

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 975

**Steuer- und Ausgabenpolitik
in Deutschland**

von

Alfred Boss

April 2000

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Steuer- und Ausgabenpolitik in Deutschland

Zusammenfassung:

Der Kurs der Finanzpolitik in Deutschland hat sich im Verlauf des Jahres 1999 geändert. Ausgabenkürzungen wurden durchgesetzt, deutliche Steuersenkungen sind geplant. Die Finanzpolitik fördert das Wachstum der Wirtschaft. Allerdings sind die Steuersenkungen bei weitem nicht so groß wie oft behauptet; der Plan zur Reform der Unternehmensbesteuerung enthält etliche Mängel.

Abstract:

The stance of fiscal policy in Germany changed in the course of 1999. Government expenditures were cut, significant tax reductions are intended. Fiscal policy fosters the growth of the economy. However, the tax cuts are by far not as large as is often argued; the plan to reform profit taxation includes several disadvantageous elements.

Schlagworte: Finanzpolitik, Steuerreform, Unternehmensbesteuerung

JEL Klassifikation: H 24, H 25, H 30

Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Telefon: (0431) 8814-231

Telefax: (0431) 8814-525

E-mail: alfred.boss@ifw.uni-kiel.de

Inhaltsverzeichnis

A.	Problemstellung	1
B.	Finanzpolitik fördert das Wachstum.....	1
C.	Korrektur des Einkommensteuertarifs: Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen, nur geringe Steuerentlastung	6
	1. Elemente der Einkommensteuertarife.....	6
	2. Das Entlastungsvolumen für ausgewählte Personengruppen	7
	3. Das aggregierte Entlastungsvolumen.....	12
	4. Zunehmender Progressionsgrad der Einkommensbesteuerung.....	13
	5. Ein Blick nach Nordamerika.....	16
	6. Resümee.....	17
D.	Zur Reform der Unternehmensbesteuerung	17
	1. Der Reformplan im Überblick	17
	2. Die Besteuerung der Gewinne der Körperschaften	18
	3. Die Besteuerung der Dividenden und der Veräußerungsgewinne...	20
	4. Die Besteuerung der Gewinne der Personengesellschaften und der Einzelunternehmen bei Option für die Besteuerung als Kapitalgesellschaft.....	21
	5. Zur Entlastung der Personengesellschaften und der Einzelunternehmen durch die Teilanrechnung der Gewerbesteuer.....	23
	6. Abschaffung des Anrechnungsverfahrens — ein Schritt zurück ...	27
	7. Auswirkungen auf die Realkapitalbildung im Inland	31
	8. Würdigung des Reformpakets.....	32
	9. Alternativen zum Reformplan der Bundesregierung.....	35
E.	Auswirkungen der Reform auf die Attraktivität von Inlands- bzw. Auslandsanlagen aus der Sicht eines Inländers sowie aus der Sicht eines Ausländers.....	37
F.	Ergänzende Anmerkungen zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen.....	40
G.	Literaturverzeichnis.....	41

A. Problemstellung

Der Kurs der Finanzpolitik in Deutschland hat sich im Verlauf des Jahres 1999 geändert. Ausgabenkürzungen wurden durchgesetzt, deutliche Steuersenkungen sind geplant. In diesem Beitrag werden wichtige Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Steuerpolitik, dargestellt. Auch wird untersucht, inwieweit die Finanzpolitik die Konjunktur und das Wachstum der Wirtschaft beeinflusst. Im Einzelnen wird analysiert, ob die Steuersenkungen so groß sind wie oft behauptet; auch wird aufgezeigt, welche Mängel der Plan zur Reform der Unternehmensbesteuerung enthält.

B. Finanzpolitik fördert das Wachstum

Die konjunkturbereinigten Ausgaben des Staates sind im Jahr 1999 etwa so stark wie das Produktionspotential gestiegen. Sie werden im Jahr 2000 infolge zahlreicher Einsparmaßnahmen¹ schwächer als das Produktionspotential zunehmen, so dass die Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage etwas gedämpft wird. Mit einer leichten Lockerung des Sparkurses ist für das Jahr 2001 zu rechnen; in einzelnen Bereichen (Wohngeld, Leistungen nach dem BAFöG, Erziehungsgeld, Entschädigung der Zwangsarbeiter in der NS-Zeit) sind Mehrausgaben bereits beschlossen worden.²

Die Abgabenbelastung (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) ist im Jahr 1999 — auch infolge des Wegfalls von Steuervergünstigungen — deutlich gestiegen. Sie dürfte im Jahr 2000 geringfügig abnehmen. Zwar wurden die Mineralöl- und die Stromsteuer zu Jahresbeginn erhöht, dem stehen aber einzelne Steuersenkungen (z.B. infolge der Anhebung des Grundfreibetrags bei der Einkommensbesteuerung und im Rahmen der Familienförderung) gegenüber, und der Beitragssatz in der Rentenversicherung wurde auf 19,3 Prozent reduziert. Im kommenden Jahr werden Haushalte und

¹ Zu den Maßnahmen im Rahmen des sogenannten Sparpakets vgl. Boss et al. (1999).

² Die gesamten Ausgaben des Staates werden sowohl im Jahr 2000 als auch im Jahr 2001 weniger steigen als die konjunkturbereinigten Ausgaben, weil die Aufwendungen für die Arbeitslosenunterstützung und für ähnliche Leistungen (z.B. Kurzarbeitergeld) deutlich sinken werden.

Unternehmen kräftig entlastet. Zum einen wird die im März 1999 für das Jahr 2002 beschlossene generelle Einkommensteuersatzsenkung vorzeitig in Kraft gesetzt, zum anderen wird eine Reform der Unternehmensbesteuerung verwirklicht.

Die ersten beiden Stufen der Steuerreform vom März 1999, die bereits in Kraft getreten sind, waren — bei Berücksichtigung der Anhebung des Kindergeldes zum Jahresbeginn 1999 — etwa aufkommensneutral konzipiert. Die dritte Stufe soll nicht zum 1. Januar 2002, sondern zum 1. Januar 2001 wirksam werden. Diese Stufe beinhaltet nennenswerte Senkungen der Grenzsteuersätze für Ledige mit einem zu versteuernden Einkommen bis etwa 60 000 DM je Jahr (Grundtabelle) und für Verheiratete mit einem zu versteuernden Einkommen bis etwa 120 000 je Jahr DM (Splittingtabelle). Die damit einhergehende Verringerung der durchschnittlichen Steuersätze für alle Einkommensteuerzahler führt im Jahr 2001 — im Vergleich zur Entwicklung bei unverändertem Steuertarif und bei Nichtberücksichtigung der Reaktionen der Haushalte und Unternehmen auf die Rechtsänderungen — zu Mindereinnahmen des Staates in Höhe von rund 28 Mrd. DM (Tabelle 1); in Relation zum Bruttoinlandsprodukt sind dies

Tabelle 1: Auswirkungen der geplanten Reform des Einkommensteuertarifs auf die Einnahmen der Gebietskörperschaften 2001 bis 2005 (Mill. DM)

	2001	2002	2003	2004	2005
1. Einführung des im März 1999 für das Jahr 2002 beschlossenen Steuertarifs schon im Jahr 2001					
– Anhebung des Grundfreibetrags auf 14 093 DM	–5 200 ^c	–5 220	.	.	.
– Senkung des Eingangssteuersatzes auf 19,9 Prozent	–1 800 ^c	–1 860	.	.	.
– Korrektur des Steuertarifs	–18 850 ^c	–18 900	.	.	.
– Senkung des Spitzensteuersatzes auf 48,5 Prozent	–2 150 ^c	–2 170	.	.	.
– Zusammen	–28 000	–28 150 ^d	–28 700 ^{c,d}	–29 400 ^{c,d}	–30 000 ^{c,d}
2. Änderung des Einkommensteuertarifs ^a ab 2003	–	–	–13 510	–13 260	–13 500 ^c
3. Änderung des Einkommensteuertarifs ^b ab 2005	–	–	–	–	–20 000 ^c
4. Insgesamt	–28 000	–28 150	–42 210	–42 660	–63 500 ^c

^aAnhebung des Grundfreibetrags um 432 auf 14 525 DM; Verringerung des Eingangssteuersatzes auf 17 Prozent; Senkung des Höchststeuersatzes auf 47 Prozent. — ^bAnhebung des Grundfreibetrags auf 15 011 DM; Verringerung des Eingangssteuersatzes auf 15 Prozent und des Spitzensteuersatzes auf 45 Prozent. — ^cEigene Schätzung. — ^dIm März 1999 beschlossen und in der Finanzplanung enthalten.

Quelle: BMF (1999a: 278–304), Deutscher Bundestag (2000a).

0,7 Prozent. Weitere Einkommensteuersatzsenkungen sind für die Jahre 2003 und 2005 geplant. Die Reform der Unternehmensbesteuerung dürfte im Jahr 2001 zu Steuermindereinnahmen führen, die sich in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf 0,4 Prozent belaufen; mittelfristig wird sich das Entlastungsvolumen etwa halbieren, weil die verschärften Abschreibungsregelungen ihre volle Wirkung erst dann entfalten.

Insgesamt wird die Finanzpolitik im Jahr 2000 in etwa neutral auf die Konjunktur wirken, im Jahr 2001 wird sie die Konjunktur merklich anregen. Die Finanzpolitik wirkt aber nicht nur auf die Konjunktur, sondern auch — und vor allem — auf das Wachstum der Wirtschaft.

Infolge der Ausgabenkürzungen insbesondere im Rahmen des Sparpakets, das Ende 1999 beschlossen wurde, werden die Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in den kommenden Jahren niedriger als in den neunziger Jahren ausfallen (Tabelle 2). Zusammen mit diesem Rückgang der Ressourcenbeanspruchung durch den Staat bedeuten die Steuersenkungen, dass das Produktionspotential rascher wachsen wird, als dies sonst (mit rund 2 Prozent je Jahr) der Fall gewesen wäre. Die Wachstumsrate des Potentials dürfte sich schätzungsweise um 0,1 bis 0,2 Prozentpunkte erhöhen.³ Die Realkapitalbildung wird im Zuge der Reform der Unternehmensbesteuerung tendenziell beeinträchtigt, infolge der Einkommensteuersenkung werden aber die Leistungsanreize im Durchschnitt in den nächsten Jahren etwas weniger als bislang beeinträchtigt sein.

Die Verringerung der Steuersätze für marginale Arbeitsentgelte auf einigen Einkommensstufen bewirkt bei gegebenem Bruttolohn, dass Schwarzarbeit und Freizeit weniger attraktiv werden; auch nimmt der Anreiz zu Mehrarbeit und beruflicher Qualifizierung zu. Es hängt von der Lohnsetzung ab, ob und inwieweit die Arbeitsnachfrage der Unternehmen steigt und damit die Zahl der Beschäftigten und das Arbeitsvolumen zunehmen. Wahrscheinlich werden die

³ Dieser Effekt ergibt sich, wenn man sich auf die Berechnungen Heitgers stützt (Heitger 1998). Danach erhöht eine Reduktion der Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um einen Prozentpunkt die Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts um knapp 0,1 Prozentpunkte.

Tabelle 2: Ausgaben des Staates^a, Steuern, Sozialabgaben, Budgetsaldo und Schulden 1950–2001 — in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)

	Ausgaben	Steuern	Sozial- beiträge	Sonstige Einnahmen	Budget- saldo	Verschul- dung ^b
<i>Früheres Bundesgebiet</i>						
1950 ^c	31,6	21,3	8,7	2,2	0,6	21,0
1960	32,9	23,0	10,3	2,6	3,0	17,4
1970	39,1	24,0	12,6	2,7	0,2	18,6
1980	49,0	25,9	16,9	3,3	–2,9	31,8
1981	49,9	25,2	17,5	3,5	–3,7	35,5
1982	50,1	24,9	17,9	4,0	–3,3	38,7
1983	48,9	24,9	17,4	4,0	–2,6	40,3
1984	48,5	25,1	17,4	4,1	–1,9	41,0
1985	48,0	25,2	17,6	4,0	–1,2	41,7
1986	47,4	24,6	17,5	4,0	–1,3	41,6
1987	47,7	24,7	17,6	3,5	–1,9	42,6
1988	47,3	24,5	17,5	3,1	–2,2	43,1
1989	45,8	25,2	17,2	3,5	0,1	41,8
1990	46,1	23,6	16,9	3,5	–2,1	45,6
1991	48,6	24,7	17,0	3,5	–3,4	.
<i>Bundesgebiet einschließlich der neuen Bundesländer^d</i>						
1991	48,3	22,4	17,2	4,6	–4,1	44,2
1992	50,4	22,8	17,6	5,0	–5,0	49,2
1993	51,4	22,8	18,2	5,0	–5,4	55,4
1994	50,3	22,8	18,6	5,1	–3,8	56,0
1995	49,4	22,6	18,8	4,8	–3,2	57,0 ^e
1996	50,3	22,9	19,4	4,6	–3,4	59,7
1997	49,2	22,6	19,6	4,4	–2,6	60,8
1998	48,3	23,1	19,2	4,4	–1,7	60,7
1999	48,4	24,2	18,9	4,3	–1,1	60,9
2000	47,8	24,4	18,5	3,9	–1,0	60,2
2001	46,9	23,4	18,1	3,8	–1,6	59,2

^aAbgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, 1991 bis 1994 einschließlich Treuhandanstalt. — ^bÖffentliche Haushalte (ohne Sozialversicherung), ab 1991 einschließlich Bundesbahn/Reichsbahn, Treuhandanstalt und ehemals staatliche Wohnungswirtschaft der DDR, Stand am Jahresende in Prozent des Bruttoinlandsprodukts des betreffenden Jahres. — ^cOhne Saarland und Westberlin. — ^dAngaben nach den revidierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 1995), nur begrenzt vergleichbar mit den Daten für das frühere Bundesgebiet. — ^eAb 1995: Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1999c, 1999d, 1999e, 2000), Deutsche Bundesbank (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Tariflohnanhebungen in der ersten Hälfte des neuen Jahrzehnts nicht verhindern, dass sich die verstärkten Anreize in einem begrenzten Maße positiv auf die Beschäftigung auswirken.

Das Sparen wird für die privaten Haushalte infolge der Steuersatzsenkungen bei gegebenem Zinssatz lohnender, weil der Nettozinssatz steigt. Zu bedenken ist aber, dass Dividenden infolge der Abschaffung des Anrechnungsverfahrens bei der Dividendenbesteuerung ab dem Jahr 2001 in den meisten Fällen verstärkt belastet werden und dass die Sparanreize mit Wirkung ab Jahresbeginn 2000 durch die Halbierung des Sparerfreibetrags und durch die Verlängerung der Spekulationsfrist (*BGBI.* 1999) geschwächt worden sind.⁴ Insgesamt sind nur geringe Auswirkungen der Steuerreform auf die Sparneigung zu erwarten.

