ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fuest, Clemens; Peichl, Andreas; Siegloch, Sebastian

Article

Wer trägt die Lasten von Steuern auf Unternehmensgewinne? - Lehren aus den Erfahrungen mit der deutschen Gewerbesteuer

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Peichl, Andreas; Siegloch, Sebastian (2017) : Wer trägt die Lasten von Steuern auf Unternehmensgewinne? - Lehren aus den Erfahrungen mit der deutschen Gewerbesteuer, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 24, pp. 22-27

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/175141

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

*Clemens Fuest, Andreas Peichl und Sebastian Siegloch**

Wer trägt die Lasten von Steuern auf Unternehmensgewinne?

Lehren aus den Erfahrungen mit der deutschen Gewerbesteuer

Die Reform der Unternehmensbesteuerung ist in den letzten Wochen in den Mittelpunkt der steuerpolitischen Diskussion gerückt. Das liegt zum einen an aktuellen Steuersenkungsplänen in Frankreich und den USA und zum anderen an neuen Enthüllungen über Steuervermeidung im Kontext der »Paradise Papers«. Bei den Steuersätzen auf Unternehmensgewinne besteht seit längerer Zeit ein Abwärtstrend. Angesicht der zunehmenden Mobilität von Unternehmen senken viele Länder ihre Steuern, um Investitionen und Jobs ins Land zu holen. Gleichzeitig nutzen vor allem multinationale Unternehmen Möglichkeiten, die ihnen das teils hochkomplexe internationale Steuerrecht bietet, um Steuern zu vermeiden und Gewinne in Steueroasen zu verlagern. Das verstärkt den Abwärtsdruck auf Gewinnsteuersätze, denn hohe Steuersätze verstärken den Anreiz zur Gewinnverlagerung.

Auch in Deutschland stellt sich die Frage, ob und wie die Steuerpolitik auf den Steuerwettbewerb reagieren und die Steuersätze auf Unternehmensgewinne senken sollte. Gegner argumentieren, dass der Rückgang der Steuersätze bei der Unternehmensbesteuerung unerwünschte Verteilungswirkungen habe und zu einem immer weniger progressiven Steuersystem führe.

Das wirft die Frage auf, wer die ökonomischen Lasten der Unternehmensbesteuerung trägt. Der Beitrag diskutiert die Frage, ob sich höhere Steuern auf Unternehmensgewinne auf Löhne auswirken, ob die Arbeitnehmer also einen Teil der Lasten tragen. Das würde im Umkehrschluss bedeuten, dass ihnen Steuersenkungen zumindest teilweise zugutekommen.

WER TRÄGT DIE LAST DER UNTERNEHMENSBESTEUERUNG?

Grundsätzlich können Steuerlasten nur von Menschen getragen werden, nicht von »Unternehmen«. Wenn die Unternehmensteuern erhöht werden, kann das zu niedrigeren Gewinnausschüttungen an die Eigentümer führen, die Lasten könnten aber auch über höhere Preise auf die Kunden oder niedrigere Lieferantenpreise auf die Zulieferer abgewälzt werden. Außerdem ist es möglich, dass höhere Gewinnsteuern das Lohnwachstum hemmen, weil die Unternehmen in Lohnverhandlungen weniger Spielräume haben oder weil sie weniger investieren und deshalb die Arbeitsproduktivität sinkt.

Folgt man Meinungsumfragen, dann herrscht in der Bevölkerung die Überzeugung vor, dass Gewinnsteuern von den Eigentümern der Unternehmen getragen werden.[1] Interessenvertreter von Unternehmen betonen dagegen die negativen Auswirkungen höherer Steuern auf die Investitionen und die Folgen für Arbeitseinkommen. Umfragen unter Ökonomen kommen üblicherweise zu dem Ergebnis, dass ein signifikanter Anteil der Lasten überwälzt wird, aber wie groß dieser Anteil ist, darüber herrscht keine Einigkeit.[2]

Dass die Auffassungen über die Lastenverteilung stark divergieren, hat auch damit zu tun, dass die Messung der Inzidenz der Unternehmensbesteuerung erhebliche methodische Herausforderungen mit sich bringt. Eine Reihe von Studien nutzt interna-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Prof. Dr. Sebastian Siegloch ist Juniorprofessor für Empirische Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarktökonomik und Angewandte Mikroökonometrie an der Universität Mannheim.

