

Vom „Gewinnabsaugen“ und „Nölen“

Deutsche Unternehmen und die geplante
Unternehmensteuerreform

Hans-Hermann Hartwich



Prof. Dr. Dr. h.c.
Hans-Hermann
Hartwich,
Universität Hamburg

Ein „Gewinnabsaugen“ liegt, kurz gesagt, dann vor, wenn ein Unternehmen seinen hier erzielten Gewinn mittels einer Tochtergesellschaft in ein Land mit vergleichsweise niedrigen Steuersätzen schleust und in Deutschland so gut wie keine Steuern zahlt. „Nölen“ ist norddeutsch und bedeutet soviel wie „nörgeln“ – nur mit einem etwas liebevolleren Unterton. Der in Hamburg geborene – und für Bonmots immer gute – Bundesfinanzminister Peer Steinbrück hat unlängst diesen Begriff in die deutsche Unternehmensteuerreform-Debatte eingeführt. Und im weiteren Sinne „nölen“ ja nicht nur die Kapitalgesellschaften, weil ihnen die Steuersenkungen nicht weit genug gehen, sondern – und das weniger liebevoll – die mit immer neuen Steuer-, Gebühren- und Abgabenerhöhungen belasteten Arbeitnehmer.

Die neuen Belastungen für Arbeitnehmer und Empfänger von Transferzahlungen aller Art sind mittlerweile bekannt und beschlossen (vgl. GWP 2/06, S. 235-240). Vor allem die Umsatzsteuer-Erhöhung, so notwendig sie aus staatlicher Sicht für die Sanierung der öffentlichen Haushalte und ihre Defizitreduzierung ist, belastet nicht nur jeden einzelnen Konsumenten, sondern auch die Gesamtnachfrage in der Volkswirtschaft, also die gerade positiv verlaufende Wirtschaftskonjunktur.

In dieser Situation hat nun das Kabinett der großen Koalition unter Führung von Kanzlerin Merkel (CDU) und Finanzminister Steinbrück (SPD) und unter aktiver Beteiligung des hessischen Ministerpräsidenten Koch (CDU) Mitte Juli 2006 Eckpunkte einer Reform der Unternehmenbesteuerung beschlossen. Betroffen sind die Körperschaftsteuer, die Einkommensteuer (bei selbständigen Unternehmern) und die kommunale Gewerbesteuer. Es ist mehr als verständlich, dass die damit verbundene Steuersenkung in weiten Teilen der Wählerschaft und der Gesellschaft auf Unverständnis und Ablehnung stößt und die Gerechtigkeitsdebatte im Lande belebt. Die Unternehmen hingegen sollten eigentlich zufrieden sein.

Die unterschiedliche Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen ist höchst umstritten. So spricht sich selbst der frühere Verfassungsrichter und ehemalige CDU-Ministerkandidat Paul Kirchhof gegen eine steuerpolitische Schlechterstellung von Arbeit aus. Sein pragmatisches wirtschaftspolitisches Argument dabei ist die Mobilität hochqualifizierter Wissenschaftler, die aus Deutschland abwandern, weil sie in anderen Hightech-Ländern jederzeit gerne mit höheren Gehältern und geringeren steuerlichen Belastungen aufgenommen werden.

Das Argument der internationalen Mobilität wird vom früheren Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Wolfgang Wiegand, genau anders herum verwendet. Vor allem müsse das Kapitaleinkommen steuerlich geschont werden, so meint er, weil dieses der Besteuerung viel leichter als Arbeitseinkommen ausweichen könnte und auch Investoren in aller Regel dorthin gingen, wo die Steuerlast gering ist. Man wird auch bei den meisten Politikern davon ausgehen müssen, dass sie weniger eine besondere Liebe zum „Kapital“ als vielmehr die Furcht vor einer anhaltenden Kapitalflucht zur steuerlichen „Schonung“ von Unternehmenseinkünften veranlasst.

