
Die Auswirkungen der Steuerpolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung – die europarechtliche Dimension

Gerhard Laule*

Inhalt

| | | |
|-----|---|-----|
| I. | Das Steuersenkungsgesetz 2000 | 433 |
| 1. | Änderungen im Steuerrecht | 433 |
| 2. | Finanzpolitische Ziele und Auswirkungen | 435 |
| 3. | Finanzpolitik und Europarecht | 437 |
| II. | Das Steuervergünstigungsabbaugesetz | 439 |
| 1. | Geplante Änderungen | 440 |
| 2. | Finanzpolitische Ziele und Ausblick | 444 |

I. Das Steuersenkungsgesetz 2000

Für die Auswirkungen der Steuerpolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist das Steuersenkungsgesetz 2000¹ erheblich. Im Folgenden schaue ich auf das Jahr 2000 zurück, um diesen Zusammenhang zu verdeutlichen, aber auch abzugrenzen.

1. Änderungen im Steuerrecht

Die Bundesrepublik stellte die Besteuerung von Körperschaften auf die Doppelbesteuerung von Gewinnen und Dividenden um, gab das Vollarrechnungsmodell also auf. Vor der Reform hatte der Fiskus einbehaltene Gewinne einer Kapitalge-

* Prof. Dr. Gerhard Laule, Rechtsanwalt, Steuerberater und Notar, White & Case, Feddersen, Frankfurt am Main. Wiedergabe eines Vortrags, den der Verfasser am 4. April 2003 vor der SI fra Associazione degli Operatori Economici Italiani di Francoforte gehalten hat. Der Verfasser hat die Vortragsform weitgehend beibehalten; Stand der Rechtslage: 4. April 2003.

¹ Steuersenkungsgesetz v. 23.10.2000, BGBl. I 2000, 1433, mit der Systemumstellung vom Anrechnungsverfahren auf das Halbeinkünfteverfahren.

sellschaft mit 40 Prozent Körperschaftsteuer belastet. Ausgeschüttete Gewinne unterwarf er einer geminderten Körperschaftsteuer von 30 Prozent; mit der Dividende schüttete eine Körperschaft also 70 Prozent ihres Gewinns aus.²

Deutsche Gesellschafter konnten die einbehaltene Körperschaftsteuer – 30 Prozent-Punkte – wiederum auf ihre persönliche Steuer anrechnen.

Diesen Vorteil versagte der Fiskus z.B. Gesellschaftern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU): Für sie blieb es bei einer definitiven Belastung der einbehaltenen 30 Prozent Körperschaftsteuer und der ausländische Fiskus belastete Dividendenerträge seines Steuerpflichtigen mit den nationalen Steuern. Deshalb war das Anrechnungsverfahren nicht europakonform, weil es jene 30 Prozent Steuerguthaben auf deutsche Anleger beschränkte.

Das heutige System behandelt inländische und ausländische Gesellschafter gleich: Seit 1. Januar 2001 werden die Gewinne einer deutschen Körperschaft nach § 23 KStG einheitlich und definitiv mit 25 Prozent besteuert.³ Schüttet die Gesellschaft Ergebnisse aus, ist deutsche Kapitalertragsteuer zahlbar,⁴ im internationalen Verkehr vorbehaltlich der Doppelbesteuerungsabkommen.

Ist der Beteiligte eine inländische Kapitalgesellschaft, stellt Deutschland die ausgeschütteten Dividenden gemäß § 8b Abs. 1 KStG steuerfrei,⁵ die Kapitalertragsteuer wird erstattet.

Ist der Gesellschafter eine natürliche Person, könnte die Körperschaft gemäß dem heutigen System bis zu 75 Prozent Gewinn ausschütten. Ein solcher Kapitalertrag ist auf der Ebene der natürlichen Person zu 50 Prozent oder in Höhe von 37,5 Prozent-Punkten steuerfrei,⁶ während die anderen 50 Prozent oder 37,5 Prozent-Punkte steuerpflichtiges Einkommen des Gesellschafters sind und deshalb insofern tarifunterworfenes Einkommen bilden. Dem entspricht ein Abzugsverbot bei den Werbungskosten des Anlegers von 50 Prozent seiner Aufwendungen.⁷

In andere Mitgliedstaaten der EU fließende Dividenden unterliegen den nationalen Steuern, eventuell modifiziert durch Doppelbesteuerungsabkommen (DBA). Laut DBA Italien mindert sich die deutsche Kapitalertragsteuer auf nur 15 Prozent und sinkt sogar auf lediglich 10 Prozent, wenn die italienische Muttergesellschaft

² Die Ausschüttung als Dividende löste 25 Prozent Kapitalertragsteuer sowie zusätzlich 5,5 Prozent Solidaritätszuschlag aus, bezogen auf die Kapitalertragsteuer.

