

Tagungsbericht

Steuervereinfachung ist möglich!

Strukturreform zwischen Utopie und Resignation

Ein Symposium der Stiftung Marktwirtschaft
am 29. August 2013 in Berlin

web Kurzfilm zur Tagung auf:
www.stiftung-marktwirtschaft.de



2

Die Kommission „Steuergesetzbuch“

Die Kommission „Steuergesetzbuch“ wurde unter dem Dach der Stiftung Marktwirtschaft im Juli 2004 ins Leben gerufen, um ein wettbewerbsfähiges, transparentes und gerechtes Steuersystem zu entwerfen, das funktionierende Anreize zu Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft setzt und für Vertrauen und Rechtssicherheit als Grundlage von Investitionen und Konsum sorgt.

Die Arbeit der Kommission unter Leitung von Prof. Dr. Joachim Lang war darauf gerichtet, das Ertragsteuerrecht auf seine Grundstrukturen zurückzuführen und wesentlich zu vereinfachen – durch Befreiung des geltenden Rechts von seinen überflüssigen Differenzierungen – ohne eine neue Vision des Steuerrechts zu entwickeln. Seitdem haben über 70 Experten aus allen damals im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien, aus Wissenschaft, Rechtsprechung, Verwaltung, Unternehmen und Beratung in der Kommission zusammengewirkt. Sie haben das Gesamtkonzept für eine umfassende Ertragsteuerreform als Angebot an die Politik erarbeitet, mit in sich schlüssigen Lösungen für die Bereiche Unternehmensbesteuerung, Kommunalfinanzen und Einkommensteuer. Um eine Umsetzung zu erleichtern, hat die Kommission „Steuergesetzbuch“ eine Aufteilung in einzelne Schritte vorgesehen und das Gesamtsystem flexibel

angelegt. Bewusst hat sich die Kommission der Diskussion um Steuersätze wie Tarifverläufe enthalten, dies soll der Politik vorbehalten bleiben.

Die Grundlagen der Kommissionsarbeit basieren auf den folgenden Prinzipien:

- Unabhängigkeit, Überparteilichkeit und breite Verankerung
- Vereinfachung vor Entlastung
- Strukturen vor Sätzen
- Evolution vor Revolution
- Anreiz- vor Abwehrgesetzgebung

Ziel der Kommissionsarbeit ist, das Ertragsteuerrecht für den Bürger verständlich, berechenbar und transparent zu gestalten sowie gleichzeitig die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu verbessern. Nicht zuletzt über Bürokratieabbau sollte das Ertragsteuerrecht zur Stärkung der Autonomie der Kommunen beitragen. Ein Kern der Vorschläge ist die in intensivem Austausch zwischen allen Betroffenen entwickelte Lösung, die Unternehmensbesteuerung durch das Ersetzen der Gewerbesteuer zukunftsfähig, d.h. rein ertragsorientiert zu gestalten und zugleich die kommunale Finanzierung auf eine neue solide und auch ertragsunabhängige Grundlage zu stellen.

Arbeitsbericht

Steuern sind ein faszinierendes Thema – und eine stete Quelle des Verdrusses. Der Bürger ächzt unter der Unverständlichkeit des Steuersystems sowie der Höhe und Art der Belastungen, verteidigt aber vehement persönliche Steuernischen. Die um schnelle sowie bequeme Belege ihrer Tatkraft bemühte Politik, mehr von der Angst vor Protest als vom Interesse an Steuersystematik und nachhaltigen Wachstumsbeiträgen angetrieben, gibt schnell nach und kann ihrerseits nicht vom Steuern mit Steuern lassen: So

wird das Steuerrecht immer komplexer, und Bürger wie auch Wirtschaftende beschäftigen sich oft mehr mit Steuersparals mit Gewinnerzielungsabsichten. Manche resignier(ten) vor dem Grau der bleiernen Steuerrealität, viele flüchten sich in die Utopie des großen, spektakulären Wurfs. Einige verklären Steuerbetrug mit Hinweis auf die Verkommenheit und Fehlanreize des Steuersystems sogar zum legitimen „zivilen Ungehorsam“.

Alle Beteiligten wissen, dass es so nicht weitergehen kann. Trotzdem kam seit den 1920er-Jahren kein großes Reformvorhaben ans Ziel. Hier setzt die Kommission „Steuergesetzbuch“ unter dem Dach der Stiftung Marktwirtschaft an. Das Ergebnis ihrer Arbeit liegt mit diesem Band vor: Mit konkreten Vorschlägen und ausformulierten Gesetzentwürfen für ein in sich schlüssiges, einfaches, gerechtes, transparentes, flexibles und dazu vermittelbares Steuersystem, das in einzelnen Schritten und mit lebensnahen Übergängen verwirklicht werden kann: Steuervereinfachung ist möglich!



Joachim Lang, Michael Eilfort (Hg.):
Strukturreform der deutschen Ertragsteuern
Bericht über die Arbeit und Entwürfe der Kommission
»Steuergesetzbuch« der Stiftung Marktwirtschaft

Hardcover, 624 Seiten inkl. 32 Seiten Farbbildstrecke
ISBN 978-3-7892-8212-6 EUR 89,-



Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

3

„Es gibt einen Mittelweg zwischen „Bierdeckel“ und Einzelfallgerechtigkeitswahn“, begrüßt Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorsitzender der Stiftung Marktwirtschaft die Teilnehmer im Bundestag, und in diese Richtung müsse die Diskussion wieder gehen. Das Thema Steuervereinfachung sei im oberflächlichen „Wahlkampf“ auch aufgrund der Komplexität eher ausgefallen. Vor der Bundestagswahl werde leider mehr über Ausnahmen oder neue Steuern und Steuererhöhungen diskutiert. Deutschland benötige ungeachtet dessen nach wie vor ein in sich schlüssiges, transparentes, einfaches und dadurch gerechteres Steuersystem. Unternehmen und Bürger dürften nicht mehr Energie in Steueroptimierung als in Leistung und Einnahmenverbesserung investieren. Dabei müssten die Erwartungen an eine Steuerreform allerdings realistisch bleiben. Ins Extreme neigende Hoffnungen an Steuervereinfachungen, wie die Vorstellung einer Flat Tax, würden nur in Resignation enden.