Nun ist allerdings ein internationaler Vergleich der Unternehmenbesteuerung alles andere als einfach. Einfach ist natürlich der Vergleich der nominellen Steuersätze in ihrer Gesamtheit. So liegt die Gesamtsteuerlast deutscher Kapitalgesellschaften, also Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Solidaritätszuschlag, bei 39%. Demgegenüber sind es in England 30%, Schweden 28, Polen 19%. Nach Berechnungen des ZEW Mannheim für 2005 (www.t-online-business v. 26.7.06) liegt Deutschland mit effektiv 36 Prozent Unternehmensteuerbelastung an der Spitze der EU-Länder. Deren Durchschnitt liegt bei 23,7%

Beide Vergleiche sind nur begrenzt aussagefähig. Die erstgenannten nominellen Steuersätze sagen noch nichts über die effektive Belastung aus. Die effektive Steuerlast ist aber kaum endgültig berechenbar. Für Deutschland typisch sind eine ganze Reihe spezieller Steuervergünstigungen, so dass die Unternehmen ihre Steuer herunterrechnen können. Hier setzt die Argumentation des Bundesfinanzministers und seiner Mitstreiter an: Internationale Signale zum Steuerstandort Deutschland setzten der nominelle Steuersatz, nicht die faktischen Verhältnisse, die man erst in der deutschen Praxis herausfinde.

Der internationale Steuerwettbewerb ist natürlich alles andere als ein fairer Wettbewerb. Da z.B. innerhalb der Europäischen Union die fiskalische, also auch vor allem die steuerpolitische Souveränität nicht zum Gemeinschaftsrecht gehört, ist die nationale Gestaltungsfreiheit trotz aller faktischer Einbindungen durch die gemeinsame Währung und die Binnenmarktliberalisierungen nach wie vor groß. Trotz aller Verhandlungen haben sich „Steuroasen“ bzw. Niedrigsteuerländer in kleineren und mittleren Staaten bislang zäh gehalten. Nicht nur europaweit, sondern weltweit. Eine so große und starke Volkswirtschaft wie die deutsche muss zwar nicht auf jedes kleinere steuerpolitische Schlupfloch reagieren. Aber auch Deutschland steht im internationalen Steuerwettbewerb und muss sich um seine Attraktivität als Steuerstandort bemühen, um als bedeutender Unternehmenstandort zu überleben. Damit reichen die Interessen an einer steuerlichen Entlastung deutscher Unternehmen und an einer gewissen Anzie-

hungskraft für neue Unternehmen realpolitisch betrachtet weit über das Unternehmerlager hinaus in die Arbeitnehmerschaft und ihre Gewerkschaften hinein.

Die Regierung der großen Koalition will die nominelle Unternehmenbesteuerung auf 29% senken („unter 30 Prozent“). Dabei soll der Satz der Körperschaftsteuer von jetzt 25 auf 12,5% gesenkt werden.

Außerdem beabsichtigt die Regierung, dass sich Personengesellschaften mit europäischen Anteilseignern wie Kapitalgesellschaften behandeln lassen können. Überdies soll der Anteil der gezahlten Gewerbesteuer, den Personengesellschaften bei der Einkommensteuer verrechnen dürfen, erhöht werden (Steigerung des Anrechnungsfaktors von 1,8 auf 3,8%). Um Investitionen im Mittelstand zu fördern, sollen die Betriebe in Zukunft eine steuerfreie Rücklage bilden können. Personengesellschaften sind allerdings insgesamt betrachtet gegenüber Kapitalgesellschaften im Nachteil. Ihr Gestaltungsvermögen ist geringer, betriebsinterne Vorgänge sind transparenter für die Finanzbehörden als bei Kapitalgesellschaften.

Die geplante Reform sieht u.a. noch vor, dass bei der schon länger diskutierten Erbschaftsteuer für Betriebsnachfolger der Steuererlass an einen Erhalt der Arbeitsplätze gekoppelt werden soll. Statt Körperschaft- und Gewerbesteuer soll es künftig eine „föderale“ und eine „kommunale“ Unternehmensteuer (die Erträge fließen den Kommunen zu) geben.

Das Ziel der Unternehmensteuerreform ist „die internationale steuerliche Attraktivität des Standortes zu erhöhen, Investitionen und Wachstum zu fördern“ (aus dem „Eckpunktepapier des Bundesfinanzministeriums“, Die Welt v. 24.6.2006; auch FAZ vom 26.6.06). Über den Umfang der Entlastung deutscher Unternehmen waren sich die Initiatoren weitgehend einig.