³ Weitere 1,5 Prozent-Punkte fallen im Veranlagungszeitraum 2003 zum Ausgleich der Flutschäden 2002 an; 5,5 Prozent der Steuerbelastung bilden Solidaritätszuschlag.

⁴ Die Kapitalertragsteuer beläuft sich auf 20 Prozent, § 43 Abs. 1 Ziff. 1, 43a Abs. 1 Ziff. 1 EStG.

⁵ Das Abzugsverbot für Betriebsausgaben, die im Zusammenhang mit den steuerfreien Kapitalerträgen stehen, statuiert § 3c EStG.

⁶ Siehe § 3 Ziff. 40d EStG.

⁷ Siehe § 3c EStG.

mindestens 25 Prozent Beteiligung an dem deutschen Unternehmen hält. Gemäß Mutter-Tochter-Richtlinie lässt sich die Kapitalertragsteuer sogar auf 0 Prozent reduzieren (§ 43b EStG), wenn die Schachtelbeteiligung (25 Prozent) für mindestens 12 Monate bestanden hat.

Gewinne, die bei Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften entstehen, hat Deutschland steuerfrei gestellt. Sie sind von deutscher Steuer nach § 8b Abs. 2 KStG befreit.⁸

Die Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften im Privatvermögen war gemäß persönlichem Steuersatz steuerpflichtig, allerdings erst bei einer Beteiligung von mindestens 10 Prozent. Seit 2002 sind Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften bei natürlichen Personen nur zu 50 Prozent steuerpflichtig;⁹ die Mindestbeteiligung für die Begründung einer Steuerpflicht sank jedoch auf 1 Prozent Beteiligung am betreffenden Unternehmen.

Ausländische Gesellschafter – und damit Mutterunternehmen oder natürliche Personen, die Anteile ihrer deutschen Tochtergesellschaft veräußern – sind in Deutschland beschränkt steuerpflichtig, wenn sie mindestens 1 Prozent der Anteile an der deutschen Tochter halten bzw. gehalten haben.¹⁰ Laut DBA von Deutschland mit anderen Staaten wird der Gewinn jedoch in dem Staat erfasst, wo der Empfänger des Veräußerungsgewinns seinen Wohnsitz unterhält bzw. ansässig ist.

2. Finanzpolitische Ziele und Auswirkungen

Das (hier dargestellte) Steuersenkungsgesetz 2000 bildete folgende finanzpolitische Ziele ab:

- Breit angelegte Steuerentlastung der Unternehmen und insbesondere der Kapitalgesellschaften,
- Mindereinnahmen von rund 65 Mrd. Euro ab 2001 in den ersten vier Jahren, was im Jahresdurchschnitt also rund 16 Mrd. Euro entspricht.

Reaganomics à la Berlin? So schien es im Jahr 2000 auszusehen, unterlegt durch zwei Werte:

- Bruttoinlandsprodukt 2000: 2.025,0 Mrd. Euro
- Kassenmäßige Steuereinnahmen 2000, Rekord 467,3 Mrd. Euro,

was einer volkswirtschaftlichen Steuerquote von – nur – 23 Prozent entspricht.¹¹

⁸ Ausnahme: Finanzunternehmen, § 8b Abs. 7 KStG; steuerpflichtig auch Veräußerungsgewinne von einbringungsgeborenen Anteilen, § 8b Abs. 4 KStG.

⁹ Siehe § 3 Ziff. 40 lit. a, b und c EStG.

¹⁰ §§ 2 KStG, 49 Abs. 1 Nr. 2 EStG, 49 Abs. 2 EStG.

¹¹ Finanzbericht 2003 des BMF, Zusammenstellung auf S. 137.

Die günstigen Steuererträge erzielte Deutschland dank der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, nicht jedoch wegen der ab 2001 wirksamen Steuerreform.

Die Gegenfinanzierung dieses Reformwerkes 2000 sollte auf steigendem Wachstum beruhen, das aus Sicht des Jahres 2000 für die Wirtschaftsjahre 2001 bis 2004 jeweils 2,5 Prozent für jedes Jahr real ausmachen sollte. Einen Beitrag für die Gegenfinanzierung erwartete man im übrigen aus der erhöhten Mineral- und Stromsteuer (ökologische Steuerreform).

Die Bundesrepublik hat das Ziel dieser Steuerreform verfehlt. Den Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer senkte die Reform kaum; die Gewerbesteuer blieb als Last der gewerblichen Wirtschaft – und hier insbesondere des Mittelstandes – erhalten, angereichert um die Ansage, sie auf Einkommen aus freiberuflicher Tätigkeit zu erstrecken.¹² Das Wachstum war nicht zu erreichen, weil zum Aufschwung Anreize über die steuerlichen Rahmenbedingungen hinaus wesentlich sind. Hohe Arbeitslosigkeit bildet heute die sinkende Wirtschaftlichkeit der Unternehmen und vor allem des gewerblichen Mittelstandes in Deutschland ab.

