

# Deutschland braucht eine Reform der (Kapital-)Einkommensbesteuerung

16

Doina Maria Radulescu

In letzter Zeit mehren sich die Stimmen, die für eine Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland plädieren. Die Steuerreformvorschläge reichen von der von Kirchhof vorgeschlagenen Einfachsteuer bis zur Einführung einer dualen Einkommensteuer, die vom Sachverständigenrat und von Sinn bevorzugt wird. Dabei sind sich alle Kritiker einig, dass eine umfassende Steuerreform das Wirtschaftswachstum fördern, eine erhöhte Effizienz und Neutralität des Steuersystems gewährleisten und angemessene Staatseinnahmen sichern soll. Vor diesem Hintergrund analysiert dieser Artikel die Steuerpolitik der Regierungskoalition während den beiden letzten Legislaturperioden, um festzustellen, ob und inwieweit die bereits durchgeführten Maßnahmen seit 1998 diesen Zielen entsprechen.

*Vor der Steuerreform ist nach der Steuerreform.* Diese Aussage trifft vor allem auf die derzeitige Diskussion in Deutschland zu. Obwohl die letzte Stufe der von der Koalition verabschiedeten Steuerreform 2000 erst mit Beginn dieses Jahres in Kraft getreten ist, werden bereits wieder neue Steuerreformvorschläge sowohl von der Bundesregierung als auch von der Opposition ausgearbeitet. Sie reichen von der von Kirchhof vorgeschlagenen Einfachsteuer, der Konsumsteuer (vgl. Rose 2003) bis zur Einführung einer dualen Einkommensteuer, die vom Sachverständigenrat und Sinn bevorzugt wird.

Alle sind sich darin einig, dass in der Steuerpolitik etwas unternommen werden muss, um den abgeschlagenen Spitzenreiter der EU, Deutschland, wieder auf den richtigen Weg zu bringen.

Bei allen Unterschieden in den vorgeschlagenen Konzepten besteht aber Einigkeit hinsichtlich des Ziels einer umfassenden Steuerreform: Es gilt, das Wirtschaftswachstum zu fördern und das Bestehen im internationalen Steuerwettbewerb zu erleichtern. Des Weiteren soll eine derartige Reform zu einer Erhöhung der Effizienz beitragen, die Neutralität des Steuersystems gewährleisten und nicht zuletzt angemessene Staatseinnahmen sichern.

Nun hat schon die Regierungskoalition während den letzten beiden Legislaturperioden bereits umfangreiche Maßnahmen in der Steuerpolitik inklusive massiver Steuerentlastungen ergriffen. Bevor weitere Reformschritte unternommen werden, ist es notwendig, sich ein Bild zu machen, ob man den genannten Zielen nicht

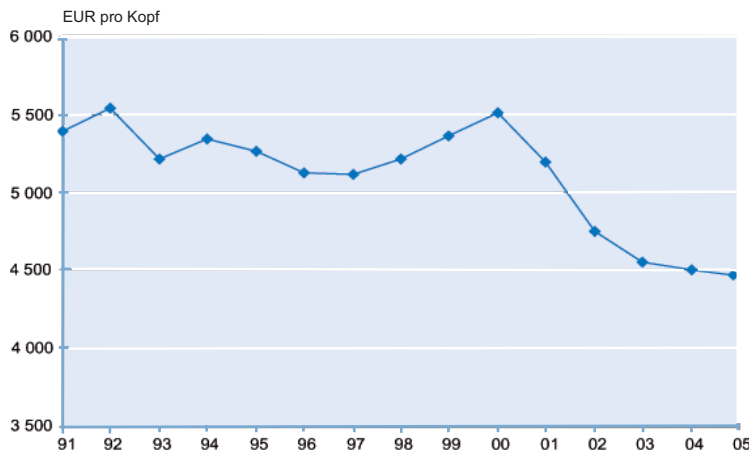
schon näher gekommen ist. Im Folgenden werden dementsprechend die von der Bundesregierung verabschiedeten Maßnahmen vor dem Hintergrund dieser Ziele dargestellt und analysiert.

