DEM INTERNATIONALEN STEUERWETTBEWERB BEGEGNEN

I. Motivation

II. Der Tax Cuts and Jobs Act und seine Auswirkungen

1. Wesentliche Elemente der Steuerreform
2. Makroökonomische Auswirkungen der Steuerreform

III. Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb

1. Gewinnsteuersätze international im Abwärtstrend
2. Diskriminierende Besteuerung von mobilen und immobilen Aktivitäten

IV. Herausforderungen bei der internationalen Besteuerung

1. Prinzipien zur Festlegung der Besteuerungsrechte
2. Besteuerung der Digitalwirtschaft als Herausforderung
3. Alternative Harmonisierungsbestrebungen

V. Steuerpolitische Optionen zur Förderung privater Investitionen

1. Moderate Senkung der Steuerbelastung
2. Abbau von Verzerrungen

Eine andere Meinung

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Zu Beginn des Jahres 2018 wurde in den **Vereinigten Staaten** mit dem Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) eine **umfangreiche Steuerreform** umgesetzt, die zum einen die Steuersätze auf Arbeits- und Kapitaleinkommen deutlich reduziert hat, zum anderen die Besteuerung multinationaler Unternehmen neu ordnet. Dies ist die größte Steuerreform seit dem Tax Reform Act 1986 und dürfte sich in vielfacher Hinsicht auf die Wirtschaft in den Vereinigten Staaten auswirken. Es ist eine zusätzliche Belebung des US-amerikanischen Wirtschaftswachstums zu erwarten, was wiederum das deutsche Wirtschaftswachstum anregen dürfte.

Mit Belgien, Frankreich und Italien haben Staaten mit ehemals höheren Steuersätzen als Deutschland ebenfalls die Steuersätze gesenkt und weitere Senkungen angekündigt. Bei den tariflichen Gewinnsteuersätzen rückt Deutschland damit allmählich wieder an die Spitze der OECD-Länder. Die Steuertarife sind jedoch nur ein Bestandteil eines Steuersystems. Die Bemessungsgrundlage, auf die der Steuersatz angewandt wird, ist gleichermaßen von Bedeutung. In diesem Kontext wird unter dem Begriff **„Smart Tax Competition“** diskutiert, inwieweit steuerliche Anreize gezielt gesetzt werden können, um bestimmte, sehr mobile Aktivitäten anzuziehen. Eine Form dieses Wettbewerbs stellen **Patentboxen** dar, bei denen Erträge aus Immaterialgüterrechten geringer besteuert werden. Zwar dürfte die steuerliche Forschungsförderung mit erheblichen Mitnahmeeffekten verbunden sein. Eine Förderung des Ergebnisses der Forschung durch Patentboxen in Deutschland könnte jedoch als wettbewerbliches Element in Erwägung gezogen werden.

Besonders mobil sind **digitale Geschäftsmodelle**. Die Europäische Kommission hat hierzu zwei Richtlinien vorgelegt. Die Vorschläge, wie eine „digitale Betriebsstätte“ definiert werden soll, sind jedoch unausgegoren. Sinnvoller scheint es, ein international koordiniertes Vorgehen abzuwarten. Die diskutierte Sondersteuer auf Umsätze digitaler Unternehmen ist vor dem Hintergrund geltender WTO-Regeln äußerst kritisch zu beurteilen. Sie würde in ihrer Wirkung einem einseitigen Zoll auf außereuropäische, vor allem US-amerikanische, digitale Unternehmen entsprechen.

Die Bundesregierung könnte durch steuerliche Maßnahmen die **Anreize für Investitionen in Deutschland** verbessern. Eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags könnte Kapitalgesellschaften für die zuletzt angestiegenen Hebesätze bei der Gewerbesteuer kompensieren sowie Personengesellschaften und Selbständige entlasten. Für junge Unternehmen und zur Belebung der Gründungstätigkeit sollte die steuerliche Diskriminierung von beteiligungsfinanzierten Investitionen behoben werden. Das vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Konzept einer Zinsbereinigung des Grundkapitals könnte dies leisten. Die vorgesehene Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Zinserträge und ihre Überführung in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer schafft hingegen neue Verzerrungen und erhöht die Komplexität des Systems. Die damit erzielbaren geringen Mehreinnahmen rechtfertigen eine solche Rückabwicklung früherer Reformen nicht.

I. MOTIVATION

558. Zu Beginn des Jahres 2018 trat in den **Vereinigten Staaten** mit dem Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) eine **umfangreiche Steuerreform** in Kraft. Neben deutlichen Senkungen der Steuersätze auf Einkommen und Unternehmensgewinne änderte sich die Besteuerung international tätiger Unternehmen wesentlich. US-amerikanische Unternehmen dürften es dadurch schwerer haben, ihre Steuerbelastung durch Gewinnverschiebungen in Steueroasen zu minimieren, und somit stärker zur Steuerzahlung in den Vereinigten Staaten herangezogen werden. Darüber hinaus dürfte der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) den **internationalen Steuerwettbewerb** weiter **verschärfen**. Außerdem haben Belgien, Frankreich, Italien und Österreich jüngst bereits ihre Steuersätze gesenkt oder dies angekündigt. Diese neue Runde des Steuerwettbewerbs hat voraussichtlich nennenswerte Aufkommenseffekte für einzelne Staaten und Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit international tätiger Unternehmen, von denen Deutschland merklich betroffen sein dürfte.

559. Die Bundesregierung sollte die sich abzeichnende relative Verschlechterung der steuerlichen Standortbedingungen nicht abwartend hinnehmen, sondern auf die veränderte Wettbewerbslage rechtzeitig reagieren. Eine Senkung der tariflichen Steuersätze ließe sich über die Körperschaftsteuer erreichen, wohingegen sich die Hebesätze der gleichermaßen bedeutsamen Gewerbesteuer eher nicht konzertiert senken lassen. Eine **vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags** würde für die Kapitalgesellschaften in etwa den Anstieg der tariflichen Steuersätze bei der Gewerbesteuer seit dem Jahr 2008 ausgleichen. ↘ ZIFFERN 590, 636 FF.

560. Eine weitere Reaktion auf den verschärften Steuerwettbewerb könnte vor allem in Maßnahmen bestehen, die an der Bemessungsgrundlage der Unternehmensteuer ansetzen. So könnte eine Regelung für **Patentboxen** eingeführt werden. Diese sollte jedoch den Nexus-Ansatz aus der BEPS-Initiative (Base Erosion and Profit Shifting) der OECD berücksichtigen, der stärker auf die Forschungstätigkeit vor Ort abstellt. ↘ ZIFFERN 595 FF. Zudem könnten Verzerrungen im deutschen Steuersystem, insbesondere die **Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung**, **beseitigt** werden. ↘ ZIFFERN 640 FF.

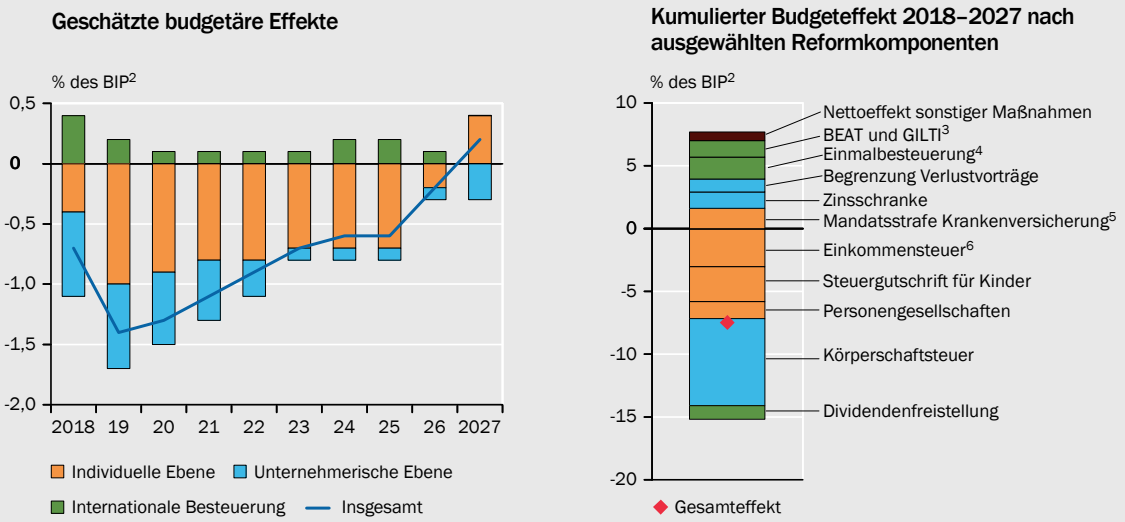
II. DER TAX CUTS AND JOBS ACT UND SEINE AUSWIRKUNGEN

1. Wesentliche Elemente der Steuerreform

561. Im Dezember 2017 beschlossen die Vereinigten Staaten mit dem TCJA ein **umfangreiches Reformpaket**. Der TCJA gilt als die größte US-amerikanische Steuerreform seit dem Jahr 1986. Sie enthält neue Regelungen für natürliche Personen und Unternehmen, insbesondere für multinationale Unternehmen.

↘ ABBILDUNG 75

Die Komponenten der US-amerikanischen Steuerreform Tax Cuts and Jobs Act[1]



1 – Schätzungen des JCT vom 18.12.2017 ohne makroökonomische Rückwirkungen jeweils im Vergleich zu einem Szenario ohne Reform. 2 – In Relation zum nominalen BIP des Jahres 2017. 3 – Mindeststeuer auf fiktive US-Wertschöpfung ausländischer Tochtergesellschaften und Hinzurechnungsbesteuerung auf bestimmte ausländische Einkünfte. 4 – Einmalige Besteuerung bisher thesaurierter ausländischer Gewinne. 5 – Bei nicht ausreichendem Krankenversicherungsschutz wird ab dem Jahr 2019 keine Strafe mehr fällig. Dies dürfte zu weniger Verträgen führen und die Ausgaben für Subventionen und Zuschüsse senken. 6 – Reform des Tarifs und der Steuerbemessungsgrundlage.

Quellen: BEA, JCT (2017a), eigene Berechnungen

Daten zur Abbildung

© Sachverständigenrat | 18-269

↘ ABBILDUNG 75 Die Steuersätze auf Arbeits- und Kapitaleinkommen wurden dabei deutlich abgesenkt. Für natürliche Personen und Personengesellschaften soll dies zwar nur temporär gelten, für Kapitalgesellschaften aber dauerhaft.

562. Die Reform geht jedoch **weit über die Steuersatzsenkungen hinaus**. Insbesondere werden Unternehmensgewinne zukünftig, ähnlich wie in Deutschland, stärker nach dem Territorialprinzip besteuert. Das Steuersystem zielt so nicht länger vorrangig auf diejenigen Gewinne ab, die von US-amerikanischen Unternehmen weltweit erzielt werden, sondern auf Gewinne von inländischen und ausländischen Unternehmen, die in den Vereinigten Staaten anfallen. Dies wird mit einer einmaligen Nachversteuerung von Gewinnen ausländischer Tochtergesellschaften verbunden. ↘ ZIFFERN 571 FF.

563. Unmittelbare Auswirkungen dürfte zudem die Möglichkeit zur vollen **Sofortabschreibung** von Unternehmensinvestitionen haben. Darüber hinaus sollen verschiedene Regelungen Gewinnverschiebungen in Niedrigsteuerländer erschweren. Unsicherheiten bestehen noch bei der konkreten Umsetzung einiger Maßnahmen, die bis zum Ende dieses Jahres geklärt sein sollen. Zudem könnten verschiedene Elemente gegen geltende **WTO-Regelungen oder Doppelbesteuerungsabkommen verstoßen**. ↘ KASTEN 16

Senkungen der Steuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen

564. Die **Einkommensteuer** wird in den Vereinigten Staaten, wie in Deutschland, über einen progressiven Steuertarif erhoben. Die neuen Regelungen entlasten viele Steuerzahler über eine Anpassung des Tarifverlaufs erheblich. Zudem wurden die bestehenden Steuergutschriften für Kinder verdoppelt. Im Gegenzug zu

den entlastenden Maßnahmen wurden persönliche Steuerbefreiungen und -vergünstigungen abgeschafft. So wurde beispielsweise die Absetzbarkeit von regionalen Steuern wie Grundsteuern oder Umsatzsteuern, medizinischen Ausgaben und Hypothekenzinsen eingeschränkt. Letztere sind nun bis zu einem Schuldbetrag von 750 000 US-Dollar abzugsfähig. Zuvor lag die Grenze bei 1 Mio US-Dollar. Alle bedeutenden entlastenden Maßnahmen bei der Einkommensteuer sind zeitlich beschränkt und laufen im Jahr 2025 aus.

565. Im laufenden Jahr dürfte das Einkommen natürlicher Personen nach Steuern aufgrund der Änderungen des Tarifs und der Bemessungsgrundlage durchschnittlich um 2,2 % bis 2,3 % höher ausfallen (Tax Policy Center, 2017; Li und Pomerleau, 2018). Dabei sind die **Entlastungen für höhere Einkommen relativ größer**. Aufgrund der Änderungen bei den persönlichen Steuerbefreiungen und -vergünstigungen können sich individuell gleichwohl Mehrbelastungen ergeben. Unter Berücksichtigung des Familienstatus, der Einkommensquellen und weiterer persönlicher Charakteristika schätzt das Tax Policy Center (2017), dass die Belastung in diesem Jahr, verglichen mit den alten Regelungen, für 5 % der Steuerzahler steigt. Durch die Befristung der Entlastungen steigt dieser Anteil nach den Schätzungen im Jahr 2027 auf über 53 %. Er ist im mittleren Einkommensquintil am höchsten. Zudem unterscheiden sich die **Entlastungswirkungen zwischen den Bundesstaaten**, insbesondere da regionale Steuern nur noch bedingt abzugsfähig sind (Sammartino et al., 2018).

566. Der Steuersatz der **Körperschaftsteuer** sinkt dauerhaft von 35 % auf 21 %. Aufgrund von unterschiedlichen Unternehmensteuern in den einzelnen Bundesstaaten reduziert sich die durchschnittliche tarifliche Gesamtbelastung für Kapitalgesellschaften in den Vereinigten Staaten von rund 39 % auf etwa 26 %. ↘ ABBILDUNG 79 SEITE 300 Sie liegt damit oberhalb des Durchschnitts der Gewinnsteuersätze in der EU, fällt jedoch unter den deutschen Steuersatz.

Finanzierungsneutralität und Anreize für Investitionen

567. Die steuerliche Bevorzugung von fremdfinanzierten gegenüber eigenkapitalfinanzierten Investitionen wird durch die Reform verringert. Eine veränderte Abzugsfähigkeit von Nettozinsaufwendungen soll Anreize zur stärkeren Eigenkapitalfinanzierung setzen. Dazu wird eine **Zinsschranke** eingeführt, die der deutschen Regelung ähnelt (JG 2015 Ziffern 782 ff.). Der Nettozinsaufwand ist nur noch bis zur Höhe von 30 % der EBITDA (Erträge vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen) abzugsfähig. Darüber hinausgehende Beträge gehen in einen Zinsvortrag ein. Ab dem Jahr 2022 wird diese Regelung für die Unternehmen weiter verschärft, da mit den EBIT (Erträge vor Zinsen und Steuern) eine enger gefasste Bezugsgröße herangezogen wird.

568. Während einige betriebliche Sonderabzüge und Steuergutschriften durch die Reform abgeschafft wurden, bleiben **Forschung und Entwicklung** (FuE) weiterhin steuerlich begünstigt. Ab dem Jahr 2022 dürfen FuE-Ausgaben jedoch nicht mehr direkt abgezogen werden, sondern müssen über mehrere Jahre verteilt werden. Für im Ausland durchgeführte FuE-Projekte ist der Zeitraum län-

ger, sodass der steuerliche Anreiz steigt, Forschungsprojekte im Inland durchzuführen.

569. Einen weiteren Investitionsschub soll eine volle **Sofortabschreibung** auf die meisten Investitionsgüter leisten. Ab dem Jahr 2023 wird diese Sofortabschreibung stufenweise um jährlich 20 Prozentpunkte reduziert, ehe sie zum 31. Dezember 2026 vollständig ausläuft. Damit dürften Investitionen insbesondere in den ersten Jahren der Reform umgesetzt werden.

Internationale Besteuerung

570. Um steuerlich motivierte Gewinnverschiebungen zu bekämpfen und zusätzliche Anreize für Investitionen im Inland zu setzen, enthält der TCJA zahlreiche Maßnahmen, welche die Besteuerung von multinationalen Unternehmen betreffen. ↘ KASTEN 16 Durch die Einführung eines Freistellungssystems für Dividenden gehen die Vereinigten Staaten vom Welteinkommensprinzip zum **Territorialprinzip** über. ↘ ZIFFERN 611 FF. Dividendenausschüttungen, die US-amerikanische Muttergesellschaften von ihren Töchtern im Ausland erhalten, sind in den Vereinigten Staaten nun in der Regel steuerfrei (Mintz, 2018).

↘ KASTEN 16

Internationale Besteuerung nach dem Tax Cuts and Jobs Act (TCJA)

Der TCJA verändert die Besteuerung von multinationalen Unternehmen grundlegend. Die Steuersystematik ändert sich vor allem durch eine **Hinwendung zu einem territorialen Steuersystem**. Zudem werden Investitionen im Inland gezielt gefördert und Gewinnverlagerungen ins Ausland erschwert.

Base Erosion and Anti-abuse Tax (BEAT)

Durch dieses Reformelement wird eine **Mindeststeuer** auf eine fiktive US-amerikanische Wertschöpfung ausländischer Tochtergesellschaften eingeführt. Mit dieser Regelung sollen Gewinnverschiebungen aus den Vereinigten Staaten über unangemessene Verrechnungspreise multinationaler Unternehmen verhindert werden. Dafür wird eine fiktive BEAT-Bemessungsgrundlage ermittelt, auf die ein effektiver BEAT-Referenzsteuersatz angewendet wird. Dieser liegt in der Regel im Jahr 2018 bei 5 %, ab dem Jahr 2019 bei 10 % und ab dem Jahr 2026 steigt er auf 12,5 % (Beer et al., 2018). Liegt die so ermittelte BEAT-Steuer über der regulären Steuerlast, muss die Differenz zusätzlich abgeführt werden. Diese Regelung gilt aufgrund von Schwellenwerten nicht für alle multinationalen Unternehmen. So bestehen unter anderem Schwellenwerte für den Jahresumsatz, den Umfang, um den die ermittelte BEAT-Steuer die reguläre Steuerlast übersteigen muss, sowie Mindestanforderungen hinsichtlich der Beteiligungen an Unternehmen innerhalb des Konzerns mit einem Standort außerhalb der Vereinigten Staaten. Gleichwohl entsteht ein Anreiz, Gewinne in die Vereinigten Staaten zu verlagern. In der beschlossenen Form ist weder eine Steueranrechnung noch das Besteuerungsniveau im ausländischen Staat berücksichtigt, weshalb die BEAT in eine **Doppelbesteuerung** mündet. Aufgrund der komplexen Konstruktion eröffnen sich neue Gestaltungsspielräume für Unternehmen (Becker und Englisch, 2018a). Zudem könnten bestimmte Bestandteile im Widerspruch zu Regelungen der WTO stehen und das Nicht-Diskriminierungsprinzips des GATT (Artikel XVII) verletzen (Avi-Yonah und Vallespinos, 2018).

Global Intangible Low-Taxed Income (GILTI)

Dieses Konzept führt eine **Hinzurechnungsbesteuerung** auf bestimmte ausländische Einkünfte ein, welche die in Tochterfirmen erzielten Einkommen, die unter Einsatz geistigen Eigentums (Intellectual

Property, IP) erzielt wurden und die marktübliche Rendite von 10 % aus abnutzbaren Wirtschaftsgütern übersteigen, der US-amerikanischen Besteuerung unterwerfen. Bei Unternehmen, die über keine abnutzbaren Wirtschaftsgüter verfügen, wird der gesamte Gewinn als GILTI angesehen. Die Hälfte dieser Gewinne (62,5 % ab dem Jahr 2026) wird der regulären Besteuerung von 21 % unterzogen. Somit beträgt die effektive Belastung in den Jahren 2018 bis 2025 noch 10,5 % und ab dem Jahr 2026 rund 13 %. Die bereits im Ausland abgeführten Steuern können zu 80 % angerechnet werden (Beer et al., 2018). Beträgt die effektive Ertragsteuerbelastung im Ausland mindestens 90 % der US-amerikanischen Steuer, so greift eine Ausnahme von der Hinzurechnungssteuer. Deutschland liegt durch die Gewerbesteuer über der 90 %-Hürde. Steueroasen und Staaten mit Patentboxen werden hingegen tendenziell getroffen. Allerdings ist die genaue Wirkung aufgrund der Berechnungsmodalitäten, die an weltweit aggregierten Größen ansetzen, unklar (Becker und Englisch, 2018a).

