

Symposium »Sprudelnde Einnahmen, große Herausforderungen – Erwartungen an eine zukunftsfähige Steuer- und Finanzpolitik«

SYMPOSIUM »SPRUDELNDE EINNAHMEN, GROSSE HERAUSFORDERUNGEN – ERWARTUNGEN AN EINE ZUKUNFTSFÄHIGE STEUER- UND FINANZPOLITIK«

Symposium am 6. März 2018, 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr

Begrüßung und Einführung

Franz Xaver Peteranderl

Präsident des Bayerischen Handwerkstages

»Handlungsbedarf in der deutschen Steuerpolitik«

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts

»Politischer Ausblick«

Franz Josef Pschierer, MdL

Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie

Diskussion

Franz Josef Pschierer, MdL

Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie

Franz Xaver Peteranderl

Präsident des Bayerischen Handwerkstages

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts

Prof. Dr. Deborah Schanz

Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Moderation

Steffen Range

Chefredakteur, Deutsche Handwerks-Zeitung



Die Steuer- und Finanzpolitik legt die Grundlagen für eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung des Staates. Sie entscheidet gleichzeitig über den Umfang der Belastung der Steuerzahler sowie auch maßgeblich über die Investitions-, Arbeits- und Absatzbedingungen der Unternehmen. Wie wird in den nächsten Jahren die Steuer- und Finanzpolitik gestaltet werden? Wo liegen die Probleme? Wo sehen Wissenschaft, Handwerk und Politik Handlungsbedarf? Um diese Fragen zu beleuchten und Antworten herauszuarbeiten, veranstalteten der Bayerische Handwerkstag und das ifo Institut am 6. März 2018 ein Symposium unter dem Titel »Sprudelnde Einnahmen, große Herausforderungen – Erwartungen an eine zukunftsfähige Steuer- und Finanzpolitik«.

Der Präsident des Bayerischen Handwerkstages, Franz Xaver Peteranderl, wies in seinen einführenden Worten darauf hin, dass die Steuerpolitik erheblichen Einfluss auf den Wettbewerb nehme und sowohl Investitionsentscheidungen als auch den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Unternehmensformen beeinflusse und zu einer Benachteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen führen könne. So könnten international agierende Großkonzerne leichter auf internationale Unterschiede in der Besteuerung reagieren als kleine und mittlere Unternehmen. Sie hätten wesentlich bessere Gestaltungsmöglichkeiten, um Steuerschlupflöcher oder Vergünstigungen auf internationaler Ebene zu nutzen, während kleine und mittlere Unternehmen die volle Last tragen müssten. Nicht nur die internationale Entwicklung lege es nahe, auch in Deutschland über eine Reform der Besteuerung nachzudenken. Generell sei es erforderlich, das komplexe Steuersystem auf den Prüfstand zu stellen. Gerade im



Diskussionsrunde: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Franz Xaver Peteranderl, Steffen Range, Franz Josef Pschierer, Prof. Dr. Deborah Schanz

Handwerk bestehe ein erheblicher Investitionsbedarf. Durch eine Reduzierung der Steuerlast und eine investitionsfreundliche Gestaltung der Besteuerung sollten die Spielräume für die Betriebe erweitert werden, damit sie diese Investitionen tätigen können. Die Vorschläge der Koalition zur Steuerpolitik seien aber bisher leider »mutlos«.

ifo-Präsident Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest setzte sich in seinem Vortrag kritisch mit den steuerpolitischen Vorhaben der Großen Koalition auseinander. Er wies darauf hin, dass es im deutschen Steuersystem erheblichen Erneuerungsbedarf gibt, und konzentrierte seine Ausführungen auf den Reformbedarf in den Bereichen der Einkommensbesteuerung, der Unternehmensbesteuerung und der vermögensbezogenen Steuern. Im Bereich der Einkommensbesteuerung sollte die Politik Steuerentlastungsspielräume einsetzen, um den Mittelstandsbauch im Einkommenssteuertarif abzubauen. Um den Anstieg der Steuerbelastung durch die kalte Progression zu beseitigen, sollte ein automatischer Ausgleich in Form eines »Tarifs auf Rädern« eingeführt werden. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung seien Maßnahmen erforderlich, um die Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb zu verbessern. Eine angemessene und schnell umsetzbare Antwort auf den wachsenden Steuerwettbewerb wäre eine Senkung der Körperschaftsteuer. Bei den vermögensbezogenen Steuern bestehe Reformbedarf bei Grundsteuern, Grunderwerbsteuern sowie bei der Erbschaftsteuer. Und bei der Umsatzsteuer wäre es an der Zeit, endlich zu einem einheitlichen Steuersatz überzugehen.

Franz Josef Pschierer, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, unterstrich, dass sich die Wirtschaft in Deutschland und auch die öffentlichen Haushalte gegenwärtig, ungeachtet der politischen Herausforderungen, äußerst positiv entwickeln. Trotzdem müsse Deutschland zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts handeln. So sei der internationale Steuerwettbewerb vor allem durch die US-Steuerreform angeheizt worden, und im Koalitionsvertrag fehle ein Bekenntnis zu einer mutigen Steuerentlastung. Positiv sei allerdings die im Ko-

alitionsvertrag festgeschriebene Einführung der steuerlichen Forschungsförderung insbesondere für kleine und mittelgroße Unternehmen. Damit sei ein wichtiger Schritt getan, um dem Forschungsdefizit bei kleineren und mittleren Unternehmen entgegenzuwirken und die Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland zu erhöhen. Handlungsbedarf sehe er auch für eine Reform des Einkommensteuertarifs mit einer Abflachung des Mittelstandsbauchs, einer Anhebung der Grenze für den Spitzensteuersatz und einem Abbau der kalten Progression.

Prof. Dr. Deborah Schanz, Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München, äußerte Zweifel, ob die schwarze Null zu halten sei, da der Koalitionsvertrag an verschiedensten Stellen von Steuerergeschenken und massiven Investitionsversprechen, z.B. für Schulen und Kitas, Landwirtschaft, Verkehr und Kommunen, gespickt sei. Auch werde eine dringend notwendige Reform der Gewerbesteuer nicht thematisiert, und der internationale Steuerwettbewerb, der durch massive Steuersatzsenkungen in den USA und Großbritannien eine neue Intensität erreiche, werde von den zukünftigen Koalitionsparteien geradezu ignoriert. Die niedrigen Steuersätze, hohe F&E-Anreize, die Einführung der geplanten Base Erosion Anti-Avoidance Tax sowie drohende Zölle in den USA könnten aus deutscher Sicht eine negative Verschiebung der globalen Lieferketten zur Folge haben. Deutschland müsse zum Schutz der eigenen Wirtschaft und zum Erhalt des deutschen Steueraufkommens darauf reagieren.

In der anschließenden Podiumsdiskussion unter der Moderation von Steffen Range, Chefredakteur der Deutschen Handwerks-Zeitung, erläuterten die Referenten noch einmal ihre Einschätzungen der steuerpolitischen Vorhaben der Großen Koalition. Insgesamt seien die steuerpolitischen Pläne enttäuschend. Sie seien eher ein Flickenteppich, es fehle eine zugrunde liegende Vision. Das Fazit: Das deutsche Steuersystem sei zu kompliziert, die Bürokratie zu groß und die Steuerverwaltung zu rückständig. Es bedürfe einer Entbürokratisierung durch mehr Digitalisierung.

Im Folgenden werden die Beiträge, die im Rahmen des Symposiums präsentiert wurden, veröffentlicht.

Franz Xaver Peteranderl* Begrüßung und Einführung

STEUERPOLITIK IST WETTBEWERBSPOLITIK

Zwei Punkte rücken in der steuerpolitischen Diskussion meist in den Mittelpunkt: Erstens der fiskalische Aspekt. Das Steuersystem muss die notwendigen Einnahmen generieren, um die staatlichen Aufgaben zu finanzieren. Und zweitens der sozialpolitische Aspekt: Das Steuersystem soll die soziale Gerechtigkeit fördern. Starke Schultern sollen mehr belastet werden als schwache.

In der Diskussion meist nur am Rande erwähnt wird, dass die Steuerpolitik erheblichen Einfluss auf den Wettbewerb nimmt und Investitionsentscheidungen beeinflusst. Die Besteuerung ist ein entscheidender Faktor für die Attraktivität eines Standorts und berührt damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Das Kapital sucht sich den Standort, der den höchsten Ertrag bietet. Die Besteuerung nimmt aber auch Einfluss auf den Wettbewerb zwischen verschiedenen Sektoren der Wirtschaft. So beeinflusst das Steuersystem den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Unternehmensformen. Es kann Einfluss nehmen auf den Wettbewerb zwischen Großunternehmen und Kleinunternehmen, zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften.

BENACHTEILIGUNG KLEINER UND MITTLERER UNTERNEHMEN

Kapital ist ein scheues Reh. Dieser Satz hat sich wohl auch vielen Politikern eingebrannt. Und ihnen scheint ebenfalls bewusst, dass international agierende Großkonzerne leichter auf internationale Unterschiede in der Besteuerung reagieren können als am Standort verwurzelte kleine und mittlere Unternehmen. So ist es kaum verwunderlich, dass es in vielen Bereichen Ausnahmeregelungen für Konzerne gibt, während kleine und mittlere Unternehmen die volle Last tragen müssen. Auch wenn die Umlage nach dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz vielleicht keine Steuer im strengen Sinn ist, so ist die Benachteiligung des Mittelstands hier besonders augenfällig. Die sogenannte besondere Ausgleichsregelung gilt nur für stromkostenintensive Unternehmen aus Branchen, die im internationalen Wettbewerb stehen. Ziel ist – und das wird auch offen kommuniziert – die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitsplätze der stromkostenintensiven Industrie nicht zu gefährden. Auch bei der sogenannten Ökosteuern gibt es Ausnahmeregelungen, zum Beispiel für das produzierende Gewerbe. Allerdings werden kleine und mittlere Unternehmen durch Sockelbeträge von diesen Vergünstigungen zum Teil ausgeschlossen. Diese Sockelbeträge wurden im Jahr 2011 deutlich

erhöht, so dass Unternehmen mit einem Verbrauch bis 48,7 MWh Strom 16 300 l Heizöl oder 181 MWh Erdgas im Jahr den vollen Satz zahlen müssen. Dies trifft auf die weit überwiegende Mehrheit der Handwerksbetriebe zu.

