

**Die Auswirkungen der gemeinsamen
konsolidierten Körperschaftsteuer-
Bemessungsgrundlage auf
Österreich**

**Simon Loretz (Projektkoordination),
Margit Schratzenstaller**

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Die Auswirkungen der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage auf Österreich

Simon Loretz (Projektkoordination), Margit Schratzenstaller

Oktober 2018

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Begutachtung: Hannes Winner • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Inhalt

Das bestehende System der internationalen Unternehmensbesteuerung sieht für multinationale Unternehmen die getrennte Gewinnbesteuerung in jedem Land ihrer Tätigkeit vor. Dies bringt hohe Verwaltungskosten für Unternehmen und Steuerbehörden und die Möglichkeit von internationaler Gewinnverlagerung mit sich. Um diesen entgegenzuwirken, präsentierte die Europäische Kommission nun eine Neuauflage des Richtlinienvorschlages für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB). Demnach sollen multinationale Konzerne innerhalb der EU die Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer einheitlich berechnen. In einem zweiten Schritt soll die unternehmensweite Bemessungsgrundlage konsolidiert und anhand eines Verteilungsschlüssels auf die Mitgliedsländer aufgeteilt werden (Formelzerlegung). Diese Studie untersucht die Auswirkungen dieses Vorschlages auf die fiskalische Situation in Österreich. Wie der Vergleich der harmonisierten Bemessungsgrundlage mit der aktuellen Regelung in Österreich vermuten lässt, wären die statischen fiskalischen Auswirkungen der Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage gering. Die Konsolidierung und Formelzerlegung würde einen mäßigen Rückgang der Steuereinnahmen in Österreich bewirken. Der zweite Teil der Studie beschäftigt sich mit längerfristigen Auswirkungen des GKKB-Vorschlages und untersucht die veränderten Anreize für Unternehmen und Steuerwettbewerb. Eine Einführung der GKKB würde den Steuerwettbewerb demnach nicht vollständig eliminieren, sondern vielmehr dessen Natur wesentlich verändern. Der Wettbewerb innerhalb des Geltungsbereiches verlagert sich von Gewinnverschiebung auf Aufteilungsfaktoren. Eine Möglichkeit, diesen Wettbewerb einzuschränken, wären EU-weit verbindliche Mindeststeuersätze.

Rückfragen: simon.loretz@wifo.ac.at, margit.schatzenstaller@wifo.ac.at, andrea.sutrich@wifo.ac.at

2018/330-3/S/WIFO-Projektnummer: 4918

© 2018 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 60 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61514>

Die Auswirkungen der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage auf Österreich

Simon Loretz (Projektkoordination), Margit Schratzenstaller

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Executive Summary	1
1 Einführung	3
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	3
1.2 G(K)KB-Richtlinien-Vorschlag der Europäischen Kommission	6
1.3 Zielsetzung und Struktur der Studie	6
1.4 Literaturhinweise	8
2 Statische fiskalische Auswirkungen einer Einführung der G(K)KB für Österreich	9
2.1 Auswirkungen aufgrund unterschiedlicher Definition der Bemessungsgrundlage	9
2.1.1 Abschreibungsregeln für Anlagegüter	10
2.1.2 Investitionsanreize für Forschung und Entwicklung	11
2.1.3 Absetzbarkeit von Fremd- und Eigenkapitalkosten	13
2.1.4 Steuerliche Behandlung von Verlusten	16
2.1.5 Steuerliche Behandlung von Rückstellungen	18
2.1.6 Sonstige Aspekte hinsichtlich der Bemessungsgrundlage	19
2.1.7 Grobe Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der gemeinsamen Bemessungsgrundlage	20
2.2 Fiskalische Auswirkungen aufgrund von internationaler Konsolidierung	23
2.2.1 Vorschläge für internationale Konsolidierung im Rahmen der GKKB	23
2.2.2 Gruppenbesteuerung in Österreich	25
2.2.3 Grobe Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen des Verlustausgleichs	29
2.3 Fiskalische Auswirkungen verschiedener Aufteilungsfaktoren	31
2.3.1 Vorschlag für die Aufteilungsfaktoren im Rahmen der GKKB	31
2.3.2 Grobe Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der Formelzerlegung	34
2.4 Gesamteinschätzung der statischen fiskalischen Auswirkungen auf Österreich	37
2.5 Literaturhinweise	42
2.6 Appendix A: Diskussion der Studien über fiskalische Auswirkungen von Konsolidierung und Formelzerlegung	45
2.7 Appendix B: Detaillierte Resultate	53

3	Unternehmensreaktionen auf Körperschaftsteuern	54
3.1	<i>Investitionsentscheidungen</i>	54
3.2	<i>Finanzierungs- und Ausschüttungsentscheidungen</i>	55
3.3	<i>Rechtsformwahl</i>	56
3.4	<i>Steuervermeidende Tätigkeiten</i>	56
3.4.1	Indirekte empirische Evidenz zur Gewinnverlagerung	56
3.4.2	Steuervermeidung durch Verrechnungspreise	57
3.4.3	Steuervermeidung durch Zinsabzüge	57
3.4.4	Steuervermeidung durch Lizenzgebühren	58
3.5	<i>Veränderungen der Anreize für Unternehmen durch den G(K)KB-Vorschlag</i>	59
3.5.1	Auswirkungen des GKB-Vorschlages	59
3.5.2	Auswirkungen des GKKB-Vorschlages, insbesondere Konsolidierung und Formelzerlegung	60
3.6	<i>Zwischenfazit</i>	62
3.7	<i>Literaturhinweise</i>	64
4	Reaktionen der Steuerpolitik: Steuerwettbewerb	66
4.1	<i>Theoretische und empirische Befunde zum internationalen Steuerwettbewerb: allgemein</i>	66
4.1.1	Theoretischer Hintergrund	66
4.1.2	Empirische Befunde	67
4.1.3	Effekte des Unternehmenssteuerwettbewerbs	77
4.2	<i>Auswirkungen der G(K)KB auf den internationalen Steuerwettbewerb</i>	78
4.2.1	Vergleich der fiskalische Externalitäten von Körperschaftsteuersatz-Veränderungen unter separater Gewinnermittlung und Formelzerlegung	79
4.2.2	Steuerwettbewerb unter Formelzerlegung und anderen Aspekten der G(K)KB	80
4.3	<i>Auswirkungen der G(K)KB auf den internationalen Steuerwettbewerb mit bindendem Mindeststeuersatz</i>	82
4.4	<i>Literaturhinweise</i>	85
5	Schlussbemerkungen	89
5.1	<i>Literaturhinweise</i>	91

Verzeichnis der Abbildungen

	Seite
Abbildung 1.1: Quantifizierung der Gewinnverlagerung in ausgewählten Ländern	5
Abbildung 2.1: Steuerlicher Wert der F&E-Förderung: GKB vs. österreichische Regelung	12
Abbildung 2.2: Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der GKB für die EU 27-Länder	22
Abbildung 2.3: Grenzen der Gruppe für die Konsolidierung	24
Abbildung 2.4: Fiskalische Auswirkungen Konsolidierung und Formelzerlegung – ausgewählte EU-Länder	36
Abbildung 2.5: Gesamteinschätzung der statischen fiskalischen Auswirkungen der GKKB für Österreich	38
Abbildung 2.6: Umsätze der größten Unternehmensgruppen in Österreich, 2017	40
Abbildung 2.7: Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der GKKB für die EU 15 Länder	45
Abbildung 2.8: Verteilung Aufteilungsfaktoren relativ zur Steuerbemessungsgrundlage, EU 27	47
Abbildung 2.9: Fiskalische Auswirkungen von Konsolidierung und Formelzerlegung, EU 27	49
Abbildung 2.10: Fiskalische Auswirkungen von Konsolidierung und Formelzerlegung in ausgewählten EU-Ländern	51
Abbildung 3.1: Fiskalische Auswirkungen des G(K)KB-Vorschlages, inkl. allgemeiner Gleichgewichtseffekte	63
Abbildung 4.1: Körperschaftsteuereinnahmen im Verhältnis zum BIP in der EU, 2004 bis 2016	72
Abbildung 4.2: Anteil der Körperschaftsteuereinnahmen an den Gesamtabgabeneinnahmen in der EU, 2004 bis 2016	73

Verzeichnis der Übersichten

	Seite
Übersicht 2.1: Vergleich steuerlicher Abschreibungsregeln in Österreich und GKB-Vorschlag	10
Übersicht 2.2: Vergleich der steuerlichen Behandlung von Fremd- und Eigenkapitalkosten Österreich und GKB-Vorschlag	15
Übersicht 2.3: Vergleich der steuerlichen Behandlung von Verlusten Österreich und GKB-Vorschlag	17
Übersicht 2.4: Vergleich der steuerlichen Behandlung von Rückstellungen Österreich und GKB-Vorschlag	19
Übersicht 2.5: Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der GKB für die EU 27 Länder	21
Übersicht 2.6: Vergleich Konsolidierung im GKKB-Vorschlag und Gruppenbesteuerung in Österreich	25
Übersicht 2.7: Vergleich Verlustausgleich österreichische Regelung, Übergangsregelung und Konsolidierung unter GKKB	27
Übersicht 2.8: Fiskalische Auswirkungen der Gruppenbesteuerung in Österreich (ausländische Verluste)	30
Übersicht 2.9: Zusammenfassung Ergebnisse: Fiskalische Auswirkung von Konsolidierung und Formelzerlegung	35
Übersicht 2.10: Anteil der Unternehmen, für welche die GKKB-Regelungen verpflichtend sind	39
Übersicht 2.11: Verteilung Steuerbemessungsgrundlage und Aufteilungsfaktoren	46
Übersicht 2.12: Fiskalische Auswirkung von Konsolidierung und Formelzerlegung EU 27	48
Übersicht 2.13: Fiskalische Auswirkung von Konsolidierung und Formelzerlegung EU 28	53
Übersicht 4.1: Nominelle Unternehmenssteuersätze in der EU, 1995 bis 2018	68
Übersicht 4.2: Effektive Durchschnittssteuersätze (EATR) in der EU, 1998 bis 2017	71
Übersicht 4.3: Implizite Steuersätze auf Gewinne der Kapitalgesellschaften, 1995 bis 2016	75

Executive Summary

The current system of international corporate taxation foresees separate taxation of profit of multinational companies in each country they are active in. This leads to high compliance cost for companies and tax authorities and implies possibilities for international profit shifting. To combat these issues the European Commission has relaunched the proposal for a common consolidated corporate tax base (CCCTB) in 2016. According to this proposal multinational companies shall calculate their EU-wide tax bases according to common rules. In a second step these harmonized tax bases are consolidated and allocated to the Member States according to a common formula reflecting multinationals' real activities in the Member States involved (formula apportionment).

Fiscal implications of Common Tax Base

This study evaluates the fiscal implications of this proposal for Austria. A detailed comparison between the harmonized tax base and the current laws in Austria suggests that the static fiscal effects are likely to be small. The slight broadening of the tax base because of the limitation of interest deduction in the European Commission's proposal would be counteracted through a partial deduction allowance of equity costs. The transitional rules for international loss offset would represent only a minor change of the current system of group taxation in Austria. The proposed depreciation rules are by and large also comparable to the current rules in Austria. A potentially relevant change in the tax base could result from the use of the Euribor to discount long-term provisions. Additionally, the relatively generous tax incentives for research and development could significantly reduce the tax base, especially if the existing direct support for research and development in Austria is maintained. At the same time, the overall fiscal impact of the harmonized tax base will be restricted further through the limited scope of the directive. The restriction that the rules will only be mandatory for firms with a turnover of more than 750 Mio. € implies that only a small number of groups (about 1.6 percent of all firms) will fall under the directive.

Fiscal implications of Consolidation and Formula Apportionment

The consolidation and formula apportionment would likely lead to a moderate reduction in the tax revenues in Austria. This partly reflects that consolidation and formula apportionment implicitly will eliminate intra-EU profit shifting. At the same time, the mechanism of formula apportionment will result in a redistribution of taxable profits over the business cycle. Therefore, the initial result of moderate fiscal losses through consolidation and formula apportionment may change over time. Regarding the apportionment factors a clear picture emerges. Austria stands to fiscally benefit from more weight on payroll, while more weight on the number of employees results in less tax base apportioned to Austria.

Long-run implications: Impact on tax competition

The second part of the study deals with the long-run implications of the CCCTB proposal and evaluates the changed incentives for companies and tax competition. The introduction of the CCCTB would not eliminate tax competition, but rather substantially change its nature. For the companies falling in the scope of the CCCTB profit shifting with the EU will be eliminated. In order to manipulate the distribution of the tax base apportionment factors need to be relocated. Therefore, countries can no longer compete over mobile profits by lowering the tax rates, but still can aim to attract real activities. In consequence, tax competition shifts from profits to apportionment formulas. Invested capital, the number of employees and their payroll and sales by destination are less mobile than profits. It is therefore more difficult to gain from tax competition, but at the same time potential gains from tax competition are potentially larger. In sum, tax competition can even intensify under a CCCTB system. One possibility to limit this competition would be EU-wide binding minimum corporate tax rates. Since this would represent a restriction of national sovereignty, a compensation mechanism could help to achieve political support.

1 Einführung

Die fortschreitende Integration der Märkte innerhalb der EU bringt das bestehende System der internationalen Unternehmensbesteuerung zunehmend unter Druck. Die separate Gewinnbesteuerung innerhalb multinationaler Unternehmen verursacht nicht nur hohen administrativen Aufwand bei der Berechnung der Gewinne in jedem Land, sondern bringt auch Anreize und Möglichkeiten für Steuervermeidung durch internationale Gewinnverlagerung mit sich. Gleichzeitig entstehen auch für die nationalen Regierungen Anreize im Steuerwettbewerb, die Steuerlast für (multinationale) Unternehmen durch die Gewährung spezieller Steuervorteile zu reduzieren.

Als Reaktion darauf hat die Europäische Kommission unter anderem eine Neuauflage der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) lanciert. Die Eckpunkte sehen im ersten Schritt eine EU-weit einheitliche Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer vor. In einem zweiten Schritt soll die unternehmensweite Bemessungsgrundlage konsolidiert berechnet und anhand eines Verteilungsschlüssels auf die Mitgliedsstaaten aufgeteilt werden (Formelzerlegung). Die Länder haben weiterhin die Möglichkeit, den Steuersatz frei zu wählen. Dieser 2016 neu aufgelegte Vorschlag der G(K)KB¹⁾ würde voraussichtlich weitreichende Änderungen für die nationalen Steuereinnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten bringen. Ziel dieser Studie ist es, einige der Auswirkungen für Österreich abzuschätzen.

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Das derzeit angewandte System der internationalen Unternehmensbesteuerung sieht vor, dass multinationale Unternehmen in jedem Land, in dem sie ansässig sind, separate Gewinne ausweisen, welche dann in diesem Land besteuert werden. Die teilweise erheblichen Unterschiede in den Steuersätzen in den verschiedenen Ländern bewirken Anreize und Möglichkeiten für die Unternehmen, die regionale Verteilung der Gewinne so zu manipulieren, dass die konzernweite Gesamtsteuerbelastung reduziert wird.²⁾ Mit zunehmender Integration der Märkte – insbesondere innerhalb der EU – nimmt die Relevanz dieser Problematik zu. Die nationalen Gesetzgeber reagieren unterschiedlich auf diese neuen Herausforderungen. Einige Länder versuchen, durch aggressive Steuersenkungen von Gewinnverlagerungen zu profitieren, während andere versuchen, durch verschiedenste unilaterale Regelungen die Verluste der Steuerbemessungsgrundlage einzudämmen. Eine Konsequenz daraus sind zunehmende Komplexität der Steuergesetzgebung und erhebliche Verwaltungskosten sowohl für Unternehmen und Steuerbehörden. Trotz einer Vielzahl an unilateralen Maßnahmen, welche Gewinnverlagerung und internationale Steuervermeidung durch Unternehmen vermeiden sollen, ist davon auszugehen, dass der Steuerentgang beträchtlich ist.

¹⁾ In dieser Studie verweisen wir mit der Abkürzung GKB auf die Vorschläge zur harmonisierten Bemessungsgrundlage in *Europäische Kommission (2016A)*, mit der Abkürzung GKKB auf die Vorschläge zur Konsolidierung und Formelzerlegung in *Europäische Kommission (2016B)* und mit der Abkürzung G(K)KB auf beide Vorschläge in Kombination.

²⁾ Siehe *Egger – Stimmelmayr (2017)* für eine kurze Zusammenfassung der verschiedenen Aspekte, wie Steuern multinationale Unternehmen betreffen.

Während des letzten Jahrzehnts sind eine Reihe von empirischen Studien zum Ausmaß der internationalen Gewinnverschiebung und dem daraus resultierenden Steuerausfall entstanden.³⁾ Die vorliegende empirische Evidenz lässt keinen Zweifel an der tatsächlichen Existenz von Gewinnverschiebung zu. Die Ergebnisse der vorliegenden Studien liegen allerdings in einer beträchtlichen Bandbreite, was unter anderem mit den verwendeten methodischen Ansätzen und Daten sowie den untersuchten Zeiträumen und Ländern/Ländergruppen zusammenhängt (*Fuest et al.*, 2013; *Beer – de Mooij – Liu*, 2018).

Eine Reihe von Studien schätzt die Sensitivität von ausgewiesenen zu versteuernden Gewinnen bezüglich (der Veränderung von) Steuersätzen bzw. Steuersatzdifferenzialen. Eine aktuelle Meta-Studie von *Beer – de Mooij – Liu* (2018) findet, dass ein im Vergleich zu anderen Ländern um einen Prozentpunkt höherer Körperschaftsteuersatz das ausgewiesene Vorsteuer-Ergebnis von Tochterunternehmen um 1,5% reduziert. Auch finden die Autoren Anzeichen dafür, dass sich die Sensitivität von Gewinnen multinationaler Unternehmen bezüglich von Steuersatzdifferenzialen tendenziell erhöht: So hatte die Meta-Analyse von *Heckemeyer – Overesch* (2017) noch eine Semi-Elastizität von 0,8 ergeben.

Eine zweite Gruppe von Analysen liefert Schätzungen der durch Gewinnverschiebung verursachten Steuerausfälle. So finden *Huizinga – Laeven* (2008) für das Jahr 1999 durch Gewinnverschiebungsaktivitäten europäischer multinationaler Unternehmen innerhalb der EU einen Entgang an Körperschaftsteuern von 900 Mio. \$. Die *OECD* (2015) schätzt im Rahmen des BEPS-Projektes den gewinnverschiebungsbedingten Steuerausfall auf 4% bis 10% der Körperschaftsteuereinnahmen für die OECD-Länder. Eine Analyse des *IMF* (2014) für 51 Länder für den Zeitraum 1980 bis 2012 kommt zu dem Ergebnis, dass Gewinnverschiebung einen Einnahmehausfall von durchschnittlich 5% der Körperschaftsteuereinnahmen der betrachteten Länder verursacht; für die berücksichtigten Nicht-OECD-Länder sogar von fast 13%. Auch *Crivelli – de Mooij – Keen* (2015) finden, dass Entwicklungs- und Schwellenländer stärker als Industrieländer betroffen sind: Gemäß ihren Schätzungen erreichen die kurzfristigen Steuermindereinnahmen durch BEPS für die OECD-Länder 0,2% des BIP bzw. 95 Mrd. \$ (weltweit 650 Mrd. \$), während die langfristigen Steuerausfälle 1% des BIP betragen. Etwas geringer ist der weltweite Steuerausfall gemäß *Cobham – Jansky* (2018), die diesen auf 500 Mrd. \$ beziffern. *Dover et al.* (2015) quantifizieren für den Zeitraum 2009 bis 2013 den durchschnittlichen jährlichen Verlust an Körperschaftsteuereinnahmen für die EU auf 72,3 Mrd. €, während *Candau – Le Cacheux* (2017) auf Basis desselben Ansatzes auf lediglich 15 Mrd. € für das Jahr 2015 kommen.⁴⁾

Ganz aktuell schätzen *Tørsløv – Wier – Zucman* (2018) das globale Ausmaß internationaler Gewinnverlagerung. Danach werden ca. 40% der Körperschaftsgewinne von MNEs⁵⁾ in Niedrigsteuerländer verschoben. Große MNEs erzielen ca. 15% der gesamten Gewinne, womit sich eine Gewinnverlagerung von gut 5% der Gewinne (ca. 620 Milliarden \$) ergibt. Die fiskalischen

³⁾ Vgl. für Literaturüberblicke z. B. *Riedel* (2014), *Dharmapala* (2014), *Hines Jr.* (2014), *Europäische Kommission* (2015), *OECD* (2015), *Álvarez-Martínez et al.* (2018), *Heckemeyer – Overesch* (2017), *Beer – de Mooij – Liu* (2018).

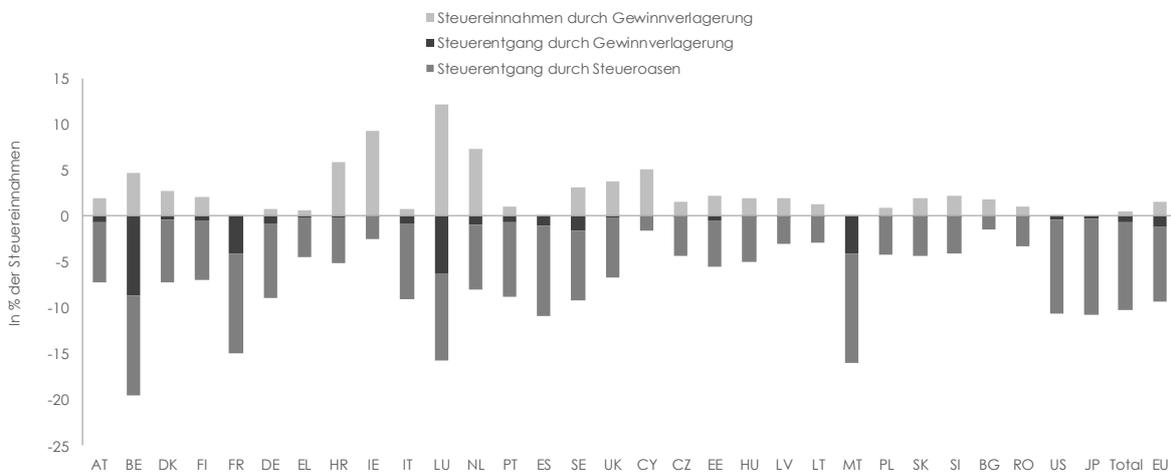
⁴⁾ Die Europäische Kommission bezieht sich auf *Dover et al.* (2015) und schätzt den jährlichen Steuerentgang auf 50 bis 70 Mrd. €.

⁵⁾ Multi National Enterprises.

Auswirkungen auf die einzelnen Länder sind jedoch sehr unterschiedlich: So beziffern die Autoren für Österreich den Steuerentgang auf 11% der Körperschaftsteuereinnahmen. Österreich liegt damit in der Gruppe der betrachteten Länder im Mittelfeld.

Besonders interessant im Zusammenhang mit dieser Studie ist die Untersuchung von *Álvarez-Martinez et al. (2018)*, die mit dem allgemeinen Gleichgewichtsmodell CORTAX einen Körperschaftsteuerausfall von 9,7 Mrd. € bis 71,6 Mrd. € (36 Mrd. € im Hauptszenario) für die EU simuliert. Diese Simulation erlaubt nicht nur eine Gesamteinschätzung des Körperschaftsteuerentgangs, sondern ermöglicht auch die Zerlegung der Gewinnverlagerung in Ströme innerhalb der modellierten Länder (Europäischen Union, USA und Japan) und Gewinnverlagerung in Steueroasen. Abbildung 1.1 verdeutlicht, dass das Ausmaß der Gewinnverlagerung innerhalb der EU beträchtlich ist, aber immer noch deutlich dominiert wird von Gewinnverlagerung in Steueroasen. Für einige Länder, allen voran Irland und Zypern, ergibt sich eine erhebliche fiskalische Besserstellung, d. h. Nettomehreinnahmen durch Gewinnverlagerung. Belgien und Luxemburg fallen durch sowohl zusätzliche Zu- und Abflüsse durch Gewinnverlagerung auf, während die USA und Japan nur auf der Verliererseite zu finden sind. Für Österreich ergibt sich insgesamt eine fiskalische Schlechterstellung um etwas mehr als 5% der Steuereinnahmen. Gleichzeitig ist hier anzumerken, dass Österreich von der Gewinnverlagerung innerhalb der EU, Japan und den USA in Form einer Steigerung der Körperschaftsteuereinnahmen im Umfang von ca. 1,1% der Steuereinnahmen profitiert.

Abbildung 1.1: Quantifizierung der Gewinnverlagerung in ausgewählten Ländern



Q: *Álvarez-Martinez et al. (2018)*, WIFO-Darstellung.

Der Entgang an Körperschaftsteuereinnahmen ist allerdings nur eine Seite der Medaille. Hinzu kommt, dass Unternehmen, die erfolgreich Gewinne verlagern, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber einheimischen Unternehmen haben, welchen diese Möglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Die Studie von *Egger – Eggert – Winner (2010)* untersucht genau diesen Vorteil und findet, dass ausländische Tochterunternehmen im Zeitraum 1988 bis 2004 in Europa um 32% weniger Körperschaftsteuer bezahlen als vergleichbare nur national ansässige Unternehmen. *Finke (2013)* findet in einer vergleichbaren Studie für Unternehmen in Deutschland einen Unter-

schied von 27%. Diese Ungleichbehandlung von nur national tätigen und multinationalen Unternehmen kann längerfristig zu erheblichen Verzerrungen in einem gemeinsamen Markt führen.

1.2 G(K)KB-Richtlinien-Vorschlag der Europäischen Kommission

Als Reaktion auf zunehmende Steuerausfälle und Verzerrungen im internationalen Wettbewerb arbeitet die Europäische Kommission bereits seit Jahrzehnten an grundlegenden Reformvorschlägen für die Unternehmensbesteuerung. Während die EU ein unmittelbares Mandat für die Harmonisierung der indirekten Besteuerung hat, argumentieren die Vorschläge für die Harmonisierung der direkten Besteuerung über die Beseitigung der Verzerrungen des internen Marktes (siehe auch *Keuschnigg – Loretz – Winner, 2015* für einen Überblick über die Steuerharmonisierung in der EU).

Aktuell wird im Rahmen eines 2015 veröffentlichten umfangreicheren Aktionsplans der Europäischen Kommission für eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung die Neuauflage der bereits 2001 lancierten gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) diskutiert. Die Eckpunkte des neuen Vorschlages für die G(K)KB sind ähnlich dem Vorschlag von 2011. Multinationale Konzerne innerhalb der EU sollen die Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer EU-weit einheitlich berechnen. Die unternehmensweite Bemessungsgrundlage soll konsolidiert berechnet und anhand eines Verteilungsschlüssels auf die Mitgliedsstaaten aufgeteilt werden (Formelzerlegung). Die Länder haben weiterhin die Möglichkeit, den Steuersatz frei zu wählen. Im Gegensatz zum ursprünglichen Vorschlag von 2011 soll jedoch die G(K)KB für multinationale Unternehmen ab einer gewissen Größe verpflichtend gelten, während für kleinere Unternehmen die Wahlmöglichkeit beibehalten werden soll (*Europäische Kommission, 2016A*).

Dieser neu aufgelegte Vorschlag der G(K)KB würde voraussichtlich weitreichende Änderungen für die nationalen Steuereinnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten bringen (siehe auch das Impact Assessment der *Europäischen Kommission, 2016C*). Die Europäische Kommission schlägt aus diesem Grund auch eine schrittweise Einführung der G(K)KB – zunächst nur die gemeinsame Bemessungsgrundlage, und erst in weiterer Folge die Konsolidierung und Anwendung der Verteilungsschlüssel – vor.

1.3 Zielsetzung und Struktur der Studie

Die Auswirkungen der beiden Vorschläge auf die nationalen Steuereinnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten sind bislang noch nicht vollständig untersucht. Während es für den Gesamtvorschlag ein Impact Assessment gibt (*Europäische Kommission, 2016C*), gibt es noch keine spezifische Untersuchung der Auswirkungen auf Österreich. Diese Lücke zu füllen, ist Ziel dieser Studie.

