

Geschäftsführung

RA Dr. Andreas Richter
P+P Pöllath + Partners
Potsdamer Platz 5
10785 Berlin
Tel. (030) 253 53 653
Fax (030) 253 53 800
berliner.steuergespraech@pplaw.com

RA Berthold Welling
BDI e.V.
Breite Straße 29
10178 Berlin
Tel. (030) 2028 1507
Fax (030) 2028 2507
b.welling@bdi.eu

31. Berliner Steuergespräch

„Finanzmarktkrise – Auch eine Steuerkrise?“

- Tagungsbericht -

von *Dr. Andreas Richter LL.M.* und *Berthold Welling*¹

Berlin, den 22. Juni 2009

Die Finanzmarktkrise bestimmt derzeit das Weltgeschehen und strahlt auf alle Bereiche des Wirtschaftslebens aus. Auch bei der Unternehmensbesteuerung werden ihre Auswirkungen deutlich zu spüren sein. So verstärkt die Zinsschranke, zu Zeiten der Hochkonjunktur eingeführt, um Gewinntransfers ins Ausland zu unterbinden, jetzt ungewollt die negativen Effekte der Finanzkrise. Der eingeschränkten Abzugsfähigkeit des steigenden Finanzierungsaufwandes steht die schlechter werdende Ertragslage der Unternehmen gegenüber. Der Gesetzgeber wird zu überprüfen haben, ob er die Zinsschrankenregelung nicht entschärfen bzw. durch zielgenauere Instrumente ersetzen muss. Die häufig anzutreffenden Sanierungssituationen werden vom geltenden Steuerrecht nicht ausreichend berücksichtigt. Allerdings plant der Gesetzgeber, im Rahmen des Bürgerentlastungsgesetzes eine Sanierungsklausel für Übernahmen zur Verhinderung der Insolvenz einzuführen, so dass in Sanierungsfällen Verlustvorträge des sanierungsbedürftigen Unternehmens nicht nach der „Mantelkaufregelung“ des § 8c KStG untergehen.

Das 31. Berliner Steuergespräch unter der Moderation von Herrn *Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff*² schuf ein Diskussionsforum zum Austausch zwischen Steuerwissenschaft und Steuerpolitik, an dem neben Herrn *Prof. Dr. Clemens Fuest*³ und Herrn Ministerpräsident *Günther H. Oettinger*⁴ auch Herr *Dr. Thilo Sarrazin*⁵, Herr *Dr. Gerhard Schick*⁶ sowie Herr *Dr. Volker Wissing*⁷ teilnahmen.

A. Vorträge

I. Steuerrechtsänderungen als ergänzende punktuelle Maßnahmen in der Finanzkrise

Zu Beginn seines Vortrags wies *Oettinger* darauf hin, dass die Wirtschaft angesichts der derzeitigen Krise nicht nur stagniere, sondern sogar deutlich um 6,5 % schrumpfe. Auf

diese Schrumpfung seien Wirtschaft, Gesellschaft und Regierungen nicht vorbereitet. Infolgedessen brächen auch die Steuereinnahmen noch stärker weg. Denn während die Umsatzsteuer-Einnahmen tendenziell in gleichem Umfang wie die Wirtschaft zurückgingen, vermindere sich das Ertragssteueraufkommen weit stärker. Dies sei darauf zurückzuführen, dass bei einer Schrumpfung der Wirtschaft um 6,5 % der Gewinn häufig völlig wegbreche. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und der Einkommensteuer aus gewerblicher wie selbständiger Tätigkeit gehe daher um erheblich mehr als 6,5 % zurück. *Oettinger* erwartet daher entsprechende negative Prognosen von der Steuerschätzung im November. In der Vergangenheit sei es allenfalls so gewesen, dass das von einer Steuerschätzung prognostizierte Mehraufkommen geringer ausgefallen sei. Diesmal sei aber mit einer Vorhersage zu rechnen, der zufolge die Steuereinnahmen für 2010 unter denen für 2009 liegen würden. Dies werde mit einer viel höheren Neuverschuldung des Bundes einhergehen. Kurzfristig werde sich dies nicht ändern. Dies werde deutlich an der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes, wonach der Bund für 2013 noch Schulden in Höhe von 45 Mrd. Euro einplane.

