

WOLFGANG RITTER

## Über die Besteuerung der Unternehmen

### I. Veränderte Weltwirtschaft

Das Bild der Weltwirtschaft hat sich in den letzten Jahren gründlich gewandelt. Der Eintritt neuer Wettbewerber aus Schwellen- und Entwicklungsländern hat den Wind schärfer werden lassen. Die Rolle der Regionen hat sich deutlich verschoben und das Wachstum verlagert. Unter dem Einfluß von Fernsehen und Tourismus beobachten wir eine rasche Angleichung der Konsumgewohnheiten bei regional gleichwohl unterschiedlichen Kundenwünschen und Ideen. Moderne Informationstechnologien lassen Raum und Zeit schwinden, erhöhen die Verfügbarkeit von Wissen und geben dem Wettbewerb neue Impulse.

Der Binnenmarkt in Europa, erweitert um den europäischen Wirtschaftsraum, mit seinen rund 375 Millionen Verbrauchern ist inzwischen der größte Markt der Welt. Er gibt dem Wettbewerb der Systeme freien Lauf, mit neuen Chancen und mit neuen Risiken. Er ist unser wichtigster, mit seiner Anziehungskraft auf Wettbewerber außerhalb der Gemeinschaft aber zugleich am meisten gefährdeter Markt.

Andere Wirtschaftsräume schließen sich zusammen, so die USA mit Kanada und Mexiko in ihrem NAFTA-Vertragswerk. Der Süden Lateinamerikas nimmt mit MERCOSUR einen neuen Anlauf zu wirtschaftlicher Gemeinsamkeit. Ähnliches haben die ASEAN-Staaten im Sinn.

Angeführt von den USA, haben sich beiderseits des Pazifiks 18 Staaten im Forum der asiatisch-pazifischen Wirtschaftskooperation – APEC genannt – zusammengefunden, um freiem Handel und unbehinderter Investitionstätigkeit den Boden zu bereiten. Neben den schon genannten Staaten Ostasiens gehören Australien und Neuseeland, die USA, Kanada, Mexiko und Chile dazu. Wörtlich vermerkt dazu ein amerikanisches Papier: „Das Zentrum der Wirtschaftsszene hat sich von den traditionellen Industrienationen des Atlantiks auf die dynamischen, innovativen Wirtschaften des pazifischen Beckens verschoben.“ Um zugleich die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Europa und den USA neu zu ordnen, wird eine Transatlantische Handelszone – TAFTA – diskutiert.

Im Osten Europas hat der Zusammenbruch der Länder des COMECON den Wechsel von zentral gelenkter Wirtschaft zur Marktwirtschaft eingeläutet. Die Sehnsucht nach Europa hat in den Reformländern ungeahnte Kräfte freigesetzt. Investoren aus Deutschland und anderen Staaten finden nun in unserer östlichen Nachbarschaft günstigere Standortbedingungen, als wir sie bieten können.

In diesem Umfeld ist der internationale Wettbewerb um Märkte, um Investitionen, um Kapital und um Arbeitsplätze härter denn je geworden. Weltweite Transparenz deckt jede Kostenschwäche eines Marktteilnehmers auf. Die Öffnung vieler Länder geht einher mit einer planvollen Verbesserung der Investitionsbedingungen. Internationale Abkommen zum Schutz der Investitionen und zur Vermeidung internationaler Doppelbesteuerung bieten rechtliche Abstützung mit Ländern, die früher dafür nicht zu gewinnen waren. Der Weltmarkt liegt offen wie nie zuvor.

Natürlich gibt es weiterhin die Versuchung, durch staatlichen Eingriff die Chancen im Wettbewerb zum eigenen Vorteil zu wenden. Protektion oder Subvention, offen oder verdecktes Dumping, wo immer es sein Anwendungsgebiet findet, gilt es zu begegnen. Sündenfälle kennen wir auch in Europa. Die World Trade Organisation – WTO – wird es in der Nachfolge des GATT nicht leicht haben, dem freien Handel den Weg offenzuhalten. Doch ihre jüngste Konferenz in Singapur hat einen guten Schritt nach vorn getan.

Vieles ist in vielen Staaten in Bewegung geraten, besonders auffällig bei den Steuern. Um uns herum, in Europa und in Übersee, wurden die Steuern für Unternehmen gesenkt. Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich mit dem Segen der Kommission als Standorte für Holdings und Regionalzentren, für Koordinations- und Finanzierungsaufgaben herausgeputzt, haben steuerliche Investitionsanreize gesetzt, wie wir das in den neuen Bundesländern getan haben. Irland, die Niederlande und Belgien tun sich hier besonders hervor. Länder, die es in den Gemeinsamen Markt zog, haben sich schon im voraus landfein gemacht. Am Beispiel Österreichs und Schwedens dürfen wir das bewundern.

Unternehmen im internationalen Wettbewerb müssen ihre Standorte dort suchen, wo sie die günstigsten Bedingungen finden. Das gilt für große Unternehmen ebenso wie mittlerweile für viele kleinere. Standorte in anderen, auch sehr fernen Ländern zu wählen, grenzüberschreitende Kooperationen zu suchen, wird immer geläufiger. Wandert der Kunde aus, muß der Zulieferer folgen. Die Unternehmen sind darauf angewiesen, jede Möglichkeit zu Kosteneinsparungen und Rationalisierungen wahrzunehmen. Sie müssen Standortvorteile dort nutzen, wo ihre Wettbewerber sie finden. Die neuen Kommunikationstechniken erlauben es, unternehmerische Funktionen über Grenzen hinweg am günstigsten Ort anzusiedeln. Konzernstrukturen werden verändert, Zentralen auf strategische Holdingaufgaben zurückgenommen, Aktivitäten verselbständigt, Dienstleistungen gebündelt, Forschung und Entwicklung regionalisiert. Dezentralen Netzwerken der Unternehmen gehört die Zukunft. Der Bedarf an Standorten und das Angebot sind groß, die Unternehmen haben die Wahl.

