Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie

Universität St.Gallen

WPZ

Wirtschaftspolitisches Zentrum

Ein Kompetenzzentrum der FGN-HSG, Universität St. Gallen

Unternehmensbesteuerung -

Handlungsbedarf und Lösungsansätze für den Standort Österreich*

Christian KEUSCHNIGG

Wirtschaftspolitisches Zentrum Wien und Universität St. Gallen, FGN-HSG,

Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Klaus WEYERSTRASS & Markus FICHTINGER

24. Februar 2016

In Kürze: *Unternehmenssteuern hemmen Investitionen, beeinträchtigen die Standortattraktivität und begünstigen die Überschuldung. Sie werden zum Teil auf Arbeitnehmer in Form von geringeren Löhnen und weniger Beschäftigung überwälzt, genauso wie eine hohe Steuerbelastung der Arbeit Kosten steigert, Unternehmenswerte senkt und die Vermögen der Eigentümer schmälert. In kleinen Ländern sind die Unternehmen stärker international verflochten und mobiler. Diese Länder sollten der Standortattraktivität mehr Beachtung schenken und die Unternehmenssteuern niedriger setzen als große Länder, um Produktion und Beschäftigung zu erhalten. Viele Staaten haben ihre Steuersätze weiter 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 Einschränkungen und Steuererhöhungen beschlossen. Um gegenzusteuern, sind zwei gezielte Maßnahmen empfehlenswert. Eine Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen könnte den Anreiz zur Überschuldung beseitigen und Standortattraktivität und Investitionsanreize 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.*

* Wir danken der Industriellenvereinigung für Auftrag und Finanzierung der Studie. Univ.-Prof. Dr. Christian Keuschnigg ist Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums Wien. Großer Dank gebührt Mag. Markus Fichtinger und Univ.-Doz. Dr. Klaus Weyerstrass für die überaus produktive Zusammenarbeit und Hannah Winterberg für die exzellente Unterstützung in der Forschungsarbeit.

WPZ - Wirtschaftspolitisches Zentrum
WPZ - Wirtschaftspolitisches Zentrum – St. Gallen
Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG)
Universität St. Gallen, Varnbüelstrasse 19, CH-9000 St. Gallen
www.fgn.unisg.ch/wpz; office@wpz-fgn.com

WPZ - Wirtschaftspolitisches Zentrum – Wien
c/o Konrad & Partner
Rotenturmstrasse 13, A-1010 Wien
www.wpz-fgn.com; office@wpz-fgn.com
Tel.: +43 699 10494150

Inhalt

Tabellenverzeichnis ... 3
Abbildungsverzeichnis ... 3
1 Einleitung ... 6
2 Änderungen im Unternehmenssteuerrecht seit 2005 ... 11
2.1 Das Steuerreformgesetz 2005 (StReformG 2005) ... 11
2.2 Das Budgetbegleitgesetz 2007 (BudBG 2007) ... 14
2.3 Das Abgabensicherungsgesetz 2007 (AbgSiG 2007) ... 14
2.4 Das Budgetbegleitgesetz 2009 (BudBG 2009) ... 15
2.5 Budgetbegleitgesetz 2011 (BudBG 2011) ... 16
2.6 Abgabenänderungsgesetz 2011 (AbgÄG 2011) ... 17
2.7 Erstes Stabilitätsgesetz 2012 (1. StabG 2012) ... 18
2.8 Abgabenänderungsgesetz 2014 (AbgÄG 2014) ... 18
3 Wirkungen der Unternehmensbesteuerung ... 22
3.1 Unternehmensgründungen und Marktzutritt ... 23
3.2 Rechtsformwahl ... 24
3.3 Investition und Unternehmenswachstum ... 25
3.4 Dividendenpolitik und Finanzierung mit Eigenkapital ... 29
3.5 Finanzierung mit Fremd- und Eigenkapital ... 31
3.6 Internationalisierung und Outsourcing ... 32
3.7 Direktinvestitionen und Standortverlagerung ... 33
3.8 Gewinnverschiebung durch multinationale Unternehmen ... 34
3.9 Mobilität von Forschungsabteilungen und Headquarters ... 35
3.10 Steuerüberwälzung ... 37
4 Steuerbelastung, Investition und Standortattraktivität ... 39
4.1 Entwicklung der Abgabenbelastung 2005 bis 2014 ... 39
4.2 Unternehmenssteuern: Österreich im europäischen Vergleich ... 44
4.2.1 Gesamtbelastung mit Steuern und Sozialbeiträgen ... 44
4.2.2 Nominelle und effektive Unternehmenssteuern ... 47
4.2.3 Harmonisierungsbestrebungen in der Europäischen Union ... 50
4.3 Standortqualität im internationalen Vergleich ... 51
5 Strategischer Handlungsbedarf und Lösungsansätze ... 57
5.1 Größe und Offenheit eines Landes ... 57
5.2 Steuerliche F&E Förderung ... 59
5.3 Bekämpfung der Gewinnverschiebung ... 63
5.4 Steuerbegünstigungen mit Patent-Boxen ... 65
5.5 Handlungsbedarf und Lösungsansätze ... 66
6 Schlussfolgerungen ... 74

Anhang 76
Referenzen 77

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gesetzesänderungen in der Besteuerung von Körperschaften (2005 bis 2015) ... 11
Tabelle 2: Steuererhöhende und steuersenkende Maßnahmen seit 2005 21
Tabelle 3: IP-Box-Regelungen in Mitgliedstaaten der EU seit 2000 (Stand 2013) 66
Tabelle 4: Dem Unternehmenssektor zuordenbare Steuern und Abgaben (Stand: 2014) 76

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuer- und Abgabenaufkommen 2005 – 2014 (in Mrd. Euro) 40
Abbildung 2: Aufkommen der Körperschaftsteuer 2005 – 2014 (in Mio. Euro) 41
Abbildung 3: Steuer- und Abgabenaufkommen 2005 - 2014 (Index, 2005=100) 42
Abbildung 4: Steueraufkommen 2005 – 2014 (Index, 2005 =100) 43
Abbildung 5: Aufkommen der Sozialbeiträge 2005 – 2014 (Index, 2005 =100) 43
Abbildung 6: Unternehmenssteuern und Sozialbeiträge 2015 45
Abbildung 7: Unternehmenssteuersätze und Sozialbeiträge im Zeitverlauf 46
Abbildung 8: Unternehmenssteuerätze im Zeitverlauf 46
Abbildung 9: Nominelle Unternehmenssteuersätze, EU und Schweiz, 2014 48
Abbildung 10: Effektive Unternehmenssteuersätze, EU und Schweiz, 2005 und 2014 49
Abbildung 11: Weltbank, Ease of Doing Business 2015; Gesamtindex 52
Abbildung 12: Weltbank, Ease of Doing Business 2015; Besteuerung 53
Abbildung 13: WEF, Globaler Wettbewerbsindex 2015 54
Abbildung 14: WEF, Globaler Wettbewerbsindex 2015, Besteuerung & Investitionsanreize 55
Abbildung 15: KÖSt-Steuersätze und Größe der Länder, 2000 58
Abbildung 16: Steuerliche Subventionsrate der F&E Ausgaben 62
Abbildung 17: Entwicklung der gesetzlichen KÖSt-Steuersätze 68

EXECUTIVE SUMMARY

Eine wirtschaftspolitische Strategie für Österreich muss den Anspruch auf einen Spitzenplatz in einer sich schnell und radikal ändernden Welt erheben. Der Wohlstand und die Positionierung im internationalen Einkommensvergleich hängen von der Fähigkeit ab, nachhaltiges Wachstum zu generieren. Der Besteuerung der Unternehmen kommt dabei zwar nicht die alleinige, aber eine sehr zentrale Bedeutung zu. Insbesondere die Körperschaftssteuer (KÖSt) übt einen wesentlichen Einfluss auf die Internationalisierung der Unternehmen aus und bestimmt neben anderen Faktoren die Standortattraktivität. Dabei muss die KÖSt im Zusammenspiel und in der kumulativen Belastung mit persönlichen Steuern betrachtet werden. Insbesondere sind die Kapitalertragsteuer (KESt) auf Dividenden, realisierte Wertzuwächse und Zinsen, einzelne Substanzsteuern, aber auch die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer relevant, weil sie die Gewinnung von Management- und anderem Kaderpersonal erschweren.

Die Studie zeigt, dass die Unternehmensbesteuerung erhebliche Auswirkungen auf das Investitions- und Finanzierungsverhalten und auf die Standortentscheidungen der Unternehmen hat. Sie bremst Investition und Wachstum, indem sie die Unternehmensentwicklung hemmt und die Standortverlagerung ins Ausland fördert. 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 die Löhne und Beschäftigungsmöglichkeiten 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.

Kleine offene Länder sind international sehr stark verflochten. Spezialisierte und innovative Unternehmen haben auf einem kleinen Binnenmarkt viel zu geringe Wachstumsmöglichkeiten und müssen den Weltmarkt beliefern, entweder durch Export oder, wenn es die Kosten und die Marktnähe verlangen, durch Verlagerung der Standorte ins Ausland. In kleinen Ländern sind die Unternehmen wesentlich mobiler. Die Steuerpolitik muss daher der Standortattraktivität mehr Beachtung schenken und im Systemwettbewerb die Unternehmenssteuern niedriger setzen als große Länder, um Produktion und Beschäftigung im Inland zu halten. Während eine ganze Reihe von Ländern ihre Steuersätze weiter abgesenkt und andere Länder Patentboxen eingeführt haben, um Innovationserträge mit niedrigeren Sätzen zu belasten, wurden in Österreich keine gleichwertigen Maßnahmen gesetzt. Seit der letzten Unternehmenssteuerreform 2005 mit der Absenkung des KÖSt-Steuersatzes auf 25% wurden wiederholt 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 gezielte Maßnahmen zu richten. Eine Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen könnte den steuerlichen Anreiz zur Überschuldung beseitigen, die Krisenrobustheit der Wirtschaft stärken, und Standortattraktivität und Investitionsanreize wesentlich verbessern. Alternativ würde ein Ausbau der steuerlichen F&E-Förderung oder die Einrichtung von Patentboxen für eine reduzierte Besteuerung von Innovationserträgen gezielt die F&E-intensiven Unternehmen entlasten, die überdurchschnittlich mobil und für ein innovationsgetriebenes Wachstum entscheidend sind. Die beiden alternativen Maßnahmen würden wesentliche Verzerrungen abbauen und günstige Auswirkungen haben, auch wenn man die Kosten der Gegenfinanzierung mit anderen Steuern oder durch Verzicht auf öffentliche Ausgaben gegenrechnet.

1 Einleitung

Eine wirtschaftspolitische Strategie für Österreich muss den Anspruch auf einen Spitzenplatz in einer sich schnell und radikal ändernden Welt erheben. Der Wohlstand und die Positionierung im internationalen Einkommensvergleich hängen von der Fähigkeit ab, nachhaltiges Wachstum zu generieren. Gelingt dies nicht, wird Österreich langsam aber sicher gegenüber anderen Ländern zurückfallen. Der Besteuerung der Unternehmen kommt dabei zwar nicht die alleinige, aber eine sehr zentrale Bedeutung zu. Insbesondere die Körperschaftssteuer (KÖSt) übt einen wesentlichen Einfluss auf die Internationalisierung der Unternehmen aus und bestimmt neben anderen Faktoren die Standortattraktivität. Dabei sind einzelne Steuern immer im Gesamtzusammenhang des Steuersystems zu sehen. Bei der Unternehmensbesteuerung steht die KÖSt im Vordergrund, sie muss aber im Zusammenspiel und in der kumulativen Belastung mit persönlichen Steuern betrachtet werden. Insbesondere sind die Kapitalertragsteuer (KESt) auf Dividenden, realisierte Wertzuwächse und Zinsen, einzelne Substanzsteuern, aber auch die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer relevant, weil sie die Gewinnung von Management- und anderem Kaderpersonal erschweren.

Das Steuersystem muss die Einnahmen für die wichtigen Staatsaufgaben beschaffen und soll so ausgestaltet werden, dass auch die Einnahmenerzielung im Hinblick auf die Ziele der Staatstätigkeit eingesetzt wird. Die Besteuerung ist dann zielkonform, wenn das Steuersystem effizient, fair und einfach ist. Effizient und leistungsfreundlich heißt, dass die Besteuerung alle Formen der Einkommenserzielung und damit vor allem Wachstum und Beschäftigung möglichst wenig beeinträchtigt und die richtigen Rahmenbedingungen setzt, damit dieses Wachstum tatsächlich der Wohlfahrt in der Gesellschaft dient.[1] Gelingt das nicht, dann schrumpfen die Bemessungsgrundlagen. Das Steuersystem wird weniger ergiebig und kann immer weniger die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzierung sichern. Ein faires Steuersystem verteilt die Steuerlasten nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip in der Bevölkerung und trägt zum Abbau der Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen bei.[2] Das Ausmaß der anzustrebenden Umverteilung ist weitgehend eine weltanschauliche Frage und benötigt einen gesellschaftlichen Kompromiss, den alle großen Lager der Gesellschaft mittragen können. Fair bedeutet auch, dass der Steuerhinterziehung ein Riegel vorgeschoben wird und alle die ihnen zugedachten Steuern tatsächlich bezahlen. Einfach heißt, dass die Erfüllungskosten der Haushalte und Unternehmen und die Verwaltungskosten des Staates gering bleiben. Von jedem Euro an steuerbarem Bruttoeinkommen soll möglichst wenig durch Kosten der Steuerverwaltung und durch privaten Aufwand zur Erfüllung der

[1] Lenkungssteuern sollen dafür sorgen, dass Unternehmen und Haushalte alle Erträge und Kosten ihrer Aktivitäten berücksichtigen, damit das Wachstum ressourcenschonend und klima- und umweltverträglich bleibt und keine unbeherrschbaren Risiken für die Gesellschaft entstehen.

[2] Ein wichtiger Aspekt der Fairness ist, dass Personen mit gleich hohen Einkommen und in gleichen Verhältnissen gleich viel Steuern zahlen. In der Unternehmenswelt kann man Fairness mit Wettbewerbsneutralität gleichsetzen.

Steuerpflichten aufgebraucht werden, damit möglichst viel für die Finanzierung dringender Staatsaufgaben übrigbleibt.[3]

Alle Steuern sind wachstums- und leistungsfeindlich, nicht nur die KÖSt. Die Steuerreformdiskussion muss daher Höhe und Struktur der Besteuerung im Blick haben. Die Höhe der Steuerbelastung kann nur mit einer grundsätzlichen Auseinandersetzung über Aufgaben und Umfang der Staatstätigkeit entschieden werden. Aber jede Aufgabe und Leistung, auch die Staatstätigkeit, hat einen Preis, den wohl die meisten nicht wirklich beziffern können. Jedenfalls sind die Kosten der Besteuerung viel höher als die Milliarden an Steuereinnahmen, die im Budget stehen! Wir zahlen die Steuern zweimal. Einmal, indem wir sie an das Finanzamt überweisen. Das ergibt die Einnahmen im Budget und mindert das verfügbare Einkommen. Ein zweites Mal bezahlen wir sie, weil die Besteuerung leistungsfeindlich ist und wir im Resultat weniger verdienen, was das verfügbare Einkommen genauso mindert wie die Steuerzahlung selbst. Diese sprichwörtliche Mehrbelastung der Besteuerung entsteht, weil Steuern Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung mindern, Sparen und Investitionen beeinträchtigen, Innovationen entmutigen, zu Standortverlagerungen führen und leider auch das Abwandern in die unproduktive Schattenwirtschaft fördern. Studien berechnen, dass man zu einem zusätzlichen Euro an Steuereinnahmen noch einmal 50 Cent und bis zu einem Euro dazuschlagen muss, um die vollen Kosten der Besteuerung zu erfassen.[4] Das Entscheidende daran ist, dass die Grenzkosten der Besteuerung und damit der Preis der Staatstätigkeit progressiv und nicht linear mit der Höhe der Steuersätze zunehmen. Das bedeutet, dass ein Land wie Österreich mit überdurchschnittlich hoher Steuerquote auch einen überdurchschnittlich hohen Preis für eine weitere Expansion der Staatsausgaben zahlen muss.

Die zweite Frage, die eine Steuerreform beantworten muss, betrifft die richtige Struktur des Steuersystems. In der vorliegenden Studie geht es vor allem auch um die relative Belastung der Faktoren Arbeit und Kapital. Allerdings ist der Spielraum beschränkt, wenn Gleiches gleich behandelt werden soll. Manager und andere hoch bezahlte Führungskräfte zahlen den Spitzensatz der Lohnsteuer, wenn ihr Gehalt zunimmt, oder werden ebenso stark steuerlich entlastet, wenn es geringer wird. Wenn die Eigentümer von kleinen oder mittleren Unternehmen ein ähnlich hohes Einkommen als Gewinn anstatt als Geschäftsführergehalt beziehen, dann ist dieser zuerst mit der KÖSt und dann mit der KESt auf Dividenden belastet. Wenn Personen mit gleich hohem Einkommen und ähnlichen Tätigkeiten gleich behandelt werden sollen, dann muss die Summe der Belastungen der Spitzenbelastung der Lohnsteuer entsprechen. Dieser Grundsatz erfordert, dass die Sätze der Lohn- und Einkommensteuer,

[3] Das verlangt nach einem Abbau von Ausnahmen und Begünstigungen im Steuerrecht, welche nicht nur die Bemessungsgrundlagen aushöhlen und höhere Steuersätze verlangen, sondern hauptverantwortlich für die administrativen Steuerkosten sind. Dadurch entsteht mehr Transparenz und Akzeptanz des Steuersystems bei den Bürgern und Unternehmen. Hohe Steuersätze sind zudem der wesentliche Grund für Pfusch und Steuerhinterziehung, die dann wieder mit großem Aufwand bekämpft werden müssen.

[4] Vgl. dazu European Commission (2012), S. 32 ff.

sowie der KÖSt und KESt gekoppelt bleiben und nicht isoliert verändert werden. Bei Verletzung dieser Beschränkung kann es leicht zu größeren Steuerausfällen kommen.[5]

Ähnliches gilt für die Rechtsformneutralität. Vor allem kleinere Unternehmen können entweder als Personenunternehmen oder in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft geführt werden. Im einen Fall unterliegt der Gewinn der persönlichen Einkommensteuer (EKST), im anderen Fall ist er mit der KÖSt auf Unternehmensebene und mit der KESt auf der Gewinnausschüttung belastet. Für einen weiteren Euro an zusätzlichem Gewinn sollte die Gesamtsteuerbelastung für beide Alternativen gleich hoch sein. Gleiches gleich zu besteuern verlangt auch hier, dass die Steuersätze wie im vorigen Absatz aneinander gekoppelt bleiben und nicht einfach isoliert verändert werden können.

Die KÖSt steht im Brennpunkt schwieriger Zielkonflikte der Steuerpolitik, wenn es um die Abwägung zwischen Effizienz und Fairness geht. Die einen wollen einen niedrigeren Steuersatz für die KÖSt, weil sie die schädlichen Auswirkungen auf Investitionen und Standortattraktivität fürchten und weil bei hohen Sätzen ein Verlust von Steueraufkommen wegen Gewinnverschiebung von multinationalen Unternehmen in Niedrigsteuerländer droht. Solche Überlegungen sind im internationalen Systemwettbewerb gerade für kleine exportorientierte Länder wie Österreich bedeutend. Die anderen fordern einen höheren Steuersatz, weil die Gewinneinkommen und Vermögen überaus stark in den obersten Einkommensgruppen konzentriert sind, die im Hinblick auf Fairness und Verteilungsgerechtigkeit mehr zum Steueraufkommen beitragen und höher belastet werden sollten. Für die Verteilungswirkungen ist allerdings nicht der Anknüpfungspunkt der Steuer relevant, also wer die Steuer berechnen und an das Finanzamt überweisen muss. Entscheidend ist vielmehr, wer die Steuer nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge wirtschaftlich trägt. Die meisten Steuern und insbesondere die KÖSt lösen systematische Anpassungs- und Überwälzungsvorgänge aus, die das Endresultat der Belastung bestimmen und die beabsichtigten Verteilungswirkungen wesentlich verändern, wenn nicht sogar umkehren können. Eine zielgerichtete und erfolgreiche Umverteilungspolitik muss dieses Endresultat anstreben und darf nicht bei den vordergründigen Verteilungseffekten nach dem Anknüpfungspunkt der Besteuerung stehen bleiben.

Die KÖSt wird längerfristig auf Arbeit überwälzt und am Ende zu einem erheblichen Teil von Arbeitnehmern in Form von geringeren Löhnen und Beschäftigungsmöglichkeiten getragen. Die Steuerpolitik soll zu einer gleichmäßigeren Verteilung beitragen. Es ist jedoch relativ

[5] Um ihre internationale Standortattraktivität zu verbessern, haben die nordischen Staaten das Konzept der dualen Einkommensteuer eingeführt, wonach Arbeitseinkommen progressiv und mit höheren Steuersätzen im Spitzenbereich und Kapitaleinkommen mit einem niedrigeren proportionalen Satz besteuert werden. Es hat sich gezeigt, dass viele Selbständige und KMU-Unternehmer eigentliches Arbeitseinkommen in geringer belastetes Kapitaleinkommen umwandelten, indem sie geringere Geschäftsführergehälter vereinbarten und anstatt dessen lieber Dividenden bezogen. Es kam zu hohen Steuerausfällen bei der Lohnsteuer, die nur teilweise durch Mehreinnahmen aus der Gewinn- und Dividendenbesteuerung aufgewogen wurden. Einige Länder mussten dann die Sätze anpassen und andere aufwendige Vorkehrungen gegen Steuerarbitrage treffen. Vgl. dazu Lindhe u.a. (2004).

wenig gewonnen, wenn die Steuern vordergründig vom Faktor Arbeit auf Kapital und Unternehmen umgeschichtet werden, aber die damit ausgelösten Anpassungen die beabsichtigte Umverteilung wieder rückgängig machen. Die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer steigen mit der Steuerentlastung, sie sinken aber wieder, wenn sich in der Folge die Bruttolöhne und die Beschäftigungsmöglichkeiten negativ entwickeln. Die Studie soll daher wichtige Ergebnisse der internationalen empirischen Literatur zur Überwälzung der KÖSt und anderer standortrelevanter Steuern sichten und zusammenstellen.

Der Unternehmenssektor ist überaus heterogen. Es gibt eine Unzahl kleiner gewerblicher Unternehmen, kleine und mittlere Exportbetriebe und wenige große multinationale Unternehmen. Es gibt ein dynamisches Segment von Wachstumsunternehmen, die mit anhaltender Innovation groß werden. Exportfirmen und multinationale Unternehmen sind auf dem Weltmarkt auch einer weltweiten Konkurrenz ausgesetzt und können sich dort nur behaupten, weil sie produktiver und innovativer als andere Unternehmen sind. Im Endresultat sind Wertschöpfung, Beschäftigung und Steuerzahlungen in der Wirtschaft sehr stark konzentriert.

Weil für spezialisierte und innovative Unternehmen der Heimmarkt viel zu klein ist, um ihr Wachstumspotential auszuschöpfen, müssen sie sehr schnell den Weltmarkt erschließen. Exportquoten von 80% und mehr sind für spezialisierte Nischenanbieter normal. Weil diese Unternehmen international in vielen Ländern tätig sind, sind sie auch besonders mobil. Eine zentrale Herausforderung für die Reform der Unternehmensbesteuerung ist daher, dass das Steuersystem vor allem die besonders mobilen Unternehmen entlasten sollte, bei denen die Abwanderungsgefahr hoch ist, und zwar ohne offen zwischen verschiedenen Unternehmen zu diskriminieren. Eine allgemeine Absenkung der Unternehmenssteuersätze ist teuer, weil es alle Unternehmen begünstigt, auch jene, bei denen die Gefahr der Abwanderung gering ist. Das würde einen hohen Verlust von Steueraufkommen bedeuten und damit den Spielraum verringern, die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit im Interesse der Standortattraktivität abzubauen.

Im Hinblick auf eine gezielte, aber dennoch nicht diskriminierende Stärkung der Standortattraktivität sollten insbesondere eine erhöhte Absetzbarkeit von F&E-Aktivitäten oder die Einrichtung von Lizenzboxen diskutiert werden. Der Grundgedanke kann am Beispiel der Absetzbarkeit von F&E-Ausgaben über 100% veranschaulicht werden. Unternehmen, die den Weltmarkt bedienen, können sich überall niederlassen und sind besonders mobil, und sie müssen besonders innovativ sein, um sich gegenüber der internationalen Konkurrenz durchzusetzen. Bei ihnen ist der Anteil der F&E-Ausgaben sehr viel höher als bei vorwiegend heimisch orientierten Unternehmen. Da sie überdurchschnittlich F&E-intensiv sind, profitieren sie mehr als andere von einer Begünstigung von F&E-Ausgaben. Gleichzeitig steht die Begünstigung allen Unternehmen offen. Die Maßnahme entlastet daher gezielt die mobilsten Unternehmen, ohne irgendein anderes Unternehmen zu diskriminieren.

Die Wahrung der Standortattraktivität im sich verschärfenden internationalen Wettbewerb ist eine zentrale, aber bei weitem nicht die einzige Herausforderung für die Steuerpolitik. Weil die Wirtschaft einem ständigen Wandel unterliegt und andere Staaten ihre Steuerpolitik ändern, muss auch Österreich gegebenenfalls reagieren und sein Steuersystem anpassen, um die Standortattraktivität zu verteidigen. Im Zuge der Steuerreform 2005 hat Österreich den KÖSt-Satz von 34 auf 25% gesenkt und mit der Einführung der Gruppenbesteuerung für Körperschaften kräftige Maßnahmen gesetzt, die allerdings zum Teil durch nachfolgende Anpassungen im Inland und durch steuerliche Entwicklungen im Ausland wieder konterkariert wurden. Einige Länder haben ihre Steuersätze gesenkt. Andere haben durch eine tiefere Besteuerung von F&E-Erträgen im Rahmen von sogenannten „Patent-Boxen" besonders innovative und international tätige Unternehmen begünstigt, um ihre Position im Standortwettbewerb zu verbessern. Das sollte Anlass sein zu überlegen, ob es einen strategischen Anpassungsbedarf für das österreichische Steuersystem gibt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise wirft zudem die Frage auf, ob die Überschuldung von Unternehmen und Haushalten und damit die Krisenanfälligkeit der Wirtschaft nicht auch der steuerlichen Bevorzugung von Fremdkapital geschuldet ist. Man muss sich fragen, wie wirkungsvoll regulatorische Mindestanforderungen für Eigenkapital, vor allem im Bankensektor, sein können, wenn auf der anderen Seite das Steuersystem einen systematischen Anreiz zur Verschuldung der Banken selbst und ihrer Kreditnehmer setzt. Das rückt die Frage nach der Finanzierungsneutralität des Steuersystems in den Vordergrund.

Die vorliegende Studie untersucht die Unternehmensbesteuerung in seiner zeitlichen Entwicklung und im internationalen Vergleich und erörtert den Handlungsbedarf und mögliche Lösungsansätze für den Standort Österreich. Abschnitt 2 fasst die wichtigsten Änderungen im Unternehmenssteuerrecht seit der Steuerreform 2005 zusammen. Abschnitt 3 sichtet die Ergebnisse der theoretischen und empirischen Literatur zur Unternehmensbesteuerung und ihrer Rolle im Steuersystem, zu den von ihr ausgelösten Anpassungsvorgängen in der Wirtschaft, und zu ihrem Einfluss auf Wachstum, Beschäftigung und Innovation. Abschnitt 4 dokumentiert die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen in Österreich und stellt einen europäischen und internationalen Vergleich an. Abschnitt 5 erörtert die Tendenz in anderen Ländern, Innovationserträge im Rahmen von Lizenzboxen ermäßigt zu besteuern, und geht auf die BEPS-Initiative der OECD zur Bekämpfung der Gewinnverschiebung ein. Schließlich werden ein strategischer Handlungsbedarf bezüglich einer Reform der Unternehmensbesteuerung erörtert und mögliche Lösungsansätze für Österreich aufgezeigt.

2 Änderungen im Unternehmenssteuerrecht seit 2005

In den folgenden Abschnitten sollen in chronologischer Reihenfolge wesentliche Änderungen in der Ertragsbesteuerung von Körperschaften überblicksartig dargestellt werden. Ausgangspunkt bildet die Steuerreform des Jahres 2005, die mit der Reduktion des KÖSt-Satzes und der Einführung der Gruppenbesteuerung wesentlich zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich beigetragen hat. Die folgenden Jahre haben eine Vielzahl rechtlicher Änderungen gebracht, die im Wesentlichen partielle Rücknahmen bzw. Einschränkungen der 2005 vorgenommenen Änderungen darstellen. Diese Änderungen sind einerseits dem finanzpolitischen Druck der Budgetkonsolidierung (insbesondere ab dem „Sparpaket Loipersdorf" 2009) und andererseits den Maßnahmen zur „Betrugsbekämpfung" geschuldet. Wie Tabelle 1 zeigt, hat der österreichische Gesetzgeber in den vergangenen 11 Jahren 18 Gesetze verabschiedet, die gesetzliche Änderungen in der Besteuerung von Körperschaften zum Inhalt hatten.

Tabelle 1: Gesetzesänderungen in der Besteuerung von Körperschaften (2005 bis 2015)

#	Gesetzesbezeichnung	Parlamentarisches Verfahren	Datum der Veröffentlichung
1	Steuerreformgesetz 2005	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00451/index.shtml	04.06.2004
2	Abgabenänderungsgesetz 2005	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_01187/index.shtml	30.12.2005
3	Budgetbegleitgesetz 2007	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00043/index.shtml	23.05.2007
4	Abgabensicherungsgesetz 2007	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00270/index.shtml	28.12.2007
5	Abgabenänderungsgesetz 2008	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00586/index.shtml	11.08.2008
6	2. Abgabenänderungsgesetz 2008	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00002/index.shtml	10.11.2008
7	Konjunkturbelebungsgesetz 2009	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00091/index.shtml	31.03.2009
8	Steuerreformgesetz 2009	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00054/index.shtml	31.03.2009
9	Budgetbegleitgesetz 2009	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00113/index.shtml	17.06.2009
10	Abgabenänderungsgesetz 2010	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00662/index.shtml	15.06.2010
11	Budgetbegleitgesetz 2011	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00981/index.shtml	30.12.2010
12	Abgabenänderungsgesetz 2011	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01212/index.shtml	01.08.2011
13	Budgetbegleitgesetz 2012	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01494/index.shtml	07.12.2011
14	Abgabenänderungsgesetz 2012	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01960/index.shtml	14.12.2012
15	Budgetbegleitgesetz 2014	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00053/index.shtml	12.06.2014
16	Abgabenänderungsgesetz 2014	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00024/index.shtml	28.02.2014
17	2. Abgabenänderungsgesetz 2014	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00360/index.shtml	29.12.2014
18	Steuerreformgesetz 2015/2016	http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00684/index.shtml	14.08.2015

2.1 Das Steuerreformgesetz 2005 (StReformG 2005)

Die Steuerreform 2005[6] zielte darauf ab, österreichische Unternehmen steuerlich substantiell zu entlasten. Eine wesentliche Maßnahme des Reformpaketes war die Senkung des KÖSt-Steuersatzes von davor 34 Prozent auf 25 Prozent ab dem Veranlagungsjahr 2005. Begründet wurde diese Senkung damit, dass die effektive Körperschaftsteuerbelastung in Österreich zwischen 27 und 29 Prozent lag, während zahlreiche europäische Staaten Nominalsätze von 20 Prozent oder darunter aufgewiesen haben. Die Reform kann als Reaktion auf den internationalen Trend zu fallenden KÖSt-Steuersätzen verstanden werden. Das BMF schätzte, dass auf Grund der Tarifreform sich die effektive KÖSt-Belastung auf etwa 21 Prozent

[6] Umgesetzt im Steuerreformgesetz 2005 (StReformG 2005), BGBl I 57/2004.

reduzieren würde.[7] Im Gegenzug zur Senkung des Steuertarifs wurde die steuerliche Bemessungsgrundlage durch die Abschaffung der steuerfreien Übertragung stiller Reserven und des Entfalls der fiktiven Eigenkapitalzuwachsverzinsung etwas verbreitert.

