

Privater Reichtum und öffentliche Armut : Handlungsoptionen der deutschen Steuerpolitik

Gliederung

1. Besteuerung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen unzureichend	3
1.1. Volkseinkommen, Arbeitnehmerentgelt, Unternehmens- und Vermögenseinkommen	3
1.2. Warum sinken in Deutschland die Steuern auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen, obwohl diese Einkommen insgesamt nicht sinken?	4
1.3. Besteuerung in der EU	6
2. Wesentliche Ursachen für die geringe Steuerbelastung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen, insbesondere der Kapitalgesellschaften	9
2.1. Steuerlicher Abzug von Aufwendungen auch bei steuerfreien Erträgen	9
2.2. Unversteuerte Erträge (‘stille ‘Reserven’)	11
2.3. Verschiebung von steuerlichen Bemessungsgrundlagen in Steueroasen bzw. Niedrigsteuirländer: Steuerdumping	12
2.4. Unbegrenzte Nutzung von Verlustvorträgen	13
3. Privater Reichtum und öffentliche Armut erfordern eine aktive Finanzpolitik.....	15
3.1. Verschuldung nimmt massiv zu	15
3.2. Staatliche und kommunale Investitionen	15
3.3. Arbeitsmarktwirksamkeit öffentlicher Mittel	17
4. Kurzfristig umsetzbare Einzelmaßnahmen.....	19
4.1. Steuerfreistellung aller Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung	19
4.2. Reform der Vermögens- und Erbschaftssteuer	20
4.3. Reform der Gemeindefinanzierung	21
5. Deutsche Unternehmensbesteuerung angesichts globaler Finanzmärkte.....	22

1 Einleitung

2 Seit 2001 nahm die Verarmung der öffentlichen Haushalte weiter zu, obwohl das Bruttoinlands-
3 produkt (inflationbereinigt) weiter leicht gestiegen ist. Diese Verarmung wird an folgenden Kenngrö-
4 ßen besonders deutlich sichtbar:

- 5 • Die gesamte staatliche Verschuldung stieg von gut 500 Mrd. € in 1990 auf über 1.200 Mrd. €
6 in 2000, das private Geldvermögen (u.a. Anleihen) von rund 2.000 Mrd. € auf 3.600 Mrd. €.
- 7 • Die jährliche Neuverschuldung des Staates stieg von 59 Mrd. € in 2001 auf 81 Mrd. € in
8 2003, d.h. von 2,8% auf 3,8% des Bruttoinlandsprodukts. Die Bruttoinvestitionen sanken bei
9 Gesamtausgaben von rund 1.000 Mrd. € von 37 Mrd. € auf 32 Mrd. €.
- 10 • Der Produktionsfaktor Arbeit ist durch Steuern und Abgaben hoch belastet gegenüber der
11 niedrigen und weiter sinkenden Belastung des Produktionsfaktors Kapital.
- 12 • Drastisch ist das Aufkommen der Steuern auf Kapitalgesellschaften gesunken bei weiterhin
13 steigenden Dividendenzahlungen. Beträgt der nominale Steuersatz für Kapitalgesellschaften
14 nach zweimaliger Senkung knapp 40%, so betragen die tatsächlich bezahlten Steuern seit
15 2001 nur noch rund 10% ihres volkswirtschaftlich ausgewiesenen Gewinns.
- 16 • Eingebrochen sind auch die Steuereinnahmen der Kommunen, auch in Bayern, deren
17 Investitionen (trotz erhöhter Verschuldung) ständig gesenkt werden müssen, während ihre Sozial-
18 ausgaben steigen.

19 Diese Entwicklungen werden im Folgenden genauer dargestellt und beispielhaft notwendige
20 und mögliche Veränderungen vorgeschlagen:

- 21 • Auch die Arbeitnehmer müssen zukünftig ihre gesetzlich vorgeschriebenen Sozialbeiträge
22 voll vom zu versteuernden Einkommen absetzen dürfen, da es sich unmittelbar mit der Ein-
23 kommenserzielung verbundene Aufwendungen handelt.
- 24 • Eine verfassungskonforme Änderung von Vermögens- und Erbschaftssteuer, die alle, vor
25 allem auch sehr große Vermögen nach ihrem realen Marktwert bei entsprechenden Freibet-
26 trägen erfasst.
- 27 • Die von uns gemeinsam mit dem Bayerischen Städtetag entwickelte und vom Gesetzgeber
28 teilweise verwirklichte Reform der Gemeindefinanzierung ("Kommunale Betriebssteuer").
- 29 • Abschließend werden Handlungsoptionen der deutschen Steuerpolitik vorgestellt, die der
30 unabdingbaren Anpassung an eine von 1960 bis heute radikal veränderte weltwirtschaftliche
31 Verflechtung ("Globalisierung") Rechnung tragen: Besteuerung der Wertschöpfung an der
32 Betriebsstätte.

1. Besteuerung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen unzureichend

1.1. Volkseinkommen, Arbeitnehmerentgelt, Unternehmens- und Vermögenseinkommen

Tabelle 1 zeigt die zeitliche Entwicklung von Einkommen und Steuern für das Volkseinkommen, das Arbeitnehmerentgelt sowie die Unternehmens- und Vermögenseinkommen im Zeitraum 1980 bis 2003¹.

Tabelle 1: Zeitliche Entwicklung von Einkommen und Steuern

<i>geschätzte Werte sind kursiv gesetzt</i>	1980	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ohne Ostdeutschland									
nachrichtlich: Verbraucherpreisindex, 1997 = 100	64,3	83,1	100,0	100,9	101,5	103,0	105,0	106,5	107,6
(1) Einkommen [Mrd. €]									
(11) Volkseinkommen = 12+13	591	987	1.405	1.442	1.468	1.508	1.542	1.572	1.570
(12) Arbeitnehmerentgelt (Inländer)	445	689	1.009	1.031	1.058	1.099	1.121	1.129	1.132
(13) Unternehmens- & Vermögenseinkommen	146	298	395	412	410	410	418	422	437
(2) Einkommensteuern und Sozialabgaben [Mrd. €]									
(21) auf Volkseinkommen = 22+22a+23	198	307	460	480	496	510	489	483	482
(22) auf Arbeitnehmerentgelt - Steuern	52	82	125	127	129	131	128	127	128
(22a) auf Arbeitnehmerentgelt - Sozialabgaben	97	160	267	270	273	279	283	284	285
(23) auf Unternehmens- & Vermögenseinkommen	49	66	68	84	94	101	78	72	69
(3) Belastung durch Einkommensteuern und Sozialabgaben [%]									
(31) Volkseinkommen = 21 / 11	33%	31%	33%	33%	34%	34%	32%	31%	31%
(32) auf Arbeitnehmerentgelt - Steuern = 22 / 12	12%	12%	12%	12%	12%	12%	11%	11%	11%
(32a) auf Arbeitnehmerentgelt - Sozialabgaben = 22a / 12	22%	23%	26%	26%	26%	25%	25%	25%	25%
(33) auf Unternehmens- & Vermögenseinkommen = 23 / 13	34%	22%	17%	20%	23%	25%	19%	17%	16%

Quellen: Siehe Jarass/Obermair, 2004c. Zeilen 11, 12, 13: destatis, 2004, Tab. 2.1.1. Die Werte für das Jahr 2003 für Zeilen 12 und 13 lagen noch nicht vor und wurden entsprechend der Entwicklung des Volkseinkommens approximiert. Zeilen 22, 22a: Abbildung 2.1. Zeile 23: Jarass/Obermair, 2004a, Abbildung 2.4. Steuerwerte für 2003 aktualisiert durch BMF, 2004a, S. 20. Die Sozialabgabenwerte für 2001 wurden aktualisiert aus OECD, 2003; für 2002 und 2003 wurden sie fortgeschrieben analog zu destatis, 2004, Tab. 3.4.4.5.

Die prozentuale Belastung des Volkseinkommens (Zeile 31) wurde von 1997 bis 2000 etwas erhöht und ab 2001 deutlich verringert durch die starke Entlastung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen, insbesondere bei Kapitalgesellschaften.

Die prozentuale Steuerbelastung der Löhne (Zeile 32) wurde von 1997 bis 2001 leicht gesenkt und bleibt seitdem konstant bei gut 11%; die Belastung durch Sozialabgaben (Zeile 32a) wurde bis 1997 auf über 26% erhöht und liegt seit 2001 bei gut 25%. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nur rund drei Viertel der Arbeitnehmerentgelte sozialversicherungspflichtig sind, ein Viertel (Beamte, Geschäftsführer, Löhne oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen) hingegen nicht, wie auch fast alle Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Die Gesamtbelastung der Löhne durch Steuern und Sozialabgaben lag mit gut 36% in 2001 etwas über dem EU-Durchschnitt².

Die prozentuale Belastung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen mit Ertragssteuern (Zeile 33) wurde von 1997 bis 2000 wieder mit bis zu 25% (zu Beginn der rot-grünen Regierungsperiode) etwas der Belastung der Löhne angeglichen, wurde aber seit 2001 wieder auf nunmehr knapp 16% abgesenkt³. Rechnet man (die in Tabelle 1 nicht berücksichtigten) Grund- und Vermögenssteuern voll

¹ Vgl. hierzu auch Jarass/Obermair (2004b).

² Vgl. EC (2003a), S. 78, Graph II-3.1.

³ Vgl. EC (2003a), S. 93, Graph II-4.1

1 der Besteuerung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen zu, so war deren steuerliche
2 Gesamtbelastung in 2001 in Deutschland nach Griechenland mit Abstand die niedrigste in der
3 EU.

4 Besonders interessant ist ein Vergleich der Entwicklung von 1980 bis 2003: Die Gesamtbe-
5 lastung der Arbeitnehmerentgelte wurde durch die Erhöhung der Sozialversicherungssätze (Zeile
6 32a) um rund ein Elftel erhöht (von 33,4% auf 36,4% lt. Zeilen 32+32a), die Belastung der Unternehmens-
7 & Vermögenseinkommen hingegen, wie schon beschrieben, um mehr als die Hälfte (von 33,5% auf
8 15,7% lt. Zeile 33) verringert. Die Entlastung des Volkseinkommens um rund ein Elftel (von 33,4% auf
9 30,7% lt. Zeile 31) kam also ausschließlich den Unternehmens- und Vermögenseinkommen zugute.

10 Eine weitere Aufteilung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen und der darauf
11 entfallenden Steuern wird im folgenden Abschnitt 1.2 durchgeführt.

12 **1.2. Warum sinken in Deutschland die Steuern auf Unternehmens- und** 13 **Vermögenseinkommen, obwohl diese Einkommen insgesamt nicht sinken?**

14 Hartnäckig wird von den Unternehmerverbänden und ihrer mächtigen Lobby in Wissenschaft,
15 Medien und Politik das Märchen von der hohen Steuerlast in Deutschland und von dem drama-
16 tischen Einbruch der Gewinne weitererzählt. Ein Blick auf die Realität, d.h. die
17 Volkswirtschaftlichen Daten, die Steuerstatistik und die Konzernbilanzen zeigt, dass die
18 Gewinne insgesamt auch von 2000 bis 2003 weiter gestiegen sind, die tatsächliche
19 Steuerzahlung aber noch weniger mit dem nominalen Steuersatz zu tun hat. Beträgt der
20 nominale Steuersatz nach der Unternehmenssteuerreform 2001 ohnedies etwa für Kapital-
21 gesellschaften (AG und GmbH) nur noch ca. 38%, so fielen deren tatsächlich bezahlte Steuern von
22 knapp 20% der Gewinne in 2000 auf nur noch etwas 10% in den Jahren 2001 bis 2003.
23 Wohlgemerkt, diese und alle nachfolgenden Zahlen stammen unmittelbar aus amtlichen
24 Statistiken und veröffentlichten Konzernberichten.