Für die Handwerksbetriebe sind solche zusätzlichen Belastungen gegenüber Großbetrieben fatal. Sie stehen in vielen Bereichen in Konkurrenz zu Industrieprodukten und haben ohnehin mit vielen betriebsgrößenbedingten Wettbewerbsnachteilen zu kämpfen. Zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen sind daher kaum zu verkraften.

GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

International agierende Großunternehmen werden nicht nur vom Steuergesetzgeber häufig mit Rücksicht behandelt. Sie haben natürlich auch wesentlich bessere Gestaltungsmöglichkeiten, um Steuerschlupflöcher oder Vergünstigungen auf internationaler Ebene zu nutzen. Nicht zuletzt können sie sich hochqualifizierte Fachleute leisten, die ihnen entsprechende Strategien ausarbeiten.

Helmut Schmidt hat einmal gesagt: »Wer die Pflicht hat, Steuern zu zahlen, der hat auch das Recht, Steuern zu sparen.« Gegen die Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen ist also grundsätzlich nichts zu sagen. Allerdings möchte ich ergänzen: Dann hat der Staat auch die Pflicht, besondere Rücksicht auf diejenigen zu nehmen, die nicht die Möglichkeiten oder die Ressourcen haben, Schlupflöcher zu nutzen und komplizierte Steuervermeidungsstrategien zu entwickeln. Steuergerechtigkeit ist nicht damit vereinbar, dass man in erster Linie die »Wehrlosen« schröpft. Die Diskussion um die Panama Papers vor einigen Monaten und Berichte über die Steuervermeidung durch internationale Großkonzerne legen nahe, dass hier einiges im Argen liegt.

INTERNATIONALER STEUERWETTBEWERB

Lässt man die Nachrichten der vergangenen Monate Revue passieren, so scheint sich eine Verschärfung des internationalen Steuerwettbewerbs abzuzeichnen. Für besondere Aufmerksamkeit sorgte natürlich die US-Steuerreform, die als eines der zentralen Projekte des US-Präsidenten Trump gilt. Sie wurde Ende des Jahres 2017 von Senat und Repräsentantenhaus beschlossen und ist insbesondere für Unternehmen mit erheblichen Steuererleichterungen verbunden. Eckpunkte der Reform sind eine Senkung der Unternehmensteuern von bisher 35% auf 21%, Investitionen in Maschinen oder Produktionsanlagen werden gefördert, und es gibt Entlastungen für inhabergeführte Unternehmen. Der Freibetrag bei der Erbschaftsteuer des Bundes wird auf 10 Mio. Dollar verdoppelt. Mit dem Gesetz wurde die Position der Vereinigten Staaten im Steuerwettbewerb deut-



Franz Xaver
Peteranderl



* Franz Xaver Peteranderl ist Präsident des Bayerischen Handwerkstages.

lich verbessert. Mit der Reform könnten die USA den Startschuss im internationalen Steuerwettbewerb gegeben haben. China kündigte beispielsweise an, dass ausländische Unternehmen ihre Gewinne vorerst nicht mehr versteuern müssten, wenn sie diese unter bestimmten Bedingungen wieder im Land investieren. Und auch in Frankreich und Großbritannien gibt es Pläne für Steuersenkungen.

STEUERREFORM

Nicht nur die internationalen Entwicklungen legen es nahe, auch in Deutschland über eine Reform der Besteuerung nachzudenken. Generell ist es erforderlich, das komplexe Steuersystem immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und darauf abzuklopfen, ob es den Zielen, die damit verfolgt werden, überhaupt noch gerecht wird. Seit der Unternehmensteuerreform 2008 gab es in Deutschland, abgesehen von der Neuregelung der Erbschaftsteuer, keine nennenswerte Steuerreform mehr. Entlastungen wurden lediglich in homöopathischen Dosen gewährt. Die Folge ist, dass die Abgabenquote seit 2010 kontinuierlich angestiegen ist. Die Steuereinnahmen sprudeln. Die positiven Seiten dieser Entwicklung will ich gar nicht verschweigen. Es ist gelungen, die im Zuge der Finanzkrise auf über 80% angestiegene Schuldenstandquote wieder deutlich in Richtung des Maastricht-Referenzwerts von 60% zu senken. Die Kehrseite der Medaille ist, dass sich der Staat ein immer größeres Stück vom erwirtschafteten Kuchen nimmt. Ein Treibsatz ist dabei vor allem die sogenannte kalte Progression. Die nominalen Einkommen steigen, auch die Inflation kommt wieder in Gang. Aber die Eckpunkte des progressiven Steuertarifs bleiben weitgehend unverändert, so dass inzwischen bereits Facharbeiter dem Spitzensteuersatz unterliegen. Hinzu kommt die Belastung durch den Solidaritätszuschlag. Er wurde 1995 zur Finanzierung der Kosten der deutschen Einheit eingeführt. Er hat seinen Zweck erfüllt. Ihn weiter zu erheben, ist nicht mehr gerechtfertigt. Eine Steuerreform, die echte Entlastungen für die Bürger vorsieht, ist daher überfällig.

NOTWENDIGE ZIELSETZUNGEN AUS SICHT DES HANDWERKS

Eine durchgreifende Steuerreform muss aus Sicht des Handwerks die Rahmenbedingungen dafür verbessern, dass unser Wirtschaftsbereich die Zukunft erfolgreich meistern kann. Zwei Herausforderungen möchte ich an dieser Stelle besonders hervorheben: Den immer gravierenderen Fachkräftemangel und den enormen technischen Fortschritt, hier vor allem die rasante Digitalisierung. Beide Entwicklungen bewirken im Handwerk einen erheblichen Investitionsbedarf. Durch eine Reduzierung der Steuerlast und eine investitionsfreundliche Gestaltung der Besteuerung müssen die Spielräume für die Betriebe erweitert werden, diese Investitionen zu tätigen.

Ferner müssen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des Handwerks gegenüber Großunternehmen beseitigt werden. Dies betrifft nicht nur die Steuerlast, sondern auch den Aufwand bei der Steuerbürokratie. Es ist wissenschaftlich belegt, dass kleine Unternehmen durch Bürokratie überdurchschnittlich belastet sind. Hier besteht deshalb erheblicher Handlungsbedarf.

WAS DAS HANDWERK KONKRET ERWARTET

Einkommensteuerreform

Das Handwerk erwartet, dass die Einkommensteuerbelastung gerade für mittlere Einkommen durch eine umfassende Steuerreform deutlich gesenkt wird. Die Grenzsteuerbelastung muss über den gesamten Tarifverlauf gesenkt werden. Zur Bekämpfung der kalten Progression ist eine regelmäßige Erhöhung der Einkommensgrenzen durch eine »Rechtsverschiebung« des Einkommensteuertarifs unverzichtbar. Der Mittelstandsbauch, der gerade Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen stark belastet, muss durch die Begräddigung des Einkommensteuertarifs beseitigt werden. Ziel muss es sein, zu einem linear-progressiven Tarif zurückzukehren.

Solidaritätszuschlag

Der Solidaritätszuschlag sollte nach dem Auslaufen des Solidarpakts zügig und vollständig abgeschafft werden. Es wäre ein fatales Signal für die Glaubwürdigkeit des Staates und der Politik, wenn sich ein Zuschlag, der zur Bewältigung besonderer Herausforderungen eingeführt wurde, dauerhaft verfestigen würde.

Thesaurierungsrücklage

Die mittelstandsfreundliche Ausgestaltung der Thesaurierungsrücklage im Sinne des § 34a EStG ist ein Ansatz, um die Innenfinanzierung im Handwerk und damit die Investitionskraft der Betriebe zu stärken. Nach der derzeitigen Ausgestaltung können nur wenige auf Dauer ertragsstarke Personenunternehmen die Regelung zur Begünstigung nicht entnommener Gewinne nutzen. Aber gerade kleinere Unternehmen sind auf höheres Eigenkapital und damit eine höhere Kreditfähigkeit angewiesen. Aus Sicht des Handwerks sollte vor allem möglich sein, dass bis zu einem Entnahmevermögen von 100 000 Euro (200 000 Euro für Zusammenveranlagte) laufende Entnahmen aus bereits vollständig versteuertem Eigenkapital möglich sind.

Investitionsabzugsbetrag, Sonderabschreibung § 7g EStG

Zur Belebung von Investitionen ist eine weitere Stärkung der Innenfinanzierung der Unternehmen notwendig. Die Voraussetzung zur Inanspruchnahme des

Investitionsabzugsbetrages (§ 7g Absatz 1 EStG) ist zu verbessern. Eine Anhebung der Grenze von 100 000 auf 200 000 Euro (bei Einnahmen-Überschuss-Rechnung) bzw. 235 000 auf 350 000 Euro (bei Bilanzierung) würde die Innenfinanzierung in besonderem Maß stärken. Eine Erweiterung der begünstigten Anschaffungen auf immaterielle Wirtschaftsgüter (digitale Wirtschaftsgüter) wäre ein Anreiz für digitalisierungsrelevante Investitionen und würde dem damit verbundenen technologisch bedingten schnelleren Wertverzehr Rechnung tragen.