## II. Die deutsche Situation

Vor diesem Hintergrund führen wir in Deutschland die mühselige Debatte über den Standort. Wir tun das seit Jahren, doch von der Politik ernsthaft angenommen

wurde sie erst unter dem Druck der Rezession und der schwindenden Arbeitsplätze. Das war sehr spät und fiel in eine Zeit, da uns die Kosten der Einheit bereits den Handlungsspielraum beschnitten. Nun wollen weite Teile der Politik die Globalisierung nicht als Chance begreifen, die man entschlossen nutzen muß, sondern als Bedrohung, der man sich durch internationale Regulierung zu entziehen sucht. Der Weltmarkt aber läßt sich nicht regulieren, der internationale Wettbewerb nicht ohne eigenen Schaden verweigern. Empirische Studien aus jüngerer und jüngster Zeit zeigen, daß nicht der alle Kräfte herausfordernde freie Wettbewerb mit hier und da versagenden Unternehmen, sondern falsche Entscheidungen in der Wirtschafts-, Steuer-, Arbeits- und Sozialpolitik für geringes Wachstum und Arbeitslosigkeit verantwortlich zeichnen.

Zu den Nachteilen des deutschen Standortes, denen wir entschlossener zu Leibe rücken müssen, gehören zu hohe Arbeits- und Sozialkosten. Seit den 70er Jahren sind die Lohnnebenkosten noch stärker gestiegen als die Löhne, in den letzten Jahren – wie gerade jetzt wieder bei der Rentenversicherung – vornehmlich durch staatliche Maßnahmen. Der Arbeitsmarkt ist in einer Weise reguliert, die Arbeitslosigkeit produziert. Wir haben quer durch nahezu alle Bereiche zu hohe Kosten, von der Energie bis zum Wasser, einen kostenträchtigen, für Dirigismen anfälligen Umweltschutz, eine immer noch zu penible Genehmigungspraxis, die Forschung und Investitionen behindert. Wir haben auf zu vielen Ebenen zu viel Staat. Und wir werden durch zu hohe und in ihrer Struktur verfehlte Steuern belastet. Es ist die von niemandem kontrollierte Kumulation all dieser hohen Kosten, die uns im internationalen Wettbewerb zu schaffen macht.

Diese Benachteiligung der deutschen Wirtschaft wird in einem Vergleich unserer Umsatz-<sup>1</sup> und Kapitalrenditen<sup>2</sup> mit denen unserer internationalen Konkurrenz sehr deutlich. Angesichts solcher Vorbelastung mit Kosten aller Art müßte die Teilhabe des Staates durch Steuern an dem Überschuß, der den Unternehmen nach Abzug dieser Kosten noch verbleibt, besonders schonend sein. Genau das Gegenteil ist aber der Fall. In seiner Summe geht das zu Lasten der Investitionen und Arbeitsplätze. Den Zusammenhang zwischen fallenden Renditen und steigender Arbeitslosigkeit zeigt eine Gegenüberstellung der Nettoumsatzrenditen westdeutscher Unternehmen mit der Arbeitslosenquote seit 1965.<sup>3</sup>

Nun bestreitet niemand, daß es auch gewichtige deutsche Standortvorteile gibt. Politische und soziale Stabilität, qualifizierte Arbeitskräfte, immer noch hohe Forschungsleistungen und eine gute öffentliche Infrastruktur gehören dazu. Andere Standorte aber holen auf, auch in der Ausbildung, und entwickeln Stärken, wo wir Schwächen zeigen. Vorteile, wie der soziale Friede, haben mittlerweile einen Preis, den wir nicht mehr erwirtschaften können. Seit 1970 ist die Sozialleistungsquote kontinuierlich gestiegen und die Investitionsquote gesunken. Inzwischen belaufen sich die Sozialleistungen auf über ein Drittel des Bruttosozialprodukts und übersteigen damit die Inve-

---

<sup>1</sup> Zu den Umsatzrenditen vergl. Abb. 1 auf S. 41.

<sup>2</sup> Zu den Kapitalrenditen vergl. Abb. 2 auf S. 42.

<sup>3</sup> Zu den Nettoumsatzrenditen vergl. Abb. 3 auf S. 43.

stitionen pro Jahr um 400 Milliarden. Das gefährdet das ökonomische Fundament unseres Staates.

Die deutschen Unternehmen nehmen die Herausforderungen der Globalisierung an. Das zeigen ihre Direktinvestitionen im Ausland. Sie sind seit Mitte der 80er Jahre rasant gestiegen. 1995 verzeichneten sie mit 52 Milliarden einen neuen Rekord. Chemie-, Automobil- und Elektroindustrie sowie der Maschinenbau bringen fast drei Viertel unserer Direktinvestitionen im Ausland auf.

Allerdings gehen unsere Auslandsinvestitionen immer noch zu gut 80 v.H. in andere OECD-Länder, vor allem europäische. Aber das ändert sich jetzt. Besonders Asien ist in das Blickfeld gerückt. So will die BASF in den nächsten 5 Jahren mit rund 7 Milliarden ein Viertel ihrer Gesamtinvestitionen in den Aufbau integrierter Verbundstandorte in Asien investieren. Sie geht davon aus, daß sich Asien mittel- bis langfristig zum größten Chemiemarkt der Welt entwickeln wird und will an diesem Wachstum mit einer Steigerung ihres Asienumsatzes in den kommenden 15 Jahren um das Drei- bis Vierfache auf 15 bis 20 Milliarden teilnehmen. Andere große Unternehmen vermelden ebenfalls ehrgeizige Asienpläne. Daneben gewinnen Investitionen in den benachbarten Reformländern in unserem Osten immer mehr an Boden.

Die Gründe für deutsche Direktinvestitionen im Ausland haben sich bereits spürbar verschoben. Nach Erhebungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) sind von den 100 Milliarden, die das deutsche produzierende Gewerbe in der ersten Hälfte der 90er Jahre im Ausland direkt investiert hat, nur noch ein Drittel exportbegleitender und marktpflegender Art. Bei den anderen zwei Dritteln handelt es sich um Produktionsverlagerungen, die viel mit den beschriebenen globalen Veränderungen, aber viel auch mit unseren zu hohen Kosten in Deutschland zu tun haben.

