Gier mit güldenen Lettern: Seit Jahrzehnten streitet Deutschland über Form und Inhalt einer Steuerreform, die diesen Namen auch verdient. Doch geschehen ist bislang wenig. Nach wie vor hält der Fiskus die Hand auf.

Foto: M_MUC1968/iStock/Getty Images

Zeit für Reformen

Deutschland ist ein Hochsteuerland. Darunter leidet seine globale Wettbewerbsfähigkeit. Wann wird die Politik endlich aktiv?

Von Johanna Hey

SEIT MONATEN SCHWELT in der großen Koalition der Streit darüber, ob im internationalen Steuerwettbewerb ein neuer Schritt zur Entlastung von Unternehmen getan werden müsse. Der Koalitionsvertrag vom März 2018 schweigt hierzu. Doch schon vergangenen Herbst hat Wirtschaftsminister Peter Altmaier einen 10-Punkte-Plan zur Entlastung der Wirtschaft vorgelegt. Die Arbeitsgruppe Finanzen der CDU/CSU-Fraktion hat ihn jüngst konkretisiert: Die Steuerlast für Unternehmensgewinne soll von heute mehr als 30 Prozent auf höchstens 25 Prozent gedeckelt werden. Dass die von Seiten der deutschen Wirtschaft seit längerem erhobene Forderung nach Entlastung gerade jetzt von der Politik aufgegriffen wird, kommt nicht von ungefähr, sondern dürfte im Zusammenhang mit niedrigeren Konjunkturerwartungen im neuen Jahreswirtschaftsbericht stehen.

Die Unternehmensteuerreform 2008 liegt mehr als zehn Jahre zurück. Damals war es Deutschland gelungen, von einem der letzten Plätze in EU und OECD ins Mittelfeld vorzurücken. Diese Positionsverbesserung ist mittlerweile wieder verspielt – zum einen, weil der internationale Abwärtstrend der Steuersätze auch nach 2008 wider Erwarten nicht zum Erliegen gekommen ist, und zum anderen, weil es seither in Deutschland entgegen diesem Trend sogar zu einer leichten Erhöhung der Steuerlast kam. Sie ist auf Anhebungen der Gewerbesteuer zurückzuführen.

Talfahrt der Steuersätze // Aktuell verschärft sich das Szenario. Großbritannien hat im Zuge des Brexits für 2020 einen Körperschaftssteuersatz von 17 Prozent beschlossen. Auch klassische Hochsteuerländer wie Frankreich, Italien und Spanien senken ihre Körperschaftssteuern. Am bedeutsamsten ist aus deutscher Sicht jedoch die 2018 in Kraft getretene Steuerreform in den Vereinigten Staaten. Die Senkung des Bundeskörperschaftssteuersatzes von 35 auf 21 Prozent wirkt wie ein standortpolitisches Fanal: Bisher dienten die USA als Beleg dafür, dass starke Wirtschaftsstandorte sich höhere Steuerbelastungen leisten können. Doch auf einmal hat Deutschland seinen letzten relevanten Hochsteuergefährten verloren und ist mit einer Belastung von mehr als 30 Prozent nicht nur gegenüber dem Durchschnitt abgehängt, der in der EU bei 20,8 Prozent und für die OECD-Staaten bei 23,4 Prozent liegt, sondern ragt einsam heraus.

Aber muss sich Deutschland der Talfahrt der Steuersätze anschließen? Das starke Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre lässt den Schluss zu, dass sich die angeblichen Standortnachteile bisher nicht negativ ausgewirkt haben. Richtig ist, dass die Steuerbelastung nur einer von vielen Standortfaktoren ist und in den seltensten Fällen den Ausschlag gibt. Auch werden in Deutschland etablierte Unternehmen im Zweifel nicht wegen der hohen Steuerlast abwandern, und zwar schon deshalb nicht, weil Standortverlagerungen ihrerseits hohe Steuerlasten auslösen.

