückdrängung des Imparitätsprinzips stehen in diametralem Gegensatz zueinander. Nur für den Fall, dass ein zeitlich und betragsmäßig unbeschränkter sowie verzinslicher Verlustabzug besteht, kann auf das Imparitätsprinzip für steuerliche Zwecke verzichtet werden (Schreiber 2002, S. 109). Versagt der Gesetzgeber dagegen den Steuerpflichtigen, künftige Verluste im Rahmen der steuerlichen Gewinnermittlung zu berücksichtigen und somit eine bilanzielle Verlustvorsorge zu treffen, muss zunehmend gewährleistet sein, dass tatsächlich realisierte Verluste durch einen großzügigen Verlustabzug geltend gemacht werden können.

Über die Anknüpfung des Gewerbeertrags an den körperschaftsteuerlichen Gewinn strahlen die Maßnahmen im Bereich der Körperschaftsteuer auf die Gewerbesteuer aus. Die Ausweitung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften für Finanzierungsentgelte (zur Entlastung kleinerer und mittlerer Unternehmen gilt ein Freibetrag von EUR 100.000) sowie die Nichtberücksichtigung der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe im Rahmen der *Unternehmenssteuerreform 2008* stärkten zusätzlich den Definitivcharakter der Gewerbesteuer. Diese Änderungen führen zu einem weiteren Auseinanderklaffen der Bemessungsgrundlage von Körperschaft- und Gewerbesteuer. Durch den Einbezug ertragsunabhängiger Elemente in die gewerbesteuerliche Bemessungsgrundlage kommt es zudem zu einer Ausweitung der Quellen- bzw. Substanzbesteuerung. Es ist auch nicht auszuschließen, dass die Hinzurechnung der Finanzierungsentgelte in bestimmten Fällen mit dem EU-Recht, namentlich der

17. Unternehmensteuerreformgesetz vom 14.8.2007, BGBl. I 2007, S. 1912.

18. Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmensteuerreform vom 29.10.1997 (FN 5).

19. Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24.3.1999, BGBl. I 1999, S. 402.

20. Steuersenkungsgesetz vom 23.10.2000, BGBl. I 2000, S. 1433.

Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie,²¹ kollidiert. Hier bleibt das Urteil des EuGH auf den Vorlagebeschluss des BFH abzuwarten.²²

Innerhalb des Untersuchungszeitraums wurde schließlich der Abzug von Finanzierungsaufwendungen zunächst bezogen auf Gesellschafterdarlehen (§ 8a KStG zum 1.1.1994)²³ sowie ab 2008 für sämtliche Darlehen durch die Zinsschranke (§ 4h EStG, § 8a KStG) untersagt, die die Abzugsfähigkeit von Zinsaufwendungen in Abhängigkeit des um bestimmte Größen modifizierten Gewinns beschränkt (steuerliches EBITDA = Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization). Die Zinsschranke führt auch bei rein nationalen Sachverhalten zumindest zu temporären Doppelbesteuerungen, gilt als wenig praktikabel und kollidiert im Einzelfall mit dem Verfassungsrecht, den Doppelbesteuerungsabkommen und dem EU-Recht (Hey 2007, S. 1303.). Darüber hinaus kommt es zu einer Ausweitung der Quellenbesteuerung, welche die o.a. Tendenzen im Bereich der Gewerbesteuer verstärkt und dem Steuerstandort Deutschland erheblichen Schaden zufügt.

3.2 Entwicklungen auf Anteilseignerebene

Die in Hinblick auf den Untersuchungszweck wesentlichen Rechtsänderungen im Rahmen der Besteuerung der Anteilseigner (Tabelle 4) sind zum einen die Nichterhebung der Vermögensteuer zum 1.1.1997 sowie der Wechsel vom körperschaftsteuerlichen Vollanrechnungs- zum Halbeinkünfteverfahren durch die *Unternehmensteuerreform 1999/2000/2002*²⁴ und dessen Ersatz durch die Abgeltungsteuer und das Teileinkünfteverfahren zum 1.1.2009. Beide Reformen haben zur Konsequenz, dass Entlastungen auf Unternehmensebene durch Reduktionen des Satzes der Körperschaftsteuer – im Jahr 2001 von 45% auf 25% und im Jahr 2008 von 25% auf 15% – über einkommensteuerliche Mehrbelastungen bei den Anteilseignern kompensiert wurden. Erträge aus sonstigen Kapitalforderungen unterlagen der individuellen Einkommensteuer und seit 2009 der Abgeltungsteuer in Höhe von 25%. Rationale Investoren sehen sich deshalb zunehmend Anreizen ausgesetzt, ihr Geld anstatt in Aktien oder GmbH-Anteilen in risikoärmere festverzinsliche Wertpapiere anzulegen; die daraus fließenden Zinsen unterliegen lediglich dem Satz der Einkommensteuer bzw. seit 2009 dem niedrigen Satz der Abgeltungsteuer.

Zum anderen sind im Untersuchungszeitraum tarifliche Entlastungen im Rahmen der Einkommensteuer – vor allem durch eine kontinuierliche Reduktion des Eingangs- und des Spitzensteuersatzes sowie eine Erhöhung des Grundfreibetrags – zu verzeichnen. Gleichzeitig wurde der Sparerfrei- bzw. Sparerpauschbetrag schrittweise von bis zu DM 6.000 auf nunmehr EUR 801 gesenkt.

21. Richtlinie 2003/49/EG des Rates vom 3.6.2003.

22. BFH vom 27.5.2009, I R 39/08, IStR 2009, S. 780.

23. Standortsicherungsgesetz vom 13.9.2003, BGBl. I 1993, S. 1569.

24. Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24.3.1999, BGBl. I 1999, S. 402.

Steuerpolitik nach der Krise

Tabelle 4 Entwicklungen im Rahmen der Einkommensteuer und der privaten Vermögenssteuer im Untersuchungszeitraum

	Rechtsstand 1990	Rechtsstand 1993	Rechtsstand 1998	Rechtsstand 2004	Rechtsstand 2009
Einkommensteuer					
Steuertarif					
Grundfreibetrag	DM 5.616	DM 5.616	DM 12.365	EUR 7.664	Abgeltungsteuer/ Teileinkünfte- verfahren (EUR 7.834) 25/ 14-45 5,5
Grenzsteuersätze (%)	19-53	19-53	25,9-45	16-45	
Solidaritätszuschlag (%)	-	-	5,5	5,5	
Bemessungsgrundlage					
Beteiligungserträge	Bruttobar- dividende zuzüglich der auf der Bruttobar- dividende lastenden Körperschaft- steuer in Höhe von 9/16. Anrechnungs- anspruch. Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen	Bruttobar- dividende zuzüglich der auf der Bruttobar- dividende lastenden Körperschaft- steuer in Höhe von 9/16. Anrechnungs- anspruch. Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen	Bruttobar- dividende zuzüglich der auf der Bruttobar- dividende lastenden Körperschaft- steuer in Höhe von 3/7. Anrechnungs- anspruch. Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen	Halbeinkünfte- verfahren	Abgeltungsteuer/ Teileinkünfte- verfahren (Günstiger- prüfung)
Erträge aus sonstigen Kapitalforder- ungen	Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen	Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen	Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen	Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen	Abgeltungsteuer/ Normaltarif bei einer Beteiligung > 10%
Werbungskostenpaus- chbetrag	DM 100	DM 100	DM 100	EUR 51	Sparerpauschbetrag
Kapitalvermögen	DM 600	DM 6.000	DM 6.000	EUR 1.370	i.H.v. EUR 801
Sparerfreibetrag	ja	ja	ja	ja	ja
Splitting	ja	ja	ja	ja	ja

(Continued.)

Tabelle 4 (Continued.)

