

Die Steuergesetzgebung als Lenkungsinstrument der Wirtschaftspolitik (Möglichkeiten und Grenzen des deutschen Steuergesetzgebers zur Lenkung der Wirtschaft)

von Ministerialdirigent Hans Brandenburg, Nds. Finanzministerium

I. Begriff Steuern

Bevor ich auf das eigentliche Thema eingehen werde, darf ich kurz daran erinnern:

Was sind eigentlich Steuern?

Begrifflich handelt es sich um öffentliche Abgaben, die ein Gemeinwesen - Bund, Land, Gemeinde - kraft Zwangsgewalt in einseitig festgesetzter Höhe und ohne Gewährung einer Gegenleistung von natürlichen und juristischen Personen ihres Gebietsbereichs erhebt - so Wirtschaftslexikon Gabler.

In der Finanzwissenschaft werden Steuern als Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung definiert. Dementsprechend wird der Begriff Steuern im Grundgesetz des Steuerrechts, nämlich der AO, und zwar in § 3 Abs. 1 AO, definiert als

- "Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein."

Der letzte Halbsatz ist bedeutungsvoll.

II. Grundgesetzliche Lenkungsaufgaben der Steuergesetzgebung

Auf den ersten Blick könnte man meinen, der Gesetzgeber habe bei der Zielsetzung und Ausgestaltung seiner Steuergesetze völlig freie Hand, mit anderen Worten, der staatlichen Willkür sind kaum Grenzen gesetzt. Das stimmt jedoch nicht, auch wenn es weite Kreise der Bevölkerung anders empfinden. Dem Gesetzgeber sind klare rechtliche Grenzen gesetzt, die aber nicht immer beachtet werden, und zwar durch das Grundgesetz - und neuerdings auch durch die EU-Recht. Zur Frage der Ausgestaltung von Steuergesetzen hat das Bundesverfassungsgericht - ich zitiere diese Entscheidung wegen ihres besonderen Bezugs zur gegenwärtigen Diskussion über das Ehegattensplitting - in seiner Entscheidung vom 5. Dezember 1956 (BVerfGE 6, S. 55, 70 ff) ausgeführt:

„Das GG enthält anders als die Weimarer Verfassung in Art. 134 keine ausdrückliche Bestimmung darüber, nach welchem Grundsatz die Staatsbürger an den öffentlichen Lasten zu beteiligen sind. Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass der Gesetzgeber

an den Grundsatz der Steuergerechtigkeit gebunden ist, der sich aus Art. 3 Abs. 2 GG ergibt.“

Unter Steuergerechtigkeit versteht man aber nicht nur die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, sondern beispielsweise auch

- Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit als Ausprägung des Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 3 GG
- Beachtung des Sozialstaatsprinzips, Art. 20 Abs. 2 und 14 GG
- Beachtung des Rechtsstaatsprinzips, Art. 20 Abs. 3 GG
- Beachtung des Prinzips des Enteignungsverbots (Übermaßbesteuerungsverbot)
- Prinzip der freien Berufswahl und der freien Berufsausübung, Art. 12 GG
- Verbot der Benachteiligung von Ehe und Familie, Art. 6 GG

Die Steuergesetze verwirklichen nicht nur die genannten Zwecke, sondern sie dienen auch staatlichen Lenkungs Zwecken anderer Art, das können sein:

- sozialpolitische Zwecke
Kinder-/Familienpolitik
- wohnungspolitische Zwecke
Förderung des Wohnungsneubaus oder der Altbausanierung
- Beschäftigungspolitische Zwecke
Steuerfreiheit für bestimmte Arbeitnehmer (Dienstmädchenprivileg)
- Umweltschutz
früher § 7 d EStG, Sonder-AfA für Umweltschutzmaßnahmen, heute Ökosteuern
- wirtschaftspolitische Zwecke
das können versteckte oder offene staatliche Förderprogramme für die gesamte Wirtschaft oder für einzelne Branchen sein. Derartige Programme zur Wirtschaftsförderung sind untrennbar verbunden mit beschäftigungspolitischen Zielsetzungen
- Umverteilungszwecke
je nach politischen Machtverhältnissen

Die Begründung neuer Steuergesetze ist vielfach nicht im rechtlichen Regelungsbedarf, sondern nicht selten allein im politischen Willen zu suchen.