Die Gewinne aller Unternehmen sollen — durch im Einzelnen unterschiedliche Maßnahmen⁵ — weniger als bislang belastet werden. Die Senkung der Steuersätze erhöht die erwartete Nettorendite von Investitionen; allerdings profitieren Sachanlagen von den Steuersatzsenkungen nicht in gleichem Maße wie Finanzanlagen, weil die steuerlich zulässigen Abschreibungen über die ökonomisch gebotenen hinausgehen.⁶ Zudem sollen die Abschreibungsregelungen — für bestimmte Investitionsprojekte sogar drastisch — verschärft werden. Auch dies wird die Ausweitung der Anlageinvestitionen — jedenfalls mittelfristig — beeinträchtigen. Dies ist freilich im Rahmen eines Systems der Einkommensbesteuerung nicht von Nachteil, weil die ineffiziente Verwendung des Kapitals reduziert wird.⁷

⁴ Auch die ab Jahresbeginn 2001 wirksame Senkung der Mindestgrenze für wesentliche Beteiligungen und die Einbeziehung der innerhalb der Spekulationsfrist erzielten Veräußerungsgewinne in das Halbeinkünfteverfahren beeinflussen die Sparanreize — wenngleich mit unterschiedlicher Richtung.

⁵ Vgl. hierzu den Abschnitt „Zur Reform der Unternehmensbesteuerung“.

⁶ Eine Steuersatzsenkung begünstigt Investitionen in Realkapital und Finanzanlagen in unterschiedlichem Maße, wenn — wie gegenwärtig — steuerlich mehr Abschreibungen möglich sind, als es ökonomisch (bei einer Bemessung nach der Änderung der Ertragswerte der Anlagen) angebracht wäre. Marginale Investitionsobjekte werden unrentabel; es sinkt das Volumen der bei jedem gegebenen Marktzinssatz rentablen Investitionen in Realkapital.

⁷ Dies bedeutet nicht, dass es nicht bessere Steuersysteme gibt, die eine Sofortabschreibung als generelle Regel beinhalten.

C. Korrektur des Einkommensteuertarifs: Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen, nur geringe Steuerentlastung

1. Elemente der Einkommensteuertarife

Die Struktur des Einkommensteuertarifs wird sich bis zum Jahr 2005 deutlich verändern (Übersichten 1 und 2), wenn der Reformplan der Bundesregierung realisiert wird. Das steuerfreie „Existenzminimum“ wird kräftig erhöht. Die Grenzsteuersätze und die Durchschnittssteuersätze — für gegebene (zu versteuernde) Einkommen — werden nennenswert gesenkt.

Übersicht 1: Grundfreibetrag bei der Einkommensbesteuerung und zu versteuerndes Einkommen (Grundtabelle), ab dem der Spitzensteuersatz gilt, 1998 bis 2005 (DM je Jahr) — Reformplan der Bundesregierung

Jahr	Grundfreibetrag	Zu versteuerndes Einkommen
1998	12 365	120 042
1999	13 067	120 042
2000	13 499	114 696
2001	14 093	107 568
2002	14 093	107 568
2003	14 525	102 276
2004	14 525	102 276
2005	15 011	98 766

Quelle: BMF (1999a, 2000), Deutscher Bundestag (2000a).

Übersicht 2: Ausgewählte Steuersätze 1998 bis 2005 (in Prozent) — Reformplan der Bundesregierung

Jahr	Eingangssteuersatz bei der Einkommensbesteuerung	Maximaler Einkommensteuersatz	Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne
1998	25,9	53,0 ^a	45,0
1999	23,9	53,0 ^a	40,0
2000	22,9	51,0 ^a	40,0
2001	19,9	48,5	25,0
2002	19,9	48,5	25,0
2003	17,0	47,0	25,0
2004	17,0	47,0	25,0
2005	15,0	45,0	25,0

^aAbweichende Regelung für gewerbliche Einkünfte; maximaler Steuersatz 47, 45 bzw. 43 Prozent.

Quelle: Wie Übersicht 1.

2. Das Entlastungsvolumen für ausgewählte Personengruppen

Nach Berechnungen der Bundesregierung wird ein lediger Durchschnittsverdiener „im Zeitraum 1998 bis 2005 um 2 400 DM entlastet, eine Familie mit zwei Kindern sogar um 4 050 DM. Davon entfallen 1 800 DM bzw. 1 900 DM auf die Steuerreform 2000“ (BMF 2000: 3). Diese Ergebnisse beruhen auf einem Vergleich der Belastung bei gegebenem Bruttolohn und bei Gültigkeit der jeweiligen Steuertarife. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Einkommensbezieher bei gegebenen Regeln für die Festsetzung der Abzugsbeträge bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens (mit teilweise fixierten Abzugsbeträgen für Werbungskosten und Sonderausgaben) und bei unverändertem Steuertarif in die Progression hineinwachsen, der maßgebliche Steuersatz also bei unverändertem Recht inflations- und wachstumsbedingt steigt.^{8,9} Die relevante Frage ist demnach, wie sich die Steuerbelastung eines Beschäftigten im Zeitablauf verändert, wenn dessen Bruttolohn sich wie im Durchschnitt für alle Beschäftigten ändert und das jeweilige Steuerrecht zugrunde gelegt wird.

Nimmt man für die Jahre 1999 bis 2005 einen jahresdurchschnittlichen Lohnanstieg um 3 Prozent und für die Jahre 2001 bis 2005 einen geringfügig geringeren Beitragssatz in der Sozialversicherung als im Jahr 2000 (41 Prozent) an, so ergibt sich für typische Arbeitnehmergruppen im früheren Bundesgebiet,¹⁰ dass die durchschnittliche Belastung durch die Lohnsteuer und den Solidaritätszuschlag¹¹ von 1998 bis 2005 um einen halben Prozentpunkt bis einen Prozentpunkt sinkt (Tabelle 3). Berücksichtigt man das Kindergeld als negative Lohnsteuer, so ändert sich an dem Befund kaum etwas; das Niveau der Belastung ist aber für verheiratete Arbeitnehmer mit Kindern niedriger als in

⁸ Zum Ausmaß dieses Effekts, der „kalten Progression“, über einen längeren Zeitraum vgl. Boss und Ente (1988).

⁹ Die Belastung steigt z.B. im Standardfall regelmäßig allein deshalb, weil der Arbeitnehmerpauschbetrag für die Werbungskosten (auf 2 000 DM je Jahr) fixiert ist.

¹⁰ Lediger Arbeitnehmer mit Facharbeiterlohn, lediger Arbeitnehmer mit zwei Drittel des Facharbeiterlohns, verheirateter Arbeitnehmer (Alleinverdiener oder Doppelverdiener jeweils mit Facharbeiterlohn) mit zwei Kindern; zur Definition im Einzelnen vgl. Boss (1999a).

¹¹ Zur Methodik vgl. Boss (1999a).

Tabelle 3: Durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen (früheres Bundesgebiet) 1977–2005 — in Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung

Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn ^b , mit zwei Kindern und	
	mit niedrigem Lohn ^a	mit hohem Lohn ^b	mit erwerbstätigem Ehegatten mit gleichem Lohn	mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
<i>Lohnsteuer</i>				
1977	11,4	17,1	16,3	10,8
1982	11,9	16,5	15,8	10,3
1986	12,6	17,9	15,9	8,8
1988	12,9	17,4	15,7	9,1
1990	11,4	15,2	13,7	7,0
1991 ^c	12,5	16,3	14,8	7,9
1992 ^c	13,0	16,8	14,8	7,6
1993	12,3	16,3	14,3	7,2
1994	12,5	16,3	14,4	7,3
1995 ^d	13,8	17,8	15,8	8,2
1996 ^d	13,1	17,9	17,7 ^e	8,3 ^e
1997 ^d	13,1	17,9	17,7 ^e	8,3 ^e
1998 ^d	12,9	17,7	17,6 ^e	8,3 ^e
1999 ^d	12,9	17,9	17,8 ^e	8,2 ^e
2000 ^d	12,5	17,8	17,6 ^e	7,8 ^e
2001 ^d	11,6	16,9	16,7 ^e	7,3 ^e
2002 ^d	12,0	17,3	17,1 ^e	7,8 ^e
2003 ^d	11,8	17,3	17,1 ^e	7,6 ^e
2004 ^d	12,2	17,7	17,5 ^e	8,1 ^e
2005 ^d	11,8	17,3	17,1 ^e	7,8 ^e
<i>Sozialbeiträge</i>				
1977	27,9	27,9	27,9	27,9
1982	29,1	29,1	29,1	29,1
1986	30,0	30,0	30,0	30,0
1988	30,4	30,4	30,4	30,4
1990	30,2	30,2	30,2	30,2
1991	30,7	30,7	30,7	30,7
1992	31,1	31,1	31,1	31,1
1993	31,1	31,1	31,1	31,1
1994	32,6	32,6	32,6	32,6
1995	32,8	32,8	32,8	32,8
1996	33,7	33,7	33,7	33,7
1997	34,6	34,6	34,6	34,6
1998	34,8	34,8	34,8	34,8
1999	34,3	34,3	34,3	34,3
2000	34,0	34,0	34,0	34,0
2001–2005	33,8	33,8	33,8	33,8

^a1993: 2 970 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. — ^b1993: 4 450 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. — ^cEinschließlich Solidaritätszuschlag von 3,75 Prozent auf die Steuerschuld; 7,5 Prozent für ein halbes Jahr. — ^d1995–1997: 7,5 Prozent Solidaritätszuschlag auf die Steuerschuld; ab 1998: 5,5 Prozent. — ^eOhne Berücksichtigung des Kindergelds, das ab 1996 als Mindeststeuerminderung infolge des Kinderfreibetrags gewährt wird.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Abzugstabellen und der geplanten Steuertarife (Deutscher Bundestag 2000a), eigene Prognose.

Tabelle 3 dargestellt.¹² Die Besteuerung zusätzlichen Arbeitseinkommens wird im Jahr 2005 infolge der Tarifkorrekturen für einen ledigen Arbeitnehmer mit relativ niedrigem Lohn (zwei Drittel des Facharbeiterlohns) nicht so hoch sein wie im Jahr 1998 (Tabelle 4); für die Bezieher eines Lohnes, der etwa dem Facharbeiterlohn in der Industrie entspricht, ergibt sich aber eine Grenzbelastung, die — unabhängig vom Familienstand — höher als im Jahr 1998 ist.¹³ Bei Verwirklichung des Reformplans der Bundesregierung wird die marginale Abgabenbelastung für wichtige Personengruppen im Jahr 2005 auch größer sein als im Jahr 1991 (Schaubilder 1 und 2).

Für einen ledigen Arbeitnehmer mit sehr hohem Lohn (120 Prozent des hier als hoch erachteten Lohns und damit eines Lohns knapp unter der Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Krankenversicherung) würde bei der unterstellten Lohnentwicklung im Jahr 2005 sogar die durchschnittliche Belastung durch Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag geringfügig höher ausfallen als im Jahr 1998 (19,8 Prozent) — trotz der zahlreichen „Steuersenkungen“ bis dahin. Die marginale Belastung steigt für diese Personengruppe von 31,8 auf 35,2 Prozent im Jahr 2005.

Insgesamt werden die Leistungsanreize durch Änderungen der Grenzsteuersätze bis zum Jahr 2005 nur wenig gestärkt, die durchschnittliche Belastung der Beschäftigten wird aber im Jahr 2005 in aller Regel niedriger als im Jahr 1998 sein. Die Belastung der Löhne durch Sozialversicherungsbeiträge wird im Jahr 2005 vermutlich etwas unter der im Jahr 1998 liegen.

¹² Für einen verheirateten Arbeitnehmer, der den Facharbeiterlohn bezieht und zwei Kinder und einen nicht erwerbstätigen Ehegatten hat, übersteigt das Kindergeld in den Jahren 1999 bis 2005 sogar die Lohnsteuerschuld geringfügig. Die Einführung eines Betreuungsfreibetrags für Kinder unter 16 Jahren (3 024 DM je Kind für Verheiratete, 1 512 DM je Kind sonst) mit Wirkung ab Januar 2000 ändert bei einem Kinderfreibetrag von 6 912 DM, der seit 1997 in dieser Höhe besteht, nichts an dem skizzierten Ergebnis; der Anspruch auf Kindergeld erweist sich für die betrachteten Personengruppen immer als vorteilhaft.

¹³ Die durchschnittliche und die marginale Lohnsteuerbelastung der betrachteten Personengruppen werden im Jahr 2005 bei der unterstellten Lohnentwicklung wesentlich geringer sein als bei unverändertem Steuerrecht (des Jahres 2000); in diesem Fall wäre — infolge „heimlicher Steuererhöhungen“ — im Jahr 2005 beispielsweise die Belastung eines Facharbeiters im Durchschnitt mit 19,8 Prozent um 2,1 Prozentpunkte und an der Grenze mit 33,6 Prozent um 4,4 Prozentpunkte höher als im Jahr 1998. Wäre der Lohn im Jahr 2005 so hoch wie im Jahr 1998, so ergäbe sich für alle Gruppen eine massive Steuerentlastung; diese Sichtweise legt die Bundesregierung ihren Berechnungen zugrunde.

