

Debatte

Steuern im Standortwettbewerb

Wie relevant sind Steuern im Standortwettbewerb? Warum der Fokus auf den Steuerwettbewerb zu kurz greift

STUW0064798

von Sebastian Eichfelder*

A. Einleitung

In StuW 3/2023 haben *Inga Hardeck* und *Jost Heckemeyer* einen Beitrag veröffentlicht, in dem sie die schlechte Positionierung Deutschlands im Steuerwettbewerb und dessen Stellung als Hochsteuerland bemängeln und Handlungsempfehlungen für die künftige Steuerpolitik geben.¹ Auch wenn der Beitrag viele ausgesprochen sinnvolle Vorschläge macht und interessante Perspektiven aufzeigt, liegt ein Schwachpunkt der Argumentation darin begründet, dass der Beitrag sich fast ausschließlich auf Aspekte der internationalen Unternehmensbesteuerung fokussiert und dabei andere Aspekte vernachlässigt. Insbesondere geht der Beitrag davon aus, dass eine Senkung der Unternehmenssteuerbelastung praktisch automatisch zu einer Zunahme der Standortattraktivität führt, da er den Steuerwettbewerb mit dem Standortwettbewerb weitgehend gleichsetzt.²

Dass dieser Zusammenhang nicht ganz so eindeutig ist, dokumentiert Abbildung 1, die Wechselwirkungen von Steuern mit weiteren Standortfaktoren berücksichtigt. Es wird angenommen, dass weniger Steuern sich *ceteris paribus* (auch unter Berücksichtigung der „Schuldenbremse“) negativ auf Staatsausgaben auswirken. Dies muss nicht immer ein Problem darstellen, wenn dadurch etwa ineffiziente Subventionen reduziert werden. Unter politökonomischen Aspekten ist aber anzunehmen,³ dass eine Verringerung der Staatsausgaben nicht nur den Staatskonsum, sondern auch öffentliche Investitionen und standortrelevante Ausgaben mindert (etwa für Bildung, Infrastruktur, Digitalisierung). Die Schwächen Deutschlands in diesen Bereichen sind bekannt. So wurde etwa jüngst über schwache Ergebnisse deutscher Kinder in der Pisa-Studie berichtet und Deutschland weist eine der höchsten Schulabbrecherquoten innerhalb der EU auf.⁴ Ich gehe daher von einem negativen Einfluss von Steuermindereinnahmen auf andere Standortfaktoren aus.

Daneben existiert ein zweiter Wirkungskanal, der Steuern mit Komplexität und darüber mit Bürokratiekosten verbindet. Eine Vereinfachung des Steuersystems führt *ceteris paribus* zu einer Senkung von Bürokratiekosten, was gerade in Zeiten des Fachkräftemangels die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes steigert. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Steuervereinfachung und Steuereinnahmen nicht eindeutig. So können komplexe steuerliche Ausnahmen sowohl zu Mehreinnahmen (etwa Zinsschranke gem. § 4h EStG) als auch zu Mindereinnahmen (etwa Steuerermäßigungen gem. §§ 34 ff. EStG) führen.

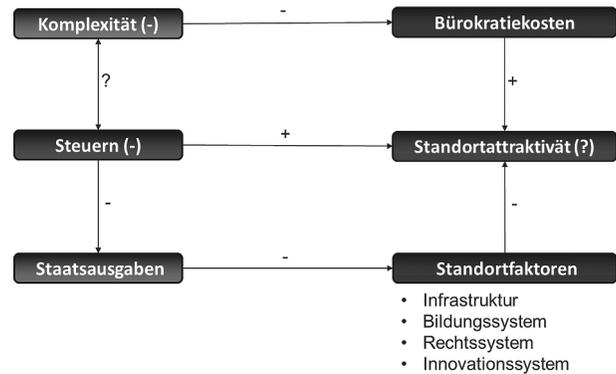


Abbildung 1: Steuern und Standortattraktivität

Die hier erläuterten Wechselwirkungen zwischen Steuern und anderen Standortfaktoren werden in der neueren ökonomischen Geographie unter dem Begriff „Agglomerationseffekte“ diskutiert. Dabei wird argumentiert und auch empirisch gezeigt, dass sich Regionen mit „Agglomerationsvorteilen“ höhere steuerliche Belastungen leisten können und dennoch wettbewerbsfähig sind.⁵ Ein klassisches Beispiel für eine entsprechende Region ist etwa das „Silicon Valley“. Auf der anderen Seite lässt sich argumentieren, dass Regionen mit hohen Steuereinnahmen diese auch verwenden können, um andere Standortfaktoren zu stärken und damit „Agglomerationsvorteile“ zu erwerben. So hat etwa die US-amerikanische Verteidigungspolitik nicht unerheblich zur Entwicklung des Silicon Valley beigetragen,⁶ während die in den USA der 1950er Jahre noch

* Prof. Dr. Sebastian Eichfelder ist Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

1 Vgl. Hardeck/Heckemeyer (2023), Deutschland im Steuerwettbewerb: Positionierung und Handlungsempfehlungen für eine Zukunft im Wandel, StuW 2023, S. 207–218.

2 Vgl. Hardeck/Heckemeyer, StuW 2023, S. 210 ff.

3 Aus Perspektive der Politik ist es eine naheliegende Strategie, Wahlen durch sogenannte „Wahlgeschenke“ an Klientelgruppen zu beeinflussen und dadurch Wählergruppen an sich zu binden. Dies können etwa Beamte, Rentner, Apotheker und Hoteliers sein. Demgegenüber führt eine Reduzierung öffentlicher Investitionen zu einem langfristigen Wohlfahrtsverlust, der sich kurzfristig u.U. kaum auf Wahlentscheidungen auswirkt. Eine Kürzung von Ausgaben für frühkindliche Bildung oder für Sprachunterricht für Kinder mit Migrationshintergrund dürfte sich erst mit zeitlicher Verzögerung auf das Wirtschaftswachstum und die politische Meinungsbildung auswirken.