	Rechtsstand 1990	Rechtsstand 1993	Rechtsstand 1998	Rechtsstand 2004	Rechtsstand 2009
Vermögensteuer					
Steuersatz (%)	0,5	0,5			
Bemessungsgrundlage					
Anteile an Kapitalgesellschaften					
notiert	Kurswert	Kurswert			
nicht notiert	Ableitung aus Verkäufen / Schätzung mit Hilfe des Stuttgarter-Verfahrens	Ableitung aus Verkäufen / Schätzung mit Hilfe des Stuttgarter-Verfahrens			
Stuttgarter-Verfahren					
Alternativverzinsung	8%	10%			
Vermögenswert	Einheitswert des Betriebsvermögens (Ausgangsgröße)	Einheitswert des Betriebsvermögens (Ausgangsgröße)			
Ertragshundertsatz	Durchschnittsertrag (Abschlag 30%)	Durchschnittsertrag (Abschlag 15%)			
Geld, Bankguthaben und Kapitalforderungen	Nennwert	Nennwert			
Freibetrag	DM 70.000	DM 70.000			

Die Vermögensteuer wird seit dem 1.1.1997 nicht mehr erhoben.

4. Quantitative Analyse der Steueränderungen zwischen 1990 und 2010

4.1 Ausgangsfall und Branchenvergleich

4.1.1 Entwicklungen der Steuerbelastungen deutscher Kapitalgesellschaften

Tabelle 5 zeigt den Verlauf der effektiven Steuerbelastung sowie das Gewicht der einzelnen Steuerarten²⁵ an der Gesamtsteuerbelastung auf Ebene des Unternehmens über den Untersuchungszeitraum. Wie zu erwarten, ist für die Ausgangskapitalgesellschaft eine deutliche und stetige Reduktion der Effektivbelastung zu erkennen. Zudem zeigt sich, dass sich das Gewicht der einzelnen Steuerarten tendenziell von der Körperschaft- auf die Gewerbesteuer vom Ertrag verschoben hat. Ursächlich hierfür ist neben den verschärften Hinzurechnungstatbeständen des § 8 Nr. 1 GewStG insbesondere die Stärkung des Definitivcharakters der Gewerbesteuer durch ihre Nichtberücksichtigung als Betriebsausgabe bei ihrer eigenen sowie der körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage.

Konkret verringert sich die Steuerbelastung von EUR 48.273.970, wenn das Unternehmen nach dem Rechtsstand 1990 veranlagt wird, um EUR 16.971.827 (entspricht bezogen auf den Rechtsstand 2009 einer Reduktion um 54,22%) auf EUR 31.302.143 nach dem Referenzrechtsstand 2009. Ausschlaggebend für diese Entlastung ist in erster Linie die kontinuierliche Reduzierung der Tarifbelastung für thesaurierte und ausgeschüttete Gewinne von ursprünglich 50% bzw. 36% auf den aktuell geltenden einheitlichen Steuersatz in Höhe von 15%. Weitere Entlastungen ergeben sich durch die voranschreitende Abkehr von den direkten Substanzsteuern. So reduzierte sich die Belastung der Unternehmen mit Gewerbekapital- und Vermögensteuer zunächst durch die Übernahme der Steuerbilanzwerte in die Vermögensaufstellung (verlängerte Maßgeblichkeit) sowie durch die Erhöhung des Freibetrags für das Betriebsvermögen ab dem 1.1.1993 von EUR 2.973.676 nach dem Rechtsstand 1990 (entspricht 6,16% der Gesamtsteuerbelastung) auf EUR 1.699.917 (entspricht 3,68% der Gesamtsteuerbelastung) im Jahr 1993. Die grundlegende Abkehr von der direkten Substanzbesteuerung durch die Aussetzung der Vermögensteuer sowie der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer verbessert die steuerlichen Bedingungen für Investitionen weiter. Gleichzeitig wirken sich die Gegenfinanzierungsmaßnahmen zur Verbreiterung der ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlage für die konkret betrachtete Kapitalgesellschaft nach dem Rechtsstand 2009 wenig belastend aus. Während die Zinsschranke und die Mindestbesteuerung des § 10d EStG aufgrund der guten Ertragslage sowie des geringen Verschuldungsgrads der Ausgangskapitalgesellschaft nicht greifen, führen die Änderungen der *Unternehmensteuerreform 2008* im Bereich der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften für Finanzierungsaufwendungen im Vergleich zur Altregelung lediglich zu geringen Mehrbelastungen (EUR 24.921).

25. Der Einfluss der einzelnen Steuerarten auf die Effektivbelastung wird in ergänzenden Berechnungen bestimmt, wobei in Abhängigkeit der Interdependenzen zwischen den Steuerarten sukzessive der Einfluss einzelner Steuerarten eliminiert wird. Dabei wird zunächst der Einfluss derjenigen Steuerarten ausgeblendet, die von der steuerlichen Bemessungsgrundlage der Ertragsteuern abzugsfähig sind. Somit wird die Entlastung, die durch die Abzugsfähigkeit einer Steuer bei der Bemessungsgrundlage einer anderen Steuer entsteht, bei der Belastungswirkung jener Steuer erfasst, durch die die Entlastung verursacht wird.

Tabelle 5 Effektive Durchschnittssteuerbelastung über den Untersuchungszeitraum (in EUR) und Gewichtung einzelner Steuerarten an der Gesamtsteuerbelastung (in %)

	Effektive Steuerbelastung (EUR)	Abweichungen zum RS 2009 (%)	Ertragsteuern			Substanzsteuern				
			KSt	SoLz	GewESt	Total	GrSt	GewKSt	VSt	Total
Deutschland 1990	48.273.970	54,22%	70,83%	-	22,43%	93,26%	0,57%	3,68%	2,48%	6,73%
Deutschland 1993	46.193.413	47,57%	72,81%	-	22,87%	95,67%	0,65%	2,41%	1,27%	4,33%
Deutschland 1998	42.436.500	35,57%	66,83%	4,71%	27,58%	99,12%	0,88%	-	-	0,88%
Deutschland 2004	38.793.628	23,93%	61,42%	3,26%	34,19%	98,78%	1,12%	-	-	1,12%
Deutschland 2009	31.302.143	-	46,12%	2,49%	49,69%	98,30%	1,70%	-	-	1,70%

Steuerpolitik nach der Krise

Verglichen mit einem vollständigen Abzug sämtlicher Finanzierungsaufwendungen entfällt insgesamt jedoch eine Belastung in Höhe von EUR 1.808.883 (entspricht 5,78% der Gesamtsteuerbelastung) auf die Hinzurechnungsvorschriften des § 8 Nr. 1 GewStG.