Dabei wird zunächst untersucht, welche kurzfristigen Auswirkungen die Einführung der harmonisierten Bemessungsgrundlage auf die Körperschaftsteuereinnahmen in Österreich hätte. Im nächsten Schritt werden die statischen Auswirkungen von Konsolidierung und Formelzerlegung analysiert. Zu den statischen Auswirkungen der Einführung der gemeinsamen Bemessungsgrundlage und der Konsolidierung auf die nationalen Steuereinnahmen kommen längerfristig

die induzierten Änderungen der Steuereinnahmen aufgrund von Anpassungen von Seiten der Unternehmen und der Steuergesetzgebung. Insbesondere die nationale Steuergesetzgebung hat einen deutlichen Anreiz, die Steuersätze anzupassen, wenn durch die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage die Basis der Besteuerung geändert wird und Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage nicht mehr als Wettbewerbsparameter zur Verfügung stehen. Nur durch eine ganzheitliche Betrachtung der veränderten Anreizsituation können die möglichen Auswirkungen des G(K)KB-Vorschlages abgeschätzt werden.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut. In Kapitel 2 werden zunächst die Regelungen der gemeinsamen Bemessungsgrundlage mit den derzeit geltenden österreichischen Regelungen verglichen. In einem weiteren Schritt wird die Auswirkung von Konsolidierung und Formelzerlegung grob quantifiziert.⁶⁾ Kapitel 3 diskutiert, inwiefern die Einführung der G(K)KB die steuerlichen Anreize der Unternehmen verändern würde. Kapitel 4 untersucht zusätzlich die Auswirkungen von den veränderten Anreizen für den Steuerwettbewerb. Zusätzlich wird diskutiert, ob eine Kombination des G(K)KB-Vorschlages mit einem verpflichtenden Mindeststeuersatz den Steuerwettbewerbsdruck mindern könnte. Abschließend fasst Kapitel 5 die wichtigsten Erkenntnisse zusammen.

⁶⁾ Dies erfolgt sowohl durch eine Literaturrecherche wie auch durch eine Aktualisierung der Studie von Devereux – Loretz (2008A).

1.4 Literaturhinweise

- Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodème, G., Pycroft, J. (2018). How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach, CEPR Discussion Paper (DP12637).
- Beer, S., de Mooij, R., Liu, L. (2018). International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots, IMF Working Paper (WP/18/168).
- Candau, F., Le Cacheux, J. (2017). Taming Tax Competition with a European Corporate Income Tax, <https://ssrn.com/abstract=2939938> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2939938>.
- Cobham, A., Jansky, P. (2018). Global Distribution of Revenue Loss from Tax Avoidance, *Journal of International Development* 30(2), S. 206–232.
- Crivelli, E., de Mooij, R., Keen, M. (2015). Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries, IMF Working Paper 15/118.
- Devereux, M. P., Loretz, S. (2008A). The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues, *Fiscal Studies* 29(1), S. 1-33.
- Dharmapala, D. (2014). What Do We Know About Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature, *Fiscal Studies* 35(4), S. 421-448.
- Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., Merler, S. (2015). Bringing Transparency Coordination and Convergence to Corporate Tax Policies in the European Union, European Parliamentary Research Service Study (PE 558.773).
- Egger, P., Eggert, W., Winner, H. (2010). Saving Taxes Through Foreign Plant Ownership, *Journal of International Economics* 81(1), S. 99-108.
- Egger, P., Stimmelmayer, M. (2017). Taxation and the Multinational Firm, in Batiz, F.R., Spatareanu, M. (Hrsg.), *Encyclopedia of International Economics and Global Trade*, vol. 4, Foreign Direct Investment, World Scientific Publishers.
- Europäische Kommission (2015). Corporate Income Taxation in the European Union. Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action, Commission Staff Working Document SWD (2015) 121 final, Brüssel.
- Europäische Kommission (2016A). Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, SWD (2016) 341 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Europäische Kommission (2016B). Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), SWD (2016) 342 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Europäische Kommission (2016C). Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), European Commission Staff Working Document, SWD (2016) 341 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Finke, K. (2013). Tax Avoidance of German Multinationals and Implications for Tax Revenue: Evidence from a Propensity Score Matching Approach, mimeo.
- Fuest, C., Spengel, Ch., Finke, K., Heckemeyer, J., Nusser, H. (2013). Profit Shifting and 'Aggressive' Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform, ZEW Discussion Paper 13-078.
- Heckemeyer, J., Overesch, M. (2017). Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels, *Canadian Journal of Economics* 50(4), S. 965-994.
- Hines Jr., J. R. (2014). How Serious a Problem is Base Erosion and Profit Shifting?, *Canadian Tax Journal* 62(2), S. 443-53.
- Huizinga, H., Laeven, L. (2008). International Profit Shifting Within Multinationals: A Multi-country Perspective, *Journal of Public Economics* 92(5–6), S. 1164-1182.
- IMF (2014). Spillovers in International Corporate Taxation, IMF Policy Paper 2014-9.
- Keuschnigg, Ch., Loretz, S., Winner, H. (2015). Tax Competition and Tax Coordination, in *Routledge Handbook of the Economics of European Integration*, Taylor & Francis, London–New York, S. 295-311.
- OECD (2015). Measuring and Monitoring BEPS. Action 11: 2015 Final Report, 2015, Paris.
- Riedel, N. (2014). Quantifying International Tax Avoidance: A Review of the Academic Literature, ETPF Policy Paper 2014 -2.
- Tørsløv, T., Wier, L., Zucman, G. (2018). The Missing Profits of Nations, NBER Working Paper 24701.

2 Statische fiskalische Auswirkungen einer Einführung der G(K)KB für Österreich

Dieses Kapitel untersucht zunächst die statischen fiskalischen Auswirkungen einer Einführung der G(K)KB für Österreich. Statisch bezieht sich hier auf die Annahme, dass eine kurzfristige Perspektive eingenommen wird, bei der keinerlei Reaktionen von Unternehmen oder Regierungen berücksichtigt werden. Entsprechend dem zweistufigen Ansatz des G(K)KB-Vorschlages werden auch in diesem Kapitel zunächst nur die fiskalischen Auswirkungen einer gemeinsamen harmonisierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKB) untersucht. Erst in einem zweiten Schritt wird diskutiert, welche fiskalischen Auswirkungen die Konsolidierung – und der damit implizit verbundene internationale Verlustausgleich – hat. In einem dritten Schritt wird schließlich untersucht, wie die Auswahl der Aufteilungsfaktoren für die Formelzerlegung der konsolidierten Bemessungsgrundlage die fiskalische Situation der einzelnen Mitgliedstaaten beeinflusst.

2.1 Auswirkungen aufgrund unterschiedlicher Definition der Bemessungsgrundlage

Die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage für alle EU-Mitgliedstaaten auf der Basis des GKB-Vorschlages führt zwangsläufig dazu, dass in den einzelnen Mitgliedstaaten die Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage für die MNEs, welche unter die GKB-Regelung fallen, verändert werden muss.⁷⁾ Die individuellen fiskalischen Auswirkungen dieser Veränderung hängen somit direkt von der Ausgestaltung der geltenden nationalen Regeln für die Berechnung der Bemessungsgrundlage ab. Für den aktuellen Vorschlag für die GKB gibt es noch keine diesbezüglichen Untersuchungen. *Spengel et al.* (2008) simulieren anhand eines Modell-Unternehmens unter Anwendung des European Tax Analyzers des ZEW die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage nach dem GKKB-Vorschlag mit Stand 2007. Im EU-Durchschnitt hätte der damalige Vorschlag die Steuerbemessungsgrundlage um 6,2% erhöht, für Österreich wäre die Verbreiterung der Steuerbasis mit 5,9% geringfügig geringer ausgefallen.⁸⁾

Um die fiskalischen Auswirkungen für Österreich der Harmonisierung der Bemessungsgrundlage nach dem aktuellen Vorschlag abschätzen zu können, vergleichen wir in diesem Abschnitt daher zunächst wesentliche Punkte des GKB-Vorschlages mit den derzeit gültigen Regelungen in Österreich. Konkret gehen wir auf folgende Punkte ein:

- Abschreibungsregeln für Anlagegüter
- Investitionsanreize für Forschung und Entwicklung (F&E)
- Absetzbarkeit für Fremd- und Eigenkapitalkosten
- Steuerliche Behandlung von Verlusten
- Steuerliche Behandlung von Rückstellungen

⁷⁾ Dies folgt aus der Überlegung, dass bei auch nur annähernd vergleichbaren Bemessungsgrundlagen der individuellen Körperschaftsteuersysteme der EU-Mitgliedstaaten das Argument der Verringerung der Komplexität als eine zentrale Motivation des GKB-Vorschlages nicht greifen würde.

⁸⁾ Diese Veränderungen beziehen sich auf die Bemessungsgrundlage des Modellunternehmens und bilden die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage nicht notwendigerweise vollständig ab.

2.1.1 Abschreibungsregeln für Anlagegüter

Für große kapitalintensive Unternehmen ist die steuerliche Abschreibung von Investitionsgütern ein wesentlicher Faktor der effektiven Unternehmenssteuerbelastung.⁹⁾ Je schneller und vollständiger ein Investitionsgut steuerlich abgesetzt werden kann, desto geringer ist die effektive Steuerbelastung. Dabei ist anzumerken, dass eine zeitnähere steuerliche Abschreibung in Niedrigzinsphasen einen geringeren steuerlichen Effekt hat, da die steueraufschiebende Wirkung von weniger großer Wichtigkeit ist. Nichtsdestotrotz haben steuerliche Abschreibungsregelungen weiterhin eine große Relevanz, nicht zuletzt auch aufgrund der großen Salienz.¹⁰⁾

Im GKB-Vorschlag wird die steuerliche Abschreibung von Investitionsgütern dementsprechend genau geregelt. Die Investitionsgüter werden kategorisiert in Geschäfts-, Büro und andere Gebäude, Industriegebäude, lang- und mittellebige Sachanlagen, immaterielle Sachanlagen und andere Wirtschaftsgüter. Wie in Übersicht 2.1 dargestellt, wird für jede Kategorie eine lineare Abschreibung über einen genau festgelegten Zeitraum festgelegt.

Übersicht 2.1: Vergleich steuerlicher Abschreibungsregeln in Österreich und GKB-Vorschlag

Anlagegut	Aktuelle Regelung in Österreich	Vorgeschlagene Regelung unter GKB	Einschätzung
Geschäfts-, Büro und andere Gebäude	Lineare Abschreibung über 2,5% bzw. 40 Jahre (Wohngebäude 1,5%)	Lineare Abschreibung über 40 Jahre	Für Büro- und Geschäftsgebäude keine Änderung
Industriegebäude		Lineare Abschreibung über 25 Jahre	GKB-Vorschlag verringert Bemessungsgrundlage
langlebige Sachanlagen	Lineare Abschreibung nach Nutzungsdauer, Richtwert für Betriebs- und Geschäftsausstattung 10 Jahre	Lineare Abschreibung über 15 Jahre	
mittellebige Sachanlagen		Lineare Abschreibung über 8 Jahre	
immaterielle Sachanlagen	Lineare Abschreibung für angeschaffte Firmenwerte	Zeitraum des Rechtsschutzes, bzw. 15 Jahre	GKB-Vorschlag ähnlich
Andere Wirtschaftsgüter	Vollständige Abschreibung im Jahr der Anschaffung für geringwertige Wirtschaftsgüter	Als Sammelposten, lineare Abschreibung über 4 Jahre	
Sonstige Regelungen			
Maßgeblicher Zeitpunkt	Halbjahresabschreibung	Volle Abschreibung im Jahr der Anschaffung	GKB-Vorschlag verringert Bemessungsgrundlage

Q: Europäische Kommission (2016A), BMF, WIFO-Einschätzung.

⁹⁾ Während die traditionelle Vorstellung eines produzierenden Unternehmens mit physischem Kapitaleinsatz tendenziell an realer Bedeutung verliert, herrscht in der internationalen Debatte dennoch immer noch ein traditionelles Bild eines produzierenden Unternehmens vor. Dies spiegelt sich unter anderem auch im Ansatz der Kommission wider, die effektive Unternehmenssteuerbelastung mit Hilfe der Methode von *Devereux – Griffith* (1999) zu messen (siehe z. B. *ZEW*, 2017 oder *Europäische Kommission*, 2018).

¹⁰⁾ Die Salienz hängt nicht zuletzt von den Modellrechnungen ab, welche überproportionales Gewicht auf die steuerliche Abschreibung legen, da diese leicht zu modellieren ist. In diesem Licht ist auch das Ergebnis von *Spengel et al.* (2008) zu sehen, welches beinahe 80% der Änderung der Steuerbemessungsgrundlage der veränderten steuerlichen Abschreibung zuschreibt.

Im Gegensatz dazu sieht das österreichische Einkommensteuergesetz eine exakte Nutzungsdauer nur für Büro- und Geschäfts- sowie Industriegebäude vor. Für alle anderen Investitionsgüter schreibt das Steuerrecht eine lineare Abschreibung gemäß der voraussichtlichen Nutzungsdauer fest. Während der GKB-Vorschlag eine lineare Sammelabschreibung über 4 Jahre für andere Wirtschaftsgüter vorsieht, gibt es keine Vorschrift für die sofortige Abschreibung von geringwertigen Wirtschaftsgütern.¹¹⁾ Ein weiterer Unterscheidungspunkt ist, dass der GKB-Vorschlag eine reguläre Abschreibung im Jahr der Anschaffung vorsieht, während in Österreich nur eine Halbjahresabschreibung möglich ist, wenn das Anlagegut nach dem 30. Juni eines Jahres angeschafft wurde. Dementsprechend zeigt der Vergleich in Übersicht 2.1, dass die steuerliche Abschreibung im GKB-Vorschlag etwas großzügiger als die derzeitige österreichische Regelung ist. Gleichzeitig knüpft die steuerliche Absetzbarkeit in Österreich stärker an die betriebliche Nutzungsdauer und ist somit flexibler als die fixe Einteilung in Kategorien im GKB-Vorschlag.

2.1.2 Investitionsanreize für Forschung und Entwicklung

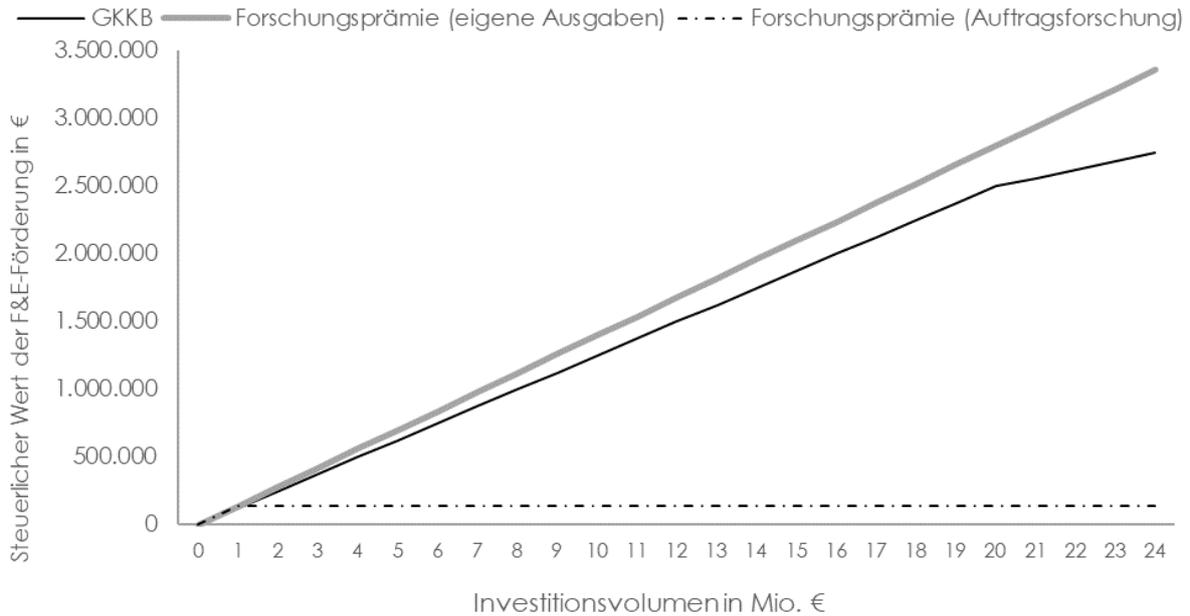
Der GKB-Vorschlag hat einen ganz klaren Schwerpunkt bezüglich der steuerlichen Förderung von F&E-Ausgaben. Dies spiegelt sich in der Aussage "[...] der Freibetrag für F&E-Ausgaben ist so ausgelegt, dass mindestens die bestehenden Steueranreize für F&E beibehalten werden" (*Europäische Kommission, 2016A, S. 8*) sehr deutlich wider. In der konkreten Umsetzung postuliert Artikel 9 Absatz 3 des Vorschlages: "[...] zusätzlich zu den Beträgen, die als Forschungs- und Entwicklungskosten gemäß Absatz 2 abzugsfähig sind, kann der Steuerpflichtige je Steuerjahr außerdem 50% dieser während des betreffenden Jahres entstandenen Kosten abziehen; [...] Bei Forschungs- und Entwicklungskosten von mehr als 20 000 000 EUR kann der Steuerpflichtige 25% des darüberhinausgehenden Betrags abziehen." (*Europäische Kommission, 2016A, S. 30*).

Im Vergleich dazu können Unternehmen in Österreich im Rahmen der Forschungsprämie 14% der qualifizierenden Ausgaben als Förderung erhalten. Beim aktuellen österreichischen Körperschaftsteuersatz von 25% entspricht ein Abzug von 50% der Kosten einer Steuerersparnis von 12,5%. Somit ist die Regelung der Forschungsprämie etwas großzügiger als der GKB-Vorschlag. Für Auftragsforschung ist die Forschungsprämie jedoch mit Ausgaben in Höhe von 1 Mio. € pro Wirtschaftsjahr und Antragsteller begrenzt. Abbildung 2.1 verdeutlicht diesen Vergleich. Während die GKB-Regelung einen linearen Anstieg der Steuerersparnis bis zu einem Investitionsvolumen von 20 Mio. € mit sich bringt, deckelt die Forschungsprämie für Auftragsforschung in Österreich die Steuerersparnis deutlich früher. Für eigene Aufwendungen gilt die Deckelung bei einer 1 Mio. € pro Wirtschaftsjahr jedoch nicht und die Forschungsprämie steigt weiterhin linear an. Zusätzlich ist anzumerken, dass mehrere Tochterunternehmen in Österreich auch jeweils individuell die Forschungsprämie beantragen können. Darüber hinaus wird die Forschungsprämie auch im Verlustfall ausbezahlt, während die Abzugsfähigkeit im GKB Vorschlag nur im Gewinnfall eine Steuerersparnis mit sich bringt. Somit erscheint die derzeitige Regelung in Öster-

¹¹⁾ Die Möglichkeit der Sofortabschreibung wird auch im gemeinsamen Positionspapier Deutschlands und Frankreichs zum GKB-Vorschlag vom Juni 2018 („Meseberger Erklärung“, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2018-06-20-Meseberg-Anl2.pdf?__blob=publicationFile&v=1.) eingefordert, während die Poolabschreibung aufgrund von erwartetem zusätzlichem Verwaltungsaufwand abgelehnt wird.

reich in Summe noch großzügiger als die vorgesehene indirekte steuerliche Forschungsförderung im Rahmen des GKB-Vorschlages. Allerdings ist noch nicht deutlich absehbar, ob die Qualifikationskriterien für Artikel 9 Abs. 3 des GKB-Vorschlages vergleichbar mit den Kriterien für die Forschungsprämie sind.

Abbildung 2.1: Steuerlicher Wert der F&E-Förderung: GKB vs. österreichische Regelung



Q: WIFO-Darstellung.

Zusammenfassend bleibt anzumerken, dass die relativ großzügige steuerliche Forschungsförderung in Österreich im GKB-Vorschlag voraussichtlich zumindest annähernd erhalten bleiben wird. Sollte jedoch die Forschungsprämie in Österreich in der jetzigen Form auch für Unternehmen beibehalten werden, welche ihre F&E-Kosten im Rahmen der GKB zusätzlich abschreiben können, so stellt diese zusätzliche Absatzbarkeit eine deutliche Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage dar. Einige internationale Experten, insbesondere auch in Deutschland und Frankreich, sehen die Inklusion einer steuerlichen F&E-Förderung im GKB-Vorschlag als kritisch und fordern, dass die Mitgliedstaaten auch weiterhin in alleiniger Zuständigkeit über direkte oder indirekte F&E-Förderung entscheiden sollen.¹²⁾

¹²⁾ Siehe dazu auch Scheffler – Köstler (2017), welche die Ablehnung des deutschen Bundesrat thematisieren, bzw. die Meseberger Erklärung, die diesen Punkt ebenfalls hervorhebt.

2.1.3 Absetzbarkeit von Fremd- und Eigenkapitalkosten

Der GKB-Vorschlag sieht eine Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen vor. Dieser Aspekt ist im Vergleich zum GKKB-Vorschlag von 2011 mit der Begründung, dass Zinsaufwendungen zur Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerländer verwendet werden, neu aufgenommen worden.¹³⁾

In Anlehnung an die Regelung im deutschen Steuerrecht soll nach dem GKB-Vorschlag die Abzugsfähigkeit von Zinsaufwendungen in Form einer **Zinsschranke** eingeschränkt werden.¹⁴⁾ Konkret sieht Artikel 13, Abs. 1 des GKB-Vorschlages vor, dass "Fremdkapitalkosten [...] bis zur Höhe der vom Steuerpflichtigen vereinnahmten Zinsen oder anderen steuerbaren Erträge aus Finanzanlagevermögen abzugsfähig" sind (*Europäische Kommission, 2016A, S. 11*). Darüber hinaus sind Fremdkapitalkosten nur bis zu 30% des Ergebnisses des Steuerpflichtigen vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (EBITDA) und bis zu einem Höchstbetrag von 3 Mio. € abzugsfähig. Sämtliche darüber hinausgehende Fremdkapitalzinsen können nur vorgetragen und gegen zukünftige Erträge gegengerechnet werden.

Diese Regelung ist somit einerseits restriktiver und andererseits weniger zielgerichtet als die derzeitige Regelung im österreichischen Einkommensteuerrecht, welche nur ein Abzugsverbot für Zinszahlungen in niedrig besteuerte Länder vorsieht. Zusätzlich sieht die bereits beschlossene *Anti Tax Avoidance*-Richtlinie vom 12. Juli 2016 bereits die verpflichtende Einführung einer Zinsschranke vor.¹⁵⁾ Somit muss Österreich – unabhängig vom GKB-Vorschlag – bis spätestens 2024 ohnehin eine Zinsschranke im nationalen Recht verankern.

Hinsichtlich der Einschätzung der fiskalischen Auswirkung der Zinsschranke gibt es eine aktuelle Studie von *Petutschnig – Kerbl (2018)*, welche basierend auf Bilanzdaten einen moderaten fiskalischen Effekt für Österreich schätzt. Konkret wird eine sehr geringe Anzahl von betroffenen Unternehmen (1-2% aller Unternehmen) identifiziert, welche jedoch eine deutlich erhöhte Steuerbelastung durch die Anwendung der Zinsschranke hätten. In Summe finden *Petutschnig – Kerbl (2018)* damit für die untersuchte Stichprobe eine Steigerung des Körperschaftsteueraufkommens von ca. 2,5%. Generell ist auch anzumerken, dass die derzeitige Niedrigzinslage die Relevanz einer Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen höchstwahrscheinlich deutlich reduziert.

Der Unterschied in der steuerlichen Behandlung von Kosten für Fremdkapital und Eigenkapital führt zu einer Verzerrung zu Gunsten von Fremdkapital. Diese Verzerrung geht im Wesentlichen

¹³⁾ Die Rolle von Zinsaufwendungen für internationale Gewinnverlagerung wurde unter anderem thematisiert durch die *OECD (2016)* und in *ZEW (2016)*.

¹⁴⁾ In Deutschland wurde die Zinsschranke im Zuge der Unternehmenssteuerreform 2008 eingeführt und findet sich in § 4h EStG in Verbindung mit § 8a KStG. Für eine empirische Untersuchung der Betroffenheit durch die Zinsschranke vgl. *Alberternst – Schwar (2016)*; siehe auch zu verschiedenen theoretischen Aspekten und empirischen Effekten die dort angegebene Literatur.

¹⁵⁾ Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1164&from=EN>.

davon aus, dass die Kosten für Fremdkapital (im Wesentlichen Zinsen) abzugsfähig sind, während die Kosten für Eigenkapital (im Wesentlichen Dividenden) nicht abzugsfähig sind.¹⁶⁾ Um diese Verzerrung zu reduzieren, enthält der GKB-Vorschlag einen **Freibetrag für Wachstum und Investitionen (FWI)**. Dieser sieht zwar nicht die steuerliche Berücksichtigung der gesamten laufenden Eigenkapitalkosten, aber der Kosten für die Neubildung von Eigenkapital vor.

Konkret sieht Artikel 11 Abs. 3 des Vorschlages vor, dass "[...] ein Betrag in Höhe des definierten Ertrags aus der Erhöhung der Eigenkapitalbasis des FWI [...] von der Bemessungsgrundlage eines Steuerpflichtigen abzugsfähig [ist]. Nimmt die FWI-Eigenkapitalbasis ab, so wird ein Betrag in Höhe des definierten Ertrags des Rückgangs der FWI-Eigenkapitalbasis steuerpflichtig." (*Europäische Kommission, 2016A, S. 31*). Artikel 11 Abs. 5 definiert dann die Höhe des Ertrages als das Minimum von 2% und dem Ertrag einer Benchmark-Rendite für zehnjährige Staatsanleihen.

In Österreich gab es eine kurze Periode von 2000 bis 2004, in der die fiktiven Erträge von Eigenkapitalerhöhungen mit einem reduzierten Steuersatz (25% statt 34%) besteuert wurden. Gleichzeitig konnte ein fiktiver Zins (4,9% 2000, 6,2% 2001) für den Eigenkapitalzuwachs gewinnmindernd geltend gemacht werden. *Petutschnig – Rüniger (2017)* untersuchen diese Steueränderung und finden einen positiven Effekt auf die Eigenkapitalbasis österreichischer Unternehmen.¹⁷⁾ Im Vergleich mit der damaligen Regelung ist der FWI-Vorschlag jedoch deutlich weitreichender. Die fiktiven Erträge des Eigenkapitalzuwachses werden nicht nur mit einem geringeren Steuersatz besteuert, sondern vermindern direkt die Bemessungsgrundlage. Gleichzeitig ist allerdings die im Unterschied zur alten österreichischen Regelung symmetrische Behandlung von Eigenkapitalreduktionen durch eine Besteuerung der fiktiven Erträge zu beachten. Damit kann sich für ein schrumpfendes Unternehmen eine zusätzliche Steuerlast ergeben.

Übersicht 2.2 vergleicht die steuerliche Behandlung von Fremd- und Eigenkapitalkosten in Österreich mit den Vorschlägen in der GKB-Richtlinie. Es zeigen sich hier grundlegende Unterschiede. Zum einen ergibt sich eine deutliche Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage durch die Zinsschranke. Hier ist allerdings anzumerken, dass sich diese Verbreiterung auf die aktuelle Rechtslage in Österreich bezieht. Setzt Österreich die *Anti Tax Avoidance*-Direktive in nationales Recht um, so bedeutet die Einführung der GKB keine zusätzliche Änderung mehr.¹⁸⁾

Die Einführung der Absetzbarkeit von fiktiven Erträgen von zusätzlichem Eigenkapital führt jedoch zu einer deutlichen Reduktion der Steuerbemessungsgrundlage. Der Internationale Währungsfonds schätzt für ausgewählte OECD-Länder, dass eine vollständige Abzugsfähigkeit fiktiver Eigenkapitalkosten fiskalische Effekte von ca. 5% bis 12% der Steuereinnahmen mit sich bringen kann. Durch eine Einschränkung der Abzugsfähigkeit auf die Zunahme von Eigenkapital reduziert sich dieser Einnahmefall allerdings auf 0,9% bis 1,3% (*IMF, 2016*).

¹⁶⁾ Siehe *Fatica – Hemmelgarn – Nicodème (2012)* für eine ausführliche Diskussion der Probleme und Lösungsansätze für die steuerliche Ungleichbehandlung von Schulden und Eigenkapital.

¹⁷⁾ Die Identifikation des positiven Effektes erfolgt durch einen empirischen Vergleich mit schwedischen Firmen. Die notwendigen Annahmen für die Gültigkeit dieses empirischen Zuganges sind jedoch relativ stark, sodass die Ergebnisse mit etwas Skepsis betrachtet werden sollten.

¹⁸⁾ Es gibt die Option, die *Anti Tax Avoidance*-Richtlinie strenger im Vergleich zum GKB-Vorschlag in nationales Recht umzusetzen, indem der Freibetrag niedriger als 3 Mio. € angesetzt wird. Es ist allerdings nicht davon auszugehen, dass Österreich die Richtlinie in dieser strikteren Form umsetzt.

