

Das Steuerrecht in Deutschland

9 Vereinfachungsvorschläge der Versicherungswirtschaft

Das Bekenntnis zum Bürokratieabbau und zu einer Vereinfachung des Steuerrechts ist in der Politik in den letzten Jahren immer mehr zu einem bloßen Lippenbekenntnis geworden. Statt das Steuerrecht zu vereinfachen und die Befolgungskosten zu verringern, wurde ein immer größerer Bürokratieaufwand bei den Steuerpflichtigen, aber auch bei der Finanzverwaltung produziert. Jedes Jahr kommen gesetzliche Regelungen hinzu. So wurde aktuell beispielsweise mit dem Mindeststeuergesetz ein gänzlich neues Steuersystem geschaffen, dessen Implementierung und Befolgung die betroffenen Unternehmen vor immense Herausforderungen stellt. Ergebnis ist eine Schwächung des Standortes Deutschland sowohl national als auch im internationalen Wettbewerb. Dringend notwendig ist daher die Rückkehr zu einer gezielte Standortpolitik, bei der einem modernen und wettbewerbsfähigen Unternehmenssteuerrecht besondere Bedeutung zukommt.

Eine umfassende Inventur und Revision der bestehenden steuerlichen Vorschriften ist daher dringend geboten. Nicht nur Verwaltungsanweisungen, sondern gerade auch Gesetze sollten evaluiert und auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit hin überprüft werden. So kann – auch über die Grenzen des Steuerrechts hinaus – erreicht werden, dass in den nächsten zehn Jahren nicht nochmals über 7.000 gesetzliche Einzelnormen und zusätzlich gut 5.000 Einzelnormen über Rechtsverordnungen in Deutschland hinzukommen (wie zwischen 2012 und 2022).¹ Primäres Ziel muss ein Rückbau der Anzahl und Komplexität der bestehenden Regelungen sein, um durch eine Begrenzung auf das tatsächlich Notwendige sowohl die Rechtssicherheit als auch die Administration der Steuergesetze für alle Beteiligten zu verbessern.

Eine Vielzahl von Erleichterungen für Unternehmen ließe sich auch in Zeiten einer angespannten Haushaltslage ohne Steuermindereinnahmen umsetzen. Aus Sicht der Versicherungswirtschaft würde mit den folgenden 9 Maßnahmen ein starker Impuls für die Wirtschaft gesetzt werden:

¹ Zum Anstieg der Menge an gesetzlichen Regelungen in den Jahren 2010 bis 2022 vgl. die Antwort der Bundesregierung auf Frage 2 einer Kleinen Anfrage, BT-Drucksache 20/721 vom 15.02.2022.

1. Steuergesetze sollten einfach und verständlich sein.
2. Die Selbstveranlagung sollte auch bei den Ertragsteuern genutzt werden können.
3. Betriebsprüfungen sollten beschleunigt werden und bestehende Vereinfachungsmöglichkeiten von der Finanzverwaltung konsequenter angewandt werden.
4. Abwehrmaßnahmen sollten besser koordiniert und praktikabel umgesetzt werden.
5. Bürokratische Meldepflichten sollten reduziert werden.
6. Die Gewerbesteuer sollte reformiert und vereinfacht werden.
7. Die Umsatzsteuerorganschaft sollte zukunftssicher modernisiert werden.
8. Die Grunderwerbsteuer sollte konzerninterne Umstrukturierungen und Übertragungen ausnehmen.
9. Die Unternehmensteuerbelastung sollte u. a. durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags gesenkt werden.