Der Wohlfahrtsstaat ist heute offenbar nicht mehr bezahlbar, und die Fehlbeträge der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, die dieses System verwaltungstechnisch und insbesondere finanziell tragen, sind allgemein bekannt.

Das deutsche Arbeitsrecht ist nicht mehr flexibel genug, die Bürokratisierung ist ungesund, und das internationale Umfeld, von Deutschland nicht beeinflussbar, wirkte nicht ausgleichend. Der wirtschaftliche Mittelstand in Deutschland ist davon maßgeblich betroffen.

Als Folge brachen die kassenmäßigen Steuereinnahmen ein. Für 2001 erreichten sie nur rund 446,2 Mrd. Euro, d.h. 21 Mrd. Euro bzw. 4,5 Prozent weniger als im Jahr 2000. Steuermehreinnahmen durch Wachstum blieben aus.¹³

Die Hochrechnungen des Bundesfinanzministers versprachen indes steigende Steuereinnahmen für die Jahre 2002 und 2003. Grundlage waren erneut optimistische Konjunkturerwartungen, die zwischen 2002 und 2006 von einem jährlichen realen Wachstum über 2,25 Prozent ausgingen, denen die Europäische Kommission für 2003 jedoch ein Wachstum von nur 0,4 Prozent gegenüberstellte. Die kassenmäßigen Einnahmen blieben deshalb bislang weit hinter den Erwartungen der Bundesregierung zurück.

Diese Beobachtungen belegen einmal mehr, dass Steuerpolitik eine Größe für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt, aber nicht die einzige und sicher auch nicht die wesentlichste ist.

¹² Dazu des Näheren *Güroff*, in: Glanegger/Güroff, Gewerbesteuergesetz, 5. Aufl., 2002, § 1 Rdnr. 50 ff., § 2 Rdnr. 2, jeweils m.w.N.

¹³ Finanzbericht 2003 des BMF, Zusammenstellung auf S. 137.

3. Finanzpolitik und Europarecht

Die Finanzpolitik der Bundesrepublik Deutschland hat außerdem eine europäische Dimension zu berücksichtigen, die ihre Gestaltungsspielräume begrenzt.

Dies gilt zum einen für die Ausgestaltung des Steuerrechts selbst. Im Bereich der indirekten Steuern sind die Steuersysteme in den Mitgliedstaaten der EU weitgehend harmonisiert. Der EG-Vertrag enthält in seinem Art. 93 einen ausdrücklichen Auftrag zur Harmonisierung, den der Rat durch eine Vielzahl von Richtlinien wahrgenommen hat. Für die direkten Steuern gibt es einen solchen Harmonisierungsauftrag allerdings nicht. Der Rat darf deshalb gemäß Art. 94 EGV nur Richtlinien für solche Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, „die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes auswirken.“¹⁴ Gleichwohl dürfen die Vorschriften des Steuerrechts nicht die durch den EGV garantierten Grundfreiheiten verletzen, es gilt der Vorrang des Gemeinschaftsrechts.¹⁵ Der EuGH übt insofern keinen „*judicial self-restraint*“ und erweist sich damit gerade im Bereich der direkten Steuern als ein effektiver Motor für die Harmonisierung.

Aber auch die Situation der öffentlichen Haushalte ist spätestens seit dem Eintritt in die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion keine rein nationale Angelegenheit mehr. Insbesondere können Steuerausfälle nicht ohne weiteres durch eine höhere Neuverschuldung ausgeglichen werden, dem setzen die Regelungen des EGV und insbesondere der sogenannte „Stabilitäts- und Wachstumspakt“¹⁶ aus dem Jahre 1997 Grenzen. Im Februar und Oktober des vergangenen Jahres drang dies wieder ins öffentliche Bewusstsein, als die Europäische Kommission die Einleitung eines Verfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Erwägung zog.

Gemäß Art. 104 Abs. 1 EGV haben die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, und die Europäische Kommission überwacht die Haushaltsdisziplin. Sie konzentriert sich hierbei auf zwei Kriterien, nämlich auf

- das Verhältnis der (haushaltsjährlichen) Neuverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt (Art. 104 Abs. 2 a) EGV) und

¹⁴ Zu nennen sind die „Amtshilferichtlinie“ (Richtlinie Nr. 77/799/EWG v. 19.12.1977, ABl. Nr. L 336 v. 27.12.1977, S. 15), die „Fusionsrichtlinie“ (Richtlinie Nr. 90/434/EWG v. 23.7.1990, ABl. Nr. L 225 v. 20.8.1990, S. 1) und die „Mutter-Tochter-Richtlinie“ (Richtlinie Nr. 90/435/EWG v. 23.7.1990, ABl. Nr. L 225 v. 20.8.1990, S. 1).

¹⁵ Vgl. EuGH, Rs. 118/75, Slg. 1976, 1185, Rdnr. 16 (*Watson u. Belmann*); EuGH, Rs. C-184/89, Slg. 1991, I-297, Rdnr. 19 (*Nimz*).