Übersicht 2.2: Vergleich der steuerlichen Behandlung von Fremd- und Eigenkapitalkosten Österreich und GKB-Vorschlag

Finanzierungskosten	Aktuelle Regelung in Österreich	Vorgeschlagene Regelung unter GKB	Einschätzung
Fremdkapitalkosten	Keine grundsätzliche Einschränkung der Absetzbarkeit Zielgerichtete Einschränkung für niedrig besteuerte Zinszahlungen an verbundene Körperschaften (§ 12 Z 10 KStG) Notwendigkeit der Einführung einer Zinsschranke aufgrund EU-Richtlinie bis 2024	Zinsschranke: Fremdkapitalkosten nur bis zur Höhe von Einkünften aus Finanzanlagevermögen absetzbar, darüber hinaus Begrenzung in Höhe von 30% des EBITDA bzw. 3 Mio. €	Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, allerdings unabhängig von GKB-Vorschlag
Eigenkapitalkosten	Keine Abzugsfähigkeit	FWI: Mindestens 2% Abzugsfähigkeit von fiktiven Eigenkapitalkosten bei Zunahme der Eigenkapitalbasis, Steuerpflicht bei Rückgang der Eigenkapitalbasis	Verringerung der Bemessungsgrundlage, ungünstige Regelung in Krisenzeiten

Q: Europäische Kommission (2016A), BMF, WIFO-Einschätzung.

Dem gegenüber steht die ebenfalls vorgeschlagene Erhöhung des steuerpflichtigen Einkommens durch einen Rückgang der Eigenkapitalbasis. Während die Entstehung eines steuerpflichtigen Einkommens durch einen Rückgang der Eigenkapitalbasis einer strikten Logik folgt, so können sich insbesondere in Krisenzeiten unerwünschte prozyklische Effekte ergeben. Zehrt ein Unternehmen aufgrund von schlechter Geschäftslage von den Eigenkapitalreserven, so entsteht zusätzlich noch eine Steuerschuld. Umgekehrt ist in solchen Fällen allerdings auch davon auszugehen, dass generell steuerliche Verluste vorliegen, sodass eine zusätzliche Steuerlast nicht (in voller Höhe) anfallen würde.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen wird vom deutschen *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (2017) angesprochen. Der Beirat weist darauf hin, dass der Vorschlag eine grundsätzliche Änderung der Steuerlogik konstituiert. Die Anerkennung von Eigenkapitalkosten kann als Einstieg in eine konsumorientierte Einkommensbesteuerung betrachtet werden. Somit würde sich durch die Umsetzung des GKB-Vorschlages eine starke Ungleichbehandlung von großen Konzernen und kleineren Einzelunternehmen ergeben.¹⁹⁾ Angesichts der großen Bedeutung der Personengesellschaften in Deutschlands Unternehmenslandschaft lehnt der Beirat deshalb die Abzugsfähigkeit fiktiver Eigenkapitalzinsen als Eingriff von erheblicher Tragweite ab.

Weitere internationale Experten sehen die vorgeschlagene Kombination zwischen der Einschränkung der Zinsabzugsfähigkeit und der teilweisen Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalkosten ebenfalls sehr kritisch. *Scheffer – Köstler* (2017) betonen, dass die Gleichstellung zwischen Eigen- und Fremdkapital durch die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht erreicht werden kann, und die Meseberger Erklärung spricht sich – mit dem Argument, dass die Bemessungsgrundlagen nur harmonisiert werden sollen – generell gegen Steueranreize im GKB-Vorschlag aus.

¹⁹⁾ Unter dem GKB-Vorschlag könnten große Kapitalgesellschaften die Kosten einer Eigenkapitalerhöhung teilweise steuerlich abziehen, während diese Möglichkeit für Personengesellschaften nicht offensteht.

2.1.4 Steuerliche Behandlung von Verlusten

Für Unternehmen, bei den die absetzbaren Betriebsausgaben die steuerpflichtigen Einkünfte übersteigen, ergibt sich eine negative Steuerbemessungsgrundlage (=Verlust). In der Regel behandelt die Steuergesetzgebung Verluste insofern anders als Gewinne, als dass sich keine (sofortige) Steuerrückzahlung an die Unternehmen ergibt. Durch diese asymmetrische Behandlung von steuerlichen Gewinnen und Verlusten ergibt sich in der Regel eine höhere Steuerbelastung für Unternehmen mit stark schwankenden Einkünften. Im Vergleich zu Unternehmen mit über den Zeitverlauf regelmäßig anfallenden Einkünften haben Unternehmen mit Verlusten eine zeitlich verzögerte Anrechenbarkeit der Verluste und bei nicht vollständiger Verwertbarkeit auch eine insgesamt höhere Steuerbelastung.²⁰⁾ Somit stellt sich die Frage nach insbesondere zwei Aspekten der steuerlichen Behandlung von Verlusten. Zum einen stellt sich die Frage von zeitlichen und betragsmäßigen Einschränkungen von **Verlustvorträgen**²¹⁾ und zum anderen die Frage von **Verrechnung von Verlusten zwischen verbundenen Einheiten**.

Der Vorschlag der GKB sieht – wie international üblich – keine Rückerstattung von bezahlten Steuern vor und schränkt die Vortragung von steuerlichen Verlusten weder zeitmäßig noch betragsmäßig ein. Dies entspricht im Wesentlichen der gängigen Praxis in Österreich, womit sich aufgrund des GKB-Vorschlages in dieser Hinsicht eher geringe fiskalischen Auswirkungen ergeben. Einzig die Einschränkung im österreichischen Körperschaftsteuergesetz, dass Verluste nur bis zu 75% der positiven Einkünfte verwertet werden können, würde durch den GKB-Vorschlag wegfallen, womit sich in diesen Fällen eine Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage ergibt.

Die Verrechnung von Verlusten zwischen verbundenen Einheiten, bzw. die Gruppenbesteuerung im Fall Österreichs, ist bezüglich der fiskalischen Wirkung potentiell deutlich wichtiger. Durch die internationale Konsolidierung und Formelzerlegung, welche im zweiten Schritt des G(K)KB-Vorschlages vorgesehen ist, ergibt sich ein automatischer konzerninterner grenzüberschreitender Verlustausgleich. Es wird derzeit davon ausgegangen, dass dieser grenzüberschreitende Verlustausgleich einen der wesentlichsten steuerlichen Vorteile der GKB für die Unternehmen darstellt und damit gleichzeitig die größten Mindereinnahmen für die Mitgliedstaaten mit sich bringt.²²⁾ Die Europäische Kommission sieht die grenzüberschreitende Anerkennung von Verlusten schon seit langem als eine Priorität, da damit ein wesentliches Kapitalmarkthindernis beseitigt werde, und inkludiert daher in Artikel 42 des GKB-Vorschlages eine Übergangsregelung für den Verlustausgleich.²³⁾ Mit Inkrafttreten der Konsolidierung würden die Bestimmungen in Artikel 42 wieder aufgehoben.

²⁰⁾ Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die derzeitige Abwärtstendenz der statutarischen Unternehmenssteuersätze. Dies bedingt, dass vorgetragene Verluste in der Regel gegen einen geringeren Steuersatz geltend gemacht werden können.

²¹⁾ Die Möglichkeit von Verlustrückträgen wird nur in wenigen Ländern gewährt, und dann in der Regel begrenzt auf 1 bis maximal 3 Jahre (*Bundesministerium der Finanzen*, 2017).

²²⁾ Untersuchungen basierend auf Unternehmensdaten, z. B. *Cobham – Jansky – Loretz* (2017), finden deutliche Steuerausfälle. Diese werden auch in theoretischen Modellierungen wie z. B. *Mardan – Stimmelmayer* (2018) bestätigt. Eine umfassendere Diskussion des internationalen Verlustausgleichs findet sich im Zusammenhang mit der Konsolidierung in Abschnitt 2.2.

²³⁾ Bereits im *Ruding-Report* (1992) wurde auf das Hindernis für den internen Markt durch das Fehlen eines internationalen Verlustausgleichs hingewiesen; vgl. *Schulman* (2010) für eine kurze Zusammenfassung der verschiedenen Ansätze der Europäischen Kommission, diese Problematik zu lösen.

Artikel 42 Abs. 1 sieht Folgendes vor: "[...] gebietsansässige Steuerpflichtige, die nach Abzug ihrer eigenen Verluste [...] noch immer rentabel sind, können darüber hinaus im selben Steuerjahr durch ihre unmittelbar qualifizierten Tochtergesellschaften [...] oder von einer oder mehreren Betriebsstätten in anderen Mitgliedstaaten entstandene Verluste abziehen." (Europäische Kommission, 2016A, S. 47).

Dieser grenzüberschreitende Verlustausgleich wird gleichzeitig eingeschränkt. Zum einen müssen künftige Gewinne der Tochterunternehmen bis zur Höhe des ursprünglichen Verlustausgleiches wieder dem Gewinn des Steuerpflichtigen zugerechnet werden. Zusätzlich sieht Artikel 42 Abs. 4 jedenfalls die Zurechnung zum Gewinn des Steuerpflichtigen vor, wenn nach fünf Steuerjahren nicht genügend Gewinn aus der Tochterfirma zugerechnet wurde.

In Österreich wurde im Zuge der Steuerreform 2005 die Gruppenbesteuerung auf internationale Verluste ausgeweitet. In weiterer Folge wurde die ursprünglich eher großzügige Regelung mit dem Bundesfinanzgesetz 2012 sowie dem Abgabenänderungsgesetz 2014 wieder etwas eingeschränkt. Die aktuelle Regelung sieht daher vor, dass verbundene Unternehmen im Inland, in der EU oder in Ländern mit umfassender Amtshilfe Gruppenmitglieder sein können und dass dadurch das (auf Basis der österreichischen Gewinnermittlungsvorschriften ermittelte) steuerlich maßgebliche Ergebnis dem Gruppenträger zugeordnet wird. Bei ausländischen Gruppenmitgliedern wird der Verlustausgleich auf 75% der Summe der Einkommen beschränkt. Zusätzlich wird in den Jahren, in denen das ausländische Unternehmen den Verlust verwerten kann oder könnte, der Verlustausgleich im Inland als Gewinn steuerpflichtig.²⁴⁾

Übersicht 2.3: Vergleich der steuerlichen Behandlung von Verlusten Österreich und GKB-Vorschlag

	Aktuelle Regelung in Österreich	Vorgeschlagene Regelung unter GKB	Einschätzung
Verluste von inländischen verbundenen Unternehmen	Keine grundsätzliche Einschränkung der Absetzbarkeit, keine Erstattung von ausländischen Verlusten	Keine grundsätzliche Einschränkung der Absetzbarkeit, keine Erstattung von ausländischen Verlusten	Keine Veränderung der Bemessungsgrundlage durch GKB-Vorschlag
Verluste von ausländischen (innerhalb der EU) verbundenen Unternehmen	Bis zu 75% sofortige Anrechnung; Nachversteuerung, wenn ausländisches Unternehmen wieder profitabel	Vollständige Anrechnung der ausländischen Verluste; Nachversteuerung, wenn ausländisches Unternehmen wieder profitabel, jedenfalls nach 5 Jahren	Potentielle Verringerung der Bemessungsgrundlage bei kurzfristig hohen ausländischen Verlusten, in Summe geringe Auswirkungen
Verluste österreichischer Töchter von ausländischen (innerhalb der EU) Unternehmen	In der Regel keine Möglichkeit des internationalen Verlustausgleichs	Vollständige Anrechnung der ausländischen Verluste; Nachversteuerung im Ausland, wenn österreichisches Unternehmen wieder profitabel, jedenfalls nach 5 Jahren	Keine Änderung für österreichische Steuereinkommen, da zukünftige Gewinne in Höhe des Verlustausgleichs im Ausland besteuert werden

Q: Europäische Kommission (2016A), BMF, eigene Einschätzung.

²⁴⁾ Siehe KStG 1998 § 9.

In Übersicht 2.3 werden die vorgeschlagenen Übergangsregeln des GKB-Vorschlages mit den aktuell gültigen Bestimmungen im österreichischen Steuerrecht verglichen. Für die Gruppenmitglieder in Österreich ergibt sich keine steuerliche Veränderung, da hier bereits eine vollständige Konsolidierung möglich ist. Für ausländische Tochterunternehmen gibt es in Österreich derzeit die Einschränkung, dass der internationale Verlustausgleich nur 75% des Gruppengewinnes ausmachen darf, der Rest der Verluste kann vorgetragen werden.²⁵⁾ Diese Einschränkung fällt durch den GKB-Vorschlag weg, im Gegenzug wird eine 5-Jahresfrist für die verpflichtende Nachversteuerung eingeführt. Somit ergeben sich in Summe geringe fiskalische Auswirkungen für österreichische Gruppenträger und deren verbundene Unternehmen.

Für österreichische Töchter von ausländischen Gruppenträgern gibt es unter dem GKB-Vorschlag nun auch die Möglichkeit, Verluste, welche in Österreich angefallen sind, gegen ausländische Gewinne zu verrechnen. Diese Verluste können unter den derzeitigen Regelungen meist nur gegen zukünftige österreichische Gewinne vorgetragen werden. Für die österreichischen Steuereinnahmen ändert sich durch diese Übergangsregelung nichts. Zwar werden österreichische Verluste, welche sonst gegen österreichische zukünftige Gewinne gegenverrechnet worden wären, mit ausländischen Gewinnen ausgeglichen, durch die Versteuerung der später anfallenden österreichischen Gewinne beim ausländischen Steuerpflichtigen bleiben die Steuereinnahmen in Österreich dennoch aus. Erst durch die Einführung der tatsächlichen Konsolidierung ändert sich die fiskalische Situation in Österreich wie in Abschnitt 2.2 dargestellt.

2.1.5 Steuerliche Behandlung von Rückstellungen

Wenn steuerpflichtige Unternehmen zukünftige Zahlungen sicher erwarten können, so gebietet es die kaufmännische Vorsicht, bereits in der Gegenwart Rückstellungen zu bilden. Steuerrechtlich ist die Bildung von Rückstellungen jedoch des Öfteren umstritten, da die Steuerbehörden nicht immer in der Lage sind, die Rechtfertigung für die Rückstellungen sachlich sowie in der tatsächlichen Höhe zu kontrollieren. Würden somit keine genauen steuerlichen Regelungen für die Bildung von Rückstellungen vorliegen, so könnten Unternehmungen mit sachlich und der Höhe nach teilweise ungerechtfertigten Rückstellungen die Steuerlast bis in die ferne Zukunft verschieben. Wobei hier anzumerken ist, dass das Maßgeblichkeitsprinzip nach § 5 EStG hier bereits eine grundsätzliche Einschränkung der steuerlichen Rückstellungsbildung mit sich bringt. Im GKB-Vorschlag ist die Bildung von Rückstellungen im Artikel 23 geregelt. Dieser schreibt fest, dass zuverlässig abschätzbare zukünftige Zahlungen aufgrund von rechtlichen Verpflichtungen bereits als Rückstellungen geltend gemacht werden dürfen. Dabei wird in Artikel 23 Abs. 2 (b) festgelegt, dass länger laufende Rückstellungen mit einem durchschnittlichen EURIBOR-Zinssatz für Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von 12 Monaten abgezinst werden müssen. In Artikel 23 Abs. 3 (a) wird zusätzlich noch fixiert, dass Rückstellungen für Drohverluste nicht steuerlich abzugsfähig sind.

²⁵⁾ Die Einschränkung des Verlustausgleichs ist somit in vielen Fällen nur temporär und damit bei sehr niedrigen Finanzierungskosten weniger wichtig. Gleichzeitig ist in einem Umfeld von sinkenden statutarischen Steuersätzen eine zeitliche Beschränkung des Verlustausgleichs oft einer Reduktion des Wertes des Verlustvortrages gleichzusetzen.

In Österreich werden steuerliche Rückstellungen im § 9 EStG 1988 geregelt. Während die generelle Logik vergleichbar ist und Rückstellungen nur dann zulässig sind, wenn es konkrete nachweisbare Umstände gibt, so gibt es dennoch deutliche Unterschiede zum GKB-Vorschlag. Zum einen dürfen laut § 9 Abs 1 (4) "drohende Verluste aus schwebenden Geschäften" als Rückstellungen gebildet werden. Zum anderen sieht das österreichische Einkommensteuergesetz in § 9 Abs. 5 einen fixen Zinssatz von 3,5% vor, um Rückstellungen mit einer Laufzeit von mehr als 12 Monaten abzuzinsen. Noch restriktiver ist das österreichische Einkommensteuerrecht bei den Rückstellungen für Sozialkapital (Abfertigungen, Pensionen und Jubiläumsgelder), welche in § 14 EStG 1988 geregelt sind. Hier wird ein Zinssatz von 6% vorgeschrieben.

Übersicht 2.4: Vergleich der steuerlichen Behandlung von Rückstellungen Österreich und GKB-Vorschlag

	Aktuelle Regelung in Österreich	Vorgeschlagene Regelung unter GKB	Einschätzung
Rückstellungen für drohende Verluste	Möglich, wenn konkret nachweisbar	Nicht möglich	Wahrscheinlich deutliche Verbeiterung der Bemessungsgrundlage durch den GKB-Vorschlag
Abzinsung von längerfristigen Rückstellungen	Mit 3,5% Zinsfaktor abzinsen 6% Rechnungszinsfuß für Pensionsrückstellungen	Abzinsen mit 12-Monats-EURIBOR-Referenzzinssatz	Bei aktueller Zinslage führt die Verwendung des EURIBOR-Zinssatzes zu deutlich größeren Rückstellungen

Q: Europäische Kommission (2016A), BMF, eigene Einschätzung.

In Übersicht 2.4 werden die wichtigsten Unterschiede der steuerlichen Behandlung von Rückstellungen zusammengefasst. Der GKB-Vorschlag ist einerseits deutlich restriktiver durch die Nicht-Anerkennung von drohenden Verlusten. Andererseits ist die Verwendung des 12-Monats-EURIBOR-Zinssatzes zur Abzinsung von langfristigen Rückstellungen derzeit²⁶⁾ deutlich großzügiger als die Verwendung des 3,5%- bzw. 6%-Zinssatzes in Österreich.

2.1.6 Sonstige Aspekte hinsichtlich der Bemessungsgrundlage

Einige grundsätzliche Beobachtungen hinsichtlich des GKB-Vorschlages sind angebracht. Zunächst ist keine Harmonisierung der Rechnungslegung vorgesehen. Zudem orientiert sich die Gewinnberechnung im GKB-Vorschlag an der Gewinn- und Verlustrechnung und es ist kein Betriebsvermögensvergleich vorgesehen.²⁷⁾ Scheffler - Köster (2014) weisen jedoch gleichzeitig darauf hin, dass der Vorschlag grundsätzlich kompatibel mit der bestehenden Rechtslage ist.²⁸⁾ Neidle (2016) sieht den GKB-Vorschlag deutlich kritischer und geht davon aus, dass er nur ansatzweise zu einer Harmonisierung führt. Ausgehend von der Beobachtung, dass der GKB-

²⁶⁾ Bei Erstellung dieser Studie im Juli 2018 lag der 12-Monats-Euribor bei -0,18%. Damit impliziert eine Abzinsung mit dem Euribor-Zinssatz eine Vergrößerung der längerfristigen Rückstellungen.

²⁷⁾ Siehe Evers et al. (2014) für eine Diskussion der Gewinnermittlungsvorschriften im GKKB-Vorschlag von 2011.

²⁸⁾ Vergleiche dazu Scheffler – Köstler (2014). Obwohl die Autoren den GKKB-Vorschlag von 2011 mit dem deutschen Recht des damaligen Rechtsstandes vergleichen, treffen die Hauptaussagen auch auf den aktuellen G(K)KB-Vorschlag im Vergleich mit der aktuellen österreichischen Rechtslage zu.

Vorschlag nur 43 Seiten umfasst im Vergleich zu den vielen Tausenden Seiten nationaler Steuergesetzgebung, schließt er, dass nationale Umsetzungsbestimmungen dazu führen werden, dass weiterhin 28 verschiedene Steuersysteme bestehen bleiben.²⁹⁾

Dieses Argument gewinnt zusätzlich an Bedeutung, wenn man berücksichtigt, dass der GKB-Vorschlag ohnehin von einer vollständigen Harmonisierung der Bemessungsgrundlage abweicht. Insbesondere in Artikel 9 Abs. 4 ("Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass Zuwendungen und Spenden an gemeinnützige Einrichtungen abzugsfähig sind") und in Artikel 24 ("Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass Pensionsrückstellungen abzugsfähig sind") werden relevante Bestimmungsgrößen der Bemessungsgrundlage in der Entscheidungsfreiheit der Mitgliedsstaaten belassen.

Während die Pensionsrückstellungen betragsmäßig vermutlich relevanter sind, liegt in der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden ein gewisses politisches Konfliktpotential. Die Vorstellungen, welche gemeinnützigen Zwecke steuerliche Unterstützung erhalten sollen, differieren zwischen den Mitgliedsstaaten. Ermöglicht nun ein Mitgliedstaat die Reduktion der gemeinschaftlichen Bemessungsgrundlage durch die Abzugsfähigkeit von Spenden, so nötigt er automatisch andere Mitgliedstaaten über die Konsolidierung und Formelzerlegung zur steuerlichen Förderung dieser Zwecke.

2.1.7 Grobe Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der gemeinsamen Bemessungsgrundlage

Die verschiedenen Aspekte der gemeinsamen Bemessungsgrundlage spielen zusammen in einen fiskalischen Gesamteffekt für den Übergang von der nationalen Berechnung zur gemeinsamen harmonisierten Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage. Während für den aktuellen Vorschlag der GKB nach unserem Informationsstand noch keine öffentlich zugänglichen Gesamtberechnungen vorliegen, gibt es für den GKKB-Vorschlag von 2011 eine Gesamteinschätzung von *Spengel et al.* (2012). Basierend auf einer Modell-Firma vergleicht die Studie die Steuerlast unter dem nationalen Steuerrecht mit der Steuerlast berechnet nach der harmonisierten Bemessungsgrundlage. Übersicht 2.5 zeigt die Ergebnisse der gesamten Steuerbelastung für alle 27 EU-Länder.³⁰⁾ Für Österreich ergibt sich danach eine leichte Zunahme der Steuerbelastung von insgesamt 0,06%.

²⁹⁾ "The harmonisation intended by the CCTB is only very partially achieved. The proposed CCTB Directive contains just 43 pages of provisions, compared to the many thousands of pages of most member states' existing tax codes. Therefore, there would need to be either detailed (non-harmonised) implementation rules in each member state, or alternatively for the CCTB to modify (rather than replace) existing legislation. Either way, there would still be 28 different tax systems, and it is therefore difficult to see material compliance savings for business."

³⁰⁾ Ohne das erst am 1. Juli 2013 der EU beigetretene Kroatien.

Übersicht 2.5: Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der GKB für die EU 27 Länder

	Steuerlast		Differenz	Anteil Steuerkategorie Steuerlast	
	Nationale Regelung	GKB		Gewinnsteuern	andere Steuern
	In €		In %	In %	
Österreich	41.594.191	41.617.188	0,06	57,24	42,76
Belgien	30.909.699	30.785.456	-0,40	89,15	10,85
Bulgarien	10.177.426	10.248.026	0,69	95,95	4,05
Zypern	17.107.222	16.416.675	-4,04	59,33	40,67
Tschechien	18.654.528	18.706.271	0,28	98,64	1,36
Deutschland	31.567.872	31.518.174	-0,16	98,32	1,68
Dänemark	27.004.247	26.852.232	-0,56	89,71	10,29
Estland	19.931.512	19.931.512	0,00	95,78	4,22
Spanien	33.587.989	34.182.859	1,77	98,49	1,51
Finnland	26.679.203	26.444.721	-0,88	94,59	5,41
Frankreich	56.875.023	56.961.345	0,15	86,26	13,74
Griechenland	19.978.687	19.968.464	-0,05	97,13	2,87
Ungarn	39.954.054	40.272.436	0,80	96,42	3,58
Irland	14.039.249	13.704.239	-2,39	90,30	9,70
Italien	41.541.581	40.530.482	-2,43	98,98	1,02
Litauen	15.814.055	16.025.496	1,34	91,30	8,70
Luxemburg	29.369.857	29.131.635	-0,81	97,03	2,97
Lettland	16.158.545	16.153.245	-0,03	89,35	10,65
Malta	33.662.021	33.578.268	-0,25	100,00	0,00
Niederlande	24.630.894	24.396.697	-0,95	97,77	2,23
Polen	19.909.383	19.821.842	-0,44	92,91	7,09
Portugal	26.814.815	27.555.805	2,76	98,68	1,32
Rumänien	16.291.219	16.799.292	3,12	92,81	7,19
Schweden	25.902.849	25.979.967	0,30	97,30	2,70
Slowenien	19.217.146	19.395.551	0,93	100,00	0,00
Slowakei	19.608.490	19.841.409	1,19	92,91	7,09
Großbritannien	28.598.258	28.309.382	-1,01	88,43	11,57
EU Durchschnitt	26.132.593	26.115.877	-0,06		

Q: Spengel et al. (2012), WIFO-Darstellung.

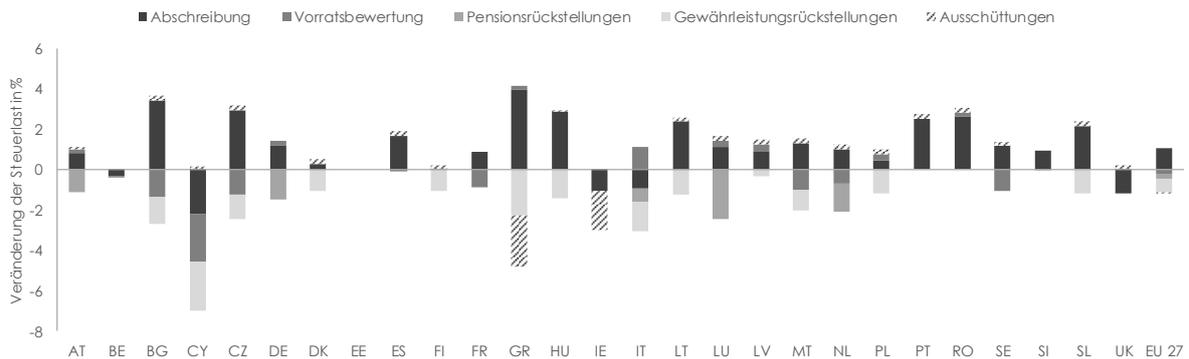
Vergleicht man jedoch die Gesamtsteuerbelastung in Übersicht 2.5, so wird auch deutlich, dass diese Modellrechnung für Österreich unabhängig von der Einführung der GKB eine sehr hohe Steuerlast ergibt.³¹⁾ Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass zusätzlich zu nationalen und lokalen Gewinnsteuern auch noch gewinnunabhängige Unternehmenssteuern berücksichtigt

³¹⁾ Der absolute Betrag der Gesamtbelastung ergibt sich aus der kumulierten Steuerbelastung des Modellunternehmens und ist ohne die zusätzliche Information der kumulierten Einnahmen nicht weiter interpretierbar.

werden. Für Österreich inkludiert dies die Kommunalsteuer und die Grundsteuer.³²⁾ In Summe machen die Nicht-Gewinnsteuern in der simulierten Steuerlast Österreichs 42,76% aus. Somit liegt der Anstieg der Gesamtsteuerbelastung bezogen auf die Körperschaftsteuer bei knapp 0,10%.³³⁾ Damit liegt Österreich mit diesem geringfügigen Anstieg der Steuerbelastungen zwar über dem Durchschnitt der 27 EU-Länder, für welche ein leichter Rückgang der Steuerbelastung um -0,06% berechnet wird. Gleichzeitig ist die fiskalische Auswirkung aber nicht außerordentlich hoch im Vergleich mit anderen EU-Ländern. In Abbildung 2.2 werden die fiskalischen Auswirkungen der Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage in die einzelnen Bestandteile zerlegt dargestellt.

Für Österreich ergibt sich eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage hauptsächlich aufgrund der Abschreibungsregelungen. Dieses Ergebnis steht zunächst im Widerspruch mit den Schlussfolgerungen in diesem Abschnitt, ist aber ausschließlich darauf zurückzuführen, dass die Abschreibungsregelungen zum Zeitpunkt der Analyse von *Spengel et al. (2012)* in Österreich noch großzügiger waren.³⁴⁾ Die größte Reduktion der Steuerlast ergibt sich für Österreich durch die steuerliche Behandlung von Pensionsrückstellungen. Hier spiegelt sich der unterschiedliche Abzinsungsfaktor (der 12-Monats-EURIBOR im GKB-Vorschlag ist deutlich niedriger als der fixe Zinssatz im österreichischen Steuerrecht) wider.