Energetische Gebäudesanierung

Der Gebäudebereich – insbesondere der Bestand – weist ganz erhebliche Potenziale zur Energie- und CO₂-Einsparung auf. Um diese zu erschließen, bedarf es auch steuerlicher Anreize zur energetischen Gebäudesanierung. Die Förderung finanziert sich über die ausgelösten Investitionen durch Mehreinnahmen des Staates an anderer Stelle zum großen Teil selbst. Eine Gegenfinanzierung, zum Beispiel durch Kürzungen beim Steuerbonus für Handwerkerleistungen, wie sie in diesem Zusammenhang oft diskutiert wurde, ist daher unnötig.

Umsatzsteuer

Für den Mittelstand ist eine einfache, praxisgerechte, wettbewerbsneutrale, liquiditätsschonende und rechtssichere Ausgestaltung der Umsatzsteuer von entscheidender Bedeutung. 2009 sind die Ist-Versteigerungsgrenzen bei der Umsatzsteuer auf bundesweit einheitlich 500 000 Euro normiert worden. Dies bedeutet, dass – anders als bei der Soll-Versteuerung, die die Regel ist – die Mehrwertsteuer erst dann an das Finanzamt abgeführt werden muss, wenn der Auftraggeber die Rechnung bezahlt und der leistende Unternehmer für die erbrachte Leistung die notwendige Liquidität zur Entrichtung der Umsatzsteuer erhält. Gerade kleine und mittlere Betriebe, die in der Regel über eine geringe Eigenkapitalquote verfügen, sind in besonderer Weise auf eine ausreichende Liquidität zur Vorfinanzierung und Abwicklung ihrer Aufträge angewiesen. Um diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, ist eine Anhebung der Ist-Versteigerungsgrenzen auf 1 Mio. Euro – schon allein aufgrund der gestiegenen Materialpreise – sachgerecht und erforderlich.

Grundsteuer

Aktuell befasst sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage, ob die Grundsteuer mit der Einheitsbewertung des Grundvermögens noch verfassungsgemäß ist. Eine eventuell erforderliche Reform der Grundsteuer muss einfach, klar und gerecht sein. Steuererhöhungen sind zu vermeiden. Die Grundsteuer muss eine Objektsteuer bleiben und darf durch eine alleinige Anknüpfung am Verkehrswert nicht zu einer Vermögensteuer durch die Hintertür werden.

Gewerbesteuer

Die Hinzurechnung ertragsunabhängiger Elemente bei der Gewerbesteuer führt insbesondere in Verlustjahren zu einer erheblichen Substanzbesteuerung. Das Handwerk fordert, diese abzuschaffen.

Bürokratieabbau

Möglichkeiten zum Abbau bürokratischer Belastungen bei der Besteuerung müssen konsequent genutzt werden. Ansatzpunkte wären zum Beispiel die Verkürzung von Aufbewahrungspflichten oder die weitere Anhebung der Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter auf mindestens 1 000 Euro.

AKTUELLE VORSCHLÄGE UND AUSBLICK

Die Große Koalition auf Bundesebene hat im Koalitionsvertrag auch die Eckpunkte für die Steuerpolitik der laufenden Legislaturperiode abgesteckt. Leider wurde die günstige Gelegenheit, die sprudelnden Steuereinnahmen zu einer zukunftsorientierten und wachstumsfördernden Steuerreform zu nutzen, verpasst. Die Vorhaben der Koalition sind mutlos. Steuerentlastungen beschränken sich auf den teilweisen Abbau des Solidaritätszuschlags. Ich bin realistisch genug, zu erkennen, dass nicht alles, was wünschenswert ist, auch finanzierbar ist. Die Vorhaben werden den Anforderungen aber in keiner Weise gerecht. Sie steigern nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, sie beseitigen nicht die Wettbewerbsverzerrungen zwischen Großunternehmen und Mittelstand, sie entschärfen nicht das Problem der kalten Progression, und es wird die Gelegenheit versäumt, einen gerechten und in sich stimmigen Einkommensteuertarif zu gestalten. Das Handwerk betont daher die Notwendigkeit einer zukunftsorientierten Steuerreform. Dabei sollte jeder verantwortliche Politiker die Worte Friederichs des Großen im Hinterkopf haben:

»Eine Regierung muss sparsam sein, weil das Geld, das sie erhält, aus dem Blut und Schweiß ihres Volkes stammt. Es ist gerecht, dass jeder einzelne dazu beiträgt, die Ausgaben des Staates tragen zu helfen. Aber es ist nicht gerecht, dass er die Hälfte seines jährlichen Einkommens mit dem Staate teilen muss.«

Clemens Fuest* Handlungsbedarf in der deutschen Steuerpolitik



Clemens Fuest

Die gegen Ende des Jahres 2017 beschlossene US-Steuerreform hat die deutsche Steuerpolitik recht unsanft aus einer Art Dornröschenschlaf geweckt. Jahrelang hatte die Steuerpolitik in der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik keine große Rolle gespielt. Die Steuereinnahmen stiegen stetig, und andere Themen standen im Mittelpunkt, vor allem die Überwindung der Eurokrise und der globalen Finanzkrise, dann sozialpolitische Umverteilungsprojekte wie der Mindestlohn und die Mietpreisbremse. Die Steuerpolitik stand aber nicht deshalb am Rande, weil keine Reformen nötig sind. Im deutschen Steuersystem gibt es erheblichen Erneuerungsbedarf. Dieser ergibt sich nicht nur aus dem Druck des Steuerwettbewerbs, der durch die Steuerenkungen in den USA verschärft wird. In diesem Beitrag wird der Reformbedarf in den Bereichen der Einkommensbesteuerung, der Unternehmensbesteuerung und der vermögensbezogenen Steuern diskutiert.

WACHSENDE EINKOMMENSTEUERBELASTUNG, DER MITTELSTANDSBAUCH UND DIE KALTE PROGRESSION

Vor dem Hintergrund wachsender Überschüsse in den öffentlichen Haushalten und einer wachsenden Steuerquote konzentrierte sich die steuerpolitische Diskussion vor der letzten Bundestagswahl auf Möglichkeiten der Entlastung mittlerer und niedriger Einkommen. Dabei geht es um zwei Probleme. Das eine ist der sogenannte Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif, also der schnelle Anstieg der Grenzsteuersätze im Bereich eines zu versteuernden Einkommens zwischen 9 000 und 13 997 Euro von 14% auf 24% (Stand: 2018), also um 10 Prozentpunkte. Oberhalb der Grenze von 13 997 Euro erhöht sich der Grenzsteuersatz deutlich langsamer (vgl. Abb. 1).

In der Diskussion über den Mittelstandsbauch geht es nicht nur um Verteilungsfragen, sondern auch um die negativen Beschäftigungseffekte, die von der hohen Grenzbelastung ausgehen. Kombiniert man die hohen Grenzsteuersätze mit Belastungen durch Sozialversicherungsbeiträge und den Wirkungen der bei wachsenden Einkommen auslaufenden Transfers wie etwa Wohngeld, kommt man auf Grenzabga-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

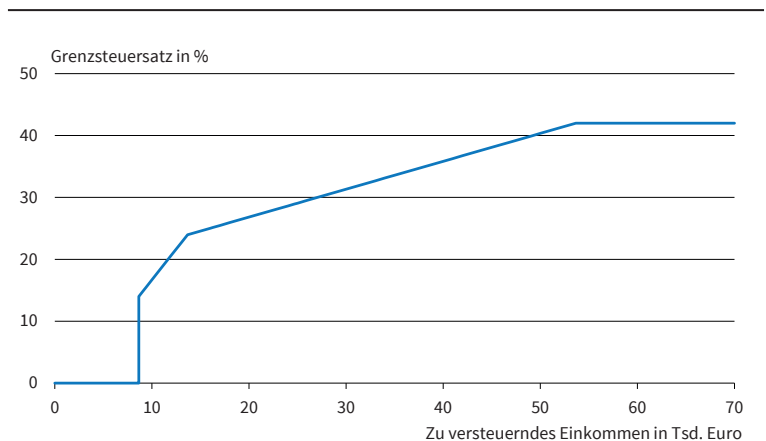
benbelastungen, die sogar teilweise bei über 100% liegen (vgl. Bruckmeier, Mühlhan und Peichl 2018). Das verweist auf einen Reformbedarf, der über die Einkommensteuer hinausgeht. Aber niedrigere Grenzbelastungen bei der Einkommensteuer wären ein wichtiger Beitrag zum Abbau von beschäftigungsfeindlichen Fehlreizen in diesem Segment des Arbeitsmarktes.

Das zweite Problem, das die steuerpolitische Debatte vor der Bundestagswahl geprägt hat, ist der schleichende Anstieg der Gesamtsteuerbelastung in den letzten Jahren. Abbildung 2 illustriert den Anstieg der Steuerquote, also des Quotienten aus Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 2014.¹ Im Zeitraum zwischen 2014 und 2017 ist die Steuerquote von 22,1% auf 22,5% gestiegen. Wenn es keine Steuerentlastungen gibt, wird die Quote bis 2021 auf 23,2% steigen. Diesen Berechnungen liegen die Zahlen der Steuerschätzung vom November 2017 zugrunde. Seitdem hat sich das konjunkturelle Bild weiter aufgeheitelt, das Wirtschaftswachstum wird voraussichtlich höher ausfallen, als in der Steuerschätzung angenommen. Deshalb wird der Anstieg der Steuerquote voraussichtlich eher höher sein als hier dargestellt, denn Treiber der steigenden Quote ist die kalte Progression, deren Ausmaß vom nominalen Wirtschaftswachstum bestimmt wird.