¹⁶ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (ABl. 1997, Nr. C 236 v. 2.8.1997, S. 1) mit Verordnung Nr. 1467/97/EG v. 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und Verordnung Nr. 1466/97/EG v. 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

- das Verhältnis des gesamten (kumulierten) öffentlichen Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt (Art. 104 Abs. 2 b) EGV).

Ein Protokoll¹⁷ zum EG-Vertrag definiert sogenannte „Referenzwerte“ für diese Kriterien, die grundsätzlich nicht überschritten werden dürfen. Als Referenzwerte für die Neuverschuldung gilt ein Verhältnis von 3 v.H. zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, für den öffentlichen Schuldenstand liegt die Marke bei 60 v.H. Eine Überschreitung des Referenzwertes ist ausnahmsweise zulässig, wenn eine rückläufige Tendenz erkennbar ist, oder die Überschreitung – der zulässigen Neuverschuldung, nicht des Schuldenstandes – nur vorübergehend ist.

Nicht zu verwechseln sind diese Kriterien mit den sogenannten Konvergenzkriterien gemäß Art. 121 EGV, deren Erfüllung Voraussetzung für den Beitritt zur Europäischen Währungsunion ist. Die Referenzwerte des Art. 104 EGV für Neuverschuldung und Schuldenstand sind – neben anderen Kennziffern – zwar auch für die Konvergenzkriterien maßgeblich;¹⁸ die Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin besteht aber gerade nach einem Beitritt zur Währungsunion fort.

Eine Missachtung dieser Verpflichtungen kann zu Sanktionen führen, dies ergibt sich bereits aus Art. 104 Abs. 6-11 EGV. Insbesondere Art. 104 Abs. 11 EGV regelt einzelne Strafmaßnahmen für den Fall eines nachhaltigen Verstoßes gegen die Haushaltsdisziplin. Die Entscheidung hierüber obliegt dem Rat, der entsprechenden Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit fasst. Das bedeutet, dass gegen die Stimmen von Deutschland, Frankreich und Italien folglich Maßnahmen nicht ergehen können.

Darüber hinaus konkretisiert der Wachstums- und Stabilitätspakt das in Art. 104 Abs. 6-11 EGV vorgezeichnete Verfahren, beschränkt sich hierbei aber ausschließlich auf den Fall einer Überschreitung des Referenzwertes für die Neuverschuldung. Vorgesehen ist ein gestufter Sanktionsmechanismus, der von der Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts¹⁹ bis zur Umwandlung dieser Einlage in eine Geldbuße reicht²⁰. Außergewöhnliche Situationen können eine erhöhte Kreditaufnahme jedoch grundsätzlich rechtfertigen. Insbesondere scheidet die Verhängung von Sanktionen aus, wenn das Bruttoinlandsprodukt binnen eines Jahres um mindestens 2 Prozent zurückgeht.

¹⁷ Art. 1 des Protokolls zum EU-Vertrag (Nr. 20) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit; ABl. EG Nr. C 191 v. 29.7.1992, S. 84.

¹⁸ Vgl. auch Art. 2 des Protokolls zum EGV v. 7.2.1992 (Nr. 21) über die Konvergenzkriterien nach Art. 121 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; ABl. EG Nr. C 191 v. 29.7.1992, S. 85.

¹⁹ Art. 11 Verordnung Nr. 1467/97/EG v. 7.7.1997, ABl. Nr. L 209 v. 2.8.1997, S. 6.

²⁰ Art. 13 Verordnung Nr. 1467/97/EG v. 7.7.1997, *ibid.*

Vor diesem europarechtlichen Hintergrund bleiben der Haushaltspolitik der Bundesrepublik keine Spielräume, um unerwartete oder bewusst in Kauf genommene Steuerausfälle durch eine erhöhte Neuverschuldung auszugleichen. Bekanntlich bewegt sich das aktuelle Haushaltsdefizit hartnäckig um die 3-Prozent-Marke. Dennoch ist es der Bundesrepublik bislang gelungen, ein Defizitverfahren zu verhindern. Dabei mag eine Rolle spielen, dass sich in jüngster Zeit Anzeichen verdichten, wonach die Europäische Kommission und einzelne Wirtschaftsinstitute die Orientierung an festen Referenzwerten für unangemessen halten.²¹ Erstaunlich ist indes, wie sich der Schuldenstand – von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet – seit dem Jahre 2000 kontinuierlich und mit steigender Tendenz über den maßgeblichen Referenzwert von 60 Prozent hinaus entwickelt. Lagen die Schulden der öffentlichen Haushalte im Jahre 2000 noch bei annähernd 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, stiegen sie im Jahre 2001 auf rund 62 Prozent, im Jahre 2002 auf rund 65 Prozent und werden in diesem Jahr vermutlich um weitere 2,5 Prozent zunehmen.²² Hier zeigt sich eine ungesunde Entwicklung, die außerdem nicht mit den Vorgaben des EG-Vertrag und seiner ergänzenden Protokolle zu vereinbaren ist.

