

Stellungnahme zum Entwurf eines „Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz - StSenkG, Drucksache 14/2683)“ anlässlich der Anhörung durch den Finanzausschuß des Deutschen Bundestags in Berlin vom 22. 3. 2000 bis zum 24. 3. 2000

0. Vorbemerkung

Diese Stellungnahme konzentriert sich auf den „Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung“ der durch die beiden Fraktionen im Bundestag, die SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, vorgelegt worden ist. Auf die Anträge der CDU/CSU-Fraktion und die F.D.P.-Fraktion wird explizit nicht eingegangen. Damit verbindet sich die Empfehlung, die künftige Steuerreform an den Vorgaben des Entwurfs durch die Parteien der Regierungskoalition auszurichten. Allerdings gibt es auf dieser Grundlage wichtigen Korrekturbedarf bei einigen vorgesehenen Einzelmaßnahmen.

1. Zum Zielsystem und zur Transparenz des Steuersystems

1.1. Die künftigen Maßnahmen zur Reform müssen an einem den unterschiedlichen Anforderungen und Wirkungen des Steuersystems gerecht werdenden Zielkatalog ausgerichtet werden. Dagegen führen ad hoc orientierte Einzelmaßnahmen zum weiteren Verlust an Transparenz und zielbezogener Wirksamkeit. Die dem „Entwurf zum Steuersenkungsgesetz“ vorangestellten Ziele („Probleme“) eignen sich zur Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen dieser Steuerreform. Diese Leitziele sind:

- „- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft;
- Nachhaltige Förderung von Wachstum und Beschäftigung;
- Mehr Steuergerechtigkeit, Transparenz und Planungssicherheit im Steuersystem;
- Deutliche und solide finanzierte Steuerentlastungen für Arbeitnehmer, Familien und Unternehmen.“

1.2. Gegenüber der im Koalitionsvertrag angekündigten Steuerreform und dem „Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002“ bahnt sich mit dem jetzt vorgelegten „Steuersenkungsgesetz“ eine Verschiebung der Ziele und Schwerpunkte an:

Erstens wird insgesamt eine höhere Nettoentlastung angestrebt, d.h. die Steuerausfälle durch Tarifsenkungen bzw. Einzelmaßnahmen zur Steuerbefreiung fallen deutlich höher aus als die Steuermehreinnahmen infolge des Abbaus dysfunktionaler Steuervorteile. Die Frage, wie mit den dadurch entstehenden Haushaltslöchern umgegangen wird, hat jedoch entscheidenden Einfluß auf die Wirkung der Steuerpolitik hinsichtlich des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung. Von einem schnell wirksamen und ausreichendem Selbstfinanzierungseffekt kann ernsthaft nicht auszugehen werden. Die ersatzweise Refinanzierung über die Erhöhung der Neuver-

schuldung wäre problematisch. Die verbleibende Option Kürzungen bei den Staatsausgaben würde zur Einschränkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führen und somit die an sich positiven Effekte der Steuerpolitik für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung konterkarieren. Bei der gesamtwirtschaftlichen Bewertung der Steuerreform müssen die induzierten Veränderungen der Staatsausgaben - also die gesamte Budgetinzidenz - berücksichtigt werden. Die derzeitige Politik der Senkung des Wachstums der Staatsausgaben unter die Rate des (nominalen) Wirtschaftswachstum schränkt die positiven Impulse der Steuerpolitik ein.

Zweitens scheint sich jetzt auch in der Regierungskoalition die Auffassung durchgesetzt zu haben, Deutschland sei für die Unternehmen ein Hochsteuerland und damit würde die internationale Konkurrenzfähigkeit beeinflußt. Nochmals, seriöse internationale Vergleiche widerlegen diese These. Werden nicht nur die Tarife, sondern auch die legalen Gestaltungsmöglichkeiten zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage berücksichtigt, so kann von einer wettbewerbs schwerenden Steuerlast der Unternehmen nicht die Rede sein. Soweit trotz einer effektiv vertraglichen Steuerbelastung der Unternehmen im internationalen Vergleich dem Spitzentarif rein „psychologische Bedeutung“ zukommt, wäre dessen Senkung nur zuzustimmen, wenn gleichzeitig zur Gegenfinanzierung ein ausreichender Abbau von Steuervorteilen erfolgt. Entscheidend ist, daß es nicht um die globale Senkung der Unternehmensbesteuerung geht, sondern der Reformbedarf konzentriert sich auf die innere Struktur des Steuersystems.

Drittens ist das Ziel, die Transparenz des Steuersystems zu erhöhen, dringend geboten. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß wegen des Leistungsfähigkeitsprinzips und der unterschiedlichen Anknüpfungspunkte der Besteuerung im volkswirtschaftlichen Kreislauf das Steuersystem (Einkommensentstehung, Konsum, Vermögen) komplex strukturiert sein muß. Die Forschungsarbeiten zum „Einfachsteuersystem für Deutschland“ sind zu begrüßen. Die bisher bekannt gewordenen Vorstellungen tragen jedoch keineswegs zur Vereinfachung des Steuersystems bei. Wichtig ist, daß der Komplexitätsgrad auf ein Minimum reduziert und die Nachhaltigkeit erhöht wird. Die Akzeptanz des Steuersystems hängt maßgeblich vom kontrollierten Vollzug der Steuererhebung ab.

Viertens ist gleichsam übergreifend ein Wandel der Ziele der Steuerpolitik erkennbar. Im 1999 verabschiedeten „Steuerentlastungsgesetz“ stand das Prinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit bei der Lastverteilung im Vordergrund. Damit wurde gleichzeitig ein Beitrag zur Stärkung der binnengenäischen Nachfrage geleistet. Die jetzt geplanten Maßnahmen bevorzugen die Angebotsseite. Die durch Steuersenkungen steigenden Nettorenditen gelten als Beitrag zur Effizienzsteigerung der Wirtschaft. Dabei wird übersehen, daß auch kaufkraftwirksame Steuerpolitik das Wirtschaftswachstum stärkt. Die beiden Maßnahmen - Halbierung der Besteuerung der Spekulationsgewinne und Steuerbefreiung der Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Kapitalbeteiligungen - deuten auf eine weitere Akzentverschiebung in Richtung Stärkung der Kapitalgesellschaften sowie der Share holder hin.