Eine steigende Steuerquote bedeutet, dass der Staat einen wachsenden Anteil der Wirtschaftsleistung beansprucht. Das ist aus ökonomischer Sicht weder richtig noch falsch, sondern eine politische Entscheidung darüber, ob der Staat mehr oder weniger öffentliche Leistungen bereitstellen soll. In Deutschland ist im letzten Wahlkampf allerdings keine der großen Parteien mit der expliziten Forderung angetreten, den öffentlichen Sektor auf Kosten des privaten auszudeh-

¹ In der Debatte über die Steuerquote wird das Jahr 2014 oft als Basisjahr gewählt, da es das erste Jahr mit einem ausgeglichenen Bundeshaushalt war, also der Defizitabbau keinen weiteren Anstieg der Steuerquote rechtfertigte. Da die Steuerquote alle staatlichen Ebenen betrifft, ist das nicht zwingend, gesamtwirtschaftlich waren die öffentlichen Haushalte in Deutschland bereits im Jahr 2012 ausgeglichen.

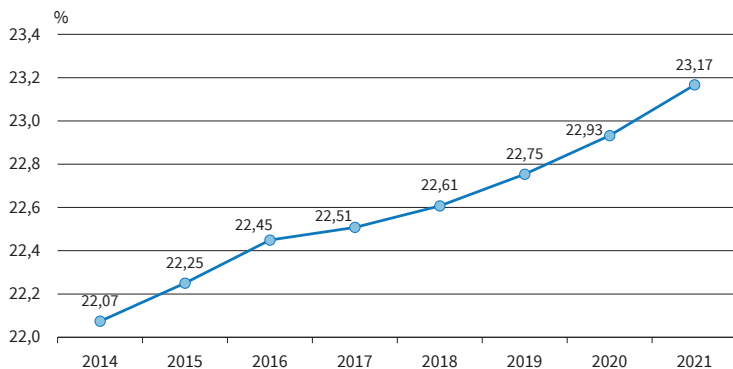
Abb. 1
Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif 2018



Quelle: Dorn et al. (2017).

© ifo Institut

Abb. 2
Steuerquote 2014 bis 2021



Gep plante, aber noch nicht beschlossene Steuerentlastungen sind nicht einberechnet.

Quelle: Steuerschätzung; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

nen. In Zeiten sinkender Arbeitslosigkeit sollte man sogar eher fallende öffentliche Ausgaben erwarten, weil weniger Mittel für die Arbeitslosenunterstützung benötigt werden.

Wenn man als Leitlinie für die Finanzpolitik zugrunde legt, dass der öffentliche Sektor weder expandieren noch schrumpfen soll, dann erfordert das eine Stabilisierung der Steuerquote. Um das zu erreichen, sind Steuerentlastungen erforderlich, vor allem zum Ausgleich der automatischen Steuererhöhungen in Folge der kalten Progression. Entscheidend dafür ist, welches Basisjahr und damit welches Niveau der Steuerquote man zugrunde legt. Abbildung 3 zeigt den Entlastungsbedarf in der laufenden Legislaturperiode für die Basisjahre 2014 und 2017.

Um die Steuerquote auf das Niveau des Jahres 2014 zurückzuführen und dort zu halten, müssten die Steuern im Zeitraum 2018 bis 2021 um 113 Mrd. Euro, also um gut 28 Mrd. Euro pro Jahr, gesenkt werden. Das könnte durch eine Beseitigung des Mittelstandsbauhauses erreicht werden, allerdings wurde die Chance zur Steuerentlastung im Jahr 2018 bereits verpasst. Klar ist auch, dass die Rückführung der Steuerquote entsprechende Ausgabenkürzungen in den öffentlichen Haushalten erfordern würde, denn mit der steigenden Steuerquote seit 2014 haben auch die Ausgaben zugenommen.

Wählt man als Basis das Jahr 2017, strebt man also eine dauerhaft höhere Steuerquote an, dann reduziert sich der Steuerentlastungsbedarf über die laufende Legislaturperiode hinweg auf etwa 52 Mrd. Euro, also 13 Mrd. Euro pro Jahr. Das ist immer noch weitaus mehr als das, was sich die Große Koalition aus Union und SPD vorgenommen hat. Der geplante Einstieg

in die Abschaffung des Solidaritätszuschlags bringt eine Entlastung von 10 Mrd. Euro, aber eben erst im Jahr 2021. Hinzukommen soll ein Ausgleich für die kalte Progression, der in seiner Höhe im Koalitionsvertrag nicht beziffert wird. Man muss aber davon ausgehen, dass das kein vollständiger Ausgleich wird. In ihrem letzten Bericht zur kalten Progression schreibt die Bundesregierung:

»Als kalte Progression wird der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes der Einkommensteuer bezeichnet, der allein auf die den Preisanstieg (Inflation) ausgleichenden Lohn- und

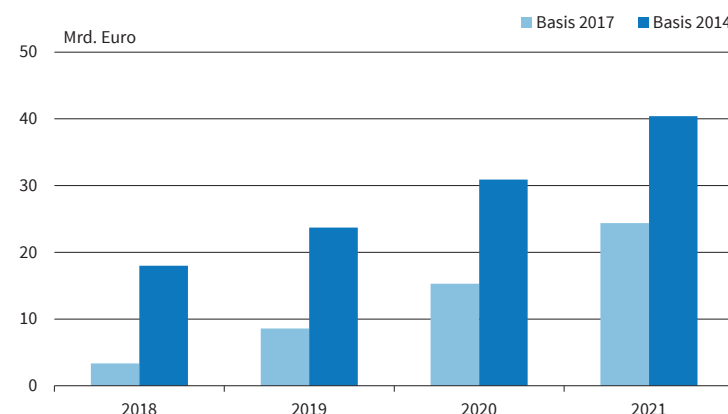
Gehaltserhöhungen zurückzuführen ist. ... Infolge der niedrigen Inflationsrate im Jahr 2016 in Verbindung mit den den zum Jahresanfang in Kraft getretenen steuerlichen Maßnahmen kommt es im Jahr 2016 in der Gesamtbetrachtung über alle Steuerpflichtigen zu keiner kalten Progression. Im Jahr 2017 wird mit einem Effekt der kalten Progression in Höhe von rd. 2,1 Mrd. Euro gerechnet...« (BMF 2016)

Die Bundesregierung beschränkt sich also darauf, die kalte Progression nur insoweit auszugleichen, wie sie auf die Inflation zurückzuführen ist. Das wird wie folgt begründet:

»Einkommenssteigerungen, die über die Inflationsrate hinausgehen, erhöhen ... die steuerliche Leistungsfähigkeit.« (BMF 2016)

Diese Begründung ist nicht tragfähig. Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist eine Norm zur Regelung der Steuerlastverteilung unter den Steuerzahlern. Sie besagt aber nicht, dass bei steigender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit die Steuerquote insgesamt steigen sollte, der öffentliche Sektor sich also auf Kosten des privaten ausdehnen sollte.

Abb. 3
Entlastungsbedarf für konstante Steuerquote



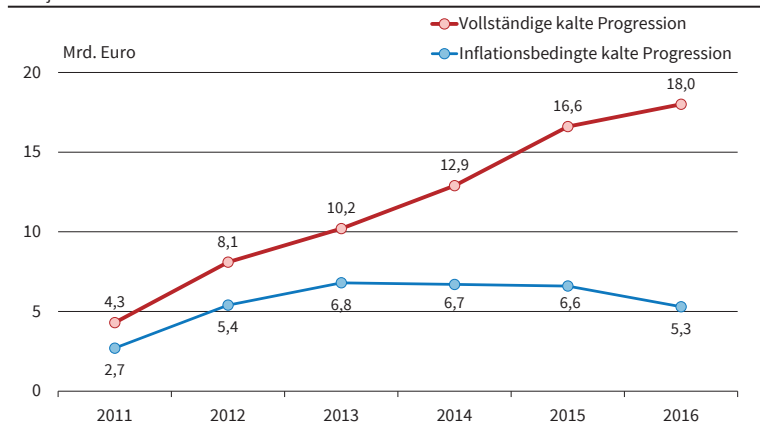
Quelle: Steuerschätzung.

© ifo Institut

Abb. 4

Steuerbelastung durch inflationsbedingte und vollständige kalte Progression 2011 bis 2016

Basisjahr 2010



Quelle: Dorn et al. (2016).

© ifo Institut

Die Beschränkung der Entlastungen auf die allein inflationsbedingte kalte Progression bedeutet, dass die durch reales Wachstum verursachte kalte Progression nicht ausgeglichen wird und die Steuerlast immer weiter zunimmt. Abbildung 4, in der für den Zeitraum 2011 bis 2016 die Steuer mehrbelastung durch rein inflationsbedingte und vollständige kalte Progression verglichen wird, zeigt, dass der Unterschied erheblich ist.

Statt, wie derzeit geplant, alle zwei Jahre einen Bericht über die durch Inflation bedingte kalte Progression vorzulegen und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen zu beschließen, sollte die Bundesregierung einen Tarif auf Rädern einführen, der die gesamte kalte Progression automatisch ausgleicht.² Viele Länder haben einen solchen Tarif auf Rädern, darunter Frankreich, Portugal, Spanien, Großbritannien, Dänemark und Norwegen (vgl. dazu etwa Lemmer 2014). Heimliche Steuererhöhungen durch kalte Progression sind der demokratischen Kontrolle der Steuerpolitik abträglich.