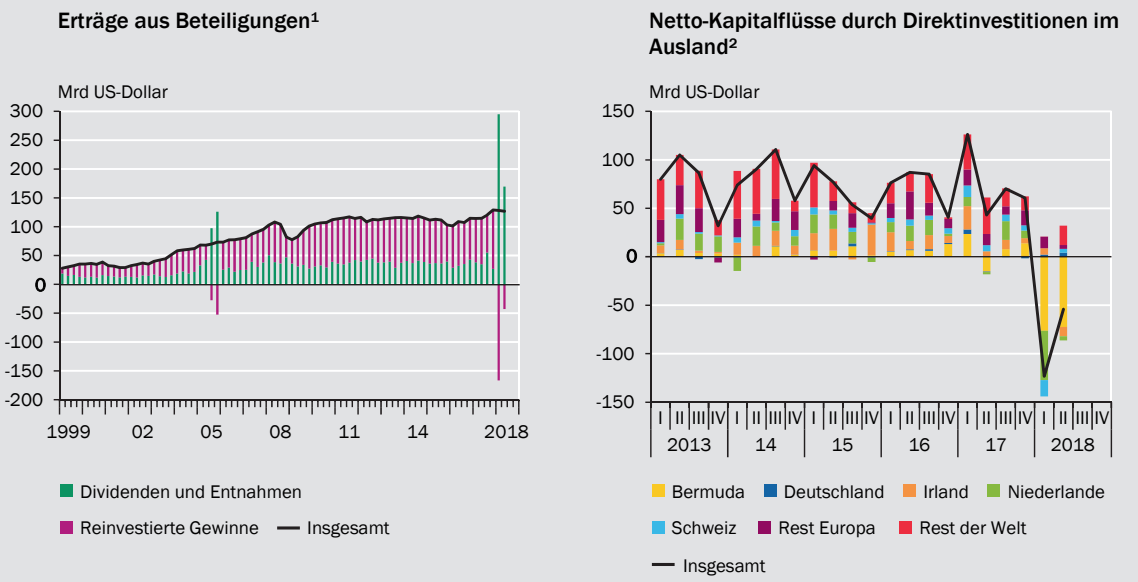
Foreign Derived Intangible Income (FDII)

Es wird eine **niedrigere Effektivbesteuerung** eingeführt, die **Einkünfte durch immaterielle Wirtschaftsgüter** mit Auslandsbezug von US-amerikanischen Unternehmen (FDII) privilegiert. Zur Bestimmung des FDII sind drei Schritte notwendig. Zunächst wird für eine unterstellte Normalrendite in Höhe von 10 % für ein fiktives Einkommen aus bestimmten materiellen Anlagegütern des Betriebsvermögens (qualified business asset investment) berechnet. Die Differenz zum faktischen Einkommen wird im Anschluss als Einkommen aus immateriellen Gütern behandelt. Abschließend wird mit Hilfe des Exportanteils am Gesamteinkommen das immaterielle Einkommen anteilig zum Einkommen aus dem Absatz von Waren und Dienstleistungen im Ausland aufgeschlagen. Die Summe dieser Größen ergibt das FDII und wird mit einem Anteil von 62,5 % (rund 78 % ab dem Jahr 2026) der regulären Besteuerung unterworfen. Effektiv liegt die Steuerbelastung somit nicht bei 21 %, sondern in den Jahren 2018 bis 2025 bei rund 13 % (etwa 16,4 % ab dem Jahr 2026). Unter FDII fallen Einkünfte aus dem Verkauf, der Vermietung oder Lizenzierung von Wirtschaftsgütern sowie von Dienstleistungen, die an ausländische Empfänger erbracht werden. Die Regelung kommt zwischen zwei oder mehr Unternehmen mit demselben Eigentümer nur zur Anwendung, wenn das Wirtschaftsgut an einen fremden Dritten weitergereicht wird. Die Regelung könnte hierdurch mit den Empfehlungen der BEPS-Initiative (Action 5) kollidieren. Zudem könnte sie im Widerspruch zum **welthandelsrechtlichen Verbot von Exportsubventionen des GATT** stehen (WTO SCM Artikel 1.1 in Verbindung mit Artikel 3) (Avi-Yonah und Vallespinos, 2018). Dies könnte der Fall sein, da der reduzierte Steuersatz ausschließlich auf US-amerikanische Unternehmen angewandt wird und möglicherweise ebenfalls beim Export zuvor importierter, jedoch im Anschluss unveränderter Güter zur Anwendung kommen könnte. Sie könnte zudem den Anreiz verringern, materielle Vermögenswerte in den Vereinigten Staaten zu schaffen, da dies mechanisch den Anteil des FDII reduziert, für den der geringere Steuersatz gilt (Chalk et al., 2018).

571. Nach Schätzungen des Joint Committee on Taxation (JCT) hielten US-amerikanische Unternehmen im Jahr 2015 thesaurierte Gewinne im Umfang von rund 2,6 Billionen US-Dollar im Ausland, die sich kumuliert seit dem Jahr 1986 ergeben haben und noch nicht besteuert wurden (Barthold, 2016). Diese thesaurierten Gewinne werden nun einer **Einmalbesteuerung** unterzogen. Dabei werden die Gewinne bis ins Jahr 1986 zurückgerechnet und bereits abgeführte Steuern nur eingeschränkt angerechnet. Unabhängig von der tatsächlichen Ausschüttung und Repatriierung werden sämtliche Gewinne einmalig mit 8 % im Fall von illiquiden Anlagegütern und 15,5 % im Fall von Finanzmitteln besteuert, wobei die Steuerbelastung über einen Zeitraum von bis zu acht Jahren verteilt werden kann.

↘ ABBILDUNG 76

Direktinvestitionen aus den Vereinigten Staaten im Ausland und repatriierte Gewinne



1 – Ausgeschüttete und einbehaltene Gewinne aus US-amerikanischen Direktinvestitionen im Ausland in Form von Beteiligungen. 2 – Positive Werte zeigen Kapitalabflüsse aus den Vereinigten Staaten, negative Werte Kapitalzuflüsse in die Vereinigten Staaten.

Quellen: BEA, eigene Berechnungen

Daten zur Abbildung

© Sachverständigenrat | 18-332

572. Damit gibt es keinen Anreiz mehr, reinvestierte Gewinne im Ausland zu halten und dadurch der Besteuerung zu entziehen. Vielmehr können diese nun als Dividenden oder Entnahmen steuerfrei an die Muttergesellschaft in den Vereinigten Staaten transferiert werden. ↘ ABBILDUNG 76 LINKS Unsicher ist, ob diese repatriierten Gewinne anschließend von den Unternehmen im Inland investiert werden. Bereits im Jahr 2004 wurde mit dem Homeland Investment Act eine vorübergehende Möglichkeit zur Rückführung ausländischer Gewinne geschaffen. Diese Regelung führte damals nicht zu einer Erhöhung der Investitionen, der Beschäftigung oder der Forschungsaktivität der betroffenen Unternehmen in den Vereinigten Staaten, sondern zu **vermehrten Ausschüttungen an die Aktionäre** (Dharmapala et al., 2011). Die Ausschüttungen könnten jedoch von den Aktionären anderweitig für Investitionen in den Vereinigten Staaten verwendet werden.

573. Im ersten Halbjahr zeigten sich ungewöhnlich starke **Kapitalabflüsse aus bestimmten Niedrigsteuerländern in die Vereinigten Staaten**. ↘ ABBILDUNG 76 RECHTS Dies kann als Reaktion auf die Steuerreform interpretiert werden. Auffällig ist dabei die Konzentration insbesondere auf die Niederlande und Bermuda. Es dürfte sich zum großen Teil um liquide Mittel handeln, die dort von Holdinggesellschaften gehalten wurden. Sachinvestitionen sind zwar weniger mobil. Durch die gestiegene relative Attraktivität der Vereinigten Staaten könnten europäische Länder, insbesondere Hochsteuerländer wie Deutschland, langfristig aber gleichwohl mit **rückläufigen Nettodirektinvestitionen** konfrontiert werden (Heinemann et al., 2018).

574. Diese Reaktionen der Unternehmen und Investoren haben Auswirkungen auf die Steuereinnahmen anderer Länder. Beer et al. (2018) betrachten Spillover-Effekte der veränderten Steuersätze auf die **Einnahmen aus der Besteue-**

rung multinationaler Unternehmen. Diese sind abhängig von den steuerpolitischen Reaktionen anderer Regierungen. Einbußen durch Gewinnverlagerungen und veränderte Investitionsentscheidungen fallen in diesen Schätzungen ähnlich hoch aus. Am stärksten betroffen dürften Mexiko und Irland sein. Allerdings bleiben weitere Elemente der Steuerreform in dieser Analyse unberücksichtigt, insbesondere die Regelungen zur Besteuerung multinationaler Unternehmen.

2. Makroökonomische Auswirkungen der Steuerreform

575. Schätzungen zu den Auswirkungen der Steuerreform auf die Wirtschaftsleistung in den Vereinigten Staaten kommen übereinstimmend zum Ergebnis, dass sich das **BIP kurzfristig erhöhen** dürfte. Zudem legt eine Reihe von Studien eine positive, aber **etwas geringere langfristige Wirkung** nahe. Derzeit treffen diese Maßnahmen auf eine hohe Kapazitätsauslastung. In der mittleren Frist steigt die bereits hohe Staatsverschuldung an. Zwar läuft ein Teil der Maßnahmen nach einigen Jahren aus. Eine weitere **Gegenfinanzierung** ist jedoch **mittelfristig unumgänglich**. Von deren Ausgestaltung hängen die langfristigen Auswirkungen der Steuerreform ab. Die ohnehin vergleichsweise hohe Ungleichheit der verfügbaren Einkommen im Vergleich zu anderen OECD-Ländern (JG 2015 Abbildung 109) dürfte durch die Reform weiter steigen. ↘ ZIFFER 565

Auswirkungen auf die Vereinigten Staaten

576. Das JCT schätzt die **Haushaltsbelastungen** der Reform in einem Modell ohne makroökonomische Rückwirkungen auf rund 1,5 Billionen US-Dollar für den Zeitraum bis zum Jahr 2027 (JCT, 2017a). Dies entspricht rund 7,5 % des nominalen BIP des Jahres 2017. Da einige der Reformkomponenten mit den größten budgetären Auswirkungen zeitlich befristet sind, fällt etwa die Hälfte der errechneten Einnahmeausfälle in den ersten drei Jahren an. ↘ ABBILDUNG 75 LINKS

Diese Analyse abstrahiert jedoch davon, dass die **Anpassungsreaktionen** der Unternehmen und Haushalte infolge der Veränderungen im Steuersystem die makroökonomische Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft beeinflussen. So ist zu erwarten, dass die Reform kurz- und mittelfristig spürbare **Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum** in den Vereinigten Staaten haben wird. Die Entlastungen bei der Einkommensteuer dürften den privaten Konsum erhöhen, wenngleich dieser positive Effekt durch die Erwartung späterer Belastungen gemindert werden dürfte. Eine sinkende steuerliche Belastung der Unternehmen verstärkt die Anreize für Investitionen. Eine bessere Wachstumsentwicklung könnte die staatlichen Einnahmeausfälle etwas dämpfen.

577. Schätzungen zu den Auswirkungen auf das BIP in den Vereinigten Staaten zeigen übereinstimmend, dass die Steuerreform in diesem und dem kommenden Jahr **positive Impulse** liefert. Das geschätzte Ausmaß unterscheidet sich jedoch, insbesondere in der mittleren Frist. ↘ TABELLE 24 Der Council of Economic Advisers (CEA), der Teil der US-Regierung ist, geht davon aus, dass das reale BIP durch die Änderungen bei der Einkommensteuer in den kommenden zwei

↘ TABELLE 24

Schätzungen zu den Auswirkungen des Tax Cuts and Jobs Act auf das US-amerikanische BIP

Quelle	Relative Abweichung des Niveaus des BIP von einem Szenario ohne die Steuerreform			Verwendete Modelle[1]
	im Jahr 2018	im Jahr 2019	im Jahr 2027	
Joint Commitee on Taxation, JCT (2017b)	0,8 %–0,9 %[2]		0,1 %–0,2 %	MGM/OLG/NK-DSGE
Penn Wharton Budget Model (2017)	k.A.		0,6 %–1,1 %	MSM/OLG
Tax Foundation (2017)[3]	0,4 %	0,9 %	2,8 %	MSM/MGM/OLG
Tax Policy Center, Page et al. (2017)	0,8 %	0,7 %	0 %	MSM/MGM/OLG
Congressional Budget Office, CBO (2018)	0,3 %	0,6 %	0,6 %	MGM
Council of Economic Advisers, CEA (2018)[4]	1,3 %–1,6 % bis 2020		langfristig 2 %–4 %	E
Deutsche Bundesbank (2018)[5]	0,7 %	1,6 %	k.A.	NiGEM
Lieberknecht und Wieland (2018)[6]	0,7 %–2,2 %	1 %–3,1 %	1,9 %–2,7 %	NK-DSGE
Mertens (2018)[5,7]	1,1 %	1,4 %	k.A.	E
nachrichtlich (Schätzungen, die neben der Steuerreform zusätzlich die beschlossenen Ausgabensteigerungen berücksichtigen):				
OECD (2018a)[5]	0,6 %	1,2 %	k.A.	NiGEM
IWF (2018a)	1,5 % bis 2020		k.A.	k.A.

1 – E: Empirische Ergebnisse ökonometrischer Schätzungen; MGM: Makroökonomisches Gleichgewichtsmodell; MSM: Mikrosimulationsmodell; NK-DSGE: Neukeynesianisches dynamisches stochastisches allgemeines Gleichgewichtsmodell; NiGEM: National Institute Global Econometric Model; OLG: Strukturelles Modell überlappender Generationen. 2 – Keine Angaben für einzelne Jahre. Die angegebenen Werte beziehen sich auf den überwiegenden Teil des zehnjährigen Projektionszeitraums, für den insgesamt der durchschnittliche Effekt 0,7 % beträgt. 3 – Niveaueffekt berechnet aus angegebenem Wachstumseffekt. 4 – Kurzfristiger Effekt aufgrund der Senkung der Einkommensteuer. Langfristiger Effekt aufgrund der niedrigeren Unternehmensteuer und der Abschreibungen. 5 – Niveaueffekt berechnet aus angegebenem Wachstumseffekt unter der Annahme von 2 % Wachstum im Basisszenario. 6 – Werte beziehen sich auf die Szenarien mit temporären Steuersatzsenkungen mit und ohne variable Kapitalnutzung. 7 – Ergebnisse anhand empirisch geschätzter Werte des Steuermultiplikators.

Quellen: Angegebene Quellen, eigene Berechnungen

Daten zur Tabelle

© Sachverständigenrat | 18-333

bis drei Jahren um 1,3 % bis 1,6 % höher sein wird und die Senkung der Unternehmensteuern das BIP langfristig um 2 % bis 4 % erhöht (CEA, 2018). Diese Berechnung verwendet geschätzte Elastizitäten.

578. Das unabhängige **Congressional Budget Office** (CBO, 2018) erwartet gemäß seiner Projektion aus dem April 2018, dass das reale BIP durch die Steuerreform bis zum Jahr 2028 durchschnittlich 0,7 % höher sein wird. Das erhöhte Niveau des realen BIP resultiert insbesondere aus einem kräftigeren Wachstum in den ersten Jahren. Mit dem Auslaufen einiger Maßnahmen und steigenden Kreditkosten aufgrund der zunehmenden Staatsverschuldung dürfte der Effekt der Steuerreform auf die Wachstumsraten über die Zeit abnehmen und schließlich negativ werden. Das **Niveau des BIP** verbleibt nach diesen Schätzungen jedoch über den gesamten Zeitraum **auf einem höheren Niveau**.

Das **Tax Policy Center** kommt mit 0,5 % auf einen ähnlichen Anstieg im Durchschnitt der Jahre bis 2027 (Gale et al., 2018). Dabei ist der Niveauunterschied in den ersten Jahren etwas höher als in der Analyse des CBO. Dagegen fällt der Rückgang des Anstiegs in den späteren Jahren etwas stärker aus, sodass der Effekt der Steuerreform auf das BIP des Jahres 2027 vernachlässigbar ist.

579. Gemäß der Projektion des CBO dürfte der Anstieg der Wirtschaftsleistung mit einer um bis zu 0,7 % erhöhten **Beschäftigung** einhergehen. Zudem dürften die Arbeitnehmerentgelte im Projektionszeitraum bis zum Jahr 2028 um durch-

schnittlich 0,9 % höher sein. Da ein Teil der Investitionen von ausländischen Investoren getätigt werden dürfte, steigen die zukünftigen Zahlungen an diese an. Nicht zuletzt deshalb fällt die **Erhöhung des realen Bruttonationaleinkommens** in der Projektion des CBO mit durchschnittlich 0,4 % etwas geringer aus als diejenige des BIP.

580. Mertens (2018) fasst die **Ergebnisse empirischer Schätzungen von Steuermultiplikatoren** zusammen und zieht hieraus Schlüsse über die möglichen expansiven Effekte der aktuellen Steuerreform. Im Durchschnitt über die verschiedenen Ansätze dürfte gemäß diesen Berechnungen das reale BIP in den Vereinigten Staaten im Jahr 2020 aufgrund der Steuerreform etwa 1,3 % höher sein. Hierzu trägt vor allem ein deutlich stärkeres Wachstum im Jahr 2018 bei.

581. Lieberknecht und Wieland (2018) verwenden für die Analyse der Auswirkungen des TCJA ein **strukturelles makroökonomisches Modell**. Dieses baut auf dem bereits in früheren Analysen des Sachverständigenrates verwendeten New-Area-Wide-Model (NAWM) von Coenen et al. (2008) auf. Es berücksichtigt Lohn- und Preisrigiditäten sowie die Verhaltensanpassungen der Unternehmen und Haushalte in Reaktion auf die Steueränderungen (JG 2013 Kasten 10; Konjunkturprognose 2017). Zusätzlich nimmt es die Reaktion der Geldpolitik sowie zukünftige fiskalpolitische Anpassungen zur Sicherstellung der Schuldentragfähigkeit in den Blick. Damit können **Antizipationseffekte** abgebildet werden, die sich aus einer erhöhten Verschuldung ergeben. Dieses Zwei-Länder-Modell liefert zudem eine Einschätzung der **Auswirkungen auf den Euro-Raum**. Das Reformpaket wird stilisiert durch eine Senkung der Steuersätze auf Kapital- und Arbeitseinkommen abgebildet. Entsprechend der gesetzlichen Regelungen kommt es im Modell über die Zeit zu einer Rücknahme der Entlastungen.

582. Modellsimulationen zeigen die Auswirkungen auf die makroökonomische Entwicklung. Die Reaktion des BIP auf die Steuerreform hängt entscheidend davon ab, wie variabel das bestehende Kapital in der Volkswirtschaft genutzt werden kann. ↘ ABBILDUNG 77 OBEN LINKS Wenn das Kapital so variabel einsetzbar ist, wie es die den Modellparametern zugrunde liegenden empirischen Schätzungen nahelegen, steigt das BIP gemäß dieser Analyse bereits kurzfristig stark an. Diese Spezifikation ist konsistent mit empirischen Ergebnissen, die einen positiven Wachstumseffekt einer Unternehmensteuersenkung bei konstantem Kapitalstock nahelegen (Johansson et al., 2008; Arnold et al., 2011). Die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten in den Vereinigten Staaten dürfte derzeit jedoch bereits hoch sein. In einer solchen Situation könnte die Kapitalnutzung weniger flexibel anpassbar sein. In diesem Fall würde der Anstieg des BIP-Niveaus gradueller verlaufen und sich eher dem unteren Rand der geschätzten Effekte annähern. In beiden Fällen verbleibt das BIP jedoch **dauerhaft auf einem höheren Niveau**. Hierzu trägt insbesondere der Anstieg des Kapitalstocks durch erhöhte Investitionen bei.

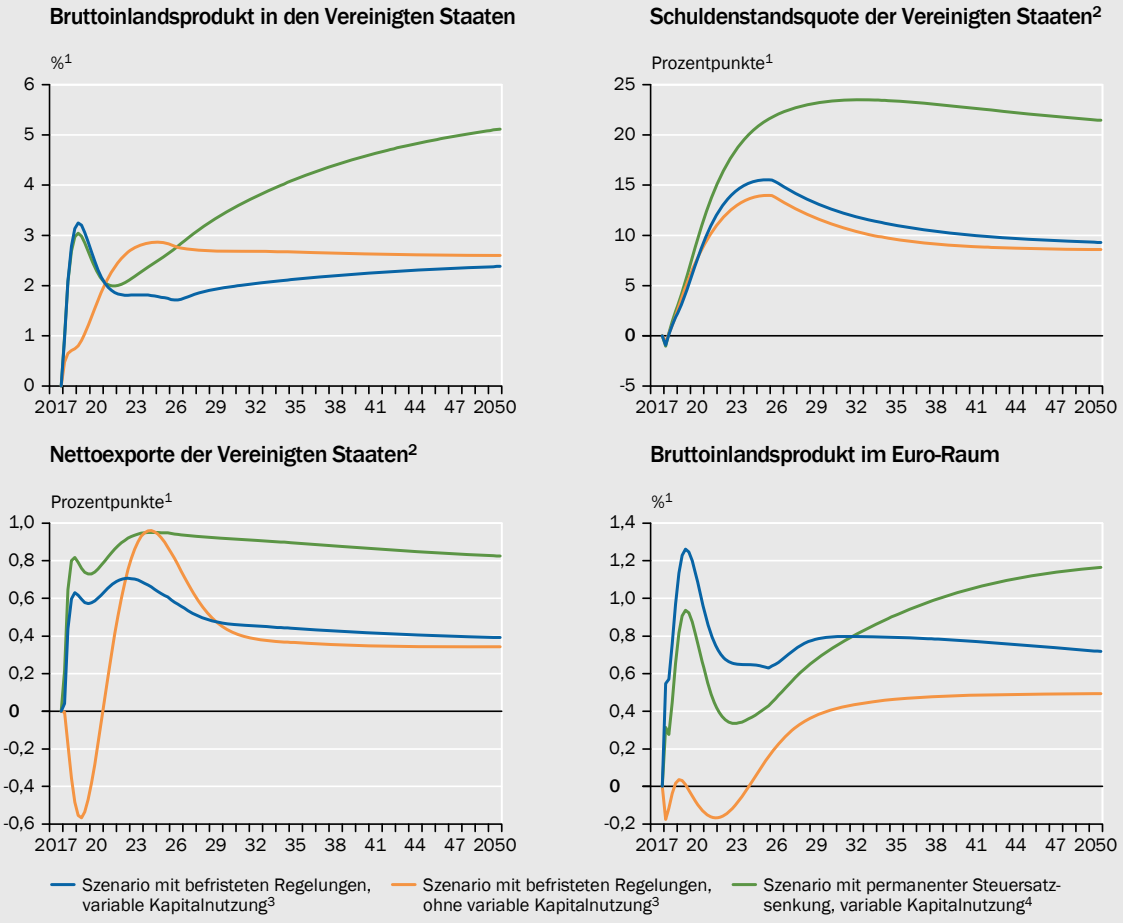
Trotz der höheren Wirtschaftsleistung ergibt sich in der Analyse von Lieberknecht und Wieland (2018) in den kommenden Jahren ein deutlicher **Anstieg der US-amerikanischen Schuldenstandsquote**. ↘ ABBILDUNG 77 OBEN RECHTS Dies deckt sich mit den Analysen des CBO und des Tax Policy Center. Die staatlichen Defizite steigen dabei vor dem Hintergrund einer im historischen Ver-

gleich bereits hohen öffentlichen Verschuldung an. ↘ ZIFFER 221 Die höheren Schuldenstände führen dazu, dass zukünftig höhere Zinsausgaben anfallen und sich der Bedarf für fiskalpolitische Anpassungen verstärkt, die mit negativen Rückwirkungen auf die Volkswirtschaft verbunden sein könnten. Lieberknecht und Wieland (2018) bilden fiskalpolitische Anpassungen ab, sie könnten jedoch weniger wachstumsfreundlich ausfallen, als in der Modellanalyse unterstellt wird.

