

Dr. Stefan Bach, Dr. Bernd Bartholmai

---

**Stellungnahme des DIW Berlin**  
**zur Anhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum**  
**Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Aus-**  
**nahmeregungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz)**

**am 15. Januar 2003**

Angesichts der Vielzahl der im Einzelnen geplanten Maßnahmen beschränkt sich die Stellungnahme auf eine Auswahl. Dies sind insbesondere

- Änderungen im Einkommensteuerrecht zur Gebäudeabschreibung und der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, die Behandlung von größerem Erhaltungsaufwand bei Mietwohngebäuden, die Neuregelung der Eigenheimzulage sowie die effektivere Besteuerung der Kapitalerträge einschließlich der neuen Pläne der Bundesregierung zur Einführung einer Abgeltungsbesteuerung auf Zinserträge;
- bei der Unternehmensbesteuerung die Begrenzung des Verlustabzugs sowie die Aufhebung der gewerbsteuerlichen Organschaft;

## **1 Einkommensbesteuerung**

### **1.1 Abschreibungen und Veräußerungsgewinne (Maßnahmen 2, 3 und 5)**

Die geplante Abschaffung der degressiven AfA für Mietwohngebäude und die künftige Besteuerung von Veräußerungsgewinnen werden erhebliche Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft im privaten Mietwohnungsbau und zum Teil auch für privat- bzw. fondsfinanzierte Gewerbeobjekte haben. Die konjunkturellen und strukturellen Wirkungen erschei-

nen als sehr bedenklich und wurden womöglich bei der Konzeption des Gesetzentwurfs nicht richtig erkannt.

### 1.1.1 Situation am Baumarkt

Die *Wohnungsbautätigkeit* befindet sich seit einigen Jahren in einer Abschwungphase. Zwar muss im Hinblick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung ein mittel- und längerfristig sinkender Baubedarf angenommen werden, aber derzeit könnte auch schon ein zu starkes Unterschreiten der bedarfsgerechten Entwicklung gesehen werden. Neue negative Impulse auf die Baunachfrage – die infolge der Maßnahmen zwangsläufig eintreten werden – laufen zudem, angesichts der allgemeinen Baukrise, dem Ziel baldiger Wirtschaftbelebung und mehr Beschäftigung zuwider.<sup>1</sup>

- In Westdeutschland ging die Zahl der fertiggestellten WE in neuen Wohngebäuden von rund 300 000 im Jahr 2000 auf voraussichtlich kaum mehr als 200 000 in 2002 zurück, für das kommende Jahr wird mit einem weiteren Rückgang auf etwa 160 000 WE zu rechnen sein.
- In Ostdeutschland war – infolge der Sonderförderung – 1997 ein Maximum von gut 155 000 WE erreicht worden, bis zum Jahr 2001 fielen die Fertigstellungen auf 47 000 zurück, bis 2003 wird ein weiteres Abschmelzen auf weniger als 30 000 WE erwartet.

Auch im *Wirtschaftsbau* ist die Lage schlecht: Zwar gibt es genügend Projekte für neue Gewerbeimmobilien, solange aber Dienstleistungen und Handel eher schrumpfen statt zu expandieren, gibt es keine neuen Mieter und damit keine Baubeginne. Der Wirtschaftsbau wird also die anhaltende Schrumpfung des Wohnungsbaus auf absehbare Zeit nicht kompensieren.

Aus dieser Sicht kommen die Einschnitte bei den steuerlichen Rahmenbedingungen und die Reduzierung der Eigentumsförderung zur Unzeit. Es ist sogar fraglich, ob in dieser Situation die vom Bausektor ausgehenden negativen Impulse auf Wachstum und Beschäftigung für den Staat nicht höhere Einnahmefälle und Kosten mit sich bringen werden als der gewonnene finanzielle Spielraum – zumindest in den nächsten Jahren.

---

<sup>1</sup> Vgl.: Bauwirtschaft: Statt Stabilisierung erneut kräftiger Einbruch zu erwarten. Bearb.: B.Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW 45/2002.

### 1.1.2 Strukturelle Wirkungen

#### *Abbau steuerlicher Vergünstigungen und Begrenzung von Verlusten*

Das deutsche Einkommensteuerrecht begünstigt Immobilien-Investitionen durch *erhöhte Abschreibungen* (kürzere Fristen als es der wirtschaftlichen Nutzungsdauer entspräche), Absetzung von *Bauzeit-Werbungskosten* für Leistungen die teilweise investiven Charakter haben sowie Absetzung von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen als *Erhaltungsaufwand*, auch wenn sie substanzverbessernde Investitionen darstellen. Die Begünstigungswirkung wird durch die geringe Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bzw. faktische Nichtbesteuerung bei privater Vermögensverwaltung (Einkünftedualismus) verstärkt.

Bei den steuerlichen Verlusten, die mit anderen Einkünften verrechnet werden, stehen die aus Vermietung und Verpachtung (Tabelle) bei weitem im Vordergrund, gefolgt von Verlusten aus Gewerbebetrieb, die 1992 mit 21,7 Mrd. DM und 1995 mit 29,7 Mrd. DM zu Buche standen. Neuere Informationen sind leider nicht verfügbar, da die 1998er Einkommensteuerstatistik noch nicht vorliegt.

