

Johannes Blum, Thiess Büttner und Niklas Potrafke

Belastung durch Unternehmensteuern in Deutschland senken – ist das der richtige Weg?

IN KÜRZE

Deutschland sollte seine Steuersätze für Unternehmen senken. Diese Position vertritt die Mehrheit der befragten Volkswirte im ifo-FAZ-Ökonomenpanel. 53% der befragten 104 Wirtschaftswissenschaftler stimmten der Aussage zu, Deutschland sollte die Unternehmensteuern senken, wie andere Länder es schon getan haben. Ablehnend äußerte sich ein knappes Viertel. Das »Country-by-Country« Reporting wird als Instrument gegen Steuervermeidung mehrheitlich befürwortet. Zwei Drittel der Befragten sprechen sich auch für eine Veröffentlichung der Daten in der EU aus.

Wichtige Partnerländer der deutschen Wirtschaft haben in den letzten Jahren die Steuerbelastung auf Unternehmensgewinne gesenkt. In Deutschland ist jedoch die tarifliche Gesamtbelastung seit langem weitgehend unverändert. Auch in der jetzigen Legislaturperiode wurde kaum etwas zur Reduktion der Belastung unternommen, sieht man von kleineren Maßnahmen wie der steuerlichen Forschungsförderung ab. Die Bundesregierung setzt stattdessen auf Maßnahmen gegen Steuervermeidung und eine Beschränkung des internationalen Steuerwettbewerbs durch das Konzept der sogenannten Mindestbesteuerung. Auch die Europäische Kommission versucht, den Steuerwettbewerb einzudämmen, und hat einen neuerlichen Vorstoß unternommen, das Prinzip der Einstimmigkeit bei Fragen der Besteuerung abzuschaffen.

Seit der Unternehmensteuerreform 2008 liegt die tarifliche Gesamtbelastung auf Unternehmensebene in Deutschland bei etwa 30%. Viele europäische Partnerländer und wichtige Handelspartner außerhalb der EU haben seitdem ihre Steuerbelastung teils massiv gesenkt. Nach Angaben der OECD lag beispielsweise die Steuerbelastung auf ausgeschüttete Gewinne 2019 in Schweden um 6,6%, in Belgien um 4,4%, in Frankreich um 2,4%, in Spanien um 5% und in Italien um 3,5% niedriger als noch 2008. In Großbritannien ist die Steuerbelastung seit 2008 um 9%, in Japan um 9,6% und in Kanada um 4,6% gefallen. Der stärkste Rückgang ist in den USA erfolgt, wo die tarifliche Belastung unter Berücksichtigung lokaler

Steuern im Jahr 2019 ganze 13% niedriger liegt als 2008. Auch absolut liegen die USA mit einer Belastung von knapp 26% heute deutlich unter der Belastung in Deutschland.

Das 27. Ökonomenpanel vom ifo Institut und der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* widmete sich der Unternehmensbesteuerung. 104 Volkswirte nahmen an der Umfrage teil. Sie lief vom 2. bis zum 11. März 2020. Es ist davon auszugehen, dass die Antworten von den massiven Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie noch weitgehend unbeeinflusst sind.