„20 oder 30 Milliarden sind nicht drin. Wir haben uns auf Entlastungen von maximal fünf Milliarden Euro im Entstehungsjahr verständigt.“ (Finanzminister Steinbrück, FASZ v.16.7.06).

Die Unternehmen und der Mittelstand könnten eigentlich zufrieden sein, auch wenn sie sich weitaus stärkere effektive Entlastungen gewünscht hätten. Denn „eine solche Reform der Unternehmensteuer ist kein Selbstgänger im Bundestag“, so der Finanzminister weiter. Aber sie „nölen“ nach Auffassung Steinbrücks. Dies beruht auf einem weiteren Aspekt der geplanten Reform. Es geht dabei um die Bemühungen insbesondere des Bundesfinanzministers und der hessischen Landesregierung, durch eine für den Staat effektive Erweiterung der „Bemessungsgrundlagen“ von Körperschaft- und Gewerbesteuer das Ausmaß der Steuerausfälle möglichst gering zu halten.

Der Kern des Problems ist wirtschaftspolitisch interessant und von allgemeiner Bedeutung für die Beurteilung unternehmerischen Handelns im Zeichen der Europäisierung und Globalisierung. Es zeigt die Schwierigkeiten der Nationalstaaten, auch die Kapitalseite zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben heranzuziehen. Deshalb lohnt es sich auch für Nichtökonomten, einen Moment aufzumerken.

Unter „Erweiterung der Bemessungsgrundlage“ für die Unternehmenbesteuerung versteht die Regierung nämlich einen „Systembruch“ derart, dass künftig nicht nur Gewinne besteuert werden, sondern auch einschlägige Aufwendungen. Dazu gehört insbesondere die Einbeziehung eines Teils der Zinsen für Fremdkredite, die die Unternehmen aufgenommen haben.

Steuertechnisch geht es um die Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente in die Körperschaftsteuer und eine gewisse Wiedereinbeziehung dieser Elemente in die Gewerbesteuer (dort waren erst im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts die Besteuerung auch der Lohnsumme (Lohnsummensteuer) wegen des Anreizes zum Abbau von Arbeitsplätzen und später die Gewerbesteuer wegen der darin liegenden Bestrafung investierender Unternehmen abgeschafft worden). Dieser Konflikt ist steuertechnischer Natur und demnach wohl für eine breitere Öffentlichkeit weniger interessant.

Konzentriert sich allerdings die Beobachtung auf die tatsächlichen Vorgänge wie die Praxis des Austausches von eigenkapitalfinanzierten gegen kreditfinanzierte Investitionen, dann wird es „politisch“. Dann kommt das Wort vom „Gewinnabsaugen“ in Niedrigsteuerländer zum Zuge.

Die Bedeutung des Vorganges beschreibt Finanzminister Steinbrück in mehreren öffentlichen Beiträgen auf seine Art:

„Es kann doch auf Dauer nicht akzeptiert werden, dass ein deutscher Konzern ein Tochterunternehmen in Irland gründet, von dem er sich einen dicken Kredit geben lässt. Dann zahlt das deutsche Unternehmen hohe Zinsen (an die Tochter), die (also der Zinsgewinn) in Irland zu niedrigen Sätzen besteuert werden, während hier die Zinszahlungen gewinnmindernd geltend gemacht werden“. Die Folge, so Steinbrück, sei eine paradoxe Situation, dass beispielsweise ein großer deutscher Konzern gerade einmal 0,2 Prozent seiner weltweiten Steuerzahlungen an den deutschen Staat entrichtet, die anderen 99,8 Prozent hingegen an andere Länder zahlt (FAZ v.22.7.06).

Die Steuerverlagerung ins Ausland erfolgt über eine konzerninterne „Gesellschafterfremdfinanzierung“. Diese „Gesellschafterfremdfinanzierung“ profitiert vor allem von (legalen) Zinsmanipulationen innerhalb des Gesamtunternehmens. Je nach erwartetem Produktionsgewinn in Deutschland werden die Zinszahlungen an das ausländische Tochterunternehmen ausgestaltet.