#### **Steuerliche Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung<sup>1)</sup>**

Mrd. DM

	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1995
Positive Einkünfte	9,4	11,5	13,9	16,5	19,6	25,2	30,7
Negative Einkünfte	-10,2	-22,7	-33,1	-37,0	-29,5	-43,4	-67,1
Insgesamt	-0,8	-11,2	-19,2	-20,5	-9,8	-18,2	-36,3

<sup>1)</sup> 1977 bis 1986 nur Vermietung mit Überschussrechnung, ohne eigengenutzten pauschalbesteuerten Wohnraum.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Einkommensteuerstatistik d.J.; Berechnungen des DIW Berlin.

Die Steuerpolitik ist seit längerem bemüht, hier einen Riegel vorzuschieben, indem systematische Gestaltungen unterbunden werden sollen oder die jährliche Verrechnung mit positiven Einkünften begrenzt wird (z.B.: Einführung des § 2b und des § 2 Abs. 3 EStG).

Zu beachten ist aber, dass die hohen VuV-Verluste der 90er Jahre größtenteils finanzpolitische Sünden der Vergangenheit betreffen (Fördergebietsgesetz als Beispiel) und nur zum geringen Teil aktuelle Baujahrgänge. Bei den neuen einschneidenden Regelungen ist zu befürchten, dass man dem privat finanzierten Mietwohnungsbau die wesentliche Förderbasis entzieht, und so das Kind mit dem Bade ausschüttet.

## *Einfluss von Steuerrechtsänderungen auf den privaten Wohnungsbau*

Unerwünschte steuerliche Gestaltungen und die allgemeinen Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau waren Anlass für eine Expertenkommission Wohnungspolitik, die von der früheren Bundesregierung eingesetzt worden war und dazu ein umfangreiches Gutachten vorgelegt hatte.<sup>2</sup> Auch das DIW hat zu diesem Themenkomplex eine ausführliche Untersuchung durchgeführt.<sup>3</sup> Sie befasste sich mit den Wirkungen der begrenzten Verlustverrechnung (§§ 2, Abs. 3 und 2b EStG), der verlängerten Spekulationsfrist sowie einer möglichen Abschaffung der degressiven AfA und ging darüber hinaus der Frage nach, ob die VuV-Verluste mehr dem Mietwohnungsneubau oder den Bestandsmaßnahmen (Erhaltungsaufwand) zuzurechnen seien.

Ein wesentlicher (keineswegs neuer) Befund ist, dass im freifinanzierten Mietwohnungsbau auskömmliche Renditen (nach Steuern) nur dann erzielt werden können, wenn erhöhte Abschreibungen mit der Steuerfreiheit des Veräußerungsgewinns zusammengehen. Vor Steuern müssen lange Verlustzeiten in Kauf genommen werden, weil die kostenmäßig erforderlichen Neubaumieten zunächst nicht durchsetzbar sind. Die Rendite bei Immobilien fußt auch nur zum Teil auf dem Ertrag, zum Teil auf dem Wertzuwachs.

In dem genannten Gutachten sowie im Wochenbericht des DIW<sup>4</sup> ist anhand von Modellrechnungen gezeigt worden, dass die Nachsteuerrendite im Mietwohnungsbau schrumpft, wenn man nur den *Einfluss der Steuerreform* – sinkende Grenzsteuersätze und entsprechend geringere Steuerersparnis – betrachtet. Daneben wirken sich aber auch geringere Anfangsmieten entsprechend aus.<sup>5</sup> Für den Nachfragerückgang im Zeitraum 1995 bis 2000 dürften sinkende Anfangsmieten die vorherrschende Ursache gewesen sein.

### *Weiterer Rückgang des Mietwohnungsbaus programmiert – Belebung der Investitionen erst bei erheblich steigenden Mieten zu erwarten*

Für eine Einschätzung der geplanten Maßnahmen – Abschaffung der degressiven AfA für Mietwohngebäude (mit Übergangsregelung von 2003 bis 2007) sowie pauschale Besteuerung des Veräußerungsgewinns mit 15 % – sind hier entsprechende *Modellrechnungen* durchgeführt

---

<sup>2</sup> Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen 1995.

<sup>3</sup> Stefan Bach, Bernd Bartholmai: Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für den privaten Mietwohnungsbau. In: Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Heft 186/2000. Duncker & Humblot, Berlin.

<sup>4</sup> Vgl.: Schlechte Aussichten für den Wohnungsbau. Bearb.: B. Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW 3/2001.

<sup>5</sup> Umgekehrt könnten wieder anziehende Mieten den Negativimpuls der Steuerreform auf den Mietwohnungsbau (Stichwort: Steuerparadox) kompensieren. In die gleiche Richtung wirken natürlich auch sinkende Bau- und Grundstückskosten.

worden. Damit kann gezeigt werden, in welchem Umfang die Erstvermietungs-Mieten steigen müssten, um *ceteris paribus* die Schmälerung der Renditen auszugleichen.

*Ceteris paribus* bezieht sich vor allem auf die Bau- und Grundstückskosten, von denen die Rendite natürlich ebenfalls abhängt. Auf dieser Seite ist aber in nächster Zeit kaum ein Spielraum nach unten zu sehen, weil die Kosten infolge der Baukrise bereits ganz erheblich gedrückt worden sind: Der Baupreisindex für Wohngebäude weist seit 1995 sogar eine leichte Abwärtstendenz aus, obwohl Baupreise wegen des naturgemäß geringeren Produktivitätseffekts normalerweise eher stärker steigen müssten als das allgemeine Preisniveau (langfristige Vergleiche belegen dies).