1. Ursachen der Krise: Mangelnde Eigenkapitalausstattung und handlungsunfähige Banken

Als Ursache der Krise sah *Oettinger*, dass die Welt über ihre Verhältnisse gelebt und sich mehr geleistet als sie zugleich erwirtschaftet habe. Allerdings seien die Unternehmen für die Krise unterschiedlich gewappnet. Einige Branchen wie die Medizintechnik und (noch) der Fachhandel seien wenig betroffen. Stark betroffen sei aber die Investitionsgüterindustrie, etwa Firmen wie MAN, Mercedes-Benz, Heideldruck oder Voith. Deren Produkte seien zwar weltweit gefragt. Sie seien aber qualitativ so gut, dass sie ohne weiteres auch noch einige Jahre länger in den Betrieben genutzt werden könnten. Die Neuanschaffung und Finanzierung solcher Investitionsgüter werde daher derzeit zurückgestellt. Viele der betroffenen Unternehmen – und nicht nur die wenigen Bekannten im Rampenlicht der Öffentlichkeit – ersuchten den Staat derzeit um Hilfe. Bund und Länder seien ständig gefordert, Finanzhilfen zu gewähren und Garantien zu übernehmen, um so drohende Insolvenzen zu vermeiden.

Als wesentliche Ursache dieser Finanzierungsprobleme sah *Oettinger* die geringe Eigenkapitalausstattung deutscher Unternehmen. Schon 25 % Eigenkapital würden in Deutschland als viel angesehen. Trotzdem gehörten dann aber 75 % des gesamten Unternehmensvermögens den Banken und nur 25 % den Eigentümern. *Oettinger* forderte daher eine Debatte über die notwendige Höhe der Eigenkapitalausstattung der Unternehmen. Seiner Ansicht nach seien eher 40 % als 20 % Eigenkapital angemessen. Viele Unternehmer seien privat vermögend und unternehmerisch nahe an der Insolvenz. Erträge seien in der Vergangenheit zu oft aus den Unternehmen gezogen worden.

¹ *Dr. Andreas Richter, LL.M.* ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Steuerrecht und Partner der Kanzlei P+P Pöllath + Partners, Berlin. *Berthold Welling* ist Rechtsanwalt und Leiter des Bereichs Recht, Steuern, Wettbewerb des BDI e.V. Beide Autoren sind Geschäftsführer des Berliner Steuergespräche e.V. Die Autoren danken Herrn *Dr. Gerhard Specker*, Rechtsanwalt in der Kanzlei P+P Pöllath + Partners, Berlin, für die Unterstützung bei der Erstellung des Tagungsberichtes.

² *Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff* ist Richter des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe.

³ *Prof. Dr. Clemens Fuest* ist Professor für Business Taxation und Research Director an der University of Oxford, Centre for Business Taxation.

⁴ *Günther H. Oettinger* (CDU) ist Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart.

⁵ *Dr. Thilo Sarrazin* (SPD) ist Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/Main.

⁶ *Dr. Gerhard Schick* (Bündnis 90/Die Grünen) ist Mitglied des Deutschen Bundestages, Berlin.

⁷ *Dr. Volker Wissing* (FDP) ist Mitglied des Deutschen Bundestages, Berlin.

Infolgedessen seien die Unternehmen jetzt auch nicht hinreichend vorbereitet für eine Finanzkrise. Außerdem sei es eine Fehlentwicklung, dass das Vertrauen in börsennotierte Aktien völlig verlorengegangen sei und Privathaushalte nicht mehr daran dächten, in Aktien zu investieren.

Neben der mangelnden Eigenkapitalausstattung sah *Oettinger* als maßgebliches dringendes Problem die mangelnde Handlungsfähigkeit der Banken an. Viele ausländische Banken hätten sich aus dem deutschen Kreditmarkt zurückgezogen, die noch im letzten Jahr beispielsweise Porsche hohe Kredite angeboten hätten. Heute seien die Banken nur noch ein Schatten ihrer selbst. Sie verfügten selbst nicht mehr über genügend Eigenkapital und seien daher zu Kreditvergaben an die Unternehmen nur ungenügend oder zu überteuerten Bedingungen bereit. Dies führe zu einer Kreditverknappung für die Unternehmen.

2. Steuerrechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise

Nach der Analyse der wesentlichen Ursachen der Krise wandte sich *Oettinger* der Frage zu, welche konkreten steuerlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise erforderlich bzw. möglich seien. Dabei ging er zunächst auf die politischen Hintergründe der letzten Unternehmenssteuerreform ein. Ziel dieser Reform sei es gewesen, die Gesamtbelastung der Unternehmen mit Ertragsteuern auf knapp unter 30 % zu drücken. Dadurch wäre ein Einnahmeausfall von über 52 Mrd. Euro entstanden. Dieser Einnahmeausfall habe daher mit Gegenfinanzierungsmaßnahmen reduziert werden müssen, weshalb es dann zur Zinsschranke und der Begrenzung der Verlustverrechnung gekommen sei.