1. Einfache und verständliche Steuergesetzgebung

Neue Gesetze sollten deutlich stärker als bislang auch die Befolgungskosten bei den Steuerpflichtigen berücksichtigen. Die Bürokratiekostenschätzungen in Gesetzgebungsverfahren spiegeln unserer Erfahrung nach die tatsächlichen Kosten nicht ansatzweise zutreffend wider (vgl. nur den eklatantesten Fall bei der Einführung der E-Bilanz). Soweit sich schon im Gesetzgebungsprozess abzeichnet, dass neue Steuergesetze auslegungsbedürftig sind – wie z. B. das neue Investmentsteuergesetz 2018 oder das Gesetz zur globalen Mindestbesteuerung 2023 – sollten die entsprechenden Verwaltungsanweisungen möglichst zeitgleich veröffentlicht werden, um von Anfang an Rechtsunsicherheiten zu reduzieren (bzw. die Regelungen zulasten der Steuerpflichtigen erst dann zur Anwendung zu bringen, wenn die Verwaltungsvorschriften bereits einige Zeit in Kraft sind). Noch wichtiger wären allerdings Gesetze, die bereits aus sich heraus verständlich sind und keinerlei Begleitung durch umfangreiche BMF-Schreiben bedürfen. Dies würde nicht nur die Wirtschaft entlasten, sondern ebenso auch Finanzverwaltung und Rechtsprechung.

Dies gilt im Übrigen nicht nur auf nationaler, sondern insbesondere auch auf EU-Ebene. Hier wäre es ein wichtiger Schritt, den Erlass neuer EU-Vorschriften (Richtlinien, Verordnungen etc.) auf Bereiche zu begrenzen, in denen eine Harmonisierung unbedingt erforderlich ist. Außerdem sollten EU-Vorschriften künftig mit einer Verfallsklausel („Sunset-Clause“) oder vergleichbaren Mechanismen verabschiedet werden, damit diese aufgrund des gerade im Steuerrecht geltenden Einstimmigkeitsprinzips nicht faktisch weitgehend in Stein gemeißelt sind.

2. Selbstveranlagung ausbauen

Durch Einführung der sog. „Selbstveranlagung“ für die meisten Steuerarten könnte schnell ein großer Schritt bei der Vereinfachung der Steuerprozesse mit Vorteilen für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung getan werden. Ähnlich wie bei der Umsatzsteuer, hier wird die Selbstveranlagung bereits seit vielen Jahren praktiziert, würde die eingereichte Steuererklärung bereits als Steuerbescheid gelten und die aus der Erklärung resultierende Steuer wäre sofort fällig.

Die Vorteile eines derartigen Verfahrens für alle Beteiligten liegen auf der Hand: Die separate Erstellung von Steuerbescheiden durch die Finanzbehörden würde entfallen ebenso wie die anschließende Prüfung der Bescheide durch die Steuerpflichtigen. Die Bescheide bleiben bis zum Eintritt der Verjährungsfrist „offen“ und könnten von der Finanzverwaltung z. B. im Anschluss an Betriebsprüfungen jederzeit überprüft und geändert werden.

Eine weitreichende Einführung der Selbstveranlagung würde damit auf allen Seiten zu erheblichen administrativen Erleichterungen und Kosteneinsparungen führen. Ihre Einführung könnte bei der Körperschaft-/Gewerbsteuer beginnen und dann sukzessive auf nahezu alle Steuerarten ausgerollt werden.

Gerade bei der Gewerbesteuer mit den zahlreichen Erklärungen und Bescheiden ließe sich in Kombination mit einem „One-Stop-Shop“ (siehe dazu auch Punkt 6) zudem das Verfahren erheblich vereinfachen.

3. Betriebsprüfungen beschleunigen

Betriebsprüfungen in Deutschland dauern zu lange und beginnen zu spät. Sie sollten so zeitnah wie möglich nach einer Veranlagung durchgeführt und ihre Dauer (weiter) reduziert werden. Verfügen Unternehmen über ein eingeführtes und gelebtes Steuerkontrollsystem, sollten bei Betriebsprüfungen nicht mehr Prüfungen von einzelnen Geschäftsvorfällen im Vordergrund stehen, sondern eine Systemprüfung. Den Unternehmen sollte dann das Vertrauen entgegengebracht werden, dass Geschäftsvorfälle ordnungsgemäß behandelt werden und endlich Abstand von der bisher bestehenden Misstrauenskultur genommen werden. Zu begrüßen ist zwar, dass der Gesetzgeber Ende 2022 in Art. 97 § 38 EGAO die Möglichkeit geschaffen hat, alternative Prüfungsmethoden zu erproben und dabei Erleichterungen für künftige Betriebsprüfungen zuzusagen. Von dieser Möglichkeit sollten die Finanzbehörden nun aber auch Gebrauch machen und einen entsprechenden Antrag eines Steuerpflichtigen nur in Ausnahmefällen ablehnen dürfen. Auch die übrigen durch die Gesetzgebung von 2022 geschaffenen Regelungen sollten nun in die Praxis umgesetzt werden. Dabei bedarf es aus Sicht der Versicherungswirtschaft allerdings nicht des neu eingeführten Sanktionsrahmens.