4 Deutsche Schüler schneiden so schlecht ab wie noch nie, <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/pisa-studie-128.html> (13.2.2024); Deutschland mit vierthöchster Schulabbrecherquote in der EU, <https://www.deutschlandfunk.de/deutschland-mit-vierthoehster-abbrecherquote-in-der-eu-110.html> (13.2.2024).

5 Vgl. etwa Brühlhart/Jametti/Schmidheiny (2012), Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials? The Economic Journal 122, S. 1069–1093. Brühlhart/Simpson (2018), Agglomeration economies, taxable rents and government capture: Evidence from a place-based policy, Journal of Economic Geography 18, S. 319–353.

6 Vgl. Peteranderl (2019), Historikerin über den Aufstieg des Silicon Valley: „Fast wie ein Mafia-Clan“, Der Spiegel, <https://www.spiegel.de/netzwelt/web/fast-wie-ein-mafia-clan-historikerin-ueber-die-erfolgsformel-des-silicon-valley-a-1294501.html> (14.02.2024); O’Hara (2019), The Code: Silicon Valley and the Remaking of America, Penguin Books; Tarvainen (2022), Review: The Code: Silicon Valley and the Remaking of America, Prometheus 37, S. 371–381.

sehr hohen Spitzensteuersätze von bis zu 90 %⁷ dieser Entwicklung anscheinend langfristig nicht geschadet haben.

B. Wie relevant sind Steuern als Standortfaktor?

Auch wenn zahlreiche empirische Studien auf die Relevanz von Steuern für Investitionen, ausländische Direktinvestitionen (FDI) oder Standortwahlentscheidungen verweisen,⁸ lassen sich anhand dieser ökonomischen Literatur kaum Rückschlüsse über die Relevanz von Steuern im Verhältnis zu anderen Standortfaktoren wie Verfügbarkeit, Bildungsniveau und Kosten von Arbeitskräften, Verfügbarkeit, Qualität und Kosten von Flächen, digitale und nichtdigitale Infrastruktur, Netzwerke und Agglomerationseffekte von Unternehmen, Nähe zu Kunden, Stabilität des Rechtssystems und Ähnlichem mehr treffen. Dies ist einerseits dadurch bedingt, dass die bestehende steuerliche Literatur sich praktisch ausschließlich auf Steuern konzentriert und deren Relevanz nicht mit anderen Standortfaktoren vergleicht. Andererseits lässt sich festhalten, dass das Ziel zahlreicher Studien offenbar darin besteht, möglichst hohe und statistisch signifikante steuerliche Effekte zu identifizieren, um eine klare, konsistente und publizierbare Geschichte über den schädlichen Einfluss von Steuern erzählen zu können. Dieses als Publikationsbias nicht nur aus den Steuerwissenschaften bekannte Phänomen dürfte zu einer strukturellen Überschätzung der Relevanz von Unternehmenssteuern auf reale Unternehmensentscheidungen führen und wird in Meta-Studien für unterschiedliche steuerliche Aspekte belegt.

Bereits *Feld* und *Heckemeyer* (2011) finden Evidenz für eine Überschätzung der Steuerwirkungen auf FDI, führen aber keine entsprechende Korrektur des durchschnittlichen Schätzwertes durch.⁹ *Neisser* (2021) findet Belege für eine signifikante Überschätzung von Steuerelastizitäten, die sich auf reale Effekte konzentrieren (*before deduction elasticities*).¹⁰ *Gechert* und *Heimberger* (2022) finden nur noch minimale Belege für einen positiven Einfluss von Unternehmenssteuersenkungen auf Wirtschaftswachstum, wenn für Publikationsbias kontrolliert wird.¹¹ *Knaisch* und *Pöschel* (2023) finden praktisch keine Evidenz für einen Einfluss von Unternehmenssteuern auf Arbeitslöhne, wenn für Publikationsbias kontrolliert wird.¹² *Pöschel* (2023) findet Belege für eine positive Publikationsbias in Studien, die sich mit der steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung befassen.¹³

Hilfreicher für einen Vergleich von Steuern zu anderen Standortfaktoren erscheinen daher zum einen Befragungsstudien von Unternehmen und zum anderen Indizes, die die Standortattraktivität eines Landes anhand einer Gewichtung von Standortfaktoren messen. *Eichfelder* et al. (2022) zeigen auf, dass Steuern bei Befragungsstudien regelmäßig als ein mittelmäßig relevanter Standortfaktor angesehen werden. Größere Bedeutung haben in der Regel das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, die Kundennähe, das Lohnniveau, die Verkehrsanbindung und die digitale Infrastruktur.¹⁴ *Eichfelder* et al. (2022) analysieren auch international übliche Standortindizes und arbeiten den Anteil heraus, der direkt auf Unternehmenssteuern entfällt. Dies ist in Abbildung 2 dokumentiert, wobei der Anteil der Unternehmenssteuern nur bei etwa 1,1 % bis 2,5 % der Indexwerte liegt, während durch öffentliche und private Investitionen getriebenen Standortfaktoren (insbesondere verschiedene Formen der Infrastruktur, Bildungsausgaben, Forschung

und Entwicklung sowie Produktivität und Energieeffizienz) ein deutlich höheres Gewicht zukommt.¹⁵

Index	Institution	Rang Deutschland	Einfluss Steuern	Einfluss Investitionen
Global Competitiveness Index	World Economic Forum (WEF)	7/141	1,38 %	28,22 %
World Competitiveness Yearbook	International Institute for Management Development (IMD)	15/63	2,50 %	25,00 %
IW-Standortindex	Institut der deutschen Wirtschaft	3/45	1,12 %	23,21 %

Abbildung 2: Indizes zur Standortattraktivität, Unternehmenssteuern und Investitionen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Steuern als Standortfaktor wohl eine eher mittelmäßige Bedeutung zukommt. Daraus resultiert, dass in der steuerlichen Debatte den Wechselwirkungen zwischen Steuern und anderen Standortfaktoren ein größeres Gewicht zugemessen werden sollte als dies bei *Hardeck* und *Heckemeyer* (2023) oder auch anderen steuerlich motivierten Beiträgen der Fall ist. Dies verdeutlicht auch ein Blick auf die Patentanmeldungen des Europäischen Patent- und Markenamtes. Trotz einer nur mittelmäßigen steuerlichen Förderung für Forschung und Entwicklung¹⁶ weist Deutschland eine Spitzenposition bei den europäischen Patentanmeldungen auf, während Staaten mit einer besonders ausgeprägten steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (etwa Slowakei, Portugal, Frankreich, Spanien, Irland) sich nicht durch ein übermäßig hohes Patentaufkommen auszeichnen.¹⁷ Anscheinend versuchen diese Staaten, Defizite im Bereich ihres Innovationssystems durch steuerliche Anreize zu kompensieren.