## Deutschlands sinkendes Wirtschaftswachstum und der erhöhte Steuerwettbewerb in der Europäischen Union

Einer der wichtigsten Gründe, die für eine Reform des deutschen Steuersystems sprechen, ist das sinkende Wirtschaftswachstum. Deutschland, früher das Land des Wirtschaftswunders und Vorreiter in Europa, bildet jetzt das Schlusslicht in der wirtschaftlichen Dynamik: Die neuen EU-Mitgliedstaaten weisen demgegenüber rekordverdächtige Wachstumsraten von etwa 4% in Tschechien oder rund 6% in den baltischen Ländern auf. Das voraussichtliche durchschnittliche Wachstum von 4,5% für diese Länder in 2005 ist weit größer als die Wachstumsraten Frankreichs (2,2%) oder Großbritanniens (2,8%). Mit einem erwarteten Wachstum von 1,7% im Jahr 2005 schneidet Deutschland am schlechtesten ab. Diese schwache ökonomische Entwicklung ist unter anderem auf die sinkenden Investitionen zurückzuführen. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich sind die Pro-Kopf-Investitionen zwischen 2000 und 2005 um etwa 20% von 5 540 € auf 4 474 € gesunken.

Die rückläufigen Investitionen, die negative Auswirkungen auf das Wachstum und die Beschäftigung haben, sind unter anderem ein Ergebnis des erhöhten internationalen Steuerwettbewerbs: Hohe deutsche Steuersätze verursachen Kapital-

**Abb. 1**  
**Entwicklung der deutschen Pro-Kopf-Anlageinvestitionen**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

exporte, da Unternehmen ihre Produktion und ihre Steuerbemessungsgrundlage ins Ausland verlagern.

Dies ergibt sich nicht nur aus der Theorie der Kapitaleinkommensbesteuerung, sondern wird auch durch empirische Studien belegt. Die Theorie besagt, dass in einer kleinen offenen Volkswirtschaft mobiles Kapital elastisch auf darauf erhobene Kapitalsteuern reagiert (vgl. Sinn 1997), so dass hohe Steuersätze zu einer Kapitalflucht führen.

Empirischer Nachweis findet sich beispielsweise in der Studie von Büttner und Ruf (2004). Sie belegt, dass eine Senkung des tariflichen Steuersatzes eines Landes um 10 Prozentpunkte die Chance einer Direktinvestition von Seiten deutscher Unternehmen in diesem Land um 20% erhöht. So kann man leicht berechnen, dass die erst kürzlich verabschiedeten Steuersatzsenkungen in Österreich, Tsche-

chien oder Zypern zu weiteren Direktinvestitionen seitens deutscher Unternehmen führen können. Deshalb haben zurzeit alle Maßnahmen, welche Deutschland als Standort wieder attraktiver machen, eine herausragende Bedeutung.

Werden Investitionen in Deutschland aus steuerlicher Sicht wieder relativ billiger, werden die Nettoerträge der Investoren steigen. Diese könnten sich dann eher für Investitionen in Deutschland entscheiden, was auch positive Beschäftigungseffekte zur Folge haben und dementsprechend auch die wirtschaftliche Situation der Arbeitnehmer verbessern würde.

Schon die von der Regierungskoalition verabschiedete Steuerreform 2000 zielte darauf, dem immer schärferen internationalen Steuerwettbewerb durch Steuersatzsenkungen entgegenzuwirken. In nur sechs Jahren ist der Spitzensteuersatz der persönlichen Einkommensteuer um 9 Prozentpunkte von 51 auf 42% gesunken (vgl. Tab. 1).

Darüber hinaus hat die Koalition ein neues System der Unternehmensbesteuerung eingeführt. Bis zum Jahr 2001 wurden einbehaltene Gewinne mit 40% und ausgeschüttete Gewinne mit 30% besteuert. Seit der Reform gilt ein einheitlicher Körperschaftsteuersatz von 25%, und das Vollerrechnungsverfahren wurde durch das Halbeinkünfteverfahren<sup>1</sup> ersetzt. Da das Vollerrechnungsverfahren nur für Aktionäre mit Wohnsitz in Deutschland galt, stellte es eine Diskrimi-

<sup>1</sup> Das Halbeinkünfteverfahren besagt, dass nur die Hälfte der Dividende der persönlichen Einkommensteuer unterliegt.