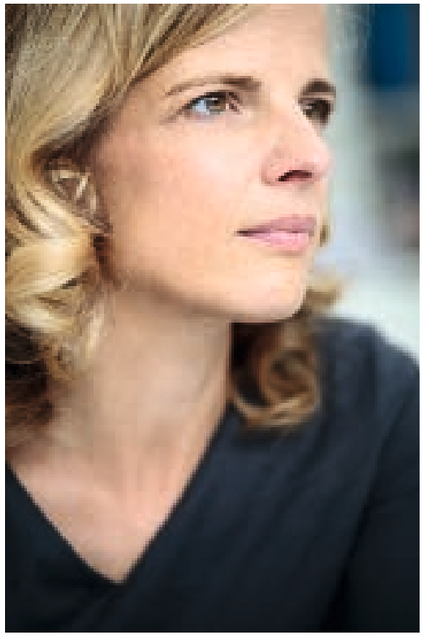
Vorreiter bei Steuergeschenken // Es wäre jedoch ein Trugschluss, hieraus zu folgern, dass die Steuerlast für Unternehmen irrelevant sei. Zum Entscheidungsfaktor wird sie insbesondere dann, wenn es um die Wahl von Standorten für zusätzliche Investitionen geht. Gleiches gilt, wenn außereuropäische Konzerne einen Standort für ihr Europa-Geschäft suchen. Deutschland muss nicht zum Vorreiter im Wettbewerb der schönsten Steuergeschenke werden, sollte sich aber auch nicht durch Untätigkeit ins Abseits befördern.

Dass es in Deutschland früher oder später zu Steuersenkungen kommen muss, scheint in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft allgemeiner Konsens zu sein. Uneinigkeit besteht jedoch über den richtigen Zeitpunkt. Eine boomende Wirtschaft scheint keiner Entlastung zu bedürfen. Einer der zentralen Kritikpunkte an der amerikanischen Steuerreform ist, dass die Steuerentlastungen auf dem Höhepunkt eines Konjunkturzyklus beschlossen wurden – eigentlich eine Unzeit. Doch für eine solche azyklische Finanzpolitik gibt es gute Gründe: unter anderem, dass die Entlastungen bereits dann einsetzen, wenn einem drohenden Konjunkturabschwung noch gegengesteuert werden kann. Allerdings lässt sich Unternehmenssteuerpolitik heutzutage nicht mehr nur anhand nationaler Konjunkturdaten ausrichten. Der internationale Steuerwettbewerb ist ein exogenes Datum: Dem Druck von außen kann sich ein starker Wirtschaftsstandort wie Deutschland vielleicht für eine gewisse Zeit entziehen, aber keinesfalls dauerhaft entgegenstemmen.

Den globalen Abwärtstrend der Steuersätze wird die Bundesrepublik nicht aufhalten können. Zwar hat sich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren auf OECD- und EU-Ebene stark gegen unfairen Steuerwettbewerb und aggressive Steuergestaltungen eingesetzt. Ob dieses Engagement erfolgreich war, lässt sich noch nicht beurteilen. Den allgemeinen Steuerwettbewerb kann man so jedenfalls nicht verhindern, im Gegenteil: Werden Schlupflöcher geschlossen, steigt der Druck auf den regulären Körperschaftssteuersatz. Steuerstandortpolitik ist zudem primär nationale Aufgabe und lässt sich nicht auf EU- oder OECD-Ebene delegieren.

> „Deutschland braucht eine standortpolitische Steuerstrategie.“
> Prof. Dr. Johanna Hey

Förderung und Forschungsprämie // Welche Maßnahmen sollte der deutsche Gesetzgeber ergreifen? Der Reformbedarf im Unternehmensteuerrecht ist groß. Es kursieren lange Listen mit berechtigten Forderungen. Im internationalen Standortwettbewerb kommt es jedoch vor allem auf Sichtbarkeit an. Im Wesentlichen gibt es zwei Möglichkeiten: eine spürbare Absenkung des allgemeinen Tarifs oder gezielte Maßnahmen für besonders mobile Steuerquellen und besonders wichtige Standortfaktoren. Aus dieser Kombination erklärt sich, warum >>



Johanna Hey (Jahrgang 1970) ist seit 2006 Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität Köln und wissenschaftliche Direktorin des Instituts Finanzen und Steuern in Berlin. Die promovierte und habilitierte Juristin gehört dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ebenso an wie dem Wissenschaftlichen Beirat des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

viele Staaten zusätzlich zu einem attraktiven Körperschaftsteuersatz auch noch Erleichterungen für den Bereich der „Forschung und Entwicklung“ (FuE) bereitstellen. Denn die staatliche Forschungsförderung kostet weniger Steuereinnahmen, als wenn der Steuersatz insgesamt gesenkt würde. Dieser Ratio folgen die europäischen „Patentboxen“.

