

Hagemann, Reiner

Article — Digitized Version

Die Problematik eines Verlustrücktrages: Zur Diskussion um die Einführung des "carry back"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hagemann, Reiner (1975) : Die Problematik eines Verlustrücktrages: Zur Diskussion um die Einführung des "carry back", Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 3, pp. 122-124

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134791>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

STEUERPOLITIK

Die Problematik eines Verlustrücktrages

Zur Diskussion um die Einführung des „carry back“

Reiner Hagemann, Freiburg i. Br.

In der Diskussion um das Konjunkturprogramm der Bundesregierung befürworteten sowohl der DIHT als auch der BDI die Einführung eines Verlustrücktrages. Wie ist die konjunkturpolitische Effizienz dieses Instruments zu beurteilen?

In der Diskussion der letzten Jahre um die Reform der Einkommensteuer war dem Problem einer sachgerechten Gewinnermittlung wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Die Auseinandersetzungen um den Familienlastenausgleich, um persönliche Abzugsbeträge (Vorsorgeaufwendungen, personenbezogene Freibeträge etc.) und um den Tarifverlauf hatten die notwendigen Definitionsfragen des steuerlichen Einkommens- und Gewinnbegriffs in den Hintergrund gedrängt, so daß im Zuge der Einkommensteuerreform¹⁾ keine wesentlichen Änderungen eintraten.

Bei den Beratungen um das Konjunkturprogramm der Bundesregierung vom 11./12. 12. 1974 wurden nun seitens der Industrie Vorschläge unterbreitet, die auf eine Modifikation der steuerlichen Bemessungsgrundlagen abzielen. Unter konjunktur- und strukturpolitischen Gesichtspunkten ist hierbei der Vorschlag, einen Verlustrücktrag einzuführen, der interessanteste. Der Verlustrücktrag soll dazu dienen, daß Steuerpflichtige Verluste eines Steuerjahres mit Gewinnen früherer Perioden verrechnen und damit ihre jetzigen Steuervorauszahlungen mindern oder Steuererstattungen erhalten können.

Der rückwirkende Verlustausgleich wird bereits in einigen EG-Ländern praktiziert und ist vor allem in den angelsächsischen Staaten verbreitet²⁾. Das

deutsche Steuerrecht kennt dagegen bislang nur den sog. Verlustvortrag (§ 10 d EStG). Mit dem Verlustvortrag können heutige Verluste mit den Gewinnen kommender Jahre verrechnet werden. Beiden Verlustausgleichsregelungen ist gemeinsam, daß sie vom strengen Jahresprinzip der Besteuerung abweichen und partiell zu einer mehrjährigen Durchschnittsbesteuerung übergehen.

Fragwürdige Verteilungswirkungen

Damit laufen beide Verlustausgleichsregelungen dem Periodizitätsprinzip zuwider, nach dem Einkommen und damit auch Gewinne jahresweise besteuert werden. Diesem Jahresprinzip dienen sowohl die gesamten Abschreibungsregelungen wie auch die verschiedenen Rechnungsabgrenzungspositionen. Mit einer Durchbrechung der Jahresbesteuerung wird möglicherweise auch gegen das Prinzip der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verstoßen, weil den Beziehern von Nicht-Gewinn-Einkommen, also vor allem den Arbeitnehmern, ein intertemporaler Einkommensausgleich nicht gestattet wird. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium³⁾ hat zwar richtig ausgeführt, daß bei Arbeitnehmern in der Regel keine negativen Einkünfte auftreten, die man über die Jahre ausgleichen könne. Jedoch erscheint seine verteilungspolitische Schlußfolgerung, daß mit dem Verlustausgleich keine Bevorzugung der Gewinneinkommensbezieher eintritt,

Reiner Hagemann, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwig-Universität in Freiburg i. Br. und Assistent von Professor Ehrlicher.

¹⁾ Einkommensteuergesetz i. d. F. vom 5. 9. 1974 (EStG 1975), Bundesgesetzblatt I., S. 2165.

²⁾ Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971, Tz. 318, S. 517.