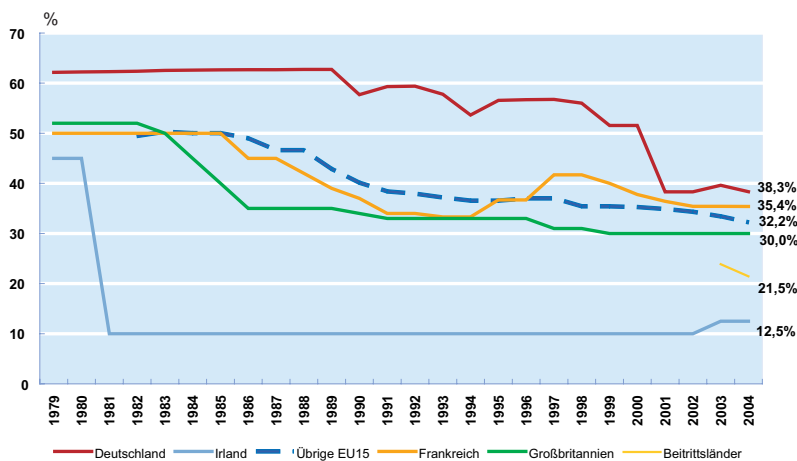
**Tab. 1**  
**Entwicklung der Steuersätze zwischen 1998 und 2005 – Angaben in %**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Eingangssatz	25,9	23,9	22,9	19,9	19,9	19,9	16,0	15
Spitzensteuersatz	53	53	51	48,5	48,5	48,5	45	42
Körperschaftsteuersatz (einbehaltene Gewinne)	45	40	40	25	25	26,5	25	25
Effektiver Steuersatz für eine Kapitalgesellschaft inkl. Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag.	56,1	51,6	51,6	38,3	38,3	39,6	38,3	38,3

Annahmen: 1. Bis 2000 Vollerrechnungsverfahren, ab 2001 Halbeinkünfteverfahren. Bei einem Einkommensbezieher der höchsten Progressionsstufe inkl. Solidaritätszuschlag. – 2. Durchschnittliche Gewerbesteuerhebesätze: 1998: 390%; 1999: 389%; 2000: 389%; 2001: 385%; 2002: 386%; 2003: 387%. Für 2004 und 2005 wurde der durchschnittliche Hebesatz von 2003 verwendet, da keine genaueren Angaben vom Statistischen Bundesamt vorliegen. – 3. Bei Personengesellschaften ab 2001 Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld in Höhe des 1,8fachen des Gewerbesteuermessbetrages

Quelle: BMF; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2  
Gewinnsteuersätze in Europa



Annahmen: Die dargestellten Gewinnsteuersätze beziehen sich auf Körperschaften. Sie setzen sich zusammen aus der Körperschaftsteuer sowie Steuern nachgeordneter Gebietskörperschaften. Die Darstellung der übrigen EU15 bezieht sich auf die verbleibenden EU-Staaten ohne Dänemark und Luxemburg.

Quelle: ifo Institut; <http://www.cesifo-group.de>.

nierung der ausländischen Aktionäre dar (vgl. Fuest und Huber 2000). Der Paradigmenwechsel hat aber somit auch dazu geführt, dass inländische Aktionäre für ihre ausländischen Dividenden nun auch das neue Verfahren in Anspruch nehmen und damit noch leichter von internationalen Steuersatzunterschieden profitieren können. Somit stellt diese Maßnahme eine weitere Gefährdung der inländischen Investitionstätigkeit dar.

Die Reduktion der tariflichen Steuersätze begünstigt allerdings nicht alle Investitionen gleichermaßen. Für Investitionen mit geringen Erträgen ergibt sich aus der Reduktion der Steuersätze, aber auch aus der Verschärfung der Abschreibungsbedingungen ein Anstieg der Kapitalkosten. Für die Beurteilung der Steuerreform sollte diese zusätzliche Komponente nicht außer Acht gelassen werden.

Betrachtet man die Höhe der Gewinnsteuersätze im europäischen Vergleich (vgl. Abb. 2), wird deutlich, dass Deutschland trotz dieser Steuerentlastungen mit einer effektiven Steuerbelastung von 38,3% (einschließlich Solidaritätszuschlag 5,5% und Gewerbesteuer) immer noch an der Spitze liegt. Die effektive Steuerbelastung der Unternehmensgewinne in Deutschland ist beispielsweise rund 8 Prozentpunkte höher als in Großbritannien. Der EU-Durchschnitt (mit Ausnahme von Dänemark und Luxemburg) liegt bei 32,2%.

