4

UNTERNEHMENSTEUERN REFORMIEREN – VERZERRUNGEN ABBAUEN

I. Motivation

II. Unternehmensteuern in Deutschland und im internationalen Vergleich
1. Formen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland
2. Die Steuerbelastung von Unternehmen im internationalen Vergleich
3. Das Aufkommen von Unternehmensteuern

III. Steuern und wesentliche Unternehmensentscheidungen
1. Investitionen und Standort
2. Kapitalstruktur von Unternehmen und Banken
3. Forschung und Entwicklung
4. Anreize zur Gewinnverlagerung

IV. Reformoptionen in Deutschland
1. Verzerrung abbauen – neutrale Besteuerungsansätze aus der finanzwissenschaftlichen Forschung
2. Steuerlast für Unternehmen senken
3. Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte von Steuersenkungen und -reformen
4. Innovation fördern – Besteuerung vereinfachen
5. Perspektiven für die globale Mindeststeuer – eine Einordnung

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

↘ Das jüngst beschlossene steuerliche Investitionssofortprogramm dürfte zu einem moderaten Anstieg von BIP und Investitionen führen.

↘ Eine konzeptionelle Steuerreform, die gezielt Verzerrungen von Unternehmensinvestitionen und -finanzierung verringert, verspricht langfristig jedoch einen deutlich stärkeren Anstieg von Einkommen, Beschäftigung und Wohlfahrt.

↘ Steuerliche Forschungsförderung ist ein effektives Instrument, die Innovationstätigkeit anzuregen und so zu höherem Produktivitätswachstum beizutragen. Die Forschungszulage sollte vereinfacht werden, damit Unternehmen sie noch stärker in Anspruch nehmen.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Koalition aus CDU/CSU und SPD hat im Sommer 2025 beschlossen, **temporär die Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen auszuweiten und schrittweise die Unternehmensteuern zu senken** (Investitionssofortprogramm). Bis zum Jahr 2032 dürfte dadurch die im internationalen Vergleich relativ hohe effektive Durchschnittssteuerbelastung der Erträge von Kapitalgesellschaften in Deutschland von derzeit 28,5 % auf unter 25 % fallen.

Bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen steht die Wirtschaftspolitik stets in einem **Spannungsfeld**: Zum einen **tragen diese Steuern maßgeblich** – und während des vergangenen Jahrzehnts in leicht zunehmendem Umfang – **zum Steueraufkommen in Deutschland** bei. Zum anderen ist **Kapital ein mobiler Produktionsfaktor** und Unternehmen passen Investitions-, Standort- und Finanzierungsentscheidungen den steuerlichen Rahmenbedingungen an. Insbesondere kann die **Ausgestaltung der Steuer**, etwa die Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital oder die Abschreibungsmöglichkeiten, **wesentliche Unternehmensentscheidungen verzerren**. Nach empirischen Studien führt ein um einen Prozentpunkt niedrigerer Steuersatz typischerweise dazu, dass die Investitionen um 0,3 % bis 0,8 % und die ausländischen Direktinvestitionen um 2,3 % bis 3,2 % steigen sowie die Verschuldung der Unternehmen um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte sinkt.

Eine Senkung der effektiven Unternehmensteuerbelastung oder ein Abbau steuerlicher Verzerrungen dürften kurz- bis mittelfristig über Kapitalakkumulation das Wachstum steigern sowie das Produktionspotenzial permanent erhöhen. Die jüngst beschlossene **Senkung der Unternehmensteuern in Deutschland** verspricht **moderat positive Impulse für Investitionen und Einkommen** (BIP), bei einem temporär spürbar geringeren Gesamtsteueraufkommen. Einen deutlich **stärkeren Anstieg von Einkommen, Beschäftigung und Wohlfahrt** würde hingegen eine **neutrale Ausgestaltung der Unternehmensteuern** versprechen, etwa in Form der **Cash-Flow-Steuer** oder einer **Allowance for Corporate Equity** (ACE). Kurz- bis mittelfristig würde dies mit fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen, insbesondere bei der Cash-Flow-Steuer, einhergehen, doch wäre es angesichts ihres großen Potenzials lohnenswert, eine solche neutrale Besteuerung langfristig anzustreben. Ein möglicher Ansatz, der Mindereinnahmen im Übergang begrenzt, ist es, die ACE nur für neu akkumuliertes Eigenkapital zu gewähren.

Eine **dauerhaft höhere gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate** kann langfristig hingegen nur durch **Produktivitätswachstum** erreicht werden. Dazu kann die **steuerliche Forschungsförderung** beitragen, die als sehr effektiv gilt, die Innovationstätigkeit der Unternehmen anzuregen. Deutschland hat mit der im Jahr 2020 eingeführten und seitdem ausgeweiteten Forschungszulage Schritte in diese Richtung unternommen, doch sollte die Forschungszulage weiter vereinfacht werden.

I. MOTIVATION

253. Wie Unternehmensgewinne besteuert werden, ist eine wichtige **Determinante der Attraktivität eines Landes als Unternehmens- und Investitionsstandort**. Schon seit Längerem ist die effektive Steuerbelastung von Unternehmen in Deutschland mit durchschnittlich 28,5 % relativ zu anderen großen Industriestaaten hoch. ↘ ZIFFER 272 Vor diesem Hintergrund hat sich die Koalition aus CDU/CSU und SPD auf eine steuerliche Entlastung von Unternehmen geeinigt. Auf **temporär ausgeweitete Abschreibungsmöglichkeiten**, die bereits ab dem Jahr 2025 gelten und die Investitionstätigkeit kurzfristig anregen sollen, wird eine schrittweise, aber **dauerhafte Absenkung der Körperschaftsteuer** ab dem Jahr 2028 folgen. ↘ PLUSTEXT 15

254. Der Sachverständigenrat nimmt die aktuellen steuerpolitischen Vorhaben der Bundesregierung zum Anlass, die Unternehmensbesteuerung in Deutschland vertieft zu analysieren. Neben den **fiskalischen Effekten** ↘ ZIFFERN 276 FF. stehen insbesondere die **Wirkungen von Steuern auf wesentliche Unternehmensentscheidungen wie Investitionen**, ↘ ZIFFERN 280 FF. **Standort**, ↘ ZIFFERN 284 FF. **Finanzierung** ↘ ZIFFERN 292 FF. **sowie Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten** (FuE) ↘ ZIFFERN 295 FF. im Vordergrund. Diese Entscheidungen haben gesamtwirtschaftliche Folgen für das Produktionspotenzial oder die Solvenz und Stabilität im Unternehmens- und Bankensektor. Die häufig diskutierten **Wachstumswirkungen von Reformen oder Tarifsenkungen der Unternehmensteuern** unterscheiden sich in der kurzen und langen Frist: Wenn eine Senkung der effektiven Steuerbelastung die Investitionstätigkeit anregt, steigert sie über **Kapitalakkumulation kurzfristig die Wachstumsrate und dauerhaft das Produktionspotenzial**. **Die langfristige Wachstumsrate steigt jedoch nur, wenn das Produktivitätswachstum dauerhaft höher ausfällt**, wozu Instrumente wie die **steuerliche FuE-Förderung** beitragen können. ↘ KASTEN 18

255. Generell steht die Wirtschaftspolitik in diesem Bereich in einem Spannungsfeld: Zum einen leisten Unternehmensteuern wie die Körperschaft- und die Gewerbesteuer einen **substanziellen Beitrag zu den Staatseinnahmen**, der in Deutschland im Jahr 2024 bei rund 12 % der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen lag und im vergangenen Jahrzehnt zugenommen hat. ↘ ZIFFERN 276 F. Zum anderen sollten Unternehmensteuern die Investitionstätigkeit und die Ansiedlung neuer Unternehmen möglichst wenig hemmen. Denn **Kapital ist ein besonders mobiler Produktionsfaktor**, und Unternehmen passen ihre **Investitions- und Standortentscheidungen an steuerliche Rahmenbedingungen** an. ↘ ZIFFERN 279 FF. Unternehmen mit internationaler Ausrichtung oder intensiven FuE-Aktivitäten dürften besonders stark auf steuerliche Faktoren reagieren. Gerade von den letztgenannten sind Wachstumsimpulse für die deutsche Volkswirtschaft zu erwarten.

256. Die Steuertheorie gibt Hinweise, wie mit diesem Zielkonflikt umgegangen werden kann: Generell sollte der **Steuersatz auf elastische und mobile Bemessungsgrundlagen niedriger sein als jener auf unelastische („Ramsey-**

Regel“). Dabei gelten Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen als vergleichsweise elastische Bemessungsgrundlagen. Globalisierung und Digitalisierung haben die Möglichkeiten vieler Unternehmen erweitert, ihre **Standorte in andere Länder zu verlegen oder Gewinne dorthin zu verlagern**. Dadurch intensiviert sich der internationale Steuerwettbewerb. Dies gilt als eine Erklärung für die in vielen Ländern seit Langem fallenden Unternehmensteuersätze (Devereux et al., 2008; Auerbach et al., 2010). Internationale Initiativen wie die im Jahr 2021 vereinbarte globale Mindeststeuer, ↘ ZIFFERN 337 FF. mittels derer die Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen eingeschränkt werden soll, könnten dieser Entwicklung entgegenwirken. Allerdings steht diese Mindeststeuer nach dem angekündigten Rückzug der USA wieder infrage.

257. **Neben der Höhe der Steuer kommt es auf ihre Ausgestaltung an**. Hierzu zählen etwa die steuerliche **Behandlung von Eigen- und Fremdkapital, Abschreibungsmöglichkeiten oder der Umgang mit Gewinnen und Verlusten**. Je nach Ausgestaltung kann es zu Verzerrungen kommen, die sich etwa in ineffizient niedrigen Investitionen ↘ ZIFFERN 281 F. oder einer hohen Verschuldung von Unternehmen oder Banken ↘ ZIFFERN 292 F zeigen. Die finanzwissenschaftliche Literatur hat Ansätze entwickelt, die Besteuerung so auszugestalten, dass Unternehmensentscheidungen möglichst wenig verzerrt werden. ↘ ZIFFERN 302 FF. Solche **neutralen Besteuerungsansätze** (z. B. Allowance for Corporate Equity (ACE), Cash-Flow-Steuer) entschärfen den oben genannten Zielkonflikt, da aufgrund der Finanzierungs- und der teilweisen Investitionsneutralität die Ausweichreaktionen der Unternehmen schwächer ausfallen und die Bemessungsgrundlage weniger elastisch reagiert. Bislang haben diese Ansätze in der Steuerpolitik allerdings nur geringe Beachtung gefunden.

258. Mit dem Ziel, die Standortattraktivität dauerhaft zu verbessern und steuerliche Fehlanreize abzubauen, skizziert dieses Kapitel verschiedene **Reformoptionen für die Unternehmensbesteuerung in Deutschland**. ↘ ZIFFERN 302 FF. Diese sind geeignet, Investitions- und Finanzierungsentscheidungen möglichst wenig zu verzerren, die Steuerbelastung von Unternehmen insgesamt zu senken sowie Forschung und Entwicklung – vor allem durch junge, wachstumsorientierte Unternehmen – zu stärken. **Simulationen** mit einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell **quantifizieren die gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Reformszenarien** – einschließlich der von der Regierungskoalition beschlossenen Steuersenkung – und machen dadurch deren Vorteile und Kosten transparent. ↘ ZIFFERN 331 F.

259. Aus der Analyse lassen sich drei zentrale Schlussfolgerungen ziehen: Erstens dürfte die jüngst beschlossene **Senkung der Unternehmensteuern in Deutschland moderat positive Impulse für Investitionen und Einkommen** setzen, bei einem temporär spürbar geringeren Gesamtsteueraufkommen. ↘ ZIFFERN 317 FF. Zweitens versprechen konzeptionelle Reformen, die **eine neutrale Ausgestaltung der Unternehmensteuern** erreichen, einen deutlich **stärkeren Anstieg von Einkommen, Beschäftigung und Wohlfahrt** als die beschlossene Steuersenkung. ↘ ZIFFERN 323 FF. Auch wenn die Implementierung dieser neutralen Besteuerungsansätze (ACE oder Cash-Flow-Steuer) durch kurzfristige gesamtwirtschaftliche und fiskalische Verwerfungen erschwert werden

dürfte, wäre es angesichts des großen Potenzials lohnenswert, steuerliche Verzerrungen von Unternehmensinvestitionen und -finanzierung abzubauen. Zudem können geeignete Übergangsstrategien die kurzfristigen Verwerfungen eindämmen, indem beispielsweise bei der ACE nur die Kosten des nach Inkrafttreten der Reform akkumulierten Eigenkapitals von der Steuer abgezogen werden können. Drittens können **Vereinfachungen** bestehender Instrumente, beispielsweise der **Forschungszulage** ↘ ZIFFER 331 sowie des **Verlustrücktrags**, ↘ ZIFFER 333 die Anreize für Innovation und risikoreichere Investitionen verbessern, was sich dauerhaft positiv auf das Potenzialwachstum auswirken dürfte.

II. UNTERNEHMENSTEUERN IN DEUTSCHLAND UND IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

260. **In Deutschland gibt es nicht die „eine" Unternehmensteuer**. Auf Gewinne werden **unterschiedliche Steuern erhoben,** ↘ ABBILDUNG 53 **je nach Rechtsform des Unternehmens sind dies Körperschaft- oder Einkommensteuer, Gewerbesteuer sowie Kapitalertragsteuer**. Diese Steuern leisten einen bedeutsamen Beitrag zu den Staatseinnahmen. Die Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen lässt sich anhand tariflicher und effektiver Steuersätze charakterisieren; letztere berücksichtigen zusätzlich wesentliche Gestaltungselemente der Steuer. Gemessen an den effektiven Durchschnittssteuersätzen ist die Steuerbelastung im Zeitverlauf – vor allem im Zuge der letzten größeren Unternehmensteuerreform im Jahr 2008 – zwar gesunken. Verglichen mit anderen Industriestaaten war sie in Deutschland zuletzt allerdings hoch, unter anderem aufgrund deutlicher Steuersenkungen im Ausland.

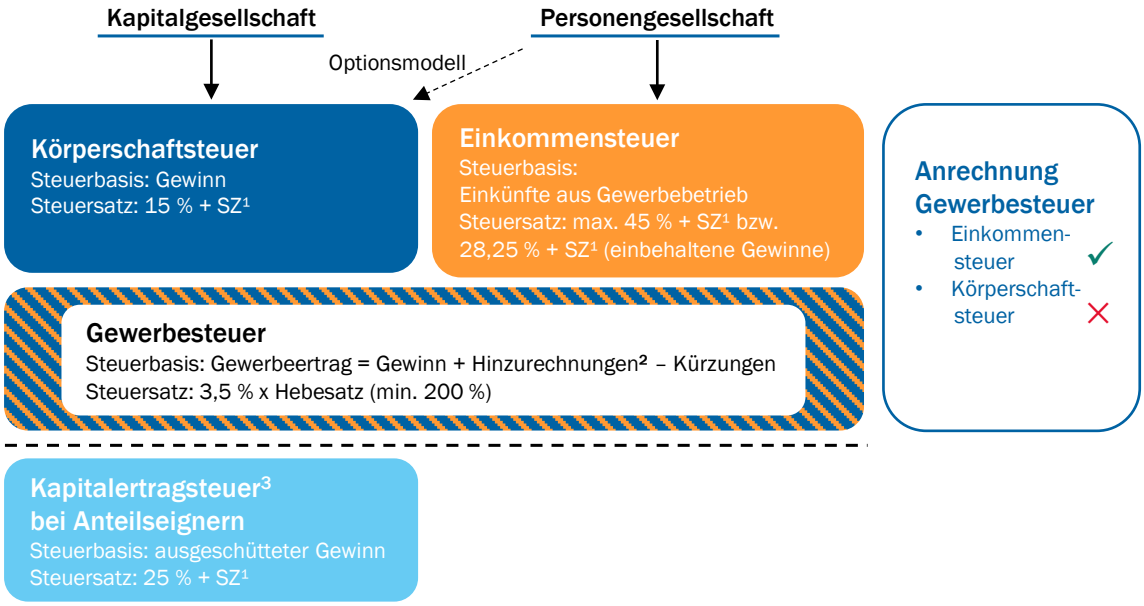
1. Formen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland

261. Bei **Kapitalgesellschaften** werden Gewinne nach dem **Trennungsprinzip** auf Unternehmensebene besteuert und Ausschüttungen nochmals bei den Anteilseignern. Hingegen werden Gewinne von **Personengesellschaften** nach dem **Transparenzprinzip** dem zu versteuernden Einkommen ihrer Gesellschafter zugerechnet. Diese Systematik wird durch das im Jahr 2022 eingeführte Optionsmodell zur Körperschaftsbesteuerung von Personengesellschaften ↘ PLUSTEXT 16 durchbrochen. Ein stilisiertes Beispiel ↘ KASTEN 13 illustriert das Zusammenwirken der verschiedenen Steuern und die daraus resultierende Gesamtsteuerbelastung.

262. Die **Körperschaftsteuer wird auf Gewinne von Kapitalgesellschaften** (z. B. Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung) **erhoben**, von denen im Jahr 2023 knapp 834 000 in Deutschland aktiv waren (Statistisches

↘ ABBILDUNG 53

Überblick: Unternehmensteuern in Deutschland



1 – Solidaritätszuschlag (5,5 % der Einkommen-, Körperschaft- bzw. Kapitalertragsteuer). 2 – Insbesondere ein Viertel der Fremdkapitalzinsen. 3 – Kapitalerträge von Steuerpflichtigen mit geringem Einkommen können alternativ der Einkommensteuer unterliegen (freiwillige Günstigerprüfung).

Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 25-158-01

Daten zur Abbildung

Bundesamt, 2024) und die fast drei Viertel aller Umsätze erwirtschafteten (IfM, 2025). Ihre **Bemessungsgrundlage ist der steuerliche Gewinn**, dem der buchhalterische Jahresüberschuss zugrunde liegt. Der Gewinn ermittelt sich als Differenz zwischen Einnahmen und Betriebsausgaben wie beispielsweise Personal- und Sachaufwendungen sowie, im Rahmen der Zinsschranken, ↘ GLOSSAR den Fremdkapitalkosten. Die Kosten des Eigenkapitals sind hingegen nicht abziehbar. Diese Ungleichbehandlung wird als **„Debt-Equity Bias“** bezeichnet. Der tarifliche Körperschaftsteuersatz beträgt 15 % zuzüglich Solidaritätszuschlag. ↘ GLOSSAR Bis zum Jahr 2032 soll der Körperschaftsteuersatz schrittweise auf 10 % gesenkt werden. ↘ PLUSTEXT 15

263. Im Jahr 2023 gab es in Deutschland rund 417 000 Personengesellschaften (Statistisches Bundesamt, 2024). Die **Gewinne von Personengesellschaften** (z. B. Offene Handelsgesellschaften, Kommanditgesellschaften) und Einzelkaufleuten werden anteilig dem Einkommen der Gesellschafter zugerechnet und fallen unter die **Einkommensteuer**. Als **Bemessungsgrundlage** dienen die **Einkünfte aus Gewerbebetrieb**, die die Gewinnanteile an der Personengesellschaft umfassen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG). Die Personengesellschaft selbst ist nicht steuerpflichtig. Der Steuersatz entspricht dem individuellen Steuersatz jedes Gesellschafters, wobei der Höchststeuersatz 45 % zuzüglich Solidaritätszuschlag beträgt. Falls die Gesellschafter Gewinne im Unternehmen belassen, werden diese zu einem Sondertarif von derzeit 28,25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag versteuert (Thesaurierungsbegünstigung, § 34a EStG). Werden diese Gewinne später entnommen, kommt es zu einer Nachversteuerung mit einem Einkommensteuersatz von 25 %.

↘ PLUSTEXT 15

Hintergrund: steuerliches Investitionssofortprogramm

Seit Juli 2025 ist das „Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland" in Kraft. Dieses sieht eine **stufenweise Senkung des Körperschaftsteuersatzes ab 1. Januar 2028 von derzeit 15 % auf 10 %** im Jahr 2032 vor, in fünf Schritten um jeweils einen Prozentpunkt pro Jahr (§ 23 Abs. 1 KStG). Gleichzeitig wird der Thesaurierungssatz der Einkommensteuer in drei Schritten von 28,25 % auf 25 % (§ 34a EStG) gesenkt, wodurch Personengesellschaften, die das Optionsmodell nicht nutzen, ebenfalls entlastet werden. Diese Tarifsenkung wird ergänzt durch **degressive Abschreibungen in Höhe von maximal 30 % pro Jahr** für Ausrüstungsinvestitionen (bewegliche Güter des Anlagevermögens), die **nach dem 30. Juni 2025 und vor dem 1. Januar 2028** getätigt werden. Diese Abschreibungen sind bei Körperschaft-, Gewerbe- und Einkommensteuer anwendbar (§ 7 Abs. 2 EStG).

264. Seit dem Jahr 2022 können die meisten Personengesellschaften wählen, ob sie wie eine Kapitalgesellschaft und ihre Gesellschafter wie Anteilseigner einer Kapitalgesellschaft besteuert werden wollen. ↘ PLUSTEXT 16 Dadurch wird der **Zusammenhang zwischen der Rechtsform und der Besteuerung gelockert.** Zudem gilt die Rechtsformentscheidung in der empirischen Literatur generell als wenig steuerelastisch (de Mooij und Ederveen, 2008) – sie hängt stärker von Faktoren wie der Haftung der Gesellschafter oder dem Finanzierungszugang ab – und die Unterschiede in der Gesamtsteuerbelastung von Kapital- und Personengesellschaften in Deutschland sind vor wie nach der Reform gering. ↘ KASTEN 13

↘ PLUSTEXT 16

Hintergrund: Option zur Körperschaftsbesteuerung

Bestimmte Personengesellschaften – OHG, KG, GmbH & Co. KG und Partnerschaftsgesellschaften – können sich wie Kapitalgesellschaften besteuern lassen (§ 1a KStG). Seit einer Ausweitung im Jahr 2024 steht diese Option auch eingetragenen Gesellschaften bürgerlichen Rechts (eGbR) offen. Die Option gilt jährlich, bei Neugründungen ab dem zweiten Jahr. Sie führt zu einer **getrennten Besteuerung von Gesellschaft und Gesellschaftern**: Die Gesellschaft zahlt Körperschaftsteuer auf ihre Gewinne, während die Gesellschafter steuerlich wie Anteilseigner behandelt werden (d. h. Ausschüttungen unterliegen der Kapitalertragsteuer). Diese Option wird bisher jedoch wenig genutzt. Laut Angaben des Bundesministeriums der Finanzen haben bis April 2025 **erst 1 031 Personengesellschaften einen Antrag auf Körperschaftsbesteuerung** gestellt. Schwierigkeiten könnten in der **Übertragung des Sonderbetriebsvermögens** oder der **Nachversteuerung einbehaltener Gewinne,** die von der Thesaurierungsbegünstigung (§ 34a EStG) profitiert hatten, oder den doch eher geringen Unterschieden der Steuerlast zwischen Kapital- und Personengesellschaften ↘ TABELLE 16 liegen.

265. **Sowohl Kapital- als auch Personengesellschaften führen die Gewerbesteuer ab, die auf den Gewerbeertrag erhoben wird**. Im Wesentlichen wird dieser durch den Gewinn bestimmt, unterscheidet sich davon aber aufgrund

verschiedener **Hinzurechnungen und Kürzungen**. Insbesondere wird ein Viertel der Fremdkapitalkosten zum Gewinn hinzugerechnet, wogegen die Kürzungen etwa Anteile an den Gewinnen anderer Gesellschaften umfassen (§§ 8-9 GewStG). Da die Gewerbesteuer eine **Kommunalsteuer** ist, bestimmen die Kommunen autonom den jeweiligen Gewerbesteuersatz durch Festlegung des Hebesatzes ↘ KASTEN 12 von mindestens 200 %. Der Gewerbesteuersatz ergibt sich aus der Multiplikation des Hebesatzes mit der Steuermesszahl ↘ GLOSSAR von 3,5 %. Die Steuerbelastung beträgt somit mindestens 7 %. Im Durchschnitt über alle Kommunen betrug sie im Jahr 2023 14,25 % des Gewerbeertrags.

↘ KASTEN 12

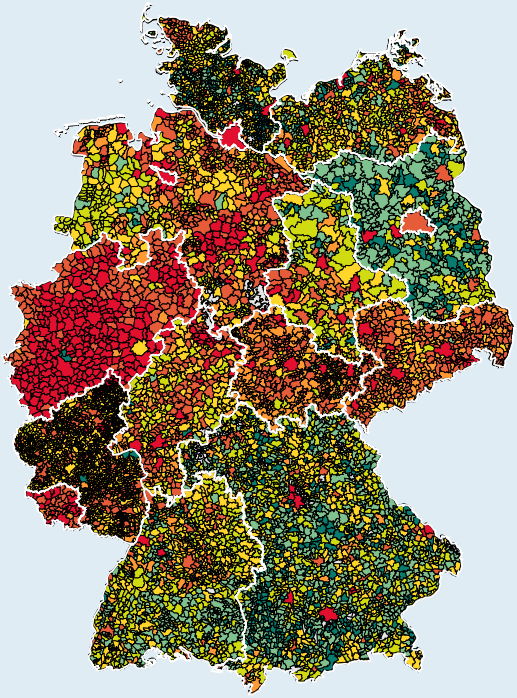
Fokus: Gewerbesteuerhebesätze innerhalb Deutschlands

Die Kommunen legen die Hebesätze für die Gewerbesteuer eigenständig fest. Die Hebesätze lagen im Jahr 2023 zwischen dem Mindesthebesatz von 200 % in der 800-Einwohner-Gemeinde Langenwolschendorf in Thüringen und 700 % in der Kleinstadt Inden in Nordrhein-Westfalen. Die höchsten landesdurchschnittlichen Hebesätze finden sich in den Stadtstaaten Hamburg (470 %) und Bremen (460 %), gefolgt von Nordrhein-Westfalen (455 %). Die niedrigsten durchschnittlichen Hebesätze gibt es in Brandenburg (328 %). ↘ ABBILDUNG 54 LINKS

↘ ABBILDUNG 54

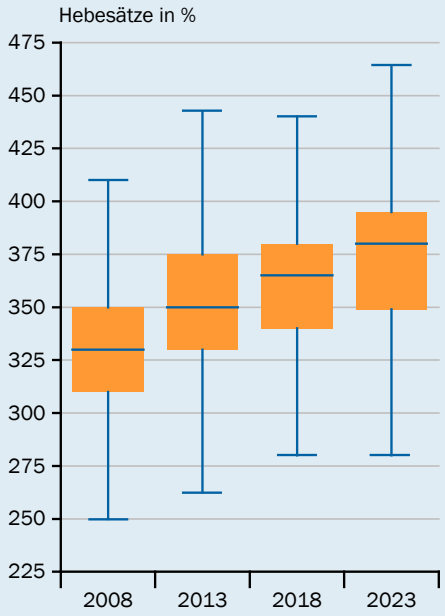
Gewerbesteuerhebesätze[1] in Deutschland: Stand und Entwicklung
im Zeitraum der Jahre 2008 bis 2023

Regionen variieren stark bei der Höhe der Gewerbesteuerhebesätze im Jahr 2023



Hebesätze in %:
- 200 bis unter 315
- 315 bis unter 345
- 345 bis unter 370
- 370 bis unter 385
- 385 bis unter 400
- 400 bis unter 435
- 435 und mehr
- Gemeindefreie Gebiete

Gewerbesteuerhebesätze steigen seit 15 Jahren leicht an[2]



1 – Hebesätze zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres. In Gemeinden mit Mehrfach-Hebesätzen infolge von Fusionen wurden gewichtete Durchschnittswerte verwendet. 2 – Ausreißer in den Boxplots (z. B. Hebesätze über 450 %) wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt. Der Boxplot zeigt Median (horizontale Linie), unteres und oberes Quartil (Box) sowie die Spannweite bis zum letzten Wert, der innerhalb des 1,5-fachen Interquartilabstands liegt (Whisker).

Quellen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-193-01
Daten zur Abbildung

Die Gewerbesteuer fließt größtenteils an die Kommunen, die über die Gewerbesteuerumlage einen Teil an Bund und Länder abtreten. Eine standardisierte Steuerbasis ist der sogenannte Grundbetrag. Dieser entspricht dem realisierten Aufkommen, dividiert durch den Hebesatz, multipliziert mit 100 %. Der mit diesem Grundbetrag **gewichtete durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz** betrug im Jahr 2023 **deutschlandweit 407 %** und ist damit um vier Prozent-

punkte höher als im Jahr 2022. Seit dem Jahr 2008 ist er um insgesamt 19 Prozentpunkte angestiegen; dies entspricht einem um 0,67 Prozentpunkte höheren Gewerbesteuersatz. ↘ ABBILDUNG 54 RECHTS In Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern lag der durchschnittliche Hebesatz im Jahr 2024 bei rund 437 % (DIHK, 2024).