Neben diesen Neuregelungen könnte durch weitere Maßnahmen relevante Beschleunigungseffekte erzielt werden. So kann in anderen Ländern wie z. B. Österreich auf Antrag des Unternehmens das Instrument der begleitenden Kontrolle genutzt werden, bei dem die Prüfung bereits während des laufenden Veranlagungszeitraums beginnt.

Eine weitere wesentliche Beschleunigung ergäbe sich, wenn das bereits erwähnte „One-Stop-Shop“ Prinzip auch im Bereich der Betriebsprüfungen umgesetzt würde. Aktuell finden Betriebsprüfungen häufig gleichzeitig an verschiedenen Unternehmensstandorten statt. Aufgrund unzureichender Koordination innerhalb der beteiligten Finanzämter kommt es dann trotz bestehender Vereinbarungen zur beschleunigten Steuerprüfung regelmäßig zu Verzögerungen, die den gesamten Prüfungsprozess unnötig verlangsamen. Diese Prozessverlangsamung könnte durch eine umfassende Prüfungszuständigkeit für einen Konzern allein beim Finanzamt am Sitz der obersten Muttergesellschaft deutlich verbessert werden.

4. Koordination von Abwehrmaßnahmen

Unter dem Banner der „Steuerfairness“ hat sich die Steuergesetzgebung in letzter Zeit insbesondere auf immer neue Anti-Missbrauchsregelungen fokussiert. Bei dieser Zielsetzung wurde und wird jedoch vergessen, dass ein faires Steuersystem insbesondere auch verständlich und praktikabel für die Rechtsanwender sein muss. Bestehende Missbrauchsregelungen sollten daher besser koordiniert werden und Doppelregelungen zeitnah abgebaut werden.

Mit der Einführung von der globalen Mindestbesteuerung (GloBE) sind die Regelungen des Außensteuergesetzes zumindest für die in ihren Anwendungsbereich fallenden Unternehmensgruppen grundsätzlich obsolet geworden. Mindestens diese Unternehmen sollten daher nicht auch noch zusätzlich die Regelungen des AStG-Hinzurechnungsbesteuerung und der Zins- und Lizenzschranke erfüllen müssen. Soweit sie auf rein nationalen Regelungen basieren, sollten diese gestrichen werden, und soweit sie eine Umsetzung von europa-rechtlichen Vorgaben (div. sog. ATAD-Richtlinien) darstellen, sollte auf europäischer Ebene die Initiative für entsprechende Anpassungen dieser Richtlinien ergriffen werden.

Auch die Switch-over-Klausel des § 50d Abs. 9 EStG zur Versagung der Freistellungs-methode nach DBA bei teilweise oder nicht besteuerten Betriebsstätteneinkünften im Ausland ist insbesondere wegen der in Satz 4 angeordneten „atomisierenden“ Betrachtung in der jetzigen Form schwer administrierbar und sollte vereinfachend angepasst werden. § 50d EStG sollte nicht länger zu einer kleinteiligen und aufwändigen Zerlegung der steuerlichen Einkünfte beitragen.

Mit Einführung der globalen Mindestbesteuerung ist auch das Steueroasen-Abwehrgesetz weitestgehend entbehrlich geworden. Zumindest das Betriebsausgabenabzugsverbot sollte dringend auf die wirklich kritischen Fälle begrenzt werden. Vom Sinn und Zweck der Regelung sollen nur Zahlungen aus Deutschland in Steueroasen erfasst werden, die zu einem Abfluss von Steuersubstrat aus Deutschland führen. Dies können beispielsweise Prämienzahlungen an einen Versicherer in einer Steueroase sein. Unsystematisch und wenig nachvollziehbar ist es hingegen, auch eine an sich unkritische Versicherungsleistung eines deutschen Versicherers an einen Versicherten in einer Steueroase mit einem Betriebsausgabenabzugsverbot zu belegen.