In der jetzigen Krisenlage zeige sich, dass diese Gegenfinanzierungsmaßnahmen wirtschaftspolitisch fragwürdig seien. Gerade ein vorsorglicher Arbeitgeber, der trotz Krise keine Mitarbeiter entlassen wolle, aber für diese Personalkosten etwa Darlehen aufnehmen müsse, laufe Gefahr, unter die Zinsschranke zu fallen, so dass die auf das Darlehen anfallenden Zinsen nicht mehr als Betriebsausgaben abzugsfähig seien. Daher müsse etwa die Freigrenze im Rahmen der Zinsschranke deutlich angehoben werden, um zu vermeiden, dass der Steuerberater dem Unternehmer die Freisetzung bzw. die Nichteinstellung von Arbeitnehmern empfehlen müsse.

Richtig sei auch die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung auf Zeit im ersten Konjunkturpaket gewesen. *Oettinger* hoffte, dass noch einige Unternehmer diese Chance erkennen und sich die Möglichkeit der 25 %igen Abschreibung auf Investitionsgüter sichern würden.

Andererseits wies *Oettinger* aber auch darauf hin, dass durch solche steuerlichen Korrekturen ein Teil der im Zuge der Unternehmenssteuerreform gewollten Gegenfinanzierung wieder entfalle. Dies führe zu der Frage, in welchem Umfang und an welcher Stelle man sich Steuererleichterungen überhaupt leisten könne, damit die Wirtschaft wieder schneller wachse. Hier wies *Oettinger* auch auf die große Steuerentlastung durch die vom Bundesverfassungsgericht erzwungene Abzugsfähigkeit von Krankenkassenbeiträgen hin, die ab 2010 zu Steuermindereinnahmen im Umfang von rund elf Mrd. Euro führen werde. *Oettinger* war im Übrigen der Meinung, dass allgemeine Steuersenkungen nicht automatisch die Wirtschaft beleben würden, solange kein Vertrauen der Konsumenten bzw. der Bürger in ihren Arbeitsplatz und in künftiges Wachstum bestehe. Stattdessen sei in Deutschland die Sparquote mit 11 % höher als jemals zuvor. Wenn es daher nicht gelinge, die Privathaushalte zu höherem Konsum zu bewegen, hätten Steuersenkungen nur die Wirkung, dass noch mehr Kapital auf den Sparbüchern angesammelt werde.

In der Einkommensbesteuerung empfiehlt *Oettinger* eine Beschränkung auf die Bekämpfung der kalten Progression. Dieses Problem müsse man zumindest alle zwei Jahre angehen, insbesondere wenn es in den nächsten Jahren zu höheren Inflationsraten (Fachleute schlossen 4 bis 6 % nicht aus) und entsprechenden Lohnanpassungen kommen werde.

3. Fazit: Ergänzende punktuelle Funktion des Steuerrechts

Oettinger betonte abschließend, dass das Steuerrecht weder die Ursache für die Krise noch zentraler Ansatzpunkt für ihre Bekämpfung sei. Bereiche mit Handlungsbedarf seien insbesondere die Zinsschranke, der Mantelkauf und die Verlustverrechnungsmöglichkeiten. Die Hauptursache der Krise sieht *Oettinger* in nicht handlungsfähigen Banken, so dass Regelungen zur Wiederherstellung eines funktionierenden Finanzmarktes im Mittelpunkt stehen müssten. Dabei dürften den Banken aber nicht zu hohe Risiken auferlegt werden. Wenn die Commerzbank oder die Landesbanken daher im Gegenzug für staatliche Hilfen eine von der Europäischen Kommission verlangte hohe Vergütung zahlen müssten, würden diese Banken schon wieder zu Kapitalmarktgeschäften mit hohem Risiko gezwungen, was der Grund für die nächste Krise in noch größerer Dimension sein könne.

Bei dieser Ausgangslage käme dem Steuerrecht nur eine ergänzende punktuelle Funktion zu.

II. Fremdfinanzierung und Verlustverrechnung

Fuest stimmte eingangs seines Vortrags *Oettinger* darin zu, dass das Steuerrecht nicht im Zentrum der Debatte über die Krise stehe. Gleichwohl gebe es viele Berührungspunkte. Denn zum einen habe das Steuerrecht strukturelle Auswirkungen vor allem auf die Finanzierungsstruktur der Unternehmen. Zum anderen müsse das Steuerrecht auch die Folgen der Krise bewältigen, soweit es durch die Krise zu Steuerausfällen komme. Derzeit sei nicht zu prognostizieren, wie lange die Krise andauern werde. Wenn die Krise nach Art einer „V“-Entwicklung verlaufe, sei im Steuerrecht nicht viel zu tun. Wenn es aber eine länger andauernde Stagnation geben werde, dann sei es gar nicht mehr möglich, diese Krise mit den Mitteln des Steuerrechts zu bekämpfen. Für diesen Fall rechnet *Fuest* mit massiven Kürzungen vor allem im Sozialbereich.