2. Steuerreform im Überblick

Die Schwerpunkte, die es im Zusammenhang zu bewerten, sind gilt:

2.1 Anpassungen im Rahmen der Fortschreibung des „Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2001“

2.2 Systemwechsel bei der Unternehmenssteuerreform

2.3 Entlastungsmaßnahmen für Kapitalgesellschaften bzw. Shareholder

zu 2.1: Anpassung im Rahmen der Fortschreibung des „Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002“

Bei der Einkommensteuerreform wird die ursprünglich für 2002 vorgesehene dritte Stufe auf 2001 vorgezogen. Am Ende soll der Eingangssteuersatz nicht 19,5% sondern ab 2003 15% erreichen. Gegenüber dem ursprünglich angestrebten Spitzensteuersatz mit 48,5% soll dieser auf 45% ab 2003 reduziert werden. Darüber hinaus ist im Rahmen der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vorgesehen, den Kinderfreibetrag stufenweise auf 12 428 DM pro Jahr anzuheben (vgl. Tabelle 1).

Diese Einkommensteuerreform wird wie folgt bewertet:

- Die Konzentration der Entlastung auf die unteren und mittleren Einkommensgruppen entspricht dem Ziel sozial gerechterer Lastverteilung. Durch den Abbau der Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen wird auch die binnengewirtschaftliche Nachfrage gestärkt.
- Durch die gegenüber dem ursprünglichen Konzept stärkere Senkung des Spitzensteuersatzes kommt es allerdings wieder zu einer sozial problematischen Korrektur. Offensichtlich wird mit der stärkeren Senkung des Spitzensteuersatzes der mehr psychologischen Empfindlichkeit Rechnung getragen.
- Die zusätzlichen Steuerausfälle durch die Senkung des Spitzensteuersatzes sollten über einen weiteren Abbau von Steuervorteilen gegenfinanziert werden. Dabei sind die Maßnahmen so zu wählen, daß die effektive Spitzenbelastung der KUM und Handwerksbetriebe nicht zunimmt (Beibehaltung der Ansparabschreibung).
- Während im ursprünglichen Steuerentlastungsgesetz beim Ehegattensplitting eine gut begründete Beschränkung des maximalen Vorteils vorgesehen war, ist auf diese Maßnahme jetzt erst einmal verzichtet worden. Der Splittingvorteil, der mit dem endgültigen Tarif bis 2005 auf maximal 17 000 schrumpfen wird, sollte zumindest nach dem Vorschlag im „Steuerentlastungsgesetz“ von 1999 reduziert werden.

zu 2.2.: Systemwechsel bei der Unternehmensbesteuerung

Bei der Unternehmensbesteuerung ist auf der Basis der durch die Expertenkommission vorgelegten „Brühler Empfehlungen“ ein grundlegender Systemwechsel vorgesehen. Der Systemwechsel besteht darin, daß im Prinzip einbehaltene Gewinne definitiv mit 25% besteuert werden (einschließlich der Gewerbeertragsteuer im Durchschnitt 37%). Dagegen unterliegen die ausgeschütteten Gewinne der Einkommensteuer. Das Modell der Kapitalgesellschaft leitet die Unternehmensreform an. Personengesellschaften und Einzelunternehmen (ebenso Freiberuflern und Landwirten) wird das Recht eingeräumt, auf die analoge Besteuerung der einbehaltenen Gewinne zu optieren. Diese Optionsmöglichkeit bildet den Kern des Systemwechsels. Soweit diese Option von einer Personengesellschaft bzw. einem Einzelunternehmer genutzt wird, kommt es zu einem Bedeutungsverlust der Einkommensteuer. Bei der derzeit geltenden Einkommensteuer

werden die sieben Einkunftsarten im Prinzip nach ein und demselben Reglement - gleichsam synthetisch - behandelt (im Unterschied zur Schedulensteuer). Künftig können die einbehaltenen Gewinne dieser Unternehmen aus der Einkommensteuer herausgenommen werden; sie werden wie die thesaurierten Gewinne der Kapitalgesellschaft behandelt. Dieser Systemwechsel zielt auf eine steuertechnisch nicht einfach zu handhabende scharfe Trennung zwischen der Sphäre des Unternehmens einerseits und der des Unternehmers andererseits. Dadurch kommt es zu einer Spreizung der Tarife für die Gewinne: Bei Unternehmen, die dieses neue System nutzen, werden die einbehaltenen Gewinne mit 25% (+ Gewerbesteuer) besteuert. Alle anderen Unternehmen unterliegen dem künftigen Einkommensteuertarif mit dem Spitzensteuersatz von 45%. Um diesen Unternehmen über die Senkung des Einkommensteuertarifs hinaus eine weitere Entlastung zu gewährleisten, kann im Ausmaß der pauschalierten Gewerbesteuer (doppelter Gewerbesteuermeßbetrag) die Einkommensteuer reduziert werden. Schließlich handelt es sich im Prinzip um eine definitive Besteuerung der einbehaltenen Gewinne mit 25%. Die ausgeschütteten Gewinne müssen allerdings zur Hälfte im Rahmen der individuellen Einkommensteuererhebung berücksichtigt werden (einschließlich eines Progressionsvorbehalt).

