
Unternehmensbesteuerung und Standortattraktivität

Christian KEUSCHNIGG¹

Universität St. Gallen und Wirtschaftspolitisches Zentrum Wien
Christian.Keuschnigg@unisg.ch

26. Februar 2016

Unternehmenssteuern wirken ungünstig auf Investitionen, Beschäftigung, Standortattraktivität, Verschuldung und viele andere Entscheidungen. Kleine Länder wählen meist niedrigere Steuersätze als große, weil dort die Unternehmen stärker dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt und mobiler sind. Viele Staaten haben ihre Steuersätze gesenkt und vermehrt Patentboxen eingeführt, um Innovationserträge zu begünstigen. In Österreich wurden seit der Absenkung des Körperschaftssteuersatzes auf 25% in 2005 keine gleichwertigen Maßnahmen gesetzt, sondern überwiegend Einschränkungen und Steuererhöhungen beschlossen. Eine Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen könnte die Anreize für Investition und Innovation stärken, Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität steigern sowie die Krisenrobustheit durch Abbau der Verschuldung verbessern. Alternativ könnte eine reduzierte Besteuerung im Rahmen von Patentboxen oder ein Ausbau der steuerlichen F&E-Förderung gezielt die F&E-intensiven Firmen entlasten, die überdurchschnittlich mobil und für ein innovationsgetriebenes Wachstum entscheidend sind. Auch wenn man negative Effekte der Gegenfinanzierung mitberücksichtigt, würden beide Maßnahmen Produktivität und Wachstum stärken und damit nachhaltig Beschäftigung schaffen und höhere Löhne ermöglichen.

¹ Christian Keuschnigg ist Professor für Nationalökonomie, insbesondere öffentliche Finanzen, an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums in Wien.

1 Einleitung

Digitalisierung, Strukturwandel, internationaler Wettbewerb und die Finanzierung des Sozialstaates in einer alternden Bevölkerung fordern die österreichische Wirtschaft heraus. Der Wohlstand und die Positionierung im internationalen Einkommensvergleich hängen von der Fähigkeit der Wirtschaft zu nachhaltiger Innovation und Wachstum ab. Der Besteuerung der Unternehmen kommt dabei zwar nicht die alleinige, aber eine zentrale Bedeutung zu.² Vor allem die Körperschaftssteuer (KÖSt) übt einen großen Einfluss auf die Internationalisierung der Unternehmen aus und bestimmt neben anderen Faktoren die Standortattraktivität. Dabei muss die KÖSt in der kumulativen Belastung mit der persönlichen Kapitalertragsteuer (KESt) auf Dividenden, realisierte Wertzuwächse und Zinsen betrachtet werden.

Die Unternehmensbesteuerung bremst Investition und Wachstum und fördert die Standortverlagerung ins Ausland. Sie beeinträchtigt die Stabilität, weil sie einen Anreiz zur Überschuldung setzt, und hat eine Reihe anderer ungünstiger Auswirkungen. Dabei geht die Unternehmensbesteuerung nicht nur zu Lasten der Eigentümer, indem sie die Unternehmenswerte schmälert. Sie mindert auch Löhne und Beschäftigung der Arbeitnehmer, weil sie Innovation und Investition hemmt, damit den Produktivitätszuwachs bremst und den Lohnspielraum einengt. Daher tragen die Arbeitnehmer wirtschaftlich die Unternehmenssteuern mit, genauso wie eine hohe Belastung des Faktors Arbeit die Kosten steigert, die Unternehmenswerte senkt und damit die Vermögen der Eigentümer schmälert.

Spezialisierte und innovative Unternehmen haben in einem kleinen Land viel zu geringe Wachstumsmöglichkeiten und müssen den Weltmarkt beliefern, entweder durch Export oder durch Verlagerung der Standorte ins Ausland. Die Mobilität der Unternehmen ist in einem kleinen Land höher. Die Steuerpolitik muss daher der Standortattraktivität mehr Beachtung schenken und die Unternehmenssteuern niedriger setzen, um Produktion und Beschäftigung im Inland zu halten. Während eine ganze Reihe von Staaten ihre Steuersätze weiter abgesenkt und andere Länder Patentboxen eingeführt haben, um Innovationserträge mit niedrigeren Sätzen zu belasten, hat Österreich über eine lange Zeit keine gleichwertigen Maßnahmen gesetzt. Anstatt dessen wurden seit der Unternehmenssteuerreform 2005 mit der Senkung des KÖSt-Steuersatzes auf 25% neue Einschränkungen beschlossen, welche die Steuerbelastung teilweise wieder erhöhten und, zusammen mit den Entwicklungen im Ausland, die Standortattraktivität beeinträchtigten.

Eine Politik, welche die Fähigkeit der Wirtschaft zu Innovation und Strukturwandel stärken, die steuerliche Standortattraktivität festigen und die Rückkehr zu stärkerem Wachstum einleiten will, wird neu über die Ausrichtung der Unternehmensbesteuerung nachdenken müssen. Es empfiehlt sich, die Aufmerksamkeit weniger auf eine Absenkung des allgemeinen KÖSt-Steuersatzes, sondern eher auf zwei andere Alternativen zu richten. Eine Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen könnte Investitionsanreize und Standortattraktivität wesentlich verbessern und den steuerlichen Anreiz zur Überschuldung beseitigen. Angesichts der Erfahrungen in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise sollten eigentlich der Abbau der Überschuldung und eine höhere Krisenrobustheit wichtiger werden. Alternativ würden ein Ausbau der steuerlichen F&E-Förderung oder die Einrichtung von Patentboxen für eine reduzierte Besteuerung von Innovationserträgen gezielt die F&E-intensiven Firmen entlasten, die überdurchschnittlich mobil und für ein innovationsgetriebenes Wachstum entscheidend sind.

2 Entwicklungen in der Unternehmensbesteuerung

Steuerreform 2005: Mit der Steuerreform 2005 wurde der KÖSt-Steuersatz von davor 34% auf 25% gesenkt. Damit reagierte das Land auf den internationalen Trend zu fallenden KÖSt-Steuersatzes. Gleichzeitig wurde die Bemessungsgrundlage durch die Abschaffung der steuerfreien Übertragung stiller Reserven und der Absetzbarkeit der fiktiven Verzinsung des Eigenkapitalzuwachses verbreitert. Ein zentrales Element war zudem die Einführung der

² Dieser Aufsatz fasst die wichtigsten Ergebnisse einer umfangreichen Studie in Keuschnigg u.a. (2016) zusammen. Ich danke Markus Fichtinger und Klaus Weyerstrass für wichtige Beiträge.

Gruppenbesteuerung, um einen Ausgleich von Gewinnen und Verlusten von finanziell verbundenen Unternehmen zu ermöglichen. Aktuell anfallende Verluste können immer mittels Verlustvorträgen später geltend gemacht werden. Die Gruppenbesteuerung führt aber zu einem Vorziehen der Steuerentlastung, damit die Entlastung zeitgleich mit dem Auftreten der Verluste erfolgt. Die steuerlichen Ergebnisse der „Gruppenmitglieder“ können der jeweiligen Muttergesellschaft zugerechnet und schließlich beim „Gruppenträger“ saldiert werden, so dass nur der konsolidierte Gewinn steuerbar ist. Insbesondere wurde es möglich, die Verluste ausländischer Tochtergesellschaften im Inland (aliquot im Ausmaß der direkten Beteiligung) gegen steuerpflichtige Gewinne zu verrechnen. Um eine doppelte Verlustverwertung zu verhindern, wurde eine Nachbesteuerung vorgesehen. Sie erfolgt, sobald die in Österreich verrechneten Verluste auch im Ausland verwertet werden, etwa durch Verrechnung mit ausländischen Gewinnen in den Folgeperioden, oder sobald ein ausländisches Gruppenmitglied ausscheidet (auch im Fall der Liquidation oder Insolvenz).

Tabelle 1: Steuererhöhende und steuersenkende Maßnahmen seit 2005

Gesetzesbezeichnung	Änderungen KStG	
	Steuersenkende Maßnahmen	Steuererhöhende Maßnahmen
Steuerreformgesetz 2005	Senkung KÖSt-Satz; Einführung Gruppenbesteuerung	Abschaffung Abzugsfähigkeit Zinsen auf Eigenkapitalzuwachs und Übertragung stiller Reserven
Budgetbegleitgesetz 2007		Abschaffung Mittelstandfinanzierungsgesellschaft („MiFiG“)
Abgabensicherungsgesetz 2007		Nachversteuerung von Firmenwertabschreibungen
Budgetbegleitgesetz 2009	Ausweitung der Beteiligungsertragsbefreiung auf ausländische Portfolio-Beteiligungen	Nachversteuerung von ausländischen Gruppenverlusten
Budgetbegleitgesetz 2011		Einschränkung der Beteiligungsertragsbefreiung bei Hybridkapital; Entfall der Abzugsfähigkeit von FK-Zinsen bei Konzerntransaktionen
Abgabenänderungsgesetz 2011		Missbrauchsbestimmung bei ausländischen Beteiligungserträgen aus Niedrigsteuerländern
1. Stabilitätsgesetz 2012		Umrechnung von Auslandsverlusten nach österreichischem Recht
Abgabenänderungsgesetz 2014		Einschränkung des räumlichen Anwendungsbereichs der Gruppenbesteuerung; Beschränkung der Verlustzurechnung von Auslandsbeteiligungen auf 75%; Abschaffung Firmenwertabschreibung; Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Zinsen und Lizenzgebühren innerhalb des Konzerns; Abzugsverbot von Managergehältern über € 500.000

