
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/4723 vom 04.10.2018

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung und steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (IV C 8 - S 2282-a/18/10003, 2018/0288793)

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

für die Möglichkeit, zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung und steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen“ (Familienentlastungsgesetz – FamEntlG) Stellung zu nehmen, bedanken wir uns.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Der DIHK bewertet die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen in Bezug auf das Kindergeld und die Kinderfreibeträge positiv, weil sie auch dazu führen können, dass Eltern einen größeren finanziellen Spielraum für die Unterstützung der Kinderbetreuung haben. Das könnte zusätzlich die Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen erhöhen und dem Fachkräftemangel entgegenwirken.
- Es ist richtig, die Effekte der kalten Progression durch eine Anpassung beim Einkommensteuertarif zu beseitigen. Besser wäre es aus Sicht der Unternehmen allerdings, eine automatische Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflationsentwicklung einzuführen.
- Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf setzt die Bundesregierung im Kern gesetzliche Vorgaben um. Die Unternehmen sprechen sich dafür aus, dass die Bundesregierung sich darüber hinaus eine umfassendere Modernisierung der Unternehmensbesteuerung vornimmt. Vor allem ein schnellerer Abbau des Solidaritätszuschlags, ein Abbau des „Mittelstandsbauchs“ in der Einkommensteuer und Verbesserungen bei der Thesaurierungsrücklage würden die einkommensteuerlichen Rahmenbedingungen des hiesigen Standortes erheblich verbessern.

- Der DIHK sieht einen ausreichend großen finanziellen Spielraum in den öffentlichen Haushalten in den kommenden Jahren, um neben der Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs weitere steuerliche Maßnahmen umzusetzen. Das betrifft insbesondere eine dringend notwendige Modernisierung der Umsatzbesteuerung, die zuletzt umfassend im Jahr 2008 reformiert wurde.
- Für die Unternehmen ist eine rechtzeitige Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs von großer Bedeutung, damit die Unternehmen die Veröffentlichung der Programmablaufpläne für den Lohnsteuerabzug und ein Update der Lohnabrechnungsprogramme vor dem Jahreswechsel 2018/2019 vollziehen können.

B. Allgemeiner Teil

Die Bundesregierung verfolgt mit dem FamEntlG mehrere Ziele: Erstens sollen Familien gestärkt und entlastet werden. Nach Auffassung der Bundesregierung sind Eltern wegen des Unterhalts, der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder nicht im gleichen Maße finanziell leistungsfähig wie kinderlose Menschen. Deshalb will die Bundesregierung Familienleistungen bei der Bemessung der Einkommensteuer noch besser berücksichtigen. Dabei soll eine angemessene und gerechte Besteuerung der Familien auch das mit steigenden Preisen verbundene höhere Existenzminimum der steuerpflichtigen Menschen und ihrer Kinder berücksichtigen. Zweitens will die Bundesregierung die Wirkung der kalten Progression berücksichtigen, weil es sonst durch die allgemeine Inflation zu einer höheren individuellen Besteuerung komme.

Der DIHK vertritt als Dachorganisation der 79 Industrie- und Handelskammern die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft in Deutschland auf Bundes- und Europaebene. Unser Fokus in der Steuerpolitik liegt folglich auf der Unternehmensbesteuerung. In Bezug auf das Steuersystem als Standortkriterium für Unternehmen wird häufig ein internationaler Vergleich von Belastungen als Bewertungsmaßstab herangezogen. Wegen der Komplexität von sehr unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen sind solche Vergleiche eine durchaus anspruchsvolle Aufgabe. Operabel ist es, einen Vergleich von Steuerbelastungen der Kapitalgesellschaften vorzunehmen. Gerade Kapitalgesellschaften agieren oft international. Die für sie geltenden Steuersätze sind mithin als Vergleichsmaßstab recht gut geeignet. Erheblich anspruchsvoller sind Belastungsvergleiche bei den Personengesellschaften. Mit einem Anteil von etwa 80 Prozent machen diese Unternehmen in Deutschland das Gros aller Unternehmen aus. Für diese Unternehmen ist die Einkommensteuer die relevante Unternehmensteuer und folglich sind sämtliche Regelungen zum Einkommensteuertarif und zur Definition von Einkommen bis hin zur konkreten Bemessungsgrundlage für diese Unternehmen von hoher Bedeutung. Der DIHK hat deshalb wiederholt darauf hingewiesen, dass eine spürbare und tatsächliche steuerliche Entlastung von Personenunternehmen durch eine Abflachung des „Mittelstandsbauchs“ im Einkommensteuertarif und durch Verbesserungen bei der Begünstigung der nicht entnommenen Gewinne (§ 34a EStG, Thesaurierungsrücklage) erreicht werden könnte.