Diese steuerliche Präferierung einbehaltener Unternehmensgewinne dient dem Ziel, den Cash flow (eigene Finanzierungsmittel) mit der Erwartung zu stärken, daß dadurch die Bereitschaft, Sachinvestitionen vorzunehmen, gestärkt wird. Dieser Systemwechsel ist also gesamtwirtschaftlich nur zu rechtfertigen, wenn auch die erwarteten positiven Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ausgelöst werden. Hier ist empirisch wie theoretisch die Frage zu beantworten, von welchen Determinanten die Bereitschaft, Sachinvestitionen vorzunehmen, abhängt. Ob diese Effekte eintreten, hängt maßgeblich nicht nur von der steuerlichen Präferenz für einbehaltene Gewinne ab, sondern entscheidend sind die Gewinnerwartungen, die auch durch die künftigen Absatzchancen bestimmt werden.. Deshalb müssen Steuer- und öffentliche Haushaltspolitik aufeinander abgestimmt werden. Zu diesem Kernziel der Unternehmenssteuerreform sowie zu wichtigen Gestaltungsfragen ist anzumerken:

- Beschäftigungsorientierte Investitionen steuerlich unterstützen: Die Unternehmenssteuerreform zielt auf eine Erhöhung der Nettogewinne bzw. die Erhöhung der im internationalen Vergleich mit durchschnittlich 18% recht niedrigen Eigenkapitalquote. Damit wird die Hoffnung verbunden, es ließe sich so die Bereitschaft zum beschäftigungsfördernden Investieren anregen. Theoretisch und empirisch ist dieses Investitionsverhalten recht unsicher. Eigene Finanzierungsmittel können auch alternativ für Anlagen auf den Geld- und Kapitalmärkten, für Direktinvestitionen im Ausland und zum Abbau der Unternehmensschulden genutzt werden. Deshalb kommt es darauf an, die Beschäftigungswirkung zielgenau zu unterstützen. Einerseits sollte die steuerliche Präferenz nur für beschäftigungssichernde bzw. -schaffende Investitionen eingeräumt werden. Da dies derzeit steuertechnisch nur unter erheblichen Schwierigkeiten realisierbar ist, sollten annäherungsweise Maßnahmen zur Zielgenauigkeit steuerrechtlich geprüft und durchgesetzt werden. Andererseits hängt das Investitionsverhalten maßgeblich vom erwarteten Absatz ab. Daher kann dieser Systemwechsel nur zum Erfolg führen, wenn gleichzeitig die Finanzpolitik dazu beiträgt, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken. Zur Erinnerung, würden die Steuerausfälle durch diesen Systemwechsel über den Abbau der Staatsausgaben kompensiert, würde die angestrebte Beschäftigungswirkung nicht erreicht.

- Spreizung und Lock-in-Effekt: Kritisiert wird die Spreizung der Steuersätze auf die einbehaltenen und ausgeschütteten Gewinne gegenüber den nicht dem neuen System unterliegenden Per-

sonengesellschaften und selbsthaftenden Einzelunternehmern (37% gegenüber 45% ab 2005). Einerseits wird diese durch die pauschalierte Verrechnung der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer für viele Unternehmen die Spreizung abgeschwächt. Andererseits ist dies zu rechtfertigen, soweit durch die Stärkung der eigenen Finanzierungsbasis - auch unterstützt durch eine expansive Finanz- und Geldpolitik - die beschäftigungssteigernden Investitionen zunehmen. Eng damit verbunden ist die Kritik, steuerlich würden einerseits die Ersparnisse in der Privatsphäre benachteiligt, während andererseits die Einbindung der Gewinne im Unternehmen ("Lock-in-Effekt") verstärkt würde. Mit der immer wieder behaupteten Fehlallokation durch die interne Stärkung der Investitionsbereitschaft der Unternehmen gegenüber der Geldvermögensbildung der privaten Haushalte und der anderen Unternehmen wird die volkswirtschaftliche Funktion des beschäftigungsrelevanten Investierens unzureichend erfaßt. Denn letztlich kommt es darauf an, die Investitionsbereitschaft der Unternehmen steuerlich in den Vordergrund zu rücken. Schließlich können die privaten Haushalte dort ihr Sparkapital anlegen, wo hohe Dividenden - auch in Folge der steuerlichen Stärkung der Unternehmen - zu erwarten sind.

- Optionsmöglichkeiten und Folgen für Personenunternehmen: Die Möglichkeit der Wahl von Personengesellschaften und selbsthaftenden Einzelunternehmen, steuerlich wie Kapitalgesellschaften behandelt zu werden, ist grundsätzlich richtig. Damit wird eine rechtsformneutrale Besteuerung im gesamten Unternehmenssektor sichergestellt. Der Kreis der potentiell Betroffenen umfaßt ca. 2,5 Millionen selbsthaftende Einzelunternehmen und Personengesellschaften gegenüber insgesamt ca. 3 Millionen gewerblichen Unternehmen. Ob die Schätzung, derzu folge ca. 30% der Personenunternehmen von dieser Option Gebrauch machen würden, zutrifft, ist schwer zu beurteilen. Jedenfalls werden die betroffenen Unternehmen die Wahlmöglichkeiten steuerlich genau abwägen müssen. Dabei entsteht erhöhter Bedarf an Steuerberatung, die natürlich auch bezahlt werden muß. Die gesamten Kosten der Übertragung sind nicht zu unterschätzen. Derzeit ergeben sich bei der Option große Nachteile im Rahmen der Erbschaftsbesteuerung, da diese für Personenunternehmen günstiger als für Kapitalgesellschaften ausfällt. Durch entsprechende Anpassungen im gesamten Steuerrecht lassen sich derartige Hindernisse abbauen. Ein ständiger Wechsel der Besteuerungsform sollte durch eine zeitliche Befristung - etwa ist die Option mindestens fünf Jahre auszuüben - verhindert werden.