Ein zentrales Element der Reform war die Einführung der Gruppenbesteuerung mit der Möglichkeit der Verlustverwertung von in- und ausländischen Tochtergesellschaften. Damit wurde die bis dahin von Unternehmensgruppen oftmals in Anspruch genommene Organschaft[8] ersetzt. Im Kern bietet die Gruppenbesteuerung die Möglichkeit, den unmittelbaren zeitlichen Ausgleich von Gewinnen und Verlusten von finanziell verbundenen Unternehmen vorzunehmen. Gewinne und Verluste von Mutter- und Tochtergesellschaften können durch die Bildung einer Unternehmensgruppe miteinander ausgeglichen werden. Damit wird die Steuerbelastung, zeitlich vorgezogen, verringert. Allerdings ist zu beachten, dass die Gruppenbildung zu keiner absoluten Verringerung der steuerlichen Belastung führt. Entsprechend der Systematik des Steuerrechts (Leistungsfähigkeitsprinzip) können aktuell anfallende Verluste später mittels Verlustvorträgen geltend gemacht werden und reduzieren damit die Steuerbelastung in den Folgejahren. Die Gruppenbesteuerung führt also nur zu einer zeitlichen Synchronisierung beim Anfall der Verluste und deren steuerlicher Wirksamkeit.

Die Gruppenbesteuerung (normiert im § 9 Körperschaftsteuergesetz, KStG) ermöglicht also innerhalb einer Unternehmensgruppe, die steuerlichen Ergebnisse der „Gruppenmitglieder“ (die sowohl über direkte als auch indirekte Beteiligungen gehalten werden können) der jeweiligen Muttergesellschaft zuzurechnen und schließlich beim „Gruppenträger“ saldiert zu besteuern. Die steuerlichen Verluste einzelner Konzerngesellschaften können mit den steuerlichen Gewinnen anderer Konzerngesellschaften ausgeglichen werden, so dass nur der (konsolidierte) Gewinn steuerbar ist. Allerdings kommt es dabei innerhalb der Unternehmensgruppe zu keinem tatsächlichen Ergebnistransfer, sondern lediglich zu einer Zurechnung des steuerlichen Ergebnisses der einzelnen Gruppenmitglieder auf die nächst höhere Ebene der Gruppe, bis alle Ergebnisse beim Gruppenträger (der Spitze der Unternehmensgruppe) saldiert sind und dieser die steuerliche Veranlagung des (rechnerischen) „Gruppeneinkommens“ durchführt. Unternehmensrechtlich verbleiben aber die Gewinne bei den einzelnen Gruppenmitgliedern, wodurch die Ausschüttungs- und Bilanzpolitik nicht auf Grund der steuerrechtlichen Bestimmungen determiniert wird.

Die Beschränkung auf die steuerliche Ergebniszurechnung stellt auch einen der wesentlichen Vorteile gegenüber der früheren Organschaftsregelung dar. Diese setzte die wirtschaftliche und organisatorische Eingliederung der einzelnen Unternehmen voraus, was zu praktischen Problemen führte. Insbesondere wurde eine betriebswirtschaftlich und rechtlich sinnvolle

[7] Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage: https://www.bmf.gv.at/steuern/RV_Erlaeuterungen.pdf?4jwniy.

[8] Im Steuerrecht beschreibt der Begriff „Organschaft“ die wirtschaftliche Abhängigkeit von rechtlich selbständigen Unternehmen (Organgesellschaften) von einem anderen Unternehmen (Organträger). Nach Einführung der Gruppenbesteuerung bestehen Organschaften nur noch für Zwecke der Abführung der Umsatzsteuer fort.

Organisation in eigenständige Unternehmen auf Grund steuerrechtlicher Zwänge erschwert. Darüber hinaus sah die Literatur die Einschränkung der Organschaften auf inländische Gesellschaften als nicht kompatibel mit den Grundfreiheiten der EU (Kapitalverkehrs- bzw. Niederlassungsfreiheit) an.[9]

Auch die Voraussetzungen für die Einbeziehung in die gemeinsame Besteuerung wurden gegenüber der Organschaft erleichtert. Auch Holdinggesellschaften ohne aktiven Geschäftsbetrieb konnten erstmals an einer Unternehmensgruppe teilnehmen. Die Gruppenbesteuerung ermöglichte die Bildung einer „Mehrmüttergruppe", wodurch sie z.B. auch im Rahmen von Joint Ventures anwendbar wurde. Schließlich konnten auch in Österreich ansässige Zweigniederlassungen von beschränkt steuerpflichtigen EU- bzw. EWR-Gesellschaften Gruppenträger werden.

Eine weitere wesentliche Verbesserung gegenüber den gesetzlichen Bestimmungen der Organschaft war die optionale Einbeziehung ausländischer Gruppenmitglieder in die Gruppe, sodass auch Verluste ausländischer Tochtergesellschaften im Inland (aliquot im Ausmaß der direkten Beteiligung) unmittelbar gegen steuerpflichtige Gewinne verrechnet werden konnten. Um eine doppelte Verwertung von Verlusten zu vermeiden, wurde eine Nachbesteuerung der in Österreich verrechneten ausländischen Verluste vorgesehen. Die Nachbesteuerung 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 aus der Gruppe ausscheidet (auch im Fall der Liquidation oder Insolvenz).

Im Rahmen der Gruppenbesteuerung wurde auch die sogenannte „Firmenwertabschreibung" neu geregelt. Im Rahmen des Unternehmenserwerbs (einer inländischen Beteiligung) wurde die steuerwirksame Abschreibung eines im Kaufpreis enthaltenen Firmenwerts inklusive stiller Reserven im abnutzbaren Anlagevermögen ermöglicht. Die Abschreibung muss dabei über einen Zeitraum von 15 Jahren erfolgen und ist an einige Voraussetzungen geknüpft.[10] Die Abschreibungsbasis wurde allerdings mit 50 Prozent des Anschaffungspreises begrenzt. Neu geregelt wurde in § 11 KStG auch der Zinsabzug im Zusammenhang mit der Finanzierung von Unternehmensbeteiligungen. Vor dem StReformG 2005 konnten die Finanzierungskosten von Unternehmenserwerben mittels Fremdkapital nicht als Betriebsausgabe abgesetzt werden. Durch die Neuregelung wurden Zinsaufwendungen im Zusammenhang mit dem Erwerb von in- oder ausländischen Tochtergesellschaften generell abzugsfähig.

Die fiskalischen Effekte wurden wie folgt geschätzt: Die Reduktion des KÖSt-Satzes sollte zu einer Reduktion der Einnahmen von rund 1,17 Mrd. € führen. Die Mehreinnahmen aus der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wurden auf 195 Mio. € geschätzt. Damit ergibt sich

[9] Siehe dazu Wiesner et al. (2008), S. 8.

[10] Die Voraussetzungen waren: die erworbene Gesellschaft musste operativ tätig sein; sie musste im Inland unbeschränkt steuerpflichtig sein; sie musste in eine Unternehmensgruppe aufgenommen werden. Konzerninterne Unternehmenserwerbe wurden von der Regelung ausgenommen.

eine Nettoentlastung der Unternehmen in Höhe von rund 975 Mio. €. Die ökonomischen Auswirkungen sollten zu einem Anstieg der Bruttoanlageinvestitionen um 0,5% im Jahr 2005, um 0,9% in 2006 und um 0,8% in den zwei Folgejahren führen. Die Ausrüstungsinvestitionen sollten dabei stärker zunehmen (2005 +0,8%, 2008 +1,2%) als die weniger expansiv reagierenden Bauinvestitionen (2008 +0,5%).[11]

2.2 Das Budgetbegleitgesetz 2007 (BudBG 2007)

Wegen europarechtlicher Bedenken musste die im KStG vorgesehene Steuerbefreiung für sogenannte „Mittelstandsfinanzierungsgesellschaften" (MifiG) durch Änderungen im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2007 aufgegeben werden. Die Steuerbefreiung sollte den in Österreich nur unterdurchschnittlich entwickelten Markt für privates Beteiligungskapital („Venture Capital" und „Private Equity") unterstützen.

Das BudBG 2007 änderte die Befreiungsbestimmungen des § 6b KStG 1988 dahingehend, dass sie auf nach dem 31. Dezember 2007 neu gegründete MiFiGs nicht mehr angewendet werden durften. Bestehende MiFiGs konnten dagegen die Steuerbefreiung während eines mehrjährigen Übergangszeitraums noch weiter nutzen.

Einige Monate später wurde das MiFiG-Gesetz 2007 vom Nationalrat verabschiedet. Es zielte darauf ab, mittels der „MiFiG neu" die weiterhin von der Politik erkannten Mängel im Zugang zu Börsen- und Eigenkapital für kleine und mittlere Unternehmen zu beheben. Allerdings waren die administrativen Hürden so hoch und der sektorale und unternehmensbezogene Investitionsfokus der „MiFiG neu" gesetzlich so eng eingeschränkt, dass die Regelung in der Praxis nicht angenommen wurde. Der außerbörsliche Beteiligungsmarkt hat sich auch auf Grund dieser praxisuntauglichen Reform in Österreich weiterhin schwächer als im EU-Durchschnitt entwickelt.

2.3 Das Abgabensicherungsgesetz 2007 (AbgSiG 2007)

Die mit dem StReformG 2005 eingeführte Firmenwertabschreibung diente der Absenkung des bilanziellen Buchwertes der Beteiligung an der erworbenen Zielgesellschaft, wodurch eine sogenannte „stille Reserve" entsteht, die im Veräußerungsfall der Beteiligung steuerpflichtig wird. Insoweit war der Steuereffekt der Firmenwertabschreibung nur temporär. Allerdings war es möglich, die im Zuge einer Firmenwertabschreibung entstandenen stillen Reserven in einen steuerfreien Buchgewinn umzuwandeln, wenn die Zielgesellschaft mit der erwerbenden Gesellschaft verschmilzt, was den Regelfall der Folgeumgründung darstellt. Dadurch wird der an sich nur temporäre Steuereffekt der Firmenwertabschreibung endgültig, da eine zukünftige Veräußerung der Beteiligung nicht mehr möglich ist.

[11] Siehe dazu Breuss et al. (2004), und speziell S. 639 zu den Investitionseffekten.

Mit dem AbgSiG 2007 sollte diese „Gesetzeslücke" im § 9 Abs. 7 KStG geschlossen werden, indem eine Nachversteuerung der bereits abgesetzten Fünfzehntel-Beträge[12] zum Verschmelzungsstichtag eingeführt wurde. Dies würde den steuerlichen Effekt der Firmenwertabschreibung im Verschmelzungsfall zur Gänze rückgängig machen, vorausgesetzt der Nachversteuerungsbetrag findet im Verkehrswert der Beteiligung Deckung. Eine Nachversteuerung tritt nur dann nicht ein, wenn sich der Beteiligungswert seit dem Erwerb tatsächlich reduziert hat. Eine Folge dieser Änderung ist, dass wirtschaftlich sinnvolle Konsolidierungen und Strukturbereinigungen innerhalb eines Konzerns behindert bzw. verteuert werden.

Der Gesetzgeber verfolgte im StReformG 2005 mit der Firmenwertabschreibung im Rahmen der Gruppenbesteuerung das ursprüngliche Ziel, den Betriebserwerb („Asset Deal") mit dem Beteiligungserwerb („Share Deal") steuerlich gleichzustellen. Das wurde mit dem AbgSiG 2007 zum Teil wieder rückgängig gemacht. Neben der finanziellen Mehrbelastung beschädigen derartige Eingriffe in ein erst kurz davor eingeführtes Steuerregime das Vertrauen von Unternehmen und Investoren in eine verlässliche Steuerpolitik und beeinträchtigen die Investitionssicherheit.

2.4 Das Budgetbegleitgesetz 2009 (BudBG 2009)

Die Regelung der Gruppenbesteuerung erlaubt die Sofortberücksichtigung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder. Im Rahmen des BudBG 2009 wurden durch Änderungen im § 9 und § 26c Z 16 KStG bis zu diesem Zeitpunkt bestehende und vom Gesetzgeber unerwünschte Gestaltungsmaßnahmen, wie etwa die wirtschaftliche Aushöhlung eines ausländischen Gruppenmitgliedes unter Weiterführung als „Mantelgesellschaft", abgeschafft. Da die Verlustberücksichtigung eine vorübergehende und nicht endgültige Entlastung sein sollte, würde die Verwertung von angefallenen Verlusten im Ausland (z.B. durch Verkauf der Beteiligung oder Geltendmachung der angefallenen Verlustvorträge im Ausland) eine Nachversteuerung im Inland erfordern. Allerdings konnte durch gesellschaftsrechtliche Gestaltung die Nachversteuerung vermieden werden. Durch eine dem § 4 UmgrStG nachempfundenen Neuregelung im § 9 KStG wurde das Ausscheiden eines ausländischen Gruppenmitgliedes auf Grund mangelnder „wirtschaftlicher Vergleichbarkeit" definiert. Der Tatbestand ist gegeben, wenn die Beteiligung am ausländischen Gruppenmitglied zwar weiter besteht, aber der Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit der Auslandstochter (gemessen z.B. am Umsatz oder an der Mitarbeiteranzahl) im Vergleich zum Verlustentstehungsjahr um mehr als 75% geschrumpft und damit wirtschaftlich nicht mehr vergleichbar ist. In diesen neu normierten Fällen mussten alle bis dahin noch nicht nachversteuerten ausländischen Verluste nacherfasst werden.

[12] § 9 Abs. 7 KStG sieht vor, dass ein positiver Firmenwert über 15 Jahre verteilt steuerlich abzuschreiben ist. Dieser jährliche Abschreibungswert wird daher auch als „Fünfzehntel-Betrag" bezeichnet.

Des Weiteren wurde auch die steuerliche Behandlung von Beteiligungserträgen (in § 10 KStG) aus ausländischen „Portfoliobeteiligungen“ (Beteiligungen unter 10% des Nennkapitals) neu geregelt, also ebenso steuerfrei gestellt, sofern es sich bei der ausschüttenden ausländischen Gesellschaft um eine Kapitalgesellschaft aus einem EU/EWR-Staat handelt.[13] Die Neuregelung diente vorrangig der Anpassung an europarechtliche Anforderungen, aber auch der Vereinfachung des Steuervollzugs. Diese Bestimmungen wurden auch entsprechend für Privatstiftungen (im § 26c Z 17 KStG) übernommen.

Die Neufassung des § 10 Abs. 1 KStG führte zu einer Gleichstellung von Portfoliobeteiligungen an Körperschaften aus EU-Mitgliedsstaaten und aus bestimmten EWR-Staaten mit inländischen Portfoliobeteiligungen. In § 10 Abs. 4 KStG wurde allerdings zur Verhinderung von Steuerhinterziehung und Missbräuchen normiert, dass Gewinnanteile und Substanzgewinne bzw. -verluste aus einer internationalen Schachtelbeteiligung nicht von der KÖSt befreit werden, wenn das Beteiligungsunternehmen niedrig besteuerte Passiveinkünfte[14] bezieht.

Ergänzend wurde in § 10 Abs. 5 KStG eine weitere Bestimmung zur Vermeidung missbräuchlicher Gestaltungen eingeführt. Aus Sicht des Gesetzgebers konnte es bei EU-Gesellschaften oder Körperschaften aus einem EWR-Staat zu einer unangemessen niedrigen KÖSt-Besteuerung kommen. Wenn der entsprechende Steuersatz mehr als 10%-Punkte unter dem österreichischen liegt, werden mit dieser Änderung Gewinnanteile aus solchen Beteiligungskörperschaften nicht mehr länger durch Anwendung der Befreiungsmethode von der Doppelbesteuerung entlastet.

2.5 Budgetbegleitgesetz 2011 (BudBG 2011)

Vor dem BudBG 2011 konnte die Steuerfreistellung von Gewinnausschüttungen aus sogenanntem „Hybridkapital“ bei grenzüberschreitenden Sachverhalten zu einer doppelten Nichtbesteuerung führen. Als hybride Finanzierungsinstrumente können z.B. Genussrechte, Partizipationskapital, Vorzugsaktien oder gewinnabhängige Darlehen ausgestaltet sein. In der Praxis trat der Fall auf, dass aus derartigen Instrumenten stammendende Ausschüttungen in verschiedenen Staaten unterschiedlich qualifiziert worden sind. Es kam zu Fallkonstellationen, bei denen die Ausschüttungen im Staat der finanzierten Körperschaft zu abzugsfähigen Fremdfinanzierungskosten führten, während sie im Staat der finanzierenden Körperschaft als steuerbefreite Beteiligungserträge angesehen wurden. Dadurch ergab sich im ersten Staat eine steuersenkende Gewinnminderung, während im anderen Staat die Einnahmen steuerfrei blieben. Die Vermeidung dieser doppelten Nichtbesteuerung wurde

[13] Als weitere Voraussetzung für die Steuerfreiheit muss der Nachweis erbracht werden, dass die ausländische Gesellschaft einer in Österreich vergleichbaren KÖSt-Belastung von mindestens 15% unterliegt. Beträgt die ausländische Steuerbelastung weniger als 15%, ist für Portfoliobeteiligungen weiterhin das Anrechnungsverfahren anzuwenden, also Besteuerung der Auslandsdividende bei der österreichischen Mutter mit 25% KöSt und Anrechnung der (niedrigeren) ausländischen Steuer.

[14] Passiveinkünfte ist der steuerrechtliche Sammelbegriff für Einkünfte aus Kapitalanlagen, wie z.B. Dividenden- oder Zinszahlungen.

durch eine Einschränkung der Beteiligungsertragsbefreiung durch Neufassung von § 10 Abs. 7 und § 26c Z 23 lit. b KStG erreicht, wodurch Zahlungen, die nach österreichischem Recht als Gewinnanteile angesehen werden, nicht mehr von der KÖSt befreit werden, wenn sie bei der (ausländischen) auszahlenden Körperschaft abzugsfähig sind.

Durch das BudBG 2011 wurde auch die mit dem StReformG 2005 (siehe Abschnitt 2.1) eingeführte steuerliche Abzugsfähigkeit von Fremdfinanzierungszinsen bei Beteiligungen im Sinne des § 10 KStG neu gestaltet. Die Abzugsfähigkeit wurde auf Grund ihrer Bedeutung für den Wirtschaftsstandort zwar grundsätzlich beibehalten, aber es wurden die aus Sicht des Gesetzgebers unerwünschten Gestaltungen innerhalb von Konzernen ausgeschlossen, d.h. Fremdfinanzierungszinsen bei konzerninternen Beteiligungserwerben waren nicht mehr abzugsfähig. Dementsprechend wurden § 11 Abs. 1 Z 4 und § 26c Z 23 lit. b KStG angepasst. In Anlehnung an die Bestimmung für den Konzernausschluss bei der Firmenwertabschreibung gemäß § 9 Abs. 7 KStG wurde geregelt, dass innerhalb eines Konzernverbundes Zinsen für fremdfinanzierte Kapitalerhöhungen und Zuschüsse nur für Beteiligungsveräußerungen an Unternehmen außerhalb des Konzerns abzugsfähig bleiben.

Das BMF schätzte, dass diese beiden Maßnahmen das KÖSt-Aufkommen im Jahr 2011 um 50 Mio. € steigern würde, in den Jahren 2012 und 2013 um jeweils 280 Mio. € und schließlich um 300 Mio. € im Jahr 2014.[15]

2.6 Abgabenänderungsgesetz 2011 (AbgÄG 2011)

Mit dem AbgÄG 2011 setzte der Gesetzgeber ein EuGH-Urteil[16] um, mit dem die Beteiligungsertragsbefreiung für Gewinnausschüttungen nach § 10 Abs. 1 KStG räumlich vom EU/EWR-Raum auch auf Drittstaaten ausgedehnt wurde. Mit der Neuregelung unterlagen auch Gewinnausschüttungen aus Beteiligungen in Drittstaaten dem Methodenwechsel nach § 10 Abs. 5 KStG (Wechsel zur Anrechnungsmethode). Auch ein Anrechnungsvortrag für die ausländische KÖSt wurde eingeführt, d.h. bei zu geringen inländischen Gewinnen können ausländische Steuerleistungen auch in Folgejahren zeitlich unbegrenzt angesetzt werden.

Der Methodenwechsel, also die Anwendung der Anrechnungsmethode statt der Befreiungsmethode,[17] muss dann vorgenommen werden, wenn die ausländische Körperschaft im Ausland keiner der österreichischen KÖSt vergleichbaren Steuer unterliegt, der ausländische Satz um mehr als 10%-Punkte niedriger als der österreichische KÖSt-Satz ist oder die ausländische Körperschaft im Ausland Gegenstand einer umfassenden

[15] Siehe dazu die Erläuterungen zur Regierungsvorlage des BudBG 2011.

[16] EuGH-Urteil vom 10. Februar 2011, Rs C-436/08 und C-437/08 (Haribo).

[17] Das Steuerrecht sieht zwei Methoden zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung von Einkünften im Ausland vor. Einerseits die „Befreiungsmethode“, wonach Auslandseinkünfte von der inländischen Körper- und Einkommensteuer befreit werden. Die Befreiungsmethode kommt bei verschiedenen Einkunftsarten zur Anwendung, unter der Voraussetzung, dass diese Einkünfte im Ausland einer Durchschnittssteuerbelastung von mindestens 15% unterliegen. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, kommt die sogenannte „Anrechnungsmethode“ zur Anwendung. Es ist das gesamte in- und ausländische Einkommen im Inland steuerpflichtig, allerdings werden die im Ausland erhobene(n) Ertragssteuer(n) auf die KÖSt (bzw. ESt) angerechnet.

persönlichen oder sachlichen Befreiung ist. Der Methodenwechsel führt zum Entfall der Befreiung von der österreichischen KÖSt, allerdings ist ausländische Steuer auf die Steuerlast im Inland anzurechnen. Mit dieser Bestimmung sollte gewährleistet werden, dass Gewinnausschüttungen aus sogenannten „Niedrigsteuerländern“ doch der österreichischen KÖSt unterliegen.

2.7 Erstes Stabilitätsgesetz 2012 (1. StabG 2012)

Mit dem 1. StabG 2012 wurden Anpassungen bei der Berücksichtigung von Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder vorgenommen. Verluste im Ausland müssen nach österreichischen steuerrechtlichen Vorschriften umgerechnet werden. Dabei sind in der Praxis Fälle eingetreten, in denen die umgerechneten Verluste höher waren als die ursprünglichen (nicht umgerechneten) ausländischen Verluste, oder in denen sich sogar aus einem ausländischen Gewinn umrechnungsbedingt ein Verlust nach österreichischen Bestimmungen ergeben hat. Übliche Fälle waren etwa höhere Abschreibungen als im Ausland oder die Geltendmachung von Absetz- oder Freibeträgen (z.B. im Bereich der Forschungsförderung). Um in solchen Fällen zu vermeiden, dass die Nachversteuerung der umrechnungsbedingt höheren ausländischen Verluste erst bei Ausscheiden des ausländischen Gruppenmitglieds aus der Gruppe möglich wird, wurde § 9 KStG derart angepasst, als ausländische Verluste mit dem sich nach ausländischem Steuerrecht ergebenden Verlust gedeckelt wurden. Eine Berücksichtigung von ausländischen Gewinnen, die erst umrechnungsbedingt zu einem Verlust führten, wurde ausgeschlossen. Die sich daraus ergebenden fiskalischen Mehreinnahmen schätzte das BMF für 2013 auf 50 Mio. € und für die Jahre 2014 bis 2016 auf jeweils 75 Mio. €

2.8 Abgabenänderungsgesetz 2014 (AbgÄG 2014)

Das AbgÄG 2014 war Element des Arbeitsprogramms "Erfolgreich. Österreich" der Bundesregierung für die Gesetzgebungsperiode von 2013 bis 2018. Darin wurden die fiskalischen Maßnahmen zum Erreichen der politischen Ziele eines ausgeglichenen Staatshaushalts, eines strukturellen Nulldefizits ab 2016 und einer Reduzierung des Schuldenstandes formuliert. Dazu wurden zunächst weitere Einschränkungen im Bereich der Gruppenbesteuerung verabschiedet. Durch Änderungen in § 9 Abs. 2 und § 26c Z 45 KStG wurde der räumliche Anwendungsbereich zur Einbeziehung von ausländischen Gruppenmitgliedern in eine Unternehmensgruppe reduziert. Ausländische Körperschaften können nur noch dann einer österreichischen Unternehmensgruppe angehören, wenn mit dem ausländischen Sitzstaat des Gruppenmitglieds ein umfassendes Amtshilfeabkommen besteht. In Österreich beschränkt steuerpflichtige Körperschaften können daher nur mehr dann Gruppenmitglieder werden, wenn sie in einem Staat ansässig sind, der der EU angehört, oder in einem Drittstaat, der Österreich eine umfassende Amtshilfe gewährt.

Ebenso wurde mit dem AbgÄG 2014 eine Beschränkung der sofortigen Berücksichtigung von zuzurechnenden Verlusten ausländischer Gruppenmitglieder eingeführt. Die Neuregelung in

§ 9 Abs. 6 Z 6 und 7 und § 26c Z 46 KStG beschränkt die Zurechnung der Verluste ausländischer Gruppenmitglieder auf höchstens 75% der Summe der Einkommen sämtlicher unbeschränkt steuerpflichtiger Gruppenmitglieder und des Einkommens des Gruppenträgers. Verluste, die aufgrund dieser Beschränkung im laufenden Jahr das zusammengefasste Ergebnis der Unternehmensgruppe nicht mindern können, gehen in den Verlustvortrag ein und können in den Folgejahren als Sonderausgaben des Gruppenträgers abgezogen werden.

Des Weiteren wurde auch die Firmenwertabschreibung für neue Beteiligungen durch Änderung des § 9 Abs. 7 und § 26c Z 47 KStG abgeschafft. Aus Gründen des Vertrauensschutzes wird aber Beteiligungen, die vor dem Stichtag 1. März 2014 angeschafft wurden, die Geltendmachung der noch offenen Fünfzehntel-Beträge aus der Firmenwertabschreibung eingeräumt.

Auch im Hinblick auf die Regelung des § 12 Abs. 1 Z 10 KStG zur Abzugsfähigkeit von Aufwendungen aus Zinsen und Lizenzgebühren innerhalb eines Konzerns kam es zu Einschränkungen. Die Neuregelung soll Steuervorteile innerhalb eines Konzerns eindämmen, die sich durch gezielte Ausnutzung der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Aufwendungen und damit korrespondierender Einnahmen ergeben. Damit wurde in Österreich eine Regelung unilateral eingeführt, die auf internationaler Ebene zwar vereinbart, aber noch nicht breit umgesetzt wurde. Es geht dabei um Maßnahmen zur Vermeidung konzerninterner Gewinnverlagerungen mittels Zins- und Lizenzzahlungen in Niedrigsteuerländer im BEPS-Aktionsplan der OECD (Base Erosion and Profit Shifting) bzw. in den Empfehlungen der Code of Conduct-Gruppe der EU (vgl. dazu Abschnitt 5.3).

Das Abzugsverbot von Zinsen und Lizenzgebühren wurde für drei Fallgruppen erlassen:

- Für Fälle, in denen die empfangende Körperschaft aufgrund einer persönlichen oder sachlichen Steuerbefreiung mit den Zins- oder Lizenzeinkünften keiner Besteuerung unterliegt.
- Für Fälle, bei denen die Zins- oder Lizenzeinkünfte bei der empfangenden Körperschaft entweder einem nominellen Normalsteuersatz oder einem spezifisch für Zins- oder Lizenzeinkünfte vorgesehenen reduzierten nominellen Steuersatz von weniger als 10% unterliegen.
- Schließlich für Fälle, in denen bei der empfangenden Körperschaft besondere Steuerermäßigungen zur Anwendung kommen (z.B. teilweise sachliche Steuerbefreiungen oder fiktive Betriebsausgaben). Das Abzugsverbot kommt dann zur Anwendung, wenn der effektive Steuersatz für die Zins- oder Lizenzeinkünfte aufgrund einer solchen Steuerermäßigung weniger als 10% beträgt.

Im Rahmen des 2. Abgabenänderungsgesetzes 2014 wurden dann noch weitere Klarstellungen bzw. Ergänzungen dieser Bestimmungen vorgenommen.

Als weitere Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage wurden in § 12 Abs. 1 Z 8 und § 26c Z 50 KStG die auch im § 20 Abs. 1 Z 7 und Z 8 EStG vorgesehenen Abzugsverbote für Körperschaften verankert. Damit wurde es untersagt, Aufwendungen von Körperschaften für das Entgelt für Arbeits- oder Werkleistungen, soweit es den Betrag von 500.000 Euro pro Person und Wirtschaftsjahr übersteigt, abzusetzen. Ziel dieser Regelung war es, insbesondere die Gehälter von Spitzenmanagern zu reduzieren.

Die fiskalischen Gesamteffekte dieser Maßnahmen wurden durch das BMF für 2014 auf 60 Mio. € und in den Jahren 2015 bis 2018 auf jeweils 210 Mio. € geschätzt.[18]

Zusammenfassend kann man die Entwicklungen im Körperschaftsteuerrecht so charakterisieren, dass die Steuerreform von 2005 mit der Reduktion des KÖSt-Satzes von 34% auf 25% und der Einführung der Gruppenbesteuerung eine gezielte Strategie zur Stärkung des Unternehmensstandorts Österreich verfolgte. Diese Strategie wurde durch die rechtlichen Änderungen, die zwar den Steuersatz unverändert ließen, aber doch zu einer substantiellen Verbreitung der Bemessungsgrundlage führten, teilweise wieder konterkariert. Dabei ist kritisch zu bemerken, dass die oft als Missbrauchsbekämpfung intendierten Regelungen überschießend waren und damit auch andere, nicht primär steuerlich motivierte Transaktionen beeinträchtigen. Beispiele sind etwa das Zinsabzugsverbot für konzerninterne Beteiligungserwerbe, die aus restrukturierungs- und anderen betriebswirtschaftlichen Überlegungen notwendig erscheinen. Ebenso wurden die Komplexität und der administrative Aufwand des Steuerrechts weiter erhöht, wie z.B. durch strengere Nachweis- und Dokumentationspflichten insbesondere im Hinblick auf steuerrechtliche Vorgänge im Ausland (z.B. der Nachweis der tatsächlichen Steuerbelastung). Tabelle 2 fasst die steuererhöhenden und steuersenkenden Änderungen im Körperschaftsteuerrecht seit 2005 zusammen.

Die Verschärfung der steuerlichen Belastung und des administrativen Aufwands heimischer Unternehmen im internationalen Vergleich wurde erst kürzlich in der Studie „Paying Taxes 2016“[19] bestätigt. Gemäß diesem Ranking hat sich die Position Österreichs im internationalen Unternehmenssteuerwettbewerb verschlechtert. Mit einer errechneten „Total Tax Rate“ von 51,7%, die gemäß der „Doing Business“-Methode der Weltbank erhoben wird, nimmt Österreich Platz 74 von 189 untersuchten Volkswirtschaften ein und verschlechterte sich im Vergleich zum Vorjahresranking um zwei Plätze. Auch die Ausführungen in Abschnitt 4 zeigen auf, 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 Mitgliedsstaaten von fallenden

[18] Siehe Vorblatt und Wirkungsfolgenabschätzung zur Regierungsvorlage des AbgÄG 2014.