Abbildung 2.2: Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der GKB für die EU 27-Länder



Q: *Spengel et al. (2012)*, WIFO-Darstellung.

Im EU-Vergleich zeigt sich erneut, dass die fiskalischen Auswirkungen durch eine Umstellung auf die Bemessungsgrundlage des GKB-Vorschlages für Österreich voraussichtlich gering wären.

³²⁾ Siehe auch *Stetter et al. (2005)* für eine detailliertere Beschreibung der verschiedenen Steuern im European Tax Analyzer.

³³⁾ Die 0,10% ergeben sich wie folgt: $\text{Differenz der Steuerbelastung} / \text{ursprüngliche Körperschaftsteuerbelastung} / \text{Anteil} \times 100 = (41617188 - 41594191) / 41594191 / 57,24 \times 100 = 0,000965 = 0,10\%$.

³⁴⁾ Die derzeit gültige Regelung, dass Gebäude nur noch über 40 Jahre absetzbar sind, gilt erst seit 2016.

2.2 Fiskalische Auswirkungen aufgrund von internationaler Konsolidierung

Die internationale Konsolidierung und in weiterer Folge die Formelzerlegung der konsolidierten Bemessungsgrundlage stellen den zweiten Schritt der Einführung der G(K)KB dar. Dieser Logik einer zweistufigen Umsetzung folgend sind die Regelungen in einem zweiten Richtlinien-Vorschlag geregelt. Der Vorschlag in *Europäische Kommission (2016B)* geht daher von einer bereits harmonisierten Bemessungsgrundlage aus und regelt zunächst die Konsolidierung und in weiterer Folge die Aufteilung der konsolidierten Bemessungsgrundlage.

2.2.1 Vorschläge für internationale Konsolidierung im Rahmen der GKKB

Zwei Aspekte sind für die Konsolidierung wesentlich. Zum einen regelt Artikel 6 die Grenzen der Gruppe, für welche die Bemessungsgrundlage konsolidiert werden soll. Zum anderen regeln Artikel 7 und 9 die Art der Konsolidierung.

Die **Definition der Gruppe** in Artikel 6, Absatz 1 sieht vor, dass "[...] ein gebietsansässiger Steuerpflichtiger [...] eine Gruppe [bildet] mit

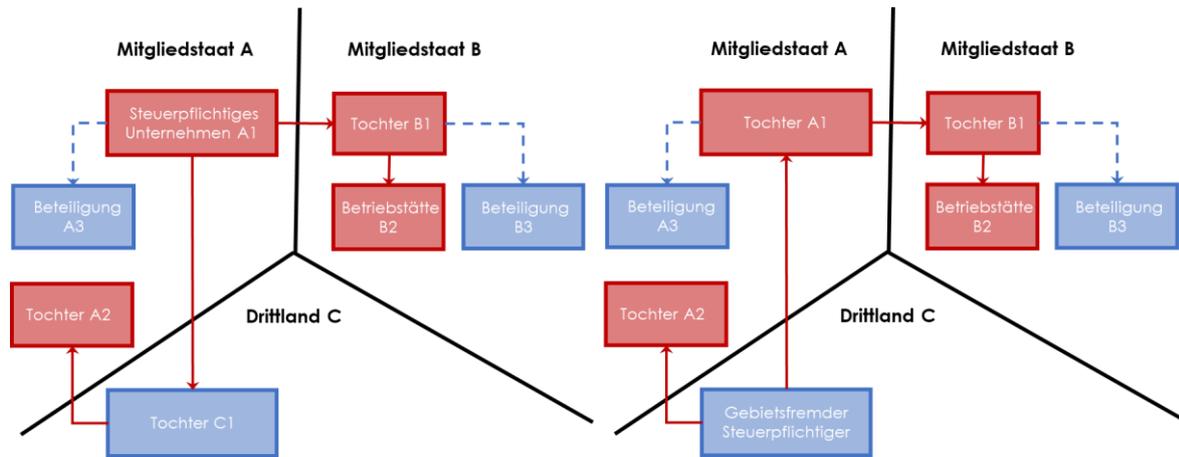
- (a) allen seinen in einem Mitgliedstaat belegenen Betriebsstätten;
- (b) allen seinen in einem Mitgliedstaat belegenen Betriebsstätten, die zu seinen in einem Drittland ansässigen qualifizierten Tochtergesellschaften gehören;
- (c) allen seinen qualifizierten Tochtergesellschaften, die in einem Mitgliedstaat steuerlich ansässig sind, einschließlich der Betriebsstätten dieser Tochtergesellschaften, sofern die die betreffenden Betriebsstätten in einem Mitgliedstaat belegen sind;
- (d) anderen gebietsansässigen Steuerpflichtigen, einschließlich derer in einem Mitgliedstaat belegenen Betriebsstätten, sofern alle diese gebietsansässigen Steuerpflichtigen qualifizierte Tochtergesellschaften eines Nichtsteuerpflichtigen sind, der in einem Drittland steuerlich ansässig ist, eine ähnliche Rechtsform wie die in Anhang I aufgeführten Unternehmensformen hat und die Bedingung des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe c erfüllt." (*Europäische Kommission, 2016B, S. 23*)

Artikel 6 Absatz 2 regelt die Gruppendifinition für gebietsfremde Steuerpflichtige, d. h. jene Teile von nicht-EU-Unternehmensgruppen, welche innerhalb der Europäischen Union liegen.

Um die Implikationen dieser rechtlichen Grundlagen besser verständlich zu machen, illustriert Abbildung 2.3 die Gruppenzugehörigkeit für zwei fiktive multinationale Unternehmen. In der linken Hälfte der Abbildung ist der Mutterkonzern ein steuerpflichtiges Unternehmen in Mitgliedstaat A. Dieser Mutterkonzern hat eine qualifizierte Beteiligung an der Tochter B1 im Mitgliedstaat B und eine weitere qualifizierte Beteiligung an der Tochter C1 in einem Drittland.³⁵⁾ Zusätzlich besitzt der Mutterkonzern Minderheitenanteile am Unternehmen A3. Die Tochter B1 hat wiederum eine Betriebsstätte in Mitgliedstaat B und besitzt eine nicht-qualifizierte Beteiligung an einem weiteren Unternehmen B3. Die Tochterfirma im Drittland hat wiederum eine vollständige Tochterfirma A2 im Mitgliedstaat A. In dieser Konstellation setzt sich die Gruppe zusammen aus den Firmen A1, A2, B1 und B2, alle rot dargestellt in Abbildung 2.3.

³⁵⁾ Artikel 5 des GKKB-Vorschlags regelt die qualifizierten Beteiligungen. Die notwendige Beteiligung beträgt mehr als 50% der Stimmrechte und das Eigentumsrecht an mehr als 75% des Kapitals, bzw. mehr als 75% des Gewinns.

Abbildung 2.3: Grenzen der Gruppe für die Konsolidierung



Q: WIFO-Darstellung auf Basis von Europäische Kommission (2016B).

Die rechte Hälfte der Abbildung 2.3 zeigt eine ähnliche Unternehmenskonstellation, mit dem einzigen Unterschied, dass der Mutterkonzern nun im Drittland C sitzt und somit ein gebietsfremder Steuerpflichtiger ist. Der Vergleich beider Unternehmensgebilde zeigt einige wesentliche Aspekte. Zunächst spielt es keine Rolle, ob der Mutterkonzern in einem Drittland sitzt. Damit wird der Problematik von steuermotivierten "corporate inversions" vorgegriffen.³⁶⁾ Zum einen zeigt sich die Schwierigkeit, dass Tochterfirmen in Drittländern nicht in der Gruppe inkludiert werden. Zum anderen kann aber auch konstatiert werden, dass keine zusätzlichen Schlupflöcher durch die Regelung der Gruppenzugehörigkeit entstehen. Sowohl die Zwischenschaltung der Tochterfirma C1 im Beispiel 1 als auch die Verlagerung des Unternehmenssitzes ins Drittland im Beispiel 2 führen nicht dazu, dass die Tochter A2 aus der Gruppe eliminiert wird.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass die Gruppendifinition im G(K)KB-Vorschlag zwar weiterhin das Problem der Drittstaaten hat, aber zumindest keine groben weiteren Schlupflöcher enthält.

Die Regelung der **Art der Konsolidierung** ist im G(K)KB-Vorschlag sehr knapp gehalten. Konkret postuliert Artikel 7 Absatz 1: "[...] die Steuerbemessungsgrundlagen aller Mitglieder einer Gruppe werden zu einer konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage zusammengerechnet." (Europäische Kommission, 2016B, S. 23). Zusätzlich legt Artikel 9 fest, dass gruppeninterne Transaktionen nicht berücksichtigt werden sollen. Die Summe dieser zwei Artikel zeigt, dass auch mit der G(K)KB kein tatsächlicher Konzerngewinn ermittelt wird, sondern die Gewinne in den jeweiligen Unternehmen, welche dann um konzerninterne Transaktionen bereinigt aggregiert werden. Insofern stellt sich die Frage, ob die angestrebte Vereinfachung der Steuerberechnung aus Gesamtunternehmensperspektive wirklich erreicht werden kann.

³⁶⁾ Unter *corporate inversions* versteht man die Umkehr der Besitzstruktur, bzw. innerhalb der finanzwissenschaftlichen Literatur die steuerlich motivierte Verlagerung des Mutterkonzerns. Vgl. dazu Voget (2011).

2.2.2 Gruppenbesteuerung in Österreich

In Österreich können Verluste von ausländischen Gruppenmitgliedern gegen die Gewinne des österreichischen Gruppenträgers gegenverrechnet werden. Diese Möglichkeit wurde im Zuge der Steuerreform 2005 eingeführt, aber unter anderem nach Kritik des *Rechnungshofes* (2013) etwas eingeschränkt. Konkret können ausländische Verluste seit 2015 nur noch von Gruppenmitgliedern in Ländern mit umfassendem Amtshilfeabkommen auf der Grundlage der österreichischen Gewinnermittlungsvorschriften verrechnet werden.

Hinsichtlich der Frage, welches Beteiligungsausmaß für die Anwendbarkeit der Gruppenbesteuerung notwendig ist, sieht § 9 KStG 1988 Abs. 4 vor, dass unmittelbar oder mittelbar mehr als 50% des Grund-, Stamm- oder Genossenschaftskapitals und der Stimmrechte der Beteiligungskörperschaft im Besitz des Gruppenträgers sind. Wie die Gegenüberstellung in Übersicht 2.6 zeigt, ist diese Regelung großzügiger als die vorgeschlagene Regelung im GKKB-Vorschlag.

Im Gegensatz dazu sind die Einschränkung des Verlustausgleiches auf 75% des Gesamtgewinnes in Österreich und die Nachversteuerung in Österreich deutlich restriktiver als die vorgeschlagene Regelung im GKKB-Vorschlag.

Durch die vorgeschlagene Konsolidierung unter einer GKKB werden auch die Verluste österreichischer Töchter von ausländischen Gruppenträgern ausgeglichen. Im Gegensatz zur Übergangsregelung werden die Gewinne aber nicht in Österreich zwingend nachversteuert, sondern anteilig nach der Formelzerlegung in Österreich besteuert.

Übersicht 2.6: Vergleich Konsolidierung im GKKB-Vorschlag und Gruppenbesteuerung in Österreich

	Aktuelle Regelung in Österreich	Vorgeschlagene Regelung unter GKKB	Einschätzung
Notwendige Beteiligung	Mehr als 50% des Grund-, Stamm- oder Genossenschaftskapitals und mehr als 50% der Stimmrechte (jeweils unmittelbar oder mittelbar)	Mehr als 50% der Stimmrechte und mehr als 75% der Kapitalanteile bzw. Gewinnbeteiligung	Strengere Regelung im GKKB-Vorschlag
Beschränkung der Konsolidierung	Einschränkung der Konsolidierung auf 75% des Gruppengewinns, Nachversteuerung, wenn ausländisches Gruppenmitglied wieder profitabel	Keine Einschränkung und keine Nachversteuerung^a	Verringerung der Bemessungsgrundlage von österreichischen Gruppenträgern, Verbreiterung der Bemessungsgrundlage von österreichischen Töchtern ausländischer Gruppenträger

^a Im GKKB-Vorschlag erübrigt sich die Nachversteuerung, da Verluste per Konstruktion nur einmal verwendet werden können.

Q: Europäische Kommission (2016B), KStG 1988.

Übersicht 2.7 veranschaulicht die unterschiedliche Wirkung des Verlustausgleichs nach der aktuellen Regelung in Österreich, der vorgeschlagenen Übergangslösung in Artikel 42 der gemeinsamen Bemessungsgrundlage und der Konsolidierung und Formelzerlegung. Um die un-

terschiedliche Wirkung für Österreich zu unterstreichen, vergleicht die obere Hälfte von Übersicht 2.7 die Situation für ein profitables österreichisches Unternehmen mit einem Verluste machenden ausländischen Tochterunternehmen, während die untere Hälfte den umgekehrten Fall (d. h. ein profitables EU-Unternehmen mit einem österreichischen Tochterunternehmen mit steuerlichen Verlusten) zeigt.

Das Beispiel ist so gewählt, dass das Mutterunternehmen jeweils einen konstanten positiven Gewinn von 100 hat, während die ausländische Tochter zunächst steuerliche Verluste hat, welche sich erst gegen Ende der 10-Jahres-Periode in einen steuerlichen Gewinn wandeln.

Im gewählten Beispiel gibt es zwei zeitliche Verschiebungen der Steuerbemessungsgrundlage in Österreich durch den Übergang von der aktuellen Regelung auf die Übergangslösung nach Artikel 42 GKB-Vorschlag. Zunächst greift die Beschränkung in Österreich und es dürfen nur 75% des Gruppengewinns mit den ausländischen Verlusten gegengerechnet werden. Somit ergibt sich für den österreichischen Gruppenträger im ersten Jahr eine höhere Steuerbemessungsgrundlage. Dies wird jedoch im zweiten Jahr durch den Verlustvortrag wiederum ausgeglichen.³⁷⁾

In den Jahren 5 und 6 greift die Regelung Artikel 42 Abs. 4 des GKB-Vorschlages und die Verluste werden nach der 5-Jahresfrist nachversteuert. Somit fällt die Steuerbemessungsgrundlage unter dem GKB-Vorschlag früher an. Dieser Effekt gleicht sich in den Jahren 7 bis 9 wieder aus, nachdem auch unter der aktuellen österreichischen Regelung die Gewinne in Österreich nachversteuert werden müssen, da die ausländische Tochter die Verluste dort vortragen kann. In Summe ergibt sich durch den Übergang von der österreichischen Regelung auf die GKB-Übergangsregelung eine zeitliche Verschiebung der Bemessungsgrundlage, aber zunächst keine relevante fiskalische Veränderung. Die spätere Versteuerung in Österreich kann sich aber durch eventuelle Insolvenzen oder Steuersatzreduktionen in Steuerausfällen manifestieren, weshalb in Summe von einer leichten Reduktion der Steuereinnahmen ausgegangen wird.

Betrachtet man die umgekehrte Situation in der unteren Hälfte von Übersicht 2.7, so zeigt sich, dass die Umstellung von der aktuellen Regelung auf die Übergangsregelung gemäß Artikel 42 Abs. 4 des GKB-Vorschlages keinerlei fiskalische Auswirkungen auf Österreich hätte. Die zeitlichen Verschiebungen der Steuereinnahmen im EU-Ausland wären hingegen beträchtlich. Dies veranschaulicht, dass die Gruppenbesteuerungsregelung in Österreich bereits den größten Teil der fiskalischen Auswirkungen der Übergangsregelung vorwegnimmt.

³⁷⁾ In Übersicht 2.7 wird dies ersichtlich durch die Steuerbemessungsgrundlage von 25 (100 – 75 Verlustausgleich, 15 des ausländischen Verlustes werden in die nächste Periode vorgetragen) in der ersten Periode. In der zweiten Periode ergibt sich eine Steuerbemessungsgrundlage von 35 (100 – 50 Verlustausgleich – 15 vorgetragener Verlustausgleich).

Übersicht 2.7: Vergleich Verlustausgleich österreichische Regelung, Übergangsregelung und Konsolidierung unter GKKB

Österreichisches Unternehmen mit Verlusten im Ausland									
Steuerbemessungsgrundlage									
Gewinne/Verluste		Aktuell Österreich		Übergangsregelung GKB		Gesamte Einführung GKKB			
Jahre	Österreich	EU Ausland	Österreich	EU Ausland	Österreich	EU Ausland	Österreich	EU Ausland	EU Ausland
1	100	-90	25	0	10	0	10 x Anteil Ö	0	10* Anteil EU
2	100	-50	35	0	50	0	50 x Anteil Ö	0	50 x Anteil EU
3	100	-30	70	0	70	0	70 x Anteil Ö	0	70 x Anteil EU
4	100	0	100	0	100	0	100 x Anteil Ö	0	100 x Anteil EU
5	100	0	100	0	190	0	100 x Anteil Ö	0	100 x Anteil EU
6	100	10	110	0	160	0	110 x Anteil Ö	0	110 x Anteil EU
7	100	30	130	0	120	0	130 x Anteil Ö	0	130 x Anteil EU
8	100	50	150	0	100	0	150 x Anteil Ö	0	150 x Anteil EU
9	100	80	180	0	100	0	180 x Anteil Ö	0	180 x Anteil EU
10	100	100	100	100	100	100	200 x Anteil Ö	100	200 x Anteil EU
Summe	1000	100	1000	100	1000	100	1100 x Anteil Ö	100	1100 x Anteil EU

Ausländisches Unternehmen mit Verlusten in Österreich									
Steuerbemessungsgrundlage									
Gewinne/Verluste		Aktuell Österreich		Übergangsregelung GKB		Gesamte Einführung GKKB			
Jahre	Österreich	EU Ausland	Österreich	EU Ausland	Österreich	EU Ausland	Österreich	EU Ausland	EU Ausland
1	-90	100	0	100	0	10	10 x Anteil Ö	10	10 x Anteil EU
2	-50	100	0	100	0	50	5 x Anteil Ö	50	50 x Anteil EU
3	-30	100	0	100	0	70	70 x Anteil Ö	70	70 x Anteil EU
4	0	100	0	100	0	100	100 x Anteil Ö	100	100 x Anteil EU
5	0	100	0	100	0	190	100 x Anteil Ö	190	100 x Anteil EU
6	10	100	0	100	0	160	110 x Anteil Ö	160	110 x Anteil EU
7	30	100	0	100	0	120	130 x Anteil Ö	120	130 x Anteil EU
8	50	100	0	100	0	100	150 x Anteil Ö	100	150 x Anteil EU
9	80	100	0	100	0	100	180 x Anteil Ö	100	180 x Anteil EU
10	100	100	100	100	100	100	200 x Anteil Ö	100	200 x Anteil EU
Summe	100	1000	100	1000	100	1000	1100 x Anteil Ö	1000	1100 x Anteil EU

Q: Europäische Kommission (2016A; 2016B), BMF, WIFO-Darstellung.

Eine deutliche fiskalische Auswirkung ergibt sich jedoch durch die Einführung der zweiten Stufe des G(K)KB-Vorschlages. Die Konsolidierung und anschließende Formelzerlegung führt dazu, dass im Fall des profitablen Gruppenträgers in Österreich die Steuerbasis in Österreich reduziert wird. Die konsolidierte Steuerbasis wird hier mit den anderen Ländern geteilt.³⁸⁾ Gleiches gilt nun auch für den Fall des nicht profitablen Tochterunternehmens in Österreich. Somit ergeben sich für ein Land mit weniger profitablen Tochterunternehmen bzw. Betriebsstätten von multinationalen Unternehmen positive fiskalische Auswirkungen durch die Konsolidierung und Formelzerlegung. Die Kehrseite der Medaille ist, dass Länder mit hoch-profitablen Unternehmensbereichen von multinationalen Unternehmen fiskalische Verluste durch die Konsolidierung und Formelzerlegung erfahren. Die Unterschiede in der Profitabilität können aus sehr unterschiedlichen Gründen entstehen. Exemplarisch seien hier drei wichtige mögliche Ursachen für Profitabilitätsunterschiede genannt:

- Gewinnverlagerungen
- Konjunkturelle Schwankungen
- Strukturelle Gegebenheiten, z. B. Arbeitsproduktivität, Innovationen (z. B. durch F&E-Politik) und Lohnstückkosten

Der erste Punkt ist zentral in der Debatte um die Einführung einer GKKB. Die **Gewinnverlagerungsaktivitäten** von multinationalen Unternehmen führen zu Profitabilitätsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten. Verschieben Unternehmen systematisch Gewinne in Länder mit niedriger Steuerbelastung, so erhöht sich die (gemessene, bzw. buchhalterische) Profitabilität in diesen Ländern, während sie in den Hochsteuereändern fällt. Die Konsolidierung und Formelzerlegung im Rahmen der G(K)KB ignoriert die internen Transaktionen und korrigiert somit diese Profitabilitätsunterschiede. Diese Verteilungswirkung der Konsolidierung ist somit intendiert und wünschenswert.

Die zwei weiteren Ursachen für Profitabilitätsunterschiede sind nicht auf Steuern zurückzuführen. **Konjunkturelle Schwankungen** können die Gewinnsituation der Unternehmen stark beeinflussen. Treten innerhalb der EU asymmetrische Konjunkturschwankungen auf, so kann die durchschnittliche Profitabilität der Unternehmen in einzelnen Mitgliedstaaten deutlich abweichen. Mit den aktuell gültigen Besteuerungsregelungen tragen die Mitgliedstaaten das fiskalische Risiko von konjunkturbedingt abnehmenden Unternehmensprofite alleine. Durch eine Konsolidierung und Formelzerlegung werden konjunkturell bedingte Gewinnschwankungen mit den verbundenen anderen Unternehmensgewinnen ausgeglichen. Dementsprechend profitieren Länder von erhöhten Steuereinnahmen, wenn verbundene Unternehmen in anderen Ländern aufgrund einer Hochkonjunktur überdurchschnittliche Gewinne erzielen können. Sind die konjunkturellen Schwankungen nicht zu stark über die Ländergrenzen miteinander korreliert, ergibt sich somit eine Art automatischer Stabilisator-Effekt durch die Konsolidierung und Formelzerlegung.³⁹⁾

³⁸⁾ Die exakte Verteilung der Steuerbemessungsgrundlage hängt von den verwendeten Faktoren in der Formelzerlegung und deren Verteilung innerhalb des multinationalen Unternehmens ab. Diese Thematik wird in Abschnitt 2.3. genauer untersucht.

³⁹⁾ Gérard – Weiner (2003) diskutieren diesen Effekt als Versicherungseffekt.

Die dritte Ursache für Profitabilitätsunterschiede basiert nicht auf kurzfristigen Schwankungen der Wirtschaftslage, sondern bezieht sich vielmehr auf **strukturelle Gegebenheiten**. Sind die Mitgliedstaaten aufgrund von ihrer allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und Struktur deutlich verschieden, so kann sich dies in generellen Profitabilitätsunterschieden niederschlagen. Konkret können die Transformation zu einer freien Marktwirtschaft bzw. deren längerfristige Auswirkungen in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zu einer anhaltend höheren/niedrigeren Profitabilität der Unternehmen führen. Ein anderes Beispiel wären nachhaltige Probleme der Profitabilität aufgrund von Strukturwandel und damit verbundener hoher Arbeitslosigkeit. Durch eine Konsolidierung und Formelzerlegung werden auch strukturelle Unterschiede in der Profitabilität der Unternehmen über die Landesgrenzen hinweg geteilt. Damit ergibt sich aufgrund des GKKB-Vorschlages eine Art von struktureller Hilfe durch höhere Steuereinnahmen für weniger produktive Mitgliedstaaten.

2.2.3 Grobe Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen des Verlustausgleichs

Der implizite Verlustausgleich durch die Konsolidierung wird als einer der wichtigsten fiskalischen Vorteile der GKKB für Unternehmen gesehen und hat somit auch die höchsten erwarteten fiskalischen Kosten für die Mitgliedstaaten. Deshalb werden in einzelnen Simulationen auch die Kosten des Verlustausgleichs losgelöst von der Formelzerlegung diskutiert.⁴⁰⁾ Diese fiskalischen Auswirkungen sind allerdings eine hypothetische Zwischengröße, da die letztendlichen fiskalischen Auswirkungen auch wesentlich durch die Formelzerlegung bestimmt werden.⁴¹⁾

Für Österreich ergibt sich die Besonderheit, dass die bestehende Gruppenbesteuerung bereits einen einseitigen internationalen Verlustausgleich ermöglicht. Damit reduziert sich nicht nur die fiskalische Auswirkung des impliziten Verlustausgleichs im Rahmen einer GKKB, sondern es lassen sich auch aus den Erfahrungen aus der Vergangenheit die fiskalischen Kosten besser abschätzen.

Der *Rechnungshof* (2013) hat die Gruppenbesteuerung in Österreich im Rahmen der Evaluierungen von indirekten Förderungen untersucht. Zusätzlich gibt es einen follow-up Bericht des *Rechnungshofes* (2017), der sich mit der Umsetzung der Empfehlungen des Vorgänger-Berichtes beschäftigt. Übersicht 2.8 sammelt die relevanten Informationen über die fiskalischen Auswirkungen des internationalen Verlustausgleiches.

⁴⁰⁾ Fuest – Hemmelgarn – Ramb (2007) diskutieren den Verlustausgleich separat und finden für deutsche MNEs einen Rückgang der Bemessungsgrundlage von ca. 22%. Dabei ist jedoch anzumerken, dass dieser Wert die fiskalischen Kosten tendenziell überschätzt, da in der Simulation verwendete Verluste nicht nachversteuert werden.

⁴¹⁾ Ein zusätzlicher Aspekt für die separate Diskussion eines Verlustausgleichs ist der Versuch, internationale Gewinnverlagerung zu identifizieren. Ausgehend von der Annahme, dass die Faktoren der Formelzerlegung die tatsächliche Bemessungsgrundlage abbilden, werden Profitabilitätsunterschiede als Evidenz für Gewinnverlagerung interpretiert (siehe z. B. Cobham – Jansky – Loretz, 2017). In dieser Logik machen die Verluste wenig Sinn und werden so weit möglich separat diskutiert.

Übersicht 2.8: Fiskalische Auswirkungen der Gruppenbesteuerung in Österreich (ausländische Verluste)

Jahr	Unternehmens- gruppen Anzahl	Gruppenkörperschaften		Verluste	Nachver- steuerung Mio. €	KÖSt - Einnahmen	
		insgesamt	EU/EWR Anzahl				sonstige Länder
2005	1.190	5.955	239	276	-217,52	0,04	n. a. ^a
2006	1.704	7.959	362	392	-473,15	18,08	n. a. ^a
2007	2.103	9.708	463	511	-490,31	49,85	n. a. ^a
2008	2.470	11.204	601	614	-701,54	122,89	5.934,42
2009	2.828	12.217	720	736	-696,00	114,03	3.834,25
2010	3.125	13.910	821	818	-525,23	240,27	4.632,62
2011	3.404	15.112	843	949	-903,98	335,82	n. a. ^a
2012	3.483	11.895		1.637	-547,99	287,33	5.326,63
2013	3.726	12.511		1.719	-550,12	363,89	6.018,01
2014	3.917	13.061		1.773	-115,68	71,9	5.906,08
2015	4.040	13.232		1.742	n. a. ^a	n. a. ^a	n. a. ^a

Q: Rechnungshof (2013; 2017). – Anmerkungen: Die kursiven Einträge ab 2012 stammen aus Rechnungshof (2017), die Gruppenkörperschaften aus sonstige Ländern beinhalten auch die Gruppenkörperschaften ohne Länderkennzeichnung. In Rechnungshof (2017) wurden die ausländischen Gruppenkörperschaften nicht mehr weiter aufgegliedert. ^aDie Rechnungshofberichte berichten diese Zahlen nicht. Um die Quellen nicht zu vermischen, wird davon abgesehen, die Körperschaftsteuer-Einnahmen lt. BMF zu verwenden.