III. Gestatten Sie mir einen kurzen Rückblick auf steuerliche Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft in der Vergangenheit, und zwar im Telegrammstil.

Die Versuche, die wirtschaftliche Entwicklung durch die Steuergesetzgebung zu lenken, sind nicht neu. Steuern und Zölle waren bereits im Mittelalter ein beliebtes und offenbar auch wirksames Instrument, den eigenen Handwerkerstand und den örtlichen Handel vor auswärtiger oder gar ausländischer Konkurrenz zu schützen.

Warum sollte es heute anders sein, wo alles nur in Geldwert gemessen wird.

Kosten-/Nutzenrechnung ist das Stichwort.

Insbesondere in der Nachkriegszeit nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich gezeigt, dass gezielte steuerliche Maßnahmen beachtliche Instrumente der Wirtschaftspolitik sein können. Ohne die seinerzeit durch das D-Mark-Bilanzgesetz vom 21.08.1949 (WiGBl 1949 S. 279) zugelassenen Wertaufstockungen, die den Steuerpflichtigen hohe Abschreibungen ermöglichten, wie etwa die sog. 7-er Reihe im EStG mit besonderen AfA-Möglichkeiten, dem § 10 a EStG a. F., also Jahrzehnte vor der Riesterrente, den Maßnahmen zur Förderung des Kapitalmarktes und die steuerliche Begünstigung des Sparens, um nur einige wenige Vorschriften zu nennen, hätte sich bei den damals sehr hohen ESt-Sätzen der Wiederaufbau der Wirtschaft kaum so rasch und umfassend vollziehen können, wie er sich tatsächlich vollzogen hat.

In der Folgezeit hat es unter allen Bundesregierungen nicht an steuergesetzlichen Maßnahmen gefehlt, die Konjunktur- und Wachstumsentwicklung in der Bundesrepublik, seit der Wende in ganz Deutschland zu beeinflussen. Das reichte von der Förderung von Inlandsinvestitionen und Förderung von Auslandsinvestitionen bis hin zu Dämpfungsmaßnahmen (Streichung des Abzugs von Schuldzinsen). Es bedarf keiner besonderen Erläuterung, dass Wirtschaftspolitik auch in jedem Falle Arbeitsmarktpolitik bedeutet.

Ihren Höhepunkt erreichte die Subventionspolitik zu Zeiten der großen Koalition in Bonn im Jahre 1967 mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz vom 8. Juni 1967), mit dem seinerzeit die gesetzlichen Grundlagen für eine staatlich stark beeinflusste Wirtschafts- und Konjunkturpolitik geschaffen wurde. Stichwort: Plüsch und Plum, Finanzminister Strauß und Wirtschaftsminister Schiller.

IV. Kommen wir nun zu den Methoden der steuerlichen Lenkung

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF hat schon in seinem Gutachten zur Reform der direkten Steuern vom 11. Februar 1967, also vor fast genau 35 Jahren ausgeführt:

„Soweit die wirtschaftliche Lage besondere konjunkturpolitische und wachstumspolitische Maßnahmen erfordert, ergibt sich in der Regel, namentlich bei einer Beschäftigungsanregung, ein Konflikt mit den belastungs- und den redistributionspolitischen (verteilungspolitischen) Zielen. Nur in Sonderlagen ist dieser Zielkonflikt zu Gunsten der Konjunktur- und/oder Wachstumspolitik zu entscheiden, doch sollten selbst in diesem Falle die entsprechenden Maßnahmen nur vorübergehend angewandt werden....“

Was sagt uns dieses?