MEHRHEIT DER TEILNEHMER FÜR EINE REDUKTION DES KÖRPERSCHAFTSTEUERSATZES

Zuerst wurden die Volkswirte befragt, ob Deutschland auf den internationalen Steuerwettbewerb mit einer Senkung der tariflichen Unternehmensteuerbelastung reagieren sollte. 53% der Teilnehmer befürworteten eine Senkung. Sie begründeten dies vor allem damit, im internationalen Steuerwettbewerb mithalten und die Standortattraktivität erhöhen zu müssen. Dominika Langenmayr von der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt meint dazu: »Durch deutliche Steuersenkungen z.B. in Großbritannien und den USA hat Deutschland inzwischen relativ hohe Unternehmensteuersätze. Um multinationalen Unternehmen weiterhin ein attraktives Umfeld zu bieten, sollte Deutschland den Körperschaftsteuersatz senken. Gleichzeitig muss Deutschland weiterhin engagiert gegen Steuervermeidung und Gewinnverlagerung vorgehen. Ein niedrigerer Steuersatz, der von allen Unternehmen gezahlt wird, ist besser als ein hoher Steuersatz, der von international tätigen Konzernen umgangen werden kann.« In Anbetracht der historisch niedrigen Zinsen sei zudem auch unabhängig vom internationalen Steuerwettbewerb eine Körperschaftsteuersenkung sinnvoll: »Deutschland erwirtschaftet Überschüsse, obwohl es sich zu Negativzinsen verschulden könnte. Niedrigere Unternehmensteuern führen nachweislich zu höheren Investitionen und sind daher in der aktuellen fiskalischen Situation zielführend.« David Stadelmann von der Universität Bayreuth argumentiert, dass nicht nur existierende Unternehmen erreicht würden: »Eine niedrigere Besteuerung [setzt] auch potenziellen

Unternehmern Anreize, aktiver und innovativer zu werden.« 24% der Teilnehmer sprechen sich gegen eine Senkung der tariflichen Unternehmensteuerbelastung aus. Die meisten führen als Begründung die absolut gesehen niedrigen Unternehmensteuereinnahmen an und bemerken, dass man eher auf internationale Lösungen hinarbeiten sollte, anstatt sich an einem Wettlauf nach unten zu beteiligen. 12% der Teilnehmer antworten mit »Teils-teils« und 11% mit »Weiß nicht«.

Die Teilnehmer wurden gefragt, wie sie die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagene Reduktion des Körperschaftsteuersatzes von derzeit 15% auf 10% bewerten. Sie entspräche einer Reduktion der gesamten Steuerbelastung auf Unternehmensgewinne von ungefähr 30% auf 25%. Die Mehrheit (51%) der Teilnehmer hält die Reduktion um 5 Prozentpunkte für angemessen. Die Antwort wird oft damit begründet, dass auf diese Weise ein Niveau ähnlich zu den Wettbewerbern – allen voran den USA – erreicht würde. So könne man die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands stärken, ohne gleichzeitig andere Länder zu unterbieten. Ein Viertel der Teilnehmer empfindet die vorgeschlagene Reduktion als zu hoch, wobei von Seiten dieser Teilnehmer auch wieder generelle Vorbehalte an einer aktiven Beteiligung im Steuerwettbewerb vorgebracht werden. 6% sehen die Reduktion als zu gering, um Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu gewährleisten. 18% antworten mit »Weiß nicht«.

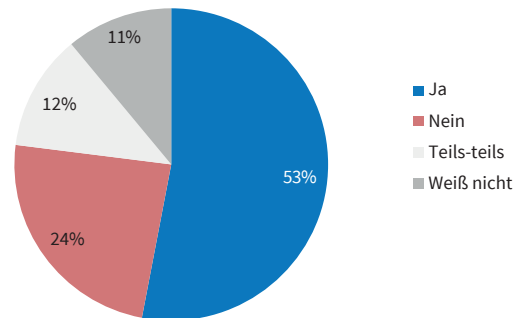
UNTERSCHIEDLICHE MEINUNGEN ZUM NETTOAUFKOMMENSVERLUST FÜR DEN FISKUS

Nach den Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen führt die Absenkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte bezogen auf das Jahr 2017 zu rechnerischen Steuermindereinnahmen von etwa 14 Mrd. Euro. Dem stünden gleichzeitig Aufkommensgewinne durch zusätzliche Investitionen und weniger Gewinnverlagerung ins Ausland gegenüber. Die Teilnehmer wurden daher gefragt, welchen Wert für den Nettoaufkommensverlust sie am ehesten für realistisch halten. Im Mittel schätzen die Teilnehmer den Nettoaufkommensverlust auf rund 9 Mrd. Euro (die Standardabweichung liegt bei 3,5 Mrd. Euro), was auf eine Steigerung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen zurückgeführt wird. Nur wenige Ökonomen sehen mittel- und langfristig einen Nulleffekt – also eine vollständige Selbstfinanzierung der Maßnahme. Einige Teilnehmer erwarten dagegen einen Nettoaufkommensverlust eher in Höhe der vom Bundesministerium der Finanzen erwarteten Mindereinnahmen, da das Ausland auch weiterhin steuerlich attraktiver bleibe. Die Problematik einer verlässlichen Quantifizierung, die in einigen Kommentaren hervorgehoben wird, zeigt sich auch in dem relativ großen Anteil derer, die »Weiß nicht« angeben.