Tabelle 4: Marginale Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen (früheres Bundesgebiet) 1977–2005 — in Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung

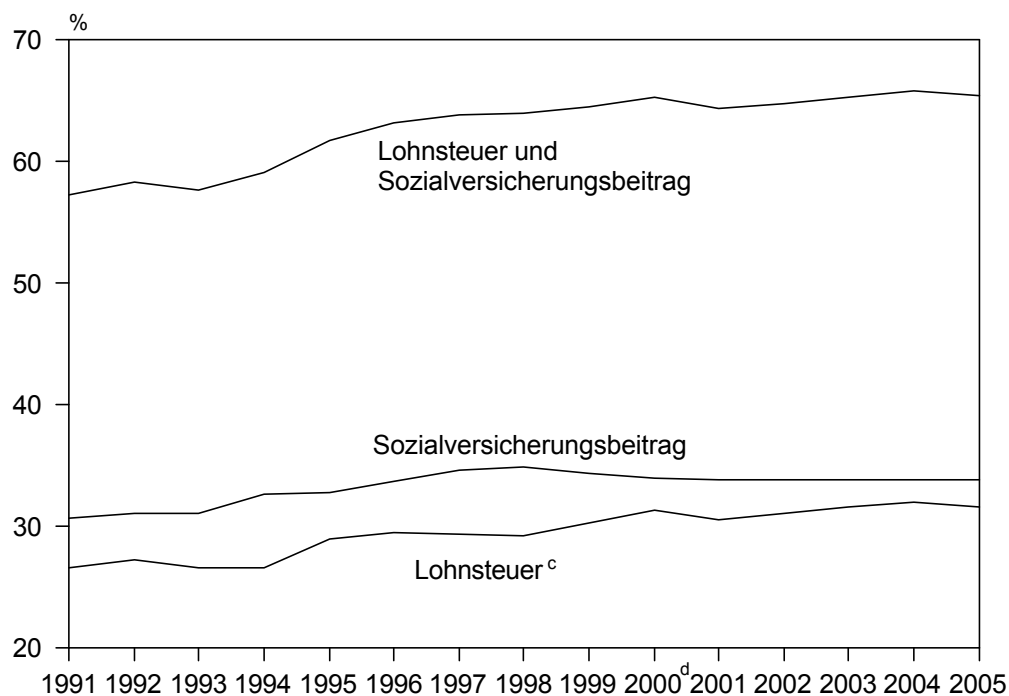
Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn ^b , mit zwei Kindern und	
	mit niedrigem Lohn ^a	mit hohem Lohn ^b	mit erwerbstätigem Ehegatten mit gleichem Lohn	mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
<i>Lohnsteuer</i>				
1977	18,1	32,7	29,1	15,3
1982	18,9	31,6	30,9	16,9
1986	23,3	32,9	31,5	16,9
1988	22,8	30,3	29,1	17,0
1990	22,7	24,8	23,2	18,0
1991 ^c	22,0	26,5	25,6	17,3
1992 ^c	22,6	27,2	26,1	18,3
1993	24,8	26,5	25,4	18,4
1994	23,3	26,5	25,5	17,7
1995 ^d	23,8	28,9	27,2	19,2
1996 ^d	26,5	29,5	29,4	24,1
1997 ^d	26,4	29,3	29,2	23,6
1998 ^d	26,1	29,2	29,1	23,2
1999 ^d	26,6	30,2	30,2	23,5
2000 ^d	26,4	31,3	31,2	26,3
2001 ^d	25,2	30,5	30,4	24,7
2002 ^d	25,5	31,0	30,9	25,1
2003 ^d	25,8	31,5	31,4	24,9
2004 ^d	26,2	32,0	31,9	25,3
2005 ^d	25,6	31,6	31,6	25,2
<i>Sozialbeiträge</i>				
1977	27,9	27,9	27,9	27,9
1982	29,1	29,1	29,1	29,1
1986	30,0	30,0	30,0	30,0
1988	30,4	30,4	30,4	30,4
1990	30,2	30,2	30,2	30,2
1991	30,7	30,7	30,7	30,7
1992	31,1	31,1	31,1	31,1
1993	31,1	31,1	31,1	31,1
1994	32,6	32,6	32,6	32,6
1995	32,8	32,8	32,8	32,8
1996	33,7	33,7	33,7	33,7
1997	34,6	34,6	34,6	34,6
1998	34,8	34,8	34,8	34,8
1999	34,3	34,3	34,3	34,3
2000	34,0	34,0	34,0	34,0
2001–2005	33,8	33,8	33,8	33,8

^a1993: 2 970 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. —
^b1993: 4 450 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. —
^cEinschließlich Solidaritätszuschlag von 3,75 Prozent auf die Steuerschuld; 7,5 Prozent für ein halbes Jahr. — ^d1995–1997: 7,5 Prozent Solidaritätszuschlag auf die Steuerschuld; ab 1998: 5,5 Prozent.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Abzugstabellen und der geplanten Steuertarife (Deutscher Bundestag 2000a), eigene Prognose.

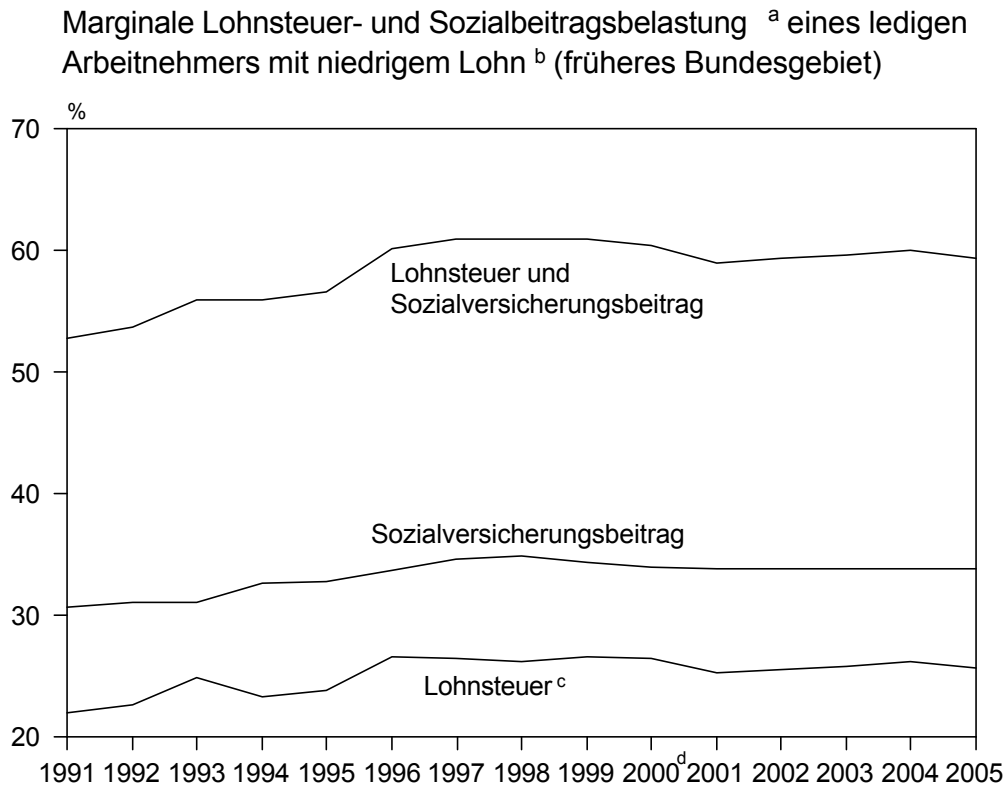
Schaubild 1

Marginale Lohnsteuer- und Sozialbeitragsbelastung ^a eines ledigen Arbeitnehmers mit Facharbeiterlohn ^b (früheres Bundesgebiet)



^a Lohnsteuer (ggf. einschließlich Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeitrag in Prozent des Bruttolohns einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung; ^b 1999: Bruttojahreslohn von 60420 DM; Jahre vor 1999: Bruttojahr 1999 reduziert entsprechend der Lohnentwicklung in den Jahren 1991 bis 1999; 2000 bis 2005: Jahresdurchschnittlicher Anstieg um 3 Prozent. - ^c Einschließlich Solidaritätszuschlag. ^d Ab 2000 Prognose.

Schaubild 2



^a Lohnsteuer (ggf. einschließlich Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeitrag in Prozent des Bruttolohns einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung; 1999: Bruttojahreslohn von 60420 DM; Jahre vor 1999: Bruttolohn des Jahres 1999 reduziert entsprechend der Lohnentwicklung in den Jahren 1991 bis 1999; 2000 bis 2005: Jahresdurchschnittlicher Anstieg um 3 Prozent. - ^cEinschließlich Solidaritätszuschlag. ^dAb 2000 Prognose.

3. Das aggregierte Entlastungsvolumen

Die skizzierten Ergebnisse mögen überraschen, stehen aber im Einklang mit denen, die der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ bei seinen Modellrechnungen und Prognosen für die Gesamtheit der Lohnsteuerpflichtigen erzielt hat. Dieser Arbeitskreis erwartete im Mai 1999 bei gegebenem Einkommensteuerrecht, bei einer Lohnentwicklung, die der hier unterstellten sehr ähnlich ist, und bei einem geringfügigen Anstieg der Zahl der Beschäftigten, dass das Lohnsteueraufkommen im früheren Bundesgebiet im Zeitraum 1998 bis 2003 um knapp 5 Prozent je Jahr steigen werde. Dies bedeutete für die Beschäftigten im früheren Bundesgebiet eine Zunahme der durchschnittlichen Lohnsteuerbelastung (Lohnsteueraufkommen im Verhältnis zur Lohnsumme ausschließlich der Arbeit-

geberbeiträge zur Sozialversicherung) von 19,3 Prozent im Jahr 1998 auf 21,2 Prozent im Jahr 2003. Für das gesamte Bundesgebiet implizierte die Prognose des Arbeitskreises vom Mai 1999 ebenfalls, dass der Durchschnittssteuersatz¹⁴ merklich — von 18,4 auf 20,3 Prozent — steigt. Für den Zeitraum 2000 bis 2003 ergab sich dabei eine Zunahme der durchschnittlichen Lohnsteuerbelastung um 1,1 Prozentpunkte; dies entspricht rund 21 Mrd. DM.

Die für die Jahre 2001 und 2003 vorgesehenen Einkommensteuersenkungen (42 Mrd. DM, davon 35 Mrd. DM bei der Lohnsteuer) bewirken, dass der Durchschnittssteuersatz zwar sinkt, aber nur etwas mehr als nötig gewesen wäre, um ihn auf dem Niveau des Jahres 1998 zu fixieren. Heimliche Steuererhöhungen würden also bei Verwirklichung des Reformplans der Bundesregierung vermieden, die Entlastung im richtig gerechneten Sinn wäre aber gering. Ein ähnliches Resultat ergibt sich bei Betrachtung des Zeitraums 2003 bis 2005. Die geplante Entlastung im Jahr 2005 ist nur wenig größer als jene, die erforderlich wäre, um das im Jahr 2003 erreichte Niveau des Durchschnittssteuersatzes aufrecht zu erhalten.

4. Zunehmender Progressionsgrad der Einkommensbesteuerung

Die Resultate für die marginale Belastung sind vor allem dadurch bedingt, dass in den nächsten Jahren mit der Gültigkeit des jeweiligen Steuertarifs die Grenzsteuersätze (infolge der schon wirksamen und wirksam werdenden Reformmaßnahmen) mit zunehmendem zu versteuernden Einkommen rascher steigen werden, als dies Ende der neunziger Jahre (z.B. im Jahr 1998) der Fall war; der Progressionsgrad des Tarifs¹⁵ wird im Jahr 2005 auf vielen Einkommensstufen größer sein als gegenwärtig, nur bei geringen und sehr hohen Einkommen wird

¹⁴ Ohne Berücksichtigung des Kindergeldes, das zu Jahresbeginn 1999 angehoben worden war.

¹⁵ Darunter wird die Zunahme des Durchschnittssteuersatzes bei einem bestimmten Anstieg der Bemessungsgrundlage verstanden. Die erste Ableitung des Durchschnittssteuersatzes nach der Bemessungsgrundlage heißt Progressionsgrad (Homburg 1997: 71). Sie hängt vom zu versteuernden Einkommen ab. Bei verzögerter Progression eines Tarifs — wie in Deutschland — nimmt der Progressionsgrad mit steigendem zu versteuernden Einkommen ab.

er niedriger sein. Auch durch steuerpolitische Maßnahmen in den vergangenen 35 Jahren hat der Progressionsgrad in vielen Fällen zugenommen.

Die Progressionsverschärfung seit 1965 lässt sich anhand einfacher Maßgrößen verdeutlichen. Die Änderung des Grenzsteuersatzes je 1 000 DM zu versteuerndes Einkommen, die infolge der direkten Progression¹⁶ mit den Einkommensteuertarifen verbunden war bzw. ist, hat im Zeitablauf zugenommen (Tabelle 5); diese Tendenz wird sich fortsetzen, wenn der Plan der Bundesregie-

Tabelle 5: Elemente ausgewählter Einkommensteuertarife 1965–2005

	Änderung des Grenzsteuersatzes je 1 000 DM zu versteuerndes Einkommen im Bereich direkter Progression, Grundtabelle (Prozentpunkte)	Einkommensteuerschuld (Grundtabelle) in DM bei einem zu versteuernden Einkommen von	
		100 008 DM	50 004 DM
Tarif 1965	0.314	41 815	16 985
Tarif 1975	0.441	43 396	17 220
Tarif 1986	0.446	39 949	14 532
Tarif 1988	0.447	37 071	13 302
Tarif 1990	0.463	30 769	11 101
Tarif 1996	0.491	30 768	11 080
Tarif 1998	0.492	30 767	11 057
Tarif 1999	0.495	30 725	10 923
Tarif 2000	0.504	30 715	10 515
Tarif 2001 ^a	0.519	29 285	9 665
Tarif 2003 ^a	0.536	28 980	9 355
Tarif 2005 ^a	0.537	27 974	8 852

^aReformplan der Bundesregierung.

Quelle: Neue Wirtschafts-Briefe (1966), BGBl. (lfd. Jgg.), Deutscher Bundestag (2000a).

rung verwirklicht wird. Das zu versteuernde Einkommen, ab dem der marginale Spitzensteuersatz gilt, ist zum Jahresbeginn 2000 gesenkt worden, nachdem es zehn Jahre unverändert geblieben und in den 25 Jahren zuvor nur vernachlässigbar wenig korrigiert worden war (Übersicht 3). Bei dieser Entwicklung hat sich die Einkommensteuerschuld für — gegebene — hohe Einkommen unterproportional verringert. Im Zeitraum 1990 bis 2000 ist die durchschnittliche

¹⁶ Die sogenannte indirekte Progression resultiert aus der Existenz eines Grundfreibetrags.

Einkommensteuerbelastung für Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen von rund 100 000 DM je Jahr praktisch nicht reduziert worden — trotz der häufigen Anhebung des Grundfreibetrags und der Änderungen der Eingangssteuersätze im Zeitraum 1996–2000.

Übersicht 3: Steuerfreies Einkommen und zu versteuerndes Einkommen (Grundtabelle), ab dem der Spitzensteuersatz gilt, 1965 bis 2000 (DM je Jahr)

Jahr	Grundfreibetrag	Zu versteuerndes Einkommen
1965	1 709	110 040
1975	3 029	130 020
1986	4 536	130 032
1990	5 669	120 042
1996	12 095	120 042
1998	12 365	120 042
1999	13 067	120 042
2000	13 499	114 696

Quelle: Neue Wirtschafts-Briefe (1966), *BGBI.* (lfd. Jgg.), Deutscher Bundestag (2000a).

Würden die Reformvorschläge der Opposition verwirklicht (Übersichten 4 und 5), so wäre die Entlastung in den nächsten Jahren größer; der Progressionsgrad wäre geringer. Es käme freilich ab dem Jahr 2003 bei unverändertem Recht zu heimlichen Steuererhöhungen.

