



9 | 2003

56. Jg., 19.–20. KW, 16. Mai 2003

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Martin Junkernheinrich, Klaus Bräunig, Lorenz Jarass,
Albert J. Rädler, Alfons Kühn*

- Gewerbesteuern: reformieren oder abschaffen?

Forschungsergebnisse

Hans-Günther Vieweg

- Deutsche Industrie: Effekte veränderter Finanzierungsbedingungen und neuer IuK-Techniken

Daten und Prognosen

Peter Jäckel

- Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer

Joachim Gürtler und Arno Städtler

- Aufkeimender Optimismus in der Leasingbranche

Oscar-Erich Kuntze

- Finnland: Konjunktur nun auf kleinerer Flamme

Im Blickpunkt

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest im April 2003

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,
Thomas J. Darcy, Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design

Satz und Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Gewerbsteuer: reformieren oder ersetzen?

3

Die Gemeindefinanzen befinden sich auch aufgrund der in jüngster Zeit stark zurückgegangenen Gewerbesteuereinnahmen in einem schlechten Zustand. Angesichts dieser Situation rief die Bundesregierung im März letzten Jahres eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen ein, die u.a. Vorschläge zur Modernisierung bzw. Ersetzung der Gewerbesteuer erarbeitete. Vertiefend behandelte die Kommission dabei zwei Modelle, das so genannte BDI/VCI-Modell und das so genannte Kommunalmodell. Prof. Dr. *Martin Junkernheinrich*, Universität Trier und Mitglied dieser Kommission, stellt diese Vorschläge im Einzelnen vor. *Klaus Bräunig*, BDI, und *Alfons Kühn*, DIHT, plädieren in ihren Beiträgen, entsprechend dem BDI/VCI-Modell, für die Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer, während Prof. Dr. *Albert J. Rädler*, München, der Revitalisierung der Gewerbesteuer den Vorzug gibt. Prof. Dr. *Lorenz Jarass*, Fachhochschule Wiesbaden und ebenfalls Mitglied der Kommission, schlägt einen schrittweisen Übergang von der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Betriebssteuer vor.

Forschungsergebnisse

Tendenzen in der deutschen Industrie – Effekte veränderter Finanzierungsbedingungen und neuer IuK-Techniken

23

Hans-Günther Vieweg

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beauftragte das ifo Institut, den Zusammenhang zwischen sich rasch verändernden Rahmenbedingungen und dem Wandel von Unternehmensstrukturen und -strategien in der Industrie zu untersuchen. Als zentrale Bereiche, die einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung des Wandels in der Industrie liefern, wurden die Finanzmärkte sowie die Informations- und Kommunikationstechnik identifiziert. Als dritter Bereich wurden zentrale Fragestellungen der Corporate Governance in die Untersuchung einbezogen. Neben der Darstellung erwarteter Veränderungen in der Industrie sollten insbesondere die Entwicklungsperspektiven für kleine und mittlere Unternehmen aufgezeigt werden. Die wichtigsten Ergebnisse der Studie werden in diesem Beitrag kurz dargelegt.

Daten und Prognosen

Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer: Zwar Rückgang 2002, aber kräftiger Zuwachs 2003 geplant

28

Peter Jäckel

Die Ergebnisse des neuesten ifo Investitionstests Verarbeitendes Gewerbe Neue Bundesländer zeigen, dass das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe im Jahr 2002 – anders als ursprünglich geplant – rückläufige Investitionen aufzuweisen hatte. Für das Jahr 2003 ergibt die Hochschätzung auf Basis der Umfrageangaben mit 7,35 Mrd. € ein gegenüber dem Vorjahr um 14% erhöhtes Investitionsvolumen, wobei über die Hälfte der geplanten Investitionen den Budgets nur dreier

Branchen entstammt: der Elektrotechnischen Industrie, dem Straßenfahrzeugbau und der Chemischen Industrie. Demnach ließe die ostdeutsche Industrie mit dem Anstieg im Jahr 2003 die Talsohle der Investitionen hinter sich.

Aufkeimender Optimismus in der Leasingbranche – Löst sich der Attentismus der Investoren auf?

34

Joachim Gürtler und Arno Städtler

Nach den Ergebnissen des jüngsten ifo Konjunkturtests Leasing hat sich der Geschäftsverlauf zwar etwas verschlechtert, die Unternehmen waren aber mit der aktuellen Lage im Großen und Ganzen zufrieden. Hinsichtlich der Perspektiven im kommenden halben Jahr äußerten sich die Testteilnehmer mit erhöhter Zuversicht. Jedes dritte Unternehmen erwartet einen günstigeren Geschäftsverlauf, die Mehrheit (65%) rechnet mit einer gleichbleibenden Entwicklung, und nur noch 2% (Vorquartal: 20%) sehen ihre Perspektiven als eher düster an. Mit per saldo + 31% haben jetzt die zuversichtlichen Stimmen ein deutlicheres Übergewicht.

Finnland: Phoenix aus der Asche – Konjunktur nun auf kleinerer Flamme

37

Oscar-Erich Kuntze

Nach der harten konjunkturellen Landung 2001 expandierte die finnische Wirtschaft im Jahr 2002 zunächst recht lebhaft, doch ab Jahresmitte verlor das Wirtschaftswachstum an Dynamik. Das reale Bruttoinlandsprodukt nahm insgesamt um 1,6% zu, die Arbeitslosenquote blieb mit 9,1% unverändert hoch. Dieses Jahr dürfte das BIP um knapp 2% wachsen. Auf dem Arbeitsmarkt wird sich die Situation zunächst noch weiter verschlechtern, und die Arbeitslosenquote wird im Jahresdurchschnitt auf fast 9 $\frac{1}{2}$ % steigen. Die Preiserhöhung wird mit 1 $\frac{3}{4}$ % moderat bleiben. 2004 dürfte das BIP um 3% expandieren, die Arbeitslosenquote wird auf 9 $\frac{1}{4}$ % sinken und der Preisauftrieb mit 1 $\frac{3}{4}$ % mäßig sein.

Im Blickpunkt

ifo Konjunkturtest April 2003 in Kürze

46

Hans G. Russ

Nach den neuesten Umfrageergebnissen des ifo Konjunkturtests gibt es derzeit keine Anzeichen für eine baldige konjunkturelle Erholung. In der gewerblichen Wirtschaft Westdeutschlands hat sich die Abkühlung verstärkt fortgesetzt. Dies resultiert vor allem aus der deutlich pessimistischeren Einschätzung der Geschäftsaussichten, aber auch die aktuelle Geschäftslage wurde etwas ungünstiger eingestuft als im Vormonat. In den neuen Bundesländern hat sich das Geschäftsklima auf dem Stand vom Vormonat stabilisiert. Die Geschäftslageurteile fielen zwar auch etwas ungünstiger aus, dagegen haben sich die Erwartungen leicht verbessert.

Die Gemeindefinanzen befinden sich in einem schlechten Zustand. Mitverursacht wurde dies von den in jüngster Zeit stark rückläufigen Gewerbesteuerereinnahmen. Wie lassen sich die Einnahmen der Gemeinden auf eine solide Basis stellen?

Was wird aus der Gewerbesteuer? – Über den schwierigen Weg zu einer Gemeindefinanzreform

Kommunen im »fiscal stress« – Zum Reformanlass

In den letzten beiden Jahren sind viele Kämmerer mit ihren Oberbürgermeistern vor die Presse getreten und haben über unerwartet hohe Gewerbesteuererbrüche geklagt. In Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Saarbrücken, Köln, aber auch in Frankfurt/M., München, Leverkusen und Stuttgart, Leipzig und Halle (Saale) waren zwei- und dreistellige Millionenerbrüche zu verzeichnen, im Extremfall sind durch Vorauszahlungsrückforderungen sogar Gewerbesteuererbrüche von über 100% eingetreten. Und weil wir uns alle an große Summen gewöhnt haben: Ein Minus von 30 Mill. € entspricht – bei grober Betrachtung – dem Finanzbedarf für 600 Stellen!

Solche durch konjunkturelle Abschwächungstendenzen, steuerwirksame Politiken der Gesetzgeber (Steuerreform, UMTS-Lizenzen etc.) und unternehmerische Anpassungsreaktionen verursachten Gewerbesteuermindereinnahmen machen jedes mittelfristige Haushaltskonsolidierungsprogramm in den Kommunen zur Makulatur. Da die Bundesländer gleichzeitig einen Rückgang der Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen zu verzeichnen haben, reagieren auch die Finanzausgleichssysteme zeitverzögert mit einer Senkung der Finanzausgleichsmasse und verstärken den kommunalen Einnahmenverlust.

Diese Einnahmeeinbrüche, so schmerzhaft sie für die Kommunen auch sind, haben die Gemeindefinanzreform wieder auf die politische Agenda gebracht und zur Einsetzung einer Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen durch die Bundes-

regierung geführt. Damit könnte ein Einstieg gefunden werden, um die Kommunen aus der mittelfristig zu beobachtenden finanziellen Schieflage zu führen.

Krisenursachen und Reformbedarf

Die Ursache für die chronisch defizitäre Finanzsituation vieler Städte und Gemeinden liegt nicht allein in den aktuellen Gewerbesteuererbrüchen. Die Ursachen sind vielfältig und berühren nahezu alle Elemente des kommunalen Finanzsystems. Von besonderer Bedeutung ist, dass es über viele Jahre zu einer kommunalen Aufgaben- und Ausgabenexpansion bei tendenziell unzureichender Ausstattung der Finanzierungsbasis gekommen ist. So ist in vielen Kommunen ein strukturelles Haushaltsdefizit festzustellen, weil

- über kommunale Aufgaben in hohem Maße durch Bund und Land entschieden wird, während die Städte und Gemeinden die finanziellen Lasten tragen (Trend zur »Kostenüberwälzung«),
- die Nachfrage der Bürger und Unternehmen nach kommunalen Leistungen nur wenig durch die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Kosten geprägt wird (Trend zur »Anspruchsinflation«).

Die Beispiele dafür sind allseits bekannt. Zum einen wird die überwiegende Zahl von kommunalen Aufgaben und ihre Wahrnehmung, von der Bereitstellung von Kindergartenplätzen bis zur Gewährung



Martin Junkernheinrich*

* Prof. Dr. Martin Junkernheinrich ist Hochschullehrer für Volkswirtschaftslehre und lehrt derzeit an der Universität Trier und der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus. Er ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der von der Bundesregierung einberufenen Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, der Enquete-Kommission »Kommunen« des Landes Rheinland-Pfalz und des Expertenrates Gemeindefinanzen der Bertelsmann-Stiftung.

von Sozialhilfeleistungen, durch den staatlichen Rechtsrahmen geprägt. Und zum anderen fällt das Sparen gegen den Willen der Bürger zunehmend schwer. Bei fast jeder Schließung eines Schwimmbades, einer Stadtteilbücherei oder eines Kindergartens formiert sich eine Bürgerinitiative mit einer Unterschriftenaktion gegen diese Konsolidierungsmaßnahme. Wer möchte schon auf eine kommunale Leistung verzichten, wenn für den Erhalt dieser Leistung weitgehend die anonyme Allgemeinheit zahlt.

Diese hier nur angedeuteten aufgaben- und ausgabenseitigen Belastungen treffen auf ein kommunales Einnahmensystem, das sich der lokalen Einflussnahme weitgehend entzieht, keine bedarfsgerechten Niveauanpassungen ermöglicht und ausgeprägten Einnahmenschwankungen unterliegt.

Diese Ursachendiagnose macht eine grundsätzliche Reform des Gemeindefinanzsystems notwendig. Die Lösung kann nicht allein in der Durchsetzung eines einzelnen Reformelementes, z. B. der Modernisierung oder Substitution der verbliebenen Gewerbesteuer, oder der Forderung nach mehr Geld bestehen. Denn gerade im vertikal und horizontal eng verflochtenen Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland wird auf fast jede finanzielle Änderung mit einer Kompensation reagiert. In einem »System kommunizierender Röhren« werden Einnahmeverbesserungen zumeist an anderer Stelle wieder abgeschöpft oder durch Aufgabenausweitungen weitgehend neutralisiert. Daher muss die Reformblockade der sich gegenseitig in Schach haltenden Einzelinteressen überwunden und mit der Umsetzung eines zukunftsfähigen Gemeindefinanzsystems begonnen werden.¹ Dabei stellt die Reform der Gewerbesteuer ein zentrales Element dar.

Ausgewählte Optionen zur Reform des Gemeindesteuersystems

Seit Jahrzehnten werden neue Vorschläge zur Reform der Gewerbesteuer entwickelt, über die dann – angesichts der divergierenden Interessen von Steuerzahlern und Steuerempfängern nicht verwunderlich – zumeist heftig gestritten wird. Deshalb zählt die Gewerbesteuerreform auch zu den gemeindefinanz- und unternehmenssteuerpolitischen »Dauerbrennern«.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind folgende Anforderungen an die Kommunalbesteuerung – mit entsprechenden Implikationen für die Ausgestaltung des Gemeindesteuersystems – als zentral anzusehen: Durch kommunale

Steuern sollen Bürgerinnen und Bürger, wie auch die Wirtschaft als Nutzer kommunaler Leistungen, umfassend und fühlbar an der Finanzierung kommunaler Leistungen beteiligt werden (Prinzip der Gruppenäquivalenz). Neben die allgemeinen Anforderungen an Steuern (Finanzierbarkeit, administrative Praktikabilität) treten bei der Ausgestaltung kommunaler Steuern die Bedarfsgerechtigkeit (hinreichendes Gesamteinnahmenniveau, bedarfsorientierte interkommunale Verteilung) und die Anreizkompatibilität (Fühlbarkeit, kommunales Hebesatzrecht) hinzu.

Wenn heute deutlich weniger als 30% der Unternehmen und Freiberufler zur wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer, derzeit zur Gewerbesteuer, herangezogen werden, so sind wesentliche Kriterien nicht erfüllt: Zu wenige Steuerzahler zahlen zuviel, was zunächst einmal für eine Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen spricht. Die Streuung der verbliebenen Gewerbeertragsteuer ist aber auch aufgrund der schmalen Bemessungsgrundlage hoch und verhindert eine bedarfsgerechte Steuerverteilung.

Aus der Fülle der in den letzten Jahren vorgebrachten Reformvorschläge – kommunale Wertschöpfungsteuer, kommunale Umsatzsteuerbeteiligung, anrechenbare Wertschöpfungsteuer (Scherf-Vorschlag), kommunale Betriebssteuer (Jarrass-Modell), kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer (Fuest/Huber-Vorschlag), Wertschöpfungsteuer in Kombination mit einem kommunalen Hebesatzrecht auf die bestehende Lohn- und Einkommensteuer (DIW-Vorschlag) u. v. m. – haben sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der Gemeindefinanzreformkommission aus Zeit- und Kapazitätsgründen – wie bereits angedeutet – auf die vertiefende Behandlung von nur zwei Modellen, des sog. BDI/VCI-Vorschlags und des sog. Kommunalmodells, beschränkt. Diese fokussieren in besonderer Weise die Positionen der beiden betroffenen Gruppen, d. h. die Interessen der Steuerzahler (präziser der Gewerbesteuerzahler) und die Interessen der Steuerempfänger (der Kommunen). Diese beiden Lösungsvorschläge sollen nachfolgend einer ersten Analyse unterzogen werden.

Eine kritische Würdigung des BDI/VCI-Modells

Der Rat von Sachverständigen zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2001/02 einen gemeindefinanzpolitischen Paradigmenwechsel vorgenommen. Hatte er sich über viele Jahre für die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer ausgesprochen, so votiert er nunmehr für eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer mit Kommunalzuschlag.² Er hat diesen Vorschlag aber nicht näher ausgear-

¹ Vgl. dazu näher M. Junkernheinrich, Wege aus der kommunalen Finanzkrise, oder: Wie könnte ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem aussehen?, in: M. Junkernheinrich, H. Zierold (Hrsg.), Bevölkerungsentwicklung, Finanzkrise und Gemeindefinanzreform, Berlin 2003 (in Vorbereitung).

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/01, Wiesbaden 2001, Ziff. 383, und ders., Jahresgutachten 2001/02, Wiesbaden 2002, Ziff. 556.

beitet, weshalb nachfolgend das BDI/VCI-Modell aufgegriffen werden soll.

Dieser Reformvorschlag beinhaltet nicht nur den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag zur Körperschaftsteuer, sondern sieht zugleich den Ersatz des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer durch eine direkte Einkommensbesteuerung der Bürger durch die Kommunen vor.³ Somit greift er weiter und will die bisher zu schwach ausgeprägte Korrespondenz zwischen Nutzern und Zahlern bei den Bürgern durch eine direkte Fühlbarkeit stärken. Diese kombinierte Reform hat zudem den Vorteil, dass die durch die Körperschaftsteuer nicht erfassten Wirtschaftseinheiten (Personengesellschaften, Freiberufler etc.) über die Einkommensteuer, deren Ergebnis dann nach Wohn- und Arbeitsort aufzuteilen wäre, einbezogen werden.

Mit Blick auf die Kommunalverträglichkeit dieses Vorschlags werden jedoch einige gravierende Mängel sichtbar:

- Ein kommunaler Körperschaftsteuerzuschlag bietet nicht die notwendige Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen (er erfasst nicht alle, die vom Nutzen kommunaler Leistungen profitieren), und er hat eine sehr schmale, gewinnorientierte Bemessungsgrundlage. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer weist in zeitlicher und interkommunaler Hinsicht derart ausgeprägte Disparitäten auf, dass diese Steuer ebensowenig wie die Rest-Gewerbesteuer als gute Kommunalsteuer einzuschätzen ist. Diese Option kommt eher einer Unternehmensteuerreform ohne Lösung der kommunalfinanzpolitischen Probleme gleich. Wer die Gewerbesteuer als kommunale Steuer für eine schlechte Steuer hält, der kann sich kaum für die Beteiligung an der Körperschaftsteuer aussprechen. Im Jahr 2001 war diese Steuer sogar insgesamt negativ.
- Mit einem kommunalen Zuschlagsrecht auf die bestehende Einkommensteuer wird, wenn die unternehmerischen Anteile am Einkommen arbeitsortbezogen verteilt werden, zwar der Kreis der Steuerpflichtigen erweitert. Allerdings ergeben sich andere, folgenschwere Konsequenzen. Im Vergleich mit dem bestehenden Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erhöht sich durch die nun »ungedeckelte« Wirkung der massiven Progressionskomponente des Einkommensteuertarifs (Wegfall der Sockelgrenzen) die Streuung des Steueraufkommens ganz wesentlich. In einzelnen Bundesländern würde sie sich verdoppeln. Damit wäre eine bedarfsorientierte Steuerverteilung in weite Ferne gerückt. Dies würde die Ausgleichsintensität des kommunalen Finanzausgleichs – wie auch des Länderfinanzausgleichs – überfordern und zu sehr hohen Grenzabschöpfungen von Steuermehreinnahmen führen.

³ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V./Verband der Chemischen Industrie, Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer. Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Köln 2001.

- Darüber hinaus würde der individuelle Spitzensteuersatz nunmehr kommunal divergieren, z.B. zwischen 38% in einer Umlandgemeinde und 44% in einer Großstadt. Dies ist nicht nur politisch schwer durchsetzbar, es verstößt auch gegen den aus der ökonomischen Föderalismus-theorie bekannten Grundsatz, dass die Verteilungspolitik auf die zentrale Ebene gehört. Bei kommunal divergierenden Spitzensteuersätzen würden durch die Redistributionspolitik des Staates volkswirtschaftlich ineffiziente Wanderungsbewegungen induziert. Aus diesem Grund wird den Gemeinden ausgabenseitig zurecht die Möglichkeit zur Festlegung lokal differenzierter Sozialhilfere-gelsätze verwehrt (Vermeidung von regelsatzinduziertem »Sozialhilfetourismus«). Hier bedarf es somit noch des weiteren Nachdenkens. So könnte man den Kommunen alternativ auch ein proportionales Hebesatzrecht auf das zu versteuernde Einkommen einräumen. Die progressive, die individuelle Leistungsfähigkeit betonende Besteuerung sollte der zentralen Ebene vorbehalten bleiben.⁴

Eine Lösung der gemeindefinanzpolitischen Probleme kann durch das BDI/VCI-Modell nicht erwartet werden. Durch die dem Modell inhärente Verlagerung der Zahllast von der Wirtschaft zu den Arbeitnehmern würde das Band zwischen den Kommunen und ihren Unternehmen sogar geschwächt.

Eine kritische Würdigung des Kommunalmodells

Das Modell einer modernisierten Gewerbesteuer der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände will mit einigen Modifikationen die Schwächen der Rest-Gewerbeertragsteuer beheben bzw. deutlich verringern.⁵ Zentral ist eine Ausdehnung des Kreis der Steuerpflichtigen auf die Selbständigen und Freiberufler im Sinne von § 18 EStG, womit eine wesentliche Ungleichbehandlung in der Steuerpflicht ausgeglichen werden kann. Ferner soll die Bemessungsgrundlage durch folgende Elemente auf ein breiteres Fundament gestellt werden:

- volle Hinzurechnungen aller Zinsen zum Gewerbeertrag unter Berücksichtigung eines Freibetrages,
- Hinzurechnung des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten zum Gewerbeertrag unter Berücksichtigung eines Freibetrages,
- Hinzurechnung von Veräußerungsgewinnen zum Gewerbeertrag auch bei Personengesellschaften,
- Modifizierung der gewerbesteuerliche Organschaft,
- zielgenaue Ausgestaltung der Erweiterten Kürzung für Grundstücksunternehmen,

⁴ Vgl. in diesem Sinne auch ein Positionspapier der Bertelsmann-Stiftung zur Reform der Gemeindefinanzen, an dem der Verfasser als Mitglied des Expertenrates Gemeindefinanzreform der Bertelsmann-Stiftung mitgewirkt hat.

⁵ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer, Mitteilung vom 28. Februar 2003.

- Erhöhung des bisherigen Freibetrags von 24 500 € auf 25 000 €, der bis zu einem Gewerbeertrag von 50 000 € abgeschmolzen wird,
- Abschaffung des Staffeltarifs (§ 11 Abs. 2 GewStG).

Dafür sollen die Steuermesszahlen gesenkt, differenzierte Steuermesszahlen für Personen- und Kapitalgesellschaften eingeführt und die Gewerbesteueranrechnung nach § 35 EStG beibehalten werden.

Insgesamt wird also ein größerer Teil der Wertschöpfung in die Bemessungsgrundlage aufgenommen und damit die gewinnunabhängige Komponente gestärkt. Dennoch kann nicht von einer Wertschöpfungssteuer gesprochen werden, da allein mit der Lohnsumme rund 70% der Wertschöpfung nicht erfasst werden. Das Kommunalmodell ist somit schon als Kompromissvorschlag gegenüber der Wirtschaft konzipiert.

Die Ausweitung des Kreis der Steuerpflichtigen und die Erweiterung der Bemessungsgrundlage lassen eine Senkung des Tarif bzw. der Hebesätze zu Gunsten der jetzt stark betroffenen kleinen Zahlergruppe erwarten. Für die Gemeinden dürfte sich eine Verstetigung der Einnahmen und geringere Streuung ergeben. Die Vorteile einer umfassenden Wertschöpfungssteuer wird dieser Vorschlag jedoch nicht entfalten können.

Obwohl seitens des Bundesministeriums der Finanzen bisher in keiner Weise Kompromisslinien bei der Gewerbesteuer festgelegt waren, gab Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement die Ablehnung der Bundesregierung gegenüber den gewinnunabhängigen Bestandteilen des Kommunalmodells vor der Presse bekannt.⁶ Die Eckpunkte sehen die Gewerbesteuer, sofern die Pressemeldungen zutreffen, als eine reine Gewinnsteuer ohne jegliche Hinzurechnungen als stabilisierendes Element vor. Daraus ergeben sich die bekannten Gefahren für ein unstetiges und zwischen den Kommunen stark streuendes Aufkommen der Gewerbesteuer. Angesichts der erheblichen Einbrüche der Gewerbesteuer geht dieser Ansatz genau in die falsche Richtung. Eine Lösung der gemeindefinanzpolitischen Probleme ist damit nicht verbunden.

Vor diesem Hintergrund ist zu betonen, dass die quantitative Bedeutung der kritisierten gewinnunabhängigen Steuerbestandteile für die Unternehmen insgesamt und die krisengeschüttelten Unternehmen als besonders relevante Teilgruppe empirisch bisher nicht hinreichend untersucht worden ist, um daraus tragfähige Schlussfolgerungen auf ihr Gefährdungspotential ziehen zu können. Hier besteht also noch eine ungenutzte Möglichkeit zur Versachlichung der Diskussion.

⁶ Vgl. NRW-Vorschlag zur Gewerbesteuer vom Tisch, Handelsblatt vom 19. März 2003.

Zur Problemlösungskapazität der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen – Ein Ausblick

Angesichts der sich deutlich verschärfenden kommunalen Finanzsituation hat die Bundesregierung am 27. März 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einberufen. Die Erwartungen an die Kommission waren und sind nach vielen Jahren gemeindefinanzpolitischer Reformblockade außerordentlich hoch gesteckt. In zwei Arbeitsgruppen geht sie die Neuordnung der Kommunalsteuern sowie der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe an, unstreitig zwei wichtige Kernbereiche der Reformdiskussion. Dennoch dürften die Erwartungen angesichts der inzwischen deutlicher gewordenen Arbeitsweise der Kommission zu hoch gesteckt sein:

- Die Reformkommission ist nach dem Modell des »Runden Tisches« konzipiert. Alle relevanten Gruppen sind beteiligt, die mehr oder weniger eng durch die finanziellen Aspekte kommunalen Handelns berührt werden (der Bund und die Länder jeweils mit mehreren Ressorts, die kommunalen Spitzenverbände, Wirtschafts- und Arbeitnehmervertreter etc.). Als Konsequenz dürfte sich in inhaltlicher Hinsicht lediglich der kleinste gemeinsame Nenner als mehrheitsfähig herausstellen, wobei Konsensbeschlüsse unter Vermeidung von Umverteilungseffekten zwischen den föderalen Ebenen angestrebt werden. Ergänzend sei erwähnt, dass die kommunalen Interessen in der Reformkommission und ihren Arbeitsgruppen eher schwach vertreten sind. Zudem wird die Arbeitsgruppe Kommunalsteuern durch die Unternehmenssteuerexperten des Bundesfinanzministeriums betreut. Beides dürfte nicht ohne inhaltliche Auswirkungen für die Gewerbesteuerreform bleiben.
- Die Kommission arbeitet unter einem außerordentlich hohen Zeitdruck. Bei einer angestrebten Laufzeit bis zur Vorlage der Reformvorschläge von etwa einem Jahr ist man auch nach mehr als der Hälfte dieser Zeit kaum über den Austausch bekannter Positionen zur Gewerbesteuerdiskussion hinausgekommen – und dies trotz massiver Ausklammerung wichtiger, aber komplexerer Inhalte. Angesichts des engen Zeitrahmens wurden die Modellrechnungen zur Beurteilung der Reformwirkungen auf nur zwei Reformvorschläge beschränkt: auf das dem einer Modernisierung der Gewerbesteuer nahekommende sog. Kommunalmodell und den kommunalen Zuschlag zur Körperschafts- und Einkommensteuer, den sog. BDI/VCI-Vorschlag.
- Darüber hinaus werden zentrale Eckpunkte einer Gemeindefinanzreform nicht explizit behandelt. So wird beispielsweise nicht darüber nachgedacht, welche Aufgaben der Staat erfüllen soll und welche dieser Aufgaben in einem föderalen Staatsaufbau durch die Kommunen

wahrzunehmen sind, wie die Ausgabenintensität der kommunalen Aufgabenerfüllung gesenkt werden, oder durch welche Maßnahmen die Investitionsschwäche der Kommunen überwunden werden kann. Die Behandlung des Konnexitätsprinzips wurde nicht zuletzt aufgrund des Drucks von Bund und Ländern aus der Kommissionsarbeit ausgegrenzt. Auch die Reform der kommunalen Grundsteuer findet bislang keine Berücksichtigung.

Angesichts dieser »Vorgaben« scheint das Spektrum der denkbaren Entscheidungen derzeit nicht sonderlich breit bzw. innovativ zu sein. Dennoch könnte mit der Gewerbesteuerreform der Einstieg in einen grundlegenden – und längere Zeit erfordernden – Reformprozess gefunden werden. Damit dieser Einstieg jedoch gelingt, ist es notwendig, sich näher mit den finanzpolitischen Leitlinien einer Reform des Gemeindefinanzsystems zu befassen und diese in der Reform auch wirksam werden zu lassen. Eine Reform der Gewerbesteuer muss mehr als ein Element der Unternehmenssteuerreform sein.



Klaus Bräunig*

Das Konzept der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer – Die Chance zur weitreichenden Reform des Steuerrechtes

Die Diskussion über die Reform der Gewerbesteuer ist so alt wie die Steuer selbst. Beendet werden kann diese Diskussion nur mit einem für alle Seiten vertretbaren Ersatz der Gewerbesteuer. Ein Festhalten an dieser Steuer führt nur dazu, dass in regelmäßigen Abständen an der Gewerbesteuer herumgedoktert wird. Die Einführung eines faktischen Mindesthebesatzes im Zuge des Steuervergünstigungsgesetzes ist das jüngste Beispiel hierfür. Für die Unternehmen schaffen die sich ständig ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen nur Unsicherheit für jede langfristige Investitionsplanung und für die Kommunen instabile Einnahmen. Die Wirtschaft hat deshalb ein zukunftsweisendes Konzept als Ersatz für die Gewerbesteuer und den Einkommensteueranteil der Gemeinden entwickelt.