5. Meldepflichten reduzieren

In den letzten Jahren ist es zu einem massiven Ausbau der Mitteilungspflichten im Bereich des Steuerrechts gekommen. Deren Erfüllung macht inzwischen einen Großteil der steuerlichen Arbeit in Versicherungsunternehmen aus. Dabei bestehen zahlreiche Redundanzen:

So müssen Unternehmen beispielsweise grenzüberschreitende Steuergestaltungen mitteilen, obwohl diese völlig legal und in den allermeisten Fällen der Finanzverwaltung schon bekannt sind. Auch müssen große Unternehmen jährlich ausführlich über ihre steuerliche Lage in den einzelnen Ländern berichten. Mit dem sogenannten Country-by-Country Reporting besteht diese Verpflichtung nicht nur gegenüber den Finanzbehörden (sog. internes Country-by-Country Reporting), sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit (sog. öffentliches Country-by-Country-Reporting), obwohl sich die meisten Informationen bereits aus den Geschäftsberichten ergeben. Der globalen Mindestbesteuerung unterliegende Unternehmen übermitteln vergleichbare staatenbezogene Finanz- und Steuerdaten auch im Rahmen ihrer Mindeststeuer-Berichte.

Des Weiteren sind Geschäftsbeziehungen nach § 12 StAbwG mit Bezug zu Steueroasen zu melden, obwohl bereits bei den Mitteilungspflichten grenzüberschreitender Steuergestaltungen mit § 138e Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb AO eine ähnliche Mitteilungspflicht besteht.

Hinzu kommen diverse Meldeverpflichtungen in Bezug auf die Kunden der Versicherer, wie etwa die Meldung von Finanzkonten aufgrund des Common Reporting Standards.

Die bestehenden steuerlichen Meldepflichten sollten daher dringend überprüft und auf das Notwendige beschränkt werden – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

6. Komplexitätstreiber Gewerbesteuer reformieren

Die Gewerbesteuer ist mit ihrer eigenen Bemessungsgrundlage ein Fremdkörper in der Unternehmensbesteuerung. Darum ist sie gerade bei den Überlegungen zur Einführung einer gemeinsamen Europäischen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage ein Harmonisierungshemmnis. Auch lässt der Gesetzgeber keine Anrechnung ausländischer Steuern auf die Gewerbesteuer zu und provoziert somit Doppelbesteuerungen

Die beste Lösung wäre es, die bisherige Gewerbesteuer durch eine kommunale Zuschlagssteuer zu ersetzen. So würde bei den Kommunen weiterhin eine Beteiligung an den Ertragsteuern verbleiben und würden die Unternehmen zugleich erheblich von Steuererklärungsbürokratie entlastet. Als Minimallösung sollten aber zumindest die Hinzurechnungs- und Kürzungstatbestände reduziert und die Bemessungsgrundlage an die Einkommen- und Körperschaftsteuer angeglichen werden.

Gerade im Bereich der Gewerbesteuer würde verfahrenstechnisch eine „One-Stop-Shop“-Lösung zu erheblichen administrativen Verbesserungen für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung führen, wenn das für den zentralen Unternehmenssitz zuständige Finanzamt

umfassend auch das gesamte Besteuerungsverfahren für die Gewerbesteuer abwickeln und die vereinnahmte Steuer an die Kommunen verteilen würde. Mit einer Verlagerung des Verfahrens in den Regelungsbereich der Abgabenordnung und der Finanzgerichtsordnung könnte darüber hinaus auch eine Beschleunigung und Vereinheitlichung der Rechtsprechung erreicht werden.

