

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen (BT-Drs. 15/5554) und Änderungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Stellungnahme des Deutschen Aktieninstituts e.V. zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2005

I. Allgemeines

Das Deutsche Aktieninstitut begrüßt die von der Bundesregierung angestrebte steuerliche Entlastung der Unternehmen mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland und die Investitionsbereitschaft zu erhöhen. Die vorgesehene Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 19 Prozent ist ein richtiger und wichtiger Schritt, wenn auch nicht der einzig notwendige, um dem Wachstumsprozess in Deutschland wieder mehr Dynamik zu verleihen und mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Das Institut teilt die Einschätzung der Bundesregierung, dass es durch eine wettbewerbsfähige Unternehmensbesteuerung gelingen wird, einen höheren Anteil unternehmerischer Gewinne in Deutschland zu versteuern und damit das Steueraufkommen insgesamt trotz reduzierter Sätze zu erhöhen.

Dem genannten Ziel der Schaffung von mehr Investitionen und Arbeitsplätzen abträglich ist jedoch insbesondere zur Gegenfinanzierung vorgesehene Verschärfung der Mindestgewinnbesteuerung. Von der geplanten weiteren Einschränkung der Verlustverrechnung werden ausgerechnet die Unternehmen am stärksten belastet, die wirtschaftlich besonders unter Druck stehen, z.B. nach einer Sanierungsphase oder einer Gründungsphase mit hohen Anlaufverlusten.

Im Interesse des weiter zu festigenden Vertrauens der Anleger in den deutschen Kapitalmarkt sollte außerdem unbedingt von einer Verschärfung der Dividendenbesteuerung abgesehen werden, wie sie der Änderungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorsieht. Erst im Jahr 2000 ist die Besteuerung von Dividenden durch die Einführung des Halbeinkünfteverfahrens grundlegend geändert worden. Die Diskussionen um eine erneute Veränderung bewirken eine erhebliche Unsicherheit bei Anlageentscheidungen, was auch den Unternehmen schadet. Angesichts der immer dringenderen Notwendigkeit der kapitalgedeckten Altersvorsorge ist die Investition in Aktien auch von volkswirtschaftlich hoher Bedeutung.

Grundsätzlich zu kritisieren ist aus Sicht des Instituts, dass das aktuelle Reformvorhaben nicht in ein konsistentes Reformkonzept eingebunden ist. Wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu Recht bemerkt, lässt die aktuelle Steuerpolitik "Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit vermissen; sie ist hektisch und sprunghaft, sie folgt keinem erkennbaren steuerpolitischen Leitbild; das Steuerrecht ist zunehmend komplizierter und missbrauchsanfälliger geworden."¹ Auch das Deutsche Aktieninstitut hält es daher für sinnvoll, das Gutachten des Sachverständigenrates zu den ökonomischen Auswirkungen einer Unternehmenssteuerreform abzuwarten, bevor weitere Veränderungen an der Unternehmensbesteuerung vorgenommen werden.

II. Zu den Regelungen im Einzelnen

Artikel 1 Einkommensteuergesetz

Nr. 2a § 3 Nr. 40 EStG (Erhöhung des Anteils der zu versteuernden Dividenden auf 63 Prozent)

Der Änderungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, als Bestandteil der Gegenfinanzierung den vom Anleger der Einkommensteuer zu unterwerfenden Anteil bei Dividendenausschüttungen und Spekulationsgewinnen auf 63 Prozent zu erhöhen. Derzeit unterliegen 50 Prozent des ausgeschütteten Gewinns nach Körperschaftsteuer der Einkommensteuer. Der bisherige Name Halbeinkünfteverfahren würde damit strenggenommen obsolet.

Das Deutsche Aktieninstitut lehnt diesen Vorschlag ab. Zunächst beeinträchtigt derzeit jede erneute Veränderung bei der Dividendenbesteuerung das Vertrauen der Investoren und schadet damit auch den Unternehmen, zumal dann, wenn sie nicht in ein schlüssiges steuerpolitisches Gesamtkonzept eingebunden ist. Einer der wenigen auch aus Sicht des Deutschen Aktieninstituts bestehenden Vorteile des Halbeinkünfteverfahren ist seine Einfachheit und Transparenz für den Anleger. Durch die vorgeschlagenen Veränderungen würde dieser Vorteil wieder zunichte gemacht.

Auch würde die vorgeschlagene Erhöhung des Anrechnungssatzes bei der Dividendenbesteuerung dazu führen, dass der Entlastungseffekt bei der Körperschaftsteuer auf die Unternehmensebene beschränkt wäre und nicht an die inländischen Aktionäre weitergegeben werden könnte – auch wenn der Vorschlag der Koalitionsfraktionen noch unterhalb des Anrechnungssatzes von

1 Jahresgutachten 2003/2004 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, TZ 557.

65 Prozent bleibt, bei die Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf Anlegerebene vollständig kompensiert würde.²

Noch bedenklicher sind die längerfristigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen durch das sich verschärfende steuerliche Gefälle zwischen steuerlich niedriger belasteten thesaurierten Gewinnen und steuerlich höher belasteten ausgeschütteten Gewinnen. Ein starkes Steuergefälle zwischen thesaurierten und ausgeschütteten Gewinnen verstärkt für Unternehmen der Anreiz, ihre Investitionen anstatt durch die Aufnahme von Fremd- oder Beteiligungskapital im Wege der Selbstfinanzierung ohne außenstehende Kapitalgeber zu finanzieren. Es privilegiert Unternehmen, die bereits Gewinne machen und auf günstige Finanzierungsbedingungen weniger angewiesen sind als Existenzgründer oder Unternehmen in einer Sanierungsphase. Gleichzeitig werden vermehrt Investitionen durchgeführt, die bei einer Kapitalaufnahme am Markt nicht ausreichend rentabel wären, was zu einer volkswirtschaftlich ineffizienten Lenkung knapper Ressourcen führt. Nicht zuletzt wird die Kontrollfunktion des Kapitalmarktes beeinträchtigt, was den aktuellen Bemühungen zur Stärkung und Verbesserung der Corporate Governance diametral entgegelläuft.