Abb. 1

Senkung der Unternehmensteuer (1/2)

Sind Sie der Meinung, dass Deutschland auf den internationalen Steuerwettbewerb mit einer Senkung der tariflichen Unternehmensteuerbelastung reagieren soll?



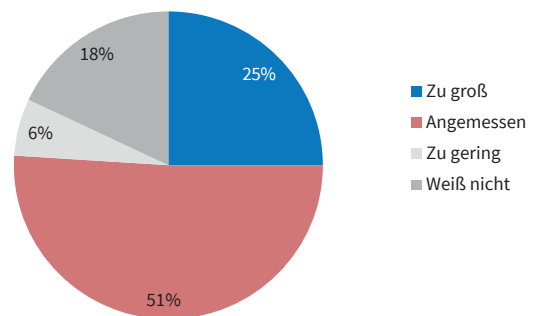
Quelle: Ökonomenpanel März 2020.

© ifo Institut

Abb. 2

Senkung der Unternehmensteuer (2/2)

Wie bewerten Sie die Höhe der Reduktion des Körperschaftsteuersatzes von 15% auf 10%?



Quelle: Ökonomenpanel März 2020.

© ifo Institut

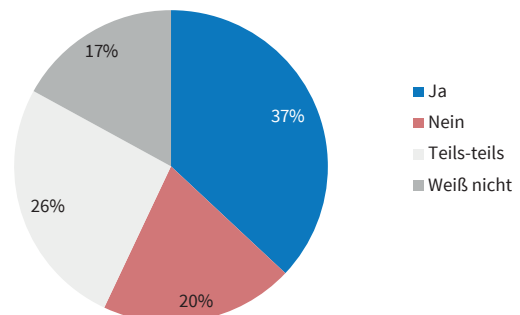
VORSCHLAG EINER MINDESTSTEUER TRIFFT AUF UNTERSCHIEDLICHE RESONANZ

Die Ökonomen wurden danach gefragt, ob eine Mindeststeuer geeignet sei, den internationalen Steuerwettbewerb zu begrenzen. Es ergibt sich ein heterogenes Meinungsbild. Die Mehrheit der Teilnehmer (37%) befürwortet eine Mindeststeuer zur Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs, 20% sind dagegen, und 26% antworten mit »Teils-teils«. Allerdings wird sowohl von Seiten der Befürworter als auch von

Abb. 3

Vorschlag einer Mindeststeuer

Sind Sie der Meinung, dass der Vorschlag einer Mindeststeuer geeignet ist, den internationalen Steuerwettbewerb zu begrenzen?



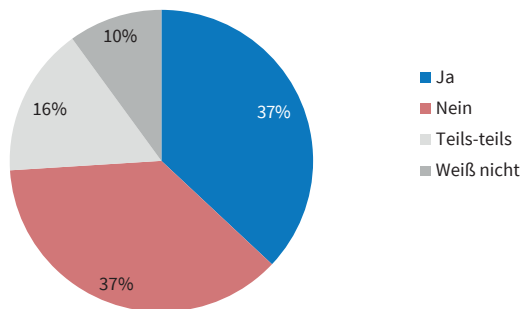
Quelle: Ökonomenpanel März 2020.

© ifo Institut

Abb. 4

Einstimmigkeit in der EU bei Fragen der Besteuerung

Halten Sie die Abschaffung der Einstimmigkeit in der EU bei Fragen der Besteuerung für eine sinnvolle Maßnahme, um den Steuerwettbewerb innerhalb der EU zu reduzieren?