Generell sollte die Digitalisierung der Gewerbesteuerbescheide vorangetrieben und das gesamte Verfahren perspektivisch durch eine Selbstveranlagung abgelöst werden (siehe oben). Derzeit werden in aller Regeln Papierbescheide verschickt, die zudem von Kommune zu Kommune anders aufgebaut und zum Teil mit anderen Abgaben vermengt sind (z. B. Straßenreinigungsgebühren), was eine maschinelle Verarbeitung nahezu unmöglich macht.

7. Umsatzsteuerorganschaft modernisieren

Versicherungsunternehmen erbringen umsatzsteuerbefreite Versicherungsleistungen gegenüber ihren Kunden. Aufgrund dessen können sich Versicherer die ihnen in Rechnung gestellte Vorsteuer nicht wie andere Unternehmen vom Finanzamt erstatten lassen. Gleichzeitig sind Versicherungsunternehmen regulatorisch gezwungen, die von ihnen betriebenen Versicherungssparten in unterschiedlichen Unternehmen zu betreiben (sog. Spartenentrennung). Zur Vermeidung einer übermäßigen umsatzsteuerlichen Belastung bilden Versicherungsunternehmen daher regelmäßig eine sog. Umsatzsteuerorganschaft im Rahmen ihrer Konzernstruktur, so dass der Leistungsaustausch innerhalb des Konzerns nicht umsatzsteuerbar ist. Die Anforderungen an die Umsatzsteuerorganschaft sind dabei in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung immer höher gelegt worden. Die aktuellen Voraussetzungen (z. B. „organisatorische“ und „wirtschaftliche Eingliederung“) bergen interpretatorische Unklarheiten, verursachen Probleme in der tatsächlichen Umsetzung und führen damit zu erheblichen rechtlichen Risiken.

Die Umsatzsteuerorganschaft sollte daher rechts- und zukunftssicher gesetzlich neu geregelt werden. Sie sollte auf Antrag möglich sein. Die Eingliederungsanforderungen sollten weniger restriktiv und damit erfüllbar ausgestaltet werden (z. B. wie in Italien, wo der Schwerpunkt auf eine finanzielle Eingliederung gelegt wird). Die Umsatzsteuerorganschaft sollte künftig rechtsformneutral und damit auch zwischen Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit möglich sein.

Aktuell ist beim EuGH ein Verfahren zur Umsatzsteuerbarkeit von gruppeninternen Dienstleistungen zwischen Mitgliedern einer Mehrwertsteuergruppe für den Fall anhängig, dass deren Mitglieder steuerbefreite Leistungen erbringen. Falls das EuGH-Urteil die Steuerbarkeit der internen Leistungen bejaht, sollten die EU-Mitgliedstaaten eine Anpassung der EU-Richtlinie anstreben, um die Mehrwertsteuergruppenbildung weiterhin zu ermöglichen.

8. Grunderwerbsteuer reformieren

Die Besteuerung von Anteilen an Immobiliengesellschaften – sog. Share Deals – war zwar Gegenstand einer Reform, die zum 1. Juli 2021 in Kraft getreten ist. Die Grunderwerbsteuer ist seitdem allerdings reformbedürftiger denn je. Durch ein unübersichtliches Geflecht an teilweise sich überlagernden Regelungen will der Gesetzgeber sicherstellen, dass Immobilienportfolios nicht im Wege von Anteilsübertragungen an Immobiliengesellschaften grunderwerbsteuerfrei übertragen werden können. Diese Regelungen sind einerseits wenig effektiv und andererseits kaum noch zu administrieren.