Die Zahl der Unternehmensgruppen hat seit der Einführung im Jahr 2005 stark zugenommen und sich im Jahr 2015 bei ungefähr 4.000 eingependelt.⁴²⁾ Insgesamt setzen sich diese Gruppen im Jahr 2015 aus 13.232 Unternehmen zusammen. Dabei machen die 1.742 ausländischen Tochterunternehmen nur einen relativ kleinen Bestandteil aus. Dennoch summieren sich die ausländischen Verluste auf ein beträchtliches Volumen. Abhängig von der konjunkturellen Lage machen die Einnahmefälle aufgrund von ausländischen Verlusten z. B. im Jahr 2009 mit 696 Mio. € mehr als 18% der Körperschaftsteuereinnahmen von 3,8 Mrd. € aus. Im Jahr 2013 hingegen entsprechen 550 Mio. € Mindereinnahmen aufgrund von ausländischen Verlusten nur etwas mehr als 9% von 6 Mrd. € Körperschaftsteuereinnahmen.

Den fiskalischen Kosten durch die angerechneten ausländischen Verluste stehen die Einnahmen durch die Nachversteuerung gegenüber. Diese fallen erst mit etwas zeitlicher Verzögerung an und beliefen sich im Jahr 2013 auf ca. 364 Mio. Euro. Somit ergibt sich ein Nettoeffekt von 186 Mio. Euro, bzw. 3,1% des Körperschaftsteueraufkommens. Hier ist zusätzlich noch zu berücksichtigen, dass diese Summen auch angerechnete Verluste aus nicht-EU-Mitgliedstaaten beinhalten.

Der GKKB-Vorschlag würde diese ausländischen Verluste von österreichischen Gruppenträgern ebenfalls und ohne Einschränkung mit vorhandenen Gewinnen konsolidieren. Eine Nachver-

⁴²⁾ Hier ist anzumerken, dass die Zahlen von Rechnungshof (2017) nicht nahtlos an die Zahlen von Rechnungshof (2013) anschließen. Eine leicht unterschiedliche Definition der Unternehmensgruppen kann daher nicht ausgeschlossen werden.

steuerung fällt jedoch weg, da die konzernweite Steuerbemessungsgrundlage mittels Formelzerlegung aufgeteilt werden würde. Zusätzlich würden auch die Verluste von österreichischen Unternehmen, welche EU-Unternehmensgruppen angehören, mit den ausländischen Gewinnen konsolidiert werden. Ohne administrative Daten kann das genaue Ausmaß dieser Veränderungen nicht genau abgeschätzt werden. Basierend auf der Größenordnung der ausländischen Verluste von österreichischen Unternehmen kann jedoch die fiskalische Auswirkung ungefähr im mittleren einstelligen Prozentbereich verortet werden.

2.3 Fiskalische Auswirkungen verschiedener Aufteilungsfaktoren

Der dritte Schritt des GKKB-Vorschlages sieht vor, dass die gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage mittels Formelzerlegung auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt wird. Die grundlegende Idee ist, die Bemessungsgrundlage nach der entsprechenden ökonomischen Aktivität der Unternehmensgruppe zu besteuern. Dabei orientiert sich der Vorschlag an bestehenden Systemen, wie z. B. der ursprünglichen Massachusetts-Formel für die Formelzerlegung für die lokale Körperschaftsteuer in den USA (siehe Textkasten unten). Aufbauend auf diesen internationalen Erfahrungen schlägt die Europäische Kommission eine einheitliche Formelzerlegung vor. Dieser Abschnitt diskutiert daher zunächst die Vorschläge für die Formelzerlegung im Rahmen der GKKB und versucht dann die fiskalischen Auswirkungen für Österreich zu quantifizieren.

2.3.1 Vorschlag für die Aufteilungsfaktoren im Rahmen der GKKB

Das Kernstück für die Formelzerlegung findet sich in Artikel 28 Abs. (1) des GKKB-Vorschlages. Hier wird festgelegt, dass die "[...] konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage [...] in jedem Steuerjahr anhand einer Formel auf die Mitglieder der Gruppe aufgeteilt [wird]. Der Anteil eines Gruppenmitglieds A bemisst sich nach der folgenden Formel, in der die Faktoren Umsatz, Arbeit und Vermögenswerte gleichermaßen gewichtet sind:

$$\text{Anteil A} = \left(\frac{1}{3} \frac{\text{Umsatz}^A}{\text{UmsatzGruppe}} + \frac{1}{3} \left(\frac{1}{2} \frac{\text{Lohnsumme}^A}{\text{LohnsummeGruppe}} + \frac{1}{2} \frac{\text{Beschäftigte}^A}{\text{BeschäftigteGruppe}} \right) + \frac{1}{3} \frac{\text{Vermögenswerte}^A}{\text{VermögenswerteGruppe}} \right) * \text{kons. Bemessungsgrundlage}''$$

(Europäische Kommission, 2016B S. 31).

Der erste wichtige Aspekt ist, dass diese Formel für alle Mitgliedstaaten gelten soll. Damit wird ausgeschlossen, dass die Mitgliedstaaten in einen Wettbewerb über die Aufteilungsfaktoren verfallen.⁴³⁾ Wie im nachstehenden Textkasten zusammengefasst, hat sich z. B. in den USA eine deutliche Verschiebung hin zum Umsatzgewicht entwickelt.

⁴³⁾ Runkel – Schjelderup (2011) zeigen theoretisch, dass eine Harmonisierung der Formelzerlegung sowohl die Steuereinnahmen als auch die Wohlfahrt erhöht.

Entwicklung der Formelzerlegung in den USA

Der Ursprung der Formelzerlegung in den USA geht auf die Vermögensbesteuerung der transnationalen Eisenbahngesellschaften zurück. Bei der Einführung der Körperschaftsteuer im Bundesstaat Wisconsin 1911 waren die meisten Unternehmen bereits in mehreren Bundesstaaten tätig, weshalb die separate Gewinnberechnung als nicht zielführend betrachtet wurde. Nachdem 1913 die Bundeskörperschaftsteuer eingeführt worden war, folgten viele Bundesstaaten dem Vorbild Wisconsins und führten eine lokale Körperschaftsteuer mit Formelzerlegung ein (siehe *Weiner, 2005*, für eine kurze Beschreibung der Ursprünge der Formelzerlegung).

Massachusetts-Formel:

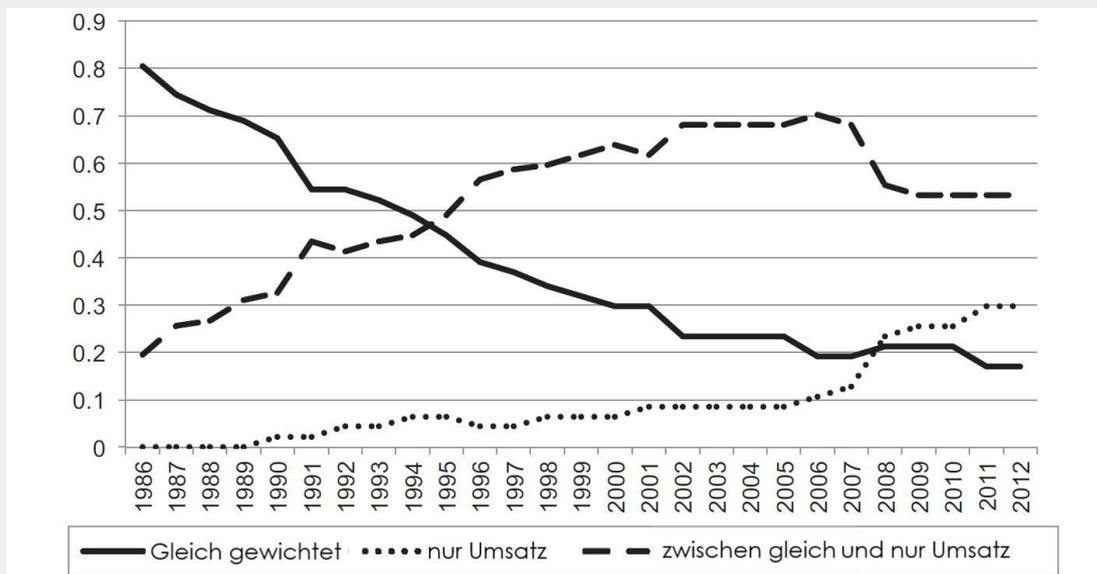
In einem Schritt zur Harmonisierung schlug die National Tax Association im Jahr 1938 vor, dass die Bundesstaaten eine einheitliche gleichgewichtete 3-Faktoren-Zerlegung verwenden sollen. Diese Formel wurde bekannt unter dem Namen "Massachusetts-Formel" und besteht aus Umsatz (S), Lohnkosten (P) und Vermögen (A). Damit ergibt sich für die Steuerlast in Bundesstaat i :

$$T_i = t_i \Pi_{US} \left[\frac{1}{3} \left(\frac{A_i}{A_{US}} + \frac{S_i}{S_{US}} + \frac{P_i}{P_{US}} \right) \right]$$

Wobei t_i den Steuersatz und Π_{US} den USA-weiten Gewinn darstellen. In einem Schritt zur Vereinheitlichung hatte die überwältigende Mehrheit der US-Staaten bis in die späten 1970er Jahre die Massachusetts-Formel adoptiert.

Tendenz zur Höhergewichtung von Umsätzen:

In einer Entscheidung des Supreme Courts 1978 wurde die Gewinnzerlegung nach einer reinen Umsatzformel explizit erlaubt. Seit diesem Zeitpunkt gibt es eine breite Tendenz unter den US-Bundesstaaten weg von der gleichgewichteten Massachusetts-Formel hin zu einer Höhergewichtung von Umsätzen.



Q: Reproduziert nach *Clausing (2016, S. 357)*.

Theoretische Untersuchungen und Vorhersagen:

McLure (1980) zeigt theoretisch, dass die Verwendung einer Formelzerlegung die Körperschaftsteuer in implizite Steuern auf die Faktoren verwandelt und dass somit Steuerwettbewerbsanreize bestehen. In den Modellen von *Gordon – Wilson (1986)* und *Anand – Sansing (2000)* zeigt sich, dass US-Staaten Anreize haben, die Formelgewichte in Richtung Umsatz zu verschieben, um Produktionsstätten durch niedrigere Besteuerung zu attrahieren.

Empirische Untersuchungen:

Anand – Sansing (2000) finden Evidenz, dass netto-exportierende US-Staaten eher auf eine umsatzbasierte Formel setzen. Goolsbee – Maydew (2000) finden zusätzlich Evidenz, dass die niedrigere Gewichtung von Lohnkosten die Beschäftigung auf Kosten der umliegenden US-Staaten erhöht. Clausing (2016) hingegen zeigt, dass diese positiven Beschäftigungseffekte vermutlich nur kurzfristig für die ersten Staaten hielten. Bei der Betrachtung über einen längeren Zeitraum (1986-2012) führt die höhere Gewichtung von Umsätzen (geringere Gewichtung von Kapital und Beschäftigung) kaum zu positiven Beschäftigungs- oder Investitionseffekten. Die Hauptauswirkung des Wettbewerbs in den Gewichtungsfaktoren zeigt sich vielmehr in den tendenziell geringeren Steuereinnahmen.

In weiterer Folge werden einige Details der Bewertung der Aufteilungsfaktoren geregelt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit diskutieren wir in diesem Zusammenhang einige Aspekte, welche relevante fiskalische Auswirkungen haben könnten.

Zum Beispiel sieht Artikel 32 Abs. 3 vor, dass nach den **nationalen** Rechtsvorschriften geregelt wird, was ein Beschäftigter ist. Dies erlaubt den Mitgliedstaaten etwas **Spielraum, die Beschäftigtenzahl** nach oben oder unten **zu variieren**.⁴⁴⁾ Sollten jedoch die Mitgliedsstaaten diese Regelung – oder Regelungen hinsichtlich der Aufteilungsfaktoren generell – zu sehr in ihrem Sinn auslegen, so sieht Artikel 29 zusätzlich eine **Schutzklausel** vor. In dieser ist geregelt, dass sowohl die Hauptsteuerpflichtigen wie auch die zuständigen Behörden um eine alternative Berechnung des Ausmaßes der Geschäftstätigkeit eines Gruppenmitglieds ersuchen können. Allerdings kann die Alternativmethode nur dann angewendet werden, wenn alle betroffenen Behörden zustimmen. Zusätzlich sieht Artikel 39 noch vor, dass die Europäische Kommission Durchführungsrechtsakte zur Berechnung der Faktoren erlassen kann. Somit ist mit dem vorliegenden GKKB-Vorschlag die Bestimmung der Aufteilungsfaktoren höchstwahrscheinlich noch nicht abschließend rechtlich geklärt.

Ebenfalls von Relevanz für die fiskalischen Auswirkungen für Österreich ist die Tatsache, dass Artikel 33 Abs. 4 vorsieht, dass die für die **Aufteilung relevante Lohnsumme den Arbeitgeberanteil** für soziale Sicherheit und Altersvorsorge einschließt. Diese Regelung kommt Österreich aus zwei Gründen gelegen. Zunächst begünstigt dieser Aufteilungsfaktor Länder mit generell hohem Lohnniveau, zusätzlich profitiert Österreich besonders, da im internationalen Vergleich ein großer Anteil des Sozialstaates aus lohnbasierten Abgaben finanziert wird.

Die Regeln der Bestimmung der **Vermögenswerte** sind in Artikeln 34 bis 37 geregelt. Die Regelungen sehen vor, dass sowohl Sachanlagen im Besitz als auch gemietete und geleaste Sachanlagen als Aufteilungsfaktoren herangezogen werden. Grundstücke und nicht abschreibungsfähige Sachanlagen werden zu den ursprünglichen Kosten bewertet. Obwohl die Bestimmung der Vermögenswerte große Relevanz für die fiskalischen Auswirkungen auf Österreich hat, fällt keine dieser Bestimmungen mit besonders positiven oder negativen fiskalischen Auswirkungen auf Österreich auf.

⁴⁴⁾ Eberhartinger – Petutschnig (2017) modellieren die Entscheidung der Mitgliedstaaten über die Definition der Beschäftigten für die Formelzerlegung spieltheoretisch und finden, dass der Spielraum zu erheblichen Verzerrungen führen kann.

Die Artikel 37 und 38 bestimmen die Berechnung des Umsatzes für die Formelzerlegung. Die wesentlichen Bestimmungen sind die Tatsache, dass der **Umsatz nach Bestimmungsort** als Aufteilungsfaktor gelten soll und dass Umsätze in Mitgliedstaaten ohne ansässige Gruppenmitglieder nach den Faktoren Arbeit und Vermögenswerten aufgeteilt werden sollen. Letzteres ist in der Literatur unter dem Namen "**Throwback Rule**" bekannt, da die Umsätze in nicht besteuerten Mitglied- oder Drittstaaten wieder zurück zum Rest der Gruppe zugeordnet werden. Diese beiden Regelungen beeinflussen die fiskalischen Auswirkungen auf Österreich wesentlich. Zum einen hat Österreich als kleine offene Volkswirtschaft eine enge Verflechtung mit den anderen europäischen Ländern, und damit sowohl hohe Exporte als auch Importe. Bei einem Exportüberschuss fällt die zugeteilte Steuerbemessungsgrundlage tendenziell geringer aus, wenn nach Umsätzen nach Bestimmungsland verteilt wird. Umgekehrt wird tendenziell mehr Steuerbemessungsgrundlage zugeteilt (immer im Vergleich zum bestehenden System der nationalen Berechnung), wenn ein Importüberschuss vorliegt. Aktuell hat Österreich mit den EU 28-Ländern ein Handelsbilanzdefizit von 5,6 Mrd. €.⁴⁵⁾ Geht man davon aus, dass der gesamte Handel die Umsätze der von der GKKB betroffenen Unternehmensgruppen widerspiegelt, so lässt die Formelzerlegung nach Umsätzen nach Bestimmungsland eine leichte fiskalische Besserstellung Österreichs erwarten.

Umgekehrt verhält es sich mit der Regelung, dass Umsätze in Drittländer und in Mitgliedstaaten ohne Gruppenmitgliedern anteilig nach Arbeit und Vermögen auf die anderen Gruppenmitglieder umgelegt werden. Diese *Throwback*-Regelung benachteiligt tendenziell kleinere Länder mit weniger Gruppenmitgliedern (im Verhältnis zum Konsum). Österreich als ein verhältnismäßig kleines, aber wohlhabendes Land könnte durch diese Regelung fiskalisch etwas schlechter gestellt werden.

2.3.2 Grobe Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der Formelzerlegung

Die Konsolidierung und der damit verbundene implizite Verlustausgleich bedingen eine Aufteilung der gemeinsamen Bemessungsgrundlage. Die Auswahl der Faktoren für die Formelzerlegung kann bedeutende Unterschiede für die fiskalischen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten mit sich bringen. Beginnend mit der detaillierten Untersuchung der Europäischen Kommission in *Agúndez-Garcia* (2006), wurde in mehreren Untersuchungen ein spezielles Augenmerk auf die Verteilungseffekte verschiedener Aufteilungsfaktoren gelegt. In *Agúndez-Garcia* (2006) wurden verschiedene Möglichkeiten der Formelzerlegung hinsichtlich zwei wichtiger Eigenschaften untersucht: Die Gleichbehandlung ("*Equity*") von Steuerpflichtigen und die Effizienz ("*Efficiency*") der Steuereinhebung. Eine der relevanten Erkenntnisse dieser Untersuchung ist, dass ein System mit Konsolidierung und Formelzerlegung wohl in der Lage ist, annähernd Gleichbehandlung hinsichtlich der "Kapazität zur Erzielung von Gewinnen" und nach dem Äquivalenzprinzip zu erreichen. Gleichzeitig ist es allerdings auch möglich, dass die Formelzerlegung nicht notwendigerweise "Gleichheit nach tatsächlich erzielten Gewinnen" erreicht.⁴⁶⁾ Dennoch hat

⁴⁵⁾ Dies ergibt sich aus Einfuhren in Höhe von 104,6 Mrd. € und Ausfuhren von 99,0 Mrd. € (vorläufige Werte für 2017 von Statistik Austria, Stand 27.04.2018). Österreichs Leistungsbilanz hingegen ist positiv, was zu einem großen Teil den Tourismusexporten zuzuschreiben ist. Durch die Dominanz von KMU in diesem Bereich fallen höchstwahrscheinlich viele dieser Transaktionen nicht in den Geltungsbereich der GKKB.

⁴⁶⁾ *Petutschnig* (2010) diskutiert diesen Aspekt in einer Simulationsstudie.

die Europäische Kommission basierend auf den Überlegungen von Agúndez-García (2006) sowohl im Vorschlag von 2011 (*Europäische Kommission, 2011*) wie auch im aktuellen Vorschlag (*Europäische Kommission, 2016B*) die Formelzerlegung nach der um die Anzahl der Beschäftigten erweiterten Massachusetts-Formel vorgeschlagen.

In weiterer Folge gibt es eine Reihe von Untersuchungen, welche die fiskalischen Auswirkungen von Konsolidierung und Formelzerlegung untersuchen. Übersicht 2.9 fasst die wichtigsten Aspekte und Kernergebnisse der Studien zusammen. Zusätzlich werden die Unterschiede der verschiedenen empirischen Studien in Appendix 2.6 genauer beschrieben.

Übersicht 2.9: Zusammenfassung Ergebnisse: Fiskalische Auswirkung von Konsolidierung und Formelzerlegung

Studie	Datenbasis	fiskalische Auswirkungen ^a		Besonderheiten
		EU Durchschnitt	Österreich	
Fuest – Hemmelgarn – Ramb (2007)	Unternehmensdaten deutsche MNE	stark negativ	stark positiv	Nicht repräsentative Stichprobe
Devereux – Loretz (2008A)	Bilanzdaten EU 27 (ORBIS)	leicht negativ	leicht negativ	Modellierung der Teilnahme im GKKB-System
Cline et al. (2010)	Bilanzdaten EU 27 (ORBIS)	leicht positiv	leicht negativ	Skalierung der Ergebnisse
Oestreicher – Koch (2011)	Bilanzdaten EU 27 (ORBIS)	leicht negativ	stark negativ	Abweichende Annahme bezüglich Dividendenzahlungen
Domonkos et al. (2013)	Fallstudie Slowakische Unternehmen	n.a.	leicht negativ	Nicht verallgemeinerbar, bezieht sich auf einzelne Unternehmen
Pirvu – Banica – Hagiu (2011)	Fallstudie Rumänische Unternehmen	n.a.	leicht negativ	Nicht verallgemeinerbar, bezieht sich auf einzelne Unternehmen
Cobham – Jansky – Loretz (2017)	Bilanzdaten EU 27 (ORBIS)	n.a.	stark negativ	Inkludiert auch nicht EU Länder
	Bureau of Economic Analysis Umfragedaten	n.a.	stark positiv	Nicht repräsentative Stichprobe

^a Ein Rückgang (Anstieg) der Steuereinnahmen wie folgt als negativ (positiv) klassifiziert: 0-5% = leicht, 5-10% moderat, >10% stark.

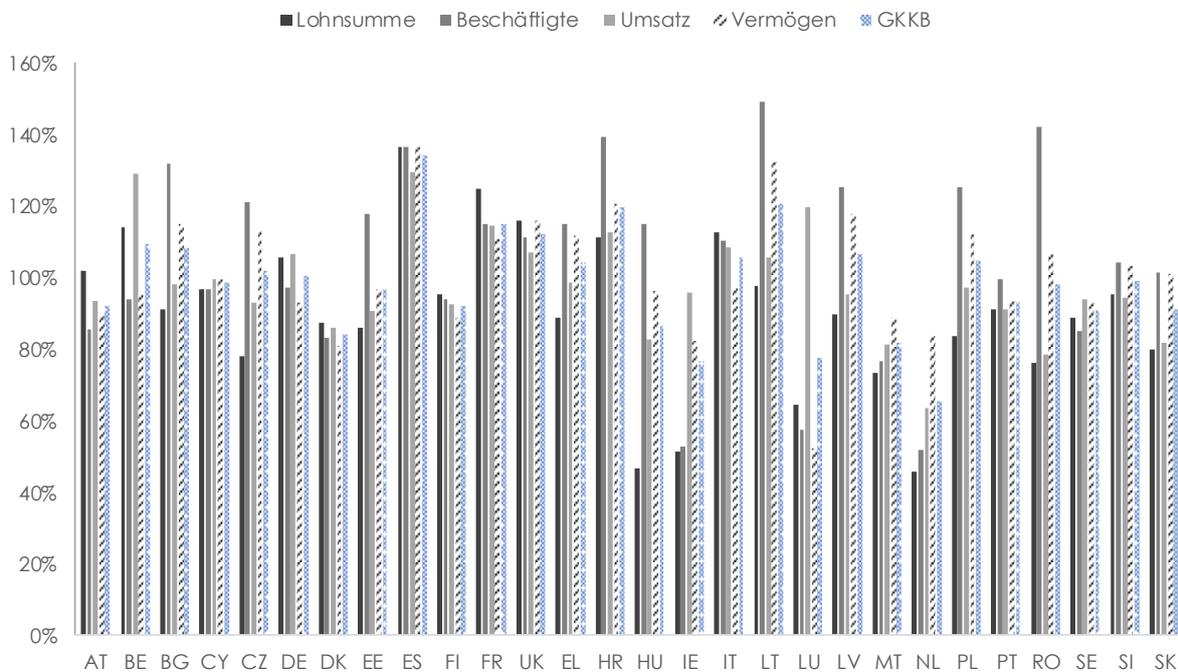
Q: WIFO-Darstellung.

Mit Ausnahme von Fuest – Hemmelgarn – Ramb (2007) ergibt sich in allen Studien für den EU-Durchschnitt eine geringe fiskalische Auswirkung, welche abhängig von den exakten Annahmen leicht positiv (verpflichtende Teilnahme an der Konsolidierung und Formelzerlegung) oder negativ (optionale Teilnahme) ausfällt. Für Österreich ergeben die meisten Studien eine leichte fiskalische Verschlechterung. Das Ausmaß des erwarteten Rückgangs an Steuereinnahmen in Österreich hängt wiederum stark von den verwendeten Aufteilungsfaktoren ab. Eine Formelzerlegung nach Lohnsumme würde deutlich mehr Steueraufkommen für Österreich implizieren, während eine Aufteilung nach Anzahl der Beschäftigten ost- und mitteleuropäische Staaten bevorzugen würde.

Um diese tendenziell widersprüchlichen Ergebnisse der verschiedenen Studien besser einordnen zu können, verwenden wir in dieser Studie die Methode von Devereux – Loretz (2008A) mit

einem aktuellen Datensatz.⁴⁷⁾ Die Ergebnisse für alle EU-28-Länder sind in Abbildung 2.4 dargestellt.

Abbildung 2.4: Fiskalische Auswirkungen Konsolidierung und Formelzerlegung – ausgewählte EU-Länder



Q: WIFO-Berechnungen, basierend auf den Daten von Loretz et al. (2018).

Für die gesamte EU ergibt sich durch eine verpflichtende Einführung der Konsolidierung und Formelzerlegung ein leichter Anstieg der Steuereinnahmen von ungefähr 3,4%. Im Einklang mit den Ergebnissen von *Devereux – Loretz (2008A)* dominiert somit die Umverteilung in Länder mit höheren Steuersätzen den Rückgang der Bemessungsgrundlage durch den impliziten Verlustausgleich. Ebenfalls zeigt sich weiterhin die deutliche Variation der fiskalischen Auswirkungen aufgrund von unterschiedlichen Faktoren in der Formelzerlegung.

Der empirische Befund, dass die Formelzerlegung nach der Anzahl der Beschäftigten hauptsächlich den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zugutekommt, wird noch einmal bestätigt. Spanien, Frankreich und Großbritannien werden unabhängig von den Aufteilungsfaktoren fiskalisch bessergestellt. Irland, Malta, die Niederlande und Luxemburg verlieren im Gegenzug deutlich an Steuereinnahmen. Für Österreich ergibt sich ein moderater, aber dennoch merklicher Rückgang der Steuereinnahmen im Ausmaß von ca. 8% bei der Formelzerlegung mit den gewichteten Faktoren. Im Vergleich zu *Devereux – Loretz (2008A)* liegt die Schätzung des Rückgangs der Steuereinnahmen deutlich höher. Dies ist vermutlich zu einem wesentlichen Teil der relativ besseren konjunkturellen Lage Österreichs im Beobachtungszeitraum geschuldet und verdeutlicht noch einmal die ausgleichende Wirkung der Konsolidierung und Formelzerlegung. Hinsichtlich der einzelnen Faktoren bestätigt sich, dass die Formelzerlegung nach der

⁴⁷⁾ Der Datensatz basiert im Wesentlichen auf Loretz et al. (2018) und deckt den Zeitraum 2010 bis 2015 ab.

Anzahl der Beschäftigten für Österreich die geringsten Steuereinnahmen (-14,6%) bringt. Im Gegensatz dazu würde die Verwendung von der Lohnsumme Österreich sogar ein leichtes Plus von 1,9% an Steuereinnahmen bescheren.⁴⁸⁾

2.4 Gesamteinschätzung der statischen fiskalischen Auswirkungen auf Österreich

Eine Gesamteinschätzung der statischen fiskalischen Auswirkungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten liegt für den aktuellen GKKB-Vorschlag noch nicht vor. Deswegen greifen wir in diesem Abschnitt die bisherigen Ergebnisse auf und evaluieren die Auswirkungen zumindest qualitativ in ihrer Gesamtheit. Zum diesem Zweck kategorisieren wir in Abbildung 2.5 die wichtigsten Aspekte hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Steuerbemessungsgrundlage in Österreich. Dabei verwenden wir fünf Kategorien: deutlicher Rückgang, leichter Rückgang, keine Änderung, leichter Anstieg oder deutlicher Anstieg der Bemessungsgrundlage.

Der Gesamteindruck in Abbildung 2.5 ist, dass die einzelnen Maßnahmen sich größtenteils nur in leichten Rückgängen bzw. Anstiegen der Steuerbemessungsgrundlage niederschlagen. Zusätzlich zeigt sich kein deutliches Übergewicht auf einer Seite, sondern die Effekte sind größtenteils gegenläufig. So steht zum Beispiel der Einschränkung der Zinsabzugsfähigkeit durch die Zinsschranke der Rückgang der Steuerbemessungsgrundlage durch die teilweise Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen gegenüber. Die Übergangsregelung für den internationalen Verlustausgleich, hat aufgrund der bestehenden Gruppenbesteuerungsregelung nur geringe Auswirkungen auf die österreichische Steuerbemessungsgrundlage, welche auf die verpflichtende Nachversteuerung zurückzuführen sind. Im Gegensatz dazu kann die tatsächliche Konsolidierung dazu führen, dass die österreichischen Verluste mit dem verbundenen Ausland geteilt werden. Diesem fiskalisch positiven Effekt steht vermutlich ein leichter Verlust an Steuerbemessungsgrundlage aufgrund der Formelzerlegung gegenüber.