7 Vgl. *Saez/Zucman* (2019), *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, W.W. Norton Publishing, Chapter 2.

8 Vgl. die umfassende Diskussion der Literatur bei *Eichfelder/Kluskal/Knaisch/Selle* (2022), *Steuersatzsenkungen versus Sonderabschreibungen: Was ist die bessere Strategie zur Förderung der Standortattraktivität Deutschlands?* *StuW* 2022, S. 228 ff.

9 Vgl. *Feld/Heckemeyer* (2011), *FDI and Taxation: A Meta-Study*, *Journal of Economic Surveys* 25, S. 233–272.

10 Vgl. *Neisser* (2021), *The Elasticity of Taxable Income: A Meta-Regression Analysis*, *The Economic Journal* 131, S. 3365–3391.

11 *Gechert/Heimberger* (2022), *Do Corporate Tax Cuts Boost Economic Growth?* *European Economic Review* 147, 104157.

12 *Knaisch/Pöschel* (2023), *Wage Response to Corporate Income Taxes: A meta-Regression Analysis*, *Journal of Economic Surveys* (online), <https://doi.org/10.1111/joes.12557>.

13 Vgl. *Pöschel* (2023), *Incentive Effects of R&D Tax Incentives: A Meta Analysis on R&D Tax Policy Designs*, *arqus Working Paper* 243, http://www.arqus.info/mobile/paper/arqus_243.pdf.

14 Vgl. *Eichfelder/Kluskal/Knaisch/Pöschel*, *StuW* 2022, S. 231.

15 Vgl. *Eichfelder/Kluskal/Knaisch/Pöschel*, *StuW* 2022, S. 233 mit weiteren methodischen Erläuterungen.

16 Vgl. *Hardeck/Heckemeyer*, *StuW* 2023, S. 211.

17 Vgl. *Innovationskraft ungebremst: Patentanmeldungen in Europa nehmen 2022 weiter zu*, <https://www.epo.org/de/news-events/news/innovationskraft-ungebremst-patentanmeldungen-europa-nehmen-2022-weiter-zu> (13.2.2024).

C. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Steuerpolitik?

Hardeck und *Heckemeyer* (2023) ist vollkommen zuzustimmen, dass bürokratische Belastungen von Unternehmen ein erhebliches Standorthemmnis darstellen.¹⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass Steuereinnahmen des Staates für öffentliche Aufgaben zur Verfügung stehen, während Bürokratiekosten in aller Regel ein volkswirtschaftlicher Verlust sind. Die Einführung der globalen Mindestbesteuerung auf EU-Ebene gibt dem deutschen Gesetzgeber die Möglichkeit, Doppelungen von Missbrauchsvermeidungstatbeständen zu vermeiden und bürokratische Belastungen zu reduzieren. Die Vorschläge zum Bürokratieabbau kann ich daher nur begrüßen.¹⁹ Diese sollten allerdings um Vorschläge zur verstärkten Digitalisierung und Automatisierung, sowie um Vorschläge zum Bürokratieabbau für kleine und mittlere Unternehmen (gerade auch im internationalen Bereich) ergänzt werden. Aufgrund von Skaleneffekten führen bürokratische Verpflichtungen bei kleinen und mittleren Unternehmen im Verhältnis zu Umsatz oder Mitarbeiterzahl zu einem Vielfachen (bis zum 100-fachen) der Kostenbelastung von großen Unternehmen.²⁰ Während *Spengel* et al. (2023) die Bürokratiekosten der extrem komplexen Mindestbesteuerung mit einmalig 319 Mio. € und 100 Mio. € pro Jahr beziffern, kommen *Eichfelder* und *Knaisch* (2021) allein für die befristete Mehrwertsteuersenkung durch das 2. Coronasteuerhilfegesetz auf Bürokratiekosten von 2,43 Mrd. €. ²¹ Bürokratiekosten benachteiligen somit kleine und mittlere Unternehmen im Wettbewerb und stellen eine erhebliche Markteintrittsbarriere für diese Unternehmen bei grenzüberschreitenden Aktivitäten dar. Dementsprechend erscheinen ein umfassender Bürokratieabbau und eine verstärkte Digitalisierung im steuerlichen Bereich als zentrale Aufgaben der Steuerpolitik, wobei eine umfassende Diskussion den hier vorhandenen Rahmen sprengen würde.

