



Wissenschaftlicher Beirat  
beim Bundesministerium  
der Finanzen

Stellungnahme  
01/2019

# US-Steuerreform 2018

Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland



# US-Steuerreform 2018

Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland

Wissenschaftlicher Beirat  
beim Bundesministerium der Finanzen  
Stellungnahme 01/2019



# Inhalt

	<b>Seite</b>
<b>Kurzfassung</b>	<b>5</b>
<b>1. Überblick</b>	<b>7</b>
<b>2. Steuerpolitisches Umfeld</b>	<b>8</b>
2.1 Steuerreform in den USA	8
2.2 Steuersatzsenkungen in der OECD	9
<b>3. Handlungsbedarf für die deutsche Steuerpolitik</b>	<b>11</b>
3.1 Investitionswirkungen der Gewinnsteuern	11
3.2 Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer	15
3.3 Ergänzende Maßnahmen im System der Unternehmensbesteuerung	18
3.3.1 Anpassung der Hinzurechnungsbesteuerung	18
3.3.2 Eigen- und Fremdfinanzierung der Kapitalgesellschaften	19
3.3.3 Besonderer Einkommensteuersatz für nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen	20
3.4 Steuerliche Förderung von F&E	21
3.5 Beschleunigte Abschreibung	22
<b>4. Aufkommens- und Verteilungswirkungen</b>	<b>24</b>
<b>5. Zusammenfassung</b>	<b>27</b>
<b>6. Literaturverzeichnis</b>	<b>29</b>
<b>Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats</b>	<b>34</b>



## Kurzfassung

Die Steuersätze für Gewinne der Kapitalgesellschaften fallen weltweit. Im Jahr 2018 haben die USA diesen Steuersatz von etwa 39 % auf etwa 26 % gesenkt. Der entsprechende Steuersatz in Deutschland hat sich entgegen dem internationalen Trend seit dem Jahr 2008 aufgrund der gestiegenen Gewerbesteuer im Bundesdurchschnitt von rund 30 % auf rund 31 % erhöht. Der mittlerweile vergleichsweise hohe deutsche Gewinnsteuersatz schafft Anreize, Investitionen und Gewinne in Staaten mit niedrigeren Gewinnsteuern zu verlagern.

Um einer Verlagerung von Investitionen und Gewinnen in andere Staaten entgegenzuwirken, schlägt der Wissenschaftliche Beirat folgende Maßnahme vor:

- Der tarifliche Satz der Körperschaftsteuer sollte von zurzeit 15 % auf 10 % gesenkt werden. Bei unverändertem Solidaritätszuschlag und gegebenen gewerbesteuerlichen Regelungen ergibt sich dann eine tarifliche Gewinnsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften von rund 25 %. Damit würde Deutschland nur noch knapp über dem für 2020 zu erwartenden

OECD-Durchschnitt liegen und in etwa die durchschnittliche US-Steuerbelastung erreichen. Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist demgegenüber weniger geeignet, die steuerlichen Standortbedingungen zu verbessern: Sie würde die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften auf Unternehmensebene um lediglich 0,83 Prozentpunkte reduzieren.

Eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes erfordert Anpassungen im System der Unternehmensbesteuerung:

- Bei der Hinzurechnungsbesteuerung sollte der Steuersatz, der eine niedrige Besteuerung im Ausland anzeigt, dem Satz der Körperschaftsteuer gleichen.
- Die Abgeltungsteuer sollte beibehalten werden, um nicht starke Anreize zum Einbehalt von Gewinnen zu schaffen.
- Der Einkommensteuersatz für nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen sollte auf 25 % gesenkt werden.

- Die steuerliche Förderung von Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E) würde Deutschland als Standort für F&E attraktiver machen.
- Eine beschleunigte steuerliche Abschreibung würde die Investitionsbedingungen aller Unternehmen in Deutschland verbessern.

Die Umsetzung dieser Vorschläge beseitigt nicht die grundlegenden Probleme der deutschen Unternehmensbesteuerung. Die Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer verstärkt das Gewicht der Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer ist aber eine anerkannt problematische Steuer. Im internationalen Steuerwettbewerb ist eine umfassende Reform der Unternehmensbesteuerung notwendig, die weitgehende Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformneutralität gewährleistet. Dazu hat der Wissenschaftliche Beirat schon mit seinem Gutachten (2004) zur Flat Tax und zur Dualen Einkommensteuer geeignete Alternativen geprüft.

## 1. Überblick

Die Steuersätze für Gewinne der Kapitalgesellschaften fallen weltweit. Im Jahr 2018 haben die USA diesen Steuersatz von etwa 39 % auf etwa 26 % gesenkt. Der entsprechende Steuersatz in Deutschland hat sich entgegen dem internationalen Trend seit dem Jahr 2008 aufgrund der gestiegenen Gewerbesteuer im Bundesdurchschnitt von rund 30 % auf rund 31 % erhöht. Der mittlerweile vergleichsweise hohe deutsche Gewinnsteuersatz schafft Anreize, Investitionen und Gewinne in Staaten mit niedrigeren Gewinnsteuern zu verlagern. Basierend auf einem Maßnahme-Paket der OECD hat die Europäische Union eine Richtlinie zur Bekämpfung internationaler Gewinnverlagerungen beschlossen. Wenn diese Maßnahmen greifen und es deswegen für Unternehmen schwieriger wird, Gewinne zu verlagern, nimmt der Anreiz für diese Unternehmen zu, stattdessen vermehrt Investitionen in Staaten mit niedrigen Gewinnsteuern zu verlagern. Es ist nicht auszuschließen, dass dies zu Lasten der Investitionen in Deutschland gehen würde. Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt deswegen, die steuerlichen Investitionsbedingungen in Deutschland zu

verbessern. Da Deutschland im Jahr 2020 den höchsten Steuersatz für Gewinne der Kapitalgesellschaften in der OECD aufweisen wird – vorausgesetzt die für die beiden kommenden Jahre von anderen Staaten angekündigten oder bereits beschlossenen Steuerreformen treten in Kraft – ist die wichtigste Maßnahme eine deutliche Absenkung dieses Steuersatzes.

## 2. Steuerpolitisches Umfeld

### 2.1 Steuerreform in den USA

Zum 1. Januar 2018 trat in den USA der „Tax Cuts and Jobs Act“<sup>1</sup> in Kraft. Die Reform<sup>2</sup> ist umfangreich. Zu ihren zentralen Elementen gehört die Absenkung des Steuersatzes des Bundes (Federal Corporate Tax Rate) für Gewinne der Kapitalgesellschaften von 35 % auf 21 %. Dieser Bundessteuersatz erhöht sich noch um Steuern der Bundesstaaten (State Income Taxes), die als Ausgaben bei der Bundessteuer abzugsfähig sind. Im Durchschnitt ergibt sich daraus eine tarifliche Steuerbelastung des Gewinns von etwa 26 %.<sup>3</sup> Zusätzlich entlastend wirkt die Sofortabschreibung bestimmter materieller Wirtschaftsgüter, die bis zum Jahr 2022 erworben werden.

<sup>1</sup> Vgl. *115th Congress of the United States of America* (2017).

<sup>2</sup> Vgl. *Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste* (2018) oder *Gsödl/Schmid* (2018) zu den Details dieser Reform.

<sup>3</sup> Vgl. *PwC* (2018); die Steuersätze liegen zwischen 0 % und 12 %. Die Steuerbasis der State Income Tax ist meist das Federal Taxable Income, das aber gewöhnlich vom jeweiligen Staat modifiziert und auf der Grundlage einer von diesem Staat gewählten Formel diesem Staat zugeordnet wird. Legt man einen Satz der State Income Tax von 6,0 % zugrunde, so erhält man eine Gewinnsteuerbelastung von (gerundet) 25,7 % [= 0,21 + (1 - 0,21) · 0,06]. Bei dem Bundeseinkommensteuersatz von 35 %, der vor der Reform in der Spitze galt, ergab sich eine vergleichbare Gewinnsteuerbelastung von 38,9 % [= 0,35 + (1 - 0,35) · 0,06].

Gleichzeitig werden aber eine Beschränkung für den Zinsabzug eingeführt (Zinsschranke von 30 % des EBITDA, ab dem Jahr 2022 von 30 % des EBIT) und der (nunmehr) zeitlich unbegrenzte Verlustvortrag betragsmäßig begrenzt (auf 80 % des zu versteuern den Einkommens).

Die USA geben zudem als einer der wenigen verbliebenen Staaten die Besteuerung ausgeschütteter, im Ausland erzielter Gewinne von Kapitalgesellschaften auf und gehen stattdessen zu der international verbreiteten Freistellung dieser Gewinne über. Gegen die internationale Gewinnverlagerung richtet sich die Base Erosion Anti-Abuse Tax (BEAT). Besteuert wird hier der Gewinn zuzüglich bestimmter Zahlungen an ausländische verbundene Unternehmen; der Steuersatz der BEAT beträgt 5 % im Jahr 2018, 10 % ab dem Jahr 2019 und steigt ab dem Jahr 2026 auf 12,5 %.<sup>4</sup> Bemerkenswert sind zwei neue Steuerregime für im Ausland erwirtschaftete Gewinne aus Immaterialgütern einer US-Kapitalgesellschaft: zum einen ein Präferenzregime (Foreign-Derived Intangible Income, FDII) und zum anderen ein Abwehrregime (Global Intangible Low-Taxed Income, GILTI). Die effektive Steuer-

<sup>4</sup> Insbesondere die Kosten für den Wareneinsatz (Cost of Goods Sold) bleiben abzugsfähig; liegt die Steuer auf den Gewinn der US-Kapitalgesellschaft unter der BEAT, so ist die höhere Steuer zu zahlen.

belastung für FDII beträgt 13,1 % (16,4 % ab dem Jahr 2026); die Steuer auf GILTI greift, wenn der ausländische Steuersatz 13,1 % unterschreitet (16,4 % ab dem Jahr 2026).

Die ökonomischen Auswirkungen für die USA werden unterschiedlich eingeschätzt.<sup>5</sup> Im Rahmen eines dynamischen numerischen Gleichgewichtsmodells mit 17 Regionen kommen *Benzell/Kotlikoff/Lagarda* (2017) zu dem Ergebnis, dass die Wirtschaftsleistung in den USA zunimmt. Sie schätzen, dass das BIP in den USA bis 2025 gegenüber einem Referenzpfad ohne Steuerreform um rund 4 % höher ausfallen wird, wobei eine Ursache erhebliche Kapitalzuflüsse aus dem Ausland sind. Nach den Berechnungen der Autoren ist der „Tax Cuts and Jobs Act“ weitgehend aufkommensneutral. Demgegenüber ist *Furman* (2017), der frühere Vorsitzende des Council of Economic Advisers, wesentlich skeptischer. Er geht von vergleichsweise geringen Wachstumseffekten innerhalb des nächsten Jahrzehnts aus, die langfristig wegen der durch die Steuerreform steigenden Staatsverschuldung sogar negativ werden könnten.<sup>6</sup>

Im Hinblick auf historische Erfahrungen sind die wirtschaftlichen Effekte des von der Reagan-Regierung im Jahr 1981 eingeführten „Economic Recovery Tax Act“ interessant. Die damalige umfassende Steuerreform beinhaltete eine starke Verbesserung der steuerlichen Abschreibungsbedingungen bis hin zur Sofortabschreibung und eine erhebliche Senkung der Steuersätze auf Einkommen und Unternehmensgewinne. Dies löste zunächst eine fulminante wirtschaftliche Erholung aus, ließ aber die staatlichen Defizite in den folgenden Jahren dra-

matisch ansteigen. Der US-Dollar wertete auf, die Realzinsen schossen in die Höhe, die Leistungsbilanzdefizite weiteten sich aus und viele lateinamerikanische Staaten gerieten durch den induzierten Kapitalabfluss in Schwierigkeiten. Ähnliche Effekte deuten sich auch infolge der aktuellen Steuerreform an.

