

Steuerpolitik im Zick-Zack-Kurs

Vor zwei Jahren, als die Konjunktur noch lief und die Steuereinnahmen sprudelten, hatte die Regierung eine mutige Steuerreform gewagt. Die Unternehmen sollten entlastet werden, um zusätzliche Investitionen anzukurbeln. Nun wird das Ruder herumgerissen. Eine Mindeststeuer soll eingeführt und die Spekulationsfrist bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen soll aufgehoben werden. Steuerpolitik im Zick-Zack-Kurs.

Die Regierung wurde durch die massiven Ausfälle bei der Körperschaftsteuer zu diesem Zick-Zack-Kurs gezwungen, die weit über das hinaus gingen, was man wegen der Absenkung der Steuersätze erwartet hatte. Wurden im Jahr 2000 noch Einnahmen von 23,6 Mrd. € erzielt, so lagen die Einnahmen der Körperschaftsteuer im Jahr 2001 bei – 426 Mill. €. Mit der Körperschaftsteuer hat der Staat die Kapitalgesellschaften im Jahr 2001 nicht besteuert, sondern »subventioniert«. Im Jahr 2002 hat sich dieser Trend fortgesetzt. Im ersten Halbjahr lag die Nettoerstattung der Körperschaftsteuer bei 1,3 Mrd. €, und die seitdem vorgenommenen Steuerschätzungen deuten nicht auf eine schnelle Umkehr dieses Trends hin. Deutschland verfehlt sogar das Maastricht-Defizit-Kriterium mit der Konsequenz, dass die Europäische Kommission nun ein formelles Verfahren zur Feststellung der im Stabilitätspakt vorgesehenen Strafen eingeleitet hat.

Die Ursachen für die Körperschaftsteuerausfälle sind vielschichtig. Von geringerer Bedeutung war die angekündigte Freistellung der Veräußerungsgewinne, die die Unternehmen im Jahr 2001 veranlasst hat, Beteiligungsverkäufe aufzuschieben, was schon im Vorfeld der Freistellung zu Steuerausfällen führte. Wichtiger war, dass viele Unternehmen noch im Jahr 2001 in der Lage waren, steuerlich wirksame Teilwertabschreibungen auf verlustbringende Beteiligungen vorzunehmen. Dazu gehörten auch spektakuläre Abschreibungen auf ausländische Beteiligungen, die faktisch auf einen fortgesetzten internationalen Verlustausgleich hinausliefen, obwohl dieser Verlustausgleich formal nicht vorgesehen ist. Auch die schlechte Konjunktur, die die tatsächlichen Gewinne und mit ihnen die Steuerpflicht hat schrumpfen lassen, hat natürlich zu den Einnahmeausfällen beigetragen.

Der Hauptgrund für die Ausfälle bei der Körperschaftsteuer liegt jedoch darin, dass die dem deutschen Steuerrecht eigene Verwendungsfiktion, nach der bei einer Ausschüttung von Gewinnen zunächst die ehemals am höchsten belasteten Rücklagen zu verwenden sind, zu einem steuermindernden Ersatz alter durch neue Eigenkapitaltöpfe führte. Ein Unternehmen, das im Jahr 2001 Gewinne ausschüttete, die in den Jahren vor 1999 mit 45% Steuer belastet worden waren, und statt dessen neue Gewinne thesaurierte, wurde für die bloße Umschichtung, also ohne dass es netto zu einer zusätzlichen Thesaurierung von Gewinnen kam, unmittelbar mit einer Körperschaftsteuerminderung von netto 15% des Umschichtungsvolumens belohnt, und wer »Viergertöpfe«, die in den Jahren 1999 und 2000 gebildet worden waren, ausschüttete und durch neues thesauriertes Eigenkapital ersetzte, konnte immerhin noch 10% Körperschaftsteuer sparen; das heißt also, dass die solchermaßen durch alte Eigenkapitaltöpfe hindurchgeschütteten Gewinne statt mit 25 nur mit 10 bzw. 15% belastet waren. Zwar hat die Reform formell wenig an der steuerlichen Behandlung der alten, früher thesaurierten Gewinne geändert, doch führt die Beibehaltung der Verwendungsfiktion im Verein mit der Absenkung des Körperschaftsteuersatzes auf 25% faktisch zu einer nachträglichen Steuerentlastung des gesamten seit der Reform von 1977 thesaurierten Eigenkapitalbestandes der deutschen Kapitalgesellschaften.