Deutschland ist durch einen starken Mittelstand geprägt, wobei „Mittelstand“ sehr breit definiert werden kann. Nach der EU-Definition sind Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 50 Millionen Euro und mit bis zu 250 Mitarbeiter gemeint. In diese Kategorie fallen 99,5 Prozent der Unternehmen mit über 55 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland. Mit anderen Worten: Für viele kleine und mittelgroße Betriebe in Deutschland ist von zentraler Bedeutung, welche Steuerbelastung der Einkommensteuertarif generiert und damit auch, welche Belastungen durch die kalte Progression entstehen.

Für die Unternehmen in Deutschland sind deshalb verschiedene Aspekte des FamEntlG von Bedeutung: Neben 1. Bürokratieaspekten, die sich aus der zeitlichen Umsetzung des Gesetzes ergeben, sind dies 2. Bewertungen der Anhebung von Kindergeld und Freibeträgen, 3. die Frage eines angemessenen Vorgehens bei der Beseitigung oder zumindest der Abschwächung von Effekten der „kalten Progression“ und 4. eine Einordnung des FamEntlG in die steuerpolitischen Vorhaben der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode.

C. Besonderer Teil

1. Bürokratieaspekte – Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Im Gesetzentwurf steht, dass der Entwurf zu „geringfügigem, nicht bezifferbarem einmaligen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft infolge der Anpassung von Lohnsteuerberechnungs-/ Lohnabrechnungsprogrammen [führt].“ Diese Einschätzung teilen wir – allerdings nur dann, wenn der Gesetzgeber die verfassungsrechtlich gebotenen Freibetragsanhebungen und die Anpassung der weiteren Eckwerte des Einkommensteuertarifs so rechtzeitig beschließt, dass die Veröffentlichung der Programmablaufpläne für den Lohnsteuerabzug und ein Update der Lohnabrechnungsprogramme vor dem Jahreswechsel 2018/2019 vollzogen werden können. Der DIHK hatte gemeinsam mit den anderen Spitzenverbänden der Gewerblichen Wirtschaft bereits im Juni dem BMF gegenüber verdeutlicht, dass ein korrekter Lohnsteuerabzug mit den „neuen“ Werten ab 1. Januar 2019 im Interesse aller Beteiligten ist; das gilt für die Finanzverwaltung ebenso wie für Arbeitgeber, Beschäftigte und weitere Institutionen wie etwa die Sozialversicherungen.

In der Vergangenheit haben Verzögerungen bei der Umsetzung von Gesetzen nicht selten zu erheblichen Belastungen bei den Unternehmen geführt, weil die Anpassung der Freibeträge und der Eckwerte des Einkommensteuertarifs nicht rechtzeitig vor dem Jahreswechsel erfolgen konnte. Entstanden sind so vermeidbare bürokratische Belastungen. Erforderlich wurden zum Beispiel außerplanmäßige, unterjährige Anpassungen der Programmablaufpläne, die teilweise auch zu Neuberechnungen und Korrekturen von bereits abgerechneten Lohnzahlungszeiträumen führten (einschließlich der erneuten Übermittlung von Verdienstbescheinigungen an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Korrektur von weiteren nettolohnbezogenen Verfahren, z. B. im Bereich der Sozialversicherung).

Für die betriebliche Praxis ist es deshalb durchaus von großer Bedeutung, dass das Gesetzgebungsverfahren mit dem vorgesehenen zeitlichen Fahrplan umgesetzt wird und somit eine rechtzeitige Implementierung der Tarifeckwerte für 2019 und 2020 in den Lohnabrechnungsprogrammen der betrieblichen Praxis möglich sind.