UNTERNEHMENSBESTEUERUNG

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung liegt die letzte größere Reform zehn Jahre zurück. Im Jahr 2008 wurde die tarifliche Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen in Deutschland bei Kapitalgesellschaften von 38 auf rund 30% gesenkt. Von der Gesamtbelastung in Höhe von 30% entfallen 15,8 Prozentpunkte auf die Körperschaftsteuer zuzüglich Solidaritätszuschlag und durchschnittlich etwa 14 Prozentpunkte auf die Gewerbesteuer, wobei die genaue Gewerbesteuerbelastung vom Hebesatz der Gemeinde abhängt, in der

² Bach (2016) verweist darauf, dass bei Mengensteuern ein negativer kalter Progressionseffekt eintritt, also eine automatische Steuerentlastung. Das trifft zu, Mengensteuern spielen im Steuersystem allerdings eine untergeordnete Rolle. Außerdem verweist Bach auf die automatische Stabilisierungswirkung der kalten Progression. Das spricht für einen Ausgleich in längeren als jährlichen Abständen, aber nicht für einen Aufwärtstrend in der Steuerquote.

das Unternehmen tätig ist. Wenn Kapitalgesellschaften Gewinne an ihre Teilhaber ausschütten, fallen auf die Ausschüttung noch einmal rund 26,4% Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag an. Daraus ergibt sich eine Gesamtsteuerbelastung von 48,3%. Seit 2008 ist die Belastung mit Gewerbesteuern allerdings leicht gestiegen. Der durchschnittliche Hebesatz der Gewerbesteuer in Deutschland lag im Jahr 2008 noch bei 388%, im Jahr 2016 dagegen bei 400%. Dieser Anstieg bedeutet eine Erhöhung der tariflichen Steuerbelastung für einbehaltene Gewinne von etwa 0,42 Prozentpunkten, kein großer Betrag, aber dennoch

eine Erhöhung.

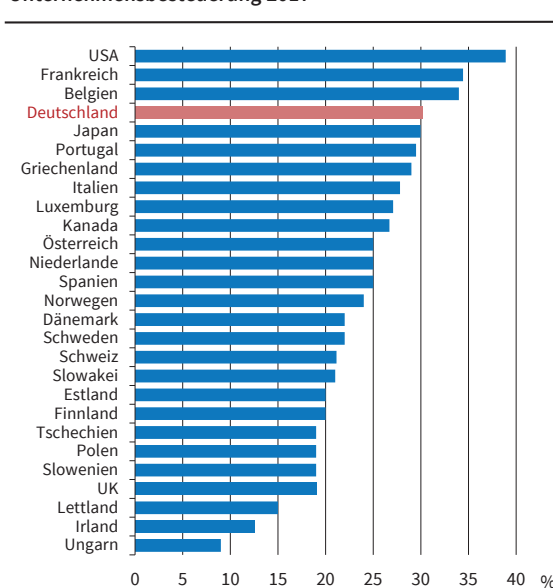
Seit 2008 hat sich das internationale Steuerumfeld geändert. Viele Länder haben ihre Steuern gesenkt. Abbildung 5 zeigt, dass 2017 nur wenige Länder höhere Steuern auf einbehaltene Unternehmensgewinne erheben als Deutschland, darunter die USA und Frankreich.

Im Jahr 2018 haben die USA ihre Steuern, wie bereits erwähnt, drastisch reduziert, der Satz der Bundessteuer auf Unternehmensgewinne sank von 35 auf 21%.³ Auch Frankreich hat Steuersenkungen beschlossen, von heute 33,3% auf 25% im Jahr 2022. Ähnliches gilt für Großbritannien (von heute 20% auf 17%

³ Zusätzlich erheben nicht alle, aber die meisten Bundesstaaten Steuern auf Unternehmensgewinne. Die Steuersätze liegen 2018 zwischen 3 und 12% (vgl. Scarboro 2018). Durch Abzugsfähigkeit der Steuern auf Bundesstaatenebene ist die effektive Gesamtbelastung aus Staaten- und Bundessteuer niedriger als die Summe der Steuersätze. Die OECD weist für die USA für 2017 eine durchschnittliche Gesamtbelastung von 38,91% aus.

Abb. 5

Unternehmensbesteuerung 2017



Quelle: OECD.

© ifo Institut

ab 2021) und Belgien (schrittweise Senkung, nur noch 25% ab 2020).

Gelegentlich wird gefordert, Deutschland solle auf diesen Steuerwettbewerb nicht reagieren, weil dies den Steuerwettbewerb nur unnötig anheize. Dieses Argument überzeugt nicht. Deutschland ist eine große Volkswirtschaft, aber nicht groß genug, um mit seiner Steuerpolitik die Steuerpolitik der anderen Volkswirtschaften hinreichend zu beeinflussen. Das haben die letzten zehn Jahre gezeigt – Deutschland hat die Steuern nicht gesenkt, andere haben das aber getan, allen voran die USA. Wenn Deutschland nicht reagiert, wird dies Steuersenkungen anderer Länder nicht in nennenswertem Ausmaß verhindern, Deutschland selbst wird aber wirtschaftlich geschädigt. Wenn das steuerliche Gefälle zwischen Deutschland und anderen Ländern zunimmt, werden Investitionen und Arbeitsplätze abwandern oder erst gar nicht in Deutschland entstehen. Außerdem werden Unternehmen Gewinne künftig verstärkt in anderen Ländern ausweisen. Das kostet Deutschland Wachstum, Beschäftigung und Steueraufkommen. Um dem entgegenzutreten, sollte Deutschland Frankreich folgen und die tarifliche Belastung der Unternehmensgewinne in den nächsten Jahren schrittweise auf 25% abbauen.

Die von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag angekündigte Strategie, als Antwort auf die US-Steuerreform einen EU-weiten Mindestsatz für die Unternehmensbesteuerung einzuführen, wird Deutschland im Steuerwettbewerb nicht helfen. Dass in der EU die erforderliche einstimmige Unterstützung für einen Mindeststeuersatz zustande kommt, ist sehr unwahrscheinlich. Vor allem die durch geographische Randlage oder einen niedrigeren ökonomischen Entwicklungsstand benachteiligten Mitgliedstaaten, wie Bulgarien oder die baltischen Staaten, werden die Unternehmensbesteuerung als wichtiges Instrument der Standortpolitik nicht aus der Hand geben. Auch bei der geplanten Harmonisierung der Bemessungsgrundlage sind Fortschritte derzeit zumindest nicht absehbar. So lange steuerpolitische Entscheidungen in der EU nur einstimmig gefällt werden können, hätte eine Festlegung von Steuersätzen und Bemessungsgrundlage auf EU-Ebene auch den Nachteil, dass für künftig erforderliche Änderungen die notwendige Handlungsfähigkeit fehlt.

Eine riskante Entwicklung auf EU-Ebene ist die Politik, von multinationalen Unternehmen mit Niederlassungen in der EU und konsolidierten Konzernumsätzen von mindestens 750 Mio. Euro pro Jahr eine öffentliche länderweise Berichterstattung über Ertragsteuerzahlungen zu verlangen (öffentliches Country-by-Country-Reporting). Seit April 2016 liegt ein EU-Richtlinienvorschlag vor, der das beinhaltet. Das soll für mehr Transparenz und öffentlicher Kontrolle sorgen.

Von der Einführung eines öffentlichen Country-by-Country-Reporting kann man nur abraten. Die Finanzverwaltungen erhalten diese länderweisen Informationen ohnehin, aber das Steuergeheimnis der Unternehmen sollte gewahrt bleiben. Dass öffentli-

che Beobachtung unerwünschte Steuervermeidung in besonders krassen Fällen erschweren kann, mag durchaus zutreffen. Aber es ist mindestens ebenso wahrscheinlich, dass die Steuerzahlungen einzelner Unternehmen in der öffentlichen Debatte falsch bewertet werden. Wichtiger ist jedoch, dass Konkurrenten dadurch an Informationen gelangen, die geeignet sind, die Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen zu verschlechtern. Hinzu kommt, dass die öffentliche Berichtspflicht viele Unternehmen veranlassen wird, die EU als Standort zu meiden und ihre Unternehmenssitze künftig beispielsweise nach Großbritannien zu verlagern.

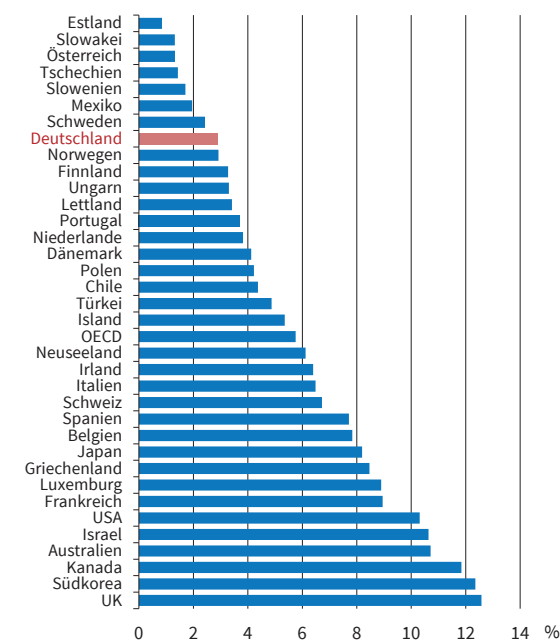
DIE DEBATTE ÜBER VERMÖGENSBEZOGENEN STEUERN

In Deutschland wird immer wieder gefordert, stärker auf vermögensbezogene Steuern zurückzugreifen. Begründet wird dies zum einen damit, dass die Vermögensungleichheit in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch sei. Zum anderen sei der Anteil vermögensbezogener Steuern am Gesamtsteueraufkommen in Deutschland vergleichsweise niedrig.

Ob die Vermögensverteilung in Deutschland zu ungleich ist oder nicht, ist eine Frage der politischen Bewertung. Hier sei nur darauf hingewiesen, dass internationale Vergleiche Rentenansprüche in der Regel ausblenden. Da Rentenansprüche in Deutschland höhere Bedeutung für die Vermögensposition der privaten Haushalte haben als in den meisten anderen Ländern, ist die Aussagekraft internationaler Vergleiche, die diesen Aspekt ausblenden, begrenzt.

Abb. 6

Anteil vermögensbezogener Steuern am gesamten Steueraufkommen 2015



Quelle: OECD.