[1] Vgl. etwa Sheffrin (1994) und verschiedene Gallup-Umfragen (verfügbar unter: http://www.gallup.com/poll/1714/taxes.aspx).

[2] In einer Umfrage unter Finanzwissenschaftlern (Fuchs et al. 1998) erwarten die Befragten im Durchschnitt, dass 40% der Steuerlast beim Faktor Kapital (also den Eigentümern oder auch Fremdkapitalgebern) verbleibt. Daraus folgt, dass ein erheblicher Teil der Lasten auf andere Gruppen überwälzt wird. Die Meinungen divergieren aber stark. Ein Viertel der Befragten geht davon aus, dass der Anteil des Kapitals an den Lasten unter 20% liegt, während ein weiteres Viertel diesen Anteil bei 65% oder darüber sieht.

tionale Vergleiche und untersucht, ob Veränderungen in der Unternehmensbesteuerung zu Unterschieden in der Lohnentwicklung führen (vgl. Hassett und Mathur 2006; Felix 2007; Desai et al. 2007; Clausing 2013; Azémar und Hubbard 2015). Dabei gibt es das Problem, dass die Lohnentwicklung in verschiedenen Ländern von vielfältigen Faktoren beeinflusst wird. Es ist schwierig, den Einfluss der Unternehmensbesteuerung zu isolieren. Andere Studien nutzen den Umstand, dass es innerhalb von Ländern steuerliche Unterschiede gibt, beispielsweise zwischen unterschiedlichen Sektoren, zwischen US-Bundesstaaten oder innerhalb Deutschlands zwischen Kommunen (vgl. Dwenger et al. 2011; Arulampalam et al. 2012; Liu und Altshule 2013). Dabei ist problematisch, dass die Steuerlasten teilweise von Entscheidungen der Unternehmen selbst abhängen. Hinzu kommt, dass man nicht erwarten kann, dass die Überwälzung von Steuerlasten auf Löhne bei allen Unternehmen oder innerhalb von Unternehmen für alle Beschäftigten gleich ist. Existierende Untersuchungen haben aber in der Regel keine hinreichende Datengrundlage, um derartige Unterschiede beobachten zu können.

Dieser Beitrag stützt sich auf Ergebnisse einer aktuellen Studie über die Überwälzung der Gewerbesteuer auf Löhne in Deutschland (vgl. Fuest et al. 2017) und betrachtet den Zeitraum 1993 bis 2012. In dieser Zeit haben die Städte und Gemeinden in Deutschland ihre Gewerbesteuersätze rund 18 000-mal verändert, wie Abbildung 1 illustriert.

Wir verwenden Daten zu verschiedenen relevanten Veränderungen in den Kommunen und kombinieren sie mit Sozialversicherungsdaten. Dies erlaubt, Auswirkungen von Steueränderungen auf der Ebene der Kommunen, aber auch auf Unternehmensebene und sogar bei den einzelnen Beschäftigten zu untersuchen. Außerdem werden Informationen über die Lohnsetzungsinstitutionen, also beispielsweise die Frage, ob Löhne durch Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmern bestimmt werden, ob die Verhandlungen auf Unternehmens- oder auf Branchenebene stattfinden und ob übertariflich bezahlt wird oder nicht, herangezogen. Damit wird es möglich, Unterschiede bei der Überwälzung zwischen Gruppen von Sektoren, Unternehmen und Beschäftigten zu untersuchen.

ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN ANALYSE

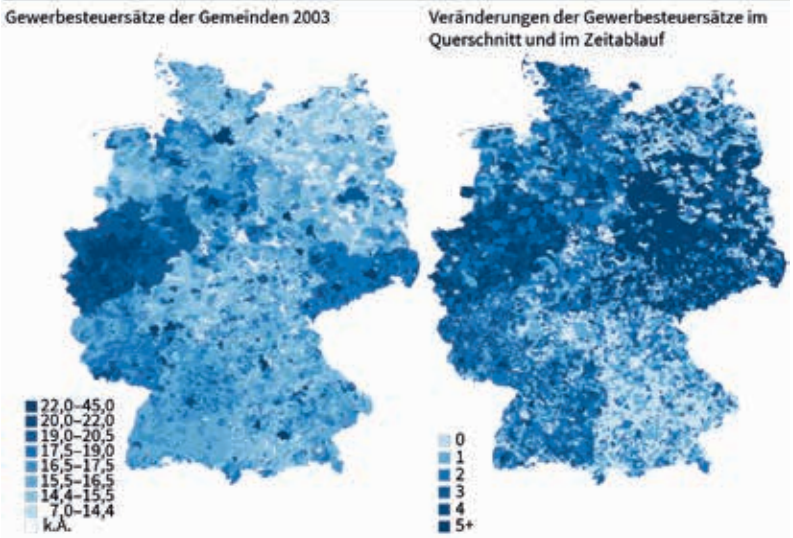
Unsere empirische Analyse zeigt, dass sich Gewerbesteuererhöhungen signifikant auf die Löhne in den betroffenen Unternehmen auswirken. Steuererhöhungen führen zu geringeren Lohnerhöhungen, hemmen also das Lohnwachstum. Rund 90% der Gewerbesteueränderungen, die wir beobachten, sind Steuererhöhungen. Dagegen beobachten wir eine geringere Anzahl von Steuersenkungen, was die Identifikation der Wirkungen erschwert.

Abbildung 2 illustriert die Wirkungen von Steuererhöhungen, großen Steuererhöhungen und Steuersenkungen. Wie erwartet, reduzieren Steuererhöhungen umso mehr die Löhne, je größer die Steueränderungen sind. Bei Gewerbesteuersenkungen ist eine positive, aber statistisch nicht signifikante Lohnänderung feststellbar.[3] Eine Erklärung für Asymmetrie in den Ergebnissen liegt in der deutlich kleineren Anzahl von Steuersenkungen, die wir beobachten. Bei der Interpretation ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Körperschaftsteuersätze und die Einkommensteuersätze im betrachteten Zeitraum gesunken sind. In Kommunen mit Gewerbesteuererhöhungen liegt also insgesamt eine geringere Senkung der Gesamtsteuerlast vor als in Kommunen ohne Gewerbesteuererhöhung. Dort, wo die Gesamtsteuerlast weniger fiel, war das Lohnwachstum geringer.

Was den Umfang der Überwälzung angeht, bedeuten unsere Ergebnisse folgendes: 51% der Gesamtlast der Unternehmensbesteuerung wer-

Abb. 1

Änderungen der Gewerbesteuersätze im Querschnitt und im Zeitablauf

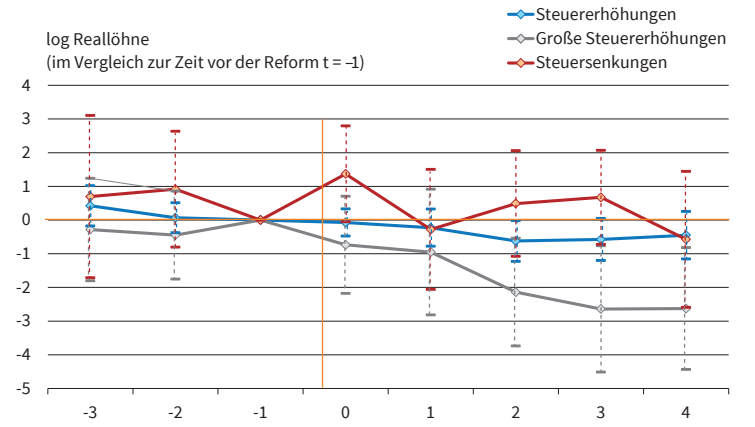


Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Querschnitts- und Zeitvariationen der kommunalen Skalierungsfaktoren der deutschen Gewerbesteuer. Die Abbildung enthält sowohl nicht zusammengeschlossene als auch zusammengeschlossene Gemeinden. Das linke Diagramm zeigt die Querschnittsvariation der Gewerbesteuersätze (in %), die durch unterschiedliche Skalierungsfaktoren für das Jahr 2003 (zur Jahresmitte der Stichprobe) entstanden sind. Das rechte Diagramm gibt die Anzahl der Skalierungsfaktoränderungen pro Gemeinde zwischen 1993 und 2012 an (Zuständigkeitsgrenzen zum 31. Dezember 2010).
Quelle: Fuest, Peichl und Siegloch (2017). Karten: GeoBasis-DE / BKG 2015. © ifo Institut

[3] Die Graphik zeigt außerdem, dass sich das Lohnwachstum vor den Gewerbesteueränderungen in Kommunen mit Steuererhöhungen nicht signifikant von dem in anderen Kommunen unterscheidet. Das spricht dafür, dass die Gewerbesteueränderungen keine Reaktion auf Veränderungen im Lohnwachstum sind, die Kommunen veranlassen, die Gewerbesteuer zu ändern. Andernfalls wären unsere Ergebnisse nicht als kausale Effekte von Gewerbesteueränderungen interpretierbar.

