

PRESSEINFORMATION

Berlin, 23.11.2018



Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck

Kronberger Kreis, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 65

Autoren: Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap, Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Herausgeber: Stiftung Marktwirtschaft, Berlin 2018; ISBN: 3-89015-125-6

Zusammenfassung

Angesichts umfangreicher Steuerreformen in den USA und weiteren Mitgliedstaaten der OECD steht die Unternehmensbesteuerung verstärkt unter Wettbewerbsdruck. Da hierzulande seit dem Jahr 2008 keine wettbewerbsstärkenden Reformen des Steuersystems mehr durchgeführt worden sind, wird Deutschland bei den tariflichen Gewinnsteuersätzen im internationalen Vergleich bald eine unrühmliche Spitzenposition einnehmen.

Die Strategie der Bundesregierung zielt bislang darauf ab, europaweite Mindeststeuern einzufordern und internationalen Harmonisierungsbestrebungen nachzugehen. Eigene steuerpolitische Maßnahmen, um im Steuerwettbewerb nicht weiter zurückzufallen, plant sie nicht. Dieser steuerpolitische Stillstand kann jedoch dazu führen, dass der deutsche Wirtschaftsstandort im Wettbewerb um Investitionen und die Ansiedlung innovativer Unternehmen an Attraktivität einbüßt, Steueraufkommen verlorengeht und der gesamtwirtschaftliche Wohlstand abnimmt.

Eine Beteiligung Deutschlands am Steuerwettbewerb wird von einigen Seiten kritisch gesehen. Es wird befürchtet, dass die grenzüberschreitende Mobilität von Kapital zu einem Steuersenkungswettbewerb führt, an dessen Ende der Staat seine Tätigkeit nicht mehr hinreichend finanzieren kann und die verbleibenden Steuerlasten ungerecht verteilt sind. Empirische Studien legen jedoch nahe, dass die Unternehmensbesteuerung stärkere negative Wachstumswirkungen als andere Steuern hat und darüber hinaus die Hälfte der Steuerbelastung auf die Beschäftigten überwälzt wird. Davon sind Arbeitnehmer mit niedrigeren Einkommen stärker betroffen als Besserverdienende. Außerdem ist das europäische Steueraufkommen trotz der sinkenden Steuersätze bislang weitgehend konstant geblieben. Ein ruinöser internationaler Steuerwettbewerb ist nicht zu beobachten.

Ebenso wenig überzeugend ist das verbreitete Argument, angesichts der deutschen Exportüberschüsse sei eine weitere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen durch Steuersenkungen nicht erforderlich. Hier wird Exportstärke deutscher Unternehmen mit der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Standort für Investitionen und Arbeitsplätze verwechselt. Über Investiti-

onszurückhaltung in Deutschland wird immer wieder geklagt. Der Leistungsbilanzüberschuss bedeutet, dass Kapital ins Ausland abfließt. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung, die für mehr inländische Investitionen sorgt, könnte dazu beitragen, den Leistungsbilanzüberschuss abzubauen.

Die vorliegende Studie verdeutlicht, dass die bisherige Steuerpolitik der Bundesregierung, einseitig auf internationale Koordination zu setzen und den Steuerwettbewerb tatenlos hinzunehmen, nicht erfolgversprechend ist. Steuerkoordination in Form einer europaweiten Mindestbesteuerung wäre wenig zielführend. Hierdurch würden insbesondere die ökonomisch schwächeren Mitgliedstaaten der EU einen Wettbewerbsnachteil erfahren, der sich negativ auf die angestrebte wirtschaftliche Konvergenz in Europa auswirken würde. Gegenüber Drittstaaten bestünde außerdem die Gefahr, dass sich Europa insgesamt zu einer Hochsteuerzone entwickelt und an globaler Wettbewerbsfähigkeit einbüßt. Hinzu kommt, dass ein Mindeststeuersatz aufgrund der Einstimmigkeitsregel in Steuerfragen kaum mehr an sich verändernde ökonomische Rahmenbedingungen angepasst werden könnte.