Umgekehrt gibt es natürlich sehr starke Gründe für unsere alten und neuen Wettbewerber, sich auf dem großen Gemeinsamen Markt in Europa mit Investitionen zu engagieren. Das tun sie auch. Nur geben sie meist europäische Standorten außerhalb unserer Grenzen den Vorzug. Der Zufluß ausländischer Direktinvestitionen nach Deutschland ist mittlerweile chronisch gering und konzentriert sich auf Bereiche des Vertriebs. Beim verarbeitenden Gewerbe haben wir seit 1985 eine negative Bilanz von Zu- und Abfluß dieser Investitionen. Hier zeigt das ganze Bündel unserer zu hohen Kosten seine Wirkung. So finanzieren wir unsere teure Infrastruktur für den Vertrieb von Waren, die zum Nutzen anderer Fisci in unserer Nachbarschaft produziert werden. Eine namhafte Zuwanderung von Wirtschaftskraft und technischem Fortschritt findet nicht statt. Mit der Einbuße an Wachstum und Arbeitsplätzen verliert die öffentliche Hand Steuersubstrat bis hin zur Lohnsteuer und den Sozialabgaben. Dafür dürfen wir dann den steigenden Sozialaufwand finanzieren. Für unsere Chancen im globalen Wettbewerb sind das keine guten Voraussetzungen.

### III. Zur Besteuerung der Unternehmen

#### 1. Höhe und Struktur der Steuerbelastung

##### a) *Binnenvergleich*

Man muß es offenbar immer wieder sagen:

Wir leisten uns den Luxus, Unternehmen weitaus höher zu besteuern als jeden anderen Steuerpflichtigen. Im Ausland ist es meist umgekehrt. Wer sich über mangelnden Gründergeist und zu geringe Risikobereitschaft beklagt, findet hier eine der – veränderbaren – Ursachen.

Das Hauptübel, das diese Verzerrung bewirkt, ist die *Gewerbsteuer*. Sie trifft zwar nicht mehr die kleinen Unternehmen, die größeren dafür aber mit ständig steigender Last. Im Durchschnitt der Gemeinden ab 50000 Einwohnern ist sie gegenüber 1995 um weitere 16 Hebesatzpunkte auf jetzt 425 v.H. gestiegen. Den Rekord hält Frankfurt am Main mit 515 v.H. 1949 lag der durchschnittliche Hebesatz noch bei 264 v.H.

Einem Abbau dieser Sonderlast, die den für uns vitalen Export belastet und den Import begünstigt, standen die politischen Verhältnisse bislang entgegen. So war es konsequent, im Standortsicherungsgesetz einen Gedanken aufzugreifen, den ich hier in Bitburg vor vier Jahren in die Diskussion gebracht habe, und mit der Senkung des Körperschaftsteuertarifs auf 45 und 30 v.H. sowie des Spitzensatzes der Einkommensteuer für gewerbliche Einkünfte auf 47 v.H. wenigstens für ihren teilweisen Ausgleich – wenngleich bei voller Gegenfinanzierung – zu sorgen. Wer die 47 v.H. als steuersystematischen Rückfall in die Schemulenbesteuerung schildert, verschließt sich souverän der Einsicht, daß es die Gewerbesteuer ist, die diesen Vorwurf verdient. Die Satzsenkung mildert nur diesen Makel.

##### b) *Außenvergleich*

Die Steuerbelastung der deutschen Unternehmen liegt unter Einbeziehung der Bemessungsgrundlage weit über der Belastung wichtiger internationaler Wettbewerber. Das läßt sich mit Vergleichen von volkswirtschaftlichen Steuerquoten oder Aufkommensanteilen am Bruttoinlandsprodukt nicht wegdiskutieren. Ich verweise auf die empirischen Untersuchungen von BDI und DIHT aus dem Jahre 1989, die nichts von ihrer Aktualität eingebüßt haben. Alle seit 1982 für die Wirtschaft beschlossenen Entlastungsmaßnahmen wurden, wie eine parlamentarische Antwort der Bundesregierung Mitte vergangenen Jahres bestätigte, durch Gegenfinanzierung kompensiert, nach unseren Berechnungen sogar überkompensiert. Seit 1995 schlagen drastische Erhöhungen der Mineralölsteuer, der Versicherungsteuer sowie der Solidaritätszuschlag kräftig zu Buch, während wenigstens die Aufhebung des Kohlepennings durch das Bundesverfassungsgericht ohne Gegenfinanzierung hingenommen wurde. In der Summe hat es zwar eine rastlose Gesetzgebung mit strukturellen Verbesserungen ebenso wie mit Verschärfungen, aber keine Entlastung der Unternehmen und schon gar keine durchgreifende Reform ihrer Besteuerung gegeben.

Die deutlichen Senkungen der Steuertarife im Ausland waren zwar ebenfalls mit Erweiterungen der Bemessungsgrundlage verbunden. Doch ging es dabei um die Streichung hoher Steuervergünstigungen zur Förderung von Investitionen und zur Entlastung der Vorratshaltung, die es in dieser Art und Dimension bei uns nie gab. Die tatsächlichen Steuerbelastungen in diesen Ländern waren mithin für die Begünstigten viel geringer, als es nach den Tarifen den Anschein hatte. In den USA konnte ein Drittel der Steuersenkungen durch höheres Wachstum und eine höhere Steuerehrlichkeit der Bürger ausgeglichen werden. Ähnlich positive Erfahrungen werden aus Großbritannien, Neuseeland und Schweden berichtet.

### *c) Strukturelle Fragen*

In der Struktur unserer Steuern haben wir in den vergangenen Jahren einigen Boden gutgemacht, anderes liegt aber weiter im Argen. Dafür nur einige Beispiele.

Steuersätze wurden gesenkt. Bagatelsteuern wurden abgeschafft, darunter mit der Wertpapier- und der Gesellschaftsteuer solche, die den Finanzplatz störten. In der Eignung Deutschlands als Standort für Holdingaufgaben und internationale Gemeinschaftsunternehmen hat uns das Standortsicherungsgesetz nach vorne gebracht. Durch das neue Umwandlungssteuerrecht hat die Offenheit unseres Steuersystems für strukturelle Anpassungen der Unternehmen erheblich gewonnen, durch die jüngsten Verschärfungen der Grunderwerbsteuer aber leider wieder verloren. Die Übernahme der Werte der Steuerbilanz in die Vermögensaufstellung wird ihre Vorzüge der Vereinfachung und Entspannung zumindest noch bei der Erbschaftsteuer weiter erweisen können.