266. Bei Personengesellschaften wird die **Gewerbesteuer pauschal auf die Einkommensteuer angerechnet** (§ 35 EStG). Dadurch wird deren Steuerbelastung weitgehend durch die Einkommensteuer bestimmt. Jedoch gibt es dabei Grenzen: Insbesondere ist maximal das Vierfache des Gewerbesteuer-Messbetrags von 3,5 % des Gewerbeertrags anrechenbar. Ab einem Hebesatz von 400 % – eine Schwelle, die mehr als 54 % aller Kommunen mit über 20 000 Einwohnern übertreffen – bleibt die Anrechnung der Gewerbesteuer daher unvollständig. Beispielsweise zahlt eine Personengesellschaft mit einem Gewerbeertrag von 100 Euro in einer Gemeinde mit einem Hebesatz von 500 % eine Gewerbesteuer von 17,5 Euro (= 3,5 % × 500 % × 100), kann aber nur 14 Euro (= 3,5 % × 400 % × 100) auf die Einkommensteuer anrechnen. Bei Kapitalgesellschaften hingegen wird die Gewerbesteuer nicht auf die – im Vergleich zur Einkommensteuer ohnehin niedrige – Körperschaftsteuer angerechnet.

267. Zusätzlich zur Besteuerung auf Unternehmensebene unterliegen **ausgeschüttete Gewinne von Kapitalgesellschaften**, z. B. Dividenden, der **Kapitalertragsteuer** bei den Anteilseignern, soweit letztere in Deutschland steuerpflichtig sind. Der Steuersatz beträgt pauschal 25 %, zuzüglich Solidaritätszuschlag. Die Kapitalertragsteuer gilt auch für realisierte Kapitalgewinne, beispielsweise realisierte Wertsteigerungen bei Aktien. Einbehaltene Gewinne fallen hingegen nicht unter die Kapitalertragsteuer. Bei qualifizierten Beteiligungen von mindestens 1 % des Gesellschaftskapitals und beruflicher Beteiligung an der Kapitalgesellschaft werden nach dem Teileinkünfteverfahren nur 60 % der Ausschüttungen und Kapitalgewinne besteuert.

↘ KASTEN 13

Fokus: Gesamtsteuerbelastung von Kapital- und Personengesellschaften in Deutschland

Ein stilisiertes Beispiel illustriert die tarifliche Gesamtsteuerbelastung von Gewinnen. ↘ TABELLE 16 Dieses zeigt, dass die Rechtsform zwar bestimmt, welche spezifischen Steuern anfallen, aber keinen besonderen Unterschied für die Gesamtsteuerbelastung macht. Hingegen beeinflussen Kapitalstruktur und Ausschüttungspolitik diese erheblich.

Das Beispiel betrachtet eine Investition von 1 000 Euro, die einen Ertrag vor Steuern und Zinsen (EBIT) von 100 Euro generiert; der Zinssatz für Fremdkapitalfinanzierung beträgt 5 %. Ist das Unternehmen eine **Kapitalgesellschaft**, unterliegen der Gewinn der **Körperschaftsteuer von 15 %** zuzüglich Solidaritätszuschlag und der Gewerbeertrag (d. h., Gewinn plus 25 % der Fremdkapitalzinsen) der **ortsabhängigen Gewerbesteuer**. Auf Ausschüttungen bezahlen die Anteilseigner die Kapitalertragssteuer von 25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag. Ist das Unternehmen hingegen eine **Personengesellschaft**, die von der Option zur Körperschaftsbesteuerung keinen Gebrauch macht, unterliegen die **Einkünfte aus Gewerbebetrieb der individuellen Einkommensteuer der Gesellschafter**; dabei wird der Höchststeuersatz von 45 % unterstellt. Zudem entrichten Personengesellschaften die Gewerbesteuer, die aber bis zu einem Hebesatz von 400 % voll-

↘ TABELLE 16

Gesamtsteuerbelastung von Unternehmensgewinnen in Deutschland

Stilisiertes Beispiel[1]

	100 % Eigenkapital		100 % Fremdkapital	
	Thesaurierung	Ausschüttung	Thesaurierung	Ausschüttung
Kapitalgesellschaft				
Gewinn- und Steuerberechnung				
Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT)	100,0	100,0	100,0	100,0
Zinsaufwand	0,0	0,0	50,0	50,0
Gewinn vor Steuern (steuerlicher Gewinn)	100,0	100,0	50,0	50,0
Gewerbeertrag	100,0	100,0	62,5	62,5
Unternehmensteuern (gesamt)	31,2	31,2	17,5	17,5
Körperschaftsteuer + Solidaritätszuschlag	15,8	15,8	7,9	7,9
Gewerbesteuer	15,3	15,3	9,6	9,6
Jahresüberschuss nach Unternehmensteuern	68,8	68,8	32,5	32,5
Besteuerung der Ausschüttung				
Ausgeschütteter Gewinn (Bemessungsgrundlage)	–	68,8	–	32,5
Kapitalertragsteuer	–	18,2	–	8,6
Netto-Dividende an Anteilseigner	–	50,7	–	23,9
Gesamtbelastung (% vom EBIT)	31,2	49,3	17,5	26,1
Personengesellschaft				
Gewinn- und Steuerberechnung				
Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT)	100,0	100,0	100,0	100,0
Zinsaufwand	–	–	50,0	50,0
Einkünfte aus Gewerbebetrieb	100,0	100,0	50,0	50,0
Gewerbeertrag	100,0	100,0	62,5	62,5
Gewerbesteuer	15,3	15,3	9,6	9,6
Einkommensteuer vor Anrechnung, ermäßigt (§34a EStG)	28,3		14,1	
Einkommensteuer vor Anrechnung, regulär (§32a EStG)		45,0		22,5
Anrechnung der Gewerbesteuer (§ 35 EStG)	14,0	14,0	8,8	8,8
Verbleibende Einkommensteuer	14,3	31,0	5,4	13,8
Solidaritätszuschlag	0,8	1,7	0,3	0,8
Netto nach Steuern (verbleibend)/nach Entnahme	69,7	52,0	84,8	75,9
Gesamtbelastung (% vom EBIT)	30,3	48,0	15,2	24,1

1 – Es werden folgende Annahmen unterstellt: EBIT = 100 Euro, Gesamtkapital = 1 000 Euro, Zinssatz für Fremdkapital = 5 %, Gewerbesteuersatz = Messzahl 3,5 % × Gewerbesteuerhebesatz 438 %. Körperschaftsteuer in Höhe von 15 % gemäß § 23 KStG zzgl. Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 % gemäß SolzG, Kapitalertragsteuer in Höhe von 25 % zzgl. Solidaritätszuschlag 5,5 %, effektiv 26,375 %. Für die Einkommensteuer gilt nach § 35 EStG ein Anrechnungsfaktor in Höhe von 14 %, ESt-Satz bei Thesaurierung nach § 34a EStG = 28,25 %, Solidaritätszuschlagssatz = 5,5 %, Nachversteuerungssatz nach § 34a Abs. 4 EStG = 25 %. Wir unterstellen einen persönlichen ESt-Spitzensteuersatz in Höhe von 45 %. Weitere Vereinfachungen: Es wird insbesondere von der Nichtberücksichtigung von Freibeträgen, Hinzurechnungen oder Kürzungen bei der Gewerbesteuer, von Verlustvorträgen oder -rückträgen sowie von nichtabziehbaren Betriebsausgaben ausgegangen. Ferner wird zur Vereinfachung nicht die Nachversteuerung in Höhe von 25 %, die bei späterer Entnahme thesaurierter Gewinne anfällt, berücksichtigt. Der Gewerbesteuerhebesatz orientiert sich am nach der Bevölkerung gewichteten durchschnittlichen Hebesatz in Gemeinden ab 20 000 Einwohnern.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-210-01

Daten zur Tabelle

ständig und bei höheren Hebesätzen teilweise auf die Einkommensteuer angerechnet wird. Werden die Gewinne einbehalten, gilt ein Sondertarif von 28,25 %. Bei späterer Entnahme dieser Gewinne kommt es zu einer Nachversteuerung, die im stilisierten Beispiel jedoch nicht abgebildet ist.

Die **Kapitalstruktur hat erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtsteuerbelastung**: Während Fremdkapitalzinsen von der Bemessungsgrundlage ganz (Gewinn, Einkünfte aus Gewerbebetrieb) oder überwiegend (Gewerbeertrag) abziehbar sind, gilt dies für Eigenkapitalkosten nicht (**Debt-Equity-Bias**). Fremdkapitalfinanzierung senkt die Gesamtbelastung deutlich, was ihren Einsatz folglich systematisch begünstigt. Im Falle einer thesaurierenden, eigenkapitalfinanzierten Kapitalgesellschaft beträgt die Gesamtbelastung 31,2 % des Vorsteuergewinns. Ein ansonsten identisches fremdkapitalfinanziertes Unternehmen entrichtet hingegen lediglich 17,5 % Steuern.

Zudem werden **thesaurierte Gewinne gegenüber Ausschüttungen steuerlich begünstigt**, was die Gesamtsteuerbelastung signifikant beeinflusst: Im Fall einer eigenkapitalfinanzierten Kapitalgesellschaft beträgt diese 31,2 % bei einbehaltenen gegenüber 49,3 % bei ausgeschütteten Gewinnen.

2. Die Steuerbelastung von Unternehmen im internationalen Vergleich

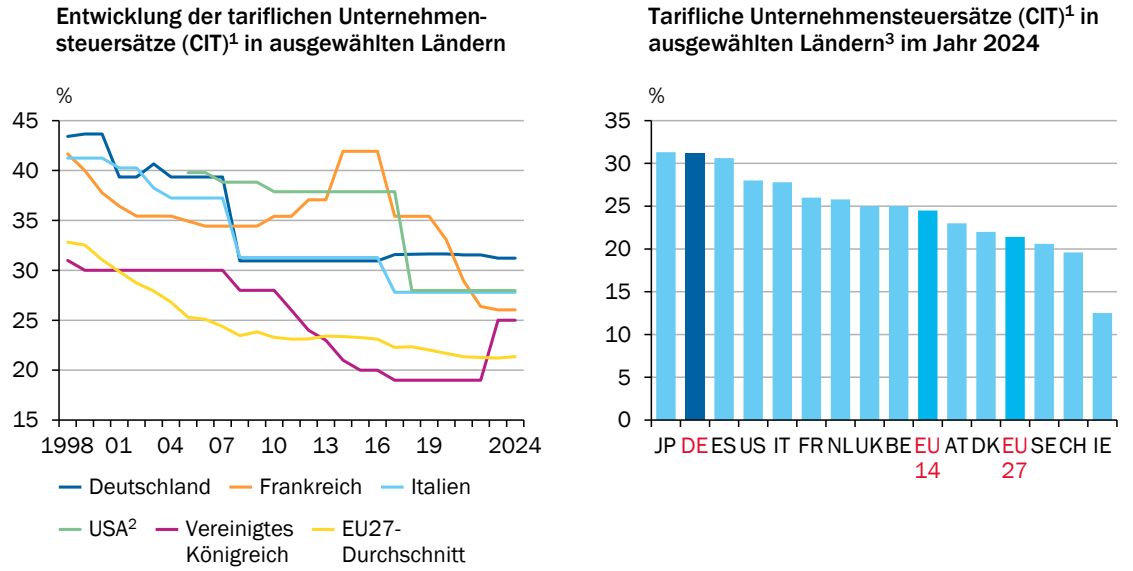
268. Die **Höhe der steuerlichen Belastung** von Unternehmen ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für deren **Standort- und Investitionsentscheidungen**. ↘ ZIFFERN 280 FF. Internationale Vergleiche dieser Steuerbelastung fokussieren primär auf Kapitalgesellschaften, weshalb für Deutschland üblicherweise deren kombinierte Belastung durch Körperschaft- und Gewerbesteuer betrachtet wird. Insgesamt ist die **Steuerbelastung in Deutschland verglichen mit anderen Industriestaaten hoch**. Die letzte größere Unternehmensteuersenkung im Zuge der Unternehmensteuerreform fand im Jahr 2008 statt und hat den Körperschaftsteuersatz von 25 % auf 15 % gesenkt. Seither haben zahlreiche andere Staaten ihre Unternehmensteuern gesenkt. Mit dem nun beschlossenen steuerlichen Investitionssofortprogramm wird die tarifliche Steuerbelastung in Deutschland bei der Körperschaftsteuer bis zum Jahr 2032 um 5 Prozentpunkte sinken, aber voraussichtlich weiterhin über dem Durchschnitt der EU27 liegen.

269. Die **Steuerhöhe** ist allerdings **nicht der einzige Faktor**, der die Attraktivität eines Landes als Unternehmens- und Investitionsstandort bestimmt. Neben der Größe eines Marktes oder dem Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften sind insbesondere Umfang und Qualität öffentlicher Güter und Dienstleistungen (z. B. Rechtssystem, öffentliche Infrastruktur, Grundlagenforschung) relevant, die einer Finanzierung aus Steuern bedürfen.

270. Vergleicht man Deutschland mit anderen großen Industriestaaten sowie mit westeuropäischen Ländern, bewegt sich die **tarifliche Steuerbelastung** mit einem **kombinierten Satz von Körperschaft- und Gewerbesteuer von 31,2 % im oberen Drittel** der Verteilung. ↘ ABBILDUNG 55 Unter den großen Industriestaaten sind die tariflichen Sätze nur in Spanien und Japan ähnlich hoch wie in

↘ ABBILDUNG 55

Tarifliche Steuersätze auf Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich



1 – CIT-Corporate Income Tax. 2 – Daten erst ab dem Jahr 2005 verfügbar. 3 – JP-Japan, DE-Deutschland, ES-Spanien, US-USA, IT-Italien, FR-Frankreich, NL-Niederlande, UK-Vereinigtes Königreich, BE-Belgien, EU14-Durchschnitt der Mitgliedstaaten vor der Erweiterung im Jahr 2004 (ohne das Vereinigte Königreich), AT-Österreich, DK-Dänemark, EU27-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, SE-Schweden, CH-Schweiz, IE-Irland.

Quellen: Spengel et al. (2024), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-157-01

Daten zur Abbildung

Deutschland. In den USA und in Italien liegen sie leicht, in Frankreich und im Vereinigten Königreich deutlich darunter.

271. Der beobachtete Abwärtstrend der Unternehmensteuersätze ↘ ABBILDUNG 55 LINKS lässt sich auch auf den **internationalen Steuerwettbewerb** zurückführen. Die **Mobilität des Faktors Kapital** sowie vielfältige **Möglichkeiten der Gewinnverlagerung** haben sich durch die Trends der Globalisierung (z. B. Abbau von Kapitalverkehrskontrollen, Marktintegration) und Digitalisierung (z. B. Gewinnverlagerung über Bepreisung von immateriellem Kapital) noch verstärkt. Dies schafft Anreize, dass Länder ihre Unternehmensteuersätze senken, um Kapital und Gewinne aus dem Ausland anzuziehen bzw. Abwanderung dorthin zu verhindern, wodurch Tarifsenkungen in unterschiedlichen Ländern interdependent sind. Dieser Anreiz ist in theoretischer und empirischer Forschung (Haufler und Schjelderup, 2000; Devereux et al., 2008; Overesch und Rincke, 2011) gut dokumentiert. Nach Schätzungen von Devereux et al. (2008) für 21 OECD-Staaten (1982 – 1999) ging der Rückgang des durchschnittlichen tariflichen Steuersatzes im Ausland um einen Prozentpunkt mit einem um 0,3 bis 0,7 Prozentpunkte niedrigeren inländischen Steuersatz einher.

↘ KASTEN 14

Hintergrund: Effektive Unternehmensteuersätze

Die **Effektivsteuersätze** (**Devereux und Griffith, 1998, 2003; Jacobs und Spengel, 2000**) berücksichtigen neben **dem tariflichen Satz weitere Aspekte wie Abschreibungsmöglichkeiten oder die steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdkapital**. Dieser Ansatz ist in die Zukunft gerichtet – d. h., er bezieht sich auf ein repräsentatives Investitionsprojekt, wobei Annahmen über die verwendeten Investitionsgüter (z. B. Anlagen, Firmengebäude, immaterielles Kapital) und deren Abschreibungsdauer sowie über die Finanzierung getroffen werden. Dies ermöglicht einen aussagekräftigen Vergleich der Steuerbelastung einer Investition zwischen verschiedenen Ländern.

Zwei Maße bilden die steuerliche Wirkung auf unterschiedliche Investitionsentscheidungen ab: Der **effektive Grenzsteuersatz** (Effective Marginal Tax Rate - EMTR) misst die **Steuerbelastung** einer Investition, die sich für ein Unternehmen gerade noch lohnt, also der **marginalen Investition**, die nach Abzug aller Zinsen und Steuern eine **Nettorendite von null** aufweist. Damit beeinflusst der effektive Grenzsteuersatz vor allem den Investitionsumfang, der durch die marginale Investition begrenzt wird. Der Grenzsteuersatz ist definiert als der steuerlich bedingte Anstieg der Bruttorendite gegenüber dem Realzins, den die Kapitalgeber verlangen:

$$EMTR = \frac{Bruttorendite - Realzins}{Bruttorendite}.$$

Der **effektive Durchschnittssteuersatz** (Effective Average Tax Rate - EATR) hingegen misst, welcher **Anteil der Erträge einer profitablen Neuinvestition bei einer unterstellten Bruttorendite von 20 %** durch Steuern belastet wird. Dieser Steuersatz ist für die diskrete Investitionsentscheidung – primär über den Standort – von Bedeutung, wobei Unternehmen die Nettoerträge (nach Kapitalkosten und Steuern) der möglichen Alternativen vergleichen. Zur Berechnung wird eine langfristige Investition betrachtet, die über mehrere Jahre Erträge abwirft: Man setzt die Differenz der Barwerte (BW) ihrer Nettoerträge vor und nach Steuern – also die Steuerlast – ins Verhältnis zum jährlichen Investitionsertrag vor Steuern und Zinsen (EBIT). Bei einer einjährigen Investition entspricht dies der Steuer dividiert durch den Ertrag:

$$EATR = \frac{BW\ \ Nettoerträge\ vor\ Steuern - BW\ \ Nettoerträge\ nach\ Steuern}{Ertrag\ der\ Investition} = \frac{Steuer}{Ertrag\ der\ Investition}.$$

Ein stilisiertes Beispiel ↘ TABELLE 17 illustriert die effektive Steuerbelastung einer Investition in Höhe von 100 Euro, die entweder mit einer Kombination von Eigen- (EK) und Fremdkapital (FK) oder ausschließlich mit Fremdkapital finanziert wird; die jeweiligen Kapitalkosten entsprechen dem Realzins von 5 %. Eine Steuer von 25 % wird auf den Gewinn erhoben. Fremdkapitalfinanzierung verringert den Gewinn und die Steuerhöhe; letztere liegt bei einer reinen Fremdkapitalfinanzierung bei 3,75 Euro, bei einer Mischfinanzierung bei 4,38 Euro. Der effektive Durchschnittssteuersatz (EATR) entspricht daher 18,75 % bzw. 21,88 % des Ertrags, was eine Nettorendite von 10,63 % bzw. 11,25 % ergibt.

Der effektive Grenzsteuersatz (EMTR) basiert auf einer Nettorendite von null. Bei einer Mischfinanzierung erfordert dies eine Bruttorendite von 5,83 %, sodass diese Investition mit einem Steuersatz von 14,29 % belastet wird. Bei vollständiger Fremdkapitalfinanzierung hingegen entspricht die geforderte Bruttorendite genau dem Zins von 5 %. Da alle Kapitalkosten abziehbar sind, beträgt der Vorsteuergewinn und damit der effektive Grenzsteuersatz null.

↘ TABELLE 17

Effektivsteuersätze
Stilisiertes Beispiel

	Einheit	EATR[1]		EMTR[2]	
		je 50 % Eigen- und Fremdkapital	100 % Fremdkapital	je 50 % Eigen- und Fremdkapital	100 % Fremdkapital
Investition	Euro	100	100	100	100
Bruttorendite	%	20	20	5,83	5
Ertrag vor Steuern und Zinsen (EBIT)	Euro	20	20	5,83	5
Fremdkapitalkosten 5 %	Euro	2,5	5	2,5	5
Eigenkapitalkosten 5 %	Euro	2,5	0	2,5	0
Gewinn vor Steuern[3]	Euro	17,5	15	3,33	0
Steuer 25 %	Euro	4,38	3,75	0,83	0
EATR[1]	%	21,88	18,75	–	–
EMTR[2]	%	–	–	14,29	0
Nettorendite[4]	%	10,63	11,25	0	0

1 – Effective Average Tax Rate (effektiver Durchschnittssteuersatz). 2 – Effective Marginal Tax Rate (effektiver Grenzsteuersatz). 3 – Ertrag abzüglich Fremdkapitalkosten. 4 – Rendite der Investition nach Abzug der Steuer sowie der Fremd- und Eigenkapitalkosten.

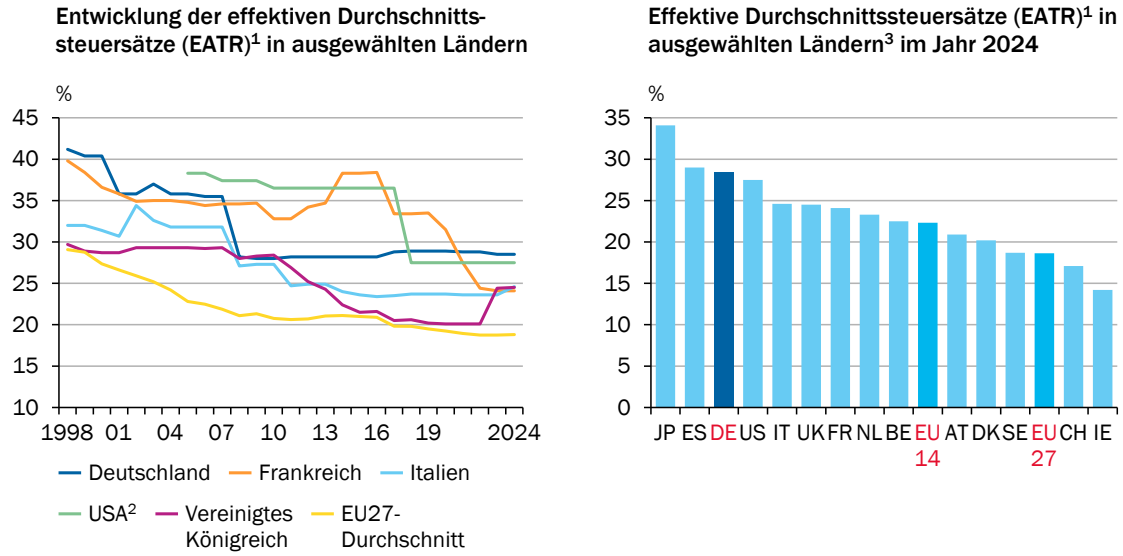
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Devereux und Griffith (1998)
© Sachverständigenrat | 25-204-01

Daten zur Tabelle

272. Die **tariflichen Steuersätze allein** sind für einen aussagekräftigen Vergleich jedoch **nur begrenzt informativ**. Denn die **Ausgestaltung der Unternehmensteuern** kann sich zwischen den Ländern **erheblich unterscheiden**, etwa wegen unterschiedlicher Abzugs- oder Abschreibungsmöglichkeiten. Ländervergleiche, die diese Unterschiede berücksichtigen, stützen sich daher auf die **Effektivsteuersätze, die die Steuerbelastung einer repräsentativen Investition messen**. ↘ KASTEN 14 **Deutschland** liegt mit einem **effektiven Durchschnittssteuersatz von 28,5 %** international im oberen Bereich der Verteilung. ↘ ABBILDUNG 56 Auch im Zeitverlauf zeigt sich, dass Deutschland – mit Ausnahme der Phase unmittelbar nach der Reform im Jahr 2008 – ein vergleichsweise hohes Belastungsniveau aufweist. Aufgrund steigender Hebesätze der Gewerbesteuer ↘ ABBILDUNG 54 RECHTS nahm dieses seit Mitte der 2010er-Jahre sogar leicht zu.

↘ ABBILDUNG 56

Effektive Durchschnittssteuersätze auf Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich



1 – EATR-Effective Average Tax Rate. 2 – Daten erst ab dem Jahr 2005 verfügbar. 3 – JP-Japan, ES-Spanien, DE-Deutschland, US-USA, IT-Italien, UK-Vereinigtes Königreich, FR-Frankreich, NL-Niederlande, BE-Belgien, EU14-Durchschnitt der Mitgliedstaaten vor der Erweiterung im Jahr 2004 (ohne das Vereinigte Königreich), AT-Österreich, DK-Dänemark, SE-Schweden, EU27-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, CH-Schweiz, IE-Irland.

Quelle: Spengel et al. (2024)
© Sachverständigenrat | 25-156-01

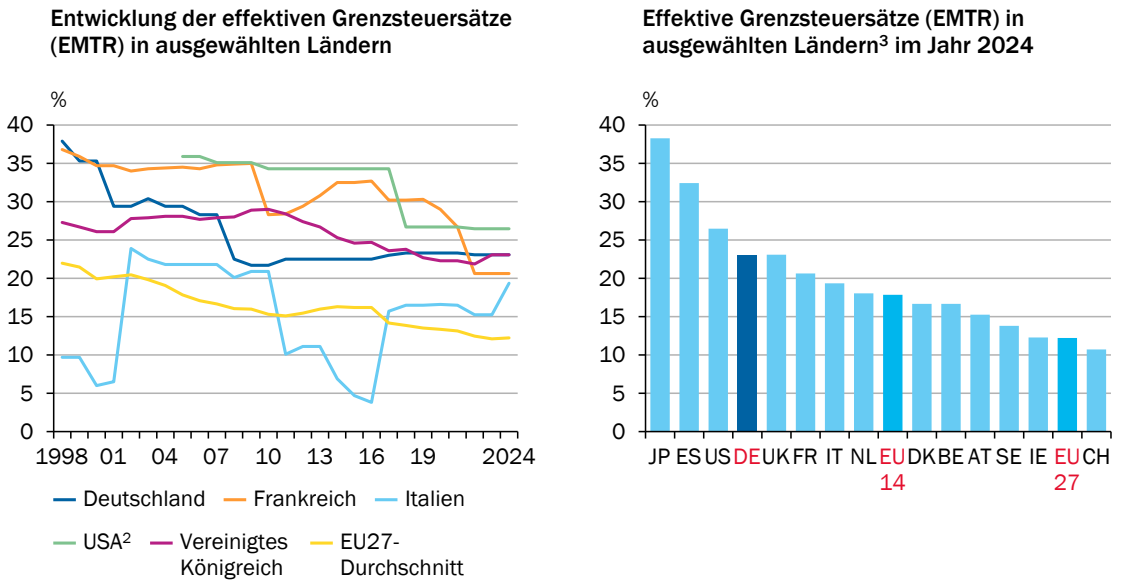
Daten zur Abbildung

273. Der **effektive Grenzsteuersatz**, ↘ KASTEN 14 der die Steuerbelastung der marginalen Investition misst, ↘ ABBILDUNG 57 lag in Deutschland im Jahr 2024 bei 23,1 %, und somit deutlich **über dem EU27-Durchschnitt** von 12,8 %. Verglichen mit anderen großen Volkswirtschaften ist die Grenzsteuerbelastung ähnlich hoch wie in den USA, dem Vereinigten Königreich oder Frankreich und deutlich niedriger als in Spanien oder Japan. Am Beispiel Italiens wird schließlich sichtbar, dass eine (begrenzte) Allowance for Corporate Equity ↘ KASTEN 20 zu einer teils sehr niedrigen Grenzsteuerbelastung führt. Dieses System existierte dort in unterschiedlicher Form in den Jahren 1998 bis 2002 sowie 2011 bis 2023.

274. Das **steuerliche Investitionssofortprogramm** ↘ PLUSTEXT 15 wird die **Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen** in Deutschland **senken**. Die tarifliche Belastung von Kapitalgesellschaften wird ab dem Jahr 2028 durch die schrittweise Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 5 Prozentpunkte verringert. Bei einem konstanten durchschnittlichen Gewerbesteuersatz und zuzüglich Solidaritätszuschlag dürfte die tarifliche Belastung ab dem Jahr 2032 bei knapp unter 26 % liegen, gegenüber 31,2 % im Jahr 2024. Der effektive Durchschnittssteuersatz dürfte nach Berechnungen von Heckemeyer (2025) in den Jahren 2025 bis 2027 nahezu auf seinem aktuellen Niveau von 28,5 % verharren und danach parallel zur Tarifsenkung bis zum Jahr 2032 auf unter 25 % sinken. Dagegen dürfte der effektive Grenzsteuersatz infolge der degressiven Abschreibungen bereits früher sinken. Für Ausrüstungsinvestitionen erwartet Heckemeyer (2025) in den Jahren 2025 bis 2027 einen Grenzsteuersatz von knapp 15 %. Mit Auslaufen der Sonderabschreibungen wird dieser jedoch im Jahr 2028 zunächst nahezu auf sein altes Niveau von 23 % ansteigen und anschließend auf rund 18 % im Jahr 2032 sinken.

↘ ABBILDUNG 57

Effektive Grenzsteuersätze[1] auf Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich



1 – Effektive Steuersätze bis zum Jahr 2021 nach Spengel et al. (2021), danach sowie für EU27 und EU14 Berechnung in Anlehnung an Devereux und Griffith (2003): EMTR (Effective Marginal Tax Rate) = (Bruttorendite – Realzins) / Bruttorendite, wobei die Bruttorendite der Cost of Capital in Spengel et al. (2024) entspricht und der Realzins 5 % beträgt. 2 – Daten erst ab dem Jahr 2005 verfügbar. 3 – JP-Japan, ES-Spanien, US-USA, DE-Deutschland, UK-Vereinigtes Königreich, FR-Frankreich, IT-Italien, NL-Niederlande, EU14-Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten vor der Erweiterung im Jahr 2004 (ohne das Vereinigte Königreich), DK-Dänemark, BE-Belgien, AT-Österreich, SE-Schweden, IE-Irland, EU27-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, CH-Schweiz.