583. Neben kurzfristig expansiven Nachfrageeffekten führt die Steuersenkung in dieser Analyse zu positiven **Effekten auf das Produktionspotenzial**. Ebenso schätzt das CBO (2018), dass das potenzielle BIP, wie das tatsächliche BIP, im Durchschnitt der elf Jahre bis zum Jahr 2028 aufgrund der Reform 0,7 % höher sein dürfte. Hierzu tragen die erhöhten Arbeitsanreize sowie in den späteren Jahren eine infolge der Investitionen erhöhte Arbeitsproduktivität bei. Da das tatsächliche BIP gemäß dieser Projektion jedoch schneller steigt, weitet sich die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke zunächst etwas aus, bevor sie sich anschließend wieder schließt.

↘ ABBILDUNG 77

Modellsimulation zu den makroökonomischen Auswirkungen des US-amerikanischen Tax Cuts and Jobs Act



1 – Abweichung vom Basisszenario ohne Tax Cuts and Jobs Act (TCJA). 2 – In % des nominalen BIP. 3 – In diesem Szenario ist die Senkung des Steuersatzes auf Arbeitseinkommen nur temporär. Der effektive Steuersatz auf Kapitaleinkommen steigt nach der initialen Senkung über die Zeit wieder an bis er den neuen (unter dem Ausgangniveau liegenden) Wert erreicht. Dieser Verlauf bildet stilisiert die zu Beginn geltenden zusätzlichen Steuererleichterungen des TCJA ab. 4 – In diesem Szenario verbleiben die effektiven Steuersätze permanent auf dem nach der Absenkung erreichten Niveau.

Quellen: Lieberknecht und Wieland (2018), eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 18-291

Daten zur Abbildung

Ein erhöhter gesamtwirtschaftlicher Auslastungsgrad trägt zu einem steigenden Preisdruck bei, auf den die Geldpolitik mit Zinsanhebungen reagieren dürfte. Käme es infolge der Wachstumsbeschleunigung zu einem unvorhergesehen raschen Anstieg der Zinsen, wäre dies ein zusätzlicher Kanal, über den andere Volkswirtschaften von der Steuerreform betroffen wären.

584. In der Analyse von Lieberknecht und Wieland (2018) hängen die Auswirkungen auf die **Inflation** von der **Variabilität der Kapitalnutzung** ab. So kommt es im Szenario mit flexibler Kapitalnutzung zwar zu einem raschen kurzfristigen Anstieg des BIP. Es entsteht jedoch kein Preisdruck. Die gesunkenen Produktionskosten lassen hier die Preise sinken. Entsprechend besteht kein Bedarf für Zinserhöhungen durch die Notenbank, die im Modell einer Taylor-Regel folgt. Bei weniger flexibler Kapitalnutzung treten hingegen bei Lieberknecht und Wieland (2018) leichte inflationssteigernde Effekte auf.

Die variable Kapitalnutzung ist zudem für die **außenwirtschaftlichen Implikationen** relevant. So führt in der Analyse von Lieberknecht und Wieland (2018) im Szenario mit einer flexiblen Kapitalnutzung die Steuerreform durch die geringeren Preise zu einer realen Abwertung und einem Anstieg der Nettoexporte der Vereinigten Staaten. ↘ ABBILDUNG 77 UNTEN LINKS Im Szenario ohne variable Anpassung der Kapitalnutzung sinken die Nettoexporte hingegen zunächst. Das US-amerikanische Handelsbilanzdefizit weitet sich aus.

585. Das CBO (2018) geht in seiner Projektion ebenfalls von geringeren US-amerikanischen Nettoexporten durch die Steuerreform aus. Dies ist auf die starke Ausweitung der heimischen Nachfrage und den unterstellten kurzfristigen moderaten Anstieg des Wechselkurses des US-Dollar zurückzuführen. Diese Einschätzung deckt sich zudem mit einer Analyse des IWF (2018b) zu den Auswirkungen der Änderungen bei der Unternehmensbesteuerung, gemäß der es infolge der Steuerreform ebenfalls zu einer realen Aufwertung sowie einer **Ausweitung des US-amerikanischen Handelsbilanzdefizits** kommt.

Durch die Reform dürfte es für Unternehmen relativ attraktiver werden, Gewinne in den Vereinigten Staaten auszuweisen (Chalk et al., 2018). Anpassungen bei den unternehmensinternen Gewinnverlagerungen, beispielsweise durch Lizenzgebühren, könnten dazu führen, dass der statistisch ausgewiesene Rückgang des Handelsbilanzsaldos weniger stark ausfällt (CBO, 2018; Gale et al., 2018).

586. Ein möglicher negativer Einfluss der Steuerreform auf die Handelsbilanz steht im Widerspruch zu der im Handelskonflikt geäußerten Forderung der Vereinigten Staaten nach einem Abbau des Handelsbilanzdefizits. ↘ ZIFFER 11 Christofzik und Elstner (2018) zeigen, dass Steuersenkungen in den Vereinigten Staaten bereits in der Vergangenheit mit einer **Erhöhung des Leistungsbilanzsaldos in Deutschland** einhergingen. ↘ KASTEN 17

Auswirkungen auf andere Volkswirtschaften

587. Das erhöhte Wirtschaftswachstum in den Vereinigten Staaten dürfte positive **Auswirkungen auf das Wachstum anderer Volkswirtschaften** haben. In der Modellsimulation von Lieberknecht und Wieland (2018) steigt das reale

BIP im Euro-Raum infolge der Steuerreform in den Vereinigten Staaten langfristig merklich an. ↘ ABBILDUNG 77 UNTEN RECHTS Die kurzfristigen Auswirkungen im Modell hängen wiederum von der Anpassung der Kapitalnutzung ab. Ist diese flexibel, könnte das Niveau des BIP im Euro-Raum insbesondere aufgrund von Einkommenseffekten bereits kurzfristig etwa 1 % höher liegen als ohne die Reform. Der langfristige Effekt auf das Niveau der Wirtschaftsleistung fällt etwas geringer aus. Somit würde das Wachstum im Euro-Raum, ebenso wie in den Vereinigten Staaten, nach einigen Jahren etwas gedämpft.

Im Szenario mit inflexibler Kapitalnutzung kommt es hingegen zunächst kurzfristig zu leicht negativen Effekten auf das BIP im Euro-Raum. Zwar steigen in diesem Szenario die Nettoexporte des Euro-Raums, allerdings gehen die privaten Investitionen deutlich zurück, da die relative Standortattraktivität des Euro-Raums abnimmt.

588. Die Deutsche Bundesbank (2018) findet in einer Analyse mit dem makroökonometrischen Modell NiGEM ebenfalls leicht negative Auswirkungen auf das **Wachstum im Euro-Raum**, während die Effekte auf das Wachstum in den Vereinigten Staaten in den ersten Jahren deutlich positiv sind. Eine Analyse der OECD (2018a) mit demselben Modell findet hingegen moderat positive Auswirkungen auf den Euro-Raum. Diese Analyse beinhaltet allerdings neben der Steuerreform zusätzlich die beschlossenen staatlichen Ausgabensteigerungen in den Vereinigten Staaten.

Für Deutschland zeigen Christofzik und Elstner (2018) für den Zeitraum von 1970 bis 2017, dass Steuerreformen in den Vereinigten Staaten **moderate positive Auswirkungen auf das BIP in Deutschland** hatten. Zwar belebt eine höhere Nachfrage aus den Vereinigten Staaten die deutschen Exporte, eine Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit sowie eine relativ restriktive Steuerpolitik scheinen diesen positiven Effekt jedoch zu dämpfen. ↘ KASTEN 17

↘ KASTEN 17

Auswirkungen von US-amerikanischen Steuerreformen auf die deutsche Wirtschaft und die deutsche Steuerpolitik

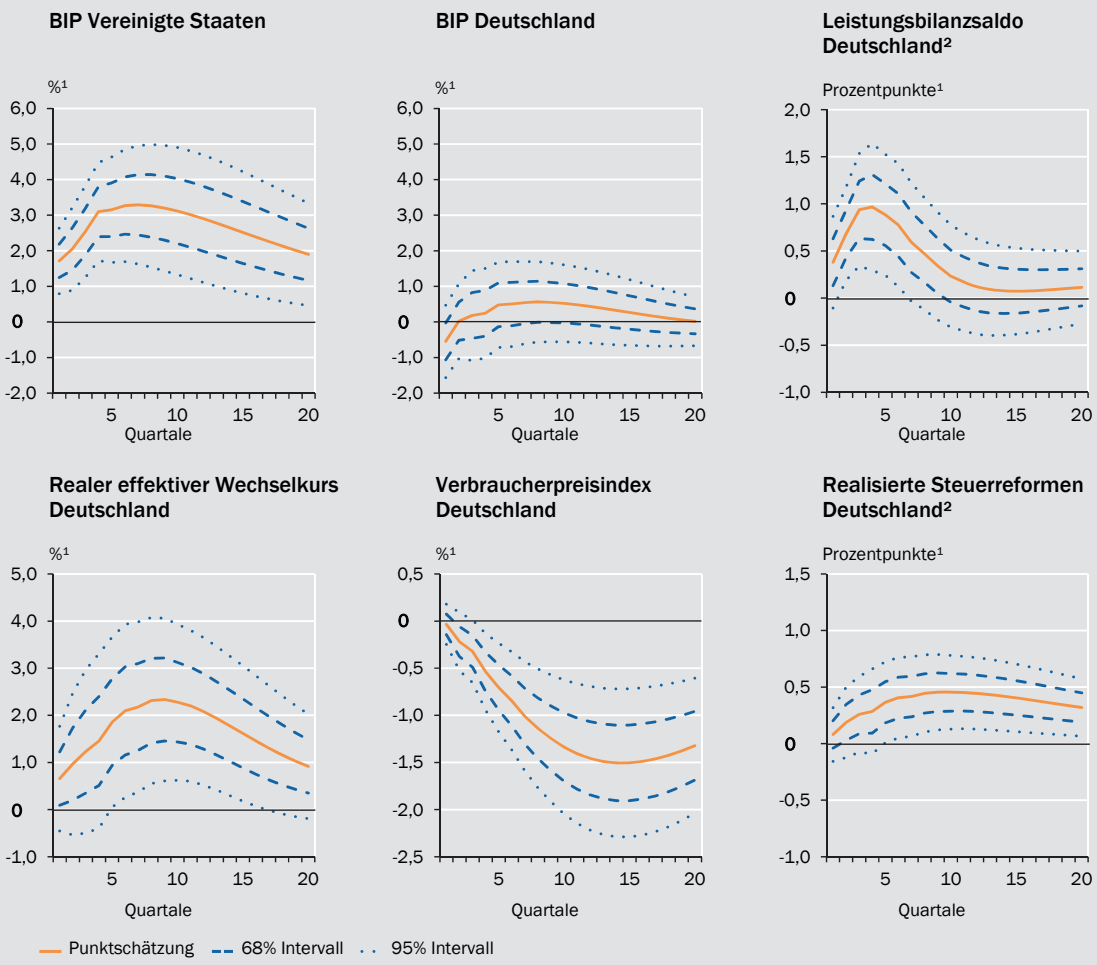
Anhand historischer Erfahrungen lassen sich Aussagen über **Spillover-Effekte von US-amerikanischen Steuerreformen auf die deutsche Konjunktur** und die Reaktion der deutschen Wirtschaftspolitik treffen. Eine große Herausforderung bei der Bestimmung steuerbedingter Effekte auf die Wirtschaft besteht darin, dass Steuerreformen nicht zufällig stattfinden. Vielmehr reagiert die Politik oftmals mit solchen Reformen auf konjunkturelle Entwicklungen. Deshalb müssen konjunkturell bedingte Schwankungen der US-amerikanischen Steuereinnahmen von tatsächlichen Änderungen der Steuergesetzgebung getrennt werden. Für die Vereinigten Staaten existiert eine Vielzahl von Studien, die dieses Identifikationsproblem auf unterschiedliche Weise angehen, etwa über strukturelle VAR-Modelle (Blanchard und Perotti, 2002; Mountford und Uhlig, 2009; Barro und Redlick, 2011; Caldara und Kamps, 2017), narrative Ansätze (Romer und Romer, 2010) oder Kombinationen der beiden Ansätze (Mertens und Ravn, 2014). Wie gut diese Ansätze das Problem lösen und somit Kausalaussagen erlauben, hängt von der Plausibilität der getroffenen Annahmen ab.

Für die Schätzung der Auswirkung US-amerikanischer Steuerreformen auf das dortige Wirtschaftswachstum greifen Christofzik und Elstner (2018) auf die Methode von Mertens und Ravn (2014) zu-

rück, welche exogene Steueränderungen nach dem narrativen Ansatz von Romer und Romer (2010) als Instrument für Steuerreformen verwendet. Sie bietet somit einen direkten Bezug zur Steuerpolitik in den Vereinigten Staaten. Der Ansatz wird durch die Hinzunahme jeweils einer deutschen Variable in das VAR erweitert. Christofzik und Elstner (2018) untersuchen anhand von Quartalsdaten für einen **Schätzzeitraum von 1970 bis 2017** unter anderem die Spillover-Effekte auf das deutsche Wirtschaftswachstum, die deutsche Leistungsbilanz sowie den Umfang von diskretionären Steueränderungen in Deutschland.

↘ ABBILDUNG 78

Auswirkungen einer US-amerikanischen Steuersenkung in Höhe von 1 % des BIP



1 – Impuls-Antwort-Folgen aus vektorautoregressiven Modellen nach einer US-amerikanischen Steuersenkung in Höhe von 1 % des dortigen nominalen BIP. 2 – In % des BIP.

Quellen: Christofzik und Elstner (2018), eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 18-331

Daten zur Abbildung

Die letztgenannte Größe bildet die Reaktionen der deutschen Steuerpolitik ab. Grundlage sind die von Hayo und Uhl (2014) verwendeten **quantitativen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen** aus den Finanzberichten des Bundesministeriums der Finanzen. Diese Daten werden um aktuelle Angaben ab dem Jahr 2010 erweitert. Ergebnis ist eine Quartalsreihe, welche die jeweilige volle Jahreswirkung einer Reformmaßnahme angibt, also die durch die Bundesregierung geschätzten Mehr- oder Mindereinnahmen, wenn die Maßnahme volle zwölf Monate in Kraft ist. Auf diese Weise können die tatsächlichen steuerrechtlichen Änderungen isoliert abgebildet werden. Es zeigt sich, dass die ergriffenen steuerlichen Maßnahmen zwar mit der **Änderung der Steuerquote** korreliert sind, diese jedoch nicht vollständig erklären. Deutlich wird dies insbesondere an der Entwicklung seit dem Jahr 2011. Seitdem sind Steuerreformen weitgehend ausgeblieben. Dies hält die Steuerquote aber kei-

nesfalls konstant, sondern erhöht sie. ↘ ABBILDUNG 5 SEITE 18 Ein Grund hierfür ist die Kalte Progression.

In der Basisspezifikation von Christofzik und Elstner (2018) steigt das reale BIP in den Vereinigten Staaten nach einer Steuersenkung im Umfang von 1 % des BIP um rund 3 % an. ↘ ABBILDUNG 78 Der US-Dollar wertet gegenüber der deutschen Währung ab. Dies verschlechtert die preisliche Wettbewerbsfähigkeit hierzulande, der reale effektive Wechselkurs steigt und die Importpreise fallen. Die US-amerikanische Handelsbilanz verschlechtert sich insgesamt um 0,6 % des BIP. Zwar stimuliert die Abwertung des US-Dollar die US-amerikanischen Exporte, der Effekt durch die anziehende Binnennachfrage in den Vereinigten Staaten ist jedoch stärker.

Die deutsche Wirtschaft wird zudem über den Nachfrage- und den Preiskanal beeinflusst: Die höhere Nachfrage aus den Vereinigten Staaten regt die deutschen Exporte an, gleichzeitig werden deutsche Produkte aufgrund des Wechselkurseffekts teurer. Der **deutsche Leistungsbilanzsaldo** in Relation zum BIP **erhöht sich in den ersten beiden Jahren nach der US-amerikanischen Steuerreform signifikant** um bis zu einen Prozentpunkt. Dies spiegelt wider, dass die stärkere Nachfrage den negativen Preiseffekt durch die reale Aufwertung übertrifft.

Insgesamt ist der Punktschätzer für die Steigerung des deutschen BIP nach einem Jahr ebenfalls positiv, wenngleich nicht statistisch signifikant. Auf Steueränderungen in den Vereinigten Staaten hat die **deutsche Fiskalpolitik** nach diesen Ergebnissen in den vergangenen Jahrzehnten zudem systematisch mit einer **gegenläufigen Politik** reagiert. Nach Steuersenkungen in den Vereinigten Staaten wurden in Deutschland im Zeitverlauf tendenziell steuererhöhende Maßnahmen umgesetzt. Bei einer Schätzung ab dem Jahr 1980 zeigt sich dieser Effekt jedoch nicht mehr.

Aufbauend auf dem Ansatz von Mertens und Ravn (2013) betrachtet die Analyse zudem gesondert die Effekte von Steueränderungen auf das Arbeitseinkommen und das Kapitaleinkommen. Während sich die Transmissionskanäle bei **Steuersenkungen auf das Arbeitseinkommen** kaum von denjenigen von generellen Reformen unterscheiden, gilt dies für **Steuersenkungen auf das Kapitaleinkommen** nicht. In diesem Fall wertet der US-Dollar auf und der reale effektive Wechselkurs in Deutschland sinkt zunächst. Der Leistungsbilanzsaldo steigt stärker und die deflationären Tendenzen nehmen zu.

III. DEUTSCHLAND IM INTERNATIONALEN STEUERWETTBEWERB

1. Gewinnsteuersätze international im Abwärtstrend

589. Nicht nur die Vereinigten Staaten haben ihr Steuersystem reformiert. Bereits seit mehreren Jahrzehnten ist ein **rückläufiger Trend bei den Gewinnsteuersätzen** zu beobachten. Aktuell hat Frankreich in einem ersten Schritt den Gewinnsteuersatz leicht gesenkt. Bis zum Jahr 2022 soll er schrittweise auf 25 % reduziert werden. Italien hat jüngst bereits eine Steuersatzsenkung vollzogen, und Belgien hat mit einer schrittweisen Absenkung begonnen. Die genannten Staaten wiesen noch im Jahr 2016 einen höheren Steuersatz als Deutschland auf. ↘ ABBILDUNG 79 Der Trend zeigt sich jedoch ebenso bei Staaten mit bereits geringeren Steuersätzen wie beispielsweise dem Vereinigten Königreich. In diesem

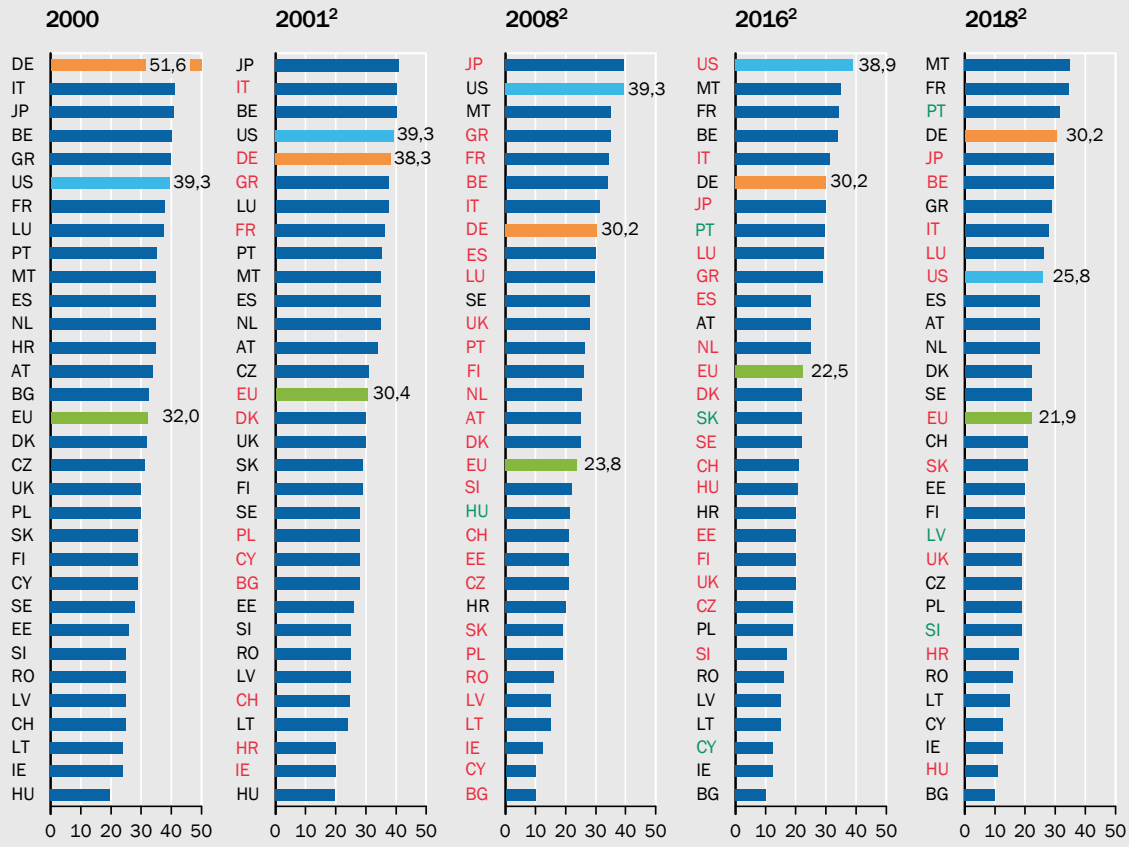
Kontext könnte zudem der **Brexit Auswirkungen auf Unternehmen in Deutschland** haben. Werden EU-Richtlinien danach nicht mehr angewandt, kann es beispielsweise im Fall von Gewinnausschüttungen zu Mehrbelastungen kommen (Gsödl und Schmid, 2018). Der Steuerwettbewerb intensiviert sich nicht zuletzt dadurch, dass immer mehr Staaten Gewinne aus der Nutzung geistigen Eigentums bevorzugt behandeln. ↘ ZIFFERN 595 FF.