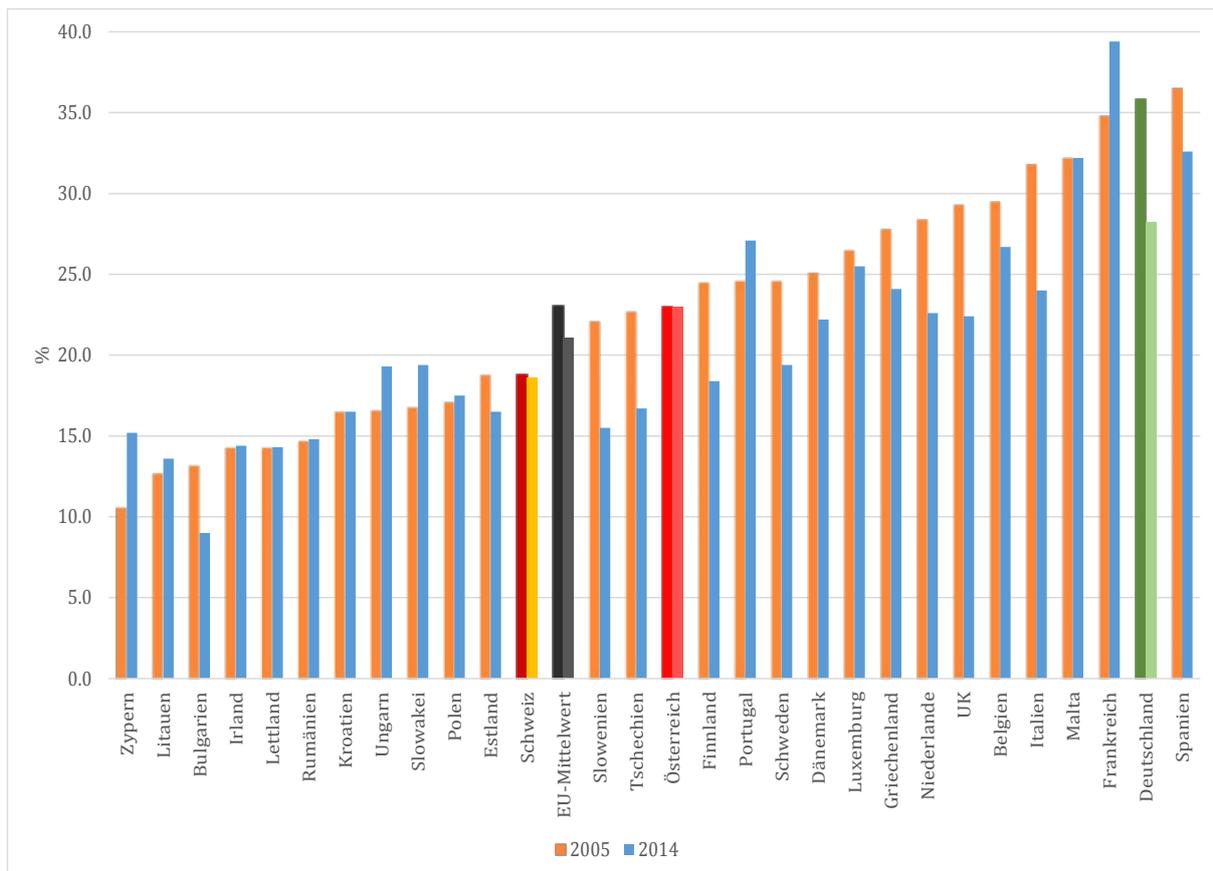
Im Rahmen der Gruppenbesteuerung wurde auch die „Firmenwertabschreibung“ neu geregelt. Beim Unternehmenserwerb (einer inländischen Beteiligung) wurde die steuerwirksame Abschreibung eines im Kaufpreis enthaltenen Firmenwerts inklusive stiller Reserven ermöglicht. Neben einigen anderen Einschränkungen muss die Abschreibung über einen Zeitraum von 15

Jahren erfolgen und ist mit 50 Prozent des Anschaffungspreises begrenzt. Neu eingeführt wurde auch die Abzugsfähigkeit von Zinsaufwendungen beim Erwerb von in- oder ausländischen Tochtergesellschaften. Die Steuerausfälle aus der Reduktion des KÖSt-Satzes und der anderen wichtigsten Änderungen wurden netto auf knapp 2 Mrd. € geschätzt.

Reformen danach: Die Steuerreform 2005 hat mit der Senkung des KÖSt-Satzes und der Einführung der Gruppenbesteuerung wesentlich zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes beigetragen. In den 11 Jahren danach wurden 18 Gesetze mit Änderungen in der Besteuerung von Körperschaften verabschiedet, die wieder eine Reihe von Einschränkungen und damit eine substantielle Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gebracht haben und wohl den finanzpolitischen Zwängen der Budgetkonsolidierung und der „Betrugsbekämpfung“ geschuldet waren. Im Zuge dieser Entwicklung nahmen die Komplexität des Steuerrechts und der administrative Aufwand weiter zu. Tabelle 1 fasst die wichtigsten steuererhöhenden und steuersenkenden Änderungen im Körperschaftsteuerrecht überblicksartig zusammen.

Auch die Abbildungen 1 und 2 zeigen, dass sich die relative Position Österreichs innerhalb der EU verschlechtert hat. Auch wenn nominelle und effektive Steuersätze im Zeitraum 2005 bis 2014 weitgehend konstant geblieben sind, so war die Tendenz in der Mehrzahl der EU Staaten von fallenden effektiven Steuersätzen geprägt. Der strategische Handlungsbedarf der österreichischen Steuerpolitik wird dringlicher.

Abbildung 1: Effektive Unternehmenssteuersätze, 2005 und 2014



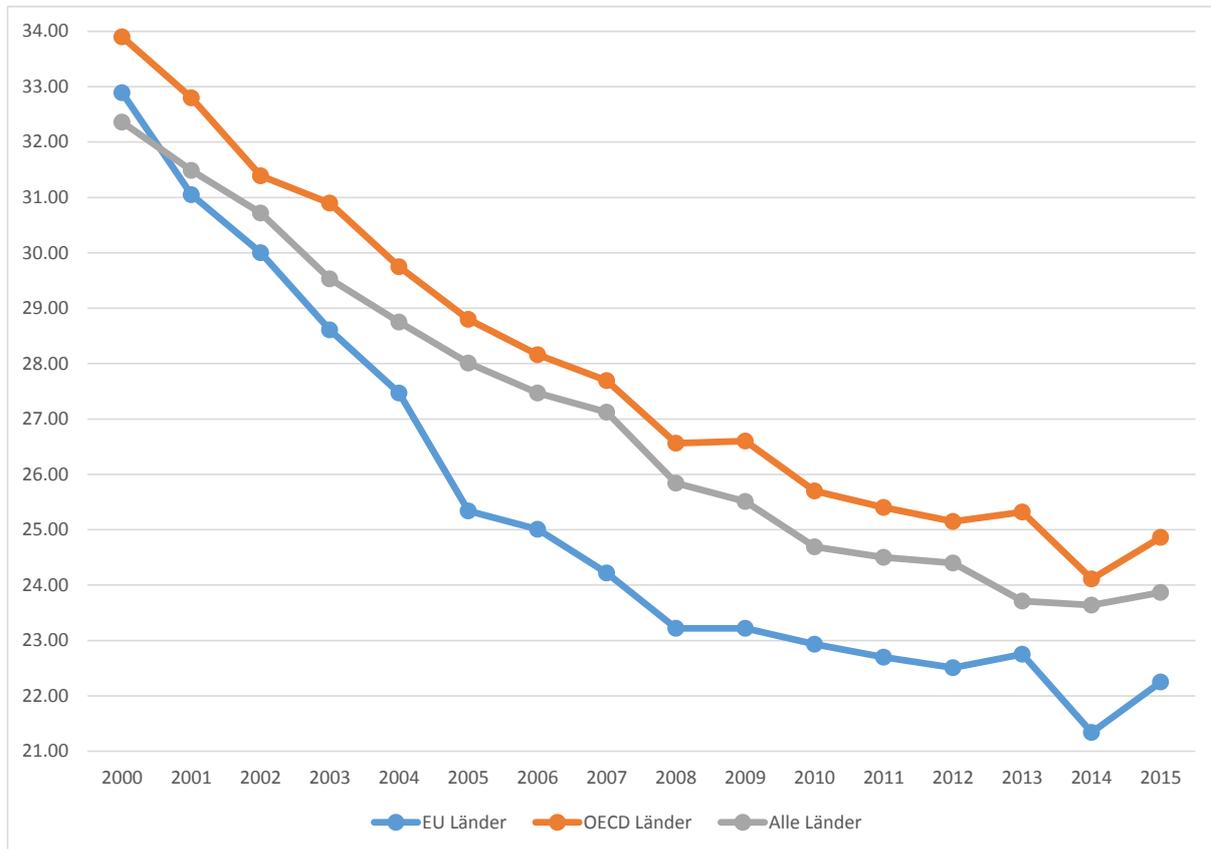
Quelle: Spengel u.a. (2014, 2012).

3 Wirkungen der Unternehmensbesteuerung

Die Unternehmensbesteuerung, und allen voran die KÖSt, hat wesentliche Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Stabilität der Wirtschaft. Im Zuge der Internationalisierung ist vor allem in einem kleinen Land die Standortattraktivität entscheidend und prägt die strategischen

Zwänge der Steuerpolitik. Die Unternehmensbesteuerung hat auch sehr unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Teile des Unternehmenssektors, die sich in Forschungsintensität, Wachstumspotential, Zugang zu Kapital, Beschäftigung, Profitabilität, Internationalisierung und anderen Aspekten stark unterscheiden. Die folgenden Ausführungen stellen die zu erwartenden Verhaltensanpassungen auf Änderungen in der Besteuerung der Unternehmen dar.³

Abbildung 2: Entwicklung der gesetzlichen KÖSt-Steuersätze



Quelle: KPMG (2016), Tax Rates Online; KPMG (2009), Corporate and Indirect Tax Survey 2009.