Wenn schon eine Notwendigkeit gesehen wird, in die wirtschaftliche Entwicklung einzugreifen, sollten die Maßnahmen

- grundsätzlich sparsam/restriktiv angesetzt und auf bestimmte Lagen (Gebiete) und Wirtschaftsbereiche (Branchen) beschränkt werden, kein Gießkannenprinzip
- unter Beachtung der verteilungspolitischen Zielsetzungen sorgfältig ausgewählt werden,
- zeitlich begrenzt sein. Kein Gewöhnungseffekt.

In welcher Form könnte die Wirtschaftslenkung erfolgen?

Der eben zitierte wissenschaftliche Beirat beim BMF hat zur technischen Ausgestaltung vorgeschlagen

1. Bei Investitionsförderung sollte ein bestimmter Prozentsatz der Investitionssumme direkt von der Steuerschuld (ESt) abgezogen werden dürfen. Soweit die Steuerschuld geringer ist, sollte eine direkte Auszahlung erfolgen.
2. Zur Konjunkturdämpfung sollte eine Sondersteuer auf Investitionen erhoben werden. Daneben sollten zur Drosselung von Investitionen ein bestimmter Prozentsatz bei Festlegung liquider Mittel in einem Investitionsfonds für eine bestimmte Zeit direkt von der Steuerschuld abgezogen werden.
3. Sparleistungen sollten ganz allgemein in Zeiten der Hochkonjunktur prämiert werden. Also auch für den privaten Konsumenten müsste ein Anreiz geschaffen werden.
4. Von den Ausgaben für sozialpolitisch begünstigte Zwecke sollte ein bestimmter Prozentsatz direkt von der Steuerschuld abgezogen werden können.

Die herkömmliche Methode, die Steuerbemessungsgrundlage variabel zu gestalten, wurde

für sinnwidrig gehalten, weil diejenigen dabei den größten Vorteil haben, die der Förderung am wenigsten bedürfen.

So weit, so gut. Wurden diese Empfehlungen beachtet? Wohl kaum. Im Gegenteil, man hat weiterhin - bis auf wenige Ausnahmen - die Bemessungsgrundlage für die Steuerberechnung variabel gehalten.

Formen der Wirtschaftslenkung durch steuerrechtliche Regelungen im heutigen Rechtsalltag:

Zunächst darf ich darauf hinweisen, dass alle größeren Reformvorhaben und gravierenden Änderungen auf dem Gebiet des Steuerrechts in den letzten Jahren regelmäßig der Wirtschaftslenkung dienen oder dienen sollten, und zwar mittelbar wie unmittelbar.

1. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung
2. Bekämpfung des USt-Betrugs, Wettbewerbsfrage oder direkte Vergleich wie Senkungsgesetz

Am überschaubarsten sind die **Gewährung von direkten Zuschüssen** (Investitionszulage, Eigenheimzulage) sowie die **Steuerbefreiungen** für bestimmte **Rechtspersonen und Sachverhalte**.

Beispiele für **persönliche Steuerbefreiungen** finden Sie im:

KStG, § 5 Abs. 1 Nr. 2: Von der KSt sind befreit:

- die Deutsche Bundesbank
- die Niedersächsische Gesellschaft für öffentliche Finanzierung mbH
- die Niedersächsische Landestreuhandstelle für den Wohnungs- und Städtebau
- die Niedersächsische Landestreuhandstelle für Wirtschaftsförderung Norddeutsche Landesbank.

GewSt, § 3 - insgesamt 29 persönliche Befreiungen, im übrigen weitestgehend wie der KSt.

GrSt, § 3, von der GrSt sind befreit Grundbesitz, der von der Deutschen Bundesbahn für Verwaltungszweck genutzt wird, ebenso sind den öffentlich-rechtlichen Kirchen gehörende Grundstücke steuerbefreit.

KraftStG, Steuerbefreiungen der Landwirte nach § 3 Nr. 7 KraftStG.

Steuerbefreiung für bestimmte Sachverhalte:

Unsere Steuergesetze sind voll von sachlichen Steuerbefreiungen.