Steuertechnisch gesehen wäre es ein Leichtes gewesen, die Reform anders zu gestalten. Eine Möglichkeit hätte darin bestanden, die alten Steuern zu Definitiv-Steuern zu erklären, ähnlich wie es bei der Einführung des Vollerrechnungssystems im Jahr 1977 durch die Bildung des EK 03 geschah, aber dagegen hätte es rechtliche Bedenken gegeben. Alternativ hätte man die Regel aufstellen können, dass thesaurierte Gewinne, die an die Stelle alter Eigenkapitaltöpfe treten, zum selben Satz besteuert werden wie diese Töpfe und dass nur die zusätzlich thesaurierten Gewinne in den Genuss der Steuersenkung auf 25% kommen. Am einfachsten wäre es gewesen, wenn man die Reihenfolge der Ausschüttung der thesaurierten Gewinne geändert hätte. Statt der Methode der Ausschüttung nach dem am höchsten belasteten Eigenkapital hätte man die Lifo-Methode – last in first out – vorsehen können. Dann wäre es den Unternehmen nicht möglich gewesen, das früher thesaurierte Eigenkapital durch bloße Umschichtungsoperationen zu entlasten, und bei einer normalen wirtschaftlichen Entwicklung mit wachsenden Eigenkapitalbeständen hätten sich die Ausfälle bei der Körperschaftsteuer weitgehend vermeiden lassen.

Nun hat die Regierung sich aber für einen anderen Weg entschieden: der Einführung der Mindeststeuer für die Gewinne der Kapitalgesellschaften. Zwar ist die genaue Ausgestaltung die-



Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo Instituts

ser Steuer zu diesem Zeitpunkt noch unklar, man will sie aber offenbar so gestalten, dass stets mindestens die Hälfte der Körperschaftsteuer von 25% gezahlt wird. Der Steuervorteil aus dem Durchschütten neuer Gewinne durch alte Eigenkapitaltöpfe wird begrenzt. Mit der Mindeststeuer hat die Regierung die Notbremse gezogen, um eine unkontrollierte Entwicklung, die aufgrund eines gravierenden Konstruktionsfehlers der Steuerreform zustande kam, zu stoppen. Ob dies wirklich der beste Ausweg ist, kann bezweifelt werden, denn es werden sich rechtliche Probleme bei der Abgrenzung zwischen dem neuen Halbeinkünfteverfahren und dem alten Anrechnungsverfahren ergeben, die man nur schwer in den Griff bekommen wird.

Zugunsten der Mindestbesteuerung kann man aus fiskalischer Perspektive ins Feld führen, dass sie automatisch auch anders begründete Steuerausfälle wie insbesondere die Auswirkungen der Verlustverrechnung begrenzt. Indes sind die Möglichkeiten der Teilwertabschreibung, die im Jahr 2001 stark zu Buche schlugen, in diesem Jahr ohnehin schon begrenzt worden, und der bloße Verlustvortrag aus vergangenen Perioden sollte tunlichst nicht angetastet werden. Durch die Begrenzung des Verlustvortrags werden insbesondere junge Unternehmen diskriminiert, die anfangs keine Gewinne machen, sowie auch solche, die besonders riskante Projekte mit ungleichmäßigen Ertragsströmen realisieren. Niemand wird bestreiten wollen, dass es gerade neue Unternehmen mit risikobehafteten Investitionsprojekten sind, von denen die stärksten Wachstums- und Innovationsimpulse erwartet werden können. Deshalb ist die Mindeststeuer der falsche Weg. Die bloße Änderung der fiktiven Verwendungsreihenfolge bei der Gewinnausschüttung bleibt die elegantere, rechtlich unproblematische und vor allem ökonomisch sinnvolle Alternative, das Aufkommen der Körperschaftsteuer zu stabilisieren. Aus ökonomischer Sicht gibt es keinen triftigen Grund, die Gewinne zurückliegender Perioden zu entlasten, doch viele Gründe, die zukünftigen Gewinne zu schonen, die aufgrund von Investitionsentscheidungen zustande kommen, die erst noch zu treffen sind.