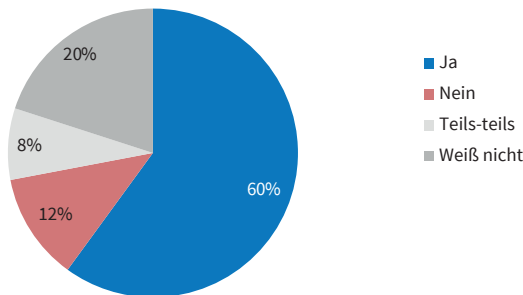
Quelle: Ökonomenpanel März 2020.

© ifo Institut

Abb. 5

Country-by-Country Reporting (1/3)

Halten Sie eine verpflichtende, nach Ländern untergliederte Rechnungslegung unter Ausweis der im jeweiligen Land gezahlten Steuern (»Country-by-Country Reporting«) zur Bekämpfung der Steuervermeidung für sinnvoll?



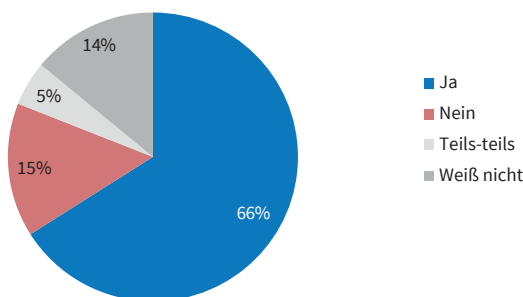
Quelle: Ökonomenpanel März 2020.

© ifo Institut

Abb. 6

Country-by-Country Reporting (2/3)

Das Europäische Parlament will, dass in der EU die Daten veröffentlicht werden. Halten Sie die Veröffentlichung der Daten in der EU für richtig?



Quelle: Ökonomenpanel März 2020.

© ifo Institut

denen, die mit »Teils-teils« antworten oder dem Vorschlag kritisch gegenüberstehen, auf die Frage der konkreten Ausgestaltung und insbesondere auf die Höhe des Mindeststeuersatzes hingewiesen. Die Gegner einer Mindeststeuer halten einen Konsens dazu für unwahrscheinlich und meinen, dass die Schlupflöcher nicht hinreichend geschlossen werden könnten. Unter denen, die mit »Teils-teils« antworten, gibt es auch Befürchtungen, dass Hochsteuerländer im Falle einer Mindeststeuer sogar noch höhere Anreize hät-

ten, den Steuersatz zu senken. 17% antworten mit »Weiß nicht«.

Der französische Finanzminister hat sich für eine Mindeststeuer von 12,5% ausgesprochen. Gefragt wurden die Ökonomen, welcher Steuersatz geeignet wäre, den Druck des Steuerwettbewerbs auf Deutschland ausreichend abzuschwächen. Zwar ist die Bandbreite der Antworten groß, der mittlere Wert (Median) der Antworten liegt jedoch bei 15% (Mittelwert: 14%). Von daher wird der französische Vorschlag eher als zu defensiv bewertet. Sinnvoller erscheint den Teilnehmern der Umfrage ein Mindeststeuersatz, der dem gegenwärtigen Körperschaftsteuersatz von 15% entspricht.

KEINE EINDEUTIGE MEINUNG ZUM PRINZIP DER EINSTIMMIGKEIT BEI STEUERFRAGEN IN DER EU

Die Teilnehmer sind sich nicht einig darüber, ob es sinnvoll ist, die Einstimmigkeit in der EU bei Fragen der Besteuerung abzuschaffen, um den Steuerwettbewerb innerhalb der EU zu reduzieren. 37% der Teilnehmer antworten mit »Ja« und ebenso 37% mit »Nein«. Die Befürworter begründen dies hauptsächlich damit, dass sich andernfalls EU-Steuerparadiese, wie Luxemburg und Irland, einer EU-weiten Einigung widersetzen würden. Diejenigen, die weiterhin für eine Einstimmigkeit in Steuerfragen plädieren, begründen dies mit der mangelnden Kompetenz und demokratischen Legitimation der EU bei Fragen der Besteuerung, die an sich zur nationalen Kernkompetenz gehört. Auch wird die Übereinstimmung mit dem Pareto-Prinzip als Vorteil der Einstimmigkeitsregel hervorgehoben. 16% der Teilnehmer antworten mit »Teils-teils« und 10% mit »Weiß nicht«.