Quellen: Spengel et al. (2021, 2024), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-206-01

Daten zur Abbildung

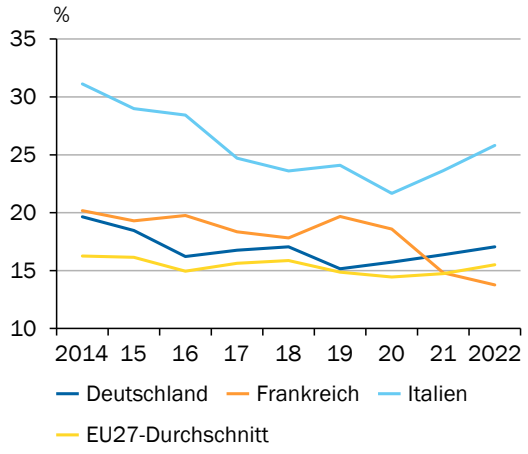
275. **Effektive Durchschnittssteuersätze können auch ex post** auf Basis von Unternehmensbilanzdaten **geschätzt werden**. Diese erfassen **die tatsächliche Steuerbelastung von Unternehmen**, d. h., die gezahlte Steuer im Verhältnis zu den ausgewiesenen Gewinnen. ↘ PLUSTEXT 17 Die tatsächliche Steuerbelastung ist in vielen Fällen **signifikant geringer als tarifliche Steuersätze oder Effektivsteuersätze**, ↘ KASTEN 14 die in die Zukunft gerichtet sind. Dies liegt unter anderem daran, dass Ex-post-Steuersätze in den meisten Schätzungen nur multinationale Konzerne erfassen und deshalb die Steuerbelastung deutscher Unternehmen nur unvollständig abbilden. Darüber hinaus berücksichtigen sie Sonderregelungen wie Verlustausgleich, steuerliche FuE-Anreize und Sonderabschreibungen, die in tariflichen Steuersätzen gar nicht und in Effektivsteuersätzen ex ante oft nur teilweise abgebildet werden.

So lag der **Ex-post-Steuersatz** in Deutschland im Jahr 2022 mit **17 %** mehr als zehn Prozentpunkte unter dem effektiven Durchschnittssteuersatz von 28,5 %. **Im europäischen Vergleich** entsprach dies **annähernd dem Durchschnitt der EU14**, lag jedoch rund zwei Prozentpunkte über dem EU27-Durchschnitt von etwa 15,5 %. Die tatsächliche Steuerbelastung war damit höher als in Irland und Schweden, aber deutlich niedriger als in Italien, Spanien, den Niederlanden und Österreich. ↘ ABBILDUNG 58

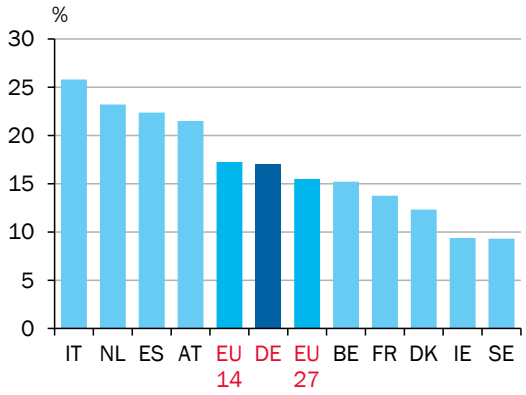
↘ ABBILDUNG 58

Ex-post-Effektivsteuersätze auf Unternehmensgewinne im EU-Vergleich

Entwicklung der effektiven Steuersätze in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten



Effektive Steuersätze in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten[1] im Jahr 2022



1 – IT-Italien, NL-Niederlande, ES-Spanien, AT-Österreich, EU14-ungewichteter Durchschnitt der Mitgliedstaaten vor der Erweiterung im Jahr 2004 (ohne das Vereinigte Königreich), DE-Deutschland, EU27-ungewichteter Durchschnitt der Mitgliedstaaten, BE-Belgien, FR-Frankreich, DK-Dänemark, IE-Irland, SE-Schweden.

Quelle: Ducept und Godar (2025)
© Sachverständigenrat | 25-242-01

Daten zur Abbildung

↘ PLUSTEXT 17

Datengrundlagen: Ex-Post-Effektivsteuersätze

Neben den effektiven Steuersätzen, ↘ KASTEN 14 die auf Modellrechnungen beruhen und die gesetzlichen Steuerregeln abbilden, hat sich in der jüngeren Literatur die Analyse rückwärtsgerichteter, effektiver Durchschnittssteuersätze (Backward-Looking Effective Tax Rates, BETRs) etabliert (Bachas et al., 2023; Tørsløv et al., 2023; Hugger et al., 2025). Diese werden auf Basis von **Rechnungslegungsdaten** als **Verhältnis der tatsächlich gezahlten Unternehmensteuer zum Vorsteuergewinn** berechnet. Sie erfassen damit auch Sonderregelungen, die Verlustverrechnung, steuerliche FuE-Förderung oder Patentboxen sowie Gewinnverlagerungsstrategien multinationaler Unternehmen, die in vorwärtsgerichteten Modellen typischerweise unberücksichtigt bleiben. Wichtige Datenquellen sind etwa die Country-by-Country Reports der OECD, die Statistiken über Auslandsunternehmenseinheiten der EU oder Unternehmensbilanzen aus ORBIS und Compustat, die erst seit wenigen Jahren systematisch ausgewertet werden können (Janský, 2022). Empirische Evidenz belegt, dass die **Ex-post Steuersätze teils deutlich unter tariflichen bzw. vorwärtsgerichteten Sätzen liegen**. Garcia-Bernardo et al. (2023) schätzen für multinationale Unternehmen in Deutschland im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 effektive Belastungen von 15 % bis 29 %. Ducept und Godar (2025) bestätigen dies in einer länderübergreifenden Analyse für die EU und zeigen, dass der Rückgang der Belastung im Zeitablauf primär auf Begrenzungen der Bemessungsgrundlage, etwa durch Sonderabschreibungen, zurückzuführen ist, nicht jedoch auf niedrigere Steuersätze. Allerdings sind Ex-post-Effektivsteuersätze methodisch nicht unumstritten. Sie wurden unter anderem wegen der begrenzten Qualität und Abdeckung der Unternehmensbilanzdaten sowie der doppelten Erfassung konzerninterner Dividenden, die zu Verzerrungen nach unten führen kann, kritisiert. Die

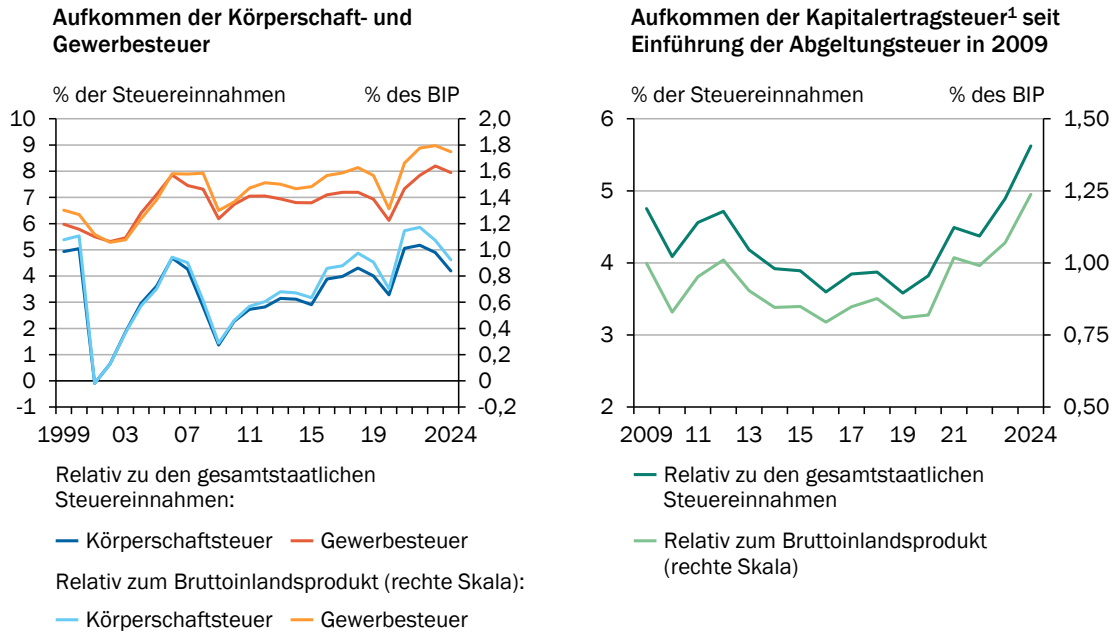
Datenlage hat sich jedoch deutlich verbessert, vor allem durch die Einführung der länderbezogenen Berichterstattung (Country-by-Country Reporting, CbCR) im Rahmen des OECD-BEPS-Projekts, die speziell multinationale Konzerne erfasst. Mit den für Forschungszwecke verfügbaren Mikrodaten und verfeinerten Erhebungsmethoden hat sich die empirische Grundlage für Analysen zu BETRs verbessert (Janský, 2022; Garcia-Bernardo et al., 2023; Hugger et al., 2025).

3. Das Aufkommen von Unternehmensteuern

276. **Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen sind wichtige Einnahmequellen des Staates.** Körperschaft- und Gewerbesteuer machten in Deutschland im Jahr 2024 kombiniert rund 12 % der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen aus, was 2,7 % des BIP entspricht. ↘ ABBILDUNG 59 LINKS **Die Gewerbesteuer erzielt ein höheres Aufkommen als die Körperschaftsteuer**, wobei erstere sowohl von Kapital- als auch von Personengesellschaften gezahlt wird, während letzterer weitgehend nur Kapitalgesellschaften unterliegen. Zudem ist die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer breiter, hauptsächlich wegen der teilweisen Hinzurechnung der Fremdkapitalzinsen. Generell schwanken die Steuereinnahmen im Zeitverlauf aufgrund der zyklischen Entwicklung der Unternehmensgewinne. Zudem schlugen sich die Unternehmensteuerreformen der Jahre 2000 und 2008 sowie temporäre Abschreibungserleichterungen ↘ TABELLE 18 während der Finanz- und der Covid-19-Krise in den Steuereinnahmen nieder.

↘ ABBILDUNG 59

Aufkommen von Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen in Deutschland



1 – Summe der Einnahmen aus der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag und der Abgeltungsteuer.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-163-03

Daten zur Abbildung

277. Die **Gewerbesteuer ist die wichtigste Kommunalsteuer in Deutschland** und leistet einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung von Städten und Gemeinden. Im Jahr 2024 machten die Netto-Gewerbesteuereinnahmen 47 % der kommunalen Steuereinnahmen und 17 % der kommunalen Gesamteinnahmen aus (Statistisches Bundesamt, 2025a). Mit der Gewerbesteuerumlage treten die Kommunen 28 % ihres Gewerbesteueraufkommens an Bund und Länder ab und erhalten 15 % des Aufkommens der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Kapitalertragsteuer (§ 1 GemFinRefG). Diese Umlage macht die Kommunen weniger stark von der zyklischen Gewerbesteuer abhängig.

278. Neben Körperschaft- und Gewerbesteuer generieren die Kapitalertrag- und die Einkommensteuer ebenfalls Einnahmen aus dem Unternehmenssektor. ↘ ABBILDUNG 53 Die **Kapitalertragsteuer**, die auf **ausgeschüttete Gewinne** von Kapitalgesellschaften sowie auf **Zinserträge und realisierte Kapitalgewinne** anfällt, machte seit Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 rund 4 % der Gesamtsteuereinnahmen aus und nahm seit dem Jahr 2022 deutlich zu. ↘ ABBILDUNG 59 RECHTS Dieser Anstieg ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Zinswende zu sehen, der zu höheren Zinseinkünften führte (BMF, 2024a). Das Aufkommen der **Einkommensteuer** beinhaltet schließlich auch die Einnahmen aus den **Gewinnen von Personengesellschaften**, die jedoch dem zu versteuernden Einkommen der Gesellschafter zugerechnet werden. Deshalb wird dieser Teil des Aufkommens aus Unternehmensteuern in der Einkommensteuerstatistik nicht separat ausgewiesen.

III. STEUERN UND WESENTLICHE UNTERNEHMENSENTSCHEIDUNGEN

279. Zu den maßgeblichen **realwirtschaftlichen Entscheidungen, die Unternehmensteuern beeinflussen, zählen Investitionen, Standortwahl, Kapitalstruktur sowie Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE)** – Faktoren, die alle für das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft bedeutend sind. ↘ KASTEN 18 Einzelne steuerliche Verzerrungen können sich auf verschiedene Unternehmensentscheidungen auswirken. So führt etwa die steuerliche Nichtabzugsfähigkeit von Eigenkapitalkosten nicht nur zu übermäßiger Fremdkapitalfinanzierung, sondern auch zu ineffizient niedrigen Investitionen. Besonders betroffen sind davon innovative Unternehmen, die aufgrund ihres hohen Anteils an immateriellem Kapital, das sich schlecht als Kreditsicherheit eignet, stark auf Eigenkapitalfinanzierung angewiesen sind. Das schwächt nicht nur einzelne Geschäftsmodelle, sondern kann auch die gesamtwirtschaftliche Innovationskraft mindern.

Die Anpassungen der Unternehmen an höhere Steuern führen typischerweise dazu, dass der – ausgewiesene – Vorsteuergewinn und damit die Bemessungsgrundlage sinkt, was **negative Rückwirkungen auf das Steueraufkommen** hat. Eine Analyse des Sachverständigenrates ↘ KASTEN 16 veranschaulicht den negativen Zusammenhang zwischen Steuersätzen und Steuerbasis am Beispiel der deutschen Gewerbesteuer.

1. Investitionen und Standort

280. Steuern auf Unternehmensgewinne beeinflussen Investitionen auf zwei verschiedene Arten: Zum einen verzerren sie die marginale Investitionsentscheidung, also **den Umfang von (Erhaltungs- und Erweiterungs-)Investitionen an gegebenen Standorten**. Zum anderen beeinflussen sie **diskrete Investitionsentscheidungen**, etwa ob überhaupt ein Unternehmen gegründet oder an einem bestimmten Standort investiert wird. Für jede dieser Entscheidungen sind unterschiedliche Effektivsteuersätze ↘ KASTEN 14 relevant.

281. Der neoklassischen Investitionstheorie folgend entscheidet ein Unternehmen über den Investitionsumfang, indem es den Grenzertrag mit der geforderten Rendite vergleicht. **Solange nicht alle Investitionskosten steuerlich abziehbar sind, erhöht dies die Bruttorendite, die eine Investition vor Steuern erzielen muss**. Der **effektive Grenzsteuersatz** misst diesen steuerlich bedingten Anstieg der Bruttorendite. Empirische Metastudien (de Mooij und Ederveen, 2008) legen eine Semi-Elastizität von etwa –0,8 nahe: Eine Erhöhung des effektiven Grenzsteuersatzes um einen Prozentpunkt kann den Investitionsumfang um 0,8 % reduzieren.

282. Jüngere Arbeiten relativieren dieses Bild jedoch: Hanappi et al. (2023) finden eine **geringere Reaktion von Investitionen auf Steuersatzsenkungen**.

Nach Schätzungen der von ihnen synthetisierten Literatur verringert eine Erhöhung der effektiven Grenzsteuersätze um einen Prozentpunkt die Investitionen um 0,3 %. Insbesondere nach dem Jahr 2009 finden Hanappi et al. (2023) kaum signifikante Effekte. Diese Beobachtung führen sie auf die gesunkenen Kapitalkosten im Niedrigzinsumfeld nach der Weltfinanzkrise und auf sinkende Unternehmensteuersätze zurück. Zudem finden sie **große Heterogenität in der Reaktion von Unternehmen**. Zum Beispiel fällt die Reaktion profitabler, großer, älterer oder multinationaler Unternehmen schwächer aus als diejenige finanzierungsbeschränkter Unternehmen. Insbesondere **Unternehmen**, die auf eine **interne Finanzierung** ihrer Investition **angewiesen** sind, **profitieren von der Senkung** (Dobbins und Jacob, 2016). Besonders im deutschen Verarbeitenden Gewerbe zeigt sich, dass Investitionen auf lokale Gewerbesteueränderungen mit einer Steuerelastizität von 3 deutlich reagieren (Link et al., 2024). In Rezessionen kann sich diese Elastizität sogar etwa verdoppeln.

283. **Abschreibungsvergünstigungen können die Investitionen** ebenfalls **stimulieren.** ↘ KASTEN 15 Empirische Studien weisen auf einen starken Effekt hin. Zwick und Mahon (2017) analysieren temporäre Sonderabschreibungen (bonus depreciation) in den USA in den Jahren 2001 bis 2004, die in Art und Umfang den Sonderabschreibungen im Rahmen des steuerlichen Investitionssofortprogramms der Bundesregierung ↘ PLUSTEXT 15 entsprechen. Sie schätzen eine Investitionselastizität bezogen auf die Residualrate (d. h. eins minus Steuersatz) von rund 7. Maffini et al. (2019) berichten für kleine und mittlere Unternehmen im Vereinigten Königreich Elastizitäten zwischen 8,3 und 9,9. Ohrn (2019) identifiziert den Effekt dauerhafter Sonderabschreibungen im Verarbeitenden Gewerbe durch deren gestaffelte Einführung über US-Bundesstaaten und schätzt eine Investitionselastizität von 9,6.

Für Deutschland quantifizieren Eichfelder et al. (2025) den Effekt von Sonderabschreibungen im Rahmen des Flächenentwicklungsgesetzes (1995 – 1998) in den Neuen Ländern. Über alle **Investitionsausgaben hinweg schätzen sie eine durchschnittliche Steuerelastizität zwischen 4 und 5**. Investitionen in Gebäude reagieren bis zu neunmal so stark wie Ausrüstungsinvestitionen. Ferner profitieren wirtschaftlich stärkere Gemeinden deutlich weniger von Abschreibungsprogrammen. Die Ausweitung der Investitionstätigkeit senkt die durchschnittliche Rentabilität, um 15 % bis 24 % in der kurzen und um 32 % bis 41 % in der langen Frist (Eichfelder et al., 2023).

↘ KASTEN 15

Hintergrund: Abschreibungsmöglichkeiten in Deutschland

Abschreibungen erlauben es Unternehmen, die **Anschaffungs- und Herstellungskosten von Wirtschaftsgütern über die Nutzungsdauer verteilt steuerlich geltend zu machen** (Absetzung für Abnutzung, AfA). Der **Standardansatz in Deutschland ist die lineare Abschreibung**, bei der jährlich ein konstanter Betrag abgeschrieben wird. Der Abschreibungssatz bemisst sich an der jeweiligen Nutzungsdauer. **Die degressive Abschreibung, bei der jährlich ein konstanter Prozentsatz des Restwerts abgeschrieben wird, ermöglicht einen höheren Abzug in den ersten Jahren der Nutzung.** In Deutschland war die degressive Abschreibung bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 2007 verbreitet. Seither wurde sie mehrfach als Instrument der Konjunkturpolitik eingesetzt, um die Investitionstätigkeit in wirtschaftlichen Schwächephasen (z. B. nach der Finanzkrise 2008/09, in der Covid-19-Krise und der Energiekrise 2022) anzuregen. ↘ TABELLE 18

↘ TABELLE 18

Phasen degressiver Abschreibungen in Deutschland

Investitionszeitraum	Abschreibungssatz	Wirtschaftsgüter	Anmerkungen
Bis 31.12.2007	Bis zu 30 % max. 3x linearer Satz	Bewegliche und unbewegliche Güter	Abschaffung mit Unternehmensteuerreformgesetz 2008
01.01.2009 – 31.12.2010	25 % max. 2,5x linearer Satz	Bewegliche Güter des Anlagevermögens	Maßnahmenpaket Beschäftigungssicherung und Wachstumsstärkung (Art. 1 Abs. 1)
01.01.2020 – 31.12.2022	25 % max. 2,5x linearer Satz	Bewegliche Güter des Anlagevermögens	Zweites Corona-Steuerhilfegesetz (Art. 1 Abs. 3)
01.10.2023 – 30.09.2029	5 %	Wohngebäude (Neubau)	Wachstumschancengesetz (Art. 1 Abs. 2b)
01.04.2024 – 31.12.2024	20 % max. 2x linearer Satz	Bewegliche Güter des Anlagevermögens	Wachstumschancengesetz (Art. 3 Abs. 2)
01.07.2025 – 31.12.2027	30 % max. 3x linearer Satz	Bewegliche Güter des Anlagevermögens	Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm (Art. 1 Abs. 2)

Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 25-205-01

Daten zur Tabelle

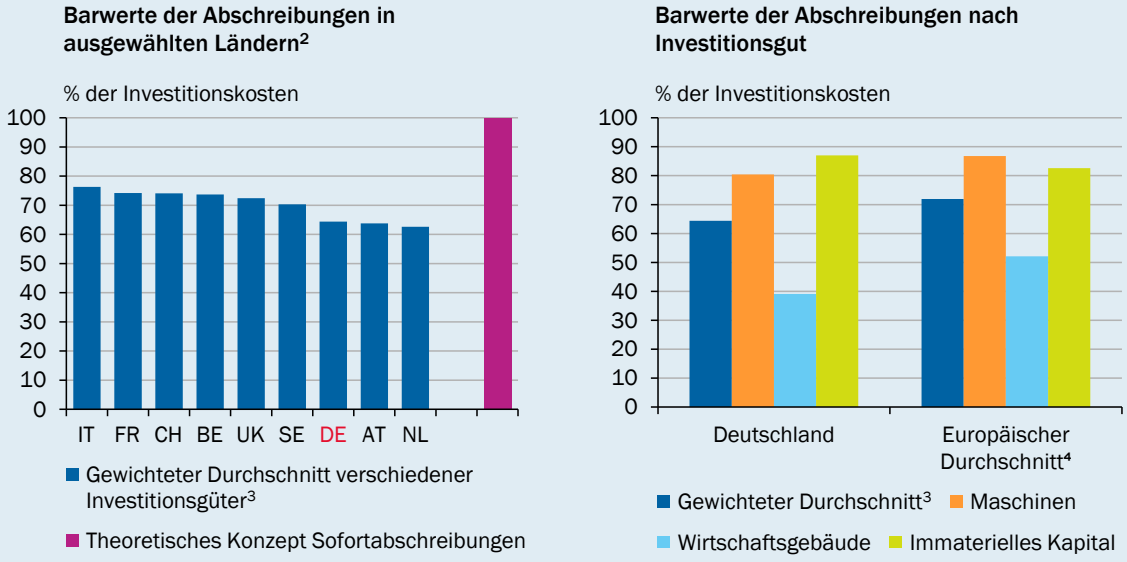
Generell bestimmen Abschreibungen die **zeitliche Verteilung der Steuerbelastung einer Investition**. Beschleunigte Verfahren wie die **degressive Abschreibung** verschieben die Steuerlast in die Zukunft, sodass die Nettoerträge in der frühen Phase der Nutzung höher und in einer späteren dafür niedriger ausfallen. Dadurch fördern sie die Investitionstätigkeit auf zwei Arten: Erstens **erhöhen sie den Barwert der Abschreibungsvergünstigungen** bei unverändertem Steuersatz, was die effektive Steuerbelastung verringert und damit die Nettoerträge einer Investition erhöht. Dieser Effekt ist bei langlebigen Wirtschaftsgütern (z. B. Bauten) und einem hohen Zinsniveau besonders ausgeprägt. Zweitens verringern sie die aktuelle Steuerzahlung und **erhöhen die Liquidität**, was Investitionen finanzierungsbeschränkter Unternehmen ↘ ZIFFERN 289 FF. begünstigt.

Da Unternehmen **Investitionskosten erst nachgelagert im Rahmen der Abschreibungen steuerlich geltend machen** können, wird ein Teil davon – in Deutschland im Jahr 2024 gut ein Drittel – bei der Besteuerung effektiv nicht berücksichtigt. Der **Barwert der Abschreibungsvergünstigungen** ist **kleiner als die Investitionskosten**. ↘ ABBILDUNG 60 Nur bei Sofortabschreibungen, wie bei einer Cash-Flow-Steuer ↘ ZIFFERN 307 F. oder im Vereinigten Königreich für Maschinen praktiziert, beträgt der Abschreibungsbarwert 100 % der Investitionskosten. Die Abschreibungsbarwerte für verschiedene Wirtschaftsgüter unterscheiden sich je nach Nutzungsdauer. Je länger ein Investitionsgut genutzt wird, desto stärker werden die Abschreibungen gegen Ende der Nutzungsdauer abdiskontiert, was langlebige Investitionen, beispielsweise in Bauten, stär-

ker belastet. Mit einem gewichteten Abschreibungsbarwert von 64,4 % der Investitionskosten lag Deutschland im Jahr 2024 auf Rang 23 von 33 europäischen Ländern und über 7 Prozentpunkte unter dem europäischen Durchschnitt (Enache, 2025).

↘ ABBILDUNG 60

Abschreibungsbarwerte[1] im europäischen Vergleich im Jahr 2024



1 – Auf Basis eines einheitlichen Diskontsatzes von 7,5 % (Realzins: 5,5 %, Inflation: 2 %). 2 – IT-Italien, FR-Frankreich, CH-Schweiz, BE-Belgien, UK-Vereinigtes Königreich, SE-Schweden, DE-Deutschland, AT-Österreich, NL-Niederlande. 3 – Die Wirtschaftsgüter werden mit ihren Anteilen am Kapitalstock gewichtet (Maschinen: 44 %, Wirtschaftsgebäude: 41 %, immaterielles Kapital: 15 %). 4 – 33 europäische Länder (Europäische Union sowie Georgien, Island, Norwegen, Schweiz, Türkei und das Vereinigte Königreich).

Quelle: Tax Foundation Europe
© Sachverständigenrat | 25-195-01

Daten zur Abbildung

284. Steuern verzerren zudem **diskrete Entscheidungen** wie etwa die internationale oder innerstaatliche ↘ KASTEN 16 **Standortwahl, die Unternehmensgründung oder ein Wechsel der eingesetzten Produktionstechnologie, etwa im Zuge der Energie-Transformation**. Verzerrungen entstehen, wenn Steuern die Gewinne der Alternativen unterschiedlich stark verringern, etwa durch Unterschiede in der Steuerhöhe an verschiedenen Standorten. Für solche Entscheidungen ist der **effektive Durchschnittssteuersatz** relevant, der die Gesamtsteuerlast widerspiegelt und in Deutschland zuletzt bei 28,5 % lag. ↘ ABBILDUNG 56

285. Empirische Schätzungen der Steuerelastizität diskreter Investitionen beziehen sich vorwiegend auf ausländische Direktinvestitionen. Die Metastudie von Feld und Heckemeyer (2011) quantifiziert deren kurzfristige Semi-Elastizität auf 2,6 bzw. auf 2,3, wenn in der Meta-Regression ein Publication Bias berücksichtigt wird. Eine weitere Metastudie (de Mooij und Ederveen, 2008) findet eine Semi-Elastizität von 3,2. Das heißt, eine **Erhöhung des effektiven Durchschnittssteuersatzes um einen Prozentpunkt verringert die Direktinvestitionen in das betreffende Land um 2,3 % bis 3,2 %**. Mittel- und langfristig kann sich dieser Effekt jedoch durch darauffolgende Steuersenkungen anderer

Länder abschwächen. ↘ ZIFFER 271 Ferner reagieren Investitionen in Form von Übernahmen weniger stark auf Steueränderungen als Neugründungen von Produktionsstätten. Analysen auf Basis des bilateralen effektiven Durchschnittssteuersatzes belegen zudem, dass Steueränderungen im Gastland besonders dann wirksam sind, wenn sie die relative Steuerbelastung tatsächlich verändern und beispielsweise nicht durch Doppelbesteuerung im Heimatland neutralisiert werden.

286. Die **Unternehmensgründung** als diskrete Entscheidung wird ebenfalls vom effektiven Durchschnittssteuersatz beeinflusst. Eine niedrigere Steuerbelastung erhöht den erwarteten Nettogewinn und kann dadurch Gründungen stimulieren (Djankov et al., 2010; Da Rin et al., 2011). Anhand innerstaatlicher Unterschiede in der Unternehmensteuer in der Schweiz schätzen Bacher und Brülhart (2012) eine **Steuersemielastizität der Anzahl von Gründungen von −0,2**. Zusätzlich **verbessern gezielte Steuersenkungen für Start-ups deren mittelfristige Überlebensfähigkeit** und führen zu **steigender Arbeitsnachfrage** (Venâncio et al., 2022). Darnihamedani et al. (2018) zeigen zudem, dass niedrigere Unternehmensteuern den Anteil von Gründungen, die ein **neues Produkt** oder eine **neue Dienstleistung** anbieten, **erhöhen**.

287. Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Höhe der Investitionen unabhängig von der Besteuerung. Die **marginale Investitionsentscheidung ist bei einem effektiven Grenzsteuersatz von null unverzerrt**. Dadurch bleibt die geforderte Bruttorendite, die das Unternehmen zur Rechtfertigung einer Investition erwartet, durch die Besteuerung unbeeinflusst. Ein effektiver Grenzsteuersatz von null ist **nicht gleichbedeutend mit einem tariflichen Steuersatz in derselben Höhe, sondern kann durch eine neutrale Steuerausgestaltung erreicht werden**, z. B. einer Cash-Flow-Steuer. ↘ PLUSTEXT 20 Auch bei einer vollständigen Fremdkapitalfinanzierung kann die Höhe der Investitionen unabhängig von der Besteuerung sein. ↘ TABELLE 17 **Diskrete Investitionsentscheidungen sind unverzerrt, wenn alle Alternativen eine ähnliche effektive Durchschnittssteuerbelastung aufweisen**, sodass die Steuer das „Ranking“ dieser Alternativen nicht verändert.

↘ KASTEN 16

SVR-Analyse: Die Bedeutung der Gewerbesteuer für Investitionen, Standort und die Steuerbasis

Es gibt wenig Evidenz zur **Relevanz der Gewerbesteuerhebesätze für Investitions- und Standortentscheidungen** von Unternehmen innerhalb Deutschlands. Zwar kommt eine qualitative Expertenbefragung in den Kommunen Düsseldorf, Oberhausen und Magdeburg zum Schluss, dass der **Steuerhöhe nur eine geringe Bedeutung als Standortfaktor** zukommt (Bui et al., 2025). Doch eine neue empirische Analyse kommunaler Steuererhöhungen in Westdeutschland zwischen den Jahren 1980 und 2018 (Link et al., 2024) findet **signifikante Investitionseffekte.** Nach einer Erhöhung der Gewerbesteuer steigt der Anteil der Unternehmen, die weniger investieren als ursprünglich geplant, um durchschnittlich 3 Prozentpunkte, in einer Rezession ist dieser Effekt sogar doppelt so stark. Eine Anhebung des Gewerbesteuersatzes (3,5 % × Hebesatz) um einen Prozentpunkt reduziert die realisierten Investitionen um 2,3 % bis 3,8 %

gegenüber dem zuvor geplanten Investitionsvolumen.

Ein alternativer Ansatz betrachtet die Effekte von Hebesatzänderungen auf die **Steuerbasis**. Solche Basiseffekte spiegeln wider, dass **Unternehmen auf Hebesatzänderungen reagieren**, indem sie Investitionen und Standortentscheidungen anpassen oder Gewinne verlagern, ohne diese Effekte getrennt zu identifizieren. Büttner (2003) untersucht die Auswirkungen von Hebesatzänderungen auf die Steuerbasis von Kommunen in Baden-Württemberg in den Jahren 1980 bis 2000. Die Ergebnisse zeigen einen starken **negativen Einfluss des örtlichen Steuersatzes auf die dortige Steuerbasis**, während der durchschnittliche Steuersatz benachbarter Gemeinden meist keinen Einfluss hat.

Diesem Ansatz folgend analysiert der Sachverständigenrat die **Basiseffekte der Gewerbesteuerhebesätze mit aktualisierten Paneldaten für die Jahre 2010 bis 2020** für alle Kommunen in Deutschland. Dabei wird die Gewerbesteuerbasis durch den sogenannten Grundbetrag ↘ KASTEN 12 approximiert, der dem Steueraufkommen bei einem konstanten Hebesatz von 100 % (d. h., 3,5 % der Steuerbasis) entspricht. Die Daten sind auf Kreisebene aggregiert, sodass der Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen Hebesatz und dem aggregierten Grundbetrag in einem Kreis betrachtet wird. Dazu wird folgende Regressionsgleichung geschätzt:

$$log\ R_{it} = \alpha + \beta h_{it-1} + \gamma X_{it-1} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}.$$

R_{it} ist der Grundbetrag in Jahr t und Kreis i und h_{it} ist der Durchschnittshebesatz; der relevante Regressionskoeffizient ist β, der **die Korrelation** zwischen dem Grundbetrag und dem durchschnittlichen Hebesatz misst. In allen Spezifikationen werden für Kreisgröße, Wirtschaftsstruktur und Arbeitslosenquote kontrolliert. Kreis sowie (bundeslandspezifische) Zeit-Fixed-Effects erfassen alle konstanten Einflüsse auf Kreisebene (z. B. Lage) sowie alle Schocks, die Deutschland (bzw. das jeweilige Bundesland) insgesamt betreffen (z. B. Änderungen der Steuer- und Haushaltspolitik, konjunkturelle Einflüsse soweit auf Bundes- bzw. Landesebene einheitlich).

↘ TABELLE 19

Hebesätze der Gewerbesteuer und Steuerbasis (Grundbetrag[1]) im Zeitraum 2010 bis 2020

Regressionskoeffizienten[2]

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Hebesatz	-0,194 ***	-0,173 ***	-0,126 ***	-0,198 **	-0,173 *	-0,115 **
	(0,0643)	(0,0635)	(0,0484)	(0,0825)	(0,0864)	(0,0525)
Kontrollvariablen[3]	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kreis FE (Fixed Effects)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Zeit FE	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
Zeit FE x Bundesland FE	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Berechnung Hebesatz	Gewichteter Durchschnitt[4]	Durchschnitt	Minimum[5]	Gewichteter Durchschnitt[4]	Durchschnitt	Minimum[5]
Anzahl Kreise[6]	399	399	399	399	399	399
Anzahl Beobachtungen	4 377	4 377	4 377	4 377	4 377	4 377

1 – Abhängige Variable: Grundbetrag der Gewerbesteuer auf Kreisebene, d. h. Gewerbesteueraufkommen bei einem konstanten Hebesatz von 100 %. 2 – Standardfehler gruppiert auf Kreisebene in Klammern. Signifikanzniveaus: *** p-Wert < 0,01; ** p-Wert < 0,05; * p-Wert < 0,1. 3 – Kontrollvariablen: logarithmierte Einwohnerzahl, Arbeitslosenquote, Anteil des sekundären Sektors an der Bruttowertschöpfung, jeweils auf Kreisebene.
4 – Gewichtet mit der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune. 5 – Niedrigster Hebesatz innerhalb des Kreises.
6 – Unbalanciertes Panel mit bis zu 399 Kreisen.

Quellen: BBSR, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-249-01

Daten zur Tabelle

Die Schätzergebnisse ↘ TABELLE 19 weisen auf eine **signifikant negative Korrelation zwischen dem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz im Vorjahr und dem Grundbetrag** hin. Die Schätzungen in Spalten 4 – 6 sind konservativer, da sie bundeslandspezifische Zeit-Fixed-Effects berücksichtigen. Übersetzt man die Regressionskoeffizienten in die Elastizität der Steuerbasis bezogen auf den Gewerbesteuersatz (d. h. 3,5 % × Hebesatz), so geht ein einprozentiger Anstieg des durchschnittlichen Gewerbesteuersatzes mit einem um 0,69 % bis 0,79 % niedrigeren Grundbetrag einher. Diese implizierte Elastizität liegt zwischen Schätzungen von Büttner (2003) von –1,4 und Fossen und Steiner (2014) von –0,45.

288. **Steuern beeinflussen** nicht nur, wo und wie viel ein Unternehmen investiert, sondern auch **die Art einer Investition, insbesondere Entscheidungen zwischen risikoarmen und risikoreichen Investitionen** („Corporate Risk Taking"). Zwar ist der Begriff einer risikoreichen Investition breit gefasst, doch sind solche Investitionen bei Forschung und Entwicklung und im Hochtechnologiebereich relevant, von denen Wachstumsimpulse ausgehen, bei denen ein Totalverlust jedoch ebenfalls wahrscheinlich ist. Wie Steuern das Risiko einer Investition beeinflussen, hängt vor allem von der **Besteuerung von Gewinnen und Verlusten** ab. In Deutschland, wie in den meisten Ländern, können Unternehmen Verluste mit künftigen (Verlustvortrag) oder früheren Gewinnen (Verlustrücktrag) verrechnen, allerdings geschieht letzteres nicht vollständig. ↘ KASTEN 17 Aufgrund dieser Asymmetrie verringern Steuern die erwarteten Erträge einer risikoreichen Investition stärker als jene einer relativ sicheren, was erstere für Unternehmen weniger attraktiv macht. Daher führt ein **umfangreicherer Verlustausgleich dazu, dass Unternehmen höhere Risiken eingehen**. Dies veranschaulicht empirische Evidenz von Langenmayr und Lester (2018), die sowohl Unterschiede zwischen Ländern als auch spezifische Änderungen innerhalb eines Landes analysieren. Eine Ausweitung des Verlustrücktrags geht mit risikoreicheren Investitionen einher: Wird dieser um ein Jahr verlängert, erhöht sich das Investitionsrisiko, gemessen an der Varianz der Gesamtkapitalrendite, um 11,6 %. Eine vergleichbare Verlängerung des Verlustvortrags hat einen geringeren Effekt von nur 2,4 %. Ljungqvist et al. (2017) analysieren Unternehmensteuern in US-Bundesstaaten und finden einen ähnlich asymmetrischen Effekt von Verlustvortrag und -rücktrag auf das Investitionsrisiko.

↘ KASTEN 17

Fokus: Verlustvortrag und -rücktrag in Deutschland

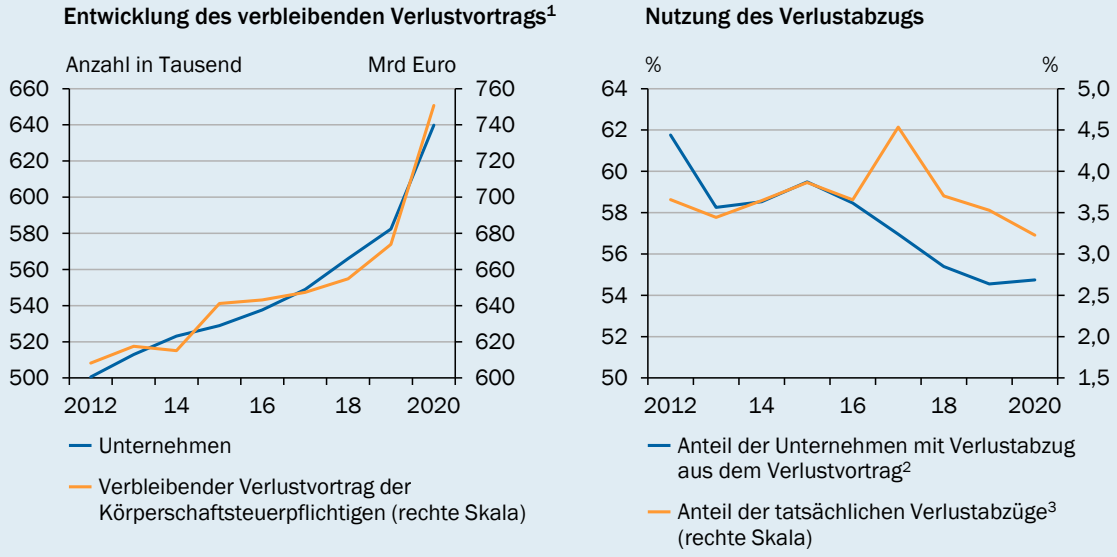
Im deutschen **Unternehmenssektor entstehen jedes Jahr quantitativ bedeutsame Verluste**: Im aktuellsten Jahr der Körperschaftsteuerstatistik 2020 erzielten 863 166 unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen positive Einkünfte von insgesamt 278 Mrd Euro. Dagegen verzeichneten 471 589 Unternehmen, also ungefähr ein Drittel, ein negatives Ergebnis von zusammen 112 Mrd Euro. In den Jahren 2015 bis 2019 lag der Anteil dieser sogenannten Verlustfälle ebenfalls bei rund einem Drittel. In Deutschland wie in vielen anderen Ländern können **Unternehmen Verluste nicht unbegrenzt steuerlich geltend machen**. Diese können nur unter bestimmten Voraussetzungen mit positiven Einkünften aus früheren (**Verlustrücktrag**) oder späteren Veranlagungszeiträumen (**Verlustvortrag**) verrechnet werden. Bei der Körperschaftsteuer ist der Verlustrücktrag analog zu § 10d EStG bei Einzelveranlagung auf maximal 1 Mio

Euro begrenzt. Seit dem Veranlagungszeitraum 2022 ist ein Rücktrag für bis zu zwei Jahre zulässig, was nach aktueller Gesetzeslage weiterhin für die Jahre 2024 und 2025 gilt. Verluste, die darüber hinausgehen oder nicht zurückgetragen werden, können zwar zeitlich unbegrenzt in die Zukunft vorgetragen werden. Die Verrechnung mit künftigen Gewinnen ist aber durch eine Mindestbesteuerung systematisch begrenzt: Verluste von mehr als 1 Mio Euro können nur in Höhe von bis zu 70 % des verbleibenden Gesamtbetrags der Einkünfte angerechnet werden. Im Gewerbesteuerrecht gelten analoge Regelungen für den Verlustvortrag, jedoch existiert kein Verlustrücktrag. Bei Kapitalgesellschaften entfallen Verlustvorträge anteilig (vollständig), wenn innerhalb von fünf Jahren mehr als 25 % (50 %) der Anteile veräußert werden (§ 8c KStG).

Der **verbleibende Verlustvortrag**, d. h., die Summe der Verluste, die sich über die Jahre ereignet haben, aber noch nicht steuerlich geltend gemacht werden konnten, **betrug im Jahr 2020 rund 751 Mrd Euro.** ↘ ABBILDUNG 61 LINKS Der steuerliche **Ausgleich über den Verlustvortrag** ist – auch angesichts der zahlreichen Beschränkungen – **sehr langsam**: In den Jahren 2012 bis 2020 machten zwischen 55 % und 62 % aller Unternehmen, die im Vorjahr Verluste erzielten, einen Verlustabzug aus dem akkumulierten Verlustvortrag steuerlich geltend. Der Umfang dieser Abzüge betrug jeweils zwischen 3,2 % und 4,5 % des gesamten Verlustvortrags. ↘ ABBILDUNG 61 RECHTS

↘ ABBILDUNG 61

Verlustvortrag von unbeschränkt Körperschaftsteuerpflichtigen



1 – Jeweils zum 31. Dezember des Berichtsjahres. 2 – Verhältnis der Anzahl an Unternehmen, die Verluste aus dem Verlustvortrag abgezogen haben und der Anzahl an Unternehmen, die im Vorjahr Verluste hatten. 3 – Verhältnis zwischen den tatsächlichen Beträgen an Verlustabzügen (aus dem Verlustvortrag) und dem insgesamt verbleibenden Verlustvortrag aus dem laufenden Jahr.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-212-02

Daten zur Abbildung

289. Wie Steuern Investitionen beeinflussen, hängt schließlich davon ab, wie stark ein Unternehmen finanzierungsbeschränkt ist. Das heißt, es kann profitable Investitionen mangels Zugangs zu externer Finanzierung – insbesondere aufgrund asymmetrischer Information zwischen Unternehmen und Kreditgebern (Holmström und Tirole, 1997) – nicht oder nur teilweise realisieren. In Deutschland gaben laut einer Umfrage der Europäischen Zentralbank (EZB, 2025) im zweiten Quartal 2025 6,6 % der befragten Unternehmen an, Hindernisse beim Zugang zu

externer Finanzierung zu haben. **Finanzierungsbeschränkte Unternehmen sind stark auf interne Mittel (z. B. Cash Flow) angewiesen, die ihre Investitionen wesentlich bestimmen**. Die **Steuerzahlung verringert diese Mittel automatisch** und hemmt dadurch direkt die Investitionstätigkeit.

Empirische Evidenz deutet auf heterogene Investitionseffekte hin: Eine Studie zur Steuerelastizität deutscher Kapitalgesellschaften (Simmler, 2012) zeigt, dass die **Investitionen finanzierungsbeschränkter Unternehmen**, die anhand niedriger Dividendenzahlungen und niedriger Verschuldung identifiziert werden, **hauptsächlich von der effektiven Durchschnittssteuerbelastung abhängen**. Unternehmen ohne bindende Finanzierungsbeschränkungen passen ihre Investitionen hingegen an den Grenzsteuersatz an, im Einklang mit der neoklassischen Investitionstheorie. Zwick und Mahon (2017) analysieren in diesem Kontext temporäre Sonderabschreibungen in den USA: Kleine Unternehmen oder solche ohne Dividendenzahlungen – also Gruppen, die als stärker finanzierungsbeschränkt gelten – erhöhen ihre Investitionen in steuerlich begünstigte Anlagegüter um 6,3 % und reagieren damit fast doppelt so stark auf Sonderabschreibungen wie große Unternehmen.

290. Darüber hinaus zeigt die theoretische Literatur, dass **Steuern bei finanzierungsbeschränkten Unternehmen** nicht nur marginale Investitionsverzerrungen verursachen, sondern auch **die Wohlfahrtsverluste erhöhen** (Keuschnigg und Ribi, 2013). Dabei haben **Steuersenkungen einen besonders starken Investitionseffekt, wenn sie die Liquidität eines Unternehmens sofort erhöhen**. Dávila und Hébert (2023) charakterisieren das optimale Steuerdesign in einem Modell mit finanzierungsbeschränkten Unternehmen. Ihr zentrales Ergebnis ist, dass finanzierungsbeschränkte Unternehmen effektiv nicht besteuert werden sollten.

291. **Die Interaktion von Steuern und Finanzierungsbeschränkungen sowie eine Begrenzung des Verlustvortrags dürften besonders für Startups nachteilig sein.** Denn sie erwirtschaften nach der Unternehmensgründung zunächst meist kaum Gewinne und haben nur beschränkten Zugang zu externer Finanzierung. So gelten laut einer Umfrage der EZB (2025) im Euro-Raum etwa 6 % der kleinen und mittleren Unternehmen als finanzierungsbeschränkt, im Vergleich zu 4,7 % aller und nur 2,6 % der großen Unternehmen.

2. Kapitalstruktur von Unternehmen und Banken

292. In **Deutschland**, wie in den meisten Industriestaaten, **begünstigt das Steuersystem die Fremd- gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung**. ↘ ZIFFER 262 Aufgrund dieses **Debt-Equity Bias** gilt Eigenkapitalfinanzierung für Unternehmen als „teuer“ und es besteht ein **starker Anreiz zur Fremdkapitalfinanzierung**. Zahlreiche empirische Studien verweisen auf einen positiven und signifikanten Effekt der Körperschaftsteuer auf den Verschuldungsgrad der Unternehmen (d. h., den Anteil des Fremdkapitals am Gesamtkapital). Nach Metastudien, die eine Vielzahl empirischer Analysen sowohl zu einzelnen Ländern als auch zu Ländergruppen auswerten, erhöht der Anstieg des Körperschaftsteuer-

satzes um einen Prozentpunkt den Verschuldungsgrad um 0,27 (Feld et al., 2013) bzw. um 0,17 bis 0,28 Prozentpunkte (de Mooij, 2011). Für Deutschland schätzen Dwenger und Steiner (2014) eine vergleichsweise hohe Steuerelastizität des Verschuldungsgrads von 0,7. Eine Folge dieser steuerlichen Asymmetrie ist, dass sich Unternehmen ineffizient hoch verschulden, sodass sie Verluste schlechter tragen können und in Krisen weniger resilient sind. Dies erhöht ihr Insolvenzrisiko und schwächt die Stabilität des Unternehmenssektors.

293. **Besonders problematisch ist der Verschuldungsanreiz bei Banken**, deren Insolvenz nicht nur die Gläubiger, sondern oft auch das Finanzsystem und die Steuerzahler mit externen Kosten belastet. Ihre Kapitalstruktur ist deshalb durch Mindestkapitalanforderungen reguliert. Die empirische Evidenz macht deutlich, dass Banken trotz dieser starken Regulierung ihre Kapitalstruktur an steuerliche Rahmenbedingungen anpassen. Denn die Eigenkapitalquoten vieler Banken übersteigen die regulatorischen Minimalanforderungen. **Die steuerliche Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital verzerrt die Kapitalstruktur von Banken und trägt zu hoher Verschuldung bei** (Hemmelgarn und Teichmann, 2014; de Mooij und Keen, 2016; Horváth, 2020). Die Schätzungen in der internationalen Vergleichsstudie von de Mooij und Keen (2016) implizieren, dass ein Anstieg des Steuersatzes um einen Prozentpunkt den Verschuldungsgrad von Banken kurzfristig um 0,14 und langfristig um 0,25 Prozentpunkte erhöht. Dieser Anstieg spiegelt vor allem die steigende Verschuldung gut kapitalisierter Banken wider, deren Eigenkapital höher ist als von der Regulierung gefordert. Angesichts einer durchschnittlichen Eigenkapitalquote von 11,8 % in der Stichprobe ist dieser Effekt groß. Simulationsstudien deuten auf erhebliche Stabilitätsgewinne durch die Abschaffung des Debt-Equity Bias hin. Dadurch könnten die fiskalischen Kosten von Bankenkrisen in Deutschland (z. B. zur Rekapitalisierung notleidender Banken) in einem konservativen Szenario um 44 % sinken (Langedijk et al., 2015).

294. Der Debt-Equity Bias hat **heterogene Effekte auf Unternehmen**. Unternehmen mit liquiden oder tangiblen **Vermögenswerten** können sich besser mit Fremdkapital finanzieren und dürften vom fehlenden Steuerabzug der Eigenkapitalkosten wenig betroffen sein. ↘ TABELLE 17 Primär eigenkapitalfinanzierte Unternehmen sind hingegen durch den Debt-Equity Bias stärker belastet. Dies betrifft insbesondere **innovationsintensive Unternehmen**, die bei höherer Steuerbelastung ihre FuE verringern (Lichter et al., 2025). Denn diese verfügen vor allem über **immaterielle Vermögenswerte**, die sich schlecht als Kreditsicherheiten eignen, weshalb sie sich **stark durch Eigenkapital finanzieren** (Dell'Ariccia et al., 2021).

3. Forschung und Entwicklung

295. Wenn die Ausgestaltung der Unternehmensteuern das langfristige **Wirtschaftswachstum** ↘ KASTEN 18 unterstützen soll, kommt den **Auswirkungen der Besteuerung auf die FuE-Aktivitäten** von Unternehmen eine **besondere Bedeutung** zu, da diese direkt auf das Produktivitätswachstum wirken. Bestehende Steuerbelastungen und -verzerrungen können die FuE-Aktivität hemmen. Eine empirische Studie, die selektive Veränderungen der Hebesätze der deutschen

Gewerbesteuer zur Identifikation kausaler Effekte nutzt, legt nahe, dass **pro Euro Steuererhöhung 0,26 Euro weniger FuE-Ausgaben getätigt werden** (Lichter et al., 2025). Diesem Effekt liegt vor allem der Debt-Equity Bias zugrunde. ↘ ZIFFER 294 Dabei besteht sowohl ein Anreiz, FuE-Ausgaben an veränderte Unternehmensteuern anzupassen, als auch der Anreiz, bestehende FuE-Aktivitäten in Niedrigsteuerregionen zu verlagern. Letzterer Effekt kann laut Akcigit et al. (2023) bis zu siebenmal stärker sein als die standortinterne Einschränkung der Aktivitäten.

↘ KASTEN 18

Hintergrund: Unternehmensteuern und Potenzialwachstum

Laut der theoretischen Forschung (z. B. mit neoklassischen und endogenen Wachstumsmodellen) unterscheiden sich die Wachstumseffekte von Unternehmensteuern fundamental in der kurzen und der langen Frist. **Unternehmensteuern beeinflussen über die Investitionen die Kapitalakkumulation** und damit langfristig das Niveau und kurzfristig das Wachstum des Produktionspotenzials. Eine Senkung der effektiven Steuerbelastung kann Investitionen stimulieren, was **vorübergehend zu höherem Potenzialwachstum und langfristig zu einem größeren Kapitalstock und damit einem dauerhaft höheren Produktionspotenzial führt**. Dieser dauerhafte Niveaueffekt geht aber nicht automatisch mit einer dauerhaft höheren Wachstumsrate einher.

Eine **Unternehmensteuersenkung kann die langfristige Wachstumsrate nur dann steigern, wenn sie zu einem dauerhaft höheren Produktivitätswachstum beiträgt**. Über dauerhaft höhere Investitionen in physisches Kapital erhöht sie langfristig primär den Kapitalstock und nicht das Produktivitätswachstum. Positive Produktivitätseffekte sind denkbar, erstens im Kontext von Kapitalreallokation, wenn hochproduktive Unternehmen ihre Investitionen überproportional ausweiten, zweitens im Kontext von kapitalgebundenem technischen Fortschritt, wenn Produktivitätsfortschritte erst durch Neuinvestitionen realisiert werden, oder drittens im Kontext von Lerneffekten zwischen Unternehmen, die bei höheren Investitionen stärker ausfallen (De Long und Summers, 1991). **Einen unmittelbaren Effekt auf das Produktivitätswachstum verspricht hingegen steuerliche FuE-Förderung**, womit gezielt Innovationen angeregt werden, die das Produktivitäts- und damit langfristig das Potenzialwachstum steigern.

Die empirische Literatur fokussiert zwar auf die Investitionseffekte der Unternehmensteuern, einzelne Studien betrachten aber auch Wachstumseffekte. Eine Schwierigkeit liegt darin, dass sich die kurz- und langfristigen Effekte in den Daten nur eingeschränkt unterscheiden lassen. Internationale Vergleichsstudien finden einen **negativen Zusammenhang zwischen** tariflichen (Lee und Gordon, 2005) bzw. effektiven (Akgun et al., 2017; Shevlin et al., 2019) **Unternehmensteuersätzen und der Wachstumsrate**. So schätzen Lee und Gordon (2005) für 70 Länder, dass ein um zehn Prozentpunkte höherer Steuersatz im betrachteten Zeitraum (1970 – 1997) mit einer rund 1,1 bis 1,8 Prozentpunkten niedrigeren Wachstumsrate einhergeht; die durchschnittliche Wachstumsrate in der Stichprobe liegt bei 1,7 %. Andere Studien, gestützt auf regionale Steuerunterschiede innerhalb eines Landes, zeigen ein gemischtes Bild mit signifikant negativen (Kanada: Dahlby und Ferede, 2021) aber auch insignifikanten (USA: Prillaman und Meier, 2014; Suárez Serrato und Zidar, 2018) Effekten der Unternehmensteuersätze auf das regionale Wachstum. Eine Metastudie (Gechert und Heimberger, 2022) dokumentiert, dass vor allem jene Studien negative Wachstumseffekte finden, die sich auf effektive Durchschnittssteuersätze stützen und zugleich für die Staatsausgaben kontrollieren.

296. Viele Länder setzen auf **steuerliche Anreize**, um **Forschung und Entwicklung gezielt zu fördern**. Die Forschungsförderung lässt sich ökonomisch durch Spillover-Effekte begründen – positive Nebenwirkungen, von denen andere

Marktteilnehmer profitieren. So trägt FuE zum allgemeinen Bestand an Wissen bei, was weitere Innovationen oder Qualitätsverbesserungen erleichtert. Dieser Mechanismus ist Kern vieler endogener Wachstumsmodelle (u.a. Romer, 1986, 1990; Grossman und Helpman, 1991; Aghion und Howitt, 1992). Da **Wissensexternalitäten bei privatwirtschaftlichen FuE-Entscheidungen nicht berücksichtigt** werden, kommt es **aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu Unterinvestitionen.** Die Internalisierung dieser Externalitäten rechtfertigt staatliche Forschungsförderung, beispielsweise über steuerliche Anreize.

297. Für die Förderung von unternehmerischen FuE-Aktivitäten stehen verschiedene **Instrumente** zur Verfügung. Neben der steuerlichen Begünstigung, z. B. durch Abzug von FuE-Ausgaben von der Steuerschuld, kann die FuE-Förderung auch direkt, etwa durch Zuschüsse oder staatliche Beschaffung von FuE-Dienstleistungen, erfolgen. ↘ KASTEN 19 Forschungsanreize können entweder input- oder outputbasiert ausgestaltet werden (Bergner et al., 2017). **Inputbasierte Maßnahmen, wie Sonderabschreibungen, Investitionsfreibeträge oder Steuergutschriften**, knüpfen an den Umfang der FuE-Ausgaben an und **fördern bereits die Durchführung von Projekten**, unabhängig vom späteren Erfolg. Dadurch erhalten Unternehmen unmittelbare Anreize, was den Investitionseffekt erhöhen kann, aber auch zu Mitnahmeeffekten und ineffizienter Mittelverwendung führen kann, wenn die Vorhaben geringe wirtschaftliche Erfolgsaussichten oder ein höheres Risiko haben. **Outputbasierte Maßnahmen, wie reduzierte Steuersätze oder Steuerbefreiungen bei erfolgreichen Ergebnissen**, z. B. in Form von Patentboxen, **setzen hingegen wirtschaftliche verwertbare Innovationen voraus**. Das verzögert allerdings die Anreizwirkung bis zum Abschluss der Entwicklungsphase, da nur tatsächlich erfolgreiche Innovationen gefördert werden.

298. Empirische Studien zeigen, dass **steuerliche FuE-Anreize substanzielle, kausal identifizierbare Effekte auf FuE-Ausgaben und Innovationserträge haben** können. In ihrer quasi-experimentellen Analyse für das Vereinigte Königreich schätzen Güçeri und Liu (2019), dass die Ausweitung von Steuervergünstigungen für mittelgroße Unternehmen zu einer Steigerung der FuE-Ausgaben um etwa 33 % führt. Der geschätzte Effekt impliziert, dass pro entgangenem Euro Steuereinnahmen zusätzliche privat finanzierte FuE-Ausgaben in Höhe von einem Euro getätigt werden. Dechezleprêtre et al. (2023) finden, dass diese Vergünstigungen gleichermaßen zu einem Anstieg des FuE-Outputs in Form von Patentanmeldungen führen, ohne dass deren Qualität sinkt. Die Förderung wirkt vor allem bei Unternehmen mit eingeschränktem Finanzierungszugang. Ergänzend weisen Lokshin und Mohnen (2013) darauf hin, dass ein Teil der steuerlichen Förderung in Form höherer Löhne bei FuE-Beschäftigten anfällt. Dies reduziert kurzfristig die Mengeneffizienz staatlicher Förderinstrumente, kann aber gleichzeitig die Humankapitalbildung stärken.