Auch die Überlegungen von *Hardeck* und *Heckemeyer* (2023) zur verbesserten Verlustverrechnung und zu steuerlichen Investitionsanreizen als antizyklischer Konjunkturpolitik in Form von Sonderabschreibungen erscheinen sinnvoll. Wie bereits *Eichfelder* et al. (2022) erläutern, dokumentiert die empirische Forschung eindrucksvoll, dass derartige Investitionsanreize deutlich effektiver reale Investitionen anzuregen scheinen als Senkungen von Steuersätzen. Dies dürfte insbesondere für zeitlich befristete Programme gelten, da diese zu Vorzugseffekten bei Investitionen führen, um in den Genuss der Förderung zu kommen. *Eichfelder* et al. (2022) ermitteln auf der Basis der Literatur eine Bandbreite von Elastizitäten von -3,7 und -14,0 für die Kapitalnutzungskosten von temporären Sonderabschreibungen, sowie von -0,2 und -1,0 für die Kapitalnutzungskosten von dauerhaften Steuersatzsenkungen.²² *Eichfelder*, *Knaisch* und *Schneider* (2023) können zeigen, dass Sonderabschreibungen besonders effektiv bei Wirtschaftsgütern mit langen regulären Abschreibungsdauern sind.²³ Angesichts der aktuellen Defizite Deutschlands in der digitalen Infrastruktur (Breitbandausbau), der Dekarbonisierung im Gebäudebereich (Gebäudeenergiegesetz) und im Wohnungsneubau in Ballungsräumen dürften Sonderabschreibungen gerade in diesen Bereichen geeignet sein, den Wirtschaftsstandort attraktiver zu machen. Gleiches gilt für die dringend erforderliche Infrastruktur bei Themen wie Wasserstoff, Ladenetze für Elektrofahrzeuge und Energiespeicherung und –transport.

Problematisch erscheinen mir Vorschläge von *Hardeck* und *Heckemeyer* (2023) zur Absenkung von Unternehmenssteuersätzen sowie zur Abschaffung des Solidaritätszuschlages. Berücksichtigt man die empirischen Schätzergebnisse, dann sind Sonderabschreibungen schlicht deutlich effektiver, um Investitionsanreize zu erzeugen. Zudem würde eine dauerhafte Senkung der Unternehmenssteuerlast den öffentlichen Haushalten die notwendigen Mittel für dringend benötigte öffentliche Investitionen in den extrem standortrelevanten Bereichen Digitalisierung, Dekarbonisierung und Demographie (etwa Sprachkurse und Ausbildungsangebote für Zuwanderer, Bildungsausgaben) entziehen. Auch die zum Teil marode Verkehrsinfrastruktur und der Bereich Landesverteidigung erfordern dringend öffentliche Investitionen. Diese könnten zwar theoretisch durch einen Konsumverzicht (etwa in der Rente) finanziert werden, aber es erscheint doch sehr fragwürdig, ob sich dies politisch durchsetzen lässt. Zudem sollte man zwei wichtige Aspekte berücksichtigen. 1) Steuersatzsenkungen verbessern zwar die Liquidität von Unternehmen, können aber fundamentale Probleme wie einen Mangel an Fachkräften oder eine unzureichende digitale Infrastruktur weder lösen noch kompensieren.²⁴ 2) Die Steuerpolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte hat vermögende und gutverdienende Bevölkerungsschichten stark begünstigt. Auf die Dauer dürfte aber eine Steuerpolitik für die Interessen der oberen 1 % bis 10 % die politische Stabilität gefährden. Auch diese stellt einen wichtigen Standortfaktor dar.²⁵

Es ist interessant, dass *Hardeck* und *Heckemeyer* (2023) zwar den Fachkräftemangel als Problem erwähnen, aber keine direkten steuerpolitischen Antworten darauf geben. Aus meiner Sicht erfordert der Fachkräftemangel eine Verbesserung der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Arbeitsanreize, also letztlich eine Senkung der marginalen Abgabenbelastung

18 Trotz immer wieder auftretender Initiativen zum Bürokratieabbau scheint die bürokratische Belastung dabei eher zuzunehmen; vgl. etwa *Kritikos* (2023), Schuld ist nicht die Regelwut allein, https://www.diw.de/de/diw_01.c.884806.de/nachrichten/schuld_ist_nicht_die_regelwut_allein.html.

19 Vgl. *Hardeck/Heckemeyer*, *StuW* 2023, S. 213 ff.

20 Vgl. *Eichfelder/Vaillancourt* (2014), Tax Compliance Costs: An Analysis of Cost Burdens and Cost Structures, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* 210, S. 111 ff.

21 Vgl. *Spengel/Klein/Müller/Pfrang/Schulz/Winter/Gaul/Weck/Wickel* (2023), Die globale Mindeststeuer – Kosten und Nutzen aus deutscher Sicht, *Der Betrieb*, S. 1 ff.; *Eichfelder/Knaisch* (2021), Betriebliche Bürokratiekosten der befristeten Mehrwertsteuersenkung durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz, *StuW* 2021, S. 171.

22 Vgl. *Eichfelder/Kluska/Knaisch/Selle*, *StuW* 2022, S. 235.

23 Vgl. *Eichfelder/Knaisch/Schneider* (2023), How do tax incentives affect business investment? Effect size, asset structure and tax planning, *arqus Working Paper* 278, S. 2 f.

24 Zur fundamentalen Bedeutung der digitalen Infrastruktur und des Breitbandausbaus vgl. etwa *WEF* (2020), The global competitiveness report: Special Edition 2020 – How countries are performing on the road to recovery, Genf; *IHK München und Oberbayern* (2023), *IHK-Standortumfrage 2023: Ergebnisse für Oberbayern*; *IHK Bremen* (2023), *Standortumfrage 2023: Unternehmensbefragung zur Attraktivität der Wirtschaftsstandorte Bremen und Bremerhaven*.

25 Vgl. *Bartels* (2018), Einkommensverteilung in Deutschland von 1871 bis 2013: Erneut steigende Polarisierung seit der Wiedervereinigung, *DIW Wochenbericht*, 85(3), S. 51–58; *Eichfelder* (2018), Braucht Deutschland eine neue Unternehmenssteuerreform? *Deutsches Steuerrecht* 56, S. 2397–2402; *V. Consiglio, C. Geppert, S. Königs, H. Levy und A. Vindics* (2021), Bröckelt die Mittelschicht? Risiken und Chancen für mittlere Einkommensgruppen auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

auf den Faktor Arbeit. Eine Möglichkeit ist ein erhöhter Anreiz für besonders dringend gesuchte ausländische Fachkräfte durch „Tax Holidays“ oder andere Anreize. Eine zweite Möglichkeit ist die Verbesserung der Arbeitsanreize für Gruppen, die von besonders hohen marginalen Abgabenbelastungen betroffen sind. Dies betrifft zum einen Hinzuverdienste der Bezieher von Bürgergeld, die mit marginalen Abgaben von bis zu 100 % belastet werden (vollständige Anrechnung) und zum anderen Arbeitseinkommen von Zweitverdienern, die durch die Kumulation von Spitzensteuersatz und Sozialabgaben mit marginalen Abgabenbelastungen von 70 % bis 80 % belastet werden können.²⁶ Diese beiden Problembereiche sollten dringend angegangen werden, auch wenn dies mit Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden sein sollte.²⁷