³⁾ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der direkten Steuern, Schriftenreihe des BMF, Heft 9, Bonn 1967, S. 21.

fragwürdig. Denn ein auf negative Einkommen beschränkter Einkommensausgleich begünstigt eindeutig die Gewinneinkommen, so daß eine Ausweitung auf alle Einkommensschwankungen mit dem Ziel einer Abmilderung der Progression in der Einkommensteuer eine naheliegende Konsequenz des Verlustausgleichs sein könnte. Denn nur eine allgemeine Lösung in Form eines generellen Einkommensausgleichs zwischen den Jahren würde eine Gleichbehandlung von Beziehern verschiedener Einkunftsarten herstellen.

Neben der verteilungspolitischen Problematik muß man aus verwaltungsbezogenen Gründen Bedenken gegen den Verlustrücktrag anmelden, da durch ihn in die Bestandskraft von Veranlagungen eingegriffen wird⁴⁾. Denn beim „carry back“ muß – im Gegensatz zum Verlustvortrag – eine Korrektur der bereits abgeschlossenen Veranlagungen eintreten, weil die Steuerbilanzen der vergangenen Jahre zwecks Gewinnminderung geändert werden müssen, um den Einkommensausgleich vorzunehmen.

Problematisches Timing

Entscheidend für die Beurteilung des Verlustrücktrags ist jedoch seine konjunkturpolitische Effizienz. Im Prinzip soll der Verlustrücktrag in Phasen konjunktureller Rückschläge bei den Unternehmen, die während dieser Konjunkturphase Verluste machen, eine Erhöhung der Liquidität und eine Verbesserung der Rentabilität hervorrufen. Dies setzt voraus, daß das Unternehmen im vorangegangenen Boom steuerpflichtige Gewinne ausgewiesen hat und daß der Verlustausgleich auch wirklich dann zum Zuge kommt, wenn der Rückschlag sich auf das Unternehmen auswirkt. Denn der antizyklische Konjunkturreffekt des „carry back“ wird nur dann erreicht, wenn Steuerermäßigungen oder Steuererstattungen dem Unternehmen zugute kommen, wenn es sich in der Verlustphase befindet und nicht erst dann, wenn der Aufschwung bereits eingesetzt hat. Die Frage des Timings ist daher außerordentlich entscheidend für die Wirksamkeit des Verlustrücktrages⁵⁾.

Ein konjunkturgerechtes Timing setzt voraus, daß der Verlustausgleich bereits während des laufenden Steuerjahres vorgenommen werden muß. Wartet man dagegen die Vorlage der Steuerbilanz des Verlustjahres ab, kann der Verlustrücktrag mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr als antizyklisches Mittel in Betracht kommen, weil die

⁴⁾ Vgl. K. T i p k e : Steuerrecht. Ein steuersystematischer Grundriß, Köln 1973, S. 152.

⁵⁾ Dieser Hinweis erscheint gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Investitionszulage angebracht, da diese überwiegend erst im Jahre 1976 an die Unternehmen ausgezahlt wird, so daß sich der Liquiditätseffekt wahrscheinlich zu spät einstellen wird. Die Effizienz der Zulagen ist daher durch den Auszahlungs-lag reduziert.

Rezessionsphase im allgemeinen kaum länger als ein Jahr dauern dürfte. Die Steuerverwaltung muß daher die erwarteten Verluste im laufenden Steuerjahr abschätzen, um die Reduktion der Vorauszahlungen bzw. die Höhe der Steuererstattungen festlegen zu können. Diese Abschätzungen sind sicherlich nicht problemfrei, denn die Unternehmen werden nach Möglichkeit versuchen, ihre Situation negativer zu beurteilen, als sie wahrscheinlich ist. Denn die Versuchung, auf diese Weise vom Fiskus zumindest einen zinslosen Kredit zu erhalten, dürfte für die Unternehmen zweifellos reizvoll sein. Ohne eine Lösung der Abschätzung der erwarteten Verluste ist jedoch die Einführung eines Verlustrücktrages konjunkturpolitisch nicht vertretbar, da er andernfalls prozyklisch wirkt und erst dann zu Steuerermäßigungen führt, wenn die Verlustperiode bereits überwunden ist.

