

Steuerausfälle – Defizite: Sind Steuererhöhungen unumgänglich?

3

Verminderte Steuereinnahmen und die defizitäre Lage der öffentlichen Haushalte haben eine Diskussion über Steuererhöhungen ausgelöst. Sind diese Maßnahmen zum Ausgleich des Staatshaushaltes unumgänglich?

Ausgabenkürzungen statt Steuererhöhungen

Vor dem Hintergrund sinkender Steuereinnahmen und wachsender öffentlicher Defizite haben die Parteien der Regierungskoalition eine Reihe von Steuer- und Abgabenerhöhungen sowie Kürzungen staatlicher Transfers angekündigt. Dazu gehören eine umfassende Besteuerung von Gewinnen aus Aktienkurssteigerungen, eine höhere Unternehmensbesteuerung, eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Renten- und Krankenversicherung und eine Einschränkung der Eigenheimzulage. Diese Pläne haben in der Öffentlichkeit einen Sturm der Entrüstung hervorgerufen, denn vor der Wahl hatten die Regierungsparteien es vermieden, von Steuererhöhungen zu sprechen. Nun ist das Verschweigen unpopulärer Maßnahmen, die bereits vor Wahlen geplant sind, sicherlich kritikwürdig. Unabhängig davon stellt sich aber die Frage, ob die vorgesehenen finanzpolitischen Reformen ökonomisch sinnvoll und in der aktuellen Wirtschaftslage angemessen sind. Die Konjunktur hat sich in den letzten Monaten schlechter entwickelt als erhofft. In Folge der Konjunkturschwäche sinken die Steuereinnahmen. Um den Staatshaushalt auszugleichen, müssen die öffentlichen Ausgaben gekürzt oder die Einnahmen erhöht werden. Höhere Einnahmen lassen sich entweder durch Steuererhöhungen oder durch eine vermehrte Neuverschuldung beschaffen. War es richtig, Steuern zu erhöhen? Die Antwort lautet »Nein«, denn es gibt eine Reihe wichtiger Argumente, die dagegen sprechen, auf konjunkturell bedingte Einnahmefälle mit Steuererhöhungen zu reagieren.

Zunächst besteht die Gefahr, dass steigende Steuern und Abgaben die Konjunktursituation weiter verschlechtern. So können beispielsweise steigende Sozialversicherungsbeiträge dazu führen, dass

Entlassungen zunehmen und der Abschwung sich selbst verstärkt. Höhere Steuern auf Unternehmensgewinne hemmen die im Abschwung ohnehin geringen Investitionen, haben also eine ähnliche Wirkung. Darüber hinaus hat eine unstete Steuerpolitik unabhängig vom Konjunkturzyklus erhebliche Nachteile: Sie beeinträchtigt erstens unnötig die Planungssicherheit der privaten Wirtschaftssubjekte. Zweitens zeigt die »Tax-Smoothing-Theorie«, dass Effizienzverluste der Besteuerung, die durch Ausweichreaktionen entstehen, zunehmen, wenn die steuerliche Belastung im Zeitablauf schwankt. Drittens wird durch die aktuellen Steuererhöhungen die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik in Frage gestellt: Wenn Investoren sich nicht darauf verlassen können, dass Zusagen in der Steuerpolitik eingehalten werden, sinkt die Bereitschaft zu weiterem Engagement. So werden beispielsweise Firmen, die auf die Reform der Unternehmensbesteuerung im Jahr 2000 vertraut haben, jetzt durch Steuererhöhungen unangenehm überrascht. In Zukunft werden sie den Ankündigungen der Regierung über die finanzpolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland weniger Vertrauen schenken und zurückhaltender investieren. Ähnliche Probleme wirft die Einführung der Steuer auf Aktienkurssteigerungen auf. Private Haushalte, die den Aufrufen der Politik zu mehr privater Altersvorsorge gefolgt sind und Ersparnisse in Form von Aktien gebildet haben, müssen nun umdisponieren, was erhebliche Kosten verursachen kann. Sofern sie nach dem weltweiten Kurssturz an den Aktienbörsen noch über Buchgewinne verfügen, werden sie durch die Steuerpläne beispielsweise genötigt, noch vor Jahresende ihre Aktien zu verkaufen.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die vorgesehenen Steuererhöhungen ei-



Clemens Fuest*

* Prof. Dr. Clemens Fuest lehrt an der Universität zu Köln Volkswirtschaftslehre.

ne höchst problematische Reaktion auf die aktuelle Konjunktursituation darstellen. Wenn auf Steuererhöhungen verzichtet wird, verbleiben zum Ausgleich des Staatsbudgets nur höhere Schulden oder Ausgabenkürzungen. Gegen Forderungen nach Ausgabenkürzungen wird oft angeführt, dass ein großer Teil der Staatsausgaben kurzfristig festgelegt ist und Flexibilität allenfalls bei Investitionsausgaben besteht. Es wäre sicherlich falsch, die Investitionsausgaben noch weiter zu drosseln, als es ohnehin bereits geschieht. Eine sofortige Entlastung des Budgets durch Ausgabenkürzungen ist kaum möglich. Das gilt aber auch für Steuererhöhungen. Es ist zweifelhaft, ob die neuen Steuergesetze überhaupt vor Jahresende verabschiedet werden können. Selbst wenn das funktioniert, sind höhere öffentliche Einnahmen erst im kommenden Jahr erreichbar. Kurzfristig ist eine höhere Neuverschuldung also unvermeidlich. Prinzipiell ist die Staatsverschuldung auch ein sinnvolles Instrument zum Ausgleich konjunkturbedingter Schwankungen der Steuereinnahmen. Allerdings sind der Ausdehnung der Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion institutionelle Grenzen gesetzt. Die im europäischen Stabilitätspakt vereinbarte Obergrenze für die Neuverschuldung der Mitgliedstaaten in der Europäischen Währungsunion von 3% des Bruttoinlandsprodukts muss Deutschland im Jahr 2002 voraussichtlich deutlich überschreiten.