Aufgrund der angespannten Haushaltslage erscheint es auch angebracht, sich über Gegenfinanzierungsmaßnahmen Gedanken zu machen, damit Steuermindereinnahmen nicht zu Lasten von öffentlichen Investitionen und standortrelevanten Ausgaben gehen. Hier bietet es sich insbesondere an, ökonomisch fragwürdige steuerliche Privilegien zu beseitigen. Insbesondere werden in Deutschland Vermögenszuwächse regelmäßig teilweise oder vollständig von der Besteuerung ausgenommen (etwa bei Immobilien im Privatvermögen). Dies verzerrt die Allokation von Investitionen und wirkt sich dahingehend aus, dass Investitionen in Bestandsimmobilien attraktiver erscheinen als in Neubauten oder in digitale Technologien, da Erstere mit weniger Risiken verbunden sind.²⁸ Dies steigert die Immobilienpreise, aber nicht unbedingt Realinvestitionen in diesem Bereich. Die Spekulationsfristen machen den Immobilienmarkt zudem weniger fungibel und können Bauprojekte verzögern. Ähnlich verzerrende Steuerprivilegien existieren für Kryptowährungen, Kunstgegenstände im Privatvermögen und alle Assets, die in Tochtergesellschaften von Holdingkapitalgesellschaften „verpackt“ werden.

Ein weiterer Bereich fragwürdiger Steuerprivilegien existiert bei der erbschaftsteuerlichen Begünstigung für Betriebsvermögen, die als höchste Steuersubvention im Subventionsbericht der Bundesregierung auftaucht (4,5 Mrd. €)²⁹ und faktisch ererbtes Vermögen (ohne eigene Leistung erworben) massiv gegenüber durch eigene Leistung erarbeiteter Erwerbseinkommen privilegiert. Diese Entwicklung lässt befürchten, dass sich Deutschland immer stärker in eine Art „Erbengemeinschaft“ mit hohen ökonomischen Renten in wirtschaftlichen Eliten verwandelt, die sich durch weniger Wettbewerb und Leistungsbereitschaft auszeichnet. Eichfelder und Bach (2021) verweisen zudem auf zahlreiche weitere steuerliche Privilegien im Bereich der Besteuerung von Immobilieninvestitionen, die ebenfalls zu Verzerrungen der Faktorallokation führen können.³⁰ Ein Abbau derartiger Steuerprivilegien würde daher einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft erhöhen und die Allokation von Produktionsfaktoren verbessern und andererseits Ressourcen für dringend benötigte Investitionen – im Bereich des Immobilienneubaus etwa gefördert durch Sonderabschreibungen – freimachen.

Prof. Dr. Sebastian Eichfelder

Replik zu Eichfelder, StuW 2024, 102

STUW0066122

von Inga Hardeck und Jost H. Heckemeyer*

Der in diesem Heft publizierte Beitrag von *Sebastian Eichfelder* „Wie relevant sind Steuern im Standortwettbewerb? Warum der Fokus auf den Steuerwettbewerb zu kurz greift“ befasst sich mit den von uns in StuW 3/2023 vorgebrachten Handlungsempfehlungen für die deutsche und europäische Steuerpolitik zugunsten einer Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität. Wir freuen uns aufrichtig über das Interesse an unserem Beitrag und die intensive Auseinandersetzung mit unseren Argumenten. In der Tat schlagen wir ein umfassendes Bündel von Maßnahmen vor. Hierzu gehört zunächst ein Abbau von Bürokratie u.a. durch steuerverfahrensrechtliche Erleichterungen, Verbesserungen bei der Digitalisierung der Finanzverwaltungen und eine Ausdünnung der Missbrauchsvermeidungsnormen. Darüber hinaus empfehlen wir eine Ausweitung der Möglichkeiten zum Verlustabzug, Sonderabschreibungen, eine verstärkte Förderung von Forschung und Entwicklung (F&E) sowie abschließend eine moderate (!) Absenkung der tariflichen Steuersätze. Im Fokus unseres Beitrages stand bewusst die Ertragsbesteuerung von Unternehmen im internationalen Kontext.¹

Zahlreiche der von uns aufgezeigten Empfehlungen und Perspektiven werden auch von *Sebastian Eichfelder* als ausgesprochen sinnvoll und interessant erachtet.² Einen Dissens gibt es aber in der grundlegenden Frage, inwieweit der internationale Steuerwettbewerb handlungsleitend für die deutsche Steuerpolitik sein sollte. Konkret macht sich dies fest an der von *Sebastian Eichfelder* verneinten Sinnhaftigkeit einer Absenkung

26 Bei hohen Einkommen kann der Grenzsteuersatz mehr als 49 % betragen (Einkommensteuersatz 45 % zzgl. Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag). Hinzu kommen Sozialabgaben von etwa 40 %, die hälftig von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen werden und für Zwecke der Einkommensteuer als Sonderausgabe abzugsfähig sind. In der sog. Gleitzone werden Sozialabgaben zudem nachverbeitragt, was die marginale Belastung weiter erhöht.

27 Vgl. zu steuerlichen Anreizen für den Faktor Arbeit *Bleschick/Eichfelder/Kamiskiy/Schumacher* (2023), Einkommensteuerliche Förderung privater Investitionen als Standortfaktor: Tagungsbericht zur 7. YIN-Tagung vom 25.5.2023, Internationale Wirtschaftsbriefe 2023, S. 785–797

28 *Fuest/Hey/Spengel* (2021), Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung, ifo-Schnelldienst 74, S. 1 ff.; *Bach/Eichfelder* (2021), Reform der Immobilienbesteuerung: Ein Beitrag zur Gerechtigkeit des deutschen Steuersystems, DStR 2021, S. 2938–2945.