Gleichlaufend sind die leichten Rückgänge der Steuerbemessungsgrundlage durch die schnellere Abschreibung von Industriegebäuden und durch die Abschaffung der Halbjahresabschreibung. Ebenfalls größere fiskalische Auswirkungen könnten durch die durchaus unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich der Rückstellungen entstehen, wobei hier das Verbot für Rückstellungen für drohende Verluste die Steuerbemessungsgrundlage verbreitern sollte. Gegenläufig wirkt hingegen der sehr viel niedrigere Diskontierungsfaktor im GKB-Vorschlag.

⁴⁸⁾ Die detaillierten Resultate finden sich in im Appendix 2.7 zu diesem Kapitel.

Abbildung 2.5: Gesamteinschätzung der statischen fiskalischen Auswirkungen der GKKB für Österreich

		Veränderung der Steuerbemessungsgrundlage in Österreich				
		deutlicher Rückgang	leichter Rückgang	keine Änderung	leichter Anstieg	deutlicher Anstieg
Steuerliche Abschreibung	Büro- und Geschäftsgebäude					
	Industriegebäude					
	andere Anlagen					
	Halbjahresabschreibung					
Forschung und Entwicklung	Absetzbarkeit FuE Ausgaben					
Fremd- und Eigenkapitalkosten	Zinsschranke					
	Freibetrag für Wachstum und Investitionen					
Steuerliche Behandlung von Verlusten	Innerhalb Österreich					
	Verluste ausländischer Töchter					
	Inländische Verluste ausländischer Mütter					
Rückstellungen	Drohende Verluste					
	Abzinsung langfristiger Rückstellungen					
Konsolidierung und Formelzerlegung	Konsolidierung					
	Formelzerlegung					

Q: WIFO-Einschätzung.

Zu guter Letzt besteht noch die Möglichkeit von deutlichen fiskalischen Kosten, wenn die Forschungsprämie weiterhin - zusätzlich zu den großzügigen steuerlichen Absetzmöglichkeiten für F&E-Ausgaben – ausbezahlt wird. Dies liegt jedoch weiterhin im Handlungsspielraum der österreichischen Gesetzgebung und kann somit nicht wirklich als Auswirkung des GKKB-Vorschlages betrachtet werden. In Summe ergibt sich somit die Erwartung von moderaten fiskalischen Auswirkungen, da die viele der Änderungen nur geringe Auswirkungen haben und die fiskalischen Auswirkungen teils gegenläufig sind und sich somit zum Teil ausgleichen.

Diese moderate Einschätzung der fiskalischen Auswirkungen wird durch den engen Anwendungsbereich noch verstärkt. Ein weiterer, nicht zu vernachlässigender Aspekt ist, dass die GKKB-Regelung nur für Unternehmen mit einem konsolidierten Konzernumsatz vor mehr als 750 Mio. € verpflichtend ist.⁴⁹⁾ Diese Grenze impliziert, dass für die große Mehrheit an Unternehmen der GKKB-Vorschlag nur optional gilt. Während Deutschland und Frankreich in der „Meseberger Erklärung“ explizit eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle Körperschaften anregen, wird dieser Aspekt im Impact Assessment der *Europäischen Kommission (2016C)* nur am Rande adressiert. Übersicht 2.10 reproduziert die Vergleiche der *Europäischen Kommission (2016C)*, welcher Anteil der Unternehmen bei unterschiedlichen Umsatzgrenzen in den Anwendungsbereich fallen würde. Bei der vorgeschlagenen Umsatzgrenze von 750 Mio. € würden EU-weit nur 1,6% der Unternehmensgruppen verpflichtend unter die GKKB-Regelung fallen. Gleichzeitig vereinen diese Unternehmen 64,2% der Umsätze auf sich.

Übersicht 2.10: Anteil der Unternehmen, für welche die GKKB-Regelungen verpflichtend sind

Konsolidierter Umsatz Mio. €	Anteil an Gruppen, im Vergleich zu Gesamtzahl an Gruppen	Anteil an unkonsolidiertem Umsatz Anteil in %	Anteil an Gruppen, die nur im Heimatmarkt aktiv sind
≤ 50	96,1	19,9	95,2
> 50	3,9	81,1	51,0
> 500	1,9	68,6	24,5
> 750	1,6	64,2	19,2

Q: Reproduziert von *Europäische Kommission (2016C)*.

Die Tatsache, dass nur 1,6 % der Unternehmensgruppen betroffen wären, würde für Österreich eine sehr geringe Fallzahl implizieren. In der Körperschaftsteuerstatistik für Österreich finden sich zusätzlich zu den 129.638 Einzelunternehmen 3.710 Unternehmensgruppen.⁵⁰⁾ Würden nur 1,6% der Unternehmensgruppen die 750 Mio. Eurogrenze überschreiten, so ergibt dies eine Fallzahl von ca. 60, für welche die GKKB-Regelung verpflichtend wäre.

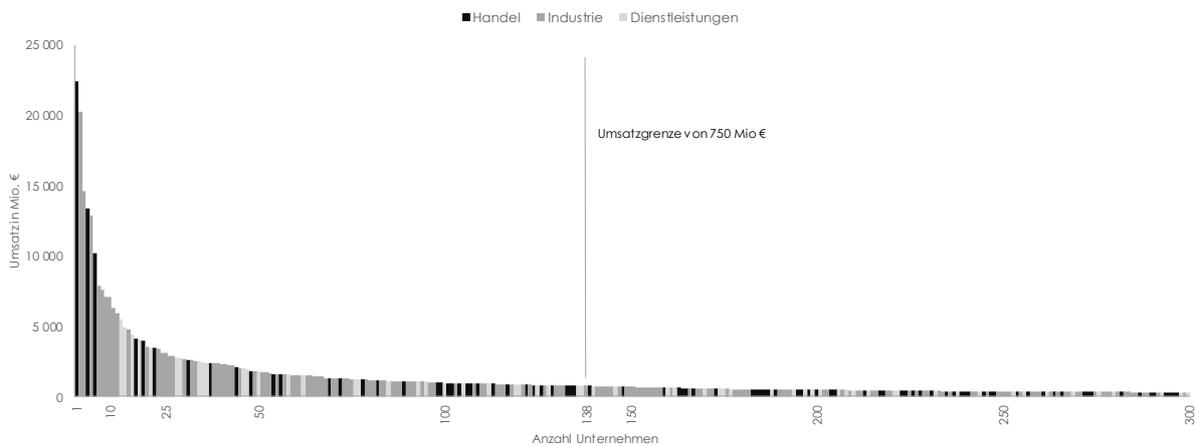
Um die Anzahl der tatsächlich betroffenen Unternehmen besser einschätzen zu können, greifen wir daher auf das aktuelle Unternehmensranking der Zeitschrift *Trend* zurück. Abbildung 2.6 zeigt die Umsätze im Jahr 2017 der 300 größten Unternehmensgruppen in Österreich. Dabei werden Unternehmen auf Gruppenebene konsolidiert. Für Unternehmen mit dem Hauptsitz in

⁴⁹⁾ Siehe Artikel 2, welcher den Anwendungsbereich des GKB-Vorschlages regelt.

⁵⁰⁾ Die Werte sind für 2013, welches das letzte Jahr ist, für das die Körperschaftstatistik vorliegt.

Österreich bedeutet dies, dass die weltweiten Umsätze inkludiert sind, während für internationale Konzern nur jene Teile des Umsatzes inkludiert sind, welche durch die österreichische Unternehmensgruppe und deren Tochterunternehmungen erzielt werden. Die umsatzstärksten Unternehmensgruppen in Österreich erzielen Umsätze von mehr als 20 Mrd. € und insgesamt 138 Unternehmensgruppen liegen oberhalb der 750 Mio. Umsatzgrenze.⁵¹⁾ Zusätzlich zu diesen Unternehmen, welche durch österreichischen Umsatz bzw. durch von Österreich aus kontrolliertem Umsatz bereits die Umsatzgrenze erreichen, sind mehrere internationale Unternehmensgruppen in Österreich vertreten, welche die Umsatzgrenze international erreichen.

Abbildung 2.6: Umsätze der größten Unternehmensgruppen in Österreich, 2017



Q: Trend-Top-500-Unternehmen, WIFO-Darstellung.

In Summe kann damit davon ausgegangen werden, dass der Prozentsatz von 1,6% der Unternehmensgruppen für Österreich etwas zu niedrig sein dürfte. Dennoch fallen vermutlich mehrere Unternehmensgruppen von durchaus relevanter Größe nicht in den Anwendungsbereich des GKKB-Richtlinievorschlages. Abbildung 2.6 unterscheidet zusätzlich noch zwischen produzierenden Industrieunternehmen, Handelsunternehmen und Dienstleistungsunternehmen. Dabei zeigt sich, dass Dienstleistungsunternehmen deutlich unterrepräsentiert sind. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass eine reine Umsatzgrenze nicht notwendigerweise die Ertragssituation widerspiegeln muss. Im verarbeitenden Gewerbe oder in Handelsbetrieben kann durch hohen Materialeinsatz und damit verbundenen niedrigeren Gewinnmargen die GKKB-Regelung bereits für weniger ertragreiche Unternehmen gelten.

Ein wesentliches Argument für die G(K)KB-Vorschläge ist die Reduktion der Verwaltungskosten. Die Harmonisierung der Berechnung der Bemessungsgrundlage und insbesondere die zentrale Anlaufstelle für Unternehmen („One-Stop-Shop“) soll die Verwaltungskosten für Unternehmen deutlich reduzieren. In diesem Zusammenhang sind jedoch noch einige Hindernisse zu erwarten. Zum einen sieht erst die zweite Stufe des G(K)KB-Vorschlages eine Hauptsteuerbehörde

⁵¹⁾ Die Trend-500-Liste unterscheidet nicht nach Rechtsformen und inkludiert daher auch einzelne Personengesellschaften. Diese fallen zunächst nicht in den Anwendungsbereich der GKKB-Richtlinie. Mehrere große Handelsbetriebe, welche in Österreich als Personengesellschaft organisiert sind, sind Tochterunternehmen von internationalen Kapitalgesellschaften und fallen somit unter den Anwendungsbereich der GKKB-Richtlinie.

vor, und alle nicht konsolidierten Unternehmen unterliegen weiterhin den nationalen Verwaltungsvorschriften. Zusätzlich ist zu bedenken, dass die Vorschriften im GKB Vorschlag-erheblichen Spielraum in der Umsetzung im nationalen Gesetzgebungsprozess lassen. Damit ist davon auszugehen, dass sich in auch mit einer GKB der Verwaltungsaufwand nur bedingt verringern lässt. Zusätzlich ist im Fall eines One-Stop-Shops in der zweiten Stufe ein hoher Grad an Kooperationsbereitschaft zwischen den nationalen Steuerbehörden notwendig.

2.5 Literaturhinweise

- Agúndez-García, A. (2006). The Delineation and Apportionment of an EU Consolidated Tax Base for Multi-Jurisdictional Corporate Income Taxation: A Review of Issues and Options, Working Paper, European Commission Taxation Papers 9/2006.
- Alberternst, S., Schwar, T. (2016). Relevanz der Zinsschranke – eine empirische Untersuchung der betroffenen Unternehmen von 2008 bis 2012, arqus Discussion Paper 200.
- Anand, B.N., Sansing, R. (2000). The Weighting Game: Formula Apportionment as an Instrument Of Public Policy, National Tax Journal 53(2), S. 183-200.
- Bundesministerium der Finanzen, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2016, Berlin, 2017.
- Clausing, K. A. (2016). Lessons for International Tax Reform from the U.S. State Experience under Formulary Apportionment, National Tax Journal 69(2), S. 353–386.
- Clausing, K. A., Lahav, Y. (2011). Corporate Tax Payments under Formulary Apportionment: Evidence from the Financial Reports of 50 Major U.S. Multinational Firms, Journal of International Accounting, Auditing and Taxation 20(2), S. 97-105.
- Cline, R. Neubig, T. Phillips, A., Sanger, Ch. Walsh, A. (2010). Study on the Economic and Budgetary Impact of the Introduction of a Common Consolidated Corporate Tax Base in the European Union, Commissioned by the Irish Department of Finance, Ernst & Young LLP.
- Cobham, A., Janský, P. (2017). Measuring Misalignment: The Location of US Multinationals' Economic Activity versus the Location of their Profits Development Policy Review, im Erscheinen. doi: <https://doi.org/10.1111/dpr.12315>.
- Cobham, A., Janský, P., Loretz, S. (2017). Key Findings from Global Analyses of Multinational Profit Misalignment, in Sol Picciotto (Hrsg.), Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms, S. 227-249.
- Cobham, A., Loretz, S. (2014). International Distribution of the Corporate Tax Base: Implications of Different Apportionment Factors under Unitary Taxation, ICTD Working Paper 27, Brighton: International Centre for Tax and Development.
- Devereux, M. P., Griffith, R. (1999). The Taxation of Discrete Investment Choices, Institute for Fiscal Studies Working Paper Series W98/16.
- Devereux, M. P., Loretz, S. (2008A). The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues, Fiscal Studies, 29(1), S. 1-33.
- Domonkos, T., Domonkos, Š., Dolinajcová, M., Grisáková, N. (2013). The Effect of the Formula Apportionment of the Common Consolidated Corporate Tax Base on Tax Revenue in the Slovak Republic, Ekonomický časopis 61(5), S. 453 – 46.
- Eberhartinger, E., Petutschnig, M. (2017). CCCTB: The Employment Factor Game, European Journal of Law and Economics 43(2), S. 333–358.
- Europäische Kommission (2011). Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), SEK (2011) 315 final, Brüssel, 16.03.2011.
- Europäische Kommission (2016A). Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, SWD (2016) 341 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Europäische Kommission (2016B). Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), SWD (2016) 342 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Europäische Kommission (2016C). Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the document "Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)", SWD(2016) 341 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Europäische Kommission (2018). Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- Evers, M. T., Finke, K., Köstler, M., Meier, I., Scheffler, W., Spengel, Ch. (2014). Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage in der EU: Konkretisierung der Gewinnermittlungsprinzipien und Weiterentwicklungen, ZEW Discussion Paper 14-112, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Fatica, S., Hemmelgarn, T., Nicodème, G. (2012). The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions, European Commission Taxation Papers 33.
- Fuest C., Hemmelgarn, T., Ramb, F. (2007). How Would the Introduction of an Eu-Wide Formula Apportionment Affect the Distribution and Size of the Corporate Tax Base? An Analysis Based on German Multinationals, International Tax and Public Finance 14(5), S. 605-626.

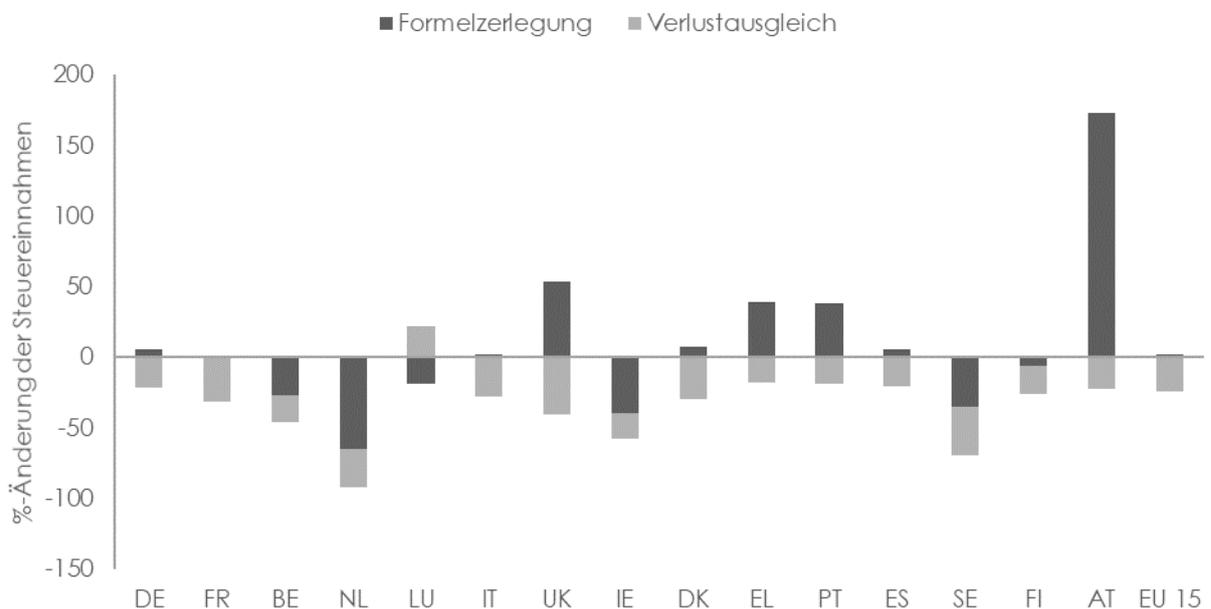
- Gérard M., Weiner, J. (2003). Cross-border Loss Offset and Formulary Apportionment: How Do they Affect Multijurisdictional Firm Investment Spending and Interjurisdictional Tax Competition? CESifo Working Paper 1004.
- Goolsbee, A., Maydew, E. L. (2000). Coveting Thy Neighbor's Manufacturing: The Dilemma of State Income Apportionment, *Journal of Public Economics* 75(1) S. 125-43.
- Gordon R., Wilson, J.D. (1986). An Examination of Multijurisdictional Corporate Income Taxation under Formula Apportionment, *Econometrica* 54(6), S. 1357-1373.
- IMF (2016). Tax Policy, Leverage and Macroeconomic Stability, IMF Policy Papers, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/100716.pdf>.
- Loretz, S., Sellner, R., Brandl, B., Arachi, G., Bucci, V., van't Riet, M. Aouragh, A. (2018). Aggressive Tax Planning Indicators: Final Report, Studie für die Europäische Kommission, TAXUD/2016/DE/319.
- Mardan, M., Stimmelmayer, M. (2018). Tax Revenue Losses through Cross-Border Loss Offset: An Insurmountable Hurdle for Formula Apportionment?, *European Economic Review* 102(C), S. 188-210.
- McLure, Jr. Ch. E. (1980). The State Corporate Income Tax: Lambs in Wolves' Clothing. In *The Economics of Taxation*, Aaron, H. J., Boskin, M. J. (Hrsg.) S. 327–346. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980.
- Neidle, D. (2016). The Relaunching of the Common Consolidated Corporate Tax Base, *The Tax Journal*, <https://www.taxjournal.com/articles/relaunched-common-consolidated-corporate-tax-base-03112016>.
- OECD (2016). Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 - 2016 Update: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268333-en>.
- Oestreicher, A., Koch, R. (2011). The Revenue Consequences of Using a Common Consolidated Corporate Tax Base to Determine Taxable Income in the EU Member States, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 67(1), S. 64-102.
- Petutschnig, M. (2010). Common Consolidated Corporate Tax Base. Effects of Formulary Apportionment on Corporate Group Entities, Discussion Papers SFB International Tax Coordination 38.
- Petutschnig, M., Kerbl, G. (2018). Die Belastungswirkung einer Zinsschranke gem. Art. 4 EU-Anti-Tax-Avoidance-Richtlinie: Simulationsstudie auf Basis empirischer Daten, Studie WU Wien und TPA-Group, Wien https://www.tpa-group.at/wp-content/uploads/2018/04/studie_zinsschranke_atad-anti-tax-avoidance-wu-wien-tpa-steuerberatung-2018.pdf.
- Petutschnig, M., Rürger, S. (2017). The Effects of a Tax Allowance for Growth and Investment – Empirical Evidence from a Firm-Level Analysis, WU International Taxation Research Paper Series 2017–09.
- Pirvu, D., Banica, L., Hagiu, A. (2011). Corporate Tax Base for Tax Revenues in Romania. *Financial Theory and Practice* 35(2), S. 197–215.
- Rechnungshof (2013). Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung, Bericht des Rechnungshofes, Bund 2013/6.
- Rechnungshof (2017). Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung; Follow-up-Überprüfung, Bund 2017/3.
- Ruding, O. (1992). Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, Commission of the European Communities.
- Runkel, M. Schjelderup, G. (2011). The choice of apportionment factors under formula apportionment, *International Economic Review* 52(3), S. 913-934.
- Scheffler, W., Köstler, M. (2014). Harmonisierung der Gewinnermittlung in der EU: Die Gewinnermittlungsregeln der Gemeinsamen Körperschaftsteuer Bemessungsgrundlage (GKB) / Gemeinsamen Unternehmensteuer Bemessungsgrundlage (GUB) im Vergleich mit der Gewinnermittlung durch einen Betriebsvermögensvergleich nach § 5 Abs. 1 EStG (Steuerbilanz), ZEW Discussion Paper 14-044, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Scheffler, W., Köstler, M. (2017). Richtlinie über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage – mehr als eine Harmonisierung der steuerlichen Gewinnermittlung, Institut für Finanzen und Steuern (ifst) Schrift 518.
- Schulman, M. (2010). Treatment of Cross Border Losses in the European Union, Master thesis Aarhus School of Business MSc. EU Business and Law, http://pure.au.dk/portal/files/12866/Treatment_of_Cross_Border_Losses_in_the_European_Union.pdf
- Shackelford, D. Slemrod, J. (1998). The Revenue Consequences of Using Formula Apportionment to Calculate U.S. and Foreign-Source Income: A Firm-Level Analysis, *International Tax and Public Finance* 5(1), S 41–59.
- Spengel, Ch., Oestreicher, A., Elschner, Ch., Reister, T., Ernst, Ch., Grünewald, M., Finke, K., Prassel, J., Cui, L. (2008). Study on the Impact of Reforms of Corporate Income Taxation Systems at the Eu Level on the of the Tax Bases of the

- EU Companies Using the Model "European Tax Analyzer", Studie für die Europäische Kommission, TAXUD/2007/DE/325.
- Spengel, Ch., Ortman-Babel, M., Zinn, B, Matenaer, S. (2012). A Common Corporate Tax Base for Europe: An Impact Assessment of the Draft Council Directive on a CC(C)TB, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), ZEW Discussion Paper 12-039.
- Stetter, T., Spengel, Ch., Jacobs, O. H., Wendt, C. (2005). EU Company Taxation in Case of a Common Tax Base: A Computer-based Calculation and Comparison Using the Enhanced Model of the European Tax Analyzer, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), ZEW Discussion Paper 05-37.
- Voget, J. (2011). Relocation of Headquarters and International Taxation, *Journal of Public Economics* 95(9-10), S. 1067–1081.
- Weiner, J. (2005), Formulary Apportionment and Group Taxation in the European Union: Insights from the United States and Canada, European Commission, Taxation Paper 8.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017). Finanzierungsneutrale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union? Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vom Oktober 2016. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2016). The Impact of Tax Planning on Forward-looking Effective Tax Rates, European Commission Taxation Papers 64.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2017). Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology: Final Report 2016, Studie für die Europäische Kommission TAXUD/2013/CC/120 Final Report 2016, Mannheim.

2.6 Appendix A: Diskussion der Studien über fiskalische Auswirkungen von Konsolidierung und Formelzerlegung

In *Fuest – Hemmelgarn – Ramb (2007)* wird anhand von deutschen Unternehmensdaten für die Jahre 1996 bis 2001 untersucht, welche fiskalischen Auswirkungen die Konsolidierung und Formelzerlegung auf die einzelnen Mitgliedstaaten hat. Abbildung 2.7 illustriert die Hauptergebnisse, welche zunächst nahelegen, dass Österreich als einziges Land durch die Formelzerlegung massiv fiskalisch bessergestellt wird. Diese Sonderstellung von Österreich ist zum Teil auf die Datenquelle, d. h. die Information von Töchtern von deutschen multinationalen Unternehmen zurückzuführen.⁵²⁾

Abbildung 2.7: Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der GKKB für die EU 15 Länder



Q: *Fuest – Hemmelgarn – Ramb (2007)*, WIFO-Darstellung.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass sich dieser starke Anstieg der Bemessungsgrundlage überwiegend durch enorme fiskalische Gewinne im Jahr 2001 begründet. Somit ist das Ergebnis, dass Österreich massiv durch die Einführung von Konsolidierung und Formelzerlegung profitiert, mit höchster Vorsicht zu genießen. Aus den Informationen im Anhang lassen sich zusätzlich noch ein paar interessante Aspekte extrahieren.⁵³⁾ So zeigt Übersicht 2.11 die Länderanteile an der ursprünglichen Steuerbemessungsgrundlage und an den Aufteilungsfaktoren. Abstrahiert man von Verlusten und ungleich verteilten Gruppenstrukturen, so gilt, dass jene Länder von der Formelzerlegung profitieren sollten, welche höhere Anteile (mit Vergleich zum ursprünglichen Anteil an der Bemessungsgrundlage) an den Aufteilungsfaktoren haben. Nach

⁵²⁾ Österreich hat als Nachbarland mit derselben Muttersprache einen überdurchschnittlich großen Anteil an deutschen Direktinvestitionen. Diese Tatsache lässt allerdings nur auf einen absolut größeren Effekt schließen und erklärt nicht das Vorzeichen des fiskalischen Effektes.

⁵³⁾ Die zugrundeliegenden Daten für Übersicht 2.11 sind aus den Graphiken im Anhang abgelesen und somit mit einer gewissen Ungenauigkeit behaftet.

dieser Logik sollten Deutschland und Großbritannien zu den fiskalischen Gewinnern zählen, während die Niederlande, Belgien und Irland die Hauptverlierer darstellen. Der Vergleich mit Abbildung 2.7 bestätigt dies im Wesentlichen, was einmal mehr verdeutlicht, dass das extrem positive Ergebnis für Österreich auf einem Ausreißer(jahr) basiert.

Übersicht 2.11: Verteilung Steuerbemessungsgrundlage und Aufteilungsfaktoren

	Steuerbemessungsgrundlage	Umsatz	Vermögen	Beschäftigte
	Anteile in % ¹⁾			
Deutschland	55,8	66,3	65,0	75,4
Niederlande	9,4	2,2	3,2	1,7
Frankreich	9,2	8,8	5,9	5,8
Belgien	4,4	3,2	2,7	1,8
Großbritannien	4,3	6,2	7,4	4,3
Spanien	3,9	3,0	3,2	2,6
Italien	3,8	3,3	3,1	2,0
Österreich	3,4	3,2	3,4	3,0
Schweden	2,3	1,6	2,5	1,3
Portugal	1,0	0,9	1,7	1,0
Irland	0,7	0,2	0,3	0,2
Luxemburg	0,6	0,2	0,5	0,2
Dänemark	0,6	0,6	0,5	0,5
Finnland	0,3	0,2	0,4	0,2
Griechenland	0,2	0,3	0,2	0,2

Q: Fuest – Hemmelgarn – Ramb (2007), WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Die Zahlen stellen die durchschnittlichen %-Anteile (ungewichtet) über die Jahre 1996 bis 2001 dar.