Eilfort hebt die Einzigartigkeit der Kommission „Steuergesetzbuch“ hervor, die sich aus eigenem Antrieb unter dem Dach der Stiftung Marktwirtschaft zusammengefunden hatte, um unabhängige und pragmatische Ansätze zur Steuervereinfachung zu entwickeln. Die Leitlinien der Kommissionsarbeit halten seit Jahren stand: Steuervereinfachung sei wichtiger als Steuersenkung, Evolution des bestehenden Rechts stehe vor Revolution, Strukturen vor Sätze und, nicht zu vergessen, es geht nicht um den großen Wurf, sondern immer um „ein praktikables Steuersystem, um einzelne, machbare Schritte, die an das Jetzt anknüpfen und auch entsprechende Übergangsregelungen vorsehen.“ Der neu erschienene Band „Strukturreform der deutschen Ertragsteuern“ beinhalte die gesamten Arbeitsergebnisse der Kommission „Steuergesetzbuch“, einschließlich ausformulierter Gesetzestexte zur Einkommensteuer, der Unternehmensteuer und der steuerlichen Gewinnermittlung. Besonders weist Eilfort auf die erstmalige Veröffentlichung der flächendeckenden Berechnung des Vier-Säulen-Modells für eine bessere und stetigere Finanzierung der Kommunen für alle 12.227 deutschen Kommunen hin.

Eilfort dankt den Mitgliedern der Kommission für den hohen persönlichen, ehrenamtlichen Einsatz, den Sachverstand, die anregenden Diskussionen und das gute Miteinander. Der Dank gelte auch den Politikern, die die Kommission begleitet hätten, und all denjenigen in Verwaltung, Fraktionen und Unternehmen, die die Arbeit der Kommission so engagiert unterstützt hatten.

Eilfort betont, dass dieser Bericht über die Arbeit der Kommission „Steuergesetzbuch“ kein Geschichtsbuch über gescheiterte Reformversuche sei, sondern „ein programmatischer Blick nach vorne und eine realistische Zukunftsvision“. Die Stiftung Marktwirtschaft werde weiterhin für Steuervereinfachung und Transparenz werben. Es müsse für den Bürger sichtbar gemacht werden, welche Steuer er wohin zahle. Eilfort freut sich auf viele gute Anstöße für die Arbeit im Bundestag, in Landtagen und Kommunalparlamenten.

Inhaltsverzeichnis

- 2 **Die Kommission „Steuergesetzbuch“
Arbeitsbericht**
- 3 **Begrüßung**
Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft
- 4 **Ein gerechtes, einfaches und transparentes
Einkommensteuersystem**
Prof. Dr. Joachim Lang
*Universität zu Köln,
Vorsitzender Kommission „Steuergesetzbuch“*
- 5 **Vision eines modernen
Unternehmensteuerrechts**
Prof. Dr. Johanna Hey
*Direktorin Institut für Steuerrecht,
Universität zu Köln*
- 6 **Steuerliche Gewinnermittlung im
Spannungsfeld von Vereinheitlichung
der Bemessungsgrundlage und
Gewinnverlagerung**
Prof. Dr. Dr. h.c. Norbert Herzig
Universität zu Köln, Flick Gocke Schaumburg
- 7 **Eine effektive und verlässliche
Finanzierung der Kommunen**
Prof. Dr. Clemens Fuest
*Präsident ZEW Mannheim,
Kronberger Kreis*
- 8 **Steuerstrukturreform –
eine (Un-)Möglichkeit?**
Hans Eichel
Bundesfinanzminister a.D.

RA Friedrich Merz
Partner Mayer Brown LLP
- 11 **Aussprache –
Fragen zu den Fachvorträgen**

Moderation: Dr. Ursula Weidenfeld, *Publizistin*

Ein gerechtes, einfaches und transparentes Einkommensteuersystem

Prof. Dr. Joachim Lang

Universität zu Köln,

Vorsitzender Kommission „Steuergesetzbuch“

Zum Titel seines Vortrags bemerkt Prof. Dr. Joachim Lang, Universität zu Köln, es sei eine Herausforderung, alle im Vortragstitel genannten Eigenschaften in der Einkommensteuer miteinander zu verbinden. Regelmäßig werde angenommen, eine Einkommensteuer sei umso gerechter, je differenzierter sie ausgestaltet sei. Dabei diene der gegenwärtige Zustand des Einkommensteuergesetzes eher als Gegenbeweis: Die quantitative Entwicklung der Einkommensteuer habe die Gerechtigkeit der Besteuerung von Einkommen nicht verbessert, sondern – dank dem Schlingern zwischen ideologisch unterschiedlich ausgerichteten Politiken – den Anspruch der Gerechtigkeit verloren.

„Wir haben nicht das Ziel gehabt, eine neue Vision des Steuerrechts zu entwickeln, sondern wir wollten das geltende Steuerrecht von seinen überflüssigen Differenzierungen befreien und entlasten, natürlich besonders von den Steuerbegünstigungen“, erläutert der Vorsitzende der Kommission „Steuergesetzbuch“ Ausrichtung und Anspruch der Arbeit der Kommission.

Die Einkommensteuer sei das Herzstück eines gerechten Steuersystems, so Lang, und Leitprinzip der Steuergerechtigkeit sei das Leistungsfähigkeitsprinzip. Für die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit sei die exakte Formulierung der Bemessungsgrundlage entscheidend. Zunächst müsste die Summe der Einkünfte wie erwirtschaftet ermittelt werden – ohne Befreiungen und Vergünstigungen – und in einem zweiten Schritt sei dann die subjektive Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen, abgestimmt mit dem Sozialhilferecht. Es gehe darum, „die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Begriff des zu versteuernden Einkommens möglichst exakt abzubilden.“

Ausnahmen von diesem Grundprinzip wären beispielsweise grenzüberschreitenden Sachverhalten und Vereinfachungsvorschriften geschuldet. Letztere sollten unverhältnismäßigen Ermittlungsaufwand beispielsweise durch Pauschalierungen begrenzen.