Als *exemplarische Modellrechnung für eine Investition* dient hier eine vermietete Eigentumswohnung<sup>6</sup>, angeschafft durch ein Ehepaar mit gehobenem Einkommen (115 000 Euro), wobei der Steuertarif 2002 zugrunde gelegt wird. Berechnet wurde der Renditeverlauf in Abhängigkeit von der Haltedauer; die Rendite bezieht sich auf das Mittel aus Sach- und Ertragswert, bezogen auf das eingesetzte Eigenkapital.<sup>7</sup>

- Im Basisfall – gegenwärtiges Steuerrecht, bei degressiver Gebäude-AfA und Steuerfreiheit des Veräußerungsgewinns (wobei eine Einhaltung der bisherigen Spekulationsfrist von 10 Jahren angenommen wird) – ist eine Rendite von etwa 7 % erzielbar, wenn die Anfangsmiete mit 7,70 Euro netto je qm Wohnfläche angenommen wird.
- Bei der geplanten Änderung – entsprechend der vorgesehenen AfA-Regelung für die Jahre 2003 bis 2007 und pauschaler Besteuerung des Veräußerungsgewinns – muss für eine vergleichbare Rendite eine Anfangsmiete von 9,70 Euro/qm vorausgesetzt werden.
- Noch etwas höher – 10,20 Euro/qm – müsste die Miete sein, wenn die AfA mit linear 2 % festgelegt wird; und die gleiche Rendite erzielt werden soll.

Diese Berechnung illustriert, dass auf Jahre hinaus mit einem weiteren Sinken der Investitionen gerechnet werden müsste; erst auf längere Sicht wäre – bei einer Verknappung des Angebots und infolgedessen stärker anziehenden Mieten – mit einer wieder steigenden Investitionsneigung zu rechnen.

---

<sup>6</sup> Als Konditionen wurden angenommen: Bau- und Grundstückskosten von 207 000 Euro bei 90 qm Wohnfläche (entspricht 2 300 Euro je qm Wohnfläche); Fremdfinanzierung zu 75 % mit einer Hypothek zu 6,1 % Zins bei 10-jähriger Festschreibung.

<sup>7</sup> In dem Modell wird ein Zuwachs des Sach- und Ertragswerts bei angenommenem langfristigen Zuwachs der Bau- und Grundstückskosten sowie der Mieten (vereinfachen einheitlich) um 2,5 % unterstellt. Im Modell wird allerdings angenommen, dass Mietanhebungen erst nach Ablauf von 5 Jahren erfolgen können.

Alternativ ist ein geförderter Mietwohnungsbau im Wege direkter staatlicher Finanzhilfen denkbar; in Betracht kommen zinsverbilligte Darlehen oder Investitionszulagen. Fraglich ist aber, ob eine ordnungspolitische Orientierung in dieser Richtung angestrebt ist. Der Finanzrahmen für die Soziale Wohnraumförderung oder Regionalprogramme müsste dann erheblich aufgestockt werden, zugleich würde dies eine Verlagerung der Finanzlast auf die Länder bedeuten.

## **1.2 Erhaltungsaufwand (Maßnahmen 7 und 30)**

Die Verteilungsmöglichkeit größeren Erhaltungsaufwands (§ 82b EStDV) soll wieder eingeführt werden, die bisherige Regelung zum „anschaffungsnahen“ Erhaltungsaufwand (als Herstellungskosten) soll gesetzlich festgeschrieben werden.

Die bisherigen Ansätze im Steuerrecht zur Abgrenzung von Substanzverbesserungen (die als Herstellungskosten behandelt werden) und baulicher Unterhaltung (sofort absetzbarer Aufwand) sind unbefriedigend – zum Teil sind die Richtlinien sogar widersprüchlich. Beide vorgesehene Maßnahmen stellen nur den alten Zustand wieder her, schaffen aber keine Klarheit. Substanzverbesserung und Erhaltung sind kaum zu trennen, da Ersatz zumeist auch Verbesserung bedeutet. Die Bündelung vieler kleiner Maßnahmen kann eine wesentliche Verbesserung des Gebäudes bedeuten, sie zielt auch auf eine Verlängerung der Nutzungsdauer. Der Abgrenzungsversuch über neue, bisher nicht vorhandene Anlagen und Einrichtungen ist ebenfalls problematisch.

*Bestandsmaßnahmen fallen bei den steuerlichen Verlusten mehr ins Gewicht als der Neubau*

Bedeutendere Verlustbeträge als im Neubau entstehen bei VuV-Einkünften jährlich im Wege der *Absetzungen für Erhaltungsaufwand*. Diese Einschätzung lässt sich zwar nicht direkt belegen, weil es bisher keine Auswertung von Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik mit einer ursächlichen Zuordnung der Verlustbeträge gibt.<sup>8</sup> Nach unseren Analysen und Modellrechnungen muss es jedoch als sehr wahrscheinlich gelten, dass insbesondere Haushalte mit hohem Einkommen diese Absetzungsmöglichkeit systematisch nutzen, indem sie Altbauten erwerben und modernisieren, um dann später die Wertverbesserung durch Verkauf – bei weit-

---

<sup>8</sup> Das Datenmaterial der Einkommensteuerstatistik ist zwar nach Einzelfällen verfügbar, jedoch sind dabei die nur die Gesamtbeträge der Einkünfte nach Arten erfasst. Man müsste darüber hinaus die einzelnen Veranlagungsblätter (Anlage V), die für jedes Objekt einzureichen sind, auswerten. Dies wäre nur im Rahmen einer speziellen Stichprobe möglich.

gehender Steuerfreiheit – zu realisieren.<sup>9</sup> Zu beachten ist auch, dass die jährlichen Bestandsinvestitionen im Wohnungsbau höheres Gewicht haben als der Neubau.