Abb. 2

Schätzung der Wirkungen von Steuererhöhungen



Quelle: Fuest, Peichl und Siegloch (2017), basierend auf LIAB und den statistischen Ämtern der Länder.

© ifo Institut

den im Durchschnitt auf die Beschäftigten überwälzt, schlagen sich also in niedrigeren Löhnen nieder.[4] Dabei ist zu beachten, dass die Gesamtlast der Unternehmensbesteuerung wie bei jeder anderen Steuer nicht allein dem Steueraufkommen entspricht. Hinzu kommt die sogenannte Zusatzlast, die sich aus der Verzerrung der Entscheidungen der Steuerzahler ergibt. Dazu gehört beispielsweise der Verzicht auf Investitionen, die ohne Steuerbelastung durchgeführt worden wären. Nach vorliegenden Schätzungen beträgt die (marginale) Zusatzlast bei den Unternehmensteuern rund 30% des Steueraufkommens (vgl. Devereux, Liu und Loretz 2014). Wenn man das berücksichtigt, folgt aus unseren Schätzungen, dass eine Erhöhung der Gewerbesteuereinnahmen um beispielsweise 100 Euro zu Lohneinbußen in Höhe von 65 Euro führt.

Hinter diesem Durchschnittseffekt verbergen sich sehr unterschiedliche Wirkungen für unterschiedliche Unternehmen und Arbeitnehmergruppen. Die Lohnwirkung ist in profitablen Unternehmen sowie in Unternehmen, in denen die Löhne durch Tarifverhandlungen auf Firmenebene festgelegt werden, deutlich größer. Letzteres lässt sich damit erklären, dass die Beschäftigten durch Tarifverhandlungen stärker als anderswo an den Erträgen, die das Unternehmen erwirtschaftet, beteiligt werden. Wenn die Erträge, die zu verteilen sind, durch höhere Steuern sinken, verlieren die Arbeitnehmer mehr als in einem Unternehmen, in dem sie von Anfang an in geringerem Umfang an den Gesamterträgen partizipieren. Eher gering sind die Lohneffekte in sehr großen Firmen mit Standorten in vielen Städten in Deutschland oder auch im Ausland sowie in Unternehmen, die in ausländischem Eigentum sind. In großen Firmen mit vielen Standorten könnte der Grund darin liegen, dass die Löhne auf der Ebene des Gesamtunternehmens gesetzt werden und Gewerbesteueränderungen in einer einzelnen Stadt vernachlässigbare Auswirkungen auf die Lohnabschlüsse haben. Bessere Steuervermeidungsmöglichkeiten bei diesen Unternehmen könnten ebenfalls eine Rolle spielen.

Darüber hinaus beobachten wir für verschiedene Gruppen von Beschäftigten sehr unterschiedliche Effekte. Das ist vor allem für die Verteilungswirkungen der Unternehmensbesteuerung relevant. Die größten Lohnsenkungen in Folge höherer Unternehmensteuern beobachten wir bei niedrigqualifizierten Beschäftigten, bei jüngeren Beschäftigten und bei Frauen. Bei letzteren spielt vermutlich eine Rolle, dass die Zweitverdiener in Familien noch immer häufig Frauen sind. Da Zweitverdiener weniger mobil sind als Erstverdiener, reagieren sie möglicherweise weniger sensitiv auf Lohnänderungen. Die Lastenverteilung unter den Beschäftigten stellt die verbreitete These in Frage, die Unternehmensbesteuerung sei hochgradig progressiv, belaste also vor allem Menschen mit sehr hohen Einkommen.

