

Steuerpolitischer Ideenwettbewerb – prämierte Reformvorschläge

Im Rahmen des steuerpolitischen Ideenwettbewerbs wurden konkret umsetzbare Vorschläge zur Überwindung der drängendsten Probleme der Steuerpraxis und zur Sicherung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Standorts eingereicht. Ausgewählt wurden Vorschläge zur Anpassung des Rechnungszinses bei den Pensionsrückstellungen, zum Abbau von Bagatellsteuern und Reformierung der umsatzsteuerlichen Organschaft.

Steuerpolitik seit 2008 ohne Reformagenda

Wo stehen wir in der Steuerpolitik? Und braucht es neue steuerpolitische Initiativen? Diese Fragen drängen sich bereits seit der letzten Legislaturperiode auf. Die Koalition aus CDU, CSU und FDP hatte in den Jahren 2009 bis 2013 enttäuscht, weil nach zahlreichen Ankündigungen im Koalitionsvertrag vom 26.10.2009 keine Taten folgten. Weder wurde die Organschaft modernisiert, noch die GewSt ersetzt und auch beim Abbau der USt-Privilegierungen wurde keinerlei Fortschritt erzielt. Steuerpolitisch herrschte Stillstand. Um sich nicht erneut der Kritik auszusetzen, war der 2013 geschlossene Koalitionsvertrag der amtierenden Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD von vornherein bemüht, keine Erwartungen zu wecken und hat sich daher der Ankündigung größerer steuerpolitischer Reformprojekte enthalten.

Untätig ist der Steuergesetzgeber dennoch nicht. Allerdings folgt er dabei keiner übergeordneten Reformagenda. Dass sich steuerpolitisch etwas tut, ist in erster Linie äußeren Einflüssen zu verdanken. Das ErbStG wird – wenn man denn zu einer Einigung bis zum 30.06.2016 kommt – „minimalinvasiv“ den Forderungen des BVerfG (vom 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, vgl. DB 2015 S. 42) angepasst (dazu *Hey/Birk/Prinz/v. Wolfersdorff/Piltz*, Zukunft der ErbSt, ifst-Schrift Nr. 506 [2015]). Die Investmentsteuerreform wird begründet mit der Beseitigung europarechtlicher Risiken (dazu *Rehm/Nagler*, BB 2015 S. 2006 ff.). Die Modernisierung der AO dient primär der Effizienzsteigerung der Finanzverwaltung. Das Steueränderungsgesetz 2015 (BGBl. I 2015 S. 1834 ff.) schließlich enthält das übliche Sammelsurium von Einzelfallmaßnahmen.

Ein umfassender Reformansatz ist nicht zu erkennen. Insb. verweigert sich der Gesetzgeber beharrlich einer systematischen Status quo-Analyse des (Unternehmen)Steuerrechts. Nachdem die Unternehmensteuerreformen 2000 und 2008 schon wieder etliche Jahre zurückliegen, wäre es an der Zeit zu reflektieren, ob die damals verfolgten standortpolitischen Ziele noch ihre Gültigkeit haben und ob es einer Weiterentwicklung bedarf. Stattdessen dreht der Gesetzgeber bspw. mit der 2013 eingeführten Steuerpflicht für Streubesitzdividenden einige zentrale Reformentscheidungen aus rein fiskalischen Gründen zurück. Die Bewertung der Reformabstinentz kann durchaus unterschiedlich ausfallen: Einerseits erlaubt Passivität des Steuergesetzgebers der Praxis, sich auf das geltende Recht einzustellen. Steuerplanungssicherheit ist Bestandteil von Steuergerechtigkeit und gesetzgeberischem Aktionismus vorzuziehen. Andererseits erledigen sich die Probleme nicht von alleine. Bei manchen Missständen mag Gewöhnung eintreten, andere lassen sich gestalterisch überwinden.

Prof. Dr. Johanna Hey ist Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität zu Köln und Wissenschaftliche Direktorin des Instituts Finanzen und Steuern, Berlin sowie Mitherausgeberin von DER BETRIEB.

Kontakt: autor@der-betrieb.de



Dies ändert jedoch nichts daran, dass es erhebliches Verbesserungspotenzial gibt. Der Steuerstaat sollte sich nicht auf den *gerade* noch verfassungskonformen Eingriff zurückziehen, und auch da bestehen in einigen Punkten deutliche Zweifel, sondern den erheblichen Zugriff des Steuerstaates so freiheitsschonend, gleichheitssatzkonform und rechtssicher wie möglich ausgestalten.