Negativ schlägt das – oft von den Innenministern angetriebene – ungezügelter Wachstum der Hebesätze der Gewerbesteuer zu Buche. Nicht hinnehmbar ist die Mehrfachbesteuerung der Unternehmen bei den Zinsen, während 80 v.H. der privaten Haushalte dank hoher Freibeträge gänzlich ungeschoren bleiben. Mit ihrer Hinzurechnung von Schulden und Zinsen steigert die Gewerbesteuer noch diese Anomalie. Statt für Abhilfe zu sorgen, verlegt der Gesetzgeber einer Selbsthilfe der Unternehmen mit dem Außensteuergesetz den Weg. Dabei zeigen unsere Nachbarn, z.B. die Niederlande oder Österreich, daß man statt mit verbissener Rundumverteidigung auch mit Intelligenz aufwarten kann. Stehen wir doch auch mit der Finanzierung im internationalen Wettbewerb. Die steuerliche Organschaft wartet immer noch auf ihre Fortschreibung zu besserem Verlustausgleich. Ebenso findet eine systemgerechte, die internationale Doppelbesteuerung vermeidende Durchleitung der Auslandserträge unserer Kapitalgesellschaften an ihre inländischen Anteilseigner kein Gehör. Und nicht zuletzt: Die Aufhebung der Steuergrenzen im Gemeinsamen Markt hat die Umsatzsteuer zu einem teuren Ärgernis für Unternehmen und Verwaltung entarten lassen.

## **2. Aktuelle Gesetzgebung**

### *a) Vermögensteuer*

Nun gibt es seit Beginn dieses Jahres einen begrüßenswerten Lichtblick: Die Vermögensteuer ist gefallen. Genauer gesagt: Sie steht zwar weiterhin im Gesetzbuch, darf

aber nicht mehr erhoben werden. Das verdanken wir dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995 und der standhaften Weigerung der Regierungskoalition, sich von der Opposition auf das Glatteis einer die Belastung noch steigernden Neuauflage dieser Steuer führen zu lassen. Hätten doch nach der vom Gericht vorgegebenen Belastungsobergrenze der „hälftigen Teilung“ zwischen Staat und Bürger nur noch mittelständische, überwiegend betriebliche und bei den Grundstücken bereits mit hoher Grundsteuer belastete Vermögen dieser unsinnigen Steuer unterworfen werden dürfen. Das stünde in unauflösbarem Konflikt mit dem Gebot der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

Gemäß unseren steuerpolitischen Usancen wird dieser Wegfall einer Steuer laut parlamentarischer Bekundung weitgehend, in Wahrheit voll gegenfinanziert. Das geschieht im wesentlichen durch

- eine zielwidrige Erhöhung der nach dem zeitgleichen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zur Revision anstehenden Erbschaftsteuer, die trotz erweiterter Schonung der Unternehmensnachfolge die Belastung des Mittelstandes erhöht,
- eine für den Wohnungsmarkt schädliche und die Umstrukturierung von Unternehmen behindernde Anhebung der Grunderwerbsteuer um 75 v.H. Eine wahrlich „vertrauensbildende Maßnahme“ für die angekündigte große Reform der Einkommensbesteuerung: Wurde doch diese Steuer 1982 nach der aktuellen Devise „Niedrige Steuersätze – keine Ausnahmen“ durch Streichung aller Befreiungen und Senkung des Steuersatzes von 7 auf 2 v.H. reformiert, sowie
- eine nicht gerechtfertigte Einschränkung der Verzinsung von Steuerrückzahlungen an Unternehmen.

Nach dem ursprünglichen Willen der Bundesregierung sollte die Erbschaftsteuer milder und die Gegenfinanzierung geringer ausfallen. Doch hätten dann die auf Inkasso bedachten Länder sie bei der Erfüllung der Maastricht-Kriterien für die Währungsunion im Regen stehen lassen. So geschah, was nicht geschehen sollte.

### *b) Gewerbesteuer*

Noch nicht beschlossen ist der von der Regierung gewollte Einstieg in eine Reform der Gewerbesteuer, deren wichtigster Teil die Aufhebung der mit der Vermögensteuer verwandten *Gewerbekapitalsteuer* ist. Hier haben wir seit 1995 eine politische Hängepartie. Da die Gemeinden zu einem ihre Finanz- und Investitionskraft stärkenden Ausgleich am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt werden sollen, bedarf es in beiden Häusern einer verfassungsändernden Mehrheit. Nachdem die Opposition diese unter wechselnden Vorwänden bis in die jüngste Zeit verweigerte, bietet sie jetzt ihre Zustimmung an, sofern ihr im Gegenzug wenigstens eine private Vermögensteuer zugestanden wird. Darunter versteht sie allerdings nur die Beseitigung der bisherigen Doppelbelastung von Gesellschaft und Aktionär durch eine Befreiung der Kapitalgesellschaften von dieser Steuer. Alle Personengesellschaften und Einzelunternehmen – das sind fast 90 v.H. aller Unternehmen – sollen die Steuer weiterhin tragen. Mit ihrem Beharren auf dieser absurden Idee nimmt die SPD in Kauf, daß eine nur die Unternehmen belastende, selbst bei Verlusten noch von Schulden zu erhebende Steuer zum

Schaden der neuen Bundesländer auf diese zu erstrecken wäre. Trotzköpfchen's Zeitvertreib statt Steuerpolitik für Arbeitsplätze.

Obwohl es bei der Gewerbesteuer um die Reduzierung einer Sonderlast der Unternehmen geht, soll auch diese Entlastung durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für die Ertragsteuern gegenfinanziert werden. Die Sonderlast soll also nur umgebucht, nicht abgeschafft werden. Dadurch würde neben der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer ebenfalls die Gewerbeertragsteuer erhöht, deren Senkung das Ziel dieser Gesetzgebung ist. So hat denn der Sachverständigenrat völlig zu Recht gefordert, die notwendige Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer – wie auch der Vermögensteuer – nicht durch gegenläufige Steuererhöhungen, sondern durch Ausgabenkürzungen zu finanzieren. Bei einem Netto-Volumen unter 4 Milliarden sollte das doch möglich sein.

Daß ausgerechnet die für das Investieren so wichtigen Abschreibungen verschlechtert werden sollen, macht die Gegenfinanzierung noch weniger einsichtig. Trifft sie doch vor allem die Unternehmen, die auf hohem Niveau kontinuierlich investieren. Mittelfristig ergibt sich dabei eine Überkompensation, die im 4. Jahr bereits das Doppelte der Entlastung überschreitet und erst allmählich wieder abklingt. Da zudem schon viele Gemeinden zu neuen Erhöhungen ihrer Hebesätze rüsten, ist der Preis für diesen Fortschritt völlig übersetzt.