II. Das Steuervergünstigungsabbaugesetz

Nicht unerwartet steht das gegenwärtige Gesetzesprojekt zur Steuerreform deshalb im Zeichen der Haushaltssanierung – ein deutlicher Paradigmenwechsel gegenüber den Erwartungen im Jahre 2000.²³

Hin zu Brüning, dem Spar-Kanzler der Weimarer Republik? Die Bundesregierung erhofft durch dieses Vorhaben Mehreinnahmen von rund 50 Mrd. Euro zwischen 2003 und 2006,²⁴ im Jahresdurchschnitt also rund 12,5 Mrd. Euro.

Der Bundestag hat diese Reform Ende Februar 2003 beschlossen, der Bundesrat hat ihr aber nicht zugestimmt.

²¹ Vgl. die Aussage des Präsidenten der Europäischen Kommission, *Romani Prodi*, der den Stabilitätspakt als „dumm“ bezeichnet hat und Handelsblatt vom 5.9.2002, Seite 7 („DIW fordert Reform des Stabilitätspakts“).

²² DIW, Berlin (vgl. FAS Nr. 29 v. 20.7.2003).

²³ Vgl. z.B. Referentenentwurf v. 17.3.2003, „Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Zinsbesteuerung und zur Förderung der Steuerehrlichkeit (Zinsabgeltungsteuergesetz – ZinsAbG)“, maschinenschriftliche Vorlage; Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages v. 21.2.2003, „Gesetz zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen“ (Steuervergünstigungsabbaugesetz – StVergAbG), BT-Drucks. 14/2683 u. 15/119.

²⁴ BT-Drucks. 15/119: 2003: 3,6 Mrd.; 2004: 10,7 Mrd.; 2005: 15,1 Mrd.; 2006: 16,8 Mrd.

Der Fiskus will das Körperschaftsteueraufkommen stabilisieren, und deshalb steigt die Steuerlast für Körperschaften, aber auch für andere Unternehmen drastisch. Es heißt, die Großindustrie leiste keinen angemessenen Beitrag mehr zur Finanzierung der staatlichen Haushalte. Diese Behauptung ist schlicht falsch. Dem Verfasser dieser These ist entgangen, dass Art und Ausmaß von Gewinnen der Unternehmen jeder Größenklasse sowie Erträge aus direkten Steuern miteinander zusammenhängen. Festzuhalten bleibt weiterhin, dass die steuerpflichtigen Einkommen der Unternehmen ebenso rückläufig sind wie ihre Gewinne.

1. Geplante Änderungen

Körperschaften sollen alte Steuerguthaben nur noch eingeschränkt nutzen können. Diese Guthaben stammen aus der unterschiedlichen Besteuerung thesaurierter Gewinne nach dem Vollarrechnungsverfahren mit 40 Prozent und der Dividende mit 30 Prozent Körperschaftsteuer. Das Unternehmen konnte auf thesaurierte Gewinne zurückgreifen, sie ausschütten und erhielt 10 Prozent-Punkte (40 Prozent minus 30 Prozent) als Zugabe für die Dividende.

Aus der Zeit vor 2001 stammen erhebliche Beträge dieser 10-Prozent-Punkte-Kategorie, und sie werden frei, wenn ein Unternehmen Dividende verteilt und rechnerisch auf diesen Topf zurückgreift. Das folgende Schema „Erstattung Körperschaftsteuerguthaben“ stellt unter Ziffer A das außer Kraft gesetzte Anrechnungsverfahren dar, dem in Ziffer B das sogenannte „Halbeinkünfteverfahren“ entgegengesetzt wird, das gemäß Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000 gilt.

Erstattung Steuerguthaben

A. Anrechnungsverfahren

| | |
|--|-----------------|
| Einkommen | 100,0 |
| KSt-Tarif 40 Prozent bei Thesaurierung | ./. <u>40,0</u> |
| Gewinn nach Steuern | <u>60,0</u> |

Verbleibendes KSt-Guthaben der Gesellschaft:

| | |
|---|-----------------|
| Belastung bei Thesaurierung | 40,0 |
| Ausschüttungsbelastung nach altem Recht | ./. <u>30,0</u> |
| KSt-Guthaben: | <u>10,0</u> |

Thesaurierte Gewinne aus der Zeit des Anrechnungsverfahrens vermitteln ein solches KSt-Guthaben auch für Dividendenleistungen unter dem neuen Halb-

teilungs-Verfahren. Dieses KSt-Guthaben von 10 kann im jetzigen System mit der Dividende den Aktionären zufließen. Diese Erstattung beträgt $\frac{1}{6}$ der Ausschüttung. Nach dem StVergAbG soll die Erstattung des KSt-Guthabens jedoch auf maximal $\frac{1}{14}$ des KSt-Guthabens begrenzt werden, damit das KSt-Guthaben gleichmäßig erstattet werden muss.