Außerordentlich problematisch ist in dieser Hinsicht auch die Verlängerung der so genannten Spekulationsfrist bei Veräußerungsgewinnen. Realisierte Gewinne aus Kurssteigerungen bei Aktien und anderen Wertpapieren, deren Kauf mehr als ein Jahr zurücklag, wurden bislang nicht der persönlichen Einkommensteuer unterworfen. Nur Gewinne, die nach einer Halbeperiode von weniger als einem Jahr realisiert wurden, zählen (hälftig) zur Steuerbemessungsgrundlage. Dafür wurde der Begriff »Spekulationssteuer« gewählt. Nun entfällt die Zeitgrenze. Das mag auf den ersten Blick als harmlose Änderung erscheinen. In Wahrheit aber handelt es sich bei dieser Änderung um einen fundamentalen Systemwechsel der Besteuerung, denn es wird eine echte Wertzuwachssteuer eingeführt. Eine Wertzuwachssteuer gab es in Deutschland bislang nicht, wenn man von der chinesischen Provinz Kiatschou absieht, die zur Kaiserzeit als Schutzgebiet zum deutschen Reich gehörte.

Eine Wertzuwachssteuer ist keine Spekulationssteuer, sondern steuersystematisch eine persönliche Steuer auf einbehaltene Unternehmensgewinne, und sie hat ähnliche Wirkungen wie die Körperschaftsteuer auf einbehaltene Gewinne. Unternehmen pflegen ja den größten Teil ihrer Gewinne zu thesaurieren, nur ein kleiner Teil wird ausgeschüttet. Die thesaurierten Gewinne werden für neue Investitionen verwandt, die die Gewinne in der Zukunft vergrößern und dann umso höhere Dividendenausschüttungen ermöglichen. In der Erwartung dieser Ausschüttungen bieten Anleger höhere Preise für Aktien, wenn Gewinne einbehalten werden, und es entsteht ein Wertzuwachs. Dieser Wertzuwachs ist Teil der auch bei kurzen Anlageperioden erzielbaren Normalrendite, die den Anleger veranlassen, eine Aktie zu halten. Aktien von Unternehmen, die viel thesaurieren, lassen einen hohen Wertzuwachs erwarten, und deshalb begnügen sich die Anleger mit einer minimalen Dividendenrendite. Microsoft-Aktien haben jahrelang keine Dividendenrendite geboten, weil Microsoft alle Gewinne investierte und deshalb besonders schnell wuchs, was besonders hohe zukünftige Dividenden erwarten ließ.

Wird eine Wertzuwachssteuer eingeführt, dann wächst die Aversion der Aktionäre gegen eine Gewinneinbehaltung, und auf der Hauptversammlung mehren sich die Stimmen, die auf eine Ausschüttung der Gewinne drängen. Nur noch mit besonders rentablen Projekten gelingt es dem Management, das Geld im Unternehmen zu halten. Im ökonomischen Jargon heißt das, dass die Kapitalkosten steigen, und die Menge der dennoch rentabel bleibenden Investitionsprojekte fällt. Das Investitionsvolumen schrumpft, das Wachstum verlangsamt sich.

Dies ist das genaue Gegenteil dessen, was nach einer Senkung der Steuer auf einbehaltene Unternehmensgewinne erwartet werden kann. Insofern wird die Steuerreform des Jahres 2000 konterkariert, mit der ja wegen des Halbeinkünfteverfahrens letztlich nur die Steuerbelastung der einbehaltenen Gewinne gesenkt werden sollte. Wozu soll es gut sein, die einbehaltenen Gewinne auf der Unternehmensebene zu entlasten und sie zugleich bei den Aktionärshaushalten zu belasten? Das ist Gasgeben und Bremsen zugleich, und es dient sicherlich nicht der Kursstabilisierung.