MEHRHEIT BEFÜRWORTET »COUNTRY-BY-COUNTRY REPORTING«

Der Begriff »Country-by-Country Reporting« bezeichnet eine nach Ländern untergliederte Rechnungslegung unter Ausweis der im jeweiligen Land gezahlten Steuern. Die Frage, ob sie ein verpflichtendes »Country-by-Country Reporting« zur Bekämpfung der Steuervermeidung für sinnvoll halten, beantwortet eine große Mehrheit der Teilnehmer (60%) positiv, da hierdurch Transparenz geschaffen würde. Nur 12% halten dies für nicht sinnvoll, und 8% antworten mit »Teils-teils«. Ein Fünftel der Teilnehmer traut sich allerdings hier kein Urteil zu und antwortet mit »Weiß nicht«.

Das »Country-by-Country Reporting« existiert seit 2016, allerdings werden die Daten bislang nur an die Finanzbehörden übermittelt und nicht veröffentlicht. Das Europäische Parlament will, dass in der EU die Daten veröffentlicht werden. Die Frage, ob sie die Veröffentlichung der Daten in der EU für richtig halten, beantwortet eine deutliche Mehrheit von 66% der Teilnehmer mit »Ja«. Solch eine Veröffentlichung steigere die Transparenz und könnte

bereits schon dadurch auf die Steuerplanung von Unternehmen wirken oder zumindest die unterschiedliche Durchsetzung von Steuerregeln sichtbar machen. 15% der Teilnehmer sind gegen eine Veröffentlichung des »Country-by-Country Reporting« und begründen dies mit dem Steuergeheimnis und dem Datenschutz. Auch ifo-Präsident Clemens Fuest sieht öffentliches »Country-by-Country Reporting« kritisch: »Die Daten liefern nützliche Informationen für die Steuerverwaltungen, und sie sollten anonymisiert für wissenschaftliche Analysen verfügbar sein. Daten einzelner EU-Unternehmen zu veröffentlichen, halte ich dagegen für kontraproduktiv. Das nützt nur außereuropäischen Konkurrenten und schafft Anreize, vor allem Holding-Gesellschaften eher außerhalb der EU anzusiedeln.« Knapp 5% beantworteten die Frage mit »Teils-teils« und 14% mit »Weiß nicht«.

Die Europäische Kommission hat einen Schwellenwert von 750 Mio. Euro Umsatz für ein verpflichtendes »Country-by-Country Reporting« vorgeschlagen. Die Ökonomen wurden daher auch gefragt, wie sie diesen Schwellenwert beurteilen, sofern die Europäische Kommission mit dem Vorhaben erfolgreich sein sollte. 32% der Teilnehmer sehen den Schwellenwert als angemessen an, jeweils 14% und 11% der Teilnehmer halten ihn für zu gering oder zu hoch. Für einen hohen oder höheren Schwellenwert werden die Befolgungskosten angeführt, und es wird darauf hingewiesen, dass die großen multinationalen Unternehmen in der internationalen Steuerplanung besonders aktiv sind. Für einen niedrigeren Schwellenwert wird die Begrenzung der Möglichkeit angeführt, die Schwelle durch Ausgliederungen zu unterlaufen. Der größte Teil der Teilnehmer (43%) traut sich eine Beurteilung des Schwellenwerts allerdings nicht zu und antwortet mit »Weiß nicht«.