Deutschland verfügt jedoch weder über einen attraktiven Unternehmensteuersatz noch über ein spezielles FuE-Regime, obwohl steuerliche Forschungsförderung schon seit 2009 politisch diskutiert wird. Immerhin haben das Bildungs- und das Wirtschaftsministerium im Herbst ein Eckpunktepapier erarbeitet. Darin ist eine an die Lohnsteuer gekoppelte Forschungsprämie vorgesehen.

Der entsprechende Gesetzentwurf des federführenden Bundesfinanzministeriums steht noch aus. Doch gibt es bereits eine Vorfestlegung: Die Förderung soll auf kleine und mittlere Unternehmen begrenzt werden. Einerseits erwartet man sich hiervon den größten Effekt, weil sich gerade kleinere Unternehmen mit Anträgen auf direkte Projektförderung schwertun. Andererseits, und das scheint der Hauptgrund zu sein, will man so die Kosten der Maßnahme möglichst gering halten.

Gegen Mittelstandsförderung ist nicht prinzipiell etwas einzuwenden. Im internationalen Standortwettbewerb wäre die Maßnahme jedoch weitgehend wirkungslos. Denn hier buhlt Deutschland um die Gunst international agierender Großkonzerne – etwa bei deren Entscheidung, wo sie ihre Forschungsabteilungen ansiedeln sollen. Dies spricht eindeutig gegen eine Größenbegrenzung. Würde bei einer Ausdehnung auf sämtliche Unternehmen die Förderquote drastisch reduziert, wäre allerdings nicht viel gewonnen, wenn die Maßnahme dann im internationalen Vergleich nicht mehr ins Gewicht fällt. Möglicherweise ist auch das Finanzierungsvolumen – aktuell stehen zwei Milliarden Euro im Raum – zu überdenken.

Allheilmittel Körperschaftssteuer // Ähnliche Überlegungen müssen in Bezug auf eine Senkung der allgemeinen Tarifbelastung angestellt werden. Eine Senkung um ein oder zwei Prozentpunkte kostet Steuergeld, bringt aber wenig. Zaghafte Maßnahmen verpuffen. So ist die Abschaffung des Solidaritätszuschlags zur Körperschaftssteuer zwar verfassungsrechtlich geboten, standortpolitisch fällt die Entlastungswirkung mit gerade einmal 0,825 Prozent von der Gesamtlast indes nicht ins Gewicht. In anderen Staaten wird einfach der Körperschaftssteuersatz gesenkt. Deutschland leistet sich jedoch eine zweigleisige Unternehmenssteuerstruktur, zusammengesetzt aus Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer. Jede Anpassung an den internationalen Steuerwettbewerb ging bislang zu Lasten des Körperschaftssteuersatzes. Seit Jahrzehnten befindet er sich im Sinkflug: von einst 56 Prozent auf nunmehr 15 Prozent. Die Gewerbesteuer dagegen blieb weitgehend unangetastet. Dabei trägt insbesondere diese den Kommunen zustehende Steuer dazu bei, dass Deutschland im Standortwettbewerb zurückgefallen ist. Gerade wirtschaftsschwache Kommunen haben oft besonders hohe Sozialausgaben und sind haushaltsrechtlich gar nicht in der Lage, über niedrige Hebesätze zusätzliche Investitionen anzuziehen. Noch schwieriger fällt es Kommunen, im internationalen Steuerwettbewerb strategisch zu handeln. Diese Defizite sind seit Jahrzehnten bekannt. Dennoch sind jegliche Reformbemühungen am Widerstand der Gemeinden gescheitert.

Quo vadis, Gewerbesteuer? // Aus diesem Grund werden auch aktuell Lösungen wieder allein in der Körperschaftssteuer gesucht. Zwar schreckt man vor einer weiteren Absenkung, zum Beispiel auf 10 Prozent, zurück, weil dies die Marginalisierung der Körperschaftssteuer offenkundig machen würde. Für möglich gehalten wird aber eine teilweise Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Körperschaftssteuer. In der Tat lässt sich auf diese Weise die Gesamtbelastung senken. Der Mechanismus würde wohl auch im Ausland schnell verstanden werden. Man sollte aber die Kommunen nicht aus ihrer Verantwortung entlassen, sondern die öffentliche Diskussion um eine Reform der Gewerbesteuer wieder aufnehmen.