Berücksichtigt man zusätzlich die neuen EU-Mitgliedstaaten, die attraktive Investitionsmöglichkeiten durch äußerst niedrige gesetzliche Steuersätze ermöglichen, so wird der vorherrschende Steuerwettbewerb noch deutlicher. Die niedrigsten tariflichen Steuersätze von 15% sind in Litauen, Lettland und Zypern vorzufinden, wobei der durchschnittliche

Satz in den neuen EU-Mitgliedstaaten nur 21,5% erreicht (vgl. Abb. 2). Somit liegt der deutsche gesetzliche Steuersatz um ca. 6 Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Satz der EU15-Staaten und sogar fast 17 Prozentpunkte höher als der durchschnittliche Gewinnsteuersatz der neuen EU-Mitgliedstaaten. Der Steuerwettbewerb ist also sehr hoch und wird sich sogar verschärfen, wenn man die zukünftigen steuerlichen Änderungen berücksichtigt, welche in verschiedenen Ländern beschlossen wurden.<sup>2</sup> Er führt zu sinkenden inländischen Investitionen und zu steigenden Kapitalexporten.

Diese Art von Kapitalflucht hat in den letzten Jahren sogar zugenommen. Dabei könnte auch eine Rolle spielen, dass durch die Einführung des Euro Deutschland nicht mehr mit vergleichsweise niedrigen Zinsen Investoren anlocken und somit andere Standortnachteile kompensieren kann, da die Einführung der einheitlichen Währung zu einer Angleichung der Zinssätze im Euroraum geführt hat (vgl. Sinn 1997).

So entscheiden sich immer mehr Investoren für eine Verlagerung der Produktion ins Ausland. Die Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Industrie und Handelskammertages aus dem Jahr 2003 bei ca. 10 000 Unternehmen ergab, dass 18% der Industrieunternehmen wegen den deutschen Standortnachteilen in den letzten drei Jahren Teile ihrer Produktion ins Ausland verlagert haben und fast 25% dieser Unternehmen für die nächsten Jahre Ähnliches planen. Laut Kapitalverkehrsbilanz der Deutschen Bundesbank ist zwischen 1990–2002 das Direktinvestitionsvermögen deutscher Unternehmen um ca. 536 Mrd. € gestiegen, und die Anzahl ausländischer Tochterunternehmen hat sich um mehr als 14 000 Unternehmen erhöht (vgl. Sachverständigenrat 2004). Diese Entwicklungen sind nicht nur auf Markterschließungsstrategien zurückzuführen, sondern auch auf die hiesigen Standortnachteile und somit auf die steuerlichen Rahmenbedingungen.

Im Hinblick auf diese Entwicklungen lässt sich also feststellen, dass eine Unternehmensteuerreform für Deutschland als Hochsteuerland weiterhin erforderlich ist. Die Reduktion der tariflichen Steuersätze ging nicht weit genug, um die Wettbewerbsposition des Standortes deutlich zu verbessern. So hat man die ungünstigen Nebeneffekte auf die Ka-

<sup>2</sup> Die Tschechische Republik hat 2005 den Körperschaftsteuersatz von 28 auf 26% reduziert und wird diesen ab 2006 auf 24% senken. Seit 2005 gilt in Zypern ein Steuersatz von 10%. Dieses Jahr wurde auch in Österreich und in Finnland die Körperschaftsteuer von 34 auf 25% bzw. von 28 auf 26% reduziert.

pitalkosten in Kauf genommen, ohne die Standortattraktivität wirklich zu verbessern.

**Fehlende Neutralität des Steuersystems**

Ein weiteres Kriterium, das ein effizientes Steuersystem erfüllen muss, ist die Gewährleistung der Neutralität hinsichtlich der Rechtsformwahl sowie die Vermeidung von Verzerrungen bezüglich der Investitions- und Finanzierungsentscheidung der Unternehmen und der Konsum-Spar-Entscheidung der Haushalte.

Zwar wurden durch die Steuerpolitik der Koalition die gesetzlichen Steuersätze gesenkt, aber das zweite Vorhaben, nämlich die Gestaltung eines rechtsformneutraleren Steuersystems (vgl. Bundestagsdrucksache 2000), wurde nicht erreicht. Obwohl die Steuerreform 2000 die Belastung der Personenunternehmen verringert hat, sind die Auswirkungen auf Körperschaften zwiespältig. Kapitalgesellschaften, die Investitionen über einbehaltene Gewinne finanzieren, werden bevorzugt, gefolgt von Personenunternehmen; die höchste Belastung trifft Kapitalgesellschaften, die Gewinne ausschütten.<sup>3</sup> Die Steuersatzunterschiede zwischen Personengesellschaften und Körperschaften haben in den letzten Jahren sogar zugenommen (vgl. Spengel und Wiegard 2004). So ist der Unterschied in der Besteuerung ausgeschütteter Gewinne zwischen Körperschaften und Personengesellschaften von 4 Prozentpunkten im Jahr 2003 auf 6,6 Prozentpunkten im Jahr 2005 gestiegen (vgl. Tab. 2).

