

Stellungnahme zur Sitzung des Finanzausschusses am 15.Juni 2005

ifo Institut, München
Bereich Öffentlicher Sektor
Leitung Prof.Dr.Thiess Büttner¹

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen

1. Gemessen an der tariflichen Steuerbelastung – unter Berücksichtigung von Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag – hat Deutschland im Bereich der Unternehmensteuern ein deutliches Wettbewerbsproblem innerhalb der EU-25 (vgl. Abbildung). Der tarifliche Vergleich verdeckt zwar Unterschiede in den steuerlichen Bemessungsgrundlagen. Dass das tatsächliche Aufkommen im internationalen Vergleich niedrig ist, wie beispielsweise im letzten Gutachten des Sachverständigenrates im Rahmen eines Minderheitsvotums (Textziffer 820ff.) ausgeführt, ist indessen eher als alarmierendes Zeichen für eine ineffiziente Besteuerung zu werten.

2. Neben dem tariflichen Steuersatz werden in der einschlägigen Literatur zahlreiche andere Maßgrößen für Steuerbelastungsvergleiche berechnet, z.B. effektive Grenzsteuersätze oder auch effektive Durchschnittssteuersätze, die den steuerlichen Einzelheiten bei der Besteuerung von verschiedenen Typen von Investitionen und Arten der Finanzierung Rechnung tragen. Die tarifliche Steuerbelastung ist dabei aber die entscheidende Determinante ("tax driver") der resultierenden Belastung. Zudem belegen empirische Studien, dass vor allem die tarifliche Belastung für Investitionsentscheidungen relevant ist. Insofern ist der tarifliche Steuersatz ein sinnvoller Ansatzpunkt zur Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität.

3. Mit der Steuerreform des Jahres 2000 hat Deutschland seit langem zum ersten Mal wieder Anschluss an die internationale Verteilung der Steuerbelastungen gefunden, allerdings hat es seine Position als Hochsteuerland nicht aufgegeben. Zudem hat sich in den letzten Jahren die Tendenz zur Senkung der Unternehmensteuern in Europa weiter fortgesetzt. Insbesondere die osteuropäischen Standorte sind steuerlich deutlich attraktiver. So markiert Deutschland zumindest innerhalb Europas heute wieder isoliert den oberen Rand der Belastungsskala.

4. Mit der beabsichtigten Senkung des Körperschaftsteuertarifs würde Deutschland wiederum den Anschluss an den internationalen Steuerwettbewerb finden (vgl. Abbildung). Es bleibt indessen dabei, dass die tarifliche Belastung vergleichsweise hoch ist. Aus diesem Grunde dürften auch Selbstfinanzierungs-

¹Kontakt:
ifo Institut für Wirtschaftsforschung
Poschingerstraße 5
81679 München
E-mail: buettner@ifo.de und parsche@ifo.de
Tel.: 089 9224 1319 und 1265

effekte über verändertes Veranlagungsverhalten multinationaler Unternehmen nur bescheiden ausfallen. Die Vorteile sind von daher eher in der Bedeutung des Steuersatzes für Investitionen zu sehen. Angesichts des schwierigen Reformprozesses in Deutschland, wäre die Senkung des Tarifs ein wichtiges Signal an internationale Investoren, dass Deutschland bemüht ist, den Standort attraktiver zu machen. Allerdings kann dieses Signal durch Belege mangelnder Reformfähigkeit in anderen Bereichen auch wieder in Zweifel gezogen werden.

5. Problematisch ist, dass von der Senkung des Tarifs nur Körperschaften erfasst sind, nicht aber Personengesellschaften. Insofern erscheint es einleuchtend, dass vorgeschlagen wird, die Personengesellschaften über eine pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer von der Einkommensteuer zu entlasten. Dies ist jedoch nur als Übergangsmaßnahme geeignet. Der Bezug auf die fremde Bemessungsgrundlage schafft Abgrenzungsprobleme und könnte Rückwirkungen auf die Steuerpolitik der Gemeinden haben. Letztlich ist eine durchgreifende Steuerreform erforderlich; eine denkbare Option ist die in Skandinavien praktizierte duale Einkommensteuer.