1. Zusammenhang zwischen Steuerrecht und Fremdfinanzierung

Seine Ausführungen zur steuerlichen Behandlung von Finanzierungskosten begann *Fuest* mit der Anmerkung, die Fremdkapitalfinanzierung werde in den meisten Steuersystemen gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung privilegiert. Zudem sah *Fuest* eine deutlich erhöhte Komplexität in der Beurteilung der angewandten Finanzierungsinstrumente. Komplexe und hybride Finanzierungsinstrumente würden sehr häufig benutzt, unter anderem auch, um ihre steuerliche Behandlung als abziehbarer Aufwand zu erreichen. Dadurch werde nicht nur das Steuerrecht immer komplizierter, sondern auch die Finanzierung von Unternehmen insgesamt werde immer weniger durchschaubar. *Fuest* stellte für den gesamten OECD-Bereich eine deutliche steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung fest. Diese Begünstigung bestehe schon sehr lange, auch wenn sie im Laufe der Zeit geringer geworden sei.

Letzteres gehe darauf zurück, dass die tarifliche Belastung der Unternehmen insgesamt reduziert worden sei.

Die Absetzbarkeit und damit Nichtbesteuerung von Fremdkapitalzinsen auf der Unternehmensebene werde auch nicht durch eine entsprechende Besteuerung der Zinseinnahmen bei den Gläubigern ausgeglichen. Denn die Besteuerung dieser Zinseinnahmen auf der persönlichen Ebene sei weitgehend abgeschafft worden, unter anderem durch die nachgelagerte Besteuerung. *Fuest* belegte dies mit Zahlen aus dem Vereinigten Königreich. Nur eine sehr kleine Gruppe, nämlich inländische voll steuerpflichtige natürliche Personen, zahle auf Zinseinnahmen regulär Steuern. Dagegen sei für Pensionsfonds oder gar Staatsfonds die Fremdfinanzierung unter steuerlichen Aspekten die ideale Finanzierungsform, da auf der Anteilseigner-Ebene dann keine weitere Besteuerung stattfinde. Dadurch werde die Finanzierungsstruktur zugunsten des Fremdkapitals verzerrt. Zum Zusammenhang zwischen den steuerlichen Regeln und der Finanzierungsstruktur gäbe es eine umfangreiche Forschung. Die Fremdkapitalquote liege in Deutschland und verschiedenen europäischen Ländern im Bereich zwischen 65 % und 75 %. Die durchschnittliche Fremdkapitalquote sei in Deutschland in den letzten 15 Jahren gesunken. Dies gelte für Deutschland und viele andere Länder auch für das Jahr 2000. In den Jahren 2002 und danach sei die Fremdkapitalquote aber im Zuge der damaligen Wirtschaftskrise, auch ohne Bankenkrise, stark angestiegen. In Zeiten einer Wirtschaftskrise sei die Fremdkapitalquote also auch ohne eine Bankenkrise gewachsen. Die hohe Fremdkapitalquote habe aber gerade in Krisenzeiten eine destabilisierende Wirkung. Wenn diese hohe Fremdfinanzierung durch das Steuerrecht auch noch begünstigt werde, mache dies die Wirtschaft noch krisenanfälliger.

Sodann verwies *Fuest* auf ein Diagramm, das den Zusammenhang zwischen der tariflichen Belastung und der Fremdfinanzierung aufzeigt. Daraus ergebe sich, dass bei einer hohen Tarifbelastung auch die Fremdfinanzierung umfangreicher ausfalle. Zwar räumte *Fuest* ein, dass auch noch viele andere Faktoren sich auf die Höhe der Fremdfinanzierung auswirkten. Aber um diese Faktoren bereinigt ergebe sich ungefähr folgender Zusammenhang: Wenn die tarifliche Steuerbelastung um zehn Prozentpunkte sinke, dann reduziere sich die Fremdfinanzierungsquote um 1,5 und 4,6 Prozentpunkte. *Fuest* zufolge sei ein empirisch nachweisbarer Einfluss des Steuerrechts auf die Höhe der Fremdkapitalquote vorhanden. Man könne also durch Reformen des Steuersystems die Fremdkapitalquote fühlbar senken.