Unternehmensgründungen und Marktzutritt: Neugründungen machen jährlich etwa 6-8% des Unternehmensbestandes aus. Abgesehen von einer guten Geschäftsidee und dem Streben nach Unabhängigkeit sind die Risikobereitschaft und die steuerliche Behandlung wichtig. Wenn der KÖSt-Steuersatz ohne kompensierende Änderung bei der Einkommensteuer auf Löhne und Dividenden steigt, dann werden Unternehmensgründungen im Vergleich zu abhängiger Beschäftigung unattraktiver und die Anzahl der Gründungen geht zurück. Da Rin u.a. (2011) schätzen, dass eine Reduktion des effektiven KÖSt-Steuersatzes von 30,1% (Median der Daten) auf 27,6% (unterstes Quartil) zu eine Steigerung der Gründungsrate um 0.88 Prozentpunkte führt. Nachdem die durchschnittliche Gründungsrate bei 7,02% liegt, entspricht dies einer Zunahme um 12,5%. Dabei hat die KÖSt einen stärkeren Effekt auf Unternehmensgründungen in Ländern mit guter institutioneller Infrastruktur.

Rechtsformwahl: Sehr kleine und noch junge Unternehmen werden häufig als Personenunternehmen geführt und unterliegen der persönlichen Einkommensteuer des Unternehmers. Wenn das Unternehmen eine gewisse Größe überschreitet, wird die Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft wichtig. Vorteile sind beschränkte Haftung und besserer Zugang zu externer Finanzierung. Die strengeren Buchhaltungs- und Berichtspflichten einer Kapitalgesellschaft kosten zwar mehr Verwaltungsaufwand, sie machen aber das Unternehmen

³ Keuschnigg u.a. (2016) enthält eine wesentlich umfangreiche Besprechung der empirischen Forschung.

transparenter und von außen besser überprüfbar, damit Banken und Risikokapitalgeber bereit sind, mehr Finanzierung zu geben. Daher wachsen Unternehmen als Kapitalgesellschaft stärker als in der Rechtsform der Personenunternehmung. Die Rechtsformwahl reagiert auf Besteuerungsunterschiede zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften. De Mooij und Ederveen (2008) fassen die Ergebnisse der empirischen Steuerliteratur zusammen: ein Anstieg der KÖSt-Belastung um 10 Prozentpunkte reduziert den Anteil der Kapitalgesellschaften am gesamten Unternehmensbestand und damit die KÖSt-Steuerbasis um 7%.

Investition: Steuern mindern Investitionsanreize, solange sie die Erträge stärker reduzieren als die Anschaffungs- und Finanzierungskosten. Wegen der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen fällt bei fremdfinanzierten Investitionen die Grenzsteuerbelastung sehr niedrig aus. Dagegen ist sie bei eigenkapitalfinanzierten Investitionen, vor allem bei Anteilsfinanzierung, sehr viel höher. Die Steuern haben also je nach Verschuldungsgrad sehr unterschiedliche Wirkungen. Sie könnten investitionsneutral sein, wenn sich der Staat - wie ein stiller Teilhaber - zu gleichen Teilen an den Erträgen und Kosten der Investition beteiligt. In der Praxis greift jedoch der Staat bei den Erträgen stärker zu, als er sich an Anschaffungs- und Finanzierungskosten beteiligt. Die KÖSt erhöht die effektive Steuerbelastung und damit die Kapitalnutzungskosten und bremst die Investitionstätigkeit. De Mooij und Ederveen (2008) geben eine Semi-Elastizität bezüglich des effektiven Steuersatzes von etwa -0.8 an. Steigt die effektive Grenzsteuerbelastung um einen Prozentpunkt, dann gehen die Investitionen um 0.8 Prozent zurück. Egger u.a. (2015) betonen die unterschiedliche Wirkung auf verschiedene Unternehmenstypen. Nach ihren Schätzungen führt ein Anstieg des KÖSt-Steuersatzes um 1 Prozentpunkt zu einem Rückgang der Investitionen um 0.9 Prozentpunkte bei großen, Dividenden zahlenden Kapitalgesellschaften, während der Rückgang bei Unternehmen ohne Dividendenzahlungen mit 1.3 Prozentpunkten höher ausfällt.

Zu den Investitionseffekten der Dividendenbesteuerung gibt es konkurrierende Ansichten. Bei großen Unternehmen, die über genügend hohe Gewinne verfügen, können Mehrinvestitionen durch Kürzung von Dividenden selbst finanziert werden. Eine zusätzliche Investition führt also zu geringeren Ausschüttungen jetzt und zu höheren Dividenden in den Folgejahren, wenn der Ertrag anfällt. Dadurch fällt die Steuerbelastung jetzt und steigt später, so dass sich der Staat mit der Dividendensteuer zu gleichen Teilen an Kosten und Erträgen beteiligt. In dieser Situation hat die Dividendensteuer keinen Einfluss auf das Investitionsverhalten. Sie reduziert lediglich den Firmenwert und damit das Vermögen der Eigentümer. Junge und wachsende Unternehmen haben dagegen wenig Eigenmittel und hohen Investitionsbedarf. Es sind nicht genügend hohe Gewinne da, um die Investitionen vollständig selbst zu finanzieren, selbst wenn die Ausschüttungen auf null gekürzt werden. Bei einer Mehrinvestition kann es daher keine Entlastung bei der Dividendensteuer geben, weil keine Dividende gezahlt wird. Aber es fallen Dividendensteuern an, wenn in Zukunft aus den Investitionserträgen wieder Dividenden ausgeschüttet werden. Damit beteiligt sich der Staat zwar an den Erträgen, aber nicht an den Kosten. In der Realität dürften beide Situationen gleichzeitig gegeben sein, so dass die Dividendenbesteuerung Investitionen mindert, bei manchen Unternehmen mehr und bei anderen weniger. Nach Egger u.a. (2015) führt ein Anstieg der Steuersätze auf Dividenden um 1 Prozentpunkt zu einem Rückgang der Investitionen zwischen 0.4 und 0.6 Prozentpunkten.

Finanzierungsbeschränkungen bremsen rentable Investitionen, insbesondere von jungen und innovativen Unternehmen, die Schwierigkeiten im Zugang zu Kapital haben. Die Investitionen von finanzierungsbeschränkten Unternehmen hängen von der Verfügbarkeit von Cash-Flow und Eigenmittel, Sicherstellungen und anderen institutionellen Variablen ab. Steuern bremsen Marktzutritt und Investitionen, indem sie den verfügbaren Cash-Flow reduzieren. Typische Schätzungen ergeben, dass die Ausrüstungsinvestitionen um 0.4-0.5% abnehmen, wenn der Cash-Flow (z.B. wegen Steuerzahlungen) um 1% sinkt. Die Elastizitäten für das Betriebskapital sind mehr als doppelt so hoch.

Dividendenpolitik und Finanzierung mit Eigenkapital: Das Ausschüttungsverhalten bestimmt, ob Eigenkapital durch einbehaltene Gewinne oder mit Anteilsfinanzierung von außen gebildet wird. Darauf haben die Steuern auf Dividenden und Kapitalgewinne (Wertzuwächse) einen erheblichen Einfluss. Die Unternehmen können auf Dividenden verzichten und

Investitionen mit Eigenkapital in Form von einbehaltenen Gewinnen selbst finanzieren. Das steigert den Unternehmenswert, d.h. die ausstehenden Aktien bzw. Beteiligungen werden mehr Wert. Die Eigentümer erzielen eine Rendite in Form von Wertsteigerungen, welche nach dem Realisationsprinzip bei Veräußerung der Anteile der persönlichen KESt unterliegen. Die andere Alternative ist die Anteilsfinanzierung nach dem „Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren“. Die Unternehmen schütten bestehende Gewinne an die Alteigentümer aus, die damit ihre Rendite auf vergangene Investitionen einfahren und Dividendensteuer zahlen. Neue Investitionen werden durch Ausgabe neuer Aktien bzw. Anteile finanziert. Dabei werden keine Steuerersparnisse realisiert, welche einen Teil der Investitionskosten abdecken könnten. Der Staat beteiligt sich in diesem Fall mit der Dividendensteuer nur an den zukünftigen Ausschüttungen, aber nicht an den Kosten von neuen Investitionen. Damit ist klar, dass die Wahl zwischen diesen beiden Formen der Eigenkapitalfinanzierung davon abhängt, ob Dividenden oder Wertzuwächse stärker besteuert werden. In Österreich unterliegen Dividenden, realisierte Wertzuwächse und Zinsen der einheitlichen KESt, so dass die Unternehmensbesteuerung hier verhältnismäßig wenig diskriminiert und weitgehend neutral ist.⁴ Aber die KESt reduziert auf alle Fälle eigenkapitalfinanzierte Investitionen, mit der Besteuerung von Dividenden bei anteilsfinanzierten und von Kapitalgewinnen bei selbstfinanzierten Investitionen.

Das Ausschüttungsverhalten reagiert durchaus bedeutsam auf Änderungen in der Besteuerung von Dividenden. In den U.S.A. wurde z.B. der Steuersatz auf Dividenden im Jahr 2003 von 35 auf 15% reduziert. Nach Chetty und Saez (2005) haben Unternehmen, die bereits vorher Dividenden ausbezahlt haben, nach der Steuerreform die Auszahlungen um 20 Prozent und damit sehr kräftig erhöht. Viele Unternehmen, die vorher keine Dividenden zahlten, haben nach der Reform erstmals Dividenden bezahlt. Die Autoren berechnen eine Elastizität der Dividendenzahlungen von 0.5, so dass die Steuerermehreinnahmen aus den höheren Dividendenzahlungen etwa die Hälfte des Steuerausfalls aus der Absenkung des Steuersatzes wettmachen konnten. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Alstadsæter u.a. (2015), die die Investitionseffekte einer Reduktion der Dividendenbesteuerung 2006 in Schweden um 5 bis 10 Prozentpunkte untersuchen. Es zeigt sich, dass die Steuersenkung die Investitionen von wenig liquiden Unternehmen relativ stärker anregt als bei liquideren Unternehmen, die mehr selbstfinanzieren können und mit der eingesparten Dividendensteuer einen Teil der Investitionskosten abgegolten bekommen.