29 Vgl. BMF (2023), 29. Subventionsbericht des Bundes 2021–2024, S. 15.

30 Vgl. *Bach/Eichfelder*, DStR 2021, S. 2938–2945.

* Prof. Dr. Inga Hardeck ist Inhaberin der Professur für BWL, insb. Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Universität Duisburg-Essen. Prof. Dr. Jost H. Heckemeyer ist Inhaber der Professur für Unternehmensrechnung und Unternehmensbesteuerung an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Research Associate am Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.

1 Siehe die Themeneingrenzung unseres Aufsatzes, *Hardeck/Heckemeyer* (2023), S. 208. Auf die Tatsache, dass es selbstredend weitere relevante steuerliche Stellschrauben zur Erhöhung der steuerlichen Standortattraktivität gibt, wie z.B. die Besteuerung von Arbeitnehmern, weisen wir in diesem Zusammenhang hin.

2 *Eichfelder* (2024, S. 102) führt beispielhaft die von uns vorgeschlagenen Maßnahmen zum Abbau von Bürokratie, zur Erweiterung der Verlustabzugsmöglichkeiten sowie zu Sonderabschreibungen an.

der tariflichen Steuerlast für deutsche Unternehmen.³ Bevor wir auf die Argumente näher eingehen, wiederholen wir zunächst unsere eigene Perspektive, wie sie im Beitrag in StuW 3/2023 dargelegt ist:

„Schließlich sollten die im internationalen Vergleich sehr hohen Steuersätze aufgrund der Signalwirkung für ausländische Investoren sowie der Relevanz für die Investitionstätigkeit, einschließlich der Entstehung von Innovationen moderat gesenkt werden. An dieser Stelle ist zwischen dem (kurzfristig) Möglichen und dem Wünschenswerten zu unterscheiden. [...] Empfehlenswert wäre insbesondere ein Ersatz der Gewerbesteuer durch einen kommunalen Zuschlag auf die Körperschaftsteuer. Ein solcher Zuschlag würde das Problem des Fremdkörpercharakters der Gewerbesteuer aus Sicht ausländischer Investoren, die Substanzbelastung infolge der Hinzurechnungen sowie die durch die Gewerbesteuer verursachten Befolgungskosten reduzieren. In dem Wissen, dass entsprechende Reformen im föderalen Steuerstaat kurzfristig nicht umsetzbar sind, empfehlen wir als Alternative, zeitnah den Solidaritätszuschlag abzuschaffen. Moderate Senkungen der Körperschaftsteuer – solange eine umfassende Reform der Kommunalfinanzen nicht erreicht werden kann – wären vor dem Hintergrund der oben genannten Spitzenposition Deutschlands bei der Höhe der Unternehmensteuersätze ebenfalls erwägenswert.“

Aus unserer Sicht stellt eine moderate Absenkung der Tarifsteuerbelastung folglich nicht die einzige Säule einer standortfreundlichen Steuerpolitik dar, sondern sie ist potentiell ein begleitendes Element einer wachstumsfreundlichen, auf Komplexitätsreduktion, Investitions- und Innovationsförderung ausgerichteten Steuerpolitik.⁴ Mitnichten impliziert dies, dass wir „den Steuerwettbewerb mit dem Standortwettbewerb weitgehend gleichsetz[en]“.⁵ Selbstverständlich sind weitere Standortfaktoren von hoher oder gar wesentlicher Relevanz. Das von Sebastian Eichfelder vorgebrachte Argument, dass Deutschland bei einer Steuersatzsenkung aufgrund der resultierenden Steueraufkommensverluste und dadurch bedingter Kürzungen im Bereich der Infrastruktur, Bildungsausgaben, Integration, F&E sowie Energieeffizienz unter dem Strich sogar an Standortattraktivität einbüßen könnte, ist daher ernst zu nehmen. Steuerentlastungen in jeder Form, nicht nur Steuersatzsenkungen, führen mindestens zu Steueraufschüben und damit zu kurzfristigen Steuerausfällen, potentiell jedoch – so viel Ehrlichkeit muss sein – auch zu längerfristigen Steueraufkommensverlusten.⁶ Der skeptische Blick auf reformbedingte Steueraufkommensverluste und daraus drohende Rückschritte bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern greift unseres Erachtens jedoch zu kurz. Eine Kompensation der Aufkommensverluste wäre auch durch eine Begrenzung bestimmter konsumtiver Staatsausgaben möglich. Das von Sebastian Eichfelder vorgebrachte politökonomische Argument⁷ einer Haushaltspolitik, die einen Rückgang der Steuereinnahmen nahezu zwangsläufig zu Lasten standortfördernder öffentlicher Investitionen kompensiert, lässt sich schließlich auch umkehren: Auch vorhandene Steuereinnahmen werden zu erheblichen Teilen für Subventionen und Transferzahlungen verwendet.⁸

In Einklang mit der ökonomischen Literatur vermuten wir, dass Investoren eine hohe Steuerbelastung nicht unbedingt als relevanten Standortnachteil werten, solange sie die hohen Steuern als angemessenen Preis für eine gute Bereitstellung öffentlicher Güter ansehen können.⁹ Rechtfertigt sich eine herausragend hohe Steuerbelastung der Unternehmen allerdings nicht (mehr) mit einer herausragend hohen Qualität sonstiger Standortfaktoren, so entsteht Druck – auch auf den Steuersatz.¹⁰ Trotz eines sehr hohen Steueraufkommens hat Deutschland in den vergangenen Jahren u.a. in puncto Infrastruktur und Effizienz der Verwaltung (einschl. Regulierungsdichte und Digitalisierung) an Boden verloren.¹¹ Auch andere Investitionsstandorte in Europa bieten gute Bildungssysteme, sind in der Digita-

lisierung fortgeschritten, in Regulierungsfragen weniger schwerfällig und weisen eine sehr gute Infrastruktur auf.¹² Natürlich verfügt Deutschland als Investitionsstandort weiterhin über zahlreiche Vorzüge wie ein hohes Bildungsniveau und politische Stabilität.¹³ Inwieweit sich allerdings der gegenwärtige Zuschlag von annähernd zehn Prozentpunkten auf den EU-durchschnittlichen Effektivsteuersatz für Kapitalgesellschaften¹⁴ weiterhin rechtfertigen lässt, ist fraglich. Stagnierende bzw. rückläufige ausländische Direktinvestitionen in Deutschland¹⁵ sowie verstärkte Investitionen von deutschen Unternehmen im Ausland¹⁶ zeugen trotz einiger – teils stark subventionierter – Leuchtturmprojekte von beginnender Zurückhaltung.

