

Stellungnahme zum Entwurf eines Steuervergünstigungsabbaugesetzes

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen vom November 2002 will die Bundesregierung das Steuerrecht modernisieren und vereinfachen. Die Gesetzesbegründung betont, dass die Besteuerung in der Vergangenheit den unterschiedlichsten Lenkungszwecken dienstbar gemacht wurde, wodurch ein unübersichtliches Dickicht von Steuervergünstigungen entstand. Damit wurden die Kosten der Steuererhebung erhöht und vielfältige Wettbewerbsverzerrungen verursacht. Der Beirat hat diese Fehlentwicklung wiederholt moniert und unterstützt das Vorhaben, den Fiskalzweck der Besteuerung wieder stärker zu betonen und auf ein „Steuern durch Steuern“ weitgehend zu verzichten. Aus dieser Sicht wären manche der geplanten Maßnahmen durchaus angebracht.

Freilich hatte die Finanzwissenschaft dem gegenwärtigen steuerrechtlichen Missstand das Konzept „Verbreiterung der Bemessungsgrundlage plus Senkung der Steuersätze“ entgegengesetzt. Hiernach sind punktuelle Vergünstigungen zu streichen und gleichzeitig die Tarife in der Weise zu senken, dass das Steueraufkommen nicht steigt. Nach allgemeiner Auffassung wird die Besteuerung hierdurch einfacher, gerechter und effizienter. Der vorgelegte Entwurf folgt diesem Rezept nicht, weil er keine Tarifsenkungen vorsieht. Damit kommt das Gesetz in seiner ökonomischen Wirkung einer Steuererhöhung gleich und zwingt die Bürger, die bereits durch sinkende Gewinne, Kursverluste oder Arbeitslosigkeit gebeutelt sind, zu weiteren Einschränkungen. In der derzeitigen Wachstums- und Konjunkturkrise ist dieses Signal falsch, weil es fraglos weitere Konsum-, Investitions-, Wachstums- und Beschäftigungseinbußen heraufbeschwört.

Ein entscheidender Gesichtspunkt kommt hinzu: Entgegen der Gesetzesbegründung zielt der Entwurf nicht auf einen breit angelegten Abbau von Steuervergünstigungen ab, sondern hauptsächlich auf eine Verschärfung der Unternehmensbesteuerung. Milliarden schwere Vergünstigungen im Arbeitnehmerbereich – als Beispiel seien nur die steuerfreien Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit genannt – bleiben unangetastet, während bei den Unternehmen nicht nur Vergünstigungen gestrichen, sondern vor allem steuersystematisch gebotene Regelungen aufgehoben werden. Dem Beirat ist unverständlich, wie die Bundesregierung auf diesem Weg für mehr Investitionen, Wachstum und Beschäftigung sorgen will. Er hält diesen Punkt für gravierend und legt daher seine Bedenken dar.

Beschränkungen der Verlustverrechnung

Ausweislich der dem Entwurf beigefügten Angaben über dessen finanzielle Auswirkungen bilden die geplanten Beschränkungen der Verlustverrechnung einen Schwerpunkt. Ökonomisch und steuersystematisch ist das abzulehnen, denn bei Umsetzung dieser Maßnahmen käme es stellenweise zu einer gravierenden Überbesteuerung.

In einer unsicheren und dynamischen Welt ist die Verlustverrechnung notwendiger Bestandteil eines guten Steuersystems. Wer Verluste aus seiner eigenen Lebenswelt nicht kennt, mag die Verlustverrechnung zwar als „Umgehung“ ansehen; in Wirklichkeit verhindert diese aber nur, dass Unternehmen mit Anfangsverlusten oder stark schwankenden Ergebnissen mehr Steuern zahlen als vergleichbare Unternehmen, die stets Gewinne erzielen. Also benachteiligt jede Beschränkung der steuerlichen Verlustverrechnung riskante gegenüber sicheren Investitionen. Deshalb bedeutet eine Beschränkung der Verlustverrechnung keine Herausnahme von Lenkungselementen aus dem Steuersystem, sondern ganz im Gegenteil eine zusätzliche Lenkung, die Branchen mit vergleichsweise geringen Risiken (wie etwa die politisch protegierten Energieversorger) gegenüber riskanten, insbesondere innovativen Branchen mit stark schwankenden Ergebnissen in Vorteil setzt. Weil Deutschland gerade den dynamischen Unternehmer braucht, muss diesem der Ausgleich von Gewinnen mit Verlusten desselben oder eines anderen Jahres in möglichst umfassender Weise erlaubt sein. Beruhen steuerliche Verluste auf Lenkungselementen, etwa Sonderabschreibungen, dann sollte – im Einklang mit den grundsätzlichen Zielen des Entwurfs und an Stelle einer Beschränkung der Verlustverrechnung – auf eben diese Lenkungselemente verzichtet werden.