2. Steuerliche Optionen zur Senkung der Fremdfinanzierung

Fuest nannte sodann drei mögliche Optionen für steuerliche Maßnahmen zur Senkung der Fremdkapitalquote. Option Nr. 1 sei der Weg, den Deutschland und andere Länder gegangen seien, nämlich die Einführung von Unterkapitalisierungsregeln oder Zins-schrankenregeln. Allerdings gingen diese Regeln auf Erwägungen des internationalen Steuerrechts zurück. Sie seien keine systematische Lösung und wirkten zudem prozyklisch.

Option Nr. 2 bestehe in einer steuerlichen Entlastung des Eigenkapitals, indem man eine Normalverzinsung des Eigenkapitals steuerlich zum Abzug zulasse. Dies führe aber zu Aufkommensverlusten und werfe daher vor allem Finanzierungsfragen auf.

Als Option Nr. 3 nannte *Fuest* eine stärkere steuerliche Belastung des Fremdkapitals. So Sorge die Abschaffung der Abzugsfähigkeit von Zinsen für eine Finanzierungsneutralität, steigern aber zugleich die Kapitalkosten. Investitionen würden so dramatisch ver-

teuert, was man aber durch Steuersatzsenkungen ausgleichen könne. Hier stellten sich aber Übergangsprobleme, zum Beispiel im Hinblick auf Doppelbesteuerungsabkommen.

Sodann stellte *Fuest* einen Vorschlag zur Diskussion, nämlich eine Kombination aus Option Nr. 2 und Nr. 3. So könne man die steuerliche Unterscheidung zwischen Fremd- und Eigenkapital aufgeben und einen pauschalen Abzug für beides zulassen, vielleicht in einer Höhe, die zwischen den Fremdkapitalzinsen und einer Normalverzinsung liege. Dies schaffe zumindest Finanzierungsneutralität.

Fuest wies darauf hin, dass der Staat angesichts der Senkung der Tarifbelastung von 40 % auf 30 % in Krisenzeiten auch nur noch mit 30 % am Verlust des Unternehmens beteiligt sei. Wenn dann in Krisenzeiten die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zinsen noch ausgeschlossen werde, verstärke sich die prozyklische Wirkung nochmals und die private Wirtschaft werde noch stärker belastet.

3. Verlustverrechnung widerspricht Neutralität

Eine Einschränkung der steuerlichen Verlustverrechnung wies *Fuest* zurück. Aus der Wirtschaft, insbesondere aus der Venture-Capital-Industrie komme die Klage, dass in Deutschland keine hohen Risiken mehr eingegangen würden, weil Verluste beim Verkauf von Unternehmen verloren gingen. Mehr Risikoneigung sei aber gerade erwünscht. Die steuerpolitische Leitlinie der Neutralität der Behandlung riskanter und nicht riskanter Investitionen verlange daher eine steuerliche Verlustverrechnung ohne Einschränkungen. Eine Einschränkung der Verlustverrechnung sei ohne nachteilige wirtschaftliche Folgen nicht möglich.

4. Fazit: Verlustverrechnung wichtiger als Fremdfinanzierung

Fuest zog das Fazit, dass die steuerliche Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen in Deutschland überschätzt werde. In langfristiger Sicht müsse die Bevorzugung der Fremdkapitalfinanzierung eher abgebaut werden. Allerdings dürfe gerade in einer Finanzkrise und in der Situation einer Kreditklemme die Fremdfinanzierung nicht kurzfristig benachteiligt werden. Daher sei eine kurzfristige Lockerung der Zinsschranke dringend notwendig. Allerdings schätzt *Fuest* das Problem der Verlustverrechnung als gravierender ein. Diese müsse daher im Sinne einer stärkeren Neutralität ausgebaut werden. Grenzüberschreitende Risiken und Gestaltungsprobleme rechtfertigten angesichts der fiskalischen Risiken allerdings auch gewisse Einschränkungen.

B. Podiumsdiskussion

Nach Abschluss der Vorträge eröffnete *Mellinghoff* die Podiumsdiskussion und forderte zunächst die weiteren Podiumsgäste zu Stellungnahmen auf. Dazu erteilte er zuerst *Sarrazin* das Wort.

I. Sicherung der Steuereinnahmen in der Krise

Sarrazin verteidigte zunächst die Unternehmenssteuerreform als eine gute Reform. Eine Entlastung der Steuerzahler gehe allerdings in der öffentlichen Wahrnehmung gegenüber der Kritik an den erforderlichen Gegenfinanzierungsmaßnahmen leicht unter. Ausgangspunkt für die Diskussion um die Zinsenbehandlung sei die These gewesen: „*Kapital im Betrieb ist Kapital – ganz egal, woher es kommt*“. Als Ergebnis der Überlegungen

sei das wenig systematische Instrument der Zinsschranke zu sehen. Bei ihrer Einführung sei den Beteiligten klar gewesen, dass sich dieses Instrument gerade bei starken konjunkturellen Schwankungen nicht bewähren werde.