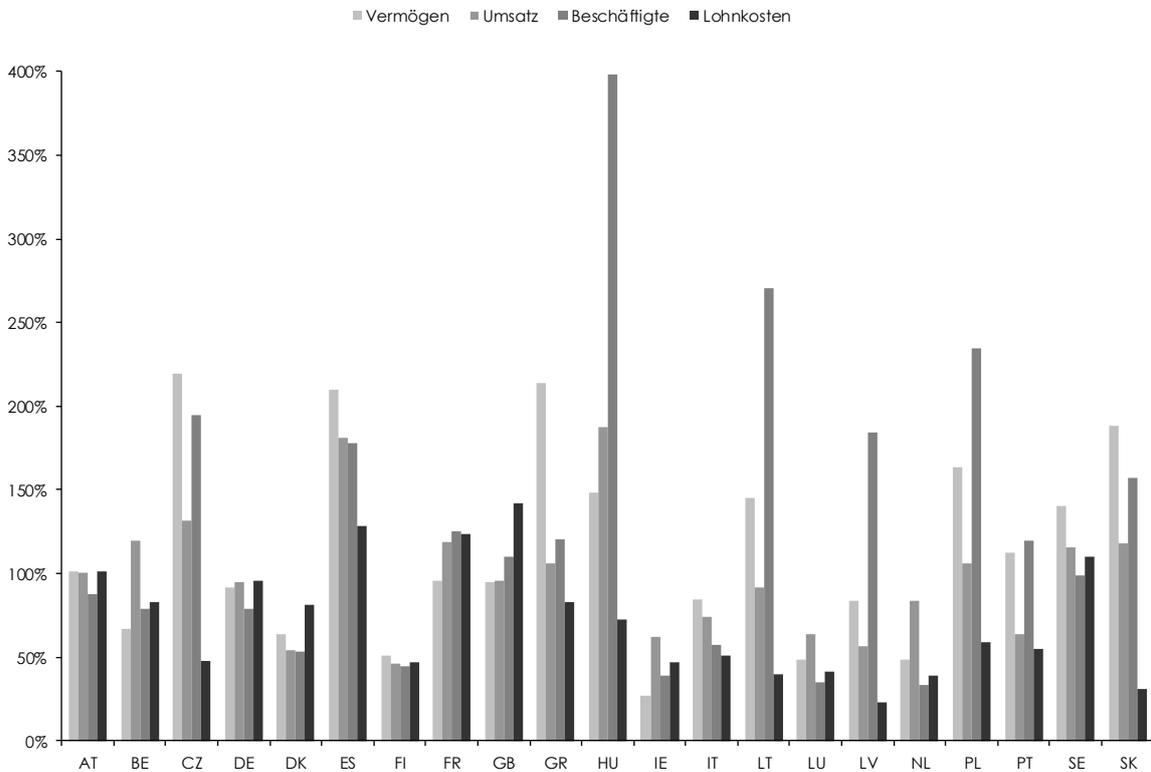
In Devereux – Loretz (2008A) wird noch detaillierter auf die Unterschiede in der Verteilung der Aufteilungsfaktoren eingegangen. Zusätzlich verwenden Devereux – Loretz (2008A) Bilanzdaten von europäischen Unternehmen und weiten die Untersuchung auf die damaligen EU 27-Mitgliedstaaten aus. Basierend auf Daten von Unternehmen mit mindestens 2 Mio. \$ Bilanzvermögen wird für die Jahre 2001 bis 2005 untersucht, welche Auswirkungen die Konsolidierung und Formelzerlegung auf das Steueraufkommen in den Mitgliedstaaten hat.⁵⁴⁾ Abbildung 2.8 reproduziert das erste Zwischenergebnis von Devereux – Loretz (2008A) und stellt die Verteilung der Aufteilungsfaktoren im Verhältnis zu den steuerbaren Einkommen dar. In dieser Darstellung spiegeln alle Werte über 1 eine wahrscheinliche fiskalische Besserstellung durch die Formelzerlegung wider. Die Kehrseite der Medaille ist, dass alle Werte unter 1 einen Verlust an Steuerbemessungsgrundlage durch die Formelzerlegung mit sich bringen.

Einige Aspekte in den Ergebnissen in Abbildung 2.8 sind besonders hervorzuheben. Zum einen stechen insbesondere die osteuropäischen Mitgliedstaaten durch hohe Anteile am Aufteilungsfaktor Anzahl der Beschäftigten hervor. Weiters sind einige Mitgliedstaaten gekennzeichnet durch einen unterdurchschnittlichen Anteil an allen Aufteilungsfaktoren. Dies inkludiert unter anderem Mitgliedstaaten wie Irland, Luxemburg und die Niederlande, wo anzunehmen ist, dass die überdurchschnittlich hohen Gewinne auch durch Gewinnverlagerungen zustande

⁵⁴⁾ Diese Einschränkung bedeutet, dass ungefähr 50.000 Unternehmen in der Untersuchung tatsächlich von der Konsolidierung und Formelzerlegung betroffen sind. In Österreich waren etwas weniger als 500 Unternehmen betroffen.

gekommen sind. Das Ergebnis für Österreich ist – ähnliches gilt für Deutschland - insofern bemerkenswert, als alle Aufteilungsfaktoren die Anteile der Steuerbemessungsgrundlage sehr gut widerspiegeln. Einzig der Aufteilungsfaktor Anzahl der Beschäftigten liegt etwas unter 1.

Abbildung 2.8: Verteilung Aufteilungsfaktoren relativ zur Steuerbemessungsgrundlage, EU 27



Q: Reproduziert von Devereux – Loretz (2008A).

Die Modellierung von Devereux – Loretz (2008A) untersucht in einem zweiten Schritt die fiskalischen Auswirkungen des damaligen GKKB-Vorschlags. Dies impliziert, dass die Hauptergebnisse sich auf eine optionale Teilnahme der Unternehmen beziehen. Die Teilnahme-Entscheidung wird so modelliert, dass die Unternehmensgruppen nur dann an der GKKB teilnehmen, wenn sich dadurch die Steuerbelastung reduziert. Somit können die Hauptergebnisse von Devereux – Loretz (2008A), reproduziert in Übersicht 2.12, eher als Obergrenze für die fiskalischen Verluste interpretiert werden. Insgesamt ergibt sich für die EU 27-Länder ein Rückgang der Steuereinnahmen von ca. 2,5%. Dieser doch deutlich geringere Ausfall an Steuereinnahmen erklärt sich aus zwei Aspekten. Zum einen werden die implizit durch die Konsolidierung angerechneten Verluste in Fuest – Hemmelgarn – Ramb (2007) potentiell auch noch durch Verlustvorträge abgezogen. Zum anderen werden in Devereux – Loretz (2008A) die fiskalischen Auswirkungen auf eine deutlich größere Basis inklusive der Steuereinnahmen von nicht betroffenen Unternehmen bezogen. Damit reduziert sich - prozentuell betrachtet - die fiskalische Auswirkung.

Übersicht 2.12: Fiskalische Auswirkung von Konsolidierung und Formelzerlegung EU 27

	Steueraufkommen in % des ursprünglichen Steueraufkommens, bei Formelzerlegung nach				
	Vermögen	Umsatz	Beschäftigte	Lohnsumme	Gewichtet
	In %				
Belgien	90,35	97,14	89,51	90,68	93,25
Dänemark	94,76	95,27	88,06	98,28	95,16
Deutschland	82,33	87,08	87,25	90,94	86,72
Estland	288,14	224,44	616,03	165,41	288,35
Finnland	83,13	82,70	82,07	84,57	83,17
Frankreich	95,07	100,85	98,54	99,80	98,14
Griechenland	96,44	97,25	97,58	93,01	95,65
Großbritannien	111,79	105,34	106,32	112,06	108,41
Irland	100,38	100,15	100,78	100,94	100,34
Italien	94,06	94,99	93,55	93,31	94,27
Lettland	99,92	99,87	114,00	97,48	99,79
Litauen	114,81	97,44	111,31	91,82	104,24
Luxemburg	88,19	84,82	87,50	90,61	88,16
Malta	100,00	99,97	98,99	99,64	99,76
Niederlande	98,84	104,00	93,75	95,89	99,68
Österreich	97,30	91,32	93,20	94,56	95,09
Polen	108,85	99,01	112,66	92,24	102,71
Portugal	94,50	94,92	106,18	98,99	96,86
Schweden	112,72	112,69	109,77	113,46	111,62
Slowakei	144,62	121,48	148,95	108,06	131,87
Slowenien	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Spanien	102,61	99,36	97,98	93,57	99,51
Tschechien	134,25	113,38	127,22	96,49	119,46
Ungarn	117,47	110,58	159,45	105,19	119,50
Zypern	103,56	100,42	104,80	104,96	102,95
EU 27	97,32	97,76	97,29	97,66	97,55

Q: Reproduziert von Devereux – Loretz (2008A).

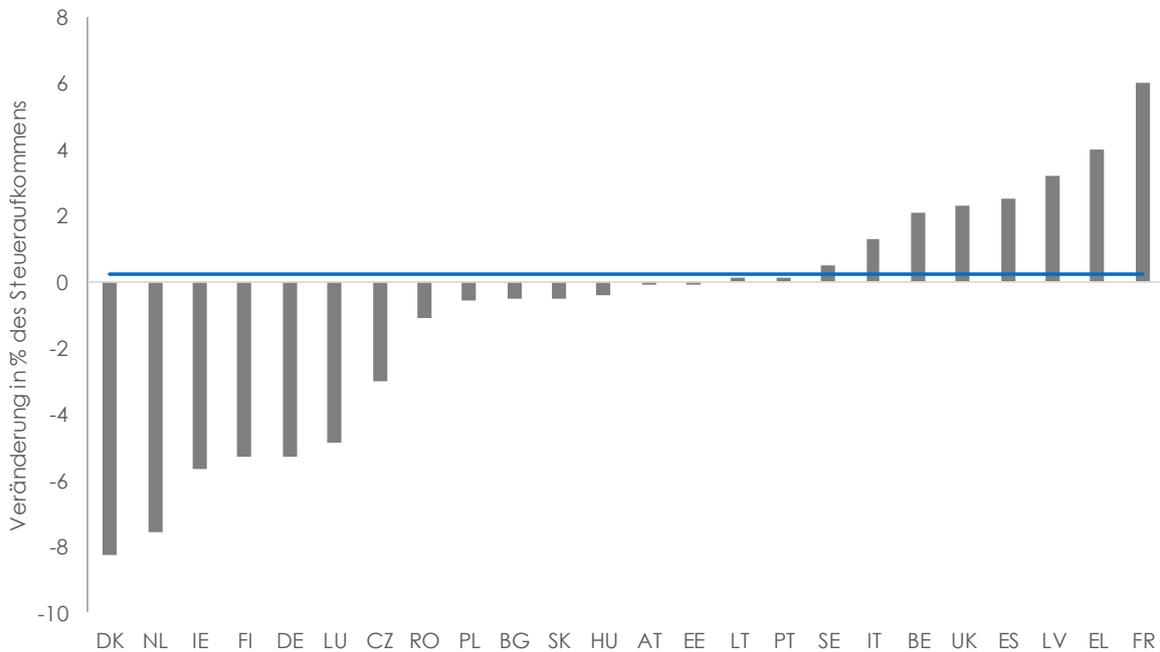
Vergleicht man in Übersicht 2.12 die fiskalischen Auswirkungen der Konsolidierung und der Formelzerlegung für Österreich mit dem EU-Durchschnitt, so zeigt sich, dass die fiskalischen Auswirkungen für Österreich bei einer Formelzerlegung nach Bilanzvermögen ungefähr dem EU-Schnitt entsprechen. Bei einer Verwendung von Umsatz oder Beschäftigtenzahl fällt das Steueraufkommen in Österreich deutlich stärker. Die Verwendung der Lohnsumme anstatt der Anzahl der Beschäftigten verbessert erwartungsgemäß das fiskalische Ergebnis für Österreich.

Bei der Modellierung einer verpflichtenden Einführung der Konsolidierung und Formelzerlegung ändert sich die Verteilung der fiskalischen Gewinner- und Verliererstaaten. Irland und Niederlande zählen nun zu den Mitgliedstaaten mit deutlichen Rückgängen in den Steuereinnahmen. Insgesamt finden Devereux – Loretz (2008A), dass durch die verpflichtende Einführung der Konsolidierung und Formelzerlegung ein leichter Anstieg des Steueraufkommens um ca. 2 % entstehen würde.⁵⁵⁾ Für Österreich ändert sich das Bild durch die Annahme der verpflichtenden Einführung nur geringfügig. Wiederum ist davon auszugehen, dass die fiskalischen Auswirkungen von Konsolidierung und Formelzerlegung auf Österreich gering sind.

⁵⁵⁾ Devereux – Loretz (2008A) untersuchen explizit auch nur die Formelzerlegung nach Vermögen, um den systematischen Wegfall durch nicht vorhandene Informationen über die Beschäftigung von vielen Unternehmensteilen in Irland zu begrenzen.

Cline et al. (2010) modellieren die Auswirkungen der Konsolidierung und Formelzerlegung basierend auf Unternehmensdaten für alle EU-Länder aus dem Jahr 2005. Zusätzlich zu den Unternehmensdaten werden industriespezifische Daten verwendet, um fehlende Werte zu interpolieren, und die Steuereinnahmen werden auf die gesamten Steuereinnahmen in den jeweiligen Staaten hochskaliert. Wie durch die Linie in Abbildung 2.9 dargestellt, finden Cline et al. (2010) eine moderate Ausweitung der Steuereinnahmen von 0,2 % für die EU-27-Mitgliedstaaten. Die Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten ist beträchtlich, mit fiskalischen Verlusten von über 5% der Steuereinnahmen in Irland, den Niederlanden und Dänemark. Auf der Gewinnerseite finden sich Griechenland und Frankreich mit mehr als 4% zusätzlichen Steuereinnahmen. Österreich liegt wiederum genau in der Mitte mit einem ganz leichten Rückgang an Steuereinnahmen in der Höhe von 0,2% des ursprünglichen fiskalischen Ergebnisses.

Abbildung 2.9: Fiskalische Auswirkungen von Konsolidierung und Formelzerlegung, EU 27



Q: Reproduziert von Cline et al. (2010).

Die Modellierung einer freiwilligen Teilnahme an der Konsolidierung und Formelzerlegung ergibt wiederum einen Rückgang der Steuereinnahmen für die EU 27 als Ganzes in der Höhe von -0,6%. Dementsprechend würden die fiskalischen Kosten mit -1,1% auch für Österreich höher ausfallen.

Zu einem anderen Ergebnis kommen Oestreicher-Koch (2011). Basierend auf einem vergleichbaren Unternehmensdatensatz modellieren sie die Unternehmensgewinne anders. Dadurch ergibt sich für die EU 27 ein fiskalischer Gesamteffekt von -4,6%. Interessanterweise fällt Österreich in der Studie von Oestreicher-Koch (2011) in die Kategorie der größten fiskalischen Verlierer mit einem Rückgang der Steuereinnahmen von -15,2%. Dieser Rückgang ist im Wesentlichen auf den impliziten internationalen Verlustausgleich durch die Konsolidierung zurückzuführen. Dieser wiederum hängt sehr stark von den Annahmen für die Berechnung der Steuerbe-

messungsgrundlage ab. Die Tatsache, dass *Oestreicher – Koch* (2011) unter anderem die approximierten Dividendenzahlungen aus den Steuerbemessungsgrundlagen abziehen, erhöht die Wahrscheinlichkeit von Verlusten. Zusätzlich kann aufgrund der Information in der Studie nicht ausgeschlossen werden, dass bei der Implementierung in *Oestreicher – Koch* (2011) die Verluste sowohl über die Grenzen angerechnet als auch über die Zeit vorgetragen werden.

Weitere Studien, welche die fiskalischen Auswirkungen von Formelzerlegung direkt untersuchen, inkludieren *Domonkos et al.* (2013) mit Fallstudien für den fiskalischen Einfluss auf die Slowakei und *Pirvu – Banica – Hagi* (2011) mit Fallstudien für Rumänien. In beiden Studien sind Bestandteile der OMV-Unternehmensgruppen inkludiert. Für die Steuerzahlungen des österreichischen Konzerns ergibt sich ein konstantes Bild. In beiden Fällen profitieren die osteuropäischen Staaten von einem größeren Anteil der Bemessungsgrundlage. Und wie zu erwarten, ist der Anteil der Steuerbemessungsgrundlage, welcher der Slowakei bzw. Rumänien zugerechnet wird, stark abhängig von der Verwendung des Aufteilungsfaktors Anzahl der Beschäftigten anstelle einer reinen Gewichtung nach Lohnsumme.

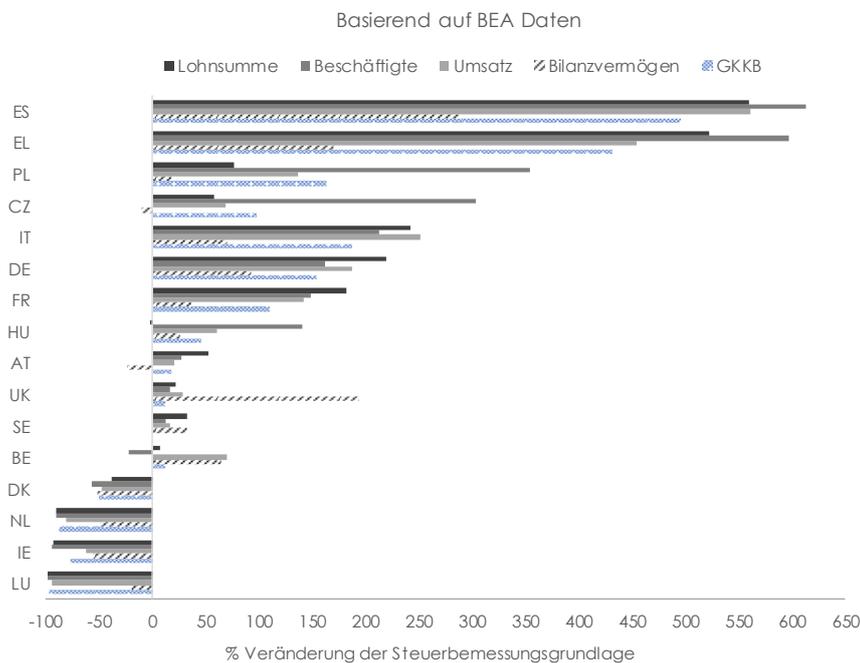
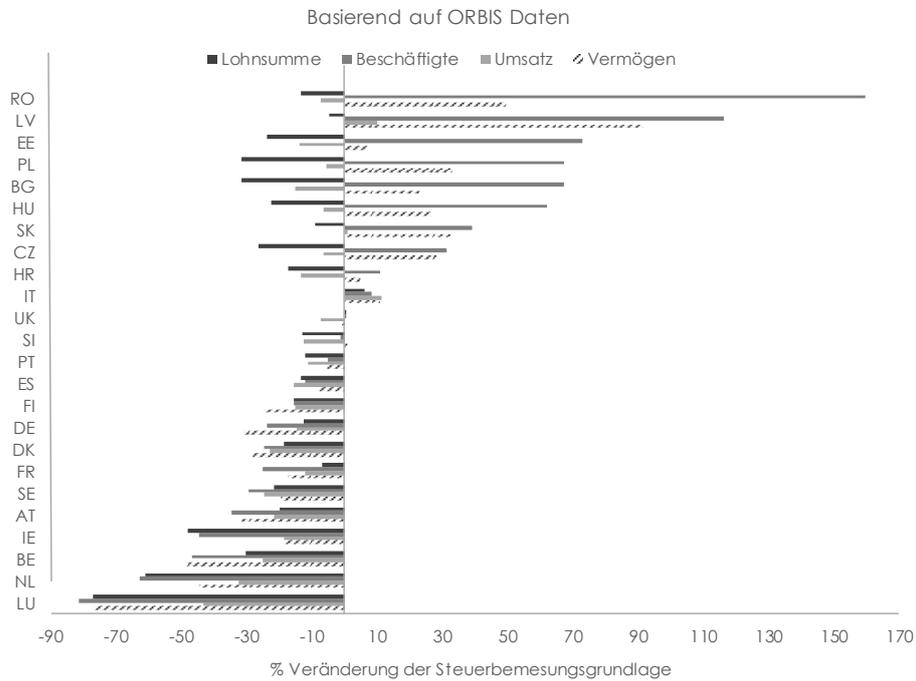
Zusätzlich zu den Untersuchungen, welche sich direkt mit den GKKB-Vorschlägen beschäftigen, gibt es noch einige Untersuchungen, welche die fiskalischen Auswirkungen von Formelzerlegung als Evidenz für Gewinnverlagerung interpretieren.⁵⁶⁾ *Cobham – Jansky – Loretz* (2017) vergleichen mehrere Studien und finden zum Teil erhebliche fiskalische Auswirkungen durch die Konsolidierung und Formelzerlegung.

Abbildung 2.10 zeigt die Hauptresultate von *Cobham – Jansky – Loretz* (2017) für die EU-Länder. Die obere Hälfte zeigt die Ergebnisse für eine große weltweite Stichprobe von multinationalen Unternehmen basierend auf den Bilanzdaten aus der ORBIS-Datenbank, während die untere Hälfte die Ergebnisse für US-multinationale Unternehmen basierend auf den Bureau of Economic Analysis (BEA)-Umfragedaten enthält.⁵⁷⁾

⁵⁶⁾ Diese Idee geht zumindest zurück auf *Shackelford – Stenrod* (1998), welche für US-multinationale Unternehmen finden, dass die Steuerzahlungen um 38% höher wären, wenn die US-Formelzerlegung auf die weltweiten Gewinne angewandt würde. *Clausing – Lahav* (2011) wiederholen die Studie mit rezenteren Daten und finden deutlich weniger Evidenz für die Gewinnverlagerung von US-multinationalen Unternehmen.

⁵⁷⁾ Die Ergebnisse stammen jeweils aus eigenen Untersuchungen. Siehe *Cobham – Loretz* (2014) für die Studie basierend auf den ORBIS-Bilanzdaten und *Cobham – Jansky* (2017) für die Studie basierend auf den BEA-Umfragedaten.

Abbildung 2.10: Fiskalische Auswirkungen von Konsolidierung und Formelzerlegung in ausgewählten EU-Ländern



Q: Reproduziert von Cobham - Jansky - Loretz (2017).

Mehrere Aspekte sind bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten. Die BEA-Ergebnisse deuten auf deutlich größere fiskalische Verschiebungen für die US multinationalen Unternehmen hin, was allerdings nicht unbedingt zutreffen muss. Die gesamten Unternehmensgewinne, welche die Untersuchung berücksichtigt, sind um ein Vielfaches geringer, somit kann bereits

durch einen relativ geringen zusätzlichen Betrag die relative Änderung sehr hoch ausfallen. Unter diesem Gesichtspunkt sind auch die Ergebnisse zu interpretieren, dass Spanien oder Griechenland durch Konsolidierung und Formelzerlegung bis zum 6-fachen an Unternehmensgewinnen zugeteilt bekommen. Auch für die Ergebnisse basierend auf den ORBIS-Daten ist zu berücksichtigen, dass nur die Gewinne von multinationalen Unternehmen untersucht werden. Dementsprechend darf ein Rückgang der Gewinne nicht als ein Rückgang der Gesamtsteuereinnahmen interpretiert werden.

Die Ergebnisse basierend auf den ORBIS-Daten verdeutlichen, dass die Formelzerlegung nach Anzahl der Beschäftigten die ost- und mitteleuropäischen Länder deutlich bevorzugt. Zusätzlich stimmen beide Ergebnisse insofern überein, dass Irland und die Benelux-Länder – fiskalisch betrachtet – die Hauptverlierer von Konsolidierung und Formelzerlegung sind.

Für Österreich deuten die Ergebnisse basierend auf den BEA-Daten auf eine fiskalische Besserstellung hin, während die Ergebnisse basierend auf den ORBIS Daten deutliche fiskalische Einbußen signalisieren.

2.7 Appendix B: Detaillierte Resultate

Übersicht 2.13: Fiskalische Auswirkung von Konsolidierung und Formelzerlegung EU 28

	Steueraufkommen in % des ursprünglichen Steueraufkommens, bei Formelzerlegung nach				
	Beschäftigte	Lohnsumme	Umsatz	Vermögen	GKKB
	In %				
Belgien	93,68	113,88	128,93	95,12	109,28
Bulgarien	131,64	91,19	98,07	115,08	108,19
Dänemark	83,07	87,38	86,11	80,69	84,01
Deutschland	97,34	105,55	106,37	92,78	100,20
Estland	117,97	85,88	90,69	96,76	96,46
Finnland	93,77	95,44	92,30	88,84	91,92
Frankreich	115,06	124,62	114,30	110,49	114,88
Griechenland	115,03	88,67	98,54	111,64	104,01
Großbritannien	111,15	115,72	106,80	115,91	112,05
Irland	52,57	51,27	95,77	82,10	76,60
Italien	110,40	112,49	108,29	97,13	105,62
Kroatien	139,37	110,99	112,70	120,36	119,41
Lettland	125,12	89,48	95,10	117,66	106,68
Litauen	149,31	97,76	105,71	132,40	120,55
Luxemburg	57,49	64,41	119,59	52,35	77,63
Malta	76,67	73,17	81,23	88,71	81,62
Niederlande	51,72	45,74	63,61	83,39	65,24
Österreich	85,36	101,85	93,33	88,95	91,96
Polen	125,45	83,48	97,18	112,35	104,67
Portugal	99,27	90,85	91,22	93,26	93,18
Rumänien	142,25	76,02	78,29	106,37	97,93
Schweden	84,89	88,77	94,07	92,82	91,24
Slowakei	101,14	79,75	81,81	100,78	91,01
Slowenien	104,19	95,31	94,12	103,39	99,09
Spanien	136,58	136,65	129,63	136,41	134,22
Tschechien	120,92	77,87	92,74	113,70	101,95
Ungarn	115,15	46,71	82,83	95,96	86,57
Zypern	96,56	96,57	99,36	99,24	98,39
EU 28	102,99	104,85	103,92	102,38	103,40

Q: Nach der Methode von Devereux – Loretz (2008A), basierend auf den Daten von Loretz et al. (2018).

3 Unternehmensreaktionen auf Körperschaftsteuern

Unternehmen bzw. die Anteilseigner als Entscheidungsträger können in mehreren Dimensionen auf Besteuerung reagieren. Gleichzeitig gibt es mehrere (nationale, internationale und multilaterale) Dimensionen steuerlicher Regelungen, welche die Unternehmensentscheidungen beeinflussen. Für den Zweck dieser Studie gliedern wir Unternehmensreaktionen zunächst anhand der Anpassungsdimension und nachgeordnet nach der Steuerdimension. Abschließend wird in einer Zusammenschau untersucht, inwiefern der G(K)KB-Vorschlag die Anreize für Unternehmensreaktionen in verschiedenen Bereichen ändern könnte.

3.1 Investitionsentscheidungen

Die Unternehmensentscheidungen über Investitionen sind bereits seit längerer Zeit im Fokus der politischen Entscheidungsträger und haben auch beträchtliches akademisches Interesse erfahren. Der theoretische Wirkungskanal zwischen Gewinnsteuern und Investitionen ist zunächst im Zusammenhang mit der generellen Finanzierungs- und Investitionsentscheidung diskutiert worden.⁵⁸⁾ Die einflussreichen Studien von *Jorgenson (1963)* und *Hall – Jorgenson (1967)* vereinen die gemeinsame Wirkung von Bemessungsgrundlage und Steuersatz im Konzept der Kapitalkosten und verankern somit die Frage der Elastizität der Investitionen fest in der akademischen Literatur.⁵⁹⁾ *Hasset – Hubbard (2002)* diskutieren die Ergebnisse der frühen Studien und finden Elastizitäten der Investitionen in Bezug auf die von den Unternehmenssteuern beeinflussten Kapitalkosten im Bereich von -1 bis -0,5.

Beginnend mit *Hartmann (1984)* verlagert sich die Fragestellung zunehmend auf die Elastizität der ausländischen Direktinvestitionen. Im Gegensatz zu den Studien, welche sich mit den Investitionen innerhalb eines Landes beschäftigen, spielen hier nicht nur die Veränderungen der Steuerbelastung über die Zeit eine Rolle, sondern die Unterschiede in den verschiedenen Investitionsstandorten. Die Ergebnisse einer Vielzahl an Studien in diesem Bereich werden in zwei verschiedenen Meta-Analysen von *de Mooij – Ederveen (2003, 2008)* zusammengefasst. Als Konsens zeigt sich ein signifikanter negativer Effekt der Steuern im Gastland auf das Niveau der Direktinvestitionen. *Bénassy-Quéré et al. (2005)* und *Egger et al. (2009)* zeigen, dass nicht nur die Besteuerung im Gastland, sondern insbesondere auch die Besteuerung im Ursprungsland und die bilaterale Steuerbelastung sich auf das Niveau der Direktinvestitionen auswirken.⁶⁰⁾

Mit zunehmender Verfügbarkeit von Unternehmensdaten wurde die Auswirkung von Steuern vermehrt auch auf Firmenebene geschätzt. *Feld – Heckemeyer (2011)* unterscheiden daher in ihrer Meta-Studie bereits nach Datenquelle und finden für mikro-basierte Schätzungen eine Median-Semi-Elastizität von ungefähr -1,5. Dieses Ergebnis wird auch in der rezenten Studie von *Jungmann – Loretz (2018)* bestätigt, welche für Unternehmensinvestitionen eine Semi-Elastizität

⁵⁸⁾ Siehe z. B. *Modigliani – Miller (1958)*, wo die Wirkung der Besteuerung hauptsächlich über die Zinsabzugsfähigkeit diskutiert wird.

⁵⁹⁾ Die Relevanz von steuerlicher Abschreibung wurde unter anderem auch von *Smith (1963)* illustriert.

⁶⁰⁾ Die bilaterale Steuerbelastung berücksichtigt die Steuerbelastung bei der Repatriierung der Gewinne. Das Konzept zur Messung dieser Steuerbelastung ist eine Weiterentwicklung des Kapitalkostenansatzes von *Devereux – Griffith (1999)*. Siehe auch Abschnitt 4.1.2 für einen kurzen Abriss der verschiedenen Möglichkeiten die Steuerbelastung zu messen.

von ungefähr -1,3 finden.⁶¹⁾ Dies bedeutet, dass eine Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes um einen Prozentpunkt die Investitionen um 1,3% reduziert. In Summe zeigt sich das relativ deutliche Bild, dass Unternehmenssteuern einen negativen Zusammenhang mit Investitionen aufweisen. Die geschätzte Höhe der Elastizität variiert deutlich je nach empirischem Zugang. Rezenter Studien, basierend auf Firmendaten, finden tendenziell kleinere, aber immer noch signifikant negative Semi-Elastizitäten.

