

Kommission „Steuergesetzbuch“

Zusammenfassung des Steuerpolitischen Programms

Aktualisierter Stand 17. April 2008

Mit dem „Steuerpolitischen Programm“ legte die Kommission 2006 eine Zwischenbilanz ihrer Arbeit vor. 2007 folgten der Entwurf eines Gewinnermittlungsgesetzes sowie eines Unternehmensteuergesetzes und im Herbst 2008 wird ein Gesetzentwurf zur Reform der Einkommensteuer vorgestellt. Parallel dazu werden die Vorschläge zur Verbesserung der Kommunalfinanzen verfeinert sowie gemeinsam mit Betroffenen Modellrechnungen erarbeitet.

Maßstab für den Erfolg eines grundlegend erneuerten, zukunftsfähigen deutschen Steuersystems sind nach Ansicht der Kommission sechs Kriterien:

- 1) Das Steuersystem muss für die Bürger verständlich sein, als sozial ausgewogen akzeptiert werden und den Menschen so wenig Zeitaufwand wie möglich abverlangen.
- 2) Es muss international wettbewerbsfähig sein.
- 3) Es muss die Wettbewerbssituation deutscher und in Deutschland tätiger Unternehmen deutlich verbessern und sie nachhaltig und praxistauglich entlasten, insbesondere von Bürokratie.
- 4) Es muss die Autonomie der Kommunen stärken, indem es ihnen eine breitere Einnahmehbasis und ein stetigeres Aufkommen verschafft.
- 5) Es darf allenfalls in der Startphase Bund und Ländern eine maßvolle Anschubfinanzierung abverlangen, muss mittel- und langfristig indes kräftige Wachstumsimpulse setzen und damit zu mehr Steuereinnahmen und weniger Sozialausgaben beitragen.
- 6) Es muss schließlich für alle Beteiligten nachvollziehbar und berechenbar sein, greifende Anreize zu Leistungsbereitschaft und Eigenverantwortung setzen, Rechts- und Planungssicherheit gewährleisten und mit alledem Vertrauen für Investitionen und Konsum schaffen.

Aus Gründen der sozialen Symmetrie wie aufgrund der mit der Dualen Einkommensteuer verbundenen hohen Gestaltungsanreize und technischen Umsetzungsprobleme erfolgte eine Grundentscheidung für die Beibehaltung der synthetischen Besteuerung. Die Kommission hält umfassende Diskriminierung von Arbeitseinkommen und entsprechende Privilegierung von Kapitalgewinnen kaum für vermittelbar, auch angesichts der zum 1.1.2007 erhöhten Mehrwertsteuer. Die inzwischen beschlossene Einführung einer Abgeltungssteuer zum 1.1.2009 greift die Kommission gleichwohl auf und wird in ihrem Entwurf zur Reform der Einkommensteuer diese neue Gegebenheit berücksichtigen sowie konkrete Vorschläge zur Vereinfachung der damit einhergehenden Sonderregeln machen.

Grundlagen und Voraussetzungen der Arbeit der im Juli 2004 konstituierten Kommission waren und sind:

- **Überparteilichkeit und Unabhängigkeit** – 75 Experten aus Wissenschaft, allen Politikerebenen und Parteien, Verwaltung, Rechtsprechung, Unternehmen und Beratung wirken ehrenamtlich zusammen.
- **Vereinfachung vor Senkung und Strukturen vor Sätzen:** Unter dem Strich muss eine deutliche Vereinfachung des Steuersystems stehen, in jedem Bereich für sich wird sie nicht möglich sein. Senkungen können schnell zurückgenommen, Steuersätze leicht erneuert verändert werden: Entscheidend sind und im Mittelpunkt stehen die Steuerstrukturen.
- **Evolution vor Revolution:** Die Kommission knüpft an bestehendes Recht und Terminologien an, allzu große Verheißungen hält sie für kontraproduktiv. Die Breite der Besetzung und der Praxisbezug der Diskussionen sollen zu einer realistischen, administrierbaren und politisch umsetzbaren Konzeption beitragen.
- **Umfassendes Konzept statt Punktualismus:** Nur das gleichzeitige Herangehen an die Reformbereiche Unternehmensteuern, Kommunalfinanzen und Einkommensteuer ermöglicht eine Reform aus einem Guss.
- **Zeitliche und gestalterische Flexibilität:** Die Kommission versteht ihre Vorschläge als Angebot an die Politik. Sie fasst sie in Module, die aufeinander abgestimmt, aber zeitlich gestreckt umsetzbar sind. Die Flexibilität des Systems ermöglicht Ausgleichsmaßnahmen und Schwerpunktverlagerungen, es eröffnet Gestaltungsspielräume für die Politik, ohne die Zusammenhänge in Frage zu stellen.