Es sei naheliegend, Gerechtigkeit, Einfachheit und Transparenz durch ein möglichst kurzes Einkommensteuergesetz erreichen zu wollen. Lang distanziert sich allerdings deutlich von den Vorschlägen Paul Kirchhofs, dessen „Bundessteuergesetzbuch“ als Reformalternative zu knapp geraten sei, um realistisch umsetzbar zu sein. Das Einkommensteuerrecht müsse auf die Grundprinzipien zurückgeführt werden, ohne für das bestehende Gefüge, beispielsweise der Doppelbesteuerungsabkommen, Anpassungen erforderlich zu machen.

Juristischer Kernpunkt der Reformarbeit sei die Formulierung der Bemessungsgrundlage gewesen, nicht der Vorschlag eines Einkommensteuerartfils – dies bleibe der Politik vorbehalten. Lang greift zwei Themen der steuerlichen Bemessungsgrundlage besonders heraus: den Einkünftecatalog und die Familienbesteuerung. Der Einkünftecatalog sei im Vergleich zum bestehenden Recht von sieben auf die erhebungstechnisch notwendigen vier Einkunftsarten zu beschränken: Einkünfte aus selbständiger Arbeit, aus nicht selbständiger Arbeit, aus Vermögensverwaltung und aus Zukunftssicherung. Mit dieser Reduzierung werde die Abgrenzungspraxis optimal vereinfacht, ohne neuen Abgrenzungsaufwand zu verursachen.

Lang gibt abschließend in Bezug auf die derzeit besonders kontrovers diskutierte Familienbesteuerung zu bedenken, dass bereits basierend auf den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1982 das Ehegattensplitting zum Familienrealsplitting zu erweitern gewesen wäre. Diese Änderung sei zu befürworten, denn ein Familienrealsplitting würde die zivilrechtlichen Unterhaltsansprüche abbilden. In der Diskussion dürfe nicht übersehen werden, dass von einem Familienrealsplitting gerade auch die alleinerziehenden Mütter profitieren würden, die über kein Vermögen verfügen und – anders als vermögende Familien – keine Einkunftsquellen übertragen können, um eine Steuerersparnis zu erreichen.

Vision eines modernen Unternehmensteuerrechts

Prof. Dr. Johanna Hey
Direktorin Institut für Steuerrecht,
Universität zu Köln



Eine Analyse des „Ist“-Zustandes der Unternehmensbesteuerung belegt im Spätsommer 2013, dass die strukturellen Defizite des Unternehmensteuerrechts trotz Senkung der Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften auf rund 30% auch durch die Unternehmensteuerreform 2008 nicht gelöst worden seien. Es seien sogar neue Probleme hinzugekommen, stellt Prof. Dr. Johanna Hey, Direktorin des Instituts für Steuerrecht der Universität zu Köln, eingangs fest.

Erstens sei das Ziel eines wettbewerbsfähigen Unternehmensteuerrechts im Dualismus der Unternehmensbesteuerung, d.h. bei unterschiedlichen Regelungen für Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften, nicht erreichbar, so Hey. Die fortbestehende Rechtsformabhängigkeit bleibe das große, ungelöste Thema. Im Unterschied zum Einkommensteuerrecht seien Reformüberlegungen beim Unternehmensteuerrecht wegen des hoch kompetitiven Umfelds durchaus von Steuersatzüberlegungen getrieben. Der internationale Wettbewerbsdruck führe zu sinkenden Körperschaftsteuersätzen bei gleichzeitig steigenden Einkommensteuersätzen mit dem Erfordernis, Personengesellschaften über komplexe Regelungen zu entlasten. Aus diesem Grund laute ein zentrales Reformziel, die Unternehmensteuerbelastung vom allgemeinen Einkommensteuertarif abzukoppeln, um Steuersatzflexibilität für alle Unternehmen zu erreichen.

Zweitens sei die Problematik der Doppelbesteuerung ausgeschütteter Gewinne zu nennen. Der Übergang von der Anrechnungs- auf die Freistellungsmethode sei europarechtlich geboten gewesen. Es sei jedoch nicht akzeptabel, dass ein einmal „sauber strukturiertes System“ vom Gesetzgeber derart in seiner Funktionsfähigkeit beschränkt werde. Die Einführung der Abgeltungsteuer auf private Dividenden und insbesondere die jüngste Einführung der Steuerpflicht für Streubesitzdividenden bezeichnet Hey als Bruch mit den „Grundwerten des Unternehmensteuersystems“, der rückgängig gemacht werden müsse.

Drittens bleibe die dringende Frage der Gewerbesteuer. Deutschland könne sich ein Nebeneinander zweier Unternehmensteuern mit weitgehend entkoppelter Bemessungsgrundlage nicht leisten. Verschärft werde die Situation durch die derzeitige Koexistenz von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in der Unternehmensbesteuerung. Dies sei aus Vereinfachungsgesichtspunkten kaum hinnehmbar. Als weiteren Kritikpunkt verweist Hey auf die derzeitige Gruppenbesteuerung. Die Beseitigung des Gewinnabführungsvertrages sei unabdingbar, um zu einem modernen und international tauglichen Unternehmensteuerrecht zu kommen.

Die Herausforderungen auf dem Weg zu einem modernen Unternehmensteuerrecht könnten nicht als Vorwand dienen, eine Modernisierung zu unterlassen. Diese sei auf vielen Wegen erreichbar, auch in kleinen Schritten. Es müssten die zentralen Probleme angegangen werden: die Besteuerung der Personengesellschaften und die Gewerbesteuer. Hey empfiehlt die Umwandlung der Gewerbesteuer in eine kommunale Unternehmensteuer. Dabei könne es sich auch um einen kommunalen Zuschlag handeln. Wichtig sei nur, „dass man an eine Bemessungsgrundlage mit einem einzelnen Zuschlag anknüpft.“ Diese Vereinfachung wäre auch für die Unternehmen positiv, da die Notwendigkeit entfielen, bei der unternehmerischen Planung zwei Steuerarten zu berücksichtigen. Mit der Reform der Gewerbesteuer wäre mittelfristig der Weg frei für ein rechtsformneutrales Unternehmensteuerrecht.