Für Vermieter mit mittleren oder geringeren Einkünften war es hingegen vielfach günstiger, bei größeren Instandsetzungen die Absetzung auf mehrere Jahre zu verteilen (§ 82 b EStDV). Infolge der Regelung des § 2 Abs. 3 EStG dürfte es allerdings häufig zwangsläufig zu einer Streckung der Verlustverrechnung gekommen sein. Insofern ist die Wiedereinführung der alten Regelung zwar durchaus zu begrüßen, sie erscheint aber nicht als notwendig.

#### *Begrenzung der Verlustverrechnung ist zu kompliziert*

Im Interesse der Steuervereinfachung wäre es aber durchaus sinnvoll, die Regelung des § 2 Abs.3 wieder abzuschaffen. Sie entspricht dem Gedanken einer jährlichen *Mindestbesteuerung*, orientiert an den erzielten positiven Einkünften, ist aber äußerst kompliziert und bringt im Endeffekt für den Fiskus kaum Mehreinnahmen. In der Mehrzahl aller Fälle bedeutet sie eine partielle Verschiebung der Verlustverrechnung, die innerhalb eines Zeitraums von 3 bis 5 Jahren wieder aufgeholt wird – dies ergaben Modellrechnungen für einen Jahrgang des Mietwohnungsbaus, bei dem die Struktur nach Höhe der Investitionen und Einkommensschichten der Investoren repräsentativ abgebildet wurde. Unser Eindruck ist, dass der bürokratische Aufwand unverhältnismäßig hoch ist. Die Zahl der relevanten Veranlagungsfälle im Neubaubereich ist eher gering.

#### *Vereinfachung der Abgrenzung von Herstellung und Aufwand geboten*

Zur Begrenzung systematischer Nutzungen der VuV-Verluste zwecks Steuervermeidung erscheint es sinnvoll, einen *gesonderten Investitionsbegriff* für große Instandsetzungen bzw. Substanzverbesserungen einzuführen. Die Abgrenzung zu laufender baulicher Unterhaltung könnte ähnlich der Definition „anschaffungsnahen Erhaltungsaufwands“ gewählt, der AfA-Zeitraum analog dem des § 7 i EStG (Baudenkmale) auf 10 Jahre angesetzt werden. Die komplizierte Rechtsprechung zur Abgrenzung von Herstellungskosten und Aufwand würde so vereinfacht.

Es wäre also sinnvoller, wenn nicht nur anschaffungsnahe Substanzverbesserungen, sondern generell alle großen baulichen Maßnahmen – zu definieren in dem Sinne, dass die Baukosten X % des Gebäudewertes überschreiten – künftig zu „aktivieren“ und über einen längeren Zeitraum (entsprechend der durchschnittlichen Nutzungsdauer von 10 bis 20 Jahren) abzuschrei-

---

<sup>9</sup> In diesem Zusammenhang ist die Abgrenzung privater Vermögensverwaltung zum gewerblichen Grundstücks-handel relevant: Fünfjahresgrenze als Indiz für engen zeitlichen Zusammenhang und 3-Objekt-Grenze.

ben wären. Das Ziel einer Mindestbesteuerung würde auf diesem Wege einfacher erreicht. Ein Investitionshemmnis in dem Sinne, dass bauliche Maßnahmen wegen der längeren Abschreibung unterbleiben, ist nicht zu erwarten. Denkt man an den Sanierungsbedarf in den neuen Ländern, so wäre diese Regelung in vielen Fällen sogar günstiger. In diesem Zusammenhang ist auch an die frühere AfA-Sonderregelung für Sanierung und Erwerb zu erinnern.

### **1.2.1 Eigenheimzulage (Maßnahmen 8 und 9)**

Diese Maßnahmen bedeuten eine Neukonzeption der Eigenheimzulage. Einleuchtend ist die Änderung keineswegs, da nicht klar ist, welches Ziel mit dieser Förderung künftig verfolgt werden soll.

Bisher standen bei der steuerlichen Eigentumsförderung zwei Ziele im Vordergrund, mit zeitweilig unterschiedlichem Schwerpunkt. In der anfänglichen Phase (§ 7b EStG), diente sie vor allem der *Bauförderung*: Es ging darum, das Wohnungsangebot auszuweiten und den Mietwohnungsmarkt zu entlasten; zugleich war sie aber auch ein Instrument der *Vermögensbildung*. Später wurde die Förderung auf den Erwerb vorhandener Wohnungen ausgedehnt. Damit rückte der vermögenspolitische Aspekt in den Vordergrund. Zeitweilig (auch nach Umstellung auf den § 10e) wurden aber Aufstockungen der Förderbeträge und Zusatzanreize wie zeitlich begrenzter Schuldzinsenabzug wieder eindeutig aus baukonjunkturellen Gründen vorgenommen. Das im Jahre 1981 erstmals eingeführte Baukindergeld (später systematisch aufgestockt) war eher eine Ergänzung des vermögenspolitische Oberziels um eine familienpolitische Komponente. Durchgängiger Leitfaden der Förderung (auch im Eigenheimzulagengesetz) war aber der Gedanke, dass jeder Bürger einmal im Leben die Hilfe des Staates zur Eigentumsbildung in Anspruch nehmen konnte.