Die Ausgleichsregelung würde dann zu einer konjunkturpolitisch negativen Abschwächung der „built-in flexibility“ im Steuersystem führen, da die Steuereinnahmen im Aufschwung langsamer steigen würden als ohne die Möglichkeit des Verlustabzugs. Dieser negative Konjunkturreffekt tritt derzeit beim Verlustvortrag ein, weil durch ihn eine Reduktion der Gewinne in der Hochkonjunktur ermöglicht wird, die zu einer Verminderung der Steuerlast in der Boomphase führt, wenn eine antizyklische Steuerpolitik gerade auf eine Anhebung der Steuerlasten abzielt, um die verfügbaren Einkommen zu reduzieren. Der konjunkturpolitische Effekt eines Verlustrücktrages hängt also wesentlich davon ab, daß den Unternehmen dann Liquidität zugeführt wird, wenn sie diese tatsächlich notwendig brauchen, um fortzubestehen bzw. betriebliche Investitionen vornehmen zu können. Denn nur dann, wenn der Verlustrücktrag dazu beiträgt, gefährdete Arbeitsplätze zu sichern oder die Investitionsnachfrage zu erhalten oder sogar zu steigern, ist er konjunkturpolitisch vertretbar. Ohne eine Erzielung von Produktions- und Nachfrageeffekten muß der Verlustabzug dagegen wirkungslos bleiben.

Strukturpolitische Nebeneffekte

Die konjunkturausgleichende Wirkung eines „carry back“ kann nur bei den Unternehmen eintreten, die in den vergangenen Perioden Gewinne gemacht haben, die nunmehr gegen laufende Verluste aufgerechnet werden können. Bei der geplanten Beschränkung des Verlustrücktrages auf zwei Jahre bedeutet dies, daß der Verlust nicht größer sein darf als die Summe der steuerpflichtigen Gewinne der beiden vorangegangenen Jahre. Der Gewinneinbruch muß daher kurzfristiger Natur sein, wenn der Verlustrücktrag wirksam werden soll. Die Limitierung erscheint durchaus sinnvoll, da es nicht die Aufgabe des „carry back“

sein kann, Betriebe zu alimentieren, die auf längere Sicht Verluste machen. Der Verlustrücktrag würde sich dann in eine Erhaltungssubvention verwandeln, die aus strukturpolitischen Gründen nicht ratsam ist. Mit der Beschränkung des Verlustrücktrages auf zwei Jahre werden daher Unternehmen, die von längerfristigen Strukturkrisen betroffen sind, nur partiell entlastet.

Problematisch wäre die zeitliche Limitierung dagegen, wenn die konjunkturellen Abschwungphasen länger anhielten, so daß auch im Grunde gesunde Unternehmen nicht mehr vom Verlustrücktrag profitieren können. Nach den Erfahrungen aus den vergangenen Wachstumszyklen in der Bundesrepublik⁶⁾ erscheint jedoch eine Frist von zwei Jahren ausreichend, um konjunkturbedingte Verluste intertemporal auszugleichen. Immerhin sollte man deutlich erkennen, daß das „carry back“ – wie steuerpolitische Maßnahmen generell – jeweils relativ globaler Natur ist und dem Einzelfall daher nicht immer gerecht werden kann. Die Limitierung auf eine Zweijahresfrist kann daher zu strukturpolitischen Nebeneffekten führen, die nicht immer den Intentionen des Verlustrücktrages entsprechen.

Nachteile für den Mittelstand

Deutlicher erkennbar sind dagegen die strukturpolitischen Effekte, die sich im Hinblick auf die verschiedenen Unternehmensformen ergeben. Denn der Verlustrücktrag führt nicht zu für alle Unternehmen gleichen Entlastungen, sondern differenziert nach Personal- und Kapitalgesellschaften. Bei AGs, GmbHs und anderen Kapitalgesellschaften, die der Körperschaftsteuer unterliegen, gilt ein proportionaler Steuersatz von 51 % (plus Ergänzungsabgabe) auf einbehaltene Gewinne. Werden erwartete Verluste im laufenden Steuerjahr gegen einbehaltene Gewinne aus vergangenen Jahren aufgerechnet, ergibt sich je 1 DM übertragenen Verlust eine Steuerersparnis von 0,51 DM, unabhängig davon, wie hoch die Gewinne in der Vergangenheit waren.