Sodann übte *Sarrazin* grundsätzliche Kritik an den „gewaltigen“ Verlustverrechnungsmöglichkeiten im Einkommensteuerrecht. Aus seiner Sicht sei es daher ein großer Fortschritt, die Verrechnungsmöglichkeiten zwischen den Einkunftsarten einzuschränken. Beispielsweise werde der Fiskus davon profitieren, wenn die Einkunftsart der Vermietung und Verpachtung, die meist nur negatives Aufkommen bringe, abgeschafft werde. Namentlich zu den im Unternehmen gefangenen sehr hohen Verlustvorträgen bemerkte *Sarrazin*, dass ein Verlust aus dem einen Jahr im Folgejahr steuerlich berücksichtigt werden können müsse, wenn er in demselben Unternehmen erzielt werde. Eine komplizierte Verlustverrechnung führe aber nur dazu, dass der Staat viele Steuereinnahmen verlieren würde.

Im internationalen Rahmen sei die Steuerlast der Unternehmen in Deutschland immer schon gering gewesen, auch wenn die Steuersätze in Deutschland in der Vergangenheit meist höher waren als im Ausland. Aber damit habe die Unternehmenssteuerreform Schluss gemacht mit einem Steuersatz von knapp unter 30 %. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Unternehmensbesteuerung stellten sich daher im Wesentlichen noch die Themen der Verlustverrechnung und der Behandlung des Fremdkapitals.

Schließlich stellte *Sarrazin* grundsätzliche Überlegungen zum Steueraufkommen und den Steuerarten an. Offensichtlich in humoristischer Umschreibung wies er darauf hin, dass Steuern den Sinn hätten, den Bürgern möglichst viel Geld abzunehmen, ohne dass dies übermäßig schädlich sei. Hierzu gebe es drei Arten von Steuern, nämlich Besitzsteuern, Verbrauchsteuern und Einkommensteuern. Die Belastung durch Besitzsteuern in Form der Grundsteuer und der Erbschaftsteuer sei in Deutschland niedriger als in den meisten anderen vergleichbaren Staaten. Die Mehrwertsteuer als Belastung des Verbrauchs werde angesichts des staatlichen Finanzierungsbedarfs bis spätestens 2016 von 19 % auf 25 % steigen. Dies führe zu Mehreinnahmen von 45 Mrd. Euro. Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer ließen sich laut *Sarrazin* schon aus der kalten Progression erzielen, ohne dass der Gesetzgeber hier tätig werden müsse. Aber auch dann verbleibe immer noch ein erheblicher Kürzungsbedarf in den öffentlichen Haushalten.

II. Steuerentlastungen in der Krise

Wissing ging einleitend auf das Thema der Haushaltskonsolidierung ein. Hier sei in den letzten Jahren trotz erheblicher Steuermehreinnahmen eine große Chance vertan worden, die Neuverschuldung bzw. die Gesamtverschuldung zu reduzieren. Daher sei auch der Grundsatz widerlegt, dass höhere Steuern die Konsolidierung des Haushalts fördern. In der jetzigen Krise würden auch Konjunkturprogramme wenig helfen, notwendig seien strukturelle Verbesserungen.

Im Steuerbereich forderte *Wissing* daher in Abgrenzung zu *Sarrazin* eine Bekämpfung der kalten Progression durch eine Reform des Einkommensteuertarifs. Die kalte Progression fördere nur höhere Tariflöhne und schädige damit letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, was letztlich negativ auf den Sozialstaat zurückwirke. Stattdessen sei eine Entlastung bei der Einkommensteuer dringend erforderlich. Im Unternehmenssteuerrecht kritisierte *Wissing* die rezessionsverschärfende Wirkung der Zinsschranke,

die auch schon bei ihrer Einführung bekannt gewesen und problematisiert worden sei. Auch die Einschränkung bei der Verlustverrechnung im Rahmen des Mantelkaufs sei ein großer Fehler gewesen, der korrigiert werden müsse. Dies gelte auch für die Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer. Sie seien ein großes Ärgernis, weil sie eine Durchbrechung von Steuerprinzipien darstellten. Es sei auch schädlich für den Forschungsstandort Deutschland, Funktionsverlagerungen zu versteuern. Insgesamt forderte *Wising* eine deutliche Steuerentlastung bei der Einkommensteuer wie bei den Unternehmenssteuern.

III. Finanzkrise und internationaler Steuerwettbewerb

Schick griff zunächst die Aussage von *Oettinger* auf, Deutschland habe über seine Verhältnisse gelebt. Dies sei zwar ökologisch und fiskalisch richtig, nicht aber ökonomisch. Denn in Deutschland liege die Produktion über der inländischen Absorption. Aufgrund der hohen Exportorientierung sei Deutschland aber auch von der Finanzkrise besonders betroffen.