Durch die unterschiedliche Behandlung von Dividenden und Veräußerungsgewinnen sowie durch die Abziehbarkeit von Fremdkapitalzinsen von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer werden die Investitions- und Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen verzerrt, und die Außenfinanzierung von Investitionen gilt weiterhin als günstigste Finanzierungsquelle.

Fortschritte sind auch kaum zu verzeichnen bei einer weiteren bedeutenden Verzerrung, nämlich die Konsum-Spar-Entscheidung der Haushalte. Diese Verzerrung ist das Ergebnis eines Doppelbesteuerungsphänomens. So wirkt eine Steuer auf Kapital wie eine doppelte Steuer auf den Lohn, da die Nettoeinkünfte aus Arbeit noch einmal bei der Realisierung der Zinseinkünfte besteuert werden

**Tab. 2  
Gesetzliche Steuersätze für Kapital- und Personengesellschaften**

	Kapitalgesellschaft	Personengesellschaft
Einbehaltene Gewinne		
2003	39,6	51,1
2004	38,3	48,0
2005	38,3	45,4
Ausgeschüttete Gewinne		
2003	55,1	51,1
2004	53,0	48,0
2005	52,0	45,4

Anmerkungen: Der Spitzensteuersatz wird angewendet. Körperschaften unterliegen der Körperschaftsteuer, dem Solidaritätszuschlag und der Gewerbesteuer. Personengesellschaften unterliegen der persönlichen Einkommensteuer dem Solidaritätszuschlag und der Gewerbesteuer, wobei ein Teil der letzteren auf die Einkommensteuerschuld angerechnet werden kann. Die Hälfte der ausgeschütteten Gewinne von Körperschaften unterliegt der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag.

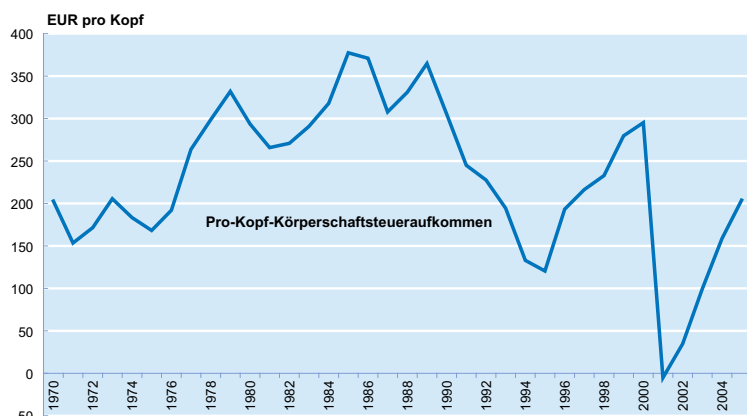
Quelle: BMF (2004); Spengel und Wiegard (2004); Berechnungen des ifo Instituts.

(vgl. Sinn 2003). Um diese zusätzliche Belastung des zukünftigen Konsums zu vermeiden, sollte die Besteuerung der Kapitalakkumulation so niedrig wie möglich ausfallen (vgl. Boadway 2004).

**Sinkende Steuereinnahmen**

Außer den oben angeführten Argumenten spricht auch die Entwicklung der Steuereinnahmen für eine Reform der Kapitaleinkommensbesteuerung. Wie man der Abbildung 3 entnehmen kann, ist in den letzten Jahren das Pro-Kopf-Körperschaftsteueraufkommen drastisch gesunken, und zwar von etwa 295 € im Jahr 2000 auf nur 159 € im Jahr 2004, was also einen Rückgang um fast 46% bedeutet.

**Abb. 3  
Entwicklung des Körperschaftsteueraufkommens**



Annahmen: Aufkommen der Körperschaftsteuer pro Einwohner in konstanten Preisen, ab 1991 Gesamtdeutschland. Aufkommen 2004/2005 laut Steuerschätzung November 2004. In der Graphik ist nur der Steuersatz auf einbehaltene Gewinne abgebildet.

Quelle: ifo Institut; <http://www.cesifo-group.de>.