590. Deutschland hat mit den Unternehmensteuerreformen der Jahre 2000 und 2008 zwar die Steuersätze gesenkt (JG 2015 Ziffern 745 ff.), im internationalen Vergleich war der Steuersatz jedoch stets überdurchschnittlich. ↘ ABBILDUNG 79 Da die Gemeinden in den vergangenen Jahren **im Durchschnitt den Hebesatz bei der Gewerbesteuer erhöhten**, lag der durchschnittliche tarifliche Steuersatz in Deutschland im Jahr 2017 nunmehr bei 31,6 % (Spengel et al., 2018). Die Europäische Kommission legt ihren Berechnungen regionale Steuern jeweils so zugrunde, wie sie in der Hauptstadt vorherrschen. Da Berlin den Hebesatz seit einigen Jahren nicht verändert hat, wird dieser Trend zu einer steigenden tariflichen Belastung in ihren Zahlen nicht deutlich. ↘ ABBILDUNG 79

↘ ABBILDUNG 79

Tarifliche Gewinnsteuersätze im internationalen Vergleich[1]

%



1 – Tarifliche Steuerbelastung auf Gewinne von Kapitalgesellschaften unter Berücksichtigung von Steuern auf Ebene des Gesamtstaats und, soweit vorhanden, der Gebietskörperschaften. Bei regional differenzierender Besteuerung wird, soweit nicht anders angegeben, die Steuerbelastung in der Hauptstadt zugrunde gelegt. AT-Österreich, BE-Belgien, BG-Bulgarien, CH-Schweiz, CY-Zypern, CZ-Tschechische Republik, DE-Deutschland, DK-Dänemark, EE-Estland, ES-Spanien, EU-Europäische Union (28, ungewogener Durchschnitt), FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, HR-Kroatien, HU-Ungarn, IE-Irland, IT-Italien, JP-Japan, LT-Litauen, LU-Luxemburg, LV-Lettland, MT-Malta, NL-Niederlande, PL-Polen, PT-Portugal, RO-Rumänien, SE-Schweden, SI-Slowenien, SK-Slowakei, UK-Vereinigtes Königreich, US-Vereinigte Staaten (Durchschnitt der Staaten). 2– Rote Färbung bei Abnahme der Steuersätze, grüne Färbung bei Zunahme.

Quellen: Europäische Kommission, OECD

© Sachverständigenrat | 18-288

Daten zur Abbildung

Abhängig vom Hebesatz lag der Steuersatz im Jahr 2017 zwischen 22,8 % bei einem gesetzlich vorgeschriebenen Mindesthebesatz von 200 % und 47,3 % in Dierfeld, einer Gemeinde in Rheinland-Pfalz mit lediglich zehn Einwohnern und einem Hebesatz von 900 %. In Oberhausen, der Großstadt mit dem höchsten Hebesatz (550 %), lag der tarifliche Steuersatz bei 35,1 %. Im Vergleich zum Jahr 2008, in dem zuletzt die Unternehmensbesteuerung reformiert wurde, ist der tarifliche Steuersatz bei einer Gewichtung der Hebesätze mit der Bevölkerungszahl um 0,84 Prozentpunkte angestiegen. ↘ ZIFFER 636

591. Der **Solidaritätszuschlag**, der nach wie vor auf die Körperschaftsteuer erhoben wird, macht knapp 0,8 Prozentpunkte des tariflichen Steuersatzes aus. Zwar sieht der Koalitionsvertrag eine teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags ab dem Jahr 2021 vor. Die Formulierungen lassen allerdings darauf schließen, dass sich die Entlastung lediglich auf die Einkommensteuer bezieht. Zudem soll die Abschaffung so ausgestaltet werden, dass rund die Hälfte des Aufkommens aus der Einkommensteuer weiter erbracht werden soll. Dadurch würden die meisten Gewerbetreibenden und Selbständigen weiterhin mit der Zusatzabgabe belegt. ↘ ZIFFERN 637 FF.

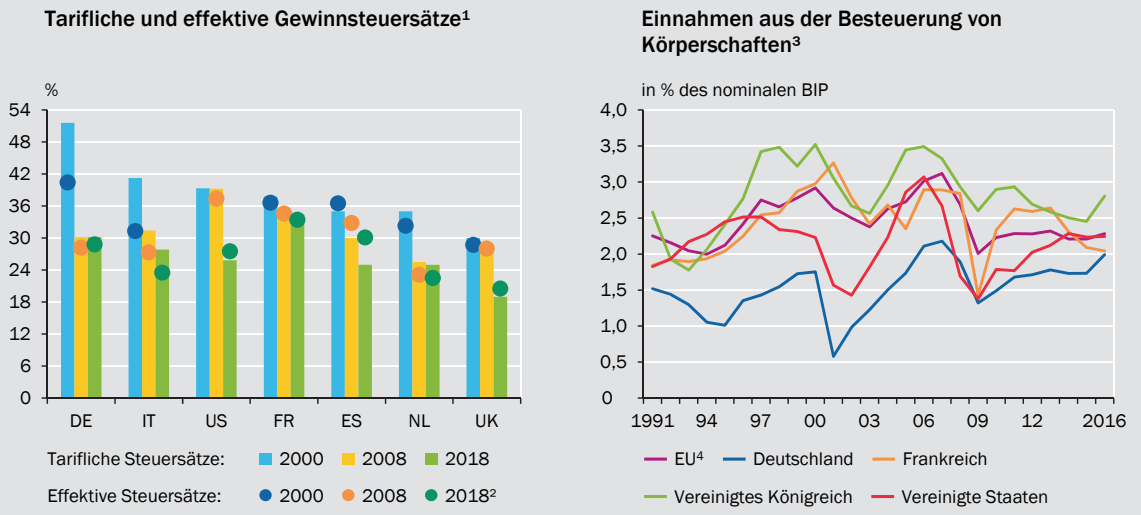
Der Sachverständigenrat hält zum einen die gewählte Form der Entlastung über eine Freigrenze für ausgesprochen anreizfeindlich. Zum anderen wäre eine **vollständige Abschaffung** des Solidaritätszuschlags ein Schritt in die richtige Richtung, um zumindest die durchschnittlichen Mehrbelastungen aus den Gewerbesteuererhöhungen zu kompensieren.

592. Der tarifliche Steuersatz ist jedoch nur eine **Bestimmungsgröße für die Steuerlast**. Ein Beispiel für seine begrenzte Aussagekraft ist Malta. Aufgrund des hohen Gewinnsteuersatzes könnte es leicht als Hochsteuerland klassifiziert werden. Jedoch fällt die tatsächliche Steuerbelastung durch Rückerstattungen auf knapp 5 %. Dies macht deutlich, dass neben dem Steuersatz die Steuerbemessungsgrundlage, auf die der Steuersatz angewandt wird, von entscheidender Bedeutung ist. Im Zusammenspiel ergibt sich der **effektive Steuersatz**. ↘ ABBILDUNG 80 LINKS Da Reduktionen der Steuersätze zumeist von Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage begleitet wurden, ist der rückläufige Trend der effektiven Steuersätze weniger ausgeprägt (Devereux et al., 2002). Für die großen OECD-Länder zeigt sich allerdings in den vergangenen Jahren eine gewisse Parallelität. Empirische Studien belegen, dass beide Sätze Auswirkungen auf unternehmerische Entscheidungen haben. ↘ KASTEN 18

593. Während die tariflichen und effektiven Steuersätze in den vergangenen Jahren gesunken sind, bleiben die **Einnahmen aus diesen Steuern in Relation zum BIP bemerkenswert konstant**. ↘ ABBILDUNG 80 RECHTS Eine Erklärung für diesen scheinbaren Widerspruch könnte etwa darin liegen, dass höhere Gewinne oder Unternehmensgründungen für sich genommen zu höheren Einnahmen führen. Dies scheint die Einnahmereduktion der Steuerreformen teilweise auszugleichen (De Mooij und Nicodème, 2008).

↘ ABBILDUNG 80

Effektive Gewinnsteuersätze und Steuereinnahmen im internationalen Vergleich



1 – US-Vereinigte Staaten, FR-Frankreich, DE-Deutschland, UK-Vereinigtes Königreich, IT-Italien, ES-Spanien, NL-Niederlande. 2 – Datenstand für die Vereinigten Staaten: 2018, Datenstand für die übrigen Staaten: 2017. Basierend auf angekündigten und durchgeführten Steuerrechtsänderungen sind identische Werte für 2018 zu erwarten. 3 – Gemäß OECD-Klassifikation 1200. Aufgrund von Abgrenzungsproblemen dient dieser Indikator eher einem zeitlichen Vergleich als einem Vergleich zwischen den Ländern. 4 – Durchschnitt über die Ländergruppe Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich gewichtet mit der Bevölkerungszahl zum 01.01.2017.

Quellen: Europäische Kommission, OECD, Spengel et al. (2018)

© Sachverständigenrat | 18-346

Daten zur Abbildung

594. Neben der steuerlichen Behandlung von Unternehmensgewinnen sind **weitere Rahmenbedingungen** für unternehmerische Tätigkeiten von Bedeutung. Dies gilt beispielsweise für die öffentlichen Güter, die bereitgestellt werden, insbesondere für die öffentliche Infrastruktur, und für Regulierungen, mit denen die Unternehmen konfrontiert sind. Selbst wenn man für diese Leistungen kontrolliert, haben die tariflichen Steuersätze vor allem Auswirkungen auf Gewinnverschiebungen von Unternehmen, die effektiven Durchschnittssteuersätze auf diskrete Investitions- und Standortentscheidungen und die effektiven Grenzsteuersätze auf das Ausmaß privater Investitionen an einem Standort (Devereux und Loretz, 2013). Das Ausmaß und die Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs werden kontrovers diskutiert. ↘ KASTEN 18

↘ KASTEN 18

Empirische Literatur zum Steuerwettbewerb

Unter dem Begriff des Steuerwettbewerbs kann man grundsätzlich den Wettbewerb um Steueraufkommen zwischen verschiedenen Ländern oder Gebietskörperschaften verstehen. Eine mobile Steuerbasis reagiert besonders sensitiv auf höhere Steuern und kann diesen ausweichen. Dabei hängen die Ausweichreaktionen und die damit ausgelösten Verzerrungen davon ab, wie mobil der jeweilige Faktor ist. Beispielsweise sind die Ausweichreaktionen bei der Grundsteuer im Vergleich zur Körperschaftsteuer geringer (JG 2015 Ziffer 776), da Boden weniger mobil ist als Kapital. Eine optimale Besteuerung stellt dabei immer eine Abwägung zwischen ihren Kosten, also den Verzerrungen und der verkleinerten Steuerbasis, und ihrem Nutzen dar, der durch die Einnahmen und die damit finanzierten öffentlichen Güter oder eine politisch gewünschte Umverteilung erzielt werden kann. Die Ausführungen in diesem Kapitel konzentrieren sich auf die Unternehmensbesteuerung, wenngleich der Wettbewerb um Arbeitskräfte ebenfalls bedeutsam ist (JG 2015 Ziffer 773).

Steuerwettbewerb muss dabei nicht zwangsläufig mit einer Verlagerung der Produktion einhergehen (Voget, 2011). Die Steuerbelastung kann über steuerlich motivierte Gewinnverlagerungen, beispielsweise über unangemessene Verrechnungspreise oder die Bewertung immaterieller Vermögensgüter, vermieden werden (Heckemeyer und Overesch, 2017; Riedel, 2018). Dieser Umstand zeigt sich beispielsweise im Bereich der Besteuerung des digitalen Sektors (Olbert und Spengel, 2017).

Eine geringere Besteuerung wird oftmals damit begründet, dass hiermit neue Unternehmen angezogen oder gehalten werden können. Insbesondere für multinationale Unternehmen belegt eine Vielzahl von Studien negative Effekte höherer Steuersätze auf die Standortwahl (Devereux und Griffith, 1998; Feld und Heckemeyer, 2011). Becker et al. (2012) greifen dafür beispielsweise auf Variationen zwischen deutschen Gemeinden zurück, während Fajgelbaum et al. (2018) und Giroud und Rauh (2018) vergleichbare Effekte für bundesstaatliche Steuern in den Vereinigten Staaten dokumentieren. Für die Standortwahl spielen darüber hinaus viele weitere Faktoren eine Rolle, wie etwa die Qualität der Infrastruktur oder der Umfang von Regulierungen (Bénassy-Quéré et al., 2007). Zudem können Agglomerationseffekte zu vermehrten Ansiedlungen führen (Borck und Pflüger, 2006; Brülhart et al., 2012; Koh et al., 2013).

Dies könnte eine Erklärung dafür sein, warum größere Standorte tendenziell weniger stark im Steuerwettbewerb stehen und insbesondere große Volkswirtschaften zu den Hochsteuerländern zählen. Gleichzeitig steigt die Intensität des Steuerwettbewerbs mit der Offenheit des Standorts (Devereux, 2008). Die Ergebnisse von Büttner (2003) deuten auf einen Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden in Deutschland hin, der gerade kleine Gebietskörperschaften trifft. Janeba und Osterloh (2013) weisen hingegen auf Bezugsgruppeneffekte hin. Große Städte orientieren sich beispielsweise an anderen großen Städten. Kleinere Gebietskörperschaften können daher in geringerem Umfang dem Wettbewerbsdruck durch die Globalisierung unterliegen und deshalb höhere Steuern setzen.

Neben den extensiven Entscheidungen, wie der Standortwahl, haben Steuern Auswirkungen auf intensive Entscheidungen, beispielsweise auf den Umfang von Direktinvestitionen (Feld und Heckemeyer, 2011). Die Effekte der Unternehmensbesteuerung auf die Finanzierungsentscheidungen von Unternehmen sind insbesondere im Zusammenspiel mit dem internationalen Steuerwettbewerb von Bedeutung (Feld et al., 2013). Multinational tätige Unternehmen erhöhen ihre Fremdfinanzierung bei höheren Durchschnittssteuersätzen merklich stärker als national tätige Unternehmen.

Die Evidenz für strategische Interaktionen zwischen Ländern ist durchaus gemischt. Dabei wird meist auf geschätzte Reaktionsfunktionen zurückgegriffen (Brueckner, 2003). Redoano (2014) stellt fest, dass Mitgliedstaaten der EU stärker im Wettbewerb zueinander stehen als zu Staaten außerhalb der EU. Während Overesch und Rincke (2011) Evidenz für einen Wettbewerb über die tariflichen Steuersätze finden, zeigen Chirinko und Wilson (2017) anhand von Daten aus den US-amerikanischen Bundesstaaten, dass der sinkende Trend bei den Steuersätzen mit symmetrischen Schocks erklärt werden kann, nicht jedoch mit einer Reaktion auf die Steuerpolitik anderer Staaten.

2. Diskriminierende Besteuerung von mobilen und immobilen Aktivitäten

595. Neben einer Reduktion der tariflichen Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind Regierungen in den vergangenen Jahren dazu übergegangen, **besonders mobile Aktivitäten steuerlich bevorzugt zu behandeln**. Dabei wurden vor allem Sonderregelungen für hochmobile Erträge, insbesondere aus immateriellen Wirtschaftsgütern, eingeführt. Diese Maßnahmen werden häufig unter dem Begriff „Smart Tax Competition“ subsumiert.

596. Aus Sicht der optimalen Besteuerung sind **Wohlfahrtsgewinne umverteilender Steuern und deren Effizienzkosten** gegeneinander abzuwägen. Es besteht also ein Konflikt zwischen Effizienz- und Verteilungszielen. Zentral ist dabei, wie stark die **Ausweichreaktionen** sind, die durch eine höhere Besteuerung ausgelöst werden. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn der zu besteuernde Faktor international mobil ist und der Besteuerung leicht entgehen kann. So können beispielsweise Patente oder Markenrechte besonders einfach verschoben werden.

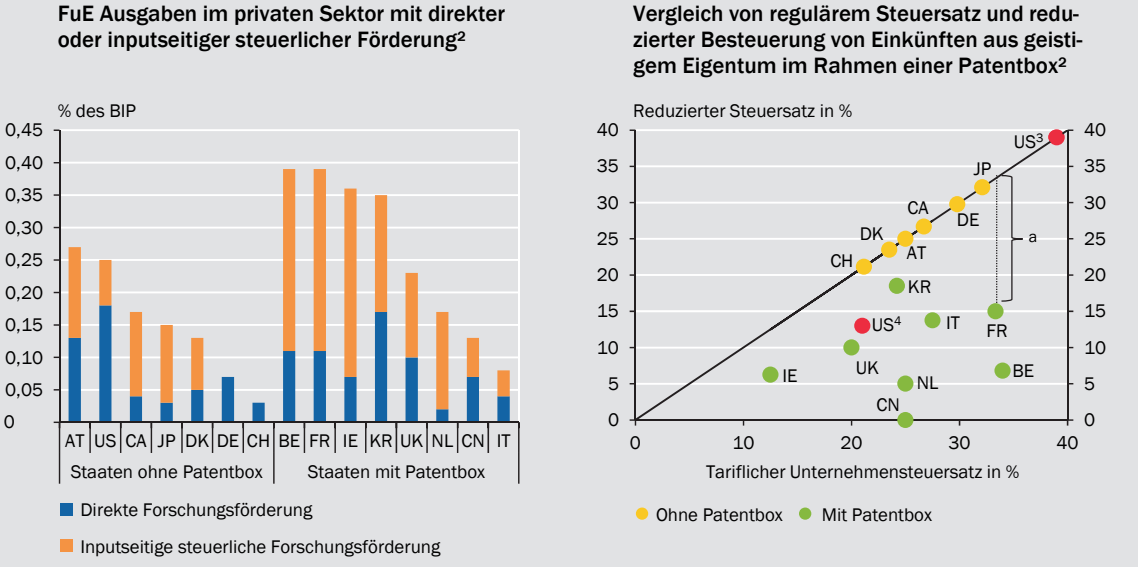
597. Die steuerliche Forschungsförderung kann inputseitig oder outputseitig umgesetzt werden. Bei der **inputseitigen** Förderung können Ausgaben für Forschung und Entwicklung überproportional abgesetzt werden. Bei der **outputseitigen** Förderung werden die aus der Forschung resultierenden Gewinne, beispielsweise Lizenzerträge, in geringerem Umfang steuerlich belastet. Die steuerliche **Forschungsförderung** setzt somit Anreize, diese Aktivitäten durch ein staatliches Vorzugsregime am Standort zu halten.

Mit dem TCJA haben die Vereinigten Staaten eine outputseitige steuerliche Forschungsförderung in Form einer **Patentboxregelung** eingeführt, bei der bestimmte Erträge aus der Forschungstätigkeit geringer besteuert werden. Sie folgen damit zahlreichen Mitgliedstaaten der EU, die private Forschungstätigkeit von Unternehmen schon seit der Jahrtausendwende outputseitig fördern.

598. Im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten wird die private **Forschungstätigkeit von Unternehmen in Deutschland nicht steuerlich gefördert**. ↘ ABBILDUNG 81 LINKS Stattdessen existieren verschiedene **Einzelmaßnahmen**, die spezifische Industrien oder Technologien staatlich subventionie-

↘ ABBILDUNG 81

Direkte und steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung[1]



1 – AT-Österreich, US-Vereinigte Staaten, CA-Kanada, JP-Japan, DK-Dänemark, DE-Deutschland, CH-Schweiz, BE-Belgien, FR-Frankreich, IE-Irland, KR-Republik Korea, UK-Vereinigtes Königreich, NL-Niederlande, CN-China, IT-Italien. 2 – Daten beziehen sich auf das Jahr 2015. Abweichender Zeitbezug im Falle von BE: 2014, FR: 2014, IE: 2014, UK: 2014, CN: 2013, US: 2013. 3 – Wert bezieht sich auf das Jahr 2013 ohne Patentbox. 4 – Wert bezieht sich auf das Jahr 2018 mit Patentbox. a – Vertikale Distanz entspricht der Reduktion in der Steuerbelastung.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 18-361

Daten zur Abbildung

ren. Hierzu zählen beispielsweise spezielle Kreditförderlinien der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für Unternehmensgründungen und Innovationen, Beteiligungen an Wagniskapitalfonds sowie zweckgebundene Innovationsförderzuschüsse.