Die Vorgänge um die Jahressteuergesetze 1996 und 1997 zeigen einmal mehr, daß die Karten für steuerliche Reformen hierzulande schlecht gemischt sind. Ideologie und Verteilungspolitik überlagern die steuerpolitischen Perspektiven. Die föderative Struktur unserer Gesetzgebung begünstigt partikularistische Interessen. Die Achtung der Verfassung wird zum Privileg der Judikative. Kommt es schließlich durch Gerichtsbeschluß zum Schwur, gibt Zeitnot den Takt für die Reparatur vor, und der Gesetzgeber landet im Trott der verpaßten Gelegenheiten. Unaufgelöste Zielkonflikte werden achselzuckend hingenommen. Im Geflecht politischer Verstrickungen verkommt die Gesetzgebung zum fiskalischen Verschiebebahnhof, bei dem die Finanznot der öffentlichen Hände, als wäre sie von Gott gegeben, zur dominierenden Richtschnur avanciert. Wer Trost für unsere steuerpolitische Zukunft sucht, wird ihn bei solcher Erfahrung schwerlich finden.

#### **IV. Zur Reform der Einkommensbesteuerung**

Beflügelt von dieser Erkenntnis, komme ich nun zur Reform der Einkommensbesteuerung, zu der sich mittlerweile alle politischen Parteien, wenngleich mit sehr unterschiedlichen Akzenten, bekennen.

Alle wollen die Sätze senken und die Bemessungsgrundlage verbreitern. Die Regierungskoalition will bei einem Gesamtvolumen von 90 bis 100 Milliarden Eingangs- und Spitzensatz der Einkommensteuer sowie die Körperschaftsteuer deutlich senken. Den Steuerpflichtigen einschließlich der Unternehmen soll eine Nettoentlastung von bis zu 30 Milliarden verbleiben. Die Sozialdemokraten halten das für „unseriös“. Sie



nennen nur ein Volumen von 50 Milliarden, wollen vor allem die kleinen Einkünfte entlasten und die Gegenfinanzierung mit dem Ziel einer Aufkommensneutralität weitgehend den größeren Unternehmen aufbürden. Nach einer „Objektivierung der Gewinnermittlung“ betitelten Liste des nordrhein-westfälischen Finanzministers Schleußer samt ihren beiden Anhängen aus anderer Hand würde die Belastung der Unternehmen ein Mehrfaches ihrer Entlastung betragen. Die Grünen liegen auf ähnlichem Kurs. Beide Parteien wollen die Spitzensätze so senken, daß im Rahmen der „hälftigen Teilung“ wieder Platz für eine möglichst hohe Besteuerung des Vermögens gewonnen wird. Und beide verlangen immer noch eine ökologische Steuerreform, haben inzwischen aber widerstrebend eingesehen, daß sie um der Arbeitsplätze und der Umwelt willen die Unternehmen dabei schonen müssen.

In seinen „Thesen der deutschen Industrie zur Reform der Einkommensbesteuerung“ vom Juli 1996 hat sich der BDI, wie schon lange zuvor, für eine Reform ausgesprochen, die sich mit radikaler Senkung der Steuersätze und verbreiteter Bemessungsgrundlage zu einer der Wettbewerbsfähigkeit und der Leistungsbereitschaft verpflichteten Netto-Entlastung der Unternehmen bekennt. Er erwartet davon nachhaltig verbesserte steuerliche Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze am Standort Deutschland, die als positive Signale weit über unsere Grenzen wirken. Daß eine Revision der sozialen Sicherung noch dazukommen muß, um unsere Arbeitsplätze wieder wettbewerbsfähig zu machen, entläßt den Steuergesetzgeber um so weniger aus der Pflicht, seinen Beitrag zur volkswirtschaftlichen Gesundung zu leisten, als die Sanierung des Sozialsystems auf noch stärkeren politischen Widerstand stößt.

## 1. Zu den Tarifen

Ausgangspunkt einer Reform der Einkommensbesteuerung muß eine neue Tarifstruktur für natürliche und juristische Personen sein, die rechtsformunabhängig die Wettbewerbsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft erhöht. Es sind also die Sätze für Einkommen- und Körperschaftsteuer neu festzulegen und aufeinander abzustimmen.

Der allgemeine Spitzensatz der Einkommensteuer sollte 35 v.H. nicht überschreiten. Für gewerbliche Einkünfte muß er, solange eine maßgebliche Gewerbesteuer erhoben wird, höchstens bei 30 v.H. liegen. Dies gilt um so mehr, als die relative Belastung mit Gewerbesteuer bei Senkung der Sätze der Einkommensteuer steigt.

Bei der Körperschaftsteuer sollten die Steuersätze aus Gründen der Vereinfachung vereinheitlicht werden, doch steht dem die hohe Gegenfinanzierung entgegen, die bei unverändertem Ausschüttungssatz die ausländischen Direktinvestoren einseitig belasten würde. Angesichts des internationalen Wettbewerbs um Investitionen und Arbeitsplätze darf der Einbehaltungssatz unter Berücksichtigung der zusätzlichen Belastung mit Gewerbesteuer keinesfalls höher als 30 v.H. sein. Der Ausschüttungssatz müßte dann auf 25 v.H. gesenkt werden. Das körperschaftsteuerliche Anrechnungsverfahren muß im Interesse der vielen Kleinanleger, der Rechtsformneutralität und einer konzerngemäßen Unternehmensbesteuerung erhalten bleiben. Über den Stand

des kritischen Dialogs der Bundesregierung mit der EU-Kommission hierzu wird gewiß Herr Wolff nachher berichten.

Die Entlastungen durch die Tarifsenkungen fallen sehr unterschiedlich aus. Eine Senkung des Spitzensatzes der Einkommensteuer für gewerbliche Einkünfte auf 35 v.H. kommt allen Personenunternehmen zugute. Von einer entsprechenden Senkung des Thesaurierungssatzes der Körperschaftsteuer profitieren nur Kapitalgesellschaften, die nicht ausländisch beherrscht sind und mehr Gewinn im Inland erwirtschaften, als sie zur Ausschüttung benötigen. Dazu gehören mittelständische GmbH's, deren Gesellschaftergeschäftsführer von ihrem Gehalt leben können. Andere Kapitalgesellschaften, darunter vor allem die ausländischen Direktinvestoren, aber auch schon manche große deutsche Publikumsgesellschaft, würden bei nicht ermäßigtem Ausschüttungssatz entgegen den Zielen der Reform einseitiges Opfer der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Der Gesetzgeber wird deshalb an einer deutlichen Senkung des Ausschüttungssatzes nicht vorbeikommen.