25 Bild 1a zeigt die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die eben im Gegensatz
26 zur vorherrschenden Meinung deutlich angestiegen sind. Betrachtet man insbesondere die
27 zeitliche Entwicklung der Unternehmensgewinne der Kapital- und Personengesellschaften von
28 1995 bis 2003, so zeigt sich hier ein fast stetiger Anstieg von gut 4% pro Jahr. Greift man nur
29 die Kapitalgesellschaften ohne Banken und Versicherungen, also im Wesentlichen die großen
30 produzierenden Aktiengesellschaften heraus, so ergibt sich sogar bemerkenswerter Weise eine
31 Zunahme von im Mittel gut 6% pro Jahr⁴. Von einem generellen Gewinneinbruch zeigen zumin-
32 dest diese gesamtwirtschaftlichen Zahlen nichts.

33 Eingebrochen sind hingegen die Steuern auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen, vgl.
34 Bild 1b: Sie stiegen zwar bis 2000 einige Jahre stark an, wurden dann aber ab 2001 drastisch
35 abgesenkt, und auch in 2002 und 2003 weiter verringert, besonders drastisch das Aufkommen
36 der Körperschaftsteuer und der veranlagten Einkommensteuer (Jarass/Obermair, 2004b).

37 Bis 2000 betrug in Deutschland die Belastung der Kapitalgesellschaften⁵ noch rund 20% ihrer
38 ausgewiesenen Gewinne (also knapp die Hälfte der nominalen Steuersätze von damals gut 50%), seit 2001 nur
39 noch rund 10% - das ist das angebliche Hochsteuerland Deutschland.

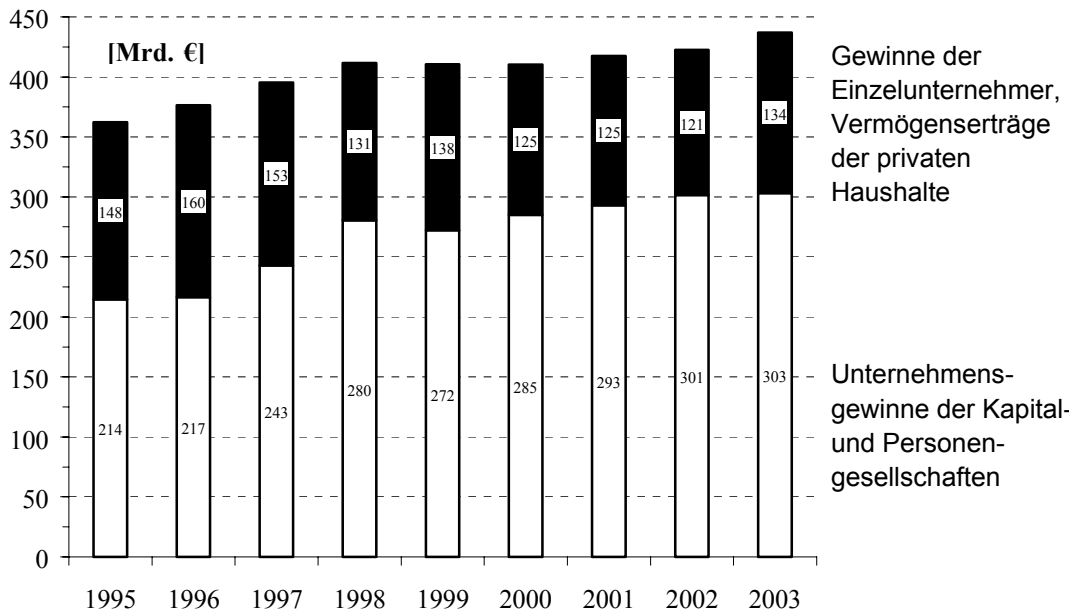
40 Hätten wir in Deutschland den so vielfach gepriesenen einheitlichen Unternehmenssteuersatz
41 von 19% wie in der Slowakei, und wären nur drei Viertel der Gewinne der Kapitalgesellschaften
42 (221 Mrd. € in 2002 laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung) tatsächlich mit diesen 19% besteuert worden, so
43 wären dem deutschen Fiskus in 2002 allein aus dieser Quelle gut 31 Mrd. € statt 19 Mrd. €
44 zugeflossen.

⁴ Jarass/Obermair, 2004a, S. 56ff.

⁵ Vgl. Jarass/Obermair, 2004a, S. 59; Jarass/Obermair, 2004c, S. 83.

1

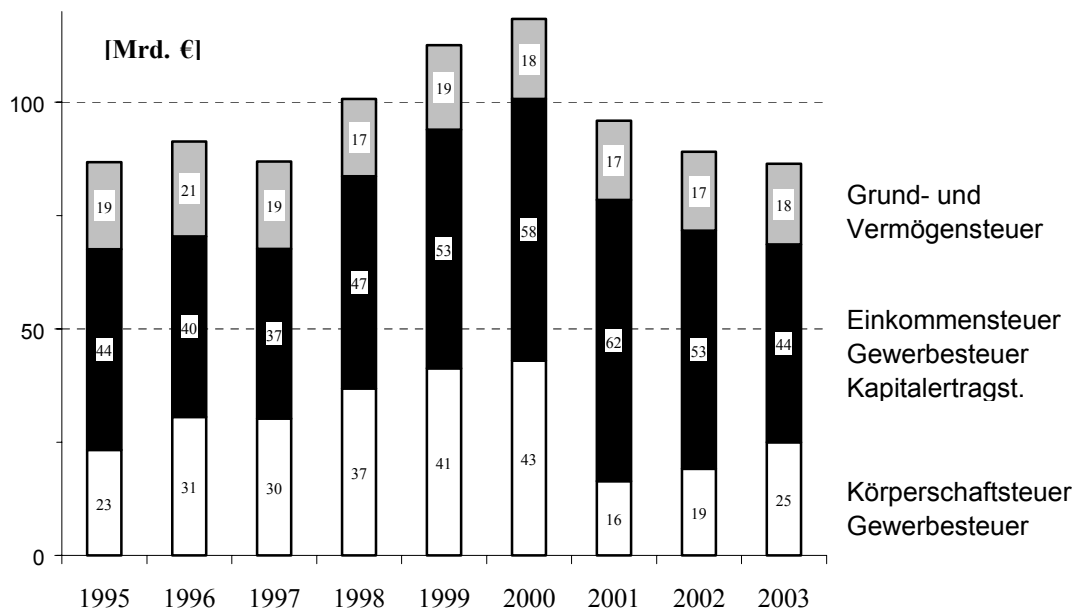
Bild 1a: Unternehmens- und Vermögenseinkommen



2

3

Bild 1b: Steuern auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen



4

5

Quelle: Jarass/Obermair, 2004c, aktualisiert durch destatis, 2004.

6

Wie hat sich die tatsächlich bezahlte Last von Steuern und Abgaben insgesamt in den letzten 25 Jahren auf die zwei Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verteilt?

7

8

9

10

11

12

- Um 1980 betrug die Last von Lohnsteuer⁶ und Sozialabgaben etwa 33% der Bruttolohnkosten, Unternehmens- und Vermögenseinkommen waren ebenfalls mit rund 33% belastet⁷. Bis 2003 war die Last auf Arbeit etwas auf 36% erhöht worden, die Last auf Kapital, also auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen, war hingegen dramatisch auf 17% in 2002, 16% in 2003 gesenkt worden, also auf knapp die Hälfte des Werts in 1980.

⁶ abzgl. anteilige Einkommensteuerrückerstattungen.

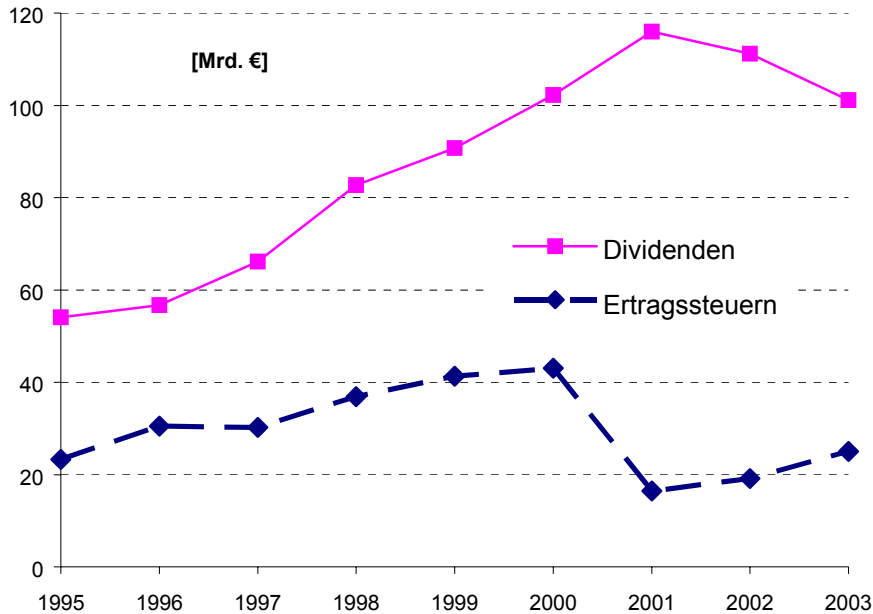
⁷ Körperschaft- und Gewerbesteuer, anteilige Einkommensteuer, Kapitalertrag- und Zinsabschlagsteuer, Vermögen- und Erbschaftsteuer, Grund- und Grunderwerbsteuer, etc.

- 1980 betrug die Summe der vom Faktor Arbeit getragenen Steuern und Abgaben etwas das Dreifache aller dem Faktor Kapital auferlegten Steuern, 2003 schon das Sechsfache.

Ausgeschüttete Dividenden und tatsächlich bezahlte Steuern der Kapitalgesellschaften

Bild 2 zeigt die ausgeschütteten Dividenden sowie die tatsächlich bezahlten Ertragssteuern der Kapitalgesellschaften.

Bild 2: Ausgeschüttete Dividenden und tatsächlich bezahlte Steuern der Kapitalgesellschaften



Quelle: Jarass/Obermair, 2004a, aktualisiert durch destatis, 2004.

Auch das hier dargestellte Verhältnis der Gewinnausschüttungen der Kapitalgesellschaften zu deren Ertragssteuerzahlungen bestätigt das Ausmaß der (legalen) Steuervermeidung: würde nichts vom Gewinn im Unternehmen behalten, sondern alles ausgeschüttet (etwa zur Kurspflege), so könnte die Ausschüttung (Dividende) ohne Substanzverlust des Unternehmens offenbar höchstens so groß sein wie der nach Steuerzahlung verbleibende Gewinn. Wäre nun der ausschüttbare Gewinn tatsächlich mit dem nominalen Steuersatz von rund 40% besteuert worden, so könnten maximal die verbleibenden 60% ausgeschüttet werden, also maximal das 1,5-fache der Steuerzahlung. Schon bis 2000 betrugen die jährlichen Ausschüttungen aber das gut 2-fache der Steuerzahlungen, seit 2001 gar mehr als das 5-fache. Dies zeigt den Skandal in der Entwicklung der deutschen Unternehmenssteuergesetzgebung: es ist offenbar ganz legal möglich, den für die Finanzbehörden auszuweisenden 'zu versteuernden Gewinn' auf rund ein Drittel des für die Anteilseigner und Aktionäre ausgewiesenen Gewinns herunterzurechnen.

1.3. Besteuerung in der EU

Besonders bemerkenswert an diesem langfristigen Trend ist, dass es sich dabei im internationalen Vergleich der OECD-Staaten eher um eine Sonderentwicklung handelt (OECD, 2004); in fast allen anderen Staaten wurde in den letzten Jahren die effektive Belastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen erhöht; zwar wurden auch hier – wie in Deutschland – die nominalen Steuersätze deutlich gesenkt, aber gleichzeitig wurde – anders als in Deutschland – die Bemessungsgrundlage deutlich verbreitert. Zudem gibt es in vielen anderen EU Ländern, aber auch in USA und Schweiz erhebliche höhere Steuern auf Bestände, z.B. Grund- und Vermögenssteuer auch auf Betriebsvermögen zum Verkehrswert, die bei uns als Substanzsteuern betrachtet und deshalb abgelehnt werden.