2. Bewertungen der Anhebung von Kindergeld und Kinderfreibetrag

Der Unterhalt für Kinder wird primär durch die Abgeltung des existenznotwendigen Grundbedarfs im vom Gesetz sogenannten Familienleistungsausgleich berücksichtigt. Zusätzlich gibt es eine Reihe von Regelungen im Einkommensteuerrecht, die Kinder berücksichtigen (siehe hierzu im Einzelnen zum Beispiel Hey in Tipke/Lang, Steuerrecht, § 8, Rz. 91ff.). Kindergeld und Kinderfreibetrag sind dabei bereits seit 1983 in einem dualen System miteinander verknüpft. Zur Frage, ob die Höhe des Kindergeldes und die sodann folgerichtig zu berechnende Höhe von Kinderfreibeträgen der steuerpflichtigen Eltern angemessen ist, äußert sich der DIHK wegen des fehlenden spezifischen Unternehmensbezugs nicht. Betonen wollen wir aber, dass eine regelmäßige „Aktualisierung“ der angesprochenen Regelungen für viele Unternehmen durchaus eine hohe Bedeutung hat. Denn zusammen mit weiteren Freibetragsregelungen verbessern regelmäßig stattfindende Anpassungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen die Möglichkeiten von Eltern, Betreuungsangebote in Anspruch zu nehmen und so ihre Flexibilität bei der Beschäftigung zu erhöhen. Vor dem Hintergrund eines sich verschärfenden Fachkräftemangels gewinnt insbesondere eine Zunahme bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen, die noch immer einen höheren zeitlichen Anteil an der Kinderbetreuung übernehmen, erheblich an Bedeutung. Immerhin 62 Prozent der Unternehmen nennen in der jüngsten DIHK-Konjunkturumfrage den Fachkräftemangel als Geschäftsrisiko.

3. Beseitigung oder zumindest Abschwächung von Effekten der „kalten Progression“

Zunächst einmal ist es wichtig, zwei Arten der kalten Progression zu unterscheiden. Nach einer engeren Definition spricht man dann von kalter Progression, wenn es um Effekte steigender Preise auf die Einkommensteuerbelastung geht. Wenn überhaupt, dann sind es diese Effekte, die Gegenstand der politischen Diskussion sind. Nach einer weiteren Definition spricht man aber auch dann von kalter Progression, wenn es um Effekte steigender Realeinkommen geht (vgl. hierzu etwa Dorn et al. 2017¹). Die zuletzt genannten Effekte sind wesentlich größer, weil sich durch sie die Verteilung des Steuersystems ggf. deutlich ändert.

Zur kalten Progression im engeren Sinne

Nehmen die Einkommen oder Erträge der Einkommensteuerpflichtigen exakt in Höhe der Inflation zu, dann bleibt das Bruttorealeinkommen der Steuerpflichtigen konstant. Der Einkommensteuertarif nach § 32a EStG stellt auf das nominale, zu versteuernde Einkommen ab. Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs steigt die individuelle Steuerbe-

¹ Florian Dorn, Clemens Fuest, Björn Kauder, Luisa Lorenz, Martin Mosler, Niklas Potrafke in ifo Schnelldienst 3/2017, S. 28.

lastung deshalb und die realen Nettoeinkommen von Bürger und Unternehmen fallen geringer aus. Durch die kalte Progression kommt es damit zu „Steuererhöhungen“, die weder vom Parlament beschlossen, noch öffentlich intensiv diskutiert werden. Diese Effekte der kalten Progression werden deshalb häufig auch als „heimliche Steuererhöhung“ bezeichnet.