Nr. 5 § 10d Abs. 2 EStG (Begrenzung des Verlustvortrags)

Mit dem Steuervergünstigungsabbaugesetz von 2003 wurde der bislang unbeschränkte Verlustvortrag innerhalb einer Einkunftsart auf 60 Prozent der positiven Einkünfte beschränkt (bei einem Freibetrag von 1 Mill. Euro). Darüber hinausgehende Verluste müssen seitdem auf die Folgejahre vorgetragen werden, wodurch in jedem Steuerjahr unabhängig von der Höhe des Verlustvortrags eine Mindestbesteuerung erfolgt. Der vorliegende Gesetzentwurf verschärft diese Mindestbesteuerung durch eine weitere Absenkung des maximalen Anrechnungssatzes von 60 auf 50 Prozent.

Die Bundesregierung argumentiert, dass andernfalls Großunternehmen Verlustvorträge dazu nutzen, über Jahre hinweg keine Körperschaftsteuer zu zahlen, obwohl sie Infrastruktur und andere öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen. Damit wird der Eindruck erweckt, dass es sich beim steuerlichen Verlustvortrag um ein abzubauenendes Steuerprivileg handelt. Die Möglichkeit der steuerlichen Geltendmachung von Verlusten ist jedoch lediglich das Spiegelbild der Tatsache, dass der Fiskus sich nicht einseitig nur an den Gewinnen eines Unternehmens in einzelnen Perioden beteiligen kann, während diesen in anderen Zeiträumen Verluste gegenüber stehen.

Zwar erfolgt in einer marktwirtschaftlichen Ordnung sinnvollerweise keine direkte Beteiligung des Fiskus an unternehmerischen Verlusten, wie sie z.B. durch Steuererstattung in Verlustjahren denkbar wäre. Das Steuerrecht räumt

2 "Pläne zur Änderung der Gewinn- und Dividendenbesteuerung: Eine erste Analyse", Wirtschaftsdienst der BHF-Bank, Nr. 2129, 26. März 2005.

deshalb jedoch die Möglichkeit der Verrechnung aktueller Verluste mit Gewinnen im Vorjahr bzw. in späteren Jahren ein. Damit ist – entsprechend dem Grundsatz der Unternehmensfortführung in der Rechnungslegung – der Gesamtgewinn eines Unternehmens unabhängig von seiner zeitlichen Verteilung auf die steuertechnisch bedingten Veranlagungszeiträume Gegenstand der Besteuerung.

Diese Regelung ist unter anderem deshalb erforderlich, um Unternehmen aus zyklischen Branchen nicht zu diskriminieren: Wirtschaftszweige mit z.B. im Konjunkturzyklus stark schwankenden Geschäftsverläufen sind darauf angewiesen, dass die Besteuerung die Einkünfte den gesamten Zyklusverlauf berücksichtigt. Andernfalls würde ein Unternehmen mit stetiger Gewinnentwicklung einer viel geringeren Steuerlast unterliegen als ein Unternehmen mit im Mehrjahresvergleich identischem Gesamtgewinn, aber einem Wechsel von sehr guten und verlustreichen Jahren.

Die vorgesehene weitere Begrenzung des Verlustvortrags würde darüber hinaus die Sanierungsprozesse behindern, die angesichts der schlechten Wirtschaftslage derzeit bei vielen Firmen notwendig sind: Erzielt ein Unternehmen nach einer langjährigen Verlustphase erstmalig wieder Gewinn, wird dem Unternehmen durch eine Mindestbesteuerung Liquidität entzogen und damit der weitere Sanierungsprozess erschwert, so dass eine Sanierung unter Umständen sogar scheitert – mit der Folge weiterer Arbeitsplatzverluste.

Eine Mindestbesteuerung durch Begrenzung des Verlustvortrags behindert außerdem insbesondere junge forschungs- und entwicklungsintensive Unternehmen, da der Zeitraum bis zur Amortisation der anfangs aufzuwendenden Kosten sich im Zweifel mehr als verdoppelt. Aufgrund der damit verbundenen Verringerung der internen Verzinsung der Projekte wird auf viele Investitionen, die an der Rentabilitätsgrenze liegen, zukünftig verzichtet werden. Langfristig führt die Begrenzung des Verlustvortrags somit tendenziell zu einer Verminderung der Steuerbasis wie auch der Innovationskraft des Standorts Deutschland.

Auf eine Verschärfung der Verlustverrechnungsbeschränkung sollte daher aus Sicht des Deutschen Aktieninstituts verzichtet werden. Sofern es sich um "unechte", d.h. rein steuerlich bedingte Verluste handelt, ist – dem Vorschlag des Sachverständigenrates folgend – einer Beseitigung der zugrunde liegenden Regelungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Vorzug zu geben.³

3 Jahresgutachten 2004/2005, Ziffer 786.