1 Wie sieht es in der Europäischen Union aus? Es gibt erhebliche Unterschiede hinsichtlich der
2 Bemessungsgrundlagen, der nominalen Steuersätze und der tatsächlich bezahlten so genann-
3 ten effektiven Steuerbelastung.

4 **(1) Bemessungsgrundlagen**

5 Die steuerliche Bemessungsgrundlage einer bestimmten Steuer ist derjenige Wert in €, der mit
6 dem nominalen Steuersatz belastet wird. Für die Körperschaftsteuer z.B. ergibt sich dieser Wert
7 aus dem handelsrechtlich ausgewiesenen Gewinn der Kapitalgesellschaft, korrigiert um gesetz-
8 lich festgelegte Möglichkeiten von Hinzurechnungen und Kürzungen. Die resultierende Bemessungs-
9 grundlage ist in den meisten Einzelfällen deutlich kleiner als das für die Aktionäre ausge-
10 wiesene handelsrechtliche Ergebnis. Für die Gesamtheit aller Kapitalunternehmen beträgt, wie
11 in Abschnitt 1.2 gezeigt, die Bemessungsgrundlage nur rund ein Viertel von deren in der Volks-
12 wirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Gewinnen.

13 Von Land zu Land sind die Bemessungsgrundlagen insbesondere bei der Körperschaftsteuer
14 extrem unterschiedlich; zusammen mit der sehr unterschiedlichen Intensität der Steuereintrei-
15 bung und den unterschiedlichen nominalen Steuersätzen führt dies zu der im Folgenden
16 beschriebenen Spreizung der effektiven Steuerbelastung.

17 **(2) Nominale Steuersätze** (EU, 2004, S. 46)

18 Bei der Körperschaftsteuer gilt in allen EU-Ländern ein fester Steuersatz ('flat rate'). Die meisten
19 Werte liegen zwischen 28% und 35%, wobei in allen Ländern Gewerbesteuer etc. mitberück-
20 sichtigt sind. Der Durchschnitt der EU-15 lag 2004 bei 31 %. Deutschland hatte mit durch-
21 schnittlich 38% die höchste nominale Belastung (mindestens 33% in Gemeinden mit niedrigem Hebesatz und bis
22 zu höchstens 43% in einigen Großstädten). Die 10 Neuen EU Mitgliedsländer hatten durchschnittlich einen
23 nominalen Körperschaftsteuersatz von 21%, also 10%-Punkte niedriger als EU-15.

24 Die Einkommensteuer hat in allen Ländern Grundfreibeträge und darüber steigt der nominale
25 Steuersatz unterschiedlich stark an bis zum landespezifischen Spitzensteuersatz. Im EU-15
26 Durchschnitt liegt der Spitzensteuersatz in 2004 bei 46%, die Sätze variieren zwischen etwa
27 40% und 50%; in Deutschland gilt ab 2005 42%, über 50% wird in Finnland, Niederlande und
28 Schweden erhoben. Die 10 Neuen EU Mitgliedsländer haben durchschnittlich 35% nominalen
29 Spitzensteuersatz, 11%-Punkte niedriger als EU-15.

30 **(3) Effektive Steuerbelastung**

31 Die effektive Steuerbelastung einer Einkommensart ergibt sich, indem die tatsächlich an den
32 Fiskus abgeführten Steuern für diese Einkommensart geteilt werden durch das tatsächliche
33 Einkommen, das in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen wird. Die EU (EU,
34 2004, S. 116/117) gibt die effektive Steuerbelastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und
35 Vermögen für das Jahr 2002 an. Dabei werden in dieser EU-Untersuchung nicht nur Steuern
36 auf die Erträge sondern auch Bestandssteuern wie Grund- und Vermögenssteuern berücksich-
37 tigt. Damit ergibt sich für EU-15 eine durchschnittliche effektive Steuerrate von knapp 30%, mit
38 überraschend geringen Variationen zwischen 28% und 32% (also ähnlich wie die nominalen Steuersätze bei
39 der Körperschaftsteuer). Aber: Für Deutschland gibt die EU 21% an; zieht man die auf Grund- und
40 Vermögenssteuern entfallenden 4%-Punkte ab, so ergibt sich die oben schon aus den nationa-
41 len Statistiken errechnete effektive Steuerbelastung von 17% in 2002, das ist weniger als die
42 Hälfte des nominalen Körperschaftsteuersatzes von 38%.

43 Die EU macht noch keine Angaben zur effektiven Steuerbelastung in den 10 Neuen EU Mit-
44 gliedsländern, die aber sicher deutlich unter der effektiven Belastung der EU-15 und damit unter
45 25% liegen dürfte⁸.

⁸ Vgl. hierzu auch die Untersuchungen des ZEW, Mannheim.

1 Im Vergleich innerhalb der EU-15 zeigt die Untersuchung der EU-Kommission für 2001 und
2 2002 (EU 2004a):

- 3 • Deutschland hatte schon damals (nach dem Sonderfall Griechenland) mit Abstand die niedrigste effek-
4 tive Steuerbelastung des Faktors Kapital (also der Unternehmens- und Vermögenseinkommen), lag aber
5 bei der Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben mit 40% im oberen
6 Drittel der 15 EU-Länder (Durchschnitt 38%).
- 7 • Deutschland war das einzige Land mit einer Senkung der effektiven Steuerbelastung des
8 Faktors Kapital von 1995 bis 2002⁹. Irland hingegen hat die Effektivbelastung um gut 10%-
9 Punkte erhöht, Frankreich um 6%-Punkte, Großbritannien um 3%-Punkte: in allen EU-15
10 Ländern wurde – im Gegensatz zu Deutschland – die Bemessungsgrundlage wesentlich
11 verbreitert und damit die deutliche Senkung der Steuersätze überkompensiert.

12 Ergebnis: Wenn heute in Deutschland von einer hohen Belastung mit Steuern und Abgaben die
13 Rede ist, so können nur die Arbeitnehmer gemeint sein.

⁹ Bei der Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben lag Deutschland mit 40% im oberen Drittel der 15 EU-Länder (Durchschnitt 38%).

2. Wesentliche Ursachen für die geringe Steuerbelastung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen, insbesondere der Kapitalgesellschaften

Unbestritten gab es einige Großunternehmen, die zwischen 2000 und 2002 multimilliardenschwere Verluste und Wertberichtigungen zumindest buchmäßig ausgewiesen haben (z.B. Dt. Telekom), auch sind die Gewinne von Banken und Versicherungen von 2000 bis 2002 um etwa 10% zurückgegangen, beides vor allem eine Folge der geplatzten Spekulationsblase im Telekommunikationsbereich und in der IT-Branche. Angesichts der oben beschriebenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Gewinnen und Ausschüttungen können aber diese Sonderfälle jedenfalls das niedrige und seit 2001 weiter fallende Niveau der Unternehmenssteuern nicht erklären. Auch die Senkung der nominalen Steuersätze durch die Unternehmenssteuerreform 2001 erklärt nicht das Ausmaß der Steuerausfälle, da die gesamten Steuersatzsenkungen höchstens einen Rückgang um rund ein Achtel¹⁰ erklären können. Vielmehr sind Möglichkeiten der Steuervermeidung im deutschen Steuerrecht seit Langem angelegt und durch die Steuerreform 2001 sogar noch erweitert worden; diese Möglichkeiten wurden in den letzten Jahren aufgrund der Globalisierung offenbar verstärkt genutzt. Dazu gehören¹¹:

- volle steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen in Deutschland, obwohl die dazugehörigen Erträge in Deutschland steuerfrei sind,
- die totale Steuerfreistellung von Veräußerungserträgen,
- die dauerhaft mögliche Steuerfreistellung von Erträgen ('stille Reserven'),
- erhebliche Steurrückzahlungen aus früheren Jahren (die durch die Unternehmenssteuerreform 2001 verursacht wurden),
- Verschiebung von steuerlichen Bemessungsgrundlagen in Steueroasen: Steuerdumping,
- nach Zeit und Höhe unbeschränkte Verlustverrechnung aus früheren Jahren,
- die ebenso unbeschränkte Querverrechnung von Verlusten zwischen verbundenen Unternehmen ('Organschaft').

All diese in ihrer Kombination bisher in keinem¹² anderen Industrieland gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten stehen vor allem großen, international operierenden Konzernen offen, während kleine mittelständische Betriebe sie offenbar kaum nutzen können; für Konzerne ist Deutschland heute, entgegen der noch immer verbreiteten Legende hoher Steuerbelastung, fast ein Steuerparadies.

Ein im Oktober 2004 veröffentlichten Sachbuch "Asoziale Marktwirtschaft" (Weiss / Schmiederer, 2004) zeigt hierzu eine Vielzahl von Einzelbeispielen.

2.1. Steuerlicher Abzug von Aufwendungen auch bei steuerfreien Erträgen

Lohnsteuerzahler können Aufwendungen in Deutschland nur dann als Werbungskosten steuerlich geltend machen, wenn auch ihre Löhne in Deutschland steuerpflichtig sind. Deutsche Privataktionäre müssen die Hälfte der zugeflossenen Dividenden in Deutschland versteuern und können deshalb nur die Hälfte der entsprechenden Aufwendungen in Deutschland steuerlich geltend machen. Beides steht im Einklang mit einem der Grundprinzipien des deutschen Steuerrechts (§3c Einkommensteuergesetz): "Ausgaben dürfen, soweit sie mit steuerfreien Einnahmen in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang stehen, nicht als Betriebsausgaben oder Werbungskosten abgezogen werden."

¹⁰ Vgl. Jarass/Obermair, 2004b, S. 156.

¹¹ Vgl. hierzu Jarass/Obermair, 2004a, Kap. 5; zusammenfassend Jarass/Obermair, 2004b, S. 157 oder Jarass/Obermair, 2004c, Kap. 3.

¹² Österreich wird ähnliche Begünstigungen spätestens ab 2005 einführen bei gleichzeitig niedrigerem Steuersatz von 25%. Die neuen östlichen EU-Mitglieder und die Schweiz haben ähnliche Maßnahmen bereits seit 2003/4 realisiert.

1 Im Gegensatz zu diesem Prinzip können Unternehmen hingegen in Deutschland Aufwendun-
 2 gen als Betriebsausgaben vielfach auch dann steuerlich geltend machen, wenn der daraus
 3 resultierende Ertrag in Deutschland **nicht** zu versteuern ist. Zudem ist eine Verrechnung der
 4 systematisch daraus resultierenden steuerlichen Verluste mit anderen in Deutschland erzielten
 5 Gewinnen möglich. Damit ist das zu versteuernde Einkommen der Unternehmen systematisch
 6 niedriger als der für die Aktionäre ausschüttbare Gewinn.

7 Seit 2004 können beispielsweise Kapitalgesellschaften mindestens 95% der Aufwendungen für
 8 alle Kapitalbeteiligungen bei der Körperschaftsteuer geltend machen¹³, obwohl die Beteili-
 9 gungserträge (Dividenden und Wertsteigerungen) grundsätzlich steuerfrei sind. In dieser extremen Form
 10 (keine Mindestbeteiligungsgrenze¹⁴, keine Mindesthaltedauer, volle Verrechnungsmöglichkeit mit anderen Gewinnen) gibt es
 11 diese Möglichkeit nur in Deutschland. Schon 1999¹⁵ wurde diese Vergünstigung (systemwidrig¹⁶) auf
 12 Druck der internationalen Konzerne für Auslandsbeteiligungen eingeführt; seit 2004 gilt sie auch
 13 für Inlandsbeteiligungen: die dauerhafte juristische Sicherstellung eines Super-Steuersparmo-
 14 dells¹⁷ für Konzerne.