PERSONELLE VERTEILUNGSWIRKUNGEN DER UNTERNEHMENSBESTEUERUNG

Die Ergebnisse unserer Untersuchung zur Überwälzung von Gewinnsteuern auf Löhne haben Implikationen für die Messung der Verteilungswirkungen des Gesamtsteuersystems. Die Progression des Steuersystems wird überschätzt, wenn die Überwälzungseffekte bei der Unternehmensbesteuerung ausgeblendet werden. Um das zu illustrieren, verwenden wir eine überschlägige Rechnung zur Messung der Steuerprogression. Dazu greifen wir auf einen Ansatz zurück, der in einer aktuellen Studie zur Steuerprogression in den USA verwendet wurde (vgl. Piketty und Saez 2007). In dieser Studie wird für unterschiedliche Einkommensschichten die jeweilige effektive durchschnittliche Belastung mit Einkommen- und Körperschaftsteuer gemessen. Die Progression des Steuersystems wird ermittelt, indem die Steuerbelastung der 10% Steuerzahler mit dem höchsten Einkommen (alternativ: der Top 1%) mit der Steuerbelastung der unteren 90% verglichen wird. Ein Ergebnis von 2 würde beispielsweise bedeuten, dass der effektive Durchschnittsteuersatz der oberen 10% doppelt so hoch ist wie der effektive Steuersatz für den Rest der Steuerzahler. Ein rein proportionales Steuersystem würde einen Wert von 1 ergeben. Im Folgenden wenden wir diesen Ansatz auf Deutschland und zum Vergleich auf die USA an.

Piketty und Saez (2007) nehmen in ihren Berechnungen an, dass Steuern auf Unternehmensgewinne vollständig zu Lasten des Kapitaleinkommens gehen.

[4] Dieser Durchschnittseffekt liegt in der Nähe der Ergebnisse anderer Studien wie etwa Arulampalam, Devereux und Maffini (2012), Liu und Altshuler (2013), Suárez Serrato und Zidar (2016).

Wir verwenden ihre Daten und Schätzungen für die USA für das Jahr 2004, erweitern ihren Beitrag aber um Überwälzungseffekte.[5] Unser Fokus liegt allerdings auf Deutschland. Hier stützen wir uns auf Daten von Bach, Beznoska und Steiner (2016). Im ersten Schritt nehmen wir wie Piketty und Saez (2007) an, dass es keine Überwälzung von Unternehmensteuerlasten gibt und sie vollständig von Kapitaleigentümern getragen werden. Dann betrachten wir zwei Überwälzungsszenarien: erstens eine Überwälzung von 50% der Lasten der Löhne, wie in unserer Schätzung, zweitens eine Überwälzung von 100%.

Tab. 1

Annahmen zur Überwälzung der Unternehmensbesteuerung und Steuerprogression

Gruppen	ESt	USt	Insg.	Progr.	ESt	USt	Insg.	Progr.
	USA (2004)				Deutschland (2015)			
Gesamtbevölkerung	11,5	2,3	13,7		12,3	2,0	14,4	
Szenario A: Piketty-Saez Annahme (UStlast: 0% Löhne, 100% Kapital)								
P0-90	5,4	1,5	7,0		5,5	0,2	5,7	
P90-100	14,7	2,3	16,9	2,4	21,8	2,7	24,6	4,3
P99-100	22,7	4,0	26,8	3,9	27,4	7,4	34,8	6,1
Szenario B: 1. Variante (UStlast: 50% Löhne, 50% Kapital)								
P0-P90	5,4	2,4	7,8		5,5	1,2	6,7	
P90-P100	14,7	1,1	15,8	2,0	21,8	1,4	23,2	3,5
P99-P100	22,7	2,0	24,8	3,2	27,4	3,7	31,1	4,6
Szenario C: 2. Variante (UStlast: 100% Löhne, 0% Kapital)								
P0-P90	5,4	2,5	7,9		5,5	2,0	7,5	
P90-P100	14,7	0,0	14,7	1,9	21,8	0,0	21,8	2,9
P99-P100	22,7	0,0	22,7	2,9	27,4	0,0	27,4	3,7

Quelle: Fuest, Peichl und Siegloch (2017), basierend auf Piketty und Saez (2007) für die USA 2004 und Bach, Beznoska und Steiner (2016) für Deutschland 2015.