[19] PWC/ World Bank Group, Paying Taxes 2016, abgerufen am 23.11.2015: http://www.pwc.com/gx/en/services/tax/paying-taxes-2016/download.html.

effektiven Steuersätzen geprägt. Der strategische Handlungsbedarf der österreichischen Steuerpolitik wird dringlicher.[20]

Tabelle 2: Steuererhöhende und steuersenkende Maßnahmen seit 2005

Gesetzesbezeichnung	**Änderung(en) KStG**	
	Steuersenkende Maßnahmen	**Steuererhöhende Maßnahmen**
Steuerreformgesetz 2005	Senkung KÖSt-Satz; Einführung Gruppenbesteuerung	Entfall Abzugsfähigkeit der Eigenkapital-Verzinsung und Übertragung stiller Reserven
Budgetbegleitgesetz 2007		Abschaffung Mittelstandfinanzierungsgesellschaft ("MiFiG")
Abgabensicherungsgesetz 2007		Nachversteuerung von Firmenwertabschreibungen
Budgetbegleitgesetz 2009	Ausweitung der Beteiligungsertragbefreiung auf ausländische Portfolio-Beteiligungen	Nachversteuerung von ausländischen Gruppenverlusten
Budgetbegleitgesetz 2011		Einschränkung der Beteiligungsertragbefreiung 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

[20] Im Hinblick auf die Rechtsformneutralität sollte die Gesamtbelastung für Personenunternehmen, deren Gewinn der persönlichen Einkommensteuer unterliegt, und für Kapitalgesellschaften, die auf ausgeschüttete Gewinne zuerst KÖSt und danach KESt beim Eigentümer entrichten müssen, in etwa gleich sein. Die Erhöhung der KESt per 1.1.2016 auf 27.5% erhöht einseitig für Kapitalgesellschaften die Gesamtbelastung aus KÖSt und KESt, während aufgrund der Tarifentlastung bei der EKSt Personenunternehmer besser fahren. Bei Einkommen über 1 Mio. Euro steigt der Spitzensteuersatz der EKSt um 5 Punkte auf 55%, so dass mit zunehmenden Gewinnen die Rechtsform der Kapitalgesellschaft wieder relativ attraktiver wird.

3 Wirkungen der Unternehmensbesteuerung

Die Unternehmensbesteuerung, und allen voran die KÖSt, hat wesentliche Auswirkungen auf Wachstum durch Investition und Innovation, auf Beschäftigung und Einkommen, und auf die Stabilität der Wirtschaft. Änderungen in der Steuerpolitik führen zu vielfältigen Anpassungen des Unternehmenssektors, die wir in der Folge anhand einer Auswertung der wichtigsten Ergebnisse der internationalen empirischen Literatur darstellen. Dabei ergeben sich die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einerseits aus dem Einfluss auf das Wachstum einer gegebenen Anzahl von Unternehmen („intensiver Rand") als auch auf die Anzahl der im Land aktiven Unternehmen („extensiver Rand"). Diese Anpassung am extensiven Rand ist wahrscheinlich sogar noch wichtiger, gerade in einer offenen Volkswirtschaft im internationalen Standortwettbewerb. Die Zahl der Unternehmen ergibt sich langfristig aus der Differenz zwischen Marktzutritt und Austritt. Marktzutritt erfolgt durch Unternehmensgründungen und Direktinvestitionen ausländischer Konzerne, während der Marktaustritt die Zahl der Insolvenzen und der Geschäftsaufgabe aus anderen Gründen sowie die Abwanderung heimischer Unternehmen in das Ausland widerspiegeln.

Die Unternehmensbesteuerung kann auch sehr unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Teile des Unternehmenssektors haben, die sich in Forschungsintensität, Wachstumspotential, Zugang zu Kapital, Beschäftigung, Profitabilität, Internationalisierung und anderen Aspekten stark unterscheiden. Der Großteil der Unternehmen sind Kleinbetriebe und KMUs. Die Zahl großer Leitbetriebe ist dagegen überschaubar, aber sie sind wegen ihrer Größe für Investitionen, Innovation und Produktivität, Beschäftigung und Wachstum in der Gesamtwirtschaft absolut zentral, und sie dominieren das Aufkommen der KÖSt und anderer Unternehmenssteuern. Der Querschnitt spiegelt letzten Endes die Entwicklung der Unternehmen in ihrem Lebenszyklus wider. Neue Unternehmen starten klein und national und enden je nach Innovationsintensität groß und multinational. Dazwischen scheiden viele Unternehmen wieder aus, etwa die Hälfte der Neugründungen scheitert nach kurzer Zeit und ist bereits nach vier bis fünf Jahren nicht mehr aktiv, so dass es viele kleine, aber nur wenige große gibt. Es ist klar, dass verschiedene Unternehmenstypen sich erheblich unterscheiden und auch unterschiedlich von der Besteuerung betroffen sind.

Die folgenden Abschnitte stellen die Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Literatur über die zu erwartenden ökonomischen Verhaltensanpassungen auf Änderungen in der Unternehmensbesteuerung dar. Spezifisch österreichische Untersuchungen sind sehr spärlich. Allerdings ist dies relativ wenig einschränkend. Man kann sicher davon ausgehen, dass Unternehmen auf ein und denselben Anreiz bzw. Schock in allen Ländern ähnlich reagieren. Insofern sind ausländische Studien nicht weniger relevant wie spezifisch österreichische Forschungsarbeiten. Wichtig ist vielmehr, die institutionellen Rahmenbedingungen und die steuerlichen und anderen Schocks und die sich daraus ergebenden Anreize spezifisch für jedes Land richtig zu erfassen.

3.1 Unternehmensgründungen und Marktzutritt

Die Entscheidung zur Selbständigkeit und Unternehmensgründung steht am Beginn des Lebenszyklus eines Unternehmens. Die Neugründungen machen in jedem Jahr etwa 6-8% des Unternehmensbestandes aus, und etwa ebenso viele scheiden wieder aus. Je innovativer die Neugründung, desto grösser ist die Chance auf rasches nachfolgendes Wachstum. Neugründungen mit radikalen Innovationen stellen die nächste Generation von multinationalen Unternehmen, aber nur ein kleiner Teil überlebt die Wachstumsphase dazwischen. Innerhalb der ersten fünf Jahre scheitert etwa die Hälfte der Neugründungen. Nachdem also jeder Unternehmer auch die Möglichkeit des Scheiterns in seine Entscheidung einbeziehen muss, sind auch das Insolvenzrecht und die Möglichkeit zum Neustart für die Gründungsrate von großer Bedeutung. Ein Gründer muss zwischen einer relativ sicheren unselbständigen Beschäftigung und der riskanten Selbständigkeit abwägen. Abgesehen von einer guten Geschäftsidee und dem Streben nach Selbstbestimmung und Unabhängigkeit sind die individuelle Risikobereitschaft und die steuerliche Behandlung entscheidend (Cullen und Gordon, 2007). An sich sollte nach dem Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit und Gleichbehandlung ein gleich hohes Einkommen auch gleich hoch besteuert werden, d.h. die Gesamtbelastung aus KÖSt und Dividendenbesteuerung sollte in etwa der Lohnsteuer entsprechen. Da aber der Weg in die Selbständigkeit durch andere bedeutende Gründungsbarrieren erschwert ist, geben viele Länder spezielle steuerliche Anreize. Nachdem gerade in der ersten Phase eher Verluste als Gewinne geschrieben werden, sind die Regelungen für den Verlustausgleich und Verlustvortrag besonders wichtig.

Wenn der KÖSt-Steuersatz ohne kompensierende Änderung bei der Einkommensteuer auf Löhne und Dividenden steigt, dann wird die Unternehmensgründung und Aufgabe einer abhängigen Beschäftigung unattraktiver. Die Anzahl der Gründungen sollte zurückgehen. Da Rin et. al. (2011) analysieren den Einfluss der effektiven KÖSt-Belastung auf die Anzahl der Neugründungen in Prozent der Gesamtanzahl der Unternehmen (Gründungsrate). Die Analyse nutzt einen Panel-Datensatz von 9 Millionen westeuropäischer Unternehmen und ermittelt einen statistisch signifikanten, negativen Einfluss auf die Gründungsrate. Demnach führt 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. Nachdem die durchschnittliche Gründungsrate bei 7,02% liegt, entspricht dies einer Zunahme um 12,5%. Aufgrund unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen fällt dieser Effekt von Land zu Land unterschiedlich aus. Eine Veränderung der KÖSt-Steuerbelastung hat einen stärkeren Effekt auf Unternehmensgründungen in Ländern mit einer guten institutionellen Infrastruktur. Ein Land mit hohen Rechnungslegungs- und Buchhaltungsstandards kann durch eine Steuersenkung die Gründungsrate stärker steigern als ein Land mit niedrigeren Standards. Kapitalmangel ist ein häufiges Gründungshemmnis. Wenn ein Unternehmen intransparent und von Banken und anderen Kapitalgebern von

außen schwer zu beurteilen ist, dann nimmt die Bereitschaft zur Kreditvergabe und Bereitstellung von Risikokapital ab und verhindert damit einen Teil der Gründungen.

Djankov et al. (2010) analysieren die Auswirkungen der effektiven KÖSt-Belastung auf der Grundlage eines Datensatzes, der vergleichbare Informationen über die Körperschaftssteuern in 85 Ländern enthält. Diese Vergleichbarkeit wird erreicht, indem der effektive KÖSt-Steuersatz für ein standardisiertes Unternehmen (in Privatbesitz, 60 Mitarbeiter und andere Charakteristika) berechnet wird. Für dieses Unternehmen wird der effektive KÖSt-Steuersatz im ersten Jahr nach der Gründung sowie der Durchschnitt der effektiven Körperschaftssteuern in den fünf darauffolgenden Jahren berechnet. Mit diesem Ansatz wird es möglich, die Auswirkungen von Abschreibungen, Lohnsteuern und anderen Aspekten realitätsgetreuer einzubinden als in früheren Studien. Neben dem KÖSt-Regelsteuersatz bezieht die Analyse auch Lohnsteuern, persönliche Einkommensteuern, Mehrwert- und Verkaufssteuern und andere Steuern mit ein. Die Studie kommt zu einem stark negativen Effekt von hohen, effektiven Körperschaftssteuern auf Investitionen und Unternehmertum. Nach ihren Schätzungen führt eine Erhöhung der effektiven KÖSt im ersten Jahr um 10 Prozentpunkte zu einem Rückgang der jährlichen Rate der neuangemeldeten haftungsbeschränkten Unternehmen im Verhältnis zur Gesamtanzahl der bestehenden Unternehmen um ca. 1,4 Prozentpunkte. Bezogen auf den Mittelwert der Gründungsrate von 8% entspricht dies einem Rückgang um 17%. Die empirische Literatur zeigt also einen bedeutenden Effekt der KÖSt-Belastung auf Unternehmensgründungen.

3.2 Rechtsformwahl

Der Großteil der Unternehmen ist in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft in verschiedenen Formen organisiert und unterliegt der KÖSt. Viele kleine und noch junge Unternehmen werden jedoch als Personenunternehmen geführt und unterliegen der persönlichen Einkommensteuer des Unternehmers. Die Rechtsformwahl ist meist zu Beginn der Unternehmensentwicklung relevant. Wenn das Unternehmen eine gewisse Größe überschreitet, wird für die weitere Entwicklung die Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft wichtig. Vorteile der Kapitalgesellschaft sind die beschränkte Haftung des Unternehmers, der im Insolvenzfall sein Privatvermögen schützen will, und der bessere Zugang zu externer Finanzierung. Die strengeren Buchhaltungs- und Berichtspflichten einer Kapitalgesellschaft kosten zwar mehr Verwaltungsaufwand, sie machen aber das Unternehmen transparenter und von außen besser überprüfbar, damit Banken und Risikokapitalgeber bereit sind, mehr Finanzierung zu geben (Egger et al., 2013). Die Rechtsform der Kapitalgesellschaft ist also ein wichtiger Aspekt der institutionellen Rahmenbedingungen in einem Land, die das Wachstum fördern, indem Unternehmen ihre Expansion besser finanzieren können.

Die Rechtsformwahl und damit die Zusammensetzung des Unternehmenssektors reagiert auf Besteuerungsunterschiede zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften und auf andere Aspekte der institutionellen Qualität. Zunächst bestätigen Demirgüc-Kunt et al.

(2006), dass Unternehmen als Kapitalgesellschaft stärker wachsen und grösser werden als in der Rechtsform der Personenunternehmung. Dieser Effekt ist umso grösser, je besser die institutionellen Rahmenbedingungen eines Landes sind, wie z.B. die Qualität der Vorschriften zur Rechnungslegung und der Unternehmenskontrolle. De Mooij und Ederveen (2008) fassen die Ergebnisse der empirischen Steuerliteratur zusammen: ein Anstieg der KÖSt-Belastung um 10 Prozentpunkte, ohne andere Änderungen, reduziert den Anteil der Kapitalgesellschaften am gesamten Unternehmensbestand und damit die KÖSt-Steuerbasis um 7%.

3.3 Investition und Unternehmenswachstum

Investitionen treiben das Unternehmenswachstum und hängen vom erwarteten Absatz, Anschaffungskosten, der Zielvorgabe für die Rendite, und dem Einfluss von Steuern auf Investitionserträge und Kosten ab. Erwartete Marktanteile, Preisspielraum und Erlöse hängen wieder vom Qualitätsvorsprung und letzten Endes der F&E-Intensität ab. Nach dem klassischen Kalkül investieren die Unternehmen solange, wie der Barwert der Investitionserträge, abgezinst mit der erforderlichen Rendite, die Anschaffungskosten übersteigt. Eine gleichwertige Formulierung für den Investitionstest ist, dass die Rendite vor Steuern (Grenzproduktivität des Kapitals) die Kapitalnutzungskosten erwirtschaften muss. An sich kann die Unternehmensbesteuerung investitionsneutral sein, wenn sich der Staat - wie ein stiller Teilhaber ohne Einfluss auf den Investitionsentscheid - zu gleichen Teilen an den Erträgen und Kosten der Investition beteiligt. Das wäre bei großen Steuerreformkonzepten wie dem Mirrlees Report (Mirrlees et al., 2011) der Fall, der neben der Berücksichtigung von Fremdkapitalzinsen auch die Abzugsfähigkeit einer Eigenkapitalverzinsung vorsieht (Allowance for Corporate Equity), oder dem U.S. President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2006), das eine Sofortabschreibung von Investitionsgütern, aber dafür keine Abzugsfähigkeit von Finanzierungskosten jedweder Art (Cash-Flow Besteuerung) vorsieht.[21]

In der Realität werden die beiden Konzepte in beinahe keinem Land angewandt. In der Regel gibt es keine Sofortabschreibung von Investitionsausgaben, aber verschiedene Investitionsbegünstigungen, ebenso sind Eigenkapitalzinsen nicht abzugsfähig, Fremdkapitalzinsen dagegen schon. Das führt je nach Finanzierungsweg dazu, dass der Staat bei den Investitionserträgen stärker zugreift, als er sich an Anschaffungs- und Finanzierungskosten beteiligt. Daher müssen die Unternehmen vor Steuern eine höhere Bruttorendite erzielen, damit sie nach Steuern den Kapitalgebern und Eigentümern die marktübliche Verzinsung versprechen können. Bezieht man den Steuerkeil auf die Vorsteuerrendite, erhält man die effektive Grenzsteuerbelastung der Investitionen mit

[21] Jede Investitionsausgabe muss mit Eigen- oder Fremdkapital finanziert werden. Wie sonst auch darf der Aufwand steuerlich nur einmal berücksichtigt werden, indem entweder die Anschaffungskosten oder die in Summe gleich hohen Finanzierungskosten abgezogen werden.

Unternehmenssteuern.[22] Je nach Finanzierungsart wird der effektive Grenzsteuersatz mehr oder weniger stark vom gesetzlichen KÖSt-Steuersatz bestimmt und kann durch vorzeitige steuerliche Abschreibungen, direkte Investitionsbegünstigungen und Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen bisweilen deutlich reduziert werden. Typischerweise ergibt sich wegen der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen bei fremdfinanzierten Investitionen eine sehr niedrige Grenzsteuerbelastung, die manchmal sogar negativ wird, wenn die Abzugsfähigkeit von Zinsen mit großzügigen Abschreibungsregelungen und anderen Investitionsbegünstigungen kombiniert wird. Die effektive Steuerbelastung ist dagegen bei eigenkapitalfinanzierten Investitionen, vor allem bei Anteilsfinanzierung, sehr viel höher. Es kommt damit sehr auf die Finanzierungsstruktur an.

Ein höherer KÖSt-Steuersatz erhöht den effektiven Steuersatz EMTR und daher die Kapitalnutzungskosten, welche die Investitionstätigkeit negativ beeinflussen. Eine umfangreiche empirische Literatur hat über diesen Kanal den Einfluss der KÖSt auf die Investitionstätigkeit ökonometrisch geschätzt. Eine klassische Referenz für den Stand der Literatur ist Hassett und Hubbard (2002), welche eine Elastizität der Investition bezüglich der Kapitalnutzungskosten von -0.5 bis -1 ermitteln. Steigen die Kapitalnutzungskosten um 1 Prozent, dann fallen die Investitionen um 0.5 bis 1 Prozent. De Mooij und Ederveen (2008) übersetzen diese Schätzung in eine Semi-Elastizität der Investitionen bezüglich des effektiven Steuersatzes und geben diese mit etwa -0.8 an. Steigt die effektive Grenzsteuerbelastung (EMTR) um einen Prozentpunkt (ausgehend von einem effektiven Grenzsteuersatz von 10%), dann gehen die Investitionen um 0.8 Prozent zurück. Nach Djankov u.a. (2010) reduziert ein Anstieg des effektiven KÖSt-Steuersatz um 10 Prozentpunkte die Investitionsquote (Mittelwert der Länder 21% des BIP) um 2.2 Prozentpunkte. Egger u.a. (2015) betonen, dass die Wirkung auf verschiedene Unternehmenstypen unterschiedlich ist. 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. In kleineren Unternehmen mit konzentriertem Anteilsbesitz beträgt der Rückgang etwa 0.8 Prozentpunkte.

Die Wirkungen der Unternehmensbesteuerung sind keinesfalls einheitlich und können innerhalb des Unternehmenssektors sehr unterschiedlich ausfallen, weil verschiedene Gruppen von Unternehmen sich stark nach wichtigen Eigenschaften wie z.B. der Finanzierungsstruktur unterscheiden. In der Fachliteratur gab es schon lange konkurrierende Ansichten über die Investitionseffekte der persönlichen Dividendenbesteuerung („alte“ versus „neue“ Sicht, vgl. Keuschnigg, 2005). Bei großen Unternehmen im Streubesitz, die über genügend hohe Gewinne verfügen, können

[22] Vorsteuerrendite p und Marktverzinsung i ergeben einen Steuerkeil p-i. Der effektive Grenzsteuersatz beträgt dann $t_{eff} = (p - i)/p$, oder $(1- t_{eff})p = i$. Die Unternehmen müssen vor Steuern eine Rendite p auf die Investition verdienen, damit sie nach Abzug der effektiven Grenzsteuerbelastung die Marktverzinsung i erwirtschaften. Der effektive Grenzsteuersatz t_{eff} wird in der Fachliteratur als EMTR bzw. „effective marginal tax rate“ bezeichnet.

Mehrinvestitionen an der Grenze mit einbehaltenen Gewinnen durch Kürzung von Dividendenzahlungen finanziert werden. Eine zusätzliche Investition führt also zu geringeren Ausschüttungen jetzt und zu höheren Dividenden in den folgenden Jahren, wenn der Investitionsertrag anfällt. Dadurch reduziert sich die Steuerbelastung jetzt und steigt in den Folgejahren, so dass sich der Staat mit der Dividendenbesteuerung zu gleichen Teilen an den Kosten und Erträgen der Investition beteiligt und damit den Investitionsentscheid nicht beeinflusst. Nach dieser „neuen Sicht" hat die Dividendenbesteuerung keinen Einfluss auf das Investitionsverhalten. Sie reduziert lediglich den Firmenwert und damit das Vermögen der Eigentümer. Die „alte Sicht" geht hingegen von anderen Finanzierungsannahmen aus. Junge Unternehmen im Wachstum haben relativ geringe Eigenmittel und müssen viel investieren. Es sind nicht genügend hohe Gewinne da, um die Investitionen vollständig mit einbehaltenen Gewinnen zu finanzieren, selbst wenn die Ausschüttungen auf null gekürzt werden. Mehrinvestitionen müssen daher an der Grenze durch neues Eigenkapital von außen finanziert 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 die Investitionserträge fließen und wieder Dividenden ausgeschüttet werden. Nach dieser „alten Sicht" hemmt eine Dividendensteuer die Investitionen, weil sich der Staat mit der Steuer zwar an den Erträgen, aber nicht an den Kosten beteiligt.

Allerdings sind Dividendenausschüttungen vermutlich nicht so variabel, wie es die neue Sicht unterstellt. Empirisch gesehen reagiert die Dividendenpolitik nur sehr träge auf Änderungen im Gewinn bzw. im Finanzierungsbedarf für Investitionen. Die Unternehmer sind oft auf stetig fließende Dividendeneinkommen angewiesen oder die Firmen selbst wollen mit Dividendenzahlungen ihre Ertragskraft signalisieren und die Eigentümer bei der Stange halten, so dass nicht der gesamte Gewinn für Selbstfinanzierungszwecke zur Verfügung steht, sondern Mehrinvestitionen neben Krediten immer wieder einmal mit neuen Anteilen zu finanzieren sind. In der Realität dürften im Querschnitt der Unternehmen beide Firmentypen vertreten sein, so dass die Dividendenbesteuerung investitionsmindernde Wirkungen hat, bei manchen Unternehmen mehr (alte Sicht) und bei manchen weniger (neue Sicht). Die Steuern wirken eben nicht auf alle Unternehmen gleich. 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. Der Effekt ist bei kleineren Unternehmen mit Schwierigkeiten im Zugang zu Kapital und bei nicht Dividenden zahlenden großen Kapitalgesellschaften grösser.[23]

Die Unternehmensbesteuerung beeinflusst nicht nur das Investitionsniveau, sondern auch die Produktivität der aggregierten Investitionen. Ein innovationsgetriebenes Wachstum

[23] Wenn zum Zeitpunkt der Investition keine Dividende gezahlt wird, kann sie auch nicht gekürzt werden, um die Investition teilweise selbst zu finanzieren. Aber wenn in Zukunft die Erträge fliessen und wieder Dividenden bezogen werden, schlägt die Steuer zu. Die Steuer beteiligt sich in diesem Fall an den Erträgen, aber nicht an den Kosten und wirkt investitionshemmend.

erfordert einen ständigen Strukturwandel und damit einen permanenten Neueinsatz des Kapitals. Die Länder unterscheiden sich darin, wie sehr sie in der Lage sind, Kapital von reifen oder gar schrumpfenden Branchen abzuziehen und auf besonders rentable und produktive Verwendungen mit vielen jungen Wachstumsunternehmen zu lenken. Je besser dies gelingt, desto grösser ist das Produktivitätswachstum. Die Besteuerung kann auch diese Anpassung bremsen. Die Dividendenbesteuerung hemmt die Ausschüttung von Gewinnen aus reifen Unternehmen mit hohem Cash-Flow, deren Investitionen jedoch oft nur mehr unterdurchschnittlich rentabel und produktiv sind, während die Investitionstätigkeit von Wachstumsunternehmen mit noch geringem Cash-Flow gehemmt ist (ähnlich wie bei der „alten Sicht"). Nach Becker u.a. (2013) führt eine Erhöhung der Dividendenbesteuerung zu einer Divergenz der Investitionsraten, indem vor allem die Investitionen von jungen Unternehmen gebremst werden, die über wenig Cash-Flow verfügen und mehr Eigenkapital bräuchten, während die Investitionen der reifen Unternehmen mit hohen Gewinnen nur wenig beeinträchtigt werden. Nach ihren Schätzungen mindert eine Erhöhung der Dividendenbesteuerung um 10 Prozentpunkte die Aufnahme von neuem Eigenkapital (Anteilsfinanzierung) um 9 Prozent. Nach einer Erhöhung der Dividendensteuern (um wenigstens 3 Prozentpunkte) hängt die Investitionstätigkeit wesentlich stärker von der Verfügbarkeit von Eigenmitteln und einbehaltenen Gewinnen ab. Die Differenz der Investitionsraten zwischen Unternehmen mit niedrigem und hohem Cash-Flow steigt von 5.3 auf 7.6% an. Eine hohe Dividendenbesteuerung benachteiligt daher die neuen im Vergleich zu den etablierten Branchen und hemmt auf diesem Weg tendenziell das Produktivitätswachstum.

Finanzierungsbeschränkungen bremsen rentable Investitionen, insbesondere von jungen und innovativen Unternehmen, die Schwierigkeiten im Zugang zu Kapital haben. Anders als im traditionellen Ansatz, nach dem Investitionen von den Kapitalnutzungskosten abhängen, reagieren die Investitionen von finanzierungsbeschränkten Unternehmen sensitiv auf die Verfügbarkeit von Cash-Flow und Eigenmittel, Sicherstellungen und anderen institutionellen Variablen wie Qualität von Buchhaltungsstandards, Transparenz- und Berichtspflichten, Investorenschutz und Regeln der Unternehmenskontrolle (Corporate Governance). Im Allgemeinen sind junge und innovative Firmen eher kreditbeschränkt als grosse Firmen (Beck et al., 2005; Aghion et al., 2007). Finanzierungsbeschränkungen bremsen sowohl den Markteintritt als auch das nachfolgende Unternehmenswachstum (Beck und Demirguc-Kunt, 2006; Aghion u.a., 2007). Chirinko und Schaller (1995) und Hoshi u.a. (1991) geben die Elastizitäten der Ausrüstungsinvestitionen auf den Cash-Flow mit 0.4-0.5 an. Die Elastizitäten für das Betriebskapital sind deutlich höher und betragen zwischen 0.8-1.3 (vgl. Carpenter und Petersen, 2002; Fazzari und Petersen, 1993).

Die Übergabe von Familienunternehmen an die nächste Generation ist ein anderes Ereignis, bei dem die Unternehmensentwicklung durch Finanzierungsbeschränkungen gebremst wird. Familienunternehmen sind durch konzentrierten Anteilsbesitz von mehr als 20% der Anteile

in der Familie charakterisiert. Ellul u.a. (2010) zeigen, dass liberale Erbschaftsgesetze, die eine Konzentration des vererbten Vermögens beim Unternehmensnachfolger mit beschränkten Auszahlungen an ausscheidende Familienmitglieder, die Investitionen in Familienunternehmen begünstigen, vor allem wenn der Zeitpunkt der Betriebsübergabe nahe ist. Größere Zahlungen an ausscheidende Erben entziehen der Firma flüssige Mittel und bremsen Investitionen. Einen ähnlich negativen Effekt haben Erbschaftssteuern, die ebenfalls zu einem Mittelabfluss führen, Finanzierungsbeschränkungen verschärfen, und Investitionen bremsen. Bei anderen Unternehmen im Streubesitz haben dagegen Änderungen der finanziellen Verpflichtungen bei Vererbung oder Erbschaftssteuern keinen signifikanten Einfluss auf die Investitionen. Ellul u.a. (2010) zeigen nun, dass die negativen Effekte der Betriebsübergabe auf Investitionen umso geringer sind, je liberaler die Erbschaftsgesetze sind. Sie quantifizieren die Strenge der gesetzlichen Regelungen mit dem maximalen Anteil des Vermögens, das einem einzigen Kind vererbt werden kann, so dass Werte nahe bei 1 liberale Erbschaftsgesetze anzeigen, bei denen die Verpflichtung zu Abfindungen von ausscheidenden Familienmitgliedern am geringsten ist. Wenn der Index von 0.625 auf 1 ansteigt (d.h. vom 25. auf das 75. Perzentil der Länder; das sind zwei Standardabweichungen um den Mittelwert), dann geht dies mit einem Anstieg der Investitionsquote um etwa 12 Prozent des Mittelwerts in Familienunternehmen, und um 11 Prozentpunkte relativ zu anderen, Nicht-Familienunternehmen einher.

3.4 Dividendenpolitik und Finanzierung mit Eigenkapital

Investitionen müssen finanziert werden und hängen daher davon ab, welche Finanzierungsquellen leichter oder weniger leicht zugänglich sind. Schon der vorherige Abschnitt über die Wirkungen der Dividendenbesteuerung auf die Investitionen („alte“ versus „neue“ Sicht der Dividendenbesteuerung) hat gezeigt, dass Investition und Finanzierung unmittelbar miteinander verknüpft sind. Der folgende Abschnitt beleuchtet die Wahl zwischen Finanzierung mit Eigen- und Fremdkapital und damit das Verschuldungsverhalten der Unternehmen. Ob Eigenkapital durch einbehaltene Gewinne oder mit Anteilsfinanzierung von außen gebildet wird, ist Gegenstand dieses Abschnitts und hängt von der Dividendenpolitik bzw. dem Ausschüttungsverhalten der Unternehmen ab. Darauf haben Steuern, allen voran die Steuern auf Dividendeneinkommen und Kapitalgewinne (Wertzuwächse), einen erheblichen Einfluss.

Einbehaltene Gewinne, also der Verzicht auf Ausschüttungen an die Eigentümer, sind die Ersparnisse der Unternehmen, die der Selbstfinanzierung der Investitionen dienen. Diese hängen von der Dividendenpolitik der Unternehmen ab. Wenn die Unternehmen mehr Eigenkapital brauchen, dann können sie auf Dividenden verzichten und mit den einbehaltenen Gewinnen Eigenkapital bilden. Das steigert den Unternehmenswert, d.h. die ausstehenden Aktien bzw. Beteiligungen werden mehr Wert. Die Eigentümer erzielen dann den Ertrag bzw. die Rendite auf ihr Beteiligungsvermögen in Form von Wertsteigerungen auf ihre Anteilspapiere, welche – nach dem Realisationsprinzip – der persönlichen KESt

unterliegen. Wenn die Beteiligungen veräußert, sprich realisiert, werden, muss der erzielte Wertzuwachs im Vergleich zum Beschaffungswert mit der KESt versteuert werden. Die andere Alternative, Eigenkapital zu beschaffen, ist die Anteilsfinanzierung. Die Unternehmen schütten ihre Gewinne aus, holen über die Ausgabe neuer Aktien bzw. Anteile neue Eigentümer an Board („Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren"). Mit dem Verkaufserlös der neu ausgegebenen Anteile wird das Eigenkapital aufgestockt und können neue (typischerweise große) Investitionsprojekte mit Eigenkapital finanziert werden. Die Rendite auf die Eigenkapitalanteile fließt in diesem Fall in Form von Ausschüttungen und Dividenden zu, die der Dividendenbesteuerung (in Österreich KESt) unterliegen. 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, proportionalen KESt, so dass die Unternehmensbesteuerung hier verhältnismäßig wenig diskriminiert und weitgehend neutral ist. 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. Im Vergleich zur laufenden Besteuerung anderer Einkommen erhalten damit die Eigentümer einen zinslosen Steuerkredit.