Auch die Organschaft trägt lediglich der wirtschaftlichen Einheit von Unternehmen Rechnung. Deswegen ist insbesondere die geplante Abschaffung der Organschaft im geltenden Gewerbesteuerrecht schädlich. Bei der Organschaft ist die Steuerbelastung unabhängig davon, ob Gewinne und Verluste eines Jahres bei einem einzelnen Unternehmen anfallen oder bei einem Unternehmen und Kapitalgesellschaften, die mit diesem Unternehmen eine wirtschaftliche Einheit bilden. Jede Beschränkung der Organschaft hat eine der folgenden Konsequenzen: Entweder kann das Unternehmen ausweichen; in diesem Fall entsteht kein zusätzliches Steueraufkommen, und die Beschränkung löst ausschließlich Verzerrungen aus. Oder ein Ausweichen unterbleibt aus außersteuerlichen Gründen; in diesem Fall zahlt das Unternehmen mehr Steuern als wirtschaftlich angemessen. Auch von Beschränkungen der Organschaft geht daher eine Lenkungswirkung aus, nämlich zugunsten der Unternehmen, die über keine Tochterkapitalgesellschaften verfügen und zu Lasten jener Unternehmen, die Tochterkapitalgesellschaften einsetzen.

Insgesamt stellen die geplanten Beschränkungen der Verlustverrechnung keinen Beitrag zu einfacherer, gerechterer und effizienterer Besteuerung dar, sondern das glatte Gegenteil. Die Investitionstätigkeit wird unnötig behindert. Soweit die Unternehmen ausweichen können, wird die Steuererhebung erschwert. Die zu erwartenden Ausweichungen lassen es überdies fraglich erscheinen, ob die im Entwurf genannten Steuermehreinnahmen in dieser Höhe zu erzielen sind. Der Beirat rät deshalb dringend zum Verzicht auf diese Maßnahmen.

Beschränkungen der Abschreibungsmöglichkeiten

Anknüpfend an die eingangs geschilderten Überlegungen, erscheinen die geplanten Beschränkungen der Abschreibungsmöglichkeiten besonders zwiespältig. Einerseits sind Abschreibungen, die über den voraussichtlichen Wertverzehr hinausgehen, ökonomisch falsch, weil sie die Allokation verzerren und damit, bildhaft ausgedrückt, zu einer gesamtwirtschaftlich unvorteilhaften Verschwendung von Kapital führen. Der Verzicht auf solche Lenkungselemente verdient daher grundsätzlich Unterstützung. Jedoch mindern verschlechterte Ab-

schreibungsmöglichkeiten bei unveränderten Steuertarifen die Attraktivität von Investitionen. Auch von diesem Maßnahmenteil dürften daher negative Wachstums- und Beschäftigungsimpulse ausgehen.

Stärkung der Gewerbesteuer

Mit dem Entwurf soll die Gewerbesteuer gestärkt werden. Aufgrund der schwierigen Finanzlage der Gemeinden erscheint dies verständlich, doch ist Folgendes zu bedenken: Bei der Erosion der Kommunalsteuern handelt es sich nicht allein um ein konjunkturelles Problem, sondern um einen langfristigen Prozess, der mit der Abschaffung der Lohnsummensteuer begann und mit der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer endete. Die Bundesregierung hat daher eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eingesetzt, die ihre Ergebnisse voraussichtlich schon im kommenden Jahr vorlegen wird. Statt bei der Gewerbesteuer kurzatmige und für die Investitionstätigkeit schädliche Flickarbeit zu leisten, wäre es besser, diese Ergebnisse abzuwarten und dann eine umfassende Reform umzusetzen, die im übrigen zu den wichtigsten Vorhaben der Legislaturperiode gehört. Der Beirat ist sich darin einig, dass die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form keine Zukunft hat, und lehnt Stückwerk auf diesem Gebiet ab.

Vertrauen gewinnen!

Bei Bürgern und Unternehmen ist die Stimmung derzeit denkbar schlecht. Solche psychologischen Befindlichkeiten muss die Politik beachten, weil sie das Wirtschaftsgeschehen ebenso beeinflussen wie die wirtschaftliche Lage. Unter diesem Gesichtspunkt ist es jetzt wichtig, verlorenes Vertrauen wieder zurückzugewinnen, und zwar vor allem bei jenen, die Arbeitsplätze schaffen.

Dies verlangt den Verzicht auf eine Verschärfung der Unternehmensbesteuerung und den Verzicht auf rückwirkende Maßnahmen, die besonders starke Vertrauensschäden hervorrufen. Auch muss den Menschen die Angst genommen werden, dass ab dem Frühjahr weitere Steuererhöhungen drohen, bereits beschlossene Steuersenkungen weiter verschoben oder gar neue Steuern eingeführt werden. Das Aufkommen an Unternehmenssteuern – das vor allem als Folge der verunglückten Körperschaftsteuerreform 2000 eingebrochen ist – wird sich schon bald erholen, und jede Politik, die das Wachstum und die Erwartungen der Investoren schädigt, trägt eher zu sinkenden als zu steigenden Steuereinnahmen bei. Eine solche Politik gefährdet damit auch das mittelfristige Konsolidierungsziel.