© ifo Institut

Abb. 7

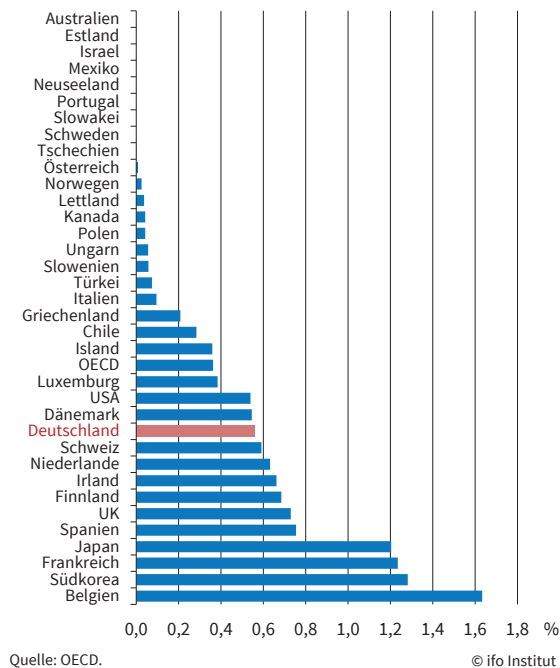
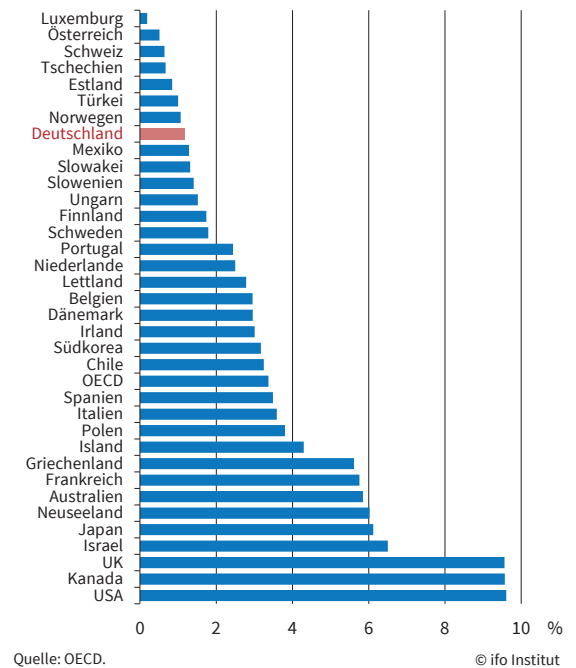
Anteil von Erbschaftsteuern am Gesamteueraufkommen 2015


Abb. 8

Anteil von Grundsteuern am Gesamteueraufkommen 2015


Richtig ist hingegen, dass der Anteil der vermögensbezogenen Steuern in Deutschland im internationalen Vergleich eher niedrig ist (vgl. Abb. 6). Das liegt aber nicht daran, dass andere Länder im Durchschnitt höhere Erbschaftsteuern oder Nettovermögensteuern erheben. Nettovermögensteuern existieren in den meisten Ländern überhaupt nicht, Erbschaftsteuern erbringen meistens nur geringes Steueraufkommen, vor allem weil für Betriebsvermögen Vergünstigungen gewährt werden (vgl. Abb. 7).

Der Unterschied im Gewicht der vermögensbezogenen Steuern zwischen Deutschland und anderen Ländern ergibt sich in erster Linie daraus, dass andere Länder höhere Grundsteuern erheben (vgl. Abb. 8). Auch bei diesem Vergleich sind allerdings institutionelle Unterschiede zu beachten. In anderen Ländern haben Grundsteuern auch die Funktion kommunaler Gebühren wie etwa Müllgebühren. Dadurch werden die Unterschiede in der Bedeutung von Grundsteuern überzeichnet.

Trotzdem spricht einiges dafür, dass Grundsteuern in Deutschland eine größere Rolle bei der Finanzierung staatlichen Handelns spielen sollten. Vor allem haben Grundsteuern den Vorteil, dass sie nicht zur Abwanderung des besteuerten Vermögens führen, denn zumindest Grund und Boden ist definitionsgemäß nicht mobil. Bei den darauf errichteten Gebäuden kann es durchaus Abwanderung in der Form unterlassener Investitionen in Erhaltung oder Neubau geben. Wenn man an eine stärkere Nutzung vermögensbezogener Steuern in Deutschland denkt, sollte man sich auf Grundsteuern konzentrieren, dabei allerdings auf die regelmäßigen Grundsteuern, nicht auf Grunder-

werbsteuern, denn die verursachen wieder erhebliche Ausweichreaktionen und Verzerrungen. Viele Bundesländer haben die Steuersätze bei den Grunderwerbsteuern in den letzten Jahren stark angehoben, unter anderem deshalb, weil der Finanzausgleich entsprechende Anreize schafft. Diese Entwicklung ist wirtschaftlich schädlich. Hier sollte die Steuerpolitik Maßnahmen ergreifen, um einen weiteren Anstieg der Steuersätze zu vermeiden.

SCHLUSSEFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Im Bereich der Einkommensbesteuerung sollte die Politik Steuerentlastungsspielräume einsetzen, um den Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif abzubauen. Um den Anstieg der Steuerbelastung durch kalte Progression in der Zukunft zu beseitigen, sollte die Steuerpolitik einen automatischen Ausgleich in Form eines Tarifs auf Rädern beschließen. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung sind Maßnahmen erforderlich, um zu verhindern, dass sich die Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb verschlechtert. Auf EU-Ebene sollten Schritte wie die Einführung eines öffentlichen Country-by-Country-Reporting unterbleiben, die Anreize zur Standortverlagerung in Nicht-EU-Staaten schaffen. Eine angemessene und schnell umsetzbare Antwort auf den wachsenden Steuerwettbewerb wäre eine Senkung der Körperschaftsteuer auf 10%. Damit würde die Gesamtsteuerbelastung für eingehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften inklusive Gewerbesteuer auf rund 25% fallen. Deutschland würde damit Frankreich folgen.

Der Steuerreformbedarf ist damit allerdings bei weitem nicht erschöpft. Wünschenswert wäre in Deutschland vor allem eine grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung, bei der die Gewerbesteuer durch einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt wird. In diesem Kontext müssten die Kommunalfinanzen neu geordnet werden. Bei den vermögensbezogenen Steuern besteht nicht nur Reformbedarf bei Grundsteuern und Grunderwerbsteuern, sondern auch bei der Erbschaftsteuer. Hier entsteht durch die Kombination aus hohen Steuersätzen und Ausnahmen vor allem für Betriebsvermögen, die allerdings an den Verzicht auf Umstrukturierungen gebunden sind, eine ungerechte und wirtschaftlich hochgradig schädliche Besteuerung. Es ist höchste Zeit, bei der Erbschaftsteuer die Steuersätze deutlich zu reduzieren und die Ausnahmen abzubauen. In diesem Beitrag nicht thematisiert wurde die Umsatzsteuer. Auch wäre es an der Zeit, endlich zu einem einheitlichen Steuersatz überzugehen.

LITERATUR

- Bach, St. (2016), *Unsere Steuern – Wer zahlt? Wie viel? Wofür?*, Westend Verlag, Frankfurt am Main.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016), *Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen*, November, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Effekt-der-kalten-Progression-bei-Einkommenssteuer.html>.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018), »Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen«, *ifo Schnelldienst* 71(3), 25–28.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Häring, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2017), »Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten«, *ifo Schnelldienst* 70(9), 31–38.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, Studie im Auftrag der FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz, ifo Institut, München.
- Lemmer, J. (2014), *Regelungen zum Abbau der kalten Progression im internationalen Vergleich*, DSI kompakt Nr. 12, Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin.
- Scarboro, M. (2018), *State Corporate Income Tax Rates and Brackets for 2018*, Tax Foundation Fiscal Fact Nr. 571, Februar, verfügbar unter: <https://files.taxfoundation.org/20180212095539/Tax-Foundation-FF571-1.pdf>.

Franz Josef Pschierer*

Sprudelnde Einnahmen, große Herausforderungen – Erwartungen an eine zukunfts-fähige Steuer- und Finanzpolitik



Franz Josef Pschierer

Die Wirtschaft in Deutschland boomt. Und die öffentlichen Haushalte entwickeln sich ungeachtet der politischen Herausforderungen äußerst positiv. Bund, Länder und Gemeinden erzielen aktuell und voraussichtlich auch in den kommenden Jahren Überschüsse. Das Wachstum erreicht die Breite der Gesellschaft, die Beschäftigung liegt auf einem Rekordniveau, die finanziellen Spielräume sind gewachsen. Es ist deshalb nicht übertrieben, festzustellen: So gut wie heute ging es uns noch nie.

Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand kommen jedoch nicht von allein. Wir müssen dafür immer wieder die richtigen Weichen stellen.

Dabei dürfen wir nicht übersehen, dass es unsere Unternehmen sind, denen wir den wirtschaftlichen Erfolg verdanken. Wir müssen diese deshalb in die Lage versetzen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu erhöhen.

Unsere Wirtschaft ist auf eine verlässliche und wettbewerbsfähige Gesetzgebung angewiesen, die Investitionen und Innovationen voranbringt. Denn die Herausforderungen und Risiken für den Standort sind zuletzt wieder deutlich gestiegen.

INTERNATIONALER STEUERWETTBEWERB

Die (wirtschaftspolitisch durchaus notwendige) US-Steuerreform hat den globalen Steuerwettbewerb angeheizt. Die Senkung des Unternehmenssteuersatzes von 35% auf 21%, Sofortabschreibungen für Investitionen und niedrige Besteuerung ausländischer Gewinne auf immaterielle Wirtschaftsgüter erhöhen die steuerliche Attraktivität der USA, denn eine niedrige Steuerlast ist ein entscheidender Wettbewerbsfaktor. China hat seinerseits auf die US-Steuerreform mit Steuererleichterungen für ausländische Unternehmen reagiert. In Europa wird mit dem Brexit eine Steuersenkung in Großbritannien erwartet, und auch Länder, wie z.B. Frankreich oder Österreich, haben Entlastungen angekündigt.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu sichern, muss auch Deutschland handeln.