Übersicht 4: Grundfreibetrag bei der Einkommensbesteuerung und zu versteuerndes Einkommen (Grundtabelle), ab dem der Spitzensteuersatz gilt, 2000 bis 2005 (DM je Jahr) — Reformplan der CDU/CSU

Jahr	Grundfreibetrag	Zu versteuerndes Einkommen
2000	13 499	114 696
2001	14 093	108 000
2002	14 093	108 000
2003	14 579	110 106
2004	14 579	110 106
2005	14 579	110 106

Quelle: BMF (1999a), Deutscher Bundestag (2000b).

Übersicht 5: Ausgewählte Steuersätze 2000 bis 2005 (in Prozent) — Reformplan der CDU/CSU

Jahr	Eingangssteuersatz bei der Einkommensbesteuerung	Maximaler Einkommensteuersatz	Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne
2000	22,9	51,0 ^a	40,0
2001	18,0	42,0	30,0
2002	18,0	42,0	30,0
2003	15,0	35,0	30,0
2004	15,0	35,0	30,0
2005	15,0	35,0	30,0

^aFür gewerbliche Einkünfte maximal 43 Prozent.

Quelle: Wie Übersicht 4.

5. Ein Blick nach Nordamerika

In den Vereinigten Staaten ist das Einkommensteuersystem seit Jahren indexiert (Rosen 1999). Für das Jahr 2000 gelten als Freibetrag (nach Abzug der standard deduction) für zusammen veranlagte Eheleute 5 600 US-\$, 100 US-\$ mehr als im Jahr 1999 (Zschiegner 2000: 203–204); für Ledige beläuft sich der Freibetrag auf 2 800 US-\$ statt 2 750 US-\$. Bei Berücksichtigung einer standard deduction von 7 350 US-\$ für Ehegatten und 4 400 US-\$ für Ledige bedeutet dies für das Jahr 2000, dass ein Bruttolohn ab 12 950 US-\$ bzw. 7 200 US-\$ besteuert wird. Der Eingangssteuersatz beträgt seit vielen Jahren 15 Prozent (Rosen 1999). Er steigt im Jahr 2000 bei 43 850 US-\$ bzw. 26 250 US-\$ auf 28 Prozent.

In Kanada hat der Finanzminister Ende Februar 2000 angekündigt, dass das „bracket creep“, also die kalte Progression, verhindert werden soll. Rückwirkend per 1. Januar 2000 soll die Besteuerung indexiert werden (*Neue Zürcher Zeitung*, Kanadas Budget mit Steuerreduktionen, 1. März 2000: 10).

6. Resümee

Insgesamt zeigt sich, dass die von der Bundesregierung geplanten Einkommenssteuersenkungen zwar dazu führten, dass heimliche Steuererhöhungen in der ersten Hälfte des neuen Jahrzehnts vermieden würden, sie hätten aber eine nur geringe Reduktion der Durchschnittssteuerbelastung für die Pflichtigen im Durchschnitt zur Folge. Die marginale Einkommensteuerbelastung nähme für viele Steuerpflichtige nicht ab.

Eine stärkere Steuersenkung ist nötig (*Handelsblatt*, Die kalte Progression frisst Eichels Steuerentlastung auf, 3. April 2000: 6). Angebracht ist zudem eine Indexierung der Abzugsbeträge sowie des gesamten Steuertarifs, damit von vornherein heimliche Steuererhöhungen, die auf Inflation beruhen, vermieden werden.

D. Zur Reform der Unternehmensbesteuerung

1. Der Reformplan im Überblick

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Steuersätze für „Unternehmen“ zu senken. Die Maßnahmen zielen primär auf gewerbliche Unternehmen. Die Steuersatzsenkung gilt nicht ohne weiteres für Selbständige und Land- und Forstwirte. Sie gilt nicht für alle Unternehmen im Sinne des Umsatzsteuergesetzes, also u.a. nicht für die Empfänger von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung.¹⁷ Es gäbe deshalb infolge der Reform Anreize, private Kapitalanlagen in (gegebenenfalls neue) Unternehmen einzubringen. Neben reduzierten Steuersätzen für Unternehmensgewinne sind Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen der Gewinnsteuern vorgesehen. Das Entlastungsvolumen beläuft sich auf rund 17 Mrd. DM; dies sind in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 0,4 Prozent (Tabelle 6).

¹⁷ Das bedeutet z.B., dass eine Immobilienverwaltungsgesellschaft in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft entlastet wird, dass aber eine solche Gesellschaft, die als Personengesellschaft firmiert, von der Reform der Unternehmensbesteuerung nicht betroffen ist. Freilich profitieren die Gesellschafter von der Einkommenssteuersenkung.

Tabelle 6: Auswirkungen der Reform der Unternehmensbesteuerung auf die Einnahmen der Gebietskörperschaften 2001 bis 2004 (Mill. DM)

	2001	2002	2003	2004
A. Entlastung der Kapitalgesellschaften				
1. Senkung des Körperschaftsteuersatzes	-16 600	-19 315	-19 170	-20 320
2. Sonstige Maßnahmen	-2 165	-8 945	-9 220	-6 315
3. Zusammen	-18 765	-28 260	-28 390	-26 635
B. Entlastung der Personenunternehmen				
1. Anrechnung eines Teils der Gewerbesteuer	-7 015	-8 360	-10 495	-10 045
2. Einführung einer Option zur Besteuerung als Kapitalgesellschaft	-670	-3 885	-7 405	-11 035
3. Zusammen	-7 685	-12 245	-17 900	-21 080
C. Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen				
1. Abschaffung des § 32c EStG	3 610	4 800	6 655	6 765
2. Verschärfung der Abschreibungsregelungen	5 365	11 100	15 670	15 800
3. Abschaffung der Ansparabschreibung und der Sonderabschreibungen nach § 7g EStG	150	630	660	495
4. Sonstiges	160	415	795	990
5. Zusammen	9 285	16 945	23 780	24 050
D. Zusammen	-17 165	-23 560	-22 510	-23 665
E. Generelle Verlängerung der Nutzungsdauern bei der Festsetzung der Abschreibungen für bewegliche Wirtschaftsgüter	710	2 655	5 170	7 020
F. Insgesamt	-16 455	-20 905	-17 340	-16 645

Quelle: Deutscher Bundestag (2000a).

2. Die Besteuerung der Gewinne der Körperschaften

Die Gewinne der Körperschaften (insbesondere der Kapitalgesellschaften) sollen nach dem Plan der Bundesregierung ab Jahresbeginn 2001 bei Einbehaltung und bei Ausschüttung durch die Körperschaftsteuer mit 25 Prozent besteuert werden. Zusammen mit der Belastung durch die Gewerbeertragsteuer ergäbe sich bei Einbehaltung des Gewinns unter bestimmten Annahmen (Boss 1999a; 1999b), bei Zugrundelegung eines Hebesatzes von 400 Prozent und bei Vernachlässigung des Solidaritätszuschlags ein Steuersatz von 37,5 Prozent; einschließlich Solidaritätszuschlag beläufte sich die Belastung thesaurierter Gewinne auf 38,7 Prozent

(Tabelle 7). Bei Ausschüttung würden Gewinne auf Unternehmensebene mit ebenfalls 38,7 Prozent belastet (Tabelle 8).

Tabelle 7: Steuerbelastung^a einer Kapitalgesellschaft bei Gewinnthesaurierung 1999–2002

	1999	2000	2001 ^b	2002 ^b
Gewinn vor Körperschaft- und Gewerbesteuer	100,00	100,00	100,00	100,00
Gewerbeertragsteuer 20:120 ^c auf den Gewinn	16,67	16,67	16,67	16,67
Körperschaftsteuerliches Einkommen	83,33	83,33	83,33	83,33
Körperschaftsteuersatz (Prozent)	40	40	25	25
Tarifbelastung mit Körperschaftsteuer	33,33	33,33	20,83	20,83
Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer	1,83	1,83	1,15	1,15
Selbstfinanzierungsbetrag	48,17	48,17	61,35	61,35
Rechtliche Steuerbelastung	51,83	51,83	38,65	38,65

^aOhne Berücksichtigung von Maßnahmen zur Änderung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbeertrag-, der Einkommen- und der Körperschaftsteuer. — ^bBei gesenktem Körperschaftsteuersatz. — ^cDer (gewogene) durchschnittliche Hebesatz belief sich 1998 auf 390 Prozent; hier wird mit 400 Prozent gerechnet.

Quelle: Boss (1999b), eigene Berechnungen.

Tabelle 8: Steuerbelastung^a einer Kapitalgesellschaft bei Vollausschüttung des Gewinns 1999–2002

	1999	2000	2001 ^b	2002 ^b
Gewinn vor Körperschaft- und Gewerbesteuer	100,00	100,00	100,00	100,00
Gewerbeertragsteuer: 20:120 ^c auf den Gewinn	16,67	16,67	16,67	16,67
Körperschaftsteuerliches Einkommen	83,33	83,33	83,33	83,33
Körperschaftsteuersatz (Prozent)	40	40	25	25
Tarifbelastung mit Körperschaftsteuer	33,33	33,33	20,83	20,83
Zugang an tarifbelastetem Eigenkapital vor Solidaritätszuschlag	50,00	50,00	.	.
Solidaritätszuschlag	1,39	1,39	1,15	1,15
Zur Ausschüttung verwendbares Eigenkapital	48,61	48,61	.	.
Steuersatz bei Ausschüttung (Prozent)	30	30	.	.
Ausschüttungsentlastung	8,10	8,10	.	.
Ausschüttung	56,71	56,71	61,35	61,35
Rechtliche Steuerbelastung	43,29	43,29	38,65	38,65
Körperschaftsteuer-Anrechnung	24,30	24,30	.	.

^aOhne Berücksichtigung von Maßnahmen zur Änderung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbeertrag-, der Einkommen- und der Körperschaftsteuer. — ^bBei gesenktem Körperschaftsteuersatz. — ^cBei einem Hebesatz von 400 Prozent.

Quelle: Boss (1999b), eigene Berechnungen.

Gewinnausschüttungen an inländische Kapitalgesellschaften sollen wie bisher nicht belastet werden. Gewinne, die Kapitalgesellschaften bei der Veräußerung von Anteilen an anderen inländischen Kapitalgesellschaften erzielen, sollen nicht mehr besteuert werden.¹⁸

3. Die Besteuerung der Dividenden und der Veräußerungsgewinne

Die Möglichkeit inländischer Anteilseigner, die auf Unternehmensebene auf Dividenden gezahlte Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuerschuld anzurechnen, soll nach dem Reformplan der Bundesregierung beseitigt werden; allerdings sollen Dividenden nur zu 50 Prozent der persönlichen Einkommensteuer unterworfen werden (Halbeinkünfteverfahren). Dies führte dazu, dass die Dividenden eines Einkommensteuerpflichtigen, der dem Spitzensatz unterliegt, deutlich niedriger als bislang belastet werden (Tabelle 9); dagegen würden die Dividenden an Personen mit geringen Einkommen stärker besteuert als im herrschenden System.¹⁹

Gewinne, die Private bei Veräußerungen von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften erzielen, sollen bereits dann als Veräußerungsgewinne aus „wesentlicher“ Beteiligung besteuert werden, wenn die Beteiligung die Grenze von 1 Prozent (statt bisher 10 Prozent) übersteigt; dadurch soll dem Bestreben, wegen der Steuersatzspreizung Gewinne einzubehalten und dann steuerfreie Veräußerungsgewinne zu realisieren, entgegengewirkt werden. Die Veräußerungsgewinne sollen freilich wie die Dividenden nur zur Hälfte belastet werden (Halbeinkünfteverfahren). Auch Veräußerungsgewinne, die private Anteilseigner innerhalb der Spekulationsfrist erzielen, sollen — allerdings mit Progressionsvorbehalt — dem Halbeinkünfteverfahren unterworfen werden.

¹⁸ Eine analoge Regelung für Personengesellschaften ist allerdings nicht vorgesehen.

¹⁹ Das Deutsche Aktieninstitut schätzt, dass infolge der Reform etwa 80 Prozent der Aktionäre schlechter gestellt werden. Der Anteil sei noch größer, wenn ein Progressionsvorbehalt für die „unversteuerte“ Hälfte der Dividende eingeführt werde (vgl. Deutsches Aktieninstitut 2000).

Tabelle 9: Steuerbelastung^a der Anteilseigner einer Kapitalgesellschaft 1999–2002

	1999	2000	2001 ^b	2002 ^b
Ausschüttung	56,71	56,71	61,35	61,35
Kapitalertragsteuer (25 bzw. ab 2002 20 Prozent)	14,18	14,18	15,34	12,27
Solidaritätszuschlag auf die Kapitalertragsteuer	0,78	0,78	0,84	0,67
Barausschüttung	41,75	41,75	45,17	48,41
Körperschaftsteuer-Anrechnung	24,30	24,30	.	.
Kapitalertragsteuer-Anrechnung	14,18	14,18	15,34	12,27
Anzurechnender Solidaritätszuschlag auf die Kapitalertragsteuer	0,78	0,78	0,84	0,67
Zu versteuernde Einkünfte aus Kapitalvermögen	81,01	81,01	61,35	61,35
Einkommensteuer ^c	42,94	41,32	14,88 ^d	14,88 ^d
Solidaritätszuschlag auf die Einkommenssteuerschuld abzüglich der angerechneten Körperschaftsteuerzahlung	1,03	0,94	0,82	0,82
Versteuerter Ertrag	37,04	38,75	45,65	45,65
Rechtliche Steuerbelastung bei Belastung durch den Spitzensteuersatz	62,96	61,25	54,35	54,35
Nachrichtlich: Rechtliche Steuerbelastung bei Steuerfreiheit des Einkommens ^e	18,99	18,99	38,65	38,65

^aOhne Berücksichtigung von Maßnahmen zur Änderung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbeertrag-, der Einkommen- und der Körperschaftsteuer. — ^bBei gesenktem Körperschaftsteuersatz und Abschaffung des Anrechnungsverfahrens für die Körperschaftsteuer. — ^cBei Gültigkeit des maximalen Steuersatzes (1999: 53 Prozent; 2000: 51 Prozent; 2001 und 2002: 48,5 Prozent); Annahme: Ausschöpfung des Sparerfreibetrags. — ^dSteuer auf 50 Prozent der Ausschüttung. — ^eBei Unterschreitung des Grundfreibetrags oder Nicht-Ausschöpfung des Sparerfreibetrags.

Quelle: Boss (1999b), eigene Berechnungen.