- Pauschalierte Verrechnung der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer: Der Vorschlag, den nicht optierenden Unternehmen eine pauschalierte Verrechnung der Gewerbesteuer (doppelter Gewerbesteuermeßbetrag) mit der Einkommensteuerschuld einzuräumen, führt bei einem durchschnittlichen Hebesatz von 400% und einem persönlichen Grenzsteuersatz von 50% - zusammen mit der Absetzung der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe - praktisch zum Verzicht auf die Gewerbesteuerbelastung. Steuersystematisch ist dieser Vorschlag jedoch problematisch. Hier wird die eher als Steuer auf das Objekt bezogene Gewerbeertragsteuer mit der Einkommensteuer als Subjektsteuer, die also nach dem Prinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit an den individuellen Verhältnissen ansetzt, vermischt. Hier rächt sich das Tabu, das beim Auftrag an die Expertenkommission zur „Unternehmenssteuerreform“ aufgestellt wurde, nämlich die Gewerbeertragsteuer so zu belassen, wie sie ist. Die Inkonsistenz der Gesamtreform war damit vorprogrammiert. Die bisherige Gewerbeertragsbesteuerung ist aus vielen Gründen nicht mehr haltbar. Vorgeschlagen wird die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer, die mit einer breiteren Bemessungsgrundlage den Kommunen eine zu gestaltende Einnahmequelle bietet. Kommt es nicht zu dieser Reform, müßte alternativ der Vorschlag der F.D.P., die Gewerbesteuer durch

ein Hebesatzrecht der Gemeinden auf ihren Einkommensteuerteil sowie einen erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer zu ersetzen, geprüft werden.

- Hälftige Anrechnung der Dividenden im Rahmen der individuellen Einkommensbesteuerung und Progressionsvorbehalt: Zum Systemwechsel durch die Unternehmenssteuerreform gehört die grundlegende Änderung bei der Anrechnung der Dividenden (ausgeschüttete Gewinne) im Rahmen der individuellen Einkommensbesteuerung. Die Besteuerung der einbehaltenen Gewinne gilt mit 25% als definitiv. Eine Steuergutschrift für die individuelle Einkommensbesteuerung der Dividenden entfällt. Künftig sollen die ausgeschütteten Gewinne zur Hälfte bei der Ermittlung der Einkommensteuer berücksichtigt werden. Damit wird das 1977 eingeführte Prinzip der Vollanrechnung auf das Halbeinkünfteverfahren reduziert. Begründet wird diese Halbierung mit der mangelnden *Europatauglichkeit* der Vollanrechnung sowie deren *Mißbrauchsanfälligkeit*. Dazu gilt es festzustellen:

+ Bisher ist in der Tat die Körperschaftsteuergutschrift nur durch Steuerinländer in Deutschland nutzbar. Für EU-BürgerInnen außerhalb Deutschlands gibt es keine entsprechende Gutschrift, die verrechnet werden könnte. Dagegen sind beim Europäischen Gerichtshof aussichtsreiche Klagen anhängig. Um dieser Diskriminierung im EU-Binnenmarkt zu vermeiden, wäre es allerdings sinnvoller, die steuerliche Behandlung ausgeschütteter Gewinne innerhalb der EU zu harmonisieren.

+ Die viel beklagte Mißbrauchsanfälligkeit der derzeitigen Vollanrechnung ist nicht von der Hand zu weisen. Durch sog. „Dividendenstripping“ entgehen dem Fiskus Milliardenbeträge. Danach übertragen in Deutschland nicht einkommensteuerpflichtige Steuerausländer ihre Anteile kurzfristig an Inländer, um die Steuergutschrift zu bekommen. Nach Nutzung dieses Vorteils wird der Anteilsbesitz wieder zurückübereignet. Dieses Dividendenstripping lässt sich durch entsprechende Regelungen und eine rigorosere Kontrolle durch die Steuerbehörden massiv reduzieren.

Die Einführung der hälftigen Anrechnung der Dividenden auf die individuelle Einkommensteuer führt gegenüber der bisherigen Vollanrechnung zu Verschiebungen bei der Steuerbelastung. Insgesamt setzt sich die künftige Steuerbelastung zusammen aus: 25% Steuern auf den Gewinn + die Einkommensteuer auf die Hälfte der Dividenden. Es lässt sich zeigen, daß ab einem durchschnittlichen, effektiven Einkommensteuersatz von 40% Aktionäre gegenüber der bisherigen Regel bevorteilt würden. Aktionäre im niedrigen bis mittleren Einkommensbereich hätten hingegen eine höhere Steuerbelastung zu tragen. Diese unsoziale Verteilungswirkung will das Gesetz dadurch reduzieren, daß bei der Ermittlung der Gesamteinkünfte auch die gesamte Dividende erfaßt werden soll, um den sich dann ergebenden Steuersatz auf das zu versteuernde Einkommen bei hälftiger Dividendenanrechnung zu nutzen (Progressionsvorbehalt). Das 1977 eingeführte Vollanrechnungsverfahren sollte unbedingt beibehalten werden. Die Gegenargumente - Europatauglichkeit und Dividenden-Stripping - lassen sich durch eine harmonisierte Gestaltung und eine konsequente Regulierung ausschließen.

- Gegenfinanzierung der Steuerausfälle durch den Systemwechsel unzureichend: Wie Tabelle 2 zeigt, ergibt sich durch die geplante Unternehmenssteuerreform insgesamt eine Nettoentlastung von jährlich 9,0 Mrd. DM. Die vorgesehenen Einschränkungen der bisherigen Abschreibungsvorteile ist zielführend. Das Gesamtvolume der Entlastungen seit 1999 wird auf 745 Mrd. DM geschätzt (Berechnung des BMF vom Dezember 1999).

Kritisch ist anzumerken, daß bei der geplanten Gegenfinanzierung der Weg des Abbaus von Steuervorteilen nicht konsequent weiter gegangen wurde. Im Rahmen der Nettoentlastungen geraten die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen unter Druck. Zudem sind die angegebenen Schätzungen zu den Be- und Entlastungen seriös kaum nachvollziehbar. Bei den Angaben zu den Wirkungen im „Entstehungsjahr“ wird davon ausgegangen, daß die Maßnahmen nach einer zeitlichen Anpassung ihre volle Wirkung erreicht hätten. Dazu ein Beispiel: Angegeben werden im „Entstehungsjahr“ 3,5 Mrd. DM zusätzlicher Einnahmen durch die realitätsnähere Anpassung der Abschreibungstabellen. In den ersten Jahren fallen die Einnahmen niedriger aus, weil die Besteuerung zeitlich verzögert wirkt. Die Differenz zwischen den im Rechnungsjahr anfallenden Beträgen und den erst bei voller Wirksamkeit der Maßnahmen im Entstehungsjahr zu erwartenden Einnahmen, führt zuerst zu Mindereinnahmen bei den öffentlichen Haushalten. Um eine solide Finanzierung sicherzustellen und beschäftigungspolitisch die Zielgenauigkeit zu erhöhen, wird vorgeschlagen:

- Angestrebgt wird eine Steuerreform, die sich am Prinzip der Aufkommensneutralität orientierten sollte. Die früher kritisierte, aber jetzt durch die Regierungsparteien beschworene Selbstfinanzierung über steigendes Wirtschaftswachstum und sinkende Kosten der Arbeitslosigkeit ist theoretisch nicht plausibel und empirisch nicht belegbar. Wahrscheinlich ist, daß am Ende die Staatsverschuldung steigt, die dann wieder zum Anlaß genommen wird, Ausgabenkürzungen im sozialen Bereich und bei den öffentlichen Investitionen vorzunehmen.
- Zur aufkommensneutralen Finanzierung der Steuerreform sind die bisher nur zum Teil oder überhaupt noch nicht reduzierten Steuervorteile der Wirtschaft abzubauen.
- Die Senkung der Steuern durch die Tarifreform darf nur *schriftweise* im Ausmaß der effektiv greifenden Mehreinnahmen durch den Abbau von Steuervorteilen erfolgen. Bis schließlich die Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten greift, kann auch die Senkung des Steuertarifs nicht komplett realisiert werden. Effektiv wirksame Maßnahmen der Gegenfinanzierung müssen Tempo und Ausmaß der Tarifreduktion bestimmen.
- Die Ansparabschreibung für kleinere Unternehmen, die bereits mit der ersten Stufe des "Steuerentlastungsgesetzes" abgeschafft werden sollte, und jetzt wieder auf der Streichliste steht, ist entsprechend dem § 7 g EStG beizubehalten. Sie gibt kleinen Unternehmen die Möglichkeit, steuermindernd wirkende Gewinne für die Finanzierung künftiger Investitionen zu nutzen.

zu 2.3. Entlastungsmaßnahmen für Kapitalgesellschaften bzw. Shareholder

Der „Entwurf zum Steuersenkungsgesetz“ der beiden Parteien der Regierungskoalition, sieht zwei Änderungen vor, die nicht nur wegen der Verletzung des Prinzips der ökonomischen Leistungsfähigkeit als Basis der Verteilung der Steuerlast zu kritisieren sind. Auch steuersystematische Gründe sprechen gegen diese Maßnahmen. Es handelt sich um die beiden Vorgaben im Gesetzentwurf: Halbierung der Spekulationsgewinne unter Berücksichtigung des Progressionsvorbehalts sowie die Steuerbefreiung von Gewinnen, die durch die Veräußerung von inländischen Kapitalbeteiligungen bei deutschen Kapitalgesellschaften erzielt werden.

Halbierung der Besteuerung der Spekulationsgewinne und Verzicht auf kontrollierbare Deklaration: Steuerprivilegien für die Shareholder

Der Gesetzentwurf zur Unternehmenssteuerreform sieht vor, die Besteuerung von Gewinnen aus Spekulationen zu halbieren. Um die Verteilungswirkungen dieser Bevorteilung der Spekulationsgewinne abzuschwächen, soll der Progressionsvorbehalt angewendet werden.. Es wird der Steuersatz ermittelt, der sich beim zu versteuernden Einkommen zuzüglich des gesamten Spekulationsgewinns (abzüglich der Spekulationsverluste) ergibt. Dieser wird dann jedoch nur auf das durch die Hälfte der Spekulationsgewinne bestimmte, zu versteuernde Einkommen angewendet. Dieses Steuerprivileg vor allem für die Spekulanten auf den Wertpapierbörsen ist steuersystematisch nicht zu begründen. Vergleichbare Vorteile werden beispielsweise bei den Lohn-einkommen nicht vorgesehen. Mit dem Steuerentlastungsgesetz von 1999 hatte die Regierung den Mut nicht aufgebracht, Spekulationsgewinne im Rahmen angemessener Spekulationsfristen, die sicherlich länger als ein Jahr ausfallen, zu erfassen. Die Spekulationsfristen bei Wertpapieren wurden ab 1999 lediglich von einem halben auf ein Jahr verdoppelt und bei Immobilien auf zehn Jahre verlängert. Spekulationsgewinne unterliegen steuersystematisch - nach Abzug der Spekulationsverluste - der Einkommensbesteuerung. Allerdings ist es eine Tatsache, daß Steuern auf Spekulationen selbst innerhalb eines Jahres bei Wertpapieren nur bezahlt werden, wenn sie der Steuerehrliche auch gegenüber dem Finanzamt deklariert. Die Finanzämter haben derzeit keine Handhabe diejenigen, die diese Steuer hinterziehen, zu ahnden. Die Spekulationsteuer ist eine „Dummensteuer“. Diese Praxis ist verfassungswidrig. Das schleswig-holsteinische Finanzgericht hat gerade dem Bundesfinanzhof die Frage vorgelegt, ob eine solche Ungleichbehandlung noch dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes entspricht. Erforderlich ist die Sicherstellung von Kontrollen durch die Finanzämter, um die ungleiche Behandlung zwischen denjenigen, die bezahlen und denjenigen, die hinterziehen, abzuschaffen. Dabei ließe sich dieses Vollzugsdefizit ohne großen bürokratischen Aufwand abbauen. Den Banken müßte lediglich ein schriftliche Abrechnung für Wertpapiere vorgeschrieben werden, aus denen der Zeitpunkt von Käufen und Verkäufen der Wertpapiere hervorgeht. Im Rahmen der Ermittlung der Einkommensteuer müßten diese Abrechnungen beigelegt werden. Der Vorschlag der Halbierung der Besteuerung spekulatorischer Gewinne ohne nicht einmal den Vollzug dieser Variante durch entsprechende Abrechnungsformulare sicherzustellen, widerspricht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung. Die geplante steuerliche Behandlung dieser Einkunftsart zielt auf die Pflege der Aktienspekulanten. Diese Steuerpolitik treibt jedenfalls das einzel- wie gesamtwirtschaftlich gefährliche Spekulationsfieber nach oben.