Bei Personalunternehmen, die der Einkommensteuer unterliegen, muß dagegen die Progressionswirkung des Tarifs beachtet werden. Eine Reduktion vergangener Gewinne um x DM führt nämlich in diesem Fall zu unterschiedlichen Entlastungen, je nachdem, wie hoch der Grenzsteuersatz in der Vergangenheit war. Werden etwa Gewinne aus der oberen Proportionalzone reduziert, ergibt sich eine Entlastung (nach dem neuen Einkommensteuertarif) von 56 %. Handelt es sich dagegen um einen Kleinunternehmer mit einem

steuerpflichtigen Gewinn von weniger als 32 000 DM p. a., reduziert sich dessen Steuerlast nur um 22 % des übertragenen Verlustes. Eine besonders mittelstandsfreundliche Maßnahme ist daher im Verlustrücktrag nicht zu sehen, auch wenn die faktische Inanspruchnahme eher bei kleineren und mittleren Unternehmen als bei Großunternehmen liegen dürfte.

Um die wettbewerbsverzerrenden Folgen eines Verlustrücktrages zu begrenzen, wird in der Diskussion an eine Höchstgrenze für den maximal übertragbaren Verlust gedacht. In einer Vorlage Baden-Württembergs im Bundesrat wird eine Limitierung auf 5 Mill. DM angestrebt. Damit wäre der Vorteil von Großunternehmen, höhere Verluste zu verrechnen, begrenzt und ihr Liquiditäts- und Rentabilitätsvorsprung überschaubar.

Die wettbewerbsverzerrenden Effekte eines Verlustausgleichs lassen sich jedoch solange nicht voll ausschalten, wie Gewinne und Verluste, also jeweils Bemessungsgrundlagen, miteinander verrechnet werden. Als Alternative ließe sich daher auch hier daran denken, den Verlustabzug in Form eines Abzugs von der Steuerschuld auszugestalten. Danach würden Verluste in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes (etwa zu 20–30 %) von der vergangenen Steuerschuld abgesetzt und dem Steuerpflichtigen erstattet. Jedem verlusttragenden Unternehmen würde damit die gleiche prozentuale Entlastung gewährt, so daß wettbewerbsverzerrende Effekte des „carry back“ ausgeschaltet werden könnten.

Schwer kalkulierbare Haushaltsrisiken

Die Limitierung erscheint auch aus fiskalischen Gründen geboten, da der Verlustrücktrag ohnehin zu schwer kalkulierbaren Haushaltsrisiken führt. Wegen der Unsicherheit seiner tatsächlichen Inanspruchnahme ist er für die Haushaltsplanung stets ein Unsicherheitsmoment, das jedoch bei einer betragsmäßigen Begrenzung für die öffentliche Hand tragbar erscheint. Die Schätzung über die aus dem „carry back“ resultierenden Steuerausfälle gehen daher auch relativ weit auseinander. Sie schwanken zwischen 700 Mill. DM und 1,5 Mrd. DM pro Jahr.

Die vielfältigen konjunkturellen, strukturellen und fiskalischen Auswirkungen lassen es notwendig erscheinen, den intertemporalen Gewinnausgleich sorgfältig zu prüfen, bevor man das Prinzip der Jahresbesteuerung weiter aufweicht. Gerade wegen der notwendigen Berücksichtigung des Timings käme er für die derzeitige Rezession ohnehin möglicherweise schon zu spät, so daß man ihn eher unter dem Aspekt einer neuen, dauerhaften Lösung im deutschen Steuerrecht betrachten sollte.

⁶⁾ Zum Verlauf der Wachstumszyklen in der BRD siehe A. E. Ott und A. Wagner: Materialien zu den Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 71, Berlin 1973, S. 157 ff.