Weil der beschriebene Effekt für Bürger und Unternehmen quasi im Verborgenen stattfindet, wurde im Jahr 2012 eine Verpflichtung eingeführt, nach der Bundesregierungen beginnend mit dem Jahr 2012 alle zwei Jahre dem Bundestag in einem Steuerprogressionsbericht über die Auswirkungen der kalten Progression berichten müssen. Das war und ist ein erster wichtiger Schritt hin zu mehr Transparenz in der Steuerbelastung. Das Problem: Aus der Beschreibung der Effekte folgt keine gesetzliche Verpflichtung zur Anpassung des Einkommensteuertarifs. Es bleibt der jeweiligen Bundesregierung vorbehalten, die Effekte durch Tarifkorrekturen zu berücksichtigen. Seit einer Korrektur im Jahr 2010 gab es bis einschließlich 2015 keine Maßnahmen zur Beseitigung der beschriebenen Effekte. Durchgeführt wurden lediglich die gesetzlich vorgeschriebenen Anpassungen des Grundfreibetrags, um das Existenzminimum steuerfrei zu stellen, sowie einzelne Änderungen bei der Höhe weiterer Abzugsposten. Nach einem Bericht des ifo-Instituts (Dorn et al., 2017) summierten sich die Steuermehreinnahmen des Staates durch die inflationsbedingte kalte Progression allein in den Jahren von 2011 bis 2015 auf 28,2 Mrd. Euro. Erst für die Jahre 2016, 2017 und für 2018 hat die Bundesregierung zum Ausgleich wieder eine Anpassung des Tarifs umgesetzt. Damit wurde zwar der jährliche Anstieg der Auswirkungen der kalten Progression verringert, aber die steuerlichen Mehrbelastungen der Vorjahre nicht vollständig ausglich.

Zur kalten Progression im weiteren Sinne

Hier sind Effekte gemeint, die dann auftreten, wenn das reale Einkommensniveau in der Volkswirtschaft allgemein steigt und Steuerzahler im Vergleich zur Volkswirtschaft kein höheres Einkommen erzielen (vgl. Dorn et al., 2017). Der Staat absorbiert durch die Progressivität des Steuertarifs dann einen zunehmend größeren Teil der privaten Einkünfte. Mit anderen Worten: Die Steueraufkommenselastizität ist größer als eins und die Steuerquote nimmt im Zeitablauf zu. Von dem zusätzlichen Einkommen der Bürger und von den zusätzlichen Erträgen der Unternehmen beansprucht der Staat einen immer höheren Steueranteil. Die Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen wird immer größer. Das ist unter standortpolitischen Aspekten bedenklich, weil dieser „Keil“ in Deutschland ohnehin zu den größten der OECD-Länder gehört.

Bei realem Wirtschaftswachstum „rutschen“ mehr und mehr Einkommensbezieher im Einkommensteuertarif in Bereiche höherer Grenzsteuersätze. Ein eigentlich nicht beabsichtigter Nebeneffekt ist, dass sich dadurch auch die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer vermindert. Die relative Steuerbelastung von Bürgern und Unternehmen und folglich die Steuerquote sollten im Zeitablauf nicht durch einen solchen, dem Steuertarif inhärenten Mechanismus ansteigen.

Was macht die Bundesregierung?

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, die Steuerbelastung der Bürger nicht zu erhöhen; zudem hält sie im Koalitionsvertrag fest: „Wir halten an der bewährten Übung fest, alle zwei Jahre einen Bericht zur Entwicklung der kalten Progression vorzulegen und den Einkommensteuertarif im Anschluss entsprechend zu bereinigen.“ Diese Ankündigung bewerten wir positiv, betonen aber nochmals, dass es aus Sicht der Unternehmen besser wäre, wenn die aus der kalten Progression erwachsende Zusatzbelastung der Steuerpflichtigen automatisch durch einen Einkommensteuertarif „auf Rädern“ beseitigt würde. Diese Praxis wird bereits in einigen OECD-Ländern verfolgt. Hierbei werden die Schwellenwerte der Progressionszonen, die den Einkommensteuertarif definieren (ggf. inklusive Freibeträgen), im Zeitablauf automatisch an das Preisniveau bzw. die Lohnentwicklung angepasst.

Der Staat verzeichnete in den vergangenen Jahren einen beträchtlichen Anstieg der Steuereinnahmen. 2010 betrug das Steueraufkommen des Staates noch 530 Mrd. Euro, 2023 werden es bereits etwa 940 Mrd. Euro sein. Hierbei ist vor allem auch auf den Anstieg des Einkommensteueraufkommens zu verweisen, dessen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen zunimmt. Die seit 2005 in Deutschland steigende Beschäftigung ist zwar hauptverantwortlich für diese Entwicklung, aber die „heimliche“ Steuererhöhung im Rahmen der kalten Progression spielt ebenfalls eine wichtige Rolle.