Finanzierung mit Fremd- und Eigenkapital: Gäbe es keine Marktstörungen und steuerlichen Verzerrungen, dann sollte die Finanzierungsstruktur für Investition und Unternehmenswert irrelevant sein (Modigliani Miller Theorem). Tatsächlich ist jedoch die Verschuldungsquote von Unternehmen begrenzt und hängt von vorhandenen Eigenmitteln, Sicherheiten, Ertragskraft und institutionellen Rahmenbedingungen wie Gläubigerschutz, Bilanzierungsstandards und Transparenzvorschriften ab. Die Besteuerung setzt einen Anreiz zu mehr Verschuldung. Die Zinsen für Fremdkapital sind von der KÖSt (und von der EKSt bei Personenunternehmen) abzugsfähig, während für das Eigenkapital kein steuerlicher Abzug einer marktüblichen Verzinsung (Opportunitätskosten) möglich ist. Diese steuerliche Diskriminierung fördert die Überschuldung und beeinträchtigt die Krisenrobustheit, was vor allem in einer Finanzkrise besonders nachteilig ist. Sie schadet jenen Unternehmen und Branchen, die mehr Eigenkapital brauchen, also vor allem innovativen und daher risikoreicheren Branchen und jüngeren Wachstumsunternehmen.

Gordon und Lee (2001) schätzen eine Semi-Elastizität von -0.36, d.h. eine Absenkung der KÖSt um 10 Prozentpunkte würde die Verschuldungsquote (Anteil der Schulden am gesamten Anlagevermögen) um etwa 3,6 Prozentpunkte senken, wobei in ihrem Datensatz von U.S. Firmen die durchschnittliche Verschuldungsquote 19,4% beträgt. Multinationale Unternehmen reagieren sensibler, weil sie im Vergleich zu nationalen Firmen zusätzlich über konzerninterne Verschuldung Gewinne von Hoch- zu Niedrigsteuerländern verschieben können. Daher finden

⁴ Allerdings enthält das Realisationsprinzip in der Besteuerung der Wertzuwächse eine gewisse Begünstigung von einbehaltenen Gewinnen, weil Wertzuwächse nicht zum Zeitpunkt des Entstehens, sondern erst nachgelagert besteuert werden, wenn die Beteiligung veräußert wird. Die Eigentümer erhalten also einen zinslosen Steuerkredit.

Egger u.a. (2010) mit einem europäischen Datensatz, dass Filialbetriebe von multinationalen Firmen eine um etwa 2 Prozentpunkte höhere Verschuldungsquote haben als vergleichbare nationale Firmen. Huizinga u.a. (2008) spalten die Steuerwirkungen auf externe und konzerninterne Verschuldung auf und kommen zu Semi-Elastizitäten von 0.18 (national) und 0.12 (konzernintern), was einen Gesamteffekt von 0.3 ergibt. Diesen Wert geben De Mooij und Ederveen (2008) als Konsens der Literatur an. Würde man in Österreich mit einem KÖSt-Satz von 25% den Steuervorteil aus der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen beseitigen, dann würde demnach die Verschuldungsquote der Unternehmen um 7.5 Prozentpunkte ($=0.25 \cdot 0.3$) fallen.

Internationalisierung und Outsourcing: Etwa 50% der heimischen Wertschöpfung bestehen aus importierten Vorleistungen. Outsourcing ist neben dem vollständigen Abwandern ein Weg, wie Beschäftigung und Produktion ins Ausland verlagert wird. Umgekehrt trägt die heimische Zulieferindustrie wesentlich zur Beschäftigung bei. Es kommt auf den Nettoeffekt an. Die Unternehmen sparen damit Kosten, steigern die Produktivität und werden selbst mit ihren Endprodukten wettbewerbsfähiger, was dazu beiträgt, die verbleibende Beschäftigung im Inland zu sichern. Da sowohl heimische als auch importierte Vorleistungen von steuerlich abzugsfähig sind, haben Unternehmenssteuern wenig bis keinen Einfluss auf die Entscheidung zum Outsourcing. Aber die hohen heimischen Lohnkosten, die zu einem erheblichen Teil der überaus hohen Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit geschuldet sind, beschleunigen die Verlagerung von Beschäftigung in das lohngünstige Ausland. Díaz-Mora (2008) schätzt, dass ein Anstieg der heimischen Arbeitskosten um 1% das Outsourcing Volumen um 0.3% steigert.

Direktinvestitionen und Standortverlagerung: Gerade die innovativsten Unternehmen mit der höchsten Produktivität sind auch die mobilsten. Im Vergleich zu rein national tätigen Unternehmen beträgt die Produktivität von Exportfirmen im Durchschnitt etwa 139% und jene von multinationalen Konzernen mit ausländischen Standorten 154% (vgl. Helpman u.a., 2004). Ähnliches gilt für Österreich. Für innovative Unternehmen ist der Heimmarkt viel zu klein, um das Potential auszuschöpfen. Um ausländische Märkte zu bedienen, können sie entweder im Inland produzieren und exportieren, oder den Standort ins Ausland verlagern. Umgekehrt ist Österreich Standort vieler ausländischer Tochterunternehmen, die bei uns zu den forschungsintensivsten und produktivsten Unternehmen zählen und die höchsten Löhne zahlen. Die KÖSt-Steuerbelastung ist ein wichtiger, wenn auch nicht der einzige Standortfaktor. Der Konsens der empirischen Forschung ist, dass Direktinvestitionen stärker auf Steueränderungen reagieren als rein nationale Investitionen. De Mooij und Ederveen (2008) berücksichtigen eine Vielzahl von Untersuchungen und geben eine Semi-Elastizität von -3.3 an. Demnach führt eine Erhöhung des KÖSt-Steuersatzes um 1 Prozentpunkt im Durchschnitt zu einer Verringerung ausländischer Direktinvestitionen um 3.3 Prozent.

Gewinnverschiebung: Multinationale Unternehmen haben Spielraum, Transferpreise für konzerninterne Lieferungen oder Lizenzgebühren für die Nutzung von Markenrechten und Patenten höher oder niedriger anzusetzen. Oder eine hoch besteuerte Tochter nimmt konzernintern Kredite bei anderen Konzernbetrieben in Niedrigsteuerländern auf. Die Zinszahlungen schrumpfen den Gewinn im Hochsteuerland, während die gleich hohen Zinserträge im anderen Land nur gering besteuert werden. Die Steuerersparnisse aus solchen Strategien sind umso grösser, je höher die Unterschiede in den gesetzlichen Steuersätzen sind, die z.B. in Irland 12% und in Österreich 25% betragen. Die Gewinnverschiebung höhlt die KÖSt-Einnahmen in den Hochsteuerländern aus und steigert die Einnahmen in den Niedrigsteuerländern. Die OECD bekämpft diese Praxis durch Anwendung von marktüblichen Vergleichspreisen für ähnliche Transaktionen zwischen unverbundenen Unternehmen.⁵

Nach Egger u.a. (2014) führt ein um 1 Prozentpunkt höherer Steuersatz in einer kreditnehmenden Tochterunternehmung zu einem Anstieg der Verschuldungsquote um 0.92 Prozentpunkte. Wenn dagegen der durchschnittliche Steuersatz der *kreditgebenden Töchter in anderen Ländern* um 1 Prozentpunkt steigt, dann sinkt die Verschuldungsquote derselben kreditnehmenden Tochter um

⁵ „Arms Length Principle“ und die jüngste OECD-Initiative zu BEPS, d.h. Base Erosion and Profit Shifting.

0.77 Prozentpunkte. Allerdings hängt die interne Verschuldung auch von wichtigen wirtschaftlichen Notwendigkeiten ab und geht bei weitem nicht immer in die steuersparende Richtung. Unabhängig davon führen Unterschiede in den Steuersätzen insgesamt zu einer deutlichen Verlagerung von steuerbaren Gewinnen und damit verbundenen Steuereinnahmen. Bartelsman und Beetsma (2003) schätzen, dass bei einer einseitigen Anhebung des KÖSt-Steuersatzes mehr als 60 Prozent der statisch berechneten Steuermehreinnahmen in der Folge wieder durch Gewinnverschiebung verloren gehen.

Mobilität von Forschungsabteilungen und Headquarters: Die Unternehmensbesteuerung reduziert den Ertrag der F&E-Investitionen und beeinträchtigt die Innovation. Außerdem können multinationale Firmen Patente an anderen Standorten anmelden und die Lizenzgewinne dort versteuern, wenn das Inland steuerlich nicht attraktiv ist. Sie können Forschungseinheiten an anderen Standorten ansiedeln und auch den Konzernsitz (Headquarter) verlegen. Griffith u.a. (2014) zeigen anhand britischer Daten, dass die Ergebnisse der Forschung nicht zuletzt aus steuerlichen Gründen zunehmend ausserhalb des Landes patentiert werden. In den beiden Jahrzehnten von 1985-2005 sei der Anteil der in GB geschaffenen, aber in einem anderen Land angemeldeten Patente um das sechsfache gestiegen. Davon ging zwar nicht nur, aber der grösste Teil an Länder mit niedrigeren Steuersätzen. Eine Erhöhung der KÖSt um 1 Prozentpunkt reduziert demnach den in Luxemburg gehaltenen Anteil aller Patente um 3.9 Prozent, und den in Deutschland gehaltenen Anteil um 0.5 Prozent. Begünstigungen wie z.B. Patentboxen mit reduzierten Steuersätzen auf Patenterträge haben einen erheblichen Einfluss auf die Entscheidung, wo die Patente angemeldet und die Lizenzerträge versteuert werden. Eine ähnliche Stossrichtung hat die Arbeit von Karkinsky und Riedel (2012). Wenn der Steuersatz im Unterschied zu anderen Standorten um einen Prozentpunkt fällt, dann steigen die Ausgaben für intangible Forschungsinvestitionen an diesem Standort um 1.7 bis 2.2 Prozent.