In den letzten Wochen ist der Stabilitätspakt immer wieder dafür kritisiert worden, dass er die Flexibilität der nationalen Finanzpolitik unnötig einschränke. Diese Kritik ist nicht überzeugend. Da eine langfristig nicht tragbare Verschuldung einzelner Mitgliedstaaten der Währungsunion die Stabilität der Europäischen Währung beeinträchtigt, mit negativen Folgen für alle Mitgliedstaaten, ist es sinnvoll und notwendig, die nationalen Handlungsspielräume bei der Staatsverschuldung zu begrenzen. Dass der Rahmen des Stabilitätspaktes der deutschen Finanzpolitik zurzeit nicht hinreichend Flexibilität zum Ausgleich der konjunkturell bedingten Steuermindereinnahmen lässt, liegt an einer langfristigen Schiefelage der Finanzpolitik in Deutschland. In Jahren mit besserer Konjunktur hat die öffentliche Hand es verpasst, Einnahmen und Ausgaben so in Übereinstimmung zu bringen, dass in schlechten Jahren hinreichend Spielräume für mehr Verschuldung vorhanden sind. Nicht der europäische Stabilitätspakt, sondern die mangelnde Ausgabendisziplin in der Vergangenheit hat der Finanzpolitik die heute erforderliche Bewegungsfreiheit genommen. Daher ist es auch nicht überzeugend, unter Verweis auf die aktuelle Lage der öffentlichen Haushalte eine Aufweichung der Stabilitätskriterien zu fordern. Eine solche Aufweichung würde den dringenden erforderlichen Druck zur Einschränkung der Staatsausgaben nur verringern.

Während also eine vorübergehend steigende Neuverschuldung in Deutschland unvermeidlich ist, auch wenn damit ein

EU-Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits droht, bieten sich der Finanzpolitik auf mittlere Sicht Ausgabenkürzungen als Alternative zu den geplanten Steuererhöhungen. Aus Analysen über die dauerhafte Tragbarkeit der Finanzpolitik in Deutschland geht klar hervor, dass langfristig Ausgabenkürzungen in vielen Bereichen unvermeidlich sind. Aktuell stellt sich aber die Frage, ob Ausgabenkürzungen in der derzeitigen Krisensituation Steuererhöhungen vermeidbar machen könnten. Das ist vor allem eine Frage des erforderlichen Einsparvolumens. Nach den vorläufigen Berechnungen, die dem Koalitionsvertrag zugrunde liegen, soll es im Jahr 2003 zu Mehreinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von etwa 7 Mrd. € kommen, für das Jahr 2004 erwartet die Regierung, dass der Betrag sich verdoppelt. Das sind Beträge, die auch durch Ausgabenkürzungen erreichbar wären.

Um welche Ausgaben könnte es sich handeln? In der Vergangenheit sind Ausgabenkürzungen wiederholt in Form linearer Budgetkürzungen über alle Ressorts hinweg realisiert worden. Diese Vorgehensweise mag die Durchsetzung von Kürzungen politisch erleichtern, ist aber inhaltlich natürlich unbefriedigend. Gezielte Kürzungsvorschläge sind in den letzten Jahren immer wieder vorgelegt worden und müssen hier nicht im Detail wiederholt werden. Sie betreffen vor allem die Bereiche der strukturkonservierenden Subventionen und jene Bereiche des Sozialstaates, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zerstören. Immerhin weisen die Pläne der Koalition durchaus Ansätze zur Kürzung überflüssiger Subventionen auf. Dazu gehört sicherlich die Einschränkung der Eigenheimzulage. Das deutsche Steuersystem beinhaltet schon ohne die Eigenheimzulage erhebliche Anreize, privates Vermögen in Form selbstgenutzter Immobilien zu bilden, denn der Ertrag in Form der eingesparten Miete unterliegt keiner Besteuerung, während der Ertrag aus anderen Formen der Vermögensanlage in der Regel steuerpflichtig ist. Es ist aber nicht einzusehen, warum der Staat die privaten Entscheidungen über die Vermögensbildung in Richtung einer verstärkten Anlage in selbstgenutzten Immobilien verzerren sollte. Auch unter Verteilungsaspekten ist es fragwürdig, gerade den Haushalten Subventionen zukommen zu lassen, die über Wohneigentum verfügen oder in der Lage sind, Wohneigentum zu erwerben. Andere Subventionen, beispielsweise im Bereich des Steinkohlebergbaus, müssten nun folgen.

Es sollte nicht übergangen werden, dass der Koalitionsvertrag die geplanten Steuererhöhungen in erster Linie auch gar nicht als Reaktion auf die rezessionsbedingten Steuermindereinnahmen darstellt, sondern als eine Beseitigung von Ausnahmetatbeständen und »Steuerprivilegien«, also eine Verbesserung und eine Vereinfachung des Steuersystems. Leider fallen viele der vorgesehenen steuerpolitischen Maßnahmen keineswegs unter diese Kategorie, beispielsweise die steuersystematisch und wachstumspolitisch ä-

Berst fragwürdige Einschränkung des steuerlichen Verlustausgleichs. Bei anderen Maßnahmen, etwa der Einführung der vollen Steuerpflicht für Gewinne aus Aktienkurssteigerungen, kann man durchaus von einer steuersystematisch sinnvollen Beseitigung eines Ausnahmetatbestandes sprechen, trotz der oben erwähnten negativen Auswirkungen dieser Maßnahme auf die private Altersvorsorge. Der Abbau derartiger Ausnahmetatbestände ist jedoch nicht wirklich das primäre Ziel der steuerpolitischen Pläne, denn in diesem Fall müsste das zusätzlich erhobene Aufkommen durch allgemeine Steuersenkungen, beispielsweise niedrigere Steuersätze, an die Steuerzahler zurückerstattet werden. Das Argument, die Regierung verfolge mit ihren Steuerplänen das Ziel, das Steuersystem einfacher und gerechter zu machen, ist nicht überzeugend.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die geplanten Steuererhöhungen durchaus vermeidbar wären. Ihre negativen konjunkturellen Wirkungen sollte man dabei nicht überbewerten. Wichtiger erscheint, dass sie grundsätzlich in die falsche Richtung weisen, denn erforderlich ist ein langfristiger finanzpolitischer Kurswechsel in Richtung geringerer Staatsausgaben und sinkender Steuern. Erste Ansätze zu sinnvollen Ausgabensenkungen finden sich im Koalitionsvertrag durchaus. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die Regierung dem Druck der verschiedenen Interessengruppen standhält, die nun versuchen, die wenigen geplanten Subventionskürzungen doch noch zu verhindern.