Zu den Verteilungseffekten

Gemessen am relativen Anstieg der Steuerzahlung sind besonders Einkommensteuerzahler im Bereich geringer und mittlerer Einkommen von der kalten Progression betroffen. Ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Jahresbruttoeinkommen von 25 000 Euro ist durch die kalte Progression im engeren bzw. weiteren Sinne im Zeitraum von 2011 bis 2018 mit 8,0 bzw. 37,2 Prozent der Einkommensteuer belastet worden. Bei einem Haushalt mit der gleichen familiären Struktur, aber einem Jahresbruttoeinkommen von 100 000 Euro, hat die kalte Progression hingegen lediglich 2,3 bzw. 5,0 Prozent der Einkommensteuerlast ausgemacht. Bei der differenzierten Betrachtung nach Einkommensdezilen bewegen sich die relativen Belastungswirkungen in einer ähnlichen Größenordnung. Auch hier werden die einkommensschwächsten Steuerzahler, also zusammen veranlagte Ehepaare mit einem Bruttoeinkommen zwischen 21 279 und 26 384 Euro, relativ gesehen am stärksten durch die kalte Progression belastet (vgl. Dorn et.al., 2017).

In diesem Zusammenhang spielt der bereits erwähnte „Mittelstandsbauch“ im Einkommensteuertarif eine große Rolle. Denn jedes Höherrutschen im progressiven Grenzsteuertarif ist für die betroffenen Steuerpflichtigen besonders schmerzhaft, da hier der Grenzsteuersatz und somit die relative Steuerbelastung besonders schnell ansteigen. Steuerzahler, die bereits den Spitzensteuersatz zahlen, sind hingegen von der kalten Progression weniger stark betroffen. Für sie fällt der Anstieg des Durchschnittssteuersatzes und somit die „heimliche Steuererhöhung“ der kalten Progression vergleichsweise moderat aus, da der Grenzsteuersatz konstant bleibt (vgl. Dorn et.al., 2017).

Der DIHK wiederholt an dieser Stelle noch einmal die Aussage der Spitzenverbände aus einem gemeinsamen Schreiben an das BMF vom Juni diesen Jahres: „Weiterhin unterstützen die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft die vorgesehene Abmilderung der sogenannten kalten Progression. Die verdeckten Steuererhöhungen durch die kalte Progression treffen vor allem Personenunternehmen des Mittelstands und bestrafen die Leistungsbereitschaft von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – besonders derjenigen mit kleinen und mittleren Einkommen. Gerade mit Blick auf die zuletzt dynamische Lohnentwicklung ist es von großer Bedeutung, dass Steuerbelastungen der kalten Progression, die über die progressive Wirkung des Einkommensteuertarifs hinausgehen, an die Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden. Mit einer regelmäßigen Anpassung der Tarifeckwerte der Einkommensteuer an die Inflationsentwicklung sorgt die Bundesregierung für mehr Leistungsgerechtigkeit im Steuerrecht und stützt zugleich die Binnennachfrage.“

Aus Sicht des DIHK sollte zunächst der Effekt des steigenden Preisniveaus durch eine automatische Anpassung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs vermieden werden. Mittel- und langfristig sollte aber auch der Effekt steigender Reallöhne berücksichtigt werden. Damit würden die ursprünglich vom Gesetzgeber intendierten Verteilungswirkungen des Steuersystems zwischen verschiedenen Einkommensgruppen nicht verändert und die Erträge der Wertschöpfung angemessen zwischen privater und öffentlicher Hand verteilt. Die Staatsquote würde somit konstant gehalten und ein übermäßiges „Staatswachstum“ zu Lasten des privaten Sektors verhindert. Wichtig ist dabei die Feststellung, dass auch bei einer automatischen Tarifierpassung die Staatseinnahmen weiter steigen würden. Denn sogar bei einer Berücksichtigung der kalten Progression im weiteren Sinne steigen die Staatseinnahmen noch proportional mit dem Wachstum der Nominaleinkommen. Es wird lediglich verhindert, dass die Staatseinnahmen überproportional zum Wachstum der Realeinkommen und der Preise steigen.