## 2.2 Steuersatzsenkungen in der OECD

Die markante Steuersatzsenkung in den USA fügt sich ein in das Bild sinkender Steuersätze in der OECD. Abbildung 1 zeigt für den Zeitraum 2001 bis 2020 sinkende Körperschaftsteuersätze (inkl. lokaler Steuern) einiger großer Mitgliedstaaten der OECD. Italien hat im Jahr 2017 seinen Steuersatz von 31,3 % auf 27,8 % gesenkt; das Vereinigte Königreich wird im Jahr 2020 einen Steuersatz von 17 % aufweisen; Frankreich plant für das Jahr 2020 (2022) eine Senkung des Steuersatzes auf 28,9 % (25,8 %); die Niederlande wollen im Jahr 2021 den Steuersatz von 25 % auf 21 % senken.<sup>7</sup> Der durchschnittliche Körperschaftsteuersatz der Mitgliedstaaten der OECD wird im Jahr 2020 voraussichtlich bei 23,4 % liegen. Der Abstand des deutschen Steuersatzes von 31 %<sup>8</sup> zum Steuersatz wichtiger Standorte für Investitionen deutscher Unternehmen (insbesondere zu den USA) ist somit erheblich.

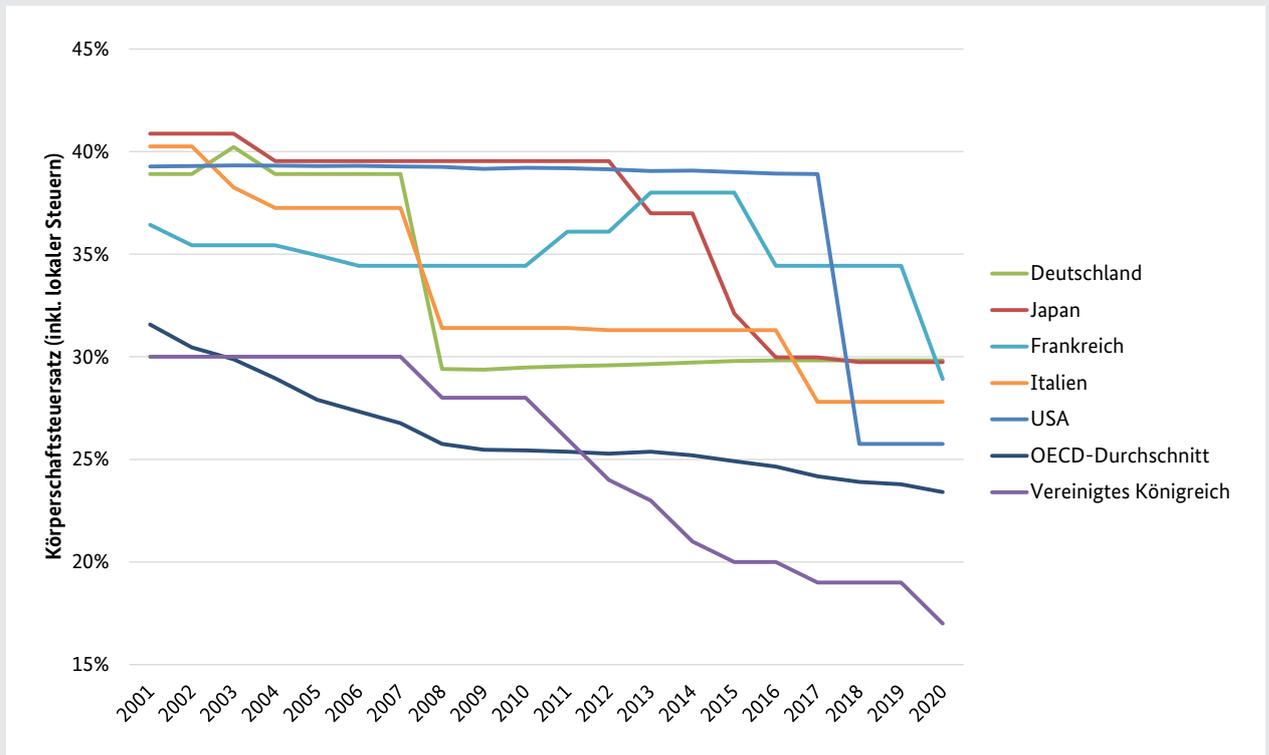
<sup>5</sup> Besonders deutlich wird das in dem Beitrag von *Barro/Furman* (2018), in dem die Autoren die Ergebnisse ein und desselben Modells in getrennten Zusammenfassungen unterschiedlich interpretieren.

<sup>6</sup> Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2018), S. 293 zu einem Überblick über Schätzungen zu den Auswirkungen des „Tax Cuts and Jobs Act“ auf das US-amerikanische BIP.

<sup>7</sup> Eine Reihe von weiteren Mitgliedstaaten der OECD hat im Jahr 2018 die Steuersätze gesenkt (Belgien von 34 % auf 29,9 %, Luxemburg von 27,1 % auf 26 %, Norwegen von 24 % auf 23 %, Schweden von 22 % auf 20 %) oder Steuersatzsenkungen angekündigt (Australien von 30 % auf 25 % bis zum Jahr 2027, Belgien von 29,9 % auf 25,8 % im Jahr 2020 und Griechenland von 29 % auf 26 % im Jahr 2019).

<sup>8</sup> Die tarifliche Belastung von 31 % (gerundet) ergibt sich aus 15 % Körperschaftsteuer, 5,5 % Solidaritätszuschlag zur Körperschaftsteuer und (rund) 15 % Gewerbesteuer (bei einem Hebesatz von 435 %). Die Hebesätze der Gewerbesteuer lagen im Jahr 2017 in großen Städten über 435 %, sodass auch höhere tarifliche Belastungen möglich sind.

Abbildung 1: Entwicklung der Körperschaftsteuersätze (inkl. lokaler Steuern) in ausgewählten Mitgliedstaaten der OECD



Entwicklung der Körperschaftsteuersätze (inkl. lokaler Steuern) der sechs größten OECD-Mitgliedstaaten. Der OECD-Durchschnitt ist als ungewichteter Mittelwert über alle 35 OECD-Mitgliedstaaten berechnet (Stand der OECD-Mitgliedschaft: Januar 2018). Geplante Reformen des Körperschaftsteuersatzes bis 2020 sind abgebildet. Quellen: OECD.Stat: Tax Database, Table II.1 (<http://stats.oecd.org>, Zugriff: 30.04.2018), Statistisches Bundesamt: Statistik über den Realsteuervergleich (<https://www.destatis.de>, Zugriff: 30.04.2018).

## 3. Handlungsbedarf für die deutsche Steuerpolitik

### 3.1 Investitionswirkungen der Gewinnsteuern

Fundamentale Faktoren, wie die Qualifikation der Arbeitskräfte, die Infrastruktur, die Garantie der Eigentumsrechte und die ökonomische Stabilität sind zentral bei der Wahl eines Standorts für Investitionen. Aber auch den Steuern kommt eine erhebliche Bedeutung zu. Ein Staat, der vergleichsweise niedrige Gewinnsteuern aufweist, schafft günstige Bedingungen für international mobile Investitionen. Denn internationale Standort- und Investitionsentscheidungen hängen auch von der effektiven Gewinnsteuerlast eines Unternehmens ab, die über den tariflichen Steuersatz der relevanten Steuern (etwa Bundessteuern und lokale Steuern) und deren Bemessungsgrundlagen bestimmt ist. Bei der Messung der steuerlichen Belastung von Investitionen wird zwischen dem effektiven Grenzsteuersatz (Effective Marginal Tax Rate, EMTR) und dem effektiven Durchschnittssteuersatz (Effective Average Tax Rate, EATR) unterschieden. Die EMTR beeinflusst die Höhe der Investition an einem gegebenen Standort. Die EATR ist maßgeblich für die Wahl zwischen vorteilhaften Investitionsvorhaben, beispielsweise für die Entscheidung, eine Direktinvestition in Deutschland oder in den USA anzusetzen. Die EMTR wird stärker

von der Bemessungsgrundlage einer Steuer beeinflusst, während die EATR wesentlich vom tariflichen Steuersatz bestimmt wird (und gegen selbigen konvergiert, wenn die Profitabilität des betrachteten Projektes sehr hoch ist, siehe *Devereux/Griffith* (2003) und *Schreiber/Spengel/Lammersen* (2002)). Da die EATR für Standortentscheidungen relevant ist, hat der tarifliche Steuersatz eine wichtige Signalwirkung für Investoren.<sup>9</sup>

Die empirische Steuerforschung lässt kaum einen Zweifel, dass Gewinnsteuern Einfluss auf internationale Standort- und Investitionsentscheidungen nehmen.<sup>10</sup> Die geschätzten Effekte sind über die Studien hinweg zwar nicht einheitlich, es findet sich aber in fast allen Arbeiten ein statistisch signifikanter und quantitativ relevanter negativer Zusammenhang zwischen der Gewinnsteuerbelastung und der gemessenen Höhe der ausländischen Direktinvestitionen. Eine Meta-Analyse von *Feld/Heckemeyer* (2011) findet, basierend auf 704 Schätzungen in 45 Studien, für Direktinvestitionen eine durchschnittliche Semi-Elastizität von -2,55; danach reduziert also ein

<sup>9</sup> Vgl. auch *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1998) zur Bedeutung der tariflichen Gewinnsteuersätze für die Standort- und Investitionsentscheidungen der Unternehmen.

<sup>10</sup> Vgl. *Devereux/Griffith* (2003); *de Mooij/Ederveen* (2008); *Feld/Heckemeyer* (2011); *Heckemeyer/Overesch* (2012):

Anstieg des relevanten Steuersatzes in einem Staat um einen Prozentpunkt (etwa von 30 % auf 31 %) die ausländischen Direktinvestitionen in diesem Staat um 2,55 %. Die empirische Literatur zeigt hierbei, dass insbesondere die EATR und die tariflichen Steuersätze die Höhe ausländischer Direktinvestitionen maßgeblich beeinflussen. Die EMTR und steuerliche Abschreibungsregeln spielen im Vergleich dazu eine weniger bedeutende Rolle.<sup>11</sup> Zudem findet sich Evidenz, dass sich die Steuerreagibilität von Direktinvestitionen zwischen Sektoren unterscheidet und zudem davon abhängt, ob Investitionen neuen Kapitals (Greenfield Investment) oder Übernahmen bestehender Unternehmen (Mergers & Acquisitions) betrachtet werden.<sup>12</sup> *Overesch/Wamser* (2009) ermitteln (auf der Grundlage von EATR) eine Semi-Elastizität von -2,47 im verarbeitenden Sektor; für den Dienstleistungssektor finden die Autoren eine deutlich geringere Semi-Elastizität von -1,31. *Hebous/Ruf/Weichenrieder* (2011) zeigen, dass Greenfield Investments deutlich höhere Steuerelastizitäten aufweisen als Mergers & Acquisitions. Greenfield Investments erhöhen zudem den Kapitalstock einer Ökonomie plausibler Weise stärker als Mergers & Acquisitions.

Mit Blick auf die starke Absenkung der Gewinnsteuerbelastung in den USA und sinkende Gewinnsteuersätze in anderen Mitgliedstaaten der OECD lässt sich somit festhalten, dass mit einem steuerbedingten Anstieg der Investitionen insbesondere in den USA, aber auch in anderen Mitgliedstaaten der OECD, gerechnet werden muss. Indes ist aus theoretischer Sicht unklar, wel-

che Konsequenzen ein durch sinkende Gewinnsteuersätze ausgelöster Anstieg der Investitionen in diesen Staaten für Investitionen in Deutschland hat.

