

## Unterrichtung durch die Bundesregierung

### Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen – Drucksache 15/5554 –

#### Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen wie folgt:

##### Zu Nummer 1

Die Bundesregierung betrachtet die im Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen vorgesehenen Maßnahmen als einen ersten wichtigen Schritt im Rahmen einer umfassenden Reform der Unternehmensbesteuerung. Grundbedingungen für eine mittelfristig umzusetzende strukturelle Reform werden insbesondere deren EU-Kompatibilität sowie die Berücksichtigung internationaler Gegebenheiten und Wechselwirkungen sein. In der Sache kommt es der Bundesregierung vor allem auf mehr Neutralität des Steuersystems, Steuervereinfachung und die Beseitigung von Gestaltungsanreizen an. Die in den nächsten Monaten zu erwartende Expertise des Sachverständigenrates zu den ökonomischen Auswirkungen einer Unternehmenssteuerreform auf Investitionen, Wachstum und Arbeitsplätze wird in diesem Zusammenhang sicherlich Aufschluss über denkbare Lösungsansätze geben.

##### Zu Nummer 2

##### Repatriierung deutschen Gewinnsubstrats

Aus einem Abgleich zwischen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Körperschaftsteuer-Aufkommensstatistik ergibt sich, dass in deutschen Kapitalgesellschaften 2004 in einer Größenordnung von 50 Mrd. Euro mehr Erträge erwirtschaftet werden als der nationalen Besteuerung unterworfen werden. Diese Besteuerungslücke wird wesentlich aufgrund des im Vergleich zu den übrigen EU-Ländern herrschenden Steuersatzgefälles bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften verursacht. Dabei werden in Deutschland erwirtschaftete Gewinne mit Hilfe von Steuergestaltungen ins Ausland transferiert und dort zu niedrigeren Steuersätzen als in Deutschland versteuert. Ne-

ben steuergestalterischer Verschiebung von Gewinnsubstrat geht es auch um echte Produktionsverlagerungen. Die Ermittlung der Besteuerungslücke auf Grundlage der Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verdeutlicht die Größenordnung.

Für die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen der Steuerverlagerung wird von einem vorsichtigen Ansatz des rückverlagerten Gewinnsubstrats in einer Größenordnung von 6,5 Mrd. Euro (= gut ein Achtel der ermittelten Besteuerungslücke) ausgegangen, der zu einem Steuermehraufkommen von rund 2,2 Mrd. Euro führt. Damit wird den gegebenen Schätzunsicherheiten ausreichend Rechnung getragen.

Anders als im Fall der Steueramnestie handelt es sich bei dem rückverlagerten Gewinnsubstrat nicht um Schwarzgeld. Es geht um die steuerlichen Bedingungen für eine legale Versteuerung entweder im Inland oder im Ausland. Ein Vergleich mit den steuerlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Steueramnestie ist daher nicht gegeben.

Die Bundesregierung hält es nicht für angemessen, bei einer Absenkung des KSt-Satzes auf 19 Prozent die Niedrigsteuergrenze für Zwecke der Hinzurechnungsbesteuerung (HZB) bei 25 Prozent zu belassen.

Die HZB hat den Zweck, der Thesaurierung sog. passiver Einkünfte in Gesellschaften entgegenzuwirken, die in Niedrigsteuergewebieten gegründet werden. Sie soll seit der Freistellung zwischengesellschaftlicher Gewinnausschüttungen und der Einführung des Halbeinkünfteverfahrens außerdem für eine angemessene Vorbelastung der genannten Einkünfte sorgen. Bei der Festlegung der ausländischen Steuerbelastung, die als niedrig gilt und bei deren Unterschreitung der HZB ausgelöst werden soll, orientierte sich die bisherige Methodik stets an der Höhe des inländischen Körperschaftsteuersatzes. Während ursprünglich die Niedrigsteuergrenze bei 30 Prozent lag und damit bei knapp über der Hälfte des damaligen KSt-Satzes, ist sie seit der