4. Einordnung des FamEntIG in die steuerpolitischen Vorhaben der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode

Die Bundesregierung setzt mit dem FamEntIG eine der im Koalitionsvertrag angekündigten steuerlichen Maßnahmen um. Andere angekündigte Maßnahmen sollten ebenso umgesetzt werden. Aus Sicht der Unternehmen – und mit Bezug auf die Einkommensteuer – sind dies in erster Linie die schrittweise Rückführung des Solidaritätszuschlags, Verbesserung bei der Thesaurierungsvergünstigung und die Einführung einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung.

Solidaritätszuschlag abschaffen

Den Solidaritätszuschlag will die Bundesregierung lt. Koalitionsvertrag ab dem Jahr 2021 schrittweise abschaffen und dabei im Jahr 2021 mit einem ersten Schritt im Umfang von zehn Milliarden Euro beginnen. Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags ist die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld. Durch eine deutliche Anhebung der aktuellen Freigrenzen im Grund- bzw. Splittingtarif sollen rund 90 Prozent aller Zahler des Solidaritätszu-

schlags vollständig vom Zuschlag entlastet werden. Entlastet würden damit zunächst untere und mittlere Einkommen. Aufgrund der weiterhin guten Lage der öffentlichen Haushalte – und hier insbesondere des Bundeshaushalts, der die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag zu 100 Prozent vereinnahmt – sollte der Solidaritätszuschlag noch in dieser Legislaturperiode vollständig, also für alle Steuerzahler, abgeschafft werden. Denn der Soli stellt nicht nur für viele Bürger, sondern auch für die Personengesellschaften und über den Zuschlag bei der Körperschaftsteuer auch für die Kapitalgesellschaften eine Belastung dar, die die Unternehmen im internationalen Wettbewerb benachteiligen. Sowohl bei den Personen- als auch bei den Kapitalgesellschaften führt der Zuschlag auf die jeweilige Steuerschuld dazu, dass die Belastungen an die 30 Prozent herankommen. Bei den Personengesellschaften liegt die Belastung je nach Höhe der Hebesätze der Gewerbesteuer und damit einer ggf. eingeschränkten Möglichkeit der Verrechnung mit der Einkommensteuerzahlung, sogar bei über 30 Prozent. Zum Vergleich: Die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften liegt aktuell im Durchschnitt der OECD-Länder bei 24,7 Prozent, im Durchschnitt der EU-Staaten sogar lediglich bei 21,7 Prozent.

Eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags hält der DIHK auch allein schon deshalb für geboten, damit die Glaubwürdigkeit der Politik in Bezug auf die Steuerpolitik keinen elementaren Schaden nimmt. Das diejenigen, die über die gesamte Laufzeit des Zuschlags, der 1995 eingeführt wurde, einen größeren Anteil der Belastung getragen haben, nun bei der Rückführung auch diejenigen sind, die – isoliert betrachtet – stärker entlastet werden, darf nicht dazu führen, dass die Abschaffung hinausgezögert wird. Es würde der Glaubwürdigkeit der Politik im Übrigen auch erheblich schaden, wenn der Solidaritätszuschlag für die nach dem Jahr 2021 noch verbleibenden Zahler so in den Einkommensteuertarif nach §32 a EStG überführt würden, dass lediglich die Steuerpflichtigen oberhalb einer deutlich angehobenen Freigrenze des zu versteuernden Einkommens belastet würden.

Thesaurierungsrücklage verbessern

Im Rahmen der Thesaurierungsbegünstigung (§ 34a EStG) unterliegen die nicht entnommenen Gewinne von Personenunternehmen einem ermäßigten Steuersatz von 28,25 Prozent zuzüglich Solidaritätszuschlag. Bei späterer Entnahme der begünstigten Gewinne fällt eine Nachsteuer von 25 Prozent zuzüglich Solidaritätszuschlag an. Auf diesem Weg sollen, wie bei Kapitalgesellschaften, im Unternehmen belassene Gewinne erst maßvoll und erst bei einer Entnahme „normal“ besteuert werden.