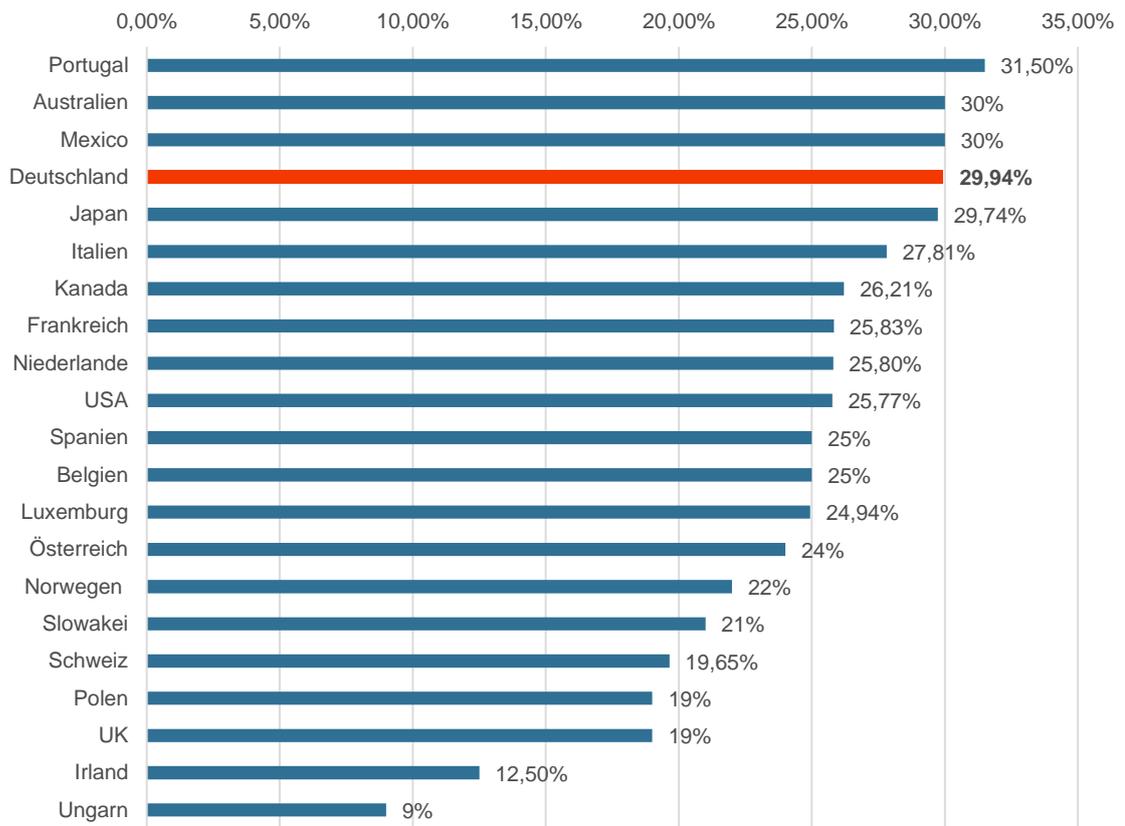
Es ist deshalb höchste Zeit, dass die Grunderwerbsteuer einer grundsätzlichen Reform unterzogen wird. Dabei müssen konzerninterne Übertragungsvorgänge konsequent grunderwerbsteuerfrei gestellt werden, um Konzernstrukturen nicht zu benachteiligen. Zum Beispiel könnte der Anwendungsbereich der Konzernklausel in § 6a GrEStG durch Absenkung der 95 %-Beteiligungsquote und hinsichtlich der erfassten Vorgänge erweitert werden. Ferner sollten auch die Besonderheiten von Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit berücksichtigt werden.

9. Steuerbelastungen reduzieren, Solidaritätszuschlag abschaffen

Deutschland ist Hochsteuerland. Die durchschnittliche Unternehmensteuerbelastung liegt bei 30 Prozent. Damit hat Deutschland international den Anschluss verloren, denn seit mehr als zwei Jahrzehnten geht der weltweite Trend zu sinkenden Unternehmenssteuersätzen.

Die steuerliche Belastung der Unternehmen in Deutschland ist inzwischen zu einem massiven Wettbewerbsnachteil und zu einer Investitionsbremse geworden. Hier bedarf es dringend einer Korrektur. In einem ersten Schritt sollte zumindest der Solidaritätszuschlag vollständig abgeschafft werden, der derzeit primär insbesondere noch von Unternehmen gezahlt wird. Mittelfristig sollte die Unternehmensteuerbelastung nicht über 25 Prozent liegen. Um übermäßige haushalterische Belastungen zu vermeiden, könnte eine Steuersenkung in Stufen erfolgen.

Unternehmenssteuern im internationalen Vergleich 2023



Quelle Statista

Stand: 06.06.2024