Hans-Jürgen Müller-Seils*

Strukturelle Reformen contra Steuererhöhungen

Die Koalitionsvereinbarung von Rot/Grün für die 15. Legislaturperiode hat dem Steuerrecht eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen ins Buch geschrieben. Das hehre Ziel heißt »Sparen«; dabei herausgekommen sind Steuer- und Abgabenerhöhungen. Die jüngsten steuerlichen Absichtserklärungen geben ausreichenden Anlass über die Ursache, die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit und Auswirkungen von Steuererhöhungen zu diskutieren. Aus Sicht der Wirtschaft ist der Erörterungsbedarf größer denn je. Noch nie sah der Referentenentwurf für ein Steueränderungsgesetz eine solche Fülle von Struktureingriffen in das Unternehmenssteuerrecht vor wie das sog. Steuervergünstigungsabbaugesetz – SteVAG –.

Zur Frage, ob Steuererhöhungen notwendig sind, gilt es zunächst den Blick auf die Gründe für die hohen Haushaltsdefizite zu richten, die Deutschland auch in der Wahrnehmung von außen in eine schwierige Situation gebracht haben. Erst danach sind die Fragen der steuerlichen Ausgangssituation, insbesondere der Belastungshöhe sowie des internationalen Belastungsvergleichs, zu erörtern. Allein diese bestimmen, ob überhaupt Raum für Steuererhöhungen verbleibt. Schließlich stehen die materiellen Steuerrechtsänderungen und ihre Wirkung auf die Unternehmen, auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung im Fokus.

So viel steht fest: mit dem Entwurf des SteVAG in der Fassung vor dem Kabinettsbeschluss hat die Bundesregierung unmittelbar nach der Bundestagswahl ihre bisherigen Ziele aufgegeben und ins Gegenteil verkehrt. Unter der Überschrift des Subventions- und Vergünstigungsabbaus verbirgt sich eine Fülle von reinen Steuererhöhungen. Von 51 steuer-

* Hans-Jürgen Müller-Seils ist Steuerexperte beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

rechtlichen Änderungsvorschlägen dienen ausweislich des eigenen Subventionsberichts lediglich sieben untergeordnete Vorschriften dem Subventionsabbau.

Konjunkturelles und strukturelles Haushaltsdefizit

Die Ursachen des Haushaltsdefizits sind auf schon langfristig bestehende strukturelle und aktuelle konjunkturelle Defizite zurückzuführen. Unbestritten ist eine der Hauptursachen für die abgeschwächte Entwicklung des Steueraufkommens im Jahr 2001 und wohl auch in 2002 die schwache Konjunktur. Das allein erklärt jedoch nicht das steigende Haushaltsdefizit. Das Steueraufkommen ist durch die Mehrbelastungen der Gewerbebetriebe in den Jahren 1996 bis 2000 von insgesamt 73,5 Mrd. € auf 92,9 Mrd. € gestiegen. Auch 2001 sind diese Einnahmen immer noch höher als im Jahr 1997. Im Vergleich zum Lohnsteueraufkommen ist das Aufkommen aus Unternehmenssteuern sogar stärker angewachsen.

Das Problem des Haushaltsdefizits muss demnach eine andere, weitaus grundsätzlichere Ursache haben, denn allein in 2000 ist der Schuldenberg des Bundes trotz Rekordsteuereinnahmen gestiegen. Die Gründe dafür sind nicht auf der Einnahme-, sondern auf der Ausgabenseite zu suchen. Die dauerhaft höheren Ausgaben haben allesamt eines gemeinsam: Es besteht ein struktureller Reformbedarf für den Ausgabenbereich des Staates.

Der Überhang der strukturellen Haushaltsdefizite erfordert vorrangig, die aus den Fugen geratenen strukturellen Berufsprobleme, insbesondere bei den sozialen Sicherungssystemen, einer zeitnahen Lösung zuzuführen. Nur so kann zusätzliches Einsparungspotential geschaffen werden. Durch blanke Steuer- und Abgabenerhöhungen ist dieses Ziel nicht zu erreichen. Sie gewähren lediglich zeitlichen Aufschub, trüben den Blick für notwendige Reformen und verschaffen der Politik nur eine Verschnaufpause – die Ökosteuer ist das Paradebeispiel.

Die für den aktuellen Haushalt bedeutsame Kumulationswirkung dieser Zangenbewegung erlaubt demnach auch nur zeitlich befristete Maßnahmen. Keinesfalls rechtfertigt das immense strukturelle Haushaltsdefizit weitere, langfristige Steuererhöhungen.

Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland

Mit dem wachsenden Haushaltsdefizit korrespondiert regelmäßig die Fahndung nach neuen Finanzierungsquellen für den Staat. Dabei dürfen Abgabenerhöhungen jedoch nicht den internationalen Belastungsvergleich scheuen, insbesondere nicht in einer offenen globalen Wirtschaft. Im internatio-