Hey schließt ihre Ausführungen mit dem Hinweis, dass die Reformbotschaft auch die Vermeidung ertragsunabhängiger Elemente in der Unternehmensbesteuerung beinhalte. Dieser Aspekt sei seit Beginn der Kommissionsarbeit noch aktueller geworden. Mit Einführung der Zinsschranke, den Verlustverrechnungsbeschränkungsregeln des § 8c KStG oder den Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer sei das objektive Nettoprinzip erheblich beschnitten. Auch im Unternehmensteuerrecht sei Vereinfachung möglich.

Steuerliche Gewinnermittlung im Spannungsfeld von Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage und Gewinnverlagerung

Prof. Dr. Dr. h.c. Norbert Herzig
Universität zu Köln,
Flick Gocke Schaumburg



Prof. Dr. Dr. h.c. Norbert Herzig hebt in seinem Beitrag die Bedeutung der steuerlichen Gewinnermittlung als zentrale Ausgangsgröße für die Unternehmensbesteuerung und als Mittel der steuerlichen Harmonisierung hervor. Trotz der großen Bedeutung sei die Gewinnermittlung derzeit nur ergänzend im Steuerrecht geregelt. Der Verweis auf die Maßgeblichkeit des Handelsrechts – mit der begrüßenswerten Absicht, den Kaufleuten die Möglichkeit einer (Einheits-) Bilanz für das Handels- und Steuerrecht zu eröffnen – sei im Zuge der vielfältigen steuerlichen Sonderregeln zu einer Restmaßgeblichkeit degeneriert. Der Abschied von der Einheitsbilanz sei damit faktisch besiegelt, so Herzig. Es sei daher notwendig, durch die Einführung von Prinzipien und einen klaren Aufbau eine überzeugende Struktur und Transparenz für die steuerliche Gewinnermittlung zu schaffen. Es gelte, „die Regelungen zur steuerlichen Gewinnermittlung, die gegenwärtig wegen der zahlreichen Durchbrechungen auf dem Kopf stehen, wieder auf die Füße zu stellen.“ Herzig schlägt ein eigenständiges steuerliches Gewinnermittlungsgesetz vor, welches die zersplitterten Regelungen zur Gewinnermittlung zusammenführt und auf eine solide Grundlage stellt. Diese Eigenständigkeit der Gewinnermittlung schaffe die Voraussetzung für eine Angleichung im Europäischen Recht. Die Erörterungen in der Europäischen Union (EU) über die gemeinsame, konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage hätten gezeigt, dass die Orientierung an nationalem Handelsrecht sofort ins Abseits führe, warnt Herzig.

Konsequenterweise hätte daher die Kommission „Steuergesetzbuch“ die internationalen Rechnungslegungsvorschriften IFRS als „Starting Point“ vorgeschlagen. Insoweit entspreche der Ansatz dem Vorschlag der EU-Kommission zur gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage aus 2011. Dabei dürfe der Begriff „Starting Point“ nicht als neue Maßgeblichkeit missverstanden werden, sondern lediglich als Ausgangs-

punkt, von dem in aller Regel für steuerliche Zwecke abgewichen werde. Insbesondere für die internationale Diskussion sei eine gemeinsame Ausgangsposition unverzichtbar. Als bemerkenswerten Unterschied beider Konzepte bezeichnet Herzig den prinzipienorientierten Ansatz seiner Arbeitsgruppe im Gegensatz zu dem Vorschlag der EU-Kommission, der konsensfördernd auf der Übernahme von Best-Practice-Lösungen aus den Mitgliedstaaten basiere. Aus Sicht von Herzig wäre eine Verknüpfung der zwei Ansätze wünschenswert. Der Ansatz der Kommission „Steuergesetzbuch“ hatte in einem ersten Schritt aus der laufenden EU-Diskussion die Pool-Abschreibung übernommen, mit der Großbritannien und die skandinavischen Länder bereits gute Erfahrungen gemacht hätten. Der EU-Ansatz könne hingegen durch eine stärkere Prinzipienorientierung an Substanz und Überzeugungskraft gewinnen. „Darin würde die konstruktive Lösung für die Zukunft liegen“, so Herzig.

Die aktuellen Diskussionen über „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS) zeugten von der Relevanz bilanzsteuerrechtlicher Fragen. Ein Kernproblem, welches im BEPS-Aktionsplan der OECD vom Juli 2013 an zentraler Stelle angesprochen worden sei, stellten die sogenannten Hybrid Mismatches dar. Diese resultierten aus der unterschiedlichen Qualifizierung eines grenzüberschreitenden Sachverhalts durch die betroffenen Staaten. Ursächlich seien häufig abweichende bilanzsteuerliche Regelungen. So könnten grundlegende Fragen des Bilanzsteuerrechts, wie die Abgrenzung von Eigen- und Fremdkapital oder die Zuordnung von rechtlichem oder wirtschaftlichem Eigentum, zu Doppel- oder Nichtbesteuerung führen. Es sei nur natürlich und legitim, dass der Steuerzahler diese Regelungen zu seinen Gunsten d.h. zur Nichtbesteuerung nutze. Sicher sei in jedem Fall, dass sich die internationale Diskussion fortsetze. Es wäre wünschenswert, wenn der ausformulierte Ansatz der Kommission „Steuergesetzbuch“ hier Beachtung fände.



Eine effektive und verlässliche Finanzierung der Kommunen

Prof. Dr. Clemens Fuest
Präsident ZEW Mannheim,
Kronberger Kreis

7

Die Kommission „Steuergesetzbuch“ habe im Gegensatz zu vielen Steuerreformvorschlägen, die die Kommunalsteuern wegen der Detailtiefe und der Auseinandersetzung mit den Kommunen eher cursorisch behandelten, in diesem Bereich einen Schwerpunkt gesetzt, führt Prof. Dr. Clemens Fuest, Präsident des ZEW Mannheim, in seinen Beitrag ein. Denn erstens sei der Bereich besonders wichtig und zweitens sei der Steuerreformbedarf hier groß.