Sinkende Gewinnsteuersätze im Ausland vermindern die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort im internationalen Vergleich. Für multinationale Unternehmen ergibt sich somit ein Anreiz, Investitionen im Ausland zu erweitern. Ist das weltweite Investitionsvolumen einer Unternehmung fixiert, werden Investitionen vom Inland ins Ausland verschoben, und es besteht damit die berechtigte Sorge, dass insbesondere die US-Steuerreform zu Lasten der Investitionen in Deutschland geht. Ist das weltweite Investitionsvolumen multinationaler Unternehmen hingegen variabel, kann auch der gegenteilige Effekt eintreten: Sind Investitionen an verschiedenen Unternehmensstandorten Komplemente, kann eine Gewinnsteuersenkung und die dadurch induzierte Investitionsausweitung an einem Standort (im Kontext der US-Steuerreform also eine Investitionsausweitung in den USA) die Investitionen an einem anderen Standort (beispielsweise in Deutschland) auch erhöhen.

Darüber hinaus könnten US-Unternehmen Investitionen ihrer Tochtergesellschaften in Deutschland ausweiten und diese Investitionen mit Fremdkapital finanzieren. Dadurch könnten sie der deutschen Gewinnsteuer ausweichen und den niedrigeren Steuersatz in den USA nutzen (sofern Sie dabei in Deutschland auf keine steuerliche Restriktion für den Zinsabzug stoßen). Positive Investitionswirkungen in Deutschland können sich zudem auch daraus ergeben, dass deutsche Unternehmen von positiven Nachfrageeffekten der US-Steuerreform profitieren.

11 Vgl. *Feld/Heckemeyer* (2011).

12 Greenfield Investments sind Investitionen in neues Kapital, während bei ausländischen Mergers & Acquisitions Teile des bestehenden Kapitalstocks einer Ökonomie übernommen werden. Auch letztere können allerdings positive Wohlfahrtseffekte entfalten: Im Nachgang zu Unternehmensübernahmen können neue Kapitalinvestitionen getätigt oder über Synergien positive Produktivitätseffekte erzielt werden (siehe bspw. *Calderon/Loayza/Serven* (2004)).

Die empirische Evidenz zu diesen theoretischen Zusammenhängen ist nicht klar.<sup>13</sup> Zwar darf als empirisch gesichert gelten, dass die Besteuerung im Zielland ausländischer Direktinvestitionen auf die Höhe dieser Direktinvestitionen wirkt. Jedoch ist nicht völlig klar, ob einer steuerinduzierten Erhöhung der Investitionen in den USA eine entsprechende Reduktion der heimischen Investitionen gegenübersteht. Es gibt gleichwohl empirische Hinweise auf negative Effekte für heimische Investitionen.<sup>14</sup> Zudem legen empirische Studien nahe, dass die US-Steuerreform auch die Direktinvestitionen aus anderen Staaten nach Deutschland reduziert, da Deutschland als Zielland an Attraktivität relativ zu den USA verliert.<sup>15</sup>

Das ifo Institut<sup>16</sup> hat deutsche Unternehmen befragt, ob sie ihr Investitionsverhalten in den USA oder in Deutschland aufgrund der Steuerreform in den USA ändern wollen. Danach planen 14 % der Unternehmen ihre Investitionen in den USA zu erhöhen; bei Unternehmen, die eine steuerliche Entlastung erwarten, steigt diese Zahl auf 31 %. Nur wenige Unternehmen geben an, ihre Investitionen in den USA zu verringern. 17 % der Unternehmen, die ihre Investitionen in den USA erhöhen wollen, planen, im Gegenzug die Investitionen in Deutschland zu senken; 14 % wollen sowohl in Deutschland als auch in den USA mehr investieren. 2 % der befragten Unternehmen geben an, wegen des FDII-Regimes geistiges Eigentum in die USA zu verlagern.

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat eine quantitative Analyse der zu erwartenden Investitionseffekte der US-Steuerreform vorgelegt. Das ZEW schätzt mittels empirisch belegter Steuerelastizitäten auf der Grundlage des Bestandes deutscher Direktinvestition in den USA und des Bestandes US-amerikanischer Direktinvestitionen in Deutschland zu erwartende Effekte für die entsprechenden Direktinvestitionen.<sup>17</sup> Danach nehmen deutsche Investitionen in den USA um 4.112 Millionen Euro im verarbeitenden Sektor und um 18.098 Millionen Euro im Dienstleistungssektor zu. Gemäß der obigen Argumentation kann nach dem aktuellen empirischen Erkenntnisstand erwartet werden, dass diese Investitionen zumindest teilweise mit einem Investitionsabbau in Deutschland einhergehen. Die ZEW-Studie schätzt zudem, dass US-Investitionen in Deutschland im verarbeitenden Sektor um rund 713 Millionen Euro und im Dienstleistungssektor um rund 2.950 Millionen Euro zunehmen.<sup>18</sup>

Die Umfrage des ifo Instituts berichtet über Investitionspläne; es handelt sich um qualitative Angaben der Unternehmen. Offen ist, inwieweit diese Pläne in die Tat umgesetzt werden. Im Gegensatz dazu nimmt das ZEW eine quantitative Analyse vor, die auf Steuerelastizitäten der Investitionen beruht. Gleichwohl könnte die Dynamik des zukünftigen Investitionsgeschehens angesichts der oben erörterten, theoretisch und

13 Vgl. *Desai/Foley/Hines* (2005).

14 Vgl. *Egger/Loretz/Pfaffermayr/Winner* (2009), die bilaterale effektive Steuersätze benutzen und einen positiven Zusammenhang zwischen dem Gewinnsteuersatz im Investorstaat und der Höhe ausländischer Direktinvestitionen finden, was nahelegt, dass Investitionen in Reaktion auf Steuersatzänderungen zwischen den Staaten verschoben werden.

15 Vgl. *Bénassy-Quéré/Fontagné/Lahrèche-Révil* (2005), die zeigen, dass eine Senkung der Gewinnsteuersätze in Drittstaaten negativ auf die Höhe der bilateralen ausländischen Direktinvestitionen zwischen Staaten wirkt.

16 Vgl. *Krolage/Wohlrabe* (2018).

17 Vgl. *Spengel/Heinemann/Olbert/Pfeiffer/Schwab/Stutzenberger* (2018), S. 28-34; die Schätzungen beruhen auf Daten von Eurostat; verwendet werden effektive Durchschnittsteuersätze (EATR), die auf der jeweils für den Investor günstigsten Finanzierung beruhen, und eine Semi-Elastizität von -2,49 für das verarbeitende Gewerbe (Manufacturing FDI) und von -1,31 für den Dienstleistungssektor (Business Services).

18 Hinzu kommen mögliche negative Effekte auf die Höhe der Direktinvestitionen, die aus anderen Staaten nach Deutschland fließen. Diese Effekte werden in der ZEW-Studie nicht explizit quantifiziert.

empirisch nicht eindeutigen Zusammenhänge zwischen Direktinvestitionen im Ausland und deren Rückwirkungen auf heimische Investitionen nur unvollkommen abgebildet sein.

Hinzu kommt, dass multinationale Unternehmen bei der Wahl eines Standortes für Investitionen auch auf die umfangreichen Neuerungen im regulatorischen Umfeld reagieren dürften. Tatsächlich haben mit der Umsetzung des im Jahr 2012 begonnenen BEPS-Projektes der OECD bedeutende Änderungen im internationalen Steuerrecht stattgefunden oder sind noch zu erwarten. Wenn das BEPS-Projekt die internationale Gewinnverlagerung zukünftig wirksam einschränkt, sollte der tarifliche Gewinnsteuersatz weiter an Bedeutung für die Investitionsentscheidung der Unternehmen gewinnen.

Darauf deuten auch neuere empirische Studien hin. *Egger/Merlo/Wamser* (2014) zeigen, dass Möglichkeiten zur Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerstaaten über Firmengruppen hinweg stark variieren und dass die Investitionsentscheidung von Unternehmen, die erfolgreich internationale Steuervermeidung über Gewinnverlagerungen betreiben, nicht signifikant auf Änderungen des Gewinnsteuersatzes reagiert. Sind Möglichkeiten zur internationalen Gewinnverlagerung eingeschränkt, zeigt sich hingegen eine starke Reaktion der Investitionsentscheidung auf die Steuersatzhöhe. *Dobbins/Jacob* (2016) finden, dass die Senkung der Körperschaftsteuer im Rahmen der Steuerreform des Jahres 2008 die Investitionen von Kapitalgesellschaften, die nur begrenzten Zugang zu internationalen Gewinnverlagerungsmöglichkeiten haben, stärker beeinflusst hat als Investitionen von Kapitalgesellschaften, die über internationale Gewinnverlagerungsmöglichkeiten verfügen. *Büttner/Overesch/Wamser* (2018) zeigen, dass die Auslandsinvestitionen stärker auf die tariflichen Steuersätze reagieren, wenn die internationale Gewinnverla-

gerung durch steuerliche Begrenzungen des Zinsabzugs erschwert ist.

Vor allem in der Europäischen Union, die auf dem BEPS-Projekt beruhende Maßnahmen beschlossen hat, die sich gegen die internationale Gewinnverlagerung richten,<sup>19</sup> ist nicht auszuschließen, dass davon betroffene Unternehmen die Verlagerung von Gewinnen durch die Verlagerung von Investitionen ersetzen.<sup>20</sup> Deswegen könnten die Investitionseffekte der Steuersatzsenkung in den USA ausgeprägter sein, als es die Umfrage des ifo Instituts und die Berechnungen des ZEW erwarten lassen. Kommt es verstärkt zu Investitionsverlagerungen in das niedriger besteuerte Ausland, so geht nicht nur Steueraufkommen verloren. Darüber hinaus dürften das heimische Wirtschaftswachstum beeinträchtigt werden und zudem Arbeitsplätze verloren gehen.

Man mag einwenden, dass die weitreichenden Maßnahmen der US-Steuerreform angesichts der oben beschriebenen Haushaltsrisiken in den USA und der ungewissen Wachstumseffekte mittelfristig wieder zurückgenommen werden könnten, was den Handlungsbedarf der deutschen Steuerpolitik weniger dringlich erscheinen ließe. Verlässliche Aussagen lassen sich dazu naturgemäß nicht treffen. Gleichwohl ist kaum damit zu rechnen, dass die USA die Freistellung von Ausschüttungen ausländischer Kapitalgesellschaften und die Senkung des Körperschaftsteuersatzes rückgängig machen werden.<sup>21</sup>

19 Vgl. *Richtlinie* (EU) 2016/1164 des Rates vom 12.7.2016, zuletzt geändert durch *Richtlinie* (EU) 2017/952 des Rates vom 29.5.2017.

20 Vgl. *Overesch* (2009); *Keen/Konrad* (2013); *Keen* (2018); *Bärsch/Olbert/Spengel* (2018), S. 1823-1824; *Schreiber/von Hagen/Pönnighaus* (2018), S. 241-243.

21 Vgl. *Mintz* (2018), S. 29, der nach einer eingehenden Analyse der US-Steuerreform schreibt: "And there are eventual changes in the political control of the Presidency and Congress at a later time, which could lead to significant shifts as this current reform received only Republican support."

Eine abwartende Haltung der deutschen Steuerpolitik ist deswegen nicht zu empfehlen.