Ferner werden **europäische Fördermittel** für eine direkte Forschungsförderung genutzt. So sind im aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020) innerhalb der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds rund 6,4 Mrd Euro für die Förderung von FuE in Deutschland vorgesehen. Zudem stehen in demselben Zeitraum gemeinsam genutzte Mittel mit einem kumulierten Gesamtbudget von rund 75 Mrd Euro im Rahmen der Forschungsförderinitiative Horizon 2020 zur Verfügung (EFI, 2018).

Gegenwärtig befindet sich ein Gesetzentwurf zur **steuerlichen Forschungsförderung** in Deutschland in der Ressortabstimmung. Gemäß dem Entwurf im Rahmen der Hightech-Strategie soll es Unternehmen mit einer Größe von bis zu 3 000 Mitarbeitern ermöglicht werden, einen Anteil von bis zu 25 % der Personalausgaben für eigene FuE oder aber Auftragsforschung zusätzlich steuerlich geltend zu machen. Die Förderung soll auf 2 Mio Euro pro Jahr und pro Unternehmen begrenzt werden, wobei die Kosten der geförderten Forschungsvorhaben insgesamt nicht den Betrag von 15 Mio Euro übersteigen dürfen. Deutschland würde damit eine (gemäßigte) inputseitige Forschungsförderung einführen.

599. Eine **outputseitige Forschungsförderung** wird derzeit in Deutschland hingegen nicht erwogen. In anderen Ländern bestehende Regelungen im Rahmen der Patentboxen sind hinsichtlich des Umfangs sowie der Höhe der Steuernachlässe für erworbene und möglicherweise im Ausland entwickelte Patente sehr unterschiedlich ausgestaltet. Nicht selten kann eine Motivation zur Forschungsförderung dabei zumindest infrage gestellt und von einem **wettbewerblichen Motiv** ausgegangen werden (JG 2014 Ziffer 673). Mit einer Patentbox werden Möglichkeiten der Steuervermeidung durch Gewinnverschiebungen zwischen Unternehmen in Kauf genommen. Dies nährt die Skepsis gegenüber Patentboxen in Deutschland.

600. Die **BEPS-Initiative** der OECD, die sich die **Bekämpfung von schädlicher Steuervermeidung** zum Ziel gesetzt hat, schlägt daher vor, den **Nexus-Ansatz** für Patentboxen umzusetzen. Demnach soll eine stärkere Verbindung zwischen den Steuernachlässen eines Unternehmens auf aus geistigem Eigentum erzieltem Einkommen und dem tatsächlichen Beitrag des Unternehmens zur Forschung bestehen. Konkret wird der Anteil qualifizierter Ausgaben an den Gesamtausgaben zur Entwicklung des geistigen Eigentums bestimmt. Dabei dürfen in die qualifizierten Ausgaben beispielsweise keine Zahlungen an Tochterunternehmen oder Ausgaben für den Erwerb von Patenten eingerechnet werden. Vielmehr dürfen die qualifizierten Ausgaben maximal 130 % der Ausgaben betragen, die das steuerzahlende Unternehmen für die Entwicklung des geistigen Eigentums getätigt hat. Der so berechnete Quotient gibt den Anteil des Einkommens aus geistigem Eigentum an, auf den die Steuererleichterung angewendet wird (OECD, 2015).

601. Der Nexus-Ansatz **erschwert somit Gewinnverschiebungen** zwischen Unternehmen, indem das steuerzahlende Unternehmen selbst an der Entwicklung des geistigen Eigentums gearbeitet haben muss. Trotzdem verbleiben **Gestaltungsspielräume für Unternehmen**. So ist es beispielsweise kaum zu kontrollieren, welchen Anteil ein Patent am Verkauf eines Produkts hat und in welchem Umfang daher Steuervergünstigungen anwendbar sind. Genauso wenig lässt sich eindeutig definieren, welche Ausgaben des Unternehmens zu den Ausgaben für die Entwicklung geistigen Eigentums zählen.

602. Nach der Veröffentlichung des BEPS-Aktionsplans haben fast alle Mitgliedstaaten der EU, die eine Patentbox haben, diese entsprechend angepasst. Der reduzierte **Steuersatz auf Einkommen aus geistigem Eigentum variiert aber weiterhin stark**. ↘ ABBILDUNG 81 RECHTS So beträgt er etwa im Vereinigten Königreich 10 % und damit etwas mehr als die Hälfte der regulären Körperschaftsteuer (19 %), während er in Zypern bei nur 2,5 % liegt, also bei einem Fünftel der regulären Körperschaftsteuer. Der geringere Steuersatz bezieht sich dabei in allen Staaten auf Einkommen, das aus Patenten erzielt wird, sowie aus anderem geistigen Eigentum, wie etwa Software oder pharmazeutischen Produkten. Markenrechte, die vor Veröffentlichung des Nexus-Ansatzes häufig dazu gezählt wurden, sind nun allerdings ausgeschlossen.

Ob die neuen Steuergesetze der **Vereinigten Staaten** mit dem Nexus-Ansatz konform sind, ist zweifelhaft. So ist die Voraussetzung der eigenen Forschungs- und Entwicklungstätigkeit in den Vereinigten Staaten nicht gesetzlich festgeschrieben. Darüber hinaus zählen dort Markenrechte zu den begünstigten immateriellen Wirtschaftsgütern.

603. Die **empirische Evidenz** hinsichtlich einer Steigerung der nationalen Forschungstätigkeit mit Hilfe einer Patentbox ist **gemischt**. So besteht zwar umfangreiche Evidenz hinsichtlich einer steuerlich motivierten Verschiebung von Patenten (Bösenberg und Egger, 2017; Alstadsæter et al., 2018), jedoch geht hiermit nicht zwingend eine Steigerung der nationalen Forschungstätigkeit einher (Baumann et al., 2018; Gaessler et al., 2018). Vielmehr scheint die Forschungstätigkeit innerhalb multinationaler Unternehmen am ursprünglichen Standort zu verbleiben, während lediglich das Patent in das Niedrigsteuerland übertragen wird. Die dortige niedrigere Besteuerung kann jedoch positive Spillover-Effekte für die Forschungstätigkeit im Hochsteuerland mit sich bringen (Schwab und Todtenhaupt, 2016).

604. Die empirische Evidenz zur Wirkung der inputseitigen Forschungsförderung ist ebenfalls gemischt. Insbesondere weisen Studien eine erhebliche Bandbreite zur geschätzten Steuerelastizität der FuE-Ausgaben auf (Bloom et al., 2002; Lokshin und Mohnen, 2013). Zudem ist eine **kausale Interpretation** der Effekte häufig **nicht gewährleistet**. Nur wenige Studien können mit Hilfe quasi-experimenteller Methoden einen positiven Beitrag der steuerlichen Forschungsförderung auf die Forschungstätigkeit dokumentieren (Agrawal et al., 2014; Dechezleprêtre et al., 2016; Güçeri, 2018; Güçeri und Liu, 2018). Pfeiffer und Spengel (2017) liefern hingegen keine eigene empirische Analyse hinsichtlich der Wirksamkeit inputseitiger Forschungsförderung. ↘ ZIFFER 654

Hierbei sind jedoch zwei Einschränkungen zu beachten. Im Falle dieser Studien und Methoden handelt es sich nicht um Mehrländeranalysen, sodass die **Ergebnisse nicht zwingend verallgemeinert** werden können und für andere Länder Geltung haben. Darüber hinaus könnten die Lohnausgaben für FuE, mit denen die Forschungstätigkeit approximiert wird und auf die für gewöhnlich die steuerliche Forschungsförderung zielt, problembehaftet sein. So können die empirischen Ergebnisse nicht in jedem Fall zwischen einer steuerlich motivierten Erhöhung der Lohnkosten bei bestehender Belegschaft und gleichbleibender Forschungstätigkeit oder einer tatsächlichen Ausweitung und gesteigerter Forschungstätigkeit differenzieren (Güçeri, 2018). Lokshin und Mohnen (2013) dokumentieren eine lohnsteigernde Wirkung beispielweise für die Niederlande.

605. Beim Vergleich zwischen der input- und outputseitigen Förderung sind weitere Besonderheiten zu nennen. So kann eine inputseitige Förderung, die keinen **Verlustvortrag** vorsieht, keine Förderwirkung bei Unternehmen entfalten, die Verluste machen. Bei rund 40 % der Länder in ↘ ABBILDUNG 81 LINKS besteht keine Möglichkeit des Verlustvortrags (OECD, 2017). Ein potenzieller Nachteil der inputseitigen Förderung besteht zudem darin, dass der gewährte Rabatt in einem negativen effektiven Durchschnittssteuersatz resultieren kann. Hierdurch käme die Förderung einer **Subvention** gleich, die ungeachtet der Rentabilität des zugrunde liegenden Forschungsprojektes ausgezahlt wird (Evers et al., 2014). Ernst et al. (2014) dokumentieren einen im Durchschnitt höheren Innovationsgehalt von Patenten bei einer outputseitigen im Vergleich zur inputseitigen Förderung.

Vor diesem Hintergrund wäre die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung mit dem ausschließlichen Ziel der Steigerung der Forschungstätigkeit kritisch zu sehen, da diese mit erheblichen Mitnahmeeffekten einhergehen dürfte. Nichtsdestotrotz könnte eine Patentbox ein **sinnvolles Instrument im internationalen Steuerwettbewerb** sein. Zwar könnte eine inputseitige Forschungsförderung grundsätzlich ebenfalls als Instrument im Wettbewerb dienen. Vor dem Hintergrund der gleichermaßen gemischten Evidenz hinsichtlich der forschungsfördernden Wirkung ist eine Patentbox konform mit dem Nexus-Ansatz jedoch aufgrund der geringeren Fehlanreize als geeigneter einzuschätzen.

IV. HERAUSFORDERUNGEN BEI DER INTERNATIONALEN BESTEUERUNG

606. Die mit der US-amerikanischen Steuerreform ergriffenen Maßnahmen **verschärfen den internationalen Steuerwettbewerb**. Neben der Änderung der Gesamtbelastung dürften sich einzelne Elemente der US-amerikanischen Steuerreform besonders stark auswirken. So könnte mit der Verschiebung hin zum Territorialprinzip eine Verbesserung der Wettbewerbsposition US-amerikanischer Unternehmen bei Fusionen und Unternehmensübernahmen (M&A) einhergehen. Feld et al. (2016) untersuchen die Abschaffung von Repatriierungssteuern im Vereinigten Königreich und in Japan im Jahr 2009 auf die

M&A-Aktivitäten ihrer Unternehmen im Ausland. Wenn man diese Schätzergebnisse hierauf überträgt, könnte ein Übergang zum Territorialprinzip in den Vereinigten Staaten zu einer Ausweitung von Firmenübernahmen durch US-amerikanische Firmen im Ausland um bis zu 11 % führen.

607. Eine Veränderung der **Anreize für eine Steuerharmonisierung auf europäischer Ebene** ist gleichwohl nicht ausschließlich in Verbindung mit der US-amerikanischen Steuerreform zu sehen. So könnten vergleichbare Anreize vom Brexit ausgehen. Unabhängig davon ist bereits heute jeder Mitgliedstaat der EU frei in der Bestimmung seiner Steuersätze und könnte mit dem Ziel der Verbesserung seiner Position im Steuerwettbewerb Unternehmensteuern reduzieren. Vor dem Hintergrund eines mit dem Brexit verbundenen intensivierten Steuerwettbewerbs zeigen Fuest und Sultan (2017) in einem theoretischen Modell, dass durch eine daraus resultierende diskriminierende Besteuerung keine höheren Anreize für eine Steuerharmonisierung in Europa folgen, weil die in der EU verbleibenden Mitgliedstaaten ihre Wettbewerbsposition damit verschlechtern würden. Darüber hinaus zeigen Gaigné und Wooton (2011) die Bedeutung der Handelsbarrieren für die Anreize zur Steuerharmonisierung auf. Diese bestehen dann, wenn Handelshemmnisse und die damit verbundenen Kosten hoch sind.

608. Einzelne Staaten haben bereits unilaterale Maßnahmen angekündigt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob ein multilateraler Ansatz zur Steuerharmonisierung die bessere Antwort darstellt. Diskutiert wird eine grundlegendere Reform hin zu einer stärkeren Besteuerung des Konsums mithilfe einer **Destination Based Cash-Flow Tax (DBCFT)**. ↘ ZIFFER 625 FF. Außerdem steht weiterhin eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in Verbindung mit Mindeststeuersätzen im Raum. ↘ ZIFFERN 628 FF. Schließlich werden Reformoptionen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft in Verbindung mit einer Sondersteuer auf Umsätze digitaler Unternehmen in Europa erörtert. ↘ ZIFFERN 615 FF.

1. Prinzipien zur Festlegung der Besteuerungsrechte

609. Souveräne Staaten können ihre nationale Steuergesetzgebung frei ausgestalten und sind lediglich den Regeln des Völkerrechts unterworfen. In der EU verbleibt die Hoheit über die nationale Fiskalpolitik bei den Mitgliedstaaten. Lediglich in wenigen Bereichen wie den Zöllen treten diese einen geringfügigen Teil ihrer finanzpolitischen Souveränität an die EU ab. Infolge dieser grundsätzlichen Freiheiten resultiert eine **große steuerrechtliche Heterogenität** zwischen den Staaten. Dabei muss die Gültigkeit nationaler Steuergesetze nicht zwingend durch physische Staatsgrenzen beschränkt sein und kann beispielsweise Erträge aus dem Ausland einschließen. Ein intensiver internationaler Warenverkehr, grenzüberschreitende Kapitalflüsse und mobile Arbeitskräfte stellen eine effiziente internationale Besteuerung, bei der es weder zu einer Doppelbesteuerung noch zu einer Nicht-Besteuerung von Einkommen und Gewinnen kommt, vor große Herausforderungen.

610. Eine Steuerpflicht kann, in Abhängigkeit von der jeweiligen Steuerart, sowohl durch Eigenschaften des Steuerobjekts wie durch Eigenschaften des Steuerpflichtigen entstehen. Dabei wird zwischen drei Grundsätzen der Besteuerung,

durch die eine regionale, persönliche Steuerpflicht begründet wird, unterschieden: das **Wohnsitz-,** das **Nationalitäts-** und das **Quellenprinzip**. Im Fall des Wohnsitzprinzips entsteht eine Steuerpflicht für natürliche und juristische Personen am Wohnsitz des Steuerpflichtigen beziehungsweise dem Sitz eines Unternehmens. Im Fall des Nationalitätsprinzips entsteht hingegen eine Steuerpflicht für natürliche Personen in dem Land ihrer Staatsangehörigkeit. Eine Steuerpflicht am Ort der Entstehung der Einkommen und Gewinne besteht bei Anwendung des Quellenprinzips.

Häufig kommen das Wohnsitz- und das Quellenprinzip **gleichzeitig zur Anwendung**. So besteht im steuerrechtlichen Sinn eine Einkommensteuerpflicht in Deutschland für Inländer oder aber für Einkommen, die im Inland erzielt wurden. Bei der Grundsteuer knüpft die Steuerpflicht hingegen ausschließlich an das Grundeigentum im Inland an und ist somit unabhängig vom Wohnsitz.

611. Im Kontext der **internationalen Besteuerung** werden zwei weitere Grundsätze herangezogen, anhand derer eine sachliche Steuerpflicht begründet wird: das **Welteinkommens-** und das **Territorialprinzip**. Beim Welteinkommensprinzip ist für die persönliche Steuerpflicht das gesamte Welteinkommen des Steuerpflichtigen maßgeblich, beim Territorialprinzip sind es hingegen ausschließlich Einkommen und Gewinne, die innerhalb des entsprechenden Staates erwirtschaftet werden. Die deutsche Einkommensteuer vereint beide Grundsätze. So werden Inländer nach dem Wohnsitzprinzip mit ihrem Welteinkommen besteuert. Ist der Steuerpflichtige kein Inländer im steuerrechtlichen Sinn, kommt es zur Besteuerung auf Basis des Quellen- und Territorialprinzips.

612. Da die Staaten in der Anwendung dieser Grundsätze frei sind, ergibt sich ein weites Spektrum an Kombinationen, bei denen es bei grenzüberschreitend erwirtschafteten Einkommen zur **Doppel- oder Nichtbesteuerung** kommen kann. Zur Doppelbesteuerung kommt es, wenn der Wohnsitzstaat nach dem Wohnsitzlandprinzip besteuert, gleichzeitig jedoch Erträge aus dem Ausland nach dem Quellenprinzip besteuert werden. Zur Nichtbesteuerung käme es genau im gegenteiligen Fall, bei dem Einkünfte weder am Entstehungsort noch am Wohnort besteuert würden. Beide Fälle der Verletzung des **Grundsatzes der Einmalbesteuerung** könnten vermieden werden, wenn die zuvor genannten Grundsätze einheitlich zur Anwendung gebracht würden und sich alle Staaten auf das Wohnsitz- oder das Quellenprinzip verständigen würden.

613. Ohne eine koordinierte einheitliche Anwendung bedarf es weiterer Maßnahmen, um eine Einmalbesteuerung sicherzustellen. Hierzu können **Doppelbesteuerungsabkommen** genutzt werden. So kann im Rahmen eines solchen Abkommens die **Anrechnungsmethode** zur Anwendung kommen, bei der die im Ausland gezahlte Quellensteuer auf die Steuerschuld im Wohnsitzland angerechnet wird. Alternativ kann die **Freistellungsmethode** genutzt werden, mit der das Wohnsitzland im Ausland erzielte Einkommen steuerfrei stellt. Einen Abzug der im Ausland gezahlten Quellensteuern von der Bemessungsgrundlage im Wohnsitzland erlaubt die **Abzugsmethode**. Die Anwendung der drei Methoden kann selbst bei identisch progressiven Steuersätzen in zwei Ländern zu unterschiedlichen Gesamtsteuerbelastungen führen.

Da Doppelbesteuerungsabkommen nicht flächendeckend vorliegen und ihre Ausgestaltung im internationalen Vergleich heterogen ist, ist eine Nicht- oder Mehrfachbesteuerung nicht vollständig ausgeschlossen. Dies ermöglicht es multinationalen Unternehmen, auf legalem Wege ihre effektive Steuerbelastung zu senken.

614. Multinationale Unternehmen nutzen die beschriebenen Diskrepanzen zwischen den nationalen Steuergesetzen unter anderem, indem sie mit **konzerninternen Transaktionen** ihre Gewinne verlagern und ihre steuerliche Bemessungsgrundlage schmälern (JG 2014 Ziffern 655 ff.). Vor dem Hintergrund eines intensiven Steuerwettbewerbs im internationalen Umfeld haben daher bereits zahlreiche Staaten **Antimissbrauchsregeln** in ihre nationale Steuergesetzgebung aufgenommen. Diese umfassen häufig Maßnahmen zur Regulierung von Verrechnungspreisen, Unterkapitalisierungsregeln sowie Regeln zur Hinzurechnungsbesteuerung. Auf internationaler Ebene hat die OECD mit der **BEPS-Initiative** einen Aktionsplan aufgestellt, um die Bemühungen zur Begrenzung der Steuervermeidung multinationaler Unternehmen stärker zu koordinieren (OECD, 2013).

2. Besteuerung der Digitalwirtschaft als Herausforderung

615. Eine effiziente und effektive Besteuerung bei sich wandelnden Produktionsprozessen und sich veränderndem Konsumverhalten stellt eine der zentralen Herausforderungen für das nationale und internationale Steuerrecht dar. Die **Besteuerung digitaler Unternehmen** wird vor diesem Hintergrund intensiv diskutiert. Häufig wird diese Diskussion von dem Argument geleitet, dass es multinationalen digitalen Unternehmen sehr leicht falle, durch aktive Steuergestaltung ihre effektive Steuerbelastung zu minimieren. Gleichzeitig führe dies zu einer Verzerrung der Besteuerung in einem rein nationalen Vergleich zwischen Unternehmen in digitalen und nicht-digitalen Sektoren und somit zu einer unerwünschten Verzerrung, nicht zuletzt im europäischen Binnenmarkt (Europäische Kommission, 2017).

616. Diese Herausforderungen sind kein neues Phänomen. Vielmehr sind sie Ausdruck grundlegender Probleme bei der Besteuerung immaterieller Wirtschaftsgüter. Da nationale Besteuerungsrechte eine physische Präsenz in Form einer **Betriebsstätte voraussetzen**, können sich digitale Unternehmen einer Besteuerung häufig entziehen, weil ihre Geschäftsmodelle nicht zwingend einer physischen Präsenz am Ort ihrer wirtschaftlichen Aktivität bedürfen. Um schädliche Steuervermeidungsstrategien zu erschweren und eine effektive Besteuerung in einem international koordinierten Verfahren sicherzustellen, nimmt die Besteuerung digitaler Unternehmen bereits in der **BEPS-Initiative der OECD** die höchste Priorität ein (OECD, 2013). Der Zeitplan sieht vor, bis zum Jahr 2020 eine international koordinierte Verhandlungslösung zu erarbeiten (OECD, 2018b). Die **Europäische Kommission** hat nun außerhalb dieses Zeitplans eine **eigene Lösung** auf Basis zweier Richtlinienvorschläge präsentiert.

617. So schlägt die Europäische Kommission in ihrem ersten Richtlinienentwurf das Konzept einer **signifikanten digitalen Präsenz** vor, auf Basis derer nationale Besteuerungsrechte begründet und die Gewinne digitaler Unternehmen im Rahmen bestehender nationaler Unternehmensteuersysteme besteuert werden könnten (Europäische Kommission, 2018a). Die Definition einer digitalen Betriebsstätte im Sinn dieses Vorschlags verlangt, dass **digitale Dienstleistungen mittels einer digitalen Schnittstelle** erbracht und eines oder mehrere der nachfolgenden Kriterien erfüllt werden: i) ein Umsatz von über 7 Mio Euro innerhalb eines Jahres aus der Bereitstellung digitaler Dienstleistungen, ii) über 100 000 Nutzer innerhalb eines Jahres für die Gesamtheit der angebotenen digitalen Dienstleistungen und iii) über 3 000 Geschäftsverträge innerhalb eines Jahres über die Bereitstellung digitaler Dienstleistungen.