15 Ein Beispiel zur Erläuterung:

- 16 (a) Eine Kapitalgesellschaft habe 100 Mio. € Ertrag. Davon seien 40 Mio. € aus laufendem Inlandsge-
 17 schäft, 35 Mio. € aus Dividenden von Beteiligungen und 25 Mio. € aus Gewinnen aus Aktienverkäu-
 18 fen.
- 19 (b) Nur die 40 Mio. € aus laufendem Inlandsgeschäft sind in Deutschland voll steuerpflichtig, alle Ver-
 20 äußerungsgewinne und Dividenden sind ab 2004 (in- und ausländische) de facto zu maximal 5% steuer-
 21 pflichtig.
- 22 (c) Die gesamten Aufwendungen seien 55 Mio. €, davon 30 Mio. € Schuldzinsen für den Erwerb der
 23 Beteiligungen. Auch diese Schuldzinsen können steuerlich in Deutschland geltend gemacht werden,
 24 obwohl der entsprechende Ertrag in Deutschland körperschaftsteuerfrei ist. In fast allen anderen EU-
 25 Ländern, z.B. in den Niederlanden, wo Erträge aus ausländischen Beteiligungen schon seit länge-
 26 rem steuerfrei sind, ist dagegen ein entsprechender Betriebsausgabenabzug nicht zulässig. Gerade
 27 auch deshalb werden immer stärker viele derartige Betriebsausgaben in Deutschland geltend
 28 gemacht.
- 29 (d) Der Ertrag für die Aktionäre ist 45 Mio. €¹⁸; das zu versteuernde Einkommen hingegen minus 12 Mio.
 30 €¹⁹. Damit resultiert trotz erheblicher ökonomischer Erträge für die Aktionäre jedes Jahr ein steuerli-
 31 cher Verlust für den Fiskus.
- 32 (e) Dieser Verlust kann unbegrenzt in die folgenden Jahre vorgetragen werden oder über Organschaf-
 33 ten mit Gewinnen anderer Konzerngesellschaften verrechnet werden. Im Gegensatz dazu können
 34 natürliche Personen Verluste aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften gar nicht mit ihrem laufen-
 35 den Einkommen verrechnen, Verluste aus Personengesellschaften nur zur Hälfte (§2(3), Satz 3 EStG).

¹³ Vgl. Bundesregierung, 2003.

¹⁴ Die bei der Gewerbesteuer seit 2001 geltende Mindestbeteiligungsgrenze von 10% für die Steuerfreiheit von Dividenden beim Empfänger sollte ab 2004 auch aufgehoben werden, wurde aber Ende 2003 (noch?) nicht umgesetzt.

¹⁵ Rückwirkend ab Veranlagungszeitraum 1999, vgl. Bundesregierung, 1999b.

¹⁶ Das seit 2001 eingeführte deutsche Steuersystem trennt scharf zwischen der Ebene der Anteilseigner und der Ebene des Unternehmens. Deshalb wäre es steuersystematisch konsequent, dass Beteiligungsaufwendungen überhaupt nicht geltend gemacht werden dürfen, wenn die zugehörigen Beteiligungserträge in Deutschland steuerfrei sind. Entsprechend kann eine natürliche Person als Anteilseigner nur die Hälfte der Beteiligungsaufwendungen steuerlich geltend machen, da nur die Hälfte der Beteiligungserträge beim Anteilseigner steuerpflichtig sind.

Selbst der Sachverständigenrat, der dieses neue System noch nicht verinnerlicht hat und deshalb immer noch das alte Anrechnungssystem gedanklich verwendet, schreibt (Sachverständigenrat, 2003, S. 318, Absatz 543): "Steuersystematisch konsequent wäre es, wenn die im Inland anfallenden Beteiligungskosten bei der Gewinnermittlung der ausländischen Tochtergesellschaft abgezogen würden."

¹⁷ Da es sich um eine gesetzestechisch kompliziert formulierte Änderung (§8b(5) KStG) handelt und in der Begründung des Gesetzentwurfs die mindestens 95%ige Abzugsmöglichkeit in absurder Wortwahl als "pauschales Abzugsverbot" bezeichnet wurde, lief das Gesetzgebungsverfahren unbemerkt von der Öffentlichkeit, ähnlich wie die Steuerfreistellung von Veräußerungsgewinnen und die Rückzahlung von Körperschaftsteuerguthaben im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 1999. Erst wenn es zu weiteren enormen Steuerausfällen kommt, wird die Bundesregierung ganz überrascht von unerwarteten Steuerrückgängen sprechen und die Opposition, die diese Ausweitung der Vergünstigung nachhaltig gefordert und unterstützt hat, den Finanzminister dafür haftbar machen.

¹⁸ $40+35+25-55 = +45$.

¹⁹ $40 - [55 - (35+25)*5\%] = 40 - 55 + 60*5\% = 40 + 3 - 55 = -12$.

Durch die deutsche Unternehmensbesteuerung wird der Export von Arbeitsplätzen subventioniert

Ein deutsches Unternehmen (z.B. SIEMENS), das im Ausland (z.B. in der Slowakei) eine neue Tochterfirma gründet, kann viele der damit zusammen hängenden Kosten mit seinem in Deutschland erwirtschafteten Gewinn verrechnen:

- den Großteil der Planungskosten für die neue Investition sowie die laufenden Verwaltungskosten in der Hauptverwaltung;
- alle Kosten für den Abbau von deutschen Arbeitsplätzen und deren Transfer in die Slowakei;
- dauerhaft alle Schuldzinsen, die für die Kapitalausstattung²⁰ der Tochterfirma anfallen.

Nur die Löhne, die Abschreibungen für Maschinen etc. sowie die Kosten für Vorprodukte etc. werden in der Slowakei geltend gemacht. Der daraus resultierende Gewinn wird in der Slowakei niedrig besteuert und kann dann nach Deutschland transferiert werden, wo er mit 2% (=5%*40%) abschließend besteuert wird.

Stellt sich die Tochterfirma in der Slowakei als Fehlschlag heraus, kann der deutsche Investor, der üblicherweise für den Kredit seiner slowakischen Tochter bürgen musste und nun von der Kredit gebenden Bank in Anspruch genommen wird, den Kreditausfall mit seinen in Deutschland erwirtschafteten Gewinnen verrechnen.

Stellt sich die Investition als nachhaltig gewinnbringend heraus, kann der deutsche Investor die Fabrik mit einer Steuerbelastung des Gewinns von 2% verkaufen.

Die deutschen Arbeitnehmer subventionieren so in vielfältiger Weise den Export ihrer eigenen Arbeitsplätze.

Zukünftig sollte der Abzug jedweder Aufwendungen untersagt werden, die (unmittelbar oder mittelbar) mit steuerfreien Erträgen in Zusammenhang stehen, genauso wie es auch für jeden Lohnsteuerzahler geltendes Recht ist. Dieser Vorschlag war (zu Recht) im ersten Entwurf des Steuervergünstigungsabbaugesetzes von Ende 2002 enthalten²¹ und gilt für den normalen Steuerzahler schon immer.

2.2. Unversteuerte Erträge ('stille Reserven')

Das deutsche Steuerrecht sieht (im Gegensatz zur Situation in vielen anderen Industrieländern) eine große Zahl von Möglichkeiten vor, das erwirtschaftete Ergebnis de jure zwar nur vorübergehend, de facto aber dauerhaft steuerfrei zu stellen und dadurch dauerhaft unversteuerte (so genannte 'stille') Reserven zu bilden. Zudem gibt es eine Vielzahl von Regelungen, die auch bei Verkauf des Wirtschaftsguts bzw. Unternehmens die Versteuerung ('Aufdeckung') dieser unversteuerten Reserven auf jeweils einen späteren Zeitpunkt verschieben²². Dies gilt insbesondere auch bei Auslandsinvestitionen.

Die Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung machte detaillierte Vorschläge²³, die die Unternehmensbesteuerung verbessern und vereinfachen und gleichzeitig die Steuersatzsenkung haushaltsverträglich gestalten sollte. Kernpunkt ist die Verringerung von nachhaltig unbesteuertem Vermögen ('stille Reserven'), durch die im internationalen Vergleich die Besteuerung in Deutschland so kompliziert und ineffizient wird. Weder Bundesregierung noch Bundes-

²⁰ Zur Steueroptimierung geschieht dies über internationale Finanzierungsgesellschaften, was zu einem weiteren Abbau von deutschen Bankarbeitsplätzen führt.

²¹ Wegen des massiven Widerstands der Wirtschaftsverbände und der Opposition hat dann die Regierung den Vorschlag aus dem Gesetzentwurf herausgenommen.

²² Vgl. hierzu Jarass/Obermair, 2002, Kasten 5, S. 62.

²³ Vgl. Unternehmensbesteuerung, 1999, Kapitel V.

rat machten irgendeinen Ansatz zur Verwirklichung dieser Vorschläge. Stattdessen wurden die Abschreibungsbedingungen für inländische Investitionen verschlechtert und damit deren Diskriminierung gegenüber ausländischen Investitionen noch verstärkt.

2.3. Verschiebung von steuerlichen Bemessungsgrundlagen in Steueroasen bzw. Niedrigsteuerländer: Steuerdumping

Löhne und der in der Steuerbilanz ausgewiesene Gewinn werden in Deutschland beim Unternehmen besteuert. Ein anderer, nicht geringer und wachsender Anteil der in Deutschland erwirtschafteten Wertschöpfung wird dagegen nicht beim Unternehmen, nicht in Deutschland und deshalb letztlich fast gar nicht besteuert: Die dem Fremdkapital zufallende Wertschöpfung, die als Schuldzinsen ausbezahlt wird, ebenso Lizenzgebühren etc. bleiben in Deutschland unbesteuert, sofern der Empfänger Steuerausländer ist.

Hier spielt das Steuerdumping eine wesentliche Rolle - eine Form von unfairer Steuerwettbewerb zwischen Nationalstaaten. Einige EU-Länder locken durch vergleichsweise sehr niedrige Steuersätze Konzernzentralen, insbesondere aber deren Finanzierungsgesellschaften aus anderen Ländern an. Damit wird zunächst für deren bisherige Sitzländer, auf die Dauer aber durch die einmal in Bewegung gesetzte Dumpingspirale auch für die Niedrigsteuerländer selbst und alle anderen Staaten ein immer geringeres Ertragssteueraufkommen bewirkt. Deshalb warnt z.B. die EU-Kommission seit Jahren vor einer Fortsetzung dieser Erosion der Steuerbasis²⁴.

Wie die neuen Eigentümer der deutsche Chemiefirma Celanese AG Steuern sparen

Ein konkretes Beispiel aus jüngster Zeit (in allen Einzelheiten nachzulesen in Weiss/Schmiederer, 2004, S.199/120): Die Celanese AG (Standort Kronberg im Taunus) gilt als eines der führenden deutschen Unternehmen der chemischen Industrie. Im April 2004 wurde Celanese vom amerikanischen Finanzinvestor Blackstone übernommen. "Private-Equity-Gesellschaften wie Blackstone sind anspruchsvolle Geldgeber", erläuterte die Süddeutsche Zeitung damals das Geschäft: "Von ihren Beteiligungen erwarten sie jährliche Renditen von 20 bis 25 %; das ist bei Blackstone nicht anders." Und wie geht es weiter? Es ist immer dasselbe einfache Muster:

Die Private-Equity-Gesellschaft kauft ein Unternehmen auf; in der Folge wird diesem Unternehmen das Eigenkapital entzogen und ins Ausland transferiert. Schließlich refinanziert man das Unternehmen mit ausländischem Fremdkapital. Damit hat man mit einem Schlag eine wahnsinnige Zinsbelastung und weist dadurch keinen Gewinn mehr in Deutschland aus. Die Folge: fast Null Steuern. Nur noch die Gewerbesteuer für die Schuldzinsen fällt an; auch deshalb will die Großindustrie unbedingt die Gewerbesteuer abschaffen.

In Deutschland tätige Unternehmen werden so veranlasst, in wachsendem Umfang Eigenkapital durch Fremdkapital zu ersetzen und so einen zunehmenden Teil ihrer Erträge als Zinszahlungen an ausländische Kreditgeber oder als Lizenzzahlungen an ausländische Lizenzgeber zu deklarieren und dadurch in Deutschland steuerfrei zu stellen. Dies geschieht, indem z.B. internationale Beteiligungsgesellschaften das Eigenkapital aus dem deutschen Unternehmen herausziehen und in ein steuergünstiges Sitzland verlegen und dann die deutschen Töchter über den internationalen Kapitalmarkt mit Fremdkapital versorgen²⁵. Dies führt zu einer weiteren Diskriminierung der Finanzierung durch Eigenkapital gegenüber derjenigen durch Fremdkapital. Nicht zuletzt wegen der hohen fixen Transaktionskosten solcher Finanzierungs- und Steuer-

²⁴ EU, 1997.