Änderung des AStG durch das Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 20. Dezember 2001 identisch mit dem Körperschaftsteuersatz. Richtig ist, dass bei einer Senkung der Niedrigsteuergrenze entsprechend dem KSt-Satz passive Einkünfte ausländischer Gesellschaften insoweit nicht mehr erfasst werden können, als ihre Steuerbelastung im Ausland mindestens 19 Prozent (statt bisher 25 Prozent) beträgt. Zu sehen ist aber auch, dass die Beibehaltung einer Schwelle von 25 Prozent als eine – relative – Verschärfung der HZB aufgefasst werden würde. Darüber hinaus kann es bei einer Niedrigsteuergrenze, die über dem KSt-Satz liegt, aufgrund der Gewerbesteuerpflicht des Hinzurechnungsbetrages bei Kapitalgesellschaften zu einer höheren Steuerbelastung kommen als bei einer vergleichbaren Inlandsinvestition. Ein solches Ergebnis verbietet sich nicht zuletzt auch unter EU-rechtlichen Gesichtspunkten.

### **Verschärfung der Mindestbesteuerung**

Der Vorschlag des Bundesrates wird abgelehnt.

Die Bundesregierung hatte bereits im Rahmen des Entwurfs des Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen und des Gesetzes zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz vorgesehen, den Verlustabzug im Rahmen des Verlustvortrags oberhalb eines Sockelbetrags auf 50 Prozent anstatt auf 60 Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte zu begrenzen. Die Umsetzung dieses Ziels ist nunmehr zur Gegenfinanzierung der mit dem Gesetzentwurf verbundenen steuerlichen Entlastungen unumgänglich. Die damit verbundene Minderung des Verlustabzugs und der Liquidität der Unternehmen ist hinnehmbar, da der Abzug nicht endgültig verloren geht, sondern lediglich zeitlich gestreckt wird.

### **Hälftige Steuerpflicht bei Aufdeckung stiller Reserven bei Immobilienveräußerungen**

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird das Ziel verfolgt, die in Grundstücken angesammelten stillen Reserven zu heben und das Eigenkapital der Unternehmen zu stärken. Momentan werden die stillen Reserven nicht durch Veräußerung realisiert, weil die Unternehmen die dadurch ausgelösten steuerlichen Belastungen liquiditätsmäßig nicht verkraften können oder wollen. Die Grundstücke verbleiben im Betriebsvermögen, obwohl sie für den Betrieb nicht mehr benötigt werden. Eine zeitlich befristete Begünstigung schafft einen Anreiz, diese stillen Reserven innerhalb des Regelungszeitraumes zu realisieren und damit der Besteuerung zuzuführen.

Die Regelungen der §§ 6b und 6c EStG stehen diesen Zielen nicht entgegen. Diese setzen voraus, dass der Unternehmer Ersatzinvestitionen vornimmt, und die aufgedeckten stillen Reserven auf neue Grundstücke übertragen werden.

Ausgangspunkt der Ermittlung der finanziellen Auswirkungen war eine ausführliche Abstimmung der Datenbasis mit Vertretern der Initiative Finanzplatz Deutschland, die im Rahmen der Erörterung zur möglichen Einführung von REITs in Deutschland stattgefunden hat.

Übereinstimmend wurde in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass in einem Zeitraum von 5 Jahren Immobilienbestände in einem Marktwertvolumen (einschließlich

stiller Reserven) von rund 60 Mrd. Euro in REITs überführt werden.

Diese Annahmen können grundsätzlich auf den Fall einer isolierten Umsetzung der Regelung – also ohne Einführung von REITs – übertragen werden. Im Hinblick darauf, dass die vorgesehene Regelung des § 3 Nr. 70 lediglich für eine Laufzeit von 3 Jahren gelten soll wurde von einem Volumen von 42 Mrd. Euro ausgegangen.