Nach Voget (2011) haben in der Periode 1997-2007 etwa 6 Prozent der Unternehmen ihren Konzernsitz in ein anderes Land verlegt. Da der Hauptsitz die aus verschiedenen Standorten stammenden Gewinne versteuert, kann es zu Doppelbesteuerungen kommen, wenn der Gewinn bereits am Standort der Tochterunternehmung versteuert wird und bei Ausschüttung im Land der Konzernzentrale noch einmal besteuert wird. Die meisten Länder haben daher mehr oder weniger günstige Regeln für die Besteuerung repatriierter Gewinne. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass eine Erhöhung der Steuerbelastung repatriierter Gewinne um 10 Prozentpunkte den Anteil der verlagerten Zentralen an der Gesamtzahl der Konzernsitze um 2.2 Prozentpunkte wachsen lässt, das wäre eine Steigerung der Sitzwechsel um mehr als ein Drittel.

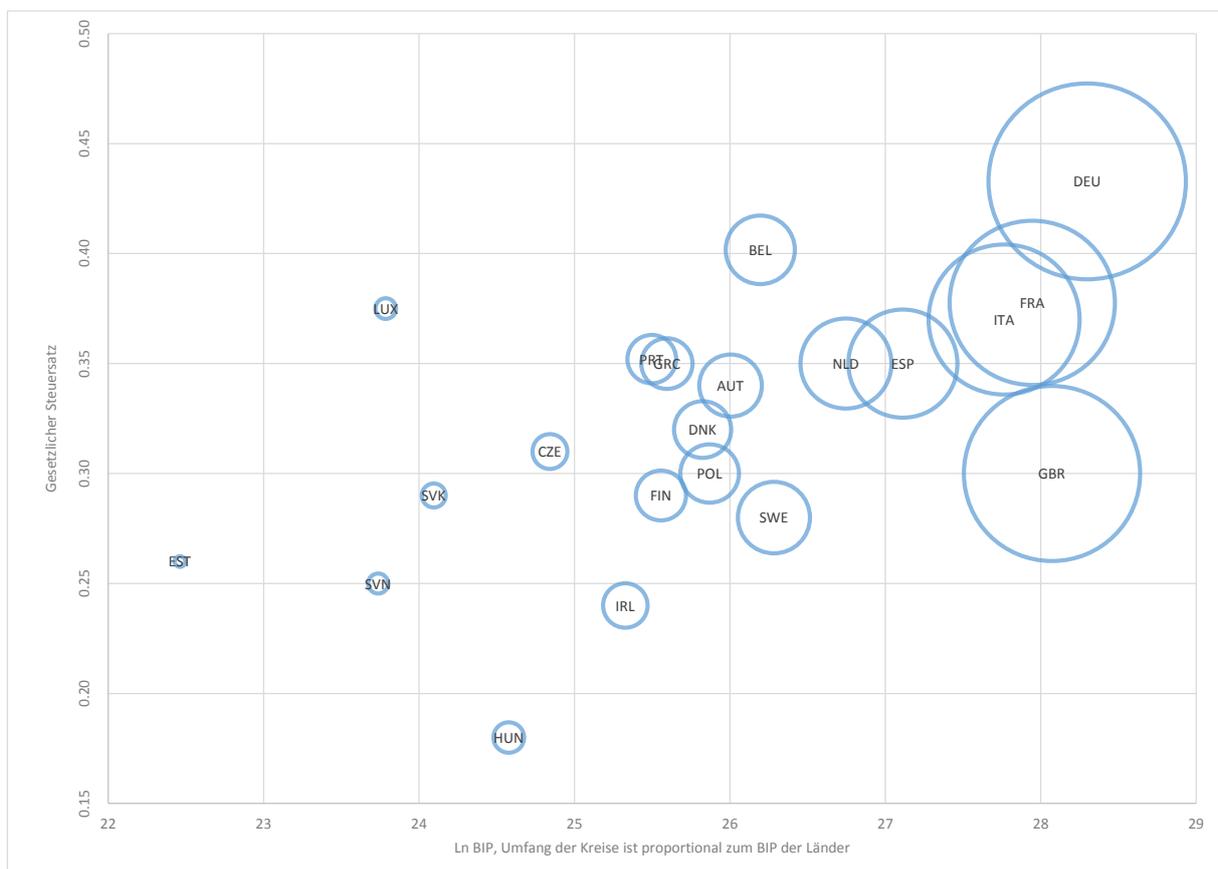
Steuerüberwälzung: Die Steuern werden wirtschaftlich nicht nur von jenen getragen, die den Betrag an den Staat überweisen müssen. Indem die KÖSt Innovation und Kapitalbildung bremst und die Standortattraktivität beeinträchtigt, reduziert sie die Kapitalintensität und in der Folge die Arbeitsproduktivität, die den Spielraum für die Lohnverhandlungen bestimmt. Arulampalam u.a. (2012) schätzen, dass bei gegebener Wertschöpfung 1 Euro an zusätzlicher KÖSt die Lohnsumme um 49 Cent reduziert. Sie berechnen zudem, dass von 1 Euro an zusätzlicher Wertschöpfung nur etwa 25 Cent bei den Arbeitnehmern ankommen.⁶ Fuest u.a. (2013) kommen zu eher noch stärkeren Effekten für Deutschland. Demnach würde die Erhöhung der Gewerbesteuer um 1% die Löhne um 0.3 bis 0.5% senken. Ein Unternehmen mit einem zusätzlichen Euro an Steuerschuld gibt um 44 bis 77 Cent weniger für Löhne aus. Die KÖSt wird etwa zur Hälfte auf die Lohneinkommen überwälzt und von den Arbeitnehmern mitgetragen. Die Überwälzung geht allerdings auch in die andere Richtung. Die hohe Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit schlägt sich in höheren Bruttolohnkosten nieder. Das reduziert die Gewinne, Firmenwerte und Vermögen der Unternehmen und ihrer Eigentümer, die auf diesem Weg die Belastung des Faktors Arbeit mittragen.

⁶ Wenn 1 Euro mit einer 50 Prozent Steuer belastet ist, und die Hälfte der Steuer, also 25 Cent, von den Arbeitnehmern getragen wird, dann kommt von 1 Euro nur mehr $1 - 0.5 - 0.25 = 0.25$ Euro bzw. 25 Cent an.

4 Strategischer Handlungsbedarf

Für innovative Unternehmen bietet ein kleines Land einen viel zu kleinen Absatzmarkt. Deshalb sind sie gezwungen, den Weltmarkt zu bedienen. Bei sehr spezialisierten Produktionen sind Exportquoten von 80 bis 90 Prozent normal. Auch die Bereitschaft zu weiteren F&E-Investitionen hängt an der Erwartung, dass die Produkte und Leistungen weltweit abgesetzt werden können. Daher ist in einem kleinen Land die Gefahr der Abwanderung viel grösser als in großen Ländern. Die Unternehmen sind mobiler und die Direktinvestitionen reagieren elastischer auf die Steuer- und Abgabenbelastung und andere Kosten. Kleine Länder müssen daher den Nachteil der beschränkten Marktgröße mit anderen Standortfaktoren kompensieren. Azemar u.a. (2015) testen diese Behauptung und stellen fest, dass die KÖSt-Sätze in kleinen niedriger als in großen Ländern sind. Abbildung 3 veranschaulicht diesen Zusammenhang für das Jahr 2000, als in vielen Ländern, wie auch in Österreich und Deutschland, die Steuersätze noch höher waren. Kleine Länder sind also im internationalen Steuerwettbewerb einem stärkeren strategischen Zwang ausgesetzt, auf Standortattraktivität zu achten.

Abbildung 3: KÖSt-Steuersätze und Größe der Länder im Jahr 2000



Quelle: Azemar u.a. (2015).

Steuerliche F&E-Förderung: Die gesellschaftliche Ertragsrate der privaten Innovation liegt weit über der privaten Rendite. Es fallen erhebliche Erträge der privaten F&E-Aufwendungen anderswo an, z.B. durch Know-How Transfer, Personalwechsel oder Nachahmungseffekte. Die steuerliche F&E-Förderung soll diese externen Erträge (Spillovers) abgelten. Eine Steigerung der F&E-Intensität hat nachhaltige Wirkungen. F&E ist der wichtigste Faktor, der die Investitionen in Ausrüstungen und Jobs erst rentabel macht und das Unternehmenswachstum anschiebt. Zudem sind F&E-intensive Unternehmen wesentlich krisenrobuster als andere.

Für kleine Länder ist eine ausgebaute steuerliche F&E-Förderung auch aus strategischen Gründen zur Positionierung im internationalen Standortwettbewerb ratsam. Die Besteuerung muss gerade für die mobilen Unternehmen attraktiv sein, bei denen die Abwanderungsgefahr am größten ist. Export- und multinationale Firmen sind die forschungsintensivsten, produktivsten, größten und mobilsten Unternehmen. Die steuerliche F&E-Förderung hilft also, die Entlastung der KÖSt auf jene Unternehmen zu beschränken, die besonders mobil sind, und vermeidet Mitnahmeeffekte einer allgemeinen und daher kostspieligen Steuersenkung, die alle Unternehmen entlastet, unabhängig davon, ob Standortüberlegungen eine Rolle spielen oder nicht. Da alle Unternehmen Anspruch auf die steuerliche F&E-Förderung haben, gibt es keine Diskriminierung. Faktisch gesehen ist es dennoch eine gezielte und damit sparsame Maßnahme zur Stärkung der Standortattraktivität, weil die F&E-Ausgaben statistisch bei den mobilen Unternehmen konzentriert sind und dort die Begünstigung überdurchschnittlich stark zu Buche schlägt.