Es zeigt sich, dass die Berücksichtigung der Lastenüberwälzung bei der Unternehmensbesteuerung erhebliche Auswirkungen auf die Progression des Steuersystems hat. In Deutschland beispielsweise liegt das Progressionsmaß für die Top 10% ohne Überwälzung bei 4,3, die effektive Steuerbelastung der 10% Steuerzahler mit den höchsten Einkommen ist demnach deutlich mehr als viermal so hoch wie die der anderen 90%. Wenn dagegen die Hälfte der Last überwälzt wird, sinkt das Progressionsmaß auf 3,5, die effektive Steuerlast der 10% mit den höchsten Einkommen sinkt auf das dreieinhalbfache. In den USA ist das Steuersystem insgesamt weniger progressiv, aber auch hier sinkt die Progression erheblich, wenn man die Überwälzung von Unternehmensteuern berücksichtigt. Einschränkend ist hier anzumerken, dass wir uns auf die Überwälzung der Unternehmensteuern konzentrieren. Man kann umgekehrt davon ausgehen, dass Einkommensteuern von Beschäftigten durch höhere Lohnkosten teilweise auf Unternehmen überwälzt werden. Insofern beleuchten wir hier nur einen Aspekt der Überwälzungseffekte unter vielen.

GEWERBESTEUERPOLITIK UND REGIONALES LOHNWACHSTUM

Unsere Schätzungen der Überwälzungseffekte der Gewerbesteuer ermöglichen es, überschlägig die Auswirkungen der Entwicklung der Gewerbesteuerlast auf das Lohnwachstum zu berechnen. Da es bei der Entwicklung der Gewerbesteuer erhebliche regionale Unterschiede gibt, kann man davon ausgehen, dass die Gewerbesteuer auch dazu beigetragen hat, dass das Lohnwachstum unterschiedlich war.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf Lohnunterschiede zwischen den Bundesländern und auf den Zeitraum 2002–2016. In diesem Zeitraum sind die Hebesätze der Gewerbesteuer im Durchschnitt von 386 auf 400 angestiegen. Wie Tabelle 2 illustriert, sind die Entwicklungen in den Bundesländern aber sehr unterschiedlich. In Sachsen-Anhalt fiel der durchschnittliche Hebesatz von 346 im Jahr 2002 auf 323 im Jahr 2016, den größten Anstieg gab es in Thüringen, dort wurden die Hebesätze von einem Wert von 335 auf 404 erhöht. Auch unter den westdeutschen Bundesländern sind die Unterschiede groß. In Bayern erhöhten die Kommunen den Hebesatz im Betrachtungszeitraum nur wenig, von 370 auf 375. In Nordrhein-Westfalen dagegen steigen die Hebesätze spürbar, von 426 auf 452.

Wie haben sich die Löhne in diesem Zeitraum entwickelt? In Deutschland insgesamt sind die durch-

Tab. 2

Hebesätze 2002 und 2016

	2002	2016	dt/t (in %)
Baden-Württemberg	355	366	3,11
Bayern	370	375	1,48
Berlin	410	410	0,00
Brandenburg	323	316	– 2,02
Bremen	415	460	10,84
Hamburg	470	470	0,00
Hessen	387	409	5,70
Mecklenburg-Vorpommern	314	369	17,67
Niedersachsen	368	401	8,87
Nordrhein-Westfalen	426	452	6,13
Rheinland-Pfalz	369	386	4,48
Saarland	403	434	7,65
Sachsen	408	421	3,25
Sachsen-Anhalt	346	323	– 6,72
Schleswig-Holstein	341	375	10,12
Thüringen	335	404	20,49
Deutschland	386	400	3,58

Quelle: Destatis, Berechnungen der Autoren.

[5] Den folgenden Rechnungen liegt die vereinfachende Annahme zugrunde, dass die Lasten dem Steueraufkommen entsprechen. Die Zusatzlasten durch Verzerrungen blenden wir aus. Sie einzubeziehen würde die Überwälzungswirkungen verstärken.