Um das mit der Thesaurierungsrücklage angestrebte Ziel der Belastungsgleichheit zur Kapitalgesellschaft zu erreichen, sind jedoch Nachbesserungen an mehreren Stellen erforderlich. Zum Beispiel sollte die vorgeschriebene Verwendungsreihenfolge aufgehoben werden. Aktuell werden Entnahmen aus dem Unternehmen, die den laufenden Gewinn übersteigen, zuerst den nachversteuerungspflichtigen Gewinnen zugeordnet und in der Folge mit 25 Prozent belastet. Erst wenn diese Gewinne "aufgebraucht" sind, können bereits voll versteuerte Altgewinne bzw. steuerfreie Gewinne ohne Nachversteuerung entnommen werden. Das trifft ebenfalls auf Gewinne aus ausländischen Betriebsstätten zu, deren Einkünfte durch Abkommen von der deutschen Besteuerung freigestellt sind. Diese gesetzlich vorgegebene Rei-

henfolge bindet faktisch Altgewinne und steuerfreie Gewinne im Unternehmen (lock-in-Effekt) und stellt damit einen negativen Anreiz zur Anwendung der Thesaurierungsrücklage dar. Als Lösung bietet sich ein Wahlrecht hinsichtlich der Zuordnung etwaiger Entnahmen zu Gewinnen mit bzw. ohne Nachversteuerung an.

Zudem sollten unternehmerische Ertragsteuern (Gewerbe- und Einkommensteuer auf thesaurierte Gewinne) auch aus thesaurierten Gewinnen gezahlt werden können. Bisher gilt die Zahlung dieser Steuern aus dem Unternehmen als Entnahme und unterliegt daher der vollen Besteuerung. Faktisch beträgt deshalb der Ertragsteuersatz bei maximaler Thesaurierung nicht wie angestrebt knapp 30 Prozent, sondern ca. 36 Prozent. Für viele kleine und mittelständische Betriebe scheidet schon deswegen eine Nutzung der Thesaurierungsrücklage aus.

Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung

Forschung und Entwicklung (FuE) spielen für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes eine herausragende Rolle. Das FuE-Volumen ist hierzulande in den vorangegangenen Jahren bereits auf knapp 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gestiegen. Das Drei-Prozent-Ziel, auf das man sich auf EU-Ebene verständigt hat, ist somit erreicht. Zwar trägt der vergleichsweise hohe Industrieanteil in Deutschland maßgeblich dazu bei, dass die deutsche Wirtschaft im internationalen Vergleich derzeit gut dasteht. Allerdings ist die FuE-Intensität in den Industriebranchen unterschiedlich hoch, in einzelnen ist sie im internationalen Vergleich sogar deutlich niedriger. Auch regional zeigen sich deutliche Unterschiede. Bei Forschung und Entwicklung müssen einzelne Unternehmen zumeist hohe Investitionen tätigen, lange Vorlaufzeiten einplanen und große Risiken eingehen. Die Crux dabei ist, dass sie nur einen Teil der dadurch geschaffenen Erträge für sich verbuchen können. Gesamtwirtschaftlich wird daher zu wenig in FuE investiert. Diesen Mangel können auch die bereits bestehenden Förderprogramme und Schutzrechte für geistiges Eigentum nicht kompensieren. Die gesamtwirtschaftlichen Zusatzerträge von FuE sind deutlich höher als die privaten Erträge. Ein Anreiz des Staates für mehr private Investitionen in FuE lässt sich deshalb aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich rechtfertigen, auch weil die Unternehmen, die keine eigenen FuE-Investitionen tätigen, mittelbar durch die positiven Spill-over-Effekte profitieren.

Forschungsfreundliche Rahmenbedingungen und eine staatliche Unterstützung sollten dabei auf eine größtmögliche Hebelwirkung zusätzlicher privater FuE-Ausgaben und damit hohe gesamtwirtschaftliche positive Effekte abzielen. Eine steuerliche Forschungsförderung sollte dabei keinesfalls zu Lasten einer themenoffenen Förderung gehen, wie z. B. des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM). Denn das ZIM hat seine hohe Hebelwirkung für den Mittelstand bereits unter Beweis gestellt. Mittlerweile ist Deutschland eines der letzten Länder innerhalb der EU (und sogar der OECD), das FuE nicht steuerlich begünstigt. Die Expertenkommission Forschung und Innovation hat in ihren Jahresgutachten wiederholt festgestellt, dass zur grundsätzlich positiven Wirkung der steuerlichen FuE-Förderung valide empirische Belege vorliegen (Expertenkommission Forschung und Innovation, Jahresgutachten 2016).