Neben diesen Kriterien für eine digitale Betriebsstätte skizziert der Richtlinienvorschlag eine **Funktionsanalyse**, anhand derer Gewinne aus der wirtschaftlichen Aktivität digitaler Unternehmen auf digitale Dienstleistungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten verteilt werden. Der Richtlinienvorschlag sieht dafür unter anderem die Forschungs- oder Marketingausgaben oder die Nutzeranzahl im jeweiligen Mitgliedstaat vor.

618. Die Definition einer digitalen Betriebsstätte anhand der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen **Kriterien** ist jedoch aus mehreren Gründen **problematisch**. So ist nicht ausschließlich der Konsum der angebotenen Dienstleistung maßgeblich, sondern es kann bereits die **Bereitstellung von Daten** durch die Nutzer eine Besteuerung begründen. Dies könnte jedoch im Widerspruch zu bestehenden Grundsätzen der internationalen Besteuerung stehen (Becker und Englisch, 2018b). Darüber hinaus könnte die maßgebliche Wertschöpfung generell dem Nutzer und nicht dem Unternehmen zugeordnet werden, sodass somit eine theoretische Steuerpflicht beim Nutzer entstehen könnte. Diese Abgrenzungsproblematik trifft alle Geschäftsbereiche, in denen Unternehmen Nutzerdaten auf digitalem Weg erheben und im Rahmen ihrer digitalen Dienstleistungen verwerten (Fuest, 2018). Selbst die deutsche Automobilindustrie wäre davon betroffen, weil sie schon heute umfassend Daten zum Fahrverhalten der Nutzer erhebt und dies im Zuge des autonomen Fahrens zunehmend tun wird. Diese Daten würden infolgedessen der Besteuerung unterliegen und Kraftfahrzeuge im engeren Sinne digitale Betriebsstätten darstellen.

Neben der Abgrenzung zwischen dem Nutzer und der angebotenen Dienstleistung ergeben sich Abgrenzungsprobleme hinsichtlich des Ortes der Wertschöpfung. So ist unklar, ob hierzu der Ort der Erhebung der Daten oder aber der Ort der Weiterverwendung maßgeblich sein sollte. Dies hätte wiederum direkte Konsequenzen für die Zuordnung der Besteuerungsrechte und könnte dazu führen, dass zukünftig eine direkte Steuerpflicht im Bestimmungsland entsteht.

619. Bis zur abschließenden Etablierung eines Konzepts für eine digitale Betriebsstätte schlägt die Europäische Kommission eine vorübergehende **Sondersteuer** auf die **Umsätze digitaler Unternehmen** in der EU vor (Europäische Kommission, 2018b). Diese Sondersteuer würde fällig, wenn die weltweiten Umsätze digitaler Unternehmen den Betrag von 750 Mio Euro im Geschäftsjahr übersteigen sowie gleichzeitig ein Umsatz von mindestens 50 Mio Euro innerhalb des

Rechtsgebiets der Europäischen Union erzielt wird. Die Bemessungsgrundlage bilden laut dem Richtlinienvorschlag Umsätze aus drei digitalen Dienstleistungen: i) der Platzierung von Werbung, ii) der Bereitstellung digitaler Plattformen für den sozialen Informationsaustausch oder Warenhandel sowie iii) der Übermittlung gesammelter Nutzerdaten, die bei der Nutzung digitaler Dienstleistungen entstanden sind. Diese Umsätze werden mit einem Steuersatz von 3 % belegt und die Steuereinnahmen auf Basis des Nutzungsorts der Anwender auf die Mitgliedstaaten der EU verteilt.

620. Dieser Vorschlag für eine Sondersteuer führt jedoch in die Irre. So dürfte diese Sondersteuer als **einseitiger Zoll der EU gegen die Vereinigten Staaten** interpretiert werden, da aufgrund der Schwellenwerte für den Umsatz mehrheitlich vor allem multinationale, US-amerikanische Unternehmen im digitalen Sektor von der Sondersteuer betroffen sein und die höchste Steuerlast tragen könnten (Fuest et al., 2018). Eine solche asymmetrische Wirkung wäre nicht nur vor dem Hintergrund der Regeln der WTO kritisch zu bewerten, sondern könnte negative Impulse im Handelsstreit mit den Vereinigten Staaten aussenden.

621. Da diese Sondersteuer unabhängig von der Erweiterung des Betriebsstättenkonzepts auf die digitale Wirtschaft erhoben würde und somit nicht mit steuerrechtlichen Zugriffsrechten im klassischen Sinne einherginge, würde die EU die **Amtshilfe der außereuropäischen Finanzverwaltungen** im jeweiligen Sitzstaat der steuerpflichtigen Unternehmen zur Erhebung der Steuer benötigen. Eine mögliche asymmetrische Wirkung der Sondersteuer könnte daher mit einer nur sehr geringen Bereitschaft zur Amtshilfe einhergehen, sodass eine effektive Besteuerung digitaler Unternehmen auf Basis der Sondersteuer nicht sichergestellt werden kann (Becker, 2018).

622. Zudem kann es durch eine Besteuerung der Umsätze bei Unternehmen, die bereits Gewinnsteuern entrichten, infolge der Zusatzbelastung durch die Sondersteuer zu einer **Doppelbesteuerung** kommen. Nicht zuletzt entsteht eine Steuerpflicht ebenfalls in Situationen unternehmerischen Verlusts. In Kombination mit der Bestimmung der steuerlichen Bemessungsgrundlage auf Basis der Bruttoerträge dürfte von einer solchen Steuer eine überproportional starke Belastung für junge Unternehmen ausgehen. Hierdurch würden Markteintrittsbarrieren erhöht (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018).

623. Ausgangspunkt des Richtlinienvorschlags ist schließlich die Beobachtung, dass Unternehmen mit vorwiegend digitalen Geschäftsmodellen einer geringeren Steuerbelastung unterliegen als solche mit traditionellen Geschäftsmodellen. Diese Beobachtung resultiert aus einer Studie des ZEW (2017), welche die effektiven **Belastungsunterschiede** auf vorteilhaftere Abschreibungsregeln für digitale Wirtschaftsgüter und auf die **steuerliche Forschungsförderung** zurückführt. Dies kann für sich genommen keine steuerliche Sonderbehandlung von digitalen Geschäftsmodellen begründen, denn die steuerliche Forschungsförderung ist in den Mitgliedstaaten der EU weitgehend erwünscht. Kontraproduktiv wäre es, eine Förderung aufgrund positiver externer Effekte der Forschung einzuführen und sie dann auf Umwegen über eine Sondersteuer für Digitalunternehmen wieder rückgängig zu machen. Dann müsste angesichts der Ge-

staltungsmöglichkeiten der Digitalwirtschaft eher die steuerliche Forschungsförderung beseitigt werden.

624. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass eine **gesonderte Besteuerung der digitalen Umsätze nicht zielführend** ist, um eine effektive und effiziente Besteuerung digitaler Unternehmen sicherzustellen. Erhebliche Bedenken bestehen bei Konzepten für eine digitale Betriebsstätte, die vornehmlich auf die Erhebung und Nutzung von Daten abstellen. Statt der beabsichtigten höheren Steuereinnahmen in Mitgliedstaaten der EU könnte dies letztlich zu einem Abfluss von Steuersubstrat in Schwellenländer und weniger entwickelte Länder führen. Ein steuerpolitisch **effizienter Weg** bestünde darin, die schädliche **Steuergestaltung multinationaler Unternehmen stärker zu unterbinden**. Geeignete Instrumente wären Verrechnungspreisregeln oder eine Hinzurechnungsbesteuerung, um eine effektive Besteuerung digitaler Unternehmen nach dem Wohnsitzprinzip sicherzustellen. Von unilateralen Lösungen auf der Ebene einzelner Mitgliedstaaten der EU sollte abgesehen werden. Hierdurch würde die steuerpolitische Heterogenität im gemeinsamen europäischen Binnenmarkt weiter gesteigert. Die Steuerbefolgungskosten der Unternehmen würden dadurch erhöht.

3. Alternative Harmonisierungsbestrebungen

625. Die uneinheitlich geregelten Besteuerungsrechte im Bereich der internationalen Besteuerung erlauben es Unternehmen, durch Gewinnverlagerungen auf legalem Weg ihre effektive Steuerbelastung zu reduzieren. Ein Ansatz zur Bekämpfung schädlichen Steuervermeidungsverhaltens könnte daher darin bestehen, die Prinzipien der **internationalen Besteuerung multilateral koordiniert** und damit einheitlich zu implementieren. Vor diesem Hintergrund könnte die einheitliche Anwendung des Bestimmungslandprinzips und eine stärkere Besteuerung des Konsums mit einer DBCFT ein Ansatz sein (Auerbach und Devereux, 2013). Letztere würde zudem zu einem finanzierungsneutralen Steuersystem führen.

626. Statt der gegenwärtig mehrheitlich angewandten Wohnsitz- und Quellenbesteuerung würde das Konzept der DBCFT einer **Besteuerung nach dem Bestimmungsland** folgen. Die Besteuerung würde dann am Ort des Konsums ansetzen und nicht zwingend am Ort der Unternehmensgewinne. Dieser Paradigmenwechsel hätte zur Folge, dass Anreize zur steuerlich bedingten Gewinnverlagerung drastisch reduziert würden, da Konsumenten immobiler sein dürften und somit steuerlich bedingte Standortentscheidungen unwahrscheinlicher wären. Darüber hinaus kann das Konzept der DBCFT mit einem Grenzausgleich kombiniert werden, wodurch eine Besteuerung nach dem Territorialprinzip erfolgen würde. So würden zwar Exporte inländischer Unternehmen von der Steuer befreit, Importe jedoch vollumfänglich besteuert.

627. Während eine multilaterale Implementierung eines solchen Besteuerungskonzepts Anreize für steuerlich motivierte Gewinnverlagerungen eliminieren sollte, würde eine unilaterale Einführung vermutlich mit einer deutlichen Verschärfung des Steuerwettbewerbs einhergehen (Becker und Englisch, 2017). Mit einer stär-

keren Anwendung des Bestimmungslandprinzips sollten jedoch substanzielle Verschiebungen im Steueraufkommen verbunden sein, wodurch mit **erheblichem politischen Widerstand** zu rechnen wäre. Eine unilaterale Einführung hätte zudem makroökonomische Konsequenzen, die nicht zu vernachlässigen wären. So könnten deutliche Wechselkursverschiebungen oder Änderungen im Preisniveau die Folge sein.

628. Zwar wäre ein multilateraler Ansatz ökonomisch wohlbegründet, jedoch erscheint dieser im Fall der DBCFT nur schwer durchsetzbar. Fehlanreizen zur Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen könnte stattdessen mit alternativen Harmonisierungsschritten begegnet werden. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission bereits im Jahr 2011 einen Richtlinienvorschlag für eine **Gemeinsame (konsolidierte) Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage** (G(K)KB) unterbreitet und diesen im Jahr 2016 aktualisiert.

629. Dieser Vorschlag sieht zunächst eine **Harmonisierung** der Bestimmung **der Bemessungsgrundlage** der Körperschaftsteuer auf europäischer Ebene vor, gefolgt von einer **konzernweiten Konsolidierung von Gewinnen und Verlusten** (JG 2017 Kasten 2). Hierdurch sollen einerseits die Steuerbefolgungskosten sowie Anreize zur steuerlich motivierten Gewinnverlagerung innerhalb der EU reduziert werden. Jedoch bestehen weiterhin Mängel. So würden sich nicht zu vernachlässigende Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der formelbasierten Aufteilung sowie der Eigentümerstrukturen ergeben.

630. Der Koalitionsvertrag spricht sich für **Mindeststeuersätze bei Unternehmensteuern in Kombination mit einer GKKB** aus. Ein solcher Vorschlag ist für die Sicherstellung einer effektiven Mindestbesteuerung von Unternehmen **nicht zielführend**. Einerseits würden Mindeststeuersätze einen ökonomisch sinnvollen Steuerwettbewerb unnötig einschränken. Ein ökonomisch schädlicher Steuerwettbewerb, der vor allem über Regelungen der Bemessungsgrundlage stattfindet, lässt sich durch einseitige Maßnahmen effektiv begrenzen. Andererseits ist zu beachten, dass die Steuerbelastung der Unternehmen nur auf den ersten Blick kontinuierlich sinkt. Die Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung zeigen keinen fallenden Trend. ↘ ZIFFER 593

631. Eine **Mindestbesteuerung** in Form einer **Hinzurechnungsbesteuerung**, so wie sie im Rahmen der US-amerikanischen Steuerreform vorgesehen ist ↘ KASTEN 16, könnte allenfalls als **vorübergehende Lösung** zu einer effektiveren Besteuerung multinationaler Unternehmen beitragen. Gegenwärtig wird die Einführung eines solchen Ansatzes in Deutschland und Frankreich in Erwägung gezogen. Es bleibt jedoch einschränkend festzuhalten, dass ein solcher Ansatz die grundlegenden Probleme nicht adressiert und lediglich die Symptome behandelt. Zwar könnte bei entsprechender Ausgestaltung ein solcher Ansatz Niedrigsteuerländern Anreize bieten, ihre Steuersätze zu erhöhen, jedoch besteht **weiterhin das Problem** der Bestimmung der **effektiven Steuerbelastung** der **im Ausland** erzielten Gewinne. Darüber hinaus löst dies das **Grundproblem** einer unzureichenden Definition des **Betriebsstättenkonzepts** nicht.

632. Insgesamt erscheint daher gegenwärtig eine multilaterale Antwort auf einen sich verschärfenden internationalen Steuerwettbewerb nicht effektiv. Stattdessen sollte die Bundesregierung **Maßnahmen auf nationaler Ebene** ergreifen, um die Verzerrungen im Steuersystem zu reduzieren und die Position im internationalen Steuerwettbewerb zu verbessern.

V. STEUERPOLITISCHE OPTIONEN ZUR FÖRDERUNG PRIVATER INVESTITIONEN

633. Vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Steuerreform und des generell intensivierten internationalen Steuerwettbewerbs stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten die Bundesregierung zur steuerpolitischen Reaktion auf die relative Verschlechterung der Standortbedingungen für Investoren hat. Ein genereller Attentismus ist nicht zielführend, weil das **Vertrauen auf multilaterale Vereinbarungen**, etwa auf Basis des BEPS-Aktionsplans der OECD, durch das bisherige Verhalten der Vereinigten Staaten, internationale Vereinbarungen im Steuerrecht nicht einzuhalten, **nachhaltig erschüttert** ist. Eine überwiegend kontinentaleuropäische Lösung mit einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage und Mindeststeuersätzen, die in der Zukunft nur mit größten Schwierigkeiten verändert werden könnten, sähe sich einer flexibel reagierenden Steuerpolitik in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich gegenüber und könnte so Wettbewerbsnachteile zementieren.

634. Daher liegt es nahe, von deutscher Seite rechtzeitig unilateral auf diese neuen Herausforderungen zu reagieren. Dies lässt sich einerseits durch eine **Reduktion der Unternehmensteuersätze** erreichen. Hier bietet sich vor allem eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags an. Andererseits könnte die Bundesregierung durch Veränderungen in der **Bemessungsgrundlage** auf die Herausforderung aus den Vereinigten Staaten reagieren. Die vom Sachverständigenrat schon lange vorgeschlagene Beseitigung der Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung durch eine **Zinsbereinigung des Grundkapitals** könnte der in den Vereinigten Staaten eingeführten Sofortabschreibung von Investitionen entgegentreten. Zudem könnte Deutschland eine eigene BEPS-konforme **Patentbox** einführen, die den neu geltenden Regelungen zur Forschungsförderung in den Vereinigten Staaten entgegengestellt werden könnte.

1. Moderate Senkung der Steuerbelastung

635. Zur Verbesserung der deutschen Wettbewerbsposition bietet sich eine **generelle Senkung der tariflichen Belastung der Unternehmensgewinne** an. Im Unterschied zu den im Koalitionsvertrag enthaltenen ausgabenseitigen Maßnahmen dürfte eine solche Steuersenkung eher zu einer Ausweitung des Produktionspotenzials führen und würde damit nicht zwingend prozyklisch wirken. Derzeit sind Kapitalgesellschaften mit einer Körperschaftsteuer von 15 %, dem auf die sich daraus ergebende Steuerschuld erhobenen Solidaritätszuschlag und

der Gewerbesteuer belastet. Einzelunternehmen und Gesellschafter von Personengesellschaften können die Gewerbesteuer bei ihrer Einkommensteuererklärung bis zu einem Höchstbetrag geltend machen.

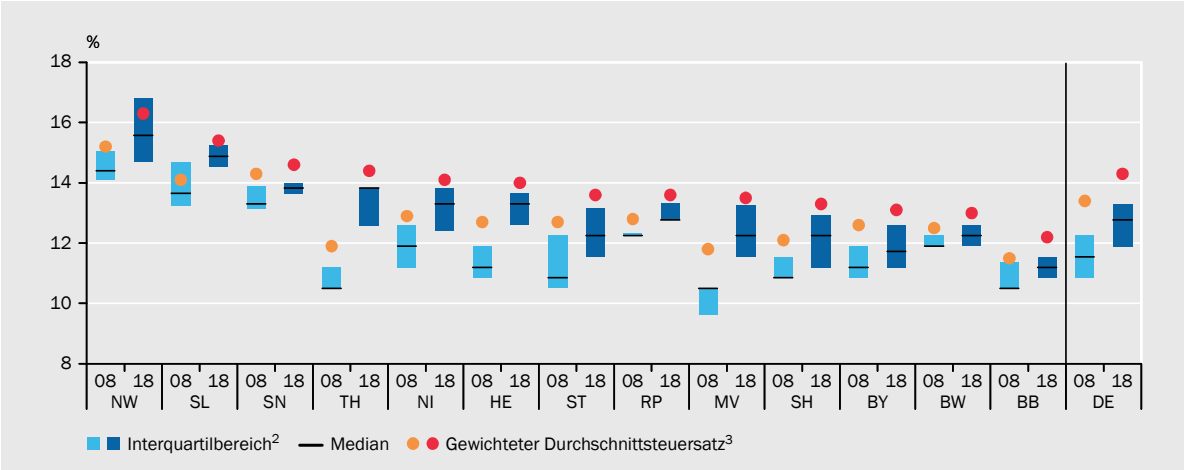
636. Die seit der Unternehmensteuerreform des Jahres 2008 durchgeführten Erhöhungen der Hebesätze bei der **Gewerbesteuer** deuten auf Finanzprobleme in verschiedenen Gemeinden hin. Gleichzeitig könnten sich hierin Rückwirkungen der kommunalen Finanzausgleichssysteme widerspiegeln (Büttner, 2006). In sämtlichen Ländern wurden seit dem Jahr 2008 die **durchschnittlichen Hebesätze erhöht**. Zudem hat die Streuung zugenommen. Der gewichtete Steuersatz liegt zudem in allen Fällen über dem Median. ↘ ABBILDUNG 82 Zum einen spiegelt dies wider, dass in sämtlichen Flächenländern Großstädte mit über 100 000 Einwohnern höhere Sätze gewählt haben, zum anderen liegt der gesetzliche Mindeststeuersatz seit dem Jahr 2004 bei 7 %, während Ausreißer nach oben weiterhin gängig sind.

Eine erhöhte Heterogenität zwischen den Gemeinden zeigt sich demnach nicht nur im Hinblick auf die Verschuldung (JG 2017 Ziffer 596), sondern ebenso bei den Steuersätzen. Eine konzertierte Senkung der Gewerbesteuerbelastung dürfte daher genauso zum Scheitern verurteilt sein wie die wiederholt ins Abseits führenden Anläufe zur Abschaffung der Gewerbesteuer. Eine **Reduktion der Unternehmensteuersätze** lässt sich daher vornehmlich über die Körperschaftsteuer erreichen. Zudem kann der Solidaritätszuschlag ein Ansatzpunkt sein.

637. Der **Solidaritätszuschlag** wurde zunächst vom 1. Juli 1991 bis zum 30. Juni 1992 befristet und im Jahr 1995 als unbefristete Zusatzabgabe auf die Einkommen-, Körperschaft- und Abgeltungsteuer eingeführt, um die Lebensverhältnisse in den neuen und alten Ländern nach der Wiedervereinigung anzugleichen. Nach Beendigung des Solidarpakts II entfällt diese Legitimation. Der Koalitionsvertrag sieht daher vor, ab dem Jahr 2021 die derzeitig sehr geringe Freigrenze

↘ ABBILDUNG 82

Durchschnitt und Verteilung der Gewerbesteuersätze in den Flächenländern[1]



1 – Der Steuersatz wird bestimmt durch einen gemeindespezifischen Hebesatz, der mit einer einheitlichen Steuermesszahl in Höhe von 3,5 % multipliziert wird. NW-Nordrhein-Westfalen, SL-Saarland, SN-Sachsen, TH-Thüringen, NI-Niedersachsen, HE-Hessen, ST-Sachsen-Anhalt, RP-Rheinland-Pfalz, MV-Mecklenburg-Vorpommern, SH-Schleswig-Holstein, BY-Bayern, BW-Baden-Württemberg, BB-Brandenburg, DE-Durchschnitt (einschließlich der Stadtstaaten). 2 – Die Box stellt die mittleren 50 % der Daten dar. Sie gibt den Abstand vom 25 %-Quantil bis zum 75 %-Quantil an. 3 – Gewichtet mit der Bevölkerungszahl des Jahres 2017.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 18-343

Daten zur Abbildung

beim Solidaritätszuschlag deutlich zu erhöhen. Die Formulierungen lassen darauf schließen, dass sich die Entlastung lediglich auf die Einkommensteuer bezieht.