4. Die Besteuerung der Gewinne der Personengesellschaften und der Einzelunternehmen bei Option für die Besteuerung als Kapitalgesellschaft

Der Sondertarif für gewerbliche Einkünfte, den es im Rahmen der Einkommensbesteuerung seit 1994 gibt, soll abgeschafft werden. Diese Einkünfte (die Gewinne der Einzelunternehmer und Mitunternehmer) — ebenso wie die Einkünfte aus selbständiger Arbeit und jene aus Land- und Forstwirtschaft — sollen

wie die Gewinne der Kapitalgesellschaften belastet werden, wenn die betreffenden Unternehmer dies wünschen (Optionsmodell). Dies bedeutete, dass die Gewinne bei Nichtausschüttung im Rahmen der Einkommensbesteuerung²⁰ mit einheitlich 25 Prozent statt mit dem persönlichen (marginalen und durchschnittlichen) Satz besteuert werden. Hinzu käme die Gewerbeertragsteuer — in gleicher Höhe wie bei Kapitalgesellschaften; sie wäre höher als bei Nicht-Option, weil es für Kapitalgesellschaften einen Freibetrag und eine (progressive) Staffelung der Steuermesszahlen nicht gibt.²¹ Die Belastung einbehaltener Gewinne durch die Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer nähme im Falle der Option wohl in vielen Fällen ab; die Gesamtbelastung ginge aber infolge der erhöhten Gewerbesteuer nicht in gleichem Maße zurück, sondern wäre für viele Unternehmen sogar größer als bisher. Ausgeschüttete Gewinne der optierenden Personengesellschaften und Einzelunternehmen sollen wie Dividenden der Kapitalgesellschaften nach dem Halbeinkünfteverfahren besteuert werden; die Belastung der Ausschüttungen auf Gesellschaftsebene (einschließlich der infolge der Option erhöhten Gewerbesteuerbelastung) bliebe erhalten, die Gesamtbelastung nähme bei hohem Einkommen der Einzel- oder Mitunternehmer häufig nicht ab, bei niedrigen Einkommen sogar regelmäßig zu.²²

Das Optionsmodell lässt Unternehmen, die nicht der Körperschaftsteuer unterliegen, die Wahl zwischen den Formen der Besteuerung. Optieren Unternehmen, so werden sie gegebenenfalls gewerbesteuerpflichtig — und zwar zu den Regelungen, die für Kapitalgesellschaften gelten; gewerbesteuerpflichtige Unternehmen zahlen bei Option eine erhöhte Gewerbesteuer. Optierende Unternehmen unterliegen zudem den für Kapitalgesellschaften weniger günstigen Vorschriften der Erbschaftsbesteuerung. Ferner werden die Möglichkeiten der Einkunftsverrechnung bei Option eingeschränkt. Allerdings hat die Option zur Folge, dass schuldrechtliche Leistungsbeziehungen (Geschäftsführergehalt, Pensionsrückstellungen) anerkannt werden. Bei Personengesellschaften schafft das Optionsmodell ein zusätzliches Problem. Gesellschafter mit unterschiedlicher

²⁰ Es ist eine Frage der Semantik, ob man von Einkommen- oder von Körperschaftsteuer spricht.

²¹ Die Steuermesszahl beträgt stattdessen 5 Prozent.

²² Zur Auswirkung der Option in konkreten Fällen vgl. van Deuverden (2000).

Steuerbelastung wünschen möglicherweise unterschiedliche Besteuerungsregeln, können aber nur einheitlich optieren.

5. Zur Entlastung der Personengesellschaften und der Einzelunternehmen durch die Teilanrechnung der Gewerbesteuer

Personengesellschaften und Einzelunternehmen,²³ die Einkünfte aus Gewerbebetrieb erzielen und nicht für die Besteuerung als Körperschaft optieren, will die Bundesregierung dadurch entlasten, dass ein Betrag in Höhe des doppelten Gewerbesteuermessbetrags von der sich an sich ergebenden Einkommensteuerschuld abgesetzt werden darf.²⁴ Dies bedeutet, dass für Unternehmer mit einem Gewerbeertrag (Gewinn zuzüglich Hinzurechnungen (wie z.B. 50 Prozent der Dauerschuldzinsen) abzüglich bestimmter Absetzungen) von 48 000 DM oder mehr (je Jahr) die Summe aus Einkommen- und Gewerbesteuer sinkt. Die Entlastung hängt von der Höhe des Gewerbeertrags ab (Tabellen 10 und 11).

Die Entlastung macht — unter Annahme des für das Jahr 2001 geplanten Einkommensteuertarifs — für einen ledigen Einzelunternehmer bei einem Gewerbeertrag von 96 000 DM 1,5 Prozentpunkte (28,6 statt 30,1 Prozentpunkte) aus;²⁵ bei einem Gewerbeertrag von 144 000 DM beträgt sie 3,3 Prozentpunkte, bei einem Gewerbeertrag von 204 000 DM beläuft sie sich auf 5,3 Prozentpunkte (Schaubild 3). Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums versteuern „rund 78 % der Steuerpflichtigen mit überwiegenden Einkünften aus gewerblicher und selbständiger Tätigkeit jährlich insgesamt weniger als 100 000 DM“ (*Handelsblatt*, Finanzministerium: Steuerreform entlastet auch den Mittelstand, 23. März

²³ Landwirtschaftliche Betriebe sowie Freiberufler (mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft oder aus selbständiger Arbeit) können optieren und werden dann gewerbesteuerpflichtig; sie werden andernfalls infolge der generellen Einkommensteuersenkung entlastet, nicht durch die (begrenzte) Anrechenbarkeit der Gewerbesteuer, weil sie nicht gewerbesteuerpflichtig sind.

²⁴ Dieser Betrag entspricht bei einem Hebesatz von 400 Prozent etwa der halben Gewerbesteuerschuld; er ist etwas größer als diese, weil er anders als die Gewerbesteuer die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer nicht reduziert.

²⁵ Für einen verheirateten Einzelunternehmer beträgt die Entlastung ebenfalls 1,5 Prozentpunkte, das Niveau der Gesamtbelastung kann aber in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen des Ehegatten höher oder niedriger sein als das für einen ledigen Einzelunternehmer.

2000); „95 % der Personenunternehmen lägen mit ihren gesamten Einkünften unter 250 000 DM“ (ebenda).

Tabelle 10: Steuerbelastung^a lediger Unternehmer oder Mitunternehmer mit einem Gewerbeertrag von 144 000 DM 1999–2002 bei Nicht-Option ab 2001

	1999	2000	2001	2002
Gewinn vor Gewerbesteuer	100,00	100,00	100,00	100,00
Gewerbesteuer (400 Prozent Hebesatz)	5,96	5,96	5,96	5,96
Gewerbliche Einkünfte nach Gewerbesteuer	94,04	94,04	94,04	94,04
Einkommensteuer	33,93	33,66	32,19	32,19
Solidaritätszuschlag	1,87	1,85	1,77	1,77
Anrechenbare Gewerbesteuer	.	.	–3,33	–3,33
Verfügbares Einkommen	58,24	58,53	63,41	63,41
Rechtliche Steuerbelastung	41,76	41,47	36,59	36,59

^aOhne Berücksichtigung von Maßnahmen zur Änderung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbeertrag- und der Einkommensteuer; unter vereinfachenden Annahmen (vgl. Boss 1999a, 1999b).

Quelle: Boss (1999b), Deutscher Bundestag (2000a), eigene Berechnungen.

Tabelle 11: Steuerbelastung^a lediger Unternehmer oder Mitunternehmer mit einem Gewerbeertrag von 204 000 DM 1999–2002 bei Nicht-Option ab 2001

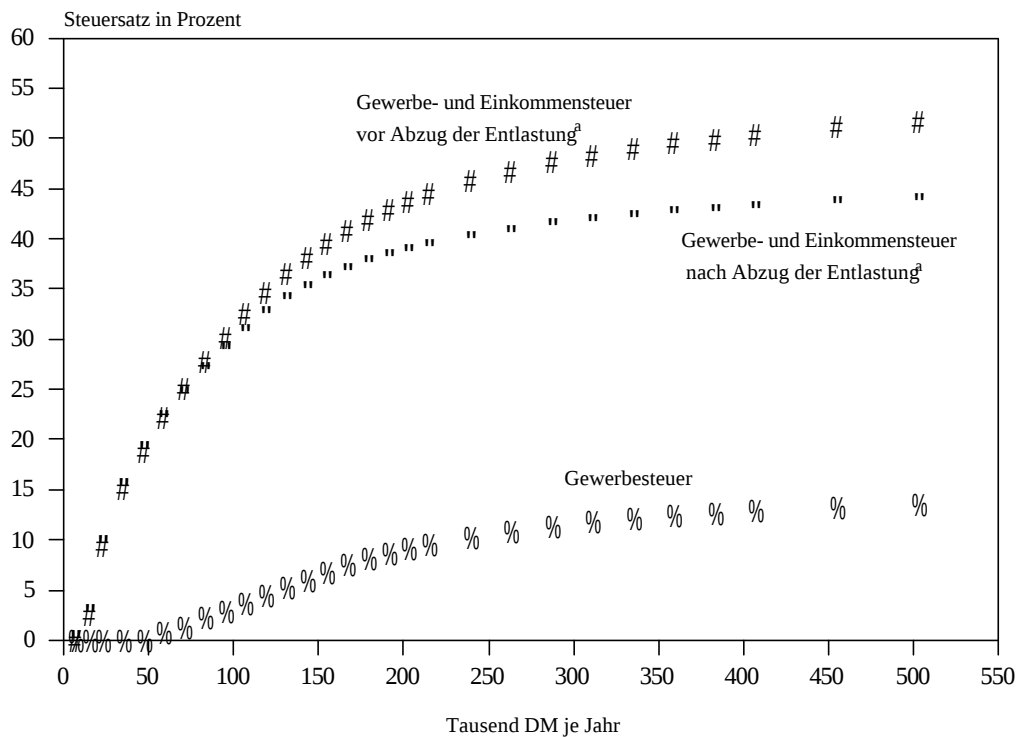
	1999	2000	2001	2002
Gewinn vor Gewerbesteuer	100,00	100,00	100,00	100,00
Gewerbesteuer (400 Prozent Hebesatz)	9,11	9,11	9,11	9,11
Gewerbliche Einkünfte nach Gewerbesteuer	90,89	90,89	90,89	90,89
Einkommensteuer	36,94	36,26	34,61	34,61
Solidaritätszuschlag	2,03	1,99	1,90	1,90
Anrechenbare Gewerbesteuer	.	.	–5,29	–5,29
Verfügbares Einkommen	51,92	52,64	59,67	59,67
Rechtliche Steuerbelastung	48,08	47,36	40,33	40,33

^aOhne Berücksichtigung von Maßnahmen zur Änderung der Bemessungsgrundlagen der Einkommen- und der Gewerbeertragsteuer; unter vereinfachenden Annahmen (vgl. Boss 1999a, 1999b).

Quelle: Boss (1999b), Deutscher Bundestag (2000a), eigene Berechnungen.

Schaubild 3:

Steuerbelastung lediger Unternehmer und Mitunternehmer in Abhängigkeit vom Gewerbeertrag im Jahre 2001



^a In Höhe des doppelten Gewerbesteuerbemessungsbetrags.

Eine — alternativ zur Teilanrechnung der Gewerbesteuer zu erwägende und von der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagene — Senkung der Steuermesszahlen um 20 Prozent bedeutete für einen ledigen Unternehmer oder Mitunternehmer eine sehr geringe Reduktion der Steuerschuld (Schaubild 4). Eine Verringerung der Messzahlen um 40 Prozent hätte für einen ledigen Unternehmer oder Mitunternehmer mit einem Gewerbeertrag von 96 000 DM eine Entlastung um 0,6 Prozentpunkte (von 30,1 auf 29,5 Prozent) zur Folge (Schaubild 5); zwar würde in diesem Fall die Gewerbesteuerbelastung von 2,8 auf 1,7 Prozent sinken, aber die Einkommensteuerbelastung würde infolge der — bei Abzug einer reduzierten Gewerbesteuer — vergrößerten Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer von 27,3 auf 27,8 Prozent steigen. Soll durch eine generelle Verringerung der Steuermesszahlen für Gewerbebetriebe von natürlichen Personen und Personengesellschaften ein Entlastungsvolumen wie bei der von der Bundesregierung geplanten pauschalierten Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer erreicht werden, so müssen die Messzahlen mindestens halbiert werden.

Schaubild 4:

Steuerbelastung lediger Unternehmer und Mitunternehmer in Abhängigkeit vom Gewerbeertrag im Jahre 2001