B. Angenommene Dividendenausschüttung im Jahr 2004

| | |
|--|-----------------|
| Gewinn im Jahr 2004 | 100,0 |
| Neuer KSt-Tarif 25 Prozent | ./. <u>25,0</u> |
| Gewinn nach Steuern | <u>75,0</u> |
| Ausschüttung des gesamten Gewinns: | 75,0 |
| Erstattung des alten KSt-Guthabens in Höhe von: $\frac{1}{6} \times 75$ (rechnerisch = 12,5). Im Modell sind als KSt-Guthaben nur 10 verfügbar; siehe oben Ziff. A | |
| StVergAbG: Begrenzung auf $\frac{1}{14}$ von KSt-Guthaben 10 (s.o.) | = 0,7 |
| Dividende insgesamt | 75,7 |

Diese Tabelle beschreibt die rechtlichen Schritte. Die in 2004 auszuschüttende Dividende von 100 bedeutet 75 Prozent dividendenfähiger Gewinn nach heutiger Körperschaftsteuer. Das alte Körperschaftsteuerguthaben kann mit $\frac{1}{6}$ der Dividende verwendet werden, allerdings begrenzt auf $\frac{1}{14}$ von dem Körperschaftsteuerguthaben laut Ziffer 1 des Schemas (§ 37 Abs. 1 Satz 2 KStG). Dies bedeutet, dass die Kapitalgesellschaften ihre Körperschaftsteuerguthaben nur über insgesamt 15 Jahre, gerechnet unter Einschluss von 2001, auflösen können, was zu jährlichen Mehreinnahmen des Fiskus von 2 Mrd. Euro führen soll.

Die Bemessungsgrundlage der gewerblichen Gewinne wird vergrößert, was auf mehr als 2,5 Mrd. Euro Steuerertrag jährlich hoffen lässt. Der Gesetzgeber soll z.B. Abschreibungsmöglichkeiten beschneiden. Abschreibungen sind künftig monatlich anzusetzen – nicht mehr jährlich oder halbjährlich –, was weitere Mehreinnahmen für den Fiskus erwarten lässt. Für die Vorratsbewertung soll LIFO („last in – first out“)²⁵ endgültig nicht mehr anwendbar sein. Ferner verschlechtert sich die steuerliche Behandlung des Aufwands für Instandsetzungen und Modernisierungen von Gebäuden, um nur einige Hinweise aufzuführen.

²⁵ Zum Begriff „last in – first out“ vgl. *Winnefeld*, Bilanz-HB, 3. Aufl., E Rdnr. 805 ff.

Derzeit dürfen Verluste einer Einkunftsart mit Verlusten derselben Einkunftsart in einem folgenden Veranlagungszeitraum unbeschränkt verrechnet werden. Die Reform will diesen horizontalen Verlustvortrag begrenzen und nur bis zu 100.000 Euro zulassen. Oberhalb dieser Grenze soll eine Verlustverrechnung mit positiven Einkünften derselben Einkunftsart auf maximal die Hälfte dieser Einkünfte begrenzt werden. Für Kapitalgesellschaften bedeutet dies eine Mindestbesteuerung²⁶.

Für den ausländischen Investor und dessen deutsche Tochtergesellschaft bewirkt diese Verschlechterung, dass er Anfangsverluste seines deutschen Unternehmens nicht zeitnah mit Gewinnen der Folgejahre verrechnen kann; es entsteht erhöhter Finanzbedarf, der schwieriger als in der Vergangenheit und wahrscheinlich nur mit erhöhtem Zinsaufwand angesichts der Zurückhaltung unserer Banken zu decken sein wird.

Die Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften (§ 8b Abs. 2 KStG) sollen steuerfrei bleiben. Die Parlamentarier denken aber über eine Pauschalsteuer in Höhe von 15 Prozent auf solche Veräußerungsgewinne nach; diese Abgabe gilt mit 10 Prozent der Körperschaftsteuer und mit 5 Prozent der Gewerbesteuer.

Handlungsbedarf sieht der Fiskus ebenfalls bei der Gesellschafter-Fremdfinanzierung. Die für ausländische Gesellschafter nachteilige *thin capitalization rule* für die Körperschaftsteuer verstößt gegen die Niederlassungsfreiheit gemäß EG-Vertrag.²⁷ Die Politik erwägt daher zwei Ansätze:

- In Zukunft sollen Vergütungen für Fremdkapital, die an einen Gesellschafter mit Sitz in einem „Niedrigsteuerland“ fließen, nicht mehr als Betriebsausgaben abziehbar sein.
- Ergänzend sollen grenzüberschreitende Gestaltungen, die zu einem doppelten Abzug von Fremdkapitalzinsen als Sonderbetriebsausgaben in Deutschland führen, unterbunden werden. Der „Kniff“ ist bekannt: Der Darlehensgeber hält das Darlehen in einem Sonderbetriebsvermögen, belegen in der Bundesrepublik, und setzt Zinsen für Rechnung des Darlehensschuldners ab. Die hinter dem Sonderbetriebsvermögen stehende ausländische Gesellschaft oder Betriebsstätte kann denselben Zinsbetrag gegenüber ihrem ausländischen Fiskus ebenfalls absetzen.