Mit der **Freigrenze** dürften Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen unterhalb von rund 55 000 Euro vollständig von der Ergänzungsabgabe befreit werden. Für Personen mit einem Einkommen oberhalb der Freigrenze würde der komplette Aufschlag gelten. Abgemildert werden soll dieser Sprung durch eine Gleitzone. Dieses **Reformvorhaben** ist aus mehreren Gründen **problematisch**.

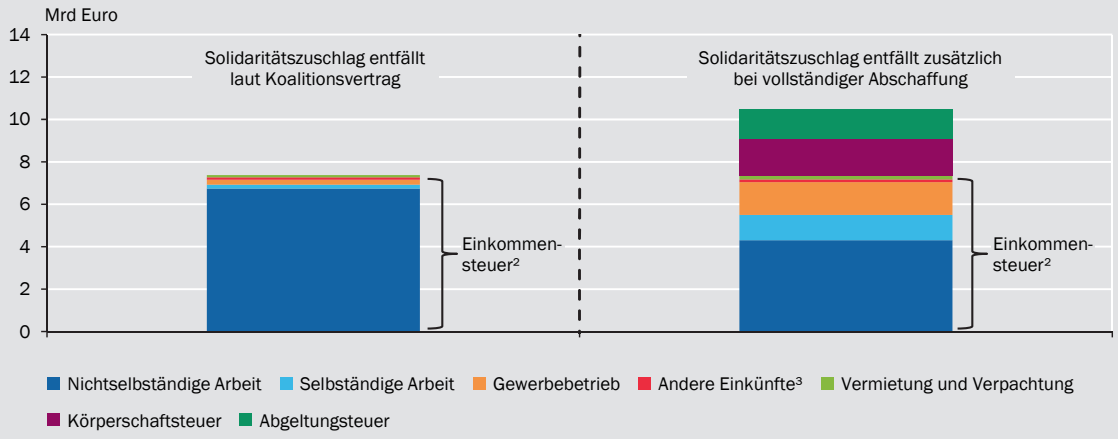
638. Erstens führt die Freigrenze trotz der vorgesehenen Gleitzone an dieser Stelle zu einer **sehr hohen Grenzbelastung**. Legt man den Steuertarif des Jahres 2018 zugrunde, würde dies im Prinzip bedeuten, dass ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen, das die Freigrenze um einen Euro übertrifft, den Solidaritätszuschlag von dann rund 800 Euro entrichten müsste, während er darunter komplett entfallen würde. Die Gleitzone mildert diesen Sprung zwar ab, die Grenzbelastung bleibt aber innerhalb dieses Bereichs hoch. Zweitens können **Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit** aufkommen, wenn der Solidaritätszuschlag als eine dauerhafte Ergänzungsabgabe angesehen wird (Kube, 2017). Ist eine Ent- oder Belastung bestimmter Einkommensgruppen politisch gewünscht, sollte dies durch einen veränderten Tarifverlauf der Einkommensteuer umgesetzt werden und nicht durch eine Ergänzungsabgabe.

Drittens wird insbesondere unternehmerische Tätigkeit weiter mit dem Zuschlag belastet, da dieser auf die Einkommensteuerschuld sowie auf die Kapitalertrag- und die Körperschaftsteuerschuld erhoben wird. Eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags wäre ein Schritt in die richtige Richtung und eine einfache Möglichkeit, die **Belastung von Kapital- und Personengesellschaften sowie von Einzelunternehmern und Selbständigen** zu reduzieren.

639. Im Jahr 2017 lag das **Steueraufkommen aus dem Solidaritätszuschlag** bei knapp 18 Mrd Euro. Bis zum Jahr 2021 dürfte das Aufkommen gemäß der Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen aus dem Oktober 2018 auf etwa 21,7 Mrd Euro anwachsen. Im vergangenen Jahr entfiel knapp ein Drittel des Aufkommens auf diejenigen Einkommensteuerzahler, die gemäß der vorherigen Interpretation des Koalitionsvertrags zukünftig entlastet würden. Bei Fortschreibung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014 dürften rund 91 % davon Soli-Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit gewesen sein. Ein Anteil von 10 % der Einkommensteuerzahler würde weiter mit dem Zuschlag belastet. Diese haben in der Vergangenheit rund die Hälfte des Soli-Aufkommens aus der Einkommensteuer erbracht. Ein großer Teil dieser Einkünfte stammt mit rund 40 % aus unternehmerischer Tätigkeit. Zudem entrichteten Kapitalgesellschaften im Jahr 2017 rund 1,7 Mrd Euro des Aufkommens, auf die Kapitalertragsteuer entfielen 1,4 Mrd Euro. ↘ ABBILDUNG 83 Weiter vom Solidaritätszuschlag betroffen wären damit insbesondere Gewerbetreibende und Selbständige. Eine vollständige Abschaffung würde somit die private Investitionstätigkeit stärken.

↘ ABBILDUNG 83

Aufkommenseinbußen bei Abschaffung des Solidaritätszuschlags[1]



1 – Bezogen auf das kassenmäßige Aufkommen des Jahres 2017. Interpretation des Koalitionsvertrags, gemäß der für 90 % der Einkommensteuerpflichtigen der Zuschlag entfällt. Die beabsichtigte Gleitzone wird vernachlässigt. 2 – Aufteilung gemäß einer Sonderauswertung der Einkommensteuerstatistik 2014. 3 – Land- und Forstwirtschaft, Kapitalvermögen, sonstige Einkünfte.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 18-223

Daten zur Abbildung

2. Abbau von Verzerrungen

640. Für ein Hochsteuerland wie Deutschland ist es von großer Bedeutung, **bestehende Verzerrungen im Steuersystem abzubauen**. Trotz der Unternehmensteuerreform 2008 und der Einführung der Abgeltungsteuer besteht jedoch eine Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung weiter fort (JG 2012 Ziffern 385 ff.). Diese kann negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit inländischer Unternehmen haben (Rat der Europäischen Union, 2018, Empfehlung zum National Reform Programme Nr. 11; JG 2015 Ziffern 779 ff.). Der Sachverständigenrat hat aus diesem Grund das Konzept einer **Zinsbereinigung des Grundkapitals** vorgeschlagen (JG 2012 Ziffern 407 ff.).

641. Grundsätzlich können **zwei Ansätze zur Erzielung der Finanzierungsneutralität** verfolgt werden. So kann der Abzug für Fremdkapitalzinsen eingeschränkt und hierdurch die Besteuerung der Fremdfinanzierung auf das Niveau der Beteiligungsfinanzierung angehoben werden. Dieser Ansatz wird häufig unter dem Begriff der Comprehensive Business Income Tax (CBIT) subsumiert. Alternativ kann ein Abzug kalkulatorischer Zinsen für das Eigenkapital gewährt werden und hierdurch Finanzierungsneutralität auf dem niedrigeren Besteuerungsniveau der Fremdfinanzierung gewährleistet werden. Dieser Ansatz wird im wissenschaftlichen Diskurs unter dem Begriff Allowance for Corporate Equity (ACE) zusammengefasst.

Während beide Ansätze eine Finanzierungsneutralität sicherstellen, gehen von ihnen **unterschiedliche Wirkungen auf den internationalen Steuerwettbewerb** aus. So könnten im Rahmen einer CBIT die Besteuerung von Zinserträgen auf Eignerebene theoretisch entfallen und stattdessen Kapitalerträge vollständig auf Unternehmensebene besteuert werden. Dies würde jedoch die Steuerbelastung auf Unternehmensebene erhöhen und hätte Nachteile im internationalen Steuerwettbewerb. Selbst in Kombination mit einer einheitlichen

Besteuerung auf Anteilseignerebene durch die Abgeltungsteuer würden diese Probleme fortbestehen. Inländische Investitionen würden steuerlich diskriminiert. Sie müssten in einem solchen Fall höhere Renditen erzielen (JG 2012 Ziffern 402 ff.). Daher ist die CBIT als Instrument zur Sicherstellung von Finanzierungsneutralität kritisch zu bewerten.

Die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene **Zinsbereinigung des Grundkapitals** verfolgt hingegen das Konzept der ACE und sieht einen Abzug des kalkulatorischen Zinssatzes auf das (bereinigte) Eigenkapital vor. Infolgedessen würde bei einheitlicher Besteuerung auf Kapitalgeberebene die Finanzierungsneutralität sichergestellt. Zugleich würde durch die Reduktion der durchschnittlichen Steuerbelastung auf Unternehmensebene ein günstiges Ergebnis im Kontext des internationalen Steuerwettbewerbs erzielt.

642. Oftmals wird die Zinsbereinigung aufgrund der **hohen Einnahmeausfälle** der in **Belgien** durchgeführten Reform **kritisiert**. Im Gegensatz zum Konzept des Sachverständigenrates konnte die Zinsbereinigung dort auf das gesamte Eigenkapital angewandt werden. Zudem waren Steuergestaltungen durch kombinierte Eigenkapital- und Kredittransaktionen innerhalb multinationaler Konzerne möglich (Zangari, 2014; Hebous und Ruf, 2017). Zum Steuerjahr 2019 hat sich Belgien ebenfalls für ein inkrementelles Verfahren entschieden.

Italien hatte eine Zinsbereinigung zum ersten Mal im Jahr 1997 implementiert und nach zwischenzeitlicher Abschaffung erneut im Jahr 2012 eingeführt. Im Gegensatz zu Belgien wird lediglich das seit dem 31.12.2010 zugeführte Eigenkapital zugrunde gelegt. Steuergestaltungen durch gruppeninterne Transaktionen sind zudem ausgeschlossen (Zangari, 2014).

643. Der Sachverständigenrat hat seine Schätzungen zu den gesamten Mindereinnahmen auf Grundlage einer Sonderauswertung von Daten der Körperschaftsteuerstatistik 2012 aktualisiert. Eine Umsetzung wäre voraussichtlich mit unmittelbar wirksamen **jährlichen Mindereinnahmen zwischen 2,8 Mrd Euro** bei einem kalkulatorischen Zinssatz von 1,5 % **und 5,6 Mrd Euro** bei einem kalkulatorischen Zinssatz von 3,0 % verbunden. ↘ TABELLE 25 Der kalkulatorische Zinssatz knüpft an Marktzinssätze (Kreditzinssätze für Unternehmen bei Kreditvolumina über 1 Mio Euro im Neugeschäft) an und sollte im Zeitablauf entsprechend regelbasiert angepasst werden (JG 2012 Ziffern 413 ff.).

644. Die Bundesregierung plant hingegen, die **Abgeltungsteuer auf Zinserträge abzuschaffen**, um so Finanzierungsneutralität herzustellen. Diese Maßnahme erhöht den Aufwand für Steuerzahler und Verwaltung, dürfte jedoch nur begrenzt zu höheren Steuereinnahmen führen. Letztendlich werden diejenigen Sparer mit höheren zu versteuernden Einkommen als etwa 20 000 Euro stärker belastet, die nicht in Unternehmensbeteiligungen oder Immobilien investieren, beispielsweise weil sie Risiken nicht eingehen können oder wollen. Stärker belastet wird damit gerade die Mittelschicht. Durch die Zinsbereinigung des Grundkapitals könnte hingegen die Abgeltungsteuer vollständig in das Steuersystem integriert werden.

↘ TABELLE 25

Schätzung der Steuerausfälle bei einer Zinsbereinigung des Grundkapitals auf Grundlage der Körperschaftsteuerstatistik 2012[1]

Mio Euro

	Szenario 1,5 %	Szenario 2 %	Szenario 2,5 %	Szenario 3 %
(1) Steuerliches Einlagenkonto der Nicht-Organgesellschaften		1 501 624		
(2) Gezeichnetes Kapital der Nicht-Organgesellschaften[2]		162 504		
(3) darunter: aus Umwandlung von Gewinnrücklagen		8 936		
(4) Pauschaler Zuschlag für das Grundkapital der Minderheitsaktionäre bei Organgesellschaften[3]		118 333		
(5) Grundkapital der unbeschränkt Steuerpflichtigen vor Kürzung um Beteiligungsvermögen [= (1) + (2) - (3) +(4)]		1 773 525		
(6) Steuerbefreite Dividenden		21 141		
(7) Anschaffungskosten des Beteiligungsvermögens[4]		741 805		
(8) Nach Doppelbesteuerungsabkommen steuerfreie ausländische Gewinne		6 612		
(9) Grundkapital, das auf steuerbefreite ausländische Einkünfte entfällt[5]		94 455		
(10) Grundkapital der unbeschränkt Steuerpflichtigen [= (5) - (7) - (9)]		937 265		
(11) Pauschaler Zuschlag für beschränkt Steuerpflichtige[6]		53 227		
(12) Grundkapital im Jahr 2012 [= (10) + (11)]		990 493		
(13) Grundkapital im Jahr 2019[7]		1 263 337		
(14) Auf Gewinnfälle entfallendes Grundkapital[8]		769 439		
(15) Auf Verlustfälle entfallendes Grundkapital[8]		493 898		
(16) Unmittelbare Steuermindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer und beim Solidaritätszuschlag[9]	1 826	2 435	3 044	3 653
(17) Unmittelbare Steuermindereinnahmen bei der Gewerbesteuer[10]	1 212	1 616	2 020	2 424
(18) Steuermehreinnahmen durch unmittelbar erhöhte Ausschüttungen infolge der geringeren Belastung auf Unternehmensebene[11]	240	321	401	481
(19) Unmittelbar kassenwirksame Steuerausfälle [= (16) + (17) - (18)]	**2 798**	**3 731**	**4 663**	**5 596**
(20) Wegen erhöhter Verlustvorträge langfristig eintretende jährliche Mindereinnahmen	1 950	2 600	3 250	3 901
(21) Wegen höherer Ausschüttungen infolge der geringeren Belastung auf Unternehmensebene langfristig eintretende Mehreinnahmen bei der Dividendenbesteuerung	1 252	1 670	2 087	2 505
(22) Langfristige Steuerausfälle (Jahreswirkung bezogen auf das Jahr 2019) [= (19) + (20) - (21)]	**3 496**	**4 661**	**5 826**	**6 992**

1 – Eigene Berechnungen, Rundungsdifferenzen. 2 – Hochgerechnetes Ergebnis der Handelsbilanzdatenbank DAFNE. 3 – Angesetzt ist ein Anteil von 10 %. Das Grundkapital der Organgesellschaften ist über das Verhältnis des steuerlichen Einlagenkontos der Organgesellschaften zu dem der Nicht-Organgesellschaften bestimmt. 4 – Schätzung bei Annahme einer Dividendenrendite von 3 %. 5 – Schätzung bei Annahme einer Gesamtkapitalrendite von 7 %. 6 – Abgeleitet unter Verwendung des Verhältnisses des Gesamtbetrags der Einkünfte der beschränkt Steuerpflichtigen zu dem der unbeschränkt Steuerpflichtigen. 7 – Schätzung unter Verwendung des Zuwachses des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2019. 8 – Verwendet ist die im Jahr 2012 geltende Verteilung der Beträge auf den steuerlichen Einlagenkonten auf die Gewinn- und Verlustfälle. 9 – Die Bereinigungszinssätze variieren zwischen 1,5 % und 3 %. 10 – Angenommen ist ein Gewerbesteuer-Hebesatz von 400 %. Bei der Gewerbesteuer wirkt sich der kalkulatorische Zinsabzug nur zu 75 % auf die Bemessungsgrundlage aus, da er als Finanzierungsentgelt eingestuft wird. 11 – Pauschal ist angenommen, dass 30 % der weniger gezahlten Steuern ausgeschüttet werden und entsprechend 70 % im Unternehmen verbleiben.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Daten zur Tabelle

© Sachverständigenrat | 18-348

Eine andere Meinung

645. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu den steuerpolitischen Aussagen dieses Kapitels eine andere Meinung. Im Gegensatz zur Mehrheit ist es nicht der Auffassung, dass man den internationalen Steuerwettbewerb annehmen solle. Vielmehr sollte Deutschland auf der europäischen Ebene alles dafür tun, um einen **auszehrenden Steuerwettbewerb** wirksam zu verhindern.

646. Die Mehrheit spricht sich für steuerliche Entlastungen des Unternehmenssektors insbesondere als Reaktion auf die umfangreiche Steuerreform in den Vereinigten Staaten aus. Die Bundesregierung solle „die sich abzeichnende relative Verschlechterung der steuerlichen Standortbedingungen nicht abwartend hinnehmen, sondern auf die veränderte Wettbewerbslage rechtzeitig reagieren." Erwogen wird dafür von der Mehrheit eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags für Kapitalgesellschaften, die Einführung von Patentboxen und eine Zinsbereinigung des Grundkapitals.

647. Beim **Vergleich mit den Vereinigten Staaten** sollte man nicht aus den Augen verlieren, dass die zu Beginn des Jahres 2018 in Kraft getretenen Steuersenkungen mit einer **deutlichen Ausweitung der Staatsverschuldung** einhergehen. Nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds wird die Schuldenstandsquote von 106 % im Jahr 2018 auf 117 % im Jahr 2023 ansteigen. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass diese Entwicklung früher oder später zu Steuererhöhungen zwingt, die auch den Unternehmenssektor erfassen. Unternehmen, die ihren Standort allein wegen des Steuervorteils in die Vereinigten Staaten verlagern, sind somit dem Risiko ausgesetzt, dass die günstigen steuerlichen Bedingungen nicht nachhaltig sind.

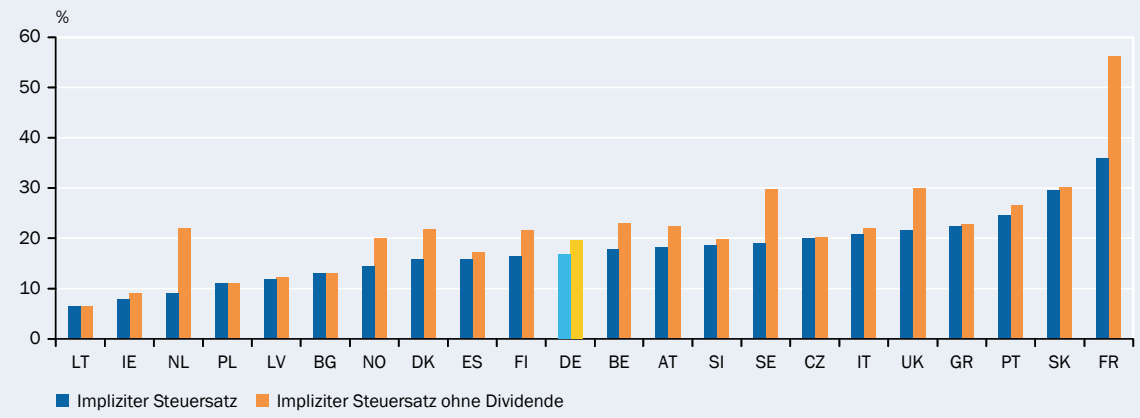
648. Bei internationalen Vergleichen kann von hohen Steuersätzen nicht generell auf unattraktive **Standortbedingungen** geschlossen werden. Die Mehrheit verweist auf Studien, welche die Bedeutung der Infrastruktur und Agglomerationseffekte hervorheben. ↘ KASTEN 18

649. Fraglich ist, ob sowohl die tariflichen als auch die in der Regel damit eng zusammenhängenden effektiven Steuersätze die **tatsächliche Steuerbelastung von Unternehmen** angemessen abbilden. Bei der Berechnung effektiver Steuersätze wird von **typisierten Unternehmen** ausgegangen, ohne dass dabei die vielfältigen Möglichkeiten der Steuergestaltung international agierender Unternehmen umfassend berücksichtigt werden können.

650. Die von der Europäischen Union berechneten **impliziten Steuersätze für Kapitalgesellschaften** setzen die von den Unternehmen tatsächlich gezahlten Steuern in Relation zu den vom Unternehmenssektor erzielten Gewinnen. Zudem ermittelt die Kommission eine Variante des impliziten Steuersatzes, bei der sie die von Unternehmen erhaltenen Dividenden aus dem Nenner dieser Relation herausrechnet. Sie begründet dies mit der weitgehenden Steuerbefreiung solcher Dividenden aufgrund der Mutter-Tochter-Direktive.

↘ ABBILDUNG 84

Implizite Steuersätze auf Unternehmenseinkommen in europäischen Staaten im Jahr 2016[1]



1 – LT-Litauen, IE-Irland, NL-Niederlande, PL-Polen, LV-Lettland, BG-Bulgarien, NO-Norwegen, DK-Dänemark, ES-Spanien, FI-Finnland, DE-Deutschland, BE-Belgien, AT-Österreich, SI-Slowenien, SE-Schweden, CZ-Tschechische Republik, IT-Italien, UK-Vereinigtes Königreich, GR-Griechenland, PT-Portugal, SK-Slowakei, FR-Frankreich.

Quelle: Europäische Kommission

© Sachverständigenrat | 18-365

Daten zur Abbildung

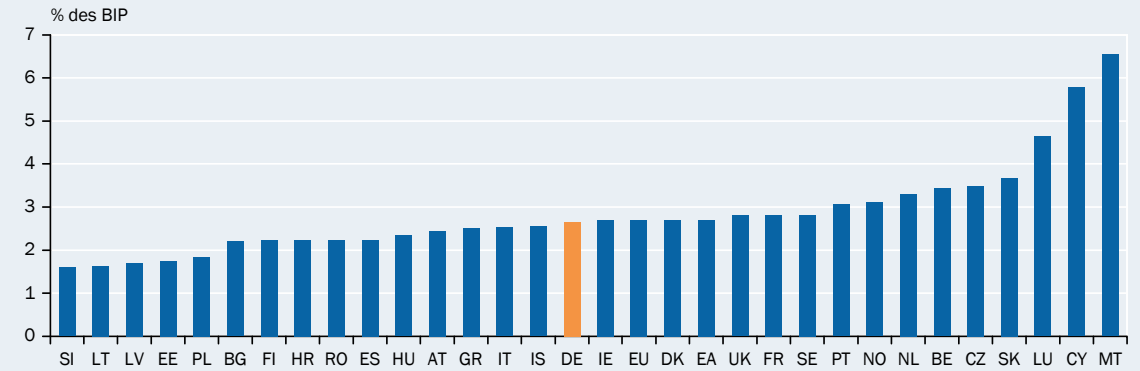
Bei einem europäischen Vergleich der beiden impliziten Steuersätze befindet sich Deutschland nicht mehr an der Spitze, sondern im europäischen Mittelfeld. ↘ ABBILDUNG 84 Eine ähnliche Platzierung ergibt sich, wenn man die europäischen Staaten nach der Höhe der **Steuereinnahmen aus der Besteuerung von Kapitalgesellschaften** in Relation zur Wirtschaftsleistung ordnet. ↘ ABBILDUNG 85

651. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren erscheint es somit nicht erforderlich, dass sich Deutschland nun unmittelbar aktiv an der aktuellen Runde des Steuersenkungswettbewerbs beteiligt und als großer Spieler dazu beiträgt, diesen Prozess noch zusätzlich zu verstärken.