Die empirische Forschung zeigt, dass die Unternehmen versuchen, einen stetigen Strom von Ausschüttungen zu realisieren, ihre Dividenden nur ungern und oft nur bei außerordentlichen Finanzierungsbedürfnissen anpassen. Dennoch zeigt sich, dass das Ausschüttungsverhalten durchaus bedeutsam auf Änderungen in der Besteuerung von Dividenden reagiert. In den U.S.A. wurde z.B. der Steuersatz auf Dividenden im Jahr 2003 von 35 auf 15% reduziert. Viele empirische Arbeiten haben danach die Auswirkungen auf die Dividendenpolitik untersucht. Eine der einflussreichsten Arbeiten ist jene von Chetty und Saez (2005). Danach 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 Steuermehreinnahmen aus den höheren Dividendenzahlungen etwa die Hälfte des Steuerausfalls aus der Absenkung des Steuersatzes wettmachen konnten. Bei Unternehmen, deren wichtigste Anteilseigner, wie z.B. Pensionskassen, nicht steuerpflichtig waren, haben ihre Ausschüttungen kaum verändert. Umso grösser waren die Reaktionen bei Unternehmen, deren Manager und Aufsichtsratsmitglieder viele Aktien und hohe Dividendeneinkommen haben, und die von wenigen steuerpflichtigen Großinvestoren mit großen Beteiligungen beherrscht wurden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Alstadsæter u.a. (2015), die die Investitionseffekte einer Reduktion der Dividendenbesteuerung 2006 in Schweden um 5 bis 10 Prozentpunkte untersuchen. Wieder zeigt sich, dass die Steuersenkung die Investitionen von wenig liquiden Unternehmen relativ stärker anregt als bei liquideren Unternehmen, und dass der Effekt bei Unternehmen mit konzentriertem Anteilsbesitz stärker

ist. Überdies führt die Reform zu einer häufigeren Ausschüttung von Dividenden, vor allem bei liquiden Unternehmen mit konzentrierter Eigentümerstruktur.

3.5 Finanzierung mit Fremd- und Eigenkapital

Gäbe es keine Marktstörungen und steuerlichen Verzerrungen, dann sollte die Finanzierungsstruktur eines Unternehmens für Investition und Unternehmenswert irrelevant sein (Modigliani Miller Theorem). Tatsächlich ist jedoch die Verschuldungskapazität von Unternehmen begrenzt, so dass Fremd- und Eigenkapital in einem tragbaren Verhältnis zueinander stehen sollen. Eigenkapital ist Voraussetzung für den Zugang zu Fremdkapital. Die Verschuldungsquote der Unternehmen hängt von institutionellen und firmenspezifischen Einflussfaktoren ab, wie z.B. Transparenzvorschriften, Buchhaltungsstandards und der Qualität der Unternehmenskontrolle (Corporate Governance), welche das Unternehmen für Investoren, die Anleihen zeichnen, und Banken, die Kredite vergeben, besser beurteilbar und einschätzbar machen und die Bereitschaft bestimmen, Finanzierung bereitzustellen. Die Kreditwürdigkeitsprüfung der Banken orientiert sich regelmäßig an vorhandenen Sicherheiten und den Aussichten auf sichere Erträge, aus denen die Kredite bedient und bei Fälligkeit verlängert oder zurückgezahlt werden können. Das Insolvenzrecht bestimmt die Stellung der Gläubiger im Insolvenzfall und damit auch ihre Bereitschaft, Fremdfinanzierung zu geben. Am Ende resultiert eine „richtige“ Verschuldungsquote, die je nach institutionellen und steuerlichen Rahmenbedingungen höher oder geringer ausfallen kann (vgl. z.B. die Darstellung zum Stand der Forschung in Tirole, 2006).

Die Unternehmensbesteuerung setzt in den allermeisten Ländern einen Anreiz zu höherer Verschuldung. Die Zinsen für Fremdkapital sind von der KÖSt (und von der EKST bei Personenunternehmen) abzugsfähig, während für das Eigenkapital kein steuerlicher Abzug von Finanzierungskosten in Form einer marktüblichen Verzinsung (Opportunitätskosten) möglich ist. Daraus ergeben sich zwei ungünstige Konsequenzen. Erstens wollen Unternehmen ihre Steuerbelastung mindern, indem sie sich mit Fremdkapital anstatt mit Eigenkapital finanzieren. Der Anreiz zur Überschuldung ist umso mächtiger, je höher der KÖSt-Steuersatz ist. Dieser steuerliche Anreiz fördert die Überschuldung und beeinträchtigt die Krisenrobustheit der Unternehmen. Zweitens muss eine Investition, die mit Eigenkapital finanziert wird, vor Steuern einen höheren Ertrag erzielen, damit nach Abzug der Steuern die Investoren wie bei allen anderen Veranlagungen den marktüblichen Zins auf das Eigenkapital erhalten können. Die investitionshemmende Wirkung der Unternehmensbesteuerung ergibt sich also vor allem, weil es für die Finanzierungskosten des Eigenkapitals keine Entlastung gibt. Daher ist die investitionshemmende Wirkung der KÖSt (siehe vorheriger Abschnitt) umso grösser, je höher die Eigenkapitalquote bzw. je geringer die Verschuldungsquote der Unternehmen ist. Daher schadet die steuerliche Diskriminierung des Eigenkapitals vor allem jenen Unternehmen und Branchen, die mehr Eigenkapital brauchen, also vor allem innovative und daher risikoreichere Branchen und jüngere Wachstumsunternehmen.

Die Frage ist, wie sehr die Besteuerung das Verschuldungsverhalten der Unternehmen beeinflusst. Eine oft zitierte Arbeit von Gordon und Lee (2001) schätzt 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 absenken, wobei in ihrem Datensatz von U.S. Unternehmen die durchschnittliche Verschuldungsquote 19,4% beträgt. Insbesondere kurzfristige Schulden reagieren wesentlich elastischer auf Steuern, der Effekt ist um etwa 50 Prozent grösser als bei langfristigen Schulden. Die Steuerwirkungen unterscheiden sich auch nach Unternehmenstypen. Multinationale Unternehmen reagieren sensibler auf Steuern, weil sie im Vergleich zu nationalen Firmen zusätzlich über konzerninterne Verschuldung Gewinne von Hoch- zu Niedrigsteuerländern verschieben können. Daher finden Egger u.a. (2010) mit einem europäischen Datensatz, dass Filialbetriebe von multinationalen Unternehmen eine um etwa 2 Prozentpunkte höhere Verschuldungsquote haben als vergleichbare nationale Firmen. Eine Erhöhung des KÖSt-Steuersatzes um einen Prozentpunkt hebt die Verschuldungsquote um 0.7 Prozentpunkte an. In Hochsteuerländern steigt die Verschuldungsquote um 0.65 Prozentpunkte, wenn der Abstand des KÖSt-Satzes zum europäischen Durchschnitt um einen Prozentpunkt zunimmt. Umgekehrtes gilt für Niedrigsteuerländer. 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 (die Untergrenze der Schätzung von Gordon und Lee, 2001). 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*0.3) fallen.

3.6 Internationalisierung und Outsourcing

Die Wertschöpfungskette in der Produktion ist global aufgespalten. Die österreichische Industrie ist selbst stark auf Zulieferung beispielsweise für die deutsche Wirtschaft ausgerichtet. Aus Sicht der deutschen Wirtschaft stellt dies ein Outsourcing nach Österreich dar. Umgekehrt bezieht die heimische Produktion viele Vorleistungen und Komponenten aus dem nahen und fernen Ausland. 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. Im Wesentlichen entscheiden sich Unternehmen dazu, Teile der Wertschöpfung aus dem Ausland zu beziehen anstatt selber im Inland zu produzieren, weil ausländische Anbieter die Komponenten besser (technologische Vorteile) oder billiger (Kostenvorteile) herstellen. So können die Unternehmen Kosten sparen, die Produktivität steigern und selbst mit ihren Endprodukten wettbewerbsfähiger werden, was dazu beiträgt, die verbleibende Beschäftigung im Inland zu sichern. Da sowohl heimische als auch importierte Vorleistungen

von der KÖSt abzugsfähig sind, haben Unternehmenssteuern wenig bis keinen Einfluss auf die Entscheidung zum Outsourcing. Wichtig sind die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit.

Neben technologischen Vorteilen ausländischer Anbieter sind Kostenvorteile entscheidend. Die hohen heimischen Lohnkosten, die zu einem erheblichen Teil der überdurchschnittlich hohen Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit geschuldet ist, beschleunigt die Verlagerung von Beschäftigung in das lohngünstige Ausland (vgl. dazu Keuschnigg und Ribi, 2009). Díaz-Mora (2008) schätzt, dass ein Anstieg der heimischen Arbeitskosten das Outsourcing Volumen um 0.3% steigert. Dabei zeigen Díaz-Mora und Triguero-Cano (2007), dass nicht nur die bereits engagierten Unternehmen das Volumen der importierten Vorleistungen ausweiten, sondern ein Teil der Unternehmen erstmals dazu übergeht, Vorleistungen aus dem Ausland zu beziehen. Der Anstieg heimischer Arbeitskosten steigert die Wahrscheinlichkeit, dass eine Firma die Produktion im Haus durch Import von Vorleistungen ersetzt. Egger und Egger (2003) zeigen, dass Länder mit geringeren Arbeitskosten einen höheren Anteil der heimischen Vorleistungseinkäufe anziehen.

3.7 Direktinvestitionen und Standortverlagerung

Eine kleine Wirtschaft ist hochgradig international verflochten und muss größtes Augenmerk auf die Standortattraktivität richten. Gerade die innovativsten Unternehmen mit der höchsten Produktivität und Wertschöpfung sind auch die mobilsten. Weil sie überdurchschnittlich innovativ sind, wachsen sie stark, sind weltweit tätig und können trotz weltweitem Wettbewerb bestehen. Für die spezialisierten Nischenanbieter ist der Heimmarkt viel zu klein, um das Potential auszuschöpfen. Sie sind in ihrem Marktsegment oft Weltmarktführer. Um ausländische Märkte zu bedienen, können sie entweder im Inland produzieren und exportieren, oder den Standort ins Ausland verlagern. Das führt zu Produktionsverlagerung durch abfließende Direktinvestitionen, um Kostenvorteile des Auslands zu nutzen oder vor Ort nahe am Absatzmarkt zu produzieren. Direktinvestitionen helfen den heimischen multinationalen Unternehmen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Umgekehrt ist Österreich Standort vieler ausländischer Tochterunternehmen, die bei uns zu den forschungsintensivsten und produktivsten Unternehmen zählen, die die höchsten Löhne zahlen. Letzten Endes zählt für das Land der Nettoabfluss, also die Balance zwischen zu- und abfließenden Direktinvestitionen. Setzt man die Produktivität der rein national tätigen Unternehmen mit 100% fest, dann 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. Multinationale Unternehmen sind forschungsintensiver, produktiver, zahlen höhere Löhne, und sind mobiler als im Durchschnitt des Unternehmenssektors.

Die KÖSt-Steuerbelastung ist ein wichtiger, wenn auch nicht der einzige Standortfaktor. Dabei geht es um einen diskreten Vergleich der Gesamtsteuerbelastung an verschiedenen

Standorten (vgl. Keuschnigg, 2008, und die dort zitierte Literatur). Das richtige Mass dafür ist die effektive Gesamtsteuerbelastung (effective average tax rate, EATR). Dieses Mass korreliert allerdings sehr stark mit dem gesetzlichen Steuersatz, so dass dieser eine gute Annäherung der steuerlichen Standortattraktivität darstellt. Der Konsens der empirischen Forschung ist, dass Direktinvestitionen stärker auf Steueränderungen reagieren als die rein nationalen Investitionen. De Mooij und Ederveen (2008) berücksichtigen eine Vielzahl von Untersuchungen und stellen eine grosse Streuung der Schätzungen zu den Steuereffekten auf Direktinvestitionen fest. Sie 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. Die Arbeit von Djankov u.a. (2010) kommt zu ähnlichen Ergebnissen.

Becker u.a. (2012) unterscheiden beim Einfluss der KÖSt zwischen Qualität und Quantität von Direktinvestitionen. Nach ihren Schätzungen reduziert ein Anstieg der KÖSt um 1 Prozentpunkt die Menge der Investitionen um 1.6 Prozent (Semi-Elastizität von -1.6). Der Kapitalstock der multinationalen Unternehmen schrumpft kurzfristig um ca. 1 Prozent, längerfristig um 1.6 bis 1.8 Prozent. Bezüglich der Qualität der Direktinvestitionen ermitteln sie, dass dieselbe Steuererhöhung die Vorsteuergewinne um 1.3 Prozent pro Kapitaleinheit mindert und die Profitabilität der Aktiva dieser Unternehmen um 0.9 Prozent fällt.

3.8 Gewinnverschiebung durch multinationale Unternehmen

Multinationale Unternehmen mit Standorten in verschiedenen Ländern haben steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten, die den heimischen Unternehmen nicht zur Verfügung stehen. Sie können Transferpreise für konzerninterne Lieferungen oder Lizenzgebühren für die Nutzung von Markenrechten und Patenten überhöht oder zu niedrig ansetzen. Und sie können interne Kredite zwischen Tochterunternehmen vergeben. In allen Fällen dienen diese Strategien dazu, den Gewinn an Standorten mit hoher Steuerbelastung möglichst gering zu halten und anstatt dessen in Standorte zu verschieben, wo die Steuersätze niedrig sind. Für die Anreize zur Gewinnverschiebung ist die Höhe der gesetzlichen Steuersätze relevant, die z.B. in Irland 12% und in Österreich 25% betragen. Ein Konzern, der ein beiden Ländern Tochterunternehmen stehen hat, will seinen Gewinn zum niedrigeren irischen Steuersatz versteuern und von dort die Gewinne als steuerbefreite konzerninterne Dividenden beziehen. Wenn die irische Tochter einen Kredit an die österreichische Tochter vergibt, dann reduzieren die Zinsaufwendungen den Gewinn in Österreich, während die gleichen Zinserträge den Gewinn in Irland steigern. Mit jedem Euro an abzugsfähiger Zinszahlung kann in Österreich 25 Cent Steuer gespart werden, während der gleich hohe Zinsertrag in Irland die Steuerschuld lediglich um 12 Cent erhöht. Netto spart der Konzern 13 Cent an weltweiter Steuerbelastung pro Euro Zinszahlung. Wenn die österreichische Tochter Vorleistungen aus dem irischen Standort zu einem internen Verrechnungspreis weit über den Kosten bzw. Einstandspreis bezieht, dann verschiebt diese Praxis wieder Gewinne von Österreich nach Irland. Ähnlich ist es mit konzerninternen Lizenzgebühren. Die Gewinnverschiebung höhlt die KÖSt-Einnahmen

in den Hochsteuerländern aus und steigert die Einnahmen in den Niedrigsteuerländer. Die OECD bekämpft diese Praxis durch Anwendung von marktüblichen Vergleichspreisen für ähnliche Transaktionen zwischen unverbundenen Unternehmen.[24]

Die Gewinnverschiebung von multinationalen Konzernen reagiert durchaus elastisch auf Unterschiede in den Steuersätzen. Nach Desai u.a. (2004) führt ein Anstieg des lokalen KÖSt-Satzes um 10 Prozentpunkte zu einer um 2.8 Prozentpunkte höheren Verschuldungsquote der lokalen Tochter. Die interne Verschuldung reagiert dabei mit einer Elastizität von 0.35 deutlich elastischer auf den lokalen Steuersatz (und damit auf den Steuersatzunterschied) als die externe Verschuldung mit einer Elastizität von 0.19. Für Kanada schätzen Mintz und Smart (2004), dass die Elastizität des steuerbaren Gewinneinkommens für verbundene Unternehmen mit Möglichkeiten zur Gewinnverschiebung 4.9 beträgt, während vergleichbare andere Unternehmen mit 2.3 eine deutlich niedrigere Elastizität aufweisen. 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 0.77 Prozentpunkte.

Egger u.a. (2014) weisen allerdings darauf hin, dass die interne Verschuldung auch von wichtigen anderen Determinanten abhängt und bei weitem nicht immer in die steuersparende Richtung geht. Ein Konzern wird unabhängig von steuerlichen Gewichtspunkten intern Kredit bei anderen Standorten aufnehmen, wenn die Tochter grosse Investitionsprojekte finanzieren muss oder der lokale Kapitalmarkt sehr unterentwickelt und die Zinsen viel höher als in anderen Ländern sind. Die Gewinnverschiebung erfolgt nicht nur aus steuerlichen Gründen, sondern auch aus ökonomischen Notwendigkeiten. Ähnlich argumentieren Keuschnigg und Devereux (2013) bezüglich Verrechnungspreisen, die als konzerninterne Steuerungsinstrumente dienen und daher oft nicht dieselben sind, die auf dem Markt zwischen unabhängigen Unternehmen gezahlt werden. Unabhängig davon führen Unterschiede in den Steuersätzen zu einer deutlichen Verlagerung von steuerbaren Gewinnen und damit verbundenen Steuereinnahmen. Huizinga und Laeven (2008) schätzen eine Semielastizität von 1.3, wonach die steuerbaren Gewinne um 1.3% schrumpfen, wenn der Steuersatz um einen Prozentpunkt ansteigt. 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.

3.9 Mobilität von Forschungsabteilungen und Headquarters

Die Unternehmensbesteuerung, und insbesondere die KÖSt, reduziert den Ertrag der F&E-Investitionen und beeinträchtigt die Innovation. Außerdem können multinational aufgestellte

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

Unternehmen Patente an anderen Standorten anmelden und die Lizenzgewinne dort versteuern, wenn das Inland steuerlich nicht attraktiv ist. Diese Strategie zusammen mit der Verrechnung von Lizenzgebühren an andere Standorte des Konzerns ist eine Komponente der internationalen Gewinnverschiebung. Multinationale Unternehmen können Forschungsabteilungen an verschiedenen Standorten ansiedeln und auch den Konzernsitz (Headquarter) verlegen. Die modernen Kommunikationstechnologien erleichtern die geographische Verteilung der Wertschöpfungskette an verschiedene Standorte und erhöhen die internationale Mobilität der Unternehmen als Ganzes und einzelner Unternehmensbereiche. Die zunehmende Globalisierung steigert die Bedeutung der steuerlichen Standortattraktivität nicht nur für Direktinvestitionen, sondern auch für F&E-Aktivitäten und Konzernzentralen. Dafür gibt es zunehmende empirische Evidenz.

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. Es zeigt sich, dass der Anteil der in Luxemburg gehaltenen Patente, die neben Luxemburg vor allem in anderen Ländern geschaffen wurden, am stärksten auf den Steuersatz reagiert, und der Anteil der in Deutschland angemeldeten Patente am wenigsten stark. Eine Erhöhung der KÖSt um 1 Prozentpunkt reduziert den in Luxemburg gehaltenen Anteil aller Patente um 3.9 Prozent, und den in Deutschland gehaltenen Anteil um 0.5 Prozent. Die KÖSt spielt also eine wichtige Rolle in der Entscheidung, wo die Patente angemeldet und damit die Patenterträge versteuert werden. Daher haben Begünstigungen wie z.B. Patentboxen mit reduzierten Steuersätzen auf Patenterträge (z.B. Belgien, Luxemburg, Niederlande und Grossbritannien) einen erheblichen Einfluss auf die Entscheidung, wo die Patente angemeldet und die damit verbundenen Lizenzerträge versteuert werden. Dies ist ein Aspekt der Gewinnverschiebung, die nicht nur, aber auch steuerlich motiviert ist. Wenn der Ort der Patentanmeldung und Versteuerung vom Ort der zugrundeliegenden Forschungsaufwendungen abweicht, dann handelt es sich um eine besonders aggressive Form des Wettbewerbs um Steuereinnahmen. Ein Land muss den Steuerausfall aus der Absetzbarkeit der Forschungskosten tragen, während ein anderes Land Mehreinnahmen aus der Versteuerung der Patenterträge erhält. 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.

Auch die Standortwahl für den Sitz der Konzernzentrale (Headquarters) ist eine Entscheidung, welche steuerliche Folgen mitberücksichtigt. Nach Voget (2011) haben in der Periode 1997-2007 etwa 6 Prozent der multinationalen 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 spezielle Regeln für die Besteuerung repatriierter Gewinne, die neben anderen steuerlichen Aspekten die Standortwahl der Konzernzentrale beeinflussen. Die empirischen Ergebnisse legen nahe, 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.

Multinationale Unternehmen konkurrieren weltweit um führende Manager und Forscher. Da diese aufgrund ihrer internationalen Tätigkeit die Lebenssituation und steuerlichen Bedingungen in vielen Ländern bestens kennen, sind sie überdurchschnittlich mobil. Akcigit u.a. (2015) haben die Mobilität von besonders leistungsfähigen Forschern und Erfindern mit überaus hohem Einkommen in Abhängigkeit von den Spitzensteuersätzen der Einkommensteuer untersucht. Sie konzentrieren sich dabei auf „Starforscher", die bei besonders vielen Patenten eine wichtige Rolle spielen und überdurchschnittlich oft zitiert werden. Der Anteil der im Inland verbleibenden Starforscher hat eine Elastizität von 0.165. Wenn also das Nettoeinkommen (nach einer Steuersenkung) um 10 Prozent steigt, nimmt der Anteil der im Inland bleibenden Forscher um 1.65 Prozent zu. Dieser Zusammenhang gilt für das oberste Einkommensviertel und ist für Forscher mit geringeren Einkommen nicht mehr signifikant. Die Besteuerung hat also einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Erfinder und Forscher sich in einem Land ansiedelt oder dort verbleibt. Dabei reagieren einheimische und ausländische Personen unterschiedlich stark. Die Elastizität der einheimischen Erfinder bezüglich des Einkommens nach Steuern beträgt 0.04, wohingegen ausländische Forscher mit einer Elastizität von 1.29 deutlich sensibler reagieren. Bei einer Absenkung des Spitzensteuersatzes um 10% würden also die U.S.A. um 0.1% mehr von den einheimischen Erfindern halten können, würden aber 23,7% mehr ausländische Erfinder anziehen können.

3.10 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 einengt. Wenn im Ergebnis die Löhne weniger stark zunehmen, wird die Steuer wirtschaftlich von den Arbeitnehmern in Form geringerer Lohneinkommen mitgetragen. In wieweit die KÖSt auf den Faktor Arbeit überwälzt wird, haben unlängst Arulampalam u.a. (2012) empirisch untersucht. Sie schätzen die Elastizität der Lohnsumme mit -0.093 und berechnen daraus, dass bei gegebener Wertschöpfung 1 Euro an zusätzlicher KÖSt die Lohnsumme um 49 Cent reduziert. Da die KÖSt an mehreren Stellen Investitionen und Kapitalbildung mindert, wird die Wertschöpfung nicht konstant bleiben können, sondern abnehmen, so dass noch weniger zur Verteilung auf Gewinne und Lohnsumme übrig bleibt. Dieser indirekte Effekt konnte nicht

beziffert werden, doch berechnen die Autoren, dass von 1 Euro an zusätzlicher Wertschöpfung nur etwa 25 Cent bei den Arbeitnehmern ankommen.[25] Fuest u.a. (2013) haben dieselbe Frage mit deutschen Daten untersucht und kommen zu ähnlichen, aber insgesamt eher stärkeren Effekten. Demnach würde in Deutschland 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. Man muss also davon ausgehen, dass die KÖSt etwa zur Hälfte auf die Lohneinkommen überwälzt und von den Arbeitnehmern mitgetragen wird.

Die Überwälzung geht auch in die umgekehrte Richtung (vgl. Keuschnigg, 2009). Die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit wird auch von den Unternehmen und ihren Eigentümern getragen. In den Lohnverhandlungen akzeptieren Arbeitnehmer keine vollständige Reduktion des Nettolohns, so dass die Belastung sich in höheren Bruttolohnkosten niederschlägt. Das reduziert unmittelbar die Gewinne, Firmenwerte und Vermögen der Unternehmenseigner, die auf diesem Weg die Belastung des Faktors Arbeit mittragen. Indem Steuern und Abgaben auf die Arbeitskosten überwälzt werden, mindern sie Investitionen und führen zu Produktionsverlagerungen in billigere Standorte. Auch höhere Ersatzeinkommen am unteren Einkommensende werden auf höhere Löhne für die Beschäftigten überwälzt, damit ein genügend hoher Lohnabstand zwischen Erwerbslosigkeit und Beschäftigung bleibt, und landen letzten Endes in den Arbeitskosten und belasten Wachstum und Standortattraktivität, ähnlich wie die KÖSt auf direktem Wege.

[25] 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 Steuerbelastung, Investition und Standortattraktivität

Die Auswirkungen der KÖSt und anderer Steuern auf Kapitaleinkommen auf Wachstum und Standortattraktivität lassen sich anhand verschiedener Kennzahlen zusammenfassen:

- Unterschiede in den *nominellen Steuersätzen* setzen Anreize zu verschiedenen Formen der Gewinnverschiebung, die das KÖSt-Aufkommen aushöhlen können. Auch die steuerliche Diskriminierung des Eigenkapitals gegenüber Fremdfinanzierung hängt von der Höhe des nominalen Steuersatzes ab.
- Die *effektive Grenzsteuerbelastung* (EMTR – effective marginal tax rate) bestimmt die Kapitalnutzungskosten und damit die Investitionsanreize für das Unternehmenswachstum (intensiver Rand der gesamtwirtschaftlichen Investition).
- Die *effektive Durchschnittssteuerbelastung* (EATR – effective average tax rate) beeinflusst die Standortwahl. Eine hohe Durchschnittsbelastung relativ zu anderen Standorten beeinträchtigt die Standortattraktivität für zu- und abfließende Direktinvestitionen (extensiver Rand der gesamtwirtschaftlichen Investition).
- Die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit mindert die Beschäftigung und führt zu Produktionsverlagerungen durch Direktinvestitionen und durch vermehrten Zukauf von Komponenten und Vorleistungen (Outsourcing).
- Eine hohe Spitzenbelastung der *Einkommensteuer* und die Regeln der Sozialversicherung erschweren die Gewinnung von Kaderpersonal für Management und F&E, weil sie die Standortattraktivität für das Führungspersonal beeinträchtigen.
- Mit zunehmender *Komplexität und Intransparenz* des Steuersystems steigen die indirekten Kosten der Besteuerung. Einfachheit und Transparenz sowie Rechtssicherheit und Planbarkeit der Besteuerung tragen ebenfalls zur Standortattraktivität bei.

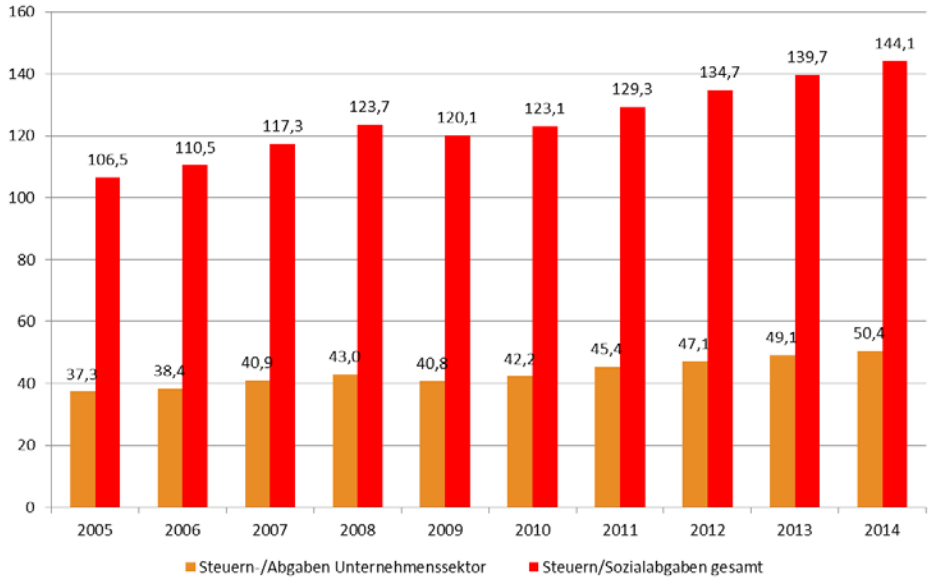
4.1 Entwicklung der Abgabenbelastung 2005 bis 2014

Seit dem Jahr 2005 hat sich das Aufkommen aus Steuern und Abgaben durch Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen nominell um rund 35 Prozent erhöht (siehe Abbildung 1). Die gesamten Einnahmen stiegen in der Periode 2005 bis 2014 von 106,5 Mrd. auf 144,1 Mrd. Euro. Das Aufkommen aus jenen Steuern und Abgaben, die direkt dem Unternehmenssektor (Körperschaften und natürliche Personen) zurechenbar sind, hat sich mit einem Anstieg von 37,3 Mrd. auf 50,4 Mrd. Euro, also um 35,2 Prozent, ganz ähnlich entwickelt. Im Jahr 2014 waren 36 verschiedene Steuerarten und neun unterschiedliche Sozialbeiträge dem Unternehmenssektor direkt zuordenbar (siehe Tabelle 4 im Anhang).

Frägt man nach der Entwicklung des Aufkommens aus der KÖSt, dann muss man zunächst feststellen, dass eine eindeutige Antwort nur teilweise möglich ist. In der in Abbildung 1 angeführten Gesamtsumme der Steuerbelastung der Unternehmen fließen die von der Statistik Austria im Rahmen des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) erstellten Werte für das KÖSt-Aufkommen ein. Das sind auch die Werte, die im Rahmen der Meldepflichten Österreichs an das Europäische Statistikamt Eurostat übermittelt werden. In Abbildung 2 ist das KÖSt-Aufkommen gemäß dieser Erhebungsart mittels der roten Linie abgebildet. Dem gegenüber stehen die Werte des Bundesrechnungsabschlusses (BRA) der jeweiligen Finanzjahre (graue Linie), wie sie vom

Bundesrechnungshof erstellt werden, und auch die Werte des KÖSt-Aufkommens nach der von Statistik Austria auf Basis der Daten des BMF erstellten Statistik der Körperschaftssteuer (orange Linie)[26].

Abbildung 1: Steuer- und Abgabenaufkommen 2005 – 2014 (in Mrd. Euro)



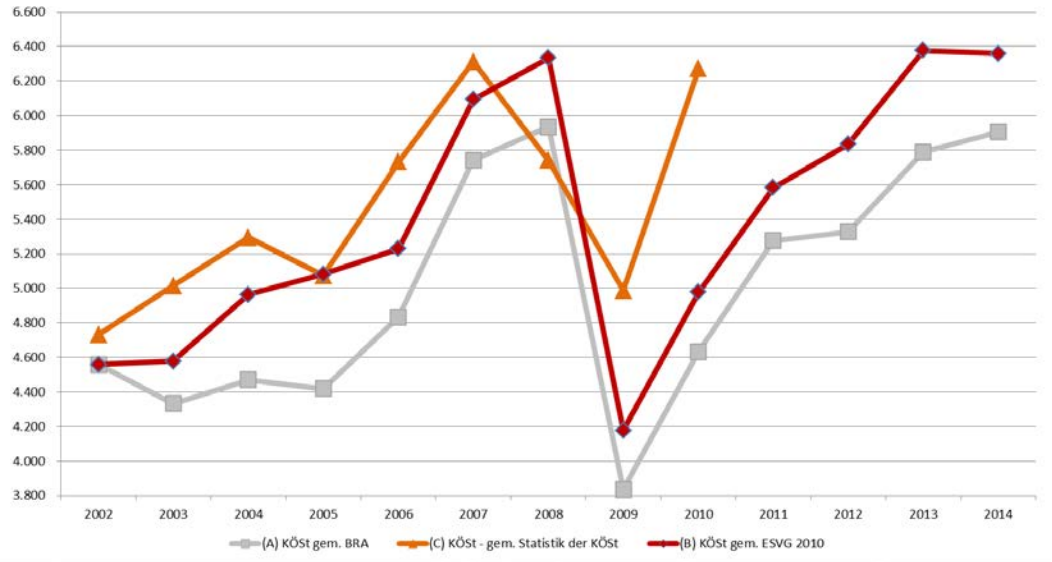
Quelle: Statistik Austria

Es zeigt sich, dass teilweise stark abweichende Ergebnisse auftreten. Es würde zu weit führen, die methodischen Unterschiede im Detail darzustellen. Es kann allerdings festgehalten werden, dass die Werte des BRA die tatsächliche Belastung der Unternehmen durch die KÖSt systematisch unterschätzen. Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2010 war das Aufkommen nach BRA um 13,5% niedriger als jenes nach der Körperschaftsteuerstatistik. In den beiden zuletzt verfügbaren Jahren weitete sich diese Unterschätzung der tatsächlichen Steuerleistung auf 30,1% (2009) bzw. 35,4% (2010) erheblich aus. Auch das Aufkommen nach ESVG 2010 liegt meist (mit Ausnahme von 2008) unter den Werten der KÖSt-Statistik. Da die Körperschaftsteuerstatistik einerseits auf der periodengenauen Zuordnung von KÖSt-Zahlungen aufbaut und andererseits rechtskräftig festgestellte KÖSt-Bescheide berücksichtigt, scheint sie die verlässlichste Quelle für das tatsächliche Aufkommen der KÖSt zu sein. Zieht man also diese Werte heran, ist das KÖSt-Aufkommen von 2002 bis 2010 von 4,73 Mrd. auf 6,27 Mrd. Euro angestiegen, eine Erhöhung um 32,6%. Würde man hingegen die Werte nach ESVG 2010 heranziehen, ergibt sich nur eine Steigerung um 9,2%, die Angaben gemäß BRA weisen überhaupt nur eine Veränderung um 1,6% aus. Der geringe Zuwachs bis 2010 ist eine unmittelbare Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Jahr 2009 zu einem gewaltigen Einbruch im Steueraufkommen geführt hat, der in 2010 erst teilweise wieder

[26] Um die Aussagekraft zu erhöhen, wurde in dieser Darstellung ein Beobachtungszeitraum ab 2002 gewählt. Dies ist deshalb angebracht, weil die Statistik der KÖSt nur bis 2010 vorliegt. Der zeitliche Nachlauf beträgt vier Jahre. Die Zahlen für 2011 werden erst Ende 2015 veröffentlicht.

wettgemacht werden konnte. Gewinneinkommen und daran geknüpfte Steuern tragen eben den größten Teil des wirtschaftlichen Risikos in Form von Konjunkturschwankungen.