Geplante Steuerbefreiung der Gewinne aus der Veräußerung inländischer Kapitalbeteiligungen durch Kapitalgesellschaften steuersystematisch und ordnungspolitisch nicht begründbar

Der vorliegende Entwurf eines „Steuersenkungsgesetzes“ sieht vor, die Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen, die eine Kapitalgesellschaft an einer anderen inländischen Kapitalgesellschaft hält, von der Besteuerung zu befreien. Während also bisher nach dem Körperschaftsteuergesetz (§ 8 KStG) nur bei Veräußerungsgewinnen durch den Verkauf ausländischer Beteiligungen auf eine Besteuerung verzichtet wurde, sollen künftig die Erträge aus dem Verkauf inländischer Kapitalbeteiligung - wie bei im ausländischen Fall - nicht mehr besteuert werden.

Die im Entwurf zum „Steuersenkungsentwurf“ angeführten und durch Äußerungen des Bundesfinanzministeriums ergänzten Rechtfertigungen halten einer steuersystematischen sowie ordnungspolitischen Bewertung nicht stand. Worum geht es?

In Deutschland steuerpflichtige Kapitalgesellschaften halten in großem Umfang inländische Kapitalbeteiligungen. Knoten in der dieser Kapitalverflechtungen bilden die großen Privatbanken und Versicherungsgesellschaften, die von Fall zu Fall zur Absicherung ihres Einflusses auch Überkreuzverflechtungen eingegangen sind (MünchenerRück/Allianz). Diese Kapitalbeteiligungen stehen nach dem Niederstwertprinzip zum Einkaufswert in der Bilanz. Insoweit der Kurswert der meisten Kapitalbeteiligungen seit deren Kauf exorbitant gestiegen ist, haben sich stille Reserven angehäuft. Erst beim Verkauf werden diese stillen Reserven als Veräußerungsgewinne mobilisiert. Vorgesehen ist nun, diese Gewinne künftig nicht mehr zu versteuern. Damit würde allerdings auch die Möglichkeit, Verluste aus solchen Verkäufen mit den Veräußerungsgewinnen verrechnen zu können, ausgehebelt.

Die Begründung für diese Steuerbefreiung im Entwurf zu einem „Steuersenkungsgesetz“ ist eher rätselhaft, also kaum nachvollziehbar. Behauptet wird, die Gewinne aus der Veräußerung einer Kapitalbeteiligung an einem Tochterunternehmen sei einer Totalausschüttung an die beteiligungsbesitzende Kapitalgesellschaft vergleichbar und dürfe deshalb nicht nochmals besteuert werden. Damit wird unterstellt, diese Veräußerungsgewinne fußen auf den bereits bei der Tochter besteuerten Gewinnen. Würden nach dieser Auffassung die Veräußerungsgewinne versteuert, so käme es zur unzulässigen Doppelbesteuerung.

Diese Rechtfertigung geht von dem Irrtum aus, Kursgewinne, die bei Veräußerung mobilisiert werden, spiegeln die bereits versteuerten Gewinne des Unternehmens, an dem die Kapitalbeteiligung gehalten wird, wider. Unbestritten ist: Gewinne bei dem Tochterunternehmen werden künftig - unabhängig davon, ob einbehalten oder ausgeschüttet werden - definitiv 25% besteuert. Werden sie an den Beteiligungseigner - also an die Muttergesellschaft - ausgeschüttet, dürfen sie zur Vermeidung der Doppelbesteuerung keinesfalls nochmals besteuert werden (Schachtelprivileg).

Dieses zutreffende Verbot der Doppelbesteuerung hat jedoch wenig mit den Kursgewinnen zu tun, die die Basis der Veräußerungsgewinne darstellen. In den Kursgewinnen spiegeln sich, wie gesagt, nicht die im Tochterunternehmen entstandenen Gewinne wider. Maßgeblich sind die Gewinnerwartungen gegenüber dem Unternehmen einerseits. Andererseits haben Spekulationen, die sich bekanntermaßen relativ unabhängig von der realisierten Gewinnperformance entwickeln können, auf die Kurswerte Einfluß. Wer auf die Besteuerung der Veräußerungsgewinne verzichtet, der muß zeigen, daß die Kurswerte ausschließlich durch die thesaurierten Gewinne bestimmt werden. Am Beispiel der an die Muttergesellschaft im Rahmen ihrer Kapitalbeteiligung ausgeschütteten Dividenden wird klar: Die zufließenden Dividenden werden in der Tat nicht mehr besteuert. Die Kursgewinne aus der Beteiligung stellen dagegen einen eigenständigen Beitrag zur (wachsenden) ökonomischen Leistungsfähigkeit dar. Schließlich müßte nach der Argumentation durch das Bundesfinanzministerium zumindest der Teil der Veräußerungsgewinne besteuert werden, der auf Spekulationen zurückzuführen ist. Denn dahinter stehen (noch) keine realisierten und versteuerten Gewinne. Die Hinweise zeigen, der Kurswert ist durch eine eigenständige Entwicklung, auf die vor allem die Gewinnerwartungen und Spekulationen Einfluß haben, geprägt. Soweit die Kursentwicklung nicht unmittelbar Ausdruck der bereits versteuerten Gewinne bei der Tochter ist, müssen daraus entstehende Veräußerungsgewinne auch ordentlich besteuert werden. *Bareis* hat ein an Bedeutung gewinnendes Beispiel geliefert: Die Tochter, die noch keine Gewinne erzielt, deren Kurswert jedoch steigt, weil dieses Unternehmen als aussichtsreich an der Börse eingeschätzt wird, ist auch noch nicht versteuert worden. Dies trifft der-

zeit vor allem bei Unternehmen im „New Market“-Bereich zu. Nochmals, der Kurswert wird maßgeblich durch Spekulationen bestimmt, die nicht auf die realisierten Gewinne linear zurückzuführen sind. Kurssteigerungen weisen daher auf eine zusätzliche ökonomische Leistungsfähigkeit der Muttergesellschaft hin. Werden diese Veräußerungsgewinne nicht versteuert, dann wird dem spezifischen Beitrag zur ökonomischen Leistungsfähigkeit nicht Rechnung getragen. Weitere Aspekte gilt es zu berücksichtigen:

1. Wird die Besteuerung der Gewinne aus der Veräußerung inländischer Kapitalbeteiligungen durch Kapitalgesellschaften abgeschafft, dann entfällt die steuersystematisch erforderliche Möglichkeit der Verrechnung der Verluste, die bei beim Verkauf von Kapitalbeteiligungen auch entstehen können.
2. Die geplante Regelung benachteiligt Personengesellschaften und selbsthaftende Einzelunternehmen sowie das Handwerk. Zum einen sind in der ersten Stufe des „Steuerentlastungsgesetzes“ von 1999 die Steuervergünstigungen (halber Steuersatz) bei Veräußerungsgewinnen aus dem Verkauf von Betriebsvermögen (bei Anhebung des Freibetrags) abgeschafft worden. Zum anderen wird die Veräußerung von Kapitalbeteiligungen aus dem Privatvermögen nach dem Gesetzesentwurf künftig bereits schon bei einer Beteiligung ab 1% einsetzen. Es wäre steuersystematisch falsch, die Besteuerungsregeln für die Veräußerung von Betriebsvermögen und Privatvermögen einzuschränken bzw. abzuschaffen. Konsequent ist vielmehr auf der Basis deren Beibehaltung die Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Kapitalbeteiligungen durch deutsche Kapitalgesellschaften ebenfalls zu besteuern.
3. Ordnungspolitisch wird argumentiert, durch diese Steuerbefreiung käme es zu einer Auflösung der bisher starren Kapitalverflechtungen der Deutschland AG. Ja es wird der Eindruck erweckt, die immer wieder kritisierte ökonomische Machtkonzentrationen innerhalb dieses Verflechtungskomplex ließen sich auflösen. Sicherlich würde dieses „Steuergeschenk“ den Verkauf von Kapitalbeteiligungen beschleunigen. Aber dieser Verkauf dient dem Zweck, neue Kapitalbeteiligungen zu erwerben und damit wird lediglich das Muster der Verflechtungen geändert. So wollen sich beispielsweise die großen deutschen Banken von industriellen Beteiligungen trennen. Aber entscheidend ist die Frage, welche neuen Beteiligungen kauft werden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Veränderung der Kapitalverflechtungen in der Deutschland AG auch ohne dieses Steuerverzichte bereits im vollen Gange ist. Hier wirken Anforderungen durch die Globalisierung und Technologieentwicklung viel stärker als „Steuergeschenke“. Der Umbau der PREUSSAG AG zum Transport- bzw. Tourismusunternehmen sowie der maßgeblich durch die Dynamik bei der Entwicklung der Biotechnologie Umstrukturierung der HOECHST AG zu AVENTIS stehen dafür als Beispiele. Schließlich hat die ALLIANZ AG zusammen mit den betroffenen Banken (Deutsche Bank/Dresdner Bank) und den anderen Versicherungsunternehmen (Deutscher Herold) die Umstrukturierung der Banken- und Versicherungslandschaft zu einer Zeit begonnen, in der noch nicht gewiß war, ob die Steuerbefreiung der Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Kapitalbeteiligungen parlamentarisch durchgesetzt werden kann. Die Berechnungen der zu erwartenden Ertragsraten dieser Operation basieren jedoch auf der Annahme, daß die ab 2001 nach dem Willen der Bundesregierung in Kraft tretende Steuerbefreiung auch realisiert werden wird und damit genutzt werden kann. Allein bei der Deutschen Bank und der Dresdner Bank wird das Beteiligungspotential auf 33 Mrd. DM geschätzt. Diese nahezu perfekte

Neuordnung wird nach dem Prinzip der normativen Kraft des Faktischen kaum noch politischen Spielraum, die Steuerbefreiung nicht durchzusetzen.

4. Mit der ohnehin im Umbau befindlichen Änderung der Kapitalverflechtungen hängt eng zusammen das zu erwartende Ausmaß der Steuerausfälle. Ursprünglich ging das Bundesfinanzministerium davon aus, es käme zu keinen Steuerverlusten, da ja bisher kaum Einnahmen mangels Verkauf von Kapitalbeteiligungen durchgeführt worden seien. Dann kam aus Baden-Württemberg der Hinweis, dort seien bisher jährlich ca. 4 Mrd. an Steuereinnahmen angefallen. Der Bundesfinanzministerium hat von dieser Zahl ausgehend, dann für Deutschland - in Abstimmung mit den Ländern - die zu erwartenden Steuerausfälle um 200 Mio. DM auf 4,2 Mrd. erhöht. Sicher ist, die Steuerausfälle wären erheblich höher, käme es zur Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen.

3. Zwei auffällige Defizite im Entwurf eines „Steuerentlastungsgesetzes“

3.1. Anhebung der Immobilienwerte bei der Erbschaft/Schenkungsteuer

Im Streit um die Wiedereinführung der Vermögensteuer für private Haushalte wurde als Kompromiß auf dem letzten Bundesparteitag der SPD vorgeschlagen, wenigstens die Immobilienwerte im Rahmen der Erbschaft- und Schenkungsteuer stärker an die Marktpreise anzupassen. Nach der letzten Gesetzänderung werden bei Immobilien immer noch nicht mehr als zu 50% des Marktwerts zur Besteuerung herangezogen. Der Gesetzgeber ist jedoch durch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet, die zu besteuern den Immobilien mindestens auf 70 bis 80% des Marktwertes anzuheben. Diesem Anpassungsbedarf, der auch zu einer gerechteren Besteuerung im Falle der Erbschaft/Schenkung führen würde, soll wohl in absehbarer Zeit nicht Rechnung getragen werden. Klagen beim Bundesverfassungsgericht sind damit vorprogrammiert. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Anpassung sollte schnell erfolgen.