Beispiele:

EStG: §§ 3 (69 Befreiungstatbestände), 3b

KStG: § 8b

UStG: §§ 4 (28 Befreiungstatbestände), 4b Steuerbefreiung beim innergemeinschaftlichen Erwerb, 4a Steuervergütungen, 5, Steuerbefreiung bei bestimmten Einfuhrtatbeständen.
Umwandlungssteuergesetz:

Vermeidung der Aufdeckung stiller Reserven in Umwandlungsfällen.

Steuervergünstigungen

Hier sind insbesondere anzuführen bei der ESt und KSt die Vorschriften der §§ 6b, 6c EStG, Rücklage/Übertragungsmöglichkeit für bestimmte Veräußerungsgewinne im Rahmen der Gewinnermittlung. Erwähnenswert sind noch die §§ 5a und 13a EStG, pauschalierte Gewinnermittlung bei Handelsschiffen und bei Land- und Forstwirten. Im Rahmen der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens darf ich hier noch anführen § 10 Nr. 8 EStG, der in der Vergangenheit gewährte Freibetrag für hauswirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse.

Steuerfreigrenzen und Steuerfreibeträge

Als Beispiele für diese Form der Subventionierung darf ich erwähnen die niedrigen Grundstückswerte bei der Grundsteuer, Erbschaftsteuer sowie die Freibeträge bei der Bewertung von Betriebsvermögen (Hinweis auf den BFH-Beschluss zur Erbschaftsteuer vom 24. Oktober 2001 - II R 61/99): § 22 Nr. 3 EStG [500,- DM/ 256 €], § 19 Abs. 2 EStG [4 %, höchstens 6000 DM/ 3072 €], § 20 Abs. 4 EStG [3000,- DM/ 1550 €]

Ermäßigte Steuersätze:

§ 34 EStG, ein Fünftel x fünf zur Progressionsabsenkung, halber Steuersatz für bestimmte Betriebsveräußerungen einschließlich Freibeträge.

§ 23 KStG, Sondersteuersatz von 4 % der Entgelte aus Werbesendungen beim ZDF und der ARD.

UStG, § 12 Abs. 2 für bestimmte Lieferungen und Leistungen, ermäßigter Steuersatz von 7 %, dazu gehören z. B. die Leistungen, die unmittelbar der Vattertierhaltung dienen, Umsätze die unmittelbar mit dem Betrieb der Schwimmbäder verbunden sind, § 12 Abs. 2 Nr.9.

EXOTEN!

Die soeben aufgezählte Litanei von Steuervergünstigungen, Befreiungen und anderen Sonderregelungen lassen erkennen:

1. Die Lenkungsfunktion des Steuergesetzgebers ist weitaus überwiegend auf steuerentlastende Maßnahmen beschränkt, zumindest in den letzten Jahren. Nur in Ausnahmefällen sind in der Vergangenheit steuerverschärfende Regelungen zur Wirtschaftslenkung getroffen worden. Hierzu gehören z. B. § 2 Abs. 3 EStG, Beschränkung des Verlustausgleichs sowie § 2b EStG, Beschränkung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten bei Verlustzuweisungsgesellschaften und ähnlichen Modellen.

2. Die Wirtschaftslenkung erfolgt in Ausnahmefällen offen, z. B. in Form der Investitionszulage und der Eigenheimzulage. In der Regel wird in versteckter Weise subventioniert, und zwar durch eine variable Gestaltung der Steuerbemessungsgrundlage, im Rahmen der Gewinnermittlung oder der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens.