In Österreich spielen neben direkter F&E-Förderung, das sind Zuschüsse von Institutionen der Forschungsförderung, auch steuerliche Instrumente eine erhebliche Rolle. Bis Ende 2010 wurden sowohl ein Forschungsfreibetrag als auch eine Forschungsprämie gewährt. Dieser Steuervorteil kommt zusätzlich zur normalen Absetzbarkeit von Ausgaben für Forschungspersonal oder Geräten und Vorleistungen dazu. Die Forschungsfreibeträge senkten die Bemessungsgrundlage und minderten auf diesem Weg die Steuerschuld. Die Forschungsprämie minderte unmittelbar die Steuerschuld um einen bestimmten prozentuellen Anteil der Forschungsausgaben und ermöglichte in Verlustjahren eine entsprechende Steuergutschrift.⁷ Das Budgetbegleitgesetz 2011 schaffte den Forschungsfreibetrag ab, der bis dahin 25% der Aufwendungen für F&E umfasste. Im Gegenzug wurde die Forschungsprämie von 8% auf 10% der Forschungsausgaben erhöht. Für Auftragsforschung besteht eine Obergrenze der jährlichen Aufwendung von 1 Mio €. Mit der Steuerreform 2016 wird die Forschungsprämie ab 2016 auf 12% der Aufwendungen angehoben. Die OECD hat die unterschiedlichsten Anreize wie z.B. Prämien, erhöhte steuerliche Abzugsfähigkeit und vorzeitige Abschreibungen auf F&E-Geräten zu einer gesamten Subventionsrate zusammengefasst. Abbildung 4 zeigt den internationalen Vergleich.

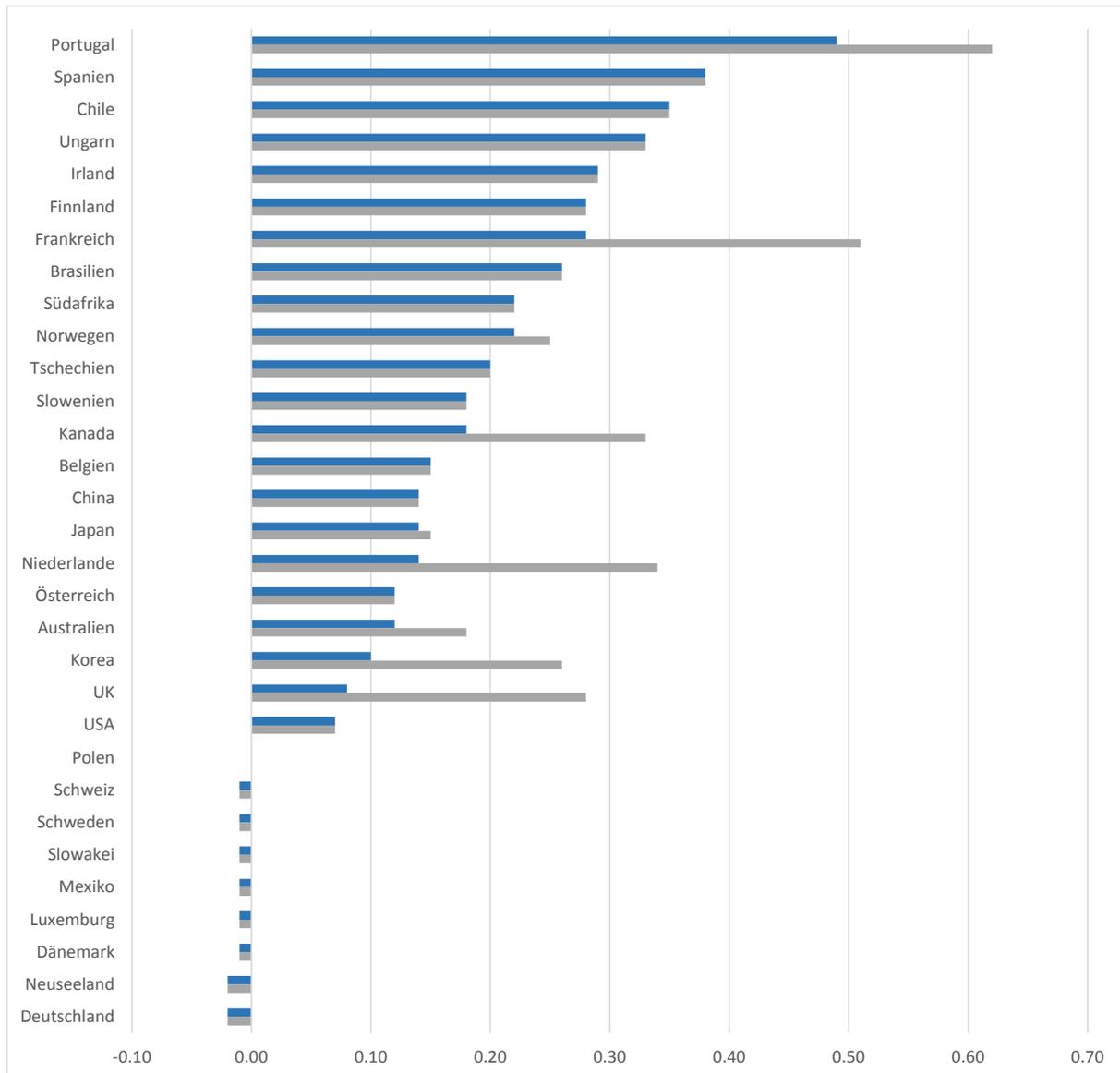
Der Spitzenreiter in der steuerlichen F&E-Förderung ist demnach Portugal, wo die steuerliche Subvention etwa die Hälfte der F&E Ausgaben von Großbetrieben ausmacht, bei KMUs sogar über 60 Prozent. Aber auch Irland, Finnland, Frankreich und Norwegen sind deutlich großzügiger als Österreich, während Deutschland, Dänemark, Schweden und die Schweiz keine besondere steuerliche Förderung von F&E-Ausgaben kennen. Während eine ganze Reihe von Ländern KMUs stärker fördert als Großunternehmen, kennt Österreich keine solchen Unterschiede. Ein Schwerpunkt auf KMU Förderung ließe sich ökonomisch damit rechtfertigen, dass kleinere Unternehmen wesentlich häufiger Schwierigkeiten im Zugang zu Finanzierung haben als die großen. Abbildung 4 erfasst jedoch nicht die direkten F&E-Förderungen im Rahmen staatlicher Förderinstitutionen, die nach einer Prüfung der Förderungswürdigkeit finanzielle Unterstützung für Forschungsprojekte gewähren. Auch nicht erfasst sind die staatlichen Ausgaben für Grundlagenforschung, die eine wichtige Vorleistung für private F&E darstellt und mittels Technologietransfer den Weg in die Kommerzialisierung findet.

Steuerbegünstigungen mit Patent-Boxen: Marken, Patente, Urheberrechte und Prozessinnovationen leisten immer stärkere Beiträge zur Wertschöpfung und sind höchst mobil. International tätige Unternehmen können die Erträge von immateriellen Wirtschaftsgütern sehr leicht verlagern, indem sie z.B. Patente in anderen Ländern anmelden und dort die Gewinne versteuern, die aus den Nutzungsgebühren der produzierenden Tochterunternehmen weltweit stammen. Um die nationale Bemessungsgrundlage zu schützen und die Ergiebigkeit der Steuer zu erhalten, sind viele Länder dazu übergegangen, im Rahmen von Patentboxen F&E-Erträge (Lizenerträge aus Patenten, Markenrechten und anderen Formen des geistigen Eigentums) steuerlich zu entlasten. Tabelle 2 stellt nach Evers u.a. (2013) die seit dem Jahr 2000 von zehn EU-

⁷ Insbesondere junge, F&E intensive Wachstumsunternehmen können ihre Investitionen bei weitem nicht mit einbehaltenen Gewinnen finanzieren, sondern sind auf externe Finanzierung angewiesen und haben dabei oft Probleme im Zugang zu Kapital. In dieser Situation stärkt eine Gutschrift die Eigenmittel, kann den Zugang zu Kapital verbessern und wirkt wachstumsfreundlich.

Mitgliedstaaten und dem Schweizer Kanton Nidwalden gewählten Lösungen für IP-Boxen (Intellectual Property) zusammen. Die Forscher kommen zum Schluss, dass IP Boxen eher für kleinere Länder vorteilhaft sind, weil die Steuerausfälle aus der Gewährung des verringerten Steuersatzes durch positive Effekte aus Ansiedlungen und zusätzlichen Investitionen in IP überkompensiert werden. Bei größeren Staaten überwiegen dagegen die Steuerausfälle.

Abbildung 4: Steuerliche Subventionsrate der F&E Ausgaben



Quelle: OECD (2014), S. 168, Abbildung 5.5. Die hellen Balken beziehen sich auf KMUs, die dunklen auf große Unternehmen.

5 Alternativen der Reform

Die zunehmende Internationalisierung zwingt die Wirtschaft zu rascherer Innovation und beschleunigtem Strukturwandel. Die F&E-Aktivitäten steigern die Rentabilität und kreieren Investitionsmöglichkeiten. Je radikaler und mutiger die Innovationen, desto riskanter sind die Investitionen. Innovative Branchen brauchen daher mehr risikotragendes Eigenkapital. Die Steuerpolitik kann den Strukturwandel erleichtern, indem sie steuerliche und andere Innovationsbarrieren beseitigt und die private Risikobereitschaft durch Beteiligung sowohl an den Erträgen als auch Verlusten (Verlustausgleich, Verlustvortrag, Abbau der Diskriminierung

des risikotragenden Eigenkapitals) unterstützt. Sie sollte auch die Krisenrobustheit der Wirtschaft festigen, indem die steuerliche Bevorzugung des Fremdkapitals und damit die Tendenz zur Überschuldung der Unternehmen reduziert werden. Mit zunehmender Internationalisierung nimmt die Bedeutung der Standortattraktivität stark zu, wobei kleine Länder einem größeren Druck ausgesetzt sind. Während international ein anhaltender Trend zu fallenden KÖSt-Steuersätzen zu beobachten ist, erfolgte in Österreich seit 2005 keine weitere Reduktion des KÖSt-Steuersatzes. Eine Reihe von Maßnahmen hat dagegen die Bemessungsgrundlage verbreitert und so die Entlastung teilweise wieder zurückgenommen. Viele Staaten haben zudem Patent- und IP-Boxen eingerichtet, um die damit definierten Erträge aus F&E-Investitionen zu begünstigen. Aus dieser relativen Verschlechterung der steuerlichen Position gegenüber dem Ausland ergibt sich einen strategischer Handlungsbedarf.