Fasst man diese Überlegungen zusammen, lässt sich eine Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität für international mobile Investitionen am wirkungsvollsten über eine Senkung des tariflichen Gewinnsteuersatzes, vor allem des Satzes der Körperschaftsteuer, erreichen (Abschnitt 3.2). Dies erfordert allerdings Anpassungen im System der Unternehmensbesteuerung bei der Hinzurechnungsbesteuerung (Abschnitt 3.3.1), der steuerlichen Behandlung von Eigen- und Fremdfinanzierung der Kapitalgesellschaften (Abschnitt 3.3.2) sowie der Besteuerung nicht entnommener Gewinne von Personenunternehmen (Abschnitt 3.3.3). Neben einer Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer kann eine Verbesserung der Standort- und Investitionsbedingungen zusätzlich über eine steuerliche Förderung von Investitionen in F&E (Abschnitt 3.4) und durch beschleunigte Abschreibungen (Abschnitt 3.5) erzielt werden. All diese Maßnahmen sind allerdings mit Mindereinnahmen verbunden, auf die im Abschnitt 4 eingegangen wird. Thematisiert werden dort auch Verteilungswirkungen, die mit einer Senkung der Gewinnsteuerbelastung einhergehen könnten.

## 3.2 Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer

Vor dem Hintergrund der zunehmend stärkeren Bedeutung des tariflichen Gewinnsteuersatzes für die Investitionsentscheidung multinationaler Unternehmen und angesichts weltweit sinkender Gewinnsteuersätze der Kapitalgesellschaften hat die Senkung des Gewinnsteuersatzes deutscher Kapitalgesellschaften die höchste steuerpolitische Priorität. Mit Blick auf die Steuersatzsenkung in den USA könnte der Satz der Körperschaftsteuer von 15 % auf 10 % gesenkt werden. Es ergäbe sich dann eine tarifliche Gewinnsteuerbelastung von etwa 25 %, <sup>22</sup> die in etwa der durchschnittlichen US-Steuerbelastung entspricht und die in der Nähe des im Jahr 2020 zu erwartenden OECD-Durchschnitts von 23,4 % liegt.

Das steuerpolitische 10-Punkte-Aktionsprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie sieht unter anderem vor, den Solidaritätszuschlag vollständig abzubauen und bei unverändertem Körperschaftsteuersatz einen Teil der Gewerbesteuer auf die gezahlte Körperschaftsteuer anzurechnen. <sup>23</sup> Beide Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die tarifliche Gewinnsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften zurückzuführen. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags reduziert beim derzeitigen Satz der Körperschaftsteuer von 15 % die tarifliche Belastung aber lediglich um moderate 0,83 %. Die Anrechnung der Gewerbesteuer wäre so auszugestalten, dass sie einer Senkung des Tarifs der Körperschaftsteuer äquivalent ist. Daher wäre (anders als derzeit bei der Anrechnung von Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer)

---

Nonetheless, many provisions, especially those related to corporate taxation, will likely stick especially the dividend exemption system and various antitax avoidance rules.”

<sup>22</sup> Bei einem Hebesatz der Gewerbesteuer von 400 % (435 %) erhält man einen Gewerbesteuersatz von 14 % (15,23 %) und inklusive Solidaritätszuschlag eine Gewinnsteuerbelastung von 24,55 % (25,78 %).

<sup>23</sup> Vgl. *Handelsblatt* (11.10.2018).

auch eine überperiodische Anrechnung der Gewerbesteuer vorzusehen, um sicherzustellen, dass in einzelnen Jahren aufgrund zu geringer Körperschaftsteuer nicht zur Anrechnung gebrachte Gewerbesteuer später anrechenbar bleibt. Gegenüber der Anrechnung von Gewerbesteuer ist allerdings die Senkung des tariflichen Satzes der Körperschaftsteuer der steuertechnisch einfachere Weg zu einer Senkung des Gewinnsteuersatzes und auch das klarere Signal für Investoren. Es kommt hinzu, dass die Anrechnung der Gewerbesteuer den Trend zu steigenden Hebesätzen bei der Gewerbesteuer verstärken dürfte, so dass die effektive Entlastung der Gewinne am Ende geringer ausfällt.<sup>24</sup>

Durch eine Senkung des tariflichen Gewinnsteuersatzes der Kapitalgesellschaften in Deutschland verändert sich die effektive Steuerbelastung davon betroffener heimischer und grenzüberschreitender Investitionen. Abbildung 2 zeigt den effektiven Durchschnittsteuersatz (EATR) von heimischen Investitionen in Deutschland (Germany-Domestic) und in den USA (US-Domestic) sowie von deutschen Direktinvestitionen in den USA (Germany-Outbound) und von US Direktinvestitionen in Deutschland (Germany-Inbound); der tarifliche Gewinnsteuersatz (einschließlich lokaler Steuern) bezeichnet den Gewinnsteuersatz am Ort der Investition. Die Berechnungen unterstellen eine Kapitalgesellschaft als Investor, Investitionen in materielle und immaterielle Wirtschaftsgüter sowie Finanzanlagen und gemischte Finanzierung der Investitionen mit Eigenkapital und Fremdkapital. Bei grenzüberschreitenden Investitionen hält eine Mutterkapitalgesellschaft die Anteile der investierenden Kapitalgesellschaft.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Vgl. Büttner/Scheffler/von Schwerin (2014) zur Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer.

<sup>25</sup> Die Berechnungen wurden am ZEW (Bereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche

Finanzwirtschaft) durchgeführt und beruhen auf dem Devereux/Griffith-Modell; zur Methodik vgl. ZEW (2018). Betrachtet wird eine Kapitalgesellschaft des verarbeitenden Gewerbes, die in fünf gleich gewichtete Klassen von Wirtschaftsgütern (Industriegebäude, Immaterialgüter, maschinelle Anlagen, Finanzanlagen, Umlaufvermögen) investiert und die zu gleichen Anteilen mit einbehaltenen Gewinnen, mit neuem Eigenkapital und mit Fremdkapital finanziert ist. Die ökonomische Abschreibung erfolgt geometrisch degressiv (Gebäude 3,1 %, maschinelle Anlagen 17,5 %, Immaterialgüter 15,35 %). Die Rendite beträgt 20 %, der nominale Zinssatz beläuft sich bei einer Inflationsrate von 2 % auf 7,1 %, womit eine reale Verzinsung von 5 % angenommen wird [ $0,071 = (1 + 0,05) \cdot (1 + 0,02) - 1$ ]; persönliche Steuern sind vernachlässigt. Zu den tariflichen Steuersätzen vgl. Spengel/Heinemann/Olbert/Pfeiffer/Schwab/Stutzenberger (2018), S.23, Tabelle 7.

Abbildung 2: Tariflicher Gewinnsteuersatz und effektive Durchschnittsteuerbelastung (EATR) von Investitionen in Deutschland und in den USA nach geltendem Recht und nach einer Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer auf 10 % in Deutschland; alle Zahlen in Prozent.

Investition		Tariflicher Gewinnsteuersatz	EATR
Ohne Senkung des Steuersatzes	US-Domestic	26,3	26,0
	Germany-Domestic	31,0	28,3
	Germany-Outbound	26,3	27,5 26,7 (SF) 27,3 (BF) 28,5 (FF)
	Germany-Inbound	31,0	27,9 28,6 (SF) 28,6 (BF) 26,4 (FF)
Mit Senkung des Steuersatzes	US-Domestic	26,3	26,0
	Germany-Domestic	25,0	23,0
	Germany-Outbound	26,3	27,3 27,3 (SF) 27,9 (BF) 26,9 (FF)
	Germany-Inbound	25,0	22,5 22,5 (SF) 22,5 (BF) 22,4 (FF)

Sämtliche Investitionen sind je zu einem Drittel durch einbehaltene Gewinne (SF), neues Eigenkapital (BF) oder Fremdkapital (FF) finanziert. EATR mit Klammerzusatz beruhen auf der dort angegebenen Finanzierung, EATR ohne Klammerzusatz beruhen auf gemischter Finanzierung.

Abbildung 2 lässt für rentable Investitionen in Deutschland (Germany-Domestic) erkennen, dass die Senkung des deutschen tariflichen Gewinnsteuersatzes von 31 % auf 25 % die EATR von 28,3 % auf 23,0 % (gegenüber 26,0 % in den USA) erheblich verbessert. Für US-Unternehmen, die in Deutschland investieren (Germany-Inbound), reduziert die Senkung des deutschen Gewinnsteuersatzes aufgrund der Freistellung der Gewinne in den USA die durchschnittliche EATR von 27,9 % auf 22,5 %; der ohne die Steuersatzsenkung gegebene Anreiz zur Fremdfinanzierung in Deutschland ver-

schwindet fast völlig. Für deutsche Unternehmen, die in den USA investieren (Germany-Outbound), sinkt die EATR aufgrund der Freistellung der Gewinne in Deutschland in geringem Umfang von 27,5 % auf 27,3 %; durch die Steuersatzsenkung entsteht ein Anreiz zur Fremdfinanzierung. Der Vergleich einer Investition in Deutschland (Germany-Domestic, EATR = 23,0 %) mit der Investition eines deutschen Unternehmens in den USA (Germany-Outbound, EATR = 27,3 %) zeigt, dass die Steuersatzsenkung den vorher bestehenden steuerlichen Anreiz zugunsten der USA beseitigt.

Zusammen genommen verringert die Senkung des tariflichen Gewinnsteuersatzes auf 25 % die effektive Durchschnittsteuerbelastung (EATR) von Investitionen in Deutschland erheblich, verbessert dadurch die Position Deutschlands als Investitionsstandort und reduziert die steuerlichen Anreize zur Investitionsverlagerung ins Ausland. Die Senkung des tariflichen Gewinnsteuersatzes ist somit eine sehr wirkungsvolle steuerpolitische Maßnahme im internationalen Steuerwettbewerb.

### 3.3 Ergänzende Maßnahmen im System der Unternehmensbesteuerung

Eine isolierte Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer würde allerdings zu Verwerfungen im System der Unternehmensbesteuerung führen. Deshalb ist eine Reihe von ergänzenden Maßnahmen angezeigt. Diese Maßnahmen sind zwar inhaltlich verbunden, sie könnten aber zeitlich gestreckt ergriffen werden.

#### 3.3.1 Anpassung der Hinzurechnungsbesteuerung

Der Anreiz, im niedriger besteuerten Ausland zu investieren, beruht wesentlich darauf, dass Deutschland Gewinne, die ausländische Kapitalgesellschaften erzielen, grundsätzlich nicht besteuert. Von diesem Grundsatz gibt es eine wichtige Ausnahme: Gewinne einer ausländischen Kapitalgesellschaft, die nicht aus aktiven Tätigkeiten im Sinne des Aktivitätskatalogs des Außensteuergesetzes stammen und die im Ausland einer Besteuerung von weniger als 25 % (Niedrigsteuersatz) unterliegen, sind nach den Regelungen des Außensteuergesetzes dem Einkommen des inländischen Eigentümers der ausländischen Kapitalgesellschaft hinzuzurechnen und der deutschen Besteuerung zu unterwerfen.

Angesichts weltweit sinkender Gewinnsteuersätze hat ein Niedrigsteuersatz von 25 % zur Folge, dass ausländische beherrschte Kapitalgesellschaften vermehrt als niedrig besteuert im Sinne des Außensteuergesetzes gelten. Soweit eine in der EU oder im EWR ansässige Kapitalgesellschaft betroffen ist, kann zwar der Nachweis geführt werden, dass diese Kapitalgesellschaft einer tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht, so dass eine Hinzurechnung ausscheidet. Für außerhalb der EU oder des EWR ansässige Kapitalgesellschaften gilt dies aber nicht. Aufgrund der Steuersatzsenkung in den USA können also insbesondere US-Kapitalgesellschaften (und nach einem BREXIT auch im Vereinigten Königreich ansässige Kapitalgesellschaften) in den Anwendungsbereich des Außensteuergesetzes gelangen. In allen diesen Fällen ist dann zu prüfen, ob aktive Tätigkeiten im Sinne des Außensteuergesetzes vorliegen.