Der Vergleich der unterschiedlichen Wirtschaftsbereiche bestätigt die langfristigen Entlastungswirkungen der Reformmaßnahmen der letzten zwei Jahrzehnte (Tabelle 6). Gleichzeitig wird jedoch deutlich, dass die relativen Belastungsdifferenzen zwischen den betrachteten Rechtsständen nicht verallgemeinert werden können. Die über den Untersuchungszeitraum zu beobachtenden Steuerentlastungen fallen je nach Wirtschaftsbereich unterschiedlich stark aus. Zurückzuführen ist dieses vom Wirtschaftsbereich abhängige Steuergefälle auf die Ausprägungen der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen innerhalb der Branche, an welche die geänderten steuerrechtlichen Vorschriften knüpfen. Besonders deutlich wird dies bei einer detaillierten Betrachtung des Energiegewerbes, das im Gegensatz zum Ausgangsunternehmen relativ ertragsstark ist, eine hohe Eigenkapitalquote sowie eine hohe Anlagenintensität aufweist. Dementsprechend profitieren Unternehmen des Energiesektors zum einen vermehrt von der Abschaffung der direkten Substanzsteuern, die für den Rechtsstand 1990 immerhin 12,29% (EUR 16.771.093) der Gesamtsteuerbelastung ausmachen. Zum anderen wirken sich die Bemessungsgrundlagen verbreiternden Elemente für ertragsstarke und überwiegend eigenkapitalfinanzierte Unternehmen weniger belastend aus. Im Gegensatz hierzu ist im Industriesektor Transport tendenziell eine Reduktion des Belastungsvorteils des Rechtsstandes 2009 festzustellen. Zwar steigt der Gesamtbelastungsvorteil aufgrund der relativ hohen Anlageintensität und einer damit verbundenen hohen Substanzsteuerbelastung für Unternehmen, die nach den Rechtsständen 1990 und 1993 veranlagt werden, über den gesamten Untersuchungszeitraum auf 57,32%. Dennoch verringert sich der Belastungsvorteil des Unternehmens, das nach dem Rechtsstand 2009 veranlagt wird, im Vergleich zu den Rechtsständen 1998 und 2004 deutlich auf 13,59% bzw. 10,57%. Zurückzuführen ist dies im Wesentlichen auf die Wirkung der ertragsunabhängigen Besteuerungselemente im Rahmen der Körperschaft- und Gewerbeertragsteuer. Insbesondere steigen die Belastungswirkungen der durch die Zinsschrankenregelungen ausgelösten Hinzurechnungen von Zinsaufwendungen in erheblichem Umfang. Dies ist in dem geringen steuerlichen EBITDA begründet, so dass ein geringerer Anteil der Zinsaufwendungen den periodischen Gewinn der Kapitalgesellschaft mindert und ein erhöhter Zinsvortrag entsteht. Unter Berücksichtigung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften des § 8 Nr.1 GewStG verursachen die Einschränkungen des Abzugs von Finanzierungsaufwendungen für den Rechtsstand 2009 insgesamt Steuer Mehrbelastungen in Höhe von EUR 1.973.010 (15,67% der Gesamtsteuerbelastung). Hinzu kommen die negativen Belastungswirkungen der Einschränkungen der periodischen Verlustverrechnung: Während entstehende Verluste nach den Rechtsständen 1990, 1993 und 1998 weitgehend zurückgetragen werden können, führen die Einschränkungen beim Verlustvor- und -rücktrag nach den Rechtsständen 2004 und 2009 zu deutlichen Liquiditätsnachteilen und verursachen dementsprechend einen Anstieg der Effektivbelastung.

Tabelle 6 Effektive Durchschnittsteuerbelastung im Vergleich der Wirtschaftsbereiche (in EUR) und Abweichungen zum Rechtsstand 2009 (in %)

	Ausgangsfall	Energie- gewerbe	Handel	Baugewerbe	Verarbeitendes Gewerbe	Transportge- werbe
Deutschland 1990	48.273.970	136.381.637	43.666.282	29.720.568	64.649.575	19.813.806
Abweichungen zum RS 2009 (%)	(54,22%)	(58,05%)	(47,81%)	(54,55%)	(57,09%)	(57,32%)
Deutschland 1993	46.193.413	132.554.763	42.739.791	28.956.061	62.939.168	18.349.130
Abweichungen zum RS 2009 (%)	(47,57%)	(53,61%)	(44,67%)	(50,58%)	(52,93%)	(45,69%)
Deutschland 1998	42.436.500	117.506.430	40.092.418	26.262.833	56.855.630	14.306.501
Abweichungen zum RS 2009 (%)	(35,57%)	(36,17%)	(35,71%)	(36,57%)	(38,15%)	(13,59%)
Deutschland 2004	38.793.628	109.024.904	36.200.914	24.034.722	52.376.291	13.926.537
Abweichungen zum RS 2009 (%)	(23,93%)	(26,34%)	(22,54%)	(24,99%)	(27,27%)	(10,57%)
Deutschland 2009	31.302.143	86.292.428	29.542.960	19.229.780	41.154.926	12.594.891

Steuerpolitik nach der Krise

4.1.2 Entwicklungen der Steuerbelastung unter Einbezug der Anteilseigner

Die bisherigen Analysen betrachteten ausschließlich die Ebene der Kapitalgesellschaft. Bei den in Tabelle 7 aufgezeigten effektiven Steuerbelastungen auf Gesamtebene treten zur Unternehmensebene die Belastungen auf Ebene der Gesellschafter hinzu. Zwischen 1990 und 2009 verringert sich die effektive Steuerbelastung im Ausgangsfall insgesamt um EUR 20.408.826 (entspricht 38,11%). Im Vergleich zur ausschließlichen Betrachtung der Unternehmensebene fällt die relative Gesamtentlastung somit um ca. 13,5 Prozentpunkte geringer aus. Ein Teil der Entlastungen auf Unternehmensebene wird folglich durch Mehrbelastungen der Anteilseigner kompensiert. Dies gilt insbesondere für den Ersatz des Halbeinkünfteverfahrens und der progressiven Besteuerung der relevanten Kapitaleinkünfte durch die Abgeltungsteuer und das Teileinkünfteverfahren sowie für den Wechsel vom Anrechnungs- zum Halbeinkünfteverfahren. Beide Reformen haben zur Konsequenz, dass insbesondere Anteilseigner mit niedrigem Einkommensniveau höher belastet werden. In Abhängigkeit von der Beteiligungsquote der Gesellschafter und somit des Umfangs der steuerpflichtigen Einkünfte ergeben sich daher unterschiedliche Konsequenzen für die Höhe der Gesamtsteuerbelastung: Während die Steuerbelastung bei niedrigen Einkommensteuersätzen im Untersuchungszeitraum insgesamt steigt, sinkt sie bei hohen Einkünften und damit gleichbleibend hohen Einkommensteuersätzen für die Rechtsstände 1990 bis 2004.

Der Vergleich der Wirtschaftsbereiche zeigt auf der Gesamtebene ähnliche Ergebnisse wie auf Unternehmensebene. Während die im Ausgangsfall ermittelte Reduktion der Effektivsteuerbelastung bestätigt wird, verschieben sich die Belastungsdifferenzen zwischen den Rechtsständen im Vergleich der Wirtschaftsbereiche teilweise deutlich. Dies ist einerseits auf die unterschiedliche Belastung auf der Unternehmensebene zurückzuführen. Andererseits wirken sich das Ertragsniveau und die damit verbundenen Progressionseffekte unterschiedlich aus. Zudem verdeutlicht der Branchenvergleich die zunehmende Vorteilhaftigkeit von Anlagen in festverzinsliche Wertpapiere gegenüber Unternehmensanteilen: Dies wird umso deutlicher für Anteilseigner der Unternehmen des Transportgewerbes, die aufgrund der schlechten Ertragslage sowie der branchenübergreifend geringsten Ausschüttungsquote, im wesentlichen Erträge aus sonstigen Kapitalforderungen (Gesellschafterdarlehen/liquide Mittel) erzielen. Diese unterliegen seit 2009 grundsätzlich der Abgeltungsteuer in Höhe von 25%, während nach den Rechtsständen 1990–2004 ein Grenzsteuersatz von bis zu 53% zur Anwendung kommt. Lediglich die Zinszahlungen aus Gesellschafterdarlehen ab einer Beteiligungsquote von 10% werden auch nach dem Rechtsstand 2009 gem. § 32 Abs. 2 Nr. 1b EStG mit dem persönlichen Regelsatz der Einkommensteuer besteuert. Der Belastungsvorteil des Rechtsstandes 2009 nimmt im Vergleich zu den übrigen Rechtsständen auf der Gesamtebene folglich zu.

4.2 Internationaler Steuerbelastungsvergleich

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und die Stärkung der steuerlichen Attraktivität des Standortes Deutschland bildeten wesentliche Ziele der durchgeführten Unternehmenssteuerreformen der vergangenen zwei Jahrzehnte.