Eine Absenkung des KÖSt-Steuersatzes ohne große Korrekturen bei der Bemessungsgrundlage wäre eine erste Variante. Diese Maßnahme ist aber kostspielig, weil sie nicht selektiv und fokussiert vorgeht, sondern alle Unternehmen gleichermaßen entlastet, mobile und innovative genauso wie immobile und traditionelle. Damit werden eine Vielzahl von Verzerrungen etwas entschärft, aber nicht beseitigt, wie z.B. die Anreize zur Gewinnverschiebung, die Diskriminierung des Eigenkapitals, die Beeinträchtigung der Investitionen und die relativierte Standortattraktivität. Viele Länder haben die Steuersätze gesenkt, um die Anreize zur Gewinnverschiebung abzubauen. Nachdem nun aber die Staatengemeinschaft mit der BEPS-Initiative die steuerlich motivierte Gewinnverschiebung auf anderen Wegen bekämpft, wird in dieser Hinsicht die Absenkung des KÖSt-Steuersatzes etwas weniger dringlich, zumal er international durchaus noch im guten Mittelfeld liegt. Eine Absenkung des Steuersatzes würde sicher einen Wachstumsimpuls auslösen, dessen Stärke aber von der Art der Gegenfinanzierung abhängt, d.h. mit welchen anderen Steuern die Einnahmehausfälle kompensiert werden bzw. auf welche Ausgaben verzichtet wird. Allerdings greift diese Variante in die Architektur der Steuersätze ein und wird eine Erhöhung der KESt benötigen, um Unternehmereinkommen und ähnlich hohe Lohneinkommen weiterhin gleich zu behandeln und Rechtsformneutralität zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften annähernd zu gewährleisten.

Eine zweite Stoßrichtung wäre eine ermäßigte Besteuerung von Innovationserträgen im Rahmen von Patentboxen (IP-Boxen) oder eine steuerliche Abzugsfähigkeit von F&E-Aufwendungen über 100%. Diese Maßnahmen zielen selektiv auf F&E-intensive Unternehmen ab und verbessern sowohl die Innovationsneigung als auch die Standortattraktivität. In Abhängigkeit von der Ausgestaltung macht es grundsätzlich wenig Unterschied, ob die Besteuerung die Kosten der F&E reduziert oder die privaten Erträge stärkt, solange Ertrag und Kosten im selben Land anfallen.⁸ Österreich ist bei den Steuersubventionen von F&E-Ausgaben im Mittelfeld und kennt keine begünstigte Besteuerung von Lizenzerlösen und anderen Innovationserträgen im Rahmen einer IP-Box. Trotz möglicher Mitnahmeeffekte hat diese Begünstigung zur Abgeltung externer Erträge eine gute volkswirtschaftliche Rechtfertigung, indem sie ein Markthemmnis (Unterinvestition bei externen Erträgen) für innovationsgetriebenes Wachstum beseitigen soll.

Die steuerpolitische Diskussion würdigt aber relativ wenig die strategische Bedeutung für die Standortattraktivität. In einem kleinen Land ist der Heimmarkt für spezialisierte Innovationen viel zu klein, so dass die Unternehmen den Weltmarkt erschließen und damit entscheiden müssen, ob sie vom Inland aus exportieren oder die Produktionsstandorte gleich zu den großen Absatzmärkten hin verlagern. F&E-intensive Unternehmen sind weltweit tätig und daher international überdurchschnittlich mobil. Genau diese Firmen können wegen der hohen F&E-Ausgaben durch Nutzung der F&E-Begünstigung die Durchschnittsbelastung mehr als andere Unternehmen senken. Da F&E-Intensität und Mobilität hoch korrelieren, kann die Steuerpolitik die Standortattraktivität gezielt und damit sparsamer verbessern, ohne explizit zu diskriminieren. Die Steuerbegünstigung für F&E steht allen Unternehmen offen, faktisch schlägt sie jedoch bei den

⁸ Die neuere Diskussion zu Patentboxen insistiert darauf, dass die reduzierten Steuersätze nur dann gewährt werden, wenn auch die zugrundeliegenden F&E-Aufwendungen im selben Land erfolgen. Andernfalls kommt es unweigerlich zur Verlagerung von Gewinnen und Steuereinnahmen, indem Unternehmen die Erträge in Niedrigsteuerländern und die Kosten in Hochsteuerländern anfallen lassen.

F&E-intensivsten, produktivsten und mobilsten Unternehmen viel stärker zu Buche als bei anderen. Eine Korrektur der steuerlichen Bevorzugung des Fremdkapitals und ein Abbau anderer Verzerrungen sind mit dieser Maßnahme allerdings nicht möglich.

Tabelle 2: IP-Box-Regelungen in Mitgliedstaaten der EU seit 2000 (Stand 2013)

Land	Steuersatz IP-Box in %	Nomineller KÖSt-Satz in %	IP-Formen	Jahr der gesetzlichen Einführung
Belgien	6,8	33,99	Patente, SPC, mit Patenten und SPC in engem Zusammenhang stehendes Know-How	2007
Zypern	2	10	Patente, Designs, Muster, Markennahmen, Kundenlisten, Internetdomain Namen, Copyrights, Geheimformeln, Know-How	2012
Frankreich	15,5	34,43	Patente, SPC, patentierfähige Erfindungen, Produktionsprozesse auf Basis von Patenten, Verbesserungen von Patenten	2000
Ungarn	9,5	19	Patente, Designs, Muster, Markennamen, Kundenlisten, Internetdomain Namen, Copyrights, Geheimformeln, Prozesse	2003
Liechtenstein	2,5	12,5	Patente, Copyrights (inkl. Software), Designs, Muster, Gebrauchsmuster, Markenrechte	2011
Luxemburg	5,84	29,22	Patente, SPC, Designs, Muster, Gebrauchsmuster, Markenrechte, Markennamen, Domainnamen, Software	2008
Malta	0	35	Patente, Markenrechte, Urheberrechte	2010
Niederlande	5	25	Patente, IP für die F&E-Zertifikate ausgestellt werden	2007
Spanien	15	30	Patente, Pläne, Muster, Geheimformeln und Prozeduren	2008
UK	10	23	Patente, SPC, mit Patenten vergleichbare Schutzrechte	2013
Kanton Nidwalden	8,8	12,66	Patente, Geheimformeln, Prozesse, Know-How, Markenrechte, Copyrights (inkl. Software)	2011

Quelle: Evers u.a. (2013).

Eine dritte Reformalternative ist die Einführung eines Zinsabzugs für Eigenkapital (Zinsbereinigung), ergänzend zur steuerlichen Berücksichtigung von Fremdkapitalzinsen, wie es zuletzt der grundlegende Steuerreformentwurf von Mirrlees u.a. (2011) vorgeschlagen hat. Eine solche fiktive Eigenkapitalverzinsung wird bereits konsequent in Belgien praktiziert. Dabei resultiert ein relativ hoher Steuerausfall, vermutlich zwischen einem Viertel bis zur Hälfte des KÖSt-Aufkommens, je nachdem mit welchem Zinssatz das Eigenkapital berücksichtigt wird. Eine solche Reform würde jedoch einen kräftigen Wachstumsimpuls setzen, sowohl im Hinblick auf Standortattraktivität als auch Investition und Wachstum im Inland. Vor allem würde die Bevorzugung des Fremdkapitals und der Verschuldung – sowohl bei Banken als auch in der Realwirtschaft – ein Ende haben und die Wirtschaft wesentlich krisenrobuster werden. Nach den Erfahrungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die u.a. ihren Ursprung in einer auch steuerlich verursachten Überschuldung hat, sollte diesem Aspekt eine größere Bedeutung zukommen. Diese Reform stärkt innovative und jüngere Unternehmen und eigenkapitalintensive Branchen, die besonders auf risikotragendes Kapital angewiesen sind. Daher fördert die Reform Innovationen.

Eine vierte Alternative wäre der Übergang zu einer Cash-Flow Besteuerung, um Investitions- und Finanzierungsneutralität des Steuersystems herzustellen (vgl. U.S. President's Advisory Panel for Federal Tax Reform, 2006). Das Konzept sieht die Sofortabschreibung der Investitionsausgaben vor und untersagt den Abzug von jeglichen Finanzierungskosten, sowohl für Eigenkapital als auch Fremdkapital. Auch damit ist eine Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital gegeben. Nachdem die Investitionsausgaben bereits zum Zeitpunkt der Anschaffung zu 100% abzugsfähig sind, dürfen nicht noch einmal die damit verbundenen Finanzierungskosten abgesetzt werden, wenn man eine Doppelförderung vermeiden will. Auch wenn die Zinsbereinigung und Cash-Flow-Besteuerung unter bestimmten Bedingungen weitgehend gleichwertig sind, so bestehen doch wichtige Unterschiede. Z.B. sind bei der Cash-Flow Besteuerung die Steuerausfälle und damit die Entlastung sofort zum Zeitpunkt der Investitionsausgaben da, bei der Zinsbereinigung aber erst später, wenn die Erträge anfallen. Im Barwert sind die Aufkommensverluste und Entlastungseffekte gerade gleich.

Eine größere KÖSt-Reform muss auch die Verteilungswirkungen berücksichtigen. Langfristig gibt es allerdings eine hohe Steuerüberwälzung, so dass wirtschaftlich gesehen die KÖSt etwa zur Hälfte von den Arbeitnehmern getragen wird, in Form von geringeren Löhnen und Beschäftigungschancen. Umgekehrt kommen die Vorteile einer Steuersenkung sowohl den Lohn- als auch den Gewinneinkommen zugute. Kurzfristig sind aber erhebliche Vermögensgewinne und Mitnahmeeffekte möglich. Prinzipiell führt eine Senkung der KÖSt zu größeren Zuwächsen in den Unternehmenswerten, was den Eigentümern, die sehr stark in den obersten Einkommens- und Vermögensgruppen konzentriert sind, erhebliche Vermögensgewinne beschert. Solche Vermögensgewinne können jedoch durch Übergangsbestimmungen weitgehend verhindert werden, indem der Steuervorteil nur den neu getätigten Investitionen gewährt wird und nicht dem gesamten investierten Kapitalstock (vgl. Keuschnigg und Keuschnigg, 2012).