Reformziele

Aus Sicht der Wirtschaft muss ein langfristig tragendes Reformkonzept:

- die Belange der Gemeinden und der Wirtschaft gleichzeitig erfüllen,
- zu einer Verstetigung der Gemeindefinanzen führen,
- die Gemeindefinanzierung auf eine breite Basis stellen,
- dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit folgen,
- zu einer modernen und reformkompatiblen Unternehmenssteuer führen,
- das Steuerrecht vereinfachen,
- zu einer unmittelbaren Finanzierung der Gemeinden führen.

* RA Klaus Bräunig ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung und Beauftragter für Mittelstandsfragen des BDI.

Diesen Zielen folgend hat die Wirtschaft das Konzept der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer entwickelt.

Das Konzept

Mit diesem Konzept wird keine eigenständige Gemeindesteuer eingeführt, sondern aus Vereinfachungsgründen an die bestehenden Regeln der staatlichen Einkommen- und Gewinnsteuer angeknüpft. Die Gewerbesteuer sowie der 15%ige Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer werden ersetzt durch einen mit einem Hebesatzrecht versehenen Zuschlag der Gemeinden auf die reduzierte Einkommen- und leicht erhöhte Körperschaftsteuer.

Als Folge des Wegfalls der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sowie des Wegfalls der bestehenden internen Verrechnungen wächst Bund und Ländern ein erhöhtes Steueraufkommen zu. Dieses erhöhte Steueraufkommen wird für eine deutliche Absenkung des Einkommensteuertarifs verwendet. Dieser Schritt ist systemimmanent und zwingend erforderlich, weil er den notwendigen Raum für den Gemeindezuschlag eröffnet. Dabei ist der Gemeindezuschlag für die Modellrechnungen so ausgestaltet, dass die bisherige Einkommen- und Körperschaftsteuerbelastung auch nach der Reform gegeben ist.

Bei reiner Einkommensteuerpflicht:
 Einkommensteuer = abgesenkte Bund/Länder Einkommensteuer + Gemeindezuschlag

Bei Personenunternehmen:
 Einkommensteuer – pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer + Gewerbesteuer = abgesenkte Bund/Länder Einkommensteuer + Gemeindezuschlag

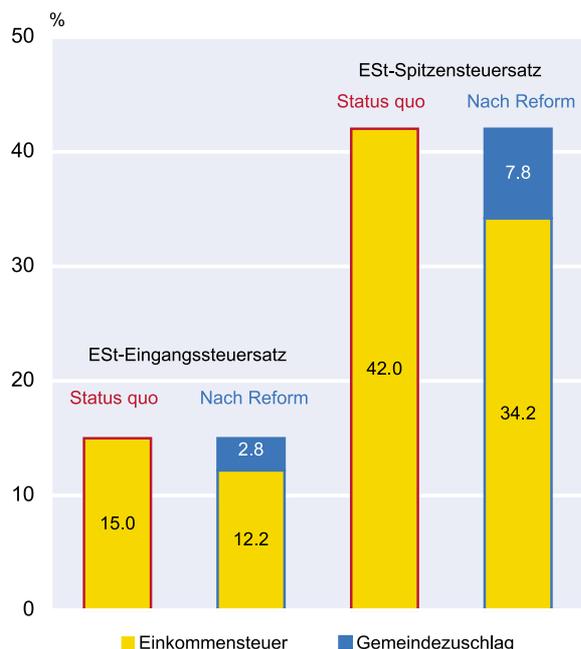
Da die Gemeinden ein eigenes Hebesatzrecht für ihren Gemeindezuschlag haben, wird es analog zur heutigen Gewerbesteuer zu Hebesätzen kommen, die etwas ober- oder unterhalb des Durchschnittshebesatzes liegen.

Für die Kapitalgesellschaften erhöht sich der Satz der Körperschaftsteuer, die bereits heute allein dem Bund und den Ländern zusteht, leicht. Auf diese höhere Körperschaftsteuer wird ebenfalls der Gemeindezuschlag wie bei der Einkommensteuer erhoben. Das Ergebnis ist im Vergleich zu heute ebenfalls belastungsneutral angelegt.

Bei Kapitalgesellschaften:
 Körperschaftsteuer + Gewerbesteuer = erhöhte Körperschaftsteuer + Gemeindezuschlag

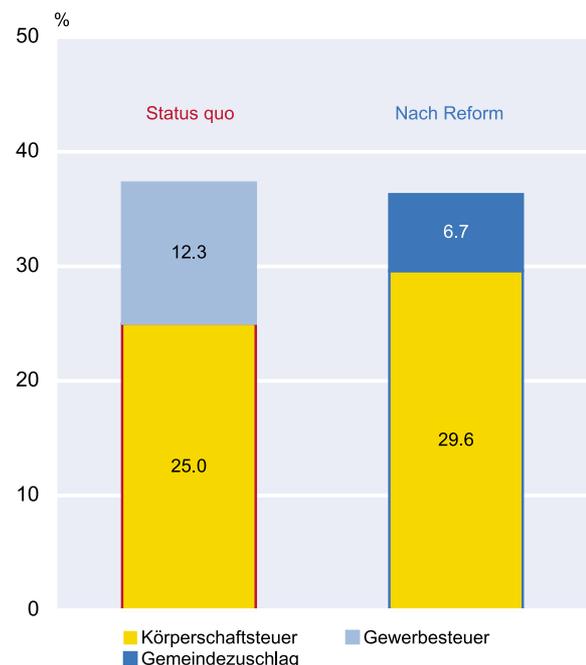
Der von der Gemeinde festzulegende Hebesatz ist für alle Steuerpflichtigen in der Gemeinde gleich. Er gilt somit für

Abb. 1
Eckpunkte - ESt-Tarifverlauf 2005



Nach Berechnung AK "Quantifizierung" BMF. Zuschlagsatz 22.76%.
 Quelle: BDI.

Abb. 2
Eckpunkte - Körperschaftsteuer



Nach Berechnung AK "Quantifizierung" BMF. Steuerschätzung 5/2002.
 Quelle: BDI.

den Zuschlag auf die Einkommensteuer für die einkommensteuerpflichtigen Bürger (Arbeitnehmer, Freiberufler, Gewerbetreibende) gleichermaßen wie für den Zuschlag auf die Körperschaftsteuer für Kapitalgesellschaften.

Finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften

Das Gesamtkonzept ist für die beteiligten Gebietskörperschaften Bund/Länder/Gemeinden aufkommensneutral angelegt. Nach Berechnungen des AK »Quantifizierung« der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen würden die Gemeinden im Jahre 2005 bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung des Modells durch den Wegfall der Gewerbesteuer 19,7 Mrd. € weniger Einnahmen verzeichnen. Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von 30,4 Mrd. € hinzugerechnet, wäre dies zusammen ein Minderaufkommen der Gemeinden von 50,1 Mrd. €. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden durch einen Zuschlag von 22,76% auf die um einheitlich um 18,54% gesenkte Einkommensteuer 41,8 Mrd. € und den selben Zuschlag auf die auf 29,6% erhöhte Körperschaftsteuer ein Aufkommen von 8,3 Mrd. €. Dies zusammen ergibt ein Aufkommen der Gemeinden durch den Gemeindezuschlag von 50,1 Mrd. €.

Aussagen über die Aufkommenswirkungen des Modells auf einzelne Gemeindetypen können derzeit noch nicht gemacht werden, da die Berechnungen hierfür im AK »Quantifizierung« noch vorbereitet werden. Die Ermittlung der Daten erweist sich als schwierig, weil heute z.B. bei Freiberuflern der Ort ihrer Tätigkeit von der Steuerstatistik nicht erfasst wird.

Zuschlagsrecht

Das Zuschlagsrecht für Gewinneinkünfte soll grundsätzlich die Gemeinde erhalten, an deren Ort diese Einkünfte entstehen. Aus Gründen der Praktikabilität schlägt die Wirtschaft Anpassungen zu diesem Prinzip vor:

1. Für Einkünfte aus unselbständiger Arbeit (Lohnsteuer) erhält die Wohngemeinde das Zuschlagsrecht.
2. Für Einkünfte aus Gewerbebetriebe setzt die Betriebsgemeinde einen Zuschlag an.
3. Für Freiberufler hat ebenfalls die Gemeinde am Ort der freiberuflichen Tätigkeit das Zuschlagsrecht.
4. Bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung wird wie oben angedeutet aus Verfahrensgründen vom Grundprinzip angewichen. Hier hat das Zuschlagsrecht die Wohngemeinde.
5. Bei gewerblicher Vermietung ist die Betriebsgemeinde zuschlagsberechtigt.

Band Kommune – Wirtschaft

Da bei Einkünften aus unternehmerischer Tätigkeit die Betriebsgemeinde das Zuschlagsrecht hat, erhält sie bereits ab dem ersten Euro Gewinn einen Finanzierungsbeitrag. Die Anreizwirkung zur Ansiedlung von Unternehmen wird erhöht, das notwendige Band zwischen Kommune und Wirtschaft somit gestärkt. In der gegenwärtigen Ausgestaltung der Gewerbesteuer existiert dieses Band nur noch für einige wenige große Gewerbesteuerzahler, während die Masse der Unternehmen keine Gewerbesteuer trägt und somit auch keinen Beitrag zum Wechselspiel zwischen Gemeinde und Wirtschaft leistet.

Entwicklung der Hebesätze/Stadtumlandproblematik

Die Gemeinden werden nach wie vor ein frei zu gestalten des Hebesatzrecht haben. Der Wettbewerb zwischen den Gemeinden im Hinblick auf die Ansiedlung von Unternehmen bleibt somit erhalten. Aufgrund der einheitlichen Hebesätze für einkommen- und körperschaftsteuerpflichtigen Einkünfte wird es zukünftig keinen Hebesatz von »null« geben. Der Wettbewerb zwischen den Kommunen wird fairer gestaltet. Derzeit erhalten die Kommunen den Anteil an der Einkommensteuer unabhängig vom Hebesatz für die Gewerbesteuer. Im Modell der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer müssen jedoch die Gemeinden, um das bisherige Niveau des Einkommensteueranteils zu erreichen, einen Hebesatz festlegen, der größer als null ist. Dieser Hebesatz gilt dann auch für die Einkünfte aus dem Unternehmensbereich.

Aussagen darüber, wie sich der Hebesatz in der einzelnen Gemeinde entwickelt, können aus empirischen Gründen noch nicht gemacht werden. Hierzu sind die gemeindegrenzen Berechnungen im AK »Quantifizierung« der Reformkommission abzuwarten. Es lässt sich jedoch aus modelltheoretischer Sicht heraus insbesondere zur Wirkung des Hebesatzrechtes auf die Stadtumlandproblematik einiges sagen.

Die Einführung des Gemeindezuschlages auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer dürfte nicht zu einem Anstieg der Hebesätze in den Kernstädten führen und damit das Stadtumlandproblem nicht weiter verschärfen. Dies lässt sich unter anderem begründen mit der heutigen Verteilung des Einkommensteueranteils auf die Gemeinden. Gegenwärtig wird der Anteil nicht auf der Basis des aktuellen Einkommensteueraufkommens in der Gemeinde ermittelt, sondern wird mit einem alle drei Jahre zu aktualisierenden Verteilungsschlüssel berechnet. Dieser Verteilungsschlüssel, der wiederum auf Daten beruht, die fünf Jahre alt sind, ergibt sich aus dem in der Gemeinde erfassten Einkommen und der zugehörigen Einkommensteuer. Dabei wird jedoch

in den alten Bundesländern das Einkommen nur bis zu einer Größe von 30 000 € für Ledige und 60 000 € für Verheiratete erfasst. Für die neuen Bundesländer sind die Grenzen noch niedriger. Das darüber hinaus gehende Einkommen des Steuerpflichtigen in einer Gemeinde spielt bei der Ermittlung des Verteilungsschlüssels keine Rolle. Diese Deckelung führt nach statistischen Erhebungen des Bundesfinanzministeriums gerade in den Kernstädten zu einem geringeren Anteil an der Einkommensteuer. Grund für dieses Phänomen: In diesen Städten ist die Zahl der Steuerpflichtigen mit einem über dem Deckel liegenden Einkommen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt deutlich höher. Im Modell einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer werden die Zuschläge dagegen auf die in der Gemeinde vom Steuerpflichtigen tatsächlich zu zahlende Einkommensteuer erhoben. Es ergibt sich somit zukünftig für die Kernstädte eine größere Bemessungsgrundlage für ihren Zuschlag, ohne dass deswegen für den Steuerpflichtigen die Steuerbelastung steigt.

Des Weiteren wirkt sich auch das Zuschlagsrecht der Betriebsgemeinde auf die Einkünfte der Freiberufler positiv für die Kernstädte aus. Sie erhalten damit anders als bisher auch einen finanziellen Beitrag von Freiberuflern, wie Ärzte oder Rechtsanwälte, die in ihrer Gemeinde eine Praxis oder Kanzlei haben und nicht in der selben Gemeinde wohnen.

Darüber hinaus schlägt die Wirtschaft deshalb eine »Feinjustierung« des örtlichen Steueraufkommens über einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer vor. Dieser höhere Umsatzsteueranteil soll verteilt werden nach Parametern, die sich an der unternehmerischen Tätigkeit orientieren.

Unabhängig davon lässt sich durch die Steuerpolitik die Stadt-Umland-Problematik nicht lösen, vielmehr dürfen die Probleme nicht durch die Steuerpolitik verschärft werden. An dieser Stelle kommt der kommunale Finanzausgleich als »Schmiermittel« ins Spiel.

Administrierung

Das geltende Recht kennt mit dem Solidaritätszuschlag sowie der Kirchensteuer bereits zwei Zuschlagsteuern. An der Erhebung dieser beiden Zuschlagsteuern orientiert sich im Wesentlichen auch die Erhebung des Gemeindezuschlages. Somit ist das Modell des Zuschlags der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer nicht neu. Es wird vielmehr durch die dann nicht mehr zu erhebende Gewerbesteuer insbesondere auf der Ebene der Kommunalverwaltung zu einer Entlastung kommen. Für den Steuerpflichtigen entfällt die Pflicht zur Erstellung und Abgabe der Gewerbesteuererklärung. Die Umstellung des Systems ist dagegen mit entsprechendem Anpassungsaufwand verbunden.

Vorteile des Modells der Wirtschaft

Mit der Abschaffung der Gewerbesteuer und in diesem Zusammenhang auch der pauschalierten Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer bei Personenunternehmen wird das Steuerrecht deutlich vereinfacht. Zugleich wird der Weg für weitere Tarifreformen geebnet. Solchen notwendigen Tarifreformen steht derzeit die pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer als Fremdkörper im Einkommensteuerrecht entgegen. Mit jeder weiteren Einkommensteuersenkung reduziert sich die notwendige gewerbesteuerliche Entlastung. Der Anrechnungsfaktor muss nachjustiert werden, mit der Folge: die Entlastungswirkung streut noch stärker, als es bisher schon der Fall ist.

Die Unmittelbarkeit dieser Kommunalfinanzierung bereinigt auch die für den Steuerpflichtigen nicht sichtbaren, hinter den Kulissen erfolgenden Verteilungssysteme zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. So lässt sich z.B. die Lohnsteuer entsprechend dem tatsächlichen Aufkommen auf die Länder verteilen. Die heute erfolgte komplizierte Lohnsteuererlegung könnte entfallen.

Der Ausweis der Beiträge eines jeden Steuerpflichtigen zur Finanzierung seiner Gemeinde ist ein unschätzbare Beitrag zu Transparenz und mehr Demokratie. Für den Bürger würde sich damit weit eher die Frage zwischen der Forderung nach mehr Ausgaben der Kommune und seinem eigenen dann notwendigen höheren Beitrag für diese Ausgaben stellen. Eine wachsende Bedeutung der Kommunalpolitik und ein gesteigertes Interesse des Bürgers an seinen Kommunalpolitikern wäre die überfällige Konsequenz.

Eines der wichtigsten Ziele der Reform, die Verstetigung der Gemeindefinanzen, kann mit dem Konzept unzweifelhaft erreicht werden. Zahlen belegen dies eindeutig. Die Tarifgestaltung von Einkommen- und Körperschaftsteuer führt dazu, dass die Gemeinden ein höheres, an der Einkommensteuer orientiertes Aufkommen erhalten und dafür Aufkommen aus dem eher zyklischen Zuschlag auf die erhöhte Körperschaftsteuer abgeben. Nach ähnlichem Verfahren ist man bereits 1969 bei der Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer vorgegangen. Damals haben die Gemeinden zur Verstetigung ihrer Einnahmen Anteile an der Einkommensteuer erhalten und im Gegenzug über die Gewerbesteuerumlage zyklisches Gewerbesteueraufkommen an Bund und Länder abgegeben.

Absage an wertschöpfungsorientierte Modelle

Die Wirtschaft lehnt die in den Alternativmodellen zur Reform der Gewerbesteuer vorgesehene Hinzurechnung von ertragsunabhängigen Komponenten kategorisch ab. Diese Ausweitung der Bemessungsgrundlage würde insbeson-

dere bei ertragsschwachen Unternehmen zu einer massiven Substanzbesteuerung führen und bleibt mit dem Ziel der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht vereinbar. Die gezahlten Zinsen sowie Mieten, Pachten und Leasingraten beim Schuldner in die Steuerbemessungsgrundlage einzubeziehen, würde die Fremdfinanzierung erheblich verteuern. Vor Basel II, Rating und sich weiter verschlechternden Finanzierungsbedingungen insbesondere für mittelständische Unternehmen fördert dieser Schritt allenfalls die Pleitewelle.

Befürworter ertragsunabhängiger Komponenten verweisen darauf, durch die Hinzurechnung von Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten werde die »objektive« Ertragskraft des Unternehmens besteuert. Das ist betriebswirtschaftlich schwer nachzuvollziehen. Unter Ertragskraft versteht die Betriebswirtschaftslehre die Fähigkeit, nachhaltig Gewinne zu erzielen. Die Höhe der Zinszahlungen sagt aber nichts aus über die zukünftigen Gewinne des Unternehmens. Dies müssten sie aber, wenn mit der Hinzurechnung von Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten die objektive Ertragskraft des Unternehmens ermittelt werden soll. Bewusst hat der Gesetzgeber 1980 die Lohnsummensteuer und 1997 die Gewerkekapitalsteuer abgeschafft.

Ausblick

Die Politik hat in der aktuellen Diskussion über das Kommunalfinanzsystem die Wahl zwischen Reform oder Flickschusterei. Unter dem Druck von Kommunalwahlen in acht Bundesländern im nächsten Jahr bietet es sich an, die Gewerbesteuerumlage zum 1. Januar 2004 befristet für zwei Jahre zu senken. Das hilft den Gemeinden schnell und gibt Regierung und Opposition die Zeit, die Gemeindefinanzen tragfähig zur reformieren. Andernfalls wird die Diskussion über die Gewerbesteuer nach kurzer Zeit wieder aufflammen.



Lorenz Jarass*

Gewerbesteuer vernünftig reformieren

Die Gewerbesteuer ist reformbedürftig

Durch den nachhaltigen Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen sind Ausbau und Unterhalt der kommunalen Infrastruktur und damit die Qualität des Standorts Deutschland ernsthaft gefährdet. Beispiele aus aller Welt zeigen, dass dort, wo die Städte verrotten, kein Mensch mehr in Frieden leben und Einkommen erwirtschaften kann.

Die Einbrüche bei der Gewerbesteuer, die zuerst in der zweiten Hälfte 2001 zu verzeichnen waren, gingen 2002 und 2003 weiter. Die Gewerbesteuer belastet nämlich im Wesentlichen nur die *ausgewiesenen* Gewinne, die wachsenden legalen Gestaltungsmöglichkeiten unterliegen. Nicht wenige Gemeinden verkaufen jetzt schon Grundstücke, also ihr Tafelsilber, oder veräußern Betriebe, um – rechtswidrig – mit den Erlösen den Verwaltungshaushalt zu finanzieren. Bei den Ausgaben der deutschen Städte und Gemeinden zeigt sich langfristig eine dramatische Verschiebung: Die Sachinvestitionen haben sich von 30% der Ausgaben in 1980 auf 15% der Ausgaben in 2002 halbiert, der Anteil der Sozialen Leistungen hat sich im selben Zeitraum von 11 auf 19% nahezu verdoppelt. Diese knappen Zahlen zeigen in aller Schärfe, dass die Städte und Gemeinden, deren Infrastruktur die Voraussetzung für jedwede wirtschaftliche Tätigkeit bildet, finanziell saniert werden müssen. Dies wird insbesondere auch der örtlichen Wirtschaft zugute kommen, die bei stabilem kommunalen Steueraufkommen wieder mit langfristig gesicherten Aufträgen rechnen kann. Ursprünglich war die Gewerbesteuer konzipiert als Steuer auf die im Inland produzierte Wertschöpfung (Summe aus Gewinn, Schuldzinsen und Löhne). Die Mög-

* Prof. Dr. Lorenz Jarass, M.S. (Stanford Univ./USA), lehrt Wirtschaftswissenschaften an der Fachhochschule Wiesbaden; er war Mitglied der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung und ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen.

lichkeit der Lohnsummensteuer wurde schon 1980 abgeschafft, die volle Zurechnung der Dauerschuldzinsen ab 1990 halbiert, die Gewerkekapitalsteuer ab 1998 ganz abgeschafft. Damit wird seit 1998 im Wesentlichen nur noch der ausgewiesene Gewinn besteuert. Der Charakter der Gewerbesteuer ist durch diese mehrfache Beschneidung schrittweise von einer Realsteuer in Richtung reine Gewinnsteuer verwandelt worden. Den Städten und Gemeinden ist damit heute als Realsteuer nur noch die Grundsteuer verblieben, die in der Tat relativ konjunkturunabhängig ist und der alleinigen Gestaltung und Verfügung der Städte und Gemeinden unterliegt.

Die Gewerbesteuerreform steht im Gesamtkontext¹ der Probleme der deutschen Besteuerung. Auch hier besteht dringender Reformbedarf. Der im Folgenden vorgeschlagene schrittweise Übergang von der *Gewerbesteuer* zu einer *Kommunalen Betriebssteuer* (BS_t) könnte ein erster Schritt für eine umfassende Modernisierung des deutschen Steuersystems sein. Die Reform der Gewerbesteuer kann dabei nicht die Probleme der Einkommen- und Körperschaftsteuer lösen, aber sie sollte insbesondere deren Fehler, insbesondere deren Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage nicht übernehmen.

Kommunale Betriebssteuer (BS_t)

»Das System kranke derzeit vor allem daran, dass die Kommunen zu viele Zuweisungen und zu wenig Steuereinnahmen erhalten« (so der sächsische Ministerpräsident Georg Milbradt Anfang Dezember 2002 im Handelsblatt). »Die Unternehmen müssten für die Infrastrukturleistungen ihrer Gemeinden einen angemessenen Beitrag leisten. Und der Gewinn eines Unternehmens hat mit den Leistungen der Gemeinde für die Wirtschaft überhaupt nichts zu tun. Er sei daher für die Bemessungsgrundlage einer wirtschaftskraftbezogenen Steuer ungeeignet.« Entsprechend wird die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Kommunalen Betriebssteuer vorgeschlagen.² Die Bemessungsgrundlage wird dabei in zweifacher Hinsicht erweitert.

- Besteuert wird die tatsächliche Wertschöpfung vor Ort (abzüglich der ohnedies bereits stark belasteten Löhne).
- Betriebssteuerpflichtig sollen alle Selbständigen und Unternehmen sein, nicht nur die gemäß Tradition Gewerbesteuerpflichtigen.

¹ Grundlegende Überlegungen für eine systematische Reform der deutschen Steuerrealität in: L. Jarass. und G.M. Obermair, Wer soll das bezahlen? Wege zu einer fairen und sachgerechten Besteuerung: Begrenzung der Belastungen für alle, Mindest-Belastung für die Großen, Metropolis-Verlag, Marburg 2002. Übersicht abrufbar unter www.JARASS.COM, Publikationen, Steuern.

² Bayerischer Städtetag, München (Hrsg.), Reform der Gewerbesteuer – Anforderungen und Auswirkungen: Ein Modell des Bayerischen Städtetags, München 2003; abrufbar unter www.JARASS.COM sowie unter www.bay-staedtetag.de. Eine Kurzfassung ist veröffentlicht in: L. Jarass und G. Obermair, Von der Gewerbesteuer zur Kommunalen Betriebssteuer, Wirtschaftsdienst (3), 157–163.

Was soll zukünftig die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Betriebssteuer sein? Der Gewerbesteuer unterliegt derzeit der Gewinn und die Hälfte der Dauerschuldzinsen. Zukünftig sollten alle im örtlichen Betrieb erwirtschafteten Kapitalentgelte der Kommunalen Betriebssteuer unterliegen, also nicht nur der Gewinn, sondern auch alle netto bezahlten Schuldzinsen (inkl. des Zinsanteils aller bezahlten Mieten und Pachten. Damit würde auch der derzeitigen steuerlichen Privilegierung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital entgegengewirkt. Durch geeignete Steuerstundung muss verhindert werden, dass die Besteuerung der im Betrieb erwirtschafteten Kapitalentgelte grundsätzlich gesunde Betriebe in gewinnschwachen Jahren sowie Neugründungen in die Illiquidität treiben könnte. Es wäre zudem – jedenfalls für eine bestimmte Übergangszeit – zu überlegen, z.B. nur zur Hälfte, zu berücksichtigen. Damit könnten sich insbesondere die besonders betroffenen Unternehmen schrittweise an die neue Situation anpassen.

Wer soll zukünftig Kommunale Betriebssteuer bezahlen? Bisher bezahlt aus historischen Gründen nur ein – nach wirtschaftlichen Kriterien sehr willkürlich – abgegrenzter Kreis von Unternehmen Gewerbesteuer. Zukünftig sollten *alle* selbständig ausgeübten Tätigkeiten der Betriebssteuer unterliegen, nicht hingegen unselbständige Tätigkeiten (Arbeitnehmer). Damit werden neben den Einkünften aus Gewerbebetrieben zukünftig auch Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbständiger Tätigkeit sowie aus Vermietung und Verpachtung der Besteuerung unterworfen. Aus genau diesem Grundprinzip folgt, dass sowohl Eigennutzer als auch Mieter von Wohnraum nicht betriebssteuerpflichtig sind, da sie ihre wohnbezogenen Aufwendungen nicht steuerlich als Kosten geltend machen können.

Wie hoch soll zukünftig der Steuersatz der Kommunalen Betriebssteuer sein? Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Besteuerung aller Unternehmen und Zurechnung aller Schuldzinsen sowie des Zinsanteils der Mieten und Pachten erhöht das kalkulatorische Steueraufkommen der Kommunalen Betriebssteuer gegenüber der bisherigen Gewerbesteuer erheblich. Durch die Verbreiterung wird damit Spielraum für Steuersatzsenkungen geschaffen und zudem eine gleiche und mäßige Besteuerung ermöglicht. Einzelunternehmer und Selbständige erhalten einen auf 40 000 € erhöhten Freibetrag zzgl. eines Finanz-Freibetrags für Zinshinzurechnungen von 20 000 €.

In Italien konnte 1998 nach Ersatz der Gewerbesteuer durch eine regionale Betriebssteuer, die allerdings die Lohnsumme einschließt, der Steuersatz aufkommensneutral drastisch von 16,2 auf 4,25% abgesenkt werden. Gleichzeitig wurden aufkommensneutral die Gewerkekapitalsteuer und der Krankenversicherungsbeitrag der Arbeitgeber von rund 9% auf die sozialversicherungspflichtigen Löhne aufkommensneutral abgeschafft.

Für die Kommunale Betriebssteuer ist keine eigenständige Steuererklärung erforderlich. Der Steuerpflichtige kann aus seiner Gewinn- und Verlustrechnung die wenigen zusätzlich erforderlichen Angaben entnehmen (z.B. netto bezahlte Schuldzinsen sowie Mieten und Pachten) und in seine Einkommensteuererklärung eintragen. Das Finanzamt kann dann im Regelfall vollautomatisch – ohne nennenswerten Mehraufwand – die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Betriebssteuer ermitteln. Wer wegen der Geringfügigkeit seiner Einkünfte keine Einkommensteuererklärung abgeben muss (z.B. Kleinstunternehmer, ggf. kleine Vermieter und kleine Land- und Forstwirte), ist dadurch automatisch von der Erhebung einer Betriebssteuer befreit.

Der steuerliche Abzug der Betriebssteuer als Betriebsausgabe wird beibehalten. Die Teilanrechnung auf die bezahlte Einkommensteuer (§ 35 EStG) sollte allerdings vereinfacht und muss der Höhe nach begrenzt werden, da es ohne diese Begrenzung zu massiven steuergetriebenen Umfirmierungen von Kapitalgesellschaften zu Personengesellschaften kommen würde. Das kommunale Hebesatzrecht kann beibehalten werden.

Abschätzung des Aufkommens einer Kommunalen Betriebssteuer (BS)

Ziel ist die Sicherstellung stabiler kommunaler Einnahmen: kaufkraftbereinigt mindestens so hoch wie vor dem Zusammenbruch des Gewerbesteueraufkommens, also etwa 30 Mrd. € in 2005; gleichzeitig sollte der Mittelstand, der heute die Hauptlast der Gewerbesteuer trägt, tendenziell entlastet werden.

Die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Betriebssteuer wird gegenüber der heutigen Gewerbesteuer im Gesamteffekt um knapp die Hälfte erhöht und zudem über die Jahre deutlich stabiler:

- Erhöhung um die Hälfte durch Einbeziehung aller Selbständigen, z.B. Freiberufler, die ebenso wie die heute Gewerbesteuerpflichtigen auf kommunale Leistungen angewiesen sind.
- Erhöhung um ein weiteres Viertel durch volle Hinzurechnung aller Schuldzinsen abzgl. Zinserträge.
- Aber: Verringerung um ein Drittel durch erheblich erhöhte Freibeträge für Einzelunternehmer.