In das Programm einer solchen Reform gehört eine zügige weitere Rückführung der Gewerbesteuer gegen eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer. Nur so läßt sich das Niveau der internationalen Steuerbelastung für Investitionen erreichen. In ihrem gegenwärtigen Zuschnitt erhöht die Gewerbeertragsteuer die Belastung der Unternehmenserträge um weitere 12 bis 15 Prozentpunkte. Jede Erweiterung der Bemessungsgrundlage erfaßt auch die Gewerbesteuer, so daß die gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen stets zweimal zur Kasse gebeten, durch die Satzsenkungen der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer aber nur einmal entlastet werden.

Der Gesetzgeber wird sich bei der Gewerbeertragsteuer auch mit der Obergrenze der „hälftigen Teilung“ auseinandersetzen haben. Bewirken doch hohe Hebesätze und die hälftige Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen zum Gewerbeertrag Belastungen mit Ertragsteuern nahe 60 v.H. und häufig weit darüber hinaus. Erste Klagen laufen schon.

## **2. Zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage**

Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gehören in das Programm einer solchen Reform. Doch müssen sie den Zielen der Reform entsprechen. Es geht um die Beseitigung von Lücken, Verzerrungen und Fremdkörpern wie Subventions- und Lenkungsmaßnahmen, nicht aber um Eingriffe, die das System der Einkommensermittlung durchbrechen.

Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verlangt eine strikte Einhaltung des Nettoprinzips. Was als betrieblicher Ertrag zu erfassen und was als betrieblicher Aufwand abzuziehen ist, darf nicht nach fiskalischem Bedarf bestimmt werden. Betriebliche Verpflichtung und ihre steuerliche Absicherung müssen einander entsprechen. Die Maßgeblichkeit der Handelsbilanz mißachtende Eingriffe in die steuerliche Gewinnermittlung darf es nicht geben. Die Prinzipien der Erhaltung des Unternehmens, des Gläubigerschutzes und der kaufmännischen Vorsicht sind unerläßliche Voraussetzungen für die Fähigkeit der Unternehmen, Innovationen zu entwickeln, Investitionen zu

tätigen und Risiken einzugehen. Unter den harten Bedingungen eines globalen Wettbewerbs ist die Gewährleistung dieser Prinzipien ein hohes Gut. Forschung und Entwicklung als Voraussetzung für Innovation und Investition erfahren in vielen Ländern eine gezielte steuerliche Stärkung. Bei uns hingegen nicht. Um so wichtiger ist es dann, bei den Regeln der Gewinnermittlung nicht den Pfad bewährter Tugend zu verlassen.

Wir haben unter diesen Prämissen im BDI geprüft, welche konstruktiven Beiträge wir unter Wahrung des Systems zum Gelingen der Reform bei der Bemessungsgrundlage leisten können, wenn die Steuersätze in der beschriebenen Weise gesenkt werden. Das Ergebnis haben wir der Waigel-Kommission vorgelegt und in politischen Gesprächen erläutert. Ich kann in der Diskussion, wenn es gewünscht wird, näher darlegen, wo wir die Ansätze für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu Lasten der Unternehmen sehen und wo nicht. Unseren Beitrag zur Reform werden wir jedenfalls erbringen. Jetzt möchte ich nur auf das Thema der Rückstellungen eingehen, weil hier besondere Gefahr zu Einbrüchen in das System besteht.

Zum Vermögensvergleich laut Handelsbilanz als Grundlage der Besteuerung von Unternehmensgewinnen gehört die Bildung von *Rückstellungen*. Sie unterscheiden sich von den ebenfalls in die Bilanz einzustellenden Verbindlichkeiten nur durch eine Ungewißheit des Entstehens, der Höhe oder der Inanspruchnahme durch den Gläubiger. Es geht mithin nur um die Frage, ob eine bereits gewiß gewordene Verbindlichkeit zu bilanzieren wäre und die noch bestehende Ungewißheit daran etwas ändern darf, wobei im Zweifel das Prinzip der kaufmännischen Vorsicht entscheidet.

Die Bindung an die Handelsbilanz sichert eine weitgehend synchrone Bestimmung des ausschüttbaren bzw. entnehmbaren und steuerlich abschöpfbaren Gewinns, sie gewährleistet damit den notwendigen Gläubigerschutz auch vor dem Fiskus, ist Maßstab der Leistungsfähigkeit und entspricht mit ihrem Periodenbezug den Bedürfnissen der Abschnittsbesteuerung. „Nicht auszudenken, welches Chaos die Steuergesetzgebung im Bilanzrecht anrichten würde, wenn sie die „Fessel“ der Handelsbilanz abwerfen würde“ (Raupach).

Dessen ungeachtet verleitet der Umfang dieser Rückstellungen immer wieder zu Bestrebungen, „Spielräume“ für Steuererhöhungen administrativer oder gesetzgeberischer Art auszumachen. Bei Patentverletzungen, Jubiläumswendungen und Pensionszusagen hat der Gesetzgeber den Rahmen des handelsrechtlich Gebotenen bereits beträchtlich unterschritten. Bei ökologischen Altlasten verweigern Finanzverwaltungen der Länder die Anwendung geltenden Rechts. Zur Finanzierung der Reform der Einkommensbesteuerung sollen Rückstellungen nach der schon genannten Schleußer-Liste weitere empfindliche Einschränkungen in zweistelliger Milliardenhöhe erfahren. Aktuelle Bestrebungen, einen Konzernabschluß nach ausländischem statt nach deutschem Recht vorlegen zu dürfen, dienen dabei als willkommene Rechtfertigung, obwohl dieser Abschluß für die Besteuerung ohne Belang ist. Die Vorschläge laufen nahezu alle auf eine Besteuerung nicht erwirtschafteter Gewinne durch Abkoppelung der Steuer- von der Handelsbilanz hinaus. Hier wird die Gewinnermittlung zum Steinbruch für den fiskalischen Bedarf. Das wäre das Gegenteil einer Reform der Unternehmensbesteuerung.