### **Einschließung der Verluste bei Steuerstundungsmodellen**

Die Verlustverrechnungsbeschränkung für Steuerstundungsmodelle ist systematisch richtig in § 15b EStG angesiedelt worden, da es sich bei der Mehrheit der bekannten Steuerstundungsmodelle um gewerblich tätige oder geprägte Personengesellschaften handelt. Verlustverrechnungsbeschränkungen finden sich bereits in § 15 Abs. 4 und § 15a EStG. In diesem Kontext fügt sich § 15b EStG ohne weiteres ein.

Aufgrund der Vielzahl der am Markt vertriebenen Steuerstundungsmodelle und der damit verbundenen Bandbreite der rechtlichen Gestaltungen ist eine abstrakt-generelle Formulierung notwendig. Jede weitere Konkretisierung würde Raum für Umgehungsgestaltungen eröffnen und damit die Wirksamkeit der Regelung einschränken.

Die Bundesregierung ist weiterhin der Auffassung, dass zwingende Gründe des gemeinen Wohls es rechtfertigen, die Regelungen für Verlustverrechnungsbeschränkung bei Steuerstundungsmodellen bereits für Neuanleger anzuwenden, die nach dem 17. März 2005 einem Fonds beigetreten sind.

Verlustzuweisungsgesellschaften nutzen die vorhandenen Verlustverrechnungsmöglichkeiten volkswirtschaftlich fragwürdig auf Kosten der Allgemeinheit. Dem ist mit der Einführung der Verlustverrechnungsbeschränkung entgegen zu treten. Dieser Einschätzung der Bundesregierung hat sich der Bundesrat angeschlossen.

Das rechtsstaatliche Gesetzgebungsverfahren benötigt aber eine gewisse Zeitspanne. Wie die letzten Wochen zeigen, wird diese von den Steuerpflichtigen genutzt, um den bisherigen Steuertatbestand noch vor dem Beschluss über die Einführung einer Verrechnungsbeschränkung zu erfüllen und damit dem Wegfall der Verlustverrechnung zuvorzukommen. Dies belegen eine Reihe von Presseartikeln, die kurz nach Bekanntwerden der geplanten Regelung veröffentlicht wurden (z. B. „Wirtschaftswoche“ vom 14. April 2005, S. 140, „FAZ“ vom 23. April 2005). Dass es sich bei der Regierungserklärung entgegen der Auffassung des Bundesrates nicht um eine „wenig konkrete Absichtserklärung“ handelt, zeigen diese Fakten.

Daher benötigt der Gesetzgeber im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 97, 67 [81 f.]) einen Gestaltungsraum, um die volkswirtschaftlichen Missstände der bisherigen Gesetzeslage abzuheben, ohne dass Dispositionen der Gesetzesadressaten die Neuregelung vor ihrem Erlass durch Ausnutzung der bisherigen Regelung unterlaufen können. Der Gesetzgeber muss die zur sofortigen Abwehr offensichtlicher Missstände geeigneten und notwendigen Maßnahmen treffen können. Wenn Steuerpflichtige dennoch die in der Regierungserklärung angekündigte Einführung einer Verlustbeschränkung nut-

zen, um der vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkung zuvorkommen, schützt das Rechtsstaatsprinzip ihr Vertrauen in die bisherige Gesetzeslage nicht.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt hierbei entgegen der Meinung des Bundesrates die Dispositionen, die vor der Regierungserklärung getroffen wurden. Denn durch die Geltung der bisherigen Rechtslage für Anleger, die bis zum 5. Mai 2005 beigetreten sind, konnten Fonds, die vor dem Tag der Regierungserklärung Investitionsentscheidungen getroffen haben und an den Markt getreten sind, ihre Projekte zu Ende führen und haben von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht.

#### **Zu Nummer 3**

Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen hat die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket vorgelegt, das aufkommensneutral ausgestaltet ist und mittel- und längerfristig die Besteuerungsgrundlagen in Deutschland besser absichert. Ein Nichthandeln dürfte demgegenüber zu einer weiteren Erosion des Steueraufkommens mit entsprechend negativen Folgewirkungen für die öffentlichen Haushalte führen.