652. Grundsätzlich stellt der internationale Steuerwettbewerb eine erhebliche **Bedrohung für den Prozess der Globalisierung** von Güter- und Dienstleistungsmärkten dar. Die wachsende globale Arbeitsteilung hat eindeutig **positive**

↘ ABBILDUNG 85

Einnahmen aus der Besteuerung von Kapitalgesellschaften in europäischen Staaten im Jahr 2016[1]



1 – SI-Slowenien, LT-Litauen, LV-Lettland, EE-Estland, PL-Polen, BG-Bulgarien, FI-Finnland, HR-Kroatien, RO-Rumänien, ES-Spanien, HU-Ungarn, AT-Österreich, GR-Griechenland, IT-Italien, IS-Island, DE-Deutschland, IE-Irland, EU-Europäische Union, DK-Dänemark, EA-Euro-Raum, UK-Vereinigtes Königreich, FR-Frankreich, SE-Schweden, PT-Portugal, NO-Norwegen, NL-Niederlande, BE-Belgien, CZ-Tschechische Republik, SK-Slowakei, LU-Luxemburg, CY-Zypern, MT-Malta.

Quelle: Europäische Kommission

© Sachverständigenrat | 18-376

Daten zur Abbildung

Effekte für den Wohlstand von Nationen (JG 2017 Ziffern 630 ff.). Diese Entwicklung geht jedoch häufig mit einer ungleichen **Verteilung der Wohlstandsgewinne** innerhalb von Volkswirtschaften einher. Es ist daher in der ökonomischen Literatur schon seit Langem bekannt, dass es einer **Kompensation der absoluten oder relativen Verlierer** bedarf (Südekum, 2017). Staaten sind jedoch nur dann in der Lage, diesen Ausgleich vorzunehmen, wenn sie über **ausreichende finanzielle Ressourcen** verfügen. Der Steuerwettbewerb reduziert dieses Kompensationspotenzial.

653. Der wachsende Protektionismus ist Ausdruck der Tatsache, dass die Globalisierung mittlerweile nicht mehr nur als Chance, sondern als Bedrohung gesehen wird. Wenn man dieser Entwicklung entgegentreten will, sollte man nicht aktiv an der Intensivierung des Steuerwettbewerbs mitwirken, sondern vielmehr alles tun, um diesem Grenzen zu setzen. Es ist daher zielführend, dass Frankreich und Deutschland vor Kurzem im Kontext der BEPS-Diskussionen vorgeschlagen haben, **Mindeststeuersätze für Unternehmensteuern** zu diskutieren und zum Standard zu erheben.

654. Obwohl die Mehrheit die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschlands verbessern möchte, spricht sie sich gegen eine inputbezogene steuerliche Forschungsförderung aus. Demgegenüber hält sie die Einführung von **Patentboxen** als eine Form der outputbezogenen Forschungsförderung für **erwägenswert**.

Wie ↘ ABBILDUNG 81 LINKS verdeutlicht, nimmt Deutschland bei der **inputbezogenen Förderung** eine **völlige Außenseiterrolle** ein, sodass hier tatsächlich ein Standortnachteil gesehen werden kann. Eine Studie von Pfeiffer und Spengel (2017) findet in der empirischen Literatur robuste Belege dafür, dass die Einführung von inputorientierten Steueranreizen positive Auswirkungen auf die Innovationstätigkeit eines Unternehmens habe, während Studien zu outputorientierten Steueranreizen dieses Argument nicht unterstützen könnten. Zudem würden outputorientierte Steueranreize von multinationalen Unternehmen für die Steuerplanung verwendet, nicht jedoch für die Förderung von Forschung und Entwicklung.

Auch von der Expertenkommission für Forschung und Entwicklung wird seit Längerem für diese Form der Forschungsförderung geworben (EFI, 2018). Hierzu verweist diese auf eine Studie von Spengel et al. (2017), die aus der Analyse zahlreicher empirischer Studien zu dem Ergebnis kommt, dass die Unternehmen die Fördermöglichkeiten in großem Umfang wahrnehmen und FuE-Aufwendungen durchweg steigen. Zahlreiche wissenschaftliche Studien, die auf einer Vielzahl von Datensätzen und statistischen Methoden beruhen, bestätigten zudem einen positiven Zusammenhang zwischen steuerlicher FuE-Inputförderung und privaten Investitionen in FuE.

Der jetzt in der Ressortabstimmung befindliche Gesetzentwurf zur steuerlichen Forschungsförderung geht somit in die richtige Richtung.

655. Die von der Mehrheit seit Jahren geforderte **Zinsbereinigung des Grundkapitals** ist als eine de facto **negative Vermögensteuer mit asymmetrischer**

Wirkung abzulehnen. Eine ausführliche Kritik findet sich im Minderheitsvotum zum Jahresgutachten 2015/16 (JG 2015 Ziffern 812 ff.). Die von der Mehrheit zu Recht beklagte grundlegende steuerliche Verzerrung zwischen Eigenkapital und Fremdkapital wird im Prinzip durch die in den Minderheitsvoten seit Längerem vorgeschlagene (JG 2012 Ziffer 429) und jetzt im Koalitionsvertrag vorgesehene **Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Zinseinnahmen** im Wesentlichen beseitigt.

LITERATUR

Agrawal, A., C. Rosell und T.S. Simcoe (2014), Do tax credits affect R&D expenditures by small firms? Evidence from Canada, NBER Working Paper No. 20615, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Alstadsæter, A., S. Barrios, G. Nicodème, A.M. Skonieczna und A. Vezzani (2018), Patent boxes design, patents location, and local R&D, Economic Policy 33 (93), 131–177.

Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schwellnus und L. Vartia (2011), Tax Policy for economic recovery and growth, Economic Journal 121 (550), F59–F80.

Auerbach, A. und M. Devereux (2013), Consumption and cash-flow taxes in an international setting, NBER Working Paper No. 19579, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Avi-Yonah, R.S. und M. Vallespinos (2018), The elephant always forgets: US tax reform and the WTO, Law & Economics Working Paper 151, University of Michigan Law School.

Barro, R.J. und C.J. Redlick (2011), Macroeconomic effects from government purchases and taxes, Quarterly Journal of Economics 126 (1), 51–102.

Barthold, T.A. (2016), Barthold Letter to Brady and Neal, 31. August.

Baumann, M., T. Böhm, B. Knoll und N. Riedel (2018), Corporate taxes, patent shifting and anti-avoidance rules: empirical evidence, CESifo Working Paper No. 6967, München.

Becker, J. (2018), „Google-Steuer“: Die internationale Steuerpolitik ist kein gutes Pflaster für politisches Heldentum, https://makronom.de/google-steuer-digital-services-tax-die-internationale-steuerpolitik-ist-kein-gutes-pflaster-fuer-politisches-heldentum-27707, abgerufen am 18.9.2018.

Becker, J. und J. Englisch (2018a), BEAT the GILTI – Gewinner und Verlierer der außensteuerrechtlichen Sonderregime der US-Steuerreform, ifo Schnelldienst 71 (4), 9–12.

Becker, J. und J. Englisch (2018b), Taxing where value is created: What’s “user involvement“ got to do with it?, SSRN Scholarly Paper ID 3258387, Social Science Research Network, Rochester, NY.

Becker, J. und J. Englisch (2017), A European perspective on the US plans for a destination based cash flow tax, Working Paper 17/03, Oxford University Centre for Business Taxation.

Becker, S.O., P.H. Egger und V. Merlo (2012), How low business tax rates attract MNE activity: municipality-level evidence from Germany, Journal of Public Economics 96 (9–10), 698–711.

Beer, S., A. Klemm und T. Matheson (2018), Tax spillovers from US Corporate Income Tax Reform, IMF Working Paper 18/166, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Bénassy-Quéré, A., N. Gobalraja und A. Trannoy (2007), Tax and public input competition, Economic Policy 22 (50), 386–430.

Blanchard, O. und R. Perotti (2002), An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, Quarterly Journal of Economics 117 (4), 1329–1368.

Bloom, N., R. Griffith und J. Van Reenen (2002), Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979–1997, Journal of Public Economics 85 (1), 1–31.

Borck, R. und M. Pflüger (2006), Agglomeration and tax competition, European Economic Review 50 (3), 647–668.

Bösenberg, S. und P.H. Egger (2017), R&D tax incentives and the emergence and trade of ideas, Economic Policy 32 (89), 39–80.

Brueckner, J.K. (2003), Strategic interaction among governments: an overview of empirical studies, International Regional Science Review 26 (2), 175–188.

Brülhart, M., M. Jametti und K. Schmidheiny (2012), Do agglomeration economies reduce the sensitivity of firm location to tax differentials?, The Economic Journal 122 (563), 1069–1093.

Büttner, T. (2006), The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy, Journal of Public Economics 90 (3), 477–497.

Büttner, T. (2003), Tax base effects and fiscal externalities of local capital taxation: evidence from a panel of German jurisdictions, Journal of Urban Economics 54 (1), 110–128.

Caldara, D. und C. Kamps (2017), The analytics of SVARs: a unified framework to measure fiscal multipliers, Review of Economic Studies 84 (3), 1015–1040.

CBO (2018), The budget and economic outlook: 2018 to 2028, Congressional Budget Office, Washington, DC.

CEA (2018), Economic report of the President, Council of Economic Advisers, Washington, DC.

Chalk, N.A., M. Keen und V.J. Perry (2018), The Tax Cuts and Jobs Act: an appraisal, IMF Working Paper 18/185, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Chirinko, R.S. und D.J. Wilson (2017), Tax competition among U.S. states: Racing to the bottom or riding on a seesaw?, Journal of Public Economics 155, 147–163.

Christofzik, D.I. und S. Elstner (2018), International spillover effects of U.S. tax reforms: evidence from Germany, Arbeitspapier 08/2018, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Coenen, G., P. McAdam und R. Straub (2008), Tax reform and labour-market performance in the euro area: a simulation-based analysis using the New Area-Wide Model, Journal of Economic Dynamics and Control 32 (8), 2543–2583.

De Mooij, R.A. und G. Nicodème (2008), Corporate tax policy and incorporation in the EU, International Tax and Public Finance 15 (4), 478–498.

Dechezleprêtre, A., E. Einiö, R. Martin, K.-T. Nguyen und J. Van Reenen (2016), Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D, NBER Working Paper No. 22405, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Deutsche Bundesbank (2018), Zu den möglichen gesamtwirtschaftlichen Effekten der US-Steuerreform, Monatsbericht Februar 2018, Frankfurt am Main, 14–16.

Devereux, M.P. (2008), Business taxation in a globalized world, Oxford Review of Economic Policy 24 (4), 625–638.

Devereux, M.P. und R. Griffith (1998), Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals, Journal of Public Economics 68 (3), 335–367.

Devereux, M.P., R. Griffith und A. Klemm (2002), Corporate income tax reform and international tax competition, Economic Policy 17 (35), 449–495.

Devereux, M.P. und S. Loretz (2013), What do we know about corporate tax competition?, National Tax Journal 66 (3), 745–774.

Dharmapala, D., C.F. Foley und K.J. Forbes (2011), Watch what I do, not what I say: the unintended consequences of the Homeland Investment Act, The Journal of Finance 66 (3), 753–787.

EFI (2018), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2018, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Ernst, C., K. Richter und N. Riedel (2014), Corporate taxation and the quality of research and development, International Tax and Public Finance 21 (4), 694–719.

Europäische Kommission (2018a), Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence, COM(2018) 147 final, Brüssel, 21. März.

Europäische Kommission (2018b), Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, COM(2018) 148 final, Brüssel, 21. März.

Europäische Kommission (2017), A fair and efficient tax system in the European Union for the digital single market, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2017) 547 final, Brüssel, 21. September.

Evers, L., H. Miller und C. Spengel (2015), Intellectual property box regimes: effective tax rates and tax policy considerations, International Tax and Public Finance 22 (3), 502–530.

Fajgelbaum, P.D., E. Morales, J.C. Suárez Serrato und O. Zidar (2018), State taxes and spatial misallocation, Review of Economic Studies, im Erscheinen, https://doi.org/10.1093/restud/rdy050.

Feld, L.P. und J.H. Heckemeyer (2011), FDI and taxation: a meta-study, Journal of Economic Surveys 25 (2), 233–272.

Feld, L.P., J.H. Heckemeyer und M. Overesch (2013), Capital structure choice and company taxation: a meta-study, Journal of Banking & Finance 37 (8), 2850–2866.

Feld, L.P., M. Ruf, U. Scheuering, U. Schreiber und J. Voget (2016), Repatriation taxes and outbound M&As, Journal of Public Economics 139, 13–27.

Fuest, C. (2018), Digitalisierung und Steuerpolitik, ifo Schnelldienst 14/2018, 21–25.

Fuest, C., V. Meier, F. Neumeier und D. Stöhlker (2018), Die Besteuerung der Digitalwirtschaft – Zu den ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen der EU-Digitalsteuer, ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, München.

Fuest, C. und S. Sultan (2017), How will Brexit affect tax competition and tax harmonization? The role of discriminatory taxation, CESifo Working Paper No. 6807, München.

Gaessler, F., B.H. Hall und D. Harhoff (2018), Should there be lower taxes on patent income?, NBER Working Paper No. 24843, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Gaigné, C. und I. Wooton (2011), The gains from preferential tax regimes reconsidered, Regional Science and Urban Economics 41 (1), 59–66.

Gale, W.G., H. Gelfond, A. Krupkin, M.J. Mazur und E. Toder (2018), Effects of the Tax Cuts and Jobs Act: a preliminary analysis, Tax Policy Center, Washington, DC.

Giroud, X. und J. Rauh (2018), State taxation and the reallocation of business activity: evidence from establishment-level data, Journal of Political Economy, im Erscheinen, https://doi.org/10.1086/701357.

Gsödl, M. und C. Schmid (2018), Die US-Steuerreform, der Brexit und deren Auswirkungen auf Deutschland, ifst-Schrift 524, Institut Finanzen und Steuern in Medienkombination mit Der Betrieb, Berlin.

Güçeri, I. (2018), Will the real R&D employees please stand up? Effects of tax breaks on firm-level outcomes, International Tax and Public Finance 25 (1), 1–63.

Güçeri, I. und L. Liu (2018), Effectiveness of fiscal incentives for R&D: quasi-experimental evidence, American Economic Journal: Economic Policy, im Erscheinen.

Hayo, B. und M. Uhl (2014), The macroeconomic effects of legislated tax changes in Germany, Oxford Economic Papers 66 (2), 397–418.

Hebous, S. und M. Ruf (2017), Evaluating the effects of ACE systems on multinational debt financing and investment, Journal of Public Economics 156, 131–149.

Heckemeyer, J.H. und M. Overesch (2017), Multinationals' profit response to tax differentials: effect size and shifting channels, Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique 50 (4), 965–994.

Heinemann, F., M. Olbert, O. Pfeiffer, T. Schwab, C. Spengel und K. Stutzenberger (2018), Implications of the US tax reform for transatlantic FDI, Intereconomics 53 (2), 87–93.

IWF (2018a), United States: 2018 Article IV consultation-press release; staff report; staff statement and statement by the Executive Director for the United States, Country Report No. 18/207, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

IWF (2018b), World Economic Outlook, April 2018, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Janeba, E. und S. Osterloh (2013), Tax and the city — A theory of local tax competition, Journal of Public Economics 106, 89–100.

JCT (2017a), Estimated budget effects of the conference agreement for H.R.1, the „Tax Cuts And Jobs Act", JCX-67-17, The Joint Committee on Taxation, Washington, DC.

JCT (2017b), Macroeconomic analysis of the conference agreement for H.R. 1, the „Tax Cuts And Jobs Act", JCX-69-17, The Joint Committee on Taxation, Washington, DC.

Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys und L. Vartia (2008), Tax and economic growth, OECD Economics Department Working Paper No. 620, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Koh, H.-J., N. Riedel und T. Böhm (2013), Do governments tax agglomeration rents?, Journal of Urban Economics 75, 92–106.

Kube, H. (2017), Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzten Erhebung des Solidaritätszuschlags. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Berlin.

Li, H. und K. Pomerleau (2018), The distributional impact of the Tax Cuts and Jobs Act over the next decade, Fiscal Fact No. 596, Tax Foundation, Washington, DC.

Lieberknecht, P. und V. Wieland (2018), On the macroeconomic and fiscal effects of the Tax Cuts and Jobs Act, Arbeitspapier 10/2018, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.

Lokshin, B. und P. Mohnen (2013), Do R&D tax incentives lead to higher wages for R&D workers? Evidence from The Netherlands, Research Policy 42 (3), 823–830.

Mertens, K. (2018), The near term growth impact of the Tax Cuts and Jobs Act, Working Paper 1803, Federal Reserve Bank of Dallas.

Mertens, K. und M.O. Ravn (2014), A reconciliation of SVAR and narrative estimates of tax multipliers, Journal of Monetary Economics 68, S1–S19.

Mertens, K. und M.O. Ravn (2013), The dynamic effects of personal and corporate income tax changes in the United States, American Economic Review 103 (4), 1212–1247.

Mintz, J. (2018), Global implications of US tax reform, ifo Schnelldienst 71 (7), 22–35.

Mountford, A. und H. Uhlig (2009), What are the effects of fiscal policy shocks?, Journal of Applied Econometrics 24 (6), 960–992.

OECD (2018a), OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 1, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2018b), Tax challenges arising from digitalisation – Interim Report 2018: inclusive framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2017), Compendium of R&D tax incentives schemes: OECD countries and selected economies, 2017, Measuring R&D tax incentives 2017, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2015), Countering harmful tax practices more effectively, taking into account transparency and substance, Action 5 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2013), Action plan on base erosion and profit shifting, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Olbert, M. und C. Spengel (2017), International taxation in the digital economy: challenge accepted, World Tax Journal 9 (1), 3–46.

Overesch, M. und J. Rincke (2011), What drives corporate tax rates down? A reassessment of globalization, tax competition, and dynamic adjustment to shocks, The Scandinavian Journal of Economics 113 (3), 579–602.

Page, B.R., J. Rosenberg, J.R. Nunns, J. Rohaly und D. Berger (2017), Macroeconomic analysis of the Tax Cuts and Jobs Act, Tax Policy Center, Washington, DC.

Penn Wharton Budget Model (2017), The Tax Cuts and Jobs Act, as reported by Conference Committee (12/15/17): static and dynamic effects on the budget and the economy, http://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2017/12/18/the-tax-cuts-and-jobs-act-reported-by-conference-committee-121517-preliminary-static-and-dynamic-effects-on-the-budget-and-the-economy, abgerufen am 20.10.2018.

Pfeiffer, O. und C. Spengel (2017), Tax incentives for research and development and their use in tax planning, ZEW Discussion Paper No. 17-046, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Rat der Europäischen Union (2018), Council recommendation on the 2018 national reform programme of Germany and delivering a Council opinion on the 2018 stability programme of Germany, 2018/C 320/05, Brüssel, 13. Juli.

Redoano, M. (2014), Tax competition among European countries. Does the EU matter?, European Journal of Political Economy 34, 353–371.

Riedel, N. (2018), Quantifying international tax avoidance: a review of the academic literature, Review of Economics 69 (2), 169–181.

Romer, C.D. und D.H. Romer (2010), The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks, American Economic Review 100 (3), 763–801.

Sammartino, F., P. Stallworth und D. Weiner (2018), The effect of the TCJA individual income tax provisions across income groups and across states, Tax Policy Center, Washington, DC.

Schwab, T. und M. Todtenhaupt (2016), Spillover from the haven: cross-border externalities of patent box regimes within multinational firms, ZEW Discussion Paper No. 16-073, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Spengel, C., F. Schmidt, J.H. Heckemeyer und K. Nicolay (2018), Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology – ZEW-Project for the EU Commission, Final Report 2017 TAX-UD/2013/CC/120, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Spengel, C. et al. (2017), Steuerliche FuE-Förderung: Studie im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 15-2017, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Kooperation mit der Universität Mannheim.

Südekum, J. (2017), Die Globalisierungsverlierer kompensieren – aber wie?, Wirtschaftsdienst 97 (8), 566–570.

Tax Foundation (2017), Preliminary details and analysis of the Tax Cuts and Jobs Act, Special Report No. 241, Washington, DC.

Tax Policy Center (2017), Distributional analysis of the conference agreement for the Tax Cuts and Jobs Act, Washington, DC.

Voget, J. (2011), Relocation of headquarters and international taxation, Journal of Public Economics 95 (9–10), 1067–1081.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018), Stellungnahme zu den EU-Vorschlägen für eine Besteuerung der digitalen Wirtschaft, Vorabfassung, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium der Finanzen, Berlin, 27. September.

Zangari, E. (2014), Addressing the debt bias: a comparison between the Belgian and the Italian ACE systems, Taxation Paper N. 44, Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, Brüssel.

ZEW (2017), Steuerliche Standortattraktivität digitaler Geschäftsmodelle, Benchmark-Studie im Auftrag der PriceWaterhouseCoopers AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.