Tabelle 7 Effektive Durchschnittsteuerbelastung über den Untersuchungszeitraum auf Gesamtebene nach Wirtschaftsbereichen (in EUR) und Abweichungen zum Rechtsstand 2009 (in %)

	Ausgangsfall	Energie- gewerbe	Handel	Baugewerbe	Verarbeitendes Gewerbe	Transportge- werbe
Deutschland 1990	73.955.749	227.471.721	63.649.918	45.916.534	104.801.947	42.564.581
Abweichungen zum RS 2009 (%)	(38,11%)	(48,52%)	(30,69%)	(37,45%)	(42,94%)	(66,04%)
Deutschland 1993	71.677.199	222.639.571	62.542.539	45.097.319	103.113.410	41.032.315
Abweichungen zum RS 2009 (%)	(33,86%)	(45,37%)	(28,41%)	(34,99%)	(40,64%)	(60,06%)
Deutschland 1998	70.101.092	209.628.820	62.517.773	43.742.714	99.281.140	35.442.404
Abweichungen zum RS 2009 (%)	(30,92%)	(36,87%)	(28,36%)	(30,94%)	(35,41%)	(38,26%)
Deutschland 2004	60.616.429	183.132.535	53.752.198	38.001.266	86.007.637	31.334.576
Abweichungen zum RS 2009 (%)	(13,20%)	(19,57%)	(10,37%)	(13,75%)	(17,31%)	(22,23%)
Deutschland 2009	53.546.923	153.157.440	48.703.597	33.406.946	73.319.489	25.635.171

Tabelle 8 Effektive Steuerbelastung in den 27 EU-Mitgliedstaaten (in EUR) und Gewichtung der einzelnen Steuerarten an der Gesamtbelastung (in %)

Staat	Tarif- belastung in % ²⁶	Effektive Steuerbelastung (EUR)	Rang	Ertragsabhängige Steuern			Ertragsunabhängige Steuern		
				Körperschaftsteuer (inkl. Zuschläge)	Andere (lokale) Ertragsteuern	Grundsteuer	Lohn- summen- steuer	Vermögen- steuer	Lokale Substanzste- uern / andere
Belgien	33,99	30.951.976	20	89,15%	0,00%	10,85%	0,00%	0,00%	0,00%
Bulgarien	10,00	9.943.237	1	97,75%	0,00%	2,25%	0,00%	0,00%	0,00%
Dänemark	25,00	26.723.298	17	89,60%	0,00%	10,40%	0,00%	0,00%	0,00%
Deutschland	30,95	31.302.143	21	48,61%	49,69%	1,70%	0,00%	0,00%	0,00%
Estland	21,00	19.931.512	8	95,78%	0,00%	4,22%	0,00%	0,00%	0,00%
Finnland	26,00	26.162.615	16	96,14%	0,00%	3,86%	0,00%	0,00%	0,00%
Frankreich	34,43	58.225.421	27	59,16%	0,00%	2,04%	10,21%	0,00%	28,59%
Griechenland	25,00	24.069.325	12	97,75%	0,00%	2,25%	0,00%	0,00%	0,00%
Irland	12,50	14.239.335	2	90,18%	0,00%	9,82%	0,00%	0,00%	0,00%
Italien	31,40	43.522.262	26	61,98%	36,88%	1,14%	0,00%	0,00%	0,00%
Lettland	15,00	16.217.130	3	88,15%	0,00%	11,85%	0,00%	0,00%	0,00%
Litauen	20,00	19.784.255	7	94,81%	0,00%	5,19%	0,00%	0,00%	0,00%
Luxemburg	28,59	29.236.244	18	71,50%	20,85%	2,99%	0,00%	4,66%	0,00%
Malta	35,00	33.662.021	23	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Niederlande	25,50	24.862.573	13	98,93%	0,00%	1,07%	0,00%	0,00%	0,00%
Österreich	25,00	41.584.278	25	57,74%	0,00%	0,89%	41,38%	0,00%	0,00%
Polen	19,00	20.071.361	10	92,83%	0,00%	7,17%	0,00%	0,00%	0,00%
Portugal	26,13	25.524.997	14	98,35%	0,00%	1,65%	0,00%	0,00%	0,00%
Rumänien	16,00	16.666.643	4	92,56%	0,00%	7,44%	0,00%	0,00%	0,00%
Schweden	19,00	25.934.068	15	97,30%	0,00%	2,70%	0,00%	0,00%	0,00%
Slowenien	21,00	20.151.753	9	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Slowakische R.	35,39	19.596.450	6	92,91%	0,00%	7,09%	0,00%	0,00%	0,00%
Spanien	26,30	33.587.989	22	83,75%	0,00%	1,51%	0,00%	0,00%	14,74%
Tschechische R.	20,00	20.202.593	11	99,30%	0,00%	0,70%	0,00%	0,00%	0,00%
Ungarn	28,00	38.856.894	24	43,88%	52,90%	3,22%	0,00%	0,00%	0,00%
UK	21,84	30.913.815	19	88,45%	0,00%	11,55%	0,00%	0,00%	0,00%
Zypern	10,00	17.341.697	5	62,49%	0,00%	1,62%	35,89%	0,00%	0,00%
Ø EU-27	23,78	26.639.477		84,78%	5,94%	4,27%	3,24%	0,17%	1,60%

²⁶Es handelt sich um einen kombinierten Ertragsteuersatz, der neben der Körperschaftsteuer auch ertragsteuerliche Zuschläge sowie lokale Ertragsteuern umfasst.

Zur Überprüfung dieses Reformziels wird ein internationaler Steuerbelastungsvergleich durchgeführt, wozu das dem Modell zugrunde liegende Ausgangsunternehmen auch nach den konkreten steuerlichen Vorschriften in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten über den zehnjährigen Simulationsverlauf veranlagt wird. Da für multinationale Investoren die Besteuerung der Gesellschafter weniger relevant ist,²⁷ erfolgt eine ausschließliche Betrachtung der Unternehmensebene. Zugrunde gelegt ist der zum Jahreswechsel 2009/10 gültige Steuerrechtsstand.²⁸

Tabelle 8 zeigt die effektive Steuerbelastung auf Unternehmensebene, die, bei Zugrundelegung der jeweiligen nationalen steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften, für die Mitgliedstaaten resultiert. Die Ergebnisse verdeutlichen das beträchtliche Steuergefälle zwischen den einzelnen Staaten innerhalb der EU. Insgesamt streuen die Effektivbelastungen bei einer Standardabweichung von EUR 10.424.302 und einer durchschnittlichen europäischen Steuerbelastung von EUR 26.639.477 zwischen EUR 9.943.237 in Bulgarien und EUR 58.225.421 in Frankreich. Dabei ist festzustellen, dass die effektive Steuerbelastung im Wesentlichen durch die Ertragsteuern bestimmt wird. Der Anteil der ertragsunabhängigen Steuern, wie z.B. der Grundsteuer oder der verschiedenen Formen der Lohnsummensteuern, beträgt im Durchschnitt über sämtliche 27 Mitgliedstaaten lediglich 9,28% der Gesamtsteuerbelastung.

Deutschland nimmt im europäischen Länderranking derzeit den 21. Rang ein. Durch die in den vergangenen zwanzig Jahren durchgeführten Reformmaßnahmen verringert sich die effektive Steuerbelastung zwar zunehmend, so dass sich Deutschland im Ländervergleich beispielsweise deutlich vor Frankreich oder Österreich platziert, deren Gesamtsteuerbelastung deutlich von der Erhebung ertragsunabhängiger Steuern beeinflusst wird, und sich u.a. der Belastungssituation im Vereinigten Königreich annähert. Allerdings liegt die effektive Steuerbelastung weiterhin um EUR 4.662.666 Mio. bzw. 17,5% über dem EU-27 Durchschnittswert von EUR 26.639.477. Auch im Vergleich zu den übrigen EU-15 Staaten (Durchschnittswert EUR 31.122.689) fallen die Steuerbelastungen deutscher Kapitalgesellschaften überdurchschnittlich hoch aus. Von einer spürbaren Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen in Deutschland kann also nicht die Rede sein. Dafür fällt die kombinierte Tarifbelastung von Körperschaft- und Gewerbesteuer mit 30,95% im Vergleich zum EU-27 Durchschnitt (23,78%) deutlich zu hoch aus. Insbesondere im Hinblick auf die steuerlichen Wettbewerbsbedingungen in den EU-Beitrittsstaaten (EU-12 Durchschnittswert: EUR 21.035.462) ist das aktuelle deutsche Unternehmenssteuerregime im internationalen Steuerwettbewerb trotz der erheblichen Entlastungen in den beiden vergangenen Jahrzehnten weiterhin als eher unattraktiv anzusehen.