nen Vergleich der Steuersätze liegt die Gesamtbelastung der deutschen Unternehmen derzeit schon wesentlich höher als in wichtigen Wettbewerbsländern. Die hohe tarifliche Steuerlast in Deutschland wird auch nach der jüngsten Steuersatzsenkung nicht angezweifelt: Nach einer Untersuchung von Baker und McKenzie (2001) beträgt der Grenzsteuersatz für Kapitalgesellschaften im Jahr 2001 in Deutschland 39,4%. Bei einer Ausschüttung nach dem Halbeinkünfteverfahren an den Anteilseigner erhöht sich die Gesamtsteuerbelastung der Ausschüttung durch die hälftige Einkommensteuer des Anteilseigners auf 54,9%. Ein Personenunternehmen hat einen Grenzsteuersatz von 52,0%. In der Spitze erreicht er für Kapitalgesellschaften sogar 40,9%, für Ausschüttungen nach dem Halbeinkünfteverfahren an den Anteilseigner 56,0% und für Personenunternehmer 53,2%. Diese Grenzsteuerbelastung ist für Investitionen nach allgemeiner Erkenntnis entscheidend. Tatsächlich sind Unternehmen in Deutschland aber auch effektiv hoch belastet. Dies belegt eine aktuelle Untersuchung der EU (COM (2001) 582 endg.), nach der Deutschland trotz Unternehmenssteuerreform immer noch ein Hochsteuerland ist. Zwar liegt die effektive Steuerbelastung stets unter der tariflichen, die Mehrzahl der Länder mit hohen Tarifbelastungen (z.B. Deutschland und Belgien) weist jedoch zugleich hohe Effektivbelastungen auf. Für Deutschland kann dieser Befund schon deshalb nicht überraschen, weil im Vorfeld des Steuersenkungsgesetzes 2000 mit dem Lafontaine'schen Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 die Bemessungsgrundlage in einschneidender Weise erweitert worden ist. Nach der Studie ist die steuerliche Belastung der Unternehmen nicht nur in der isolierten Betrachtung, sondern auch im internationalen Vergleich sehr hoch: im Ausschüttungsfall liegt sie im Grenzbereich bis zu 56%. Weitere Steuererhöhungen legen den Vergleich des Überdrehens der Steuerschraube nahe. Raum für Steuererhöhungen bleibt nicht. Gleichwohl geht die Bundesregierung wider den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Halbteilungsgrundsatz mit dem Vorsatz von Steuererhöhungen in die neue Legislaturperiode. Ungeachtet der negativen konjunkturellen Wirkung werden daneben zusätzliche Erhöhungen im Bereich der Sozialversicherungen anvisiert: Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, Anhebung der Beitragssätze und Erhöhung der Ökosteuer zur Finanzierung der Sozialkassen – dies alles ohne konkrete Vereinbarungen für Reformen in diesem Bereich.

Materielle Wirkungen des Steuervergünstigungsabbaugesetzes

Der Entwurf des SteVAG sieht eine Vielzahl von Steuererhöhungen vor. Noch nicht einmal jeder fünfte Änderungsvorschlag ist dem Subventionsabbau zuzuschreiben. Im Vordergrund stehen vielmehr plötzliche, ausschließlich fiskalisch motivierte Eingriffe in langjährige und betriebswirtschaftlich unbestritten notwendige Unternehmensstrukturen.

Im Vordergrund stehen neben anderen gravierenden Änderungsbegehren drei Regelungen:

- Abschaffung der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen im Zusammenhang mit steuerfreien Einnahmen im Rahmen der Organschaft,
- Einführung einer Mindestbesteuerung und
- Abschaffung der gewerbsteuerlichen Organschaft.

Mit dem vorgesehenen umfassenden Ausgabenabzugsverbot bei Dividendeneinnahmen für Kapitalgesellschaften werden Ausgaben erfasst, die in keinem unmittelbaren wirtschaftlichen Zusammenhang mit Dividenden stehen. Keine Berücksichtigung findet mehr, ob bzw. in welcher Höhe solche Einnahmen in dem betreffenden Veranlagungszeitraum überhaupt bezogen worden sind. Darüber hinaus soll die Nichtabzugsfähigkeit sogar auf die im Organkreis entstehenden Erträge ausgeweitet werden, obwohl diese vom Organträger ungemildert zu besteuern sind. Für die Organschaft und damit gleichermaßen für die Holding hat die Abzugsfähigkeit der Finanzierungskosten nach § 3c Abs. 1 EStG/§ 8b KStG zentrale Bedeutung. Mit der Einschränkung oder gar Aufhebung dieser Möglichkeit würde der Organschaft die Grundlage entzogen. Liegt im Organkreis materiell eine Vermögensmehrung vor, wird sie heute beim Organträger besteuert. Würde der Abzug von Finanzierungskosten für Beteiligungen zukünftig verboten, müsste der Organträger Gewinn versteuern, ohne die Aufwendungen berücksichtigen zu können, die eine Gewinnerzielung überhaupt erst ermöglichen. Das ist ein widersinniges, ausschließlich steuerlich konstruiertes Ergebnis, dem der untrennbar zugrunde liegende wirtschaftliche Zusammenhang von Aufwand und Ertrag nicht entspricht. Zudem ist richtig zu stellen, dass es sich bei der Steuerfreiheit von Dividenderträgen nicht um Steuervergünstigungen oder gar Subventionen, sondern vielmehr um eine sachgerechte Methode zur Vermeidung der Doppelbesteuerung handelt. Nunmehr ist vorgesehen, das notwendige Außer-Ansatz-Bleiben von Dividenderträgen zum Nachteil des Steuerpflichtigen zu verwenden, indem ein generelles Abzugsverbot verfügt wird. Es ist offenkundig, dass ein solches Ergebnis nicht gewollt und auch nicht mit einem fiskalischen Mehrergebnis zur ausschließlichen Überbrückung der konjunkturell bedingten Haushaltslücken gerechtfertigt werden kann.

Die vorgesehene Einführung einer Mindeststeuer verfehlt den Zweck der Einnahmesicherung schon im Ansatz. Das Ziel heißt stetige Steuereinnahmen, das schon kurzfristige Ergebnis hingegen werden Standortauslagerungen wegen faktischer Substanzbesteuerung sein. Beabsichtigt ist, Gewinne nur zur Hälfte mit Verlusten aus der Vergangenheit und lediglich innerhalb von sieben Jahren bei der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer ausgleichen zu können. Dies führt bei einem großen Teil der Unternehmen zu dauerhaften Substanzeinbußen, vor allem in den Bran-

chen mit regelmäßig zyklischen Entwicklungen. In der Folge steht dem erzielten Unternehmensgewinn eine betragsmäßig höhere Steuerbelastung gegenüber und führt somit zu einer faktischen Besteuerung des Eigenkapitals.