Den Zusammenhang zwischen Steuerrecht und Finanzmarktkrise eröffnete *Schick* mit einer Bemerkung zum internationalen Steuerwettbewerb. Es seien jetzt gerade diejenigen Länder besonders von der Finanzkrise betroffen, die wie Irland in den letzten Jahren einen unfairen Steuerwettbewerb zum Nachteil beispielsweise auch Deutschlands betrieben hätten. Steueroasen seien meistens auch Regulierungsoasen, in denen sich die Zweckgesellschaften angesiedelt hätten, die jetzt gerettet werden müssten. *Schick* forderte daher eine neue Diskussion über die Unternehmensbesteuerung in Europa, auch im Hinblick auf eine gemeinsame Bemessungsgrundlage und auf Mindeststeuersätze.

Nach *Schick* seien die wirtschaftlichen Probleme nicht durch kurzfristige steuerliche Maßnahmen zu beheben. Vielmehr solle bei jeder Steueränderung überprüft werden, ob diese langfristig auch über die Krise hinaus sinnvoll sei. Eine Ausnahme seien vielleicht die Abschreibungsregeln, die einen Vorzieheffekt hätten. *Schick* spricht sich daher deutlich gegen ein Sondersteuerrecht für die Zeit der Krise aus. Grundsätzlichen Reformbedarf sieht *Schick* im Hinblick auf eine stärkere Orientierung der Unternehmensbesteuerung am Maßstab der Finanzierungsneutralität. Im Rückblick zeige sich hier, dass die steuerpolitische Diskussion der Vergangenheit nach seiner Einschätzung zu stark unter dem Gesichtspunkt der Rechtsformenneutralität gestanden habe.

Im Hinblick auf das Steueraufkommen sprach sich *Schick* gegen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer aus. Die letzte Erhöhung dieser Steuer habe schon dazu beigetragen, dass die Lohnempfänger nicht hinreichend am letzten Aufschwung beteiligt worden seien. Das Aufkommen der Reichensteuer werde dagegen überschätzt. Im Übrigen seien große Steuerentlastungen aus Haushaltsgründen gar nicht möglich. Denn fiskalisch habe Deutschland sehr wohl über seine Verhältnisse gelebt.

IV. Diskussion

In der anschließenden Diskussion sprach sich *Oettinger* gegen weitere konjunkturpolitische Maßnahmen des Staates aus. Auch bei der steuerlichen Forschungsförderung sieht *Oettinger* keinen Handlungsbedarf. Vielmehr solle der Staat Geld in die Hand nehmen, um die staatlichen Forschungsinstitute und Forschungsverbände direkt finanziell zu fördern.

Auch *Fuest* wandte sich gegen weitere staatliche Konjunkturprogramme, die lediglich die Preise für Beton in die Höhe trieben. In steuerrechtlicher Hinsicht schlug *Fuest* vor, sehr kurzfristig zum Beispiel die Zinsschranke auszusetzen und die Verlustverrechnungsmöglichkeiten zu erweitern, einschließlich eines Verlustrücktrags. Die damit verbundenen fiskalischen Nachteile sieht *Fuest* als weniger riskant an. Das größere Risiko sei, aus der Rezession nicht herauszukommen.

Sarrazin verwarf die Idee, Steuerentlastungen kurzfristig zu gewähren und zeitlich zu begrenzen, als unrealistisch. Sodann verwies er auf die erheblich gestiegenen Mehrbelastungen des Bundes in der gegenwärtigen Krise. *Sarrazin* machte eine gewisse Ratlosigkeit in der Öffentlichkeit aus, wie der Staat die Krise am besten bekämpfen könne, damit es schon Ende 2009 / Anfang 2010 wieder aufwärtsgehe. Auch die Ökonomen könnten hier keine Instrumente präsentieren. Zu seinen Aussagen über die Nutzung der kalten Progression zur Generierung von Mehreinnahmen ergänzte *Sarrazin*, dass Steuerpflichtige mit mittlerem Einkommen ohnehin keine nennenswerte Einkommensteuerbelastung hätten, insbesondere wenn sie Familie hätten. Eine Entlastung bei der Einkommensteuer zur Bekämpfung der kalten Progression nütze daher ohnehin vor allem den besser Verdienenden. Ein für öffentliche Finanzen Verantwortlicher dürfe nicht leichtfertig Steuerentlastungen versprechen. Im Übrigen sei die Einkommensteuerbelastung selbst bei einer Jahrzehnte übergreifenden Betrachtung in Deutschland insgesamt nicht gestiegen, was *Wissing* aber unter Berufung auf Datenmaterial der Bundesregierung zurückwies. Daher gebe es *Sarrazin* zufolge bei der Einkommensteuer gar keinen Entlastungsbedarf. Spielräume für Steuersenkungen gebe es allenfalls dann, wenn auch das deutsche Sozialsystem deutlich beschnitten werde, wofür es aber offensichtlich keine politischen Mehrheiten gebe.