Eine umfassende Ertragsteuerreform für mehr Wachstum und Beschäftigung

Die Kommission Steuergesetzbuch hat ein in sich konsistentes und umfassendes Konzept einer Ertragsteuerreform erarbeitet, das aus drei Modulen besteht. Die Priorität der Umsetzung sieht die Kommission in der Reform der Unternehmensbesteuerung (Modul I) zusammen mit der Neuordnung der Kommunalfinanzen (Modul II). Dazu kommen muss eine Reform der Einkommensbesteuerung (Modul III).

Modul I: Unternehmensteuerreform – Standortsicherung im globalen Wettbewerb

- **Einheitliche Unternehmensteuer mit dem Ziel der weitgehend steuerlichen Rechtsformneutralität bei unveränderten zivilrechtlichem Status.**
- **Zielgenaue Senkung der Unternehmensbelastung auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau durch niedrig besteuerte Gewinne, die im Unternehmen verbleiben und Nachbelastung bei Ausschüttung und Entnahme.**
- **Kombiniert mit einem neuen eigenständigen steuerlichen Gewinnermittlungs-gesetz und einer modernen Gruppenbesteuerung.**

Ziel ist es, die Steuerbelastung aller Unternehmen – unabhängig von der Rechtsform – auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau zu senken. Wünschenswert wäre ein Steuersatz von 25 %. Unter Berücksichtigung der Belastung der öffentlichen Haushalte erscheint ein Steuersatz bis 30 % realistisch erreichbar. Dabei wird die Tarifgestaltung der Unternehmensbesteuerung von der Tarifgestaltung im Einkommensteuerrecht unter Beibehaltung der grundsätzlich synthetischen Besteuerung in der Einkommensteuer abgekoppelt.

Die Unternehmensteuer ist weit gefasst, aber keine Zwangskörperschaftsteuer für Personenunternehmen, sondern eine Fortentwicklung des Körperschaftsteuerrechts, welches die steuerliche Gleichbehandlung von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaft erlaubt, ohne ihren zivilrechtlichen Status zu ändern. Insbesondere soll der Zugang zur Niedrigbesteuerung nicht entnommener Gewinne auf alle Unternehmen ausgedehnt werden. Die Unternehmensteuer besteht aus einer Allgemeinen Unternehmensteuer mit einem möglichen Satz zwischen 19 und 22 %, deren Aufkommen Bund und Länder zukommt, und einer Kommunalen Unternehmensteuer mit einem möglichen Satz von 6 bis 8 %, auf den ein Hebesatzrecht der Kommune besteht. Dadurch ist eine wesentliche Vereinfachung durch die Vereinheitlichung von Steuersubjekt und Bemessungsgrundlage bei der Allgemeinen und Kommunalen Unternehmensteuer erreicht.

Auf **Unternehmerebene** werden Ausschüttungen und Entnahmen, die bereits auf der Unternehmensebene der Besteuerung unterlagen, in einem Nachbelastungsverfahren (in Fortentwicklung des Halbeinkünfteverfahrens) angehoben. Die Gleichstellung von Arbeits- und Unternehmens- bzw. Kapitaleinkünften bleibt dadurch erhalten.

Das Konzept der einheitlichen Unternehmensteuer wird durch eine Kleinunternehmerregelung flankiert.