Damit sind die Wirkungen von Steuervergünstigungen weniger genau zu berechnen, weil die Folgewirkungen kaum überschaubar sind. Das gilt z. B. hinsichtlich der Ermittlung der Einkünfte und des zu versteuernden Einkommens (einkommensabhängige Abzugsbeträge) bis hin zu der umgekehrten Progressionswirkung. Hiermit will ich nicht den Eindruck erwecken, unsere Politiker seien beratungsresistent, weil sie von alledem Kenntnis haben und gleichwohl Subventionspolitik betreiben. Ganz im Gegenteil, fairerweise möchte ich unsere Politiker in Schutz nehmen. Sie werden von allen Seiten bedrängt, von den Wissenschaftlern mit guten Ratschlägen, die manchmal lebensfremd sind, von den Interessenverbänden, das sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, soziale Vereine und Einrichtungen und letztlich von allen mündigen Bürgern, nämlich von den Wählern. Fest steht jedenfalls, dass das ursprünglich angedachte Modell der Wirtschaftslenkung im Rahmen einer wohl verstandenen sozialen Marktwirtschaft zu einem Wust von steuerlichen Vergünstigungen und versteckten Subventionen verkommen ist. Das Gestrüpp von hierzu konstruierten rechtlichen Vorschriften ist selbst von Spezialisten und Fachkennern der Materie kaum noch zu übersehen, insbesondere fehlen geeignete Vorkehrungen und Möglichkeiten, die tatsächliche Wirksamkeit dieser Steuervergünstigungen zu überprüfen. Ein Übriges ergibt sich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens. Wegen der unterschiedlichen Interessenlagen des Bundes und der Länder, aber auch unter den Ländern - es gibt arme und weniger arme Bundesländer, ich erinnere dazu an die Diskussionen zum Länderfinanzausgleich - werden die ursprünglichen Gesetzentwürfe bis zur Unkenntlichkeit verstümmelt. Und dann passt alles nicht mehr so recht zusammen.

V. Stand der steuergesetzlichen Subventionen

Die gesamte Bandbreite der Lenkungsmöglichkeiten der Wirtschaft durch das Steuerrecht ist am besten ablesbar an den Auflistungen im 18. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 26.07.2001. Dieser Subventionsbericht erfasst alle Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in Bundesgesetzen. Der Bericht erscheint alle zwei Jahre, der 18. Bericht beinhaltet die Zahlen der Jahre 1999 bis 2002.

Nach diesem Bericht sind in dem Zeitraum von 1999 bis 2002 die Bundessubventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) von insgesamt 21,8 Mrd. € auf 21,4 Mrd. €, das heißt um 1,7 % zurückgegangen. Analysiert man diese Zahlen, so zeigt sich, dass die darin enthaltenen Steuervergünstigungen von 10,9 Mrd. € auf 13,2 Mrd. € angestiegen sind. Das

ist ein Plus von 2,3 Mrd. € oder ein Anstieg von 21,1 %.

Bund, Länder und Gemeinden hatten Einnahmeausfälle durch Steuervergünstigungen in Höhe von insgesamt 22,44 Mrd. € in 1999, diese stiegen bis 2002 um weitere 1,22 Mrd. € auf 23,66 Mrd. € = 5,44 % Anstieg.

Allein die zwanzig betragsmäßig größten Steuervergünstigungen führten in 2002 zu Einnahmeausfällen von 22,46 Mrd. €..

Im Einzelnen aufgelistet kommen wir auf 99 Steuervergünstigungen, die sich verteilen auf 15 Steuergesetze und 3 andere Gesetze (Gesetz über Bergmannsprämien, Vermögensbildungsgesetz, Verordnung über die steuerliche Begünstigung von Wasserkraftwerken). Hinzu kommen weitere 72 gesetzliche Steuervergünstigungen mit weiteren Ausnahmefällen im Gesamtbetrag von 38,6 Mrd. €, verteilt auf 9 Steuergesetze. Diese Regelungen gelten seit dem 6. Subventionsbericht, der den Subventionsbegriff neu definierte, nicht mehr als Steuer-subventionen. Gleichwohl handelt es sich um Steuerfreistellungen oder Steuervergünstigungen.

Zusammen sind das 171 Steuervergünstigungstatbestände, geregelt in 18 Steuergesetzen und 3 anderen Gesetzen mit einem Gesamtbetrag an Mindereinnahmen von 59,26 Mrd. €.