27. Für Standortentscheidungen multinationaler Investoren ist regelmäßig die auf Unternehmensebene anfallende Steuerbelastung relevant, vgl. Commission of the European Communities (2001).

28. Zu den Details der Unternehmensregime in der Europäischen Union vgl. Endres et al. (2007) sowie http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/etr_company_tax.pdf.

4.3 Auswirkungen einer Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Unternehmenssteuerreformen der letzten Jahre gelten – wie auch der Branchenvergleich zeigt – als „Reform für Siegertypen“. Während ertragsstarke Unternehmen von den deutlichen Tarifentlastungen der letzten zwanzig Jahre profitieren, werden ertragsschwache, fremdfinanzierte Unternehmen durch die Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente eher be- als entlastet. In ökonomisch schwierigen Zeiten kommt es vor allem zu einem Einbruch des operativen Betriebsergebnisses, einem Rückgang der Investitionen und einer Verteuerung von Krediten. Mit anderen Worten sinkt das steuerliche EBITDA, womit die krisenverschärfenden steuerlichen Regelungen offenkundig werden: Einführung der Zinsschranke, verschärfte Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer sowie Verlustabzugsbeschränkungen im Rahmen der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer.

Die Konsequenzen dieser krisenverschärfenden Regelungen auf die effektiven Steuerbelastungen deutscher Kapitalgesellschaften werden nachfolgend untersucht. Zur Simulation der realwirtschaftlichen Krise wird dabei ein einmaliger Ertragsrückgang unterstellt. Dazu werden die Erträge der Kapitalgesellschaft in der Mitte des Simulationszeitraums (Periode 6 von 10) in drei unterschiedlichen Szenarien einmalig um bis zu 10% der erzielten Umsatzerlöse reduziert. Da Unternehmen in Zeiten rückläufiger Ergebnisentwicklungen vermehrt Fremdkapital aufnehmen müssen und dieses Kapital bedingt durch die Entwicklungen an den Finanzmärkten momentan sehr hoch zu verzinsen ist, werden gleichzeitig die Zinssätze für kurz- und langfristige Verbindlichkeiten in sämtlichen Szenarien ab Simulationsperiode 6 um vier Prozentpunkte erhöht.

Die Ergebnisse in Tabelle 9 bestätigen, dass sich der Belastungsvorteil des Rechtsstandes 2009 bei abnehmender Ertragslage und steigendem Fremdkapitalaufwand verringert. Für große Kapitalgesellschaften führt insbesondere die Einschränkung der vollständigen Verrechnung des Zinsaufwands im Rahmen der Zinsschranke und der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungstatbestände zu einer deutlichen Verschlechterung des Rechtsstandes 2009 gegenüber allen anderen Rechtsständen. Insgesamt verursachen die Einschränkungen des Abzugs von Finanzierungsaufwendungen unter Zugrundelegung eines einmaligen Ertragseinbruches in Höhe von 10% der Umsatzerlöse (Krisenszenario III) eine steuerliche Mehrbelastung in Höhe von EUR 7.360.109 (entspricht 36,91% der Gesamtsteuerbelastung). Während die Effektivbelastung der Kapitalgesellschaft nach dem Rechtsstand 2009 trotz deutlich reduzierter Erträge und einer zunehmenden Zinsbelastung im Krisenszenario III folglich nur um 36,31% im Vergleich zum Ausgangsfall sinkt, reduziert sie sich für die übrigen Rechtsstände mit ca. 51% deutlich stärker. Für konzernzugehörige, der Zinsschranke unterliegende Unternehmen kann sich die effektive Steuerbelastung in wirtschaftlich angespannten Zeiten, im Vergleich zu den älteren Rechtsständen sogar erhöhen. Durch die Entkopplung der Steuerbelastung von der tatsächlichen Ertragssituation der Unternehmen kommt es zudem zu Eingriffen in die Unternehmenssubstanz und einem Entzug von dringend benötigter Liquidität über den Simulationsverlauf. Für Unternehmen, die in wirtschaftlich turbulenten Zeiten mit sinkenden Erträgen, ansteigenden Zinsaufwendungen und Liquiditätsproblemen konfrontiert sind,

Tabelle 9 Auswirkungen einer Finanz- und Wirtschaftskrise auf die effektive Unternehmenssteuerbelastung

	Ausgangsfall			Krisenszenario I			Krisenszenario II			Krisenszenario III		
	Effektive Steuerbelastung (EUR)	Abweichungen zum RS 2009		Effektive Steuerbelastung (EUR)	Abweichungen zum RS 2009		Effektive Steuerbelastung (EUR)	Abweichungen zum RS 2009		Effektive Steuerbelastung (EUR)	Abweichungen zum RS 2009	
Deutschland 1990	48.273.970	(54,22%)		30.375.949	(27,38%)		28.031.677	(23,91%)		23.328.093	(17,01%)	
Reduktion zum Ausgangsfall	-			37,08%			41,93%			51,68%		
Deutschland 1993	46.193.413	(47,57%)		28.607.448	(19,97%)		26.265.382	(16,10%)		21.741.707	(9,05%)	
Reduktion zum Ausgangsfall	-			38,07%			43,14%			52,93%		
Deutschland 1998	42.436.500	(35,57%)		26.251.763	(9,94%)		23.977.067	(5,99%)		19.974.509	(0,19%)	
Reduktion zum Ausgangsfall	-			38,14%			43,50%			52,93%		
Deutschland 2004	38.793.628	(23,93%)		24.783.781	(3,93%)		22.765.174	(0,63%)		19.129.661	(-4,05%)	
Reduktion zum Ausgangsfall	-			36,11%			41,32%			50,69%		
Deutschland 2009	31.302.143	-		23.845.893	-		22.622.954	-		19.937.139	-	
Reduktion zum Ausgangsfall	-			23,82%			27,73%			36,31%		
WaBeG 2010	31.269.165	(-0,11%)		23.799.776	(-0,19%)		22.548.259	(-0,33%)		19.815.736	(-0,61%)	

Anmerkung: In sämtlichen Szenarien wird ein Anstieg der kurz- und langfristigen Sollzinsen um vier Prozentpunkte ab Periode 6 von 10 sowie ein einmaliger Rückgang der Erträge um 2.5% (Szenario 1), 5% (Szenario II) oder 10% (Szenario III) der Umsatzerlöse in Periode 6 von 10 unterstellt.

Steuerpolitik nach der Krise

erweisen sich die ertragsunabhängigen Besteuerungselemente somit eindeutig als krisenverschärfend.

Die im Rahmen des *Wachstumsbeschleunigungsgesetzes* dauerhafte Erhöhung der Freigrenze der Zinsschranke von EUR 1 Mio. auf EUR 3 Mio. sowie der eingeführte EBITDA-Vortrag führen in Kombination mit den gewerbsteuerlichen Entlastungen im betrachteten Extremfall lediglich zu einer Gesamtentlastung der Ausgangskapitalgesellschaft um 0,61%. Dennoch zeigt sich eine verbesserte Liquidität der Musterkapitalgesellschaft in Simulationsperiode 6. Insbesondere der EBITDA-Vortrag nutzt denjenigen Unternehmen, die in Wirtschaftsjahren vor der Krise ausreichend positive Ergebnisse erwirtschaftet haben, und ist vor dem Hintergrund der in Krisenzeiten angespannten Liquiditäts- und Wirtschaftslage vieler Unternehmen in kurzfristiger Hinsicht positiv zu bewerten.