6. Obschon die fiskalische Bedeutung der Körperschaftsteuer gering ist, bedeutet die vorgeschlagene Senkung eine weitere Verschärfung der Haushaltslage. Schon angesichts der aus unserer Einschätzung zu hoch angesetzten Selbstfinanzierungseffekte ist davon auszugehen, dass die Elemente zur Einnahmesteigerung nicht ausreichen, die entstehenden Mindereinnahmen auszugleichen. Dies beeinträchtigt die Wirksamkeit des Signals der Körperschaftsteuersenkung, da für die Zukunft Steuererhöhungen wahrscheinlicher werden.

7. Die vorgeschlagene Steuersenkung bei der Realisierung von Wertsteigerungen betrieblicher Grundstücke und Immobilien steht nicht im Zusammenhang mit der steuerlichen Standortattraktivität. Im Gegensatz zur Besteuerung von Investitionserträgen ist die Besteuerung von Wertzuwächsen bei Immobilien gerade unter Bedingungen der Kapitalmobilität unproblematisch. Die Zielsetzung der Mobilisierung von Eigenkapital erscheint wenig überzeugend. Dass die Maßnahme Steuermehreinnahmen in die öffentlichen Kassen spülen würde ist zwar nachvollziehbar. Dies würde aber zukünftige Steuermindereinnahmen nach sich ziehen. Im Barwert dürfte sich ein Einnahmeverlust für den Staat einstellen.

8. Auch die Anhebung der Gewerbesteuerumlage ist als Gegenfinanzierung ungeeignet. Hier begibt sich der Bund in einen vertikalen Steuerwettbewerb mit den Gemeinden. In Folge ist mit einem Anstieg der Gewerbesteuerhebesätze zu rechnen, der die Vorteile bei der steuerlichen Standortattraktivität tendenziell unterminiert.

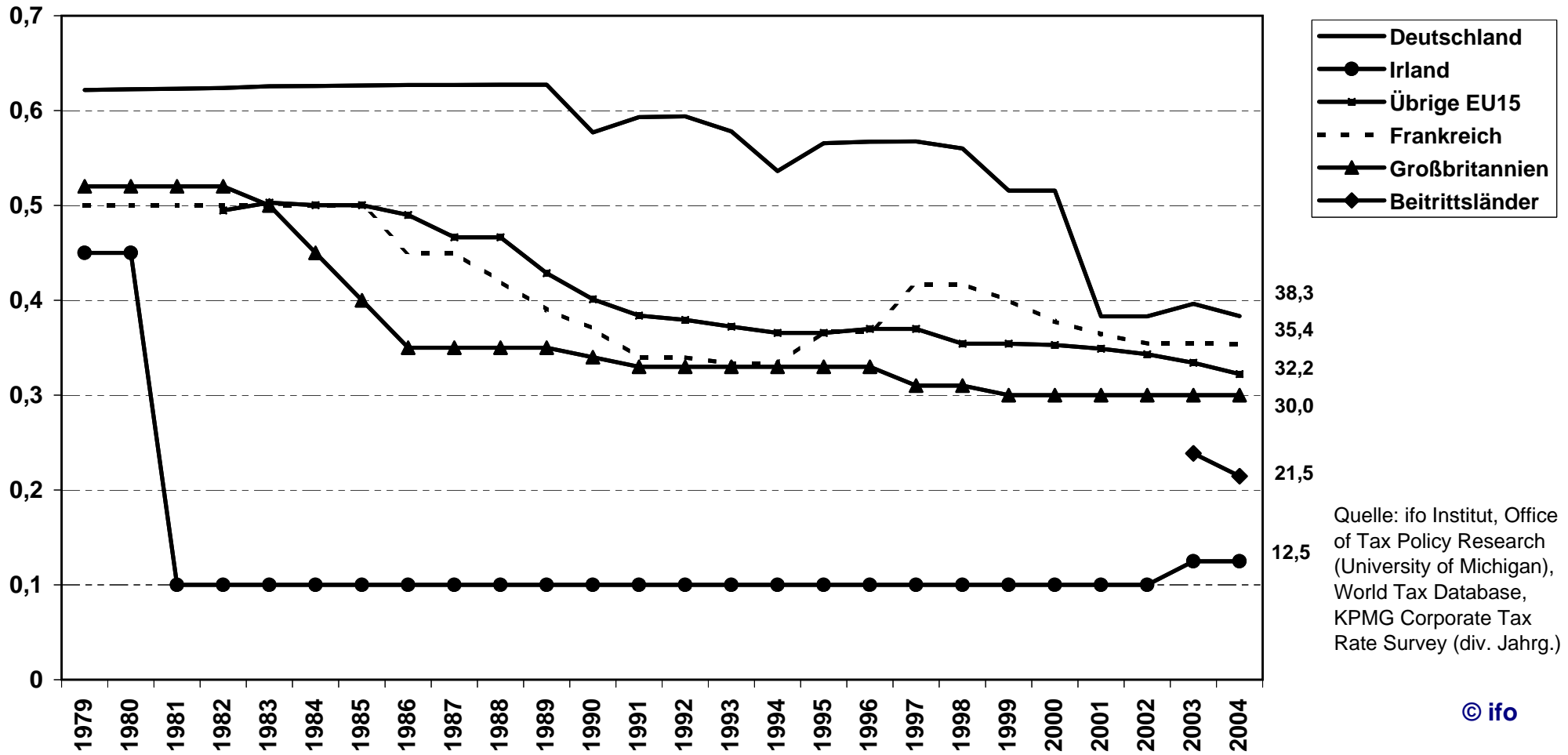
Zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Unternehmensnachfolge