Was ist die präferierte Alternative? Zunächst erscheint eine Absenkung des Steuersatzes nicht prioritär. Der Steuersatz ist im internationalen Vergleich weder hoch noch niedrig, und man kann seine Wirkung durch Abzüge in der Bemessungsgrundlage stark entschärfen. Es ist eine teure und relativ wenig zielgerichtete Maßnahme. Zwar werden alle Verzerrungen der KÖSt reduziert, aber keine wird gänzlich beseitigt. Die Gewinnverschiebung wird mit der BEPS-Initiative bekämpft, so dass auch an dieser Stelle der Zwang, den Steuersatz niedrig zu halten, entschärft wird. Im Vergleich zur Cash-Flow Besteuerung erscheint die Zinsbereinigung, also der Abzug von fiktiven Eigenkapitalzinsen, die bessere Alternative. Beide beseitigen die Diskriminierung des Eigenkapitals und stellen weitgehende Investitionsneutralität her. Es ist jedoch besser, den Investitionsertrag steuerlich zu entlasten, um stärkere Erfolgsanreize für die Unternehmensführung zu schaffen, anstatt die Anschaffungskosten zu subventionieren (vgl. dazu Keuschnigg und Ribí, 2013). Außerdem fallen auch für den Staat die Steuerausfälle später an als bei der sofortigen Entlastung durch eine Cash-Flow Steuer mit Sofortabschreibung bei der Anschaffung. Zudem hat sich in Belgien der Abzug von Eigenkapitalzinsen bereits in der Praxis bewährt. Eine verstärkte steuerliche F&E-Förderung wäre eine gezielte und budgetschonende

Weise, die Standortattraktivität für die F&E-intensivsten und daher mobilsten Unternehmen zu stärken, anstatt die Steuerentlastung querbeet für alle Unternehmen abzusenken. Kein Unternehmen wird formell diskriminiert, faktisch ergibt sich aber eine Bevorzugung der F&E-intensiven Unternehmen. Gerade bei kleineren Wachstumsunternehmen hätte eine verbesserte Abzugsfähigkeit von F&E-Aufwendungen zusätzlich den Vorteil, mit der steuerlichen Entlastung die Schwierigkeiten im Zugang zu Finanzierung etwas zu entschärfen. Dabei wird hier eine stärkere steuerliche Begünstigung von F&E-Aufwendungen gegenüber einer begünstigten Ertragsbesteuerung mit Patentboxen bevorzugt. Tendenziell ist die Absetzbarkeit von F&E-Aufwendungen für KMUs leichter und problemloser. Die steuerliche F&E-Förderung, egal in welcher Form, kann jedoch die Diskriminierung des Eigenkapitals nicht lösen.

Es bleibt noch die Abwägung zwischen steuerlicher F&E-Förderung und einer Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen. Die Absetzbarkeit von Eigenkapitalzinsen beseitigt den steuerlichen Anreiz zur Überschuldung, stärkt die Krisenrobustheit, schafft mit einer Verringerung der Kapitalnutzungskosten einen starken Investitionsanreiz und wäre eine wesentliche Verbesserung der Standortattraktivität, weil sie die Durchschnittsbelastung der Unternehmen am Standort Österreich senkt. Zudem wirkt die Reform innovationsfördernd, weil sie überdurchschnittlich stark die risikoreicheren, innovativen und daher eigenkapitalintensiven Branchen begünstigt. Da in Österreich bereits eine erhebliche F&E-Förderung stattfindet, wird eine Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen tendenziell bevorzugt.

6 Schlussfolgerungen

Während eine Reihe von Ländern die Steuersätze weiter gesenkt und Patentboxen eingeführt haben, hat Österreich seit der Reform 2005 mit der Absenkung des KÖSt-Steuersatzes auf 25% keine gleichwertigen Maßnahmen gesetzt, sondern eine Reihe von Einschränkungen beschlossen, welche die Steuerbelastung teilweise wieder erhöhten. Eine Politik, welche die Fähigkeit der Wirtschaft zu Innovation und Strukturwandel stärken, die Standortattraktivität festigen und die Rückkehr zu stärkerem Wachstum einleiten will, wird neu über die Unternehmensbesteuerung nachdenken müssen. Die Aufmerksamkeit sollte sich weniger auf eine Absenkung des KÖSt-Steuersatzes richten, der durchaus noch im Mittelfeld liegt. Ein Abzug von Eigenkapitalzinsen könnte den Verschuldungsanreiz beseitigen, die Krisenrobustheit stärken, Standortattraktivität und Investitionsanreize verbessern und innovative Branchen mit hohem Bedarf an risikotragendem Eigenkapital begünstigen. Alternativ würde ein Ausbau der steuerlichen F&E-Förderung oder die Einrichtung von Patentboxen mit reduzierter Besteuerung von Innovationserträgen gezielt die F&E-intensiven und daher die besonders mobilen Firmen mit hohem Wachstumspotential entlasten. Beide Maßnahmen hätten günstige Auswirkungen, auch wenn man die Kosten der Gegenfinanzierung mit anderen Steuern oder durch Verzicht auf öffentliche Ausgaben gegenrechnet.

Literatur

Alstadsæter, Annette, Martin Jacob, und Ron Michaely (2015), Do Dividend Taxes Affect Corporate Investment? *Journal of Public Economics*, im Erscheinen.

Arulampalam, Wiji, Michael P. Devereux und Giorgia Maffini (2012), The Direct Incidence of Corporate Income Tax on Wages, *European Economic Review* 56, 1038-1054.

Azémar, Céline, Rodolphe Desbordes und Ian Wooton (2015), *Country Size and Corporate Tax Rate: Rationale and Empirics*, CEPR DP No. 10800.

Bartelsman, Eric J. und Roel M.W.J. Beetsma (2003), Why Pay More? Corporate Tax Avoidance through Transfer Pricing in OECD Countries, *Journal of Public Economics* 87, 2225-52.

Chetty, R. und E. Saez (2005), Dividend Taxes and Corporate Behavior: Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut, *Quarterly Journal of Economics* 120, 791-833.

- Da Rin, Marco, Marina Di Giacomo und Alessandro Sembenelli (2011), Entrepreneurship, Firm Entry and the Taxation of Corporate Income: Evidence from Europe, *Journal of Public Economics* 95, 1048-1066.
- De Mooij, Ruud A. und Sief Ederveen (2008), Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings, *Oxford Review of Economic Policy* 24, 680-697.
- Díaz-Mora, Carmen (2008), What Factors Determine the Outsourcing Intensity? A Dynamic Panel Data Approach for Manufacturing Industries, *Applied Economics* 40, 2509–2521.
- Egger, Peter, Katharina Erhardt und Christian Keuschnigg (2015), *Heterogeneous Tax Sensitivity of Firm-level Investments*, Universität St. Gallen.
- Egger, Peter, Christian Keuschnigg, Valeria Merlo und Georg Wamser (2014), Corporate Taxes and Internal Borrowing within Multinational Firms, *American Economic Journal: Economic Policy* 6, 54-93.
- Egger, Peter, Wolfgang Eggert, Christian Keuschnigg und Hannes Winner (2010), Corporate Taxation, Debt Financing and Foreign-Plant Ownership, *European Economic Review* 54, 96-107.
- Evers, Lisa, Helen Miller und Christoph Spengel (2013), *Intellectual Property Box Regimes: Effective Tax Rates and Tax Policy Considerations*, ZEW DP 13-070.
- Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Sebastian Sieglöcher (2013), *Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany*. ZEW DP 13-039.
- Gordon, R. und Y. Lee (2001), Do Taxes Affect Corporate Debt Policy? Evidence from U.S. Corporate Tax Return Data, *Journal of Public Economics* 82, 195-224.
- Griffith, Rachel, Helen Miller und Martin O'Connell (2014), Ownership of Intellectual Property and Corporate Taxation, *Journal of Public Economics* 112, 12-23.
- Helpman, Elhanan, Marc J. Melitz und R. Yeaple Stephen (2004), Exports Versus FDI with Heterogeneous Firms, *American Economic Review* 94, 300-316.
- Huizinga, Harry, Luc Laeven und Gaetan Nicodeme (2008), Capital Structure and International Debt Shifting, *Journal of Financial Economics* 88, 80-118.
- Karkinsky, Tom und Nadine Riedel (2012), Corporate Taxation and the Choice of Patent Location within Multinational Firms, *Journal of International Economics* 88, 176-185.
- Keuschnigg Christian und Mirela Keuschnigg (2012), Transition Strategies in Enacting Fundamental Tax Reform, *National Tax Journal* 65, 357-386.
- Keuschnigg, Christian und Evelyn Ribi (2013), Profit Taxes and Financing Constraints, *International Tax and Public Finance* 20, 808-826.
- Keuschnigg, Christian, Markus Fichtinger und Klaus Weyerstrass (2016), *Unternehmensbesteuerung – Handlungsbedarf und Lösungsansätze für den Standort Österreich*, Wirtschaftspolitisches Zentrum Wien, unveröffentlichte Studie.
- Mirrlees, James, and Stuart Adam (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review, Vol. 2*. Oxford University Press.
- OECD (2014), Tax Incentives for R&D and Innovation, in: *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, Paris.
- Spengel, Ch., D. Endres, K. Finke und J. Heckemeyer (2014), *Effective Tax Rates Using the Devereux / Griffith Methodology*, Project for the EU Commission, TAXUD/2013/CC/120. Final Report 2014, ZEW, Mannheim.
- Spengel, Ch., D. Endres, K. Finke und J. Heckemeyer (2012), *Effective Tax Rates Using the Devereux / Griffith Methodology*, Project for the EU Commission, TAXUD/2008/CC/099. Final Report 2012, ZEW, Mannheim.

U.S. President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2006), *Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, Washington, D.C.

Voget, Johannes (2011), Relocation of Headquarters and International Taxation, *Journal of Public Economics* 95, 1067-1081.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