Zu den Mehrbelastungen aus der Besteuerung von Finanzierungsaufwendungen treten die bereits identifizierten Effekte aus der Einführung der Mindestbesteuerung und der zeitlichen und betragsmäßigen Beschränkung des Verlustrücktrages: Während die in Krisenzeiten entstehenden Verluste nach den Rechtsständen 1990 bis 1998 weitestgehend mit Gewinnen der beiden Vorperioden verrechnet werden können, müssen diese für die Rechtsstände 2004 und 2010 zum großen Teil vorgetragen werden. Neben den negativen Liquiditäts- und Zinseffekten steigt somit die Gefahr eines vollständigen Verlustuntergangs im Rahmen der Mantelkaufregelungen des § 8c KStG bei notwendigen Sanierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen. Die Aufhebung der zeitlichen Beschränkung der im Rahmen des *Bürgerentlastungsgesetzes Krankenversicherung*²⁹ eingeführten Sanierungsklausel des § 8c Abs. 1a KStG sowie die Einführung einer Konzernklausel (§ 8c Abs. 1 S. 5 KStG) durch das *Wachstumsbeschleunigungsgesetz* sind daher positiv zu bewerten. Sie entschärfen die Mantelkaufregelungen deutlich, so dass nunmehr ein erweiterter Rahmen für betriebswirtschaftlich sinnvolle Umstrukturierungen besteht (Herzig und Bohn 2009, S. 2342, Wittkowski und Hielscher 2010, S. 18).

4.4 Fazit der quantitativen Untersuchung

Die analysierten Steuerrechtsänderungen müssen sich in erster Linie an den selbst gesteckten Zielen der im Untersuchungszeitraum vollzogenen Steuerreformen messen lassen. Die für die Unternehmensbesteuerung bedeutsamsten Ziele dieser Reformen waren die Verbesserung der Investitions- und Wettbewerbsbedingungen deutscher Unternehmen sowie die Stärkung der Rechtsform- und Finanzierungsneutralität. Im Hinblick auf diese Zielsetzung vermitteln die Berechnungsergebnisse ein zwiespältiges Bild: Unter Zugrundelegung der Rechtsstände 1990, 1993, 1998, 2004 und 2009 zeigen die Ergebnisse, dass die effektive Steuerbelastung auf Unternehmens- und Gesamtebene für Kapitalgesellschaften eindeutig abgenommen hat. Die deutlichen Tarifsenkungen sowie die Nichterhebung bzw. Abschaffung der Vermögen- bzw. Gewerbekapitalsteuer setzten somit eine positive Signalwirkung für den Investitionsstandort Deutschland, wobei von einer spürbaren Verbesserung der Positionierung im europäischen Steuerwettbewerb allerdings keine Rede

29. Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung), BGBl. I 2009, S. 1959.

sein kann. Dafür fallen die Tarifentlastungen zu gering aus. Des Weiteren verbleiben vorhandene sowie im Zeitablauf hinzugekommene strukturelle und steuersystematische Defizite, die der Erreichung der selbst gesteckten Ziele im Wege stehen und zu Konflikten mit dem Verfassungs- und Europarecht führen.³⁰ So zeigt der Branchenvergleich die asymmetrischen Wirkungen der Steuerreformen in den vergangenen zwanzig Jahren: Während die Tarifentlastungen bei ertragsstarken und mit Eigenkapital finanzierten Unternehmen deutlich ins Gewicht fallen, ergeben sich durch die verstärkte Besteuerung von Aufwandselementen und bei der Einschränkung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten für ertragsschwache und stark verschuldete Unternehmen nur geringfügige Entlastungen. Für konzernzugehörige, der Zinsschranke unterliegende Unternehmen kann sich die effektive Steuerbelastung in wirtschaftlich angespannten Zeiten, die für Unternehmen mit einbrechenden Erträgen, rückläufigen Investitionen sowie ansteigenden Zinsaufwendungen einhergehen, über den Untersuchungszeitraum durchaus erhöhen. Die Rechtsanpassungen im Rahmen des *Bürgerentlastungsgesetzes Krankenversicherung* sowie im *Wachstumsbeschleunigungsgesetz* waren daher dringend notwendige Korrekturen und sind in kurzfristiger Hinsicht durchaus positiv zu bewerten. Sie entlasten in erster Linie Unternehmen, die der Zinsschranke unterliegen und in Vorkrisenjahren ausreichend Erträge zur Bildung eines steuerlichen EBITDA-Vortrags nach § 4h Abs. 1 S. 3 EStG erwirtschaftet haben. Mittelfristig können die Maßnahmen eine grundlegende Überarbeitung der strukturellen und steuersystematischen Defizite im Ertragssteuerrecht jedoch nicht ersetzen. Lediglich die Mantelkaufregelungen, die modellbedingt nicht in der quantitativen Analyse berücksichtigt sind, wurden durch die Einführung einer Sanierungs- und Konzernklausel deutlich entschärft. Somit besteht ein erweiterter Rahmen für betriebswirtschaftlich sinnvolle Umstrukturierungen. Hingegen können die Korrekturen an der Zinsschrankenregelung die steuersystematische Zweifelsfragen nicht ausräumen (Kessler und Dietrich 2010, S. 245) und die ökonomischen Probleme einer allgemeinen Zinsabzugsbeschränkung lediglich abmildern. Eine Ausweitung der Quellenbesteuerung, die unvermeidlich zu Doppelbesteuerung führt, bleibt bestehen. Gleiches gilt für die Anpassung der gewerbsteuerlichen Hinzurechnung von Finanzierungsentgelten.

Nach Überwindung der Krise sind somit strukturelle Korrekturen erforderlich, die die konzeptionellen Schwächen beim Zinsabzug, der bilanziellen Verlustvorsorge und des Verlustabzuges, der Gewerbesteuer sowie der mangelnden Abstimmung von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung beseitigen und die Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland unter Berücksichtigung der ökonomischen Zielsetzungen der vergangenen Steuerreformen, die uneingeschränkt Gültigkeit haben, weiter vorantreiben.

5. Folgerungen für die Steuerpolitik nach der Krise

Um den selbst gesteckten Zielen einer Verbesserung der Wettbewerbs- und Investitionsbedingungen deutscher Unternehmen gerecht zu werden, sind

30. Vgl. zum Beispiel zur Zinsschranke und zur Funktionsverlagerung Hey (2007), S. 1307, zur Europarechtskonformität der Zinsschranke Führich (2007), S. 345 oder zur Verlustverrechnung Lang und Englisch (2005), S. 3.

Steuerpolitik nach der Krise

mittel- und langfristig strukturelle Korrekturen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland unter Berücksichtigung des begrenzten finanziellen Spielraumes erforderlich. Mittelfristig sind die strukturellen und steuersystematischen Defizite der Zinsschranke, die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften für Finanzierungsentgelte, die steuerliche Gewinnermittlung bzw. der Verlustabzug sowie die Abgeltungsteuer zu überarbeiten. Langfristig geht es darum, die Investitionsbedingungen weiter zu verbessern, wozu die Finanzierungs- und Rechtsformneutralität der Besteuerung zu stärken ist.

5.1 Mittelfristige Maßnahmen

5.1.1 Zinsschranke

Bei der Zinsschranke und ihrer Vorgängerregelung (§ 8a KStG 1994–2007) geht es im Grundsatz um die Sicherstellung von Steuersubstrat in Deutschland. Einer übermäßigen Fremdfinanzierung durch Steuerausländer soll Einhalt geboten werden. Eine Abzugsbeschränkung auch bei reinen Inlandsfällen, wie sie derzeit besteht, schießt folglich über das Ziel der Aufkommenssicherung hinaus. Auch die im Rahmen des *Wachstumsbeschleunigungsgesetzes* vollzogenen Änderungen können die ökonomische und rechtliche Problematik der Zinsschranke lediglich abmildern. Alternativmodelle einer Zinsabzugsbeschränkung (Herzig, Bohn und Fritz 2009, S. 61 ff.), die etwa am Verschuldungsgrad oder an Aktivagrenzen anknüpfen, sind ebenfalls nicht zielführend, solange das Doppelbesteuerungsproblem insbesondere im Inland bestehen bleibt.