Man mag sich nichtsdestotrotz auf den Standpunkt stellen, dass der Einfluss der Steuerbelastung auf Investitionsentscheidungen multinationaler Unternehmen nachrangig oder gar nicht vorhanden ist. Die ökonomische Theorie, vor allem aber der seit Jahrzehnten herrschende, längst nicht mehr nur durch Kleinststaaten vorangetriebene internationale Steuerwettbewerb mit seiner Tendenz zu fallenden Steuersätzen lässt uns allerdings anderes vermuten.¹⁷ Die erheblichen Senkungen der Kör-

3 Vgl. Eichfelder (2024), S. 102.

4 Eine Simulationsstudie für Deutschland aus dem Jahr 2021 zeigt, dass eine Kombination von Sonderabschreibungen und (!) Steuersatzsenkungen den stärksten Effekt auf Investitionen und Beschäftigung hat, vgl. Dorn et al. (2021), S. 8. Eine Literaturanalyse von Falck et al. (2021) zur steuerlichen Förderung von F&E kommt zu dem Schluss, dass eine Senkung von Unternehmensteuern einen positiven Effekt auf Innovationen hat.

5 So Eichfelder (2024), S. 102.

6 Vgl. Dorn et al. (2021), S. 7.

7 Vgl. Eichfelder (2024), S. 102, Fn. 3.

8 Eichfelder (2024, S. 102, Fn. 3) weist gar auf die Verwendung der Steuereinnahmen für „Wahlgeschenke“ an „Klientelgruppen“ durch Politiker hin, um Wahlen erfolgreich bestreiten zu können, was keine effiziente Verwendung der Steuereinnahmen impliziert. Erhöhungen von Transferzahlungen können zudem je nach Ausgestaltung mit Komplexität und negativen Erwerbsanreizen einhergehen, was die Standortattraktivität sogar mindert. Siehe hierzu bspw. die Berechnungen von Blömer et al. (2024) zum Zusammenspiel des deutschen Steuer- und Transfersystems. Diese zeigen u.a., dass bei Haushaltsbruttoeinkommen zwischen 3.000 € und 5.000 € von Familien, die Transferleistungen wie Wohngeld beziehen, eine Ausweitung des Arbeitsangebotes das verfügbare Einkommen ggf. nur marginal erhöht.

9 Vgl. Tiebout (1956); Brueckner (1982); Benassy-Quéré et al. (2005); Benassy-Quéré et al. (2007).

10 Vgl. Overesch/Rinke (2009).

11 Siehe Global Competitiveness Index des International Institute for Management Development (2024). Zwischen 2019 und 2023 ist Deutschland bei der Infrastruktur von Platz 10 auf 14 gefallen und bei der Verwaltungseffizienz von 22 auf 27.

12 Siehe z.B. die Ergebnisse des Global Competitiveness Index des International Institute for Management Development (2024) sowie auch Befragung der Stiftung Familienunternehmen.

13 Vgl. Dörr et al. (2024), S. 9.

14 Der effektive Durchschnittssteuersatz für Kapitalgesellschaften beträgt nach Berechnungen des Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) 18,6 % im EU-Durchschnitt. In Deutschland liegt er bei 28,5 %. Vgl. Spengel et al. (2024). Werden Abzugs- und Verlustverrechnungsbeschränkungen umfassend berücksichtigt, so kann die effektive Steuerbelastung noch höher liegen, vgl. Koch (2023), S. 777.

15 Vgl. OECD (2024).

16 Gemäß einer Befragung der Stiftung Familienunternehmen plant die Hälfte der im Ausland tätigen deutschen Unternehmen, in den kommenden Jahren ihren Investitionsanteil in Deutschland verringern. Vgl. Zarges et al. (2023), S. 26.

17 Vgl. Devereux et al. (2008); Overesch/Rinke (2011).

perschaftsteuersätze in den USA von 35 % auf 21 % im Jahr 2018 sowie in Frankreich von 33,3 % auf 25 % sukzessive bis 2022 zeigen, dass auch große Volkswirtschaften sich aktiv am Steuerwettbewerb ausrichten und steuerliche Attraktivität nicht zuletzt am Steuersatz festmachen. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) verweist auf die Signalwirkung von Steuersätzen für Investoren.¹⁸ Dass Unternehmen in Abhängigkeit von ihrer Größe, ihres Geschäftsmodells und ihrer wirtschaftlichen Situation unterschiedlich stark bzw. schnell auf steuerliche Anreize reagieren (können), ist im Übrigen bekannt.¹⁹

Während es aktuell sogar plausible Argumente für eine mögliche Zunahme des Steuerwettbewerbs um wirtschaftliche Substanz gibt,²⁰ hat ein verschachteltes Geflecht von komplexen Steuerregelungen das Ausmaß der sog. Buchgewinnverlagerung vermutlich reduziert. Eine moderate Steuersatzsenkung als Bestandteil eines umfassenden Aktionsplans könnte beiden Entwicklungen gerecht werden. Sie wäre ein Signal für den Anspruch Deutschlands, auch fortan in der ersten Riege der Investitionsstandorte mitzuspielen. Sie wäre zudem eine sinnvolle Begleitmaßnahme beim Abbau steuerlicher Komplexität, auch weil sie den Bedarf an steuerlichen Missbrauchsnormen mildern könnte. Trotz dieser positiven Argumente ist uns bewusst, dass die Lage der öffentlichen Haushalte eine Priorisierung von Maßnahmen erfordert. Letztlich bleibt diese Abwägung eine politische Entscheidung.