Die größten Probleme der Kommunalfinanzen lägen zum einen in der außerordentlichen Komplexität und Intransparenz. Der einzelne Bürger hätte in der Regel keine Vorstellung davon, ob und wie viel er mit seinen Steuerzahlungen zum Haushalt seiner Stadt beitrage. Zum anderen sei die Gewerbesteuer eine schlechte Steuer zur Finanzierung der Kommunen, denn die Gemeinden stellten im föderalen System die Ebene dar, die mit einer so konjunkturabhängigen Steuer wie der Gewerbesteuer am wenigsten leben könnte. Und aufgrund der starken Bestimmung durch einzelne (Groß-)Unternehmen sei darüber hinaus die Ebene der Einzelkommune stärkeren Schwankungen als die Gesamtwirtschaft ausgesetzt. „Eine Steuer auf Unternehmensgewinne – das gehört zu den elementaren Einsichten der Finanzwissenschaft – gehört auf die zentrale Ebene und nicht auf die Ebene der Gemeinden, jedenfalls nicht als Hauptfinanzierungsquelle“, so Fuest.

Fuest skizziert das „Vier-Säulen-Modell“ der Stiftung Marktwirtschaft: Die erste Säule, eine reformierte Grundsteuer, sei als Gemeindesteuer besonders geeignet, da Grund und Boden einerseits stark mit kommunalen Leistungen verknüpft seien, und der Wert von Grund und Boden auch von der Qualität der kommunalen Leistungen und Infrastruktur beeinflusst werde. Andererseits könnten Liegenschaften auch nicht „weglaufen“. Die zweite Säule beinhalte eine Bürgersteuer als Zuschlag zur Einkommensteuer mit kommunalem Hebesatz. Die kommunale Unternehmensteuer, als dritte Säule des Modells, knüpfe – als Ersatz für die Gewerbesteuer

– an den für Unternehmensteuerzwecke ermittelten Gewinn an, allerdings bereinigt um die ertragsunabhängigen Komponenten. Die letzte Säule, die Beteiligung am Lohnsteueraufkommen, sei das vielseitigste und vielleicht innovativste Element des „Vier-Säulen-Modells“. Durch die Beteiligung am Lohnsteueraufkommen werde das Interesse einer Kommune, Wirtschaft zu attrahieren und Arbeitsplätze in die Kommune zu holen, gewährleistet. Darüber hinaus werde sichergestellt, dass ein Unternehmen sich – entsprechend dem Äquivalenzgedanken – auch in dem Ausmaß, in welchem das Unternehmen und seine Beschäftigten die kommunale Infrastruktur in Anspruch nehme, an der Finanzierung beteilige.

Fuest betont die Stärken des Konzepts: Einige Elemente stünden dicht vor der Umsetzbarkeit; außerdem könne das Konzept schritt- oder teilweise eingeführt werden, der „große Wurf“ sei somit nicht erforderlich. Als hinderlich für die Umsetzung nennt Fuest zunächst die Vielzahl der Akteure. In Deutschland gebe es mehr als 12.000 Gemeinden und unter diesen werde es bei einer aufkommensneutralen Reform notwendigerweise Gewinner und Verlierer geben. Eine Berechnung des leicht abgewandelten Modells für alle bundesdeutschen Kommunen durch das Statistische Bundesamt hat ergeben: Dreiviertel der Kommunen wären Gewinner der Reform. Verlieren würden vor allem gewerbesteuerstarke Gemeinden wie beispielsweise Hamburg. Für diese Gemeinden müsste man, um zu einer Umsetzung des Konzepts zu gelangen, über eine Kompensation nachdenken – allerdings nicht als Entschädigung für den Wegfall der Gewerbesteuer, sondern als Ausgleich für die zentrale Funktion dieser Städte. Fuest bezeichnet das Modell als „Riesenfortschritt für die Demokratie auf kommunaler Ebene“, es werde mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung erreicht, Kommunalpolitik werde wieder interessanter und Bürgermeister könnten die Bürger vor eine echte Wahlmöglichkeit stellen: mehr Leistung für mehr Steuern oder weniger Leistung bei niedrigen Steuern.



Steuerstrukturreform – eine (Un-) Möglichkeit?

Hans Eichel
Bundesfinanzminister a.D.

RA Friedrich Merz
Partner Mayer Brown LLP

Hans Eichel *Bundesfinanzminister a.D.*

Mit der provokanten Frage „Ist das deutsche Steuerrecht wirklich so kompliziert?“ eröffnet Bundesfinanzminister a.D. Hans Eichel seinen Vortrag zu der Fragestellung: Wie geht Politik mit Reformvorschlägen wie dem vorliegenden um und wie sehen dabei die politischen Prozesse aus? Das ganz einfache Steuerrecht könne es nach Auffassung von Eichel – einem ausdrücklichen Befürworter von Steuervereinfachung – in einer so komplexen Gesellschaft wie der unseren nicht geben, genauso wenig wie den von Paul Kirchhof entworfenen „Urknall“ des Steuerrechts, den „Big Bang“. Letzterer sei im Übrigen auch nicht wünschenswert, denn die ökonomischen Konsequenzen einer Totalumkehr wären nicht tragbar. Vorzugswürdig sei daher das „Reparieren unter Betrieb“. Denn Steuervereinfachung sei wichtig – sowohl unter dem Aspekt der Transparenz für Bürger und

Unternehmen als auch unter dem Aspekt des reduzierten Verwaltungsaufwands für Staat und Unternehmen.