STEUERLICHE BEGÜNSTIGUNG VON FORSCHUNG UND ENTWICKLUNG

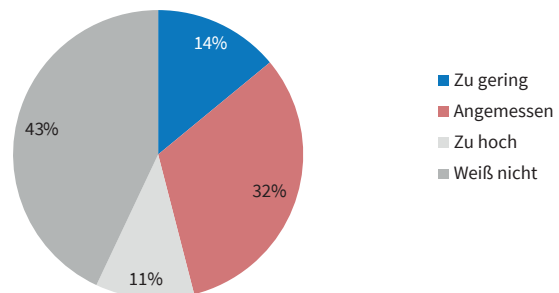
Im November vergangenen Jahres wurde eine steuerliche Zulage für Vorhaben der Forschung und Entwicklung eingeführt. 43% der Teilnehmer halten solch eine steuerliche Begünstigung für Forschung und Entwicklung für sinnvoll. 23% der Teilnehmer teilen diese Auffassung nicht, und ebenfalls 23% antworten mit »Teils-teils«. 11% der Teilnehmer antworten mit »Weiß nicht«. Für die Förderung von Aufwendungen für Forschung und Entwicklung wird die Verbesserung der Standortattraktivität, insbesondere in Bezug auf Grundlagenforschung und Zukunftstechnologien, angeführt. Kritisch wird angemerkt, dass die Abgrenzung von Forschung und Entwicklungsaufwendungen in der Praxis schwierig sei. Auch wird auf mögliche Mitnahmeeffekte verwiesen.

Das Forschungszulagengesetz sieht eine Evaluierung der Steuerwirkungen nach fünf Jahren vor. Eine solche Überprüfung hält eine sehr große Mehrheit von

Abb. 7

Country-by-Country Reporting (3/3)

Wie beurteilen Sie einen Schwellenwert von 750 Mio. Euro Umsatz für eine verpflichtende, nach Ländern untergliederte Rechnungslegung?



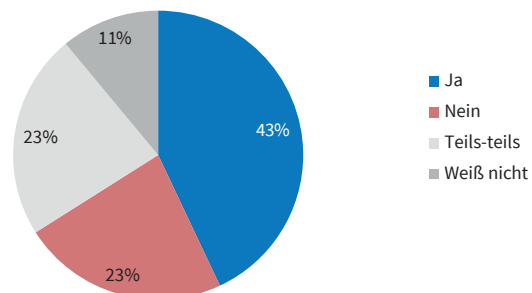
Quelle: Ökonomenpanel März 2020.

© ifo Institut

Abb. 8

Steuerliche Begünstigung von Ausgaben für F&E (1/2)

Ist aus Ihrer Sicht die Einführung einer steuerlichen Zulage für Vorhaben der Forschung und Entwicklung ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Standortattraktivität?



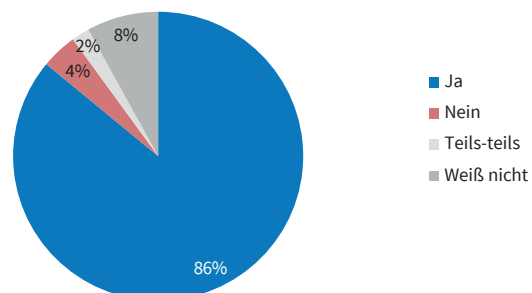
Quelle: Ökonomenpanel März 2020.

© ifo Institut

Abb. 9

Steuerliche Begünstigung von Ausgaben für F&E (2/2)

Das Forschungszulagengesetz sieht eine Evaluierung der Steuerwirkungen nach fünf Jahren vor. Halten Sie eine solche Überprüfung für sinnvoll?



Quelle: Ökonomenpanel März 2020.

© ifo Institut

86% für sinnvoll. Nur 4% der Teilnehmer halten eine solche Überprüfung für nicht sinnvoll, und 2% der Teilnehmer antworten mit »Teils-teils«. 8% antworten mit »Weiß nicht«. In den Kommentaren wird der hohe Stellenwert deutlich, den die Teilnehmer einer konsequenten Evaluierung von steuerpolitischen Maßnahmen beimessen. So sprechen sich zahlreiche Teilnehmer generell für eine stärker evidenzbasierte Steuerpolitik aus und sehen hier einen großen Nachholbedarf.