Unter diesen Umständen könnte die Kommunale Betriebssteuer nach 2003 ein jährliches Aufkommen von etwa 35 Mrd. € erbringen, also rund 40% mehr als das jährliche Gewerbesteueraufkommen zwischen 1998 und 2001. Damit wäre eine generelle Absenkung der Messzahl, etwa von 5 auf 4%, aufkommensneutral vertretbar. Bund und Länder hätten dann keine nennenswerten Mindereinnahmen durch die Anrechnung der Kommunalen Betriebssteuer, weil die Einnahmen aus der Kommunalen Betriebssteuer wie die daraus resultierende Anrechnung auf die Einkommensteuer in etwa dem Stand von 1998 bis 2001 entsprechen würden.

Darüber hinaus ergibt sich eine weitere Erhöhung um ein Viertel, wenn die Möglichkeit aufgehoben wird, Verluste zwischen den Unternehmen innerhalb eines Konzerns zu verrechnen (also Aufhebung der »gewerbesteuerlichen Organschaft«) und eine Begrenzung der Verlustvorträge eines Unternehmens nach Zeit und Höhe (»Mindestbesteuerung«).

Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen

Die Deutsche Bundesregierung hat im Mai 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einberufen, die einen einvernehmlichen Reformvorschlag erarbeiten soll. Allerdings liegen Welten zwischen dem BDI-Vorschlag und dem Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände; eine einvernehmliche Lösung erscheint deshalb ausgeschlossen. Das Bundesfinanzministerium hat für diesen Fall angekündigt, Ende Mai 2003 einen eigenen Vorschlag vorzulegen. Übrigens: Die Gewerbesteuer ist keine deutsche Sonderbelastung! Dies wird auch durch neue Untersuchungen des Bundesfinanzministeriums unterstrichen.³

Der BDI-Vorschlag sieht eine Verringerung des Anteils der Wirtschaft von derzeit rund der Hälfte des kommunalen Steueraufkommens auf rund ein Drittel vor, indem die Gewerbesteuer abgeschafft und durch ein Kommunales Zuschlagsrecht auf die Lohn- und Einkommensteuer ersetzt werden soll; damit würde das Interesse der Gemeinden an einer Wirtschaftsansiedelung noch weiter geschmälert. Statt derzeit gut 1 Mill. Gewerbesteuerzahlern würden dann rund 30 Mill. Einkommensteuerzahler unterschiedlichen kommunalen Hebesätzen unterliegen, was den Verwaltungsaufwand massiv erhöhte. Lohnsteuerzahler in den Großstädten würden bis zu 4 Prozentpunkten mehr Steuern bezahlen müssen als in den grünen Umlandgemeinden, was die Stadtfucht vor allem von betuchten Steuerzahlern verstärken würde. Schon alleine aus diesen drei Gründen – Verringerung des Bandes zwischen Kommunen und Wirtschaft, Vervielfachung der betroffenen Steuerpflichtigen, Verschärfung des Stadt-Umland-Problems – gibt es mittlerweile fast keine politische Unterstützung für den BDI-Vorschlag mehr mit Ausnahme des Landes Baden-Württemberg, das durch einen vom Koalitionspartner FDP initiierten Kabinettsbeschluss das BDI-Modell zumindest offiziell noch unterstützt.

Gemeinsamer Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände

Seit Mitte März 2003 liegt ein gemeinsamer Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände (Dt. Städtetag, Dt. Städte-

³ Entwurf des Zwischenberichts der AG Kommunalsteuern vom 25. April 2003, Anhang: Gewerbesteuern und ähnliche kommunale Steuern im internationalen Vergleich sowie Anhang: Grundsteuern und ähnliche Steuern im internationalen Vergleich.

und Gemeindebund und Dt. Landkreistag) zur Reform der Gewerbesteuer vor. Er wird von den meisten Mitgliedern der AG Kommunalsteuern der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen unterstützt. Dieser Vorschlag kommt dem in diesem Beitrag beschriebenen Reformmodell sehr nahe. Zwei wesentliche Unterschiede verbleiben:

- Die Kommunalen Spitzenverbände schlagen eine Zurechnung der (Brutto-)Schuldzinsen vor, was zu einer Mehrfachbelastung bei den Unternehmen führen kann. Diese Mehrfachbelastung wird im hier beschriebenen Reformmodell vermieden, indem nur die Netto-Schuldzinsen (also abzüglich der Zinserträge) zugerechnet werden sollen; zudem wird so die Stärkung der Eigenkapitalbasis der Unternehmen begünstigt.
- Die Kommunalen Spitzenverbände schlagen einen Freibetrag von 25 000 € vor, der schrittweise abgebaut und ab einem Gewinn von 50 000 € ganz entfallen soll. Dies führt zu einem erheblichen Steuermehraufkommen durch eine erhebliche Mehrbelastung der Steuerzahler mit Gewinnen zwischen 25 000 € und ca. 100 000 €. Im hier beschriebenen Reformmodell hingegen soll jedenfalls für Einzelunternehmer und Freiberufler ein Freibetrag von 40 000 € eingeführt werden, der auch bei höheren Gewinnen beibehalten wird. Dadurch wird die genannte Mehrbelastung vermieden und die Anzahl der betroffenen Steuerzahler deutlich verringert, was die politische Umsetzung dieses Reformmodells erleichtert.

Der entscheidende Vorteil der Kommunalen Betriebssteuer für die Wirtschaft ist die mögliche Steuersatzsenkung. Dies kommt gerade den Unternehmen zugute, die auch heute noch die kommunale Infrastruktur mitfinanzieren. Selbständige bekommen die neue Belastung wegen der Anrechnung bei der Einkommensteuer ohnehin weitestgehend zurück. Das Unternehmen »Kommune« kann so der lokalen Wirtschaft wieder dauerhaft die dringend erforderlichen Aufträge erteilen und damit Unternehmen, Arbeitsplätze und Lebensqualität sichern.

Ergebnis: Wer heute viel bezahlt (z.B. Handwerksbetriebe oder regional verankerte mittelständische Familienunternehmen), bezahlt dann weniger. Wer heute ganz legal trotz guter Gewinne wenig oder gar nichts bezahlt (z.B. international organisierte und deshalb steueroptimierte Konzerne), wird wieder an der Finanzierung der kommunalen Infrastruktur beteiligt.



Albert J. Rädler*

Überlegungen zur Gewerbesteuer

Eines der Zentralprobleme des deutschen Finanzsystems ist die Gewerbesteuer. Die Probleme wurden akut mit dem generellen Aufkommensrückgang 2001/2002 insbesondere in einigen Groß- und Mittelstädten. Die Probleme der Gewerbesteuer müssen dabei im größeren Rahmen der Gemeindefinanzen gesehen werden. Dazu gehören auch die Erhebung von anderen Steuern, ebenso wie der Erhalt von staatlichen Zuschüssen aller Art.

Im Rahmen der Finanzquellen der Gemeinden brachte die Gewerbesteuer im Jahr 2000 mit durchschnittlich ungefähr 15% der Einnahmen einen wichtigen Anteil. Ungefähr genauso hoch ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer; die Grundsteuer bringt rund 5,5%. Neben einigen weiteren kleineren Lokalsteuern stehen Zuweisungen des Landes (rund 25,5%) und Gebühren (11%). In den neuen Bundesländern erreicht die Gewerbesteuer kaum die Hälfte des entsprechenden Aufkommens im Westen. Aber auch in den alten Bundesländern gibt es erhebliche Schwankungen von Gemeinde zu Gemeinde.

Die Entwicklung der Gewerbesteuer

Die Geschichte der Gewerbesteuer geht bis in die Anfänge des 19. Jahrhunderts zurück. In der heutigen Grundform entstand sie 1936 als Realsteuer unter deutlicher Verweisung auf das sog. Äquivalenzprinzip. Danach sollen die gewerblichen Betriebe dafür bezahlen, dass sie Leistungen der Gemeinde in Anspruch nehmen. Auch wenn heute dieses Äquivalenzprinzip weitgehend abgelehnt wird, so spricht m.E. doch viel dafür. So kann man bei hohen Hebesätzen eine Vergütung für besondere Standortvorteile sehen. Wer

* Prof. Dr. Albert J. Rädler ist Professor für internationale betriebswirtschaftliche Steuerlehre i.R., Universität Hamburg, und Steuerberater in München.

in einer Großstadt wie Frankfurt oder München mit einem Hebesatz von 490% sein Unternehmen führt, sollte wissen, warum er nicht in eine der Randgemeinden im Speckgürtel dieser Großstädte geht, die ihm einen Hebesatz um die 300% anbieten.

Die Gewerbesteuer bestand seit 1936 ursprünglich aus drei Elementen:

- einer Gewerbebeertragsteuer,
- einer Gewerkekapitalsteuer (bis 1998) und
- einer Lohnsummensteuer (bis 1970).

Seit 1970 müssen die Kommunen aus ihrem Gewerbesteuerertrag an Bund und Länder eine Umlage abführen, die aufgrund der Unternehmenssteuerreform von 2001 in den nächsten Jahren auf rund 30% ansteigen soll. Im Tausch dafür erhielten sie in 1970 einen Anteil an der Einkommensteuer von 14%, der 1980 auf 15% erhöht wurde. Gleichzeitig wurde in 1970 die damalige Umlage um ein Drittel gesenkt, weil im Gegenzug die beschäftigungsfeindliche Lohnsummensteuer abgeschafft wurde, die bis dahin von den Gemeinden fakultativ als eine Unterform der Gewerbesteuer erhoben werden konnte (so zuletzt von rund einem Drittel der deutschen Städte und Gemeinden). Die Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen erfolgte ab 1990 nur noch zur Hälfte, die Gewerkekapitalsteuer wurde 1998 abgeschafft, so dass seither nur noch die Gewerbeerträge mit hohen Freibeträgen für natürliche Personen steuerpflichtig sind. Die Gemeinden wurden 1998 mit einem Anteil von 2,2% am Aufkommen der Umsatzsteuer entschädigt. Die Hinzurechnungen entfallen heute zu mehr als zwei Dritteln auf Dauerschuldzinsen; insgesamt machen die Hinzurechnungen rund 15% des GewSt-Aufkommens aus.

Von Anfang an gab es bei der Gewerbesteuer örtliche Besonderheiten: Der Aufstieg von Geiseltal als Filmproduktionsstätte ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass die Gemeinde Grünwald keine Lohnsummensteuer erhoben hat, was sich besonders auf die Gagen der Filmstars ausgewirkt hat. Heute ist Grünwald mit einem Hebesatz von 270% das Zentrum der Leasinggesellschaften im Münchner Raum; der Rang als Medien- und Dienstleistungsstandort wird heute streitig gemacht durch die Gemeinde Unterföhring, die einen Gewerbesteuerhebesatz von 350% erhebt.

Das Grundsystem der Gewerbesteuer hat sich m.E. gut bewährt. Der Gewerbeertrag eines Unternehmens wird unter Berücksichtigung der Zu- und Abschläge einheitlich ermittelt und auf alle Gemeinden, in denen sich eine Betriebsstätte befindet, nach einer Formel aufgeteilt.

Probleme zeigten sich einmal in guten Jahren durch ein überhöhtes Steueraufkommen bei Mittelstädten mit einem beherrschenden und gutverdienenden Unternehmen, sog. company towns, was in schlechten Jahren in ein tiefes Steu-

erloch umschlägt. So wird in Schweinfurt von einem Rückgang um 72% berichtet.

Ein weiterer Problemkreis besteht durch die Hinzurechnungen, die entsprechend dem Charakter als Realsteuer zu Zusatzbelastungen bei schlecht finanzierten und/oder schlecht verdienenden Unternehmen führen. Mit dem schrittweisen Abbau der Hinzurechnungen ergab sich eine höhere Konjunkturabhängigkeit des Aufkommens, zumal die Zahl der Steuerzahler aufgrund der wachsenden Freibeträge weniger wurde. In vielen Orten wurde die Gewerbesteuer wirtschaftlich zur Steuer für die Großunternehmen. So erbrachten 1995 4,7% der 951 000 Unternehmen über 80% des Steueraufkommens und allein die ersten tausend Unternehmen rund 18%.¹ Auf die Frage der Organschaft wird unten besonders eingegangen.

Zwischen den einzelnen Gemeinden bestehen große strukturelle Unterschiede beim Gewerbesteuerertrag. Bei den Großstädten über 400 000 Einwohner schwankt das Aufkommen an Gewerbesteuer pro Kopf der Bevölkerung bis zum Fünffachen, der Umsatzsteueranteil dagegen nur um rund das 2¹/₂-fache und der Einkommensteueranteil nur um das 1,7-fache.

Wie kam es 2001/2 zu dem Rückgang des Gewerbesteuerertrags

Die Gewerbesteuererträge sind in den neunziger Jahren mit zwei Ausnahmen 1992 und 1994 stark gestiegen, obwohl die Gewerbesteuer seit dem Jahresbeginn 1998 nicht mehr auf das Gewerkekapital erhoben wird. Dabei spielten auch Nachzahlungen für Vorjahre eine wichtige Rolle. Im Jahr 2000 wurde diese Aufwärtstendenz jedoch durch eine Stagnation und ein Jahr später durch einen starken Aufkommensrückgang um fast 10% abgelöst. Ausschlaggebend waren dabei sinkende Steuereingänge für frühere Jahre und ein starker Einbruch bei den Steuervorauszahlungen. In 2002 war der Rückgang nochmals fast so hoch.²

Man muss sich fragen, wie es zum Beispiel kommt, dass die in München ansässigen fünf Dax-Gesellschaften derzeit keine Gewerbesteuer bezahlen? Was ist dabei falsch gelaufen?

Meines Erachtens haben zu dem starken Rückgang des Gewerbesteuerertrags in den Jahren 2001 und 2002 folgenden Faktoren beigetragen:

¹ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2001, S. 547. Ähnlich in München: von über 135 000 Gewerbebetriebsstätten zahlen nur 15 505 Gewerbesteuer. Die 300 größten Betriebe leisten 82% der gesamten Gewerbesteuer.

² Die Aussage in manchen Berichten über den Absturz des Gewerbesteuerertrags erscheinen dabei etwas dramatisiert, vgl. Bayerischer Städtetag, Reform der Gewerbesteuer, München 2003, 126 S. Auf den Anteil an der Mehrwertsteuer, den es seit 1998 gibt, wird dabei nicht eingegangen.

Tab. 1
Die Aufkommen an Gewerbesteuer 1990–2002

	Aufkommen in Mrd. Euro	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Anteil an Steuerein- nahmen in %	Anteil an BIP in %
1990	19,8	---	6,84	---
1991	21,1	---	6,24	1,41
1992	22,9	8,6	6,13	1,42
1993	21,6	- 5,8	5,64	1,31
1994	22,5	4,3	5,61	1,30
1995	21,6	- 4,4	5,18	1,20
1996	23,4	8,8	5,73	1,28
1997	24,8	6,0	6,10	1,33
1998	25,8	3,9	6,06	1,34
1999	27,1	4,8	5,97	1,37
2000	27,0	- 0,1	5,78	1,33
2001	24,6	- 9,9	5,46	1,18
2002	22,6	- 8,1		
2003	23,0 ^F			

Quelle: BT-Drucks. 14/9492 vom 18. Juni 2002, Verteilung und Verteilungs-entwicklung der Steuern und Abgaben. Steuerschätzung November 2002.

1. am bedeutsamsten der allgemeine Konjunkturrückgang, der bereits in 2001 eingesetzt hat;
2. Vielfach wird behauptet, dass die Großkonzerne bei der Abgrenzung der in- und ausländischen Gewinne begünstigt seien. Für die Abgrenzung der Finanzierungskosten für ausländische Schachtelbeteiligungen mag das stimmen; im Übrigen halte ich die geltend gemachten Auswirkungen für übertrieben; auch die Abzugsfähigkeit von Beteiligungsverlusten ist inzwischen abgeschafft und nur noch im Auslaufen für frühere Verlustvorträge.
3. Ein berechtigter Kritikpunkt der Gemeinden ist m.E. die seit 2001 erhöhte Gewerbesteuerumlage. Sie wurde als Ausgleich eingeführt für verschlechterte Bilanzsteuerregelungen, die jedoch die Steuergewinne nur zeitlich etwas vorziehen. In den Steuerstatistiken wird die Gewerbesteuer vor und nach Umlage als Brutto- und Netto-steueraufkommen bezeichnet. Den Steuerpflichtigen interessiert nur die Bruttosteuer.
4. Die Gesetzesänderung, wonach faktische Organgesellschaften aus der Gewerbesteuerzusammenveranlagung herausgenommen wurden, machte es für Großkonzerne nunmehr interessant, Steuerplanung bei innerdeutschen Transaktionen zwischen den Konzerngesellschaften zu betreiben. Im Gegensatz zu den Gemeinden halte ich das eher für aufkommensschädlich.

Der totale Netto-Steuer ausfall der Körperschaftsteuer im Jahr 2001 war in erster Linie auf Gründe zurückzuführen, die mit dem Systemwechsel zusammenhängen; die Folge waren außergewöhnlich hohe Ausschüttungen unter Realisierung des alten KSt-Guthabens bei Anwendung des niedrigen Ausschüttungssatzes.

Dies war bei der Gewerbesteuer nicht der Fall, obwohl sicherlich auch beigetragen hat, dass 2001 das letzte Jahr war, in dem die Steuerpflichtigen Teilwertabschreibungen auf inländische Aktien und Beteiligungen an Kapitalgesellschaften vornehmen konnten. Deshalb darf man erwarten, dass es bei den kommenden Betriebsprüfungen für das Jahr 2001 noch wesentliche Korrekturen zugunsten der Steuerverwaltung geben wird.

Wir waren alle darauf stolz, dass die ertragsunabhängigen Faktoren immer mehr abgebaut wurden, zunächst durch Verzicht auf die Lohnsteuersumme, dann durch Verringerung der Hinzurechnungen und schließlich durch den totalen Verzicht auf die Gewerbekapitalsteuer. Im Nachhinein kann man Zweifel haben, ob dies richtig war wegen der damit verbundenen Konjunkturanfälligkeit. Allerdings sollte man dabei nicht übersehen, dass die mit den Gesetzesänderungen verbundenen Ausgleichsmaßnahmen wie Beteiligung der Gemeinde an der Einkommen- und Mehrwertsteuer stabilisierend wirken.

Was die Städte und Gemeinden brauchen, ist eine zuverlässig sprudelnde Finanzquelle. Die Gewerbesteuer in der heutigen Form ist das nicht. Die starke Abhängigkeit von den Gewinnen der Großunternehmen bringt viele Unsicherheiten mit sich, wie dies 2001 und 2002 gezeigt haben.

Die Organschaft als Strukturproblem

Bis Ende 2001 waren sog. faktische Organgesellschaften keine eigenen Gewerbesteuerpflichtigen. Zusammen mit dem Organträger und dessen anderen Organgesellschaften (Organkreis) gaben sie nur eine Steuererklärung ab. Organgesellschaften sind juristisch selbständige Kapitalgesellschaften, die finanziell, wirtschaftlich und organisatorisch in das Mutterunternehmen eingegliedert waren. Für die finanzielle Eingliederung genügte dabei eine Mehrheit von einer Aktie.

In der Steuerreform von 2001 wurden die Voraussetzungen für die gewerbesteuerliche Organschaft geändert: seit 2002 werden noch solche Kapitalgesellschaften als Organgesellschaften in die Zusammenfassung von Gewinnen und Verlusten einbezogen, mit denen auch ein körperschaftsteuerliches Organverhältnis besteht (also mit einem Gewinn- und Verlust-Abführungsvertrag). Bis dahin war die gewerbesteuerliche Organschaft auch im faktischen Konzern zwingend, ähnlich wie weiterhin bei der Umsatzsteuer. In der inzwischen durchgeführten Steuerreform sollte auch die körperschaftsteuerliche Organschaft nicht mehr zählen, son-

dern der Gewinn von der Organtochtergesellschaft jeweils selbständig an den Orten der Gewerbesteuer unterworfen werden, an denen sie selbst eine Betriebsstätte besitzen.

Eine Verrechnung von Gewinnen und Verlusten für Zwecke der Gewerbesteuer wäre damit künftig auch im reinen Kapitalgesellschaftskonzern nicht mehr möglich; gravierende Zusatzbelastungen könnten sich insbesondere bei konzerninterner Fremdfinanzierung in- und außerhalb eines Organisationsverhältnisses durch die möglicherweise mehrfache hälftige Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen ergeben.

Ich halte bereits die Änderung für 2002 für nicht sachdienlich. Bei eng verbundenen Unternehmen sollte man Gewinne und Verluste der einzelnen Konzerngesellschaften verrechnen können. Unter dem alten Steuersystem bestand innerhalb Deutschland insoweit keine Verrechnungspreisproblematik. Inzwischen gilt sie auch auf einem weiten Bereich der Gewerbesteuer.

Eigenartigerweise wurden die Personengesellschaften niemals in den Organkreis mit aufgenommen. Eine GmbH & Co. KG war daher, von Ausnahmefällen (z.B. Treuhandfällen) abgesehen, immer ein selbständiger Gewerbesteuerzahler, auch wenn das Mutterunternehmen der einzige Kommanditist war und die Komplementärs-GmbH keinen Gewinnanteil besaß. Ohne diese Regelung wären Steueroasen wie Norderfriedrichskoog in einem großen Bereich kaum möglich gewesen; mit der Abschaffung der faktischen Organshaft in 2002 bestehen für Kapitalgesellschaften dieselben Möglichkeiten. Ab 2003 besteht nunmehr eine gesetzliche Missbrauchsklausel, die allerdings auch die Gefahr von Doppelbesteuerungen beinhaltet.

Soll die Gewerbesteuer ersetzt werden?

Im Rahmen der Finanzreform der Gemeinden wird vor allem diskutiert, ob die Gewerbesteuer generell abgeschafft oder »revitalisiert« werden soll. Die Abschaffung sehen Vorschläge vor, die vor allem aus der Wirtschaft kommen, aber auch von den Regierungen von Baden-Württemberg und von Bayern unterstützt werden.

Der Vorschlag geht dahin, den Gemeinden im Tausch gegen die Gewerbesteuer das Recht auf die Erhebung eines Gemeindefinanzzuschlags auf die Einkommensteuer (einschließlich Lohnsteuer) und der Körperschaftsteuer der in der Gemeinde ansässigen Personen zu geben.

Unabhängig davon, wer die Gewerbesteuer im Endergebnis trägt, erscheint mir dieser Vorschlag derzeit schon politisch schwierig zu realisieren. M.E. ist es politisch nicht wünschenswert, weil dabei im Ergebnis der Einkommensteuersatz nochmals um einige Punkte erhöht wird. Dabei tritt auch

eine Umbelastung der Steuerpflichtigen ein. Die Belastung der Arbeitnehmer würde erhöht, diejenige der Unternehmer geringer. Insgesamt gesehen halte ich das BDI-Projekt deshalb für nicht sehr aussichtsreich. Das Ziel muss nämlich umgekehrt sein: möglichst bald, auf jeden Fall 2005, den Höchstsatz von 42% zu erreichen mit den entsprechenden Senkungen im unteren Bereich. Vielfach wird auch als unerwünscht gesehen, dass mit dem Zuschlagssystem für die Gemeinde kein Anreiz mehr besteht, Unternehmen anzusiedeln. Auch für Großstädte mit Arbeitsplätzen und Randgemeinden mit Wohnstätten müssten Sonderregelungen getroffen werden.

Im Übrigen sind folgende Reformmaßnahmen in der Diskussion; sie werden anschließend analysiert:

- Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen,
- österreichische Lösung – Umwandlung zur Lohnsummensteuer,
- Ersatz der Gewerbesteuer durch Erhöhung des Mehrwertsteueranteils,
- Wiedereinführung einer Gewerbekapitalsteuer und Erweiterung der Hinzurechnungen,
- wesentliche Erhöhung der Grundsteuer.

Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen

Bei den Steuerpflichtigen ist eine Erweiterung sowohl bei den natürlichen als auch den juristischen Personen in der Diskussion. Bei den natürlichen Personen erscheint die Erweiterung um die Freiberufler eine ziemlich beschlossene Sache. Eine Zusatzbelastung ergibt sich dabei im Wesentlichen bei Steuerpflichtigen in Großstädten mit hohen Gewerbesteuersätzen. Nach heutigen Verhältnissen sollte § 35 EStG bis zu einem Hebesatz von 360% darauf hinwirken, dass die Belastung nicht den Steuerzahler trifft. Es handelt sich dabei in Höhe der Anrechnung wirtschaftlich um eine Umschichtung der Belastung von der Gemeinde auf Bund und Land: die Gemeinde erhält zusätzliche Finanzmittel, die im Wesentlichen von Bund und Land getragen werden.

Die Einbeziehung der Freiberufler in die Gewerbesteuer brächte eine erhebliche Vereinfachung des Steuerrechts mit sich. Die Abgrenzung von Gewerbetreibenden und Freiberuflern war von jeher eine schwierige Aufgabe, die der Gesetzgeber vielfach der Rechtsprechung überlassen hat. Insbesondere bei neuen Berufen, die nicht Katalogberufe waren, wie z.B. Unternehmensberatern, EDV-Beratern, medizinischen Berufen sowie bei sehr exotischen Berufen wie Erbensucher, Astrologen gab es immer wieder Überraschungen. Die Rechtsprechung fand auch häufig erst sehr spät eine Anpassung an neue Entwicklungen. Bei den Freiberuflern besteht heute die Gefahr der gewerblichen Infektion durch geringfügige gewerbliche Tätigkeit. Anwälte und Steuerberater wollen heute z.B. zusammen mit Investmentban-

kern gemeinsame Projekte anbieten; aus gewerbesteuerlichen Gründen ist dies nicht möglich!

Die Freiberufler würden das Steueraufkommen ganz erheblich erhöhen, so dass eine Steuersenkung für alle möglich wäre. Positiv für die Gewerbesteuer ist dabei, dass das Einkommen der Freiberufler wesentlich stabiler als das der industriellen Großunternehmer ist.³ Allerdings ist zu erwarten, dass die Freiberufler in die Rechtsform der GmbH umwandeln: Die Arbeitsvergütung unterliegt dann nicht mehr der Gewerbesteuer, und außerdem können Pensionsrückstellungen gebildet werden.

Einige wollen auch die Bezieher von Einkünften aus Landwirtschaft, aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Kapitalvermögen in die Gewerbesteuer einbeziehen. Ich halte nichts davon. Allerdings sollte die Grundsteuer insbesondere für Wohnungen mit besserer Ausstattung erhöht werden (siehe unten). Als Einzelmaßnahme sollte die erweiterte Kürzung bei Grundstücksunternehmen für Grundvermögen nach § 9 Ziff. 1 GewStG auf Grundbesitz jeder Art ausgedehnt werden.

Die Gewerbesteuer in der heutigen Ausgestaltung ist stark konjunkturabhängig. Ein besonderes Problem sind Company Towns – in guten Jahren geben sie großzügig aus, vielfach auch ohne an die Folgekosten zu denken. In schlechten Jahren sackt das Gewerbesteueraufkommen völlig ab. Die Verbreiterung der persönlichen Steuerpflicht hilft dagegen.

Österreichische Lösung: Umwandlung zur Lohnsummensteuer

Österreich hat in seiner letzten großen Steuerreform die bisherige Gewerbesteuer völlig abgeschafft und dafür bei den Unternehmen eine Lohnsummensteuer eingeführt. Dieser Schritt wird dort überwiegend als positiv betrachtet. Bei uns halte ich diesen Schritt nicht für gangbar, weil ich eine derartig starke Zusatzbelastung der Arbeitskraft in der derzeitigen Situation der hohen Arbeitslosigkeit weder vertretbar noch durchsetzbar halte.

Ersatz der Gewerbesteuer durch Erhöhung des Mehrwertsteueranteils

Positiver muss dagegen der Weg über eine Erhöhung des Mehrwertsteueranteils von derzeit 2,2% seit 1998 gesehen werden. Der teilweise Ersatz der Gewerbesteuer bringt ei-

ne erhebliche Vereinfachung mit sich. Positiv ist dabei auch, dass die Gemeinde dadurch nicht das Interesse an unternehmerischer Tätigkeit auf ihrem Gebiet verliert. Aus der Sicht der Gemeinde stabilisiert ein Mehrwertsteueranteil ihre Steuereinnahmen. Bei der Mehrwertsteuer sehe ich allerdings keine Möglichkeit für ein gemeindliches Heberecht, da hier europarechtliche Vorschriften entgegenstehen.

Zurück zur Realsteuer?

Das Aufkommen der Gewerbesteuer selbst ließe sich m.E. am leichtesten stabilisieren durch eine Revitalisierung der Gewerbesteuer mittels Hinzurechnungen. Diese bringen allerdings das Problem der Doppelbelastung insbesondere im Konzernverbund. Durch Hinzurechnungen werden moderne Finanzstrukturen wie z.B. das Leasing erschwert. Für die Konzernfinanzierung gilt das insbesondere durch den Wegfall der Organschaftsregelung im faktischen Konzern. Aus europäischer Sicht (siehe EuGH-Fälle Eurowings und Langhorst-Hohorst) besteht die Verpflichtung, ausländische Steuerpflichtige bei den Hinzurechnungen nicht schlechter zu behandeln als inländische.