### 3. Zur Sicherung der Dauerhaftigkeit der Reform

Eine Reform der Einkommensbesteuerung durch Senkung der Steuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wäre ein Fehlschlag, wenn die Steuersätze später wieder erhöht oder die Bemessungsgrundlage erweitert würden. Die jüngste Erfahrung mit der Grunderwerbsteuer liefert uns ein warnendes Beispiel für diese Gefahr. Sie wird dadurch erhöht, daß mit Blick auf Maastricht Vorkehrungen in Gesetz oder Verfassung erörtert werden, die öffentliche Kreditaufnahme wirksamer als bisher zu begrenzen. Die Alternative könnten dann bei knappen Kassen sehr schnell höhere oder neue Steuern sein.

Es gilt daher, von Anbeginn einem neuerlichen Wildwuchs von Steuern und Abgaben zu begegnen, etwa durch eine Obergrenze für die Steuer- und Abgabenquote und eine Verankerung des Netto-Prinzips in Gesetz oder Verfassung.

## V. Ausblick

Zur Reform der Unternehmensbesteuerung gäbe es noch vieles vorzutragen. Etwa zur Besteuerung der Zinsen, zur betrieblichen Altersversorgung, zur Organschaft oder zur strukturellen Anpassungsfähigkeit der Unternehmen. Doch bleibt mir nur die Zeit, rasch zusammenzufassen, worum es für die Unternehmen bei der geplanten Reform der Einkommensbesteuerung geht:

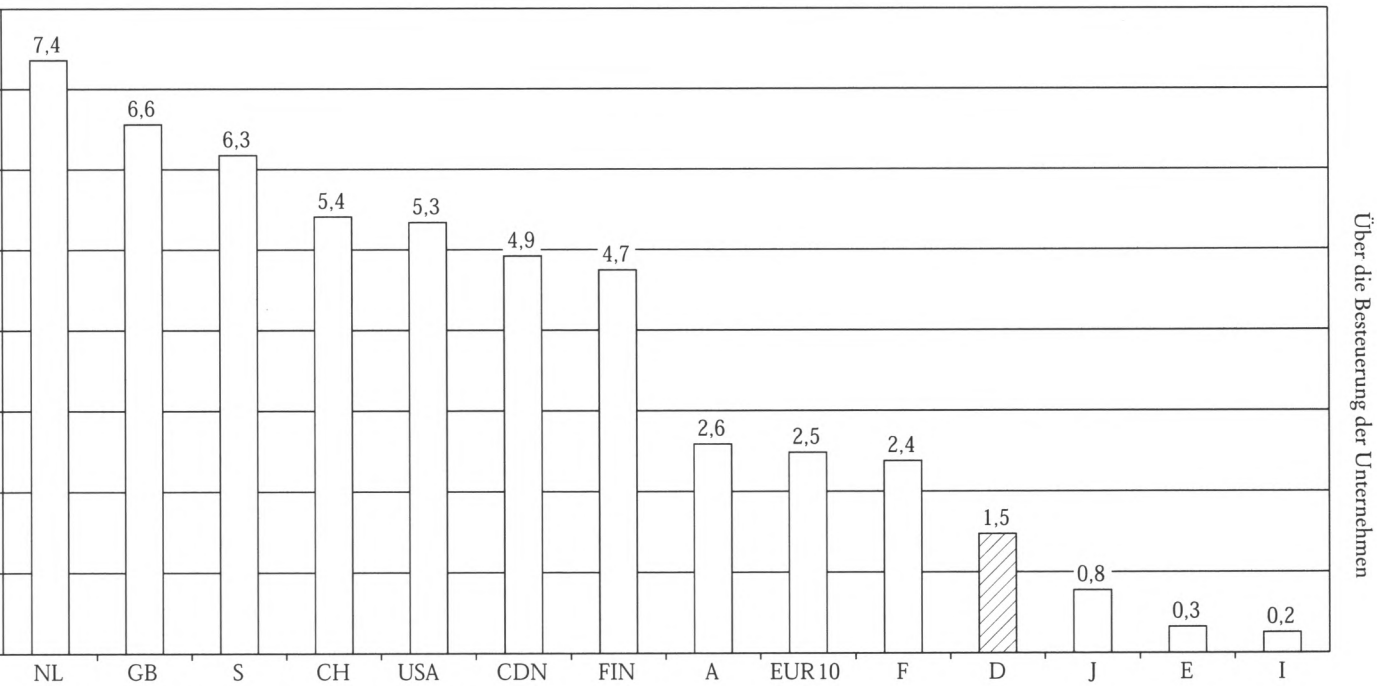
Es gilt, steuerpolitische Zeichen zu setzen. Die Politik muß eine Reform zustande bringen, die Zielkonflikte vermeidet und uns international nach vorne bringt. Ihr Erfolg steht und fällt mit dem Gelingen der Reform der Unternehmensbesteuerung. Verteilt kann nur werden, was zuvor erwirtschaftet wurde. Mit einem bloßen Umschichten von Steuerlasten im Rahmen der Ertragsbesteuerung ist nichts gewonnen. Wer Aufkommensneutralität zum Maßstab steuerpolitischen Handelns erklärt, wird das Ziel verfehlen. Es bedarf einer deutlichen Nettoentlastung der Unternehmen. Erfahrungen des Auslands zeigen, daß eine richtig konzipierte Reform ökonomische Kräfte freisetzt, die eine erhebliche Selbstfinanzierung bewirken. Reform der Besteuerung und Schließung von Aufkommenslücken dürfen, wie die jüngste Steuergesetzgebung lehrt, nicht vermengt werden. Schon gar nicht dürfen die Unternehmen erneut zu einer Finanzierung von Steuerentlastungen herangezogen werden, die anderen zugeacht sind. Für einen verbleibenden Ausgleichsbedarf sind Ausgaben zu kürzen und eine stärkere Belastung des Konsums in Reserve zu halten.

Neuen Gründergeist, Mut zu Innovation und unternehmerischem Risiko fordern alle politischen Parteien. Den steuerlichen Rahmen dafür muß der Staat setzen. Er muß mit einer gründlichen Flurbereinigung den internationalen Standortwettbewerb um Kapital, technisches Wissen und Arbeitsplätze annehmen. Gefragt sind nicht nur tüchtige Unternehmen, sondern auch ein tüchtiger Staat.