Mir ist die Enttäuschung der Wirtschaftsverbände über den Koalitionsvertrag bekannt. Und auch ich hätte mir mutigere Schritte und ein klares wirtschafts-

* Franz Josef Pschierer ist Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie.

politisches Bekenntnis gewünscht, insbesondere eine mutigere Steuerentlastung.

Eine Korrektur des Einkommensteuertarifs wäre mit der SPD aber nur im Gegenzug mit einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes machbar gewesen – ein wirtschaftspolitisch falsches Signal zu Lasten vor allem der mittelständischen Personenunternehmen und der Leistungsträger der Gesellschaft.

Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung erzielten 2017 einen Rekordüberschuss von zusammen 36,6 Mrd. Euro. Spielraum für Steuersenkungen wäre also da.

Immerhin ist es gelungen, Steuer Mehrbelastungen zu verhindern etwa die Erhöhung des Spitzensteuersatzes, Verschärfungen bei der Erbschaftsteuer oder gar die Wiedereinführung der Vermögensteuer. Das ist angesichts der politischen Konstellation durchaus ein Erfolg.

Es bleibt aber wichtig, bessere Abschreibungsmöglichkeiten, bessere Möglichkeiten Verluste zu berücksichtigen, eine Streichung von Hinzurechnungen in der Gewerbesteuer und die Einführung einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung in Angriff zu nehmen. Denn Steuerpolitik ist Standortpolitik!

MEGATREND DIGITALISIERUNG

Ein Schlüsselbereich für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ist die Digitalisierung. Dabei kommt dem flächendeckenden Ausbau des Glasfasernetzes höchste Priorität zu. Für die Unternehmen stellt es eine erhebliche Herausforderung dar, mit den sich schnell wandelnden, technologischen Entwicklungen mitzuhalten, um im Wettbewerb bestehen zu können.

Um die Digitalisierung konsequent voranzutreiben, ist es gesamtwirtschaftlich zielführend, diesen Investitionsprozess, etwa durch eine beschleunigte Abschreibung, zu erleichtern. Die Unternehmen werden dadurch bei den hohen Umstellungsinvestitionen für vernetzte Maschinen und Anlagen unterstützt. Beschleunigte Abschreibungen für digitalisierungsrelevante Investitionen tragen zudem dem technologisch bedingten schnelleren Wertverzehr Rechnung. Denn der rasante Fortschritt bei digitalen Komponenten führt dazu, dass sich die Dauer einer sinnvollen Nutzung der angeschafften Anlagen verkürzt. Sie sind zudem ein Anreiz für Digitalisierungsprojekte in den Unternehmen.

In diesem Zusammenhang begrüße ich die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Einführung der steuerlichen Forschungsförderung insbesondere für kleine und mittelgroße Unternehmen ausdrücklich. Gerade die steuerliche Forschungsförderung ist ein wichtiges Kriterium, wohin Unternehmen künftig ihre Investitionen lenken. Deutschland muss hier aufholen, da es als eines der wenigen OECD- und EU-Mitgliedstaaten über keine steuerliche FuE-Förderung verfügt.

Die steuerliche Forschungsförderung für kleine und mittelgroße Unternehmen ist ein wichtiger Schritt, um dem Forschungsdefizit bei kleineren und mittleren Unternehmen entgegenzuwirken und die Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland zu erhöhen. Dass neben den Personalkosten auch Auftragskosten einbezogen sind, kommt speziell den KMU entgegen, die häufig kein eigenes Forschungspersonal einsetzen können, sondern externe Forschungsaufträge vergeben.

Wichtig ist zudem, dass die steuerliche FuE-Förderung in Ergänzung zur Projektförderung erfolgt und dieses bewährte Instrument damit unberührt bleibt.

INNOVATIONSFÄHIGKEIT STÄRKEN

Unternehmen, gerade in der deutschen Industrie, zeichnet aus, dass sie mit guten Ideen immer wieder ihre Produkte verbessern und neue Märkte erschließen. Doch gute Ideen und auch der größte Gestaltungswille reichen nicht aus. Um die Ideen umsetzen, um ein Unternehmen gründen zu können, um es ausbauen und an die nächste Generation weitergeben zu können, braucht es ausreichend finanzielle Mittel. Umfassende Finanzierungsmöglichkeiten sind das Schmiermittel für die Wirtschaft.

Deshalb muss die Prüfung der Verbesserung der Bedingungen für Wagniskapital, auf die sich die Koalitionäre geeinigt haben, zu einem positiven Ergebnis kommen.

Gründungen und schnell wachsende junge, technologieorientierte Unternehmen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Innovationsfähigkeit des Standorts Deutschland und zukünftiges Wachstum. Insbesondere für diese Unternehmen ist ein leistungsfähiger Wagniskapitalmarkt von zentraler Bedeutung, da eine Finanzierung durch Bankkredite oftmals nicht in Betracht kommt.

Leider ist der Markt für Wagniskapital hierzulande nur unterdurchschnittlich entwickelt. Ziel muss es sein, das vorhandene Kapital noch wesentlich stärker in Investitionen in Start-ups zu lenken.

Sinnvoll ist etwa eine steuerwirksame Sofortabschreibungsmöglichkeit bei Erwerb von Anteilen an begünstigten Start-ups. Denn benötigt werden substanzielle Anreize zur Verringerung des finanziellen Risikos des Investors. Aber auch die Umsatzsteuerbefreiung auf Verwaltungsleistungen bei Wagniskapitalfonds halte ich für notwendig. Denn anders als in vielen anderen EU-Ländern unterliegt die Verwaltungsleistung an Venture-Capital-Fonds in Deutschland der Umsatzsteuer. Sie stellt eine nicht unerhebliche Markteintrittsbarriere für deutsche VC-Fonds dar. Dringend benötigtes Wagniskapital wird in der Folge jungen, technologieorientierten Start-ups vorenthalten. Ein Wegfall der Besteuerung wäre eine Angleichung an eine gängige Praxis in der EU und würde den Fondsstandort Deutschland insgesamt stärken.

WEITERER HANDLUNGSBEDARF

Ungeachtet der Einigung auf einen Koalitionsvertrag auf Bundesebene halte ich beim Thema Steuerentlastung weitere Schritte für notwendig. Die Steuerentlastung darf sich nicht auf den Solidaritätszuschlag beschränken. Bayern wird sich deshalb weiterhin für eine Reform des Einkommensteuertarifs mit einer Abflachung des leistungsfeindlichen Mittelstandsbereichs, einer Anhebung der Grenze für den Spitzensteuersatz und einem dauerhaften Abbau der kalten Progression einsetzen. Die Grenze für den Spitzensteuersatz wird aktuell bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von knapp 55 000 Euro erreicht. Der Spitzensteuersatz trifft damit schon lange keine Spitzenverdiener mehr, sondern Facharbeiter, Handwerker und Kleinunternehmer.

Genau zu verfolgen sein wird die weitere Entwicklung im Bereich der internationalen Unternehmensbesteuerung, um angesichts des stärker werdenden Steuerwettbewerbs gegebenenfalls rechtzeitig weitere Reformen auf den Weg zu bringen.

Initiativen auf europäischer Ebene, wie die im Koalitionsvertrag genannte Unterstützung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage bei den Unternehmenssteuern, als Antwort auf die Veränderungen in den USA, sind ein vernünftiger Ansatz. Hieraus müssen sich spürbare Vorteile für die Unternehmen ergeben. Ein gemeinsames Vorgehen gegen Steuerdumping und Steuervermeidung auf europäischer Ebene reicht allein nicht aus.

FAZIT

Mehr Wirtschaft wagen, das würde ich der neuen Bundesregierung gern mit auf den Weg geben. Dabei wünsche ich dem CDU-Bundeswirtschaftsminister innerhalb der Regierung starke Durchsetzungskraft und Mut.

Deborah Schanz* Kernthesen



Deborah Schanz

EINNAHMEN, AUSGABEN UND DIE SCHWARZE NULL

Deutschlands Steuereinnahmen erreichen von Jahr zu Jahr neue Rekordhöhen. Im Koalitionsvertrag wird grundsätzlich vereinbart, die Steuerbelastung der Bürger sowie die Verschuldung nicht zu erhöhen. Das ist nur konsequent und zu begrüßen. Fraglich ist dennoch, ob die schwarze Null zu halten ist: Der Koalitionsvertrag ist an verschiedensten Stellen von kleinen (oft sicherlich wirkungslosen) Steueranreizen und -geschenken und massiven Investitionsversprechen, z.B. für Schulen und Kitas, Landwirtschaft, Verkehr und Kommunen, gespickt. In den Belastungsberechnungen im Koalitionsvertrag (S. 67 f.) sind viele Steuererleichterungen und Investitionsversprechen, unter anderem die F&E-Förderung, nicht enthalten. Die Bundesregierung sollte klarstellen, welche der angesprochenen Themen unter Finanzierungsvorbehalt stehen. Angesichts der vollen Staatskassen und des geringen Zinsniveaus wäre es angezeigt, unsinnige Ausgaben zu überprüfen, statt unsystematisch punktuelle Anreize zu setzen und verstreut staatliche Investitions- und Fördervorhaben zu realisieren: Dann wären sogar ein konsequenterer Schuldenabbau sowie eine echte Entlastung der Steuerpflichtigen möglich.