Erhöhung der innergemeindlichen Grundsteuer

Ein sicheres gemeindliches Zusatzaufkommen sehe ich in der Erhöhung der innerstädtischen Grundsteuer. Die Grundsteuer macht heute rund 2% des gesamten Steueraufkommens aus, die Gewerbesteuer 5,5%. Im Vergleich zum Ausland, insbesondere zu den angelsächsischen Ländern, liegt die innerstädtische Grundsteuer sowohl absolut wie auch prozentual stark zurück. Häuser in den USA werden

Tab. 2
Die Aufkommen an Grundsteuer 1990–2002

	Aufkommen in Mrd. Euro	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Anteil an Steuereinnahmen in %	Anteil an BIP in %
1990	4,5	---	1,54	---
1991	5,1	---	1,50	0,34
1992	5,2	8,7	1,47	0,34
1993	6,0	8,2	1,56	0,36
1994	6,5	8,6	1,61	0,37
1995	7,0	8,5	1,69	0,39
1996	7,5	6,9	1,84	0,41
1997	7,9	5,5	1,94	0,42
1998	8,2	4,7	1,95	0,43
1999	8,6	4,1	1,91	0,44
2000	8,8	2,5	1,89	0,44
2001	9,1	2,9	2,04	0,44
2002				
2003				

Quelle: BT-Drucks. 14/9492 vom 18. Juni 2002, Verteilung und Verteilungsentwicklung der Steuern und Abgaben. Steuerschätzung November 2002.

³ Der Umsatz der Freiberufler wird auf 6% der Einzelunternehmen geschätzt; ihr Beitrag zum BIP auf 8%.

regelmäßig mit einem Vielfachen unserer Grundsteuer erfasst, Ähnliches gilt auch für Großbritannien. Vorteil der Erhöhung der Grundsteuer ist, dass sie kaum die internationale Konkurrenz beeinflusst, andererseits wird aber die Erhöhung mit ziemlicher Sicherheit auf die Mieter abgewälzt und wirkt sich somit negativ auf die Bauindustrie aus.

Schlussergebnis

Die Zukunft der Gewerbesteuer ist höchst umstritten. Vielfach wird in der Diskussion von unterschiedlichen Zahlen ausgegangen (Brutto- versus Nettoaufkommen an Gewerbesteuer). Der Rückgang der Gewerbesteuer von durchschnittlich nicht ganz 20% des Bruttoaufkommen über die letzten zwei Jahre lässt sich durchaus mit der schlechten Konjunkturlage begründen. Die erhöhte Umlage ist m.E. unberechtigt und sollte rückgängig gemacht werden. Die Anteile der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer tragen dazu bei, das Finanzaufkommen der Gemeinden zu stabilisieren. Auf die Gemeinden kommt jedoch ein erheblicher zusätzlicher Finanzbedarf vor allem im Sozialbereich zu, der nicht gedeckt ist. Persönlich würde ich einer Revitalisierung der Gewerbesteuer den Vorzug geben, wobei allerdings die Hinzurechnungen zu keinen Doppelbelastungen führen dürfen. Die in der letzten Steuerreform erfolgte Abschaffung der faktischen Organschaft halte ich für einen Fehler.



Alfons Kühn*

Nicht reformieren, besser ersetzen – am besten abschaffen!

Nicht reformieren, besser ersetzen – am einfachsten wäre abschaffen! Die Gewerbesteuer wird in ihrer heutigen Erscheinungsform der ursprünglichen Funktion als tragende Säule des Gemeindesteuersystems nicht mehr gerecht. Ihre Stellung im Gesamtsteuersystem der Bundesrepublik Deutschland ist fragwürdiger denn je.

Der aktuelle Befund

Sowohl die Unternehmen – zumindest soweit sie noch zu der Minderheit der Gewerbesteuerzahler gehören – als auch die Gemeinden sind unzufrieden. Die wenigen, noch verbliebenen Steuerschuldner tragen einen ungleich großen Anteil der Gemeindelasten. Für die Gemeinden führt die relativ geringe Zahl der Steuerschuldner in eine verhängnisvolle Abhängigkeit und Haushaltsunsicherheit. Auch die Steuerkraft der Gemeinden untereinander weist gravierende Unterschiede auf. Die eine Gemeinde kommt ohne Gewerbesteuer zurecht, und andere müssen trotz extrem hoher Gewerbesteuerhebesätze unter Zwangsverwaltung der Landesregierung gestellt werden.

Der Rückgang der Einnahmen und die Konjunkturreakibilität sind nicht die alleinigen Mängel der Gewerbesteuer. Die Unternehmen leiden unter einer Mehrfachbelastung, die zumindest in dieser Größenordnung in anderen Industriestaaten unbekannt ist. Ein Grenzausgleich für diese direkte Steuer ist nicht möglich. Das verteuert Dienstleistungen und Produkte der international operierenden Unternehmen und schmälert die Rendite von Investoren in ei-

* RA Alfons Kühn ist Leiter des Fachbereiches Finanzen und Steuern des Deutschen Industrie- und Handelskammertags.

ner unzeitgemäßen Weise. Die ertragsunabhängigen Elemente in Form von Hinzurechnungen verschärfen die Krisenempfindlichkeit vor allem der überwiegend fremdfinanzierten Unternehmen in den strukturschwachen Regionen unserer Republik.

Alle Reformen in der jüngeren Vergangenheit haben die Grundübel der Gewerbesteuer nicht beseitigt. Die Verstärkung der gemeindlichen Steuereinnahmen und die Absicherung der Kommunen gegen konjunkturelle Schwankungen sind ebenso wenig gelungen wie die Reduzierung ihrer Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner weniger Unternehmen in ihrem Gemeindegebiet. Statt dessen ist die Gewerbesteuer – nicht zuletzt wegen der Gewerbesteuerumlage – weitgehend zu einem unzuverlässigen Verteilungsschlüssel von Finanzmitteln an die Kommunen zu Lasten von Bund und Ländern degeneriert.

Wirtschaft und Wissenschaft sind sich darin weitgehend einig, dass die aufwendige Erhebungsform einer Steuer (mit vielen Unwägbarkeiten für Steuergläubiger und Steuerzahler), die letztlich bei Personenunternehmen durch Verrechnung weitgehend neutralisiert wird, in einem rationalen Steuersystem keine Existenzberechtigung hat. Die Gewerbesteuer muss deshalb weg, und man muss nach Alternativen suchen, die besser sind für die Wirtschaft und für die Kommunen.

Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung

Die Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung hat in ihren »Brühler Empfehlungen« vom 30. April 1999 (BMF-Schriftenreihe, Heft 66, S. 25) die Gewerbesteuer aus verfassungsrechtlichen Gründen, vor allem aber wegen der engen Terminsetzung, nicht in Frage gestellt. Die Mitglieder waren sich allerdings darin einig, dass die Gewerbesteuer in ihrer Belastungswirkung wie eine Gewinnsteuer zu behandeln ist und deshalb auch bei allen künftigen Lösungen bei der Findung eines international konkurrenzfähigen Steuersatzes berücksichtigt werden muss.

Zur kurzfristigen Eliminierung der »Sonderbelastung Gewerbesteuer« empfahl die Kommission eine pauschalierte Anrechnung auf die Einkommensteuer. Übergangsweise – bis zur Neugestaltung der Gewerbesteuer – sollte die Belastung der kleinen und mittelständischen Einzelunternehmen und der Personengesellschaften an die Belastung der Einkünfte aus selbständiger Arbeit angeglichen werden. Als sich die steuerliche Begünstigung nicht entnommener Gewinne und die Option zur Körperschaftsteuer wegen praktischer Schwierigkeiten nicht realisieren ließ, hat sich

der Gesetzgeber für diesen pragmatischen Weg ab dem Veranlagungszeitraum 2001 entschieden. Der DIHK hatte dieses Ergebnis in seinen Grundstrukturen bereits im Jahr 1982 (Gewerbesteuer auf neuem Kurs, DIHK-Broschüre 201) konzipiert.

Perspektivisch riet die Kommission der Politik zu klären, ob mittelfristig eine Integration der Gewerbesteuer in die Unternehmensbesteuerung (integrierte, rechtsformneutrale Unternehmensteuer) möglich ist, oder ob sie in eine kommunale Unternehmensteuer derart umgestaltet werden kann, so dass sie auch bei Freiberuflern sowie Land- und Forstwirten als Gewinnzuschlagsteuer mit einer maximalen Gesamtsteuerbelastung von 35% erhoben werden kann. Die Sachverständigen der Brühler Kommission empfahlen dem Gesetzgeber überdies zu prüfen, ob die Regeln zur Limitierung der Fremdfinanzierung (§ 8 a KStG) strenger gefasst und darüber hinaus auf Personenunternehmen und Betriebsstätten ausgedehnt werden sollten.

Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen – eine Zwischenbilanz

Die seit 23. Mai 2002 unter der Doppelregie von BMF Hans Eichel und BMWA Wolfgang Clement agierende Kommission hat sich mit den perspektivischen Brühler Empfehlungen zur Gewerbesteuer bisher nicht befasst. Sie hat allerdings eine »Arbeitsgruppe Kommunalsteuern« eingerichtet, die sich im Wesentlichen mit zwei Modellen beschäftigt:

- Das von Nordrhein-Westfalen begründete und von den kommunalen Spitzenverbänden fortentwickelte Revitalisierungsmodell zielt auf eine Verstärkung der kommunalen Steuereinnahmen durch Ausdehnung der Steuerpflicht auf freie Berufe und verstärkte Integration substanzbezogener Elemente in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ab.
- Das von BDI und VCI entwickelte Zuschlagsmodell der deutschen Wirtschaft (*wird in diesem Heft von Klaus Bräunig vorgestellt*) dient demselben Ziel, kann aber auf die Gewerbesteuer verzichten, indem es den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer und die bisherige Gewerbesteuer zu einer neuen direkten Steuer mit einheitlichem Hebesatz für Gewerbe und Bürger verschmilzt.

Beide Modelle stehen sich offensichtlich unversöhnlich gegenüber. Nicht zuletzt deshalb wurde bei der konfrontativen Diskussion bislang versäumt, Modellvarianten mit der Lösung von anderen vordringlichen finanzpolitischen Aufgaben zu verbinden.

Unbeantwortet sind nach wie vor so wichtige Fragen nach der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und nach der Schaffung eines stringenteren, einfacheren sowie investitions- und leistungsfreundlicheren Steuerrechts. Auch die Diskussion um die stark nivellierende Wirkung des Finanzausgleichs, die Intransparenz der Belastung der Bürger durch Steuern und Abgaben, die fehlenden Anreize zu sparsamer Haushaltsführung bei den Gebietskörperschaften und die sehr begrenzten Möglichkeiten, insbesondere bei den Kommunen, Einnahmen und Ausgaben eigenständig zu gestalten, sind bislang völlig auf der Strecke geblieben.

Ohne Paradigmenwechsel keine befriedigende Lösung

Das BDI/VCI-Modell bringt Transparenz in das Verhältnis zwischen Bürger und Kommune. Der Verzicht darauf und die Verengung der Kommissionsarbeit auf eine Erneuerung der Gewerbesteuer ohne Suche nach mehr Steuertransparenz und Steuerwettbewerb in Deutschland wäre ein ebenso großer Fehler wie die nur wertschöpfungsorientierten Reformbestrebungen der Kommunen und einiger Wissenschaftler. Die Kommission sollte deshalb auch prüfen, ob die kommunale Finanzautonomie unter Verzicht auf die Gewerbesteuer und Ausdehnung des Hebesatzrechts auf andere Steuerarten mit kommunaler Affinität weiter entwickelt werden kann.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) hat sich auf seiner Frühjahrsvollversammlung im Jahr 1999 damit befasst und Vorschläge zur Stärkung der steuerlichen Eigenverantwortung der Gemeinden gemacht. Die Spitzenorganisation der deutschen IHKs war zugleich besorgt, dass der Bund bei den großen Ertragsteuern, d.h. bei Einkommen- und Körperschaftsteuer, verfassungs- und verfahrensrechtlich zu sehr gehemmt ist, um auf konjunkturelle und standortwettbewerbliche Herausforderungen schnell und wirksam reagieren zu können. Institutionelle Hürden sollten insoweit abgebaut und kommunale Äquivalente stabilisiert werden. Im Einzelnen sollten nach den DIHK-Empfehlungen vom Januar 1999 zugunsten der Kommunen u.a. folgende Regelungen getroffen werden:

- Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer wird den Gemeinden nach Maßgabe der Belegenheit des Steuerobjekts zugewiesen. Das Grunderwerbsteuergesetz wird um ein Hebesatzrecht der Gemeinden erweitert. Unter Anwendung des heutigen Steuersatzes von 3,5% ermittelt die Verwaltung einen Steuergrundbetrag, der Grundlage für den von der Gemeinde anzuwendenden Hebesatz ist. Dieser Hebesatz wird im Rahmen der kommunalen Haushaltssatzung entweder jährlich oder

mehrfähig festgesetzt. Ein Hebesatz z.B. von 80% bedeutet, dass die Grunderwerbsteuer gegenüber heute um 20% ermäßigt wird; umgerechnet auf den heutigen Steuersatz würde dieser dann nur 2,8% betragen. Setzt die Gemeinde keinen Hebesatz fest, würde in diese Gemeinde keine Grunderwerbsteuer erhoben.

- Das Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer wird den Gemeinden zugewiesen. Die Gemeinden erhalten ein Hebesatzrecht. Hebeberechtigt soll die Gemeinde sein, in deren Gebiet das Fahrzeug seinen regelmäßigen Standort hat. Unter Anwendung der derzeitigen Tarife und Bemessungsgrundlagen wird ein Steuergrundbetrag ermittelt, auf den die Gemeinde ihren Hebesatz anwendet.
- Die Wertbasis der bundesgesetzlich geregelten, kommunalen Grundsteuer wird durch eine flächendeckende Neubewertung des Grundbesitzes aktualisiert. Die Bewertung erfolgt im Bereich des Grundvermögens nach einem pauschalisierten Sachwertverfahren (Bodenrichtwerte und ggf. Gebäudewert bei bebauten Grundstücken). Die bundesgesetzlich geregelten Steuermesszahlen sowohl für die Grundsteuer A als auch für die Grundsteuer B müssen wegen der Neubewertung des Grundbesitzes neu festgesetzt werden. Insgesamt sollte die Reform der Grundsteuer aufkommensneutral erfolgen.

Diese Veränderungen bei der Ertragshöhe bedingen, dass eine völlige Neujustierung des kommunalen und des Länderfinanzausgleichs vorgenommen wird. Um die Anteile auf den verschiedenen Ebenen gegenüber dem Status quo möglichst gleich zu halten, wäre die Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer wie bisher fortzuführen, eine Anhebung der Körperschaftsteuer auf 35% und Beteiligung der Kommunen am Körperschaftsteueraufkommen sowie eine Feinjustierung durch Veränderung des kommunalen Umsatzsteueranteils bei gleichzeitigem Wegfall der Gewerbesteuer vorzunehmen.

Zur Vermeidung einer einseitigen Mehrbelastung durch hebesatzbewehrte Kommunalsteuern wäre – in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips der Gemeindeordnung bei der kommunalen Besteuerung – ein durch Steuern noch zu deckender Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt einer Gemeinde solidarisch mit jeweils gleichen Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer A und B, bei der Kfz-Steuer und bei der Grunderwerbsteuer zu bestreiten.

Ein schöner Ausblick

Die Grunderwerbsteuer in Höhe von ca. 5 Mrd. € und das Kraftfahrzeugsteuer-Aufkommen in Höhe von 8 Mrd. € könnten den Wegfall der Gewerbesteuer in Höhe von ca.

26 Mrd. € (Schätzungen 2003; BMF, Finanzbericht 2003, S. 266) nur zur Hälfte ersetzen. Die Beteiligung der Kommunen an der Körperschaftsteuer müsste neu begründet und der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer ausgebaut werden. Bund und Länder würden über eine Tarifierhöhung der Körperschaftsteuer auf 35% und über das durch Wegfall des Betriebsausgabenabzugs bzw. der Verrechnung der Gewerbesteuer erhöhte Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer entschädigt. Wenn der Bund zusätzlich die Steuerverwaltung komplett in Eigenregie (Ausnahme Gemeindesteuern) übernehmen würde, wäre der große Wurf da – eine Vereinfachung und ein Befreiungsschlag mit Signalwirkung und positiven Wachstumsimpulsen.

Tendenzen in der deutschen Industrie – Effekte veränderter Finanzierungsbedingungen und neuer IuK-Techniken

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beauftragte das ifo Institut, den Zusammenhang zwischen sich rasch verändernden Rahmenbedingungen und dem Wandel von Unternehmensstrukturen und -strategien in der Industrie zu untersuchen. Als zentrale, sich dynamisch verändernde exogene Bereiche, die einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung des Wandels in der Industrie liefern, wurden vom Auftraggeber die Finanzmärkte sowie die Informations- und Kommunikationstechnik identifiziert. Als dritter Bereich wurden zentrale Fragestellungen der Corporate Governance in die Untersuchung einbezogen. Neben der Darstellung erwarteter Veränderungen in der Industrie sollten – soweit vorhanden – kritische Tendenzen aufgezeigt und insbesondere die Entwicklungsperspektiven für kleine und mittlere Unternehmen dargestellt werden. Im Zusammenhang mit der Identifikation möglicher Friktionen im Prozess des Strukturwandels waren politische Empfehlungen zu geben. In der vom ifo Institut vorgelegten Studie¹ wurden, um den Einfluss von Veränderungen der genannten Gebiete auf Unternehmensstrategien und -strukturen bewerten zu können, zwei methodische Konzepte verfolgt. Anhand eines umfangreichen Literaturstudiums wurden vorhandene empirische Befunde gesichtet und ausgewertet. Kontakte mit den Verbänden der für die Untersuchung ausgewählten Schwerpunktbranchen, Automobilindustrie und Maschinenbau, bereiteten Expertengespräche, in deren Mittelpunkt das E-Business stand, vor.² Die wichtigsten Ergebnisse der Studie werden hier kurz dargelegt.

Wandel der Finanzmärkte: Kreditfinanzierung über Finanzintermediäre verschlechtert sich, ...

Für den Strukturwandel der Industrie und die strategische Ausrichtung der Unternehmen spielt vor allem das Angebot an langfristigen Finanzierungsalternativen eine Rolle. Besondere Probleme ergeben sich für Industrieunternehmen bei der Kreditfinanzierung. Die Konsolidierung des Bankenwesens und die Vereinbarungen über Basel II, die in den kommenden Jahren in Kraft treten werden, sind hierfür vor allem verantwortlich. Hinzu kommt aufgrund gestiegener Risiken und geringerer Ertragskraft ein sinkendes Interesse von Finanzmarktunternehmen am Kreditgeschäft. Verbessert hat sich die Lage auf dem Kapitalmarkt. Das Angebot ist gegenüber der Vergangenheit umfangreicher geworden, auch wenn die Situation noch nicht so günstig wie in den angelsächsischen Ländern ist. Kleine und mittlere Unternehmen haben zu diesem Segment des Finanzmarktes allerdings meist nur einen sehr beschränkten Zugang haben.

Eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen bei der Refinanzierung über Kredite wird in der Tat aufgrund der Konsolidierung im deutschen Bankenwesen und durch Basel II für solche Unternehmen eintreten, die nicht über ein ausreichendes

Eigenkapital verfügen. Firmen mit einer niedrigen Eigenkapitalquote und ohne stille Reserven stellen für die Banken schlechte Risiken dar und werden in Zukunft deutlich höhere Finanzierungskosten als diejenigen Unternehmen zu tragen haben, die entsprechende Sicherheiten bieten können. Eine Folge davon wird eine Beschleunigung des Strukturwandels über einen effizienteren Einsatz knapper Finanzmittel sein. Die aus Sicht der Kreditgeber mit ausreichender Substanz ausgestatteten Unternehmen werden wohl keine schlechteren Finanzierungsbedingungen als in der Vergangenheit hinnehmen müssen, während für weniger gut positionierte Unternehmen die Kreditfinanzierung künftig mit höheren Kosten verbunden sein wird.

Eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zum Finanzmarkt kommt dem Unternehmensrating, das für die Vergabe eines kostengünstigen Kredits unabdingbar ist,

¹ H.-G. Vieweg, M. Reinhard, A. Weichenrieder, R. Meisenzahl und B. Nowack, Finanzmärkte, Corporate Governance, IuK-Technologien: Treibende Faktoren für den Wandel in der Industrie, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Bd. 11, ifo Institut, München 2003.

² Es wurden 15 Gespräche mit Vertretern von Beratungsunternehmen, die im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien tätig sind, und mit Unternehmen, die entsprechende Dienstleistungen erbringen (Softwarefirmen, Marktplätze), geführt. Zusätzlich wurden sieben Unternehmen aus dem Maschinenbau und acht Firmen aus dem Straßenfahrzeugbau befragt. Telefoninterviews ergänzten die Informationen.

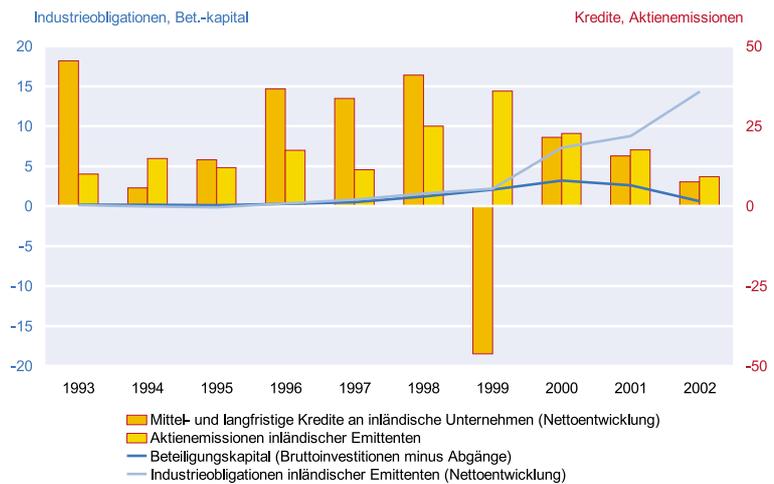
zukünftig zu. Ein Rating benötigt eine umfangreiche Vorbereitung, da nicht nur Finanzdaten, sondern auch gleichrangig die Unternehmenspolitik sowie die Transparenz von Entscheidungsprozessen und Betriebsabläufen in die Bewertung eingehen werden. Die Unternehmen sollten sich rechtzeitig über die für die Evaluierung wichtigen Kriterien informieren und ihre Organisation an die Erfordernisse anpassen. Es gibt in Deutschland schon zahlreiche Initiativen, für kleine und mittlere Unternehmen geeignete Verfahren des Rating zu entwickeln. Neben Verbänden sind hier inzwischen auch die großen internationalen Ratingagenturen dabei, den Markt in Deutschland hierfür zu erschließen.

Während von der Angebotsseite für das Rating keine Engpässe gesehen werden, die Unternehmen auf die von der Umsetzung des Basel II Abkommens ausgehenden Anforderungen vorzubereiten, besteht die Befürchtung, dass viele Unternehmen, insbesondere die nicht mit ausreichender Substanz versehenen, sich den Anforderungen nicht rechtzeitig stellen werden. Hier besteht ein Bedarf an Aufklärung, damit Unternehmen nicht ohne Not sich selbst in eine schwierige Situation manövrieren. Dies wäre vor allem für solche Unternehmen bedauerlich, die zwar eine schwache Eigenkapitalbasis besitzen, jedoch z.B. über eine ausbaufähige Stellung im Markt verfügen.

... der Kapitalmarkt dagegen bietet bessere Möglichkeiten

Im Gegensatz zur Finanzierung über Intermediäre hat sich die Finanzierung über den Kapitalmarkt für Unternehmen insgesamt im Laufe des letzten Jahrzehnts verbessert. Die Aufnahme mittel- und langfristiger Kredite ist immer noch mit weitem Abstand von herausragender Bedeutung für die Unternehmensfinanzierung. Das Volumen der insgesamt an Nichtfinanzunternehmen neu ausgegebenen Kredite wuchs jedoch im Betrachtungszeitraum nicht, sondern zeigte eine rückläufige Tendenz, ganz im Gegenteil zu anderen Formen der Finanzierung (vgl. Abbildung). Das Angebot ist vielfältiger geworden, insbesondere im Bereich der Risikokapitalfinanzierung. Von dieser Entwicklung profitieren besonders die großen, börsennotierten Unternehmen. Eine zunehmende Anzahl von großen Familienunternehmen, die als GmbH oder in Kombination mit verschiedenen anderen Rechtsformen geführt werden, ist gegenwärtig dabei, ihren Zugang zum Kapitalmarkt durch das regelmäßige Publizieren von Unternehmensnachrichten zu verbessern. In Einzelfällen wird sogar eine Änderung der Rechtsform erwogen, da ausländische Investoren oft Probleme bei der Bewertung der Rahmenbedingungen für die Corporate Governance bei anderen Rechtsformen als der Aktiengesellschaft haben.

Entwicklung der Unternehmensfinanzierung in Mrd.€



Quelle: Deutsche Bundesbank; BVK; ifo Institut.

Die Mehrheit der kleinen und mittleren Unternehmen bleibt jedoch bei ihrer zurückhaltenden Einstellung gegenüber den Finanzmärkten. Dies kann insbesondere für die nicht mit ausreichender Substanz ausgestatteten Firmen zum Problem werden, da sie nur in Ausnahmefällen ihre Kreditwürdigkeit aus eigener Kraft in den kommenden Jahren verbessern werden können. Denn die Mehrheit der kleinen und mittleren Industrieunternehmen hatte schon in den neunziger Jahren eine Verschlechterung bei der Ausstattung mit Eigenkapital hinnehmen müssen; eine Stabilisierung wäre in der gegenwärtigen Lage als Erfolg zu werten.

Die Kapitalausstattung wird in den meisten Fällen nur durch die Hereinnahme zusätzlicher Eigentümer zu stärken sein. Um das Interesse von Investoren zu wecken, ist eine geeignete Informationspolitik notwendig. Neben einer breit angelegten Aufklärungskampagne, die Unternehmen vom Sinn einer intensiven Kommunikation zu überzeugen, sollten aktive Maßnahmen ergriffen werden. Hier bietet sich die Einrichtung eines Internetportals an, das Investoren einen Zugang zu Websites von Firmen gibt, die bereit sind, für den Finanzmarkt interessante Informationen der Fachöffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. In Anbetracht des – gegenüber der Vergangenheit – umfangreicheren Angebots an frischem Kapital auch für kleinere Unternehmen, insbesondere durch Risikokapitalgesellschaften, sollte das Interesse dieser Gruppe von Firmen an einem Zugang zum Kapitalmarkt zu wecken sein.

Verringerte Eigentümerkonzentration verlangt ein effizientes Regelwerk der Corporate Governance ...

Das Principal-Agent-Problem gewinnt im Zusammenhang mit den erwarteten Veränderungen in der Eigentümerstruktur, die sich in einer größeren Zahl von Anteilseignern

und einer geringeren Eigentümerkonzentration äußert, noch weiter an Bedeutung. Die Eigentümerkonzentration wird sinken, wie dies für die großen börsennotierten Unternehmen schon festzustellen ist. In diesem Zusammenhang gewinnt das Regelwerk für die Corporate Governance an Bedeutung.

Hier besteht für Deutschland eine doppelte Herausforderung, ein effizientes Regelwerk der Corporate Governance zu schaffen. Erstens erweist sich das bestehende Regelwerk im internationalen Vergleich als wenig aktionärsfreundlich, was bei einer sinkenden Eigentümerkonzentration zu Problemen bei der Abstimmung der Interessen von Anteilseignern und Management führen wird. Zum zweiten schneiden die deutschen Unternehmen mit einer hohen Eigentümerkonzentration im internationalen Vergleich der Performance recht gut ab, so dass die Messlatte hoch liegt. Die abnehmende Eigentümerkonzentration führt in der Tendenz zu einer höheren Unabhängigkeit des Managements gegenüber den zahlreichen Anteilseignern aufgrund eines steigenden Kontrollaufwands und einer höheren Informationsasymmetrie. Die in jüngster Zeit erfolgte Anpassung des Regelwerks der Corporate Governance berücksichtigt den Wandel der Eigentümerstrukturen. Inwieweit die Maßnahmen ausreichen, das gegenwärtige Qualitätsniveau der Unternehmensführung auch in Zukunft zu gewährleisten, sollte durch ein permanentes Monitoring geprüft werden. Da sich der Wandel der Eigentümerstruktur besonders bei den großen, börsennotierten Unternehmen rasch vollzieht, besteht die Chance, Probleme relativ schnell zu erkennen und die Rahmenbedingungen für die große Mehrheit der mittelgroßen Unternehmen frühzeitig zu ändern.

Bei den nicht an der Börse notierten Unternehmen ist ebenfalls eine Verbreiterung der Eigentümerbasis zu erwarten. Allerdings läuft dieser Prozess langsamer ab. Insbesondere bei den mit einer ausreichenden Kapitalbasis ausgestatteten Firmen besteht keine unmittelbare Notwendigkeit, Veränderungen in der Eigentümerstruktur anzustreben. Die Herannahme neuer Eigentümer verlangt eine stärkere Formalisierung der Geschäftsführung und der Unternehmensplanung, so dass sich möglicherweise sogar gegenüber dem Status quo ante eine Verbesserung bei der Entscheidungsfindung ergeben kann.

... und internationale Bilanzierungsstandards

Eine Verbreiterung der Eigentümerbasis wird bei Familienunternehmen zunehmend im Zusammenhang mit der Nachfolgeproblematik erfolgen. Eine Gruppe von Erben tritt in das Unternehmen ein, oder Kapitalgeber sind notwendig, um nicht in das Unternehmen Eintretende auszahlen zu können. Hier könnte die Verwendung einer Bilanzierung nach internationalen Standards die Generationenfolge erleichtern, da

zum einen Vermögenswerte zeitnah und nicht nach dem Niederstwertprinzip bewertet werden. Zum anderen erleichtert die Verwendung internationaler Standards den Zugang zu ausländischen Investoren.

Risikokapitalgeber, die sich an einem Unternehmen beteiligen, verlangen zumindest den Aufbau eines aussagekräftigen Informations- und Berichtswesens. Vielfach kontrollieren sie das Unternehmen nicht nur über die Aufsichtsgremien, sondern übernehmen auch Funktionen in der Geschäftsführung, zum Teil werden auch administrative Aufgaben zentralisiert, so dass Synergieeffekte genutzt werden können. Der Risikokapitalgeber strebt generell eine Steigerung des Marktwertes der Unternehmen an, an denen er sich beteiligt, da sein Ziel meist darin besteht, einen deutlich höheren Gewinn aus einem späteren Verkauf der Beteiligungen zu erzielen.