Dabei ist anzumerken, dass nach Vorlage des 18. Subventionsberichts weitere Steuerrechtsänderungen verabschiedet wurden, so dass die damit zusammenhängenden Steuer-mindereinnahmen mehr als 60 Mrd. € betragen dürften. (Hinzu kam z. B. die Erweiterung des § 6 b EStG).

Der letzte Halbsatz des § 3 Abs. 1 AO erfährt eine so große Bedeutung, wie sie dieser Vorschrift nicht zusteht.

Sie sehen, sehr geehrte Damen und Herren, den Möglichkeiten, mit Steuergesetzen Wirtschaftspolitik zu betreiben, scheinen kaum Grenzen gesetzt zu sein. Und doch gibt es sie.

VI. Grenzen für den deutschen Steuergesetzgeber

Die Gründe, die dem deutschen Steuergesetzgeber bei dem Bemühen um Lenkung der Wirtschaft Grenzen setzen, darf ich in folgenden fünf Punkten zusammenfassen:

1. Das Grundgesetz
2. Das EU-Recht

3. Fehlllokationen durch Fehlinvestitionen
4. Objektive Grenzen der Wirksamkeit
5. Haushaltsprobleme der öffentlichen Hand

Zu 1. GG

Zunächst setzt das Grundgesetz Grenzen. Zu beachten sind Art. 3 GG, keine Förderung oder Belastung einzelner Steuerpflichtiger oder Wirtschaftsbereiche, die gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Der Grundsatz der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit muss gewahrt sein. Das hat auch etwas mit Steuergerechtigkeit zu tun.

Art. 20 Abs. 3, dabei geht es um das Rechtsstaatsprinzip, das hier keiner näheren Erörterung bedarf.

Art. 12, Prinzip der freien Berufsausübung. Dies bedeutet, niemand darf durch die Besteuerung faktisch an seiner Berufsausübung gehindert werden. Rechtlich ohnehin nicht.

Art. 14, hier hinter verbirgt sich das Recht auf Eigentum, damit aber auch gleichzeitig das Verbot der Übermaßbesteuerung (BVerfG-Beschluss v. 22.06.1995 (BStBl. 95 II S. 655)).

Zu 2. EU-Vorbehalte

Die EU als oberster Wettbewerbshüter innerhalb des Europäischen Binnenmarktes achtet sehr darauf, dass der Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes nicht beeinträchtigt wird. Die gemeinsamen Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften sind unter Titel 6 des EG-Vertrages festgelegt. Das Problem der staatlichen Beihilfen ist in Art. 87 EG-Vertrag geregelt. Dort wird erläutert, welche Beihilfen zur Wirtschaftsförderung mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar bzw. noch vereinbar sind. Für den steuerlichen Bereich gelten die Art. 90 ff. EG-Vertrag. Wie Sie wissen, sind die EU-Vorschriften innerstaatlich bindend. Die Regelungen sind für die Umsatzsteuer, Verbrauchsteuern und Verbrauchsabgaben sowie für sonstige indirekte Steuern sehr weitreichend. So sind bei der Umsatzsteuer die steuerbaren Tatbestände und die Steuerbefreiungen detailliert festgelegt, um nicht zu sagen, sie sind faktisch abschließend geregelt. Der deutsche Gesetzgeber hat in diesem Bereich jedenfalls kaum noch Gestaltungsspielraum. Stichwort: Halber USt-Satz bei Handwerksbetrieben.

Ähnliches gilt für die Verbrauchsteuern bis hin zu den Ökosteuern (z.B. Mineralölsteuern), wenn es um Fördermaßnahmen für die Wirtschaft geht.

Die EU hat Kontrollmechanismen aufgebaut, nach denen die Steuergesetzgebung in den EU-Mitgliedstaaten genauestens verfolgt wird.