Mit der Abschaffung der gewerbsteuerlichen Organschaft würde ein massiver Eingriff in langjährig gewachsene Unternehmensstrukturen erfolgen. In der Vergangenheit wurden Unternehmensbereiche zwar in gesellschaftsrechtlich eigenständige Gesellschaften ausgegliedert, diese Gesellschaften sind jedoch aus wirtschaftlicher Sicht nicht als selbstständige Einheiten anzusehen. Folglich ist nicht die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gesellschaft innerhalb eines Konzerns zu ermitteln und zu besteuern, vielmehr ist die Leistungsfähigkeit des gesamten Konzerns im Zusammenspiel seiner Gesellschaften ausschlaggebend. Diese einheitliche Leistungsfähigkeit muss auch weiterhin Maßstab für die Besteuerung bleiben.

Besonders problematisch ist das Zusammenwirken von gewerbsteuerlichen Hinzurechnungen der Finanzierung innerhalb des Konzerns und Abschaffung der gewerbsteuerlichen Organschaft. Dabei lösen die unvermeidlichen Finanzierungsrisiken im Konzern zwangsläufig Doppelbesteuerungen aus. Im Vergleich zu einem Einheitsunternehmen mit Betriebsstätte hat dies eine gravierende Benachteiligung des Konzernverbundes durch die finanziell eingegliederten Tochtergesellschaften zur Folge. Dem Grunde nach betriebswirtschaftlich gleiche Sachverhalte werden in der Folge der Abschaffung der gewerbsteuerlichen Organschaft steuerrechtlich unterschiedlich behandelt. Die gewachsenen Unternehmensstrukturen müssten nach dem Wegfall der gewerbsteuerlichen Organschaft angepasst werden. Dies bedeutete nicht nur einen erheblichen Aufwand für die Unternehmen, sondern widerspräche allen betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen für eine moderne Betriebsführung. Damit werden finanzielle Ressourcen in Anspruch genommen, die für weitere Investitionen und damit für die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die gewerbsteuerliche Organschaft hat darüber hinaus – auch in schwachen Konjunkturphasen – stets zu einer Stabilisierung des Gewerbesteueraufkommens der Gemeinden beigetragen. Diesen Gemeindefürsorgegedanken hat die Rechtsprechung wiederholt als Zweck der gewerbsteuerlichen Organschaft herausgestellt. So stellte der Bundesfinanzhof fest: »Der Senat verkennt nicht, dass nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung der Zweck der gewerbsteuerlichen Organschaft darin bestehen wird, die Unternehmen eines Organkreises daran zu hindern, das Hebesatzgefälle zwischen den hebeberechtigten Gemeinden durch entsprechende Verlagerungsmaßnahmen auszunutzen.« (BFH v. 27. Juni 1990; I R 183/85). Es ist daher verwunderlich, dass im Koalitionsvertrag nun die Abschaffung

der gewerbesteuerlichen Organschaft mit den folgenden Worten begründet wird: »... damit ... kein steuerminderndes Verschieben von Gewinnen und Verlusten mehr möglich ist ...«. Ein Widerspruch in der Begründung ist nicht zu verkennen.

Innerhalb eines Unternehmensverbundes werden die Kosten der zentralisierten Verwaltungs- und Finanzierungseinheiten (insbesondere bei Holdingstrukturen), die zu Verlusten an den Verwaltungssitzen führen, mit den Gewinnen beispielsweise der Dienstleistungsstandorte ausgeglichen. Bei einem Wegfall der Organschaft würden einzelne Gemeinden auf Dauer keine Einnahmen mehr erzielen. Andere Gemeinden würden im ersten Augenblick zwar ein Mehraufkommen erhalten, aber langfristig würde dieser Vorteil durch entsprechende Umstrukturierungen der Unternehmen wieder geringer. Verlierer dürften in der Regel Produktionsstandorte oder Holdingstandorte sein, gewinnen würden zum Teil die Dienstleistungsstandorte. Ein großer Verlierer steht jedoch schon mit Sicherheit fest: die neuen Bundesländer.

Diese drei prominenten Beispiele verdeutlichen neben anderen (z.B. uneingeschränkte Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen aus Wertpapieren und nicht selbstgenutzten Immobilien, Abschaffung des Lifo-Verfahrens), dass vorrangig weder ein Abbau von Vergünstigungen noch von Subventionen beabsichtigt ist, sondern zielgerichtete, langfristige Steuererhöhungen. Vorgesehen sind keine Steuererhöhungen, die aufgrund des konjunkturellen Haushaltsdefizits lediglich zeitlich befristet wirken, sondern vielmehr Steuerverschärfungen, die in unvertretbarer Weise betriebswirtschaftlich notwendige Unternehmensstrukturen belasten.

Fazit und Ausblick

Eine Gesetzesfolgenabschätzung hinsichtlich Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt ist nicht erkennbar. Nicht auf der Einnahmen-, sondern auf der Ausgabenseite sind die Gründe für die leeren Finanzkassen zu finden. Vornehmlich das strukturelle Haushaltsdefizit ist Ursache für den übermäßigen Appetit des Fiskus. Die haushaltspolitische Kumulationswirkung mit dem derzeitigen konjunkturellen Haushaltsdefizit rechtfertigt allenfalls zeitlich befristete Maßnahmen, keinesfalls jedoch dauerhafte Eingriffe in gewachsene Unternehmensstrukturen. Im Zentrum der Bemühungen sollten vielmehr durchgreifende Strukturreformen stehen; allen voran beim größten Ausgabenposten, den sozialen Sicherungssystemen.

Literatur

Baker und McKenzie (2001), *The Effective Tax Burdens of Companies in the Member States of the EU*, London.



Gerold Krause-Junk*

Das Konjunkturtief, das Haushaltsdefizit und der Stabilitätspakt

Auf dem Höhepunkt der um die Einführung des Euro geführten Auseinandersetzungen haben deutsche Skeptiker die fehlende »Stabilitätskultur« in den anderen oder doch in einigen anderen potentiellen Mitgliedstaaten beklagt. Was immer mit diesem scheußlichen Wort gemeint war: Deutschland hatte sich nicht in eine Währungsgemeinschaft mit Ländern begeben sollen, die vermeintlich bei erstbesteter Gelegenheit die Geldwertstabilität zugunsten anderer Ziele zu opfern bereit sein würden. Vor allem die Finanzpolitik anderer Staaten wurde verdächtigt, allzu leicht hohe Defizite einzugehen, auch wenn dies der Gemeinschaftswährung schaden würde. Nun steht Deutschland selbst an der Spitze der defizitären Staaten und muss sich eben diesen Vorwurf der anderen gefallen lassen. Doch das ist noch nicht einmal die ganze Ironie der Geschichte.