Shareholder-Value gewinnt an Bedeutung

Die zunehmende Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und die Veränderungen bei der Eigentümerstruktur lassen erwarten, dass dem Shareholder-Value als Prinzip der Koordination der Interessen des Managements und der Eigentümer sowie der Attraktivität eines Unternehmens als Ziel von Investoren eine weiter steigende Bedeutung zukommt. Theoretische Überlegungen zeigen, dass hier das Risiko einer Verkürzung des Planungshorizonts besteht, die die Existenz von Unternehmen erheblich gefährden kann. Empirische Untersuchungen kommen im Hinblick auf diese These allerdings zu keinem klaren Ergebnis.

Der Shareholder-Value dient der Ausrichtung der Unternehmenspolitik auf eine effiziente Allokation der Mittel, die im Zusammenhang mit einer besseren Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt führen kann. Die Veränderung der Eigentümerstrukturen lässt allerdings eine zunehmende Informationsasymmetrie erwarten, die den positiven Effekten zumindest teilweise entgegenwirkt. In diesem Kontext sollte geprüft werden, ob es Möglichkeiten gibt, die Einführung von Namensaktien zu fördern, die die Voraussetzungen für eine intensivere Kommunikation zwischen den Aktionären schafft und somit einer stärkeren Position der Aktionäre gegenüber dem Management eine Basis gibt.

Von Seiten der Unternehmen muss der Pflege der Investor Relations eine größere Beachtung zugemessen werden. Strategische Orientierungen und zentrale Vorhaben sind mit Blick auf die verfolgten Ziele und erwarteten Effekte für den potentiellen Investor transparent darzustellen. Denn die Bereitschaft zu einem langfristigen Engagement hängt von seinem Verständnis für beabsichtigte Zukunftsinvestitionen und das Vertrauen in die Geschäftsführung ab.

Fokussierung auf Kernkompetenz löst die Diversifizierung als Unternehmensstrategie ab

Die strategische Ausrichtung von Unternehmen auf Kernkompetenzen wird durch eine Reihe von Veränderungen in der Unternehmensumwelt gefördert, dies sind – neben der Shareholder-Value – die Globalisierung, die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Managementphilosophien, die in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen den Zusammenhang zwischen der Ertragslage und der Marktdurchdringung stellen. Die Kernkompetenz führt zu einem weitreichenden Umbau von Industrieunternehmen. Nicht ausbaufähige Geschäftsbereiche werden verkauft oder ausgegliedert, andere Bereiche werden durch Zukäufe gestärkt, so dass sich mehr und mehr eine horizontale Spezialisierung herauskristallisiert. Im Gegensatz zur vorherrschenden Ausrichtung der Unternehmensstrategien in den achtziger Jahren, die auf Wachstum und Existenzsicherung durch Diversifizierung abzielte, bewirkt die Fokussierung auf die Kernkompetenz eine Stärkung der Marktposition, wobei Wachstum vor allem durch eine zunehmende Penetration von Auslandsmärkten erreicht werden soll.

E-Business-Anwendungen werden zu wenig genutzt

Neue Informations- und Kommunikationstechniken, insbesondere internetbasierte E-Business-Anwendungen, gewinnen für die deutsche Industrie erhebliche strategische Bedeutung. E-Business-Anwendungen sind geeignet, sowohl komplexe, kundenspezifische Produktionsprozesse als auch Massenproduktionen effizienter zu gestalten. Durch überbetriebliche Vernetzung lassen sich Kosten einsparen sowie Entwicklungs- und Innovationszeiten verkürzen. Komplexe Planungsprozesse können umfassender und zeitnäher realisiert werden. Schließlich ermöglicht E-Business das kostengünstige Angebot von Dienstleistungen in Service und Vertrieb.

Bei industriellen Anwendungen moderner Informations- und Kommunikationstechnologien nimmt Deutschland eine international führende Position ein, kleine und mittlere Unternehmen sind gegenwärtig jedoch noch zurückhaltend bei der Nutzung fortgeschrittener Internetanwendungen. Im Zusammenhang mit einer vertikalen Einbindung in die industrielle Arbeitsteilung werden aber mittelständische Unternehmen zunehmend, vor allem von ihren großen Kunden und Lieferanten, in E-Business-Netzwerke integriert. Unternehmen, die in starkem internationalen Wettbewerb stehen, kommen um die Anwendung der neuen Techniken auf Dauer nicht herum. Es ist deshalb unabdingbar, dass KMU den Informations- und Kommunikationstechniken eine größere Bedeutung beimessen, als dies bisher der Fall gewesen ist.

Dabei müssen oftmals zwei zentrale Restriktionen überwunden werden. Zum einen benötigen mittelständische Be-

triebe Personal, das nicht nur geeignet ist, informationstechnische Lösungen zu implementieren, sondern auch in der Lage ist, betriebliche Prozesse zu analysieren und reorganisieren und damit überhaupt erst die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Nutzung von E-Business-Anwendungen zu schaffen. Häufig fehlt in kleinen und mittleren Unternehmen das entsprechende Personal mit den erforderlichen Qualifikationen. In staatlichen Beratungs- und Informationsprogrammen, die sich mit der Verbreitung von E-Business-Anwendungen befassen, sollten deshalb die Unternehmen verstärkt auf dieses personelle Defizit hingewiesen und über Möglichkeiten der E-Business-spezifischen Personalbeschaffung und Weiterbildung informiert werden.

Zum anderen stellen E-Business-Anwendungen größere Investitionen in Software und Hardware sowie in die Weiterbildung der Nutzer dar, die nicht aus dem Cashflow finanziert werden können. Auch die Pflege und Wartung der Systeme ist kostenintensiv. Sind rein interne Lösungen nicht wirtschaftlich realisierbar, sollten Unternehmen E-Business-Kooperationen z.B. in Form gemeinsamer Plattformen/ Marktplätze eingehen oder externe Marktplätze, die entsprechende Soft- und Hardwaredienstleistungen anbieten, nutzen. Auf diese Weise ist es auch kleinen und mittleren Unternehmen, analog zu den Großunternehmen, möglich, alle für sie relevanten E-Business-Anwendungen möglichst schnell und effizient zu realisieren.

Strukturwandel in der Industrie führt zu verstärktem Personalabbau

Die Fokussierung auf Kernkompetenzen wird von Unternehmen auch vertikal, entlang der Wertschöpfungskette angestrebt. Sie bewirkt eine zunehmende Konzentration der Aktivitäten auf solche Funktionen, die im Hinblick auf ihren Beitrag zum Unternehmenserfolg, ihren Know-how-Gehalt, den Zugang zum Kunden etc. für die Sicherung und für den Ausbau der strategischen Position des Unternehmens wesentlich sind. Die Informations- und Kommunikationstechnik ist ein zentrales Instrument, die Konzentration auf diese Funktionen effizient realisieren zu können. Die Transparenz der Inputmärkte nimmt zu, und der Aufbau grenzüberschreitender Produktionsnetzwerke wird durch die Reichweite internetbasierter Technologien unterstützt. Gleichzeitig besteht aufgrund der Reichhaltigkeit internetbasierter Technologien die Möglichkeit, eine Vielzahl komplexer Funktionen, die durch das Outsourcing notwendig werden, effizienter und kostensparender als bisher zu organisieren.

Die vertikale Fokussierung der Unternehmen auf ihre Kernkompetenzen führt zu einer steigenden Arbeitsteilung innerhalb der Industrie. Sofern Funktionen auf andere Sektoren oder ins Ausland verlagert werden, kommt dieser strategischen Neuorientierung eine große Bedeutung für die Beschäftigung in der Industrie zu. Ausgehend von der Annah-

me, dass die Unternehmen bei der Fokussierung auf ihre Kernkompetenzen auch die komparativen Vorteile am Standort Deutschland im Blickfeld haben, kommt es zu einer steigenden internationalen Arbeitsteilung, die sich in einem Wandel der Beschäftigung niederschlägt.

Im Trend zeigt die Zahl der Arbeitsplätze in der deutschen Industrie einen fortdauernden Rückgang. Die von dieser Entwicklung besonders betroffenen Funktionen sind die Fertigung und die produktionsnahen Bereiche. Eine günstigere Tendenz weisen insbesondere der Vertrieb sowie Forschung und Entwicklung auf. Arbeitsplätze mit höheren Qualifikationsanforderungen und Dienstleistungen gewinnen durch den Strukturwandel in der Industrie relativ an Bedeutung. Eine Kompensation des Verlusts an Arbeitsplätzen mit geringeren Qualifikationsanforderungen war bisher nicht möglich und ist, wie die Entwicklung der Beschäftigung in der Industrie in den letzten Jahrzehnten zeigt, in den kommenden Jahren auch nach Überwindung der derzeitigen Wirtschaftsschwächen nicht zu erwarten.

Gerade die kleinen und mittleren Unternehmen, bei denen die Konzentration auf Kernkompetenzen und die Nutzung der Möglichkeiten der neuen Informationstechniken bisher in geringerem Maß als bei den großen Unternehmen zum Zuge gekommen sind, werden ihre Aktivitäten verstärken. Es besteht das Risiko, dass diese Gruppe von Industrieunternehmen, die für die Beschäftigung in der Industrie in den neunziger Jahren einen wichtigen Beitrag leistete, in den kommenden Jahren verstärkt Personal abbauen wird.³ Hierfür spricht u.a. auch, dass gerade die kleinen und mittleren Unternehmen eine Verschlechterung ihrer finanziellen Ausstattung haben hinnehmen müssen. Um hierauf vorbereitet zu sein, sollte die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessert werden. Hierbei geht es einmal um eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, beispielsweise um eine Neuregelung der im Betriebsverfassungsgesetz verankerten Verbindlichkeit von Tarifverträgen. Hier sind aber auch die Tarifvertragsparteien und die Unternehmen gefordert. Letztere sollten die in den Tarifverträgen bestehenden und zum Teil nicht genutzten Möglichkeiten zur Lohn- und Gehaltsdifferenzierung besser als bisher nutzen.

³ Diese Einschätzung war das zentrale Ergebnis der Studie, die Anfang 2002 beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit präsentiert wurde.

Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer: Zwar Rückgang 2002, aber kräftiger Zuwachs 2003 geplant

28

Peter Jäckel

Das ifo Institut befragt im halbjährlichen Rhythmus Industrieunternehmen aus den neuen Bundesländern und Ostberlin¹ zu ihren Investitionen; die aktuelle Umfrage wurde Anfang Mai abgeschlossen. Die Teilnehmer meldeten unter anderem die für das Jahr 2003 erwarteten Zugänge an Anlagegütern und (in der Regel noch vorläufige) Zahlen für die Investitionen des Jahres 2002.

In der hier vorgelegten abschließenden² Auswertung des quantitativen Teils des ifo Investitionstests Verarbeitendes Gewerbe Neue Bundesländer »Herbst 2002« wird über die Hochschätzungen zur Entwicklung und Planung der Investitionen nach Branchen – auf der Grundlage der Eingänge und geklärten Rückfragen bis Anfang Mai 2003 – berichtet. Die Umfrage und alle folgenden Ergebnisse basieren generell auf dem Eigentümerkonzept, enthalten somit Zugänge angemieteter (geleaster oder gepachteter) Investitionsgüter nicht.³

Die grundsätzliche Bereitschaft der Unternehmen, an dieser ifo Umfrage teilzunehmen, ist erfreulicherweise meist vorhanden. Aber infolge der oft stark reduzierten Personaldecke in den Unternehmen lässt sich auch bei gutem Willen selbst ein vergleichsweise kurzer Zeitaufwand, wie er für die Teilnahme am ifo Investitionstest erforderlich ist, nicht immer problemlos aufbringen. So erfordert es teilweise engagiertes Nachfassen oder direktes – für den Bearbeiter in den Firmen zeitsparendes – »Eintelefonieren« nur der wichtigsten Zahlen, um noch eine hinreichende Beteiligung und Repräsentation zu erreichen. Trotz der schwierigen Situation gelang es in fast allen Branchen, eine für die Auswertung akzeptable Qualität zu erzielen.

Die hier vorgelegten Hochschätzungen⁴ basieren auf 1 271 von Dezember 2002 bis

zum 9. Mai 2003 abgegebenen Meldungen aus allen Branchen und Größenklassen des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes. Trotz des langgezogenen Erhebungszeitraums ist bei der Mehrzahl der Meldungen davon auszugehen, dass sich die Einschätzung der konjunkturellen Entwicklung in dieser Zeitspanne nicht grundlegend verändert hat: Der Indikator »Geschäftserwartungen« aus dem ifo Konjunkturtest Verarbeitendes Gewerbe Neue Bundesländer, der generell die aktuelle Grundstimmung für Investitionsplanungen besser beschreiben dürfte als das Geschäftsklima, wies während des Erhebungszeitraums (Dezember 2002 bis April 2003) keinen eindeutigen Trend auf; er bewegte sich seit dem Rückgang im Spätsommer 2002 unter deutlichen Schwankungen auf relativ niedrigem Niveau seitwärts (vgl. Abb. 1).

Die am Investitionstest teilnehmenden Firmen repräsentieren etwa 30% der Beschäftigten der ostdeutschen Industrie, an den Investitionen gemessen liegt die Repräsentation sogar etwas über 50%.⁵ In die Hochschätzung flossen über die

¹ Die entsprechende Erhebung in den alten Bundesländern wurde im Januar 2003 abgeschlossen; zu den Ergebnissen siehe Weichselberger (2003).

² Die Resultate einer Vorabauswertung von fast 1 100 Meldungen wurde vor einigen Wochen veröffentlicht (Jäckel 2003).

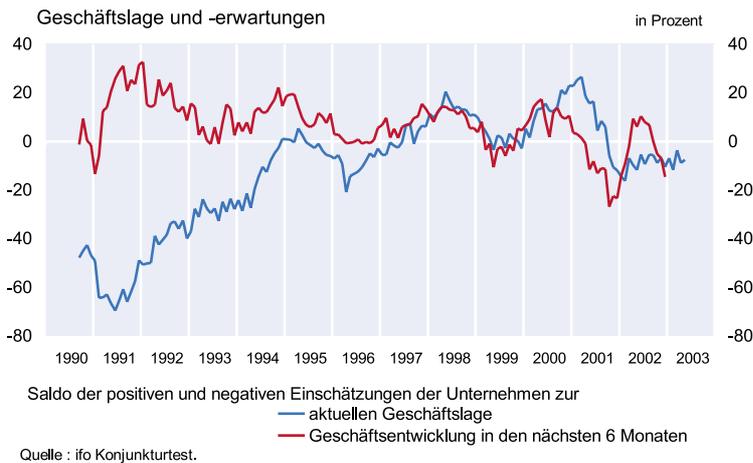
³ Aus speziellen Informationen einzelner Unternehmen ist bekannt, dass die Investitionen für Großprojekte 2002 und 2003 teilweise nicht vom produzierenden Unternehmen, sondern von spezifischen Gesellschaften vorgenommen wurden bzw. werden. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass nach dem Nutzerkonzept (also inklusive der angemieteten Investitionsgüter) so der Rückgang der Investitionen 2002 gegenüber dem Eigentümerkonzept abgemildert wird, aber auf diesem höheren Niveau dennoch eine ähnliche prozentuale Veränderung 2002/2003 erreichbar sein dürfte.

⁴ Grundsätzlich wird zwar die gleiche Abschneidegrenze (Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten) wie in der Fachstatistik des Statistischen Bundesamtes verwendet, es gibt aber »im Detail« abweichende Abgrenzungen. Die amtliche (Fach-)Statistik darf in ihren Investitionsumfragen – gemäß ihrer gesetzlichen Grundlage (produzierende Unternehmen) – nur auf Investitionen zugreifen, wenn die Fertigung im Berichtsjahr bereits aufgenommen wurde. Die Investitionen für die Errichtung neu gegründeter Unternehmen können damit nur partiell Berücksichtigung finden. Die Hochschätzung des ifo Instituts enthält demgegenüber – soweit es gelang, die Unternehmen mit im Aufbau befindlichen Fertigungsstätten in die Umfrage einzubeziehen – jeweils die kompletten Errichtungsinvestitionen. Ein weiterer – in den Fußnoten der Tabellen erklärter – Unterschied zwischen den hier vorgelegten ifo Hochschätzungen und der amtlichen Statistik beruht auf einer abweichenden Abgrenzung des Bereichs Mineralölverarbeitung/-vertrieb.

⁵ Unternehmen mit Großinvestitionen sind im Teilnehmerkreis wunschgemäß stark überrepräsentiert. Das für den ifo Investitionstest »Ost« entwickelte Hochrechnungsverfahren ist speziell auf solche Konstellationen im Berichtskreis zugeschnitten.

Abb. 1

Verarbeitendes Gewerbe (inkl. Nahrungs- und Genussmittel) - Neue Bundesländer



Umfrageergebnisse hinaus auch einzelne Informationen aus der ifo Unternehmensdatenbank Ost⁶ ein.

Nach dem Boom Mitte des vergangenen Jahrzehnts über mehrere Jahre vergleichsweise niedrige Investitionen

Mit fast 18¹/₂ Mrd. DM kletterten die Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes Ostdeutschlands im Jahr 1995 auf ihr bisher höchstes Niveau. Neben den nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland kurzfristig erfolgten Investitionen in Modernisierung, Umstrukturierung und Umweltschutz trugen Neuerrichtungen auf der grünen Wiese – zunächst insbesondere durch westdeutsche Unternehmen

– wesentlich zum ersten starken Anstieg 1992 und zu den noch weit höheren Volumina in den folgenden Jahren bei (vgl. Tab. 1). Die Investitionen pro Beschäftigten (Investitionsintensität) waren von 1993 bis 1996 mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. 1996 ebnete die Gründungs- Investitionswelle zwar ab, der spürbare Rückgang der von Westdeutschland ausgehenden Investitionen⁷ konnte in den folgenden Jahren jedoch durch stark zunehmende Engagements ausländischer Unternehmen deutlich abgefedert werden.

In vielen Branchen wurden bereits ab Mitte der 90er Jahre die kräftig angestiegenen Investitionen sukzessive in Richtung auf ein mittelfristig haltbares (»normales«) Niveau abgesenkt. Einige später begonnene Vorhaben mit teils extrem hohen Investitionen – zunächst vor allem aus dem Grundstoff- und Produktionsgüterbereich (insbesondere die Branchen Chemie und Papier) – verhinderten ein schnelleres Abgleiten der Investitionsgesamtzahlen. In den letzten Jahren halfen besonders Projekte aus der Elektrotechnischen Industrie und dem Straßenfahrzeugbau sowie weitere einzelne Neuinvestitionen diverser Branchen, den Rückgang abzumildern. In einigen Branchen

⁶ In dieser Datenbank werden Meldungen diverser Medien über unternehmerische Aktivitäten an ostdeutschen Standorten systematisch gesammelt.
⁷ Dieser Gruppe zugerechnet werden auch die Aktivitäten westdeutscher Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne, die sich »weitgehend eigenständig« in Ostdeutschland engagieren; zu den direkten Investitionen ausländischer Unternehmen zählen dagegen Projekte, die ohne federführende Betreuung durch eine (west-)deutsche Tochtergesellschaft abgewickelt werden.

Tab. 1

Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern und Ostberlin nach Hauptgruppen
 (in Mill. €)^{a)}

Hauptgruppe	1991 ^{c)}	1992 ^{c)}	1993 ^{c)}	1994 ^{c)}	1995 ^{c)}	1996 ^{c)}	1997 ^{c)}	1998 ^{c)}	1999 ^{c)}	2000 ^{c)}	2001 ^{c)}	2002 ^{d)}	2003 ^{d)}
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe ^{b)}	2 300	3 430	3 940	4 810	4 300	4 140	4 140	3 200	2 840	1 970	1 800	1 860	1 910
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	2 250	2 760	2 580	2 220	2 990	2 890	2 660	2 760	2 990	3 600	3 940	3 510	4 360
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	840	1 020	1 120	1 070	1 100	1 000	1 020	820	790	690	720	540	520
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	1 180	1 690	1 740	1 280	1 020	790	610	640	670	590	590	540	560
Gesamtes Verarbeitendes Gewerbe (Sypro-Abgrenzung) ^{b)}	6 570	8 900	9 380	9 380	9 410	8 820	8 430	7 420	7 290	6 850	7 050	6 450	7 350

^{a)} Originalschätzung bis zum Jahr 2000 in DM, hier nachträglich umgerechnet und auf 10 Mill. € gerundet; Abgrenzung: Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten; unter Einschluss noch nicht produzierender Einheiten. (Stand: Abschließende Auswertung Erhebung Herbst 2002 vom 9.5.2003). – ^{b)} Einschl. Investitionen im Mineralölvertrieb (Tankstellenerrichtung/-modernisierung), auch von Konzernen, die in den neuen Ländern keine Mineralölverarbeitung betreiben. – ^{c)} Hochschätzungen (nicht mit der amtll. Fachstatistik abgestimmt). – ^{d)} Aufgrund der von den Unternehmen geplanten/erwarteten Entwicklungen hochgeschätzt.

Quelle: ifo Investitionstest Neue Bundesländer (aktuelle und frühere Erhebungen); ifo Unternehmensdatenbank Ost.

(z.B. in der Kfz-Industrie) entwickelte sich so eine mehrgipflige zeitliche Verteilung der Investitionen im Aufbauprozess »Ost«.

Das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe konnte sich nach einer spürbaren Besserung der Situation zum Ende der 90er Jahre in den letzten zwei Jahren den allgemein dämpfenden Einflüssen auf die Konjunktur nicht entziehen. Dies hatte in der Regel zwar keine Produktionsrückgänge zur Folge, die national wie international weitgehend stagnierenden Märkte führten aber nach der zuvor in vielen Einzelfällen steil aufwärts gerichteten Tendenz zu einem deutlich langsameren Wachstum. Da die Kapitalausstattung der Unternehmen in den neuen Bundesländern vielfach von vorneherein sehr knapp bemessen war, verharren so einige Firmen in einer völlig unbefriedigenden Liquiditätssituation.⁸ Dies mindert die Realisierungschance für aus Firmensicht erforderliche Investitionen. Hinzu kommt vor allem für viele mittelständische Unternehmen, dass Banken und Sparkassen ihre Kriterien der Kreditvergabe restriktiv handhaben sowie dass grundsätzliche oder zumindest terminliche Unsicherheiten hinsichtlich des Fördermittelflusses bestehen, die in dieser Situation oft nicht abgepuffert werden können.

2002: Erwarteter Anstieg der Gesamtinvestitionen nach Verschiebung des größten geplanten Projekts nicht realisiert

Bereits im Rahmen der Umfrage im Frühjahr letzten Jahres zeigte sich, dass der im gesamten Verarbeitenden Gewerbe »Ost« zunächst für 2002 geplante leichte Zuwachs der Investitionen nicht realisiert werden dürfte. Bei dem Einzelprojekt mit der nach der Umfrage vom Herbst 2001 größten für 2002 eingeplanten Investitionssumme sollten gemäß der revidierten Meldung der Firma vom Frühjahr letzten Jahres nur etwa ein Zehntel dieser Summe auch tatsächlich »sofort« (noch im Jahr 2002) investiert werden, die restlichen Planungen wurden wegen Unklarheiten bezüglich der Finanzierung zunächst auf Eis gelegt. Dies schlug so stark auf das Gesamtergebnis durch, dass allein deshalb statt dem aus den Vorplanungen errechneten kleinen Plus der Investitionen ein deutlicher Rückgang gegenüber 2001 resultierte. Die übrigen Revisionen – nach oben und unten – hatten zusammengenommen nur einen etwa halb so großen (dämpfenden) Einfluss auf das Gesamtergebnis. Die Hochrechnung auf der Basis der Meldungen aus der Frühjahrsumfrage 2002 wies so einen Rückgang der Investitionen des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes gegenüber dem vorangegangenen Jahr um 9% aus.⁹

⁸ Die Meldungen über die Insolvenz von Unternehmen aus dem Berichtskreis haben aber erfreulicherweise nicht weiter zugenommen.

⁹ Die Meldungen der Frühjahrserhebung 2002 ergaben gleichzeitig eine Revision der Zahlen für 2001 nach oben, so dass sich die Lücke zum Niveau des Vorjahres noch vergrößerte und sich der Rückgang mit 9 an stelle von 7 1/2% bezifferte.

Weitere Revisionen zwischen Frühjahr und Herbst letzten Jahres brachten im Saldo nur noch vergleichsweise geringe Veränderungen, so dass sich aus der aktuellen Umfrage die Investitionen des Jahres 2002 mit 6,45 Mrd. € (8 1/2% niedriger als 2001) ergeben (vgl. nochmals Tab. 1).

Weit überdurchschnittliche Rückgänge lassen die Meldungen aus der Papierindustrie, aus dem Bereich Feinmechanik/Optik/Uhren und insbesondere aus der Glasindustrie sowie der Holzbearbeitung – nach einer Anfang des Jahres 2002 abgeschlossenen Großinvestition – erkennen. Einen besonders kräftigen Zuwachs der Investitionen meldeten hingegen die Gummiverarbeitung und (nach einem extremen Rückgang im Jahr zuvor) der Schiffbau. Recht hohe Wachstumsraten ergaben sich auch für die ostdeutschen Gießereien und die Chemische Industrie. Auf Hauptgruppenebene zeigen die Unternehmensangaben – nach dem deutlichen Anteilsgewinn des Investitionsgüterbereichs in einer Reihe von Jahren zuvor – eine sich stabilisierende Tendenz für den Grundstoffbereich, das Investitionsgüter produzierende Gewerbe hält dennoch mit mehr als doppelt so hohem Anteil an den Gesamtinvestitionen des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern klar die Spitzenposition. Die Ergebnisse der drei – im halbjährlichen Rhythmus durchgeführten – Befragungen mit Angaben zu den Investitionen des Jahres 2002 (Erhebungen Herbst 2001, Frühjahr 2002 und Herbst 2002) für die einzelnen Wirtschaftszweige können aus der Tabelle 2 abgelesen werden.

2003: Zweistelliger Zuwachs durch in die intensive Phase eintretende Großprojekte

Bei der breiten Masse der Investoren halten sich Plus- und Minus-Zeichen in den Planungen 2003 weitgehend die Waage. Die Investitionen für das Planjahr werden in der Herbstumfrage des ifo Investitionstests aber nicht über Tendenzen geschätzt oder indirekt über prozentuale Veränderungen ermittelt, sondern direkt als absolute Größe gemeldet. Während sich so in Branchen ohne durchschlagende große Einzelprojekte die Investitionsplanungen für 2003 durchschnittlich nahe dem Niveau aus dem Vorjahr bewegen, dominieren in einigen Wirtschaftsgruppen in positiver Richtung wirkende spezielle Effekte. Insgesamt lassen die Meldungen bei Realisierung der Pläne einen Anstieg der Investitionen in diesem Jahr um 14% erwarten. Nach 6,45 Mrd. €

¹⁰ Aus dem für die Berechnungen der Vorabauswertung vorliegenden Datenmaterial von Anfang April diesen Jahres hatten sich für 2002 und 2003 um 200 bzw. 150 Mill. € höhere Investitionssummen (vgl. Jäckel 2003, S. 33 f.) ergeben – vor allem, weil damals noch nicht bekannt war, dass die Investitionen mehrerer aktueller Großprojekte nicht oder nur teilweise über die (dann) produzierende Unternehmung, stattdessen über spezielle Dienstleistungsgesellschaften getätigt wurden bzw. werden. So waren diese nur bei Verwendung des Nutzerkonzepts einzubeziehenden Summen irrtümlich in die in dieser Auswertung (im Rahmen der gestellten Fragen) nur nach dem Eigentümerkonzept abgrenzbaren Hochschätzungen einbezogen worden.

Tab. 2
Ergebnisse der ifo Investitionstests für die Investitionen 2002 (aus drei aufeinander folgenden Erhebungen) und für die Investitionen 2003 (aus der Umfrage Herbst 2002) in den Neuen Bundesländern und Ostberlin^{a)}
 – alle Angaben in Mill. € –

Branche	Hochrechnung der Investitionspläne bzw. Investitionen 2002 ^{c)}			Hochrechnung der Investitionspläne 2003 ^{c)}
	Umfrage Herbst 2001	Umfrage Frühjahr 2002	Umfrage Herbst 2002	(Umfrage Herbst 2002)
Steine und Erden	360	310	320	310
Eisenschaffende Industrie	150	150	115	120
Ziehereien/Kaltwalzwerke	30	30	30	40
Gießereien	85	95	100	70
NE-Metallerzeugung/-halbzeug	60	55	50	35
Mineralölverarbeitung/-vertrieb ^{b)}	240	220	250	230
Chemische Industrie	850	780	760	900
Holzbearbeitung	45	45	40	15
Papier- und Pappeerzeugung	150	140	130	160
Gummiverarbeitung	60	65	65	30
Stahl- und Leichtmetallbau	155	140	150	170
Maschinenbau	590	580	630	660
Büromaschinen/EDV	30	30	27	25
Straßenfahrzeugbau	920	940	920	1 300
Schiffbau	25	25	18	20
Luft- und Raumfahrzeugbau	85	55	20	25
Elektrotechnik	1 800	1 300	1 430	1 850
Feinmechanik/Optik/Uhren	105	100	80	70
Stahlverformung	75	90	90	80
EBM-Industrie	135	130	145	160
Feinkeramik	25	25	35	28
Herstellung und Verarbeitung von Glas	135	125	95	75
Holzverarbeitung	50	80	70	55
Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Sportgeräten, Schmuck, Fotolaborerzeugnissen, Schreibgeräten u.a.	20	23	18	30
Papier- und Pappeverarbeitung	30	35	40	45
Druckerei und Vervielfältigung	105	100	110	85
Herstellung von Kunststoffwaren	90	95	90	115
Ledergewerbe/Bekleidungs-gewerbe	5	7	7	12
Textilgewerbe	80	80	75	75
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	560	550	540	560
Gesamtes Verarbeitendes Gewerbe ^{b)}	7 050	6 400	6 450	7 350

^{a)} Abgrenzung: Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten; unter Einschluss noch nicht produzierender Einheiten (abschließende Auswertung Erhebung Herbst 2002 vom 9.5.2003). Alle Berechnungen nach dem Eigentümerkonzept; gegenüber der Vorabveröffentlichung (Jäckel 2003) – wegen dort irrtümlich enthaltener, über Dienstleister getätigter, Investitionen – rückwirkende Korrektur der Resultate der Branchen Chemie und Straßenfahrzeugbau sowie der Angabe für das gesamte Verarbeitende Gewerbe aus der Erhebung Frühjahr 2002 (2. Spalte). – ^{b)} Sypro-Abgrenzung: einschließlich Investitionen im Mineralölvertrieb (Tankstellenerichtung/-modernisierung), auch von Konzernen, die in den neuen Ländern keine Mineralölverarbeitung betreiben. – ^{c)} Hochschätzungen (nicht mit der amtl. Fachstatistik abgestimmt). Alle Werte errechnet aufgrund von Angaben der Unternehmen zu zum Zeitpunkt der Befragung teils noch nicht abgeschlossenen Vorgängen bzw. zu Planungen.