So ist die EU-Kommission nach Art. 88 des EG-Vertrages von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen, zu denen auch Steuervergünstigungen gehören, so rechtzeitig zu unterrichten, dass sie sich dazu äußern kann. Stellt die Kommission fest, dass eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, oder dass gar ein Missbrauch vorliegt, so verlangt die Kommission von dem betreffenden Mitgliedsstaat die Änderung oder Aufhebung der Beihilfemaßnahme. Notfalls kann die EU-Kommission gegen den Mitgliedsstaat Klage vor dem EUGH erheben, so dass der Sünder per Gerichtsbeschluss zur Ordnung gerufen wird.

Zu 3. Fehlinvestitionen

Ein weiterer Umstand, der dem deutschen Gesetzgeber bei der steuerlichen Wirtschaftsförderung Grenzen setzt, sind die bekannt gewordenen Fehlinvestitionen.

Die steuerliche Begünstigung bestimmter Investitionen, z.B. durch Sonder-AfA, Investitionszulagen, kann zu nicht gewollten Investitionen führen. Die Investoren sehen nicht allein die Aufgabe, aus der Investition Gewinne zu erzielen, sondern sie sehen in erster Linie die Steuerminderungen, die sich für ihr übriges Einkommen ergeben. Sie alle kennen diese Beispiele:

Nach der Wende wurden Eigentumswohnungen und Bürohäuser in den neuen Bundesländern nicht wegen eines wirtschaftlichen Bedarfs, sondern wegen der steuerlichen Mitnahmeeffekte errichtet und veräußert. Die Sonder-AfA betrug seinerzeit noch 50 % plus normale AfA in Höhe von 2 % für Wohngebäude. Das führte zu wirtschaftlich unsinnigen Massenbauten von Eigentumswohnungen und Bürotürmen, die zum Teil heute noch leer stehen. Jeder von uns kennt Beispiele.

Zu 4. Grenzen der tatsächlichen Wirksamkeit von Steuervergünstigungen

Fraglich ist, ob steuergesetzliche Lenkungsmaßnahmen den angestrebten wirtschaftlichen Erfolg erzielen. Dies festzustellen, ist in der Regel schwierig, weil es keine Methoden gibt, das Ergebnis genau zu messen. Die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen kann beeinflusst sein durch die Weltwirtschaftslage, vom wirtschaftlichen Aufschwung im Inland, von der politischen Führung im Land, nicht zuletzt auch vom unternehmerischen Willen im Einzelfall. Stichwort hierzu: Globalisierung! Selbst Geldgeschenke werden große Konzerne kaum daran hindern, sich mit anderen Unternehmen zu einem noch größeren Konzern zusammenzuschließen, und dabei Arbeitsplätze abzubauen.

Großzügige Bilanzierungsmöglichkeiten z.B. gewinnmindernde Rücklagen und Rückstellungen helfen Verlust trächtigen Unternehmen als Sofortmaßnahme wohl kaum.

Ein weiteres Problem ist, ob steuerliche Maßnahmen zeitgerecht greifen. In aller Regel werden Steuervergünstigungen im betrieblichen Bereich sich erst bei Erstellung der Jahresabschlüsse bzw. nach Abgabe der Steuererklärung mit der Steuerfestsetzung auswirken. Das ist, wie wir alle wissen, in der Regel erst nach mehr als einem Jahr der Fall. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklungen kann es sogar zu einer ausgesprochenen Fehlleistung kommen, wenn nämlich Fördermaßnahmen für eine bestimmte Branche in einer Flautezeit beschlossen worden sind, die aber erst wirksam werden, wenn genau in dieser Branche die Wirtschaft wieder boomt.

Es gibt auch Fälle, in denen eine vom Gesetzgeber gutgemeinte steuerliche Vergünstigung wirkungslos bleibt, obwohl man sich vorher Wunderdinge versprochen hatte:
Stichwort: Steuerlicher Freibetrag für Hausgehilfinnen (Dienstmädchenprivileg).