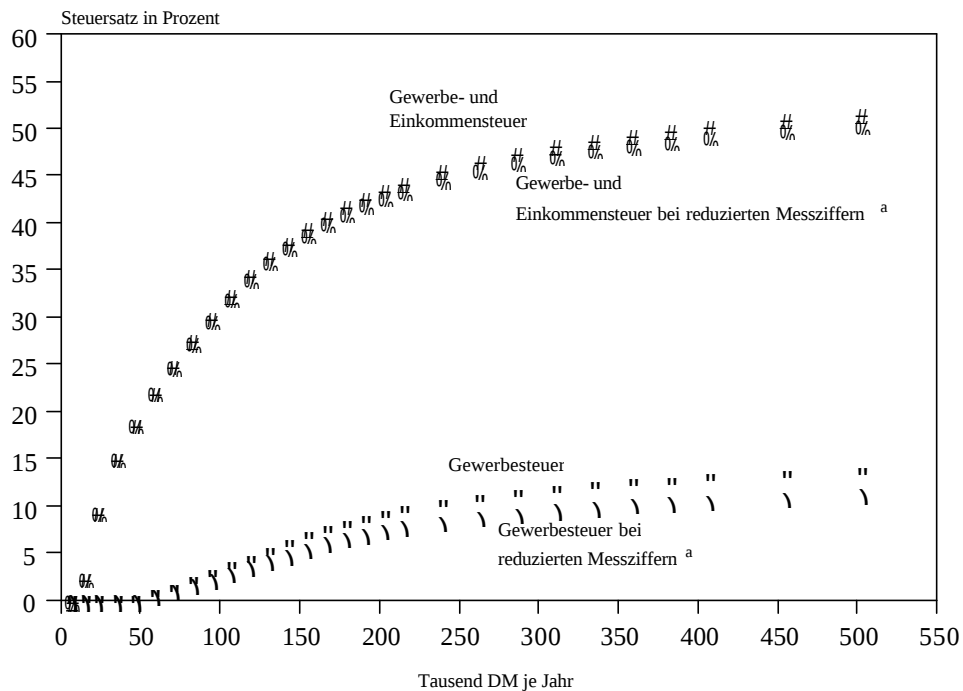
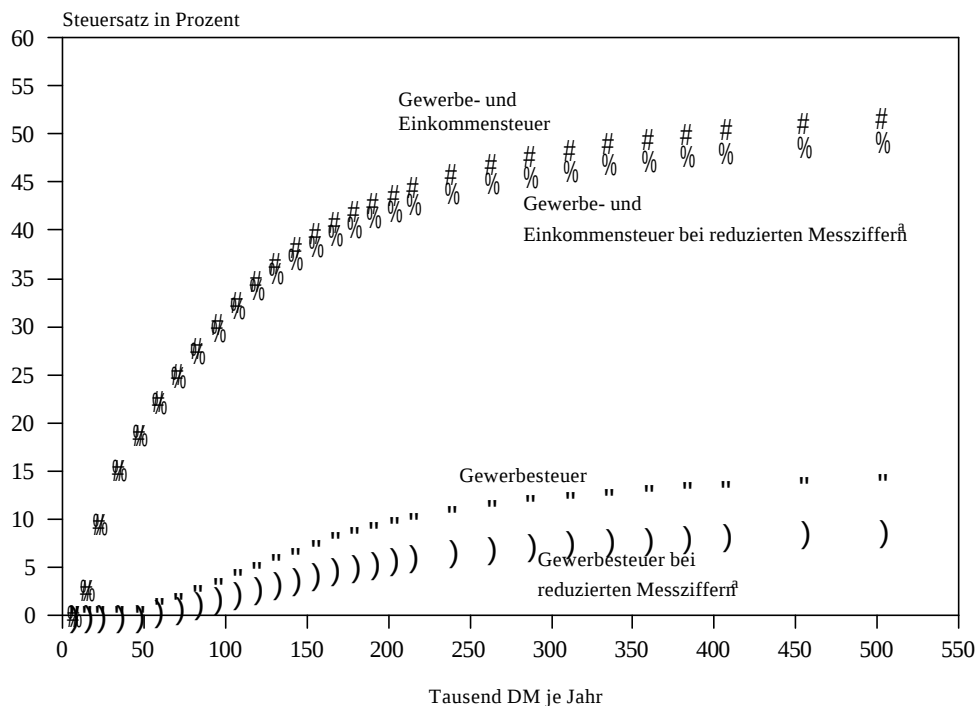


Schaubild 5:

Steuerbelastung lediger Unternehmer und Mitunternehmer in Abhängigkeit vom Gewerbeertrag im Jahre 2001



Die Anrechenbarkeit der Gewerbesteuer bewirkt keine Entlastung, wenn eine Einkommensteuerschuld (z.B. wegen ausreichend hoher negativer Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) nicht besteht. Möglich ist also eine Reduktion der Einkommensteuer bis auf minimal null. Eine Entlastung infolge der Anrechenbarkeit entsteht aber in Gemeinden mit einem Hebesatz von null, weil es sich steuertechnisch um eine Einkommensteuerermäßigung handelt.

Die Gewerbesteuer soll bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer (als Betriebsausgabe) absetzbar bleiben. Dies bedeutete, dass ein Unternehmer oder Mitunternehmer infolge der Reform bei einer marginalen Einkommensteuerbelastung von 50 Prozent im Ergebnis etwa so gestellt würde, als gäbe es die Gewerbesteuer nicht; gegenwärtig ist der betreffende Unternehmer in diesem Fall so gestellt, als gäbe es sie nur zur Hälfte.²⁶ Bei dieser Argumentation wird von Detailregelungen wie z.B. dem Unterschied zwischen Gewinn und Gewerbeertrag abstrahiert; auch wird der Objektsteuercharakter der Gewerbesteuer vernachlässigt.

Der Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen über den Hebesatz würde infolge der Anrechnung der Gewerbesteuer nicht beeinträchtigt. Der angerechnete Betrag der Gewerbesteuer bedeutet zwar — gemessen an der Gewerbesteuer — eine Entlastung, die mit steigendem (sinkendem) Hebesatz abnimmt (zunimmt); er ist aber unabhängig vom Hebesatz einer Gemeinde. Er ist für die Entscheidung eines Gewerbebetriebs zwischen potentiellen Standorten irrelevant, weil er vom Gewerbeertrag abhängt und durch einen Standortwechsel nicht verändert werden kann. Schließlich wäre die pauschalisierte Festsetzung des Abzugsbetrags verwaltungsmäßig einfach zu handhaben.

6. Abschaffung des Anrechnungsverfahrens — ein Schritt zurück

Mit der Reform würden ausgeschüttete Gewinne der Kapitalgesellschaften ohne Anrechnung der auf Unternehmensebene gezahlten Körperschaftsteuer — wenngleich im Rahmen des Halbeinkünfteverfahrens ermäßigt — der Einkommensteuer unterworfen. Inländische Aktionäre mit niedrigem Grenzsteuersatz würden bei einer Definitivbesteuerung der Gewinne der Kapitalgesellschaften höhere

²⁶ In der öffentlichen Diskussion ist der Eindruck entstanden, als fiel die Gewerbesteuerbelastung infolge der Reform zu 100 Prozent weg.

Steuern als bisher zahlen. Die Körperschaftsteuer würde zu einer Definitivsteuer, die sogar jene Anleger trifft, deren Einkommen unterhalb der Freibeträge zur Sicherung des Existenzminimums liegt. „Die regressive Wirkung der Kombination von definitiver Körperschaftsteuer und Halbeinkünfteverfahren stellt einen Fremdkörper im System einer progressiven Einkommensteuer dar“ (Hey 1999: 1195). „Je geringer das Gesamteinkommen ist, desto stärker wirkt sich die Mehrbelastung durch die definitive Körperschaftsteuer aus“ (ebenda: 1195). Diese Auswirkung der Reform der Unternehmensbesteuerung steht im Widerspruch zu den üblicherweise für angemessen gehaltenen Prinzipien der Besteuerung (vgl. z.B. Homburg 1997).

Die bei Verwirklichung des Reformkonzepts bei relativ niedrigen Einkommen verstärkte Besteuerung der Dividenden läßt sich begrenzen, wenn Gewinne einbehalten und — nach Ablauf der Spekulationsfrist — durch Anteilsveräußerungen (über Kursgewinne) realisiert werden. Aufgrund der Möglichkeit einer steuerfreien Realisierung von Wertsteigerungen wäre die Attraktivität der Kapitalbeteiligung als Anlageform weniger als sonst beeinträchtigt. Die verteilungspolitische Problematik des Reformplans wäre insoweit gemildert. Ein entsprechendes Reagieren der Betroffenen hätte aber Transaktionskosten zur Folge. Zudem gilt die Argumentation, die verteilungspolitische Problematik sei gering, allenfalls bei Beteiligungen, die weniger als 1 Prozent ausmachen; denn sogenannte wesentliche Beteiligungen werden generell besteuert, und die Grenze für die Wesentlichkeit einer Beteiligung, mit deren Überschreitung die volle Besteuerung (nach dem Halbeinkünfteverfahren mit Progressionsvorbehalt) verbunden ist, soll von 10 auf 1 Prozent reduziert werden. Ferner ist zu bedenken, dass die Spekulationsfrist im Rahmen der Steuerreform vom März 1999 verlängert worden ist (BMF 1999a); allerdings soll das Halbeinkünfteverfahren auch für innerhalb der Spekulationsfrist erzielte Veräußerungsgewinne — wenngleich mit Progressionsvorbehalt — gelten.

Die Bundesregierung begründet die Abschaffung des Anrechnungsverfahrens mit dessen Kompliziertheit, „Europauntauglichkeit“ und Missbrauchsanfälligkeit (Deutscher Bundestag 2000a). Diese Begründungen können aber nicht überzeugen.

Das Anrechnungsverfahren ist zwar kompliziert, es wird aber auch in anderen Ländern angewendet. In Finnland und in Norwegen beträgt die Körperschaft-

steuer 28 Prozent (Cnossen 1999, BMF 1999b). Bei den Anteilseignern werden 7/18 der Dividende, also die gesamte Körperschaftsteuer auf die Dividende, mit Einbeziehung der Steuergutschrift in das zu versteuernde Einkommen angerechnet; der Einkommensteuersatz entspricht dem Körperschaftsteuersatz. In Spanien gibt es eine Anrechnung der Steuer auf Dividenden zu knapp 100 Prozent. In Italien wird die Ausschüttungsbelastung beim Anteilseigner voll angerechnet. In Frankreich wurde bis vor wenigen Jahren voll angerechnet; zurzeit gibt es einen (nicht anrechenbaren) Zuschlag zur Körperschaftsteuer in Höhe von 10 Prozent sowie — für größere Unternehmen — einen befristeten Zuschlag von 20 Prozent. Dagegen gibt es das Halbeinkünfteverfahren nur in Luxemburg und — in abgewandelter Form — in Österreich (*Handelsblatt*, Eichels Steuerreform wirkt antimarktwirtschaftlich, 15. Februar 2000: 8; vgl. auch *Handelsblatt*, Eichels Dividendenbesteuerung ist nicht europatauglich, 4. März 2000: 6).

Auch das Argument der „Europauntauglichkeit“ ist wenig überzeugend. Inländische Aktionäre mit Dividenden aus anderen Ländern, insbesondere EU-Ländern, werden zwar gegenwärtig höher besteuert als Inländer mit Dividenden aus Deutschland; hierin kann ein Verstoß gegen europäisches Recht gesehen werden. Dies macht aber nicht die Einführung des Halbeinkünfteverfahrens erforderlich. Möglich ist beispielsweise die Zulassung der grenzüberschreitenden Anrechnung in entsprechenden Doppelbesteuerungsabkommen.

Ähnlich lässt sich hinsichtlich des Unterschiedes bei der Besteuerung der Inländer und der Ausländer argumentieren. Das Anrechnungsverfahren gilt nicht für Ausländer; der ausländische Anteilseigner einer inländischen Kapitalgesellschaft erhält also ein Anrechnungsguthaben nicht. Die EU-Kommission hat eine Verletzung der sogenannten Grundfreiheiten „Niederlassungsfreiheit“ und „Freiheit des Kapitalverkehrs“ konstatiert. Will man dieser Einschätzung Rechnung tragen, so ist die Anrechnung der Körperschaftsteuer auf Dividenden an Ausländer bei der deutschen Einkommensteuer — bei Beibehaltung des Anrechnungsverfahrens für Inländer — angebracht, nicht die Einführung des Halbeinkünfteverfahrens. Eine solche Anrechnung wird von Italien und vom Vereinigten Königreich aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens bilateral praktiziert (L.F. Feld, Übereifrige deutsche Steuerpolitik, *Handelsblatt*, 28. März 2000: 54). Deutschland und Frankreich verfahren teilweise ebenso; es gibt bei

einer Dividendenausschüttung in Frankreich für Deutsche den sogenannten *avoir fiscal*.

Gegen das Anrechnungsverfahren — so die Bundesregierung — spreche auch die Möglichkeit des Dividenden-Stripping (Deutscher Bundestag 2000a). Dabei geht es darum, dass Anteilseigner, die mit ihren Dividenden im Inland nicht steuerpflichtig sind (z.B. ausländische Anteilseigner), zwar kein Anrechnungsguthaben erhalten, aber trotzdem von der Anrechnungsmöglichkeit profitieren können. Zu diesem Zweck verkaufen diese Anteilseigner Anteile kurz vor einer Gewinnausschüttung an einen Anrechnungsberechtigten. Wenn der Käufer der Aktien die Steuer auf die Dividenden infolge von Teilwertabschreibungen auf die Anschaffungskosten vermeiden kann, dann gewinnen beide Vertragsparteien wegen des Anrechnungsanspruchs, der sich teilen lässt, während der Staat Steuereinnahmen verliert.²⁷ Nach Einschätzung der Bundesregierung hat die Praxis mit dem geltenden Körperschaftsteueranrechnungsverfahren deutlich gemacht, dass das Postulat der Einmalbesteuerung im Inland erwirtschafteter Gewinne über das Anrechnungsverbot für Anteilseigner, die nicht der Besteuerung im Inland unterliegen, nicht konsequent durchgesetzt werden kann; im Halbeinkünfteverfahren dagegen — so die Argumentation — könne die Einmalbelastung in Deutschland erwirtschafteter Gewinne nicht über eine Anrechnung rückgängig gemacht werden. Letzteres ist zwar richtig, die bessere Lösung wäre es aber, die Anrechnung generell zuzulassen und damit Dividenden-Stripping uninteressant zu machen.

Bei grenzüberschreitender Anrechnung wären Verhandlungen mit anderen Ländern über die Aufteilung des Steueraufkommens auf die einzelnen Länder notwendig. Die Bundesregierung scheint die Chancen, in solchen Verhandlungen Ansprüche durchzusetzen, gering einzuschätzen. Wohl deshalb befürwortet sie das Halbeinkünfteverfahren.

²⁷ Zum Ausmaß der Steuermindereinnahmen infolge des Dividenden-Stripping vgl. Deutsches Aktieninstitut (2000).

7. Auswirkungen auf die Realkapitalbildung im Inland²⁸

Im Zuge der Reform der Unternehmensbesteuerung werden nicht nur die Steuersätze gesenkt, sondern auch die Abschreibungsregelungen verschärft. Die Auswirkungen beider Maßnahmen auf die Anlageentscheidungen der Investoren lassen sich anhand der Effekte auf die sogenannten Kapitalkosten abschätzen. Diese messen die Rendite einer Investition in Realkapital, die vor Steuern nötig ist, damit die Rendite nach Steuern der Nettorendite entspricht, die ein Investor bei alternativer Verwendung seiner Mittel (bei einer Anlage auf dem Kapitalmarkt) erzielen könnte. Die so definierten Kapitalkosten sind eine vom Investor geforderte Mindestrendite der Sachkapitalanlage.

Mit der Reform werden sich die Kapitalkosten — teils deutlich — ändern (Sinn und Scholten 1999). Unter bestimmten Annahmen (z.B. Finanzierung zu 50 Prozent durch einbehaltene Gewinne und zu 50 Prozent durch Kreditaufnahme) ergibt sich für bestimmte Investitionsprojekte (Kraftfahrzeug mit 10 Jahren Nutzungsdauer, industrielle Anlage mit 12 Jahren Nutzungsdauer, gewerbliche Bauinvestition mit 40 Jahren Nutzungsdauer, Wohnungsbauinvestition mit 70 Jahren Nutzungsdauer), dass sowohl für einen Normalinvestor²⁹ als auch für einen Direktinvestor³⁰ die geforderten Mindestrenditen (und damit die effektiven Steuersätze) bei Verwirklichung des Reformplans steigen.³¹ „Damit eines der genannten Investitionsprojekte mit einer Kapitalmarktanlage mithalten kann, ist also bei Verwirklichung der Reform der Unternehmensbesteuerung eine höhere Bruttorendite als bislang erforderlich“ (Scholten und Sinn 1999: 17). Die inländische Realkapitalbildung (Ausrüstungsinvestitionen, Bauinvestitionen und sonstige Anlagen) durch die genannten und vor allem relevanten Investortypen wird daher schwächer sein als sonst. Dazu tragen sowohl die Verschärfung der Abschreibungsregelungen als auch — auf den ersten Blick paradoxerweise — die Steuersatzsenkungen bei. Die Verlängerung der Abschreibungsperioden schafft

²⁸ Dieser Abschnitt stützt sich auf Sinn und Scholten (1999).