1. Wohl kaum eine Steuer ist so umstritten, wie die Erbschaftsteuer. Ihre Funktion ist im wesentlichen die Sicherung steuerlicher Ansprüche beim Vermögensübergang. Neben der mehr oder weniger gezielten Umverteilung kann durch die Erbschaftsteuer zumindest in der Theorie versucht werden, Wertsteigerungen, die nicht schon im Rahmen der Einkommensteuer besteuert wurden, einer Steuer zu unterlegen.

2. Allerdings kommt die Erbschaftsteuer international unter Druck. So haben verschiedene Länder in Europa die Erbschaftsteuer ganz oder zwischen Ehegatten abgeschafft. Dies weckt den Anreiz, in die strategische Planung des Vermögensübergangs auch den Wohnsitz als Gestaltungsmerkmal einzubeziehen. Noch behindern verschiedene Elemente der Besteuerung, z.B. die subjektive Steuerpflicht, entsprechende Gestaltungen. Es ist aber fraglich, inwieweit diese Elemente europarechtlich Bestand haben. Generell ist mit einem Anstieg der Bedeutung des Wettbewerbs auch bei der Erbschaftsteuer zu rechnen. Wie das Beispiel der Schweizer Kantone zeigt, kann dieser Wettbewerb schnell zu einem Rückgang der Erbschaftsteuer führen. Mit der Rücknahme der Ansprüche an das betriebliche Vermögen könnte die vorgesehene Ermäßigung helfen, schädliche Nebeneffekte dieses Wettbewerbs, wie Betriebsverlagerungen, zu vermeiden.

3. Auch bei der Erbschaftsteuer zeigt sich die im deutschen Steuersystem oft vorzufindene Kombination von hoher tariflicher Steuerbelastung in Verbindung mit umfangreichen Begünstigungen. Der Gesetzesvorschlag geht diesen Weg weiter und zielt auf eine Ausweitung der Sonderbehandlung des betrieblich eingesetzten Vermögens. Solche Sonderregelungen sind bei der Erbschaftsteuer international durchaus üblich. Dies reflektiert den Zielkonflikt zwischen der Konfiskation des Vermögens und der Einbindung des Vermögens in erhaltenswerte Strukturen. Der Gesetzentwurf macht deutlich, dass versucht werden soll, durch Sonderregelungen adverse Effekte einer hohen Besteuerung zu vermeiden. Allerdings birgt dieser Schritt Gefahren durch die Eröffnung von Steuervermeidungsstrategien, die insbesondere bei der Erbschaftsteuer als einer erheblichen Substanzsteuer eine erhebliche Rolle spielen. Inwieweit die vorgesehene Zweckbindung des Vermögens hier ausreicht, wird die Praxis zeigen. Ggf. muss das Gesetz noch angepasst werden.

Gewinnsteuersätze in Europa vor Reform



Gewinnsteuersätze in Europa nach Reform