STEUERPOLITISCHE SCHWERPUNKTE

Liest man den Koalitionsvertrag, fällt auf, dass beim Thema »Steuern« nicht von einer Steuerreform die Rede ist, sondern Steuern nur als Flickwerk vorkommen:

So werden an vielen Stellen kleinere oder größere Steuergeschenke verteilt, um hier und da Anreize zu setzen (z.B. Baukindergeld, Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer für den Ersterwerb von Wohneigentum, befristete Sonderabschreibungen für sozialen Wohnungsbau, Energetische Gebäudesanierung, Entlastung für ehrenamtliches Engagement, teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags, Mobilisierung von Wagniskapital, temporäre Umsatzsteuerbefreiung von Start-ups, F&E-Förderung).

Die erste Erwähnung eines Steuerthemas im Koalitionsvertrag lautet: »Wir bekämpfen Steuerdumping, -betrug, -vermeidung und Geldwäsche gleichermaßen international und in der EU.« (Koalitionsvertrag, S. 7). Angesichts des Steueraufkommens auf Rekordniveau, den umfangreichen Anti-Base-Erosion-and-Profit-Shifting-Regelungen, die Deutschland bereits implementiert hat, und der Steuer- und Bürokratielast der deutschen kleinen, mittleren und großen Unternehmen ist kaum vorstellbar, dass das Deutschlands drängendstes Problem ist.

* Prof. Dr. Deborah Schanz ist Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Eine dringend notwendige Reform der Gewerbesteuer wird nicht thematisiert; die damit verbundenen Problematiken der Substanzbesteuerung sowie der fehlenden internationalen Kompatibilität werden nicht angesprochen.

Der internationale Steuerwettbewerb, der durch massive Steuersatzsenkungen in den USA, Frankreich und Großbritannien eine neue Intensität erreicht, wird von den zukünftigen Koalitionsparteien geradezu ignoriert. Die niedrigen Steuersätze, hohe F&E-Anreize, die Einführung der geplanten Base Erosion Anti-Avoidance Tax (BEAT) sowie drohende Zölle in den USA könnten aus deutscher Sicht eine negative Verschiebung der globalen Lieferketten zur Folge haben. Deutschland muss – zum Schutz der eigenen Wirtschaft und zum Erhalt des deutschen Steueraufkommens – darauf reagieren. Die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen muss ein steuerpolitischer Schwerpunkt der kommenden Wahlperiode bleiben.

BESTEUERUNG DER DIGITALISIERTEN UNTERNEHMEN

Es besteht weitgehend Einigkeit, dass die digitale Wirtschaft sich nicht mehr von der »traditionellen« Wirtschaft trennen lässt. Dennoch wird im Bundesministerium der Finanzen intensiv die Unterstützung der Equalization Tax als Zusatzsteuer für digitale Unternehmen, die nach geltendem Recht als unverhältnismäßig gering besteuert empfunden werden, diskutiert, und Deutschland will diese Position auch beim ECO-FIN-Treffen unterstützen und im Frühjahr einen Richtlinienentwurf mit herausbringen. Dies birgt jedoch die Gefahr, dass primär nicht ausländische Unternehmen wie Google oder Apple betroffen sein werden, sondern vielmehr deutsche Unternehmen, die ebenfalls in großen Schritten ihre Geschäftsmodelle digitalisieren. Die Einführung einer Equalization Tax steht im Widerspruch zu der Position, Investitionen von Unternehmen in die Digitalisierung steuerlich zu fördern (so im Sondierungspapier (S. 7), bereits etwas schwächer im Koalitionsvertrag (S. 59) formuliert). Eine »Strafsteuer« auf digitale Geschäftsmodelle oder »Internetkonzerne« (Koalitionsvertrag, S. 69) benachteiligt deutsche Unternehmen insbesondere gegenüber Unternehmen in den Ländern, die z.B. mittels Patentboxen und starker F&E-Begünstigung Investitionen in Zukunftstechnologien fördern.

STEUERVERWALTUNG

Andere Länder sind insbesondere in der automatisierten Steuerverwaltung Deutschland weit voraus, z.B. bei dem Echtzeitzugriff und Abgleich von Rechnungen des Empfängers und Rechnungsstellers bei der Umsatzsteuer (mit Beispielen Brasilien, Mexiko, Indien, Spanien) oder bei digitalisierten Steuererklärungen und -prüfungen. Als Beispiel kann Estland dienen: Dort

haben bereits 2015 96% aller Esten ihre Steuererklärung online vorausgefüllt zur Verfügung gestellt bekommen und sie nur noch überprüft und abgeschickt; die durchschnittliche Bearbeitungszeit lag bei drei bis fünf Minuten (SZ-online.de, Steuererklärung in Estland: Ein Blick, ein Klick – fertig, vom 17. April 2016). Deutschland hat erkannt, dass – vor allem aufgrund von Nachwuchsproblemen in der Finanzverwaltung – ein Vorschreiten notwendig ist. Zwischen Erkenntnis und Umsetzung liegt gerade in dem föderal organisierten Deutschland jedoch ein weiter Weg. Deutschland muss aufholen und die Digitalisierung nutzen, um einerseits z.B. Steuerhinterziehung bei der Umsatzsteuer zu bekämpfen und andererseits sowohl die Steuerpflichtigen als auch die Finanzverwaltung zu entlasten.

MISSBRAUCHSBEKÄMPFUNG UND BÜROKRATISIERUNG

In den Medien und der Politik geht die Diskussion seit Jahren stark um die Bekämpfung von ertragsteuerlichem Missbrauch. Der angenommene flächendeckende Missbrauch des Steuersystems durch deutsche Unternehmen steht in eklatantem Widerspruch zu dem anhaltend steigenden Steueraufkommen; zugleich führt die Bekämpfung zu steigender Bürokratie und Dokumentationsaufwendungen sowie einem immer komplexer werdenden Steuerrecht. Ein gutes Beispiel für die zunehmende Bürokratisierung sind die „Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff“ (GoBD), mit deren Umsetzung gerade kleine Unternehmen stark belastet sind. Der Fokus der Bundesregierung sollte sich zu zukünftiger Wettbewerbsfähigkeit und echter Entbürokratisierung verlagern.

TAX COMPLIANCE MANAGEMENT SYSTEM

Die Geschäftsführung hat ein Unternehmen so zu organisieren und zu beaufsichtigen, dass keine Gesetzesverstöße erfolgen. Dazu hat die Geschäftsführung eine Compliance-Organisation einzurichten. Dies gilt auch für den Steuerbereich und hier vor allem bei der Klärung der Frage, ob bei Gesetzesverstößen mit Vorsatz oder leichtfertig gehandelt wird. Was diese Aussage im Bereich Steuern bedeutet, hat sich in den letzten Jahren konkretisiert: Die Verschärfung der Selbstanzeige zum 1. Januar 2015 machte eine bessere Abgrenzung von einer Berichtigung gem. § 153 AO zu einer Selbstanzeige notwendig. Gemäß dem zu dieser Frage 2016 eingeführten Anwendungserlass zu § 153 AO kann das Vorhandensein eines innerbetrieblichen Kontrollsystems (IKS) ein Indiz dafür sein, das gegen Vorsatz und Leichtfertigkeit spricht; zudem kann sich ein IKS positiv auf die Strafzumessung auswirken. Zu der Frage, wie ein solches IKS aufgebaut sein muss, damit es eine Wirkung entfaltet, besteht jedoch weiterhin Unsicherheit. Gerade für kleinere und mittlere Unternehmen

stehen den Kosten der Einführung bzw. Professionalisierung eines IKS (bzw. Tax Compliance Management System) unsichere, zunächst noch wenig konkrete Vorteile gegenüber. Zugleich werden Betriebsprüfungen als immer schärfer empfunden, mit immer häufigerem Einschalten der für Steuerstrafrecht zuständigen BuStra. Hier ist von Seiten der Politik alles zu tun, um bei denjenigen Steuerpflichtigen, die sich um Einhaltung der Regeln nach besten Kräften bemühen, für Sicherheit zu sorgen, dass bei dennoch auftretenden Arbeitsfehlern die Konsequenzen angemessen sind.

TEILWEISE ABSCHAFFUNG DER ABGELTUNGSTEUER

Der nun in Kraft getretene internationale Informationsaustausch bei Finanzkonten macht den Grundgedanken obsolet, dass nur niedrige Steuersätze auf Zinsen zu Steuerehrlichkeit führen können (»besser 25% von x als 42% von nix«). Infolgedessen ist nun eine Regelbesteuerung von Zinserträgen möglich und geplant. Es ist zu begrüßen, dass die Abgeltungsteuer bei Dividenden und Veräußerungsgewinnen bestehen bleibt, da diese Erträge bereits mit Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer belastet sind. Als Folge der geplanten Regelbesteuerung der Zinserträge mit bis zu 42% nimmt die Abgrenzung von Zinsen und Dividenden an Bedeutung zu; hier muss frühzeitig Klarheit geschaffen werden. Zudem bietet die geplante unterschiedliche Besteuerung von Zinsen einerseits und Dividenden und Veräußerungsgewinnen andererseits massiven Spielraum für Steuergestaltungen. Die Abzugsfähigkeit von Werbungskosten bei voller Besteuerung der Zinsen ist sicherzustellen; zudem sollten sorgfältige Überlegungen, z.B. bezüglich möglicher Gestaltungen, einer Reform vorangehen. Die geplante teilweise Abschaffung der Abgeltungsteuer verändert ein eingespieltes System: Derzeit nehmen i.d.R. die Banken den Abzug der Steuern auf Zinserträge vor: Steuerpflichtige müssen Zinserträge nicht mehr in ihrer Einkommensteuererklärung angeben. Dies wird zukünftig wieder anders werden. Insgesamt birgt die Reform viele potenzielle Probleme, die sogar dazu führen könnten, dass trotz des Anstiegs des Nominalsteuersatzes das damit generierte Steueraufkommen sinkt.