Diese Reformen erhöhen auch die Gewerbesteuerlast der Unternehmen im Inland. Die Gewerbesteuer ist die wichtigste Einnahme der Kommunen.

²⁶ Zu Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Mindestbesteuerung siehe FG Münster, DStRE 2003, S. 412 m.w.N. insbesondere auf S. 413, wonach Rechtsprechung und Literatur ernsthafte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 3 EStG äußern, den die Steuerreform laut Beschlüssen der Bundesregierung vom Frühjahr 2003 noch verschärfen will.

²⁷ Siehe EuGH, Rs. C 324/00, Slg. 2002, I-11779 (*Lankhorst-Hohorst*).

Unbestritten besteht dringender Reformbedarf bei den Kommunal финанzen.²⁸ Im Etat der Stadt Frankfurt am Main fehlen im Jahr 2003 rund 361 Mio. Euro bei einem Etatvolumen von rund 2,7 Mrd. Euro, also ein Defizit von rund 13 Prozent: Für das Jahr 2003 rechnet der Fiskus mit 141,10 Mrd. Euro Einnahmen. An diesen ist die Gewerbesteuer mit 15,07 Mrd. Euro beteiligt, während rund 22,8 Mrd. Euro aus dem gesetzlichen Anteil am Umsatz- und Einkommensteueraufkommen stammen. Die restlichen 103,23 Mrd. Euro setzen sich aus laufenden Zuweisungen von Bund und Land, aus Gebühren, aus Investitionszuweisungen von Bund und Land sowie aus sonstigen Einnahmen und sonstigen Steuern zusammen.

Diesen Einnahmen von 141,10 Mrd. Euro stehen Ausgaben von 151 Mrd. Euro gegenüber. Das Defizit insgesamt beläuft sich also auf 9,9 Mrd. Euro allein für 2003. Der Finanzierungssaldo steht für 2001 bei 3,95 Mrd. Euro gegenüber 9,9 Mrd. Euro für das laufende Jahr.

Ein Extrem wäre die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente (Dauerschuldzinsen, Mietaufwendungen, Leasing-Raten) über das Einkommen hinaus. Die beste Reform wäre der ersatzlose Verzicht auf diese Abgabe, und deshalb sind andere Modelle im Gespräch, die Gemeinden z.B. am Umsatzsteueraufkommen zu beteiligen oder ihnen ein Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ihrer Gemeindebewohner zu gewähren.

Im internationalen Geschäftsverkehr will der deutsche Fiskus auf die Verrechnungspreise bei Geschäften über die Grenze härter zugreifen. In Rede stehen spezielle Dokumentationspflichten. Art und Inhalt der Geschäftsbeziehungen über die Grenze mit nahestehenden Unternehmen (Tochtergesellschaften, Betriebstätten etc.) sind zeitnah aufzuzeichnen. Drittvergleiche von Preisspannen kontrollieren das ausgewiesene Einkommen. Zukünftig soll es auch zulässig sein, das Schätzungsermessen zum Nachteil des Steuerpflichtigen auszuschöpfen. Sind Dokumentationspflichten nicht erfüllt, will der Fiskus bis zu 2 Mio. Euro Zuschlag erheben.

Auf der Agenda steht auch eine Steueramnestie für hinterzogene Steuern. Deutschland will also dem italienischen Beispiel folgen.²⁹ In den vergangenen 10 Jahren hinterzogene Steuern lassen sich durch Selbstanzeige nachmelden, ohne strafrechtliche Konsequenzen auszulösen. Kapitalflüchtlinge, die bereits versteuertes Geld ins Ausland gebracht haben („weißes Kapital“), sollen nur die bislang nicht erklärten Zinsen für maximal 10 Jahre pauschal mit 25 Prozent versteuern. Insgesamt erwartet der Staat noch in 2003 Mehreinnahmen in Höhe von 5 Mrd. Euro.

²⁸ Siehe Statistisches Bundesamt, abgedruckt in FAZ v. 28.3.2003.

²⁹ Zum italienischen Beispiel siehe *Hilpold*, Die Rückführung von Fluchtgeld nach Italien – Steuerrechtliche, verfassungsrechtliche und europarechtliche Überlegungen, IStR 2002, S. 511 ff.

Die Steueramnestie wird ihr fiskalisches Ziel verfehlen, so der Vorsitzende der Kammerorganisation der Steuerberater. Dem ist wohl zuzustimmen.