Welche unterschiedlichen Dimensionen bei dem Streben nach Steuervereinfachung im politischen Geschäft zu berücksichtigen sind, legt Eichel am Beispiel der Entfernungspauschale dar. Diese sei exemplarisch dafür, „an welche Grenzen man bei dem Thema Steuervereinfachung stößt, wenn es um die harte politische Wirklichkeit und um die sozialen Folgen solcher Änderungen geht.“ Die unter seiner Ägide eingeführte Pauschalierungsregel wäre nicht nur verwaltungsmäßig eine Vereinfachung, sondern geradezu ein „Entkriminalisierungsschritt“ gewesen. Als Knackpunkt jeder Pauschalierung bezeichnet Eichel die Frage, ob und inwieweit eine Günstigerprüfung, d.h. der Nachweis der tatsächlichen Kosten, zulässig sei und inwiefern es überhaupt zumutbar wäre, diese zu verwehren – anderenfalls gäbe es immer Gewinner und Verlierer.

Im Fall der Entfernungspauschale hätten dazu noch die unterschiedlichen Interessen von Kommunen bzw. Ländern eine Rolle gespielt. Zwar würden die großen Städte die Entfernungspauschale als Zersiedelungsprämie ablehnen, die Landkreise würden sie jedoch als Element der Raumplanung befürworten. Selbst zwischen den Bundesländern herrsche keine Einigkeit: Stadtstaaten hätten an dieser Regelung naturgemäß weniger Interesse als Flächenländer.

Als Muster für die Fallstricke der politischen Durchsetzung von Steuervereinfachung im europäischen Kontext nennt Eichel den ermäßigten Mehrwertsteuersatz. Steuererhöhungen seien im Rahmen der Mehrwertsteuer im Wesentlichen entweder über eine Eingrenzung des Anwendungsbereichs des reduzierten Mehrwertsteuersatzes oder aber über eine Erhöhung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes zu erreichen. Empfehlenswert sei die Eindämmung



des reduzierten Mehrwertsteuersatzes, denn eine sachliche Logik sei bei dessen Anwendung schon lange nicht mehr erkennbar, insbesondere bei der sozialen Komponente des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes, nach der Schnittblumen begünstigt werden, jedoch nicht Babywindeln. Verkannt habe er allerdings das enorme „Verhetzungspotential“ dieser Debatte.

Auf europäischer Ebene sei es – konträr zu seiner Überzeugung – eher um mögliche Erweiterungen des Anwendungsbereichs des reduzierten Mehrwertsteuersatzes gegangen. „Mein glatzköpfiger, niederländischer Kollege wollte ausgerechnet die Friseurdienstleistungen berücksichtigt wissen, was uns alle nicht sonderlich überzeugt hat, jedenfalls in dem konkreten Fall.“ Die politische Gemengelage hätte allerdings eine Ausweitung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes zunächst verhindert. Jeder Mitgliedstaat wollte eigene Ausnahmeregelungen durchsetzen, solange aber nicht für jeden dieser Wünsche Einigkeit erreicht werden konnte, war eine weitere Ausuferung insgesamt blockiert. Doch irgendwann war der Widerstand gebrochen, jedes Land hatte „einen Schuss frei“ mit der Folge, dass der Anwendungsbereich des reduzierten Mehrwertsteuersatzes – ohne Bezug auf die ursprüngliche soziale Komponente – signifikant ausgeweitet worden sei.

Mit weiteren Anekdoten aus der politischen Praxis erläutert Eichel anschaulich, warum das Ziel der Steuervereinfachung – und der damit einhergehenden Abschaffung von Begünstigungen und Ausnahmen – zwar wünschenswert, aber politisch nicht immer durchsetzbar sei. Zu oft hingen tatsächlich oder vermeintlich ganze Geschäftszweige und damit eine Vielzahl von Arbeitsplätzen an einer steuerlichen Förderung. Ob nun gehobene Restaurants gegen die Eingrenzung der Abzugsmöglichkeiten von Geschäftsessen als Betriebsausgaben protestierten oder 45.000 Arbeitsplätze der Give-Away-Industrie gefährdet würden, Steuerpolitiker hätten einfach zu viele Akteure auf der Gegenseite. Es gäbe allerdings auch andere Beispiele: Die Fußball-Millionäre von Borussia Dortmund hätten einen Großteil ihres Einkommens als steuerfreie Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit definieren wollen, schließlich spielten sie oft am Freitagabend oder Sonntag. So schnell wie in diesem Fall sei nach Eichels Erinnerung nie ein Steuergesetz geändert worden, um dieser Möglichkeit einen Riegel vorzuschieben. Als Randnotiz vermerkt Eichel, dass seiner Ansicht nach diese Zuschläge ohnehin in den Tarif gehörten: Es sei nicht Aufgabe der Steuerpolitik, Nachtarbeit attraktiver zu machen.

Eichel schließt mit einem politischen Ausblick: In einer kleinen Koalition im Bund und gegen den Bundesrat hätte man kaum eine Chance auf eine große Steuervereinfachung. Denn die Opposition stelle sich in aller Regel hinter die, die ihre Privilegien verlören. Die Große Koalition 2005-09 habe damals ihre Chance vertan. Wenn man für Steuervereinfachung plädiere, müsse man wissen, wo man hin will. Man komme nur in kleinen Schritten voran und man müsse sich auch überlegen, in welcher politischen Konstellation Steuervereinfachung überhaupt möglich sei.



RA Friedrich Merz Partner Mayer Brown LLP

Trotz aller Freude, die es für sich genommen sei, Hans Eichel zu treffen, in einem müsse er ihm, als Aufsichtsratsmitglied von Borussia Dortmund, gleich widersprechen: Die steuerfreien Einkommensteile der Fußballer seien keine Dortmunder Erfindung gewesen – dort habe es im Gegensatz zum Süden der Republik 2002 auch noch keine Einkommensmillionäre gegeben. Mit dieser Replik auf seinen Vorredner leitete Friedrich Merz seinen politischen Kommentar ein.