Dieser Gedanke wird jetzt aufgegeben, was hinsichtlich der vermögenspolitischen Zielsetzung Fragen aufwirft – letztlich die, warum die Bundesregierung kein systematisch neu gefasstes Vermögensbildungsgesetz vorlegen will.

Die Reduzierung der Förderung auf Familien mit Kindern bedeutet anscheinend, dass die Eigentumsförderung künftig mehr als Vehikel der Familienpolitik dienen soll. Dann muss man aber kritisch anmerken, dass auf diesem Wege vor allem gutsituierte Familien begünstigt werden. Ergebnisse des Armuts- und Reichtumsberichts deuten darauf hin, dass es viele Familien mit Kindern gibt – fernab von der Schwelle zum Wohneigentum –, die mehr auf staatliche Fürsorge angewiesen wären. Man muss weiter fragen, ob die finanziellen Mittel nicht



besser für Kinderkrippen/Kindergärten oder aber für das allgemeine Kindergeld einzusetzen wären.

Einen Vorschlag zur Änderung der Eigentumsförderung, der – bei Einsparungen – unter konjunkturellem Aspekt mehr Kontinuität gewährleistet hätte, hat das DIW kürzlich vorgelegt.<sup>10</sup>

### **1.2.2 Besteuerung privater Veräußerungsgewinne (Maßnahme 5)**

Die Diskussion um die Steuerfreiheit von Gewinnen beim Verkauf von Anteilen inländischer Kapitalgesellschaften bei der Körperschaftsteuer, die mit dem Steuersenkungsgesetz von 2002 an gilt, hat die Komplexität der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen deutlich gemacht. Hier stößt die jahresbezogene Besteuerung schnell an konzeptionelle Ungereimtheiten, die nur schwer aufzulösen sind.

Bisher bleiben Veräußerungsgewinne bei der privaten Vermögensverwaltung (Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Kapitalvermögen) grundsätzlich steuerfrei, im Gegensatz zu den Gewinneinkünften („Einkünftedualismus“). Allerdings wird diese Steuerfreiheit zum Einen durch Sondervorschriften eingegrenzt (z.B. zur Betriebsaufspaltung oder zum gewerblichen Grundstückshandel), zum anderen gibt es Fristen zwischen Anschaffung und Verkauf, innerhalb derer Veräußerungsgewinne steuerpflichtig werden: früher in engen Fristen als Spekulationseinkünfte, inzwischen als private Veräußerungsgewinne im Rahmen der sonstigen Einkünfte.

Aus steuersystematischer Perspektive spricht vieles *für* die Erfassung von privaten Veräußerungsgewinnen bei der Einkommensteuer:

- Grundsätzlich stellen realisierte Veräußerungsgewinne einen Zugang von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und damit steuerbares Einkommen dar.
- Bleiben die Veräußerungsgewinne steuerfrei, entstehen Investitionsanreize in Wirtschaftsbereichen, die von dieser Regelung besonders profitieren (Immobilien); ferner entstehen Anreize, laufende Einkommen in Veräußerungsgewinne zu transformieren. Wie vorangehend ausgeführt, bieten sich für derartige Gestaltungen vor allem Investitionen in Mietwohn- oder Gewerbeimmobilien an. Der Gesetzgeber versucht, diese Gestaltungen durch die erwähnten Sondervorschriften einzugrenzen. So wird das Steuerrecht kompliziert und der Verwaltungs- und Befolgungsaufwand hoch.

---

<sup>10</sup> Vgl.: Wohnungsbau und Eigentumsbildung – Für eine einfachere und effizientere Wohneigentumsförderung. Bearb.: B. Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW 22/2002.

Eine Besteuerung der Veräußerungsgewinne als normale Einkünfte wirft indes eine Reihe von Problemen auf:

- Durch das Jahresprinzip der Einkommensteuer können bei hohen Veräußerungsgewinnen Progressionsverschärfungen entstehen, die durch Sondertarife (§ 34 EStG) gemildert werden müssen.
- Bei Immobilien ergibt sich das Problem der Nichtbesteuerung von eigengenutzten Wohnimmobilien. Der Gesetzentwurf sieht vor, „eigengenutzte Wirtschaftsgüter“ steuerfrei zu stellen. Dabei entstehen Abgrenzungsprobleme (Zwei- und Mehrfamilienhäuser mit teilweiser Eigennutzung, Ferienwohnungen, „Datschen“, selbständige Gebäudeteile wie Garagen, Ateliers, Werkstätten).
- Es stellt sich die Frage, wie Verluste aus Veräußerungsgeschäften behandelt werden sollen. Nach der bisherigen Regelung dürfen sie nur mit entsprechenden Gewinnen dieser Einkunftsart verrechnet und auch nur innerhalb dieser Einkunftsart auf der Zeitachse vor- oder -rückgetragen werden.
- Bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen aus Aktien und anderen Unternehmensbeteiligungen droht tendenziell eine Mehrfachbelastung, soweit die Kursgewinne auf einbehaltenen und reinvestierten Gewinnen beruhen. In längerfristiger Perspektive (jenseits der zyklischen Schwankungen auf den Kapitalmärkten) dürfte dies überwiegend der Fall sein. Eine solche Mehrfachbelastung widerspricht dem bisherigen Steuerreform-Ziel der Regierungskoalition, die Gewinneinbehaltung im Unternehmen zu begünstigen.
- Bei Investmentfonds ergeben sich gravierende Folgeprobleme wegen der regelmäßigen Umschichtung von Anlagen. Fraglich ist, auf welcher Ebene und zu welchem Zeitpunkt Veräußerungsgewinne besteuert werden sollen, auf Ebene der Fondsgesellschaft oder erst wenn der Investor die Anteile verkauft? Inzwischen zeichnet sich eine Lösung ab, im Sinne der Besteuerung nur auf Seiten der Anleger bei Veräußerung der Fondsanteile.