Vor allem unter dem Druck der professionellen Kritik im eigenen Lande hat Deutschland den Stabilitätspakt durchgesetzt, der das Eingehen »übermäßiger« Defizite unter die Androhung empfindlicher Strafen setzt. Und nun könnte Deutschland – vielleicht nach Portugal – der erste Mitgliedstaat sein, den die Strafe trifft. Pikanter noch: In der aktuellen Situation droht gerade der Pakt den Euro zu beschädigen. Gäbe es den Stabilitätspakt nicht, würde angesichts der konjunkturellen Lage ein deutsches Haushaltsdefizit von vielleicht näher an 4 denn an 3% des BIP den Euro möglicherweise gar nicht tangieren. Jedenfalls sind die Inflationsgefahren momentan nicht hoch, und der Euro steht nicht schlecht, obwohl die miese Haushaltslage in Deutschland und einigen anderen Mitgliedstaaten durchaus bekannt ist. Aber gerade durch den Stabilitätspakt gerät der Euro in Gefahr. Weil der Pakt nämlich Deutschland, Portugal, Frank-

* Prof. Dr. Gerold Krause-Junk ist Direktor des Instituts für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen an der Universität Hamburg.

reich und Italien in Bedrängnis bringt, wird ganz offen seine Nichtanwendung, Änderung oder großzügige Interpretation diskutiert. Nun kann man zwar – wie jüngst ein renommierter Europarechtler¹ – die Meinung vertreten, dass »entgegen einem weit verbreiteten und hartnäckig lebensfähigen Irrtum ein so genanntes »übermäßiges Budgetdefizit« nicht schon dann vorliegt, wenn die Verschuldung des Haushalts den »Referenzwert« von 3% übersteigt, vielmehr erst dann gegeben ist, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit das übermäßige Defizit ausdrücklich feststellt«. Das klingt wie eine bekannte Fußballer-Weisheit, nach der ein Tor nicht schon dann gefallen ist, wenn es regulär erzielt wurde, sondern erst wenn es der Schiedsrichter pfeift. Der Euro würde jedenfalls gerade dann Schaden nehmen, wenn der Rat nicht pfeift – Verzeihung, wenn er das übermäßige Defizit eben nicht feststellt oder wenn er auch noch die Kriterien ändert. Nicht, dass andere Regeln nicht vielleicht besser wären – aber die Regeln zu ändern, wenn ihre Anwendung ansteht, macht den Schaden komplett: Europa setzte sich dem Verdacht aus, es mit seinen Regeln generell nicht so genau zu nehmen.

War nach alledem die 3%-Grenze des Maastricht-Vertrags und erst recht deren Strafbewehrung nicht mehr als eine selbst gestellte Falle? Mitnichten. Der Fehler liegt darin, dass die Grenze offenbar nicht ernst genommen wurde. Hätte man in Deutschland und in den anderen betroffenen Ländern die Konjunktur unabhängigen Defizite rechtzeitig abgebaut, wäre für die im konjunkturellen Tief entstandenen Defizite auch innerhalb der 3%-Grenze hinreichend Raum gewesen. »Hätte« und »wäre« hilft freilich nicht bei der Lösung der aktuell anstehenden Haushaltsprobleme. Was also ist zu tun?

Wie schon gesagt: Eine Ad hoc-Änderung der Maastricht-Regeln wäre wirklich fatal. Insofern ist dem Bundesfinanzminister nur beizupflichten, wenn er – Zeitungsberichten zufolge – einer Warnung des Rats oder gar der Einleitung eines Sanktionsverfahren nunmehr keinen politischen Widerstand entgegensetzen will. Vielleicht hätte das ganze Malheur dann sogar noch ein Gutes: Der Stabilitätspakt würde jedenfalls erheblich an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn – noch dazu gegenüber Deutschland und nicht etwa nur gegenüber Portugal – ein Exemplum statuiert würde. Wohl gemerkt heißt das ja nicht, dass am Ende wirklich eine Strafe, also eine Geldbuße, fällig werden müsste: die Langwierigkeit des Verfahrens lässt alle Chancen, sich noch rechtzeitig aus der Schlinge zu ziehen, sprich: haushaltspolitisches Wohlverhalten zu demonstrieren.

Auch eine kurzfristige Reduzierung des Defizits kann nicht die Lösung sein. Ob nun Ausgaben gesenkt oder Steuern

erhöht werden – beides ist Parallelpolitik mit einer die Krise verstärkenden Wirkung. Wenn es in den letzten Jahren je eine »Keynesianische Situation« gegeben hat, dann jetzt. Trotz relativ moderater Lohnabschlüsse, niedriger Zinsen und einer Liquiditätsschwemme kommt die Wirtschaft nicht aus ihrer Talsohle. Unternehmen und Haushalte halten ihr Pulver trocken, verharren im Attentismus und warten auf die Initialzündung. Zwar liegt die Ursache der Krise gewiss nicht allein in einer Nachfrageschwäche, sondern vielmehr in der allseits beklagten Überregulierung mit der Folge des für wirtschaftliche Akteure so enervierenden Kleinkriegs mit Verordnungen und Behörden; doch die Regulierungsdichte bestand auch schon vor zehn Jahren, als Wachstum und Beschäftigung noch höher waren. Was heute offenbar den Unterschied ausmacht, ist das Fehlen ausreichender Nachfrage.

Aber anders als zu Zeiten des blühenden Keynesianismus kann die Initialzündung nicht von zusätzlichen, kreditfinanzierten Staatsausgaben erwartet werden. Niemand wird die Zuversicht in einen Aufschwung mit der Auflegung staatlicher Ausgabenprogramme verbinden. Gleichwohl muss ein Anstoß kommen – aber woher? Steuersenkungen könnten es sein. Doch die Bundesregierung will die Steuern erhöhen! Sollte sie also ihre Steuerpläne aufgeben?