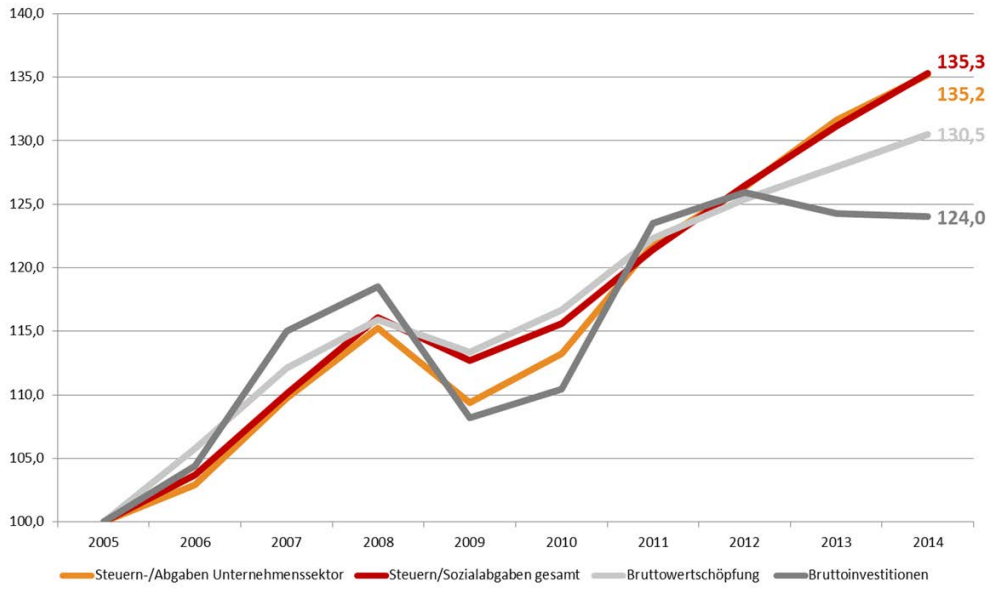
Abbildung 2: Aufkommen der Körperschaftsteuer 2005 – 2014 (in Mio. Euro)



Quellen: Bundesrechnungshof, Statistik Austria

Um die Entwicklung der steuerlichen Belastung besser einordnen zu können, vergleicht Abbildung 3 die indexierte Entwicklung des Steuer- und Abgabenaufkommens seit 2005 mit der entsprechenden Entwicklung der Bruttowertschöpfung und der Bruttoinvestitionen. Die Bruttowertschöpfung hat sich im Beobachtungszeitraum um etwa 30,5% erhöht, also um 4,8- bzw. 4,7-Prozentpunkte schwächer als die Steuer- und Abgabenbelastung insgesamt bzw. jene des Unternehmenssektors. Noch deutlich geringer sind die Investitionen des Unternehmenssektors gewachsen, die zwischen 2005 und 2014 um rund 24%, und damit um 11,3 Prozentpunkte weniger zugenommen haben als die Steuer- und Abgabenbelastung. Die Steuer- und Abgabenbelastung ist somit nicht nur nominell gestiegen, sondern hat sich im Verhältnis zur aktuellen Wirtschaftsleistung (gemessen an der Bruttowertschöpfung) und im Vergleich zum zukünftigen wirtschaftlichen Potenzial (gemessen an den Bruttoinvestitionen in den letzten zehn Jahren) überproportional erhöht.

Abbildung 3: Steuer- und Abgabenaufkommen 2005 - 2014 (Index, 2005=100)

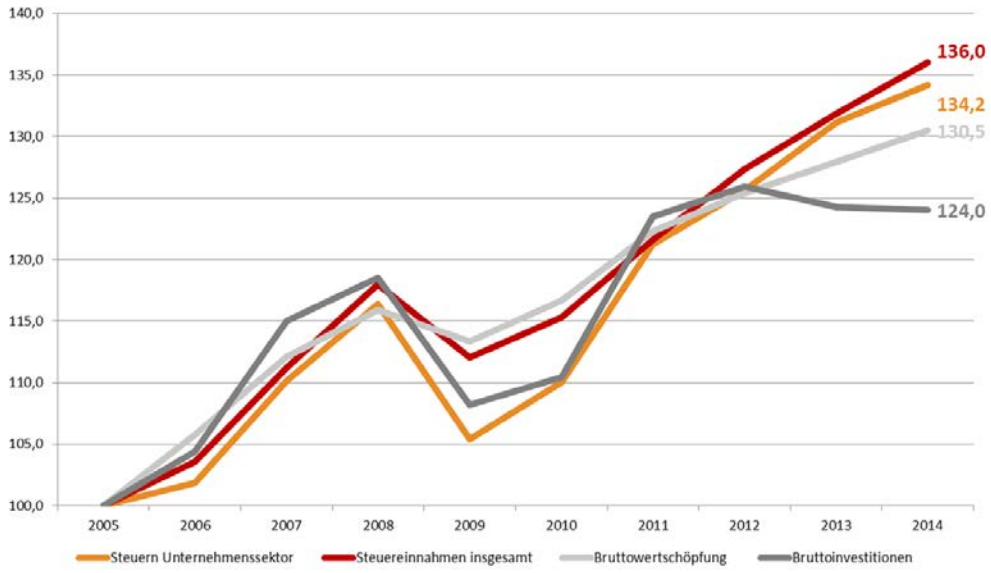


Quelle: Statistik Austria

Abbildung 4 und Abbildung 5 zeigen, dass das Steueraufkommen insgesamt mit +35,3% etwas stärker gestiegen ist als das Aufkommen der Sozialversicherungsbeiträge (+34,1%). Im Unternehmenssektor hingegen hat die Steuerbelastung mit +35,2% um einen Deut weniger zugenommen, während die Belastung mit Sozialbeiträgen mit 36,5% um 2,4 Prozentpunkte stärker anstieg. Damit bestätigt sich, dass in Österreich der „Faktor Arbeit“[27] insbesondere durch Anstieg der sogenannten „Lohnnebenkosten“, die neben den Sozialbeiträgen der Arbeitgeber auch die Lohnsummenabgaben (Dienstgeberbeiträge zum FLAF, Invalidenausgleichtaxfonds, Kommunalsteuer, U-Bahnsteuer, Kammerumlage II und Wohnbauförderungsbeitrag) umfassen, überdurchschnittlich belastet wird. In den letzten Jahren hat diese Belastung weiter zugenommen.

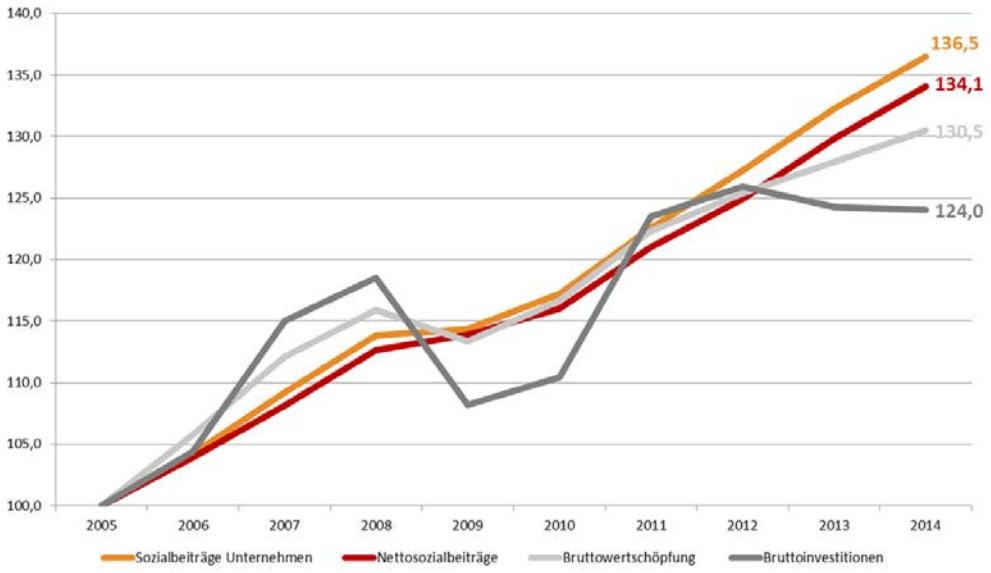
[27] Siehe dazu jüngst OECD (2015): Im Jahr 2014 lag die Belastung des Faktors („Total tax wedge“) in Österreich im OECD-Vergleich mit 49,4% der Gesamtarbeitskosten an 2. Stelle.

Abbildung 4: Steueraufkommen 2005 – 2014 (Index, 2005 =100)



Quelle: Statistik Austria

Abbildung 5: Aufkommen der Sozialbeiträge 2005 – 2014 (Index, 2005 =100)



Quelle: Statistik Austria

Ein weitgehend unbeachteter, aber durchaus kostspieliger Fakt ist, dass die Unternehmen eine unverzichtbare Rolle in der Einhebung und Abführung von Steuern und Abgaben für den Staat spielen. Vom gesamten Steuer- und Abgabenaufkommen des Jahres 2014 wurden nur rund 924 Mio. Euro bzw. 0,7% nicht durch den Unternehmenssektor eingehoben und

abgeführt. Diese dominante Rolle des Unternehmenssektors für die Steuer- und Abgabenerhebung ergibt sich, weil die Berechnung, Einbehaltung und Abfuhr der Lohnsteuer dem Arbeitgeber zufällt und dieser auch dafür zu haften hat, obwohl sie juristisch betrachtet von den unselbständig Beschäftigten geschuldet wird.[28] Im Wesentlichen werden nur die auf den privaten Haushaltssektor entfallenden Anteile an der Grundsteuer B, der Grunderwerbssteuer, der Gebühren und einiger im Aufkommen unbedeutender Abgaben (z.B. Jagd- und Fischereiabgabe, ÖH-Beitrag und die sogenannte „Hundesteuer") direkt von Privatpersonen eingehoben.

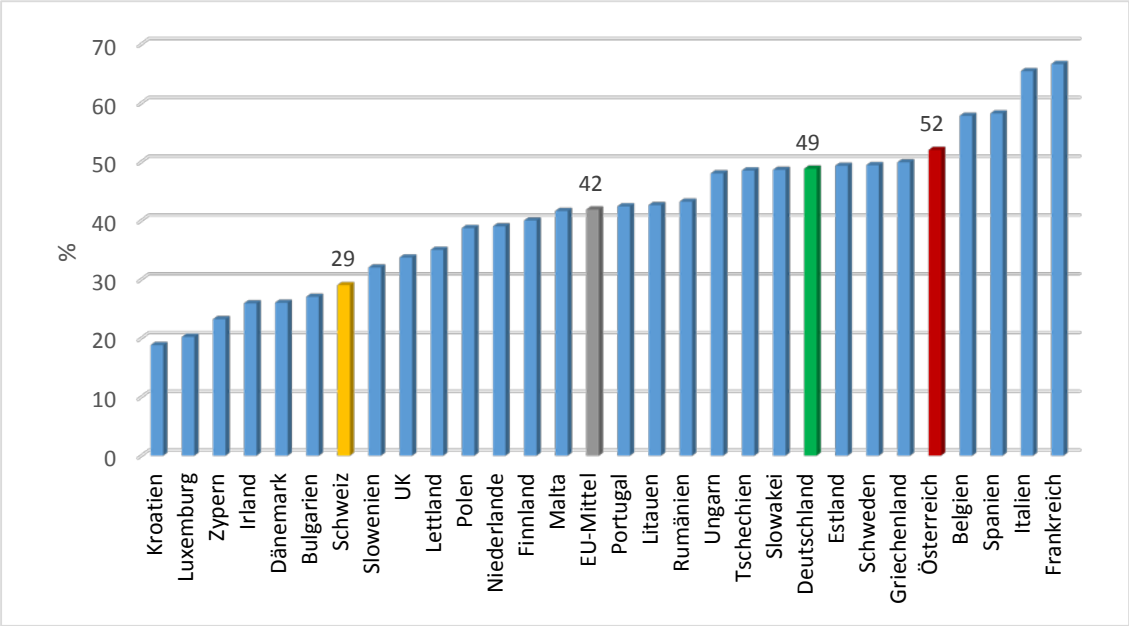
4.2 Unternehmenssteuern: Österreich im europäischen Vergleich

4.2.1 Gesamtbelastung mit Steuern und Sozialbeiträgen

Nach Abbildung 6 ist die Gesamtbelastung der Unternehmen mit Gewinnsteuern und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung in Österreich eine der höchsten in der EU. Abbildung 6 zeigt die Summe der Unternehmenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge in Relation zum Unternehmensgewinn, also einen durchschnittlichen Steuer- und Abgabensatz. Mit 52% ist dieser Satz in Österreich um rund 10 Prozentpunkte höher als im (ungewichteten) EU-Durchschnitt. Innerhalb der EU ist die Belastung der Unternehmen mit Steuern und Abgaben diesen Daten zufolge nur in Belgien, Spanien, Italien und Frankreich noch höher als in Österreich. In wichtigen Konkurrenzländern ist die Belastung hinsichtlich der Ansiedlung von Unternehmen markant niedriger. Während der Abstand zu Deutschland mit 3,2 Prozentpunkten noch verhältnismäßig moderat ist, weist die Schweiz mit einem Steuer- und Abgabensatz von 29% einen deutlichen Standortvorteil auf.

[28] Vgl. Doralt et al. (2010) Rz 729.

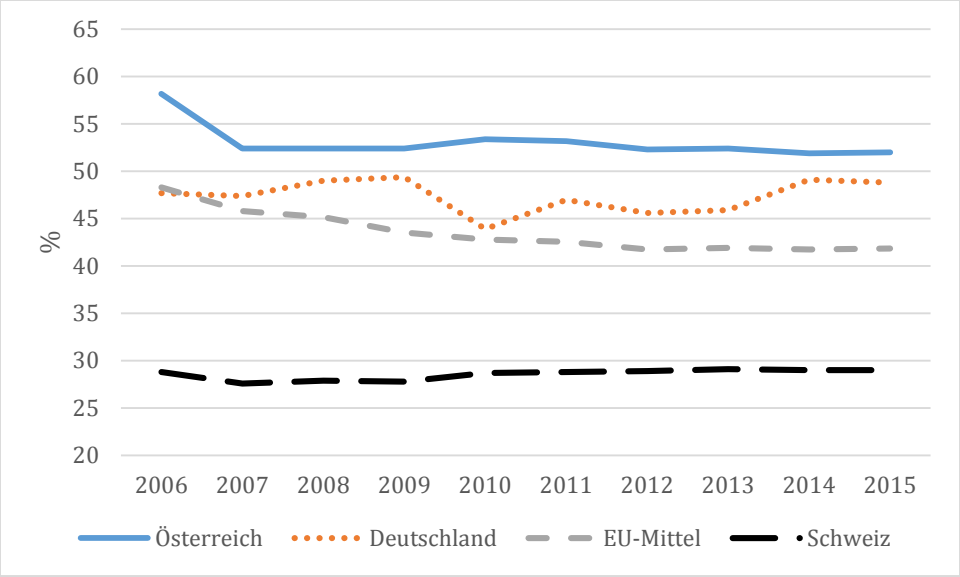
Abbildung 6: Unternehmenssteuern und Sozialbeiträge 2015



Anmerkungen: Summe aus Unternehmenssteuern und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung, als Prozentsatz des Gewinns. Quelle: WorldBank Doing Business 2015. Die Original-Daten stammen aus der OECD-Steuerstatistik

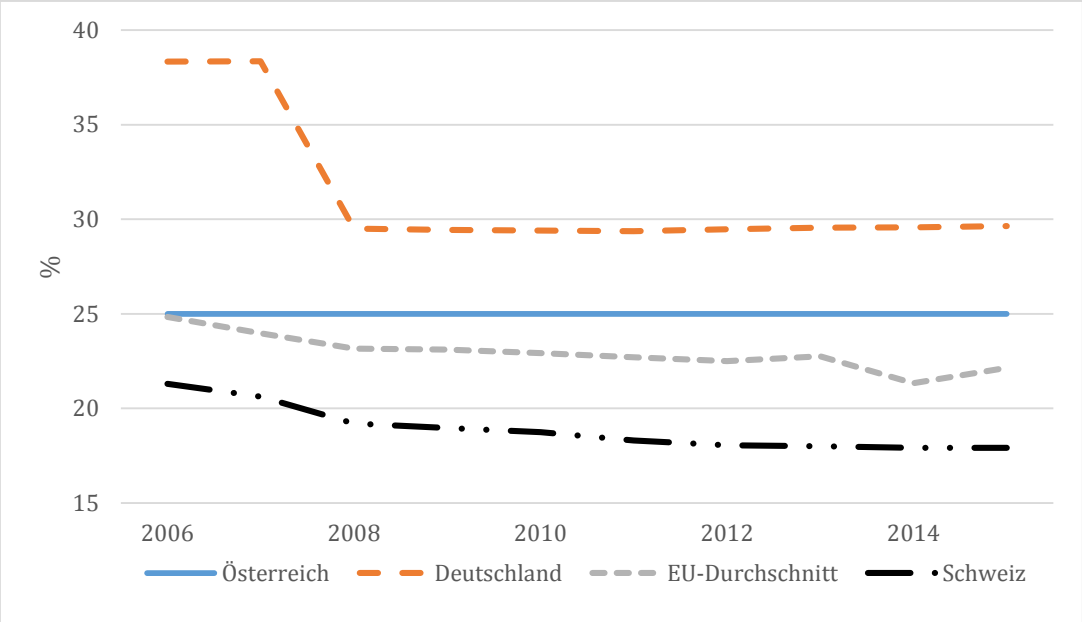
Aus Abbildung 7 und Abbildung 8 geht hervor, dass in Österreich im Jahr 2007 die Gesamtbelastung der Unternehmen mit Steuern und Sozialbeiträgen leicht gesunken, seitdem aber konstant geblieben ist. Der Unternehmenssteuersatz selbst ist in den vergangenen zehn Jahren nicht verändert worden. Gleichzeitig ist die Belastung im EU-Durchschnitt leicht zurückgegangen, sodass sich Österreichs relative Standortattraktivität verringert hat. In Deutschland ist wegen Änderungen in den Sozialversicherungen, insbesondere im Bereich der Krankenversicherung, zuletzt die Belastung etwas gestiegen. Bei der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer gab es in Deutschland zuletzt keine Änderungen der Steuersätze.

Abbildung 7: Unternehmenssteuersätze und Sozialbeiträge im Zeitverlauf



Anmerkungen: Summe aus Unternehmenssteuern und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung, als Prozentsatz des Gewinns. Quelle: WorldBank Doing Business 2015. Die Original-Daten stammen aus der OECD-Steuerstatistik.

Abbildung 8: Unternehmenssteuerätze im Zeitverlauf



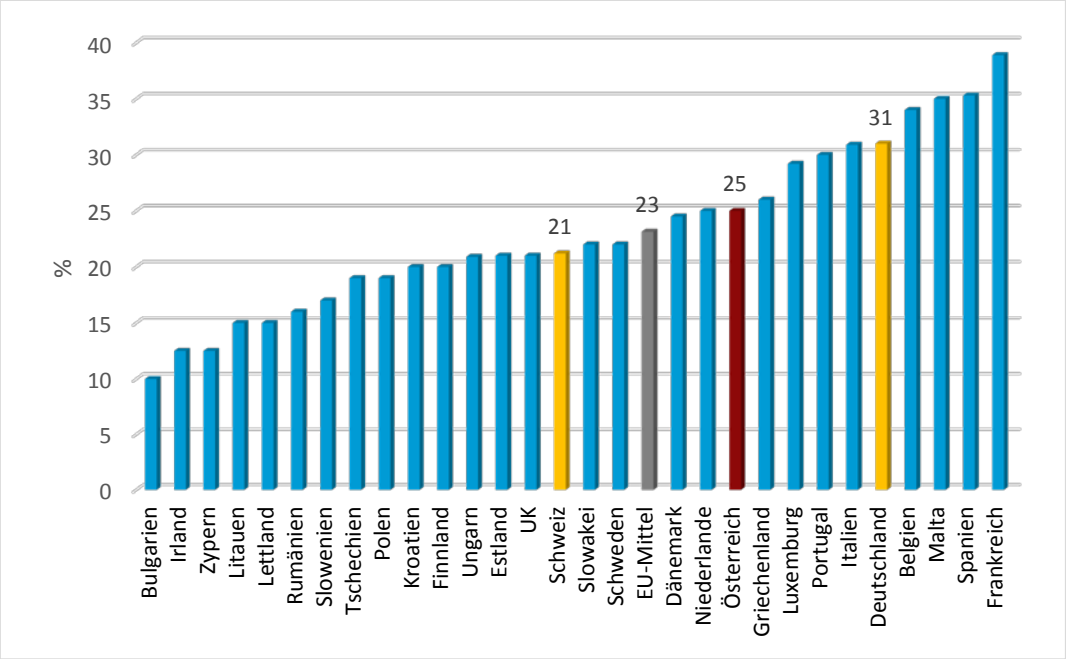
Anmerkungen: Quelle der Daten: KPMG Corporate Tax Rates Tables. https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html

4.2.2 Nominelle und effektive Unternehmenssteuern

Den größten Teil der Belastung von Unternehmen mit Steuern und Abgaben machen die Unternehmenssteuern selbst aus. Wie Abbildung 9 im Vergleich mit Abbildung 6 zeigt, liegt Österreich in der EU etwas günstiger, wenn ausschließlich die Steuern betrachtet werden. Es sind also insbesondere die weiteren Abgaben wie Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, die besonders hoch sind. Gleichwohl sind auch die nominellen Unternehmenssteuersätze in Österreich mit 25% leicht höher als im EU-Durchschnitt mit 23,1%. Vor allem aufgrund der Gewerbesteuer, die in Deutschland zusätzlich zur Körperschaftsteuer (KÖSt) erhoben wird, ist die Steuerbelastung in Deutschland höher als in Österreich. Auffällig ist die große Variation der gesetzlichen Unternehmenssteuersätze innerhalb der EU. Die niedrigsten Sätze werden mit 10% in Bulgarien bzw. 12,5% in Irland und Zypern, die höchsten Sätze mit 35,0% bzw. 35,3% in Spanien und Malta sowie mit 38,9% in Frankreich erhoben. Die Schweiz schneidet auch bei dieser Betrachtung besser als Österreich und der Durchschnitt der EU-Staaten ab.

Für die Standort- bzw. Investitionsentscheidungen von Unternehmen sind weniger die nominellen als vielmehr die effektiven Steuersätze entscheidend. Die effektiven Steuersätze können stark von den tariflichen abweichen. Dafür verantwortlich sind insbesondere die unterschiedlichen Regeln zur Ermittlung des steuerbaren Gewinns, die über die Gestaltung der Steuertarife hinaus die Steuerzahlung bestimmen. Aber auch das Zusammenwirken verschiedenster Steuerarten ist zu berücksichtigen. Bei der Unternehmensbesteuerung kann etwa die Körperschaftsteuer mit Zu- oder Abschlägen, abhängig beispielsweise von der Rechtsform, versehen sein. Darüber hinaus bestehen in vielen Staaten, Bundesländern oder Kantonen der Schweiz weitere gewinnabhängige Steuern, Grundsteuern sowie spezielle Steuern auf das Vermögen und das eingesetzte Kapital. Die Berechnung der effektiven Steuerbelastung hängt immer auch von den zugrunde liegenden Annahmen ab.

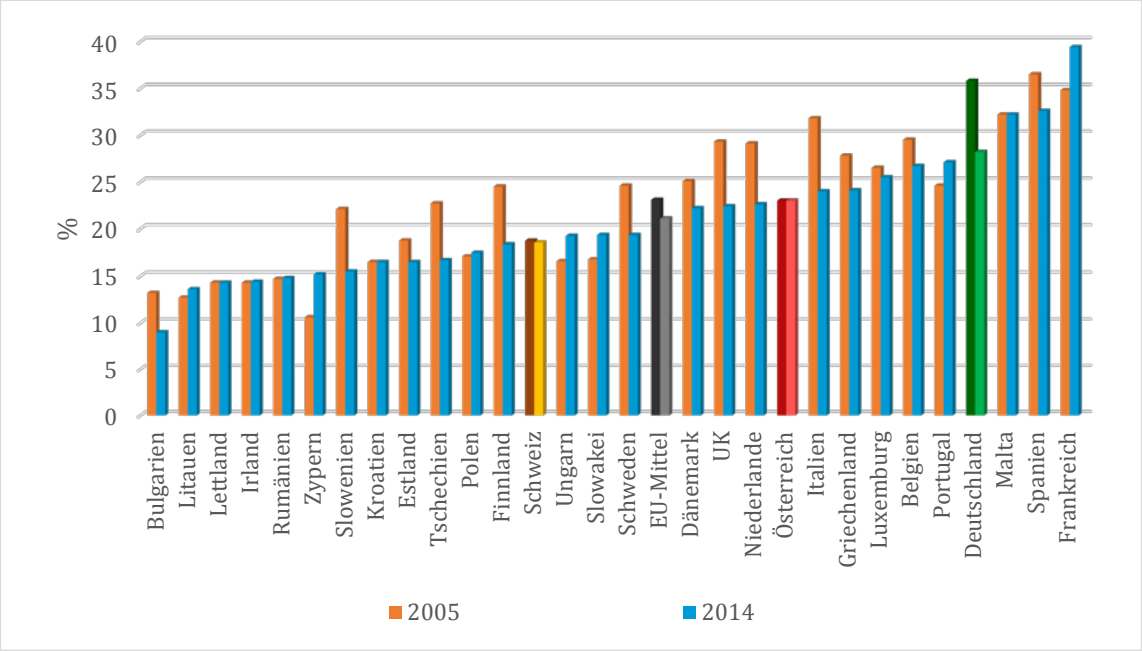
Abbildung 9: Nominelle Unternehmenssteuersätze, EU und Schweiz, 2014



Quelle: Spengel u.a. (2014)

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) berechnet regelmäßig im Auftrag der Europäischen Kommission die effektiven Unternehmenssteuersätze (vgl. z.B. Spengel u.a., 2014). Das ZEW ermittelt die effektive Steuerbelastung der Unternehmen auf Basis einer profitablen Investition mit einer standardisierten Vorsteuerrendite von 20%. Die Analyse geht von einem Unternehmen des produzierenden Gewerbes aus, welches Investitionen in verschiedene Sach- und Finanzanlagen sowie immaterielle Anlagen in einer bestimmten Zusammensetzung vornimmt und eine Kombination von Finanzierungsquellen nutzt. Bei den Anlagen handelt es sich um immaterielle Werte, industrielle Gebäude, Maschinen, Finanzanlagen und Vorräte. Finanziert wird die Investition mit Beteiligungskapital, einbehaltenen Gewinnen sowie Fremdkapital. Die für jeden einzelnen Standort ermittelten Belastungskennziffern erfassen Steuern auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dabei werden Steuern auf Einkommen und Kapital einbezogen. Neben den Steuertarifen werden auch Zusammenhänge zwischen einzelnen Steuern sowie die Vorschriften zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage einbezogen. Einfluss auf die Bemessungsgrundlage haben zum Beispiel die Abschreibungsregeln und die Vorratsbewertung. Unterschiede zwischen den Ländern bestehen auch hinsichtlich der Berücksichtigung von Verlustvorträgen. Da es zudem signifikante Unterschiede in der Steuerbelastung von thesaurierten und ausgeschütteten Gewinnen gibt, sollte ein internationaler Vergleich nicht nur auf Unternehmensebene, sondern auch auf Investor-Ebene vorgenommen werden.

Abbildung 10: Effektive Unternehmenssteuersätze, EU und Schweiz, 2005 und 2014



Quelle: Spengel u.a. (2014).

Die errechnete Kennzahl wird mit EATR (effective average tax rate) bezeichnet. Sie ist in Abbildung 10 für die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz für die Jahre 2005 und 2014 angegeben. In Österreich ist der effektive Unternehmenssteuersatz mit 23,0% um 2 Prozentpunkte niedriger als der nominelle Satz, wie ein Vergleich von Abbildung 10 mit Abbildung 9 zeigt. Auch im EU-Durchschnitt beträgt der Unterschied zwischen dem nominellen und dem effektiven Steuersatz 2 Prozentpunkte (21,1% gegenüber 23,1%). Österreich liegt hinsichtlich des effektiven durchschnittlichen Unternehmenssteuersatzes innerhalb der EU auf Rang 19. Beim effektiven Steuersatz ist die Bandbreite innerhalb der Europäischen Union noch größer als bei den nominellen Steuersätzen. Bei Berücksichtigung aller Rechtsvorschriften zur Ermittlung der Steuerbasis und des Steuersatzes wird der niedrigste EATR mit 9,0% in Bulgarien erhoben, der höchste mit 39,4% in Frankreich. In Deutschland ist der effektive durchschnittliche Unternehmenssteuersatz mit 28,2% um 2,8 Prozentpunkte niedriger als der nominelle Steuersatz, sodass sich der Abstand zu Österreich etwas verringert. In der Schweiz beläuft sich der EATR auf 18,6%, verglichen mit einem nominellen Steuersatz von 21,2%.

Zwischen 2005 und 2014 ist der durchschnittliche effektive Unternehmenssteuersatz in 15 EU-Mitgliedstaaten gesunken, in 9 Ländern gestiegen und in 4 Ländern, darunter auch in Österreich, gleich geblieben. Am stärksten haben in diesem Zeitraum Italien, Deutschland, das Vereinigte Königreich, Slowenien, die Niederlande, Finnland und Tschechien den EATR gesenkt. Dagegen verzeichneten Zypern und Frankreich die stärksten Anstiege. In Zypern war

dies wohl eine Folge der Finanzkrise, die EU-Finanzhilfen und strukturelle Reformen erforderlich machte.

Die markante Reduktion des effektiven Unternehmenssteuersatzes in Deutschland von 35,8% im Jahr 2005 auf 28,2% im Jahr 2014 hat gemeinsam mit der guten Konjunktur, dem robusten Arbeitsmarkt und dem soliden Staatshaushalt Deutschland als Unternehmensstandort zunehmend attraktiver gemacht. Dies ging auch zulasten des Standortes Österreich. Da zudem in den letzten Jahren die Lohnstückkosten in Österreich rascher als in Deutschland gestiegen sind, verzeichneten die österreichischen Unternehmen eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit. Dies ging mit spürbaren Marktanteilsverlusten für die österreichischen Exporte einher. So wurden österreichische Exporteure etwa auf dem deutschen Markt in wichtigen Branchen, wie Kfz-Teile und –Zubehör, von Exporteuren aus mittel- und osteuropäischen Ländern verdrängt (OeNB, 2015).