Hier einen Kompromiss zu finden, der den verschiedenen Anforderungen gerecht wird und hohe Verwaltungs- und Befolgungskosten vermeidet, ist schwer. Die vorgeschlagene pauschale Besteuerung der privaten Veräußerungsgewinne zu einem einheitlichen niedrigen Steuersatz von 15 % erscheint insgesamt als tragfähige Lösung:

- Die einheitliche Besteuerung von Veräußerungsgewinnen mindert die Gestaltungsanreize und damit die Bedeutung von komplizierten Sondervorschriften.

- Der niedrige Steuersatz mindert zusätzliche Verzerrungen, die bei Aktien und Unternehmensbeteiligungen oder bei Fondskonstruktionen entstehen.

Eine vergleichbare pauschalierte und ermäßigte Besteuerung von Veräußerungsgewinnen gibt es in vielen Ländern, in der letzten Zeit ist eine Tendenz zur Ausweitung dieser Besteuerung zu erkennen. Allerdings sollte eine befriedigende Lösung für die Besteuerung der Investmentfonds gefunden werden, die weitgehende Neutralität gegenüber der Direktanlage durch Private gewährleistet.

### **1.2.3 Effektivere Besteuerung der Kapitalerträge (Maßnahme 6), neue Pläne der Bundesregierung zur Einführung einer Abgeltungsbesteuerung auf Zinserträge**

Die Maßnahmen zur besseren Kontrolle der deklarierten Kapitalerträge durch Kontrollmitteilungen sind vor dem Hintergrund der neuen Pläne der Bundesregierung zur Einführung einer Abgeltungsbesteuerung zu diskutieren.

Damit schließt sich Deutschland einem internationalen Trend an: Eine Reihe von OECD-Ländern sind in den letzten Jahren zu tariflichen Entlastungen der Kapitaleinkommen übergegangen:

- In den meisten europäischen Ländern gibt es mittlerweile eine abschließende Quellenbesteuerung für Zinsen *und* Dividenden („Abgeltungsbesteuerung“, „Endbesteuerung“, so in Österreich, Frankreich, Belgien, Irland, Italien, Griechenland, Portugal, ähnlich auch in Japan).
- Einige skandinavische Länder sind zur „Dualen Einkommensteuer“ übergegangen, bei der sämtliche Kapitaleinkommen (einschließlich einer kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung der Selbständigen) einem einheitlichen proportionalen Kapitalertragsteuersatz in Höhe des Körperschaftsteuersatzes unterliegen (so in Reinform in Norwegen und Finnland, ähnlich auch in Schweden; Österreich und Italien wenden dieses Modell auf neue Investitionen an).
- Die Niederlande haben von 2001 an die Vermögensteuer abgeschafft und die progressive Einkommensteuer auf Vermögenserträge durch eine Sollertragsbesteuerung in Höhe von 30 % ersetzt – unabhängig vom tatsächlichen Ertrag.

Diese Reformen sind ein deutliches Zugeständnis an die unbefriedigende Durchsetzung der Kapitaleinkommensbesteuerung, vor allem an die zunehmende internationale Mobilität von Finanzanlagen. Die Idee ist: Wenn eine vollständige Besteuerung der Kapitaleinkünfte zu

hohen Steuersätzen nicht durchsetzbar erscheint, sollen niedrigere Sätze die Steuerehrlichkeit der Anleger erleichtern, die Steuerflucht ins Ausland eindämmen bzw. Auslandsanlagen ins Inland zurückholen.

Insoweit sollten derartige Reform auch für Deutschland erwogen werden. Ein internationaler Informationsaustausch wird dadurch vermieden, insoweit kann man dann auch auf Kontrollmitteilungen der inländischen Banken verzichten.

Eine ermäßigte Besteuerung von Kapitalerträgen zu 25 % führt allerdings bei den Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen zu einer Entlastung, während Arbeitseinkommen oder Selbständigeneinkommen schon bei mittleren Einkommen höher belastet werden, ganz abgesehen von den zusätzlich anfallenden Sozialbeiträgen der Arbeitnehmer. Mit der Abgeltungsbesteuerung gibt der Gesetzgeber den Anspruch einer grundsätzlich einheitlichen tariflichen Belastung aller Einkünfte auf. Hinsichtlich der Anreize zur wirtschaftlichen Betätigung und Risikoübernahme wirft dies auch beschäftigungs- und wachstumspolitische Fragen auf.

Nach den Plänen der Bundesregierung ist die Abgeltungsregelung nur für Zinserträge vorgesehen. Dies benachteiligt die Beteiligungsfinanzierung, also das Risikokapital. Will man die Kapitalerträge gleichbehandeln, müsste die Regelung auch auf die Dividendenbesteuerung ausgeweitet werden, besser noch in die gesamte Unternehmensbesteuerung integriert werden. Dies erforderte eine umfassendere Lösung im Sinne der Dualen Einkommensteuer (s. oben).