Quelle: ifo Investitionstest Neue Bundesländer (Erhebungen Frühjahr 2002 sowie Herbst 2002); ifo Unternehmensdatenbank Ost.

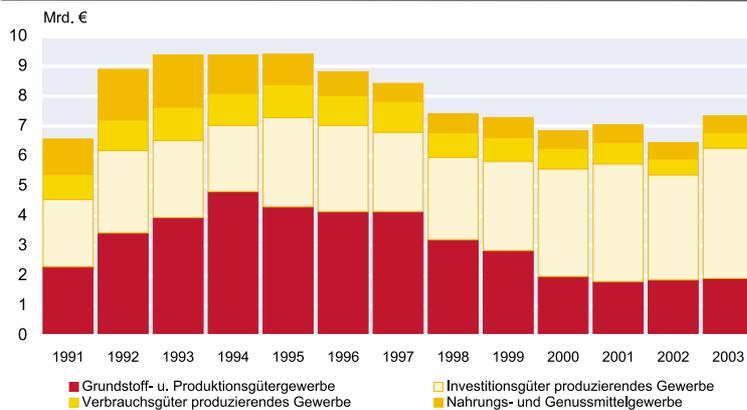
im Jahr 2002 ergibt die aktuelle Hochrechnung¹⁰ einen Zuwachs von 900 Mill. € auf 7,35 Mrd. € für 2003 – trotz der derzeit verbreitet ziemlich gedämpft beurteilten konjunkturellen Lage.

Die wichtigsten positiven Effekte, die 2003 zum kräftigen Anstieg der Investitionsbudgets einiger Branchen beitrugen, sind: Erstens, der im Jahr 2002 gestoppte Aufbau eines Großprojekts der Elektrotechnischen Industrie in Frankfurt an der Oder (dies trug für das vergangene Jahr entscheidend zur Revision der Schätzungen bei) steht nun für dieses Jahr auf dem Investitionsprogramm. Zweitens, die Standortentscheidung der Bayerischen Motorenwerke zugunsten Leipzigs, die nach den

schon im Vorjahr hohen Investitionen für das neue Werk zu nochmals deutlich gesteigerten Budgets geführt hat. Drittens wurden im Verlauf des Jahres 2002 insbesondere im Bereich der Zulieferanten der PKW-Hersteller diverse neue Standortentscheidungen gefällt oder schon wirksam, die ebenfalls jetzt zu kräftig steigenden Investitionsbudgets führen. Viertens ist im deutschen »Silicon Valley« (am Standort Dresden) trotz der extremen Investitionsaktivitäten in den letzten Jahren die erwartete sehr deutliche Rückführung der Investitionsplanungen bislang nicht zu beobachten.

Dies bedeutet, dass insbesondere in den Branchen Straßenfahrzeugbau sowie Elektrotechnik, und dort speziell in

Abb. 2

Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern und Ostberlin nach Hauptgruppen


Quelle: ifo Investitionstest Neue Bundesländer; ifo Unternehmensdatenbank Ost.

der Halbleitertechnik, 2003 in ganz außergewöhnlichem Umfang investiert werden soll. Bei den Produzenten und Zulieferern von Personenkraftwagen sind inzwischen von Jahr zu Jahr neue Investitionsrekorde zu verzeichnen. Auch die Chemische Industrie investiert nach zwischenzeitlich eher gebremsten Aktivitäten seit dem letzten Jahr wieder deutlich mehr. Rund 43% (+ 6 1/2 Prozentpunkte) der geplanten Investitionsausgaben konzentrieren sich in nur zwei Branchen, der Elektrotechnischen Industrie (und hier wieder vorwiegend im Halbleiterbereich) und dem Straßenfahrzeugbau.

Fast drei Fünftel der von der ostdeutschen Industrie vorgesehenen Investitionen dieses Jahres planen die Unternehmen des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes (vgl. Abb. 2), diese Hauptgruppe des Verarbeitenden Gewerbes dürfte somit nochmals einige Prozentpunkte Anteilsgewinn gegenüber den letzten beiden Jahren erreichen. Die für das Jahr 2003 in den einzelnen Industriebranchen vorgesehenen Investitionssummen können wiederum aus der Tabelle 2 abgelesen werden.

Zusammenfassung und Ausblick

Die abschließende Auswertung der aktuellen Umfrage des ifo Investitionstests Neue Bundesländer zeigt, dass das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe¹¹ im Jahr 2002 – anders als ursprünglich geplant – rückläufige Investitionen aufzuweisen hatte. Insbesondere weil einige Projekte intensiver Investitionstätigkeit in 2001 abgeschlossen worden waren, ohne dass in adäquatem Umfang neue Großprojekte in Angriff genommen wurden, verringerten sich die Investitionsvolumina

¹¹ Bilanzierte Zugänge an Sachanlagen (somit alle Angaben nach dem »Eigentümerkonzept«), Hochschätzung für Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten (zur Abgrenzung vgl. auch Fußnote 2).

gegenüber dem Vorjahr deutlich. Auf der Basis noch nicht endgültiger Daten der Unternehmen wird ein Investitionsrückgang um (nominal) 8 1/2% auf 6,45 Mrd. € erwartet. Die Revision nach unten gegenüber den (Ende 2001 gemeldeten) Vorplanungen lässt sich überwiegend auf die Rücknahme der Budgets in der Elektrotechnik um etwa 1/2 Mrd. € zurückführen, und hier fast ausschließlich bewirkt durch Unklarheiten hinsichtlich der Finanzierung eines einzigen Projekts.

Die abschließenden Auswertungen der Umfrage »ifo Investitionstest Herbst 2002« deuten auf einen kräftigen Anstieg des Gesamt-aggregats im Jahr 2003 hin. In vielen Branchen bewegen sich zwar die Investitionsplanungen durchschnittlich nahe dem Niveau aus dem Vorjahr – in der aktuellen konjunkturellen Situation schon eine nicht unbedingt erwartete Entwicklung.

Doch gibt es in einigen wenigen Branchen eine Reihe spezieller weitgehend konjunkturunabhängiger Neu-Investitionsentscheidungen, deren hohe Einzelinvestitionen stimulierend auf das Investitionsniveau zusammenwirken. Die aktuelle Hochschätzung auf der Basis der Planangaben von mehr als 1 250 Unternehmen ergibt so für 2003 mit 7,35 Mrd. € ein gegenüber dem Vorjahr um 14% erhöhtes Investitionsvolumen des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes.¹² Über die Hälfte der in diesem Jahr geplanten Investitionen entstammt den Budgets nur dreier Branchen: Elektrotechnische Industrie (hier vorwiegend im Halbleiterbereich), Straßenfahrzeugbau und Chemische Industrie.

Im Hinblick auf die weitere Entwicklung stellt sich die Frage, ob die Investitionen der Industrieunternehmen im »Osten« schon jetzt – entgegen früheren Erwartungen – die Talsohle erreicht haben, definiert als ein unter den gegebenen Rahmenbedingungen in nächster Zeit nicht mehr zu unterschreitendes Investitionsniveau. Im Vergleich zum (bisherigen) Maximum der Investitionen aus dem Jahr 1995 wurde im Jahr 2002 fast ein Drittel weniger investiert. Obwohl in zwei Wirtschaftszweigen (neben der Halbleiterbranche noch die Kfz-Industrie) die Gesamtsummen weiter in sehr hohem Umfang von speziellen Großvorhaben bestimmt werden, erscheint es in Anbetracht der aktuellen Planungen durchaus möglich, dass der Prozess der Rückentwicklung zu einem »normalen Niveau«¹³ nach den außerordentlich hohen Investitionen Mitte der 90er Jahre inzwischen seinen

¹² Selbst wenn die aus dem letzten Jahr in das Jahr 2003 verschobene Großinvestition erneut nicht realisiert werden könnte, bliebe bei Realisierung der übrigen Planungen immer noch ein Anstieg in der Größenordnung zwischen 5 und 10% gegenüber den Investitionen 2002.

¹³ Zur Bewertung eines »normalen Niveaus« vgl. Jäckel (2000, insbesondere S. 39 f.).

Boden gefunden hat. Glaubt man allerdings, dass Großprojekte in einigen Jahren nicht mehr eine so deutliche Rolle spielen werden wie zurzeit, ist ab Mitte des Jahrzehnts – selbst unter verbesserten konjunkturellen Bedingungen – ein Investitionsniveau des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes von 5¹/₂ bis 6 Mrd. € vorstellbar. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre tauchen nach dem Auslaufen der bisherigen Großinvestitionen aber regelmäßig wieder neue Projekte beträchtlichen Umfangs auf. Demnach ließe die ostdeutsche Industrie mit dem Anstieg 2003 die Talsohle der Investitionen hinter sich – zumindest bis zur (nach 2006) von der EU vorgesehenen Neuordnung der Förderkulisse in Zentraleuropa.

Literatur

Jäckel, P. (2000), »Neue Bundesländer: Rückentwicklung der Industrieinvestitionen zum »Normalniveau« schreitet voran«, *ifo Schnelldienst* 53 (31), 37–41.

Jäckel, P. (2002), »Verarbeitendes Gewerbe der neuen Bundesländer: Nach sechs Jahren mit rückläufigen Investitionen stabiles Volumen 2001 und ein spürbarer Zuwachs 2002 erwartet«, *ifo Dresden berichtet* 9 (1), 32–37.

Jäckel, P. (2003), »Verarbeitendes Gewerbe der neuen Bundesländer: Nach Rückgang 2002 kräftiger Zuwachs im Jahr 2003 geplant«, *ifo Dresden berichtet* 10 (2), 29–36.

Weichselberger, A. (2003), »Westdeutsche Industrie: Nach Rückgang 2002 in diesem Jahr Erhöhung der Investitionen«, *ifo Schnelldienst* 56 (3), 23–27.

Aufkeimender Optimismus in der Leasingbranche

Löst sich der Attentismus der Investoren auf?

34

Joachim Gürtler und Arno Städtler

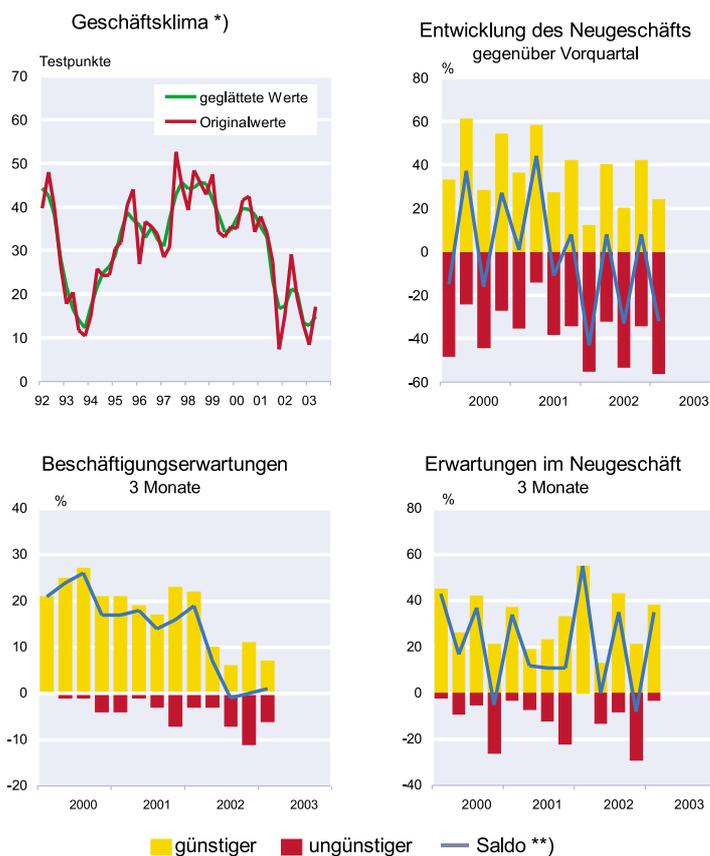
Der Anteil der Anlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt geht in Deutschland seit Jahren zurück. Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote belief sich 1970 noch auf 26,1%, fiel bis 1980 auf 23,2% und erreichte schließlich 2002 ihren vorläufigen Tiefpunkt mit nur noch 18,4%. Die Besorgnis erregende Investitionsschwäche hielt bis zuletzt an. Im Jahr 2002 reduzierten sich die Ausgaben für Bauten und Ausrüstungsgüter nach Angaben des Statistischen Bundesamtes nominal um 7,9%, nach - 4,3% in 2001, und auch im ersten Quartal des laufenden Jahres lagen sie weiter im negativen Bereich. Ausschlaggebend hierfür sind die noch immer nicht genügend ausgelasteten Produktionskapazitäten bei weiterhin labiler Gesamtnachfrage und die Unsicherheit bezüglich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung, hinzu kommen verstärkte Finanzierungs- und Ertragsprobleme vieler mittelständischer Unternehmen.

Die frappante Investitionszurückhaltung der deutschen Unternehmen hat sich auch auf die Stimmung der Leasinggesellschaften niedergeschlagen. Bereits seit fast zwei Jahren ist dieser Stim-

mungsindikator – mit Ausnahme des ersten Quartals 2002 – abwärts gerichtet. Das Geschäftsklima (geglättet) fiel im vierten Quartal 2002 auf den niedrigsten Wert seit Herbst 1993. Nach der ersten Leasingumfrage im Jahr 2003 deutet sich nun eine langsame Verbesserung an, insbesondere haben sich die Geschäftserwartungen für das Sommerhalbjahr – also bis zum Herbst – aufgehellt (vgl. Abb. 1).

Abb. 1

Mobilien-Leasing: Geschäftsklima signalisiert Trendwende? 1. Berichtsquartal 2003



*) Mittelwerte aus den Firmenmeldungen zur gegenwärtigen und der in den nächsten 6 Monaten erwarteten Geschäftslage.

**) Saldo: Differenz aus den %-Anteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2003.

Nach den Ergebnissen des jüngsten ifo Konjunkturtests in der Leasingbranche hat sich der Geschäftsverlauf zwar etwas verschlechtert, die Unternehmen waren aber mit der aktuellen Lage noch im Großen und Ganzen zufrieden. Jedes zehnte Leasingunternehmen bewertete im ersten Quartal 2003 die aktuelle Geschäftslage als günstig, 82% als befriedigend, und 7% der Testteilnehmer empfanden ihre augenblickliche Situation als schlecht. Mit per saldo 4% überwogen damit die positiven Stimmen nur noch wenig. Die Urteile liegen zwar noch weit vom vergleichbaren Vorjahreswert (per saldo + 16%) entfernt, positiv ist aber durchaus zu sehen, dass die negativen Meldeanteile weiter abgenommen haben. Hinsichtlich der Perspektiven im kommenden halben Jahr äußerten sich die Testteilnehmer mit erhöhter Zuversicht: Jedes dritte Unternehmen erwartet einen günstigeren Geschäftsverlauf, die Mehrheit (65%) rechnet mit einer gleichbleibenden Entwicklung, und nur noch 2% (Vorquartal: 20%) sehen ihre Perspektiven als eher düster an. Mit per saldo + 31%, nach + 10% im vierten Quartal 2002, haben jetzt die zuversichtlichen Stimmen ein deutlicheres Übergewicht. Offenbar löst sich der Attentismus der In-

vestoren langsam auf, und die zyklischen Aufschwungkkräfte gewinnen allmählich die Oberhand.

Nachdem die Leasingunternehmen im ersten Quartal 2002 erstmalig mit einem spürbar rückläufigen Neugeschäft konfrontiert wurden, blieben auch die Ergebnisse im weiteren Verlauf des Jahres deutlich hinter den Vorjahreswerten zurück. Erstmals seit 1994 verfehlte das Neugeschäft im Mobilien-Leasing im Jahresdurchschnitt das Vorjahresergebnis, und zwar in einer Größenordnung von gut 2% (Städtler 2002). Gleichwohl dürfte die Leasingquote 2002 weiter gestiegen sein (über 22%). Diese neuerlichen Marktanteilsgewinne sind nicht zuletzt auch auf die zurückhaltendere Kreditvergabe des Bankensektors gegenüber mittelständischen Unternehmen zurückzuführen. Auch in den ersten drei Monaten 2003 blieben die Ergebnisse – nach Ansicht der Testteilnehmer – deutlich hinter den Vorjahresergebnissen zurück. Allerdings hat sich der Abwärtstrend nicht weiter beschleunigt, die Talsohle beim Neugeschäft erscheint in Sichtweite. Gegenüber dem entsprechenden Vorjahresquartal mussten per saldo 35% der Unternehmen Einbußen im Neugeschäft hinnehmen, nach per saldo – 39% im Vorquartal und – 38% vor zwei Quartalen. Hinsichtlich der Perspektiven in den kommenden Monaten ist die bisherige Verunsicherung nun von einem gemäßigten Optimismus abgelöst worden, nachdem die höhere Dienstwagenbesteuerung und andere investitionsschädliche Maßnahmen am 9. April vom Vermittlungsausschuss abgewendet wurden. Die Mehrzahl der Testteilnehmer (59%) rechnet mit einer gleichbleibenden Entwicklung, 38% gehen von einem höheren Neugeschäft aus, und nur noch wenige Testteilnehmer (3%) befürchten eine weitere Abnahme. Gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreswert fiel der Optimismus aber doch verhalten aus (per saldo + 35% gegenüber + 55% im ersten Quartal 2002).

Nach wie vor einen Hauch günstiger scheint die Stimmung im Kraftfahrzeug-Leasing zu sein, wenngleich sich das Geschäftsklima gegenüber dem Vorquartal eingetrübt hat. Per saldo sprachen aber dennoch fast 20% der Testteilnehmer von einem günstigen Geschäftsverlauf, und auch genauso viele Unternehmen sehen der kommenden Entwicklung im Sommerhalbjahr 2003 mit Zuversicht entgegen. Dennoch lassen die Auftragsbücher vieler Unternehmen noch zu wünschen übrig, das Neugeschäft ist sowohl gegenüber dem Vorquartal als auch dem Vorjahresquartal etwas weniger deutlich zurückgegangen als im Durchschnitt der Leasingbranche. In den Erwartungen hinsichtlich des Neugeschäfts setzte sich wieder Optimismus durch, per saldo fast zwei Fünftel der Gesellschaften im Kraftfahrzeug-Leasing hoffen in den kommenden Monaten auf ein Anspringen des Neugeschäfts.

Geringfügig weniger Unternehmen als in den letzten beiden Quartalen klagten über Behinderungen der Geschäftstätigkeit, dennoch berichtete immer noch jedes zweite Leasingunternehmen über Beeinträchtigungen seiner Tätigkeit.

Die Sorgen über schwach gefüllte Auftragsbücher standen dabei wieder an erster Stelle, nachdem zuvor Behinderungen durch rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen vorübergehend den ersten Rang einnahmen. Wieder mehr Anlass zur Kritik boten die fehlenden Aufträge im ersten Vierteljahr 2003, mehr als 40% der Unternehmen waren mit ihren Auftragsbeständen unzufrieden. Behinderungen durch rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen verringerten sich erheblich, nur noch 24% (gegenüber 43% im Jahresabschlussquartal 2002) fühlten sich am aktuellen Rand davon noch betroffen. Nachdem das ursprüngliche Steuerpaket der Bundesregierung – insbesondere die »Leasing- und Dienstwagensteuer« – zurückgezogen wurde, war die Verunsicherung offenbar nicht mehr ganz so verbreitet. Die konjunkturelle Entwicklung hat den Fachkräftemangel von Leasingexperten fast vergessen lassen, nur noch vereinzelt waren diese Klagen zu hören (2% gegenüber 16% im entsprechenden Vorjahresquartal). Refinanzierungsprobleme (mit 10% der Nennungen) verminderten sich marginal, sonstige Einflussgrößen spielten nach wie vor keine Rolle (3%).

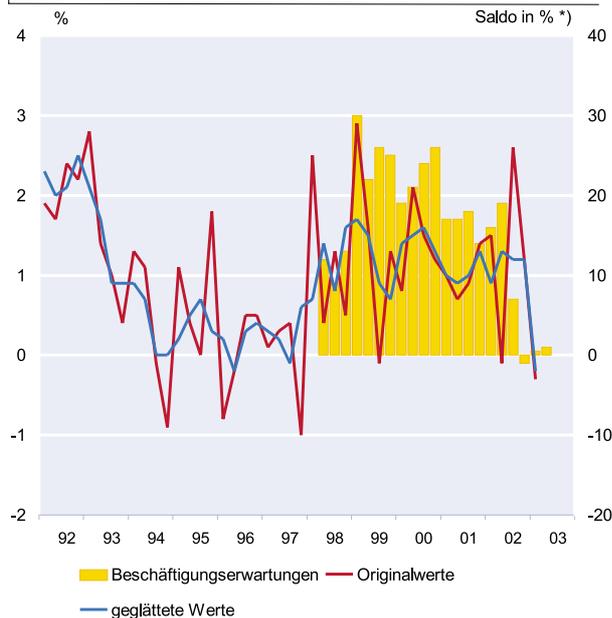
Beschäftigungszuwachs kommt zum Stillstand

Nachdem die Beschäftigung in der Leasingbranche in der zweiten Jahreshälfte 2002 vorübergehend nach oben tendierte, hielten sich Personaleinstellungen und -entlassungen nun die Waage. Nach den aktuellen Befragungsergebnissen hatten im Laufe des ersten Vierteljahres 2003 36% der Leasingunternehmen Personal eingestellt, dem standen aber 35% mit Personalentlassungen gegenüber, 29% der Testfirmen konnten ihr Personal weitgehend halten. Insgesamt stagnierte damit die Zahl der Beschäftigten. Dabei fällt auf, dass die kleineren Gesellschaften ihr Personal halten bzw. eher ausweiten konnten, die größeren Unternehmen dagegen ihr Personal verringerten. Die Erwartungen für die nächste Zeit sind nach wie vor von Vorsicht geprägt; die überwiegende Mehrheit der Testteilnehmer (87%) geht davon aus, dass sich die Zahl der Beschäftigten in den nächsten Monaten im Großen und Ganzen kaum verändern wird. Bereits zum dritten Mal in Folge halten sich optimistische und pessimistische Stimmen die Waage (vgl. Abb. 2).

Gesamtwirtschaftliche Ausrüstungsinvestitionen: Belebung im zweiten Halbjahr zu erwarten

Das drohende Steuerpaket der Bundesregierung und die sehr verhaltene Konjunktorentwicklung hatten bei den Investoren zu einer fehlenden Planungssicherheit und zu einem ausgeprägten Attentismus geführt. Es werden nur die wichtigsten Anschaffungen getätigt und die zyklischen Aufwärtstendenzen dadurch unterdrückt. Das Geschäftsklima der Leasinggesellschaften, das zusammen vom ifo Institut und dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) ermittelt wird, korreliert meist sehr eng mit der allgemeinen In-

Abb. 2

**Mobilien-Leasing:
Beschäftigung kommt zum Stillstand**
1. Berichtsquartal 2003


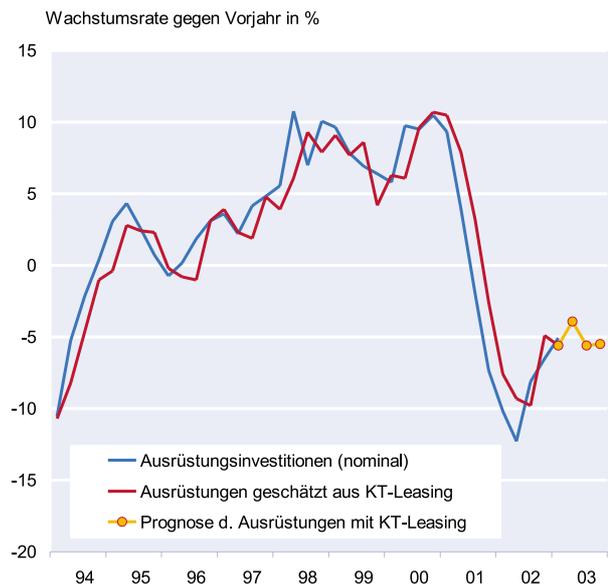
*) Saldo: Differenz aus den %-Anteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2003.

vestitionsentwicklung, da die Leasinggesellschaften alle Arten von Investitionsgütern an alle Sektoren der Wirtschaft vermieten und die Leasingquote für Mobilien mit gut 22% recht hoch ist. Deshalb ist der neuerdings aufkeimende Optimismus bei den Geschäftserwartungen der Leasinggesellschaften für die nächsten sechs Monate ein ermutigendes Signal für die Investitionstätigkeit in Deutschland.

Nun, da das Steuerpaket am 9. April zurückgezogen wurde, der Irak-Krieg beendet ist und die Aktienmärkte freundlicher tendieren, bestehen also Chancen, dass sich die seit vier Quartalen leicht aufwärts gerichtete Tendenz der Ausrüstungsinvestitionen fortsetzt und eventuell im Sommer erstmals eine positive Wachstumsrate erreicht wird, was auch die Leasingbranche beflügeln würde. Nach der langen Investitionszurückhaltung gibt es bei den Unternehmen genügend aufgeschobene Projekte – zumindest im Bereich der Ersatzinvestitionen – die zügig realisiert werden können. Vor allem die exportorientierten Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes können sich offenbar keine weitere Investitionszurückhaltung mehr leisten. Nach dem jüngsten ifo Investitionstest plant die westdeutsche Industrie für das laufende Jahr ein nominales Wachstum ihrer Investitionsausgaben um rund 5% (Weichselberger 2003). Der Frühindikator für die gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen, der aus den Geschäftserwartungen der Leasingunternehmen – mit dem Stand von Ende März/Anfang April – geschätzt wird, deutet

Abb. 3

**Gesamtwirtschaftliche Ausrüstungsinvestitionen:
Verunsicherung in ersten Halbjahr 2003**
- geschätzt aus den Geschäftserwartungen Mobilien-Leasing -


Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2003, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts, 1. Quartal 2003.

aber noch eher auf eine Seitwärtsbewegung hin (vgl. Abb. 3). Hierbei ist indessen zu bedenken, dass der Dateninput für die Schätzung, also die Zahlen des Statistischen Bundesamtes und die Einschätzungen der Leasinggesellschaften zu diesem Zeitpunkt von einer bisher kaum gekannten Unsicherheit geprägt waren. Im Laufe des Aprils haben mehrere Ursachen dazu geführt, dass die Beurteilung der künftigen Entwicklung mit mehr Sicherheit vorgenommen werden kann. Der jüngste monatliche Konjunkturtest in der Leasingbranche zeigt bereits eine signifikant bessere Beurteilung der aktuellen Geschäftslage und der Erwartungen an.¹

Die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Frühjahr geht für das Gesamtjahr 2003 von einem nominalen Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen um 1,8% aus. Die neuesten Geschäftserwartungen der Leasinggesellschaften lassen diese Schätzung plausibel erscheinen.

Literatur

Städtler, A. (2002), »Leasing im Sog der Investitionsflaute – Trotz Einbußen im Neugeschäft werden Marktanteilswerte realisiert«, *ifo Schnelldienst* 55 (22), 34–42.

Weichselberger, A. (2003), »Westdeutsche Industrie: Nach Rückgang 2002 in diesem Jahr Erhöhung der Investitionen«, *ifo Schnelldienst* 56 (3), 23–27.

¹ Vorläufige Ergebnisse aus ifo Konjunkturtest Dienstleistungen.

Spürbare konjunkturelle Erholung 2002. Beschleunigtes Wirtschaftswachstum im weiteren Verlauf von 2003 und kräftige Zunahme 2004. Geldpolitik und Einkommenspolitik stimulieren, Finanzpolitik etwa konjunkturneutral ausgerichtet, während die Aufwertung des Euro bremst. Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit. Moderater Preisanstieg. Weiterhin beträchtliche Überschüsse in der Leistungsbilanz.

Herausragende Bedeutung im politischen und sozialen Umfeld haben die Reichstagswahlen vom März 2003, die Entscheidung für den Bau eines fünften Atomkraftwerks sowie der Abschluss eines neuen Sozialpakts für 2003/2004.