Statt kurzfristiger, vorübergehender Steuerrechtsänderungen mahnte *Wissing* die Schaffung eines krisentauglichen Unternehmenssteuerrechts an, das auch über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg tragfähig sei. Schließlich sprach sich auch *Schick* gegen neue Konjunkturprogramme aus. Schon die japanische Erfahrung lehre, dass eine Reihe von Konjunkturprogrammen noch nicht aus der Rezession herausführe. Das Hauptaugenmerk der Politik müsse auf der Verbesserung der Kreditversorgung der Wirtschaft liegen. Im Übrigen sieht *Schick* Änderungsbedarf im Steuerrecht eher in einer Anhebung des Grundfreibetrages wie des Spitzensteuersatzes. Statt schlichter Steuersenkungen müsse das Steuerrecht strukturell vereinfacht werden.

C. Ausblick: Steuerreform-Perspektiven

Abschließend fragte *Mellinghoff* nach den mittel- bis langfristigen Perspektiven für eine sinnvolle Steuerpolitik. Daraufhin forderte *Oettinger* eigenständige Gesetzgebungskompetenzen für die Bundesländer bei den Steuern, deren Einnahmen den Bundesländern zustünden. Für die Gemeinschaftssteuern forderte er Zuschlagsrechte für die Bundesländer. Daneben befürwortete *Oettinger* aber auch eine Reform der Einkommensteuer, insbesondere deren Vereinfachung. Damit müsse zugleich eine deutliche Einkommensteuerentlastung verbunden sein, den Versuch einer aufkommensneutralen Einkommensteuerreform solle man nicht unternehmen. Für die Gemeinden forderte *Oettinger* eine Verstetigung ihrer Einnahmen und kritisierte ihre derzeitige Abhängigkeit von der Gewerbesteuer.

Fuest sah Vereinfachungsmöglichkeiten vor allem bei der Einkommensteuer und verwies hierzu auf die Vorschläge der Stiftung Marktwirtschaft. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung sei dagegen das Vereinfachungspotential deutlich begrenzter, da diese sehr verschiedenen Gruppen von Unternehmen vom Einzelunternehmer über den Mittelstand bis hin zu multinationalen Konzernen gerecht werden müsse. Hier mahnte *Fuest* eine Finanzierungsneutralität der Unternehmensbesteuerung an.

Für Unternehmen mit Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten forderte *Fuest* eine Verbesserung des Verlustabzugs und kritisierte die Funktionsverlagerungs-Besteuerung.

Im Gegensatz zu *Oettinger* sah *Sarrazin* keinen steuerpolitischen Spielraum für eine Nettoentlastung. Jede Steueränderung müsse letztlich aufkommensneutral sein. Eine Reduzierung der Einkommensteuerbelastung müsse daher zwangsläufig mit einer Anhebung der indirekten Steuern einhergehen. Und bei den Besitzsteuern gebe es in Deutschland durchaus Potenziale für höhere Steuereinnahmen.

Wissing hielt dagegen eine Reform des Steuerrechts einschließlich Vereinfachung und Entlastung auch in Zeiten der Krise für möglich und richtig. Davon könnten auch Impulse für die Konjunktur ausgehen. *Schick* schlug unter Vereinfachungsgesichtspunkten den Ersatz des Ehegattensplitting durch eine Einzelveranlagung vor und sprach sich für einen „Bildungs-Soli“ aus. Im Übrigen sah er Handlungsbedarf auf der europäischen Ebene. Man müsse eine Finanzumsatzsteuer einführen und die Privilegierung der Umsatzbesteuerung im Finanzdienstleistungsbereich abschaffen. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung forderte *Schick* einen sinnvollen Steuerwettbewerb auf europäischer Ebene. Daneben sah aber auch *Schick* Vereinfachungsbedarf bei der Umsatz- und der Einkommensteuer.

D. 32. Berliner Steuergespräch

Mellinghoff schloss die Diskussion und wies abschließend auf das 32. Berliner Steuergespräch mit dem Thema „Reform der Konzernbesteuerung“ hin, das am 21. September 2009 um 17.30 Uhr im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin stattfindet (siehe auch unter www.steuergespraech.de).