Die Hinzurechnungsbesteuerung muss den europäischen Anforderungen genügen und ist gegebenenfalls bis 31.12.2018 anzupassen.<sup>26</sup> Der Niedrigsteuersatz sollte so gewählt werden, dass die Belastung hinzugerechneter ausländischer Gewinne der Belastung in Deutschland erwirtschafteter Gewinne gleicht. Bei einer Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 10 % wäre der Niedrigsteuersatz also auf 10 % zurückzuführen.<sup>27</sup> Bei (weiterhin möglicher) Anrechnung ausländischer Körperschaftsteuer auf deutsche Körperschaftsteuer ist dann sichergestellt, dass es zu keinen Anrech-

<sup>26</sup> Vgl. Art. 3, 7, 8 und 11 der *Richtlinie* (EU) 2016/1164 des Rates vom 12.7.2016, geändert durch *Richtlinie* (EU) 2017/952 des Rates vom 29.5.2017.

<sup>27</sup> Schon der geltende Niedrigsteuersatz von 25 % übersteigt den derzeitigen Körperschaftsteuersatz von 15 % und müsste daher gesenkt werden. Aus der Sicht der Einkommensteuer besteht diese Notwendigkeit zwar nicht, da dort der Spitzensatz des progressiven Tarifs weit über dem Niedrigsteuersatz liegt. Gleichwohl kommt es ohne die Absenkung des Niedrigsteuersatzes nur für Kapitalgesellschaften zu steuerlichen Überlastungen hinzugerechneter Gewinne.

nungsüberhängen kommt und unter Einbezug der Gewerbesteuer eine Belastung erreicht wird, welche der Belastung inländischer Gewinne von Kapitalgesellschaften gleicht. Für eine solche Reduktion des Anwendungsbereichs der Hinzurechnungsbesteuerung spricht auch die damit verbundene Verringerung der Befolgungs- und Erhebungskosten.<sup>28</sup>

### 3.3.2 Eigen- und Fremdfinanzierung der Kapitalgesellschaften

Ziel der deutschen Steuerpolitik sollte es nicht nur sein, die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Investitionsstandort zu wahren, sondern auch steuerliche Verzerrungen der Finanzierung der Unternehmen möglichst zu vermeiden. Deswegen sind auch die Folgen einer Senkung des Gewinnsteuersatzes der Kapitalgesellschaften für die relative steuerliche Belastung der Finanzierungswege zu beachten.

Bei einem Satz der Abgeltungsteuer von 25 % und einem Steuersatz von etwa 25 % auf Gewinne der Kapitalgesellschaften nähern sich der Gewinnsteuersatz und der Steuersatz auf Zinsen weitgehend an. Insofern sind dann Selbstfinanzierung und Fremdfinanzierung der Kapitalgesellschaften tariflich annähernd gleich belastet. Allerdings kommt die Einkommensteuer auf Ausschüttungen und Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen hinzu. Bei einem Gewinnsteuersatz von 25 % folgt eine Belastung mit Gewinnsteuer, Abgeltungsteuer und Solidaritätszuschlag von 44,8 %; kommt

das Teileinkünfteverfahren zur Anwendung, so beträgt bei einem Einkommensteuersatz von 42 % die entsprechende Steuerbelastung 44,9 %.<sup>29</sup>

Die Zweifachbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften und die progressive Einkommensbesteuerung der Gewinne von Einzelunternehmen und Personengesellschaften benachteiligen regelmäßig die Beteiligungsfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung, wenn Zinsen steuerlich abzugsfähig sind und beim Empfänger der Abgeltungsteuer von 25 % unterliegen. Zur Herstellung von Finanzierungsneutralität sind deswegen Eingriffe in die Strukturen erforderlich, welche die Steuerreform 2008 im Bereich der Unternehmensbesteuerung geschaffen hat. Profitieren würden davon vor allem junge Unternehmen, die stärker als andere Unternehmen von Eigenkapital abhängig sind.

Der Wissenschaftliche Beirat hat im Jahr 2004 die Flat Tax und die Dual Income Tax (DIT) als grundlegende Reformoptionen geprüft.<sup>30</sup> Der Sachverständigenrat (SVR) hat zusammen mit dem ZEW und dem Max Planck Institut (MPI) für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen im Jahr 2006 die DIT empfohlen.<sup>31</sup> Die Vorschläge von SVR/MPI/ZEW sind zwar teilweise in die Steuerreform 2008 eingegangen. Die Einkommensteuer weist seither mit dem besonderen Steuersatz für Kapitaleinkünfte und dem progres-

<sup>28</sup> Ein Beiratsmitglied hält es im Hinblick auf die Hinzurechnungsbesteuerung für problematisch, wenn bereits ein ausländischer Steuersatz von zehn Prozent die deutsche Hinzurechnungsbesteuerung unterbinden würde. Das Mitglied befürchtet die Gefahr umfangreicher neuer Steuervermeidungsstrategien aufgrund einer solchen Absenkung. Zudem wird nach Auffassung dieses Mitglieds eine Mindestsicherung im Geiste des Artikels 7 der Richtlinie 2016/1164 durch den Schwellenwert von 10 % nicht erreicht.

<sup>29</sup> Wird Abgeltungsteuer erhoben, gilt für die tarifliche Belastung (gerundet) 44,78 % [=  $0,25 + 0,25 \cdot (1 + 0,055) \cdot (1 - 0,25)$ ]; werden Ausschüttungen und Veräußerungsgewinne teilweise von der Einkommensteuer befreit (Teileinkünfteverfahren), so ergibt sich bei einem Steuersatz der Einkommensteuer von 42 % eine tarifliche Belastung von (gerundet) 44,94 % [=  $0,25 + 0,42 \cdot (1 + 0,055) \cdot 0,60 \cdot (1 - 0,25)$ ].

<sup>30</sup> Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (2004).

<sup>31</sup> Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung/Max Planck Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht (heute: Max Planck Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen)/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung* (2006).

siven Steuertarif für alle anderen Einkünfte (insbesondere die Arbeitseinkünfte) eine duale Struktur auf. Jedoch ist der Gesetzgeber den weitergehenden Vorschlägen von SVR/MPI/ZEW zu einer finanzierungsneutralen Besteuerung nicht gefolgt.

Tatsächlich würde eine konsequente Weiterentwicklung der bestehenden dualen Struktur der Einkommensteuer eine substantielle Änderung bestehenden Rechts erfordern. Gewinne der Kapitalgesellschaften, der Einzelunternehmen und der Personengesellschaften wären in Höhe der Normalverzinsung des Kapitals mit einem einheitlichen Proportionalsteuersatz zu belasten, der dem Gewinnsteuersatz der Kapitalgesellschaften gleicht. Die Normalverzinsung des Kapitals übersteigende Gewinne (ökonomische Renten) wären bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften der progressiven Einkommensteuer zu unterwerfen, und bei Kapitalgesellschaften bliebe es insoweit bei der zweifachen Belastung.

Ungeeignet zur Erreichung der Finanzierungsneutralität der Besteuerung ist die schlichte Beseitigung der dualen Struktur der Einkommensteuer.<sup>32</sup> Zwar wären nach der Abschaffung der Abgeltungsteuer Zinsen und Gewinne der Einzelunternehmer und der Gesellschafter von Personengesellschaften ohne Unterschied dem progressiven Tarif der Einkommensteuer unterworfen. Allerdings käme es dann zur ungemilderten zweifachen Besteuerung der ausgeschütteten Gewinne von Kapitalgesellschaften und der Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften. Man könnte deswegen eine Ermäßigung der Einkommensteuer (mit einem besonderen Steuersatz oder einer teilweisen Steuerbefreiung) vorsehen. Jedoch würde ein Gewinnsteuersatz der Kapitalgesellschaften von 25 %, der deutlich unter den beiden Proportionalsteuersätzen der Einkommen-

steuer von 44,31 % und 47,48 % (jeweils einschließlich Solidaritätszuschlag) liegt, einen starken Anreiz auslösen, Gewinne und andere Kapitaleinkommen in Kapitalgesellschaften zu verlagern und dort möglichst lange zu belassen, um vom niedrigen Gewinnsteuersatz zu profitieren und die Belastung mit Einkommensteuer in die Zukunft zu verschieben. An die Stelle der steuerlichen Begünstigung der Fremdfinanzierung durch den niedrigen Satz der Abgeltungsteuer träte dann die steuerliche Begünstigung der Selbstfinanzierung durch den niedrigen Satz für Gewinne der Kapitalgesellschaften.

### 3.3.3 Besonderer Einkommensteuersatz für nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen

Einzelunternehmer und Gesellschafter von Personengesellschaften können auf Antrag nicht entnommene Gewinne einem besonderen Einkommensteuersatz unterwerfen (§ 34a EStG). Damit soll die Belastung der nicht entnommenen Gewinne an die Belastung der einbehaltenen Gewinne von Kapitalgesellschaften angeglichen werden. Hält man an dem besonderen Einkommensteuersatz für einbehaltene (begünstigte) Gewinne fest, so ist dieser Einkommensteuersatz an einen gesunkenen Gewinnsteuersatz der Kapitalgesellschaft heranzuführen.

Der Einkommensteuersatz für einbehaltene, begünstigte Gewinne beträgt derzeit 28,25 %. Für diese Gewinne ergibt sich aber regelmäßig eine deutlich höhere tarifliche Steuerbelastung, weil die auf den begünstigten Gewinn entfallenden Ertragsteuern aus dem voll versteuerten Einkommen zu leisten sind.<sup>33</sup> Zudem können (wie auch sonst)

<sup>32</sup> Vgl. *Schreiber/von Hagen/Pönnighaus* (2018), S. 246-249.

<sup>33</sup> Vgl. *Homburg* (2007); der Teil des Gewinns *B*, der nach Steuern einbehalten werden kann, beträgt

in einer Periode entstehende Überhänge an-rechenbarer Gewerbesteuer in anderen Peri-oden nicht abgezogen werden, was ebenfalls die Steuerbelastung erhöht. Die im Ver-gleich zu hohe Tarifbelastung sollte besei-tigt werden. Deswegen wäre so zu verfahren wie bei Kapitalgesellschaften. Es sollte also möglich sein, auf Antrag den Steuersatz für begünstigte Gewinne für den gesamten Ge-winn zu erhalten. Im Ergebnis müsste die tarifliche Einkommensteuerbelastung für einbehaltene Gewinne dann auf 25 % (ein-schließlich Solidaritätszuschlag) abgesenkt werden.

### 3.4 Steuerliche Förderung von F&E

Neben der prioritären Senkung des tarif-lichen Gewinnsteuersatzes von Kapitalge-sellschaften kann auch eine selektive Sen-kung der Gewinnsteuerbelastung durch die gezielte Förderung international besonders mobiler Investitionen in Erwägung gezogen werden (Smart Tax Competition). Empiri-sche Studien zeigen, dass neben Investiti-onen im Produktions- und Servicebereich auch F&E Aktivitäten international mobil sind.<sup>34</sup> F&E Aktivitäten sind ökonomisch von zentraler Bedeutung. Verschiedene Stu-dien weisen auf einen positiven Zusammen-hang zwischen lokaler Innovationsaktivität und wirtschaftlichem Wachstum hin.<sup>35</sup> Deswegen kann mittels einer steuerlichen F&E Förderung die Attraktivität des Stand-orts Deutschland für Forschungs- und Ent-wicklungsinvestitionen gestärkt werden.