Aus den Reichstagswahlen im März 2003 ging die oppositionelle Zentrums- partei, welche jahrzehntelang die stärkste Partei gewesen war, mit 24,7% der Stimmen als Sieger hervor. Sie stellt statt bisher 48 jetzt 55 Mandate vor den in der letzten Legislaturperiode führenden Sozialdemokraten mit 53. Letztere konnten Stimmen und Sitze ebenfalls erhöhen. Das Wahlergebnis ist nicht als Ausdruck der Unzufriedenheit mit den Sozialdemokraten zu interpretieren, deren Vorsitzender Paavo Lipponen über zwei Wahlperioden hinweg – eine für finnische Verhältnisse ungewöhnliche Kontinuität – eine »Regenbogenkoalition« aus Linksozialisten, Grünen, der liberalen Schwedischen Volkspartei sowie Konservativen geführt und das politische Gewicht Finnlands in der EU erheblich über dessen Größe und Leistungskraft hinaus gesteigert hat. Das Wahlergebnis zeigt eine Tendenz zugunsten der beiden großen Parteien. Denn die anderen Parteien büßten mit Ausnahme der Grünen teilweise deutlich Stimmen ein.

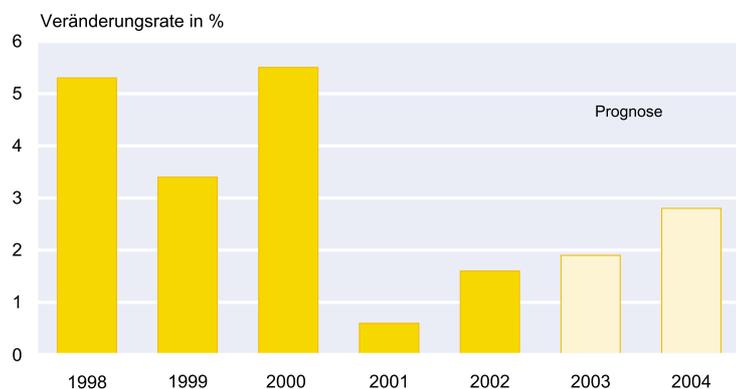
Seit Mitte April amtiert eine neue Koalitionsregierung unter Ministerpräsidentin Anneli Jäätteenmäki, der Vorsitzenden des immer noch weitgehend im ländlichen Raum verwurzelten und EU-skeptischen Zentrums. Ihr gehört neben den Sozialdemokraten, die alle wichtigen Ministerien innehaben, nur noch die liberale Schwedische Volkspartei an. Mit 116 von 200 Mandaten ist ihre parlamentarische Basis wesentlich schmäler als die der vorherigen Kabinette. Eine rein bürgerliche Regierung verbot sich aus Rücksicht auf die Gewerkschaften, welche ihr die Unter-

stützung versagt hätten, so dass die anstehenden Arbeitsmarktrefor- men nicht durchsetzbar gewesen wären. Außerdem wäre damit der in Finnland sehr ausgeprägte Sinn für Konsens verletzt worden. Die politische Linie wird denn auch nur wenig vom bisherigen, erfolgreichen Kurs abweichen.

Der im ganzen Lande jahrelang heftig geführte Streit um den Bau eines fünften Atomkraftwerks fand im Mai 2002 mit einem Parlamentsbeschluss ein Ende. Mit deutlicher Mehrheit wurde für den neuen Reaktor votiert. Letztlich gab der hohe Energiebedarf den Ausschlag sowie die Gefahr der allzu großen Abhängigkeit von Importen (zu einem erheblichen Teil aus Russland). Die derzeit vier Kernkraftwerke liefern etwa ein Drittel der Elektrizität. Bereits jetzt müssen 16% des Stroms sowie der gesamte Bedarf an Erdöl, Erdgas und Kohle importiert werden. Zudem ist die Wasserkraft kaum mehr ausbaufähig, und die Elektrizitätserzeugung aus Biomasse reicht auch künftig nicht aus.

Mit der bevorstehenden Aufnahme der baltischen Staaten in die NATO ist die sicherheitspolitische Diskussion über die

Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

finnische Haltung gegenüber dem Nordatlantikpakt intensiver geworden. Rüstung und Logistik der finnischen Streitkräfte nähern sich weiterhin den westlichen Systemen an, und man nahm bereits an drei NATO-Operationen teil, so dass man technisch schon jetzt für einen NATO-Beitritt vorbereitet ist.

Ende 2002 wurde zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierung ein neuer Sozialkontrakt geschlossen, der bis Ende 2004 terminiert ist. Damit wird die seit Anfang der neunziger Jahre ununterbrochene Tradition dieser korporativistischen Spielart der Einkommenspolitik fortgeführt und die Lohnentwicklung einigermaßen kalkulierbar gemacht. Die Regierung hat als Gegenleistung für maßvolle Lohnerhöhungen wiederum Steuererleichterungen konzidiert. Wille und Fähigkeit zum Konsens in wichtigen gesellschaftlichen Fragen bleiben bestimmend. Das wird sich auch bei der Fortführung der Arbeitsmarktreformen erweisen. Bereits 2001 hatten sich Regierung und Sozialpartner auf eine de-facto-Anhebung der Pensionsgrenze (bis 2005 auf durchschnittlich 63 Jahre, nach zuvor meist 59 Jahren) verständigt.

Die Wirtschaftspolitik ist mit dem Abschluss des neuen Sozialkontrakts auch über das laufende Jahr hinaus kalkulierbar geworden. Zudem ist während der neuen Legislaturperiode für wirtschaftspolitische Kontinuität gesorgt, da u.a. die Ministerien für Finanzen, Soziales, Arbeit und Verkehr, also die wichtigsten wirtschaftsrelevanten Ressorts, von Sozialdemokraten geführt werden. Lohnpolitisch bedeutet das heuer noch spürbare Impulse für die Konjunktur, die im kommenden Jahr jedoch schwächer werden. Finanzpolitisch ist der Spielraum für eine weitere Senkung der hohen Steuer- und Abgabenbelastung eng geworden; Steuersenkungen des Staates werden teilweise durch Steuererhöhungen der Gemeinden ausgeglichen. Bis 2007 sollen die Steuern jedoch um 1,1 Mrd. Euro gesenkt und die mit rund 48% des BIP (2002) im westeuropäischen Vergleich immer noch hohe Steuer- und Abgabenbelastung weiter verringert werden. Bereits heuer wird damit begonnen. Es passt in die konjunkturelle Landschaft, dass Geld- und Lohnpolitik 2003 und 2004 noch Anstöße geben, während die Finanzpolitik auch 2004 etwa konjunkturneutral ausgerichtet sein dürften. Die erfolgreiche stabilitäts- und konsolidierungspolitische Linie wird unter der neuen Regierung grundsätzlich auch über das Jahr 2004 hinaus fortgesetzt.

Wirtschaftsentwicklung 2002

Die weltwirtschaftlichen Rahmendaten stellten sich etwa folgendermaßen dar: In den Vereinigten Staaten stieg das reale Bruttoinlandsprodukt um 2 1/2%. In Japan übertrafen Nachfrage und Produktion das Volumen von 2001 um 1/4%. In Mitteleuropa expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um reichlich 2 1/2%. In Westeuropa, wie auch in der

EU, nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 1% zu; im Euroraum erhöhte es sich um 3/4% und in Deutschland um 1/4%. Der Einfuhrpreis für Rohöl betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt 25 US-Dollar pro Barrel; gegenüber dem Vorjahr ist das eine Verteuerung um rund 4%. Industrierohstoffe (ohne Öl) verbilligten sich gegenüber dem Jahr 2001 auf Dollar-Basis um etwa 3%. Der Wechselkurs des Euro betrug im Schnitt des Jahres 0,95 US-Dollar; im Jahre 2001 waren es 0,90 US-Dollar gewesen. Das Volumen des Welthandels hat gegenüber 2001 um knapp 3% expandiert.

Nach der harten konjunkturellen Landung im Jahre 2001 expandierte die finnische Wirtschaft im Gleichschritt mit den anderen westeuropäischen Volkswirtschaften zunächst recht lebhaft, doch verlor das Wirtschaftswachstum ab der Jahresmitte spürbar an Dynamik. Hierauf lassen zumindest die vorläufigen amtlichen Zahlen schließen, wiewohl diese erfahrungsgemäß noch erheblich revidiert werden. Demnach hat das reale Bruttoinlandsprodukt um 1,6% zugenommen, stimuliert von der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik, während die Euro-Aufwertung gebremst hat. Retardierend wirkte auch der Lagerabbau (wesentlich beeinflusst durch die Ablieferung von Schiffen). Dieser erklärt auch die annähernde Stagnation der Inlandsnachfrage. Zusätzlich war die Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen rezessiv, bedingt durch eine ausgeprägte Flaute im Hochbau. Andererseits expandierte der Staatsverbrauch kräftig, und der private Konsum nahm etwas rascher zu. Der stärkste Impuls kam jedoch von der Ausfuhr, die nach dem vorjährigen Rückgang erheblich an Schwung gewonnen und sich trotz der Abschwächung des weltwirtschaftlichen Wachstums bis zum Ende des Jahres erhöht hat. Da der Import nur verhalten ausgeweitet wurde und sich die Terms of Trade verbesserten, nahm das Aktivum der Leistungsbilanz nochmals zu. Der Preisauftrieb schwächte sich im späteren Verlauf des Jahres stark ab (Konsumentenpreise +1%). Auf dem Arbeitsmarkt besserte sich die Lage im Verlauf, doch blieb die Arbeitslosenquote mit 9,1% gegenüber 2001 unverändert hoch.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen nahm aufgrund des kräftigen Aufschwungs im ersten Halbjahr um 5,6% zu. Anschließend ließ die Dynamik nach, wesentlich bedingt durch das verlangsamte weltwirtschaftliche und – vor allem – westeuropäische Wachstum, aber auch infolge der spürbaren Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Weit überdurchschnittlich erhöhten sich die Lieferungen in die mittel- und osteuropäischen Länder, wo die zu Beginn der neunziger Jahre verlorenen Marktanteile sukzessive zurückgewonnen werden. Die IT-Branche (auf sie entfallen nun etwa ein Viertel der Warenlieferungen, nach rund einem Drittel 2001), deren Auslandsabsatz Ausfuhr und Sozialprodukt so stark gepusht hatte und deren Rezession 2001 wesentlich zu dem Exporteinbruch beitrug, hat sich wieder gefangen. Die Ausfuhr

sowohl der metallverarbeitenden Industrie als auch der Papier- und Zellstoffindustrie nahmen bis in den Sommer hinein einen kräftigen Aufschwung. Der **Import**, der 2001 etwa dem Volumen von 2000 entsprochen hatte, expandierte lediglich um 1,7%. Hinter dieser Rate steht eine bis zum Herbst reichende deutliche Erholung, der jedoch im vierten Quartal ein Rückgang folgte. Bei etwas verbesserten Terms of Trade resultierte ein auf 7,1% gestiegener Überschuss der Leistungsbilanz

Der **private Konsum** wurde um 2,1% ausgeweitet, bei ziemlich stetig aufwärts gerichteter Entwicklung im Verlauf. Stimulierend wirkten die um rund 2% gestiegenen realen verfügbaren Einkommen. Die Reallöhne erhöhten sich, die Einkommensteuer wurde gesenkt (vor allem für die Bezieher niedriger Einkommen mit hoher marginaler Konsumquote), die Zinsen sind weiter gefallen, die Preise für Wohnimmobilien spürbar gestiegen, wodurch die Aufnahme von Hypotheken angeregt wurde, und die Beschäftigung nahm im Verlauf zu. Letztere trug wesentlich zum guten, sich erst gegen Jahresende leicht eintrübenden Konsumklima bei. Dauerhafte Konsumgüter wurden überdurchschnittlich nachgefragt. Besonders der Absatz von Personenwagen erholte sich nach dem vorjährigen Rückgang kräftig. Aber auch Einrichtungsgegenstände wurden vermehrt abgesetzt, da die ausgeprägte Flaute im Wohnungsneubau auslief und dieser auf dem Niveau von 2002 stagnierte. Der **Staatsverbrauch** expandierte um 4% und damit wesentlich rascher als geplant.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** wurden um 1% eingeschränkt – erstmals wieder seit 1994. Dahinter standen sehr unterschiedliche Entwicklungen. So hat sich der Wohnungsbau infolge niedrigerer Zinsen, verlängerter Hypothekelaufzeiten und optimistischer Zukunftserwartungen der Verbraucher nach dem starken Einbruch 2001 gegen Ende 2002 gefangen und lag nur noch um 1,4% unter dem vorjährigen Niveau. Die staatlichen Bauinvestitionen wurden erheblich ausgeweitet, während die Kommunen weniger investierten, um ihre Finanzierungsdefizite zu verringern. Auch die gewerblichen Bauinvestitionen wurden zurückgefahren, was im Wesentlichen als Reaktion auf den Boom der letzten Jahre und den dabei entstandenen Überkapazitäten zu erklären ist. Trotz der niedrigen Zinsen verringerten sich auch die Ausrüstungsinvestitionen. Das gilt besonders für den industriellen Sektor, in dem sogar die Budgets für Forschung und Entwicklung gekürzt wurden. Die Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie stieg zwar während des ganzen Jahres allmählich an. Sie lag jedoch mit 82,7% im Jahresdurchschnitt immer noch deutlich unter dem Mittelwert der neunziger Jahre (86,1%). Dabei hatte sich das auf der Basis von Unternehmensbefragungen erhobene Geschäftsklima tendenziell verbessert.

Auf dem **Arbeitsmarkt** hat sich die Lage im Verlauf etwas erholt. Die Beschäftigung hat leicht zugenommen, aber die

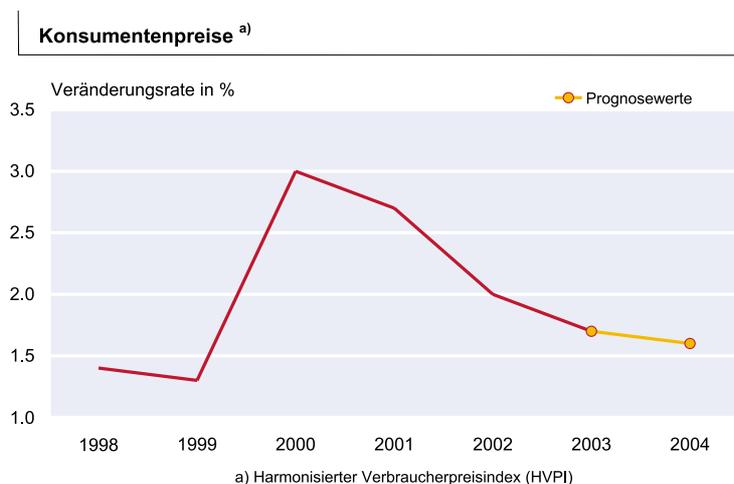
Arbeitslosigkeit blieb – mit einer Quote von 9,1% im Schnitt des Jahres – so hoch wie 2001. Dabei haben viele Unternehmen bis in den Herbst hinein in Erwartung einer baldigen Verstärkung des konjunkturellen Aufschwungs in teilweise erheblichem Umfang Arbeitskräfte gehortet vor dem Hintergrund des besonders in Südfinnland ausgeprägten Mangels an Fachkräften in den Jahren vor 2001. Anschließend kam es jedoch besonders im industriellen Sektor zu größeren Entlassungen. An der ausgeprägten Differenzierung der Arbeitsmarktsituation zwischen dem Süden und dem dünn besiedelten Norden des Landes sowie zwischen ländlichen Gebieten und städtischen Agglomerationen hat sich nichts geändert.

Der **Preisaufrtrieb** war insgesamt moderat. Die **Konsumentenpreise** stiegen mit 2% entsprechend dem westeuropäischen Durchschnitt. Zu Jahresbeginn wurde eine leicht beschleunigte Inflation registriert. Das hatte vor allem mit der Einführung des Euro-Bargelds zu tun, obwohl die Preise vielfach schon vor der Jahreswende nach oben angepasst worden waren, wie überhaupt so gut wie immer aufgerundet wurde, um auf einen runden Euro-Betrag zu kommen. Wie fast überall wurde die zeitweilig gestörte Preistransparenz besonders vom Dienstleistungssektor, und hier vor allem vom Gaststättengewerbe, zu überdurchschnittlichen Preisaufschlägen genutzt. Gleichwohl waren die preistreibenden Auswirkungen der Umstellung geringer als erwartet, auch weil die Preise ab der Jahresmitte trotz der Verteuerung von Energieträgern nur noch sehr moderat gestiegen sind. Der nun problemlose Preisvergleich mit den anderen Ländern des Euroraumes hat vielen Verbrauchern jedoch fast schockartig klargemacht, wie hoch die Preise in Finnland sind.

Wirtschaftspolitik

Die **Wirtschaftspolitik** wird der Konjunktur heuer noch Impulse geben. 2004 ist damit jedoch nicht mehr zu rechnen. Die **Lohnpolitik** sieht im kommenden Jahr eine spürbar geringere Anhebung der Tariflöhne vor. Demgegenüber wirkt die **Geldpolitik** noch bis ins kommende Jahr hinein expansiv. Die **Finanzpolitik** wird 2003 und 2004 etwa konjunkturneutral wirken. Die bremsenden Wirkungen der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar werden heuer voll spürbar, doch schwächt sich der retardierende Effekt 2004 deutlich ab.

Von der **Geldpolitik** bekommt die Konjunktur im laufenden Jahr und bis weit nach 2004 hinein deutliche Anregungen. Dabei hält die Europäische Zentralbank (EZB) an ihrem Ziel, einem Anstieg der Konsumentenpreise im Euroraum auf mittlere Sicht von unter 2% p.a. im Jahresdurchschnitt, fest. Dieses war in den letzten Jahren – mit Ausnahme von 1999 – regelmäßig überschritten worden, weshalb die monetäre Lo-



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

ckerung im Gefolge der Ereignisse vom 11. September 2001 weniger ausgeprägt war als in den USA, wo die Notenbank neben dem Ziel der Geldwertstabilisierung auch zur Förderung des Wirtschaftswachstums verpflichtet ist. Allerdings hatte die EZB bereits im Mai 2001 ihren zuvor deutlich restriktiven Kurs gelockert, obwohl der durch massive Rohölverteuerung, Dollaraufwertung sowie durch die Tierseuchen MKS und BSE verursachte Preisschub noch nicht ausgestanden war und die Expansion der neben dem Inflationsziel als Referenzgröße für die Geldpolitik dienenden Geldmenge M3 das Ziel von 4,5% p.a. deutlich übertraf. Hieran hat sich bis heute nichts geändert. Auch 2002 lag die Ausweitung mit 7,3% (im März 2003 um 7,9% über dem Niveau vom März 2002) deutlich über dem Richtwert – Liquidität zur Finanzierung eines Aufschwungs ist also reichlich vorhanden. Der Leitzins war im Mai 2001 um $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt auf 3,5% und danach in mehreren Schritten im Schulterschluss mit Zentralbanken in Europa und in den USA auf 3,25% gesenkt worden. Im Dezember 2002 wurde er auf 2,75% und im März 2003 auf 2,5% herabgesetzt. Hiervon wird die Konjunktur heuer spürbar gestützt. Im Laufe dieses Jahres kann mit zwei weiteren Lockerungen gerechnet werden, so dass der monetäre Impuls infolge der üblichen zeitlichen Verzögerung bis weit nach 2004 hinein reicht. Für Finnland wären die Zinsen dann sowohl unter stabilitäts- als auch unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten etwa angemessen. Nach dem ölpreisbedingten Preisschub im zurückliegenden Winterhalbjahr ist nämlich ab dem zweiten Quartal 2003 eine deutliche Beruhigung des Preisauftriebs wahrscheinlich, auch weil sich die konjunkturelle Erholung verzögert; 2004 bleibt die Inflation moderat. Zudem hat der Euro 2002 im Vergleich zum Vorjahr gegenüber dem US-Dollar um 5,6%, gegenüber dem Yen um 8,6% und gegenüber dem Pfund Sterling um 1,1% an Wert gewonnen. Im März 2003 betrug die Aufwertung gegenüber dem US-Dollar im Vorjahresvergleich 23,4%, wobei der Euro-Kurs aber immer noch spürbar unter den Niveau der Jahre 1997 und 1998 liegt. Zu dieser Aufwertung haben neben der Zinsdif-

ferenz gegenüber den USA, wachsende Zweifel an der amerikanischen Wirtschaft sowie die im Zuge der Irak-Krise Europa zugefallene Funktion eines »save haven« für internationales Kapital beigetragen. Sollte die EZB die geldpolitischen Zügel ab Mitte kommenden Jahres allmählich wieder straffen, dann hat das erst 2005 konjunkturdämpfende Auswirkungen.

Die Finanzpolitik bleibt heuer und 2004 auf konsolidierungsorientiertem Kurs und wirkt etwa konjunkturneutral. Allerdings nimmt der Finanzierungsüberschuss der öffentlichen Hand weiter ab. 2002 war er gleichwohl mit 4,7% angesichts der flauen Konjunktur unerwartet hoch gewesen, dank überschüssiger Steuereinnahmen (vor allem bei der Körperschaftsteuer) und langsamer als budgetiert steigender Ausgaben. 2003 dürfte er bei 3% des BIP liegen, nachdem im Jahre 2000 noch 6,9% registriert worden waren; es ist also noch reichlich Spielraum vorhanden, um die Konjunktur durch finanzpolitische Programme falls nötig zu stützen, ohne mit den Maßgaben des Vertrages von Maastricht in Konflikt zu geraten. Nächstes Jahr sinkt er vermutlich nochmals, wenn auch nur noch leicht. Dahinter stehen unterschiedliche Entwicklungen der einzelnen Sektoren. Das Aktivum des Zentralstaates nimmt heuer ab und bleibt 2004 etwa unverändert. Diese günstige Bilanz ist jedoch nur dank der wachsenden Überschüsse des Pensionsfonds für die Staatsangestellten möglich. Ohne sie entstünde ein Defizit, auch weil – 2003 – die Körperschaftsteuer weniger ergiebig sein wird als zuvor. Dies, obwohl die im Rahmen des Sozialkontrakts 2003/2004 zugestandenen Steuermäßigungen (u.a. wurden Anfang 2003 die Kfz-Steuer und die Einkommensteuer herabgesetzt, 2004 sinken die Verbrauchsteuern auf Alkoholika und Tabakwaren, der Einkommensteuertarif wird mit der Inflationsentwicklung indexiert) recht maßvoll ausfallen. Die neue Regierung will zum 1. Juli 2003 die staatliche Einkommensteuer durchgehend um 0,5 Prozentpunkte senken, die Kinderzulagen werden erhöht und die Einkommensteuersätze 2004 vermutlich nochmals herabgesetzt. Zudem sind von Privatisierungen keine hohen Einnahmen mehr zu erwarten, und die Erträge der Körperschaftsteuer verringern sich heuer. Andererseits sinkt die Zinsbelastung auf die Staatsschuld weiter, da immer noch hochverzinsliche Anleihen auslaufen und durch Bonds mit wesentlich niedrigerer Verzinsung ersetzt werden. Im Gegensatz zum Zentralstaat werden die Kommunen – mitbedingt durch eine auf Kürzungen hinauslaufende Neuordnung der Transferzahlungen seitens des Zentralstaats – auf absehbare Zeit nicht aus den roten Zahlen herauskommen, obwohl sie ihre Investitionen kräftig zurückfahren. Außerdem setzen sie vielfach die lokalen Steuern herauf, so dass die vom Zentralstaat vorgenommenen Steuerentlastungen annähernd kompensiert werden. Der

Sozialversicherungssektor bleibt weiterhin im Plus (reichlich 3% des BIP). Die Beiträge zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung wurden gesenkt, jene für die Rentenversicherung angehoben. 2004 wirken im Zuge der sich kräftigenden Konjunktur zwar die »automatischen Stabilisatoren« zugunsten der Staats- und Gemeindehaushalte. Aber die Ausgaben der Rentenversicherung nehmen weit überdurchschnittlich zu. In Relation zum BIP dürfte der gesamtstaatliche Finanzierungsüberschuss daher etwas niedriger liegen als im laufenden Jahr. Die 2002 vorläufig mit 42^{1/4}% des BIP ausgewiesene öffentliche Verschuldung sinkt allmählich weiter. Damit wird die finanzielle Lage des öffentlichen Sektors weiterhin spürbar besser sein als in den meisten Ländern des Euroraumes.

Ende 2002 konnten sich Sozialpartner und Regierung gerade noch rechtzeitig auf einen **Sozialkontrakt 2003/2004** verständigen. Damit wird die speziell finnische Spielart der **Einkommenspolitik** fortgesetzt. Seit 1991 wurden in ununterbrochener Folge derartige Abkommen geschlossen. Insgesamt haben sie sich bei der Sicherung von hohem Wirtschaftswachstum, geringem Preisanstieg und der Konsolidierung von Staatshaushalt und Leistungsbilanz außerordentlich bewährt. Die derzeit geltende Vereinbarung sieht vor, dass die Tariflöhne 2003 landesweit um 2,9% und 2004 um 2,2% erhöht werden. Hinzu addieren sich – als Beitrag des Staates – Senkungen indirekter Steuern (Kfz-Steuer 2003, Abgaben auf Alkoholika und Tabakwaren 2004), die staatliche Einkommensteuer wurde zu Jahresbeginn um 0,3 Prozentpunkte herabgesetzt und die Aufwandsentschädigung für Arbeitnehmer angehoben. Die Tariflöhne steigen 2004 zwar langsamer als 2003. Doch wird die Differenz erfahrungsgemäß infolge der konjunkturellen Verbesserung durch die steigende Wage-drift ungefähr ausgeglichen werden. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, orientiert man sich u.a. sowohl an den Lohnabschlüssen im Ausland (vor allem auch in Frankreich und in Deutschland) als auch an den Produktivitätsfortschritten im Inland. Unter Einbeziehung der Wage-drift kann der Lohnabschluss als gerade noch stabilitätskonform bezeichnet werden. Er wird sowohl im laufenden als auch im kommenden Jahr die Konjunktur stimulieren.

Wirtschaftsentwicklung 2003

Als **weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen** werden angenommen: In den **USA** erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um ca. 2%. Die gesamtwirtschaftliche Erzeugung expandiert in **Japan** um etwa 1%. In **Mitteleuropa** nehmen Nachfrage und Produktion um knapp 3% zu. In **Westeuropa** wird das reale Bruttoinlandsprodukt um gut 1% ausgeweitet; für die EU ist eine etwa gleich hohe, für den Euroraum eine etwas niedrigere Rate zu erwarten, und in Deutschland steigt es um 1/2%. Der Einfuhrpreis für **Rohöl** liegt in den westlichen Industrieländern im Schnitt des Jah-

res bei 26 US-Dollar pro Barrel. Die Preise für **Industrierohstoffe** (ohne Öl) steigen im Jahresmittel um 8%. Der **Wechselkurs des Euro** bewegt sich im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1 bis 1,10 US-Dollar. Das Volumen des **Welthandels** expandiert in einer Größenordnung von 4^{3/4}%.

Vor zehn Jahren lief die schwerste Rezession – unter Ausklammerung von Kriegszeiten – seit 1867 aus. Die gesamtwirtschaftliche Produktion war 1991 um 6,3%, 1992 um 3,3% und 1993 um 1,1% gesunken, nachdem sie 1990 gegenüber 1989 stagniert hatte. Dabei spielten verschiedene retardierende Faktoren zusammen. Ab 1994 erhob sich die finnische Wirtschaft aus der Rezession wie ein **Phönix aus der Asche**. Mit einer Durchschnittsrate von 4,8% während der Jahre 1994/2000 wuchs das reale BIP nicht nur erheblich stärker als die westeuropäische Wirtschaft, sondern auch als jene der USA. Möglich wurde dies durch eine politisch und gesellschaftlich breit und solide abgestützte Wirtschaftspolitik mit einander folgenden zweijährigen Sozialkontrakten als Kern. Die den Finnmark-Abwertungen erfahrungsgemäß folgende Preis-Lohn-Spirale wurde vermieden. Die Leistungsbilanz kam schnell ins Plus, und die Netto-Auslandsverschuldung wurde kräftig abgebaut. Der Wechselkurs stabilisierte sich. Die Bankenkrise wurde gemeistert. Der starke staatliche Einfluss auf die Wirtschaft konnte mittels Deregulierung und Privatisierungen wesentlich verringert und das Land nach außen weiter geöffnet und mehr modernisiert und umstrukturiert werden, als dies im übrigen Westeuropa der Fall war. Sehr großen Wert wird auf Bildung und Ausbildung gelegt; mit 3,4% des BIP (2000) wird überdurchschnittlich viel für Forschung und Entwicklung ausgegeben. 1995 gelang der Beitritt zur EU und 1999 die Teilnahme am Euroraum. Die bis Mitte der neunziger Jahre hochdefizitären öffentlichen Haushalte weisen seit 1998 erhebliche Überschüsse aus, und die Staatsschuld konnte zwischen 1995 und 2002 in Relation zum BIP um rund 15 Prozentpunkte auf 42^{1/2}% zurückgeführt werden. Einzig die nach 1990 hochgeschneelte Arbeitslosenquote bleibt ein dunkler Punkt, da sie erst wenig gesunken ist. Ein weiteres, allerdings erst in den letzten Jahren entstandenes Manko bildet die zu große Abhängigkeit des Exports und der Wirtschaftsentwicklung vom IC-Konzern Nokia, die über dessen staunenswerten Aufstieg zum Weltmarktführer bei Mobiltelefonen lange übersehen worden war. Finnland rückte aus seiner nicht nur geographischen Randlage heraus und wurde zum selbstbewussten und geachteten Mitglied der EU, wie u.a. die ausgezeichnete und ertragreiche Durchführung der EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1999 zeigte. Allerdings wäre diese Entwicklung ohne den Kollaps der Sowjetunion kaum gelungen.