Eine Abgeltungsbesteuerung kann fiskalisch erfolgreich sein, wenn Gelder ins Inland zurückverlagert werden, die sich bisher der inländischen Besteuerung entzogen haben. Es besteht jedoch wenig Hoffnung, dass die bisherigen Vorschläge der Bundesregierung hierzu nennenswerte Anreize setzen. Auch bisher schon geht ein inländischer Anleger straffrei aus, wenn er sich selbst anzeigt. Ferner dürfte die 25-prozentige „Strafsteuer“ auf das aufgedeckte Vermögen in vielen Fällen ungünstiger sein als eine Nachversteuerung der Zinserträge über 10 Jahre, wie sie bisher nach der Selbstanzeige praktiziert wird. Sofern keine weiteren Maßnahmen die Entdeckungswahrscheinlichkeit von ausländischem Schwarzgeld erhöhen (internationaler Informationsaustausch zwischen den Finanzbehörden), sind keine großen Rückverlagerungen zu erwarten.

Daher dürften die Pläne zur Abgeltungsbesteuerung für den Fiskus ein Verlustgeschäft werden, denn die bisher in Deutschland versteuerten Kapitalerträge werden deutlich entlastet. Beim Zinsabschlag dürften sich die Steuerausfälle (gegenüber dem bisherigen Satz von 30 %) auf knapp 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2003 belaufen, bei der veranlagten Einkommensteuer dürf-

ten etwa 1,5 bis 2 Mrd. Euro hinzukommen, macht insgesamt Mindereinnahmen von 3 bis 3,5 Mrd. Euro. Selbst wenn Kapital in Größenordnungen von 100 Mrd. Euro zurückfließt ergäben sich bei einer durchschnittlichen Rendite von 4 % dauerhaft nur zusätzliche Einnahmen von 1 Mrd. Euro. Fließt wesentlich weniger zurück, sind auch die einmaligen Einnahmen aus der Nachversteuerung gering.

Eine Rückverlagerung von Kapitalanlagen nach Deutschland dürfte – für sich genommen – auch keine besonderen Impulse für Wachstum und Beschäftigung auslösen. Eine Finanzanlage auf dem deutschen Kapitalmarkt bedeutet nicht notwendigerweise, dass die Gelder auch in deutsches Realkapital investiert werden und inländische Arbeitsplätze schaffen – wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht stimmen. Für eine niedrigere Besteuerung von Kapitaleinkünften könnte allenfalls sprechen, dass damit die Benachteiligung des künftigen Konsums und damit der Ersparnisbildung vermieden wird, soweit die Ersparnisse aus versteuertem Einkommen gebildet werden („Doppelbelastung“). Allerdings stellt der Sparerfreibetrag bisher schon bei vielen Steuerpflichtigen die Kapitaleinkünfte steuerfrei, die Altersvorsorge kann weitgehend vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden.

## **2 Unternehmensbesteuerung**

Die deutsche Unternehmensbesteuerung ist in letzten Legislaturperiode grundlegend reformiert worden. Die Steuersätze wurden deutlich gesenkt, zur Gegenfinanzierung wurden die Steuerbemessungsgrundlagen ausgeweitet. Allerdings sind die Steuereinnahmen gegenwärtig stark rückläufig, was teilweise auch auf Sondereffekte der Steuerreform zurückzuführen ist. Die Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung sollte weniger mit Blick auf die aktuellen Schwankungen des Steueraufkommens vorgenommen werden sondern sich an nachvollziehbaren Konzepten orientieren.

Steuervergünstigungen zu reduzieren heißt für die Unternehmensbesteuerung vor allem, die systematische Bildung von stillen Reserven in den Bilanzen zu vermeiden, den steuerpflichtigen Gewinn also stärker am „ökonomischen“ Gewinn zu orientieren. Dies erhöht die Belastungsgerechtigkeit und -transparenz der Besteuerung und reduziert die Gestaltungsanreize, was längerfristig Fehlallokationen von Produktionsfaktoren sowie die Verwaltungs- und Befolgungskosten der Besteuerung reduzieren dürfte.

Insoweit zu rechtfertigen sind die geplante Abschaffung des Lifo-Verfahrens bei der Vorratsbewertung, die Abschaffung der Vereinfachungsregelung bei der Abschreibung, die Steuerfreiheit von Sachprämien oder auch die Dokumentationspflichten im Bereich der Verrech-

nungspreise. Bei anderen Maßnahmen bleibt das steuerpolitische Leitbild der Bundesregierung jedoch unklar.

### **2.1.1 Mindestbesteuerung (Maßnahmen 24 und 34)**

Problematisch sind insbesondere die Maßnahmen zur weiteren Verschärfung der „Mindestbesteuerung“, also der Begrenzung der Nutzung von Verlustvorträgen aus früheren Jahren (§ 10d Abs. 2) und der Streckung der Ausnutzung von Steuerguthaben aus dem bis 2001 geltenden Körperschaftsteuersystem. Diese Einschränkungen des Verlustausgleichs belasten das Investitions- und Standortklima und sind auch steuersystematisch nicht zu rechtfertigen. Hinzu kommt, dass das Prinzip der Steuerklarheit verletzt wird.

Die Jährlichkeit der Steuerveranlagung ist eine administrative Konvention, der Planungshorizont von Investitionsentscheidungen reicht dagegen über viele Jahre, mitunter über Jahrzehnte, z.B. bei großtechnischen Anlagen in Bergbau und Industrie. Wenn dann Verluste nur mit Einschränkungen auf der Zeitachse mit früheren oder späteren Gewinnen verrechnet werden können, sind schwankende Gewinneinkommen gegenüber konstanten, vertraglich fixierten Einkommen benachteiligt.