Als Fazit des internationalen Vergleichs der nominellen und effektiven Unternehmenssteuersätze und der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ist festzuhalten, dass die Gesamtbelastung der Unternehmen in Österreich einer der höchsten innerhalb der Europäischen Union ist. Sie ist deutlich höher als in Deutschland und im EU-Durchschnitt und auch wesentlich höher als in der Schweiz. Die reinen Unternehmenssteuern (ohne Sozialversicherungsbeiträge) sind hingegen in Österreich etwas niedriger als in Deutschland. Dies liegt vor allem daran, dass in Deutschland neben der Körperschaftsteuer auch die Gewerbesteuer erhoben wird. Österreich hat die Gewerbesteuer im Jahr 1994 abgeschafft, erhebt seitdem aber eine Kommunalsteuer von 3% auf die Lohnsumme.

4.2.3 Harmonisierungsbestrebungen in der Europäischen Union

Die teils erheblichen Unterschiede bei der Unternehmensbesteuerung innerhalb der Europäischen Union, die durch Differenzen in den Steuersätzen und in der Bestimmung der Bemessungsgrundlage zustande kommen, werden von den Unternehmen genutzt, um ihre Steuerlast zu verringern. Umgekehrt haben die EU-Mitgliedstaaten diesem Verhalten teilweise Vorschub geleistet bzw. es willentlich toleriert, um Unternehmen durch besonders günstige Steuervorschriften Anreize zur Ansiedlung im jeweiligen Land zu bieten und sich im Steuerwettbewerb besser zu positionieren. Inzwischen hat sich aber in einigen Mitgliedstaaten und in der EU-Kommission die Ansicht durchgesetzt, dass die geltenden Unternehmenssteuerregeln mit Grundprinzipien der EU nicht mehr kompatibel sind, weil sie zwischen den Mitgliedstaaten zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Um dies künftig zu verhindern, will die Kommission eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) einführen. Ein konkreter Vorschlag zur Umsetzung soll bis 2016 vorgelegt werden. Erste Dokumente, in denen die Unterschiede zwischen den Steuersystemen erfasst und die Initiativen zur Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen dargelegt werden, sind bereits veröffentlicht (vgl. etwa Europäische Kommission, 2015). Eine Harmonisierung der Steuerregeln würde den Steuerwettbewerb nicht ausschalten, aber verhindern, dass multinationale Unternehmen unkoordinierte Regeln ausnutzen und ihre

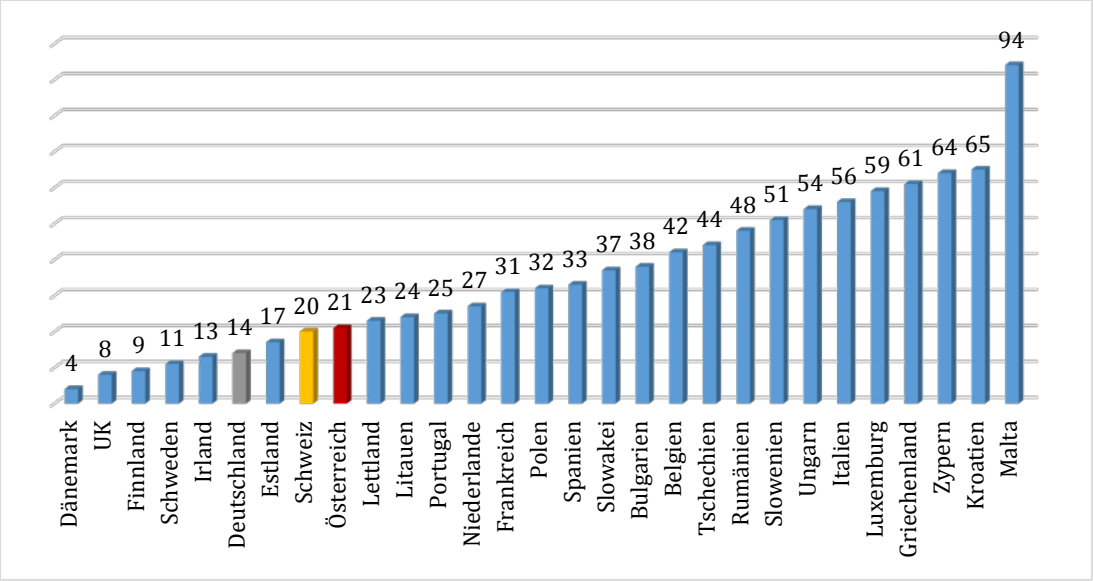
Steuerschuld im Vergleich zu anderen Unternehmen stark reduzieren können. Zudem würden die Unternehmen weniger Ressourcen darauf verwenden, die Steuerlast zu minimieren. Vor allem wäre eine Vereinfachung des Steuersystems wichtig, da eine hohe Komplexität viel Zeit und hohe personelle Ressourcen bindet, d.h. hohe Erfüllungs- und Entrichtungskosten verursacht, und damit zu erheblichen Einkommensausfällen führt.

4.3 Standortqualität im internationalen Vergleich

Die relative Verschlechterung des Standorts Österreich in der Wahrnehmung von Unternehmern und Investoren zeigt sich in internationalen Standort-Ratings. Die Belastung mit Steuern und Abgaben stellt einen wichtigen Faktor der Qualität eines Landes bzw. einer Region als Unternehmensstandort dar. Daneben spielen weitere Faktoren eine gewichtige Rolle bei der Beurteilung eines Landes als Unternehmensstandort. Der „*Ease of Doing Business*"-Indikator der Weltbank erfasst insgesamt 10 Einzelindikatoren. Je besser ein Land bewertet wird, umso niedriger ist die Platzierung bei diesem Index. Österreich nahm im Jahr 2015 unter 189 Ländern den 21. Rang ein, nach Platz 19 im Jahr davor. Die Schweiz rangiert nur einen Platz vor Österreich, während Deutschland mit Rang 14 deutlich besser bewertet wird. Unter den EU-Mitgliedstaaten wird gemäß diesem Index Malta mit großem Abstand am ungünstigsten bewertet (vgl. Abbildung 11).

Im Folgenden wird angegeben, welchen Rang Österreich bei den 10 Einzelindikatoren im Jahr 2015 einnimmt. Zum Vergleich ist in Klammern jeweils der Wert für 2014 angegeben. Längerfristige Vergleiche sind aufgrund einer Umstellung der Berechnungsmethode des „*Ease of Doing Business*"-Indikators nicht möglich (vgl. Weltbank, 2015). Durchsetzung von Verträgen: Rang 5 (2014: ebenfalls 5); Insolvenzrecht: 16 (16); Grenzüberschreitender Handel: 19 (18); Zugang zum Stromnetz: 24 (25); Immobilienregistrierung: 35 (36); Baugenehmigungen: 78 (78); Schutz von Minderheitsaktionären/Investoren: 32 (aufgrund einer Änderung der Methodik kein Vorjahresvergleich möglich); Unternehmensgründung einer GmbH: 101 (113); Besteuerung/Steuerlast: 72 (68); Zugang zu Krediten: 52 (45).

Abbildung 11: Weltbank, Ease of Doing Business 2015; Gesamtindex

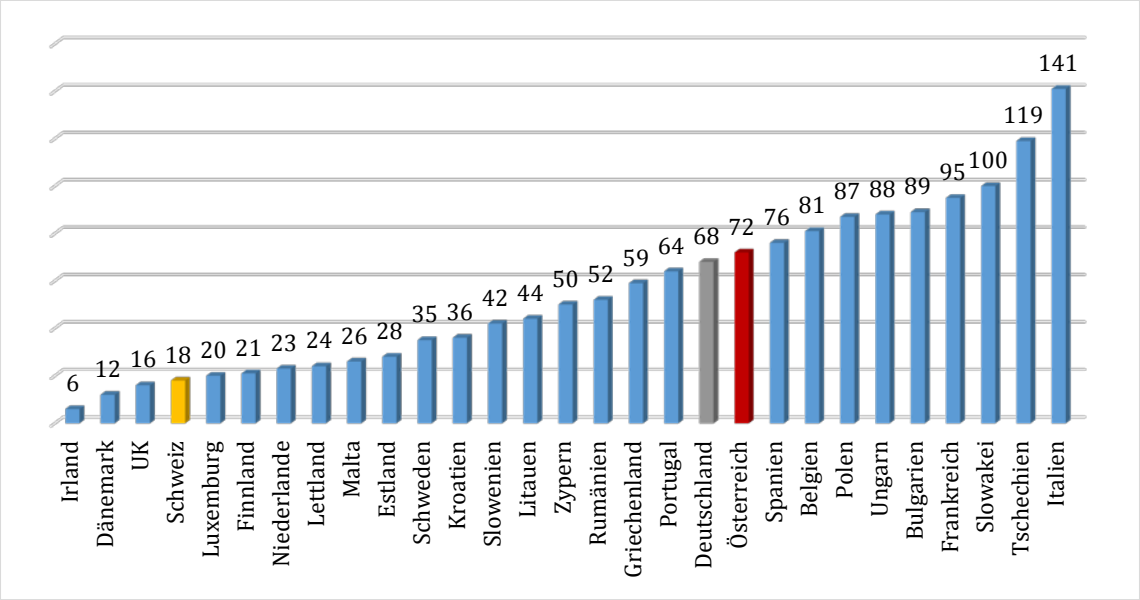


Quelle: Weltbank (2015).

Abbildung 12 zeigt die Rangfolge der EU-Mitgliedstaaten sowie der Schweiz innerhalb aller 189 untersuchten Staaten speziell für den Indikator Besteuerung. Dieser berücksichtigt neben der Körperschaftsteuer, weiteren Gewinnsteuern und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung auch die Anzahl der Steuerzahlungen pro Jahr sowie die Zeit, die von den Unternehmen für die Ermittlung und Begleichung der Steuerschulden jährlich aufgewendet werden muss. Hinsichtlich der Besteuerung liegt Österreich insgesamt auf dem 72. Rang, was innerhalb der EU Platz 19 bedeutet. Hier liegt Deutschland innerhalb der EU um einen Rang bzw. weltweit um 4 Plätze besser. Die Schweiz kann dagegen hinsichtlich der Besteuerung weltweit den Rang 18 besetzen. Nur 3 EU-Staaten werden bei diesem Sub-Indikator des Weltbank-Indikators besser bewertet: Irland, Dänemark und das Vereinigte Königreich.

Auch das Weltwirtschaftsforum (*World Economic Forum* – WEF) veröffentlich ein Standort-Ranking. Dieses wird als „Globaler Wettbewerbs-Index“ (*Global Competitiveness Index*) bezeichnet (Schwab & Sala-i-Martin, 2014). Dieser Indikator beruht auf 12 Säulen, die wiederum aus mehreren Unterindikatoren bestehen: (1) Institutionen, (2) Infrastruktur, (3) makroökonomisches Umfeld, (4) Gesundheit und Primäre Bildung, (5) Weiterführende Bildung und Ausbildung, (6) Gütermarkteffizienz, (7) Arbeitsmarkteffizienz, (8) Finanzmarktentwicklung, (9) technologische Bereitschaft, (10) Marktgröße, (11) betriebswirtschaftliche Vollkommenheit, (12) Innovation. Die Indikatoren (1) bis (4) bilden den Subindikator „Grundlegende Anforderungen“. Die Indikatoren (5) bis (10) ergeben zusammen den Subindikator „Effizienzverstärker“. Die beiden letzten Indikatoren schließlich bilden den Subindikator „Innovations- und Vollkommenheitsfaktoren“. In jedem Indikator können maximal 7 Punkte erzielt werden.

Abbildung 12: Weltbank, Ease of Doing Business 2015; Besteuerung



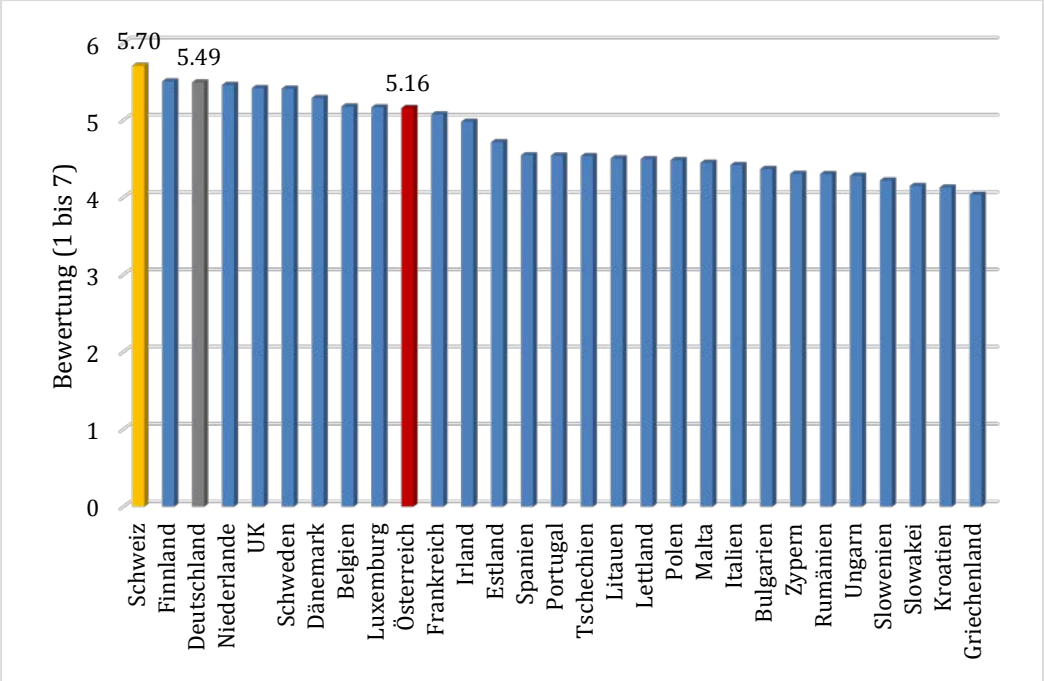
Quelle: Weltbank (2015).

Abbildung 13 zeigt den WEF-Gesamtindikator für die 28 EU-Mitgliedsländer und die Schweiz. Nach diesem weithin beachteten Indikator ist die Schweiz wettbewerbsfähiger als alle 28 EU-Mitgliedstaaten. Die beiden wettbewerbsstärksten EU-Staaten Finnland und Deutschland folgen allerdings mit nur geringem Abstand. Österreich weist auf Rang 9 der 28 EU-Staaten bereits einen größeren Rückstand zur Schweiz, aber eben auch zu Deutschland auf. Innerhalb der Europäischen Union ist die Wettbewerbsfähigkeit in Griechenland am geringsten. Auch einige mittel- und osteuropäische Staaten rangieren am unteren Ende dieses Wettbewerbsfähigkeits-Rankings.

Der Indikator (6) „Gütermarkteffizienz" beinhaltet unter anderem den Einfluss der Unternehmensbesteuerung auf die Investitionsanreize. Wie Abbildung 14 zeigt, liegt auch bei dieser Bewertung die Schweiz vor sämtlichen EU-Mitgliedsländern. Deutschland, beim Gesamt-WEF-Indikator der zweitbeste EU-Staat, liegt hinsichtlich der vom Steuersystem ausgehenden Investitionsanreize lediglich auf Rang 9. Noch 3 Plätze schlechter gereiht ist Österreich. Bei der Betrachtung der Indikatorwerte zeigt sich, dass für Österreich das Steuersystem ungünstiger als der Durchschnitt der anderen Indikatoren bewertet wird. Die Investitionsanreize erhalten nur einen Zahlenwert von 3,64 von möglichen 7,0 Punkten, verglichen mit einem Wert von 5,16 beim Gesamtindikator.

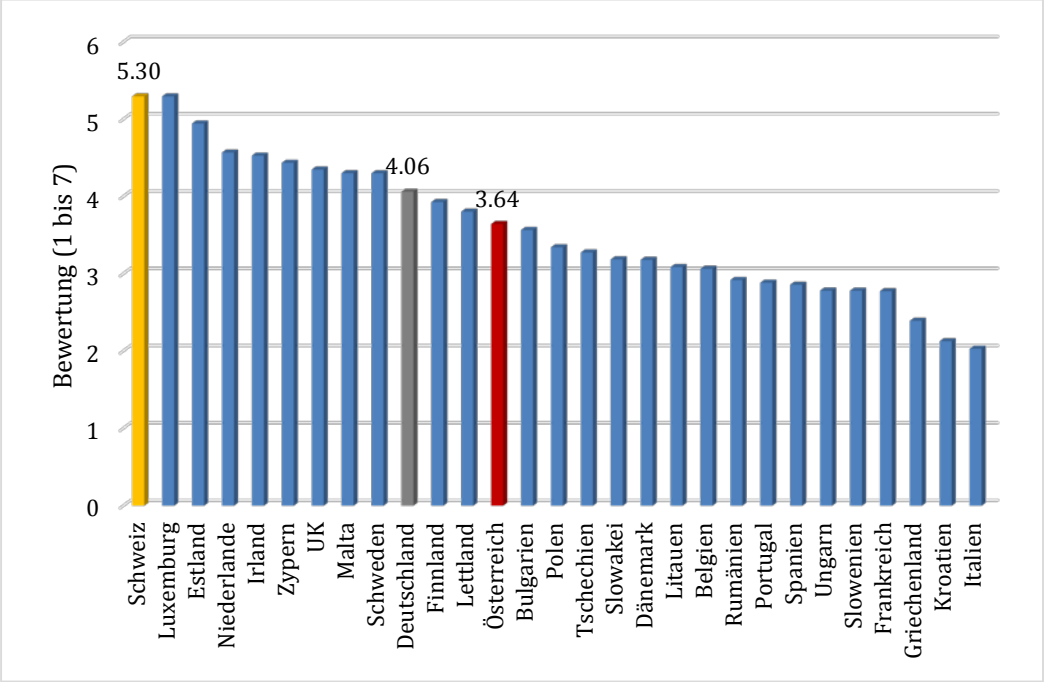
Als Fazit der unterschiedlichen Indikatoren zur Beurteilung des Wirtschaftsstandortes kann festgehalten werden, dass der Standort Österreich, insbesondere innerhalb der EU sowie im Vergleich zur Schweiz, als ungünstig bewertet wird.

Abbildung 13: WEF, Globaler Wettbewerbsindex 2015



Quelle: Schwab & Sala-i-Martin (2014).

Abbildung 14: WEF, Globaler Wettbewerbsindex 2015, Besteuerung & Investitionsanreize



Quelle: Schwab & Sala-i-Martin (2014).

Die Wirtschaftskammer Österreich veröffentlicht jährlich eine umfassende Meta-Analyse internationaler Standort-Ratings im Hinblick auf Österreichs Stärken und Schwächen. Darin werden zehn Bereiche einbezogen: 1) Wettbewerbsfähigkeit, 2) Arbeitsmarkt, 3) Investitionen und Finanzmärkte, 4) Regulierung und Reformen, 5) Innovationen, Forschung und Endwicklung (F&E), Informations- und Kommunikationstechnologien, 6) Bildung und Wissenschaft, 7) Lebensqualität und Entwicklung, 8) Umwelt und Nachhaltigkeit, 9) Internationalisierung und Demokratie, 10) Städte und Regionen (WKO, 2015). Auf Basis von 180 internationalen Rankings kommt der „WKO Monitoring Report 2015" zum Schluss, dass die österreichische Volkswirtschaft zwar wettbewerbsfähig ist, in den letzten Jahren aber im internationalen Vergleich an Boden verloren hat. Eine Verschlechterung im Verlauf der letzten Jahre wird vor allem in den Bereichen Arbeitsmarkt, Regulierung und Reformen, Investitionen und Finanzierung sowie Wettbewerbsfähigkeit identifiziert. Die Auswertung der 180 internationalen Standort-Rankings mündet in der Berechnung eines „Monitoring Report Index (MRI)". Dieser misst für jedes Ranking den Abstand Österreichs (gemessen in Rängen) zum jeweils führenden Land und errechnet so, wo der Standort Österreich insgesamt weltweit angesiedelt ist. Für 2015 wird ein Wert von 35,1% ermittelt, was bedeutet, dass knapp 65% aller untersuchten Länder schlechter, aber 35% besser als Österreich positioniert sind. Gegenüber 2014 hat sich der MRI um 1,5 Prozentpunkte verschlechtert. Für den Bereich Investition und Finanzmärkte wird ein MRI von 36,0%, für das Gebiet Regulierung und Reformen ein Wert von 42,5% errechnet. Für den Bereich Wettbewerbsfähigkeit beträgt der

Indikatorwert, ebenso wie der aggregierte MRI, 35,1%. Die von der WKO analysierten Rankings identifizieren im internationalen Vergleich sehr hohe Unternehmenssteuersätze und Einkommensteuersätze als einen wesentlichen Schwachpunkt des Standorts Österreichs, der sich auch negativ auf die Investitionstätigkeit auswirkt. Neben hohen Steuersätzen führt auch die Bürokratie im Allgemeinen und speziell im Hinblick auf die Komplexität des Steuersystems zu einer schlechten Platzierung in internationalen Rankings (WKO, 2015).

5 Strategischer Handlungsbedarf und Lösungsansätze

Die KÖSt ist der wichtigste und zentralste Bestandteil des Steuersystems, wenn es um die Auswirkungen auf Wachstum und Standortattraktivität geht. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation in Deutschland Anfang der 2000er Jahre mit hoher Arbeitslosigkeit, Investitionszurückhaltung und lahmendem Wachstum kam der deutsche Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2004/2005 zu folgender Schlussfolgerung: *In steuerlicher Hinsicht hängt die Standortattraktivität im Wesentlichen von der Unternehmenssteuerbelastung ab. … Die Mehrheit des Sachverständigenrates sieht einen dringenden steuerpolitischen Handlungsbedarf bei der Unternehmensbesteuerung. Letztlich führt kein Weg an einer drastischen Senkung der Unternehmenssteuerbelastung vorbei. … Nach Ansicht des Sachverständigenrates muss die Unternehmensbesteuerung im Mittelpunkt jeder Steuerreform stehen.*[29] Abschnitt 3 belegt diese Aussage mit wichtigen Ergebnissen und Erkenntnissen der empirischen Wirtschaftsforschung.

Bevor konkrete Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden, zeigt der nächste Unterabschnitt, dass kleine offene Volkswirtschaften im internationalen Steuerwettbewerb anderen strategischen Zwängen ausgesetzt sind als große. Dann wird auf die Bedeutung der direkten und indirekten, d.h. steuerlichen, F&E-Förderung für die Standortattraktivität eingegangen, da es hierbei einen engen Zusammenhang zur KÖSt gibt. Sodann werden zwei wichtige wirtschaftspolitische Entwicklungen im internationalen Umfeld dargestellt, nämlich die zunehmende Praxis, Lizenzeinkünfte aus F&E-Aufwendungen im Rahmen einer Lizenzbox niedriger zu besteuern, und die BEPS Initiative der OECD (base erosion and profit shifting), welche der steuerminimierenden Gewinnverschiebung und der Aushöhlung der Steuerbasis in den Hochsteuerländern einen Riegel vorschieben soll. Danach werden Handlungsansätze und Optionen für Österreich hergeleitet. Ein strategischer Handlungsbedarf ergibt sich nicht nur aus der Tatsache, dass die Unternehmensbesteuerung möglicherweise schädlichere Auswirkungen auf Wachstum und Stabilität hat als andere Steuern, sondern auch aus den standortfördernden Initiativen des Auslands, denen die heimische Wirtschaftspolitik etwas entgegensetzen muss, damit nicht neue Wettbewerbsnachteile entstehen.

5.1 Größe und Offenheit eines Landes

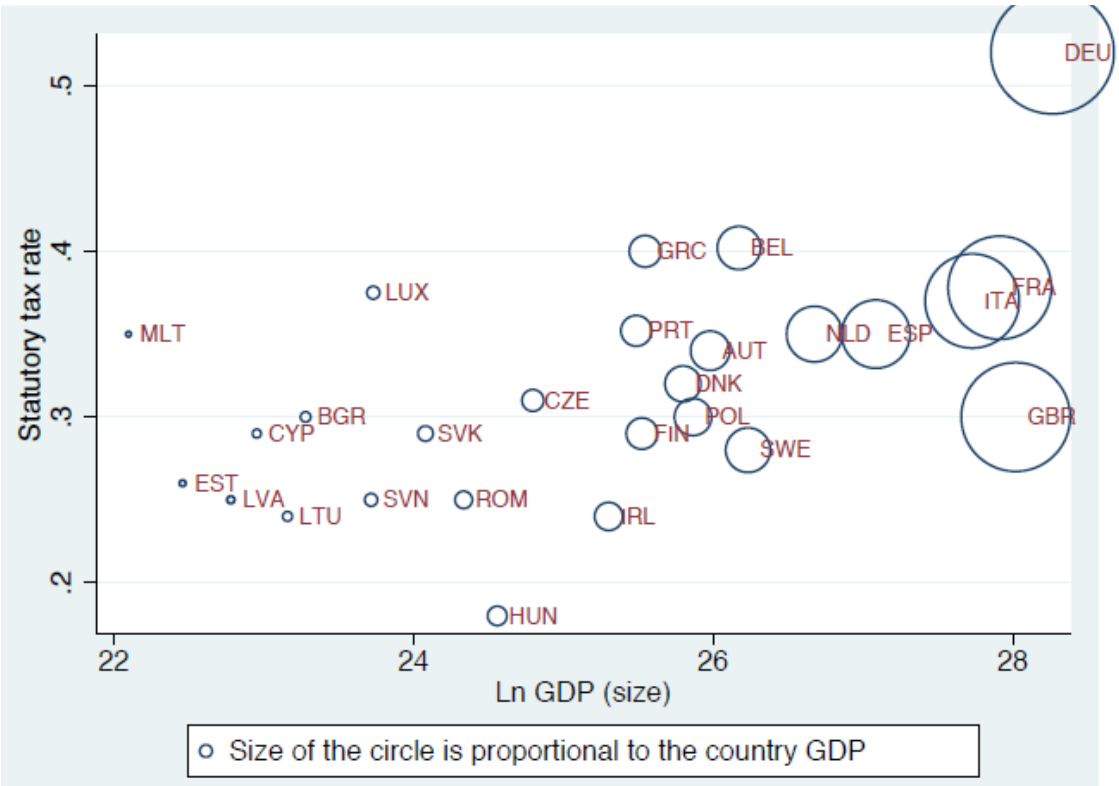
Kleine Länder haben per Definition nur einen kleinen Binnenmarkt. Für innovative und sehr spezialisierte Unternehmen bietet ein kleines Land einen viel zu geringen Absatzmarkt. Deshalb sind die Unternehmen gezwungen, den Weltmarkt zu bedienen. Bei sehr spezialisierten Produktionen sind Exportquoten von 80 bis 90 Prozent normal. Daher ist die Teilnahme am gemeinsamen Binnenmarkt der EU und an anderen Handelsabkommen, wie z.B. auch dem TTIP, absolut zentral, damit die heimischen Innovationen zu mehr Unternehmenswachstum und Beschäftigung führen können. Auch die Bereitschaft zu

[29] Siehe Sachverständigenrat Jahresbericht 2004/05, Rz. 761, 764, 820.

weiteren F&E-Investitionen selbst hängt an der Erwartung, dass nachher die Produkte und Leistungen überall ohne große Beschränkungen abgesetzt werden können. Das bedeutet aber auch, dass die internationale Verflechtung in kleinen Volkswirtschaften grösser ist und die Gefahr der Abwanderung und der anderer Formen der Produktionsverlagerung höher ist als in großen Volkswirtschaften. Mit anderen Worten, die Unternehmen sind mobiler und die Direktinvestitionen reagieren elastischer auf Vor- und Nachteile in der Steuer- und Abgabenbelastung und anderer Kosten.

Kleine Länder müssen daher den Nachteil des beschränkten Binnenmarktes mit anderen Standortfaktoren, wie z.B. einer niedrigeren KÖSt, kompensieren. Die empirische Literatur zeigt, dass kleine Volkswirtschaften im internationalen Steuer- und Systemwettbewerb niedrigere Steuersätze wählen als große. Azemar u.a. (2015) testen diese Behauptung mit Unternehmensdaten aus 27 EU-Staaten für die Periode 1981-2005. Sie stellen fest, dass die KÖSt-Sätze in kleinen niedriger als in großen Ländern sind und, dass die Unterschiede in der Höhe der Steuersätze im betrachteten Zeitraum gestiegen sind. Die folgende Abbildung 15 aus ihrer Arbeit veranschaulicht diesen Zusammenhang für das Jahr 2000, als in vielen Ländern, wie auch in Österreich und Deutschland, die Steuerätze noch höher waren.

Abbildung 15: KÖSt-Steuersätze und Größe der Länder, 2000



Quelle: Azemar u.a. (2015).

Eines der Kernergebnisse von Azemar u.a. (2015) ist, dass eine Verdoppelung des Binnenmarktes (gemessen am BIP eines Landes) mit einer Erhöhung des KÖSt-Steuersatzes

um 12 Prozentpunkte einhergeht.[30] Größere Länder können höhere Steuersätze haben, ohne ihre Wettbewerbsposition zu verschlechtern. Darüber hinaus kann ein Land bezüglich Kapitalverkehr mehr oder weniger international abgeschottet oder offen sein. Eine höhere Offenheit (im Sinne von weniger Kapitalverkehrskontrollen und anderen Hindernissen für grenzüberschreitende Transaktionen) erleichtert Direktinvestitionen von Unternehmen und die internationale Verlagerung von Investitionen reagiert elastischer und sensibler auf Steueränderungen. Konsistent mit diesem Argument ist das Ergebnis, wonach der gewählte KÖSt-Steuersatz um einen Prozentpunkt fällt, wenn der Grad der Offenheit eines Landes um einen Prozentpunkt steigt. Zudem geht ein größerer Binnenmarkt in offenen Ländern mit einer höheren Steuerreduktion einher als in relativ geschlossenen Länder. Diese Ergebnisse bedeuten, dass insbesondere kleine Länder im internationalen Wettbewerb einem stärkeren strategischen Zwang ausgesetzt sind, den KÖSt-Steuersatz niedrig zu halten.

5.2 Steuerliche F&E Förderung

Die staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung (F&E) im Unternehmenssektor zur Unterstützung des technologischen Fortschritts und der Innovation ist wesentliches Element der Wachstums- und Standortpolitik in fortgeschrittenen Industrieländern.[31] Prinzipiell soll das Steuersystem nach den Grundsätzen der Gleichmäßigkeit und Wettbewerbsneutralität nicht zwischen verschiedenen Unternehmen und Haushalten diskriminieren. Vorher muss aber der Staat dafür sorgen, dass ein Marktergebnis fair ist und ohne Bevorzugung und Benachteiligung bestimmter Aktivitäten zustande kommt. Die Privatwirtschaft soll nach dem Verursacherprinzip alle gesellschaftlichen Konsequenzen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit selber tragen. Es ist unbestritten, dass z.B. die Kosten der Umweltverschmutzung nicht auf die Allgemeinheit abgewälzt werden sollen, sondern nach dem Verursacherprinzip mit grünen Steuern oder anderen Instrumenten, wie Emissionszertifikate, angelastet werden und in die Kosten und Preise eingehen sollen. Umgekehrt sollen – ebenfalls nach dem Verursacherprinzip – den Unternehmen gesellschaftliche F&E-Erträge abgegolten werden, die sie nicht über den Preis für ihre eigenen Produkte und Leistungen durchsetzen können. Die empirische Literatur schätzt, dass die gesellschaftliche Ertragsrate der privaten Innovation weit über der privaten Rendite liegt und damit erhebliche Erträge der privaten F&E-Aufwendungen anderswo anfallen (Spillovers), z.B. durch Know-How Transfer, Personalwechsel oder Nachahmung durch andere Unternehmen.[32] Dies ist das klassische

[30] Dies ist als lokaler Effekt zu verstehen. Man kann daraus nicht ableiten, wie hoch der KÖSt-Satz sein könnte, wenn Österreich 10 Mal so groß und damit ungefähr gleich groß wie Deutschland wäre.