Tab. 2

Prozentualer Rückgang des Lohnwachstums gegenüber hypothetischer Entwicklung ohne Steueränderung

	dw/w (in %)	rel. zu Reallohnwachstum
Baden-Württemberg	– 0,261	– 4,345
Bayern	– 0,130	– 2,173
Berlin	0,000	0,000
Brandenburg	0,151	2,523
Bremen	– 1,104	– 18,407
Hamburg	0,000	0,000
Hessen	– 0,532	– 8,866
Mecklenburg-Vorpommern	– 1,280	– 21,340
Niedersachsen	– 0,778	– 12,964
Nordrhein-Westfalen	– 0,645	– 10,756
Rheinland-Pfalz	– 0,394	– 6,574
Saarland	– 0,751	– 12,519
Sachsen	– 0,324	– 5,403
Sachsen-Anhalt	0,547	9,109
Schleswig-Holstein	– 0,809	– 13,482
Thüringen	– 1,604	– 26,726
Deutschland	– 0,333	– 5,553

Quelle: Destatis, Berechnungen der Autoren.

schnittlichen Reallöhne im Zeitraum 2002 bis 2016 um rund 5,54% gestiegen. Unsere Schätzungen über die Lohnwirkungen von Gewerbesteuererhöhungen implizieren, dass die Löhne bei konstanter Gewerbesteuer um 0,32 Prozentpunkte gestiegen wären, der Zuwachs wäre also um etwa 5,5% höher ausgefallen.[6] Hinter dieser deutschlandweiten Dämpfung des Lohnwachstums verbergen sich allerdings große Unterschiede unter den Bundesländern (vgl. Tab. 3).

In Sachsen-Anhalt haben die Steuersenkungen das Lohnwachstum gestützt: Ohne diese Senkungen wären die Reallöhne heute um 9% weniger angestiegen (das Lohnniveau wäre um gut 0,5% niedriger). In Thüringen ist es umgekehrt: Dort haben die Steuererhöhung das Lohnwachstum gedämpft, es lag um gut ein Viertel niedriger, als es ohne die Steuererhöhungen gewesen wäre (das Reallohnniveau dort wäre um rund 1,6% höher). Auch in Nordrhein-Westfalen wird das Lohnwachstum durch steigende Gewerbesteuern gebremst. Ohne die Steuererhöhungen wäre der Lohnanstieg um 10,7 höher ausgefallen, die Reallöhne wären um etwa 0,6% höher, als sie es heute sind.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Insgesamt verdeutlichen unsere Schätzungen, dass ein erheblicher Anteil der Unternehmensteuern nicht Unternehmenseigner belastet, sondern durch niedrigeres Lohnwachstum auf Arbeitnehmer überwälzt wird. Andere Kosten sind in unserer Analyse nicht berücksichtigt, insbesondere der Wegfall von Arbeitsplätzen. Die verbreitete Vorstellung, Unternehmensgewinnsteuern wie die Gewerbesteuer würden in erster Linie Kapitaleigner belasten, ist nicht haltbar. Unsere Analyse zeigt, dass steigende Gewerbesteuern vor allem bei niedrigqualifizierten Arbeitnehmern, jungen Arbeitnehmern und Frauen, die in Deutschland noch immer häufig die Rolle des Zweitverdieners haben, zu signifikant geringerem Lohnwachstum führen. Wir haben außerdem gezeigt, dass Bundesländer, in denen die Kommunen besonders stark die Gewerbesteuerhebesätze anspannen, um zusätzliches Steueraufkommen zu erheben, dafür einen hohen Preis in Form niedrigerer Löhne zahlen. Die Vorstellung, nur die Unternehmenseigner würden belastet, ist falsch.

Aus diesen Ergebnissen folgt nicht notwendigerweise, dass Gewerbesteuern oder Unternehmensgewinnsteuern insgesamt gesenkt werden sollten.[7] Es ist davon ausgehen, dass auch bei Lohnsteuern und Sozialabgaben, soweit sie zumindest partiell Steuercharakter haben, die effektiven Lasten zwischen Arbeitnehmern und Unternehmenseignern geteilt werden. Aus unseren Ergebnissen folgt eher, dass bei Überlegungen zur Reform des Steuersystems die erhoffte stark progressive Verteilungswirkung der Unternehmensteuern nicht im Mittelpunkt stehen sollte. Die Frage, wie sich die Unternehmensbesteuerung auf die Attraktivität eines Standortes für Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirkt, sollte maßgeblich sein. Bedeutsam ist außerdem die Rolle von Unternehmensteuern als Komplement zur allgemeinen Einkommensbesteuerung. Bei wachsenden Unterschieden entstehen Anreize, Einkommen zwischen persönlicher Sphäre und der Unternehmenssphäre zu verlagern, um Steuern zu vermeiden.