Kleine und mittlere Unternehmen, vor allem neu gegründete Unternehmen oder innovative „Pionier“-Unternehmen mit Anfangsverlusten wären von der Einschränkung des Verlustvortrags besonders betroffen. Sie haben in der Regel höhere Finanzierungskosten und können Verluste nicht mit Gewinnen aus anderen Geschäftsbereichen oder Tochterunternehmen verrechnen. Eine Lockerung der Verlustvortrags-Begrenzung wäre zumindest für den Mittelstand dringend erforderlich, etwa indem Verlustvorträge bis zu einer bestimmten Höhe des Gewinns weiterhin voll verrechenbar bleiben.

Im internationalen Umfeld gab es in der letzten Zeit eher eine Tendenz zur Ausweitung des Verlustvortrags. Mit der Verstetigung des Steueraufkommens lassen sich die geplanten Maßnahmen kaum rechtfertigen. Der Fiskus ist über die Besteuerung an sehr vielen Unternehmen „beteiligt“, seine Risiken sind also breit gestreut, außerdem hat er die niedrigsten Finanzierungskosten in der Volkswirtschaft, so dass eine Übernahme von wirtschaftlichen Risiken der Unternehmen mittels intertemporalem Verlustausgleich auch gesamtwirtschaftlich effizient ist. Dies gilt zumindest für das Steueraufkommen von Bund und Ländern. Auf der kommunalen Ebene sieht es anders aus, wenn das Gewerbesteueraufkommen von einem oder wenigen Großunternehmen abhängt, die häufig gleichen oder verwandten Branchen angehören. Dies spricht für eine ertragsunabhängigere Bemessungsgrundlage einer kommunalen Unterneh-

mensteuer, Stichwort: Wertschöpfungssteuer, oder alternative Besteuerungskonzepte für die Gemeindefinanzierung (vgl. auch unten).

Wenn eine Mindestbesteuerung überhaupt Sinn macht, dann den, eine exzessive Ausnutzung von Steuervorteilen im Einzelfall bereits zum *Zeitpunkt* deren *Inanspruchnahme* zu begrenzen, sozusagen die Inanspruchnahme auf ein „vernünftiges“ Maß zu reduzieren. In den USA gibt es eine solche Mindestbesteuerung, bei der eine zusätzliche Steuerveranlagung durchgeführt wird. Dabei werden bestimmte Steuervergünstigungen, erleichterte Gewinnermittlungsregeln, ausgewählte persönliche Abzugsbeträge sowie andere Abzüge (ausländische Steuern, auch Verlustvorträge) nicht berücksichtigt und das korrigierte steuerpflichtige Einkommen dann einem Mindeststeuertarif unterworfen. Sie bedeutet einen beträchtlichen Verwaltungs- und Befolgungsaufwand, erzielt aber nur wenig Aufkommen. Ähnlich sind die deutschen Erfahrungen mit den Verlustausgleichsbeschränkungen, die von 1999 an in die Einkommensteuer eingezogen wurden (§ 2 Abs. 3, § 2b EStG).

Nicht die Verlustverrechnung ist eine Steuervergünstigung, sondern die Möglichkeit, steuerliche Verluste geltend zu machen, die in Wirklichkeit keine sind. Wenn diese Möglichkeiten eingeschränkt werden, wie es ja auch das erklärte Ziel des Gesetzentwurfs ist, erledigt sich das Problem früher oder später. Zugleich greift die Beschränkung oder endgültige Streichung von Verlustvorträgen in frühere Investitionsentscheidungen ein. Auch wer in der Vergangenheit Steuervergünstigungen genutzt hat, kann Vertrauensschutz reklamieren. Insoweit bestehen auch rechtliche Bedenken gegen die geplanten Maßnahmen.

### **2.1.2 Aufhebung gewerbesteuerlicher Organschaften (Maßnahme 38)**

Die Aufhebung gewerbesteuerlicher Organschaften ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie sollte allerdings in eine umfassende Reform der Gewerbesteuer bzw. der Gemeindebesteuerung eingebettet werden, die für die laufende Legislatur angekündigt ist.

Wenn die Gewerbesteuer erhalten bleiben soll, dann sollte sie als kommunale Unternehmenssteuer mit breiter Bemessungsgrundlage ausgestaltet werden, die sich nicht nur am Gewinn, sondern auch an den übrigen Komponenten der betrieblichen Wertschöpfung (Zinsen, Löhne) orientieren.<sup>11</sup> Die Bindung an die betriebliche Wertschöpfung trägt der „fiskalischen Äquivalenz“ gegenüber der lokalen Wirtschaft und der Gemeindebevölkerung Rechnung; sie ver-

---

<sup>11</sup> Stefan Bach, Dieter Vesper: Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunal Finanzen. In: Wochenbericht des DIW Nr. 31/2002. <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/02-31-1.html>

mindert die Abhängigkeit der Gemeinden von den Steuereinnahmen weniger Großbetriebe sowie von der konjunkturellen Entwicklung. Dies bedeutet dann auch, dass die *örtliche* Wertschöpfung maßgeblich sein sollte, nicht nur bei rechtlich selbständigen Tochterunternehmen von Konzernen, sondern auch bei rechtlich unselbständigen Betriebsstätten. Verrechnungen mit Verlusten anderer Konzern- oder Unternehmensbereiche sollten insofern unterbunden werden.