Die steuerlichen Bedingungen für Inves-titionen in F&E sind seit langem ein wich-tiger Bestandteil der steuerlichen Stand-ortpolitik der Staaten. Die meisten Staaten fördern F&E Ausgaben steuerlich im Rah-men von Sonderabschreibungen und Steu-ergutschriften: 2017 verfügten 30 von 35 Mitgliedstaaten der OECD und 21 von 28 Mitgliedstaaten der EU über entsprechende Regelungen.<sup>36</sup> Vor 25 Jahren waren es weni-ger als die Hälfte. In Europa hat zudem eine Reihe von Staaten Patentbox-Regime einge-führt, die niedrige Steuersätze für Gewinne aus der Verwertung von F&E anbieten.<sup>37</sup> Der im Rahmen des BEPS-Projekts vereinbarte Nexus-Ansatz macht hierbei eine steuerliche Begünstigung davon abhängig, dass die F&E Aktivitäten in dem Staat stattfinden, der die Gewinne begünstigt.

Zudem haben die USA mit dem FDII-Re-gime eine Regelung geschaffen, die in eine ähnliche Richtung weist. Hier müssen Ge-winne aber nicht nachweislich Immaterial-gütern (wie Patenten, Marken, Know-how) zuzuordnen sein. Vielmehr kommt es darauf an, ob das Gesamteinkommen der US-Kapi-talgesellschaft (abzüglich Dividenden, Ein-künften ausländischer Betriebstätten, GILTI und Subpart F Income) eine Verzinsung von 10 % des Buchwertes der abschreibungsfä-higen materiellen Wirtschaftsgüter der US-Kapitalgesellschaft (Qualified Business As-sets Investments, QBAI) übersteigt. 37,5 % des die Verzinsung der QBAI übersteigen-den, auf das Ausland entfallenden Gewinns mindern das Einkommen, das der regulären Steuer unterliegt. Von einem übersteigen-den Gewinn sind somit 62,5 % zu versteu-ern. Legt man den US-Gewinnsteuersatz von 21 % zugrunde, so ergibt sich eine Steu-erbelastung von 13,1 % (= 62,5 % · 21 %).<sup>38</sup>

(sieht man von Gewerbesteuer ab, geht von 42 % Einkommensteuer aus und bezieht den Solidari-tätszuschlag ein)  $B = 1 - 0,298 \cdot B - 0,4431 \cdot (1 - B)$  und somit  $B = 0,6514$ ; es ergibt sich die Steuerbe-lastung von 34,86 % ( $1 - B = 0,3486$ ).

34 Vgl. etwa Bloom/Griffith/van Reenen (2002); Bloom/Griffith (2001); Wilson (2009).

35 Vgl. etwa Aghion/Howitt (2009); Maradana// Pradhan/Dash/Gaurav/Jayakumar/Chatterjee (2017).

36 Vgl. OECD (2017).

37 Vgl. Evers/Miller/Spengel (2015).

38 Ab dem Jahr 2026 ist das FDII zu 78,13 % (Abzug 21,87 %) steuerpflichtig, sodass sich dann ein Steuersatz für das FDII von 16,41 % (= 0,21 · 0,7813) ergibt.

Die Gesamtsteuerbelastung des Gewinns nähert sich dieser Steuerbelastung mit zunehmenden, die Verzinsung der QBAI übersteigenden Gewinnen.

Angesichts der bestehenden Regime zur steuerlichen Förderung von F&E Ausgaben, den Patentboxen und des sehr weit reichenden FDII-Regimes in den USA wäre eine steuerliche Förderung von F&E in Deutschland geeignet, einer möglichen Abwanderung von F&E aus Deutschland entgegenzuwirken. Man könnte deswegen an eine Patentbox denken, die den Nexus-Anforderungen der OECD entspricht und die einen besonderen Steuersatz vorsieht, der sich am FDII-Steuersatz orientiert. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hält eine Patentbox für ein geeignetes Instrument im internationalen Steuerwettbewerb.<sup>39</sup> Durch eine solche Steuersatzreduktion könnten insbesondere international mobile und profitable F&E Investitionen attrahiert werden.<sup>40</sup> Eine F&E Förderung, die an der Ausgabenseite ansetzt, wäre geeignet, die F&E Ausgaben kreditbeschränkter mittlerer und kleiner Unternehmen zu erhöhen, die in besonderem Maß von der Liquiditätswirkung einer solchen Maßnahme profitieren würden.

### 3.5 Beschleunigte Abschreibung

Auch beschleunigte steuerliche Abschreibungen können grundsätzlich als Instrument zur Verbesserung der Investitionsbedingungen erwogen werden. Die beschleunigte Abschreibung eines Wirtschaftsguts in der Steuerbilanz, die dem ökonomischen Wertverlust dieses Wirtschaftsguts voraussetzt, stellt eine Begünstigung mittels der steuerlichen Gewinnermittlung dar, die den Unternehmen Zinsvorteile und Liquiditätsvorteile bringt. Die Zinsvorteile sind besonders bedeutsam für die Kapitalkosten einer Investition und deren effektiver Grenzsteuerbelastung (EMTR). Dagegen reagiert die effektive Durchschnittsteuerbelastung (EATR) weniger stark auf beschleunigte Abschreibungen; die Reaktion der EATR ist umso geringer, je profitabler eine Investition ist. Deswegen sind beschleunigte Abschreibungen für internationale Investitionsverlagerungen, bei denen es regelmäßig um hoch rentable Investitionen geht, weniger wirksam.

Die Verbesserung der Liquidität durch eine beschleunigte steuerliche Abschreibung dürfte vor allem die Investitionsbedingungen der kleinen und mittleren Unternehmen verbessern, deren Zugang zum Kapitalmarkt beschränkt ist oder die eine zusätzliche Verschuldung vermeiden wollen und deren Investitionen deswegen vermehrt von der verfügbaren Liquidität abhängen. Bei weltweit sinkenden Gewinnsteuersätzen trägt eine solche Maßnahme auch dazu bei, die effektive Steuerbelastung von überwiegend im Ausland und überwiegend im Inland investierenden Unternehmen anzugleichen.

Zwick/Mahon (2017) haben für US-amerikanische Kapitalgesellschaften die Wirksamkeit von erhöhten Abschreibungen (Bonus Depreciation) empirisch untersucht. Sie schätzen, dass in den untersuchten Zeiträumen (2001 bis 2004 und 2008 bis 2010)

<sup>39</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), S. 307.

<sup>40</sup> Vgl. etwa Ernst/Richter/Riedel (2014).

Investitionen in das begünstigte Kapital verglichen zum nicht begünstigten Kapital um 10,4 % bzw. 16,9 % stark angestiegen sind. Kleinere Firmen reagierten deutlich stärker. Die Reaktion war auch dann stärker, wenn die Liquidität sich sofort verbessert. Soweit die Liquidität betroffen ist, finden *Dobbins/Jacob* (2016) ähnliche Investitionseffekte bei Senkungen des Steuersatzes. Der Investitionseffekt ist stärker bei Unternehmen, die vermehrt von interner Finanzierung abhängen und die deswegen bei einer Steuersatzsenkung nicht nur von sinkenden Kapitalkosten, sondern auch von einer höheren Liquidität profitieren.

## 4. Aufkommens- und Verteilungswirkungen

Eine Senkung der Steuerbelastung von Gewinnen der Kapitalgesellschaften würde das deutsche Steueraufkommen zunächst verringern. Die Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 15 % auf 10 % würde nach Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen bezogen auf das Jahr 2017 rechnerische Steuermindereinnahmen bei der tariflichen Körperschaftsteuer von 13,9 Mrd. Euro auslösen.<sup>41</sup> Bei der Berechnung dieser Aufkommenseinbußen bleiben allerdings Verhaltensreaktionen der Unternehmen und Kapitalgeber auf den gesunkenen Steuersatz außer Betracht. Berücksichtigt man mögliche Verhaltensreaktionen und Preisadjustierungen, dürften die Steuermindereinnahmen geringer ausfallen. Zusätzliche Investitionen würden das Wirtschaftswachstum anregen, Arbeitsplätze schaffen und die Löhne ansteigen lassen. Der dadurch induzierte Anstieg der Bemessungsgrundlagen der Körperschaftsteuer und anderer,

aufkommensstärkerer Steuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) hätte Mehreinnahmen zur Folge, welche die Mindereinnahmen aus der Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer teilweise, wenn auch vermutlich nicht vollständig kompensieren könnten.<sup>42</sup> Zusätzliche Aufkommensverluste wären zu verzeichnen, wenn mit der Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer die steuerliche F&E-Förderung ausgebaut und eine beschleunigte Abschreibung eingeführt würden, wobei im letztgenannten Fall wegen der verringerten Abschreibungen in späteren Perioden mit entsprechenden Steuer Mehreinnahmen zu rechnen wäre.

Der öffentliche Sektor erzielt derzeit strukturelle Überschüsse, die von einer Senkung des Körperschaftsteuersatzes ausgelöst werden. Mindereinnahmen verkräftbar erscheinen lassen. Orientiert man sich an dem Entlastungsvolumen von 20 Mrd. Euro, welches das 10-Punkte-Aktionsprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaft und

<sup>41</sup> Die Steuermindereinnahmen geben die Verringerung der Einnahmen aus der tariflichen Körperschaftsteuer an, die sich ergibt, wenn auf das positive zu versteuernde Einkommen ein tariflicher Steuersatz der Körperschaftsteuer von 10 % statt 15 % angewandt wird.

<sup>42</sup> Dies ist der Grund dafür, dass *Benzell/Kotlikoff/Lagarda* (2017) für die US-Steuerreform weitgehende Aufkommensneutralität berechnet haben.

Energie vorsieht,<sup>43</sup> so dürfte zumindest hinreichend fiskalischer Spielraum für eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes bestehen. Vermutlich wären in diesem Rahmen auch weitergehende Maßnahmen zur Verbesserung der steuerlichen Investitionsbedingungen in Deutschland finanzierbar.

Generell sind die Aufkommenseffekte der hier erörterten Maßnahmen jenseits des oben genannten Aufkommenseffektes einer Absenkung des tariflichen Satzes der Körperschaftsteuer nur schwer abzuschätzen, weil es auf die Einzelheiten einer entsprechenden Neuregelung ankommt und die Unternehmen ihre Investitions- und Finanzierungspläne anpassen werden.

Ein Vorteil des hier vorgeschlagenen, modular aufgebauten Maßnahmenkatalogs ist, dass die in den Abschnitten 3.2, 3.4 und 3.5 beschriebenen Reformen unabhängig voneinander sind und zeitlich gestreckt eingeführt werden könnten; auch die im Abschnitt 3.3 beschriebenen ergänzenden Maßnahmen könnten (jedenfalls teilweise) zeitlich gestreckt ergriffen werden. Selbst die Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer könnte schrittweise erfolgen, so dass die vollständige Entlastungswirkung erst zu Beginn der kommenden Legislaturperiode (aber eben auch nicht später) eintritt. Letztlich muss die Politik entscheiden, ob ihre finanzpolitischen Prioritäten – wie in der letzten und in dieser Legislaturperiode – bei auf Umverteilung gerichteten einnahme- und ausgabenpolitischen Maßnahmen liegen oder bei der Sicherung der Attraktivität Deutschlands für international mobile Investitionen und der damit verbundenen Arbeitsplätze.