²⁹ Er vergleicht die Rendite einer Realkapitalbildung im Inland mit der einer Finanzmarktanlage, die zu versteuern ist.

³⁰ Er entscheidet zwischen einer Sachanlage im Inland und einer im Ausland.

³¹ Die Konsequenzen der Reformmaßnahmen für die Kapitalkosten eines steuerbefreiten Investors sind unterschiedlich; sie werden hier nicht dargestellt.

bei gegebenen Steuersätzen und gegebenem Marktzins einen Anreiz, Sachanlagen durch Finanzanlagen zu substituieren.³²

Das reale Nationaleinkommen würde infolge der Reform der Unternehmensbesteuerung zunehmen. Volkswirtschaftlich unrentable Investitionen in Realkapital — durch Normalinvestoren — unterblieben,³³ die nicht investierten Mittel erbrächten eine Verzinsung auf dem Kapitalmarkt, die höher ist als die Rendite der unterlassenen Sachkapitalanlagen. Insofern zielt die geplante Reform der Unternehmensbesteuerung in die richtige Richtung.³⁴

8. Würdigung des Reformpakets

Die beabsichtigten Maßnahmen zur Reform der Unternehmensbesteuerung beinhalten im Kern Steuersatzsenkungen und eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer durch eine Verschärfung der Abschreibungsregelungen. Sie sind ein Schritt in die richtige Richtung, wenn es das Ziel ist, das Einkommen und nicht den Konsum zu besteuern, den die Mehrwertsteuer trifft. Sie bedeuteten, dass Einkünfte aus Gewerbebetrieb mehr im Sinne einer allgemeinen Einkommensteuer belastet werden, und bewirkten insoweit eine Verbesserung der Allokation.

Die Verwirklichung des Reformplans brächte aber auch erhebliche Nachteile mit sich. Allokative Verzerrungen folgten aus der verstärkten Differenzierung bei der Besteuerung einbehaltener und ausgeschütteter Gewinne der Körperschaften und solcher Unternehmen, die einkommensteuerpflichtig sind, aber für eine Besteuerung als Körperschaft optieren. Die verstärkte Differenzierung wäre die Folge der Abschaffung des Anrechnungsverfahrens und der Einführung des Halbeinkünfteverfahrens (Belastung durch den Unternehmenssteuersatz und die Hälfte des persönlichen Einkommensteuersatzes).

³² Die degressive Abschreibung mit einer Obergrenze von 30 Prozent für den Abschreibungssatz anstelle der linearen Abschreibung ist für Investitionen mit geringer Nutzungsdauer nicht interessant, deren Einschränkung kann somit für diese Investitionen keine Auswirkungen haben.

³³ Es unterbleiben nach Sinn und Scholten (1999) ebenfalls einige der bislang rentablen Investitionsvorhaben der Direktinvestoren.

³⁴ Zu bedenken ist auch, dass innerhalb der Anlageinvestitionen weniger Verzerrungen als bisher entstehen würden.

„Die Reform bringt eine Bevorzugung der Kapitalbildung in den Altunternehmen, denn nur sie können Selbstfinanzierung betreiben. Damit wird das Alte begünstigt, das Neue ... wird relativ benachteiligt“ (H. Siebert, *Handelsblatt*, 10. Januar 2000: 2). Existenzgründer würden benachteiligt — jedenfalls in der Weise, dass unnötig hohe Transaktionskosten entstehen. Nichtsdestoweniger wird argumentiert, die Begünstigung der Thesaurierung fördere den Kapitalmarkt. Aber: „Wie man behaupten kann, die Förderung der Gewinnthesaurierung und damit die Einschränkung der Notwendigkeit, Eigenkapital durch Ausgabe junger Aktien am Markt zu gewinnen, sei eine Maßnahme der Kapitalmarktförderung, bleibt Geheimnis der Erfinder“ (J.W. Gaddum, Steuerreform behindert die innovativen Unternehmer, *Die Welt*, 26. Februar 2000: 14).

Eine Begünstigung einbehaltener Gewinne schafft für Unternehmen auch einen Anreiz, Darlehen an die Anteilseigner zu vergeben, wenn sich für diese die Ausschüttung als teuer erweist. Dies würde zu Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Finanzverwaltung über die Angemessenheit des vereinbarten Zinses und letztlich wohl zu Regulierungen zur Begrenzung der Darlehensvergabe führen. Neue Regeln zur Einschränkung der Entscheidungsfreiheit bei der Verwendung der einbehaltenen Gewinne wären auch dann wahrscheinlich, wenn sich erwiese, dass Unternehmen die Eigenmittel nicht in dem Maße zur Realkapitalbildung im Inland einsetzen, wie das von den Befürwortern einer Begünstigung der Selbstfinanzierung erwartet wird.

Allokative Verzerrungen resultierten auch aus der vergrößerten Differenzierung der (marginalen und durchschnittlichen) Steuersätze für die einzelnen Einkunftsarten. Für Einkünfte aus Gewerbebetrieb, für Einkünfte aus selbständiger Arbeit, für Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, für Einkünfte aus Kapitalvermögen (auch innerhalb dieser) und für sonstige Einkünfte ergäben sich mit der Reform Unterschiede der marginalen Belastung, die trotz der Senkung der Einkommensteuersätze im Jahr 2001 größer wären als bislang (Tabelle 12). Die Unterschiede kämen freilich nicht vollständig zur Wirkung; denn auch Freiberufler und Land- und Forstwirte sollen für die Besteuerung als Kapitalgesellschaft optieren dürfen. Zudem würden die Diskrepanzen in dem Maße verringert, in dem die Einkommensteuersätze im Zuge der Reformen 2003 und 2005 generell gesenkt werden.

Die Möglichkeit der Option für einkommensteuerpflichtige Gewerbebetriebe, für Freiberufler und für Land- und Forstwirte ist geeignet, die durchschnittliche Gewinnsteuerbelastung³⁵ auf das Niveau der Belastung der Gewinne der Körperschaften zu begrenzen. Sie ist grundsätzlich geeignet, die im System angelegte Diskriminierung mit ihren allokativen Nachteilen zu verringern. Über die Praktikabilität des Optionsmodells lässt sich nur spekulieren.

Tabelle 12: Gewinnsteuerbelastung^a in Abhängigkeit von der Rechtsform und der Art der Gewinnverwendung (Prozent)

	1993	1994	1995	1998	1999	2000	2001	2002
Kapitalgesellschaft								
– Gewinnthesaurierung	66,2	62,3	64,9	56,2	51,8	51,8	38,7 ^b	38,7 ^b
– Vollausschüttung an einen anrechnungsberechtigten Anteilseigner mit einem Steuersatz von								
-- 53 Prozent/51 Prozent/48,5 Prozent	68,2	67,8	70,5	63,1	63,0	61,3	54,4 ^b	54,4 ^b
-- 0 Prozent	32,3	31,5	34,9	19,2	19,0	19,0	38,7 ^b	38,7 ^b
Einzelunternehmen oder Mitunternehmer								
– Gewinnthesaurierung	67,7 ^d	63,1 ^c	65,8 ^c	58,0 ^c	56,2 ^c	54,5 ^c	e	e
– Vollausschüttung	67,7 ^d	63,1 ^c	65,8 ^c	58,0 ^c	56,2 ^c	54,5 ^c	e	e
Selbständige ^d	53,0	53,0	57,0	55,9	55,9	53,8	51,2	51,2
Nachrichtlich:								
Maximaler Einkommensteuersatz	53,0	53,0	53,0	53,0	53,0	51,0	48,5	48,5
Solidaritätszuschlag ^f	0,0	0,0	7,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5

^aOhne Berücksichtigung von Maßnahmen zur Änderung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbeertrag-, der Einkommen- und der Körperschaftsteuer; bis 1995: Ergebnisse für das frühere Bundesgebiet, d.h. einschließlich Vermögensteuer und Gewerkekaptalsteuer. — ^bBei einem Körperschaftsteuersatz von 25 Prozent. — ^cAnnahme: Belastung durch den Höchststeuersatz für gewerbliche Einkünfte. — ^dAnnahme: Belastung durch den Einkommensteuerspitzensatz. — ^eAbhängig von der Entscheidung der Unternehmer (Optionsmodell). — ^fAuf die Einkommensteuerschuld.

Quelle: Boss (1999b), eigene Berechnungen.

Die Anrechenbarkeit der Gewerbesteuer verringert sonst auftretende Unterschiede bei der Steuerbelastung. Es ist aber wohl überzogen, wenn behauptet wird, mit der Einführung der Gewerbesteuer-Anrechnung zusammen mit der

³⁵ Sie resultiert aus der Belastung des Gewinns und der des Gewerbeertrags, der sich vom Gewinn infolge bestimmter Hinzurechnungen und Absetzungen unterscheidet.

Optionsmöglichkeit sei „die Luft aus dem Thema Spreizung (der Steuersätze, die Redaktion) raus. Die tritt nur bei einem Unternehmen ein, das diese Spreizung als vorteilhaft ansieht. ... Hinzu kommt, dass wir den Steuersatz bis 2005 auf 45 Prozent senken werden“ (Staatssekretär Zitzelsberger, *Börsen-Zeitung*, 22. Dezember 1999).

Grundsätzlich ist anzumerken, dass dem Reformpaket eine vernünftige Zielsetzung fehlt. Einbehaltene Gewinne werden als volkswirtschaftlich nützlich eingestuft, weil sie mit Investitionen gleichgesetzt werden; ausgeschüttete Gewinne scheinen dagegen als schädlich angesehen zu werden, weil sie mit Konsum gleichgesetzt werden. Einbehaltene Gewinne müssen aber keineswegs Investitionen in Sachanlagen entsprechen, Gewinnausschüttungen können investiert werden. Es ist ökonomisch unsinnig, Unternehmen anders besteuern zu wollen als Unternehmer³⁶ und abhängig Beschäftigte.

9. Alternativen zum Reformplan der Bundesregierung

Die Verwirklichung des Reformvorschlags der Bundesregierung zur Unternehmensbesteuerung hätte eine Vielzahl von Differenzierungen mit entsprechenden Reaktionen der Steuerpflichtigen zur Folge. Die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung wären trotz der geplanten Nettoentlastung gering. Sie wären wohl kleiner als bei einer Senkung der Messzahlen bei der Gewerbeertragsbesteuerung um die Hälfte.³⁷ Dabei ist zu bedenken, dass sich eine Belastung der Körperschaften in Höhe von rund 39 Prozent auch bei einer Senkung der Steuermesszahl und einer — im Vergleich zum Reformplan — weniger starken Verringerung des Körperschaftsteuersatzes erreichen ließe; dies wäre bei einer (einheitlichen) Messzahl von 3 Prozent und bei einem Körperschaftsteuersatz von 30 Prozent der Fall (Tabelle 13).

³⁶ Die Differenzierung zwischen „Unternehmer“ und „Unternehmen“ ist ökonomisch abwegig (S. Homburg, *Handelsblatt*, 12. August 1999: 2).

³⁷ Dies hätte — rein rechnerisch — im Jahr 2001 Mindereinnahmen bei der Gewerbeertragsteuer von rund 27 Mrd. DM sowie Mehreinnahmen bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer von rund 11 Mrd. DM zur Folge. Die Nettowirkung (von etwa 16 Mrd. DM) auf das Steueraufkommen des Bundes, der Länder und der Gemeinden ließe sich durch Änderungen der Anteile der einzelnen Ebenen an den betreffenden Steuerverbundeinnahmen auf ein gewünschtes Ausmaß festsetzen.

Tabelle 13: Steuerbelastung^a einer Kapitalgesellschaft bei Gewinnthesaurierung 1999–2002 — erste Alternative zum Reformplan der Bundesregierung

	1999	2000	2001	2002
Gewinn vor Körperschaft- und Gewerbesteuer	100,00	100,00	100,00	100,00
Gewerbeertragsteuer ^b	16,67	16,67	10,71 ^c	10,71 ^c
Körperschaftsteuerliches Einkommen	83,33	83,33	89,29	89,29
Körperschaftsteuersatz (Prozent)	40	40	30	30
Tarifbelastung mit Körperschaftsteuer	33,33	33,33	26,79	26,79
Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer	1,83	1,83	1,47	1,47
Selbstfinanzierungsbetrag	48,17	48,17	61,03	61,03
Rechtliche Steuerbelastung	51,83	51,83	38,97	38,97

^aOhne Berücksichtigung von Maßnahmen zur Änderung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbeertrag- und der Körperschaftsteuer. — ^bHebesatz 400 Prozent. — ^cSteuermesszahl 3 statt 5 Prozent.

Quelle: Boss (1999b), eigene Berechnungen.

Die Reduktion der Steuermesszahlen würde alle Gewerbebetriebe entlasten; sie würde vor allem die Kommunen, denen der größte Teil des Gewerbesteueraufkommens zufließt, belasten und müsste mit der Einführung eines Ersatzes der Steuermindereinnahmen verbunden sein. Die Anrechnung eines Teils der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld der nicht optierenden Unternehmen ist im Vergleich zur Gewerbesteuersenkung als zweitbeste Lösung anzusehen.³⁸ Hält man die Gewerbesteuer aber mit Blick auf die Kommunalfinanzen für unantastbar, so kommt die Einführung der Anrechenbarkeit der Gewerbesteuer auch für Kapitalgesellschaften in Betracht. Die von der Bundesregierung angestrebte Gesamtbelastung der einbehaltenen Gewinne der Kapitalgesellschaften in Höhe von 38 bis 39 Prozent lässt sich auch in diesem Fall erreichen; bei einem Körperschaftsteuersatz von 36 Prozent ergäbe sich eine Belastung in Höhe von 38,3 Prozent (Tabelle 14).

Ein Optionsmodell wäre bei allen Varianten entbehrlich, wenn die Einkommensteuersätze stärker als geplant verringert würden. Finanzierbar ist eine kräftigere Senkung der Einkommensteuersätze für alle Steuerpflichtigen, wenn die Bereitschaft zu Ausgabenkürzungen besteht; hier bieten die Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der Gemeinden viele Ansatzpunkte.