- Mit der **Kleinunternehmerregelung** – auch sie hilft insbesondere dem Mittelstand – wird die Möglichkeit geschaffen, dass kleine Personengesellschaften und Einzelunternehmen in der Einkommensteuer verbleiben können, und zugleich gewährleistet, dass Verluste auch außerhalb der unternehmerischen Sphäre berücksichtigt werden können, soweit eine tatsächliche wirtschaftliche Übernahme durch den Unternehmer vorliegt.

Zur weiteren Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird ein eigenständiges steuerliches Gewinnermittlungsgesetz und Neuregelung für eine moderne Gruppenbesteuerung und Umstrukturierung vorgeschlagen.

Modul II: Die Neuordnung der Kommunalfinanzen – für autonome, handlungsfähige und lebendige Kommunen

- **Neuordnung der Kommunalfinanzen durch die Vier-Säulen-Lösung zur Sicherung und Stabilisierung der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie.**
- **Erste Säule: Grundsteuer (Hebesatz)**
- **Zweite Säule: Bürgersteuer (Hebesatz)**
- **Dritte Säule: Kommunale Unternehmensteuer (Hebesatz)**
- **Vierte Säule: Beteiligung am Lohnsteueraufkommen**

Die Kommission schlägt die Neuordnung der Kommunalfinanzen durch eine Vier-Säulen-Lösung vor, mit gemeindlichen Hebesatzrechten in den Säulen Grundsteuer, Bürgersteuer und Kommunale Unternehmensteuer. Die Kommunen können an allen Gemeinschaftssteuern beteiligt werden, so dass das Gesamtaufkommen dem bisherigen Aufkommen aus Grundsteuer, Anteil an der Einkommensteuer und der zu ersetzenden Gewerbesteuer mindestens entspricht. Die Administrierbarkeit der Vorschläge ist von zentraler Bedeutung; daher knüpft die Neuordnung der Kommunalfinanzen nur an bereits vorliegende Daten an.

- **Grundsteuer**

Die Kommission unterstützt den Reformvorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz mit dem Ziel der Ersetzung der Einheitswerte durch eine realitätsgerechtere Bewertung.

- **Bürgersteuer**

Die Bürgersteuer weist den bereits bestehenden Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer für den Bürger erkennbar aus, kombiniert mit einem Hebesatzrecht. Sie ist keine zusätzliche Steuer und bedeutet per se weder zusätzliche Be- noch Entlastung! Steuersubjekte sind alle Einwohner einer Gemeinde. Die Bemessungsgrundlage der Bürgersteuer entspricht der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Vereinfachtes Verfahren durch die Finanzämter unter Implementierung in die Quellenbesteuerung.

- **Kommunale Unternehmensteuer**

Die Kommunale Unternehmensteuer mit Hebesatzkorridor knüpft an die Allgemeine Unternehmensteuer an: Gleiche Steuersubjekte, gleiche Bemessungsgrundlage. Alle Wirtschaftenden (auch Freiberufler) tragen zur Kommunalfinanzierung bei, die nominale Belastung aus Allgemeiner und Kommunalen Unternehmensteuer soll zwischen 25 und 30 % liegen. Kalkuliert wird mit einem Satz von 6 bis 8 % für die Kommunale Unternehmensteuer.

- **Beteiligung am Lohnsteueraufkommen**

Daneben besteht als Element des Finanzausgleichs ein Anteil der Kommunen am Lohnsteueraufkommen in der Betriebsstättengemeinde, 2 % berechnet anhand der Lohnhöhen (für alle wirtschaftlich und nicht-wirtschaftlich tätigen Arbeitgeber). Mit diesem Element erfolgt keine Belastung der Unternehmen, weil diese die Zahlung mit der Lohnsteuerschuld (an Bund und Länder) vollständig verrechnen können.