3.2. Beschränkung der Ausschüttung von Altkapital durch die Kapitalgesellschaften

Durch die Senkung des Steuersatzes für einbehaltene Gewinne von derzeit 40% (bis 1997 noch 45%) auf 25% wird die nachträgliche Ausschüttung von Altkapital noch attraktiver. Ursache dafür ist das Recht der Unternehmen, Gewinne, die zunächst als Kapital einbehalten wurden, später auszuschütten. Für diesen Nachausschüttung wird dann der niedrigere Steuersatz auf Dividenden angewendet (Differenz zwischen 45% bzw. 40% gegenüber künftig 25%). Im Ausmaß der nachträglichen Ausschüttung kommt es zu umfangreichen Steuererstattungen durch den Fiskus. Derzeit gilt, daß die Kapitalgesellschaften bis zum Jahr 2016 ihr angesammeltes Altkapital ausschütten dürfen. Schätzungen gehen davon aus, daß für 6 DM, die das Unternehmen ausschüttet, 1 DM durch den Fiskus draufgelegt werden wird. Am Ende könnte es, wenn alle Ausschüttungsmöglichkeiten genutzt werden, zu Erstattungen durch den Fiskus im Umfang von 73 Mrd. DM kommen. Dieses Auskehren des Altkapitals ist letztlich nichts als ein Geschenk an die Aktionäre. Die betroffene Firma reduziert zwar ihre Finanzpolster, weil sie die höhere Auszahlung begleichen muß. Die Wertschätzung durch die Aktionäre nimmt jedoch zu. Alternativ ist es für die Kapitalgesellschaften interessant, die Extraausschüttung durch die Ausgabe neuer Anteile in das Unternehmen zurückzuholen (Schütt-aus-hol-zurück). Also, es gibt steuerpolitischen Handlungsbedarf. Die Laufzeit, die derzeit für die Korrektur der bisherigen Gewinnverwendung besteht, sollte erheblich verkürzt und der Steuervorteil eingeschränkt werden.

Tabelle 1: Reform des Einkommensteuertarifs seit 1998*) - Änderungen -

	1998	1999	2000	2001	2003	2005
Grundfreibetrag (DM)	12.365	13.067	13.499	14.093	14.525	15.011
Eingangsteuersatz (%)	25,9	23,9	22,9	19,9	17,0	15,0
Spitzensteuersatz (%)	53,0	53,0	51,0	48,5	47,0	45,0
Spitzensteuersatz ab einem zu versteuernden Einkommen, ledig, DM)	120.042	120.042	114.696	107.568	102.276	98.766
nachrichtlich: Kinderfreibetrag 1. Kind (DM)	6.912	6.912	9.936	9.936	ab 2002: 12428	

*)Der Tarif hat drei Zonen: Grundfreibetrag (Nullzone), Eingangsteuersatz, lineare Progression, Spitzensteuersatz Proportionalzone

Quelle: Angaben des Bundesfinanzministeriums

Tabelle 2

ENT- UND BELASTUNGEN DURCH DIE GEPLANTE „STEUERREFORM 2000“ (Basis 22.12. 2000, Anpassung durch das BMF vom Januar 2000 noch nicht berücksichtigt)	
A) Reform der Unternehmensbesteuerung	<i>Wirkung im Entstehungsjahr</i>
<i>1.1. Bruttoentlastungen</i>	
1. Tarifliche Entlastungen der Kapitalgesellschaften (Steuersatz auf einbehaltene Gewinne 25%)	17,5 Mrd. DM
2. Tarifliche Entlastungen der Personenunternehmen - Option als fiktive Kapitalgesellschaft - Entlastung der Personenunternehmen von der Gewerbesteuer (doppelter Steuermeßbetrag)	15,0 Mrd. DM
<i>insgesamt</i>	<i>32,5 Mrd. DM</i>
<i>1.2. (gegen-)finanzierende Maßnahmen</i>	
- Degressive Abschreibungen auf bewegliche Wirtschaftsgüter von 30% auf 20%	
- Senkung des Abschreibungssatzes auf Betriebsgebäude von 4% auf 3%	
- Maßvolle Anpassung der AfA-Tabellen*)	
- Abschaffung der Sonderabschreibungen und Ansparabschreibungen für kleinere Betriebe	
<i>Unternehmensteuerreform insgesamt</i>	<i>24,2 Mrd. DM</i>
<i>2. Nettoentlastung durch die Unternehmensteuerreform (ohne Anpassung der AfA-Tabellen)</i>	<i>8,3 Mrd. DM</i> <i>11,8 Mrd. DM)</i>
B) Reform des Einkommensteuertarifs (ESt)	
- einmalige Entlastung in 2001 durch Vorziehen von T2002 (einmalige Entlastungswirkung über 27,4 Mrd. DM nicht berücksichtigt)	
- ESt-Tarifreform 2003: Erhöhung des Grundfreibetrags auf 14 5000 DM, Senkung des Eingang-/Spitzensteuersatz auf 17%/47%	13,1 Mrd. DM
- ESt-Tarifreform (Grundfreibetrag auf 15.000 DM; Senkung Eingang-/Spitzensteuersatz auf 15%, 45%)	21,1 Mrd. DM
<i>3. ESt-Reform insgesamt</i>	<i>34,2 Mrd. DM</i>
C) Gesamtentlastung (A+B)	42,5 Mrd. DM
D) Zusammengefäßte Steuerentlastungen von 1999-2005 (einschließlich 1. Stufe 1999)	73 Mrd. DM
 *) Realitätsnähere Werte durch Verlängerung der Abschreibungsdauer, eine Verringerung der jährlich möglichen AfA sowie Erhöhung der Gewinnausweise mit der Wirkung von 3,5 Mrd. DM	
Quelle: Angaben des Bundesfinanzministeriums ©Rudolf Hickel	