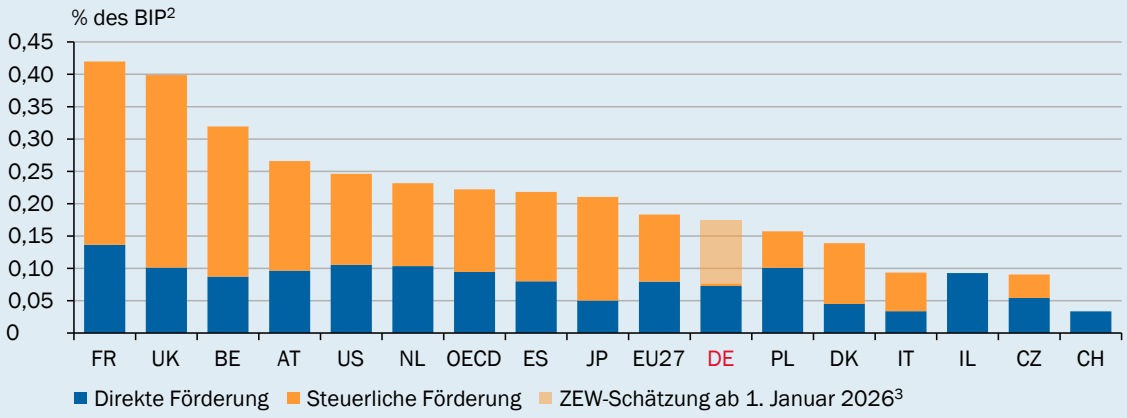
↘ KASTEN 19

Fokus: FuE-Förderung in Deutschland im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich sind die direkten staatlichen Zuschüsse zur FuE der Unternehmen in Deutschland mit 0,07 % des BIP bisher sehr niedrig. So liegen die Ausgaben etwa 33 % unter dem Durchschnitt in der OECD. ↘ ABBILDUNG 62 Gemessen am Fördervolumen setzt Deutschland bisher überwiegend auf direkte Förderinstrumente (3 Mrd Euro, Stand 2023). Beispiele dafür sind etwa das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), das Programm KMU-innovativ oder die industrielle Gemeinschaftsforschung (IGF). Diese Programme vergeben überwiegend Zuschüsse, Projektförderungen oder zinsgünstige Kredite und zielen oft auf spezifische Branchen, wie beispielsweise das Programm KMU-innovativ im Bereich Photonik und Quantentechnologie.

↘ ABBILDUNG 62

Staatliche Subventionen für FuE in Unternehmen im internationalen Vergleich[1]



1 – FR-Frankreich, UK-Vereinigtes Königreich, BE-Belgien, AT-Österreich, US-USA, NL-Niederlande, OECD-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, ES-Spanien, JP-Japan, EU27-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, DE-Deutschland, PL-Polen, DK-Dänemark, IT-Italien, IL-Israel, CZ-Tschechien, CH-Schweiz. 2 – Stand: 2023 für Niederlande, Spanien, Japan, Polen, Israel und Tschechien; Stand: 2022 für das Vereinigte Königreich, Belgien, Österreich, den OECD-Durchschnitt, Deutschland und Italien; Stand: 2021 für Frankreich, USA, den EU-Durchschnitt und die Schweiz; Stand: 2020 für Dänemark. 3 – ZEW-Schätzung der steuerlichen Förderung unter Zugrundelegung der ab 1. Januar 2026 geltenden Bestimmungen zur Forschungszulage.

Quellen: OECD, Rammer (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-182-01

Daten zur Abbildung

Seit der Einführung der Forschungszulage im Jahr 2020 hat Deutschland seine steuerlichen FuE-Anreize jedoch deutlich ausgebaut. ↘ TABELLE 20 Die Forschungszulage kann von allen steuerpflichtigen Unternehmen in Anspruch genommen werden. Sie gilt für Projekte in den Bereichen Grundlagenforschung, industrielle Forschung oder experimentelle Entwicklung. Förderfähig sind sowohl eigenbetriebliche Forschungsprojekte als auch Auftragsforschung. Die Forschungszulage gewährt Unternehmen eine Steuergutschrift in Höhe von 25 % der förderfähigen FuE-Aufwendungen. Diese umfassen Personalkosten, Ausgaben für Auftragsforschung und anteilig anrechenbare Gemeinkosten. Die Gutschrift wird mit der Einkommen- oder Körperschaftsteuer verrechnet. Im Gegensatz zu klassischen Steuervergünstigungen ist die Gutschrift erstattungsfähig, wird also auch an Unternehmen ausgezahlt, die keine Gewinne erwirtschaften. In den Daten ist die Wirkung der Forschungszulage bisher nur marginal sichtbar (0,16 Mrd Euro, Stand 2023). Der Hauptgrund dafür dürfte darin liegen, dass Unternehmen bis zu vier Jahre Zeit haben, förderfähige Aufwendungen geltend zu machen (gem. § 169 Abs. 2 Nr. 2 AO). Gemäß einer Projektion des ZEW (Rammer, 2025) dürfte das Fördervolumen jedoch auf 4 Mrd Euro pro Jahr anwachsen und damit im Verhältnis zum BIP im Jahr 2026 zum Durchschnitt der

EU27 aufschließen.

Der **Fokus der Forschungszulage liegt auf der Förderung von FuE-Aktivitäten durch kleine und mittelständische Unternehmen (KMU)**, da sie häufiger finanziell eingeschränkt sind und daher eine stärkere marginale Investitionsreaktion aufweisen. Entsprechend erhalten KMU seit dem Jahr 2024 einen erhöhten Fördersatz von 35 % (gegenüber 25 % für Großunternehmen). Empirische Studien zeigen, dass eine auf KMU ausgerichtete Forschungsförderung im Vergleich zu allgemeiner steuerlicher FuE-Förderung besonders effektiv ist, da sie die größte Zusätzlichkeit erzielt und am ehesten langfristiges Crowding-in privater FuE-Ausgaben induziert (Köhler et al., 2012; Blandinières und Steinbrenner, 2021; OECD, 2023).

↘ TABELLE 20

Forschungszulage im Überblick
Förderfähige FuE-Aufwendungen

	Personal-aufwendungen	Externe FuE-Aufträge[1]	Sachanlage-investitionen[2]	Sach-aufwendungen[3]	Deckelung der Bemessungs-grundlage
	%				Mio Euro
Januar 2020	100	60			2
Juli 2020	100	60			4
März 2024	100	70	100		10
Januar 2026	100	70	100	20	12

1 – Nur Auftragnehmer mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR: EU sowie Island, Liechtenstein und Norwegen). 2 – Wertminderung von abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern. 3 – Pauschale von 20 % der förderfähigen Personalaufwendungen, externen FuE-Aufträgen und Wertminderung von abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern.

Quelle: Rammer (2025)
© Sachverständigenrat | 25-189-01

Daten zur Tabelle

4. Anreize zur Gewinnverlagerung

299. Neben realwirtschaftlichen Entscheidungen über Ort und Umfang von Investitionen ist für das Steueraufkommen auch die Frage relevant, an welchem Standort Unternehmen ihre Gewinne verbuchen und versteuern. Denn die **Steuergestaltungsmöglichkeiten haben sich durch die Globalisierung und Digitalisierung in den vergangenen Jahrzehnten vervielfacht**. Multinationale Unternehmen können ihre Gewinne durch verschiedene Mechanismen ↘ PLUSTEXT 18 von Hoch- in Niedrigsteuerländer verlagern und so ihre Gesamtsteuerbelastung verringern.

↘ PLUSTEXT 18

Hintergrund: Mechanismen der internationalen Gewinnverlagerung

Bei konzerninternen Transaktionen kommen **Transferpreise** zur Anwendung, die sich an den **Marktpreisen der jeweiligen Güter und Dienstleistungen** orientieren sollten. Oftmals **fehlen jedoch vergleichbare Marktpreise**, was **Gestaltungsspielräume** eröffnet. Unternehmen können Transferpreise gezielt so ansetzen, dass Gewinne an Hochsteuerstandorten sinken und an Niedrigsteuerstandorten steigen. Beispielsweise kauft eine Konzerneinheit in einem Hochsteuerland Produkte zu

überhöhten Einkaufspreisen von einer Einheit in einem Niedrigsteuerland. Eine andere Möglichkeit ist das **Debt Shifting über Fremdkapitalfinanzierung von Tochtergesellschaften:** Eine Konzerneinheit im Hochsteuerland nimmt dazu Kredite bei einer Einheit im Niedrigsteuerland auf. Da die hohen Zinszahlungen im Hochsteuerland vom Gewinn abziehbar sind, mindert sich dort die Steuerlast, während die Zinserträge im Niedrigsteuerland zu einem niedrigeren Steuersatz versteuert werden (OECD, 2015a). Schließlich können multinationale Unternehmen **immaterielle Vermögenswerte wie Patente und Marken gezielt in Niedrigsteuerländern ansiedeln** (Intellectual Property Royalty Shifting). Dafür verrechnet die Konzerneinheit im Niedrigsteuerland hohe Lizenzgebühren von Einheiten in Hochsteuerländern für deren Nutzung (OECD, 2015b).

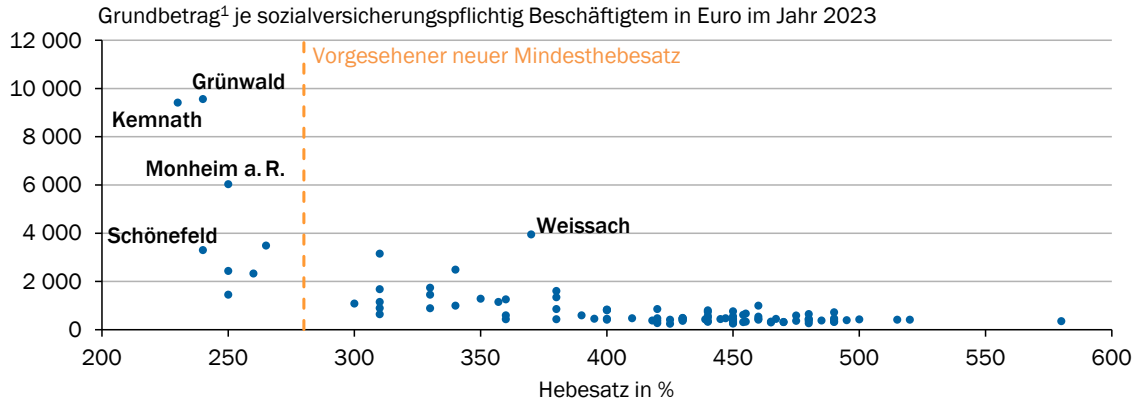
300. Wie stark der **Anreiz** zur Gewinnverlagerung ist, hängt von den **Steuerunterschieden zwischen den Standorten** eines Unternehmens und von **Maßnahmen gegen Steuervermeidung** ab. Zahlreiche theoretische (Haufler und Schjelderup, 2000; Bilicka et al., 2024) und empirische Arbeiten (Johansson et al., 2017; Delis et al., 2025) zeigen, dass es hierbei vor allem auf die **Unterschiede in den tariflichen Steuersätzen** ankommt. Denn diese bestimmen die Steuerersparnis, wenn ein multinationales Unternehmen Gewinne ins Ausland verlagert.

International werden **Gewinne in großem Umfang verlagert**, wobei es in Abhängigkeit von der verwendeten Datenbasis eine erhebliche **Bandbreite empirischer Schätzungen** gibt. Für 333 deutsche multinationale Unternehmen schätzen Fuest et al. (2022) auf Basis der Country-by-Country Reports, dass diese in den Jahren 2016 – 2017 rund 5,4 Mrd Euro oder 4,3 % ihrer Gewinne in Niedrigsteuerländer verlagert haben, was zu jährlichen Steuerausfällen von 1,6 Mrd Euro in Deutschland führte. Fuest et al. (2025) betrachten über 3 600 multinationale Unternehmen mit einer Präsenz in Deutschland in den Jahren 2016 – 2019. Deren Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer schmälerte die Bemessungsgrundlage in Deutschland jährlich um 10,9 Mrd Euro, was zu Steuerausfällen von rund 2 Mrd Euro führt. Studien, die sich auf Makrodaten stützen, finden dagegen einen deutlich größeren Umfang der Gewinnverschiebung. So schätzen Tørsløv et al. (2023), dass im Jahr 2021 aus Deutschland Gewinne von etwa 89 Mrd US-Dollar verlagert wurden, was zu Mindereinnahmen von rund 27 Mrd US-Dollar führte.

301. Gewinnverlagerungen finden nicht nur international, sondern auch **innerstaatlich** statt, wenn es regionale Unterschiede in der Steuerbelastung gibt. In Deutschland unterscheidet sich die Höhe der **Gewerbesteuer aufgrund der unterschiedlichen Hebesätze** zwischen den Kommunen teils erheblich. ↘ KASTEN 12 Einerseits führt dies zu Standortwettbewerb, sodass Unternehmen realwirtschaftliche Aktivitäten gezielt in Kommunen mit niedriger Gewerbesteuerbelastung ansiedeln oder höhere Steuerbelastungen nur bei einem entsprechend besseren Angebot an lokalen öffentlichen Gütern akzeptieren. Andererseits kommt es auch zu Gewinnverlagerungen, wobei die Mechanismen jenen auf internationaler Ebene ähneln, etwa die **Ansiedlung von konzerninternen Lizenz- oder Finanzierungsgesellschaften an Niedrigsteuerstandorten** (Neugebauer et al., 2020). Einen ersten Hinweis darauf können Kommunen geben, die

↘ ABBILDUNG 63

Hebesätze und Gewerbesteuergrundbetrag der 100 Gemeinden mit dem höchsten Grundbetrag



1 – Der Grundbetrag berechnet sich als Ist-Aufkommen geteilt durch den jeweiligen Hebesatz der Gemeinde mal 100 %. Der Grundbetrag ist die Bemessungsgrundlage für die Umlage der Gewerbesteuer.

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

© Sachverständigenrat | 25-228-01

Daten zur Abbildung

mit sehr niedrigen Hebesätzen ein besonders hohes Aufkommen (Grundbetrag) pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufweisen („Gewerbesteueroasen"). ↘ ABBILDUNG 63 Empirische Evidenz legt nahe, dass internationale und innerstaatliche Gewinnverlagerung Substitute sind und Initiativen, die die Gewinnverlagerung international erschweren (z. B. Country-by-Country Reporting, Anti-Tax Avoidance Directive), zu einer **verstärkten Verlagerung von Gewinnen innerhalb Deutschlands** führen. Nach Schätzungen von Gaul und Schulz (2025) stieg das Gewinnsteueraufkommen in Gewerbesteueroasen relativ zu vergleichbaren Kommunen dadurch signifikant an. Zudem erhöhten Unternehmen, die von diesen neuen Regelungen betroffen waren, die Zahl ihrer Tochtergesellschaften in Gewerbesteueroasen signifikant.

IV. REFORMOPTIONEN IN DEUTSCHLAND

302. Um die Besteuerung von Unternehmen in Deutschland dauerhaft investitions- und innovationsfreundlicher zu gestalten, lassen sich verschiedene Ansätze verfolgen. Erstens könnten durch **Änderungen der Ausgestaltung von Unternehmensteuern** Verzerrungen von Investitions- und Finanzierungsentscheidungen abgebaut werden. Langfristig stärkt dies die Investitionsanreize und verringert den Anreiz zu übermäßiger Verschuldung. Orientierung dafür bieten neutrale Besteuerungsansätze wie die Allowance for Corporate Equity (ACE) oder die Cash-Flow-Steuer. Zweitens kann eine **Tarifsenkung** – wie jüngst von der Regierung beschlossen – die Steuerbelastung von Unternehmen direkt und in der Breite senken, wodurch sich die Attraktivität des Standorts verbessern dürfte. Drittens können **Änderungen in spezifischen Bereichen wie bei der Forschungszulage oder beim Verlustausgleich** Impulse setzen, ohne die Gesamtsteuerbelastung oder das Design der Besteuerung substanziell zu verändern.

303. Jeder dieser Ansätze weist Vor- und Nachteile auf. Um diese sowie die ökonomische Wirksamkeit und die fiskalischen Kosten quantitativ zu bewerten, werden **ausgewählte Reformszenarien in einem dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell** simuliert, das eine Quantifizierung der Effekte in der mittleren und langen Frist ermöglicht. Diese Szenarien umfassen **konzeptionelle Reformen** (ACE und Cash-Flow-Steuer) sowie **Steuersenkungen**. Erstere geben Aufschluss darüber, wie groß die Effekte einer weitgehenden Beseitigung der steuerlichen Verzerrungen von Unternehmensinvestitionen und -finanzierung sein können.

1. Verzerrungen abbauen – neutrale Besteuerungsansätze aus der finanzwissenschaftlichen Forschung

304. Die finanzwissenschaftliche Literatur hat neutralere Formen der Unternehmensbesteuerung entwickelt (Auerbach et al., 2010), durch die Investitionen und Kapitalstruktur weniger stark als bisher von steuerlichen Aspekten abhängen. Zu den wichtigsten Ansätzen zählen die **Allowance for Corporate Equity** sowie die **Cash-Flow-Steuer**. ↘ TABELLE 21 In beiden Systemen werden **nur ökonomische Renten, also Gewinne, die über die normale Kapitalverzinsung hinausgehen, besteuert**. Dies unterscheidet sich vom bisherigen Ansatz, bei dem auch die normale Kapitalrendite teilweise der Besteuerung unterliegt.

↘ TABELLE 21

Systeme der Unternehmensbesteuerung

	Status quo	ACE[1]	Cash-Flow-Steuern	
Basis	Gewinn	Ökonomische Renten	Ökonomische Renten	
Berechnung der Bemessungsgrundlage	Umsatzerlöse – Personal- und Sachkosten – Abschreibungen – Fremdkapitalzinsen	Umsatzerlöse – Personal- und Sachkosten – Abschreibungen – Fremdkapitalzinsen – Kalkulatorische Eigenkapitalkosten	R-Base[4] Umsatzerlöse – Personal- und Sachkosten – Investitionskosten (Sofortabschreibung)	R+F-Base[5] Umsatzerlöse – Personal- und Sachkosten – Investitionskosten (Sofortabschreibung) **+ Neues Fremdkapital** **– Rückzahlung Fremdkapital** **– Fremdkapitalzinsen**
EATR[2]	> 0	> 0	> 0	> 0
EMTR[3]	> 0	= 0	= 0	= 0

1 – Allowance for Corporate Equity. 2 – Effective Average Tax Rate. 3 – Effective Marginal Tax Rate. 4 – Realwirtschaftliche Geldflüsse. 5 – Realwirtschaftliche und finanzielle Geldflüsse.

Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 25-164-01 Daten zur Tabelle

Allowance for Corporate Equity

305. Die ACE ermöglicht den **Abzug der kalkulatorischen** Eigenkapitalkosten ↘ PLUSTEXT 19 **von der Bemessungsgrundlage**, ähnlich den Zinsaufwendungen für Fremdkapital (Devereux und Freeman, 1991; IFS, 1991). Dadurch werden nicht nur Eigen- und Fremdkapital symmetrisch behandelt, sondern es werden auch nur jene Gewinne besteuert, die die Kapitalkosten übersteigen. Wie bisher werden die Investitionskosten über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Denn der vollständige **Abzug aller Kapitalkosten kompensiert ein Unternehmen exakt dafür, dass es seine Investitionskosten erst verzögert im Rahmen der Abschreibungen steuerlich geltend machen kann** (Auerbach et al., 2010).

↘ PLUSTEXT 19

Hintergrund: Kalkulatorische Eigenkapitalkosten im ACE-System

Nach Bond und Devereux (2003) entsprechen die **Eigenkapitalkosten, die bei der ACE steuerlich abgezogen werden**, prinzipiell dem **risikolosen nominalen Zinssatz**. Deshalb sind keine unternehmensspezifischen Informationen (z. B. über Risikoprämien oder Risikoaversion der Eigentümer) zur Berechnung der kalkulatorischen Eigenkapitalkosten erforderlich, was für die praktische Implementierung besonders vorteilhaft ist. Eine Voraussetzung dafür ist die symmetrische Besteuerung von Gewinnen und Verlusten, ein theoretisch elegantes, in der Praxis jedoch selten realisiertes Prinzip. ↘ KASTEN 17 **Ohne vollständige Verlustabzugsmöglichkeiten** sollten sich die kalkulatorischen Eigenkapitalkosten **an einem risikogerechten Zinssatz orientieren**, der das Risiko kompensiert, dass ein Unternehmen den steuerlichen Eigenkapitalkostenabzug nicht geltend machen kann (z. B. wegen Verlusten). Bei der ACE in Belgien orientierten sich die kalkulatorischen Eigenkapitalkosten bei-

spielsweise an der durchschnittlichen Rendite 10-jähriger belgischer Staatsanleihen, wobei kleine und mittlere Unternehmen einen Zuschlag von 0,5 Prozentpunkten erhielten (Zangari, 2014).

306. Eine im deutschen Steuersystem implementierbare Variante der ACE ist die **Zinsbereinigung des Grundkapitals** (JG 2012). Dabei können nicht die Kosten des gesamten Eigenkapitals von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden, sondern nur jene des sogenannten Grundkapitals. Dieses entspricht im Wesentlichen dem **Eigenkapital abzüglich einbehaltener Gewinne**. Dieser Ansatz stellt eine vergleichbare Steuerbelastung von ausgeschütteten und einbehaltenen Gewinnen sicher, da erstere der Kapitalertragsteuer bei den Anteilseignern unterliegen. Da zwar die gesamten Fremdkapitalkosten, aber nur ein Teil der Eigenkapitalkosten von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können, erreicht dieser Ansatz keine vollständige Finanzierungs- und Investitionsneutralität (Neumeier und Stimmelmayr, 2025).

↘ KASTEN 20

Hintergrund: ACE in Belgien und Italien

Belgien führte im Jahr 2006 eine Allowance for Corporate Equity ein, die bis zum Jahr 2023 in Kraft war. Unternehmen konnten die kalkulatorischen Kosten ihres gesamten Eigenkapitals von der Bemessungsgrundlage abziehen. Empirische Studien zeigen, dass die ACE den **Verschuldungsanreiz verringern** und die **Eigenkapitalfinanzierung stärken** konnte. So erhöhten Unternehmen ihre Eigenkapitalquote infolge der steuerlichen Abzugsfähigkeit von zuvor durchschnittlich 39 % um rund drei Prozentpunkte (Meki, 2023). Auch deutsche multinationale Unternehmen statteten ihre belgischen Tochtergesellschaften mit mehr Eigenkapital aus (Hebous und Ruf, 2017). Belgische Banken erhöhten infolge der Reform ihre Eigenkapitalquoten um knapp einen Prozentpunkt, was einem durchschnittlichen Anstieg von 13,5 % entspricht (Schepens, 2016). Zudem trug die ACE zu **geringeren Risiken in den Kreditportfolios** der Banken bei, was sich etwa an einem geringeren Anteil notleidender Kredite (Schepens, 2016; Célérier et al., 2020) und einer erhöhten Kreditvergabe an relativ sichere Schuldner (Biswas et al., 2022) zeigte. Schließlich **steigerten vorwiegend kleine und mittelgroße Unternehmen ihre Investitionen** infolge der Steuerreform um rund 3 % (aus dem Moore, 2014). Multinationale Unternehmen erhöhten die Investitionen hingegen nicht signifikant (Hebous und Ruf, 2017).

Unter einer ACE ist die Bemessungsgrundlage schmaler, da nur ökonomische Renten und nicht der gesamte buchhalterische Gewinn der Steuer unterliegen. Dies führt zu einem **geringeren Steueraufkommen**. Im Falle Belgiens wurde der Aufkommensverlust auf rund 6,2 Mrd Euro geschätzt, was einem Drittel des Steueraufkommens entspricht, das ohne die ACE erzielbar gewesen wäre (Zangari, 2014).

In Italien waren Varianten der ACE seit den späten 1990er-Jahren wiederholt Teil des Steuersystems. Zwischen den Jahren 2011 und 2023 konnten Unternehmen die **kalkulatorischen Kosten von neuem Eigenkapital von der Bemessungsgrundlage abziehen**. Neues Eigenkapital entspricht dem kumulativen Anstieg des Eigenkapitals seit dem 31. Dezember 2010 (Dreusch et al., 2025). Eine ähnliche Form der ACE existierte bereits im Zeitraum von 1997 bis 2002. **Im Gegensatz zum Abzug der gesamten Eigenkapitalkosten wie in Belgien vermeidet dieser Ansatz die Begünstigung von bereits vorhandenem Eigenkapital** und verspricht – aufgrund der kurz- bis mittelfristig breiteren Steuerbasis – **geringere Mindereinnahmen**. Empirische Studien deuten auf ähnliche Anreizwirkungen hin wie in Belgien: Die Eigenkapitalquoten von Industrie-

unternehmen (Branzoli und Caiumi, 2020) und Banken (Martin-Flores und Moussu, 2019) nahmen signifikant zu. Jedoch kam es zu zahlreichen Änderungen der absetzbaren Eigenkapitalkosten. Zunächst lagen diese bei 3 %, stiegen bis zum Jahr 2016 auf 4,75 % an, bevor sie im Jahr 2017 auf 1,6 % gesenkt wurden. Dreusch et al. (2025) schätzen, dass diese Senkung den Effekt der ACE auf die Kapitalstruktur von Banken deutlich abschwächte.

Cash-Flow-Steuer

307. Eine Alternative ist, anstelle des Gewinns den **Cash Flow eines Unternehmens zu besteuern** (Meade-Komitee, 1978). Zuletzt wurde eine Variante dieser Steuer im Kontext der internationalen Unternehmensbesteuerung vorgeschlagen (Auerbach und Devereux, 2018; Devereux et al., 2021). Kernelement der Cash-Flow-Steuer ist die **Sofortabschreibung von Investitionen**. Die Investitionskosten sind in dem Jahr, in dem die Investition getätigt wird, vollständig von der Bemessungsgrundlage abziehbar. **Dafür entfallen sämtliche Abschreibungen während der Nutzungsdauer eines Kapitalguts**. Dadurch können Unternehmen ihre gesamten Investitionskosten steuerlich geltend machen, wohingegen bei Abschreibungen während der Nutzungsdauer in Deutschland derzeit nur knapp zwei Drittel davon effektiv berücksichtigt werden. ↘ ABBILDUNG 60 Zudem dürften permanente Sofortabschreibungen die **Steuerbelastung von Investitionen für Unternehmen berechenbarer** machen als temporäre Sonderabschreibungen. ↘ TABELLE 18

308. In einer **eng definierten Fassung besteht die Steuerbasis nur aus realwirtschaftlichen Geldflüssen (R-Base)**. Sie umfasst die Umsatzerlöse abzüglich der Lohn-, Sach- und Investitionskosten. Weder Fremd- noch Eigenkapitalkosten sind abziehbar, während Zins- und Dividendeneinnahmen auf Unternehmensebene keiner Besteuerung unterliegen. Der fehlende Abzug der Kapitalkosten liegt in der Sofortabschreibung begründet. Sie bewirkt, dass Investitionen steuerlich sofort vollständig erfasst werden, was ökonomisch einen Abzug der Normalverzinsung impliziert.

Eine **alternative Variante (R+F-Base)** umfasst zusätzlich finanzielle Geldflüsse. Neues Fremdkapital wird dem Cash Flow hinzugerechnet, während die Rückzahlung und die Fremdkapitalzinsen abgezogen werden. Dieser Ansatz weist vergleichbare Neutralitätseigenschaften auf wie die R-Base und adressiert einige praktische Probleme. Insbesondere wird sichergestellt, dass Gewinne von Banken, die primär aus den Zinsmargen bestehen, weiterhin der Steuer unterliegen.

Diskussion

309. **ACE und Cash-Flow-Steuern sind in wesentlichen Punkten äquivalent**. Sie erreichen **Finanzierungsneutralität und Investitionsneutralität im Hinblick auf Umfang und Risiko einer Investition**. Die marginale Investitionsentscheidung ist unverzerrt, da der effektive Grenzsteuersatz in beiden Modellen null beträgt, ↘ TABELLE 22 was entweder durch die Sofortabschreibung oder durch den Abzug aller Kapitalkosten erreicht wird. Die Entscheidung über sichere

↘ TABELLE 22

Effektiver Grenzsteuersatz unter ACE[1] und Cash-Flow-Steuer
Stilisiertes Beispiel

Finanzierung: je 50 % Fremdkapital und Eigenkapital	Einheit	ACE[1]	Cash-Flow-Steuer	
			Jahr 1	Jahr 2
Investition	Euro	100	100	
Bruttorendite	%	5	5	
Ertrag vor Steuern, Abschreibungen und Zinsen (EBITDA)	Euro	105	0	105
Abschreibungen	Euro	100	– 100[a]	–
Ertrag vor Steuern und Zinsen (EBIT)	Euro	5	– 100	105
Fremdkapitalkosten 5 %	Euro	2,5	–	–
Eigenkapitalkosten 5 %	Euro	2,5	–	–
Gewinn vor Steuern[2]	Euro	0	– 100	105
Steuer 25 %	Euro	0	– 25	26,25
Barwert der Steuer	Euro	–	– 25 + 26,25 / 1,05 = 0	
EMTR[3]	%	0	0	

1 – Allowance for Corporate Equity. 2 – Bemessungsgrundlage: Ertrag abzüglich Fremd- und Eigenkapitalkosten (ACE) bzw. Ertrag vor Steuern und Zinsen (Cash-Flow-Steuer). 3 – Effective Marginal Tax Rate (effektiver Grenzsteuersatz).
a – Sofortabschreibung.

Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 25-208-01

Daten zur Tabelle

und riskante Investitionsvorhaben bleibt hingegen nur dann unbeeinflusst, wenn entweder Gewinne und Verluste symmetrisch besteuert werden oder risikogerechte Eigenkapitalkosten abgezogen werden können (Bond und Devereux, 2003). **Zudem erreichen beide Besteuerungsmodelle keine vollständige Investitionsneutralität.** Erstens beeinflussen Steuern weiterhin die Standortentscheidung multinationaler Unternehmen, da internationale Unterschiede in der effektiven Durchschnittssteuerbelastung bestehen bleiben. Zweitens bleiben Investitionsentscheidungen finanzierungsbeschränkter Unternehmen verzerrt, da Steuern diesen Unternehmen Liquidität entziehen, die sie für Investitionen benötigen (Keuschnigg und Ribi, 2013).

↘ PLUSTEXT 20

Beispiel: Effektiver Grenzsteuersatz bei neutraler Unternehmensbesteuerung

Eine Investition von 100 Euro wird je zur Hälfte mit Fremd- und Eigenkapital finanziert. ↘ TABELLE 22 Der Zinssatz beträgt 5 % und die Investition wird binnen eines Jahres abgeschrieben. Bei der **ACE** sind die Eigen- und die Fremdkapitalkosten von je 2,50 Euro abziehbar. Eine **Bruttorendite in exakt der Höhe dieser Kapitalkosten von 5 % reicht aus, dass sich die Investition gerade noch lohnt**, denn dann sind der Vorsteuergewinn und die Steuer gleich null. Bei der **Cash-Flow-Steuer** muss man zwischen dem Zeitpunkt der Investition (Jahr 1) und der Realisierung ihrer Erträge (Jahr 2) unterscheiden. Die Sofortabschreibung führt zu einer Steuergutschrift von 25 Euro im ersten Jahr. Im zweiten Jahr können keine Abschreibungen geltend gemacht und keine Kapitalkosten abgezogen werden. Daher fällt die Steuer auf den Bruttoertrag (EBITDA) von 105 Euro an. Der **Barwert von Steuergutschrift und -zahlung beträgt beim Zinssatz von 5 % exakt null**.

310. Trotz ihrer äquivalenten Wirkungen haben beide Systeme ihre relativen Vor- und Nachteile: Einerseits dürfte die **Cash-Flow-Steuer –** zumindest im Fall der R-Base – **langfristig über eine breitere Bemessungsgrundlage verfügen als die ACE**, da sie keinen Kapitalkostenabzug vorsieht. Bei einem identischen tariflichen Steuersatz entlastet die ACE daher die Unternehmen langfristig stärker und senkt den effektiven Durchschnittssteuersatz mehr als eine Cash-Flow-Steuer, was sich positiv auf die Standortattraktivität auswirken, aber gleichzeitig zu einem geringeren Steueraufkommen führen dürfte (Keuschnigg, 2011). Soll das Steueraufkommen bei Einführung der ACE konstant gehalten werden, müsste der tarifliche Steuersatz entsprechend stärker erhöht werden. Andererseits dürfte sich die **ACE einfacher in die bisherige Steuersystematik sowie in internationale Doppelbesteuerungsabkommen einfügen**; zudem bestehen bereits konkrete Erfahrungen in anderen Ländern. ↘ KASTEN 20 Wohl nicht zuletzt deshalb empfahl der Mirrlees Review (Mirrlees et al., 2011) die ACE als Teil eines optimalen Steuersystems.

311. Eine **Schwierigkeit liegt in der Übergangsphase zu neutralen Formen der Besteuerung**. Bei der Cash-Flow-Steuer muss geklärt werden, wie der bestehende, aber noch nicht vollständig abgeschriebene Kapitalstock und das bestehende Fremdkapital behandelt werden. Denn dafür sind keine weiteren Abschreibungen bzw. Abzüge mehr vorgesehen. Bei der ACE stellt sich die Frage, ob ein Abzug kalkulatorischer Kosten auch für bereits akkumuliertes oder nur für neues Eigenkapital gewährt wird. Wie diese Probleme gelöst werden, kann erhebliche kurzfristige Aufkommensverluste sowie nicht-intendierte Umverteilungseffekte zur Folge haben (Keuschnigg und Keuschnigg, 2012). Deshalb sollte die Wirtschaftspolitik danach streben, im Fall einer Umsetzung **Zufallsgewinne zugunsten bestehenden Kapitals möglichst zu vermeiden**. Eine Möglichkeit hierzu wäre, ähnlich wie bei der ACE in Italien, den Eigenkapitalkostenabzug nur für neues Eigenkapital zu gewähren.

2. Steuerlast für Unternehmen senken

312. Eine Möglichkeit, die relativ hohe Steuerbelastung von Unternehmen in Deutschland zu verringern und die Standortattraktivität zu verbessern, ist eine **Senkung der tariflichen Steuersätze**, die Unternehmen unmittelbar und in der Breite entlastet. Ein niedrigerer tariflicher Satz verringert automatisch die effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze, was sich positiv auf die Unternehmensinvestitionen auswirken dürfte. Auch dürfte er die Anreize zur internationalen Gewinnverschiebung schwächen, die unmittelbar vom Unterschied der Steuersätze abhängen. ↘ ZIFFER 300

Anders als bei grundlegenden Reformen (z. B. ACE, Cash-Flow-Steuer) **bleiben die steuerlichen Verzerrungen bestehen**, wenn auch in abgeschwächter Form. Insbesondere bleibt der effektive Grenzsteuersatz strikt positiv, was die marginale Investitionsentscheidung verzerrt, und Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung werden weiterhin ungleich behandelt.

313. Tarifsenkungen dürften **kurzfristig Mindereinnahmen** nach sich ziehen. Jedoch **verbreitert sich mittel- und langfristig die Bemessungsgrundlage** ↘ KASTEN 16 durch verstärkte gesamtwirtschaftliche Aktivität und den Rückgang der Gewinnverlagerung, was die Mindereinnahmen verringert. Um diese zu quantifizieren, können vergangene Steuersenkungen betrachtet werden. Im Rahmen der deutschen **Unternehmensteuerreform im Jahr 2008** wurde der Körperschaftsteuersatz von 25 % auf 15 % gesenkt und gleichzeitig die Bemessungsgrundlage (z. B. durch Zinsschranke, Nichtabzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe) verbreitert. Finke et al. (2014) schätzen, dass die Reform insgesamt zu **Mindereinnahmen** bei Körperschaft- und Gewerbesteuer **von 14,1 %** führte. Ein anderes Beispiel ist die **Unternehmensteuersenkung in den USA im Jahr 2017**, bei der der tarifliche Steuersatz von 35 % auf 21 % gesenkt wurde und Sofortabschreibungen für Investitionsgüter gewährt wurden. Chodorow-Reich et al. (2024) zeigen, dass das **Unternehmensteueraufkommen** gegenüber einem Szenario ohne Reform **unmittelbar um 40 % zurückging**. Über die Zeit dürften Zuwächse der Steuerbasis diesen Rückgang zwar abschwächen, doch die Analyse zeigt, dass auch nach zehn Jahren noch ein Defizit von 16 % bestehen dürfte.

314. Schließlich hat eine Senkung der Unternehmensteuern **Verteilungswirkungen** und geht tendenziell mit höherer Ungleichheit der Einkommen einher. Beispielsweise impliziert Evidenz aus den USA, dass der Einkommensanteil des obersten Perzentils (Top 1 %) um 0,9 Prozentpunkte steigt, wenn der Unternehmensteuersatz um einen Prozentpunkt sinkt (Nallareddy et al., 2022). Denn Unternehmensbesitz ist stark bei Haushalten mit hohem Einkommen und Vermögen konzentriert. So gehörten im Jahr 2023 in Deutschland 85 % der Unternehmensvermögen Haushalten im obersten Dezil der Vermögensverteilung. ↘ ZIFFER 359 Vor diesem Hintergrund **profitieren vermögende Haushalte überproportional von einer steuerlichen Entlastung der Unternehmen**, die ihnen als Eigentümer in Form höherer Ausschüttungen und Kapitalgewinne zufließt. So dürften nach Schätzungen von Bach (2025) rund 86 % der Steuerentlastung durch die geplante Körperschaftsteuersenkung in Deutschland dem obersten Einkommensdezil zugutekommen.

Zu bedenken ist allerdings, dass eine Steuersenkung auch Preise und Löhne beeinflusst. Wenn Unternehmen mehr investieren und mehr Arbeit nachfragen, steigen Löhne und Arbeitseinkommen. Empirische Studien zur Inzidenz von Unternehmensteuern legen nahe, dass eine **Veränderung der Steuerlast** zur **Hälfte auf die Arbeitnehmer überwälzt** wird. ↘ KASTEN 21 Unter Berücksichtigung ihrer Inzidenz ist die **Unternehmensteuer weniger progressiv** bzw. ihre Senkung weniger regressiv (Fuest et al., 2018). Neue Evidenz aus den USA (Cloyne et al., 2025) deutet auf heterogene Effekte hin: Bei **kapitalintensiven Industrieunternehmen steigen nach einer Steuersenkung Investitionen und Lohnsumme signifikant**, während wenig kapitalintensive Dienstleistungsunternehmen vor allem höhere Dividenden ausschütten.

↘ KASTEN 21

Fokus: Steuerinzidenz – wer trägt die ökonomische Last von Unternehmensteuern?

Obwohl Unternehmen die Steuer entrichten, tragen ihre Eigentümer nicht zwingend die **ökonomische Steuerlast** in Form niedrigerer Gewinne. Denn Unternehmen können die Steuern auf Dritte überwälzen, etwa mittels niedrigerer Löhne auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, höherer Preise auf die Konsumentinnen und Konsumenten oder niedrigerer Pachten und Landpreise auf die Landbesitzerinnen und -besitzer. Diese Überwälzungen bestimmen wesentlich die Verteilungswirkungen der Unternehmensteuern.

In der **Theorie hängt die Steuerinzidenz hauptsächlich davon ab, wie mobil der Faktor Kapital** ist. Klassische Arbeiten wie Harberger (1962) zeigen für eine geschlossene Volkswirtschaft, in der sich alle Faktorpreise einschließlich des Zinssatzes im Gleichgewicht anpassen, dass unter realistischen Annahmen über Substitutions- und Preiselastizitäten die Kapitalgeberinnen und Kapitalgeber die Steuerlast tragen. Im Fall einer offenen Volkswirtschaft mit internationaler Kapitalmobilität kann sich dieses Ergebnis fundamental ändern (Kotlikoff und Summers, 1987; Felix, 2007). Denn der Zinssatz wird am weltweiten Kapitalmarkt bestimmt und reagiert kaum auf Steueränderungen in einer relativ zum Markt kleinen Volkswirtschaft. Die Rendite, die die Kapitalgeberinnen und Kapitalgeber nach Steuern verlangen, bleibt daher konstant und es kommt zu einer weitgehenden Überwälzung der Steuerlast auf die inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch niedrigere Löhne (Harberger, 1995; Randolph, 2006). Aufgrund der Steuerbelastung investieren Unternehmen weniger, sodass die Kapitalintensität abnimmt. Dadurch sinkt das Grenzprodukt der Arbeit, das den Lohn wesentlich bestimmt.

Empirische Schätzungen der Steuerinzidenz sind mit dem **Problem** konfrontiert, dass die **exogene Variation in den Steuersätzen gering ist. Insgesamt dürfte die Steuerlast teilweise auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überwälzt werden**. Manche Studien betrachten Steueränderungen innerhalb eines Landes. Fuest et al. (2018) zeigen mit Daten zur deutschen Gewerbesteuer, dass etwa 50 % einer Steuererhöhung über niedrigere Löhne an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weitergegeben werden. Frauen, junge oder wenig qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind davon überproportional betroffen. Gstrein et al. (2025) analysieren ebenfalls die Inzidenz der deutschen Gewerbesteuer und berücksichtigen zusätzlich die Anpassung der Landpreise. Nach ihren Schätzungen tragen Unternehmensbesitzerinnen und -besitzer 64 % der Steuerlast, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 10 % sowie gewerbliche und private Landbesitzerinnen und -besitzer 10 % bzw. 16 %. Suárez Serrato und Zidar (2016) betrachten Steueränderungen in US-Bundesstaaten und schätzen, dass Eigentümerinnen und Eigentümer rund 40 %, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 30 % bis 35 % und Landbesitzerinnen und -besitzer 25 % bis 30 % der Steuerlast tragen. Internationale Vergleiche legen schließlich ebenfalls eine Teilung der Last der Unternehmensteuern zwischen Arbeit und Kapital nahe. Beispiele sind Desai et al. (2007), nach denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwischen 45 % und 75 % der Steuerlast tragen, oder Arulampalam et al. (2012), nach denen ein Anstieg der Unternehmensteuer um 1 US-Dollar den Reallohn um 0,49 US-Dollar senkt.

3. Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte von Steuersenkungen und -reformen

315. Wie sich Unternehmensteuersenkungen und -reformen auf die deutsche Volkswirtschaft auswirken und welcher Ansatz Investitionen, Einkommen und Wohlfahrt am stärksten steigen lässt bzw. die öffentlichen Haushalte am wenigsten belastet, lässt sich mit einem **quantitativen makroökonomischen Modell**

analysieren. Dazu stützt sich der Sachverständigenrat auf eine **Expertise des ifo Instituts** (Neumeier und Stimmelmayr, 2025), das mit einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell ↘ KASTEN 22 **vier ausgewählte Reformszenarien** simuliert. Dieses Modell bildet den deutschen Unternehmenssektor mit Kapital- und Personengesellschaften sowie die wichtigsten Steuern detailliert ab. Es ist so kalibriert, dass das **Ausgangsgleichgewicht** vergleichbare Werte für die wichtigsten Kenngrößen der VGR im **Durchschnitt der Jahre 2022 bis 2024** aufweist. Im Modell haben **Steuersenkungen und -reformen dauerhafte Niveaueffekte** sowie **entlang des Übergangspfads Wachstumseffekte**, die sich erschöpfen, wenn die Volkswirtschaft ihr neues langfristiges Gleichgewicht erreicht hat. ↘ KASTEN 18 Wie schnell sich der Kapitalstock und damit die Volkswirtschaft anpassen, wird durch die Halbwertszeit bestimmt. Die Kalibrierung unterstellt eine **Halbwertszeit von acht Jahren**, sodass der Kapitalstock acht (16) Jahre nach Umsetzung einer Steueränderung **50 %** (75 %) **der Veränderung hin zum neuen langfristigen Niveau vollzogen** hat.

316. Die Analyse quantifiziert die Effekte von Steuersenkungen und -reformen **im allgemeinen Gleichgewicht**, wodurch Wechselwirkungen sichtbar werden. Zum Beispiel sinkt infolge einer Senkung der Körperschaftsteuer zwar zunächst deren Aufkommen, jedoch löst sie auch zusätzliche Investitionen aus, wodurch die Arbeitsnachfrage steigt. Insbesondere passen sich auch die **Löhne endogen** an, was Schlüsse über die **Steuerinzidenz** erlaubt, etwa über eine Weitergabe einer Steuersenkung an die Arbeitnehmer. ↘ KASTEN 21 Das Modell ist im Grundsatz ein Wachstumsmodell. Deshalb sind vor allem seine **Aussagen über die mittel- bis langfristigen Auswirkungen einer Reform relevant**.

Die hier gezeigten Simulationen eignen sich nicht zur Quantifizierung von konjunkturellen Effekten. **Sie isolieren** vielmehr **die langfristigen kausalen Effekte** und schaffen eine Vergleichsbasis für Varianten von Tarifsenkungen und konzeptionellen Reformen der Unternehmensbesteuerung. Daher sollten **die kurzfristigen Effekte** zurückhaltend interpretiert werden und **dürfen nicht als Prognosen für die kommenden Jahre verstanden** werden. Anders als Konjunkturmodelle weist das vorliegende Modell nur wenige intertemporale Friktionen (z. B. Anpassungskosten des Kapitalstocks) und keine stochastischen Schocks auf. Deshalb dürften sich die kurzfristigen Investitions- und Einkommenseffekte in ifoMod tendenziell schneller entfalten. ↘ ZIFFER 322

↘ KASTEN 22

Hintergrund: ifoMod – ein CGE-Modell für die Analyse von Steuerpolitik in Deutschland

Das numerische allgemeine Gleichgewichtsmodell (CGE) ifoMod (Radulescu und Stimmelmayr, 2010) ermöglicht eine umfassende, quantitative Analyse von Steuerreformen und ihren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Der **Analyserahmen weist eine dynamische Struktur auf und bildet die Effekte im allgemeinen Gleichgewicht ab**.

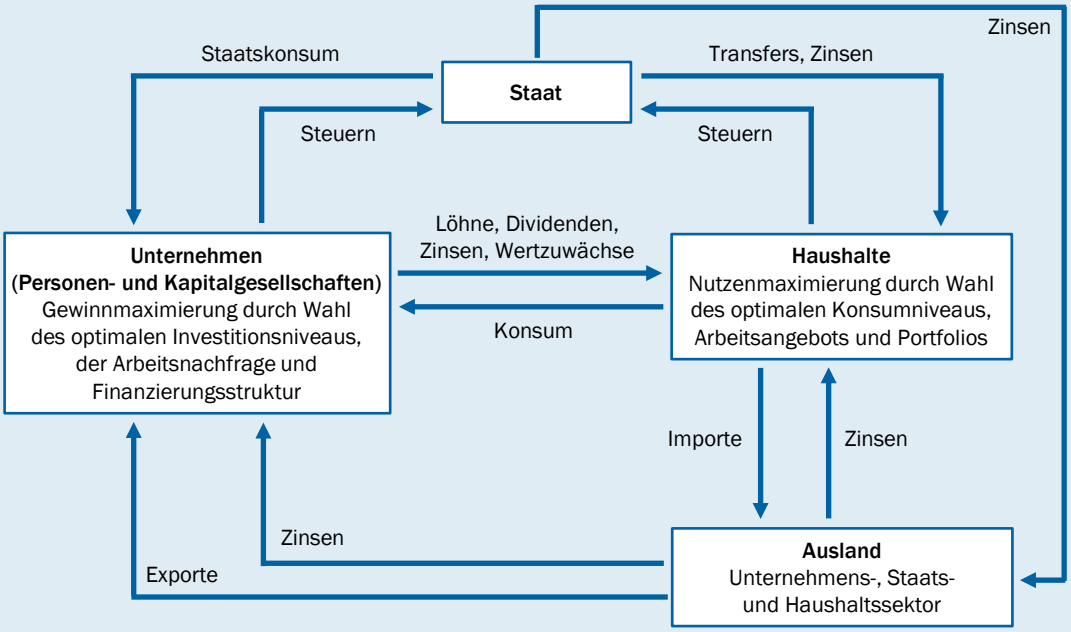
Das Modell bildet die deutsche Volkswirtschaft detailliert ab. ↘ ABBILDUNG 64 Der **Unternehmenssektor umfasst je eine repräsentative Kapital- und Personengesellschaft mit identischer Produktionstechnologie, die sich in Finanzierungsstruktur und Besteuerung unterscheiden**. Jedes Unternehmen maximiert seinen Unternehmenswert (d. h. den Barwert seiner ausgeschütte-

ten Gewinne), indem es jedes Jahr Investitionen, Arbeitsnachfrage und Kapitalstruktur optimal wählt. Anpassungskosten des Kapitalstocks führen dazu, dass Investitionen nicht sprunghaft, sondern graduell auf Änderungen reagieren. Die Unternehmen finanzieren sich aus Fremd- und Eigenkapital sowie aus einbehaltenen Gewinnen, die steuerlich unterschiedlich behandelt werden.

Haushalte glätten ihren **Konsum** über die Zeit hinweg und entscheiden über die angebotene **Arbeitszeit**, wobei der repräsentative Haushalt drei verschiedene Typen von Arbeitnehmern mit unterschiedlichen Qualifikationsstufen umfasst. Dies ermöglicht es, die Einkommensverteilung stilisiert nachzubilden. Haushalte investieren ihre Ersparnisse in ein Portfolio aus verschiedenen in- und ausländischen Vermögenswerten (z. B. Anteile an Kapital- und Personengesellschaften sowie Staatsanleihen). Der **Staat** erhebt **Steuern** auf die Gewinne von Kapital- und Personengesellschaften, das Arbeits- und Kapitaleinkommen der Haushalte sowie den privaten Konsum. Seine **Ausgaben** umfassen Staatskonsum, pauschale Transfers an Haushalte und Zinskosten. Sie werden mit Steuern und Neuverschuldung finanziert, wobei letztere einer Fiskalregel im Sinne der Maastricht-Kriterien unterliegt. Die deutsche Wirtschaft ist über Handels- und Kapitalströme mit dem Rest der Welt verflochten, der vereinfacht dargestellt wird.

↘ ABBILDUNG 64

IfoMod: Überblick über die Modellstruktur[1]



1 – Pfeile identifizieren die Zahlungsströme zwischen den Sektoren.

Quelle: Dorn et al. (2021)
© Sachverständigenrat | 25-211-01

Daten zur Abbildung

Steuersenkungen

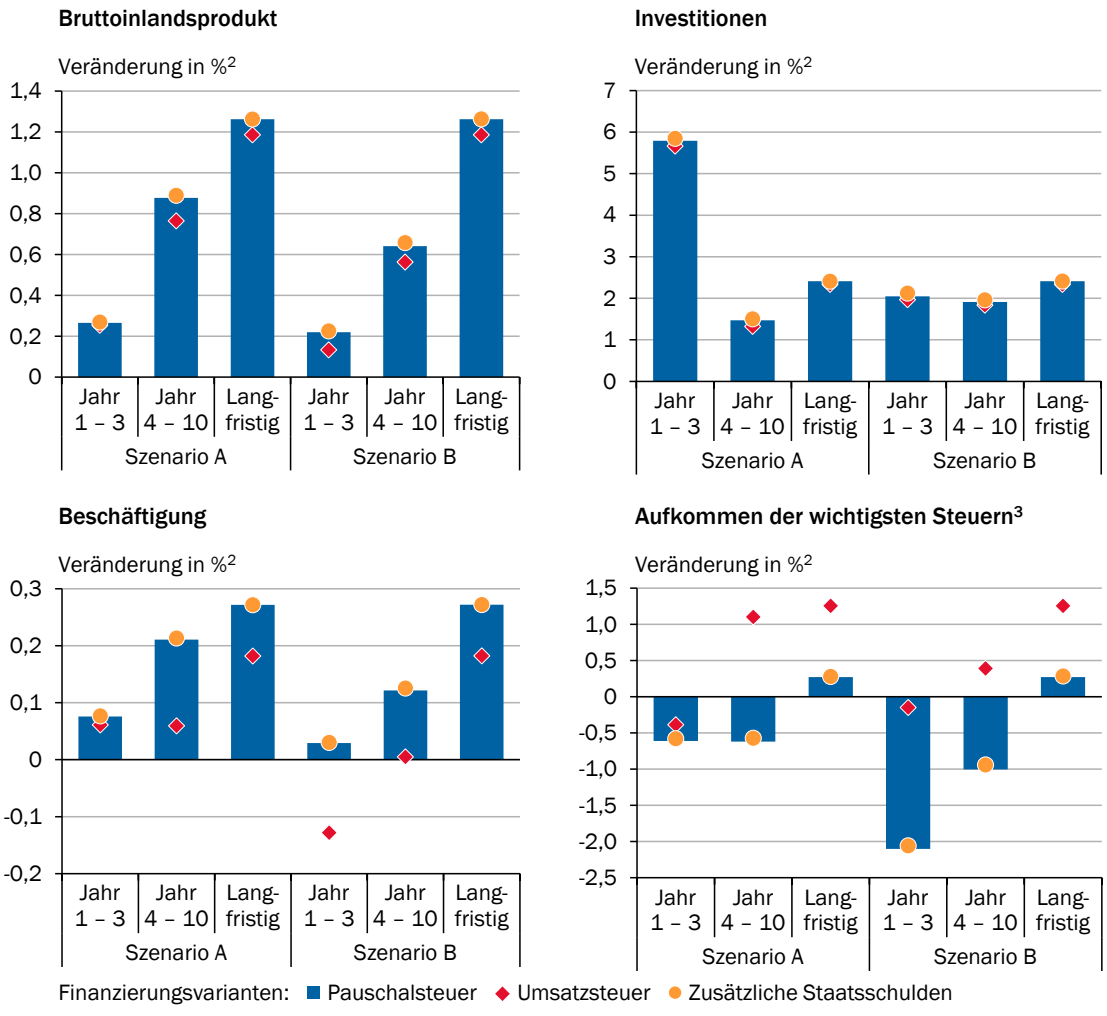
317. Ein erstes Szenario ist die Kombination aus **schrittweiser Tarifsenkung und temporären degressiven Abschreibungen gemäß dem steuerlichen Investitionssofortprogramm der Bundesregierung** (Szenario A). ↘ PLUSTEXT 15 Als **Alternative wird in einem zweiten Szenario eine sofortige Tarifsenkung** um fünf Prozentpunkte im ersten Jahr (Szenario B) simuliert, ohne Änderung der Abschreibungsmöglichkeiten.

In beiden Fällen sind drei **verschiedene Varianten der Gegenfinanzierung** vorgesehen: eine **höhere Pauschalsteuer** für Haushalte, eine **Anhebung der Umsatzsteuer** oder **zusätzliche Staatsschulden**. Diese Größen werden jeweils so angepasst, dass die **staatliche Budgetrestriktion eingehalten** und das infolge der Steuersenkung oder -reform entstehende Defizit ausgeglichen wird. Zwar ist die Pauschalsteuer ohne praktische Relevanz, doch erlaubt es diese nicht-verzerrende Gegenfinanzierung, den Effekt von Unternehmensteueränderungen im Modell zu isolieren.

318. In Szenario A **steigen die Investitionen aufgrund der degressiven Abschreibungen kurzfristig deutlich**; in den ersten drei Jahren sind sie im Durchschnitt um 5,8 % höher als im Status quo. ↘ ABBILDUNG 65 OBEN RECHTS Empirische Studien legen nahe, dass bei vergleichbaren Programmen ähnlich starke Investitionseffekte auftraten. ↘ ZIFFER 283 Nach Auslaufen der Abschreibungsver-

↘ ABBILDUNG 65

Gesamtwirtschaftliche Effekte von verschiedenen Steuersenkungsszenarien[1]
Simulationsergebnisse



1 – Szenarien: Steuersenkung gemäß steuerlichem Investitionssofortprogramm der Bundesregierung (A) und sofortige Senkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte (B). 2 – Gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht vor der Reform. 3 – Summe der Einkommen-, Umsatz-, Körperschaft-, Gewerbe- und Kapitalertragsteuer, ohne Aufkommen der Pauschalsteuer.

Quelle: Neumeier und Stimmelmayr (2025)
Daten zur Abbildung
© Sachverständigenrat | 25-255-02

günstigungen schwächt sich die Investitionstätigkeit ab, was durch die danach einsetzende, schrittweise Tarifsenkung nicht vollständig kompensiert wird. **Langfristig, also im neuen Gleichgewicht der Volkswirtschaft, steigen die Investitionen um 2,4 %.** Das BIP wächst aufgrund des Steuerimpulses um insgesamt 0,3 % in der kurzen bzw. um 0,9 % in der mittleren Frist; der **langfristige BIP-Anstieg beträgt 1,3 %.** ↘ ABBILDUNG 65 OBEN LINKS Die Produktionsausweitung bringt **leicht positive Beschäftigungseffekte** mit sich, die Beschäftigung steigt langfristig um 126 000 Stellen bzw. 0,3 % gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht. ↘ ABBILDUNG 65 UNTEN LINKS In Deutschland lag im Durchschnitt der letzten vier Jahre der jährliche Beschäftigungszuwachs bei etwa 332 000 Personen, also dem dreifachen des simulierten langfristigen Beschäftigungseffektes (Statistisches Bundesamt, 2025b). **Unternehmen geben die Steuersenkung teilweise an die Beschäftigten weiter.** Der Durchschnittslohn steigt langfristig um 1,2 %, ↘ ABBILDUNG 67 UNTEN LINKS wobei es kaum Unterschiede zwischen den im Modell abgebildeten Hoch-, Mittel- und Geringqualifizierten gibt.