Eine weitere wichtige finanzpolitische Schlussfolgerung ist, dass die starke Abhängigkeit der Kommunen in Deutschland von der Gewerbesteuer Gefahren in sich birgt. Wenn Kommunen, die von einer negativen Wirtschaftsentwicklung betroffen sind, die Gewerbesteuer erhöhen, um ihre Haushalte zu stabilisieren, belastet das nicht nur die Eigentümer lokaler Unternehmen, sondern auch die lokale Entwicklung der Arbeitseinkommen. Es droht ein Teufelskreis aus wachsender Steuerbelastung und wirtschaftlicher Stagnation. Das spricht dafür, über eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzen nachzudenken.

[6] Bei niedrigqualifizierten Beschäftigten wäre das Lohnwachstum sogar um über 7% höher ausgefallen.

[7] In den USA hat der Council of Economic Advisors (2017) allerdings die geplanten Steuersenkungen für Unternehmen mit dem Hinweis auf die Überwälzungseffekte verteidigt und sich dabei unter anderem auf die Ergebnisse unserer Studie bezogen, vgl. Council of Economic Advisors (2017, S. 21). Dabei wird unser Ergebnis hervorgehoben, dass vor allem niedrigqualifizierte Beschäftigte besonders negativ von Steuererhöhungen betroffen sind.

LITERATUR

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.

Azémar, C. und R.G. Hubbard (2015), »Country characteristics and the incidence of capital income taxation on wages: An empirical assessment«, *Canadian Journal of Economics* 48(5), 1762–1802.

Bach, St., M. Beznoska und V. Steiner (2016), »Who Bears the Tax Burden in Germany? Tax Structure Slightly Progressive«, *DIW Economic Bulletin* 51/52, 601–608.

Clausing, K.A. (2013), »Who pays the corporate tax in a global economy?«, *National Tax Journal* 66(1), 151–184.

Council of Economic Advisers (2017), *The Growth Effects of Corporate Tax Reform and Implications for Wages*, Oktober 2017, Washington.

Desai, M.A., C.F. Foley und J.R. Hines (2007), »Labor and Capital Shares of the Corporate Tax Burden: International Evidence«, mimeo, präsentiert auf der International Tax Policy Forum and Urban-Brookings Tax Policy Center Konferenz zum Thema »Who Pays the Corporate Tax in an Open Economy?«, 18. Dezember 2007.

Devereux, M., L. Liu und S. Loretz (2014), »The Elasticity of Corporate Taxable Income: New Evidence from UK Tax Records«, *American Economic Journal: Economic Policy* 6(2), 19–53.

Dwenger, N., P. Rattenhuber und V. Steiner (2011), »Sharing the burden: Empirical evidence of corporate tax incidence«, Vorabdruck im *Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance* 2011-14.

Felix, R.A. (2007), »Passing the Burden: Corporate Tax Incidence in Open Economies«, Federal Reserve Bank of Kansas City Regional Research Working Paper 07-01.

Fuchs, V.R., A.B. Krueger und J. M. Poterba (1998), »Economists' views about parameters, values, and policies: Survey results in labor and public economics«, *Journal of Economic Literature* 36(3), 1387–1425.

Fuest, C., A. Peichl und S. Siegloch (2017), »Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany«, *American Economic Review,* im Erscheinen. Ebenfalls erschienen als ifo Working Paper No. 241.

Hassett, K.A. und A. Mathur (2006), »Taxes and Wages«, *AEI Working Paper* No. 128.

Liu, L. und R. Altshuler (2013), »Measuring the Burden of the Corporate Income Tax under Imperfect Competition«, *National Tax Journal* 66(1), 215–237.

Liu, L. , Th. Piketty und E. Saez (2007), »How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective«, *Journal of Economic Perspectives* 21(1), 3–24.

Liu, L., Th. Piketty und S.M. Sheffrin (1994), *Tax Progressivity and Income Inequality*, Kapitel: Perceptions of Fairness in the Crucible of Tax Policy, S. 309–334, Cambridge University Press, Cambridge.

Suárez S., J. Carlos und O. Zidar (2016), »Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms«, *Amercian Economic Review* 106(9), 2582–2624.