<sup>3</sup> Wobei die maximale Grenzbesteuerung unterstellt wird.

Der starke Ausfall 2001 (– 426 Mill. €) ist zum einen auf die schlechte Konjunktur und damit einhergehende geringe Unternehmensgewinne zurückzuführen, vor allem aber durch die im deutschen Steuerrecht innewohnende »Verwendungsfiktion« zu erklären. Danach werden im Falle einer Ausschüttung zunächst die am höchsten belasteten thesaurierten Gewinne verwendet, was zu einem Ersatz alter durch neue Eigenkapitaltöpfe führte. So konnte eine Kapitalgesellschaft 2001 Gewinne ausschütten, die vor 1999 mit 45% besteuert wurden, und neue Gewinne thesaurieren, die einer geringeren Belastung unterlagen. Durch diese einfache Umschichtung konnte ein Unternehmen Steuern in Höhe von 15% des Umschichtungsvolumens sparen. Die mit der Steuerreform verbundene Ermäßigung wurde somit auf einbehaltene Gewinne vergangener Perioden ausgedehnt und der frühere thesaurierte Eigenkapitalbestand der Unternehmen steuerlich unnötig entlastet (vgl. Sinn 2002). Eine wachstumsfördernde Steuerpolitik sollte dementsprechend nur die Gewinne entlasten, die für Investitionen verwendet durch Investitionen geschaffen werden.

Es stellt sich also wieder die Frage, ob die jetzigen Steuersätze sowie das derzeitige System der Kapitaleinkommensbesteuerung in dieser Form noch zu rechtfertigen ist.

Eine weitere Steuerentlastung würde zum einen die inländische Investitionstätigkeit ankurbeln und somit zu erhöhten Steuereinnahmen durch eine verbreiterte Steuerbemessungsgrundlage führen und zum anderen die Anreize erhöhen, Gewinne im Inland und nicht in einem Niedrigsteuerland zu versteuern.

### Schlussfolgerung

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die Steuerreform die Verzerrungen bezüglich der Investitions-, der Finanzierungsentscheidungen und der Rechtsformwahl der Unternehmen nicht beseitigt, in einigen Bereichen sogar verschärft hat. Darüber hinaus wurde die Position Deutschlands im Steuerwettbewerb durch die während der letzten beiden Legislaturperioden verabschiedeten Maßnahmen nur mäßig gestärkt.

Angesichts der aktuellen Probleme Deutschlands ist also eine umfassende Steuerreform unausweichlich. Sie ist vielleicht ebenso dringend gebraucht wie im Jahr 1998.

### Literatur

Boadway, R. (2004), »The Dual Income Tax System – An Overview«, *CESifo DICE Report* 2(3), 3–8.  
 Bundesministerium der Finanzen (2004), »Die Steuerreform 2000 im Überblick«, [http://www.bundesfinanzministerium.de/lang\\_de/DE/Service/Downloads/Downloads\\_\\_5/27562\\_\\_10,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Downloads__5/27562__10,templateId=raw,property=publicationFile.pdf).  
 Bundestagdrucksache (2000), BT-Drs. 14/2683, 94–98.

Büttner, T. und M. Ruf (2004), »Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence from a Panel of German Multinationals«, *ZEW Discussion Paper* No. 04-76.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHK (2003), »Produktionsverlagerung als Element der Globalisierungsstrategie von Unternehmen«, <http://www.dihk.de/inhalt/download/produktionsverlagerung.pdf>.

Fuest, C. und B. Huber (2000), »Can Corporate-personal Tax Integration Survive in Open Economies? Lessons from the German Tax Reform«, *FinanzArchiv* 57(4), 514–523.

Kirchhof, P. (2003), *Einkommensteuergesetzbuch, Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.

Rose, M. (2003), »German Tax Reform – An International Perspective«, *FinanzArchiv* 57(4), 525–541.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Jahresgutachten 2003/04*, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Jahresgutachten 2004/05*, Wiesbaden.

Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, Econ Verlag, Berlin.

Sinn, H.-W. (2002), »Des Guten zu viel«, *ifo Standpunkt* Nr. 34.

Sinn, H.-W. (1997), »Deutschland im Steuerwettbewerb«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216(6), 672–692.

Spengel, U. und W. Wiegard (2004), »Dual Income Tax: A Pragmatic Tax Reform Alternative for Germany«, *CESifo DICE Report* 2(3), 15–22.

Statistisches Bundesamt (2004), *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2004*, Wiesbaden.