319. Die **fiskalischen Effekte der Steuersenkung sind moderat**. Das Gesamtsteueraufkommen (exklusive Pauschalsteuer) fällt in den ersten drei Jahren durchschnittlich um 5,1 Mrd Euro bzw. 0,6 % pro Jahr geringer aus als im Status quo. ↘ ABBILDUNG 65 UNTEN RECHTS In der langen Frist ergeben sich sogar geringfügige Steuermehreinnahmen, da das – aufgrund der höheren Lohnsumme und Konsumausgaben – steigende Einkommen- und Umsatzsteueraufkommen den Rückgang bei den Unternehmensteuern von langfristig knapp 15 Mrd Euro pro Jahr mehr als kompensiert. Die Staatsschuldenquote von 63,4 % steigt nicht, wenn die Steuersenkung über eine höhere Pauschal- oder Umsatzsteuer gegenfinanziert wird. Aufgrund des höheren BIP sinkt sie graduell um rund einen halben Prozentpunkt in der langen Frist.

320. Im Alternativszenario B mit einer **sofortigen Steuersenkung zeigen sich langfristig exakt dieselben Effekte**: Denn in der langen Frist sind die Steuersätze in beiden Szenarien identisch und die temporären degressiven Abschreibungen längst ausgelaufen. Kurzfristig zeigen sich hingegen Unterschiede: Einerseits bleibt ohne Sonderabschreibungen der starke Vorzieheffekt aus, sodass Investitionen und BIP langsamer ansteigen. ↘ ABBILDUNG 65 OBEN Beispielsweise sind die Investitionen in den ersten drei Jahren nach der Steuersenkung um rund 2 % statt knapp 6 % höher. Zudem geht die sofortige Tarifsenkung kurzfristig mit größeren Steuermindereinnahmen von durchschnittlich jährlich 17,6 Mrd Euro bzw. 2,1 % in den ersten drei Jahren einher. Danach sinken die Mindereinnahmen und betragen nach zehn Jahren noch knapp 6,5 Mrd Euro, ähnlich hoch wie beim steuerlichen Investitionssofortprogramm der Bundesregierung.

Andererseits **entwickelt sich der private Konsum bei einer sofortigen Steuersenkung besser**. ↘ ABBILDUNG 67 OBEN RECHTS Denn der langsamere Anstieg der Investitionsnachfrage begrenzt das anfängliche Crowding-Out der Konsumnachfrage. Darin liegt der Hauptgrund für die **höheren Wohlfahrtsgewinne**: Gemessen an der äquivalenten Variation ↘ GLOSSAR ist die Wohlfahrt aufgrund der sofortigen Steuersenkung (Szenario B) um rund 0,19 % des BIP höher als ohne Senkung und 0,04 Prozentpunkte des BIP höher als in Szenario A. ↘ ABBILDUNG 67 UNTEN RECHTS

321. Die **Gegenfinanzierung** hat in beiden Szenarien **schwache Auswirkungen auf die makroökonomischen Größen**. Einzig der – langfristig um 0,4 Prozentpunkte – **höhere Umsatzsteuersatz dämpft den Anstieg des BIP leicht und jenen der Beschäftigung** etwas deutlicher, ↘ ABBILDUNG 65 da diese Form der Gegenfinanzierung die Konsum- und Arbeitsangebotsentscheidungen der Haushalte stärker verzerrt. Gleichzeitig begrenzt dies den anfänglichen **Rückgang der Gesamtsteuereinnahmen deutlich** und führt in der langen Frist sogar zu Mehreinnahmen von 1,1 %. ↘ ABBILDUNG 65 UNTEN RECHTS Die Finanzierung über **zusätzliche Staatsschulden** wiederum führt langfristig zu einem leichten **Anstieg der Staatsschuldenquote um rund 0,5 Prozentpunkte** des BIP.

322. Hentze und Kolev-Schaefer (2025) simulieren die **kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Effekte des steuerlichen Investitionssofortprogramms** mithilfe des Global Economic Model von Oxford Economics. Dieses Konjunkturmodell ist geeignet zur Beschreibung kurz- bis mittelfristiger Impulse, da es kurzfristige Rigiditäten abbildet. **Unter Berücksichtigung dieser Rigiditäten** fallen die kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Effekte **gedämpfter** aus als in Szenario A: Im Vergleich zum Status quo wird erwartet, dass das BIP in den Jahren 2025 bis 2029 im Durchschnitt um 0,15 % und die Investitionen um 0,3 % wachsen, gegenüber 0,5 % bzw. knapp 4 % im selben Zeitraum in der Simulation mittels ifoMod. Ebenso fällt der Beschäftigungszuwachs mit 39 000 zusätzlichen Stellen bis zum Jahr 2029 gegenüber rund 100 000 zusätzlichen Stellen geringer aus. Bei der Einordnung aller Simulationsergebnisse ist zu beachten, dass aufgrund der zuletzt häufigen Verwendung temporärer Sonderabschreibungen in Deutschland ↘ TABELLE 18 manche Investitionen bereits in den Vorjahren getätigt worden sein könnten, sodass die tatsächlichen Effekte in der kurzen Frist etwas schwächer ausfallen.

Neutrale Besteuerungsansätze

323. Zwei weitere Reformszenarien umfassen die ACE in der Variante einer **Zinsbereinigung des Grundkapitals** ↘ ZIFFER 306 sowie die **Cash-Flow-Steuer** (R-Base). ↘ ZIFFER 307 Beide Reformen gelten für Körperschaft-, Gewerbe- und Einkommensteuer und betreffen daher **Kapital- und Personengesellschaften**. Mindereinnahmen werden über eine Anpassung der Pauschalsteuer ausgeglichen; bei einer verzerrenden Gegenfinanzierung dürften die Auswirkungen daher etwas schwächer ausfallen. Die Umsetzung erfolgt jeweils schrittweise über fünf Jahre, was Schwankungen und Zufallsgewinne in der Übergangsphase glättet. Bei der Cash-Flow-Steuer bedeutet dies, dass der Abschreibungssatz von anfänglich 12 % in fünf Schritten auf 100 % angehoben wird, während der Anteil der steuerlich abziehbaren Fremdkapitalzinsen von 100 % auf 0 % sinkt.

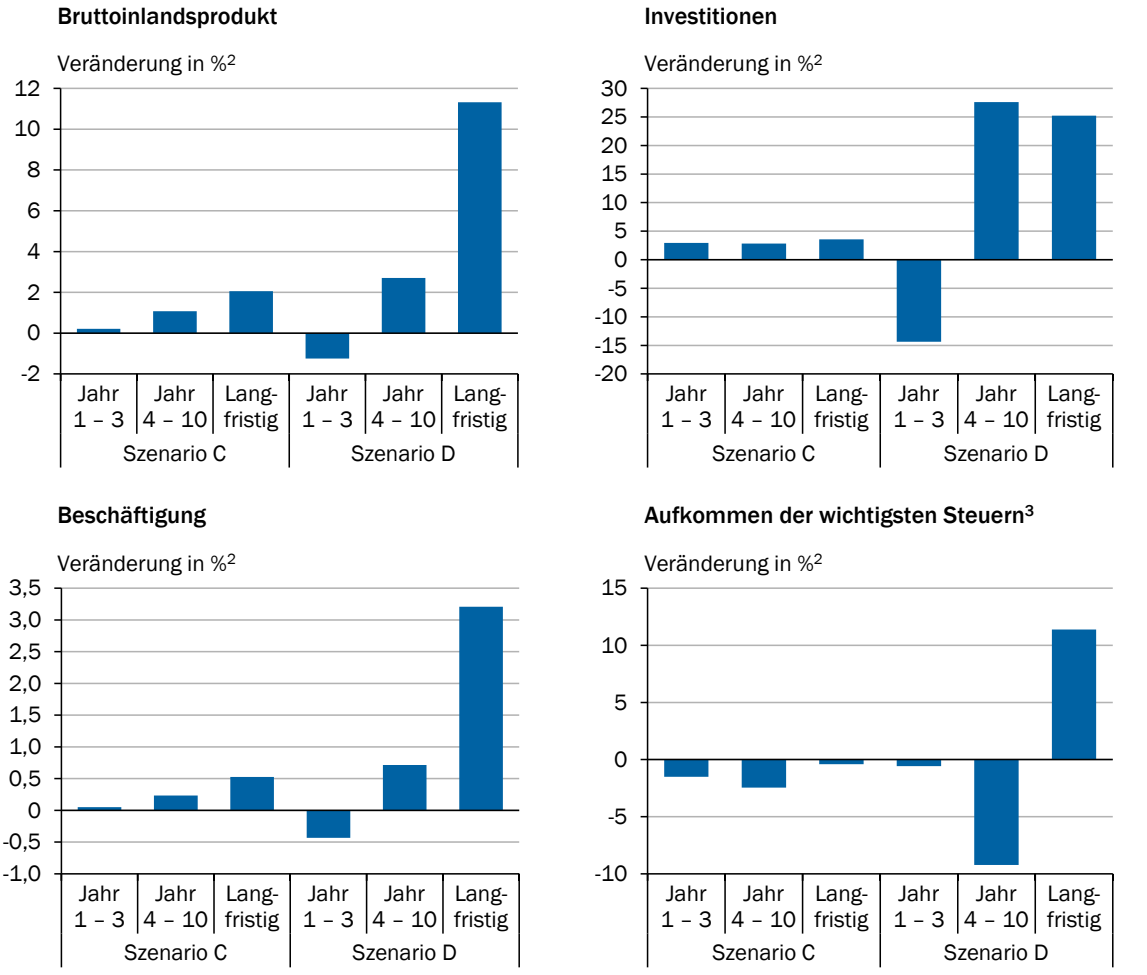
324. Die **Zinsbereinigung des Grundkapitals** (Szenario C) verspricht langfristig einen **Anstieg der Investitionen um 3,6 %, des BIP um 2,1 % sowie der Gesamtbeschäftigung um 244 000 Stellen** bzw. um 0,5 %. ↘ ABBILDUNG 66 Denn der teilweise Abzug der Eigenkapitalkosten verringert neben dem Debt-Equity Bias auch die durchschnittliche Steuerbelastung – bei Kapitalgesellschaften um gut 5 Prozentpunkte. Aufgrund der höheren Kapitalintensität **steigen die**

Löhne langfristig um 2 %, ↘ ABBILDUNG 67 UNTEN LINKS wobei es keine ausgeprägten Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen gibt. Bereits kurz- bis mittelfristig dürfte die Zinsbereinigung des Grundkapitals positive gesamtwirtschaftliche Effekte entfalten. So steigt das BIP in den ersten drei Jahren um durchschnittlich 0,2 % und in den Jahren 4 bis 10 um durchschnittlich 1,1 %, jeweils gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht.

325. **Fiskalisch** resultiert die Zinsbereinigung in den ersten zehn Jahren in **Mindereinnahmen von durchschnittlich 13,15 Mrd Euro** oder 2,2 % pro Jahr. ↘ ABBILDUNG 66 UNTEN RECHTS Danach verringern sich diese zwar deutlich, doch auch langfristig dürfte das Gesamtsteueraufkommen (exklusive Pauschalsteuer) um rund 3 Mrd Euro unter dem initialen Wert bleiben. Das Aufkommen aus der Besteuerung von Kapitalgesellschaften sinkt infolge der schmaleren Bemessungsgrundlage um insgesamt 25 Mrd Euro pro Jahr, was nicht vollständig durch ein höheres Aufkommen anderer Steuern kompensiert wird. Der **private Konsum** steigt

↘ ABBILDUNG 66

Gesamtwirtschaftliche Effekte von neutralen Besteuerungsmodellen[1]
Simulationsergebnisse



1 – Szenarien: Zinsbereinigung des Grundkapitals (C) und Einführung einer Cash-Flow-Steuer (D). Jeweils finanziert durch Pauschalsteuer. 2 – Gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht vor der Reform. 3 – Summe der Einkommen-, Umsatz-, Körperschaft-, Gewerbe- und Kapitalertragsteuer, ohne Aufkommen der Pauschalsteuer.

Quelle: Neumeier und Stimmelmayr (2025)
© Sachverständigenrat | 25-260-02

Daten zur Abbildung

selbst unter Berücksichtigung der Pauschalsteuer, die die Mindereinnahmen ausgleicht, und ist **in der langen Frist um 2 % höher**. ↘ ABBILDUNG 67 OBEN RECHTS Dieser deutliche Konsumanstieg ist der Hauptgrund für **Wohlfahrtsgewinne von knapp 0,4 % des BIP**.

326. Die **Cash-Flow-Steuer** (Szenario D) hat in der Analyse, ähnlich wie in anderen Simulationsmodellen, ↘ PLUSTEXT 21 **starke Effekte**. **Langfristig steigen die Investitionen um 25,2 %, das BIP um 11,3 % sowie die Gesamtbeschäftigung um 1,48 Mio Stellen** bzw. 3,2 %. ↘ ABBILDUNG 66 Die effektive Grenzsteuerbelastung von Investitionen sinkt auf null, sodass deutlich mehr Projekte nach Steuern rentabel sind. Das schafft starke Investitionsanreize. Bei Personengesellschaften ist der Effekt besonders ausgeprägt, da diese anfänglich mit einem höheren Steuersatz belastet sind und der Grenzsteuersatz stärker sinkt als bei Kapitalgesellschaften. Dies führt zu einer Reallokation von Kapital, Arbeit und Produktion von Kapital- zu Personengesellschaften. Langfristig dürfte der Durchschnittslohn um 12,4 % steigen. ↘ ABBILDUNG 67 UNTEN LINKS **Kurz- bis mittelfristig** geht die Umstellung allerdings mit **erheblichen gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen** einher, die die wirtschaftliche Dynamik trüben. Denn vorübergehend nimmt die Steuerbelastung zu, bei Kapitalgesellschaften um 2,7 Prozentpunkte, da die schrittweise eingeführten Sofortabschreibungen den Wegfall der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen nicht unmittelbar kompensieren. Im Durchschnitt der ersten drei Jahre ist mit starken Rückgängen bei Investitionen, BIP und Beschäftigung von 14,4 %, 1,2 % bzw. 0,4 % zu rechnen.

↘ PLUSTEXT 21

Quantitative Einordnung: Cash-Flow-Steuer

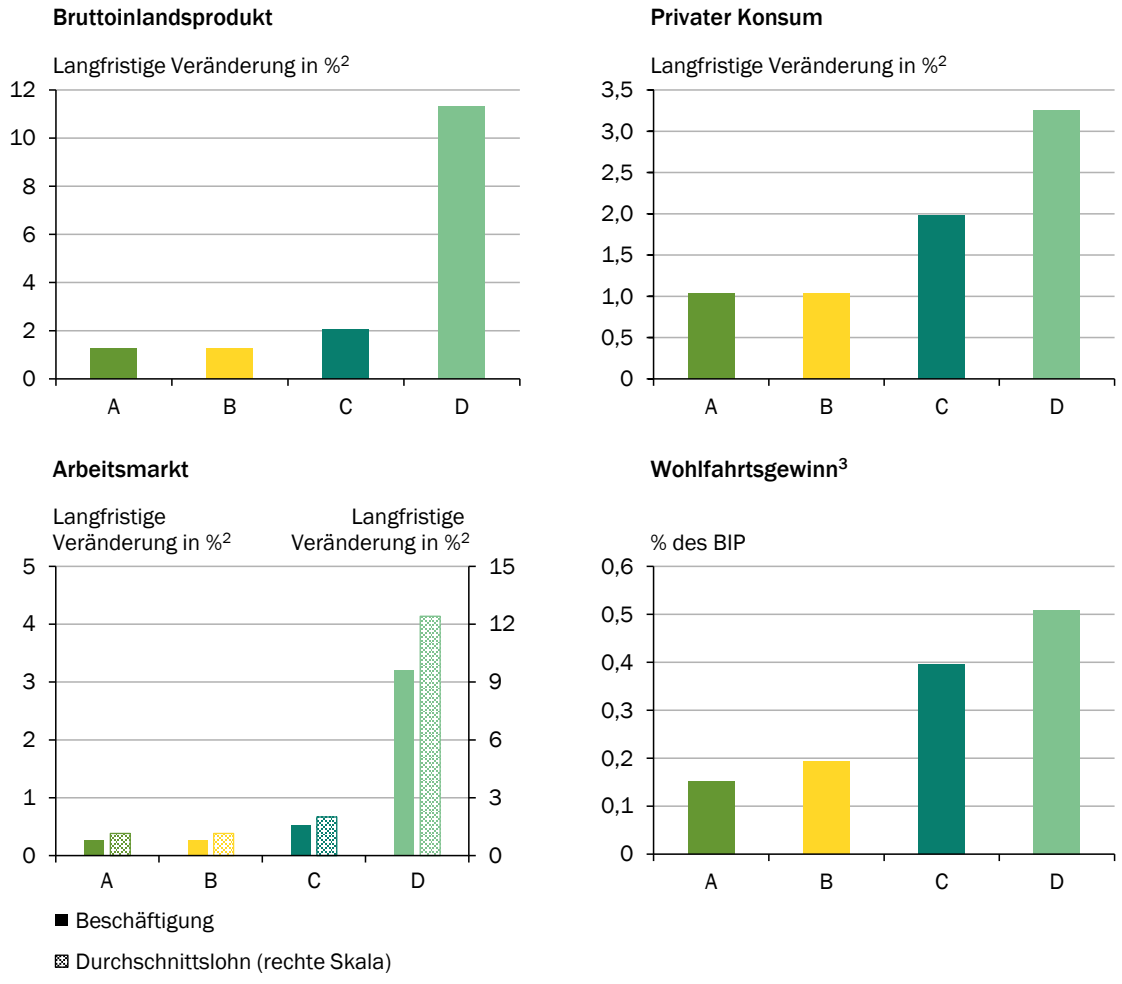
Keuschnigg und Keuschnigg (2012) simulieren **konzeptionelle Unternehmensteuerreformen in Deutschland**, gestützt auf ein OLG-Modell mit Arbeitsmarktfriktionen. Sie zeigen ähnlich wie die Simulationen mittels ifoMod **stark positive, wenn auch quantitativ schwächere Effekte einer Cash-Flow-Steuer** (R-Base): Langfristig steigt der Kapitalstock um 14,3 %, das BIP um 5,6 %, der private Konsum um 1 % und der Bruttolohn um 3,5 %. Allerdings betrachten sie eine verzerrende Gegenfinanzierung über eine höhere Lohnsteuer, was die schwächeren Effekte zum Teil erklärt. Ihre Simulationen zeigen ebenfalls **erhebliche gesamtwirtschaftliche Verwerfungen entlang des Übergangspfads**, insbesondere wenn Mindereinnahmen durch die sofortige Erhöhung anderer Steuern kompensiert werden.

327. Auch die **fiskalischen Effekte sind durch starke Schwankungen im Zeitverlauf** geprägt. Das **Gesamtsteueraufkommen** (exklusive Pauschalsteuer) fällt mittelfristig, insbesondere wegen der schwachen Wirtschaftsentwicklung, um rund 77 Mrd Euro bzw. 9,2 %. ↘ ABBILDUNG 66 UNTEN RECHTS Hingegen dürfte es **langfristig um 11,4 % steigen**, obwohl das Aufkommen aus der Besteuerung von Kapitalgesellschaften um knapp ein Viertel niedriger ist. Angesichts der mittel- bis langfristigen Einkommenszuwächse erhöhen die Haushalte – mit dem Ziel der Konsumglättung – ihren Konsum bereits ab dem ersten Jahr nach Beginn der Reform. Der **private Konsum** ist daher in jedem Jahr höher als im Status quo und **steigt langfristig um 3,3 %**. Die Wohlfahrtsgewinne betragen 0,51 % des BIP. ↘ ABBILDUNG 67 UNTEN RECHTS

328. Die konzeptionellen Reformen unterscheiden sich in ihren Auswirkungen im Modell deutlich, nicht nur bei den gesamtwirtschaftlichen Größen, sondern auch bei der **Finanzierungsstruktur der Kapitalgesellschaften**. Die **Cash-Flow-Steuer** führt zu einem **Anstieg der Eigenkapitalquote von 58 % auf 64,9 %**. Bei der **Zinsbereinigung des Grundkapitals** steigt diese hingegen nur **auf 59,9 %**. Obwohl Cash-Flow-Steuer und ACE grundsätzlich ähnliche Neutralitätseigenschaften aufweisen, erreicht die Cash-Flow-Steuer im Modell Investitions- und Finanzierungsneutralität, die hier betrachtete Variante der ACE jedoch nicht. Denn das Grundkapital, dessen Kosten abgezogen werden können, umfasst nicht die einbehaltenen Gewinne, die im Ausgangsgleichgewicht 55 % der Gesamtfinanzierung der Kapitalgesellschaften bzw. 90 % des Eigenkapitals aus-

↘ ABBILDUNG 67

Gesamtwirtschaftliche Effekte in vier verschiedenen Reformszenarien[1]
Simulationsergebnisse



1 – Szenarien: Steuersenkung gemäß steuerlichem Investitionssofortprogramm der Bundesregierung (A), sofortige Senkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte (B), Zinsbereinigung des Grundkapitals (C), Einführung einer Cash-Flow-Steuer (D). Jeweils finanziert durch Pauschalsteuern. 2 – Langfristiges Gleichgewicht gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht vor der Reform. 3 – Die Effekte der unterschiedlichen Steuerreformen auf die Wohlfahrt eines repräsentativen Haushaltes lassen sich durch die äquivalente Variation in einer einzigen Kennzahl ausdrücken und miteinander vergleichen. Das Konzept der äquivalenten Variation misst die Differenz in den Ausgaben, damit ein Haushalt das neue Nach-Reform-Nutzenniveau bei konstanten Vor-Reform-Preisen realisieren kann.

Quelle: Neumeier und Stimmelmayr (2025)
© Sachverständigenrat | 25-259-02

Daten zur Abbildung

machen (Neumeier und Stimmelmayr, 2025). Dadurch bleibt der Abzug der Eigenkapitalkosten unvollständig.

Diskussion und Schlussfolgerungen

329. Diese Analyse ermöglicht es, **Tarifsenkungen und konzeptionelle Reformen der Unternehmensteuern** im Hinblick auf ihre langfristigen gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen zu **vergleichen**, wobei in den Simulationen die Hälfte dieses Effekts jeweils acht Jahre nach vollständiger Umsetzung einer Maßnahme realisiert ist. ↘ ZIFFER 315 Insbesondere zeigen die Simulationsergebnisse das **große gesamtwirtschaftliche Potenzial** auf, das sich in Deutschland durch die Einführung von **neutralen Besteuerungsansätzen, die die steuerlichen Verzerrungen von Investitions- und Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen verringern**, erreichen ließe. Deren Effekte übertreffen jene der Steuersenkungsszenarien, nämlich moderat höhere Investitionen und Einkommen (BIP) bei einem temporär spürbar niedrigeren Gesamtsteueraufkommen, deutlich: Allein die Zinsbereinigung des Grundkapitals könnte einen um 60 % höheren langfristigen Einkommenszuwachs sowie einen mehr als doppelt so hohen Wohlfahrtsgewinn erreichen wie die Steuersenkung. ↘ ABBILDUNG 67 UNTEN RECHTS Bei einer Cash-Flow-Steuer wäre der Einkommenszuwachs sogar knapp neun Mal und der Wohlfahrtsgewinn mehr als drei Mal so hoch. Dies unterstreicht, dass es sehr **lohnenswert** sein dürfte, wenn sich **künftige Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung vor allem auf den Abbau dieser steuerlichen Verzerrungen** konzentrierten.

330. Gleichzeitig wird durch die Simulationsergebnisse klar, dass das **wesentliche Hindernis** für eine Umsetzung neutraler Besteuerungsansätze im **Übergangspfad** liegt, der von erheblichen Aufkommensverlusten und Einkommensschwankungen geprägt ist, insbesondere bei der Cash-Flow-Steuer, weniger bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals. Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens müsste eine solche Reform auf dem Übergangspfad durch Maßnahmen flankiert werden, die geeignet sind, die Aufkommensverluste und die kurzfristig negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte abzumildern. ↘ ZIFFER 311 Zu den Ansätzen für eine solche Übergangsstrategie zählen bei der Cash-Flow-Steuer eine nur teilweise Abschreibung des Altkapitals oder verzögerte Abzüge, die allerdings verzinst werden müssten (Keuschnigg und Keuschnigg, 2012). Bei der Einführung der ACE in Italien ↘ KASTEN 20 wurde als Übergangsstrategie der Steuerabzug nur für jenen Teil des Eigenkapitals gewährt, der nach Inkrafttreten der Reform akkumuliert wurde.

Zweitens könnte die Wirtschaftspolitik statt auf eine umfassende Neugestaltung der Unternehmensteuern **auf ausgewählte Instrumente dieser Besteuerungsmodelle setzen und sich so einer neutralen Besteuerung annähern**. Möglichkeiten sind Sofortabschreibungen ↘ ZIFFER 283 nur für bestimmte Kapitalgüter (z. B. Maschinen) oder eine stärkere Verwendung degressiver Abschreibungen und deren schrittweise Erhöhung für alle Kapitalgüter.

4. Innovation fördern – Besteuerung vereinfachen

331. Unter den Instrumenten der Forschungsförderung hebt sich die allgemeine **steuerliche FuE-Förderung** durch ihre **hohe Effektivität, Zielgenauigkeit und Technologieoffenheit hervor**. ↘ ZIFFER 298 Die **jüngste Ausweitung der Forschungszulage im Rahmen des steuerlichen Investitionssofortprogramms** dürfte das förderfähige Volumen gegenüber dem Jahr 2024 um 20 % erhöhen (Rammer, 2025). Zusätzliche Effizienzgewinne lassen sich durch eine **Vereinfachung** des Antragsprozesses, insbesondere bei Verlängerungen, sowie durch die Reduktion des Dokumentationsaufwands für bereits geförderte Antragsteller erzielen. Eine solche **administrative Entlastung würde gerade kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang erleichtern**, bei denen eine Förderung ein hohes Maß an zusätzlichen Investitionen anregt.

332. Einige Länder, darunter Frankreich und das Vereinigte Königreich, haben **Patentboxen** eingeführt, bei denen **Erlöse aus Patenten mit einem niedrigeren Steuersatz belastet** werden. Dies soll die Monetarisierung von Patenten vereinfachen. Aus Sicht des Sachverständigenrates ist die steuerliche FuE-Förderung gegenüber den Patentboxen zu bevorzugen. Empirische Studien zeigen, dass Patentboxen wegen **starker Mitnahmeeffekte** kaum zusätzliche inländische FuE-Aktivitäten generieren (Gaessler et al., 2021). Zudem könnten Patentboxen die **Gewinnverlagerung** durch Intellectual Property Royalty Shifting ↘ PLUSTEXT 18 erleichtern. Um dies zu begrenzen, gelten in der EU Nachweispflichten, die die Nutzung von Patentboxen einschränken dürften.

333. Die in der Praxis **asymmetrische Besteuerung von Gewinnen und Verlusten benachteiligt risikoreiche Investitionen**, die etwa für Fortschritte im Hochtechnologiebereich unerlässlich sind. Eine **Negativsteuer** im Verlustfall würde zwar eine symmetrische Besteuerung sicherstellen und wäre aufgrund des Liquiditätseffekts besonders für Start-ups vorteilhaft, die anfänglich oft Verluste erleiden und begrenzten Finanzierungszugang haben. Allerdings ist ihre Umsetzung aus verschiedenen Gründen **wenig aussichtsreich**. Dazu zählen eine höhere Volatilität des Steueraufkommens, Moral Hazard oder die Verzögerung des Marktaustritts permanent unprofitabler Unternehmen, was Beharrungskräfte in der Wirtschaft verstärken könnte.

Stattdessen bietet sich eine **Flexibilisierung des Verlustrücktrags** an. Dieser hat **empirisch die stärksten Effekte auf risikoreiche Investitionen** ↘ ZIFFER 288 und ist zielgenau, da ihn nur Unternehmen nutzen können, die in der jüngeren Vergangenheit Gewinne erzielt haben. Zudem dürfte er die **Wirkung von Unternehmensteuern als automatische Stabilisatoren** stärken, indem in wirtschaftlichen Krisen zuvor profitable Unternehmen, die Verluste erleiden, umgehend entlastet werden (Devereux und Fuest, 2009). So könnte, wie von der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensbesteuerung“ vorgeschlagen (BMF, 2024b), der **Verlustrücktrag zeitlich und betragsmäßig deutlich ausgeweitet** und auf **die Gewerbesteuer ausgedehnt** werden, bei der es bislang keinen Verlustrücktrag gibt. Allerdings ergeben sich dadurch kurzfristige Mindereinnahmen in Krisenzeiten und die Schwankungsanfälligkeit der Gewerbesteuer wird erhöht. Nach Berechnungen von Koch et al. (2023) mit einem

Mikrosimulationsmodell könnte beispielsweise die Einführung eines einjährigen Verlustrücktrags von 10 Mio Euro bei der Gewerbesteuer deren Aufkommen in einem Krisenjahr wie 2020 um 7,1 % und mittelfristig (2020-24) um 1,9 % senken. Die mittelfristigen Mindereinnahmen sind deutlich geringer, weil Unternehmen in den Folgejahren weniger Verlustvorträge steuerlich geltend machen können.