Die Zielsetzung der Aufkommenssicherung lässt sich am besten durch eine internationale Vereinbarung zur Besteuerung grenzüberschreitender Zinszahlungen innerhalb der EU und OECD verwirklichen, indem den Quellenstaaten ein vorrangiges, der Höhe nach begrenztes Besteuerungsrecht eingeräumt wird. Der Ausgang eines solchen Prozesses ist allerdings äußerst ungewiss. Dem deutschen Gesetzgeber steht jedoch die Möglichkeit offen, Zinsabzugsbeschränkungen auf Auslandssachverhalte zu begrenzen. Eine Regelung zur Begrenzung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung ausschließlich zu Lasten im Ausland ansässiger Gesellschafter erscheint EU-rechtlich unbedenklich, soweit sie sich auf Missbrauchsfälle beschränkt.³¹ Eine solche Regelung würde gleichzeitig dem Ziel der Aufkommenssicherung in Deutschland dienen, da vor allem Gesellschafter-Darlehen im Konzern für Gewinnverlagerungen genutzt werden (Overesch und Wamser 2010, S. 563).

5.1.2 Gewerbesteuerliche Hinzurechnungsvorschriften

Bei der Gewerbebesteuer sind die Hinzurechnungsvorschriften für Finanzierungsentgelte zu überarbeiten. Die Hinzurechnung der pauschalierten Finanzierungsentgelte beim Zahlungsverpflichteten ohne eine korrespondierende Kürzung beim Zahlungsempfänger führt zu einer Doppelerfassung der Entgelte und verstößt gegen den Objektcharakter der Gewerbebesteuer. Hinzu kommen Kollisionen mit dem EU-Recht. Die im *Wachstumsbeschleunigungsgesetz* vollzogene Absenkung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnung von Finanzierungsentgelten bei Immobilien von 65% auf 50% und somit von effektiv (in Höhe des Hinzurechnungsanteils von 25%) 16,25% auf 12,5% greift eindeutig zu kurz.

31. Zu einem Gesetzesvorschlag vgl. Schön (2009), S. 888.

5.1.3 Steuerliche Gewinnermittlung und Verlustabzug

Die Verlustvorsorge im Bilanzsteuerrecht wurde in der Vergangenheit mehrfach durch Einschränkungen bei Rückstellungen und Teilwertabschreibungen sowie der Bildung stiller Reserven beschränkt. Gleichzeitig wurde der Verlustabzug zeitlich und betragsmäßig eingeschränkt. Beide Maßnahmen widersprechen sich diametral. Bleibt es bei den Begrenzungen der bilanziellen Verlustvorsorge, sind die Mindestbesteuerung im Rahmen des Verlustvortrags (§ 10d EStG) – auch mit Wirkung für die Gewerbesteuer – zu beseitigen und die zeitlichen und betragsmäßigen Beschränkungen des Verlustrücktrags zu entschärfen. Die Ankündigung der Bundesregierung zur Neustrukturierung der Regelungen zur Verlustverrechnung³² ist daher zu begrüßen. Sie wäre die wünschenswerte Option; gegebenenfalls könnten Altverluste dabei von der Lockerung des Verlustabzuges ausgenommen werden. Bleibt es dagegen bei den Begrenzungen des Verlustabzugs, ist das Imparitätsprinzip im Rahmen der steuerlichen Gewinnermittlung zu reaktivieren.

5.1.4 Korrekturen bei der Abgeltungsteuer

Die Entscheidung für die Abgeltungsteuer auf private Kapitalerträge sollte nicht revidiert werden. Allerdings ist die Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung abzubauen, die aus der Vorbelastung von Dividenden und Veräußerungsgewinnen mit Unternehmenssteuern resultiert. Während Entgelte aus der Überlassung von Eigenkapital an Kapitalgesellschaften somit doppelt belastet werden, unterliegen Zinsen aus der Überlassung von Fremdkapital hingegen lediglich der Abgeltungsteuer. Das Ziel einer Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Unternehmen wird somit unterlaufen. Gerade in Krisenzeiten steigen jedoch die Fremdkapitalbeschaffungskosten und Eigenkapital wird dringend als existenzsichernder Verlustpuffer benötigt.

Eine weitere Absenkung des Satzes der Abgeltungsteuer würde das Problem noch weiter verschärfen, da hierdurch die Fremdfinanzierung noch stärker begünstigt wäre. Vielmehr sind bei einem einheitlichen Satz der Abgeltungsteuer Dividenden und Veräußerungsgewinne zu entlasten, indem diese Kapitaleinkünfte im Gegensatz zu Zinsen nur in Höhe eines festzulegenden Prozentsatzes in die Bemessungsgrundlage der Abgeltungsteuer einbezogen werden. Der andere Teil bliebe z.B. im Rahmen eines Teileinkünfteverfahrens steuerfrei.

5.2 Langfristige Maßnahmen

Langfristig geht es darum die Finanzierungs- und Rechtsformneutralität der Besteuerung durch Integration der Unternehmenssteuern in die persönliche Einkommensteuer sowie durch die Umgestaltung der Gewerbesteuer zu stärken. Inwieweit neben strukturellen Anpassungen jedoch Spielraum für eine grundlegende Steuerreform und weitere Steuerentlastungen besteht, ist vor dem Hintergrund der Lage der öffentlichen Haushalte und der im Grundgesetz verankerten Regelungen zur Begrenzung der Verschuldung äußerst fraglich.

Langfristiger Handlungsbedarf besteht zunächst bei der Integration der Unternehmenssteuern in die persönliche Einkommensteuer. Nur auf diese

32. Vgl. Koalitionsvertrag (Anmerkung 4), S. 6.

Steuerpolitik nach der Krise

Weise lassen sich die Investitionsbedingungen weiter verbessern und die Finanzierungs- und Rechtsformneutralität der Besteuerung stärken. Hierzu sind die Unternehmenssteuern – etwa nach dem Vorbild der vom Sachverständigenrat/Max-Planck-Institut München/ZEW vorgeschlagenen Dualen Einkommensteuer (SVR 2006) – in die persönliche Einkommensteuer zu integrieren. Die Duale Einkommensteuer gewährleistet Finanzierungsneutralität für sämtliche Grenzinvestitionen, d.h. für Kapitaleinkommen in Höhe des Kapitalmarktzinses (Schön et al. 2006 S.106). Damit ist insoweit gleichzeitig die Rechtsformneutralität gewährleistet. Bei wirtschaftlicher Betrachtung ist dieses Ergebnis nicht weiter überraschend, da verschiedene Unternehmensrechtsformen nichts anderes darstellen als unterschiedliche institutionelle Formen der Eigenkapitalüberlassung. Überdies verbessert das Konzept der Dualen Einkommensteuer die Finanzierungsneutralität profitabler Investitionen deutlich und lässt den Einbezug der Gewerbesteuer in die Integration der Unternehmenssteuern in die persönliche Einkommensteuer zu. Konkret ist hierzu der Satz der Unternehmenssteuern an den Satz der Abgeltungsteuer anzugleichen sowie Dividenden und Veräußerungsgewinne in Höhe einer marktüblichen Verzinsung steuerfrei zu stellen. Ferner ist für die Abgeltungsteuer eine generelle Veranlagungsoption vorzusehen.

In diese Integration ist die Gewerbesteuer einzubeziehen. Die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Ausgestaltung verschlechtert die steuerliche Standortattraktivität Deutschlands und hemmt die Investitionsbereitschaft, da alternative Kapitalmarktinvestitionen im Vergleich zu Sachinvestitionen begünstigt sind. Zudem verhindert sie Finanzierungs- und Rechtsformneutralität, da sie Gewinne von Kapitalgesellschaften voll trifft, die Gewinne von Personenunternehmen wegen der pauschalen Anrechnung auf die Einkommensteuer jedoch weitgehend verschont und Zinsen zu einem Viertel belastet. Darüber hinaus führt das Betriebsausgabenabzugsverbot bei rückläufigen Erträgen zu einer indirekten Substanzbesteuerung. Bei einer Beibehaltung der Gewerbesteuer lassen sich diese Mängel nicht beheben. Die Gewerbesteuer sollte deshalb abgeschafft und in die Einkommen- und Körperschaftsteuer integriert werden. Dafür liegt ein schlüssiges Konzept der Stiftung Marktwirtschaft zur Neuordnung der Kommunalfinanzen vor (Stiftung Marktwirtschaft 2006), das neben einer Bürgersteuer eine kommunale Unternehmenssteuer vorsieht. Auch die Duale Einkommensteuer wäre mit diesem Konzept kompatibel (SVR 2006, S. 30 ff.).