Die Debatte um die ermäßigten Mehrwertsteuersätze sei ein gutes Beispiel für den Umgang mit dem Versuch einer durchgreifenden Vereinfachung. Warum dies auch im Ertragsteuerrecht so schwierig sei, begründet Merz wie folgt: Zunächst sei Steuerrecht per se kompliziert. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die steuerliche Gewinnermittlung. Es ginge zudem um eine weitgehende europäische Harmonisierung. Denn die derzeit in der Kritik stehenden Steuerverschiebungen in Europa seien keine Frage der Steuersätze, sondern eine Folge der Verschiebung von Einkünften und Gewinnen zwischen Staaten mit unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen. Daher habe sich die Kommission „Steuergesetzbuch“, deren Arbeit keine parteipolitische, sondern eine fachliche ist, zu Recht nicht auf Steuersätze, sondern auf Fragen der steuerlichen Bemessungsgrundlage konzentriert.

Hinsichtlich der politischen Debatte der vergangenen Legislaturperiode betont Merz – unabhängig von jeglicher Parteipolitik –, dass er die Kritik an der [schwarz-gelben; Anmerk. d. Red.] Bundesregierung keineswegs teile. Vor dem Hintergrund von Finanz- und Schuldenkrise sei kein Spielraum für Steuerreformen geblieben, insbesondere wenn diese mit einer moderaten Steuerentlastung einhergehen sollten, um die Zahl der vermeintlichen Reformverlierer so gering wie möglich zu halten.

Dennoch sei eine Steuerreformdebatte notwendig, auch wenn das Thema für einen Bundestagswahlkampf aufgrund der Komplexität ungeeignet sei. Deutschland profitiere derzeit von einem für den Standort tendenziell unterbewerteten

Euro und einer relativ stabilen Konjunktur. Doch dies könne sich ändern. „Spätestens dann, wenn mit zurückgehender Konjunktur die Steuereinnahmen sinken, werden die Probleme und Verwerfungen unseres Steuersystems umso deutlicher wieder zutage treten“, mahnt Merz. Daher sei jetzt der richtige Zeitpunkt, den Bericht der Kommission „Steuergesetzbuch“ zu diskutieren.

Im Rahmen seiner Tätigkeit im Politischen Beirat der Kommission habe er diverse Erkenntnisse gewonnen: So rücke er zehn Jahre nach dem Leipziger CDU-Parteitag von dem Vorschlag ab, Einkommen- und Körperschaftbesteuerung derart zu harmonisieren, dass private Haushalte, Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften gleich belastet würden. Dies sei aus seiner Sicht nicht (mehr) möglich. Er habe sich durch die Arbeit der Kommission „Steuergesetzbuch“ davon überzeugen lassen, dass eine strikte Trennung zwischen Besteuerung der privaten Einkünfte und Besteuerung der unternehmerischen Gewinne erforderlich sei, und zwar unternehmerische Gewinne unabhängig von der Rechtsform, betont der ehemalige Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion. Die Personengesellschaften – mit ihren persönlich haftenden Gesellschaftern ein bedeutender Bestandteil der mittelständisch orientierten Wirtschaft in Deutschland – sollten nicht aus steuerlichen Gründen in die Kapitalgesellschaftsform getrieben werden. Im Gegenteil: Die Einführung eines rechtsformneutralen Unternehmensteuerrechts sei ein wesentlicher Beitrag zur Steuervereinfachung. Das Einkommensteuerrecht müsse von der komplexen Besteuerung der Personengesellschaften entfrachtet werden.

Als „größten Brocken“ auf dem Weg zu einer grundlegenden Vereinfachung des deutschen Ertragsteuersystems bezeichnet Merz die Gewerbesteuer. Auch wenn das Thema Kommunal Finanzen durch die relativ gute Konjunktur und durch die verhältnismäßig gute Finanzausstattung einiger Gemeinden in den Hintergrund gerückt sei, stünden im Schatten eine größer werdende Anzahl von Gemeinden, die ihre Aufgaben nicht mehr finanzieren könnten und am Tropf

der Länder und des Bundes hingen. Darüber hinaus werde es eine Vereinfachung des Einkommen- und des Ertragsteuerrechts ohne Einbeziehung der Gewerbesteuer in Deutschland nicht geben. Diese müsse in eine um ertragsunabhängige Elemente bereinigte, kommunale Unternehmensteuer überführt werden, denn ertragsunabhängige Elemente hätten in einer Ertragsteuer nichts zu suchen. Kosten mit Ertragsteuern zu belegen, würde Unternehmen spätestens in schlechten Zeiten vor große Probleme stellen.

Merz tritt entschieden dem Gedanken entgegen, die vierte Säule des Modells der Kommunalfinanzierung sei eine verkappte Wiedereinführung der Lohnsummensteuer. Die Beteiligung an der Lohnsteuer stelle lediglich eine Verteilungsnorm für das Lohnsteueraufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dar. Es gehe um die Zuweisung eines Anteils eines ohnehin vorhandenen Steueraufkommens an die Betriebstättenkommune und nicht um eine zusätzliche Belastung von Unternehmen oder Arbeitnehmern. Die Kommunen wären die Gewinner dieser Reform, stellt Merz heraus. „Nicht der Bund, nicht die Länder, die Kommunen haben die eigentlichen Aufkommensprobleme, jedenfalls für den Katalog an Aufgaben, der ihnen in den letzten Jahren und Jahrzehnten im Übermaß übertragen worden ist.“

Das Thema Steuervereinfachung bleibe auf der politischen Agenda, schließt Merz, auch wenn es inzwischen mit einer gewissen resignativen Begleitmusik ausgestattet sei, viele Bürger und Unternehmen das Vertrauen in das Gelingen einer Steuerreform verloren hätten und eben doch nicht alles auf einen Bierdeckel passe. Große Steuerreformen – das sei die politische Erkenntnis aus 2003 – hätten zwei Voraussetzungen: „Erstens, ohne breite politische Mehrheiten, unabhängig von Bundesrat und Opposition, wird es auch für die nächste Bundesregierung, egal wer sie stellt, nicht gehen. Und zweitens benötigt man die erste Hälfte der Wahlperiode. Die erste Hälfte der 18. Legislaturperiode des Bundestages beginnt am 23. September 2013.“





Aussprache – Fragen zu den Fachvorträgen

Auf die Frage der Moderatorin Dr. Ursula Weidenfeld, ob er denn trotz des leisen Abschieds vom „Bierdeckel“ und einer radikalen Steuerreform noch an den Willen der Wähler, Bürger und Unternehmen zu mehr Steuervereinfachung glaube, erläutert Merz, dass in der Regel tatsächlich der Wille zur Steuervereinfachung im Abstrakten stärker sei als im Konkreten. Für eine Steuerreform benötige man ökonomisch „gute Zeiten“, denn dann könnte man eine Steuerreform mit moderaten Entlastungen verbinden, um die Zahl der negativ Betroffenen möglichst gering zu halten. Idealerweise würde diese Entlastung mit der elektronischen Steuererklärung als Verfahrensvereinfachung verbunden, um die Vereinfachung für die Betroffenen spürbar zu machen. Politische Zustimmung sei so vorstellbar – jedoch kein Selbstläufer.