- **Damit ist erreicht aus Sicht der Kommunen:**

- Sicherung der kommunalen Finanzautonomie gem. Art. 28 GG.
- Stabilisierung und Bestandssicherung im Finanzaufkommen durch weitgehend ertragsunabhängige und von Konjunkturzyklen unabhängige Finanzierungselemente. Stärkung des Äquivalenzprinzips.
- Stärkung der Betriebsstättengemeinden und Anreiz zur Ansiedlung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen.
- Bessere Anerkennung der Zentralitätsfunktion mittlerer und größerer Städte.
- Vier getrennte und voneinander unabhängige Säulen, drei davon mit Hebesätzen und eine als Finanzausgleichselement.
- Stärkung der Verbindung Kommune – Wirtschaftende, auch durch Einbeziehung der Freiberufler.
- Stärkung der Verbindung Kommune – Bürger, ein Mehr an demokratischer Qualität der Kommunalpolitik.
- Erweiterte Hebesätze und damit verbesserte Entscheidungsmöglichkeit der Kommune bei Grundsteuer, Bürgersteuer und Kommunalen Unternehmensteuer.

- **Damit ist erreicht aus Sicht der Wirtschaft:**

- Die administrative und ökonomische Belastung der Wirtschaft sinkt durch die Überwindung der Gewerbesteuer drastisch, insgesamt streng ertragsabhängige Belastung.
- Durch Allgemeine Unternehmensteuer und Kommunale Unternehmensteuer auf gleicher Berechnungsgrundlage starke Vereinfachung.
- Mit Ausnahme der Grundsteuer ausschließlich Ertragsorientierung bei den Belastungen der Wirtschaft zugunsten der Kommunen.
- Stärkung des Leistungsfähigkeitsprinzips.

Modul III: Ein neues Einkommensteuergesetz – einfacher, gerechter, sozialer

- **Ein neu gefasstes Einkommensteuergesetz für mehr Vereinfachung und Gerechtigkeit.**
- **Kein Paradigmenwechsel, sondern evolutionäre Weiterentwicklung des Einkommensteuerrechts unter Beibehaltung der grundsätzlichen synthetischen Besteuerung. Ziel ist es, das geltende Einkommensteuerrecht auf seine Grundstruktur und Prinzipien zurückzuführen und überflüssige Vorschriften und Ausnahmen zurückzunehmen.**

Das Einkommensteuergesetz muss als System von normgerechter Austeilung von Steuerlasten nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ausgerichtet werden. Sozial-, lenkungs- und wahlpolitisch motivierte Ausnahmenormen sind zurückzunehmen. Die Kommission empfiehlt eine Einkommensteuer mit progressivem Tarif. Ein bestimmter Tarifsatz oder Tarifverlauf wird nicht vorgeschlagen, die konkrete Ausgestaltung des Tarifs ist Sache der Politik.

Die Kommission schlägt vor, den historischen Katalog von sieben Einkunftsarten auf das ermittlung- und erhebungstechnisch Notwendige von **vier Einkunftsarten** zu verkürzen.

- Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit.
- Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit, die mittels Lohnsteuerabzug an der Quelle besteuert werden.
- Einkünfte aus Finanzkapital, die mittels Kapitalertragsteuer als Vorauszahlung an der Quelle besteuert werden.
- Einkünfte aus Zukunftssicherung, die der nachgelagerten Besteuerung unterliegen.

Der Ermittlung der Bemessungsgrundlage liegt das **Nettoprinzip** zugrunde. Die Bemessungsgrundlage soll die steuerliche Leistungsfähigkeit der einkommensteuerpflichtigen natürlichen Personen möglichst exakt abbilden. Es sollen nicht nur die Erhöhungen, sondern auch die Minderungen steuerlicher Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden. Gerade im Zusammenhang mit der Einführung der Abgeltungssteuer bieten sich interessante Möglichkeiten, die Ziele privater Altersvorsorge, Inflationsneutralität und Vereinfachung zu verbinden.

Die Kommission schlägt zum einen vor, den existenznotwendigen Lebensbedarf in Anbindung an das Sozialhilferecht auch steuerlich zu berücksichtigen. Zum anderen soll durch die Weiterentwicklung des Ehegattensplittings zum Familienrealsplitting die Einkommensverteilung durch gesetzliche Unterhaltsverpflichtungen innerhalb einer Familie steuerrechtlich nachvollzogen und Gestaltungsmodelle ausgeschlossen werden.