Das wäre schade, jedenfalls soweit diese Pläne, wie z.B. eine Abschaffung der Spekulationsfristen oder der heute noch möglichen Absetzbarkeit von Betriebsausgaben im Zusammenhang mit steuerfreien Einnahmen, darauf abzielen, »Steurgestaltungen« zu erschweren oder zu verhindern. Das dadurch erzielbare Mehraufkommen könnte aber für eine Senkung der Steuersätze, vor allem der Einkommensteuer, genutzt werden. Alternativ wäre daran zu denken, die geplanten Steuererhöhungen nicht schon zum 1. Januar 2003, sondern erst 2004 wirksam werden zu lassen – nicht nur, weil zu diesem Zeitpunkt endlich die schon beschlossene letzte Stufe der Steuerreform wirksam wird, sondern auch in der Hoffnung, dass dann die konjunkturelle Talsohle durchschritten ist.

Konsequenter als bisher ist freilich die Beseitigung des strukturellen Defizits anzupacken. Dabei kommt es nicht darauf an, dass der öffentliche Haushalt in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgeglichen ist, sondern dass der Ausgleich erreicht wird, wenn die Wirtschaft wieder auf einen »normalen« Wachstumspfad eingeschwenkt ist. Theoretisch könnte man sogar versuchen, dass bestehende strukturelle Defizit – in einer Größenordnung von ungefähr 2% des BIP – in ein konjunkturbedingtes Defizit umzuwandeln, so dass es sich ex definitione mit dem einsetzenden Aufschwung abbaut und bei Erreichen der Normallage verschwindet. In der Praxis dürfte sich eine solche Substitution allerdings als problematisch erweisen. Auf der Einnahmenseite müssten eher einkommensunelastische durch einkommenselastische

¹ Vgl. Interview der »Welt am Sonntag« mit Martin Seidel, »Ein Veto bringt nichts«, am 27. Oktober 2002, S.27.

Steuern ersetzt werden, deren Aufkommen mit einsetzendem Aufschwung stark zunehmen würde. Wenn das aber überhaupt zu bewerkstelligen ist, dann wahrscheinlich mit nachteiligen Folgen für den Aufschwung selbst. Eher ließen sich schon Konjunktur unabhängige durch solche Ausgaben ersetzen, die bei ansteigender Konjunktur reduziert werden. Einfacher ist es allemal, heute schon Ausgaben zu spezifizieren, die – anders als bisher vorgesehen – bei ansteigender Konjunktur reduziert werden. Der dadurch entstehende Vorlauf hätte den zusätzlichen Vorteil, dass sich die Betroffenen in ihren wirtschaftlichen Positionen besser darauf einstellen könnten – wenn allerdings leider auch in ihrer politischen Positionierung.



Alfons Kühn*

Ausgabenkürzung: der bessere Weg

Die Neuverschuldung im Bundeshaushalt des Jahres 2002 wird voraussichtlich auf weit über 30 Mrd. € ansteigen. Das ist in der jüngeren Geschichte Deutschlands der zweithöchste Wert. Im nächsten Jahr sieht es ebenfalls düster aus. Wenn das Ergebnis der nächsten Steuerschätzung so katastrophal ausfällt, wie von vielen erwartet, wird auch die Neuverschuldung in 2003 deutlich höher ausfallen, als ursprünglich geplant. Ausgabenkürzung und entsprechende Sanierung bei den sozialen Sicherungssystemen wären der bessere Ausweg.

Die Rezeptur der Bundesregierung

Der Bund versucht sich, mit einem Bündel von Maßnahmen der Verletzung der Stabilitätskriterien des Maastrichter Vertrags und der Verfassungswidrigkeit des Bundeshaushalts entgegen zu stemmen. Ausgabenkürzungen von ca. 7,4 Mrd. € und Einnahmeverbesserungen durch Schließung so genannter Steuerschlupflöcher in annähernd gleicher Höhe sollen das Schlimmste verhindern. Leider ist gewiss, dass im Jahr 2003 und danach durch falsche Weichenstellung an den falschen Stellen gespart wird. Hinter dem Rubrum »Schließung von Steuerschlupflöchern« verbirgt sich ein unkoordiniertes Sammelsurium von Steuererhöhungen, die sich, wie z.B. die geplante Mindestbesteuerung und die Einschränkung der Verlustverrechnung, in ihrer Wirkung zu Lasten der Wirtschaft potenzieren.

Die Wirtschaft erwartet mehr auf Wachstum ausgerichtete und Zuversicht vermittelnde Signale. Ein widerspruchsfreies Bekenntnis zur Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne wäre jetzt genau in diese Richtung ein hervorragendes Signal!

* Alfons Kühn ist Leiter des FB Finanzen und Steuern beim DIHT.

Dieses Markenzeichen deutscher Steuerpolitik nach der Jahrtausendwende darf auf keinen Fall – auch nicht durch Diskussionen in Richtung Gewerbesteuer – in Frage gestellt werden.

Glaubwürdigkeit bei Konsolidierung flankieren

Unser Land braucht einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel und bessere Rahmenbedingungen, vor allem für den Mittelstand. Die systemhafte Fortentwicklung des Steuerrechts – zumindest ein Aufbruch signalisierender Einstieg wie die Reform der Unternehmensbesteuerung in den Jahren 1999/2000 – wäre jetzt das gebotene Zeichen zur Vertrauensbildung. Unerlässlich ist auch ein Signal zur ursachengerechten Sanierung der marodierenden Sozialfonds. Nur so ist ein Weg aus der Krise zu schaffen, der unsere haushaltspolitischen Probleme löst und Steuererhöhungen vermeidet. Solange die Politik die demographische Entwicklung ignoriert, wird ein befreiender Rückbau des Staates mit entsprechender Kostensenkung schwerlich gelingen.

Steuerrecht vereinfachen

Das Steuerrecht muss durch Streichung von Sondertatbeständen vereinfacht, die Steuertarife müssten in der langfristigen Perspektive stärker als in der Reformstufe 2005 geplant, gesenkt werden. Entsprechende Vorlagen von den Professoren Kirchhof, Bareis und anderen liegen vor.