[31] Empirische Untersuchungen zeigen, dass steuerliche F&E-Förderungen die reale Innovationstätigkeit steigern, wobei die Wirksamkeit bisweilen durch mehr oder weniger starke Mitnahmeeffekte abgeschwächt wird. Allerdings sollte dabei nicht nur der Effekt auf den Umfang der F&E-Aktivitäten selbst untersucht werden, sondern auch der Beitrag zur Standortattraktivität für F&E-intensive Unternehmen.

[32] Auch wenn die Ergebnisse in erster Linie von den F&E-betreibenden Unternehmen selbst genutzt werden, um dadurch höhere Wertschöpfung zu generieren, so können doch erhebliche indirekte Effekte von Innovationen auftreten, von denen auch andere Unternehmen profitieren. Die zeitliche Verzögerung, mit der solche Spillovers wirksam werden, hängt davon ab, wie gut eine Erfindung durch Geheimhaltung oder Immaterialgüterrechte vor Nachahmern geschützt ist. Empirisch zeigt sich, dass Spillovers

Argument für steuerliche F&E-Begünstigungen, wobei allerdings nicht von „Begünstigung", sondern von Abgeltung externer Erträge, sprich Leistungen für die Allgemeinheit, gesprochen werden sollte.

Darüber hinaus sollten im Hinblick auf F&E-Förderung auch andere volkswirtschaftliche Gesichtspunkte und vor allem auch strategische Überlegungen zur Positionierung im internationalen Steuer- und Systemwettbewerb einfließen. Erstens ist eine hohe F&E-Intensität der wichtigste Faktor, der das Unternehmenswachstum anschiebt. Innovation kommt vor Investition. Mit den Ergebnissen der F&E wird jener Qualitätsvorsprung und jene Neuerung geschaffen, welche die anschließenden Investitionen erst rentabel macht. Angesichts der aktuellen Investitionsschwäche der österreichischen Wirtschaft sollte die Politik diesem Aspekt höchste Priorität zuweisen, um die Chance auf eine Rückkehr auf einen robusten Wachstumspfad zu steigern. Zweitens sind F&E-intensive Unternehmen wesentlich krisenrobuster als andere. Innovative Produkte und Leistungen sind auch in einem wirtschaftlichen Abschwung bzw. in einer Rezession gefragt. Deshalb durchstehen diese Unternehmen eine Rezession wesentlich besser, so dass die Häufigkeit von Kündigungen und Insolvenzen geringer ist. Nicht nur schaffen diese Unternehmen im Boom mehr Beschäftigung. Diese Beschäftigung ist auch stabiler und krisenrobuster und erzeugt damit günstige fiskalische Spillovers, indem sie Risiken vorbeugt und den Sozialstaat entlastet. Angesichts der Zunahme der Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen sollte auch dieser Aspekt stärker in die Überlegungen eingehen.

Ein letzter Aspekt betrifft die Standortattraktivität und strategische Positionierung im internationalen Systemwettbewerb. Die Besteuerung muss gerade für die mobilen Unternehmen attraktiv sein, bei denen die Abwanderungsgefahr am größten ist. Export- und multinationale Unternehmen sind die forschungsintensivsten, und daher die produktivsten, die größten und die mobilsten Unternehmen (vgl. Abschnitt 3.7), jedenfalls im Durchschnitt. 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 zwischen verschiedenen Unternehmen. Faktisch gesehen ist es dennoch eine gezielte 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 dabei neben Instrumenten der direkten F&E-Förderung, die zum großen Teil über die spezialisierten Förderungsinstitutionen bzw. -fonds abgewickelt wird, auch steuerliche Förderungsinstrumente eine erhebliche Rolle. Bis Ende 2010 wurden sowohl ein

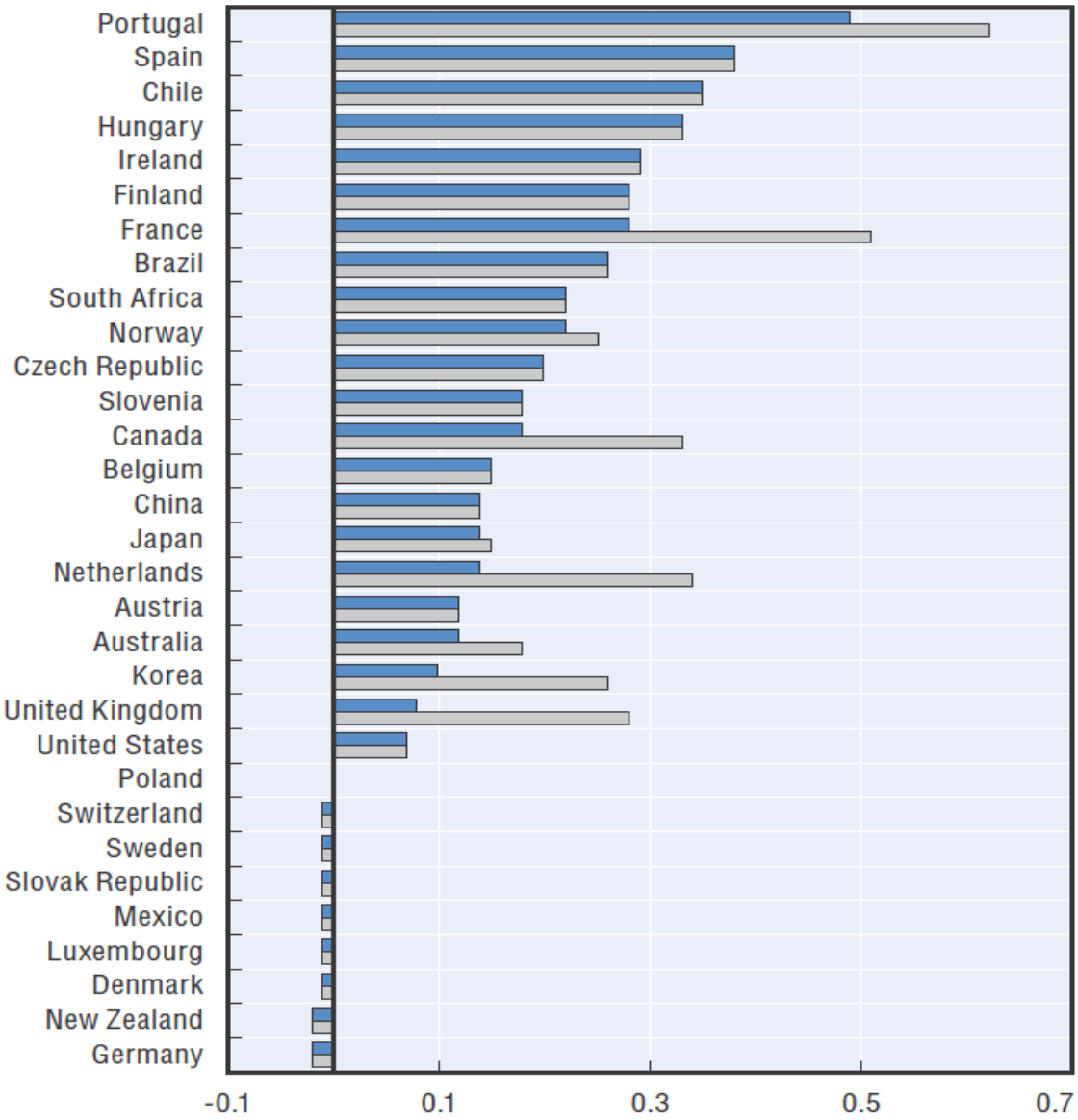
typischerweise in beachtlichem Umfang auftreten [...]. So sind die sozialen Ertragsraten, also die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Einkommen bei einer Erhöhung von F+E-Investitionen, nicht selten dreimal so hoch wie die privaten Ertragsraten, die nur den Effekt im innovativen Unternehmen selbst messen (vgl. dazu Keuschnigg und Ribi 2011, S. 61 ff.).

Forschungsfreibetrag als auch eine Forschungsprämie gewährt. Dieser Steuervorteil kommt zusätzlich zur normalen Absetzbarkeit von Ausgaben für Forschungspersonal oder Geräten und Vorleistungen für die Forschung. 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.[33] Das Budgetbegleitgesetz 2011 schaffte den Forschungsfreibetrag ab, der bis dahin 25% der Aufwendungen für Forschung und experimentelle Entwicklung umfasste. Im Gegenzug wurde die Forschungsprämie von 8% auf 10% der eigenbetrieblichen 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.

Verschiedene Länder wenden höchst unterschiedliche steuerliche Anreize an, um F&E zu fördern. Um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen, hat die OECD den sogenannten B-Index entwickelt, ein Maß für den Vorsteuergewinn, der notwendig ist, damit eine repräsentative Firma bei gegebener Diskontrate den Break-Even auf einen Euro an F&E-Ausgaben schafft. Dabei werden die unterschiedlichsten Anreize wie Prämien, erhöhte Abzugsfähigkeit, vorzeitige Abschreibungen für F&E-Geräte in einem einheitlichen Maß zusammengefasst. Je geringer der B-Index, desto großzügiger die gesamte Förderung und desto höher die damit verbundene Subventionsrate. Abbildung 16 zeigt die F&E-Subventionsrate (eins minus B-Index) im 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 wichtige europäische Vergleichsländer wie Irland, Finnland, Frankreich und Norwegen sind wesentlich großzügiger als Österreich, während Deutschland, Dänemark, Schweden und die Schweiz keine besondere steuerliche Förderung von F&E-Ausgaben kennen, so dass diese, ähnlich wie bei anderen Investitionen, steuerlich belastet sind. Während eine ganze Reihe von Ländern wie Frankreich, Kanada, die Niederlande und Großbritannien KMUs wesentlich stärker fördern 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.

[33] Insbesondere junge, F&E intensive Wachstumsunternehmen können ihre Investitionen bei weitem nicht mit einbehaltenen Gewinnen finanzieren, sondern sind auf externe Finanzierung abgewiesen und haben dabei oft Probleme im Zugang zu Kapital. In dieser Situation stärkt eine Gutschrift die Eigenmittel, die Voraussetzung für zusätzliche externe Finanzierung sind, kann eine Finanzierungsbeschränkung auflockern und wirkt damit wachstumsfreundlich.

Abbildung 16: 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.

Allerdings ist zu beachten, dass die steuerliche F&E-Förderung im Rahmen der KÖSt nur ein Element des staatlichen Engagements der Innovationsförderung ist. Nicht erfasst sind hier 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. So tätigt z.B. die Schweiz überaus hohe Investitionen in die Grundlagenforschung, gewährt aber im Gegenzug kaum steuerliche Innovationsanreize. Eine Alternative zur Steuerentlastung durch zusätzliche Absetzbarkeit von F&E-Aufwendungen ist

die steuerliche Begünstigung von Lizenzerträgen aus Patenten, Markenrechten und anderen Formen des geistigen Eigentums im Rahmen von Patentboxen (siehe Abschnitt 5.4). Grundsätzlich ist eine weitgehend gleiche F&E-Förderung möglich, indem entweder die F&E-Kosten subventioniert oder die F&E-Erträge steuerlich entlastet werden. Die Begünstigung von F&E-Erträgen durch eine steuerliche Patentbox steht derzeit im Mittelpunkt der Diskussion in der Schweiz, die damit nicht nur private Innovationen fördern, sondern vor allem auch die Standortattraktivität gegenüber innovativen und international mobilen Unternehmen stärken will.

5.3 Bekämpfung der Gewinnverschiebung

Im Juli 2013 hat die OECD den Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverschiebung veröffentlicht.[34] Bekannter ist diese gemeinsame Initiative der G-20 Staaten und der OECD unter dem Kürzel BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), worin Maßnahmen entwickelt werden sollen, um gegen aggressive Steuerplanungen international tätiger Konzerne und gegen „schädlichen" Steuerwettbewerb zwischen Staaten vorzugehen. Die zunehmende Internationalisierung von Unternehmen und die weltweite Aufspaltung der Wertschöpfungskette haben die Grenzen einer rein national ausgerichteten und wenig koordinierten Steuerpolitik aufgezeigt. Dadurch boten sich multinational tätigen Unternehmen erhebliche Möglichkeiten, Besteuerungslücken im fragmentierten internationalen Steuerrecht, welches aus einer Vielzahl von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) besteht, auszunutzen. Das Grundproblem kann wie folgt beschrieben werden: *„Im nationalen Kontext wird Kohärenz in der Regel durch einen Abgrenzungsgrundsatz („principle of matching") erreicht: Ist nicht ausdrücklich anderes bestimmt, werden Zahlungen, die vom Geber abgezogen werden können, beim Empfänger als steuerbare Einkünfte erfasst. Auf internationaler Ebene gibt es kein vergleichbares Kohärenzprinzip, wodurch Steuerpflichtigen viel Arbitragespielraum gelassen wird, auch wenn souveräne Staaten bereits kooperiert haben, um Kohärenz in einem kleinen Bereich sicherzustellen – der Vermeidung der Doppelbesteuerung. Mit den internationalen Standards wurde die Beseitigung dieser Konflikte unter Wahrung der Steuerhoheit angestrebt, es bleiben jedoch Lücken."*[35] Es gilt, sowohl eine doppelte Besteuerung als auch eine doppelte Nichtbesteuerung zu vermeiden. Beide Fälle verletzen die Wettbewerbsneutralität zwischen Unternehmen und führen zu Verlagerungen des Steueraufkommens losgelöst von der wirtschaftlichen Aktivität.

Die Schließung von Steuerlücken soll nach Entscheidung der 62 Staaten,[36] die an der BEPS-Initiative beteiligt sind, durch die Umsetzung der im Oktober 2015 veröffentlichten

[34] Die englische Originalfassung des Aktionsplans ist der Bericht OECD (2014), Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, Paris.

[35] Siehe OECD (2014), Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung, Paris, S. 11.

[36] Neben den Mitgliedsstaaten der OECD und der G20 haben auch Entwicklungs- und Schwellenländer, aber auch internationale Organisationen wie die UNO, der IWF, die Weltbank und die EU an der Beschlussfassung mitgewirkt und sich zur Umsetzung der Maßnahmen verpflichtet.

Ergebnisse erfolgen.[37] Die Abschlussberichte enthalten konkrete und von den Mitgliedsstaaten umzusetzende Empfehlungen zu den im Aktionsplan definierten 15 Maßnahmen bzw. Aktionspunkten:

- Besteuerung der digitalen Wirtschaft (Aktionspunkt 1)
- Hybride Gestaltungen (Aktionspunkt 2)
- Erarbeitung von Standards für die Hinzurechnungsbesteuerung (Aktionspunkt 3)
- Regelungen zur Versagung des missbräuchlichen Zinsabzugs (Aktionspunkt 4)
- Arbeiten gegen schädlichen Steuerwettbewerb (Aktionspunkt 5)
- Verhinderung von Abkommensmissbrauch (Aktionspunkt 6)
- Aktualisierung des Betriebsstättenbegriffs (Aktionspunkt 7)
- Aktualisierung der Verrechnungspreisleitlinien (Aktionspunkte 8-10)
- Entwicklung von Methoden und Regelungen, um Daten über Gewinnkürzungen und Gewinnverlagerungen zu erlangen (Aktionspunkt 11)
- Entwicklung von Offenlegungsregelungen für aggressive Steuerplanungen (Aktionspunkt 12)
- Verrechnungspreisdokumentation und Country-by-Country Reporting (Aktionspunkt 13)
- Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Verständigungs- und Schiedsverfahren (Aktionspunkt 14)
- Multilaterales Instrument (Aktionspunkt 15)

Alle Maßnahmen zielen grundsätzlich darauf ab, dass Gewinne tatsächlich in jenen Staaten versteuert werden, in denen auch die unternehmerische Aktivität und die daraus resultierende Wertschöpfung stattfinden. Die Empfehlungen bauen auf bestehende Prinzipien des internationalen Steuerrechts auf. Die Ergänzungen sollen unerwünschte Gestaltungsspielräume von Unternehmen eindämmen, aber auch von Steuerbehörden (siehe z.B. die LuxLeaks-Diskussion). Konkret betrifft das die DBA, die nun gezielt unter dem Aspekt der Vermeidung der doppelten Nichtbesteuerung betrachtet werden. Eine stärkere Orientierung von konzerninternen Verrechnungspreisen und von Zinszahlungen für konzerninterne Verschuldung nach dem Fremdvergleichsgrundsatz (arms length principle) sollen Gewinnverschiebungen mittels aggressiver Steuerplanungsstrategien einschränken.[38] Ebenso soll das BEPS-Projekt auch zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen führen, indem etwa ein verpflichtender Informationsaustausch über sog. Tax Rulings erfolgen soll. Aber auch im Bereich der Verrechnungspreise soll den Steuerbehörden durch Einführung des sog. Country-by-Country-Reporting ein Überblick über bestimmte Kennziffern eines Konzerns auf nationaler Ebene (z.B. Gewinn, Steuern, wirtschaftliche Aktivitäten) ermöglicht werden.

[37] Die insgesamt 20 Abschlussberichte zu den 15 Aktionspunkten und darüber hinausgehende Empfehlungen sind abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-g20-base-erosion-and-profit-shifting-project_23132612.

[38] Allerdings ist es schwierig, rein steuerlich motivierte von ökonomisch sinnvollen Gewinnverschiebungen zu unterscheiden. Vergleiche dazu die Abschnitte 3.8 und 3.9 zur Gestaltung von Verrechnungspreisen, konzerninterner Verschuldung und Verschiebung von Patenten und Lizenzerträgen.

5.4 Steuerbegünstigungen mit Patent-Boxen

Der Wandel der industriellen Produktion und des Dienstleistungssektors hat eine steigende Bedeutung immaterieller Vermögenswerte zur Folge. Das stellt insbesondere auch die Unternehmenssteuerpolitik vor neue Herausforderungen, sowohl in Bezug auf die steuerliche Behandlung von Anschaffungskosten dieser (relativ) neuen Vermögensklasse, der steuerlichen Förderung von Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E), und der Besteuerung der Erträge immaterieller Wirtschaftsgüter. Marken, Patente, Urheberrechte oder Prozessinnovationen leisten immer stärkere Beiträge zur Wertschöpfung in Unternehmen. Aber es ist oft schwierig, ein immaterielles Wirtschaftsgut innerhalb eines multinationalen Konzerns eindeutig einem Zweigunternehmen und damit einem Sitzstaat zuzuweisen. International agierende Unternehmen können daher Besteuerungslücken ausnutzen, um Erträge von immateriellen Wirtschaftsgütern legal in Niedrigsteuerländer zu verlagern und damit die weltweite Steuerbelastung zu reduzieren.

Um die nationale Bemessungsgrundlage zu schützen und die Ergiebigkeit der Steuer zu erhalten, kann die Steuerpolitik grundsätzlich zwei Wege beschreiten: Entweder kann sie mit der Einführung oder Verschärfung von Missbrauchsbestimmungen (wie z.B. Deutschland im Jahr 2008) reagieren oder proaktiv die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Steuerregimes verbessern. Den proaktiven Weg haben in den letzten Jahren mit der Einführung von sogenannten „Intellectual Property (IP) Box Regime“ mehrere Mitgliedsstaaten der EU gewählt (siehe Übersicht in Tabelle 3). Gemeinsames Charakteristikum dieser im Detail oft unterschiedlich ausgestalteten Regelungen ist die Anwendung eines reduzierten Steuersatzes für Einkünfte aus der Verwertung von immateriellen Wirtschaftsgütern. Die Studie von Evers u.a. (2013) identifizierte entsprechende Regelungen in zehn EU-Mitgliedstaaten und dem Schweizer Kanton Nidwalden mit spezifischen Steuersätzen zwischen 0% in Malta bis 15,5% in Frankreich.[39]

Die Autoren zeigen auf, dass sich die untersuchten IP Box Regelungen in zwei Gruppen mit unterschiedlichen Zielsetzungen kategorisieren lassen: *„Während die eine Gruppe (Belgien, Großbritannien, Luxemburg und die Niederlande) in größerem Maße darauf ausgerichtet ist, Anreize für Forschungs- und Entwicklung (F&E) und Innovationstätigkeit zu geben, scheint die andere Gruppe (Malta, der Schweizer Kanton Nidwalden, Ungarn und Zypern) darauf fokussiert zu sein, vornehmlich Buchgewinne anzuziehen*“ (Evers u.a., 2013, S. 4).

Die nationalen Regelungen unterscheiden sich in ihrer konkreten Ausgestaltung teilweise erheblich. Im Wesentlichen geht es um folgende Aspekte:

- Höhe des ermäßigten Steuersatzes auf Erträge aus der Verwertung von IP
- Von der Regelung erfasste IP-Typen

[39] Evers u.a. (2013) fokussieren auf IP-Box-Regelungen, die nach 2000 eingeführt wurden. Irland hat bereits 1973 erstmals eine Patent-Box-Regelung eingeführt und damit sehr frühzeitig positive Anreize zur Unterstützung von F&E und Innovation gesetzt. Allerdings wurde die Regelung in Irland im Zuge der Budgetkonsolidierung im Jahr 2010 aufgehoben.

- Von der Regelung erfasste Einkunftsarten
- Definition der Bemessungsgrundlage (Netto- oder Bruttomethode)

Abhängig von den gewählten Parametern reduzieren IP-Boxen die effektive (Gesamt-) Steuerbelastung profitabler Investitionen in IP Vermögenswerte, aber auch teilweise die Grenzbelastung. Evers u.a. (2014) kommen zum Schluss, dass IP Boxen eher für kleinere Staaten vorteilhaft sind, weil die Rückgänge der Steuereinnahmen 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.

Tabelle 3: IP-Box-Regelungen in Mitgliedstaaten der EU seit 2000 (Stand 2013)

						IP Box Bemessungsgrundlage…		
Land	**Steuersatz IP-Box in %**	**Nominieller KÖSt-Satz in %**	**IP-Formen**	**Erworbene IP**	**Interne Nutzung**	**…für laufende Aufwendungen**	**…für bereits getätigte F&E-Aufwendungen**	**Jahr der gesetzlichen Einführung**
Belgien	6,8	33,99	Patente, SPC, mit Patenten und SPC in engem Zusammenhang stehendes Know-How	Nein	Ja	Bruttoeinkommen	Keine Nachversteuerung	2007
Zypern	2	10	Patente, Designs, Muster, Markennamen, Kundenlisten, Internetdomain Namen, Copyrights, Geheimformeln, Know-How	Ja	Nein	Nettoeinkommen	Keine Nachversteuerung	2012
Frankreich	15,5	34,43	Patente, SPC, patentierfähige Erfindungen, Produktionsprozesse auf Basis von Patenten, Verbesserungen von Patenten	Ja	Nein	Nettoeinkommen	Keine Nachversteuerung	2000
Ungarn	9,5	19	Patente, Designs, Muster, Markennamen, Kundenlisten, Internetdomain Namen, Copyrights, Geheimformeln, Prozesse	Ja	Nein	Bruttoeinkommen	Keine Nachversteuerung	2003
Liechtenstein	2,5	12,5	Patente, Copyrights (inkl. Software), Designs, Muster, Gebrauchsmuster, Markenrechte	Ja	Ja	Nettoeinkommen	Nachversteuerung	2011
Luxemburg	5,84	29,22	Patente, SPC, Designs, Muster, Gebrauchsmuster, Markenrechte, Markennamen, Domainnamen, Software	Ja	Ja	Nettoeinkommen	Nachversteuerung	2008
Malta	0	35	Patente, Markenrechte, Urheberrechte	Ja	Nein	n.a.	Falls F&E Aufwendungen abgesetzt wurden keine Aufnahme in IP-Box zulässig	2010
Niederlande	5	25	Patente, IP für die F&E-Zerfikate ausgestellt werden	Nein	Ja	Nettoeinkommen	Nachversteuerung	2007
Spanien	15	30	Patente, Pläne, Muster, Geheimformeln und Prozeduren	Nein	Nein	Bruttoeinkommen	Keine Nachversteuerung	2008
UK	10	23	Patente, SPC, mit Patenten vergleichbare Schutzrechte	Nein	Ja	Nettoeinkommen vor Zinszahlungen	F&E Aufwendungen werden dem Patent Erträgen zuge	2013
Kanton Nidwalen	8,8	12,66	Patente, Geheimformeln, Prozesse, Know-How, Markenrechte, Copyrights (inkl. Software)	Ja	Nein	Nettoeinkommen	Keine Nachversteuerung	2011

Quelle: Evers u.a. (2013).

5.5 Handlungsbedarf und Lösungsansätze

Ein Steuersystem soll nachhaltig die notwendigen Steuereinnahmen beschaffen und gleichzeitig effizient bzw. leistungsfreundlich, fair und einfach sein. Daran muss sich auch eine Reform der Unternehmensbesteuerung als wichtiges Element des gesamten Steuersystems messen lassen. Wie in Abschnitt 3 ausführlich dokumentiert wurde, haben die Unternehmensbesteuerung und insbesondere die KÖSt einen wesentlichen Einfluss auf Wachstum und Stabilität der Wirtschaft. Dabei geht es nicht nur um mehr Innovation und Investition, sondern auch um die Qualität des Kapitaleinsatzes. Die empirische Forschung zeigt, dass bis zur Hälfte des Produktivitätswachstums eines Landes davon abhängt. Angesichts der rascheren Innovation und zunehmenden Internationalisierung unterliegt die

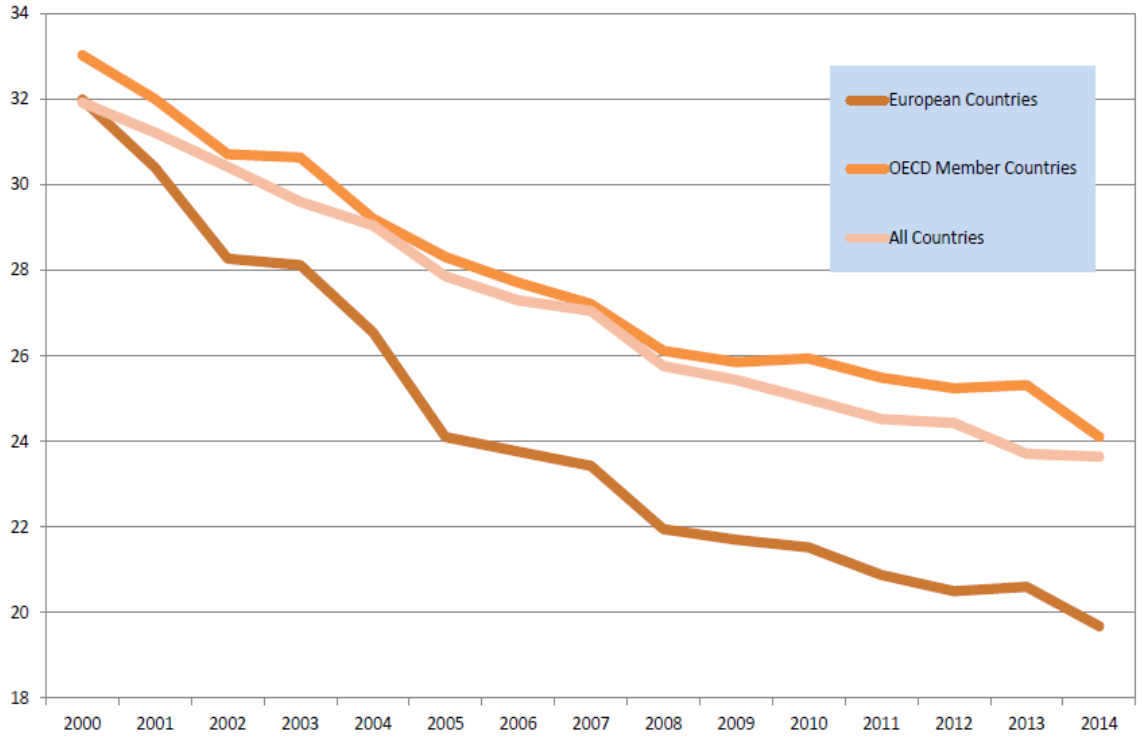
Wirtschaft einem sich beschleunigenden Strukturwandel mit dem Bedarf eines ständigen Neueinsatzes von Arbeit und Kapital. Die Unternehmensbesteuerung darf der Umlenkung von Investitionen von niedergehenden zu expandierenden Branchen und von schrumpfenden zu stark wachsenden Unternehmen auf keinen Fall entgegenstehen. Insolvenzen und Marktaustritte sind untrennbar mit Innovation und dem damit ausgelösten Strukturwandel verbunden und dürfen nicht aus kurzsichtigen Motiven behindert werden. Die ganze Aufmerksamkeit soll auf innovative Unternehmensgründungen und anhaltende F&E-Aktivitäten und Folgeinvestitionen etablierter Unternehmen gerichtet werden. Die Steuerpolitik kann diesen Strukturwandel erleichtern, indem sie private Risikobereitschaft durch Beteiligung sowohl an den Erträgen als auch Verlusten (Verlustausgleich, Verlustvortrag, Abbau der Diskriminierung des risikotragenden Eigenkapitals) unterstützt bzw. wenigstens nicht hemmt. Ein effizientes Steuersystem soll auch die Krisenrobustheit der Wirtschaft gegenüber Konjunkturabschwüngen und firmenspezifischen Schocks unterstützen, indem die steuerliche Bevorzugung des Fremdkapitals und damit die Tendenz zur Überschuldung der Unternehmen reduziert werden.

Mit der zunehmenden Verflechtung der Weltwirtschaft nimmt die Internationalisierung der Wirtschaft stark zu. Damit nimmt auch die Bedeutung der Standortattraktivität gerade in kleinen offenen Volkswirtschaften stark zu. Dies spiegelt sich in Abbildung 17 wider, die einen anhaltenden internationalen Trend zu fallenden gesetzlichen KÖSt-Steuersätzen dokumentiert. Dieser Trend dürfte dem Druck auf die Hochsteuerländer geschuldet sein, durch eine Senkung des Steuersatzes teilweise verbunden mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, der Aushöhlung der Steuerbasis durch Gewinnverschiebung und Standortverlagerung vorzubeugen. Der Anreiz zur Steuereinsparung durch Gewinnverschiebung hängt an der Differenz der gesetzlichen Steuersätze und resultiert damit in Ländern mit überdurchschnittlich hohen Sätzen in einer abnehmenden Ergiebigkeit der KÖSt. Für Standortverlagerungen durch Direktinvestitionen ist hingegen nicht der gesetzliche Steuersatz, sondern die Gesamtsteuerbelastung relevant, die auch durch Steuerabzüge reduziert wird. Da in Österreich seit der Reduktion des KÖSt-Steuersatzes 2005 keine weitere Absenkung erfolgte, aber gleichzeitig eine Reihe von Maßnahmen die Bemessungsgrundlage eher verbreiterte, muss man zumindest eine relative Verschlechterung der steuerlichen Position gegenüber dem Ausland feststellen.

Es geht bei der Verbesserung der Standortattraktivität aber auch um die Qualität der Investitionen in einem Land. Da die F&E-Aktivitäten mit den ermöglichten Produkt- und Prozessinnovationen erst die Voraussetzung für die nachfolgenden Ausrüstungsinvestitionen schaffen bzw. ihre Rentabilität steigern, kommt der F&E-Standortattraktivität besondere Bedeutung zu. Die steuerliche F&E-Förderung in Österreich liegt im internationalen Durchschnitt. Viele Staaten sind dazu übergegangen, Patent- und IP-Boxen einzurichten und die damit definierten Erträge aus F&E-Investitionen zu begünstigen. Auch diese Entwicklungen ergeben möglicherweise einen strategischen Handlungsbedarf. Die

Steuerstrategie Österreichs sollte auch die internationalen Bemühungen wie die BEPS Initiative der OECD unterstützen, die einen schädlichen (weil zwischen Unternehmen diskriminierenden) Steuerwettbewerb und kostspielige Steuerumgehungsstrategien von multinationalen Konzernen verhindern wollen. Eine unilaterale Reform der KÖSt und der Unternehmensbesteuerung sollte mit diesen internationalen Rahmenbedingungen vereinbar sein.