Mit der Initiative ‚Base Erosion and Profit Shifting‘ (BEPS) versucht die OECD, international abgestimmte Empfehlungen zu entwickeln, wie Staaten unerwünschte Steuervermeidung multinationaler Unternehmen eindämmen können. Als Leitlinie hat die BEPS-Initiative formuliert, dass Unternehmen Gewinne dort steuerlich ausweisen sollen, wo sie tatsächlich erwirtschaftet werden. Diese Leitlinie klingt zunächst vernünftig, um ein tragfähiges Konzept für die Gestaltung der internationalen Unternehmensbesteuerung handelt es sich jedoch nicht. Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen folgen keiner klaren Systematik. Stattdessen steht oftmals das rein fiskalische Anliegen dahinter, mehr Steuern von multinationalen Unternehmen zu erheben. Daraus würden erhebliche Rechtsunsicherheit, Doppelbesteuerungsprobleme sowie zunehmende Konflikte zwischen Staaten resultieren.

Aus ähnlichen Gründen ist die Einführung neuer Steuern auf digitale Geschäftsmodelle abzulehnen, die als Ziel eine vermeintlich faire Besteuerung der digitalen Wirt-

schaft vorgibt. Ein grundlegendes Problem besteht darin, dass sich die Digitalisierung durch alle Branchen zieht und keineswegs auf Unternehmen wie Apple oder Amazon beschränkt ist. Trotzdem beruht die Debatte über Digitalsteuern auf der Vorstellung, dass die Digitalwirtschaft klar abgrenzbar sei. Die von der Europäischen Kommission vertretene Auffassung, es existiere ein systematisches Steuergefälle zugunsten der Digitalwirtschaft, beruht auf irreführenden Zahlen und führt steuerpolitisch auf Abwege. Hauptverantwortlich für das im Vergleich zu traditionellen Geschäftsmodellen und auf Basis von hypothetischen Investitionsprojekten geschätzte Steuergefälle von etwa 12,5 Prozentpunkten sind gesetzliche Abschreibungsbedingungen und steuerliche Forschungsförderung. Konsequenterweise müsste an diesen Regelungen direkt angesetzt und nicht über den Umweg einer neuen Steuer agiert werden, die unerwünschte Konsequenzen nach sich ziehen kann. Steuerliche Forschungsförderung wird mit der Begründung gewährt, dass Forschung und Entwicklung positive Externalitäten verursachen. Diese Differenzen durch steuerliche Belastungen der Digitalwirtschaft einzuebnen, richtet wirtschaftlichen Schaden an.

Außerdem würde eine unilateral eingeführte Steuer auf digitale Umsätze von Seiten der USA sicherlich als protektionistische Maßnahme gewertet werden und den bestehenden Handelskonflikt weiter schüren. Allein der Umstand, dass US-Hochtechnologieunternehmen in Europa hohe Umsätze erzielen, bedeutet nicht, dass die EU-Mitgliedstaaten einen Anspruch auf die Besteuerung der damit erzielten Gewinne haben. Das Besteuerungsrecht kann nach geltenden Doppelbesteuerungsabkommen anderen Staaten zustehen. Selbst wenn diese sich entscheiden, die ihnen zuzuordnenden Unternehmensgewinne nicht oder nur niedrig zu besteuern, folgt daraus kein Recht der europäischen Staaten, diese Gewinne stattdessen eigener Besteuerung zu unterwerfen. Würden im Rahmen der Diskussion um neue Verteilungsmechanismen wie digitale Betriebsstätten die Besteuerungsrechte in diejenigen Länder verlagert werden, in denen der Endverbrauch stattfindet, könnten exportorientierte Volkswirtschaften wie Deutschland das Nachsehen haben. Es sollte dabei nicht übersehen werden, dass Anbieter digitaler Dienstleistungen in den Absatzländern heute zwar keine Ertragsteuern abführen müssen, aber sehr wohl der Umsatzsteuer unterliegen.