Wir danken *Sebastian Eichfelder* für seine Auseinandersetzung mit unseren Positionen ebenso wie für die in seinem Beitrag vorgebrachten wichtigen Impulse für eine klug durchdachte Steuerpolitik in Deutschland.

Literatur

- Blömer, M./Fischer, L./Pannier, M./Peichl, A. (2024): „Lohnt“ sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024, in ifo Schnelldienst, Vol. 77 (1), S. 35–38.
- Boie-Wegener, M./Koch, R./Oestreicher, A./Schön L. (2024): Die fiskalische Wirkung von Steuersatzsenkungen, Abschreibungsvergünstigungen und Investitionsprämien in Krisenzeiten – Eine quantitative Analyse in Bezug auf deutsche Kapitalgesellschaften, in ZEW Centre for European Economic Research Discussion Paper, Vol. 24-008, Mannheim.
- Brueckner, J.K. (1982): A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector, in Journal of Public Economics, Vol. 19 (3), S. 311–331.
- Bénassy-Quéré, A./Gobalraja, N./Tranoy, A. (2007): Tax and Public Input Competition, in Economic Policy, Vol. 22 (50), S. 386–430.
- Bénassy-Quéré, A./Fontagné, L./Lahrière-Révil, A. (2005): How Does FDI React to Corporate Taxation?, in International Tax and Public Finance, Vol. 12, S. 583–603.
- Devereux, M.P. (2023): International Tax Competition and Coordination with a Global Minimum Tax, in National Tax Journal, Vol. 76 (1), S. 145–166.
- Devereux, M.P./Lockwood, B./Redoano, M. (2008): Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, in Journal of Public Economics, Vol. 92 (5–6), S. 1210–1235.
- Dörr, L./Gründler, K./Heil, P./Potrafke, N./Wochner, T. (2024): Experteneinschätzungen zum globalen Standortwettbewerb, in ifo Forschungsberichte. <https://www.ifo.de/publikationen/2024/monographie-autorenschaft/experteneinschaetzungen-zum-globalen> (Zugriff am 20.3.2024).
- Dorn, F./Fuest, C./Neumeier, F./Stimmelmayr, M. (2021): Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell, in ifo Schnelldienst, Vol. 74 (10), S. 3–11.
- Eichfelder, S. (2024): Wie relevant sind Steuern im Standortwettbewerb? Warum der Fokus auf den Steuerwettbewerb zu kurz greift, in Steuer und Wirtschaft 2024, S. 102.
- Falck, O./Kerkhof, A./Pfaffl, C./Alipour, J.V. (2021): Steuern und Innovation: Wie steuerliche FuE-Förderung Innovationsanreize in privatwirtschaftlichen Unternehmen schafft, in ifo-Schnelldienst, Vol. 74 (4), S. 26–30.
- Feld, L.P./Heckemeyer, J.H. (2011): FDI and Taxation: A Meta Study, in Journal of Economic Surveys, Vol. 25 (2), S. 233–272.
- Hardeck, I./Heckemeyer, J.H. (2023): Deutschland im Steuerwettbewerb: Positionierung und Handlungsempfehlungen für eine Zukunft im Wandel, in Steuer und Wirtschaft, Vol. 100 (3), S. 207–218.
- International Institute for Management Development (2024): World Competitiveness Ranking. <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking> (Zugriff am 20.3.2024).
- Koch, R. (2023): Die Ertragsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland, in Wirtschaftsdienst, Vol. 103 (11), S. 776–782.
- OECD (2024): FDI Flows (Indicator). doi: 10.1787/99f6e393-en (Zugriff am 20 März 2024).
- Overesch, M./Rincke, J. (2009): Competition from Low-Wage Countries and the Decline of Corporate Tax Rates – Evidence from European Integration, in World Economy, Vol. 32 (9), S. 1348–1364.
- Overesch, M./Rincke, J. (2011): What Drives Corporate Tax Rates Down? A Re-assessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks, in The Scandinavian Journal of Economics, Vol. 113 (3), S. 579–602.
- Overesch, M./Wamser, G. (2009): Who Cares about Corporate Taxation? Asymmetric Tax Effects on Outbound FDI, in World Economy, Vol. 32 (12), S. 1657–1684.
- Spengel, C./Heckemeyer, J./Nicolay, K./Gaul, J./Gundert, H./Spix, J./Steinbrenner, D./Weck, S./Wickel, S. (2024): Mannheim Tax Index Update 2023 – Effective Tax Levels using the Devereux/Griffith Methodology, Mannheim Taxation Project, Mannheim.
- Tiebout, C.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in Journal of Political Economy Vol. 64 (5), S. 416–424.
- Wardell-Burrus, H. (2022): State Strategic Responses to the GloBE Rules. <https://ssrn.com/abstract=4291190> (Zugriff am 20.3.2024).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007): Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union, Gutachten.
- Zarges, L./Garnitz, J./von Maltzan, A./Wohlraube, K. (2023): Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Der Investitionsstandort Deutschland aus Sicht der Familienunternehmen – Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, erstellt vom ifo Institut – Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/der-investitionsstandort-deutschland-aus-sicht-der-familienunternehmen-2023/192859e6db-1702557700/investitionsstandort-deutschland-aus-sicht-fu_studie_stiftung-familienunternehmen.pdf (Zugriff am 20.3.2024).

Prof. Dr. Inga Hardeck / Prof. Dr. Jost H. Heckemeyer

18 Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (2007).

19 Vgl. u.a. Falck et al. (2021); Feld/Heckemeyer (2011); Overesch/Rincke (2009); Boie-Wegener et al. (2024).

20 Vgl. Devereux (2023); Wardell-Burrus (2022).