334. Die **Gewerbesteuer weist mehrere Schwächen** auf. Ihre hohe Abhängigkeit von der Wirtschaftslage führt zu starken **Aufkommensschwankungen**, was für die Kommunalfinanzierung problematisch ist (Dorn et al., 2021). In Gemeinden mit wenigen großen Gewerbebetrieben wird dies nochmals verstärkt. Die Kommunalfinanzen insgesamt weisen aufgrund von anhaltenden wirtschaftlichen Disparitäten eine starke Pfadabhängigkeit auf (Geißler und Boettcher, 2016; Küpper und Peters, 2019). Zudem führen die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen der Körperschaft- und Gewerbesteuer ↘ ZIFFER 265 sowie die notwendige Aufteilung des Gewerbeertrags zwischen Betriebsstätten bei überregionalen Unternehmen zu einem **hohen administrativen Aufwand in der Erhebung**. So müssen Kapitalgesellschaften separate Körperschaft- und Gewerbesteuererklärungen einreichen, die mit jährlichen Bürokratiekosten von 2,2 Mrd bzw. 2,7 Mrd Euro zu den zehn kostenintensivsten Berichtspflichten zählen. ↘ TABELLE 32 Bei Personengesellschaften wird die Gewerbesteuer zwar erhoben, im Zuge der Anrechnung an die Einkommensteuer kommt es aber zu einer weitgehenden Rückerstattung.

Deshalb ist eine **Angleichung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer an jene der Körperschaftsteuer zu erwägen**, indem Hinzurechnungen und Kürzungen abgeschafft werden, wie jüngst von der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensbesteuerung“ vorgeschlagen (BMF, 2024b). Eine solche Angleichung würde jedoch weiterhin eine Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrags auf die einzelnen Gemeinden erfordern. Da die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer tendenziell breiter ist, müsste die ausreichende Finanzierung der Kommunen sichergestellt werden. Eine Möglichkeit, diese Angleichung aufkommensneutral zu gestalten, wäre eine entsprechende Anhebung der Steuermesszahl von derzeit 3,5 %, die gemeinsam mit dem Hebesatz den Gewerbesteuersatz bestimmt.

335. Während Reformen der Einnahmenverteilung in erster Linie die finanzielle Stabilität der Kommunen betreffen, stellt sich darüber hinaus die Frage, welche Rolle **Hebesätze beim Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden** spielen sollen. Steuerwettbewerb kann zu Effizienzvorteilen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter führen, wenn Unternehmen durch Zu- und Abwanderung ihren bevorzugten Unternehmenssitz aussuchen (Tiebout, 1956). Demgegenüber steht das Argument, dass mobile Steuerzahler durch die Möglichkeit der Abwanderung nur unzureichend zur Finanzierung öffentlicher Güter beitragen und dementsprechend immobile Steuerzahler belastet oder zu wenig öffentliche Güter bereitgestellt werden (JG 2014 Kasten 29). Der Koalitionsvertrag sieht vor, den **Mindesthebesatz für Gewerbesteuern von 200 % auf 280 % anzuheben** (CDU, CSU und SPD, 2025). Allerdings wären davon derzeit nur etwa 0,4 % aller Gemeinden betroffen. Eine stärkere Anhebung könnte einen Unterbietungswett-

bewerb weiter eindämmen, gleichzeitig jedoch Gemeinden ein wichtiges Instrument nehmen, ihre steuerliche Standortattraktivität zu verbessern und auch die Verlagerung von Unternehmensaktivitäten ins Ausland relativ attraktiver machen. Die Festlegung des Mindesthebesatzes sollte daher sorgfältig abgewogen werden.

336. Die vor wenigen Jahren eingeführte **Option zur Körperschaftsbesteuerung** für Personengesellschaften ist ein wichtiger Schritt hin zu einer **rechtsformneutralen Besteuerung**. Zudem verringert sie effektive Beschränkungen der Steuerpolitik, da Änderungen der Körperschaftsteuer nicht notwendigerweise durch eine entsprechende Anpassung der Einkommensteuer begleitet werden müssen, um eine weiterhin ähnliche Steuerbelastung von Kapital- und Personengesellschaften sicherzustellen. Das Optionsmodell wird jedoch bislang nur wenig genutzt. ↘ PLUSTEXT 16 Als Gründe dafür wird vor allem auf zwei Faktoren verwiesen (BMF, 2024b): die Verpflichtung, **Sonderbetriebsvermögen in die optierende Gesellschaft einzubringen**, sowie die **Nachversteuerung einbehaltener Gewinne**, wenn zuvor von der Thesaurierungsbegünstigung nach § 34a EStG Gebrauch gemacht wurde. Vor allem die **Nachversteuerung scheint verzichtbar**. Denn bei der Körperschaftsbesteuerung unterliegen diese einbehaltenen Gewinne bei ihrer späteren Ausschüttung ebenso wie realisierte Kapitalgewinne der Kapitalertragsteuer.

5. Perspektiven für die globale Mindeststeuer – eine Einordnung

337. Als Reaktion auf die zunehmende internationale Gewinnverlagerung haben sich 137 Staaten und Jurisdiktionen im Rahmen der OECD und der G20 im Jahr 2021 auf eine **globale Mindeststeuer (GMT)** geeinigt, **die eine effektive Steuerbelastung von mindestens 15 % für international tätige Unternehmen** (Umsatz mindestens 750 Mio Euro) vorsieht. ↘ KASTEN 23 Diese Untergrenze soll die Steuerunterschiede zwischen den Ländern und damit den Anreiz verringern, Gewinne zu verlagern, und fairere Wettbewerbsbedingungen zwischen Staaten herstellen.

338. Im Jahr 2025 erklärten die USA ihren Rückzug aus der globalen Mindestbesteuerung und kündigten Sanktionen gegen Staaten an, die Steuerforderungen gegenüber in den USA ansässigen Unternehmen erheben. Aufgrund von Anreizen einzelner Länder, von einem kooperativen Vorgehen abzuweichen, dürfte ein **Festhalten europäischer Länder** an der GMT zum einen die internationale Geschäftstätigkeit dort ansässiger multinationaler Unternehmen in den USA gefährden und zugleich einen **Standortnachteil für diese Unternehmen im eigenen Land** schaffen. Insgesamt wäre jedoch ein **gemeinsames Festhalten aller Staaten an einer kooperativen Lösung vorteilhaft**.

339. Neben der GMT existieren bereits Regelwerke wie die **Hinzurechnungsbesteuerung** oder **Zinsabzugsbeschränkungen** (Zinsschranke, Lizenzschranke), die die Möglichkeiten einschränken, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern (Clifford, 2019). Mit der **Anti Tax Avoidance Directive (ATAD)**

hat die EU diese Instrumente seit dem Jahr 2019 weiter verschärft und harmonisiert. Für Deutschland bestehen damit schon weitreichende Instrumente, die das Ausmaß der Gewinnverschiebungen reduziert haben dürften und deren Wirksamkeit nicht auf ein so hohes Maß an Kooperation angewiesen ist wie bei der GMT. Das Bundesministerium der Finanzen schätzt die Mehreinnahmen aus der Umsetzung der ATAD auf ca. 250 Mio Euro pro Jahr (BMF, 2020). Aufgrund der bereits ergriffenen Maßnahmen, etwa im Rahmen der ATAD, dürften die Mehreinnahmen mit jährlich 0,8 - 1,0 Mrd Euro jedoch geringer ausfallen. ↘ TABELLE 6

↘ KASTEN 23

Fokus: Funktionsweise der globalen Mindeststeuer und erwartete Einnahmen

Die globale Mindeststeuer zielt darauf ab, bei **multinationalen Unternehmen mit einem Umsatz von über 750 Mio Euro eine effektive Besteuerung von mindestens 15 %** sicherzustellen. Grundlage sind die OECD-Musterregeln, die von der EU im Jahr 2021 in eine Richtlinie überführt und in Deutschland durch das Mindestbesteuerungsgesetz ab dem Jahr 2024 umgesetzt wurden.

Kerninstrument ist die **Qualified Domestic Minimum Top-up Tax** (QDMTT), bei der der **Ansässigkeitsstaat** einer Tochtergesellschaft seine **Unternehmensteuer auf den Mindeststeuersatz anhebt**. Ergänzend greift die **Income Inclusion Rule** (IIR), wodurch das Sitzland der Muttergesellschaft **Gewinne dieses Unternehmens in Niedrigsteuerländern** ohne QDMTT bis zur Höhe von 15 % **nachversteuern** kann. Werden weder QDMTT noch IIR angewandt, setzt die **Undertaxed Payments Rule** ein, nach der andere Staaten Abzüge für Zahlungen an Niedrigsteuerländer verweigern und so die Nachversteuerung erzwingen. Substanzbasierte Carve-outs (anfänglich 8 % des Anlagevermögens und 10 % der Lohnkosten, später 5 %) mindern die Steuerlast im Rahmen der QDMTT in dem Maße, wie eine Tochtergesellschaft im Niedrigsteuerland realwirtschaftliche Aktivitäten aufweist. Sie reduzieren dadurch das Einnahmenpotenzial des Sitzlands der Muttergesellschaft und schaffen Anreize, Investitionen in Niedrigsteuerländern vorzunehmen.

Die Einnahmen für Deutschland hängen stark von der weltweiten Implementierung ab. **Bleibt die Beteiligung gering, erzielt Deutschland über die IIR höhere direkte Mehreinnahmen als bei breiter Umsetzung**.

LITERATUR

Aghion, P. und P. Howitt (1992), A model of growth through creative destruction, Econometrica 60 (2), 323–351.

Akcigit, U., H. Alp, A. Diegmann und N. Serrano-Velarde (2023), Committing to grow: Employment targets and firm dynamics, IWH Discussion Paper 17/2023, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).

Akgun, O., B. Cournède und J.-M. Fournier (2017), The effects of the tax mix on inequality and growth, OECD Economics Department Working Paper 1447, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Arulampalam, W., M.P. Devereux und G. Maffini (2012), The direct incidence of corporate income tax on wages, European Economic Review 56 (6), 1038–1054.

Auerbach, A.J. und M.P. Devereux (2018), Cash-flow taxes in an international setting, American Economic Journal: Economic Policy 10 (3), 69–94.

Auerbach, A.J., M.P. Devereux und H. Simpson (2010), Taxing corporate income, in: Adam, S. et al. (Hrsg.), Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review, Oxford University Press, Oxford, 837–913.

Bach, S. (2025), Investitionsbooster: Signal für den Wirtschaftsstandort, aber soziale Schieflage und unsichere Wachstumswirkungen – Stellungnahme zu Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ (BT-Drs. 21/323), Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gerechtigkeitslücken im Steuersystem schließen, Steuerbetrug wirksam bekämpfen und Einnahmebasis des Staates stärken“ (BT-Drs. 21/356), Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Bachas, P., A. Brockmeyer, R. Dom und C. Semelet (2023), Effective tax rates and firm size, CEPR Discussion Paper 17985, Centre for Economic Policy Research, Paris und London.

Bacher, H.U. und M. Brülhart (2012), Progressive taxes and firm births, International Tax and Public Finance 20 (1), 129–168.

Bergner, S., R. Bräutigam, M.T. Evers und C. Spengel (2017), The use of SME tax incentives in the European Union, ZEW Discussion Paper 17–006, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Bilicka, K., M. Devereux und I. Güçeri (2024), Tax policy, investment and profit shifting, CESifo Working Paper 11458, CESifo Network, München.

Biswas, S., B.L. Horváth und W. Zhai (2022), Eliminating the tax shield through allowance for corporate equity: Cross-border credit supply effects, Journal of Money, Credit and Banking 54 (6), 1803–1837.

Blandinières, F. und D. Steinbrenner (2021), How does the evolution of R&D tax incentives schemes impact their effectiveness? Evidence from a meta-analysis, ZEW Discussion Paper 21–020, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

BMF (2024a), Steuereinnahmen im Mai 2024 und konjunkturelles Umfeld, Monatsbericht des BMF Juni 2024, 51–59.

BMF (2024b), Besteuerung der Unternehmen – Einfacher und Effizienter, Abschlussbericht der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensteuer“, Bundesministerium für Finanzen, Berlin.

BMF (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Anti-Steuervermeidungsrichtlinie (ATAD-Umsetzungsgesetz – ATADUmsG), Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, 24. März.

Bond, S.R. und M.P. Devereux (2003), Generalised R-based and S-based taxes under uncertainty, Journal of Public Economics 87 (5–6), 1291–1311.

Branzoli, N. und A. Caiumi (2020), How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns, International Tax and Public Finance 27 (6), 1485–1519.

Bui, T., S. Eichfelder, J. Jirmann und S. Santiago da Costa (2025), Wie relevant ist die Gewerbesteuer als Standortfaktor? Was wir von Experteninterviews lernen können, arqus Discussion Paper 289, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre, Berlin.

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.

CDU, CSU und SPD (2025), Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Berlin.

Célérier, C., T.K. Kick und S. Ongena (2020), Taxing bank leverage: The effects on bank portfolio allocation, SSRN 2829326, Social Science Research Network, Rochester, NY.

Chodorow-Reich, G., O. Zidar und E. Zwick (2024), Lessons from the biggest business tax cut in US history, Journal of Economic Perspectives 38 (3), 61–88.

Clifford, S. (2019), Taxing multinationals beyond borders: Financial and locational responses to CFC rules, Journal of Public Economics 173, 44–71.

Cloyne, J., E. Kurt und P. Surico (2025), Who gains from corporate tax cuts?, Journal of Monetary Economics 149, 103722.

Da Rin, M., M. Di Giacomo und A. Sembenelli (2011), Entrepreneurship, firm entry, and the taxation of corporate income: Evidence from Europe, Journal of Public Economics 95 (9), 1048–1066.

Dahlby, B. und E. Ferede (2021), Corporate income tax and economic growth: Further evidence from canadian provinces, FinanzArchiv 77 (1), 1–24.

Darnihamedani, P., J.H. Block, J. Hessels und A. Simonyan (2018), Taxes, start-up costs, and innovative entrepreneurship, Small Business Economics 51 (2), 355–369.

Dávila, E. und B. Hébert (2023), Optimal corporate taxation under financial frictions, Review of Economic Studies 90 (4), 1893–1933.

De Long, J.B. und L.H. Summers (1991), Equipment investment and economic growth, Quarterly Journal of Economics 106 (2), 445–502.

Dechezleprêtre, A., E. Einiö, R. Martin, K.-T. Nguyen und J. Van Reenen (2023), Do tax incentives increase firm innovation? An RD design for R&D, patents, and spillovers, American Economic Journal: Economic Policy 15 (4), 486–521.

Delis, F., M.D. Delis, L. Laeven und S. Ongena (2025), Global evidence on profit shifting within firms and across time, Journal of Accounting and Economics 79 (2), 101744.

Dell'Ariccia, G., D. Kadyrzhanova, C. Minoiu und L. Ratnovski (2021), Bank lending in the knowledge economy, Review of Financial Studies 34 (10), 5036–5076.

Desai, M.A., C.F. Foley und J.R. Hines (2007), Labor and capital shares of the corporate tax burden: International evidence, Konferenzpapier, International Tax Policy Forum and Urban-Brookings Tax Policy Center Conference, Washington, DC, 18. Dezember.

Devereux, M.P. und H. Freeman (1991), A general neutral profits tax, Fiscal Studies 12 (3), 1–15.

Devereux, M.P., A.J. Auerbach, M. Keen, P. Oosterhuis, W. Schön und J. Vella (2021), Destination-based cash flow taxation, Taxing Profit in a Global Economy, Oxford University Press, Oxford, 267–334.

Devereux, M.P. und C. Fuest (2009), Is the corporation tax an effective automatic stabilizer?, National Tax Journal 62 (3), 429–437.

Devereux, M.P. und R. Griffith (2003), Evaluating tax policy for location decisions, International Tax and Public Finance 10 (2), 107–126.

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., B. Lockwood und M. Redoano (2008), Do countries compete over corporate tax rates?, Journal of Public Economics 92 (5–6), 1210–1235.

DIHK (2024), Hebesätze deutscher Städte und Gemeinden 2024, Deutsche Industrie- und Handelskammer, https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/steuer-und-finanzpolitik/hebesaetze-56878, abgerufen am 17.10.2025.

Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho und A. Shleifer (2010), The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship, American Economic Journal: Macroeconomics 2 (3), 31–64.

Dobbins, L. und M. Jacob (2016), Do corporate tax cuts increase investments?, Accounting and Business Research 46 (7), 731–759.

Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayr (2021), Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? – Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell, ifo Schnelldienst 74 (10), 3–11.

Dreusch, D., F. Noth und P. Reichling (2025), Nothing special about an allowance for corporate equity: Evidence from Italian banks, Journal of International Money and Finance 150, 103219.

Ducept, J. und S. Godar (2025), Declining effective tax rates of multinationals: The hidden role of tax base reforms, EU Tax Observatory Working Paper 30, EU Tax Observatory, Paris.

Dwenger, N. und V. Steiner (2014), Financial leverage and corporate taxation: Evidence from German corporate tax return data, International Tax and Public Finance 21 (1), 1–28.

Eichfelder, S., J. Knaisch und K. Schneider (2025), Bonus depreciation as instrument for structural economic policy: effects on investment and asset structure, Review of Managerial Science, im Erscheinen, https://doi.org/10.1007/s11846-025-00885-y.

Eichfelder, S., J. Knaisch und K. Schneider (2023), How does bonus depreciation affect real investment? Effect size, asset structure, and tax planning, arqus Discussion Paper 278, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre, Berlin.

Enache, C. (2025), Capital allowances in Europe, 2025, https://taxfoundation.org/data/all/eu/capital-allowances-europe/, abgerufen am 28.9.2025.

EZB (2025), Survey on the access to finance of enterprises in the Euro area: Second quarter of 2025, Main results of the 35th round of the Survey on the Access to Finance of Enterprises (SAFE), Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

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.

Felix, R.A. (2007), Passing the burden: Corporate tax incidence in open economies, LIS Working paper 468, Luxembourg Income Study, Luxemburg.

Finke, K., J.H. Heckemeyer und C. Spengel (2014), Assessing the impact of introducing an ACE Regime: A behavioural corporate microsimulation analysis for Germany, ZEW Discussion Paper 14–033, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Fossen, F.M. und V. Steiner (2014), The tax-rate elasticity of local business profits, DIW Discussion Paper 1424, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Fuest, C., S. Greil, F. Hugger und F. Neumeier (2025), Global profit shifting of multinational companies: Evidence from country-by-country reporting micro data, Journal of the European Economic Association 23 (5), 1773–1808.

Fuest, C., F. Hugger und F. Neumeier (2022), Corporate profit shifting and the role of tax havens: Evidence from German country-by-country reporting data, Journal of Economic Behavior & Organization 194, 454–477.

Fuest, C., A. Peichl und S. Siegloch (2018), Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany, American Economic Review 108 (2), 393–418.

Gaessler, F., B.H. Hall und D. Harhoff (2021), Should there be lower taxes on patent income?, Research Policy 50 (1), 104129.

Garcia-Bernardo, J., P. Janský und T. Tørsløv (2023), Effective tax rates of multinational corporations: Country-level estimates, PLoS ONE 18 (11), e0293552.

Gaul, J.J. und I. Schulz (2025), The effect of global anti-tax avoidance efforts on sub-national profit shifting, mimeo.

Gechert, S. und P. Heimberger (2022), Do corporate tax cuts boost economic growth?, European Economic Review 147, 104157.

Geißler, R. und F. Boettcher (2016), Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern, Wirtschaftsdienst 96 (3), 212–219.

Grossman, G.M. und E. Helpman (1991), Quality ladders in the theory of growth, Review of Economic Studies 58 (1), 43–61.

Gstrein, D., F. Neumeier, A. Peichl und P. Zamorski (2025), Capitalists, workers and landlords: A comprehensive analysis of corporate tax incidence, CESifo Working Paper 12062, CESifo Network, München.

Güçeri, I. und L. Liu (2019), Effectiveness of fiscal incentives for R&D: Quasi-experimental evidence, American Economic Journal: Economic Policy 11 (1), 266–291.

Hanappi, T., V. Millot und S. Turban (2023), How does corporate taxation affect business investment?, OECD Economics Department Working Paper 1765, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Harberger, A.C. (1995), The ABCs of corporate tax incidence: Insights into the open-economy case, Tax Policy and Economic Growth, American Council for Capital Formation, Washington, DC, 51–73.

Harberger, A.C. (1962), The incidence of the corporation income tax, Journal of Political Economy 70 (3), 215–240.

Haufler, A. und G. Schjelderup (2000), Corporate tax systems and cross country profit shifting, Oxford Economic Papers 52 (2), 306–325.

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. (2025), Maßnahmen richtig, aber: Der Booster braucht Begleitung, ifo Schnelldienst 78 (8), 18–23.

Hemmelgarn, T. und D. Teichmann (2014), Tax reforms and the capital structure of banks, International Tax and Public Finance 21 (4), 645–693.

Hentze, T. und G. Kolev-Schaefer (2025), Wirtschaftliche Impulse durch das Steuerpaket der Bundesregierung, IW-Kurzbericht 60, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Holmström, B. und J. Tirole (1997), Financial intermediation, loanable funds, and the real sector, Quarterly Journal of Economics 112 (3), 663–691.

Horváth, B.L. (2020), The interaction of bank regulation and taxation, Journal of Corporate Finance 64, 101629.

Hugger, F., A.C. Gonzalez Cabral und P. O'Reilly (2025), Effective tax rates of MNEs and the global distribution of low-taxed profit, International Tax and Public Finance, im Erscheinen, https://doi.org/10.1007/s10797-024-09869-2.

IfM (2025), Umsatz aller Unternehmen nach Rechtsform, Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Unternehmensregisters im Auftrag des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn, Wiesbaden und Bonn.

IFS (1991), Equity for companies: a corporation tax for the 1990s, Report by the Capital Taxes Group, Institute for Fiscal Studies, London.

Jacobs, O.H. und C. Spengel (2000), Measurement and development of the effective tax burden of companies: An overview and international comparison, Intertax 28 (10), 334–351.

Janský, P. (2022), Corporate effective tax rates for research and policy, Public Finance Review 51 (2), 171–205.

Johansson, Å., S. Sorbe, Ø.B. Skeie und C. Menon (2017), Tax planning by multinational firms: Firm-level evidence from a cross-country database, OECD Economics Department Working Paper 1355, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Keuschnigg, C. (2011), The design of capital income taxation: Reflections on the Mirrlees review, Fiscal Studies 32 (3), 437–452.

Keuschnigg, C. und M. Keuschnigg (2012), Transition strategies in enacting fundamental tax reform, National Tax Journal 65 (2), 357–385.

Keuschnigg, C. und E. Ribi (2013), Profit taxes and financing constraints, International Tax and Public Finance 20 (5), 808–826.

Koch, R., D. Langenmayr und L. Schön (2023), Verlustrücktrag bei der Gewerbesteuer? Eine Mikrosimulation der Aufkommenseffekte, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 24 (4), 395–407.

Köhler, C., P. Laredo und C. Rammer (2012), The impact and effectiveness of fiscal incentives for R&D, Nesta Working Paper 12/01, Manchester Institute of Innovation Research, Report funded by the National Endowment for Science, Technology and the Arts, Manchester.

Kotlikoff, L.J. und L.H. Summers (1987), Tax incidence, in: Auerbach, A.J. und M. Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Bd. 2, Elsevier, Amsterdam, 1043–1092.

Küpper, P. und J.C. Peters (2019), Entwicklung regionaler Disparitäten hinsichtlich Wirtschaftskraft, sozialer Lage sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Deutschland und seinen ländlichen Räumen, Thünen Report 66, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.

Langedijk, S., G. Nicodème, A. Pagano und A. Rossi (2015), Debt bias in corporate income taxation and the costs of banking crises, CEPR Discussion Paper DP10616, Centre for Economic Policy Research, London.

Langenmayr, D. und R. Lester (2018), Taxation and corporate risk-taking, Accounting Review 93 (3), 237–266.

Lee, Y. und R.H. Gordon (2005), Tax structure and economic growth, Journal of Public Economics 89 (5–6), 1027–1043.

Lichter, A., M. Löffler, I.E. Isphording, T.-V. Nguyen, F. Poege und S. Siegloch (2025), Profit taxation, R&D spending, and innovation, American Economic Journal: Economic Policy 17 (1), 432–463.

Link, S., M. Menkhoff, A. Peichl und P. Schüle (2024), Downward revision of investment decisions after corporate tax hikes, American Economic Journal: Economic Policy 16 (4), 194–222.

Ljungqvist, A., L. Zhang und L. Zuo (2017), Sharing risk with the government: How taxes affect corporate risk taking, Journal of Accounting Research 55 (3), 669–707.

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.

Maffini, G., J. Xing und M.P. Devereux (2019), The impact of investment incentives: Evidence from UK corporation tax returns, American Economic Journal: Economic Policy 11 (3), 361–389.

Martin-Flores, J. und C. Moussu (2019), Is bank capital sensitive to a tax allowance on marginal equity?, European Financial Management 25 (2), 325–357.

Meade-Komitee (1978), The structure and reform of direct taxation, IFS Study, Institute for Fiscal Studies, Allen and Unwin, London.

Meki, M. (2023), Levelling the debt–equity playing field: Evidence from Belgium, European Economic Review 151, 104305.

Mirrlees, J. et al. (2011), The Mirrlees review: Conclusions and recommendations for reform, Fiscal Studies 32 (3), 331–359.

de Mooij, R.A. (2011), The tax elasticity of corporate debt: A synthesis of size and variations, IMF Working Paper WP/11/95, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

de Mooij, R.A. und S. Ederveen (2008), Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, Oxford Review of Economic Policy 24 (4), 680–697.

de Mooij, R.A. und M. Keen (2016), Debt, taxes, and banks, Journal of Money, Credit and Banking 48 (1), 5–33.

aus dem Moore, N. (2014), Taxes and corporate financing decisions – Evidence from the Belgian ACE reform, Ruhr Economic Paper 533, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Nallareddy, S., E. Rouen und J.C. Suárez Serrato (2022), Do corporate tax cuts increase income inequality?, Tax Policy and the Economy 36, 35–91.

Neugebauer, C., M. Omaid-Quraischi und S. Oster (2020), Profit Shifting und „Gewerbesteuer-Oasen" im Kontext interkommunaler Konzernstrukturen, Steuer und Wirtschaft - StuW 97 (2), 121–139.

Neumeier, F. und M. Stimmelmayr (2025), Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR-Arbeitspapier 03/2025, Wiesbaden.

OECD (2023), The impact of R&D tax incentives: Results from the OECD microBeRD+ project, OECD Science, Technology and Industry Policy Paper 159, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2015a), Limiting base erosion involving interest deductions and other financial payments, Action 4 – 2015 final report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2015b), 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.

Ohrn, E. (2019), The effect of tax incentives on U.S. manufacturing: Evidence from state accelerated depreciation policies, Journal of Public Economics 180, 104084.

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

Prillaman, S.A. und K.J. Meier (2014), Taxes, incentives, and economic growth: Assessing the impact of pro-business taxes on U.S. State economies, Journal of Politics 76 (2), 364–379.

Radulescu, D. und M. Stimmelmayr (2010), The impact of the 2008 German corporate tax reform: A dynamic CGE analysis, Economic Modelling 27 (1), 454–467.

Rammer, C. (2025), Forschungszulage: Ein neues Förderinstrument wächst und gedeiht, ZEW Policy Brief 09/25, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Randolph, W.C. (2006), International burdens of the corporate income tax, CBO Working Paper 2006–09, Congressional Budget Office, Washington, DC.

Romer, C.D. (1990), The great crash and the onset of the great depression, Quarterly Journal of Economics 105 (3), 597–624.

Romer, P.M. (1986), Increasing returns and long-run growth, Journal of Political Economy 94 (5), 1002–1037.

Schepens, G. (2016), Taxes and bank capital structure, Journal of Financial Economics 120 (3), 585–600.

Shevlin, T., L. Shivakumar und O. Urcan (2019), Macroeconomic effects of corporate tax policy, Journal of Accounting and Economics 68 (1), 101233.

Simmler, M. (2012), How do taxes affect investment when firms face financial constraints?, DIW Discussion Paper 1181, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Spengel, C. et al. (2024), Mannheim tax index update 2024 – Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology, Mannheim taxation project, MannheimTaxation Project, Mannheim.

Spengel, C., F. Schmidt, J. Heckemeyer und K. Nicolay (2021), Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology, Final Report 2020, Project for the EU Commission TAXUD/2020/DE/308, ZEW-Gutachten, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und PricewaterhouseCoopers, Mannheim.

Statistisches Bundesamt (2025a), Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Pressemitteilung 126, Wiesbaden, 1. April.

Statistisches Bundesamt (2025b), Mikrozenus: Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Nichterwerbspersonen aus Hauptwohnsitzhaushalten, https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/12211-0001, abgerufen am 28.10.2025.

Statistisches Bundesamt (2024), Rechtliche Einheiten nach zusammengefassten Rechtsformen im Berichtsjahr 2023, https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Unternehmensregister/Tabellen/unternehmen-rechtsformen-wz08.html, abgerufen am 15.9.2025.

Suárez Serrato, J.C. und O. Zidar (2018), The structure of state corporate taxation and its impact on state tax revenues and economic activity, Journal of Public Economics 167, 158–176.

Suárez Serrato, J.C. und O. Zidar (2016), Who benefits from state corporate tax cuts? A local labor markets approach with heterogeneous firms, American Economic Review 106 (9), 2582–2624.

Tiebout, C.M. (1956), A pure theory of local expenditures, Journal of Political Economy 64 (5), 416–424.

Tørsløv, T., L. Wier und G. Zucman (2023), The missing profits of nations, Review of Economic Studies 90 (3), 1499–1534.

Venâncio, A., V. Barros und C. Raposo (2022), Corporate taxes and high-quality entrepreneurship, Small Business Economics 58 (1), 353–382.

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

Zwick, E. und J. Mahon (2017), Tax policy and heterogeneous investment behavior, American Economic Review 107 (1), 217–248.