²⁵ Siehe die Beispiele in Jarass/Obermair, 2004a, Kap. 5.3.

1 strategien werden kleinere mittelständische Unternehmen gegenüber den international operier-
 2 enden Konzernen massiv benachteiligt. Familienunternehmen werden dadurch vom Markt ver-
 3 drängt, auch wenn sie bei fairer steuerlicher Behandlung gute Produkte zu konkurrenzfähigen
 4 Preisen anbieten könnten.

5 2.4. Unbegrenzte Nutzung von Verlustvorträgen

6 Immer wieder wird die komplette Verlustverrechnung zwischen Unternehmen und über die Zeit
 7 gefordert, um angebliche Überbesteuerungen zu verhindern. Hierzu folgendes: Wenn die
 8 gesamte Wertschöpfung jedes Jahr in jedem Betrieb korrekt erhoben würde, führten Verlustver-
 9 rechnungen zwischen Betrieben zu keinen Netto-Minderungen gegenüber der theoretisch zu
 10 erwartenden gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Denn dann würden echte Verluste der
 11 einen Firma mit echten Gewinnen der anderen verrechnet und die Differenz, d.h. die gesamt-
 12 wirtschaftliche Wertschöpfung, genau einmal besteuert. Ähnliches gilt bei Verlustverrechnungen
 13 von Jahr zu Jahr. Aber in der Realität wird nicht die gesamte Wertschöpfung der Betriebe
 14 besteuert, sondern, wie in Abschnitt 1.2 gezeigt und in den Abschnitten 2.1 bis 2.3 analysiert,
 15 nur rund ein Viertel davon. Nach Höhe und Zeit unbeschränkte Verlustverrechnung hat deshalb
 16 bei dem stark gestiegenen Verflechtungsgrad der deutschen Wirtschaft und den hohen speku-
 17 lativen Verlusten der letzten Jahre wesentlich zur Minderung des Steueraufkommens beigetra-
 18 gen.

19 In Deutschland können (anders als in vielen anderen EU-Ländern) die in einem Geschäftsjahr ausgewiese-
 20 nen Verluste unbefristet und bis 2004 auch der Höhe nach unbeschränkt von den Gewinnen
 21 späterer Jahre abgezogen werden: Wie Tabelle 4 zeigt, war allein bei den DAX30-Unternehmen
 22 im Jahr 2002 ein Verlustvortrag von 100 Mrd. € aufgelaufen²⁶, ein Mehrfaches ihres typischen
 23 Jahresergebnisses. Bei vielen dieser Unternehmen wäre deshalb ohne Begrenzung auch bei
 24 guter Ertragslage für Jahre keine Ertragssteuerzahlung zu erwarten gewesen.

25 Seit 1.1.2004 müssen nun mindestens 40% des (1 Mio. € übersteigenden) ausgewiesenen Gewinns
 26 versteuert werden²⁷, ein erster Schritt in die richtige Richtung. Zukünftig sollte zudem der
 27 Verlustvortrag zeitlich begrenzt werden (z.B., wie in vielen Ländern üblich, auf maximal 5 Jahre).

28 **Tabelle 2: Verlustvorträge der DAX30-Unternehmen**

[Mrd. €]	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(1) alle 30 DAX30-Unternehmen						
berichtende Unternehmen	10	14	20	24	27	27
(11) Ergebnis vor Steuern	20	28	39	73	29	4
(12) Verlustvortrag	13	9	15	32	73	100
(2) davon 25 DAX30-Unternehmen ohne Banken&Versicherungen						
berichtende Unternehmen	10	13	17	20	23	23
(21) Ergebnis vor Steuern	20	23	31	57	24	2
(22) Verlustvortrag	13	8	12	25	54	66
(3) davon Deutsche Telekom						
(31) Ergebnis vor Steuern	3	5	3	6	-3	-27
(32) Verlustvortrag	1	0	0	1	18	22

29 Quelle: Jarass/Obermair 2004a, Tab. 5.3 und Tab. A3.5.

31 Die generelle Möglichkeit einer Verrechnung aller Gewinne und Verluste innerhalb eines Kon-
 32 zerns ('steuerliche Organschaft') sollte aufgehoben werden, da diese Möglichkeit Konzerne gegenüber

²⁶ Zu den Einzelheiten vgl. Jarass/Obermair, 2004a, Kap. 5.4.

²⁷ Vgl. Bundesregierung, 2003.

1 mittelständischen Unternehmen²⁸ massiv begünstigt; zudem müssten sonst zukünftig - aus
2 Gründen der EU-weiten Gleichbehandlung²⁹ – auch Verluste von Auslandstöchtern im Inland
3 verrechnet werden können. In Deutschland mit relativ hohen nominalen Steuersätzen würden
4 dann systematisch die Verluste geltend gemacht, in Nachbarländern mit niedrigen nominalen
5 Steuersätzen, z.B. in Österreich mit 25% ab 2005³⁰ (oder in Irland mit 12,5% seit 2003) würden die Ge-
6 winne ausgewiesen.

7 Österreich kann deshalb zukünftig leicht die grenzüberschreitende Verlustverrechnung zulassen.
8 Große Länder wie Deutschland, die sich nicht als Steuerdomizil gerieren können, können
9 eine grenzüberschreitende Verlustverrechnung erst zulassen, wenn eine EU-weite Annäherung
10 von Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen gelungen ist.

²⁸ Bis 2000 wurde in Deutschland die konzerninterne Gewinn- und Verlustverrechnung nur dann zugelassen, wenn die juristisch selbständigen Unternehmen eine wirtschaftliche Einheit (organisatorische, wirtschaftliche und finanzielle Eingliederung) bildeten, seit 2001 ist ein Gewinnabführungsvertrag erforderlich und ausreichend. Es ist letztlich unverständlich, warum juristisch selbständige Unternehmen handels- und privatrechtlich strikt voneinander getrennt sind, steuerrechtlich aber eine Einheit darstellen können. Jedem Konzern steht es frei, alle Aktivitäten in ein einziges Unternehmen einzubringen (sog. 'Stammhauskonzern') mit allen daraus resultierenden (steuerlichen) Vorteilen und Nachteilen (z.B. kein steuerfreier Verkauf von Beteiligungen mehr möglich, schwierigere Organisation, verschärfte Anforderungen bei der Mitbestimmung etc.).

²⁹ Siehe hierzu z.B. das beim EuGH, 2003 anhängige Verfahren zur Verlustverrechnung über die Grenze. Bei der EU-Konferenz zur Europäischen Unternehmensbesteuerung am 5./6. 12. 2004 in Rom hat der UK-Regierungsvertreter erklärt, dass UK die bestehenden Möglichkeiten für inländische Verlustverrechnungen angemessen begrenzen würde, falls der EuGH in 2004 eine rein inländische Verlustverrechnung verbieten sollte.

³⁰ Einzelunternehmer und Angestellte sollen allerdings weiterhin einen Spitzensteuersatz von 50% (ab rund 50.000 € Einkommen) bezahlen.

3. Privater Reichtum und öffentliche Armut erfordern eine aktive Finanzpolitik

3.1. Verschuldung nimmt massiv zu

Seit 2001 nahm die Verarmung der öffentlichen Haushalte weiter massiv zu, weil die Ertragssteuern drastisch zurückgingen und die staatlichen Aufwendungen trotz massiver Sparmaßnahmen vernünftigerweise nur so weit beschränkt wurden, dass sie parallel mit dem Bruttoinlandsprodukt angestiegen sind³¹. Diese Verarmung wird an folgenden Kenngrößen besonders deutlich sichtbar:

- Die gesamte staatliche Verschuldung stieg von gut 500 Mrd. € in 1990 auf über 1.200 Mrd. € in 2000, gleichzeitig nahm das Geldvermögen in privater Hand (u.a. Anleihen) von rund 2.000 Mrd. € auf 3.600 Mrd. € zu.
- Die jährliche Neuverschuldung des Staates stieg von 59 Mrd. € in 2001 auf 81 Mrd. € (destatis 2004, Tab. 3.4.3.2) in 2003, d.h. von 2,8% auf 3,8% des Bruttoinlandsprodukts.
- Die Bruttoinvestitionen sanken bei Gesamtausgaben von gut 1.000 Mrd. € von 37 Mrd. € auf 32 Mrd. €.

Die zunehmende Verschuldung ist wesentlich auf die insbesondere seit 2001 besonders unzureichende Besteuerung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zurückzuführen. Wie man auch immer zur EU-Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung ('Maastricht-Kriterium') stehen mag: Bei angemessener Besteuerung wäre eine angemessene Steigerung der staatlichen Investitionen möglich gewesen bei gleichzeitiger Einhaltung der 3%-Defizitquote.

3.2. Staatliche und kommunale Investitionen

Einige besonders interessante Entwicklungen des bayerischen Staatshaushalts und dessen Investitionsquote (Bayern-destatis, 2004): Die gesamten Einnahmen des Landes Bayern gingen von 2003 auf 2004 um knapp 0,3 Mrd. € zurück. Die einzigen nennenswerten Mehreinnahmen kamen von den bayerischen Kommunen, die fast 0,9 Mrd. € Gewerbesteuerumlage an das Land bezahlen mussten, 0,15 Mrd. € mehr als in 2002. Entsprechend mussten die bayerischen Kommunen weitere Einsparungen vornehmen, insbesondere bei ihren Investitionen.

Der Finanzierungssaldo des Landes Bayern (ein Maßstab für die zusätzliche Neuverschuldung) stieg von 2,1 Mrd. € in 2002 um über 30% auf 2,8 Mrd. € in 2004 (Bayern, 2004 und Bayern-destatis, 2004), die Investitionsquote sank von 15,6%³² in 2002 auf 12,1%³³ in 2004.

Auch für die Finanzen der Städte und Gemeinden ergeben sich durch den Steuerrückgang massive Probleme: da die Gewerbesteuer zum Teil die gleiche Bemessungsgrundlage hat wie die Körperschaftsteuer, war sie ebenfalls von starken Rückgängen betroffen. Einige Beispiele von großen bayerischen Städten:

- In München sank von 1999 bis 2002 das Gewerbesteueraufkommen um gut ein Drittel; machte die Gewerbesteuer 1999 noch 18% der Bruttoeinnahmen der Stadt aus, so waren es 2002 nur noch 12%.
- In Nürnberg sank von 1999 bis 2002 das Gewerbesteueraufkommen auf die Hälfte, in Augsburg und Landshut auf ein Drittel.

Wie eine genauere Untersuchung³⁴ gezeigt hat, sind für diese Ausfälle unter anderem Zusammenschlüsse von Unternehmen, etwa in der Elektrizitätswirtschaft in Verbindung mit

³¹ Nominal gut 3 % von 2001 bis 2003, real blieben sie konstant.

³² Lt. 2. Nachtragshaushalt 2002, inkl. Privatisierungserlöse 16,7%; vgl. Bayern, 2002.

³³ 12,4% inkl. Privatisierungserlösen.

³⁴ Vgl. Jarass/Obermair, 2003, Kap. 3.

1 verlustträchtigen Auslandskäufen verantwortlich. Zahlten früher etwa die regionalen Stromver-
 2 sorger wie Isar-Amper-Werke, OBAG, aber auch das Bayernwerk an allen Standorten in Bayern
 3 beträchtlich Gewerbesteuer, so leistet der neue Konzernherr e.on in Bayern seit Längerem
 4 keine Gewerbesteuerzahlungen.

5 Für die Gesamtheit der deutschen Kommunen (ohne die Stadtstaaten Hamburg, Bremen, Berlin) zeigt
 6 Tabelle 3 die zeitliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben und signifikante Tendenzen
 7 in den einzelnen Posten.