Die insgesamt solide Verfassung, vor allem aber die hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Wirtschaft, bleibt auch auf absehbare Zeit erhalten. Dies umso

mehr, als die weiterhin massiven Investitionen in Forschung und Entwicklung im Besonderen sowie in Bildung im Allgemeinen eine tragfeste Basis für die Zukunft bilden. Der Höhenflug beim wirtschaftlichen Wachstum ist indes zu Ende. Seit dem Jahr 2000 schwanken die Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts um den westeuropäischen Durchschnitt. Dieser dürfte heuer mit knapp 2% übertroffen werden. Stimuliert wird die Nachfrage von der Geld- und Einkommenspolitik, während die Finanzpolitik etwa konjunkturalneutral wirkt und die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar den Aufschwung bremst. Die Konjunktur erholt sich – wie in den anderen westeuropäischen Ländern auch – nach einem vor allem exportbedingt sehr schwachen ersten Quartal zunehmend. Hierauf deuten sowohl die Entwicklung der Auftragseingänge seit Mitte vorigen Jahres als auch die mittels Umfragen erhobenen Produktionserwartungen in der verarbeitenden Industrie hin. Denn nun können niedrigere Ölpreise und niedrige Zinsen sowie ganz generell der Fortfall der die Weltwirtschaft belastenden Unsicherheiten ihre anregenden Wirkungen entfalten. Das gilt gleichermaßen für die Inlandsnachfrage wie für die Ausfuhr. Zwar wird der öffentliche Verbrauch (Anteil am BIP rund 21%) seinen vorjährigen Schwung fast gänzlich einbüßen, aber der private Konsum (Anteil am BIP ca. 50%) expandiert leicht beschleunigt, und die Bruttoanlageinvestitionen (Anteil am BIP etwa 20%) finden im weiteren Verlauf des Jahres aus ihrem Tief heraus. Die Ausfuhr (Anteil am BIP reichlich 40%) gewinnt an Dynamik. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert sich die Situation zunächst noch: die Arbeitslosenquote steigt im Jahresdurchschnitt auf fast 9½%. Der Preisanstieg bleibt moderat; die Konsumentenpreise liegen um 1¾% über dem Niveau von 2002. Die Leistungsbilanz weist wieder einen erheblichen Überschuss aus.

Der private Konsum nimmt um reichlich 2½% zu, also lebhafter als 2002. Zwar dürfte die Zunahme der realen ver-

fügbaren Einkommen mit reichlich 2½% (der Beitrag der Finanzpolitik ist netto sehr gering) etwa jener des Vorjahres entsprechen. Auch verschlechtert sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt zunächst weiter. Aber die Verbesserung des konjunkturellen Umfelds wirkt auch auf das Konsumklima stimulierend, so dass mit einem leichten Rückgang der Sparquote zu rechnen ist, zumal die Einlagenzinsen sehr niedrig sind; allerdings sind die privaten Haushalte im Schnitt bereits mit fast 70% eines Jahreseinkommens verschuldet, so dass immer häufiger die Grenze der Kreditaufnahme erreicht ist. Günstig sind bei verlängerten Laufzeiten auch die Hypothekenzinsen; häufig wird Haus- und Grundbesitz belastet, um zusätzlichen Konsum zu finanzieren. Die Herabsetzung der Kfz-Steuer zu Jahresbeginn regt den Absatz von Personautos an, wie überhaupt der Absatz dauerhafter Güter weit überdurchschnittlich ausgeweitet wird. Denn auch die Nachfrage nach Wohnungseinrichtungen steigt lebhaft, da der Wohnungsbau deutlich expandiert. Zudem steigt die Nachfrage nach Unterhaltungselektronik. Der Staatsverbrauch expandiert mit rund 1¾% im Vorjahresvergleich erheblich langsamer.

Die Bruttoanlageinvestitionen finden erst im weiteren Verlauf des Jahres aus der Rezession heraus, wenn sich die Anzeichen für eine deutliche Konjunkturerholung nicht nur in der übrigen Welt, sondern auch im eigenen Land verdichten. Im Vorjahresvergleich wird sich somit trotz der sehr günstigen Finanzierungsbedingungen immer noch ein leichtes Minus ergeben. Dies ist bedingt durch die nach wie vor schwache Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen (ca. – 3¾%), deren Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen etwa ein Drittel beträgt. Denn die derzeit ganz überwiegend als unbefriedigend bezeichnete Auslastung der zumeist auf modernem technischen Stand befindlichen Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie bessert sich erst allmählich. Hierbei spielt auch die schleppende Überwindung der IC-Krise angesichts des ho-

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten

– in % –

	2001	2002 ^{a)}	2003 ^{a)}			2004 ^{a)}		
		EU ^{c)}	ETLA ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	ETLA ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}
Bruttoinlandsprodukt	0,6	1,6	1,8	2,2	2,2	3,1	2,9	3,4
Inlandsnachfrage	2,0	- 0,1	n.a.	2,3	1,8	n.a.	2,7	2,8
Privater Verbrauch	1,7	2,1	2,7	2,4	2,3	3,0	2,3	2,1
Staatsverbrauch	1,2	4,0	1,0	1,1	2,0	1,5	1,2	2,0
Bruttoanlageinvestitionen	3,8	- 1,0	- 0,2	- 1,4	- 1,3	2,3	1,6	2,6
Exporte ^{e)}	- 2,3	5,6	1,8	3,8	3,1	3,9	6,1	6,9
Importe ^{e)}	- 0,2	1,7	1,6	4,4	3,5	3,4	5,6	6,3
Industrieproduktion (ohne Bau)	- 0,0	1,3	1,8	n.a.	n.a.	3,8	n.a.	n.a.
Konsumentenpreise (HVPI)	2,7	2,0	1,6	1,7	1,4	1,3	1,5	1,2
Arbeitslosenquote	9,1	9,1	9,2	9,4	9,2	8,9	9,3	9,0
Leistungsbilanz (Saldo) ^{f)}	6,8	7,1	6,6	6,7	6,7	6,9	7,1	7,2
Finanzierungssaldo des Staates ^{f)}	5,1	4,7	3,9	3,3	3,1	3,5	3,0	2,9

^{a)} Schätzungen. – ^{b)} Forschungsinstitut der Finnischen Wirtschaft, Helsinki, vom April 2003. – ^{c)} Kommission der EU, Brüssel, vom März 2003. – ^{d)} Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, vom April 2003. – ^{e)} Güter und Dienstleistungen. – ^{f)} In % des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

hen Gewichts von NOKIA eine beträchtliche Rolle. Erweiterungsinvestitionen spielen daher zunächst keine ausschlaggebende Rolle, während weitestgehend nur in die Rationalisierung und in den Ersatz veralteter Anlagen (erfahrungsgemäß immer mit einem Erweiterungseffekt verbunden) investiert wird. Außerdem schränkt die öffentliche Hand ihre Bauinvestitionen stark ein (obwohl der Zentralstaat seine Investitionen erhöht). Dies ist auf die Finanzklemme vieler Gemeinden zurückzuführen, obwohl ihre Steuereinnahmen und besonders die staatlichen Zuwendungen steigen. Demgegenüber nimmt der Wohnungsneubau seit Jahresanfang erheblich zu. Steigende Realeinkommen, günstige Hypothekenfinanzierung, höhere Haus- und Wohnungspreise, anziehende Mieten sowie der zunehmende Wunsch nach hochstandardisiertem Wohnraum stimulieren. Auch Reparaturen, Aus- und Umbau expandieren deutlich. Der Anteil der über 30 Jahre alten Wohngebäude nimmt rasch zu – nach drei Jahrzehnten werden besonders bei Reihen- und Apartmenthäusern umfangreiche Renovierungen fällig. Der industriell-gewerbliche Bau geht nochmals zurück. Das hat nicht nur mit den erneut sinkenden Ausrüstungsinvestitionen zu tun, sondern auch mit der zunächst noch flauen Entwicklung auf dem IC-Sektor. Zudem ist die Zahl der Leerstände bis zuletzt gestiegen.

Der Export von Gütern und Dienstleistungen dürfte um rund 3% ausgeweitet werden. Das ist weniger als 2002. Die Erklärung liegt vor allem in dem für das erste Quartal abzusehenden Einbruch bei der Ausfuhr. Besonders die Papier- und Zellstoffindustrie meldet sinkende Auslandslieferungen, und die weltweite Flaute auf dem IC-Sektor setzt dieser, in Finnland weit überdimensionierten und extrem ausfuhrlastigen Sparte immer noch schwer zu. Außerdem dämpft die sich zunehmend auswirkende Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Und obwohl die Kostensituation der Exportwirtschaft im internationalen Vergleich insgesamt immer noch günstig ist, so sind die Kosten während der letzten Jahre doch etwas rascher gestiegen als bei den Konkurrenten, was es den Anbietern vielfach schwer macht, sich in dem gedrückten weltwirtschaftlichen Umfeld zu behaupten. Im zweiten Quartal beginnt sich der Export im Zuge des weltwirtschaftlichen Umschwungs jedoch allmählich zu erholen, um anschließend zunehmend zu expandieren. Die Einfuhr steigt im Verlauf zwar rascher als die Ausfuhr. Da zu Jahresbeginn jedoch kein Überhang besteht, dürfte sie gegenüber 2002 etwas schwächer als der Export zunehmen. Auch deshalb wird die Leistungsbilanz wieder einen hohen Überschuss ausweisen, zumal die Terms of Trade nochmals günstiger werden. Die anhaltend hohen Leistungsbilanzaktiva resultieren auch aus dem durch die Überschüsse ermöglichten kräftigen Rückgang der Netto-Auslandsverschuldung.

Auf dem Arbeitsmarkt – einem Nachläufer der Konjunktur – verschlechtert sich die Lage zunächst weiter, da es immer noch zu Entlassungen kommt, u.a. in der IC-Branche und in der Automobilfertigung, wo der Bau von Saab-Autos

eingestellt wird. Andererseits nimmt die Erwerbsbevölkerung nochmals leicht zu, und es wird forciert rationalisiert, um die gedrückten Erträge zu verbessern. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt auf 9¹/₄% steigen – eine Rate, die spürbar über dem westeuropäischen Mittelwert liegt. Das ungenutzte Arbeitskräftepotential wird auf 200 000 bis 300 000 Personen geschätzt, mit Schwerpunkt in den ländlichen Gebieten und nördlichen Landesteilen. Andererseits ist die Angebotssituation über den Konjunkturverlauf hinweg im Süden des Landes sehr angespannt, wobei der Mangel an qualifizierten Kräften besonders ausgeprägt ist. Ein forciertes Ausgleich zwischen Nord und Süd würde jedoch die Abwanderung aus dem Norden zusätzlich beschleunigen mit der Gefahr einer nicht wünschenswerten Entvölkerung weiter Landstriche.

Der Preisanstieg bleibt moderat. Der ölpreisbedingte Preisschub zu Jahresbeginn klingt rasch ab. Die Lohnsteigerungen werden reichlich zur Hälfte durch Produktivitätsfortschritte kompensiert. Der Wettbewerb ist konjunkturbedingt lebhaft, und es bleibt schwer, mittels Preisanhebungen Margenverbesserungen durchzusetzen. Ferner wirken die sinkenden Importpreise stabilisierend. Und schließlich wurde die Kfz-Steuer gesenkt. Andererseits erhöhen viele Gemeinden nochmals ihre Gebühren. Im Durchschnitt des Jahres dürften die Konsumentenpreise um annähernd 1³/₄% steigen, um weniger also als im westeuropäischen Durchschnitt.

Wirtschaftsentwicklung 2004

Als weltwirtschaftliche Rahmendaten werden angenommen: In den Vereinigten Staaten expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 3%. Nachfrage und Produktion nehmen in Japan um 1¹/₄% zu. In Mitteleuropa steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um 3¹/₄%. In Westeuropa, der EU und im Euroraum erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um 2¹/₄%; in Deutschland expandiert es um 1³/₄%. Der Importpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt bei 23 US-Dollar pro Barrel. Industrierohstoffe (ohne Öl) kosten etwa 10% mehr als 2003. Der Wechselkurs des Euro liegt im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1,05 bis 1,15 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels dürfte in einer Größenordnung von 7¹/₄% ausgeweitet werden.

Auch die finnische Wirtschaft gewinnt im Zuge des weltweiten Aufschwungs zumindest bis zum Herbst an Dynamik, wobei auch der Lagerzyklus wieder aufwärts schwingt. Zunächst wirkt die Geldpolitik noch stimulierend, und auch die Lohnentwicklung stützt, während die Finanzpolitik etwa neutral ausgerichtet ist und die dämpfenden Wirkungen der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar schwächer werden. Es ist besonders der Export, welcher weiter an Dy-

namik gewinnt. Aber auch die Inlandsnachfrage tendiert lebhafter aufwärt, wenn auch wesentlich verhaltener als die Ausfuhr, zumal der Staatsverbrauch neuerlich nur sehr moderat expandiert. Der private Konsum wird durch rascher steigende reale verfügbare Einkommen sowie die sich bessernde Lage auf dem Arbeitsmarkt stimuliert. Die Bruttoanlageinvestitionen nehmen nach zweijähriger Rezession wieder zu, weil jetzt auch die Ausrüstungsinvestitionen zulegen. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte um etwa 3% expandieren. Auf dem Arbeitsmarkt wird die Lage im Verlauf günstiger, und die Arbeitslosenquote sinkt auf 9¹/₄% im Schnitt des Jahres. Der Preisauftrieb bleibt mit 1³/₄% (Konsumentenpreise) mäßig. Die Leistungsbilanz weist wieder ein hohes Aktivum aus.

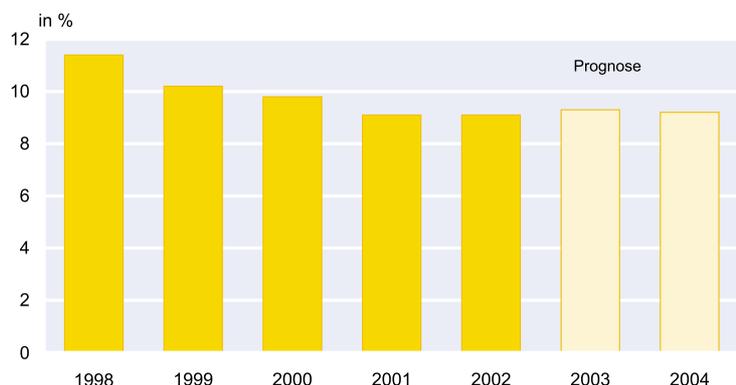
Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen erhöht sich im Zuge des weltwirtschaftlichen Aufschwungs vermutlich um knapp 6% und gibt der Konjunktur den weitaus kräftigsten Impuls. Allerdings spricht wenig für das rasche Einsetzen eines Exportbooms auf breiter Basis, wie er bisher in der Anfangsphase weltwirtschaftlicher Aufschwünge zu beobachten war. Überdurchschnittlich wird neuerlich der Handel mit den mittel- und osteuropäischen Ländern ausgeweitet sowie mit Südostasien und – trotz weiterer Euro-Aufwertung – mit Nordamerika. Unterdurchschnittlich nehmen die Lieferungen nach dem Hauptabsatzmarkt Westeuropa zu, da hier das Wirtschaftswachstum langsamer verlaufen wird als in der Welt insgesamt. Trotz relativ hoher Lohnsteigerungen verschlechtert sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit unter Ausklammerung des Aufwertungseffekts kaum, da auch die Produktivität schneller steigt als bei den wichtigsten Konkurrenten. Stärker als andere Länder profitiert Finnland vom internationalen Lageraufbau, was besonders für die Holzverarbeitende Industrie gilt. Hinzu addieren sich kräftige Anstöße von der weltweiten Erholung des IC-Sektors. Der **Import** wird etwas stärker als der Export ausgeweitet. Da sich jedoch die Terms of Trade verbessern, weist die **Leistungsbilanz** erneut ein hohes Aktivum aus.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** tragen mit einer Zuwachsrate von reichlich 1¹/₂% nur unter durchschnittlich zum Wirtschaftswachstum bei, obwohl die Finanzierungsbedingungen noch günstig sind. Auch das ist untypisch für den Beginn des laufenden Konjunkturzyklus. Denn in der Vergangenheit expandierten sie nach deutlichen Abschwüngen stets besonders kräftig und waren neben dem Export der wichtigste konjunkturelle Impulsgeber. Die Ursache liegt einmal in dem bis weit in das Jahr hineinreichenden allmählichen Anstieg der Kapazitätsauslastung, welcher Kapazitätserweiterungen zwar zunehmend, aber in immer noch in erst geringem Umfang nötig macht. Das gilt besonders für die Papier- und Zellstoffindustrie

sowie für die IC-Branche, wo die Kapazitätsreserven besonders groß sind; erstere hatte bei aufwärts schwingenden Investitionszyklen meist mit besonders hohen Steigerungsraten brilliert. Das ist nun nicht zu erwarten. Aber auch andere traditionelle Industriezweige dürften noch mit Absatz- und Kostenproblemen zu kämpfen haben. Doch wird beschleunigt in die Rationalisierung und in den Ersatz veralteter Anlagen investiert, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und Produktinnovationen stärker voranzutreiben. Bei den Bauinvestitionen zeichnet sich eine sehr gesplante Entwicklung ab. So gewinnt der Wohnungsbau (Neubau und Renovierungen) weiter an Dynamik, angeregt von (noch!) günstigen Finanzierungsbedingungen, spürbar steigenden realen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte, wachsendem Reparatur- und Sanierungsbedarf sowie steigenden Mieten und Wohnungspreisen. Auch der industriell-gewerbliche Bau nimmt zu, da sich im Zuge des Konjunkturaufschwungs und der 2002 und 2003 stark geschrumpften Bauleistung die Leerstände verringern und der Bedarf an gut ausgestatteten Büroraum größer wird. Andererseits schränkt die öffentliche Hand ihre Bauinvestitionen nochmals ein, wenn auch weniger als zuvor. Ursache ist wiederum die anhaltende Finanzmisere vieler Gemeinden.

Der **private Konsum** expandiert um gut 2³/₄%. Die realen verfügbaren Einkommen erhöhen sich leicht beschleunigt, und die Sparquote dürfte angesichts des günstigeren konjunkturellen Umfeldes erneut etwas sinken. Die realen verfügbaren Einkommen steigen schneller. Zwar nehmen die Reallöhne etwa im vorjährigen Rhythmus zu, und es sind auch keine über den 2003 gesetzten Rahmen hinausgehenden Steuerleichterungen zu erwarten. Aber die Einkommen aus Unternehmenstätigkeit und Vermögen tendieren erheblich rascher aufwärts, und die Beschäftigung wird wieder ausgeweitet. Nach wie vor dürften dauerhafte Güter, besonders Einrichtungsgegenstände und Autos, be-

Arbeitslosenquote



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

vorzugt gekauft werden. Die Zuwachsrate des öffentlichen Verbrauchs wird im Zuge des Konsolidierungskurses der öffentlichen Haushalte bei fortgesetzten Steuersenkungen nochmals – auf eine Größenordnung von $1\frac{1}{2}\%$ – zurückgehen.

Auf dem Arbeitsmarkt bessert sich die Situation allmählich. Die Beschäftigung nimmt um etwa $\frac{3}{4}\%$ zu, zunächst konzentriert auf den Süden des Landes. Einer stärkeren Zunahme stehen vor allem die allgemein verstärkten Rationalisierungsanstrengungen sowie die Verringerung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entgegen. Die Zahl der Arbeitslosen geht nur sehr langsam zurück. Die Arbeitslosenquote sinkt im Jahresdurchschnitt auf $9\frac{1}{4}\%$.

Der Preisauftrieb bleibt mäßig. Die Konsumentenpreise dürften um $1\frac{1}{2}\%$ steigen. Zwar erhöhen sich die Lohnstückkosten etwa im bisherigen Rhythmus, und die konjunkturelle Entwicklung erlaubt zunehmend eine Ausweitung der Gewinnmargen. Aber die Einfuhrpreise wirken noch stabilisierend, und es werden indirekte Steuern herabgesetzt; die Senkung der Steuern auf Alkoholika und Tabakwaren drückt die Inflationsrate um 0,4 Prozentpunkte.

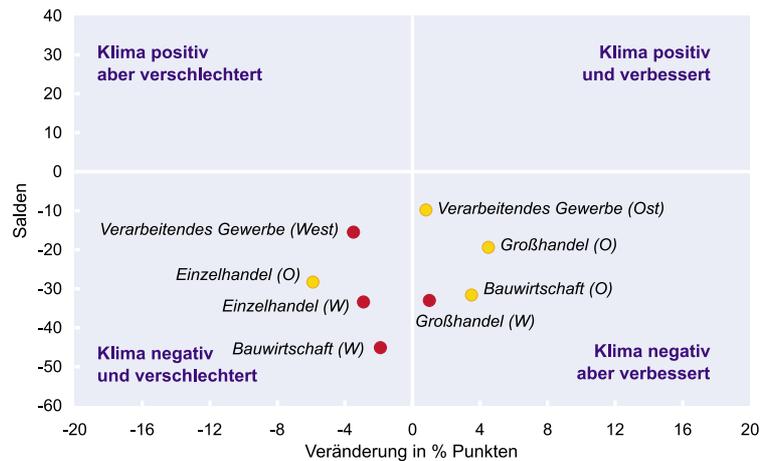
Abgeschlossen am 9. Mai 2003

Nach den neuesten Ergebnissen des ifo Konjunkturtests gibt es derzeit keine Anzeichen für eine baldige konjunkturelle Erholung. In der gewerblichen Wirtschaft Westdeutschlands hat sich im April die bereits im Vormonat zu beobachtende Abkühlung des Geschäftsklimas verstärkt fortgesetzt (Saldowert: – 22,6 Prozentpunkte). Dies resultiert vor allem aus der deutlich pessimistischeren Einschätzung der Geschäftsaussichten (Saldowert: – 15,0 Prozentpunkte), aber auch die aktuelle Geschäftslage (Saldowert: – 29,9 Prozentpunkte) wurde etwas ungünstiger eingestuft als im Vormonat. In den neuen Bundesländern hat sich das Geschäftsklima auf dem Stand vom Vormonat stabilisiert (Saldowert: – 20,1 Prozentpunkte). Hier fielen zwar die Geschäftslageurteile ebenfalls etwas ungünstiger aus (Saldowert: – 21,1 Prozentpunkte), die Erwartungen haben sich dagegen leicht verbessert (Saldowert: – 19,0 Prozentpunkte).

Eine deutliche Klimagebung ergab sich im Großhandel und im Baugewerbe Ostdeutschlands, in der ostdeutschen Industrie und im westdeutschen Großhandel tendierte der Indikator leicht nach oben. Dem stand eine Abwärtsentwicklung im Einzelhandel in beiden Teilen Deutschlands und in Westdeutschland in der Industrie sowie im Baugewerbe gegenüber (vgl. Abbildung).

Im verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands resultiert die Verschlechterung der aktuellen Geschäftslage vor allem aus der ungünstigeren Beurteilung im Investitionsgüterbereich; im Gebrauchsgüterbereich ergab sich dagegen sogar eine Aufwärtstendenz. Die Auftragsreserven wurden weiter abgetragen und galten vermehrt als ungenügend. Etwas deutlicher machte sich erneut der Lagerdruck bemerkbar. In den Geschäftserwartungen kam erhöhte Skepsis zum Ausdruck, wobei erstmals seit eineinhalb Jahren auch die Chancen im Exportgeschäft wieder leicht negativ eingeschätzt wurden. Die Produktionspläne zeigten zunehmend nach unten. Die ostdeutschen Industrieunternehmen bewerteten ihre Geschäftssituation etwas weniger negativ als im Vormonat, obwohl sich auch bei ihnen die Auftragslage verschlechtert hat. Bei der Einschätzung der Perspektiven überwogen erneut die skeptischen Stimmen; auch hinsichtlich der künftigen Exportentwicklung ist man zurückhaltend geworden. Es war vermehrt geplant, die Produktion in den nächsten Monaten zurückzufahren. In beiden Teilen Deutschlands hat allerdings der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten im Laufe des ersten Vierteljahres etwas zugenommen, im Westen auf 83,6%, im Osten auf 81,2% (einschl. Nahrungs- und Genussmittel). Während die Unternehmen in den alten Ländern auf dem Inlandsmarkt eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition feststellten, hat

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im April 2003¹⁾



1) Saisonbereinigte Werte. W=Westdeutschland, O=Ostdeutschland.
Quelle: ifo Konjunkturtest.

sie sich in den neuen offenbar abermals etwas verbessert. Auf den ausländischen Märkten außerhalb der EU ergab sich für die Testfirmen aus beiden Berichtskreisen eine leichte Abschwächung. Die ostdeutschen Unternehmen gingen von sinkenden Verkaufspreisen in den kommenden Monaten aus.

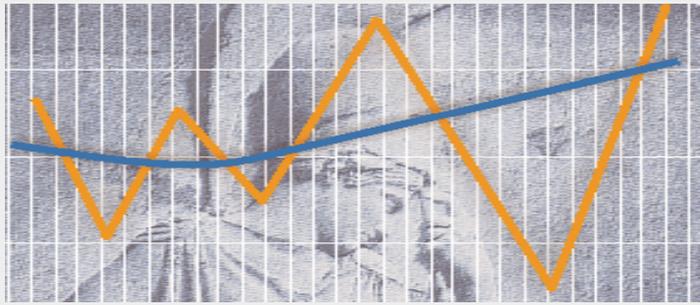
Ausschlaggebend für die leichte Abkühlung des Geschäftsklimas im westdeutschen Baugewerbe war die wieder erheblich pessimistischere Einschätzung der Geschäftsaussichten im Tiefbau; an der unbefriedigenden aktuellen Situation hat sich weder im Hoch- noch im Tiefbau Wesentliches verändert. Im Durchschnitt hat die Produktion etwas zugenommen. Auch die Geräte waren mit 62% etwas höher ausgelastet als im Vormonat. Die Reichweite der Auftragsbestände (2,4 Monate) blieb unverändert, der vergleichbare Vorjahreswert (2,5 Monate) wurde aber erneut unterschritten. Dementsprechend bewerteten auch immer noch 60% der Baufirmen die Auftragslage als unbefriedigend. In den neuen Bundesländern verbesserte sich die Geschäftslage auf einen – allerdings immer noch negativen – Wert, wie er zuletzt vor dreieinhalb Jahren zu beobachten war. Hinsichtlich der weiteren Entwicklung hat sich der Pessimismus allerdings wieder verstärkt, vor allem im Tiefbau. Bei forcierter Produktionstätigkeit stieg der Nutzungsgrad des Maschinenparks auf 70% und entsprach damit erneut dem Vorjahreswert. Die Auftragspolster betragen unverändert 2,2 Produktionsmonate (Vorjahr: 1,9 Monate). Sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern gingen die Unternehmen davon aus, dass der Druck auf die Baupreise in den nächsten Monaten nachlässt. Während in Westdeutschland den Meldungen zufolge der Personalabbau un-

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests sowie Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

verändert anhalten dürfte (bei per saldo 42% der Unternehmen), gingen im Osten mit per saldo 20% nur noch halb so viele Testfirmen von rückläufigen Beschäftigtenzahlen aus wie im Oktober 2002.

Die Geschäftslage des Großhandels in den alten Bundesländern galt trotz Erholungstendenzen weiterhin als recht unbefriedigend. Allerdings konnten die Lagerüberhänge weiter verringert werden, obwohl die vergleichbaren Vorjahresumsätze erneut verfehlt wurden. Die Orderpläne kündigten weitere Einschränkungen an, wenngleich die Zahl derartiger Meldungen erneut abgenommen hat. Hinsichtlich der künftigen Geschäftsentwicklung insgesamt hat der Pessimismus etwas zugenommen, dies ist allerdings nur auf die Meldungen des Produktionsverbindungshandels zurückzuführen. An der ungünstigen Beurteilung der Geschäftslage im ostdeutschen Großhandel hat sich nichts Wesentliches verändert, die negativen Stimmen überwogen jedoch bei weitem nicht so ausgeprägt wie im Westen. Der Lagerdruck ließ nur wenig nach. In den Geschäftserwartungen kam verringerter Pessimismus zum Ausdruck, der sich auch in den weniger nach unten ausgerichteten Bestellplänen widerspiegelte. Während die westdeutschen Großhandelsunternehmen von Preisstabilität in den nächsten Monaten ausgingen, sahen ihre ostdeutschen Kollegen leichte Spielräume für Heraufsetzungen.

Nach der Aufwärtstendenz in den beiden vorangegangenen Monaten dominierten im westdeutschen Einzelhandel die negativen Geschäftslageurteile wieder deutlicher. Etwas verbessert haben sich die Erwartungen, im Nahrungs- und Genussmittelsektor hat die Skepsis allerdings erneut zugenommen. Da die erheblich zu großen Lager nur wenig abgebaut werden konnten, wurden die Orderpläne sogar noch weiter nach unten korrigiert. Auch in den neuen Bundesländern hat sich die Besserung der Geschäftslage in den letzten zwei Monaten wieder ins Gegenteil verkehrt, und die Perspektiven für das kommende halbe Jahr wurden weniger pessimistisch eingeschätzt. Hier planten die Unternehmen allerdings nicht mehr so häufig wie im Vormonat, die Bestelltätigkeit einzuschränken, zumal der Lagerdruck wieder nachgelassen hat. Bei den Verkaufspreisen rechneten die ostdeutschen Firmen in den nächsten Monaten mit Stabilität, die westdeutschen gingen dagegen von leicht sinkender Tendenz aus. In beiden Berichtskreisen hat der Anteil der Testteilnehmer, die von einem Personalabbau ausgingen, zwar abgenommen, er war aber im Osten mit per saldo 23% ebenso groß wie im Vorjahr, im Westen (19%) sogar höher.



11

ifo Beiträge
zur Wirtschaftsforschung

**Finanzmärkte, Corporate
Governance, IuK-Technologien:
Treibende Faktoren für den
Wandel in der Industrie**

von

Hans-Günther Vieweg
Michael Reinhard
Alfons Weichenrieder
Ralf Meisenzahl
Bent Nowack

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

Englisch:

<http://www.cesifo.de/IfolInstitute>