2. Finanzpolitische Ziele und Ausblick

Der Fiskus will durch die aktuellen Reformvorhaben rund 50 Mrd. Euro zwischen 2003 und 2006, im Jahresdurchschnitt also die bereits erwähnten 12,5 Mrd. Euro, abschöpfen. Diese Mittel werden dem privaten Sektor fehlen. Damit wird die Chance verspielt, das Steueraufkommen durch neue Investitionen und damit aus zusätzlichen künftigen Quellen zu erhöhen.

Nicht eingestellt in diese Risiken sind die Befolgungskosten der Neuregelungen. Die Meldepflichten etwa im Zusammenhang mit Verrechnungspreisen bewirken beim Steuerpflichtigen sowie in der Finanzverwaltung steigende Aufwendungen im Personalsektor und im Sachkostenbereich. Aber auch im übrigen würde die mit rund 40 (!) Einzelmaßnahmen sehr kleinteilig angelegte Reform erhebliche Mehraufwendungen in der Wirtschaft sowie beim Staat verursachen.

Warum konzentriert sich der Gesetzgeber bei seinen Reformvorhaben ausschließlich auf die direkten Steuern und verliert sich zwangsläufig im Dickicht von Detailregelungen, deren finanzielle Auswirkungen für das Steueraufkommen zudem nur mit großer Unsicherheit zu prognostizieren sind und deren gesamtwirtschaftliche Folgen allgemein pessimistisch beurteilt werden? Die Einbeziehung der indirekten Steuern in ein Gesamtkonzept stellt eine Alternative dar. Es entstünden keine zusätzlichen Befolgungskosten, wenn die Mehrwertsteuer etwa um einen Prozent-Punkt erhöht würde.

Die indirekten Steuern tragen schon heute mehr zum Steueraufkommen bei als die direkten Steuern. Ihr Anteil liegt bei rund 51 Prozent, und die Umsatzsteuer schlägt mit 30 Prozent zu Buche, weitere 10 Prozent stammen aus der Mineralöl- und der Stromsteuer.

1-Prozent-Punkt zusätzliche Umsatzsteuer führte mit einem Schlag zu 7,5 Mrd. Euro Mehreinnahmen. Im Europäischen Vergleich hätte Deutschland Spielraum für eine derartige Maßnahme. Selbst bei einer Erhöhung des derzeitigen Umsatzsteuersatzes um 2 Prozent-Punkte auf 18 Prozent läge Deutschland immer noch im unteren Drittel der EU-Mitgliedstaaten.

Diese Diskussion ist wenig populär. Die Öffentlichkeit befürchtet, dass die Konsumzurückhaltung sich weiter verstärkte. Der Bundestag hat sich deshalb dagegen ausgesprochen, um das Geschäftsjahr 2003 z.B. für den Einzelhandel nicht noch katastrophaler als das Geschäftsjahr 2002 ausfallen zu lassen.

Die Argumente greifen jedoch zu kurz. Richtig ist, dass eine Erhöhung der Umsatzsteuer sich verbietet, wenn sie lediglich die Notwendigkeit einer konsequenten Sanierung der öffentlichen Haushalte einschließlich der sozialen Sicherungs-

systeme verschleiert. Wird sie jedoch eingebettet in ein Gesamtkonzept, welches das Verhältnis von direkten Steuern, Sozialbeiträgen und indirekten Steuern zugunsten einer Konsumbesteuerung bei Rücknahme der öffentlichen Ausgaben verschiebt, ist sie wegen der Entlastung bei den direkten Steuern und Sozialbeiträgen insgesamt mit positiven wirtschaftlichen Impulsen für den privaten Sektor verbunden. Erst dann kann die öffentliche Hand erwarten, dass sich ihre Einnahmen aus Steuern erhöhen, weil der Fiskus die Wirtschaft entlastet und zur Verbesserung der ökonomischen Rahmendaten beiträgt. Die nordischen Länder – Finnland mit einem Standard-Steuersatz von 22 Prozent, Schweden und Dänemark mit 25 Prozent – finanzieren die Vorsorge für Krankheit und Alter der Arbeitnehmer über Einnahmen aus der Mehrwertsteuer. Die Bundesbank hat zu Recht angemahnt, den Anteil der indirekten Steuern an der Finanzierung öffentlicher Haushalte zu erhöhen. Die Belastung der einkommensschwachen Haushalte mit Mehrwertsteuer wird schon nach geltendem Recht durch ermäßigte Steuersätze für bestimmte Wirtschaftsgüter des alltäglichen Bedarfs in Grenzen gehalten. Zusätzlich schafft die Rücknahme der Sozialbeiträge eine direkte Entlastung der Unternehmer sowie der Arbeitnehmer.

Ein solches Konzept der Steuerpolitik würde sich auf die wirtschaftliche Entwicklung eher günstig auswirken als die jetzt erwogenen Maßnahmen, die zum drastischen Anstieg der Steuerlast für Unternehmen führen und deshalb in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage das falsche Signal darstellen.