8 **Tabelle 3: Einnahmen und Ausgaben der deutschen Kommunen**

9 (ohne die Stadtstaaten Hamburg, Bremen, Berlin)

Mrd. €	1980 ^a	1995	2000	2001	2002	2003
(1) Einnahmen ^b	64	145	147	144	144	141
davon						
(1a) Gewerbesteuer netto	10	16	19	17	16	15
Anteil an den Einnahmen	16%	11%	13%	12%	11%	11%
(1b) Sonstige Steuern		28	33	32	32	32
(1c) Gebühren		20	17	17	16	16
(1d) Zuweisungen / Sonstiges		81	78	78	81	78
(2) Ausgaben	67	153	145	148	149	150
davon						
(2a) Soziale Leistungen	8	30	27	27	28	30
Anteil an den Ausgaben	12%	20%	18%	18%	19%	20%
(2b) Sachinvestitionen	20	29	25	24	24	21
Anteil an den Ausgaben	30%	19%	17%	16%	16%	14%

^aalte Bundesländer. ^bOhne besondere Finanzierungsvorgänge, ohne kommunale Krankenhäuser.

10

11

Quelle: Gemeindefinanzbericht, 2004 und frühere Ausgaben

12

13

14

15

16

17

18

19

Auf der Einnahmenseite zeigt sich der schon beschriebene massive Rückgang der Steuerein-
 nahmen, insbesondere bei der Gewerbesteuer. Auf der Ausgabenseite zeigt sich ein weiterer
 bedenklicher langfristiger Trend: 1980 machten die Sozialen Leistungen in der Summe aller
 Kommunen der alten Bundesländer rund 12% des Haushalts aus, die Sachinvestitionen rund
 30%. Bis 2003 hatte sich dieses Verhältnis umgekehrt: Nunmehr betragen die
 Sachinvestitionen nur noch 14%, weniger als die Sozialen Leistungen, die wieder – wie in 1995
 - auf 20% gestiegen waren. Eine Untersuchung der großen bayerischen Städte zeigt ein ähnli-
 ches Bild.

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

Die öffentlichen Investitionen insgesamt sind übrigens von 1996 bis 2003 inflationsbereinigt in
 Westdeutschland um knapp ein Viertel zurückgegangen, in Ostdeutschland sogar um fast die
 Hälfte (DIW, 2004a). Vom Rückgang der öffentlichen Investitionen sind vor allem Städte und
 Gemeinden betroffen. Sie tragen zwei Drittel dieser Ausgaben. Mittlerweile sind viele öffentliche
 Gebäude und Einrichtungen, Straßen und Kanalisationen in einem sehr schlechten Zustand.
 Viele Städte und Gemeinden können jedoch selbst dringend erforderliche Sanierungen nicht
 mehr bezahlen (verdi, 2004a). Das Deutsche Institut für Urbanistik hat für die Jahre 2000 bis 2009
 einen kommunalen Investitionsbedarf von insgesamt fast 700 Mrd. € festgestellt. Um diesen
 Investitionsbedarf zu decken, müssten die jährlichen kommunalen Investitionen im Westen
 mehr als verdoppelt und im Osten mehr als vervierfacht werden. Stattdessen werden die Steu-
 ereinnahmen weiter abgesenkt, insbesondere auch bei den Städten und Gemeinden und damit
 deren Investitionskraft weiter vermindert.

32

33

34

Kommunale und staatliche Sachinvestitionen haben erhebliche direkte und indirekte positive
 Effekte auf den regionalen Arbeitsmarkt: zum einen werden unmittelbar Arbeitsplätze, etwa im
 Baugewerbe, geschaffen und erhalten, darüber hinaus wirkt die Erhaltung und Verbesserung

1 der Infrastruktur positiv für private Investitionen und damit die Erhaltung und Schaffung von
2 Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft³⁵.

3 Seit 2004 ist der Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen endlich gestoppt und es scheint
4 sogar ein leichter Anstieg möglich³⁶. Bundesfinanzminister Eichel hat deshalb kürzlich³⁷ die
5 Kommunen aufgefordert, endlich wieder mehr zu investieren. Aber die steigenden Einnahmen
6 reichen kaum aus, um die laufenden Haushalte trotz weiterhin strengster Einsparungen aus-
7 zugleichen. Nur über zusätzliche Schulden, die den Kommunen verboten sind, könnten zusätz-
8 liche Investitionen finanziert werden.

9 **3.3. Arbeitsmarktwirksamkeit öffentlicher Mittel**

10 Der Staat muss aktiv werden zur Behebung der Massenarbeitslosigkeit und der Investitions-
11 schwäche: z.B. mit Investitionen in den Kommunen, in die Bildung, in Energieeinsparung und
12 eine bessere Umwelt. Die ständigen Kürzungen bei öffentlichen Investitionen im Verkehrsbe-
13 reich, bei Bildung und Erziehung, Hochschulen und Forschung gefährden die Grundlagen unse-
14 rer internationalen Wettbewerbsfähigkeit: gute Infrastruktur, hohe Qualifikation der Menschen
15 und Innovationsfähigkeit der Unternehmen. Durch ein Zukunftsinvestitionsprogramm werden sie
16 gestärkt und dauerhaft gesichert: In Deutschland könnten laut Gewerkschaft ver.di (ver.di, 2004a, S.
17 23) mit einem Zukunftsinvestitionsprogramm von jährlich 40 Mrd. € über eine halbe Million
18 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und ein starker Impuls für mehr und sinnvolles Wachstum
19 geschaffen werden. Zur Finanzierung eines derartigen Programms sind alle Teile der
20 Gesellschaft verpflichtet, einen angemessenen Beitrag zu leisten. Große Unternehmen, hohe
21 Einkommen und Vermögende müssen künftig wieder einen wesentlich höheren Anteil an den
22 Steuereinnahmen aufbringen. Hierzu werden in Abschnitt 4 Maßnahmen vorgestellt, die das
23 deutsche Steuersystem mit einer Verspätung von zwei Jahrzehnten den Bedingungen einer
24 globalisierten Wirtschaft anpassen.

25 **Investitionsprogramme in Bayern** (insbesondere aus den Privatisierungserlösen)

26 Der DGB Bayern hat hierzu bereits eine Bestandaufnahme durchgeführt³⁸. In Bayern wurden
27 Unternehmen aus den Bereichen Versicherung, Energie und Verkehr an private Unternehmen
28 verkauft. Insbesondere der Verkauf der Bayernwerke machte aus einem staatlichen Monopol
29 ein de facto privates Monopol (e.on), das bei deutlich erhöhten Strompreisen für Haushalte,
30 Industrie und Gewerbe zwar ihre in Deutschland erwirtschafteten Profite deutlich steigern
31 konnte, aber durch Nutzung von buchmäßigen Spekulationsverlusten im Ausland seit Jahren
32 praktisch keine Gewerbe- und Körperschaftsteuer in Deutschland bezahlt. Dauerhaft gute
33 Staatseinnahmen und verlässliches Steueraufkommen wurden durch einmalige Verkaufserlöse
34 ersetzt.

35 Das Bayerische Programm entspricht zwar in seiner Ausgabenstruktur den Forderungen der
36 Gewerkschaften, nämlich die öffentlichen Investitionen insbesondere im Verkehrsbereich, bei
37 Bildung und Erziehung, Hochschulen und Forschung deutlich zu erhöhen. Dieser mit insgesamt
38 rund 5 Mrd. € (aus Verkaufserlösen) für den Zeitraum 1994 bis etwa 2001 ausgestatteten Investi-
39 onsfonds (also gut eine halbe Mrd. € pro Jahr) hatte sicher insgesamt eine positive Wirkung auf den
40 Arbeitsmarkt durch die Schaffung und Erhaltung von einigen zehntausend Arbeitsplätzen und
41 die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur. Aber nachdem nun die einmaligen Verkaufser-
42 löse verpulvert sind, stehen keine weiteren Einnahmen zur Verfügung, ganz im Gegenteil: durch

³⁵ DIW, 2004b. Quantitative Ergebnisse dieser Effekte wurden bisher noch nicht abgeschätzt und bedürften einer genaueren Untersuchung.

³⁶ Zu einer Zusammenfassung aller Maßnahmen aus der Sicht des Bundesfinanzministeriums siehe BMF, 2004b.

³⁷ Interview im Handelsblatt am Mi, 23.9.2004-

³⁸ Vgl. u.a. Berger, 2004 und Kistler, 2004.

1 den Verkauf der Unternehmen fehlen nun die laufenden Einnahmen aus den Unternehmensein-
2 trägen.

3 Hinsichtlich der Auswirkungen der staatlichen Aufwendungen nach Regionen und Branchen
4 dürften detaillierte belastbare quantitative Aussagen nur bedingt möglich sein, mit Ausnahme
5 vielleicht in den High-Tech-Branchen in den Zentren. Sicher ist jedenfalls eine insgesamt posi-
6 tive Wirkung auf den Arbeitsmarkt, die allerdings häufig durch Fluktuationen und externe Effekte
7 überdeckt wird.

8 Allerdings kann ein derartiges Einmalprogramm die aus ausreichenden laufenden Steuermitteln
9 finanzierten staatlichen Infrastrukturinvestitionen nicht ersetzen. In den folgenden Abschnitten
10 wird deshalb nicht weiter auf die öffentlichen Ausgaben und ihre Verwendung, sondern auf die
11 Wiedererlangung hinreichender Einnahmen abgehoben.

4. Kurzfristig umsetzbare Einzelmaßnahmen

Ergebnis der bisherigen Erhebung:

- Der Produktionsfaktor Arbeit ist durch Steuern und Abgaben hoch belastet gegenüber der niedrigen und weiter sinkenden Belastung des Produktionsfaktors Kapital.
- Drastisch ist das Aufkommen der Steuern auf Kapitalgesellschaften gesunken bei weiterhin steigenden Dividendenzahlungen.
- Eingebrochen sind auch die Steuereinnahmen der Kommunen, auch in Bayern, deren Investitionen (trotz erhöhter Verschuldung) ständig gesenkt werden müssen, während ihre Sozialausgaben steigen.

Im Folgenden werden einige deshalb notwendige und zudem kurzfristig umsetzbare Veränderungen vorgeschlagen:

- Vollständiger Steuerabzug aller staatlich verordneten Abgaben auch bei den Arbeitnehmern.
- Eine verfassungskonforme Änderung von Vermögens- und Erbschaftssteuer, die alle, vor allem auch sehr große Vermögen nach ihrem realen Marktwert bei entsprechenden Freibeträgen erfasst.
- Die von den Verfassern gemeinsam mit dem Bayerischen Städtetag entwickelte und vom Gesetzgeber schon teilweise verwirklichte Reform der Gemeindefinanzierung ("Kommunale Betriebssteuer").

4.1. Steuerfreistellung aller Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung

Ab 2005 können 60% aller Beiträge zur Rentenversicherung aus unbesteuerter Einkommen geleistet werden, in den späteren Jahren bis 2025 schließlich 100%. Entsprechend werden die Renten schrittweise stärker besteuert.

Ihren Anteil zur Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung (typischerweise deutlich über 10% des Bruttogehalts) können Arbeitnehmer hingegen ab 2005 nur noch bis zu einer Obergrenze von 1.500 € pro Jahr steuerlich geltend machen. Dies führt zu erheblichen Mehrbelastungen der Arbeitnehmer, da dieser Grenze schon bei Brutto-Löhnen von knapp über 1.000 € pro Monat ausgeschöpft wird.