Neben den zu erwartenden Aufkommenseinbußen könnten mögliche unerwünschte Verteilungseffekte gegen eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes und die ergänzenden Maßnahmen im System der Unternehmensbesteuerung angeführt

werden. So könnte argumentiert werden, dass eine steuerliche Entlastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften die Ungleichheit der Verteilung der Einkommen vergrößert. Für die Einkommensverteilung kommt es allerdings nicht nur auf die steuerliche Belastung der Gewinne der Kapitalgesellschaften an, sondern auf die gesamte steuerliche Belastung der Unternehmenseigentümer. Dabei ist neben der Körperschaftsteuer (und darauf lastendem Solidaritätszuschlag sowie Gewerbesteuer) die steuerliche Belastung von Ausschüttungen und Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen durch die Einkommensteuer und den darauf erhobenen Solidaritätszuschlag der Anteilseigner zu berücksichtigen. Durchgerechnet bis zum Anteilseigner ergibt sich dann selbst bei Reduzierung des Satzes der Körperschaftsteuer und ansonsten unveränderter steuerlicher Belastung eine tarifliche Gesamtsteuerbelastung von 44,8 %, wenn Abgeltungsteuer erhoben wird, und von 44,9 % bei Anwendung des Teileinkünfteverfahrens. Für den Kapitalgeber kommt es damit zu einer tariflichen Belastungsminderung gegenüber dem Status quo von nur 4,4 bzw. 4,5 Prozentpunkten.<sup>44</sup> Die tarifliche Belastung der bis zum Anteilseigner durchgerechneten Gewinne liegt aber immer noch leicht über dem Einkommensteuersatz von 44,3 % (einschließlich Solidaritätszuschlag), der für zu versteuernde Einkommen ab 54.950 Euro (109.900 Euro bei Zusammenveranlagung) in der ersten Proportionalzone des Einkommensteuertarifs zur Anwendung kommt; lediglich der Einkommensteuersatz der zweiten Proportionalzone des Einkommensteuertarifs

43 Vgl. *Handelsblatt* (11.10.2018).

44 Beim Gewinnsteuersatz von 31 % ergibt sich mit Abgeltungsteuer und mit Solidaritätszuschlag eine Belastung von (gerundet) 49,2 % [=  $0,31 + 0,25 \cdot (1 + 0,055) \cdot (1 - 0,31)$ ]; kommt das Teileinkünfteverfahren zur Anwendung, so ergibt sich bei einem Steuersatz der Einkommensteuer von 42 % mit Solidaritätszuschlag eine tarifliche Belastung von (gerundet) 49,43 % [=  $0,31 + 0,42 \cdot (1 + 0,055) \cdot 0,6 \cdot (1 - 0,31)$ ].

rifs von 47,5 % (einschließlich Solidaritätszuschlag) für zu versteuernde Einkommen von 260.533 Euro (521.066 Euro bei Zusammenveranlagung) wird unterschritten. Bei der Beurteilung der Belastungswirkung einer Steuersatzsenkung ist neben den Tarifeffekten zu bedenken, dass die Eigentümer der Kapitalgesellschaften die Gewinnsteuer nicht alleine tragen, da diese Steuer zum Teil abgewälzt werden kann.<sup>45</sup> Alles in allem dürfte damit die Ungleichheit der Einkommensverteilung kaum zunehmen.

Allerdings könnte durch eine Senkung der Gewinnsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften die Vermögensverteilung betroffen sein und die entsprechende Ungleichheit zunehmen. Höhere Gewinne führen zu einem höheren Wert von Kapitalgesellschaftsanteilen, die vor allem im oberen Segment der Vermögensverteilung auftreten. Die Erbschaftsteuer ist das zieladäquate Instrument zur Korrektur einer als unerwünscht betrachteten Vermögensverteilung. Der Wissenschaftliche Beirat (2012, 2013) hat wiederholt und nachdrücklich darauf hingewiesen, dass insbesondere die Regelungen zur Verschonung des Unternehmensvermögens im Rahmen der Erbschaftsbesteuerung einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung im Wege stehen.

Im Übrigen gilt auch hier, dass die Konsequenzen der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verringerung der Steuerbelastung von Gewinnen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung abzuwägen sind gegen die wirtschaftlichen Vorteile, die eine Verbesserung der Investitionsbedingungen in Deutschland bringt. Die vom Wissen-

schaftlichen Beirat vorgeschlagenen Maßnahmen, an erster Stelle die Absenkung des tariflichen Satzes der Körperschaftsteuer, würden die Position Deutschlands im Wettbewerb um international mobile Investitionen erheblich verbessern und damit auch zum Wirtschaftswachstum und zur Sicherung von Arbeitsplätzen in Deutschland beitragen.

---

<sup>45</sup> Vgl. *Fuest/Peichl/Siegloch* (2018) zu empirischer Evidenz dafür, dass im Durchschnitt die Hälfte der deutschen Gewerbesteuer über niedrigere Löhne auf die Arbeitnehmer der Firma abgewälzt wird. Starke Überwälzungseffekte finden sich v.a. bei kleinen national agierenden Unternehmen; bei multinationalen Unternehmen lassen sich hingegen keine Überwälzungseffekte belegen, was ggf. dadurch erklärt werden kann, dass diese Firmen ihre effektive Steuerlast über Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerstaaten reduzieren.

## 5. Zusammenfassung

Der steuerliche Wettbewerb um international mobiles Kapital verschärft sich. Eine wesentliche Ursache ist der zum 1. Januar 2018 in den USA in Kraft getretene „Tax Cuts and Jobs Act“, der neben anderen Maßnahmen eine Senkung des Steuersatzes auf Gewinne der Kapitalgesellschaften von 35 % auf 21 % vorsieht. Auch in vielen anderen Mitgliedstaaten der OECD sind Steuersatzsenkungen bereits erfolgt oder für die kommenden Jahre beschlossen oder geplant. Hinzu kommt, dass die Investitionen der Unternehmen zukünftig stärker auf Steuersatzsenkungen reagieren könnten. Wenn nämlich internationale Gewinnverlagerungen durch auf dem BEPS-Projekt der OECD beruhende Maßnahmen erschwert werden, könnte es verstärkt zu einer Verlagerung von Investitionen ins niedriger besteuerte Ausland kommen. Das mindert nicht nur das nationale Steueraufkommen, sondern beeinträchtigt die Attraktivität Deutschlands für international mobile Investitionen und kostet Arbeitsplätze.

Die nationale Steuerpolitik sollte handeln. Das steuerpolitische 10-Punkte-Aktionsprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ist Ausdruck dieses offensichtlichen Handlungsbedarfs. Die darin vorgesehene Abschaffung des Solidaritätszuschlags entlastet zwar auch die Gewinne und verbessert insoweit die

steuerlichen Investitionsbedingungen in Deutschland. Im Wettbewerb der Staaten um international mobile Investitionen entfaltet diese Maßnahme indes nur eine geringe Wirkung. Denn die Gewinne der Kapitalgesellschaften werden nur unzureichend entlastet. Wenn die Gewinnsteuerbelastung von im internationalen Wettbewerb stehenden Kapitalgesellschaften gesenkt werden soll, ist auch die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Körperschaftsteuer, wie im 10-Punkte-Aktionsprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vorgesehen, weniger transparent und zielführend als eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes.

Der Wissenschaftliche Beirat schlägt deshalb folgende Maßnahmen vor:

- Priorität hat eine Senkung des tariflichen Satzes der Körperschaftsteuer von zurzeit 15 % auf 10 %. Bei unverändertem Solidaritätszuschlag und gegebenen gewerbesteuerlichen Regelungen ergäbe sich dann eine tarifliche Gewinnsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften von rund 25 %. Damit würde Deutschland nur noch knapp über dem für 2020 zu erwartenden OECD-Durchschnitt liegen und in etwa die durchschnittliche US-Steuerbelastung erreichen.

Eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes erfordert indes Anpassungen im System der Unternehmensbesteuerung:

- Die Hinzurechnungsbesteuerung sollte auf den Körperschaftsteuersatz abgestimmt werden, um eine Gewinnsteuerbelastung hinzugerechneter Gewinne zu erreichen, die nicht über die Gewinnsteuerbelastung in Deutschland erzielter Gewinne hinausgeht. Bei einer Absenkung des Satzes der Körperschaftsteuer auf 10 % verhindert die entsprechende Absenkung des Niedrigsteuersatzes von derzeit 25 % auf 10 % sonst auftretende Überlastungen hinzugerechneter Gewinne von Kapitalgesellschaften.
- Die Abgeltungsteuer sollte beibehalten werden. Bei einer Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 10 % und einer tariflichen Gewinnsteuerbelastung von 25 % würde die Abschaffung der Abgeltungsteuer starke Anreize für Kapitalgesellschaften zum Einbehalt von Gewinnen schaffen. Die Beibehaltung der Abgeltungsteuer diskriminiert zwar weiterhin die Beteiligungsfinanzierung der Kapitalgesellschaften gegenüber der Fremdfinanzierung. Jedoch ließe sich umfassende Finanzierungsneutralität durch die Weiterentwicklung der Abgeltungsteuer zu einer Dualen Einkommensteuer (DIT) erreichen.
- Der Einkommensteuersatz für nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen sollte auf 25 % gesenkt werden. Ohne diese ergänzende Maßnahme würden Personenunternehmen gegenüber Kapitalgesellschaften nach einer Senkung des Körperschaftsteuersatzes schlechter gestellt.
- Neben der Senkung des tariflichen Satzes der Körperschaftsteuer sollte eine steuerliche Förderung von Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E) in Erwägung gezogen werden. Die steuerliche Förderung von F&E gleicht die steuerliche Forschungsförderung an entsprechende Regelungen in vielen anderen Staaten an und macht Deutschland als Standort für F&E attraktiver.
- Schließlich könnte eine beschleunigte Abschreibung eingeführt werden. Die beschleunigte Abschreibung ist im Wettbewerb um international mobile Investitionen, der wesentlich von tariflichen Gewinnsteuersatz bestimmt wird, zwar keine sehr wirksame Maßnahme, aber sie verbessert die steuerlichen Investitionsbedingungen aller Unternehmen in Deutschland; besonders profitieren würden kleinere und mittlere Unternehmen.

Die grundlegenden Probleme der deutschen Unternehmensbesteuerung wären bei Umsetzung dieser Maßnahmen aber nicht gelöst. Bei einer Senkung des Satzes der Körperschaftsteuer würde das Gewicht der Gewerbesteuer verstärkt. Die Gewerbesteuer ist aber eine anerkannt problematische Steuer. Auch wenn bislang sämtliche grundlegenden Reformbemühungen gescheitert sind, sollte eine Reform der Gewerbesteuer auf der steuerpolitischen Tagesordnung bleiben. Eine solche Reform sollte in eine umfassende Reform der Unternehmensbesteuerung eingebettet werden, die im internationalen Steuerwettbewerb weitgehende Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformneutralität gewährleistet. Dazu hat der Wissenschaftliche Beirat mit seinem Gutachten (2004) zur Flat Tax oder der Dualen Einkommensteuer geeignete Alternativen geprüft.

## 6. Literaturverzeichnis

*Aghion/Howitt* (2009), *The Economics of Growth*, MIT Press, 2009.

*Barro/Furman* (2018): *Macroeconomic Effects of the 2017 Tax Reform*, Papers on Economic Activity, BPEA Conference Draft (preliminary and subject to revision), [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/4\\_barrofurman.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/4_barrofurman.pdf), zuletzt geprüft am 25.10.2018.

*Bärsch/Olbert/Spengel* (2018): *Analyse der neuen internationalen Unternehmensbesteuerung in den USA. Implikationen für international tätige Konzerne und den deutschen Gesetzgeber*, in: *Der Betrieb*, Nr. 31, S. 1815-1824.

*Bénassy-Quéré/Fontagné/Lahrèche-Révil* (2005), *How Does FDI React to Corporate Taxation?* in: *International Tax and Public Finance* 12, S. 583 – 603.