Eichel stellt zur Diskussion, ob denn unter dem Aspekt der politischen Durchsetzbarkeit die Befreiung von ertragsunabhängigen Elementen in der Gewerbesteuer mit der einhergehenden Vereinfachung der Angleichung an die Unternehmensteuer der richtige Ansatz sei.

Aus Sicht von Fuest spricht Eichel damit eines der zentralen Themen der Gewerbesteuer an. Die ertragsunabhängigen Elemente seien aus Sicht der Kommunen willkommen, um Gewerbesteuerschwankungen im Konjunkturzyklus zu glätten. Die kommunale Wirtschaft hätte jedoch drei Akteure, von denen zwei – Unternehmen und Gemeinden – nicht in der Lage seien, das aus Konjunkturschwankungen resultierende Risiko für den Haushalt zu übernehmen. Die Unternehmen könnten nicht den Preis für eine konjunkturunabhängige Finanzierung der Kommunen

übernehmen. Am besten könne der Bund diese Schwankungen noch absorbieren. Darüber hinaus sei die kommunale Unternehmensteuer auch nicht das angemessene Instrument, um gegen Gewinnverlagerungen vorzugehen. Hey merkt an, dass eine isolierte Reform der Gewerbesteuer immer scheitern müsse, da die Kommunen in der Tat ein berechtigtes Interesse an einer Verstärkung der Kommunalfinanzen hätten. Aus diesem Grund sei die Beteiligung am Lohnsteueraufkommen – ausdrücklich keine Wiedereinführung der Lohnsummensteuer – erforderlich, um eine Stabilisierung der Finanzierung der Kommunen zu erreichen.

Dr. Philipp Steinberg, SPD, betont die Vielzahl an guten und interessanten Elementen und Vorschlägen, die in dem Steuergesetzbuch zusammengeführt worden seien. Er äußert jedoch Bedenken an der politischen Durchsetzbarkeit, wenn ertragsunabhängige Elemente – wie Zinsschranke und Verlustverrechnungsbeschränkungen – ersatzlos abgeschafft würden, denn diese seien zur Vermeidung von Gewinnver-





Prof. Dr. Michael Eilfort, Prof. Dr. Dr. h.c. Norbert Herzig, Prof. Dr. Johanna Hey, Prof. Dr. Joachim Lang, Prof. Dr. Clemens Fuest und RA Friedrich Merz (v.li.).

lagerung und Umgehungen geeignet und erforderlich. Hey stimmt zu, dass im Hinblick auf die internationale Steuer- und Gewinnverlagerung Regelungsbedarf bestehe. Die Quellenbesteuerung auf Zinsen sei aufgrund der europäischen Zinsrichtlinie in diesem Zusammenhang derzeit keine Alternative, hier habe „man sich eingemauert“. Allerdings sollten Regelungen auf Missbrauchsbekämpfung beschränkt bleiben und nicht als Aufkommensschöpfungsinstrument verstanden werden. Dies sei verfehlt.

Thomas Eigenthaler, Vorsitzender der Deutschen Steuergewerkschaft, befürwortet im Namen von 110.000 Beschäftigten in deutschen Finanzämtern die Ausweitung von Pauschalierungen als massive Vereinfachung. Dabei sei es aus seiner Sicht unerlässlich, Pauschalierungen mit abgeltender Wirkung einzuführen, die keine Günstigerprüfung nach sich ziehen. Ansonsten gäbe es bis zur Höhe der Pauschale Mitnahmeeffekte und darüber doch wieder Einzelfallprüfungen. Folglich wäre an Vereinfachung nicht viel gewonnen. Hey gibt zu bedenken, dass der Rahmen

für unwiderlegbare Pauschalierungen allerdings begrenzt sei. So seien beispielsweise Betriebsausgaben und Werbungskosten für Vermietung nur schwerlich sinnvoll zu pauschalieren. Der verstärkte Einsatz von elektronischen Medien dürfe daher als Mittel der vereinfachenden Handhabung nicht vernachlässigt werden.

Auf die Frage von Dr. Ulrich Weiss, stellvertretender Vorsitzender des Stiftungsrats der Stiftung Marktwirtschaft, nach der politischen Wirkung der Expertenarbeit der Kommission „Steuergesetzbuch“, antwortet Fuest, dass es selbstverständlich immer am Ende um die Umsetzung ginge. Allerdings habe man bewusst darauf verzichtet, einen möglichen politischen Kompromiss vorwegzunehmen. Herzig greift daraufhin den Hinweis auf die Notwendigkeit einer zweiten Stufe bei der Umsetzung auf. Die erste Stufe, die überzeugende Qualität der Arbeit der Experten, sei erreicht. Die heutige Veranstaltung sei nun der Einstieg in die zweite Stufe der Umsetzung, so Herzig, der um breite Unterstützung der Anwesenden als Multiplikatoren wirbt.



Dr. Ursula Weidenfeld moderierte die Tagung.

Impressum

Dr. Susanna Hübner (V.i.S.d.P.)
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
Tel.: (030) 20 60 57-0
www.stiftung-marktwirtschaft.de

Ansprechpartnerin: Barbara Bültmann
bueltmann@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Kay Herschelmann