Ab 1.7.2005 wird der Arbeitgeberanteil für den Zahnersatz und das Krankengeld, insgesamt 0,45% des Bruttolohns gesetzlich beendet. Zukünftig müssen diese Beiträge (ca. 4,5 Mrd. € pro Jahr) allein die Arbeitnehmer tragen. Bundesregierung und Opposition geben vor, mit dieser Maßnahme eine Senkung der entsprechenden Lohnnebenkosten zu erreichen. In Wirklichkeit bleibt der auf Zahnersatz und Krankentagegeld entfallende Anteil der Lohnnebenkosten mit insgesamt rund 9 Mrd. € offensichtlich konstant, wird nun aber allein den Arbeitnehmern aufgebürdet. Mit anderen Worten: Es handelt sich um eine gesetzlich verordnete Absenkung der Nettolöhne. Diese Mehrbelastungen können die Arbeitnehmer überwiegend nicht steuerlich geltend machen, da der Höchstbetrag von 1.500 € durch die Arbeitnehmerbeiträge zu Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung meist schon ausgeschöpft ist; ihre Mehrbelastung vor Steuern beträgt damit wohl über 7 Mrd. €, damit sie nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen insgesamt 4,5 Mrd. € bezahlen können. Die Unternehmen hingegen werden um rund 4,5 Mrd. € pro Jahr entlastet, ihre Gewinne steigen entsprechend, worauf sie allerdings höchstensfalls (Verlustunternehmen bezahlen nichts) 1,8 Mrd. € zusätzliche Steuern bezahlt müssen; ihr Nettogewinn wurde damit um rund 3 Mrd. € erhöht.

Entgegen den Grundprinzipien des deutschen Einkommensteuerrechts können derartige steuerartigen Pflichtabgaben – systemwidrig – nicht voll bei der Erhebung der Lohnsteuer vom Bruttoeinkommen abgezogen werden, obwohl sie doch offensichtlich unmittelbar und unabdingbar Kosten für die Lohnerzielung darstellen (Jarass/Obermair, 2002, S. 72). Deshalb ergibt sich

1 aus der Systematik des deutschen Einkommenssteuerrechts zwingend, dass zukünftig alle
2 Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung unbeschränkt steuerlich abzugsfähig gemacht
3 werden müssen.

4 4.2. Reform der Vermögens- und Erbschaftssteuer

5 Entgegen einer weit verbreiteten Legende erlaubt das Verfassungsgericht ausdrücklich eine
6 Vermögensteuer, falls eine gleichmäßige Bewertung sichergestellt wird. Das
7 Verfassungsgericht legte nämlich in seiner Entscheidung zur Vermögensteuer vom 22. Juni
8 1995 fest:

- 9 • Nicht nur tatsächlich zugeflossene, sondern auch üblicherweise erzielbare Erträge (sog. Soller-
10 träge) können besteuert werden.

11 Beispiel: Könnten aus je 100€ Vermögen üblicherweise 4€ Ertrag (z.B. durch Anlage in einen Bundes-
12 schatzbrief) erzielt werden, so kann nach dieser Entscheidung ein gewisser Anteil dieses erziel-
13 baren Ertrags als Steuer eingehoben werden, auch wenn aus dem Vermögen überhaupt kein
14 Ertrag tatsächlich zugeflossen ist (weil das Vermögen z.B. in Baugrundstücken angelegt ist).

- 15 • Die Höhe dieses Anteils, also die gesamte Belastung dieser Erträge etwa durch Einkom-
16 mens- und Vermögensteuer darf maximal etwa 50% betragen (sog. Halbteilungsgrundsatz).

17 Beispiel: Bis 1996 wurde die Vermögensteuer *zusätzlich* zur normalen Steuerschuld erho-
18 ben. Dies konnte insbesondere bei Steuerzahlern, die tatsächlich Spitzensteuersätze
19 bezahlten, in der Summe zu einer überhöhten Belastung führen. Deshalb war die Erhebung
20 der Vermögensteuer *zusätzlich* zu den damals geltenden Spitzensätzen der Einkommen-
21 steuer von 53% nicht mehr möglich.

- 22 • Die extrem unterschiedliche Bewertung der verschiedenen Vermögensarten, z.B. von
23 Immobilien einerseits und Geldvermögen andererseits, ist nicht verfassungskonform und
24 muss durch eine gleichmäßige Bewertung ersetzt werden.

25 Statt die vom Verfassungsgericht angemahnten Korrekturen hinsichtlich Höhe und Bewertung
26 bei der Vermögenssteuer gesetzlich umzusetzen, beschloss die Regierung Kohl die Erhebung
27 der Vermögensteuer auszusetzen; auch die rot-grüne Bundesregierung hat bisher keine
28 Schritte unternommen, ihre verfassungskonforme Wieder-in-Kraft-Setzung zu betreiben. Für die
29 Wieder-in-Kraft-Setzung sollte³⁹, wie vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich gestattet,
30 zukünftig für große Vermögen typisierend und pauschalisierend ein Sollertrag festgelegt und ein
31 Mindest-Steuersatz auf diese erzielbaren Erträge erhoben werden, etwa wie folgt.

32 (1) Auf das regelmäßig zu Verkehrswerten bewertete Nettovermögen (z.B. überprüfbare Selbsteinschät-
33 zung nach Richtwerten) sollte eine Vermögensteuer von z.B. 1,2% entrichtet werden; das entspräche
34 bei einem typischen Vermögensertrag von 4%/a einem Steuersatz von 30%.

35 (2) Die bezahlte Vermögensteuer würde von der Einkommensteuer abgezogen, die, wie bisher,
36 für den tatsächlich zugeflossenen Vermögensertrag anfällt. In jedem Fall müsste aber mindes-
37 tens die Vermögensteuer bezahlt werden.

38 Die Vermögens- und Erbschaftssteuerschuld sollte zukünftig auf dem Vermögen bzw. dem Erbe
39 lasten, nicht mehr auf dem Eigentümer oder dem Erben. Diese Besteuerung an der Quelle ist
40 insbesondere bei Immobilien und Betriebsvermögen wichtig, um Steuervermeidung durch
41 Wohnsitzverlagerungen ins Ausland zu verhindern (Müller-Milch, Beckenbauer). D.h. z.B. bei der Erb-
42 schaftssteuer, dass die fällige Erbschaftssteuer von der Erbmasse abgezogen wird bevor diese
43 an die Erben verteilt wird. Ggf. könnten Vermögenssteuerzahlungen der Vorjahre auf die Erb-
44 schaftsteuerschuld ganz oder in Teilen angerechnet werden.

³⁹ Vgl. hierzu auch Jarass/Obermair, 2002, Kap. 10; kritisch DIW, 2004c.

1 **4.3. Reform der Gemeindefinanzierung**

2 Um die Einbrüche bei der Gewerbesteuer auszugleichen und die Einnahmen zu verstetigen,
3 wurde im Auftrag des Bayerischen Städtetages das Reformmodell "Kommunale Betriebssteuer"
4 entwickelt (Jarass/Obermair, 2003a). Diese soll zum einen die Freiberufler einbeziehen, die ebenso
5 wie die heute schon steuerpflichtigen Gewerbebetriebe die kommunale Infrastruktur benötigen,
6 zum anderen soll die gesamte Wertschöpfung vor Ort Bemessungsgrundlage sein, also neben
7 den Gewinnen auch die erwirtschafteten Schuldzinsen umfassen (nicht jedoch sozialversicherungspflich-
8 tige Löhne). Die kommunalen Spitzenverbände haben im Mai 2004 ein darauf aufbauendes Modell
9 der Bundesregierung zur Umsetzung vorgeschlagen.

10 Zwar sind diese Forderungen bisher vom Gesetzgeber nur zum kleineren Teil umgesetzt wor-
11 den, doch mit der beschlossenen Einschränkung der Verlustverrechnung zwischen Unterneh-
12 men und aus Vorjahren sowie durch die Absenkung der Gewerbesteuerumlage von rund 30%
13 auf rund 20% wurde ab 2004 eine Erhöhung der Einnahmen der Städte und Gemeinden wieder
14 erreicht.

5. Deutsche Unternehmensbesteuerung angesichts globaler Finanzmärkte

Abschließend werden Handlungsoptionen der deutschen Steuerpolitik vorgestellt, die der unabdingbaren Anpassung an eine von 1960 bis heute radikal veränderte weltwirtschaftliche Verflechtung ("Globalisierung") Rechnung tragen: Besteuerung der Wertschöpfung an der Betriebsstätte.

Es zeigt sich, dass vor allem große international tätige Unternehmen streng nach geltendem deutschen Steuerrecht in der Lage, aus Konkurrenzgründen aber auch gezwungen sind, ihre Steuerzahlungen in Deutschland auch bei gutem Ertrag für die Anteilseigner immer stärker zurückzufahren⁴⁰. Kleinere Unternehmen, vor allem der regional operierende Mittelstand, können aus vielen Gründen diese Steuerstrategien kaum nutzen. Wenn aber das Ergebnis dieses vom Gesetzgeber erlaubten und von den Marktkräften eingeforderten steuerlichen Handelns nicht nur eine massive Benachteiligung des inländischen Mittelstandes bewirkt, sondern Bund und Länder in wachsende Verschuldung treibt, Städte und Gemeinden bedrohlich verarmen lässt und damit wesentliche Grundlagen der wirtschaftlichen Entwicklung untergräbt⁴¹, dann müssen offensichtlich die einschlägigen Gesetze an die wirtschaftliche Realität angepasst werden.

Hier liegt die Wurzel der Probleme: Die großen Transformationen der letzten Jahrzehnte, die zunehmende Globalisierung von Produktion, Märkten und insbesondere Finanzierung wurden von der Steuerpolitik bisher kaum berücksichtigt⁴². Das Steuersystem ist grundsätzlich bis heute so geblieben (in Deutschland und in anderen EU-Ländern), wie es vor Jahrzehnten für eine noch weitgehend nationale Ökonomie zugeschnitten war. Weder die nationalen Regierungen noch die EU-Kommission waren bisher willens oder in der Lage, auf diese drastische Umwälzung der wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere die durchgehende internationale Verflechtung der Konzerne und die resultierende unfaire Steuerkonkurrenz (auch und gerade der EU-Mitgliedsstaaten untereinander), angemessen zu reagieren⁴³.

Eine Besteuerung von international tätigen Konzernen ist den einzelnen Nationalstaaten letztlich nur möglich, wenn die gesamte im Inland erwirtschaftete Wertschöpfung an der Quelle einem generellen Steuerabzug unterliegt, unabhängig vom in- oder ausländischen Sitz des Betriebseigentümers. Dies ist (auch ohne die schwierige EU-weite Steuerharmonisierung) von jedem Nationalstaat dadurch erreichbar, dass zukünftig jeweils am Sitz der Betriebsstätte alle mit Fremd- oder mit Eigenkapital erwirtschafteten Erträge einem generellen Steuerabzug unterliegen:

- also – neu - die Schuldzinsen⁴⁴ abzüglich der Zinserträge als die im Betrieb erwirtschafteten Erträge des Fremdkapitals,
- zudem – wie bisher - der Gewinn; dabei muss durch Verringerungen von Steuervergünstigungen sichergestellt werden, dass der 'zu versteuernde Gewinn' nicht mehr – wie derzeit – sehr weit vom tatsächlichen ökonomischen Gewinn abweicht.

Löhne werden – wie schon immer - am Sitz der Betriebsstätte durch Einbehaltung von Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben belastet. Damit wäre sichergestellt, dass die gesamte im Inland erwirtschaftete Wertschöpfung (Löhne + Schuldzinsen + Gewinne) einem generellen Steuerabzug im Inland unterliegt.

⁴⁰ Vgl. Bach, 2004, Schratzenstaller/Truger, 2004.

⁴¹ Vgl. hierzu auch ver.di, 2003 sowie ver.di, 2002.

⁴² Siehe hierzu auch BMF, 2004c.

⁴³ Zur Wettbewerbsfähigkeit siehe auch ver.di, 2004a.

⁴⁴ Inkl. dem Finanzierungsanteil von Miet- & Pachtzahlungen sowie von Leasingraten für Betriebsanlagen (auch für Immobilien) sowie einem angemessenen Teil der Lizenzgebühren.

1 Die Kommunalen Spitzenverbände haben im Rahmen der Gewerbesteuerreform ('Kommunale
2 Betriebssteuer') eine volle Hinzurechnung aller in Deutschland erwirtschafteten Schuldzinsen vor-
3 geschlagen statt der derzeitigen hälftigen Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen. Dies würde
4 zu einer mäßigen Belastung der Schuldzinsen von rund 15% führen, wegen der Hinzurech-
5 nungsfreibeträge würden die kleineren Unternehmen weitgehend unbelastet bleiben. Eine
6 Zurechnung bei der Gewerbesteuer wäre ohne EU-Genehmigung möglich, eine zukünftige EU-
7 einheitliche Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage könnte davon unabhängig entwickelt
8 werden.