Alles in allem:

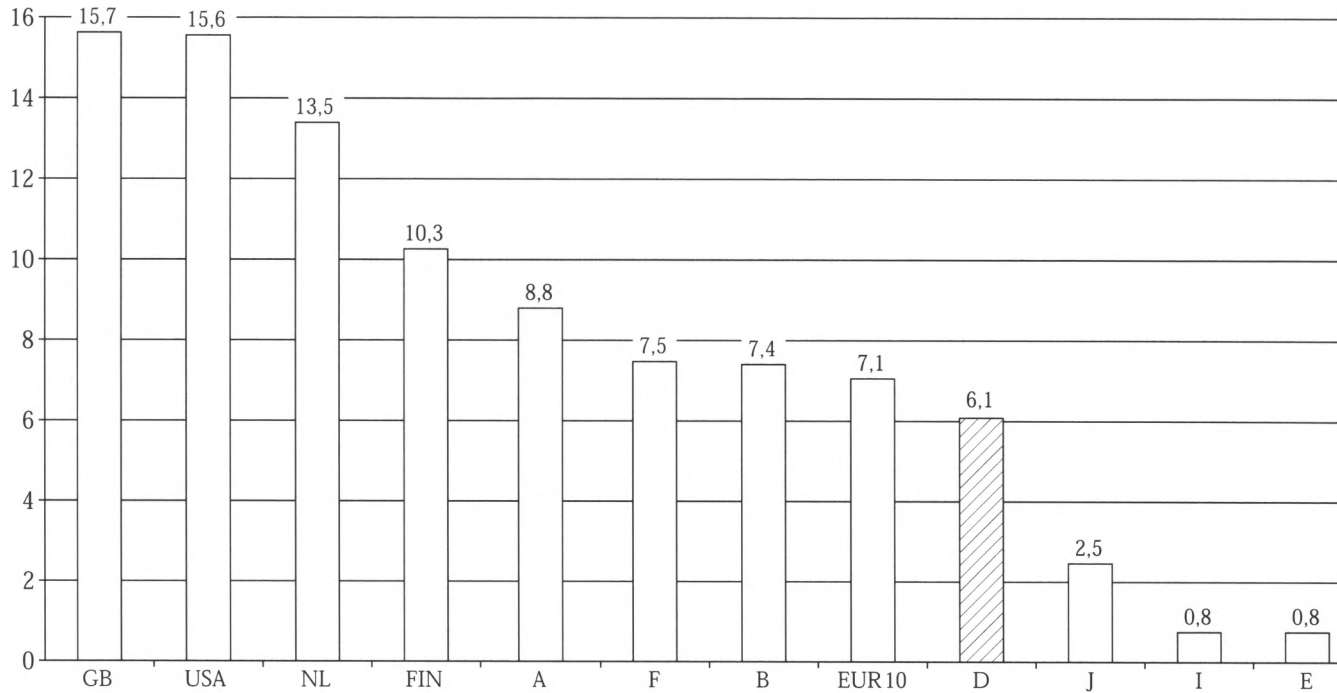
Wir brauchen den Mut und die politische Kraft zu einem großen Wurf.

bb. 1: Netto-Umsatzrenditen 1994 im internationalen Vergleich



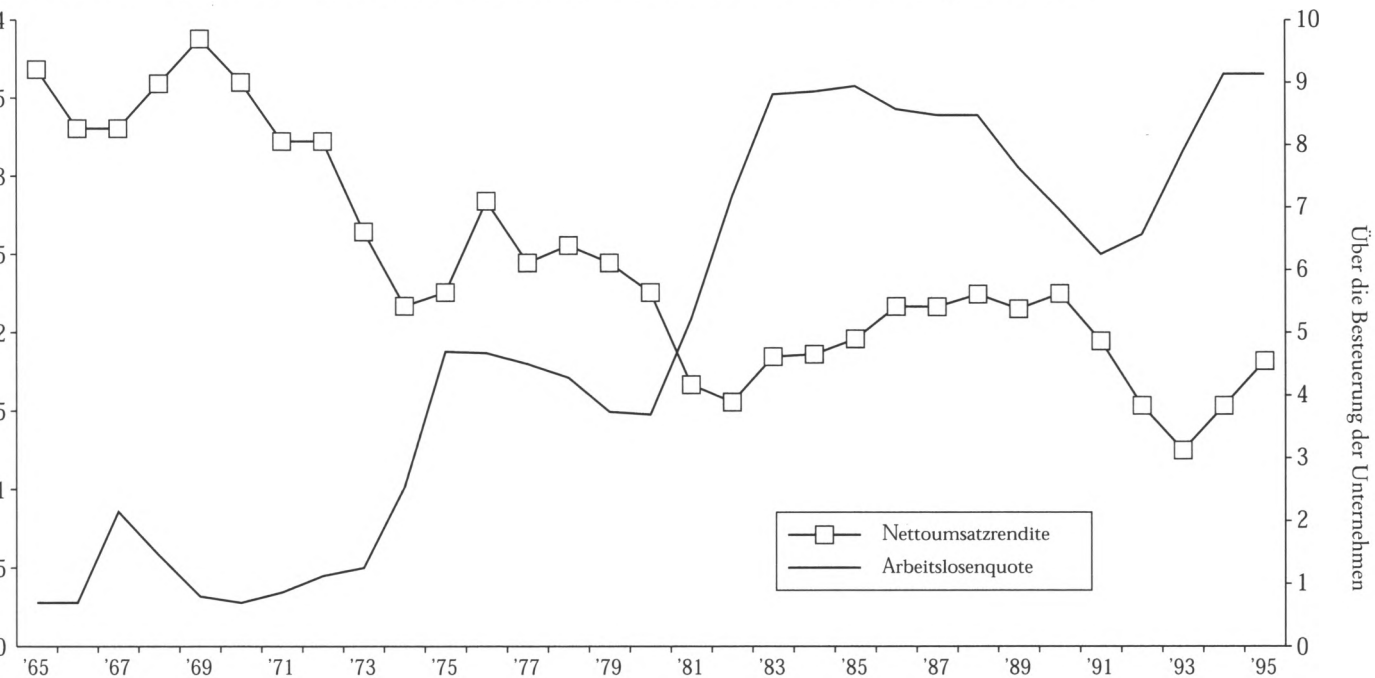
Quelle: Bach-Datenbank. Für CH, S, CDN: IW Köln

Abb. 2: Netto-Eigenkapitalrenditen 1994 im internationalen Vergleich



Quellen: Bach-Datenbank

Abb. 3: Nettoumsatzrenditen westdeutscher Unternehmen und westdeutsche Arbeitslosenquoten seit 1965



Quelle: Dt. Bundesbank; SVR