#### **Zu Nummer 4**

Wenn bei einer Gegenfinanzierung ein Teil der Mehreinnahmen bei den Gemeinden und nicht beim von Mindereinnahmen betroffenen Bund anfällt, ist die Gewerbesteuerumlage das geeignete Instrument zur Korrektur dieser Schieflage. Als Alternative käme nur eine noch höhere Gegenfinanzierung in Frage, die dann die insgesamt angestrebte Aufkommensneutralität der Reform für die Unternehmen aufgäbe. Es ist daher ein Entgegenkommen des Bundes, wenn dieser unter Inkaufnahme von eigenen Deckungslücken bei zugleich in der Summe positiven finanziellen Auswirkungen für Länder und Kommunen eine erst zukünftige Überprüfung der Gewerbesteuerumlage ankündigt.

Der Vorwurf, der Bund würde sich mit einer finanziellen Unterstützung der Kommunen bei negativer Aufkommensentwicklung Zeit lassen, wird entschieden zurückgewiesen. Das Gegenteil ist der Fall: als sich im Jahr 2001 Gewerbesteuereintrüche abzeichneten, hat die Bundesregierung mit einem Bündel von kurz- und mittelfristig wirkenden Maßnahmen gegengesteuert, deren Erfolg in dem deutlichen Rückgang der kommunalen Finanzierungsdefizite im letzten Jahr abzulesen ist

#### **Zu Nummer 5**

Mit der Steuerreform 2000 hat die Bundesregierung das größte Steuersenkungsprogramm in der deutschen Nachkriegsgeschichte erfolgreich umgesetzt: Seit dem 1. Januar 2005 beträgt der Eingangsteuersatz bei der Einkommensteuer historisch niedrige 15 Prozent. Der Spitzensteuersatz ist auf 42 Prozent gesunken, das sind 11 Prozentpunkte weniger als noch 1998. Insgesamt werden die Steuerzahler durch die seit 1999 in Kraft gesetzten steuerlichen Maßnahmen, dies sind vor allem die Steuerreform 2000, das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002, die Familienförderungsgesetze (Stufen 1 und 2) und weitere Reformmaßnahmen, darunter u. a. das Alterseinkünftegesetz, bis 2009 mit einem jährlichen Volumen von über 59 Mrd. Euro nachhaltig entlastet. Allein die Steuerreform 2000 bewirkt Entlastungen von rund 32 Mrd. Euro. Damit sind die Rahmenbedingungen für einen stärkeren privaten Konsum und für eine erleichterte Finanzierung von Investitionen – Grundvoraussetzungen für mehr Wachstum und Beschäftigung – erfüllt.

Die künftige Steuerpolitik muss die unverzichtbaren Anstrengungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte von der Einnahmenseite flankieren. Das bedeutet vor allem: Es besteht auf absehbare Zeit kein Spielraum für Nettoentlastungen. Reformansätze, die ausgehend vom status quo der Steuerreform 2000 noch zusätzliche erhebliche Mindereinnahmen generieren würden, sind von vornherein nicht diskutabel.

Allerdings sieht auch die Bundesregierung Reformbedarf, soweit es um eine weitere Vereinfachung des Steuerrechts geht.

- Zum einen geht es darum, eine Vereinfachung durch Streichung von Ausnahmetatbeständen und den weiteren Abbau von Subventionen zu erreichen.
- Andererseits dürfen Maßnahmen im Interesse größerer Steuervereinfachung aber nicht nur auf der Ebene des materiellen Rechts ansetzen; vielmehr muss auch das Besteuerungsverfahren weiter vereinfacht werden.
- Schließlich muss außerdem auch für einen effizienteren Steuervollzug gesorgt werden.

Eine grundlegende Reform und Fortentwicklung der Unternehmensbesteuerung bedarf einer sorgfältigen Vorbereitung. Dabei werden auch Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Eingang finden, die im Laufe des Jahres zu erwarten sind