9 Die europäischen Institutionen wachen sorgfältig darüber, dass EU-Bürger in einem anderen
10 EU-Land rechtlich und steuerlich nicht diskriminiert werden. Es wäre eine (durchaus EU-konforme)
11 Aufgabe der jeweiligen nationalen Regierungen, im Gegenzug die beschriebene steuerliche
12 Diskriminierung von inländischen Unternehmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz zu
13 verhindern. Damit könnten sie zugleich ihr eigenes Steueraufkommen schützen und ihre Steu-
14 ersouveränität zurückgewinnen, bis (in einer fernen Zukunft?) ein einheitliches europäisches Unter-
15 nehmensteuersystem geschaffen sein wird.

16 Die Diskriminierung trifft insbesondere regional orientierte mittelständische Unternehmen, da
17 inländische Konzerne mit internationaler Orientierung ihre Steuerzahlung ähnlich niedrig halten
18 können wie ausländische Unternehmen. Insofern wäre der vorgeschlagene generelle Steuer-
19 abzug am Ort der Wertschöpfung nicht nur ein Beitrag für einen effizienten und fairen Wettbe-
20 werb zwischen In- und Ausland, sondern auch zwischen (international operierenden) Konzernen und
21 (einheimischem) Mittelstand.

22 Bei einer gleichmäßigen Besteuerung der in Deutschland erwirtschafteten Wertschöpfung
23 würde auch die Gefahr der Abwanderung in das derzeit steuergünstigere Ausland durch die
24 dann mögliche aufkommensneutrale Senkung der Steuersätze verringert.

25 **Schlussfolgerungen**

26 Die Steuereinnahmen brechen weiter zusammen, Bundesfinanzminister Eichel will nun
27 weiter die Pendlerpauschale verringern, die Nacht- und Feiertagszuschläge besteuern, die
28 Eigenheimzulage endgültig abschaffen. Angeblich sinken die Steuereinnahmen, weil die
29 Konjunktur lahmt, obwohl Deutschland ein reales Wachstum von fast 2%/a hat und in den
30 nächsten Jahren nach den eigenen Regierungsschätzungen günstigenfalls dieses
31 Wachstum erreichen wird.

32 Die entscheidenden Fragen werden nicht gestellt:

- 33 • „Warum sinken die Steuereinnahmen auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit und
34 Vermögen, obwohl diese Einkommen weiter steigen?
- 35 • Warum belastet Deutschland diese Einkommen effektiv nur mit gut 20%, während alle
36 anderen EU-15-Länder (mit Ausnahme von Griechenland) diese Einkommen mit effektiv rund 30%
37 belasten?
- 38 • Warum subventioniert Deutschland den Export seiner Arbeitsplätze in Billiglohnländer?“

39 Notwendige und zudem kurzfristig umsetzbare Veränderungen:

- 40 • Vollständiger Steuerabzug aller staatlich verordneten Abgaben auch bei den Arbeitneh-
41 mern.
- 42 • Eine verfassungskonforme Änderung von Vermögens- und Erbschaftssteuer, die alle, vor
43 allem auch sehr große Vermögen nach ihrem realen Marktwert bei entsprechenden
44 Freibeträgen erfasst.
- 45 • Besteuerung der gesamten im Inland erwirtschaftete Wertschöpfung (nicht nur Löhne und
46 ausgewiesene Gewinne, sondern auch bezahlte Schuldzinsen und stille Reserven) an der Quelle in
47 Deutschland.

1 **Literatur**

2

3 Bach, S.:, 2004
4 Unternehmensbesteuerung im internationalen Kontext. In: Schratzenstaller, M, Truger, A., Per-
5 spektiven der Unternehmensbesteuerung (Hrsg.), Metropolis-Verlag, Marburg, 2004.

6 Bayern-destatis, 2004
7 Aufkommen an staatlichen Steuern in Bayern sowie Ausgaben und Einnahmen des Landes - 1.
8 Vierteljahr 2004. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (abrufbar unter
9 <http://www.statistik.bayern.de/webshop>).

10 Bayern, 2002
11 Bayerischer Staatshaushalt 2002, Nachtraghaushalt 2002, Bayrisches Finanzministerium, 2002
12 (abrufbar unter http://www.stmf.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2001/haushaltsplan/nt02.pdf).

13 Bayern, 2004
14 Bayerischer Staatshaushalt 2004, Bayrisches Finanzministerium, 2004 (abrufbar unter
15 http://www.stmf.bayern.de/default.asp?url=haushalt/staatshaushalt_2003).

16 Berger, C., 2004
17 Technologiepolitik in Bayern. In: Klausurtagung in Hammersbach 27./28. Juli 2004, Vorläufiger
18 Reader, DBG Bayern.

19 BMF, 2004a
20 Monatsbericht 01.2004, Bundesministeriums der Finanzen (abrufbar unter
21 <http://www.bundesfinanzministerium.de>).

22 BMF, 2004b
23 Maßnahmen des Bundes zur finanziellen Entlastung der Kommunen. Bundesfinanzministerium,
24 28.7.2004 (abrufbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage25974/Massnahmen-des-](http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage25974/Massnahmen-des-Bundes-zur-finanziellen-Entlastung-der-Kommunen.pdf)
25 [Bundes-zur-finanziellen-Entlastung-der-Kommunen.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage25974/Massnahmen-des-Bundes-zur-finanziellen-Entlastung-der-Kommunen.pdf)).
26 Vgl. hierzu auch: Kommunalfinanzen und Bundespolitik. In: Monatsbericht 09.2004,
27 Bundesministeriums der Finanzen (abrufbar unter
28 <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage26689/Kommunalfinanzen-und-Bundespolitik.pdf>).

29 BMF, 2004c:
30 Steuerwettbewerb in der EU. In Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, September
31 2004 (abrufbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage26690/Steuerwettbewerb-in-der-EU.pdf>).

32 destatis, 2004
33 VGR, Fachserie 18, Reihe 1.2, Hauptbericht 2003, Stand August 2004 (abrufbar unter www.destatis.de).
34 Siehe auch:

35 DIW, 2004a
36 DIW-Wochenbericht, Nr. 26/2004 (abrufbar unter www.diw.de) sowie: Steuersenkungen gefährden die
37 Zukunft, Wirtschaftspolitik aktuell, ver.di, Nr. 9, Juni (abrufbar unter www.wipo.verdi.de).

38 DIW, 2004b
39 DIW-Wochenbericht, Nr. 36/2004 (abrufbar unter www.diw.de). Dieter Vesper: Öffentliche Haushalte
40 2004/2005: Sparpolitik löst nicht die Finanzierungsprobleme.

41 DIW, 2004c
42 Bach, S. u.a.: Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesell-
43 schaften – Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen. Endbericht, im Auftrag der Bundes-
44 tagfraktion von Bündnis 90 / Die GRÜNEN. DIW, 27. August 2004 (abrufbar unter www.diw.de).

45 EU, 1997
46 Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen
47 Union. EC, Brüssel, 5.11.1997, KOM (97)564 endgültig. Siehe hierzu auch die Presserklärung vom
48 3.6.2003 zur Verabschiedung des Pakets (abrufbar unter
49 <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage18735/Annahme-Steuerpaket.pdf>).

50 EU, 2004
51 Structures of the taxation systems in the European Union, Data 1995-2002, eurostat, Luxembourg,
52 2004; für die 2001 Werte siehe auch die Ausgabe 2003 (abrufbar unter [http://www.eu-](http://www.eu-datashop.de/download/EN/inhaltsv/thema2/taxsys.pdf)
53 [datashop.de/download/EN/inhaltsv/thema2/taxsys.pdf](http://www.eu-datashop.de/download/EN/inhaltsv/thema2/taxsys.pdf)); zu den früheren Zahlen siehe auch die Ausgabe
54 2003.

55 EuGH, 2003
56 C-446/03 Marks&Spencer plc v. David Halsey (HM Inspector of Taxes, UK) - cross-border

- 1 compensation of losses (request of 02.05.2003 from High Court of Justice, Chancery Division Ch/2003/App/0181)
2 (abrufbar unter http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_304/c_30420031213en00180019.pdf .)
- 3 Gemeindefinanzbericht, 2004
4 Deutscher Städtetag, Berlin/Köln, 2004.
- 5 Jarass, L., Obermair, G.M., 2002
6 Wer soll das bezahlen? Wege zu einer fairen und sachgerechten Besteuerung: Begrenzung der
7 Belastungen für alle, Mindest-Belastung für die Großen, Marburg (Gliederung abrufbar unter
8 www.JARASS.COM).
- 9 Jarass, L., Obermair, G.M., 2003a
10 Reform der Gewerbesteuer. Bayerischer Städtetag, München, 2003 (abrufbar unter www.JARASS.COM).
- 11 Jarass, L., Obermair, G.M., 2003b
12 Von der Gewerbesteuer zur Kommunalen Betriebssteuer In: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirt-
13 schaftspolitik. 83. Jg., Heft 3, März 2003, S. 158-164 (abrufbar unter www.JARASS.COM).
- 14 Jarass, L., Obermair, G.M., 2004a
15 Geheimnisse der Unternehmenssteuern - Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommen.
16 Eine Analyse der DAX30-Geschäftsberichte 1996-2002 unter Berücksichtigung der Volkswirt-
17 schaftlichen Gesamtrechnung, Metropolis-Verlag, Marburg, 2004 (Gliederung abrufbar unter
18 www.JARASS.COM/Steuern).
- 19 Jarass, L., Obermair, G.M., 2004b
20 Sinkende Steuerbelastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen. In: Wirtschaftsdienst,
21 Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 84. Jg., Heft 3, März 2004, S. 152-160.
- 22 Jarass, L., Obermair, G.M., 2004c
23 Ausweis und Versteuerung von Unternehmensgewinnen. In: Perspektiven der Unternehmensbe-
24 steuerung, S. 77-107. Hrsg. Margit Schratzenstaller und Achim Truger. Metropolis-Verlag, Mar-
25 burg, 2004.
- 26 Kistler, E., 2004
27 Arbeit für Bayern. In: Klausurtagung in Hammersbach 27./28. Juli 2004, Vorläufiger Reader, DBG
28 Bayern.
- 29 OECD, 2004
30 OECD revenue statistics, Paris 2004.
- 31 Sachverständigenrat, 2003
32 Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04, Sachverstän-
33 digenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Dezember 2003.
- 34 Schratzenstaller, M, Truger, A., 2004
35 Perspektiven der Unternehmensbesteuerung (Hrsg.), Metropolis-Verlag, Marburg, 2004.
- 36 ver.di, 2002
37 Steuervampire? Auseinandersetzung um die Steuerpolitik der rot-grünen Bundesregierung. Wirt-
38 schaftspolitische Informationen, Berlin (abrufbar unter www.verdi.de/steuergerechtigkeit).
- 39 ver.di, 2003
40 Steuerausfälle ohne Ende. Wirtschaftspolitische Informationen 1/03. ver.di, Berlin (abrufbar unter
41 www.verdi.de/Wirtschaftspolitik).
- 42 ver.di, 2004a
43 Staatsfinanzen stärken. Zukunftsaufgaben zwischen öffentlicher Armut und privatem Reichtum.
44 Wirtschaftspolitische Informationen 2004. ver.di, Berlin (abrufbar unter
45 http://www.verdi.de/hintergrund/wirtschaftspolitik/dok/broschuere_zur_finanzpolitik).
- 46 ver.di, 2004b
47 Mythos Standortchwäche. ver.di, Berlin, 6/2004 (abrufbar unter www.verdi.de/Wirtschaftspolitik).
- 48 Weiss, H. und Schmiederer, E., 2004:
49 Asoziale Marktwirtschaft, Kiepenheuer & Witsch, 2004.