Zu den grundlegenden Vorschlägen einer Reform des internationalen Steuersystems gehört die in Varianten diskutierte Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung in Europa. Hierzu zählt der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage und Verteilung der Besteuerungsrechte auf Basis einer Formelzuteilung (GKKB). Das GKKB-Konzept kann zwar im Hinblick auf die Bekämpfung der Steuervermeidung oder den Abbau steuerlicher Verzerrungen nicht vollständig überzeugen, gleichwohl würde es steuerliche Hindernisse für grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten im europäischen Binnenmarkt abbauen und bürokratische Kosten für europaweit tätige Unternehmen reduzieren. Unter den EU-Mitgliedstaaten existieren allerdings große Widerstände gegen das GKKB-Konzept und andere Steuerharmonisierungsprojekte, weil die Mitgliedstaaten die

Besteuerung als Kernbereich ihrer Souveränität und gleichzeitig als wichtiges Instrument zur Verfolgung ihrer wirtschaftlichen Interessen ansehen.

Insofern wäre die Bundesregierung gut beraten, sich steuerpolitisch nicht ins Abseits zu stellen, sondern die Strategie seiner Nachbarstaaten und Handelspartner aufzugreifen. Deutschland sollte den internationalen Steuerwettbewerb annehmen und aktiv gestalten.

Der Kronberger Kreis gibt folgende steuerpolitische Empfehlungen:

- Deutschland sollte Frankreich folgen und die steuerliche Belastung von einbehaltenen Unternehmensgewinnen in den nächsten Jahren auf 25 Prozent senken. Das könnte durch eine Senkung der Körperschaftsteuer auf 10 Prozent erreicht werden.
- Deutschland sollte eine steuerliche Forschungsförderung und eine Patentbox einführen. Bei der steuerlichen Forschungsförderung könnte man sich im ersten Schritt auf mittelständische Unternehmen beschränken und den Kreis der begünstigten Unternehmen nach einer Evaluierung der Wirkungen erweitern oder einschränken. Bei der Patentbox sollte Deutschland sich gleichzeitig darauf festlegen, sie abzuschaffen, wenn international Einigkeit darüber besteht, Patentboxen abzuschaffen. Dass Deutschland sich einseitig darauf festlegt, dieses Instrument nicht im Steuerwettbewerb anzuwenden, schafft nur Anreize für andere Staaten, Patentboxen nicht aufzugeben.
- Zur Bekämpfung internationaler Steuervermeidung sollte Deutschland sich dafür einsetzen, dass Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzgebühren, die in Drittländer fließen, insbesondere in Niedrigsteuerränder, koordiniert werden. Generell geht es bei der Bekämpfung von Steuervermeidung darum, eine unbeabsichtigte Nichtbesteuerung genauso wie eine Doppelbesteuerung zu verhindern.
- Die Einführung einer europäischen Steuer auf digitale Umsätze sollte Deutschland ablehnen.
- An internationalen Verhandlungen über Veränderungen des Betriebsstättenbegriffs zur besseren Erfassung digitaler Geschäftsmodelle und an Debatten über eine generelle Verlagerung von Besteuerungsrechten in Bestimmungsländer sollte Deutschland sich beteiligen, wie das heute bereits im Rahmen der BEPS-Initiative der OECD geschieht. Dabei sollte Deutschland seine Interessen als Exportland im Auge behalten, aber gleichzeitig bedenken, dass die Leistungsbilanzüberschüsse angesichts des demographischen Wandels ihren Höhepunkt bald überschritten haben könnten.

Langfristig spricht viel dafür, dass es ohne eine stärkere Verlagerung der Gewinnbesteuerung in die Absatzländer zu einer durch den Steuerwettbewerb getriebenen, verstärkten Erosion der Unternehmensbesteuerung kommen könnte. Deutschland sollte sich daher dafür einsetzen, dass grundlegende Reformen der internationalen Besteuerung, darunter die bestimmungslandorientierte Unternehmensgewinnsteuer, stärker erforscht und diskutiert werden.

Kronberger Kreis



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts Freiburg, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Professorin für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht und Ökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin, Vorsitzende der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0.



Prof. Volker Wieland, Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), House of Finance, Frankfurt, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Forschungsprofessor am ZEW Mannheim, Research Fellow am CESifo München.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln.

Mehr Informationen zum Kronberger Kreis: www.kronberger-kreis.de

Ansprechpartnerin

Dr. Ann Zimmermann
Leitung Kommunikation, Medien und Ordnungspolitik

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
D-10117 Berlin

Tel. (030) 20 60 57 33
zimmermann@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de