Literaturverzeichnis

- Auerbach, A.J. (1990), Comment to L.A. Bovenberg, K. Andersson, K. Aramaki, S.K. Chad, in: A. Razin und Slemrod, J. (Hrsg.), *Taxation in the Global Economy*. University of Chicago Press, Chicago, 325–328.
- Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) (2008), *Jahresbericht 2007/2008*. Berlin.
- Commission of the European Communities (2001), *Company Taxation in the Internal Market*. Brüssel.
- Davis, Steven und Henrekson, Magnus (2005), Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons, in: R. Gomez Salvador, A. Lamo, B. Petrongolo, M. Ward, and E. Wasmer (eds.), *Labour Supply and Incentives to Work in Europe* Edward Elgar Press, Cheltenham.

- Devereux, M.P. und R. Griffith (2003), Evaluating Tax Policy for Location Decisions, *International Tax and Public Finance* 10, 107–126.
- Endres, D., A. Oestreicher, W. Scheffler und C. Spengel (2007), *The Determination of Corporate Taxable Income in the EU Member States*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Führich, G. (2007), Ist die geplante Zinsschranke europarechtskonform?, *Internationales Steuerrecht* 10, 341–345.
- Fuest, C. (2010), Aktuelles zur Wirtschaftskrise, *Die Wirtschaftsprüfung* 1, 9–14.
- Gutekunst, G. (2005), *Steuerbelastungen und Steuerwirkungen bei nationaler und grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit*. Eul, Köln.
- Hemmelgarn, T. und G. Nicodème (2010), The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy, *European Commission Taxation Paper* 20.
- Herzig, N. und A. Bohn (2009), Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz als Umsetzung des Sofortprogramms der Koalitionsparteien zum Unternehmenssteuerrecht, *Deutsches Steuerrecht* 46, 2341–2349.
- Herzig, N., A. Bohn und G. Fritz (2009), Alternativmodelle zur Zinsschranke, *Beihefter zu Deutsches Steuerrecht* 29, 61–68.
- Hey, J. (2007), Verletzung fundamentaler Besteuerungsprinzipien durch die Gegenfinanzierungsmaßnahmen des Unternehmensteuerreformgesetzes 2008, *Betriebs-Berater* 2, 1303–1309.
- Institut "Finanzen und Steuern" e.V. (1990–2009), Entwicklungen der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern, *IFSt-Schrift* Nr. 301, 320, 364, 420 und 458, Bonn.
- Jacobs, O. H. und C. Spengel (1994), Aspekte der Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich, in: E. Dichtl (Hrsg.), *Standort Bundesrepublik Deutschland. Die Wettbewerbsbedingungen auf dem Prüfstand*. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt.
- Jacobs, O. H. und C. Spengel (1996), *European Tax Analyzer*. Nomos, Baden-Baden.
- Jacobs, O. H., D. Harhoff, C. Spengel, T. H. Eckerle, C. Jaeger, K. Müller, F. Ramb und A. Wünsche (1998), *Stellungnahme zur Steuerreform 1999/2000/2002*, ZEW-Dokumentation 98–10, Mannheim.
- Jacobs, O. H., U. Schreiber, C. Spengel, G. Gutekunst und L. Lammersen (2003), *Stellungnahme zum Steuervergünstigungsabbaugesetz und zu weiteren steuerlichen Maßnahmen*, ZEW-Dokumentation 03–01, Mannheim.
- Jacobs, O. H., C. Spengel, G. Gutekunst, R. A. Hermann, C. Jaeger, K. Müller, M. Seybold, T. Stetter und M. Vituschek (2000), *Stellungnahme zum Steuersenkungsgesetz*, ZEW-Dokumentation 00–04, Mannheim.
- Kessler, W. und M.-L. Dietrich (2010), Die Zinsschranke nach dem WaBeschG – la dolce vita o il dolce far niente?, *Der Betrieb* 5, 240–245.
- Knirsch, D. (2005), *Die antizipierte und realisierte Steuerbelastung von Unternehmen*. Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
- Lang, J. und J. Englisch (2005), Zur Verfassungswidrigkeit der neuen Mindestbesteuerung, *Steuer und Wirtschaft* 1, 3–24.
- Lloyd, G. (2009), *Moving Beyond the Crisis: Using Tax Policy to Support Financial Stability*, OECD, Paris.
- Nacke, A. (2009), Gesetzentwurf zum Wachstumsbeschleunigungsgesetz, *Der Betrieb* 47, 2507–2511.
- Nicodème, G. (2001), Computing Effective Corporate Tax Rates: Comparisons and Results, *MPRA Paper* No. 3808.
- Nicodème, G. (2007), Comparing Effective Corporate Tax Rates, 2007, *Frontiers in Finance and Economics* 4, 102–131.
- Oestreicher, A., C. Spengel und T. Reister (2009), Common Corporate Tax Base and Effective Tax Burdens in the EU Member States, *World Tax Journal* 1, 46–66.

Steuerpolitik nach der Krise

- Overesch, M. und G. Wamser (2010), Corporate Tax Planning and Thin-Capitalization Rules: Evidence from a Quasi- Experiment, *Applied Economics* 42, 563–573.
- Rödger, T. (1992), Die Übernahme der Steuerbilanzwerte in die Vermögensaufstellung, *Deutsches Steuerrecht* 29, 965–969.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2006), *Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer*, Expertise im Auftrag der Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit vom 23. Februar 2005, Wiesbaden.
- Scheunemann, M.P. und A. Dennisen (2009), Unternehmensbesteuerung 2010 – Überblick über die im Wachstumsbeschleunigungsgesetz vorgesehenen Änderungen, *Betriebs-Berater* 48, 2564–2567.
- Schreiber, U. (2002), Gewinnermittlung und Besteuerung der Einkommen, *Steuer und Wirtschaft* 2, 105–115.
- Schön, W. (2009), Zurück in die Zukunft? Gesellschafter-Fremdfinanzierung im Lichte der EuGH-Rechtsprechung, *Internationales Steuerrecht* 24, 882–889.
- Schön, W., U. Schreiber, C. Spengel und W. Wiegard (2006), Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer, *Die Steuerberatung* 3, 103–106.
- Spengel, C. und T. Reister (2007), *Schriftliche Stellungnahme des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) für die öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf 16/4841 und weiteren Anträgen am Mittwoch, 25. April 2007*. Mannheim.
- Statistisches Bundesamt (2007), *Fachserie 4*, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2010), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Inlandsproduktberechnung. Vierteljahresergebnisse*, Wiesbaden.
- Stiftung Marktwirtschaft (2006), *Kommission „Steuergesetzbuch“, Steuerpolitisches Programm. Einfacher, gerechter, sozialer: Eine umfassende Ertragsteuerreform für mehr Wachstum und Beschäftigung*, Berlin.
- Wiegard, W. (2010), Zwanzig Thesen zur Steuerpolitik, *Finanz-Rundschau: Ertragssteuerrecht* 92, 401–407.
- Wittkowski, A. und S. Hielscher (2010), Änderungen des § 8c KStG durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz, *Der Betrieb* 1, 11–18.

Abstract: *In this article we numerically explore the development of corporate tax burdens for the case of Germany during the time period between 1990 and 2010. We set up a model-firm approach, which allows us to account separately for many complicated tax provisions, such as earning stripping rules or loss-carryovers, in great detail and hence provide a comprehensive analysis of the tax systems in Germany, which extends the scope of existing literature. Furthermore, we present an analysis of the impact of the global economic and financial crisis on the effective tax burden of companies and evaluate the short-term measures introduced by the German government to support economic activity. Although the global economic crisis has posed hard new questions, it also offers an opportunity to accelerate structural tax reforms and restart the discussion on the design of corporate taxation in Germany beyond short-term policy responses. Therefore, we finally outline proposals to reform corporate taxation in Germany.*