Foto: Till Eitel/yeetli.com

Dabei geht es weder um Einschnitte in die Kommunalhaushalte noch um eine Abschaffung der Gewerbesteuer, sondern lediglich um ihre Umgestaltung – zum Beispiel in einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftssteuer – sowie die Erschließung alternativer Finanzquellen, die es erlauben würden, das Gewicht der Gewerbesteuer zurückzuführen. Die Annäherung der Bemessungsgrundlagen brächte eine erhebliche Vereinfachung. Die meisten Gemeinden würden von einer Modernisierung des Gemeindefinanzsystems profitieren. Gelingen kann eine solche Reform aber wahrscheinlich nur, wenn etwaige Verlierergemeinden zumindest vorübergehend finanziell kompensiert würden.

Wie wird gegenfinanziert? // Ganz unabhängig davon, ob man die Tarifsenkung mit einem Einstieg in die überfällige Strukturreform des Steuerrechts verbindet: Die Frage nach der Finanzierbarkeit bleibt – zumal nicht nur Kapitalgesellschaften entlastet werden müssten, sondern auch Personenunternehmen, die der Einkommensteuer unterliegen. Allein für Kapitalgesellschaften kostet eine Tarifsenkung pro Prozentpunkt den Staat rund zwei Milliarden Euro. Einerseits gilt: Für eine Entlastung von Unternehmen sollte der Pfad der Tugend ausgeglichener Haushalte nicht verlassen werden. Andererseits darf die Haushaltsdisziplin nicht zum Verweigerungsargument schlechthin werden, wie es in den vergangenen Jahren trotz umfangreicher Steuermehreinnahmen der Fall war.

So durfte die Unternehmenssteuerreform 2008 nur fünf Milliarden Euro kosten, obwohl allein die damalige Absenkung des Körperschaftssteuersatzes zu Mindereinnahmen von zwölf Milliarden Euro führte. Die Gegenfinanzierung stammte größtenteils von den durch die Tarifsenkung entlasteten Unternehmen selbst: in Form von Einschränkungen der Verlustverrechnung und Beschränkungen des Betriebsausgabenabzugs. Diese Regelungen beschäftigen bis heute das Bundesverfassungsgericht. Die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage eignet sich also nicht als Mittel zur Gegenfinanzierung.

Schließlich muss im Rahmen einer Unternehmenssteuerreform auch der Einkommensteuertarif mitbedacht werden. Jeder Eingriff in die Tarifstruktur wirft Folgefragen auf: Was sind die Konsequenzen für Personenunternehmen? Wie muss die Dividendenbesteuerung angepasst werden? Muss der Abgeltungssteuersatz angehoben werden?

Aktuell scheinen sämtliche steuerpolitischen Ressourcen von der Grundsteuerreform absorbiert zu sein. Die Chancen für eine umfassende Unternehmenssteuerreform stehen schlecht, wenn selbst der Gesetzentwurf für eine begrenzte F&E-Fördermaßnahme auf sich warten lässt. Als Hoffnung bleibt: Der Außendruck des Steuerwettbewerbs hat immer wieder innenpolitische Reformblockaden zu lösen vermocht. Deutschland muss die Herausforderungen des internationalen Steuerwettbewerbs endlich annehmen und eine stimmige standortpolitische Strategie entwickeln. <<

redaktion@marktundmittelstand.de

ANZEIGE

DEUTSCHE LICHTMIETE

Full-Service-Mietmodell für LED-Industriebeleuchtung

Ohne Aufwand zur neuen Beleuchtung?
Wir übernehmen das für Sie!

Über 300 erfolgreiche Projekte sprechen für sich: Wir sind auf dem besten Weg, den Markt für Industriebeleuchtung in Deutschland zu verändern. Mit moderner und langlebiger LED-Technik Made in Germany und einem Full-Service-Paket von der Planung bis zur Wartung – mit 100 % Beleuchtungsgarantie.

Dank unseres innovativen Mietmodells fallen für unsere Kunden keine Investitionen an. Sie verbessern ihre Lichtqualität, sparen Kosten und senken die CO_2-Emissionen – sofort und dauerhaft. Und das bei voller Flexibilität: mit dem Total-Flex-Mietvertrag ohne Laufzeitbindung und mit der Möglichkeit des Eigentumsübergangs.

Gerne erstellen wir Ihnen ein unverbindliches Angebot: www.lichtmiete.de