Das an vielen Stellen leistungshemmende Steuerrecht muss entschlackt und um Initiative, Engagement und Bereitschaft zum Risiko signalisierende Steuernormen aufgebessert werden. Der Abstand zwischen Bruttoentgelt und Nettoeinkommen muss erheblich verringert werden. Wer Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft zurückdrängen will, muss an diesem Punkt ansetzen, das heißt Eigenverantwortung in der Legalität finanzierbar machen.

Steuererhöhungen sind Gift

Keinesfalls dürfen Steuern erhöht werden, auch wenn solche Steuererhöhungen unter dem Stichwort »Schließung von Steuerschlupflöchern« oder »Abbau ungerechtfertigter Steuersubventionen« daherkommen. Das Kanzlerwort – gegeben direkt nach der Bundestagswahl – »Mit uns keine Steuererhöhungen« – müsste zum Motto der gesamten Legislaturperiode gemacht werden. Sowohl eine Erhöhung der Erbschaftsteuer als auch die Diskussion um Revitalisierung der Vermögensteuer sind jetzt schon geeignet, Zuversicht im Keim zu ersticken und notwendige Investitionen zum Erhalt der Substanz der Betriebe zu dämpfen.

Die geplante Einschränkung der Verlustausgleichsmöglichkeiten gepaart mit einer Mindestbesteuerung bedroht viele Unternehmen mit einem Supergau. Statt dessen lautet das Gebot der Stunde, auch Personennachnehmern durch die Möglichkeit zur Ansparung einer eigenen Altersversorgung über Pensionsrückstellungen zu geben, um kostengünstig Eigenkapital zu bilden, um damit eine preiswerte Unternehmensfinanzierung und Verstetigung der Investitionstätigkeit sicherzustellen.

Gemeinde-Steuersystem leistungsorientiert reformieren

Die Bundesregierung sollte die Kommunalfinanzen durch eine wirtschaftsgerechte Alternative zur Gewerbesteuer sanieren. Keinesfalls dürfen die Pläne, die von einer ertragsbezogenen Kommunalsteuer den Weg in eine wertschöpfungsorientierte Besteuerung ebnen sollen, jemals Gesetz werden. Vielmehr gilt auch hier, was bei anderen ertragsbezogenen Steuern gilt: Leistungsfähigkeit, die sich im Gewinn der Unternehmen niederschlägt, ist das ausschließliche Kriterium für eine Ertragsteuer. Das gilt für die den Ländern und dem Bund zustehenden Steuern gleichermaßen wie für die Kommunalfinanzierung als verfassungsrechtliches Gebot.

Steermehreinnahmen durch Abgeltungssteuer erzielen

Was sich zunächst scheinbar unversöhnlich gegenübersteht, löst sich bei konsequenter Ausgestaltung. Der Fiskus kann schnell zu mehr Geld kommen, wenn er die Repatriierung ausgewanderten Kapitals erleichtert. Spanien und Italien sind erfolgreiche Vorbilder. Mit der Euro-Umstellung hat Italien zugleich eine Amnestie für reuige Kapitalflüchtlinge gewährt, damit sie ihr Geld wieder in den heimischen Kreislauf einspeisen. Innerhalb kürzester Zeit hat die »Operation Schutzschild« rund 60 Mrd. € den Weg zurück nach Italien geebnet. Das ist auch für uns nachahmenswert.

In Deutschland wäre nach Angaben der Kreditwirtschaft mit einem raschen Rückfluss von mindestens 200 Mrd. € zu rechnen, wenn die Schwelle zur Rückkehr in die Ehrlichkeit geebnet würde. Eine einmalige Steuer in Höhe von max. 30% auf das nach Heimat strebende Kapital sowie eine relative Abgeltungssteuer in Höhe von max. 30% auf Kapitalerträge wird in Kreisen der Kreditwirtschaft als förderlich und zumutbar zugleich angesehen. Wenn der Gesetzgeber schnell handelt, sind schon 2003 Einnahmen in Höhe von 5 Mrd. € möglich.

Fachleute weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass steuerliche Überbelastungen genau das Gegenteil bewirken

könnten. Und die Ankündigung von Kontrollmitteilungen belegt es schon jetzt: Das Kapital wandert noch weiter weg. Die Bundesregierung sollte deshalb ihre Scheu vor einer effizienten Kapitalertragsbesteuerung abwerfen. Eine Abgeltungssteuer ist allemal und vor allem kurzfristig erheblich ergeblicher als die Bedrohung mit Kontrollmitteln, die flüchtiges Kapital förmlich ins Ausland vertreibt, egal welche Absichten auf EU-Ebene gehegt werden.

Umsatzsteuer – Betrug verhindern

Das Unbehagen ist groß. Rechnungshöfe haben großen Lücken entdeckt. Ein Umsatzsteuerbetrug scheint leichter zu organisieren als ein Diebstahl. Dem deutschen Fiskus entgehen so jährlich etwa 10 Mrd. €. Aktuelle Untersuchungen wollen zeigen, dass mit einer Aussetzung der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette (Mittler-Modell) oder mit einem sog. reversed-charge-Modell der Umsatzsteuerbetrug, wenn nicht ganz verhindert, so aber doch effizient bekämpft werden kann. Die Logik, wo keine Steuer geschuldet ist, kann keine Steuer hinterzogen werden, oder wer Erstattung haben will, muss zuvor gezahlt haben, ist überzeugend. Auch so lassen sich Steuerausfälle und Defizite in den öffentlichen Haushalten reduzieren und Steuererhöhungen vermeiden.

Staatstätigkeit reduzieren und öffentliche Haushalte konsolidieren

Gesunde Staatsfinanzen sind langfristig der beste Beitrag der Finanzpolitik für Wachstum und Beschäftigung; konsequent sparen ist angesagt genauso wie Subventionsabbau; so finden wir einen Ausweg aus den immer wiederkehrenden, wachstumsbremsenden Steuererhöhungsdiskussionen. Die Aufweichung des europäischen Stabilitätspakts durch faktisches Aushöhlen seiner Kriterien ist Ausdruck einer falschen Grundorientierung der Bundesregierung in der noch jungen Legislaturperiode. Konsolidierung darf nicht – wie in der Koalitionsvereinbarung vorgesehen – über die Einnahmeseite erfolgen; sie muss über die Ausgabenseite erreicht werden.