*Benzell/Kotlikoff/Lagarda* (2017): *Simulating the Republican “Unified Framework” Tax Plan*, [https://kotlikoff.net/sites/default/files/Simulating%20the%20Unified%20Framework%20Tax%20Reform%20Plan\\_0.pdf](https://kotlikoff.net/sites/default/files/Simulating%20the%20Unified%20Framework%20Tax%20Reform%20Plan_0.pdf), zuletzt geprüft am 25.10.2018.

*Bloom/Griffith* (2001): *The Internationalization of UK R&D*, in: *Fiscal Studies*, Vol. 22(3), S. 337–355.

*Bloom/Griffith/van Reenen* (2002), *Do R&D Tax Credits Work? Evidence from a Panel of Countries 1979-1997*, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 85(1), S. 1–31.

*Buettner/Overesch/Wamser* (2018), *Anti profit-shifting rules and foreign direct investment*, in: *International Tax and Public Finance*, 25(3), S. 553-580.

*Büttner/Scheffler/von Schwerin* (2014), *Die Hebesatzpolitik bei der Gewerbesteuer nach den Unternehmensteuerreformen*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 15(4), S. 346-354.

*Calderon/Loayza/Serven* (2004), *Greenfield Foreign Direct Investments and Mergers and Acquisitions: Feedback and Macroeconomic Effects*, World Bank, 2004.

*115th Congress of the United States of America* (2017): An Act to Provide for Reconciliation Pursuant to Titles II and V of the Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2018, <https://www.congress.gov/115/bills/hr1/BILLS-115hr1enr.pdf>, zuletzt geprüft am 10.10.2018.

*Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste* (2018): Überblick zur US-Steuerreform für US-amerikanische Kapitalgesellschaften, WD 4 – 3000 – 008/18 vom 15. Januar 2018.

*de Mooij/Ederveen* (2008): Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24(4), S. 680–697.

*Desai/Foley/Hines* (2005): Foreign Direct Investment and the Domestic Capital Stock, in: *The American Economic Review*, Vol. 95(2), S. 33–38.

*Devereux/Griffith* (2003): Evaluating Tax Policy for Location Decisions, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 10(2), S. 107–126.

*Dobbins/Jacob* (2016): Do Corporate Tax Cuts Increase Investments?, in: *Accounting and Business Research*, Vol. 46(7), S. 731–759.

*Egger/Loretz/Pfaffermayr/Winner* (2009): Bilateral Effective Tax Rates and Foreign Direct Investment, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 16 (6), S. 822–849.

*Egger/Merlo/Wamser* (2014): Unobserved tax avoidance and the tax elasticity of FDI, in: *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 108 (C), S. 1–18.

*Ernst/Richter/Riedel* (2014): Corporate taxation and the quality of research and development, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 21(4), S. 694–719.

*Evers/Miller/Spengel* (2015): Intellectual Property Box Regimes: Effective Tax Rates and Tax Policy Considerations, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 22(3), S. 502–530.

*Feld/Heckemeyer* (2011): FDI and Taxation: A Meta-Study, in: *Journal of Economic Surveys*, Vol. 25(2), S. 233–272.

*Feldstein* (1995): The Effects of Outbound Foreign Direct Investment on the Domestic Capital Stock, in: Martin Feldstein, James Hines und Glenn Hubbard (Hrsg.): *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, The University of Chicago Press, Chicago, S. 43–66.

*Fuest/Peichl/Siegloch* (2018): Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany, in: *American Economic Review*, Vol. 108(2), S. 393–418.

*Furman* (2017): Prepared Testimony on the House and Senate Tax Reform Bills, <https://piie.com/system/files/documents/furman20171208.pdf>, zuletzt geprüft am 25.10.2018.

*Gsödl/Schmid* (2018): *Die US-Steuerreform, der Brexit und deren Auswirkungen auf Deutschland*, ifst-Schrift 524, Berlin.

*Handelsblatt* (11.10.2018): Neues Steuerpaket, Altmaier will Soli kippen – und Unternehmen um Milliarden entlasten, [https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/neues-steuerpaket-altmaier-will-soli-kippen-und-unternehmen-um-milliarden-entlasten/23173918.html?nlayer=Politik-News\\_11247984](https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/neues-steuerpaket-altmaier-will-soli-kippen-und-unternehmen-um-milliarden-entlasten/23173918.html?nlayer=Politik-News_11247984); zuletzt geprüft am 18.10.2018.

*Hebous/Ruf/Weichenrieder* (2011): The Effects of taxation on the Location Decision of Multinational Firms: M&A versus Greenfield Investment, in: *National tax Journal*, Vol. 64(3), S. 817-838.

*Heckemeyer/Overesch* (2012): Auswirkungen der Besteuerung auf Entscheidungen international tätiger Unternehmen – Ein Überblick zu dem empirischen Befunden, in: *Die Betriebswirtschaft*, Vol. 72(6), S. 451-472.

*Homburg* (2007): Die Abgeltungsteuer als Instrument der Unternehmensfinanzierung, in: *Deutsches Steuerrecht*, Jg. 45, S. 686-690.

*Keen* (2018): Competition, Coordination and Avoidance in International Taxation, in: *Bulletin for International Taxation*, Vol. 72( 4/5), S. 220-225.

*Keen/Konrad* (2013): The Theory of International Tax Competition and Coordination, in: Alan Auerbach, Raj Chetty, Martin Feldstein und Emmanuel Saez (Hrsg.): *Handbook of Public Economics*, Elsevier, Oxford, S. 257-328.

*Krolage/Wohlrabe*, Auswirkungen der US-Steuerreform auf deutsche Unternehmen, Ergebnisse einer Unternehmensumfrage, in: ifo Schnelldienst, 12. April 2018, 71(7), S. 74-76.

*Maradana//Pradhan/Dash/Gaurav/Jayakumar/Chatterjee* (2017): Does Innovation Promote Economic Growth? Evidence from European countries, in: *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, Vol. 6(1), S. 1-23.

*Mintz* (2018): Implications of U.S. Tax Reform, in: ifo Schnelldienst, 12. April 2018, 71(7), S. 22-35.

*OECD* (2017): OECD Review of National R&D Tax Incentives and Estimates of R&D Tax Subsidy Rates, Report on EU Horizon 2020 Project: OECD Study on the Incidence and Impact of Tax Support for Research and Innovation (TAX4INNO Project 674888), 2017.

*Overesch* (2009): The Effects of Multinationals' Profit Shifting Activities on Real Investments, in: *National Tax Journal*, Vol. 62(1), S. 5-23.

*Overesch/Wamser* (2009): Who Cares About Corporate Taxation? Asymmetric Tax Effects on Outbound FDI, in: *The World Economy*, Vol. 32(12), S. 1657-1684.

*PwC* (2018): United States, Corporate taxes on corporate income, Last Reviewed - 26 June 2018, <http://taxsummaries.pwc.com/ID/United-States-Corporate-Taxes-on-corporate-income>, zuletzt geprüft am 10.10.2018.

*Richtlinie* (EU) 2016/1164 des Rates vom 12.7.2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes (ABl. EU Nr. L 193, S. 1–14).

*Richtlinie* (EU) 2017/952 des Rates vom 29.5.2017 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2016/1164 bezüglich hybrider Gestaltungen mit Drittländern (ABl. EU Nr. L 144, S. 1–11).

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2018): Jahresgutachten 2018/19: Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Wiesbaden 2018.

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung/Max Planck Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht (heute: Max Planck Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen)/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung* (2006): Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer – Expertise im Auftrag der Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit vom 23. Februar 2005, [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/Reform\\_der\\_Einkommens-\\_und\\_Unternehmensbesteuerung\\_durch\\_die\\_Duale\\_Einkommensteuer.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/Reform_der_Einkommens-_und_Unternehmensbesteuerung_durch_die_Duale_Einkommensteuer.pdf), zuletzt geprüft am 10.10.2018.

*Schreiber/von Hagen/Pönnighaus* (2018): Nach der US-Steuerreform 2018: Deutschland im Steuerwettbewerb, in: *Steuer und Wirtschaft*, Jg. 95, S. 239-254.

*Schreiber/Spengel/Lammersen* (2002): Measuring the Impact of Taxation on Investment and Financing Decisions, in: *Schmalenbach Business Review*, Vol. 54(1) of zfbf, S. 2-23.

*Spengel/Heinemann/Olbert/Pfeiffer/Schwab/Stutzenberger* (2018): Analysis of US Corporate Tax Reform Proposals and their Effects for Europe and Germany, [http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/US\\_Tax\\_Reform\\_2017.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/US_Tax_Reform_2017.pdf), zuletzt geprüft am 10.10.2018.

*Wilson* (2009): Beggar thy Neighbor? The In-State, Out-of-State, and Aggregate Effects of R&D Tax Credits, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 91(2), S. 431–436.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1998): Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher\\_Beirat/Gutachten\\_und\\_Stellungnahmen/Ausgewaehlte\\_Texte/3469\\_0.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/3469_0.pdf?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt geprüft am 20.11.2018.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (2004): Flat Tax oder Duale Einkommensteuer - Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher\\_Beirat/Gutachten\\_und\\_Stellungnahmen/Ausgewaehlte\\_Texte/Gutachten\\_Flat\\_Tax\\_oder\\_Duale\\_Einkommensteuer.pdf](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/Gutachten_Flat_Tax_oder_Duale_Einkommensteuer.pdf), zuletzt geprüft am 10.10.2018.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (2012): Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2012-10-30-wissenschaftlicher-beirat-erbschaftsteuer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2012-10-30-wissenschaftlicher-beirat-erbschaftsteuer.pdf?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt geprüft am 20.11.2018.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (2013): Besteuerung von Vermögen. Eine finanzwissenschaftliche Analyse, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2013-07-01-vermoegensteueranlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2013-07-01-vermoegensteueranlage.pdf?__blob=publicationFile&v=7), zuletzt geprüft am 20.11.2018.

ZEW (2018): Final Report 2017: Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology, Project for the EU Commission TAXUD/2013/CC/120, Mannheim 2018.

Zwick/Mahon (2017): Tax Policy and Heterogeneous Investment Behavior, in: American Economic Review 2017, Vol. 107(1), S. 217 – 248.

## Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Dr. Marcel Thum (Vorsitzender)	Dresden
Prof. Jörg Rocholl, PhD (Stellv. Vorsitzender)	Berlin
Prof. Klaus Adam, PhD	Mannheim
Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Dr. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Dr. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, PhD	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Clemens Fuest	München
Prof. Dr. Klaus Dirk Henke	Berlin
Prof. Dr. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Dr. Johanna Hey	Köln
Prof. Dr. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Dr. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Dr. Kai A. Konrad	München
Prof. Dr. Jan Pieter Krahen	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Gerold Krause Junk	Hamburg
Prof. Dr. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Rolf Peffekoven	Mainz
Prof. Dr. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Dr. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Dr. Nadine Riedel	Bochum
Prof. Dr. Kerstin Roeder	Augsburg
Prof. Dr. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Dr. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Dr. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Dr. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Dr. Klaus Stern	Köln
Prof. Dr. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Dr. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Wiegard	Regensburg
Prof. Volker Wieland, PhD	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Dr. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn



# Impressum

**Herausgeber**

Bundesministerium der Finanzen  
Referat für Öffentlichkeitsarbeit  
Wilhelmstr. 97, 10117 Berlin

**Stand**

Februar 2019

**Redaktion**

Wissenschaftlicher Beirat  
beim Bundesministerium der Finanzen

**Weitere Informationen im Internet unter**

[www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)  
[www.bmf-wissenschaftlicher-beirat.de](http://www.bmf-wissenschaftlicher-beirat.de)

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums der Finanzen. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Nicht zulässig ist die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben von Informationen oder Werbemitteln.