³⁸ Zu einer Bewertung aus steuersystematischer Sicht vgl. Peffekoven (*Handelsblatt*, 3. März 2000: 2).

Tabelle 14: Steuerbelastung^a einer Kapitalgesellschaft bei Gewinnthesaurierung 1999–2002 — zweite Alternative zum Reformplan der Bundesregierung

	1999	2000	2001	2002
Gewinn vor Körperschaft- und Gewerbesteuer	100,00	100,00	100,00	100,00
Gewerbeertragsteuer ^b	16,67	16,67	16,67	16,67
Körperschaftsteuerliches Einkommen	83,33	83,33	83,33	83,33
Körperschaftsteuersatz (Prozent)	40	40	36	36
Tarifbelastung mit Körperschaftsteuer	33,33	33,33	30,00	30,00
Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer	1,83	1,83	1,65	1,65
Anrechenbare Gewerbesteuer ^c	.	.	–10,00	–10,00
Selbstfinanzierungsbetrag	48,17	48,17	61,68	61,68
Rechtliche Steuerbelastung	51,83	51,83	38,32	38,32

^aOhne Berücksichtigung von Maßnahmen zur Änderung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbeertrag- und der Körperschaftsteuer. — ^bHebesatz 400 Prozent. — ^cIn Höhe des doppelten Steuermessbetrags.

Quelle: Boss (1999b), eigene Berechnungen.

E. Auswirkungen der Reform auf die Attraktivität von Inlands- bzw. Auslandsanlagen aus der Sicht eines Inländers³⁹ sowie aus der Sicht eines Ausländers

Die Verschärfung der Abschreibungsregelungen führte dazu, dass Anlageinvestitionen in Deutschland weniger lohnend werden, unabhängig davon, ob der potentielle Investor Inländer oder Ausländer ist. Es würde somit das Gegenteil dessen erreicht, was angestrebt wird. Eines der Ziele der Reform ist es nämlich, den Standort Deutschland für Investoren attraktiver zu machen und insbesondere die Realkapitalbildung im Inland zu stärken.

Im Folgenden wird nur der Einfluss der Steuersatzveränderungen auf die Attraktivität eines Standorts analysiert. Dabei wird für das Kalkül eines Inländers angenommen, dass es um eine Anlage im Inland oder um ein Engagement in einem Land geht, mit dem Deutschland ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat; dies ist der bei weitem wichtigere Fall.

³⁹ Zu einem Überblick über die gültigen Regelungen vgl. BMF (1999d) sowie Scheffler (1996).

Für eine natürliche Person änderte sich infolge der Reform das Kalkül bei der Entscheidung zwischen ausländischem Grundbesitz und inländischem Grundbesitz; Auslandserträge sind (mit Progressionsvorbehalt) steuerfrei, Inlandserträge würden infolge der Einkommensteuersenkung niedriger belastet.

Für inländische Gesellschafter von Personengesellschaften mit einer ausländischen Betriebsstätte sähe bei Nicht-Option das Kalkül infolge der Reform ebenfalls anders aus; wegen der (unveränderten) Freistellung ausländischer Erträge (Scheffler 1996) resultierte ein Steuervorteil bei einer Alternativinvestition im Inland. Ein entsprechender Vorteil ergäbe sich für eine inländische Kapitalgesellschaft, die die Attraktivität einer Investition in eine ausländische Betriebsstätte mit der einer Investition im Sitzland vergleicht. Für eine Kapitalgesellschaft im Inland, die alternativ in einer Auslandstochtergesellschaft (bei einer Mindestbeteiligung von 10 Prozent) oder im Inland (in einer Tochtergesellschaft oder in der Muttergesellschaft selbst) investieren kann, würde infolge der Reform die Inlandsanlage attraktiver, jedenfalls dann, wenn die Behandlung der Gewinne auf der Ebene der Anteilseigner der Muttergesellschaft vernachlässigt wird und wenn von den verschärften Abschreibungsregeln abstrahiert wird.⁴⁰

Für einen Selbständigen (wie z.B. einen Rechtsanwalt mit Auslandspraxis) lohnten sich infolge der Reform In- und Auslandsaktivität gleichermaßen mehr, weil Einkünfte aus selbständiger Arbeit weniger besteuert würden.⁴¹ Analoges gilt für den Fall der Zinserträge, die ein Inländer aus dem Ausland bzw. dem Inland bezieht. Bei Zinserträgen aus dem Ausland kommt in aller Regel das Anrechnungsverfahren zum Tragen; die Steuersenkung im Inland erhöhte die Nettorendite unabhängig von der Quelle des Zinsertrags.

Für Inländer, die Auslandsaktien halten und Dividenden beziehen, änderte sich dagegen das Kalkül infolge der Reform. Dividenden aus dem Ausland unterliegen zwar der inländischen Einkommensteuer, ohne dass die im Ausland gezahlte Körperschaftsteuer angerechnet werden kann;⁴² deutsche Privatanleger mit ausländischem Aktienbesitz würden allerdings entlastet, wenn Erträge im

⁴⁰ Zu der Behandlung von Auslandsinvestitionen vgl. Scheffler (1996) sowie BMF (1999d).

⁴¹ Anders wären die Folgen bei Option für eine Besteuerung als Kapitalgesellschaft.

⁴² Eine Ausnahme betrifft Dividenden aus Frankreich. Die französische Körperschaftsteuer wird in Deutschland grundsätzlich angerechnet („avoir fiscal“). Vgl. hierzu auch Deutsches Aktieninstitut (2000).

Ausland (entsprechend dem Halbeinkünfteverfahren) nur noch zu 50 Prozent und nicht mehr voll in die Bemessungsgrundlage der inländischen Einkommensteuer eingerechnet würden.⁴³ Die Auslandsanlage würde für deutsche Portfolio-Investoren attraktiver, die Inlandsanlage würde dagegen in der Regel stärker belastet.

Die Änderungen des Anlagekalküls aus der Sicht ausländischer Investoren sollen hier nur für zwei Fälle dargestellt werden. Ausländische Muttergesellschaften (Konzernmütter), denen Gewinne ihrer deutschen Tochtergesellschaft(en) zustehen, würden durch die Steuersatzsenkung infolge der Reform in der Regel begünstigt. Dies ist unmittelbar ersichtlich bei Freistellung der Gewinne der Tochtergesellschaft(en) im Heimatland der Muttergesellschaften. Wird dort das Anrechnungsverfahren angewendet, so profitiert die Muttergesellschaft auch. Bei Gewinneinbehaltung wird das Anrechnungsverfahren im Sitzland nicht relevant. Bei Ausschüttung des Gewinns und Anrechnung der im Ausland von der Tochtergesellschaft gezahlten Körperschaftsteuer profitiert die Muttergesellschaft, wenn — wie üblich — maximal eine Anrechnung in Höhe des für die Muttergesellschaft heimischen Steuersatzes möglich ist. Denn der Steuersatz im Ausland ist in den relevanten Ländern (wie z.B. im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten) relativ niedrig — mit der Folge, dass im herrschenden System Anrechnungsüberhänge entstehen; infolge der Reform würden die Überhänge kleiner oder null, so dass die Steuerbelastung der Muttergesellschaft im Ausland abnähme.

Für einen französischen Aktionär eines deutschen Unternehmens änderte sich die Besteuerung in Frankreich nicht; die deutsche Körperschaftsteuer wäre nach wie vor nicht in Frankreich anrechenbar. Die Belastung in Deutschland nähme aber infolge des reduzierten Körperschaftsteuersatzes bei Einbehaltung und bei Ausschüttung ab; die Anlage in Deutschland würde attraktiver. Gleichzeitig nähme die Belastung eines deutschen Aktionärs, der die im Inland vom Unter-

⁴³ Gewinnausschüttungen ausländischer Kapitalgesellschaften an inländische (private) Anteilseigner sollen bei ausreichender körperschaftsteuerlicher Vorbelastung im Ausland wie Dividenden inländischer Unternehmen behandelt werden. Bei unzureichender Vorbelastung (weniger als 25 Prozent) sollen die sogenannten passiven Einkünfte im Zuge der „Hinzurechnungsbesteuerung“ versteuert werden. Dabei ist im Gesetzentwurf — möglicherweise versehentlich — vorgesehen, dass Dividenden aus dem Ausland doppelt und im Ergebnis höher als Ausschüttungen einer inländischen Kapitalgesellschaft besteuert werden. Vgl. hierzu Schaumburg (2000).

nehmen gezahlte Körperschaftsteuer nicht mehr anrechnen dürfte, in den meisten Fällen zu. Die Diskriminierung der Ausländer infolge der Beschränkung des Anrechnungsverfahrens auf Inländer wäre reduziert oder beseitigt.⁴⁴

Es zeigt sich, dass der Effekt der mit der Reform verbundenen Steuersatzsenkungen auf Anlagen im Inland durch Inländer sowie Anlagen im Inland durch Ausländer teilweise positiv ist. Negative Auswirkungen entstünden aber durch die Einschränkung der degressiven Abschreibung und durch die übrigen Verschärfungen der Abschreibungsvorschriften. Der Standort Deutschland verlöre durch diese Änderungen für sich betrachtet Attraktivität. Bei alledem ist zu berücksichtigen, dass viele andere — insbesondere europäische — Länder Steuersatzsenkungen beabsichtigen. Insgesamt ist es eher unwahrscheinlich, dass der Standort Deutschland infolge der Steuerreform attraktiver würde.

F. Ergänzende Anmerkungen zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen

Die Realkapitalbildung würde durch die Steuerreform gedämpft; das Sparen der privaten Haushalte würde sich infolge der gegenläufig wirkenden Anreize wohl nicht verändern. Dies führte grundsätzlich zu einem Rückgang des Realzinses. Dieser wird aber bei hoher internationaler Kapitalmobilität auf dem Weltmarkt bestimmt, er würde trotz der Steuerreform in Deutschland wohl konstant bleiben. Dies bedeutete, dass der Kapitalimport abnimmt und/oder der Kapitalexport zunimmt; die Erhöhung des Leistungsbilanzsaldos wäre mit einer Abwertung des Euro verbunden, die die notwendige Zunahme des Saldos aus Export und Import von Waren und Dienstleistungen bewirkt.

Während der Kapitaleinsatz infolge der Reformmaßnahmen tendenziell abnähme, stiege der Arbeitseinsatz aufgrund — wenn auch nur wenig — erhöhter Leistungsanreize. Das Produktionspotential würde wegen der reduzierten Inanspruchnahme der Ressourcen durch den Staat verstärkt wachsen. Die Kapitalintensität nähme dabei ab.

⁴⁴ Möglicherweise ist dies gemeint, wenn von der Europatauglichkeit des neuen Systems gesprochen wird.

G. Literaturverzeichnis

- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (1999a). *Finanzbericht 2000*. Bonn.
- (1999b). *Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands*. 4. Juni. Bonn.
- (1999c). *Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands*. 10. September. Bonn.
- (1999d). Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung. Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Heft 65. Bonn.
- (2000). Steuerpolitik für die Zukunft unseres Landes. *Finanznachrichten* (7): 1–4.
- BGBI. (Bundesgesetzblatt, Teil I)* (1999). Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002.
- (lfd. Jgg.).
- Boss, A. (1999a). Zur Belastung der Arbeits- und Kapitaleinkommen in Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 934. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1999b). Steuerpolitik auf dem Irrweg — Zur geplanten Reform der Unternehmensbesteuerung. Kieler Arbeitspapiere 950. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und W. Ente (1988). Die Einkommensteuertarife 1965, 1986 und 1990: Wo liegen die Unterschiede? *Finanzarchiv* 46 (1): 85–97.
- Boss, A., K. Gerling, J. Gottschalk, C. Kamps, C.-P. Meier, J. Scheide, R. Schmidt und H. Strauß (1999). Aufschwung mit geringer Dynamik. *Die Weltwirtschaft* (4): 421–440.
- Cnossen, S. (1999). Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A Model for the European Union? *Finanzarchiv N.F.* 56: 18–50.
- Deutsche Bundesbank (1999). *Monatsberichte*. November. Frankfurt am Main.
- (lfd. Jgg.). *Monatsberichte*. Frankfurt am Main.

- Deutscher Bundestag (2000a). *Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung*. Bundestagsdrucksache 14/2683 vom 15. Februar 2000. Berlin.
- (2000b). Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung einer Steuerreform für Wachstum und Beschäftigung. Bundestagsdrucksache 14/2903 vom März 2000. Berlin.
- Deutsches Aktieninstitut (2000). *Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung. Stellungnahme des Deutschen Aktieninstituts zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 22./23./24. März*. Frankfurt am Main.
- Deuverden, K. van (2000). Zu den Anreizwirkungen der Unternehmenssteuerreform. *Wirtschaft im Wandel* (4): 1–8.
- Heitger, B. (1998). *Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Rückführung öffentlicher Ausgaben: Eine empirische Analyse für die OECD-Länder*. Kieler Studien 291. Tübingen.
- Hey, J. (1999). Die Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung. *Betriebs-Berater* 54 (23): 1192–1199.
- Homburg, S. (1997). *Allgemeine Steuerlehre*. München.
- Neue Wirtschafts-Briefe (Hrsg.) (1966). *Wichtige Steuergesetze*. 7. Auflage. Herne.
- Rosen, H.S. (1999). *Public Finance*. Fifth Edition. Boston.
- Schaumburg, H. (2000). Stellungnahme zu Art. 13 eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (StSenkG) – Hinzurechnungsbesteuerung. 13. März. Bonn.
- Scheffler, W. (1996). Steuerfreistellung für Auslandsinvestitionen. In O.H. Jacobs (Hrsg.), *Aspekte der Unternehmensbesteuerung*. Baden-Baden.
- Statistisches Bundesamt (1999a). *Wirtschaft und Statistik*. Stuttgart.
- (1999b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe S.20: Revidierte Vierteljahresergebnisse der Inlandsproduktsberechnung 1991 bis 1998*. Stuttgart.

- (1999c). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Hauptbericht 1998*. Stuttgart.
 - (1999d). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3: Vierteljahresergebnisse der Inlandsproduktsberechnung. 4. Vierteljahr*. Stuttgart.
 - (1999e). *Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1998*. Arbeitsunterlage. März. Stuttgart.
 - (2000). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.2, Konten und Standardtabellen. Vorbericht*. Stuttgart.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1999). *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000*. Stuttgart.
- Zschiegner, H. (2000). Inflationäre Anpassungen für 1999 und 2000 beim Einkommensteuerrecht der USA. *Internationale Wirtschafts-Briefe (IWB)* (4): 203–206.