Eine wachstumsfreundliche steuerliche Forschungsförderung sollte sich aus Sicht des DIHK am Volumen des gesamten FuE-Budgets eines Unternehmens orientieren, allen Unternehmen offenstehen, als „Tax-Credit“ ausgestaltet sein, klar zu nicht-förderfähigen Ausgaben im Unternehmen abgegrenzt sein und auch die Auftragsforschung umfassen.

Fazit, Empfehlung und Hinweis auf finanzielle Spielräume in den öffentlichen Haushalten

Die genannten Maßnahmen würden bereits erheblich dazu beitragen, in der Steuerpolitik eine Aufbruchstimmung zu erzeugen. Es würden bei den Unternehmen in Deutschland ein deutliches Signal für Verbesserungen des hiesigen Standortes und damit positive Anreize für mehr Investitionen gesetzt. Freilich bedarf es weiterer Maßnahmen, mit denen eine umfassende Modernisierung der Unternehmensbesteuerung in Angriff genommen werden könnte. Stichworte sind hier Verbesserungen bei den Abschreibungen (in Bezug auf Innovationsgüter ebenfalls im Koalitionsvertrag angekündigt) und ein rascherer Ausbau von digitalen Leistungen der Finanzverwaltungen (was bei den Unternehmen mit einem Abbau von Bürokratiekosten einhergehen sollte). Im Koalitionsvertrag wurde hier richtigerweise einer der Schwerpunkte gesetzt. Die IT-Plattformen der Länder und des Bundes müssen allerdings noch besser aufeinander abgestimmt werden. Erfolgt die Zusammenarbeit der Länderfinanzverwaltungen reibungslos, kommt dies auch den Unternehmen in Form von niedrigeren Bürokratiekosten zugute. Vorschläge für konkrete Entlastungen der Unternehmen haben der DIHK und andere Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft vorgelegt.

Gerade mit Blick auf die in zahlreichen Ländern umgesetzten oder konkret geplanten steuerlichen Entlastungen braucht Deutschland dringend eine auf Wachstum, Investitionen und Beschäftigung ausgerichtete Unternehmenssteuerreform. Ohne konkrete Verbesserungen der steuerlichen Rahmenbedingungen droht Deutschland ein erheblicher Verlust an Standortattraktivität. Der finanzielle Spielraum für Entlastungen bei Steuern und Bürokratie ist in den öffentlichen Haushalten vorhanden – das zeigen die aktuellen Ergebnisse der Steuerschätzung vom 25. Oktober 2018. Trotz der etwas schwächeren Erwartungen für das Wirtschaftswachstum werden die Steuereinnahmen in diesem Jahr und den Jahren bis 2023 sogar noch höher ausfallen als bisher angenommen. Der aktuellen Schätzung zufolge steigen sie von 2017 knapp 735 Milliarden Euro jedes Jahr um durchschnittlich gut 35 Milliarden Euro auf 941 Milliarden Euro im Jahr 2023. Allein der Bund wird bis 2023 gut 68 Milliarden Euro mehr zur Verfügung haben als noch 2017 – das sind für diesen Zeitraum noch einmal zehn Milliarden Euro mehr als noch im Mai angenommen. Weil auch die Steuereinnahmen der Länder und der Gemeinden noch stärker anwachsen als erwartet, erhöht sich der finanzielle Spielraum des Staates nochmals. Aus Sicht der Unternehmen in Deutschland sollte dieser Spielraum genutzt werden, um Steuer- und Bürokratiebelastungen der Unternehmen zu senken.

D. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Rainer Kambeck, Leiter des Bereichs Wirtschafts- und Finanzpolitik, Mittelstand,
Tel. (030) 20308-2600, E-Mail: kambeck.rainer@dihk.de.

E. Beschreibung DIHK

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften. Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.