Durch derartige „Mutter-Tochter“- oder „Tochter-Tochter“-Verflechtungen können somit die Unternehmen heute selbst bestimmen, in welchem Land sie Gewinne anfallen lassen und damit, wo sie wie viel Steuern zahlen. Ähnliches liegt bei sogenannten „Funktionsverlagerungen“ vor, wenn z.B. ein Konzern in Deutschland ein Patent erwirbt und im Ausland damit Gewinne macht. Um günstige Konstellationen herauszufinden, haben die Unternehmen nicht nur entsprechend große Steuerabteilungen, sondern beschäftigen permanente internationale Kanzleien.

Eine weitere Methode der Gewinnverlagerung ins Ausland aus steuerlichen Gründen ist das System der Verrechnungspreise. Stark vereinfacht, lässt sich das Prinzip an folgendem Beispiel veranschaulichen: Ein Konzern produziert in Deutschland ein Produkt für 10 und verkauft es in Deutschland für 100. Damit würde er einen steuerpflichtigen Gewinn von 90 in Deutschland erzielen. Statt jedoch für 90 Steuern zu zahlen, verkauft er das Produkt für 11 an eine ausländische „Vertriebsgesellschaft“ in einem Niedrigsteuerland, die ihm gehört. Das Produkt selbst wird gar nicht bewegt. Der deutsche Kunde zahlt weiterhin 100. Jetzt aber hat der Konzern in Deutschland einen „Gewinn“ von 1 und die ausländische „Vertriebsgesellschaft“ einen Gewinn von 89 steuerfrei oder mit niedrigen Steuern belastet.

Nun ist es nicht ganz so, dass erst eine neue Unternehmensteuerreform diesem „Gewinnabsaugen“ in Steueroasen Einhalt gebieten müsste. Längst haben Gesetzgeber und die Finanzverwaltungen das Problem erkannt und begonnen,

durch eigene Rechtsregeln (die Basis bildet § 8 a des Körperschaftsteuergesetzes, Verwaltungsgrundsätze-Verfahren, Gewinnaufzeichnungsverordnung nach § 90 Abgabenordnung) die realen Vorgänge jenseits fiktiver Gewinnmanipulationen zu erfassen. Mittels Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten der Konzerne, – die Unternehmen müssen also ihre Kalkulation offenlegen –, und betriebswirtschaftlicher Methoden zur Erfassung eines angemessenen Preises, werden gegenseitige Leistungen von internationalen Konzernen streng geprüft. Kostenvergleiche gestalten sich allerdings immer wieder äußerst kompliziert. So müssen auch Zahlungen für Lizenzen, Vertrieb, Garantieübernahmen oder Vorprodukte bei der steuerlichen Erfassung einbezogen werden. Es erscheint klar, dass jede neue Detailregelung der Finanzbehörden die Unternehmen zu immer neuen phantasievollen Gewinnverlagerungswegen veranlassen wird.

Eine neue Regelungsdichte schafft kaum eine Lösung. Das Problem der unterschiedlichen nationalen Besteuerung im Zeichen der Globalisierung ist auch unter der geplanten Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente kaum zu lösen.

Deswegen ist die gegenwärtige Diskussion über die Unternehmensteuerreform in Deutschland zu Recht offen. Es spricht vieles dafür, auf diese Art der „Substanzbesteuerung“ zu verzichten und stattdessen auf eine deutliche Absenkung der nominellen Unternehmensteuersätze zu setzen, damit sich aufwendige Umgehungen für die Konzerne nicht mehr oder kaum noch lohnen.

Es gehe nicht darum, soviel Steuern wie möglich aus der Wertschöpfung in Deutschland herauszuziehen, sondern soviel Wertschöpfung wie möglich in Deutschland zu erhalten, meinte BDI-Präsident Jürgen Thumann (FAZ v. 24.6.06) und hat damit nicht Unrecht. Aber diese Frage ist eben auch ein Musterbeispiel für das, was pauschal „Europäisierung“ und „Globalisierung“ der Wirtschaft genannt wird. Illusionen sollte man sich nicht machen, wenn es um die Einbeziehung „des Kapitals“ in die vielfältigen Pflichten des modernen Leistungs- und Sozialstaates geht.