Zu 5. Haushaltsprobleme der öffentlichen Hand

Dieser letzte Punkt ist aus meiner Sicht die stärkste Bremse. Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sind angespannt. Sie kennen die Diskussionen, die zurzeit in den Kommunen laufen, weil die erwarteten Steuereinnahmen ausbleiben. Die Steuerreform wirkt. Hinzu kommen andere Komponenten wie Weltwirtschaftskrise. Die öffentlichen Haushalte stehen zudem unter dem besonderen Druck, ihre Verschuldensgrenze einhalten zu müssen. Die EU drohte bis vor wenigen Tagen der Bundesrepublik mit dem sogenannten „Blauen Brief“, weil die 3 % Verschuldensgrenze womöglich nicht eingehalten werden kann. Ich habe deswegen Hoffnung, dass keine außergewöhnlichen steuerlichen Subventionen hinzu kommen. Das hindert aber niemanden daran, weiterhin Forderungen zu stellen, das gilt sowohl für Wirtschaftsverbände, Interessenverbände, Gewerkschaften wie auch für die Politiker selbst. Warten wir ab, was auf uns nach der Bundestagswahl zukommt.

VII. Persönliches Resümee

Festzuhalten ist, dass die Steuergesetzgebung als Lenkungsinstrument der Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit eingesetzt wurde und wohl auch künftig noch eingesetzt werden wird.

Verfassungsrechtlich ist dies zulässig, soweit die bereits genannten Grundsätze und die dazu ergangene Rechtsprechung beachtet werden. EU-rechtlich sind Schranken gesetzt.

Persönlich halte ich in bestimmten Situationen, aber zeitlich begrenzt, einen dezenten lenkenden Eingriff in die wirtschaftliche Entwicklung für unabdingbar. Dafür sprechen folgende Gründe:

Innerstaatlich können sich bestimmte Wirtschaftsbereiche anders entwickeln als das in einer wirklich freien Marktwirtschaft erwartet werden kann.

Stichworte:

- Kein wirklich freier Wettbewerb, weil Preisabsprachen getroffen werden. Das Bundeskartellamt ist in meinen Augen ein Papiertiger.
- Außergewöhnliche Konkurrenz aus Nachbarländern bedrohen die heimische mittelständische Wirtschaft (z. B. Billiglöhne in Tschechien und Polen).
- In einer Zeit der Globalisierung führt eine radikale Wettbewerbspolitik der Unternehmen oft zu unververtretbaren Härten sowohl bei den „freigesetzten“ Arbeitnehmern als auch bei der betroffenen mittelständischen Konkurrenz. Staatliche Hilfen wären hier Ausfluss des Sozialstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1 GG, das selbstverständlich auch im Steuerrecht zu beachten ist.

Im Außenverhältnis gilt es, die deutsche Wirtschaft beim Export und bei ihren anderen wirtschaftlichen Aktivitäten im Ausland vor Wettbewerbsnachteilen gegenüber der ausländischen Konkurrenz zu schützen. Eines Schutzes bedarf es auch gegenüber der subventionierten ausländischen Wirtschaft, die ihre Produkte im Inland anbietet.

Stichworte:

- Dumpingpreise ausländischer Unternehmen, die staatlich subventioniert werden, südostasiatische Werften, Stahlproduktion.

Dies alles führt nicht zu der dringend gebotenen Steuervereinfachung und Überschaubarkeit des deutschen Steuerrechts.

Zu überschaubaren finanz- und steuerpolitischen Rahmenbedingungen gehören klare Konzepte in der Subventionspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden, die auch aufeinander abgestimmt sein müssen. Die ausgeuferte Subventionspolitik auf allen staatlichen Ebenen bereitet den öffentlichen Haushalten zunehmend Schwierigkeiten und behindert die Konsolidierung der Staatsfinanzen nachhaltig.

Hauptzielrichtung des Abbaus von Subventionen im Bereich der Wirtschaft muss aber sein, die Erhaltung obsolet gewordener Strukturen zu beseitigen. Es ist andererseits nicht zu leugnen, dass im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft Subventionen in Teilbereichen ein notwendiges Mittel der Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik sein können. Daher sind Nüchternheit und Ehrlichkeit gefordert. Auf öffentlichen Beifall angelegte Patentrezepte gibt es hierzu leider nicht.