Einnahmeorientierte Missbrauchsbekämpfung statt Steuervereinfachung

Steuervereinfachungen, seien sie verfahrenstechnischer oder inhaltlicher Natur, werden indes überhaupt nicht mehr diskutiert. Trotz ständig steigender Steuereinnahmen scheinen Maßnahmen, die das Potenzial zu Steuermindereinnahmen haben, per se ausgeschlossen. Dies war auch schon vor den neuen finanziellen Herausforderungen der Zuwanderung so und ist insb. auf die im Bundesrat zustimmungspflichtigen Länder zurückzuführen, die stets auf den ab 2020 eingreifenden Nullverschuldungszwang der Schuldenbremse hinweisen. Besorgniserregend ist, dass sich der Gesetzgeber gerade auch abgrenzbaren, für die Praxis aber sehr wichtigen Reformforderungen verschließt. Das sonst – zumindest rhetorisch – hochgehaltene Ziel der Steuervereinfachung ist gänzlich von der politischen Agenda verschwunden. Steuergesetzgebung steht vor allem im Zeichen der Missbrauchsbekämpfung. Folge sind überkomplexe, oft nicht zu Ende gedachte Normen mit z.T. gravierenden unerwünschten Nebeneffekten.

Steuerpolitische Ideenwettbewerb des ifst als Anstoß zu abgegrenzten Steuererleichterungen

Die kleinteilige und einseitig aufkommens- und missbrauchs-zentrierte Gesetzgebung seit 2008 hat das Institut Finanzen und Steuern (ifst) im Sommer 2014 zum Anlass genommen, einen steuerpolitischen Ideenwettbewerb auszurufen, um den Anliegen der Stpfl. wieder mehr Gehör zu verschaffen. Dabei standen eng umgrenzte Änderungsvorschläge im Vordergrund, bei denen ein zentrales Kriterium die Umsetzbarkeit sowohl in administrativer, als auch in finanzieller Hinsicht ist. Damit hebt sich der Aufruf des ifst bewusst von den großen Reformprojekten des letzten Jahrzehnts ab. Wissenschaftlich waren die Grundsatzarbeiten in den Arbeitsgruppen um *Paul Kirchhof* (Karlsruher Entwurf, Bundessteuergesetzbuch) oder *Joachim Lang* (Kölner Entwurf; Kommission Steuergesetz-

buch der Stiftung Marktwirtschaft) sehr erkenntnisreich. Ihr politisches Scheitern war freilich vorprogrammiert. Zu groß ist die Angst vor Veränderung, vor allem vor unkalkulierbaren finanziellen Risiken. Zu wenig war in den groß angelegten Reformentwürfen bedacht, wie die Risiken der Umstellung hätten beherrschbar gemacht werden können. Dies schmälert die Reformarbeiten nicht, hat aber das Bedürfnis nach Verbesserungsvorschlägen unterhalb der Fundamentalreform geweckt.

Wie klein die Brötchen sind, die man hierbei backen muss, ist anhand der erfolglosen Bemühungen um eine Modernisierung der Gruppenbesteuerung deutlich geworden, an denen sich das ifst ebenfalls beteiligt hatte (ifst-Arbeitsgruppe, Einführung einer modernen Gruppenbesteuerung – Ein Reformvorschlag, ifst-Schrift Nr. 471 [2011]). Die geforderte Aufgabe des Gewinnabführungsvertrages als Voraussetzung der Organschaft war wahrlich kein grundstürzendes Projekt. Die Aussicht von Steuermindereinnahmen, ohne dass sich die Meriten der Reform einer breiteren Wählerschaft gezeigt hätten, hat indes bewirkt, dass die Politik das Thema nicht weiterverfolgt hat.

Eine Gefahr größer angelegter Reformforderungen ist, dass sie die Reformmöglichkeiten im Detail verdecken. Ziel des ifst-Wettbewerbs war es, aus der Sicht der Stöpl. und ihrer Berater Reformbedarf zu ermitteln, der sich durch überschaubare Maßnahmen realisieren lässt. Auf diese Weise sollte gleichzeitig ein Gegengewicht zu den permanent in den Gesetzgebungsprozess einfließenden Änderungswünschen der Finanzverwaltung geschaffen werden.

Die Resonanz

Dass ein Bedürfnis besteht, gerade auch Änderungswünsche im Detail zu platzieren, zeigt die unerwartet große Resonanz auf den Ideenwettbewerb. Gefolgt sind dem ifst-Aufruf über 20 Einsender. 16 Vorschläge wurden ausformuliert. Die Bandbreite der Vorschläge ist beträchtlich. Neben Vorschlägen zum materiellen Steuerrecht, dort insb. dem Unternehmensteuerrecht, haben zahlreiche Einreichungen Verbesserungen des Besteuerungsverfahrens zum Gegenstand.

Die Prämierung: Realitätsgerechtigkeit – Rechtsicherheit – Vereinfachung

Aus dieser Vielfalt galt es, die Gewinner des Wettbewerbs auszuwählen. Die Wahl der aus Mitgliedern des Kuratoriums des ifst steuerpolitisch besetzten Jury (MdB *Ingrid Arndt-Brauer*, SPD; MdB *Antje Tillmann*, CDU; MdB *Lisa Paus*, Bündnis 90/Die Grünen; Dr. *Volker Wissing*, FDP) ist auf drei Vorschläge gefallen, die sich unterschiedlichen Zielsetzungen zuordnen lassen:

Der Vorschlag zur Reform von § 6a EStG betrifft die Realitätsgerechtigkeit der Typisierung des Rechnungszinssatzes für Pensionsrückstellungen und greift die drängende Forderung einer Anpassung an das anhaltende Niedrigzinsumfeld auf. Die Berechtigung dieser Forderung wird in der Steuerpolitik durchaus anerkannt, die finanziellen Auswirkungen und möglicherweise über § 6a EStG hinausgehende Folgewirkungen werden indes gescheut. Es wäre wünschenswert, wenn der Gesetzgeber gerichtlich zum Handeln gezwungen würde. Solange dies nicht der Fall ist (s. BFH vom 01.07.2014 – IX R 31/13, BStBl. II 2014 S. 925 = RS0699131 zu der vergleichbaren Problematik in § 238 AO), ist zu hoffen, dass Vorschläge, wie der von *Geberth*, dem Steuergesetzgeber vor Augen führen, dass hier jenseits der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dringender Handlungsbedarf besteht, sowohl um Widersprüche mit der Handelsbilanz zu ver-

meiden, als auch das Ziel der Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge nicht zu konterkarieren. *Geberth* zeigt insb. auf, dass es Möglichkeiten einer schrittweisen Absenkung des Zinssatzes bzw. einer Verteilung des Aufwandes gibt, die die finanziellen Auswirkungen überschaubarer machen. Eine Vollblockade lässt sich vor diesem Hintergrund nur schwerlich rechtfertigen.

Ähnlich unbestritten ist dem Grunde nach der Reformbedarf im Bereich der Eingliederungsvoraussetzungen der umsatzsteuerlichen Organschaft. Der Standpunkt, die derzeitige Rechtslage sei mit dem Richtlinienrecht vereinbar, dürfte nach der letzten EuGH-Entscheidung (vom 16.07.2015 – Rs. C-108/14, C-109/14, *Larentia+Minerva*, DB 2015 S. 1696) nicht mehr haltbar sein (*Küffner/Grimm*, DK 2015 S. 306 ff.). Aus Praxissicht liegt von den unionsrechtlichen Vorgaben unabhängig ein zentrales Problem in der Rechtsunsicherheit bei der Beurteilung der wirtschaftlichen und organisatorischen Eingliederung und der Gefahr ihrer rückwirkenden Aberkennung. *Küffner* und *Luber* entwickeln daher ein Antragsverfahren, wie es bereits an verschiedener Stelle im USt-Recht existiert. Steuermindereinnahmen sind hiermit auf den ersten Blick nicht verbunden, der zusätzliche Verwaltungsaufwand scheint überschaubar.

Ein wenig diskutiertes Feld rollen *Fichte* und *te Heesen* auf mit ihrer Forderung, auf Bagatellsteuern zu verzichten, wobei sich die Autoren nicht auf die kommunalen Verbrauch- und Aufwandsteuern beschränken, sondern auch andere Steuern einbeziehen, deren Aufkommen unter 0,2% des Steueraufkommens liegt bzw. den Betrag von 1,2 Mrd. € nicht übersteigt. In diese Kategorie fallen 21 Steuern, deren Gesamtvolumen bei rd. 6 Mrd. € liegt.

Die Vorbehalte sind beträchtlich. Bagatellsteuern, gerade auf kommunaler Ebene, sind streitanfällig. Sie belasten häufig einseitig einzelne Gruppen, ohne dass dies durch die mit ihnen verfolgten, oft zweifelhaften Lenkungsziele gedeckt ist. Der Verwaltungsaufwand dürfte in Relation zu den geringen Steuereinnahmen oft unverhältnismäßig sein (krit. auch *Henneke*, DStJG 35 [2012] S. 117 [144 ff.]). Statt – wie es vor allem auf kommunaler Ebene geschieht – immer wieder neue exotische Abgaben zu kreieren, fordern *Fichte/Heesen* deren Rückführung. Unzweifelhaft stellt die Abschaffung von Steuern eine der durchschlagendsten Vereinfachungsmaßnahmen dar. Z.T. lässt sich Vereinfachung auch durch Zusammenlegung derartiger Steuern erzielen.

Finanzierbarkeit

Auch wenn die Vorschläge sehr auf Finanzierbarkeit bedacht sind, gehen sie z.T. mit Mindereinnahmen einher. Doch kann dies angesichts der massiven, weit über der Inflationsrate liegenden Zuwächse des Steueraufkommens der letzten Jahre kein generelles Ausschlusskriterium sein. Dies gilt insb., wenn es wie bei § 6a EStG um die Beseitigung einer Überbesteuerung geht. Dann ist auch die Forderung nach einem unmittelbaren Gegenfinanzierungsvorschlag nicht berechtigt. I.Ü. muss der Einwand der nicht tragbaren finanziellen Auswirkungen schon vor dem Hintergrund, dass allein in Deutschland knapp 22 Mrd. € durch nicht hinreichend bekämpften USt-Betrug (Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe über die Prüfung von EUROFISC vom 02.10.2015) verschenkt werden, zurückgewiesen werden. Weitere rd. 23 Mrd. € werden durch USt-Befreiungen und -ermäßigungen zugunsten von Partikularinteressen verwendet. Die Möglichkeit, dieses Potenzial zu heben, sollte nicht vergessen werden, wenn man meint, auch geringfügige Steuermindereinnahmen seien nicht verkraftbar.