Abbildung 17: Entwicklung der gesetzlichen KÖSt-Steuersätze



Quelle: KPMG (2014), Corporate and Indirect Tax Rates Survey 2014.

Lösungsansätze für die Unternehmensbesteuerung sollten die Heterogenität der Unternehmen berücksichtigen, die oft völlig unterschiedliche Bedürfnisse haben und daher von ein und derselben Steuerreform in unterschiedlicher Weise betroffen sind. Unternehmen unterscheiden sich neben ihrer Größe z.B. in der F&E-Intensität, Grad der Internationalisierung und Mobilität, Eigenkapitalquote und ihrer Eigentümerstruktur (Streubesitz oder konzentrierter Anteilsbesitz des Unternehmers oder weniger Partner). Eine allgemeine Absenkung des Steuersatzes schert alle Unternehmen über einen Kamm und ist daher relativ teuer und wenig fokussiert. Eine Reihe von Ländern hat den Steuersatz gesenkt, gleichzeitig die Bemessungsgrundlage verbreitert und konnte damit das Steueraufkommen relativ zu den gesamten Steuereinnahmen im Wesentlichen konstant halten. Damit kann zwar der Anreiz zur Gewinnverschiebung reduziert werden, aber für die Standortattraktivität bezüglich Direktinvestitionen ist relativ wenig gewonnen, weil die

Steuerschuld im Wesentlichen konstant bleibt. Eine Verbesserung der Standortattraktivität für die reale wirtschaftliche Aktivität ist aber nur mit einer Absenkung der Durchschnittssteuerbelastung zu haben und kostet daher Einnahmen. Die Frage ist, ob eine Reform speziell auf die mobilen und innovativen Unternehmen abzielen kann, um damit die Standortattraktivität und Innovation gezielt und selektiv zu verbessern, ohne offen zwischen in- und ausländischen Unternehmen zu diskriminieren und einen großen Teil der Steuereinnahmen zu opfern, die dann mit anderen, ebenfalls verzerrenden Steuern ersetzt oder mit Verzicht auf öffentliche Ausgaben kompensiert werden müssten.

In der Folge werden unter diesen Gesichtspunkten vier alternative Stoßrichtungen vorgestellt. Um die relative Attraktivität einschätzen zu können, braucht es einen Vergleichsmaßstab, der idealerweise darin besteht, dass alle Reformen gleich hohe Aufkommensverluste zur Folge haben. Dann könnte jene Variante gewählt werden, welche bei gleichen Budgetkosten die besten gesamtwirtschaftlichen Resultate verspricht. Das geht allerdings nur mit separaten, aufwendigen Berechnungen und Simulationen, die weit über die Möglichkeiten dieser Studie hinausgehen. Daher kann es an dieser Stelle nur eine qualitative Diskussion geben. Unter den hier vorgestellten Alternativen sind zwei grundsätzliche Varianten möglich, nämlich spezifische Abzüge von der Bemessungsgrundlage bei konstant bleibenden Steuersätzen, oder Absenkung des KÖSt-Steuersatzes bei konstant bleibender Bemessungsgrundlage ohne neue Abzüge.

Erstens: Die erste Variante ist eine allgemeine Absenkung des KÖSt-Steuersatzes ohne große Korrekturen bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage. Diese Maßnahme ist kostspielig, weil sie eben nicht selektiv und fokussiert vorgeht, sondern alle Unternehmen gleichermaßen entlastet, mobile und innovative genauso wie immobile und traditionelle. Damit werden eine Vielzahl von Verzerrungen (vgl. Abschnitt 3) etwas entschärft, aber nicht beseitigt, wie z.B. die Anreize zur Gewinnverschiebung, die Diskriminierung des Eigenkapitals, die Beeinträchtigung der Investitionen also Folge eines gehemmten Unternehmenswachstums und verminderter 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 Steuersatzes etwas weniger dringlich, zumal der KÖSt-Steuersatz international durchaus noch im guten Mittelfeld liegt. Eine Absenkung des KÖSt-Steuersatzes würde sicher einen Wachstumsimpuls auslösen, dessen Stärke aber von der Art der Gegenfinanzierung abhängt, d.h. mit welchen anderen Steuern die Einnahmenausfälle kompensiert werden bzw. auf welche Ausgaben verzichtet wird.[40]

[40] Allerdings gäbe es auch einige Folgeprobleme mit der relativen Besteuerung von Kapital- und Lohneinkommen, was neue Vermeidungsstrategien auslösen könnte. Vor der Steuerreform 2015 entsprach die kumulative Belastung mit KÖSt und KESt der effektiven Spitzenbelastung (unter Berücksichtigung der Sechstelbegünstigung) eines Lohneinkommens. Ein Manager und ein Einzelunternehmer mit gleich hohen Einkommen, die ähnliche Tätigkeiten ausüben, unterliegen der gleichen Spitzenbelastung. Eine größere Reduktion der KÖSt würde diese Gleichbehandlung stören und hätte negative Folgen für das Lohnsteueraufkommen, weil viele Selbständige dann einen Anreiz hätten, ihr Einkommen nicht als höher besteuertes

Zweitens: Eine ermäßigte Besteuerung von Innovationserträgen im Rahmen von Patentboxen (IP-Boxen) oder eine großzügige steuerliche Abzugsfähigkeit von F&E-Aufwendungen sind Maßnahmen, die selektiv auf F&E-intensive Unternehmen abzielen und sowohl die Innovationsneigung als auch die Standortattraktivität verbessern. Beide Instrumente werden von verschiedenen Staaten (vor allem alternativ und bisweilen auch kumulativ) genutzt. In Abhängigkeit von der spezifischen 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.[41] Österreich ist bei den Steuersubventionen von F&E-Ausgaben allenfalls im Mittelfeld (vgl. Abbildung 16) und kennt keine begünstigte Besteuerung von Lizenzerlösen und anderen Innovationserträgen im Rahmen einer IP-Box. Wie in Abschnitt 5.2 ausgeführt, gibt es eine gute volkswirtschaftliche Rechtfertigung für diese Begünstigung zwecks Abgeltung externer Erträge, die ein Markthemmnis (Unterinvestition bei externen Erträgen) für innovationsgetriebenes Wachstum beseitigen soll.

Die steuerpolitische Diskussion würdigt allerdings relativ wenig die strategische Bedeutung für die Standortattraktivität. Ein Qualitäts- und Produktivitätsvorsprung durch F&E ist langfristig vermutlich der wichtigste Standortfaktor überhaupt. Außerdem sind in einem kleinen Land F&E-intensive Unternehmen international überdurchschnittlich mobil, weil der Heimmarkt viel zu klein ist und sie automatisch den Weltmarkt anpeilen müssen. In diesem Fall stellt sich sofort die Entscheidung zwischen Produktion und Export im Inland oder Verlagerung der Produktion ins Ausland, um dort mit meist geringeren Kosten vor Ort zu produzieren. Die großen multinationalen Unternehmen sind ebenfalls überdurchschnittlich F&E-intensiv und können durch Nutzung der F&E-Begünstigung die Durchschnittsbelastung senken, was die Standortattraktivität für die F&E-intensivsten, und daher produktivsten und mobilsten Unternehmen erhöht. Da F&E-Intensität und Mobilität hoch korrelieren, kann hier die Besteuerung die Standortpolitik gezielt und damit sparsamer verbessern, ohne explizit zu diskriminieren. Die Steuerbegünstigung für F&E steht allen Unternehmen offen, faktisch schlägt sie jedoch bei den F&E-intensivsten und mobilsten Unternehmen viel stärker zu Buche als bei anderen. Andere Probleme der Besteuerung und insbesondere eine Korrektur der steuerlichen Bevorzugung des Fremdkapitals sind mit dieser Maßnahme allerdings nicht möglich.

Drittens: Viele grundsätzliche Steuerkonzepte wie z.B. Mirrlees u.a. (2011) schlagen ergänzend zur steuerlichen Berücksichtigung von Fremdkapitalzinsen auch einen Zinsabzug für Eigenkapital vor (Zinsbereinigung). Eine solche fiktive Eigenkapitalverzinsung wurde

---

Lohneinkommen, sondern als niedriger besteuertes Gewinneinkommen zu erklären. Das hat zu erheblichen Steuerausfällen in den nordischen Staaten geführt.

[41] Die neuere Diskussion zu Patentboxen insistiert darauf, dass die reduzierten Steuersätze nur dann gewährt werden, wenn auch die zugrundeliegende 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.

konsequent in Belgien eingeführt. 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 steuerlichen Wachstumsimpuls setzen, sowohl im Hinblick auf Unternehmenswachstum und Investitionen im Inland als auch Standortattraktivität. Vor allem würde die Maßnahme die Bevorzugung des Fremdkapitals und der Verschuldung – sowohl bei Banken als auch in der Realwirtschaft – weitgehend beseitigen und die Krisenrobustheit der Wirtschaft stärken. Nachdem die Finanz- und Wirtschaftskrise ihren Ursprung in der übermäßigen Verschuldung nicht nur von Staaten, sondern auch von Banken, Unternehmen der Realwirtschaft und Haushalten hatte, kommt diesem Aspekt eine erhöhte Bedeutung zu. Auch diese Maßnahme wirkt nicht in allen Branchen und Unternehmen gleich. Sie bevorzugt naturgemäß die eigenkapitalintensiven Branchen und Unternehmen, und das sind eher die innovativen und jüngeren Unternehmen, die besonders auf risikotragendes Kapital angewiesen sind. Insofern würde eine solche Reform auch die Innovation unterstützen. Im Vergleich zur steuerlichen F&E-Förderung ist der Effekt jedoch sicher schwächer. Die Reform würde vor allem Investitionen in Sachkapital begünstigen, indem alle Finanzierungskosten steuerlich abzugsfähig wären. Keine weitere Begünstigung würden die Aufwendungen für Humankapital in Form von F&E-Beschäftigung erfahren, die in der wissensintensiven Wirtschaft immer wichtiger werden. Die F&E-Löhne sind allerdings ohnehin schon vollständig abzugsfähig, bei der steuerlichen F&E-Förderung geht es um eine Abzugsfähigkeit von über 100 Prozent. Keine Lösung bietet die Reform für das Problem der Gewinnverschiebung, die nun aber mit anderen Maßnahmen im Rahmen der BEPS Initiative bekämpft wird.

Viertens: Andere Steuerkonzepte wie z.B. vom U.S. President's Advisory Panel for Federal Tax Reform (2006) gehen einen alternativen Weg (Cash-Flow Besteuerung), um Investitions- und Finanzierungsneutralität des Steuersystems herzustellen. 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 Prozent abzugsfähig sind, dürfen nicht noch einmal die damit verbundenen Finanzierungskosten abgesetzt werden, wenn man eine Doppelförderung vermeiden will. Es sind verschiedene Varianten möglich (vgl. dazu Keuschnigg und Keuschnigg, 2012). Unter bestimmten Bedingungen sind die dritte und vierte Variante, also Zinsbereinigung und Cash-Flow-Besteuerung, äquivalent. Der einzige Unterschied ist, dass bei der Cash-Flow Besteuerung die Steuerausfälle sofort zum Zeitpunkt der Investitionsausgaben da sind, bei der Zinsbereinigung erst später, wenn die Erträge anfallen. Im Barwert sind die Aufkommensverluste gerade gleich. Da Innovation einen erheblichen Anteil von Arbeit enthält und weniger kapitalintensiv ist, fördern beide Varianten eher die kapitalintensiven Branchen.

Eine größere KÖSt-Reform muss auch die Verteilungswirkungen berücksichtigen. Langfristig gibt es allerdings eine hohe Überwälzung der KÖSt (siehe Abschnitt 3.10), so dass wirtschaftlich gesehen, die KÖSt etwa zur Hälfte von den Arbeitnehmern getragen wird, in Form von geringeren Löhnen und Beschäftigungschancen. Umgekehrt kommen auch bei einer Steuersenkung die Mehreinkommen sowohl den Lohn- und Gewinneinkommen zugute. Wenn sich tatsächlich die Einkommen von Arbeits- zu Kapitaleinkommen verschieben sollten, dann werden dort Spitzensteuersätze gezahlt, wenn Unternehmen und Eigentümer eine Einheit sind und die kumulative Belastung von KÖSt und KESt zählt. Bei großen Unternehmen im Streubesitz ist allerdings die Unternehmensebene losgelöst von der persönlichen Ebene der Investoren. Die Investoren erzielen immer eine marktübliche Rendite, die von Steuerreformen kaum verändert werden kann. Allerdings kann es kurzfristig zu erheblichen Vermögensgewinnen und Mitnahmeeffekten (Windfall Gains) kommen, wenn nicht Vorkehrungen getroffen werden. Prinzipiell führt eine Senkung der KÖSt zu größeren Zuwächsen in den Unternehmenswerten (Steuerkapitalisierung), was den Eigentümern, die sehr stark in den obersten Einkommens- und Vermögensgruppen konzentriert sind, erhebliche Vermögensgewinne beschert. Solche Vermögensgewinne können jedoch durch Übergangsbestimmungen weitestgehend verhindert werden, indem der Steuervorteil nur den neu getätigten Investitionen gewährt wird und nicht dem gesamten investierten Kapitalstock. Solche Übergangsbestimmungen sind zwar kompliziert, können aber einmalige Mitnahmeeffekte in Form von Vermögensgewinnen weitgehend vermeiden (vgl. Keuschnigg und Keuschnigg, 2012).

Was ist die präferierte Alternative? Jede der vier Alternativen hat seine eigenen Vor- und Nachteile und ist mit Zielkonflikten verbunden, so dass leicht eine andere Rangordnung vertreten werden kann als die hier vorgeschlagene. Zunächst erscheint eine allgemeine 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, um Standortattraktivität und Innovation zu stärken. 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. Unter den beiden Alternativen Zinsbereinigung und Cash-Flow Besteuerung, die beide die Diskriminierung des Eigenkapitals beseitigen und weitgehende Investitionsneutralität herstellen, wird die Zinsbereinigung, also der Abzug von fiktiven Eigenkapitalzinsen, bevorzugt. Unter bestimmten Bedingungen ist es besser, den Investitionsertrag steuerlich zu entlasten, um stärkere Erfolgsanreize für die Unternehmensführung zu schaffen, anstatt die Anschaffungskosten (vgl. dazu Keuschnigg und Ribi, 2013). Außerdem fallen auch für den Staat die Steuerausfälle später an als bei der sofortigen Entlastung durch eine Cash-Flow Besteuerung mit Sofortabschreibung bei der Anschaffung. Zudem hat sich in Belgien der Abzug einer Eigenkapitalverzinsung bereits in der Praxis bewährt. Unter den beiden

Strategien der steuerlichen F&E Förderung wird hier eher der Vorzug der steuerlichen Begünstigung der F&E-Aufwendungen gegeben als der Einführung einer begünstigten Ertragsbesteuerung durch Patentboxen, auch wenn diese Präferenz schwach ist. Tendenziell ist die höhere Absetzbarkeit von F&E-Aufwendungen für KMUs leichter und problemloser. Zudem könnte Österreich gerade bei kleineren Wachstumsunternehmen die Abzugsfähigkeit von F&E-Aufwendungen weiter ausbauen, zumal diese Unternehmen oft Schwierigkeiten mit dem Zugang zu Finanzierung haben und eine steuerliche Entlastung hier zusätzliche Abhilfe schaffen könnte. Zudem ist die F&E-Förderung 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.

Es bleibt also noch die Abwägung zwischen steuerlicher F&E-Förderung und einer Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen. Nach vorliegender Einschätzung sind die beiden Strategien relativ gleichwertig. Der Abzug aller Finanzierungskosten begünstigt eher die kapitalintensiven Branchen, wo der Finanzierungsbedarf besonders groß ist. Der Weg zur künftigen, auf Internet basierten Ökonomie (Industrie 4.0) löst einen gewaltigen Innovationsbedarf aus, der mehr Humankapital als Sachkapital braucht. Die F&E-Ausgaben der Firmen enthalten eben auch Kosten für Forschungspersonal, welche aus dem laufenden Cash-Flow und nicht durch Aufnahme von Kapital finanziert werden müssen und daher leichter mit der steuerlichen F&E-Förderung unterstützt werden können. Allerdings kann die steuerliche F&E-Förderung die Diskriminierung des Eigenkapitals nicht lösen. Ökonomisch gesehen gäbe es gute Gründe, beide Entlastungen vorzusehen. Aufgrund des Einnahmenbedarfs ist dies wohl nicht realistisch, so dass eine schwierige Abwägung bleibt. Da aber in Österreich bereits eine erhebliche F&E-Förderung stattfindet, wird die Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen bevorzugt.

6 Schlussfolgerungen

Die Unternehmensbesteuerung muss im Zentrum aller Überlegungen zur Steuerreform stehen. Dabei sollen die KÖSt und die Besteuerung von Dividenden, Zinsen und Wertzuwächsen auf persönlicher Ebene zusammen betrachtet werden. Die Studie hat gezeigt, dass die Unternehmensbesteuerung erhebliche Auswirkungen auf das Investitions- und Finanzierungsverhalten und die Standortentscheidungen der Unternehmen hat. Sie bremst Investition und Wachstum, indem sie die Unternehmensentwicklung hemmt und die Standortverlagerung ins Ausland fördert. 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, sondern mindert auch die Löhne und Beschäftigungsmöglichkeiten 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.

Kleine offene Länder sind naturgemäß sehr stark international verflochten. Spezialisierte und innovative Unternehmen haben auf einem kleinen Binnenmarkt viel zu geringe Wachstumsmöglichkeiten und müssen den Weltmarkt beliefern, entweder durch Export oder, wenn es die Kosten und die Marktnähe verlangen, durch Verlagerung der Standorte ins Ausland. In kleinen Ländern sind die Unternehmen daher wesentlich mobiler. Die Steuerpolitik muss deshalb der Standortattraktivität mehr Beachtung schenken und im Systemwettbewerb die Unternehmenssteuern niedriger setzen als große Länder, um Produktion und Beschäftigung im Inland zu halten. Während eine ganze Reihe von Ländern ihre Steuersätze weiter abgesenkt und zunehmend Patentboxen eingeführt haben, um Innovationserträge mit niedrigeren Sätzen zu belasten, wurden in Österreich keine gleichwertigen Maßnahmen gesetzt. Seit der letzten Unternehmenssteuerreform 2005 mit der Absenkung des KÖSt-Steuersatzes auf 25% wurden wiederholt 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 gezielte Maßnahmen zu richten. Eine Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen könnte den steuerlichen Anreiz zur Überschuldung beseitigen, die Krisenrobustheit der Wirtschaft stärken, und Standortattraktivität und Investitionsanreize wesentlich verbessern. Alternativ würde ein Ausbau der steuerlichen F&E-Förderung oder die Einrichtung von Patentboxen für eine reduzierte Besteuerung von Innovationserträgen

gezielt die F&E-intensiven Unternehmen entlasten, die überdurchschnittlich mobil und für ein innovationsgetriebenes Wachstum entscheidend sind. Die beiden alternativen Maßnahmen würden wesentliche Verzerrungen abbauen und günstige Auswirkungen haben, auch wenn man die Kosten der Gegenfinanzierung mit anderen Steuern oder durch Verzicht auf öffentliche Ausgaben gegenrechnet.

Anhang

Tabelle 4: Dem Unternehmenssektor zuordenbare Steuern und Abgaben (Stand: 2014)

ESVG 2010 - Steuercode	Steuer/Abgabe	Aufkommen 2014 (in Mio. EUR)	ESVG 2010 - Steuercode	Tatsächliche Pflichtsozialbeiträge der Arbeitgeber	Aufkommen 2014 (in Mio. EUR)
D214A	Agrarmarkt Austria	18.0	D611C	Arbeitslosenversicherungsbeiträge	2'921.3
D214A	Energieabgabe*	639.8	D611C	Beiträge zur Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK)	22.4
D214A	Mineralölsteuer*	3'155.1	D611C	Beiträge nach dem Insolvenz-Ausfallgeldgesetz (IESG)	485.0
D214A	Normverbrauchsabgabe**	173.5	D611C	Beiträge an Krankenfürsorgeanstalten	175.3
D214C	Grunderwerbsteuer**	866.8	D611C	Beiträge zur Krankenversicherung	4'200.5
D214C	Kapitalverkehrssteuern**	78.5	D611C	Nachtschichtschwerarbeits-Beitrag	36.4
D214D	Kraftfahrzeugzulassungssteuern	173.5	D611C	Pensionsbeiträge der Beamten	371.0
D214F	Konzessionsabgabe	247.4	D611C	Beiträge zur Pensionsversicherung	13'091.9
D214F	Spielbankenabgabe	44.1	D611C	Unfallversicherungsbeiträge	1'397.7
D214G	Feuerschutzsteuer**	59.8			
D214G	Versicherungssteuer**	1'101.1		**SUMME**	**22'701.5**
D214H	Altlastenbeitrag	53.7			
D214H	Werbeabgabe	106.9			
D214H	Flugabgabe**	100.0			
D214J	Gewinne, Glückspielmonopol	197.6			
D29A	Abgabe von land-und forstwirtschaftlichen Betrieben	31.8			
D29A	Beiträge von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zum AFFB	6.6			
D29A	Bodenwertabgabe	6.4			
D29A	Grundsteuer A	27.0			
D29A	Grundsteuer B*	237.1			
D29A	Kammerbeiträge, Landwirtschaftskammer	43.9			
D29C	Dienstgeberbeiträge zum AFFB	5'493.1			
D29C	Invalidenausgleichstaxfonds	140.6			
D29C	Kammerbeiträge	315.8			
D29C	Kommunalsteuer	2'815.3			
D29C	U-Bahnabgabe	66.2			
D29F	Emissionszertifikate	53.3			
D29G	MwSt - Unterkompensation, Landwirtschaft	25.0			
D29H	Sonstige Produktionsabgaben, a.n.g.	1'592.2			
D51A	Veranlagte Einkommensteuer	4'355.5			
D51B	Kammerbeiträge	221.8			
D51B	Kapitalertragsteuer	394.5			
D51B	Kapitalertragsteuer auf Zinsen	297.9			
D51B	Körperschaftsteuer	6'359.0	*Anteil der Unternehmen auf Basis des Energieverbrauchs geschätzt; Grundsteueranteil auf Basis WIFO (2006)		
D51E	Wohnbauförderungsbeitrag	935.5			
D91A	Stiftungseingangssteuer	27.5	** Keine Anteilsschätzung möglich; Angabe des Gesamtaufkommens		
D91B	Abgeltungssteuer**	264.1	*** Summe exklusive Steuern ohne Anteilschätzung		
	SUMME* **	**28'082.3**			

Referenzen

Aghion, Philippe, Thibault Fally und Stefano Scarpetta (2007), Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-entry Growth of Firms, *Economic Policy 20*, 731-779.

Akcigit, Ufuk, Salomé Baslandze, und Stefanie Stantcheva (2015), *Taxation and the International Mobility of Inventors*, NBER WP No. 21024.

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.

Beck, Thorsten und Asli Demirgüc-Kunt (2006), Small and Medium-size Enterprises: Access to Finance as a Growth Constraint*, Journal of Banking and Finance 30*, 2931-2943.

Becker, Johannes, Clemens Fuest und Nadine Riedel (2012), Corporate Tax Effects on the Quality and Quantity of FDI, *European Economic Review 56*, 1495-1511.

Becker, Bo, Marcus Jacob und Martin Jacob (2013), Payout Taxes and the Allocation of Investment*, Journal of Financial Economics 107,* 1-24.

Beer, Sebastian (2015), *Productive and Unproductive Reactions of MNEs to International Tax Differentials*, WU International Taxation Research Paper Series No. 2015-19.

Breuss, Fritz, Serguei Kaniovski und Margit Schratzenstaller (2004), Steuerreform 2004/05-Maßnahmen und makroökonomische Effekte, *Wifo Monatsberichte 8/2004*, 627-643.

Carpenter, Robert E. und Bruce C. Petersen (2002), Is the Growth of Small Firms Constrained by Internal Finance?, *Review of Economics and Statistics 84*, 298-309.

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.

Chirinko, Robert S. und Huntley Schaller (1995), Why Does Liquidity Matter in Investment Equations?, *Journal of Money, Credit and Banking 27*, 527-548.

Cullen, Julie Berry und Roger H. Gordon (2007), Taxes and Entrepreneurial Risk-Taking: Theory and Evidence for the U.S., *Journal of Public Economics 91*, 1479-1505.

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 Sjef Ederveen (2008), Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings, *Oxford Review of Economic Policy 24*, 680-697.

Demirgüç-Kunt, Asli, Inessa Love und Vojislav Maksimovic (2006), Business Environment and the Incorporation Decision*, Journal of Banking and Finance 30*, 2967-2993.

Desai, Mihir A., Fritz C. Foley und James R. Hines, Jr. (2004), A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets, *Journal of Finance 59*, 2451-87.

Devereux, Michael P. und Rachel Griffith (1998), *The Taxation of Discrete Investment Choices,* Institute of Fiscal Studies WP No. W98/16.

Devereux, Michael P. und Rachel Griffith (2003), Evaluating Tax Policy for Location Decisions, *International Tax and Public Finance 10,* 107-126.

Díaz-Mora, Carmen und Angela Triguero-Cano (2007), *Why Do Some Firms Contract Out Production? Evidence from Firm-Level Panel Data,* FEDEA WP 232.

Díaz-Mora, Carmen (2008), What Factors Determine the Outsourcing Intensity? A Dynamic Panel Data Approach for Manufacturing Industries, *Applied Economics 40*, 2509–2521.

Djankov, Simeon, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho und Andrei Shleifer (2010), The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship*, American Economic Journal: Macroeconomics 2,* 31-64.

Doralt, Werner und Hans Georg Ruppe (2012), *Grundriss des österreichischen Steuerrechts. Band I,* 10. Auflage. Manz Verlag, Wien.

Ellul, Andrew, Marco Pagano und Fausto Panunzi (2010), Inheritance Law and Investment in Family Firms, *American Economic Review 100*, 2414-2450.

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, Hartmut und Peter Egger (2003), Outsourcing and Skill-Specific Employment in a Small Economy: Austria after the Fall of the Iron Curtain, *Oxford Economic Papers 55*, 625-643.

Egger, Peter, Wolfgang Eggert, Christian Keuschnigg und Hannes Winner (2010), Corporate Taxation, Debt Financing and Foreign-Plant Ownership, *European Economic Review 54,* 96-107.

Egger, Peter, Christian Keuschnigg und Hannes Winner (2013), *Taxation and Incorporation*, Arbeitspapier, Universität St. Gallen.

European Commission (2012), *Tax Reforms in EU Member States*, Taxation Papers No. 34-2012.

Evers, Lisa, Helen Miller und Christoph Spengel (2014), Intellectual Property Box Regimes: Effective Tax Rates and Tax Policy Considerations, *International Tax and Public Finance 22*, 502-530.

Fazzari, Steven M. und Bruce C. Petersen (1993), Working Capital and Fixed Investment: New Evidence on Financing Constraints, *Rand Journal of Economics 24*, 328-342.

Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Sebastian Siegloch (2013), *Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany.* ZEW DP 13-039.

Griffith, Rachel, Helen Miller und Martin O'Connell (2014), Ownership of Intellectual Property and Corporate Taxation, *Journal of Public Economics 112*, 12-23.

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.

Hassett, Kevin A. und R. Glenn Hubbard (2002), Tax Policy and Business Investment, in: A.J. Auerbach und M. Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics III*, Elsevier North Holland, 1293-1343.

Helpman, Elhanan, Marc J. Melitz und R. Yeaple Stephen (2003), Exports Versus FDI with Heterogenous Firms, *American Economic Review 94*, 300-316.

Hoshi, Takeo, Anil Kashyap und David Scharfstein (1991), Corporate Structure, Liquidity, and Investment: Evidence from Japanese Industrial Groups, *Quarterly Journal of Economics 106*, 33-60.

Huizinga, Harry, Luc Laeven und Gaetan Nicodeme (2008), Capital Structure and International Debt Shifting, *Journal of Financial Economics 88*, 80-118.

Huizinga, Harry und Luc Laeven (2008), International Profit Shifting within Multinationals: a Multi-country Perspective, *Journal of Public Economics 92,* 1164-82.

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 (2015), Finanzwissenschaftliche Prinzipien der Besteuerung, *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht ASA 84, 73-89.*

Keuschnigg, Christian (2009), The Role of Corporate Taxation in a Large Welfare State, Swiss *Journal of Economics and Statistics 145*, 441-450.

Keuschnigg, Christian (2008), Exports, Foreign Direct Investment and the Costs of Corporate Taxation, *International Tax and Public Finance 15*, 460-477.

Keuschnigg, Christian (2005), *Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik*, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen.

Keuschnigg Christian und Mirela Keuschnigg (2012), Transition Strategies in Enacting Fundamental Tax Reform, *National Tax Journal 65*, 357-386.

Keuschnigg, Christian und Michael D. Devereux (2013), The Arm's Length Principle and Distortions to Multinational Firm Organization, *Journal of International Economics 89*, 432-440.

Keuschnigg, Christian und Evelyn Ribi (2013), Profit Taxes and Financing Constraints, *International Tax and Public Finance 20*, 808-826.

Keuschnigg, Christian und Evelyn Ribi (2011), *Volkswirtschaftliche Analyse der steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung*, wissenschaftliches Gutachten für KPMG, St. Gallen.

Keuschnigg, Christian und Evelyn Ribi (2009), Outsourcing, Unemployment and Welfare Policy, *Journal of International Economics 78,* 168-176.

Lindhe, T., J. Södersten und A. Öberg (2004), Economic Effects of Taxing Different Organizational Forms under the Nordic Dual Income Tax, *International Tax and Public Finance 11*, 469-485.

Mintz, Jack und Michael Smart (2004), Income Shifting, Investment, and Tax Competition: Theory and Evidence from Provincial Taxation in Canada, *Journal of Public Economics 88,* 1149-68.

Mirrlees, James, Adam Stuart, Timothy Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles und James Poterba (2011), *Tax by Design.*

The Mirrlees Review. Conclusions and Recommendations for Reform, Institute for Fiscal Studies, London, und Oxford University Press.

Mirrlees, James, and Stuart Adam (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review, Vol. 2.* Oxford University Press.

OECD (2015), *Taxing Wages 2015*, Paris.

OECD (2014), Tax Incentives for R&D and Innovation, in: *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, Paris.

OECD (2014), *Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung*, Paris, S. 11.

Österreichische Nationalbank (2015), *Gesamtwirtschaftliche Prognose der OeNB für Österreich 2015 bis 2017*, Oesterreichische Nationabank, Wien.

Österreichische Wirtschaftskammer (2015), *Monitoring Report 2015. Austria in International Rankings*, Wirtschaftskammer Österreich, Wien.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland,* Jahresgutachten 2004/05.

Schwab, Klaus und Xavier Sala-i-Martin (2011), *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum, Genf.

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.

Tirole, Jean (2006), *The Theory of Corporate Finance,* Princeton University Press.

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.

Weltbank (2015), *Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency. Comparing Business Regulations for Domestic Firms in 189 Economies,* Weltbank, Washington D.C.

Wiesner, Werner, Sabine Kirchmayr und Gunter Mayr (2008), *Gruppenbesteuerung*, Praxiskommentar, 2. Aufl, LexisNexis ARD Orac, Wien.

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