Die Anwendung von mikrobasierten Schätzungen der Semi-Elastizität auf die makroökonomische Investitionsgröße ist ebenfalls mit einer gewissen Unschärfe verbunden. So weisen interne Schätzungen auf makroökonomischer Ebene nur auf eine Semi-Elastizität der Investitionen von ungefähr 0,8. Basierend auf einem Kapitalkostenansatz schätzt *Kaniovski (2002)* die makroökonomische Semi-Elastizität der Investitionen in Österreich sogar nur auf -0,4. Dieser Wert stimmt auch mit den Ergebnissen für diesen empirischen Ansatz in der Metastudie von *de Mooij – Ederveen (2008)* überein. Zusätzlich ist jedoch noch anzumerken, dass makroökonomische Schätzungen basierend auf dem Kapitalkostenansatz in den letzten Jahren nur noch vereinzelt zu finden sind, da das bestehende Niedrigzinsumfeld den theoretischen Konnex zwischen Körperschaftsteuer und Investitionen aushöhlt.⁶²⁾ In Summe kann davon ausgegangen werden, dass eine veränderte Körperschaftsteuerbelastung durchaus die individuellen Investitionsentscheidungen der Unternehmen beeinflussen kann, wie stark sich dies jedoch im makroökonomischen Aggregat niederschlägt ist empirisch – auch aufgrund von vielen gleichzeitig herrschenden Einflussfaktoren – schwer darstellbar.

3.2 Finanzierungs- und Ausschüttungsentscheidungen

Die Investitionsentscheidung von Unternehmen ist eng verbunden mit finanzwirtschaftlichen Fragen. Die Finanzierungsentscheidung spielt in der ökonomischen Literatur eine besondere Rolle. Die Entscheidung zwischen Eigen- oder Fremdkapitalfinanzierung wird durch die ungleiche steuerliche Behandlung durch die Höhe des Steuersatzes beeinflusst.⁶³⁾ Die steuerliche Verzerrung zugunsten von Fremdfinanzierung ist Inhalt einer Vielzahl theoretischer und empirischer Studien.⁶⁴⁾ *Feld – Heckemeyer – Overesch (2013)* analysieren die Ergebnisse in ihrer Meta-Studie und finden, dass höhere Unternehmenssteuern zu einem höheren Verschuldungsgrad führen. Dieser positive Zusammenhang ist in der Literatur auch als "debt bias" bekannt. Ein Teil dieser Verzerrung kommt jedoch nicht aus der zusätzlichen Aufnahme von Fremdkapital von außerhalb des Unternehmens, sondern durch Gewinnverlagerung mittels konzerninternen Krediten.⁶⁵⁾

⁶¹⁾ *Jungmann – Loretz (2018)* erlauben explizit Heterogenität in den Semi-Elastizitäten und finden, dass Investitionen innerhalb der gleichen Industrie deutlich schwächer auf Steuern reagieren.

⁶²⁾ Im Kapitalkostenansatz gehen die Unternehmenssteuern multiplikativ mit dem realen Zinssatz ein. Fällt der reale Zinssatz gegen Null fällt somit der theoretische Zusammenhang zwischen Besteuerung in Investitionen weg. Gleichzeitig ist anzumerken, dass sich dieser Ansatz nur auf eine marginale Investition (d.h. eine Investition welche nach Steuer noch die Kapitalnutzungskosten erzielt) bezieht.

⁶³⁾ Siehe dazu auch *Modigliani – Miller (1958)*.

⁶⁴⁾ Siehe auch *Graham (2003)* für eine Übersicht von frühen Forschungsergebnissen in diesem Bereich.

⁶⁵⁾ Siehe dazu Abschnitt 3.4.1.

Eine weitere relevante Entscheidungsgröße ist die Repatriierungsentscheidung. Dividendenzahlungen von Tochterfirmen können bei der Mutter noch zusätzlichen Steuern unterliegen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Land, in dem die Konzernmutter ansässig ist, die weltweiten Einkünfte besteuert und ausländische Steuern nur angerechnet werden. In diesem Fall haben Unternehmensgruppen Anreize, Gewinne in den Tochterunternehmen zu belassen, um dieser zusätzlichen Steuerlast zu entgehen. *Chetty – Saez (2005)* untersuchen eine Steuerreform in den USA, welche diese Steuern auf die Repatriierung kurzfristig ausgesetzt hat, und finden, dass die Unternehmen substantielle Beträge aus den niedriger besteuerten Töchterunternehmen repatriierten.

3.3 Rechtsformwahl

Die Entscheidung hinsichtlich der Rechtsform kann durch substantielle Unterschiede in der Besteuerung zwischen persönlichen und Kapitaleinkünften verzerrt werden. *Gordon – MacKie-Mason (1994)* und *Goolsbee (1998)* finden für die USA einen signifikanten Effekt der Höhe der Körperschaftsteuer auf die Entscheidung, eine Kapitalgesellschaft zu gründen. *de Mooij – Nicodème (2008)* finden für ausgewählte europäische Länder, dass die fallenden Körperschaftsteuersätze zu einem deutlichen Anstieg an Kapitalgesellschaften geführt haben. Der geschätzte Effekt liegt im Bereich von 12% bis 21% der Körperschaftsteuereinnahmen, die auf diesen Umgründungseffekt zurückgehen.

3.4 Steuervermeidende Tätigkeiten

Wenn multinationale Unternehmen in mehreren Ländern mit deutlich unterschiedlichen Körperschaftsteuern tätig sind, so besteht der Anreiz, die Gewinne von Ländern mit höheren Steuersätzen in Länder mit niedrigen Steuersätzen zu verlagern. Entsprechend der Untergliederung in *Loretz et al. (2018)* lassen sich die steuervermeidenden Tätigkeiten grundsätzlich in drei Kategorien einteilen⁶⁶):

- Gewinnverlagerung durch Verrechnungspreise
- Steuervermeidung durch Zinsabzüge
- Steuervermeidung durch Lizenzgebühren

Zusätzlich zu den Untersuchungen der einzelnen Kanäle gibt es noch eine umfangreiche Literatur, welche indirekt das Ausmaß der Gewinnverlagerung und die damit verbundene Steuervermeidung schätzt (vgl. Kapitel 0 der vorliegenden Studie).

3.4.1 Indirekte empirische Evidenz zur Gewinnverlagerung

Es gibt kaum Anreize für multinationale Unternehmen, steuervermeidende Aktivitäten möglichst transparent darzustellen. Um dennoch empirische Schätzungen über die Existenz und das Ausmaß von Gewinnverlagerung zu ermöglichen, hat die ökonomische Literatur zunächst das indirekte Ergebnis untersucht. Wenn multinationale Unternehmen erfolgreich Gewinne in Länder verlagern, in denen niedrigere Steuersätze gelten, so ergibt sich eine höhere Profitabilität in

⁶⁶) *Beer – de Mooij – Liu (2018)* identifizieren in einer etwas feineren Differenzierung noch weitere Kanäle.

diesen Tochterunternehmen.⁶⁷⁾ Diesen negativen Zusammenhang zwischen Steuersätzen und ausgewiesener Profitabilität von Tochterunternehmen untersuchen zahlreiche Studien.⁶⁸⁾ Overesch (2016) bietet einen kurzen Überblick über die Gewinnverlagerungsliteratur und Heckemeyer – Overesch (2017) quantifizieren die durchschnittliche Semi-Elastizität der beobachteten Profitabilität in der Literatur mit ungefähr -0,8. Dies bedeutet, dass die beobachtete Profitabilität eines Tochterunternehmens um 0,8% sinkt, wenn die Unterschiede der Steuersätze innerhalb der Unternehmensstandorte um einen Prozentpunkt variieren. Beer – de Mooij – Liu (2018) finden in einer ganz aktuellen Meta-Analyse, die eine Reihe zusätzlicher aktuellerer Einzelstudien einbezieht, sogar eine Semi-Elastizität von -1,5. Zusätzlich identifizieren Heckemeyer – Overesch (2017) die Verrechnungspreise und Lizenzgebühren als dominante Kanäle der Gewinnverlagerung. Zu etwas anderen Ergebnissen kommen Loretz – Mokka (2015). Unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Tatsache, dass die Steuerbelastung auch die Investitionen und damit die Profitabilität beeinflusst, finden Loretz – Mokka (2015), dass die Zinsabzüge einen wesentlichen Teil der Gewinnverlagerung ausmachen.

3.4.2 *Steuervermeidung durch Verrechnungspreise*

Bei unternehmensinternen Transaktionen kann durch strategische Verzerrung der Preise Gewinn verlagert werden. Verlangt ein Tochterunternehmen in einem Land mit niedriger Steuerbelastung zu hohe Preise für Zwischenprodukte, so erhöht sich dort der Gewinn auf Kosten der kaufenden Muttergesellschaft. Um diesen Kanal der Gewinnverlagerung empirisch einschätzen zu können, sind Preisdaten auf Firmenebene notwendig. Clausing (2003) verwendet monatliche Preisdaten von US multinationalen Unternehmen und findet deutliche Verzerrungen in den Preisen für Exporte in Niedrigsteuerrländer. Noch rezenter verwenden Davies *et al.* (2018) Preisdaten französischer Unternehmen, welche mit der Unternehmensstruktur verknüpft werden können. Somit können die Preise von unternehmensinternen Transaktionen identifiziert werden. Obwohl mit ca. 7% nur ein kleiner Teil der Unternehmen verdächtige Preise aufweist, fällt der Steuerentgang mit ca. 1% der Gesamtsteuereinnahmen dennoch beträchtlich aus. Ein möglicher Grund, warum das Ausmaß der Gewinnverlagerung durch Verrechnungspreise nicht höher ist, ist die lang bestehende Bekanntheit dieses Kanales. Diese führt dazu, dass multinationale Unternehmen die internen Verrechnungspreise gegenüber den Steuerbehörden rechtfertigen müssen, was die Verwaltungskosten auf beiden Seiten wesentlich erhöht.

3.4.3 *Steuervermeidung durch Zinsabzüge*

Zinszahlungen können in der Regel als Kosten von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden. Im Gegenzug müssen Zinseinkünfte beim Empfänger als Einnahmen versteuert werden. Während dies bei einer unternehmensinternen Transaktion innerhalb eines Landes steuerneutral bleibt, entstehen bei unterschiedlichen Steuersätzen Möglichkeiten der Steuerar-

⁶⁷⁾ Für die Beschreibung der Gewinnverlagerung gehen wir davon aus, dass sich das Tochterunternehmen in einem Land mit niedrigerem Steuersatz befindet. Es ist natürlich auch möglich, von Tochterunternehmen Gewinne in die Muttergesellschaft zu verlagern, wenn dies steuerlich vorteilhaft ist.

⁶⁸⁾ Beginnend mit Grubert – Mutti (1991) gibt es zunächst eine Reihe von Studien, welche Gewinnverlagerung von US-amerikanischen multinationalen Unternehmen untersuchen.

bitrage. So kann eine Finanzierungsgesellschaft in einem Land mit niedrigen Unternehmenssteuern Kredite an Tochtergesellschaften in Ländern mit höheren Steuern vergeben. Während diese die Zinszahlungen bei einem höheren Steuersatz als Ausgaben geltend machen, versteuert die Finanzierungsgesellschaft die Zinseinnahmen zu einem geringeren Steuersatz und die Gesamtsteuerbelastung der Unternehmensgruppe sinkt. Um diesen Kanal der Gewinnverlagerung empirisch belegen zu können, sind Daten über die konzerninterne Finanzierungsstruktur notwendig. *Desai – Foley – Hines* (2004) zeigen, dass die interne Verschuldung mit dem Steuersatz ansteigt. *Büttner – Wamser* (2013) finden zusätzlich Evidenz für einen Zusammenhang zwischen höherer interner Verschuldung und der Präsenz des Unternehmens in Niedrigsteuerländern.

Ähnlich der Entwicklung bei Verrechnungspreisen haben viele Steuerbehörden mittlerweile Maßnahmen gesetzt, um die Gewinnverlagerung durch Zinsabzüge einzuschränken. Die Zinsbeschränkung in Deutschland ist nur ein Beispiel von vielen nationalen Regelungen, welche die Abzugsfähigkeit von Zinsen limitieren.⁶⁹⁾

3.4.4 *Steuervermeidung durch Lizenzgebühren*

Zusätzlich zu Zinszahlungen oder Manipulationen von Verrechnungspreisen hat die Gewinnverlagerung durch Lizenzgebühren in letzter Zeit deutlich an Bedeutung zugenommen. Der Mechanismus dieses Kanals der Gewinnverlagerung ist ähnlich wie bei den Verrechnungspreisen oder Zinszahlungen. Das multinationale Unternehmen besitzt ein immaterielles Vermögen, z. B. ein Patent oder ein Markenrecht in einem Land mit niedrigen Gewinnsteuern. Tochtergesellschaften in Ländern mit höheren Gewinnsteuern zahlen eine Lizenzgebühr für die Benutzung dieses immateriellen Gutes und reduzieren somit ihre Steuerbemessungsgrundlage. Die Erträge fallen in einer Tochtergesellschaft an, welche keiner oder nur niedriger Besteuerung unterliegt. Für die Steuerbehörden ergibt sich die zusätzliche Komplikation, dass objektive Werte für Lizenzgebühren schwer zu ermitteln sind. Die Verlagerung eines immateriellen Vermögenswertes in ein Land mit niedrigen Gewinnsteuern kann erfolgen, bevor der letztendliche Wert dieses intangiblen Vermögenswertes feststeht. Somit ist es für die Steuerbehörde schwer zu beeinspruchen, was die angemessene Lizenzgebühr für die Verwendung dieses Werte ist.

Um diesen Kanal empirisch untersuchen zu können, sind Daten über die Besitzverhältnisse von immateriellen Vermögensgütern und die damit verbundenen Zahlungen von Lizenzgebühren notwendig. Da bislang keine solchen vollständigen Daten dieser Art auf Unternehmensebene vorliegen, beschränken sich Studien in diesem Bereich auf indirekte Evidenz. *Dischinger – Riedel* (2011) untersuchen die Verteilung von immateriellen Vermögensgütern innerhalb von Unternehmensgruppen, *Karkinsky – Riedel* (2012) sowie *Griffith – Miller – O'Connell* (2014) untersuchen die Besitzstruktur von Patenten innerhalb multinationaler Unternehmen. Alle drei Studien finden einen signifikanten Einfluss von Steuerunterschieden auf die Besitzstruktur von immateriellen Vermögensgütern. In den verfügbaren Daten besitzt nur ein kleiner Anteil der Unternehmen immaterielle Vermögensgüter, für diese Unternehmen findet sich jedoch ein substantieller Steuereffekt.

⁶⁹⁾ Siehe *Blouin et al.* (2014) für einen detaillierten Überblick über diese Regelungen.

Dudar – Spengel – Voget (2015) untersuchen direkt den Zusammenhang zwischen den bilateralen Lizenzzahlungen und den Steuersätzen und finden den erwarteten positiven Zusammenhang. *Loretz et al.* (2018) untersuchen diesen Zusammenhang deskriptiv und identifizieren sehr hohe Lizenzzahlungen von und nach Irland, den Niederlanden und Malta. Dies ist zwar keine direkte Evidenz für Gewinnverlagerung durch Lizenzgebühren. Die beobachteten Muster sind jedoch konsistent mit der Hypothese, dass substantielle Gewinnverlagerung durch Lizenzgebühren stattfindet.

3.5 Veränderungen der Anreize für Unternehmen durch den G(K)KB-Vorschlag

Die Einführung der vorgeschlagenen Regelungen in den beiden Richtlinien-Vorschlägen würde verschiedene Anreize für Unternehmen ändern. Entsprechend der vorgesehenen schrittweisen Einführung der G(K)KB diskutieren wir zunächst die Auswirkungen der Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage und anschließend die veränderten Unternehmensanreize durch Konsolidierung und Formelzerlegung.

3.5.1 Auswirkungen des GKB-Vorschlages

Die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage verändert die Anreize für Unternehmen nur dann, wenn die vereinheitlichten Regeln von der ursprünglichen nationalen Gesetzgebung abweichen. Im Gegensatz zum GKKB-Vorschlag von 2011, in dem eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage explizit angedacht war, sieht der aktuelle GKB-Vorschlag der *Europäischen Kommission* (2016A) Regelungen vor, welche sich der durchschnittlichen Breite der Steuerbemessungsgrundlage in der EU annähern.⁷⁰⁾ In Summe betrachtet, sollten sich daher die Auswirkungen der Harmonisierung in Grenzen halten.

Eine mögliche Ursache von systematischen Verzerrungen durch eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage liegt in der Tatsache, dass die nationalen Definitionen der Bemessungsgrundlage nicht unabhängig von den Steuersatzentscheidungen beschlossen wurden. Steuerreformen, in denen Steuersatzreduktionen durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gegenfinanziert werden, führen zu einem systematischen Zusammenhang zwischen der Höhe der Steuersätze und der Breite der Bemessungsgrundlage.⁷¹⁾ Das extremste Beispiel hierfür ist Estland. Dadurch, dass nur die ausgeschütteten Gewinne besteuert werden, sind steuerliche Gewinnermittlungsmethoden überflüssig geworden. Eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage hat hier bedeutsame Auswirkungen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Harmonisierung der Bemessungsgrundlage ergibt sich durch den eingeschränkten Wirkungsbereich. Die Tatsache, dass die GKB nur für einen Teil der Unternehmen gelten würde, führt zu einer Ko-Existenz von verschiedenen Bemessungsgrundlagen. *van der Horst - Bettendorf – Rojas-Romagosa* (2007) thematisieren diese Problematik für den

⁷⁰⁾ Siehe *Bettendorf et al.* (2009) für eine explizite Diskussion der verschiedenen Optionen der Bemessungsgrundlage des GKKB-Vorschlages von 2011.

⁷¹⁾ In der Literatur werden solche Reformen als *rate-cut-cum-base-broadening*-Reformen diskutiert (*Devereux – Griffith – Klemm*, 2002). Rezentere Studien, welche sich mit dieser Thematik beschäftigen, sind *Kawano – Slemrod* (2016) oder *Steinmüller – Thuncke – Wamser* (2018).

alten GKKB-Vorschlag.⁷²⁾ Damit ergibt sich durch eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage eine steuerliche Ungleichbehandlung von verschiedenen Unternehmen, welche im selben Markt tätig sind. Hier ist anzumerken, dass selbst die verpflichtende Anwendung der GKB-Regelung für alle Körperschaften zu Problemen führt, da die Bemessungsgrundlagen für Personengesellschaften dann von jener der Körperschaften abweicht.

Damit verbunden ergibt sich ein weiterer Aspekt, welcher sich durch die Einführung einer GKB ergibt. Die neuen Regelungen beeinflussen die **Rechtsformwahl**. Bei einer verpflichtenden Einführung oberhalb einer Umsatzgrenze ergibt sich für kleinere Körperschaften eine zusätzliche Option hinsichtlich der Wahl der Besteuerung. Zusätzlich können stark abweichende Regelungen in der Bemessungsgrundlage im persönlichen Einkommensteuerbereich und der GKB die Rechtsformwahl beeinflussen.

Die Einführung der Zinsschranke und die Abzugsfähigkeit der Eigenkapitalkosten durch die GKB beeinflussen die Verzerrung zugunsten des Fremdkapitals. Das Ausmaß dieser Änderung hängt wiederum stark von der ursprünglichen Regelung in den einzelnen Mitgliedstaaten an. Für Österreich finden wir im vorhergehenden Abschnitt, dass die Zinsschranke eine durchaus relevante Änderung mit sich bringt. Eine weitere indirekte Auswirkung auf Österreich kann sich durch die implizite Eliminierung der Patent-Boxen durch den GKB-Vorschlag ergeben. Damit fallen Gestaltungsmöglichkeiten in der Steuerplanung weg, was zu weniger Gewinnverlagerung durch Lizenzgebühren führen sollte.

3.5.2 *Auswirkungen des GKKB-Vorschlages, insbesondere Konsolidierung und Formelzerlegung*

Die Konsolidierung und anschließende Formelzerlegung hat weitreichende Auswirkungen auf die Anreize von Unternehmen hinsichtlich der Entscheidungen über Investitionen und Gewinnverlagerung. Eine der Hauptgründe für die Einführung der Konsolidierung und Formelzerlegung ist schließlich die Einschränkung von Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen. Der steuerliche Anreiz und die Möglichkeit, Gewinne zwischen den verschiedenen Unternehmensteilen zu verschieben, werden durch die Konsolidierung und Formelzerlegung eliminiert. Durch die weiterhin bestehenden Unterschiede in den Steuersätzen bleiben jedoch auch steuerliche Anreize für die Investitionsentscheidung bestehen. Mehr noch, durch die Formelzerlegung wird der Gewinnverlagerungsanreiz an die Aufteilungsfaktoren geknüpft. Damit hängen die Entscheidungen über Investitionen und Gewinnverlagerung unmittelbar zusammen.⁷³⁾

In *Devereux – Loretz (2008B)* werden die internationalen steuerlichen Investitionsanreize des GKKB-Vorschlages in einem Effektivsteuersatzsetting diskutiert. Während die Investitionsentscheidung unter dem bestehenden System zu einem wesentlichen Teil durch den Steuersatz des Gastlandes bestimmt wird, ändert sich dies grundlegend in einem System mit Konsolidierung und Formelzerlegung. Der zusätzliche Ertrag einer Investition unterliegt in diesem System

⁷²⁾ Der damalige GKKB-Vorschlag sah eine freiwillige Teilnahme der Unternehmen vor, was ebenfalls zu einem eingeschränkten Anwendungsbereich geführt hätte.

⁷³⁾ Die Umwandlung der Gewinnsteuer in eine implizite Steuer auf die Faktoren wurde bereits in *McLure (1980)* thematisiert. Siehe auch *Martini et al. (2012)* und *Ortmann- Pummerer (2015)* für eine direkte Diskussion, wie sich diese Verknüpfung auf die Investitionsanreize auswirkt.

einem – mit den Formelgewichten – gewichteten Durchschnittssteuersatz. Somit ergibt sich vereinfacht betrachtet keinerlei steuerlicher Einfluss auf die Investitionsentscheidung. Verändert jedoch die Investition die Gewichte der Formelzerlegung, so hat der Steuersatz des Gastlandes durchaus eine Relevanz. Die Investition erhöht dann den Teil der Steuerbemessungsgrundlage, welcher im Land der Investition besteuert wird. Liegt der Steuersatz des Gastlands über dem durchschnittlichen Steuersatz der Unternehmensgruppe, so erhöht sich die Steuerbelastung durch die Investition, und vice versa. Damit zeigt sich, dass eine GKKB die Auswirkungen von Steuern auf Investitionen nicht notwendigerweise mildert, aber jedenfalls deutlich verändert.

Eine Reihe von theoretischen Studien haben den Einfluss von Gewinnsteuern auf Investitionen unter dem System mit Formelzerlegung untersucht. *Nielsen – Raimondos-Møller, – Schjelderup (2003)* modellieren die unternehmensinterne Entscheidung über Verrechnungspreise und finden, dass unter imperfektem Wettbewerb die Verrechnungspreisproblematik durch die Formelzerlegung noch verstärkt werden kann.⁷⁴⁾ Allerdings sieht der GKKB-Vorschlag vor, unternehmensinterne Transaktionen nicht zu berücksichtigen, womit der Kanal innerhalb der EU *per se* geschlossen wäre. In *Nielsen – Raimondos-Møller, – Schjelderup (2010)* wird unter anderem untersucht, ob Steuern bei getrennter Gewinnermittlung oder unter Formelzerlegung stärkere Auswirkungen auf die Investitionen haben. Ähnlich der Argumentation von *Devereux – Loretz (2008B)* führt der zusätzliche Effekt auf die durchschnittliche Besteuerung der bestehenden Erträge zu einer stärkeren Reaktion der Unternehmen. Dies entspricht auch den Ergebnissen von *Gérard – Weiner (2003)*, die zunächst finden, dass ein internationaler Verlustausgleich die Auswirkungen von Steuern auf Investitionen bei getrennter Gewinnermittlung mildern kann. Wird zusätzlich auch eine Formelzerlegung eingeführt, verstärken sich die Steuerwirkungen auf Investitionen wieder.

Gresik (2010) untersucht den Unterschied von getrennter Gewinnermittlung und Formelzerlegung, wenn die Unternehmen einen Informationsvorsprung hinsichtlich der tatsächlichen Gewinnsituation haben. Bei vollständiger Information über die wahre Gewinnsituation erlaubt ein System von separater Gewinnermittlung höhere Steuersätze, während bei Schwierigkeiten in der Betriebsprüfung die Formelzerlegung die Steuerausfälle durch Gewinnverlagerung mildern kann. *Gresik (2016)* untersucht zusätzlich, wie sich diese Resultate ändern, wenn die Firmen die Möglichkeit haben, zwischen getrennter Gewinnermittlung und Formelzerlegung zu wählen. Es zeigt sich, dass die Präferenzen der Firmen und der Steuerbehörden nur in Ländern mit niedrigen Steuern übereinstimmen. Mit anderen Worten, die Wahlmöglichkeit für Firmen führt bei unterschiedlichen Steuersätzen zu zusätzlichen Verzerrungen.

Eine nicht zu unterschätzende zusätzliche Quelle von steuerlichen Verzerrungen ergibt sich durch die Tatsache, dass die GKKB nur für die EU gelten soll. Multinationale Unternehmen, welche auch außerhalb der EU tätig sind, haben somit weiterhin Möglichkeiten und Anreize, Gewinne und Investitionen ins Nicht-EU-Ausland zu verlagern. *Riedel – Runkel (2007)* untersuchen in ihrem theoretischen Modell genau dieses Szenario und finden, dass die Veränderung der

⁷⁴⁾ Die Analyse basiert auf der Annahme, dass die multinationalen Unternehmen die internen Verrechnungspreise nicht unabhängig von den steuerlichen Verrechnungspreisen setzen können. Ob diese Annahme in der Realität hält, ist allerdings fraglich.

Investitionen und der Gewinnverlagerung ins nicht an der Formelzerlegung teilnehmende Ausland von den Kosten der Gewinnverlagerung abhängen. Unter der Annahme, dass die Kosten mit zunehmender Gewinnverlagerung steigen, reduziert sich die Summe der Gewinnverlagerung ins Drittland. Die Gewinnverlagerung von Ländern mit hohen Steuersätzen reduziert sich, da durch die Formelzerlegung die effektive Steuerbelastung abnimmt. Umgekehrt nimmt die Gewinnverlagerung von Ländern mit niedrigeren Steuersätzen zu, da für diese die effektive Steuerbelastung durch die Formelzerlegung zunimmt.⁷⁵⁾ Hängen die Kosten der Gewinnverlagerung zusätzlich mit dem investierten Kapital zusammen, so ergibt sich ein zusätzlicher Investitionsanreiz im Drittland, um die Kosten der Gewinnverlagerung zu reduzieren.

3.6 Zwischenfazit

Die Änderungen auf die Unternehmensentscheidungen durch den GKB-Vorschlag hängen direkt davon ab, wie sehr bislang geltende Definitionen der Bemessungsgrundlage von den harmonisierten Bestimmungen abweichen. Geht man davon aus, dass der GKB-Vorschlag die Bemessungsgrundlage im EU-Durchschnitt nicht wesentlich verändern wird, so ist *a priori* auch nicht mit starken Unternehmensreaktionen zu rechnen. Haben die einzelnen Mitgliedstaaten in der Vergangenheit jedoch systematisch die Steuersatzsenkungen mit Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage gegenfinanziert, so kann eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage die effektiven Steuerbelastungen weiter auseinanderdriften lassen. In diesem Fall kann es auch zu merkbaren zusätzlichen Unternehmensreaktionen kommen.

Die Konsolidierung und Formelzerlegung im GKKB-Vorschlag verändern die steuerlichen Anreize für Unternehmen deutlich. Während das Gewinnverschiebungsmotiv zumindest innerhalb des geographischen Anwendungsbereichs reduziert wird, so verstärkt sich potentiell die Auswirkung der Unternehmensbesteuerung auf die Investitionen. Damit ebenfalls verbunden ist die Tatsache, dass die Konsolidierung und Formelzerlegung den Steuerwettbewerb nicht eliminiert, sondern ändert.

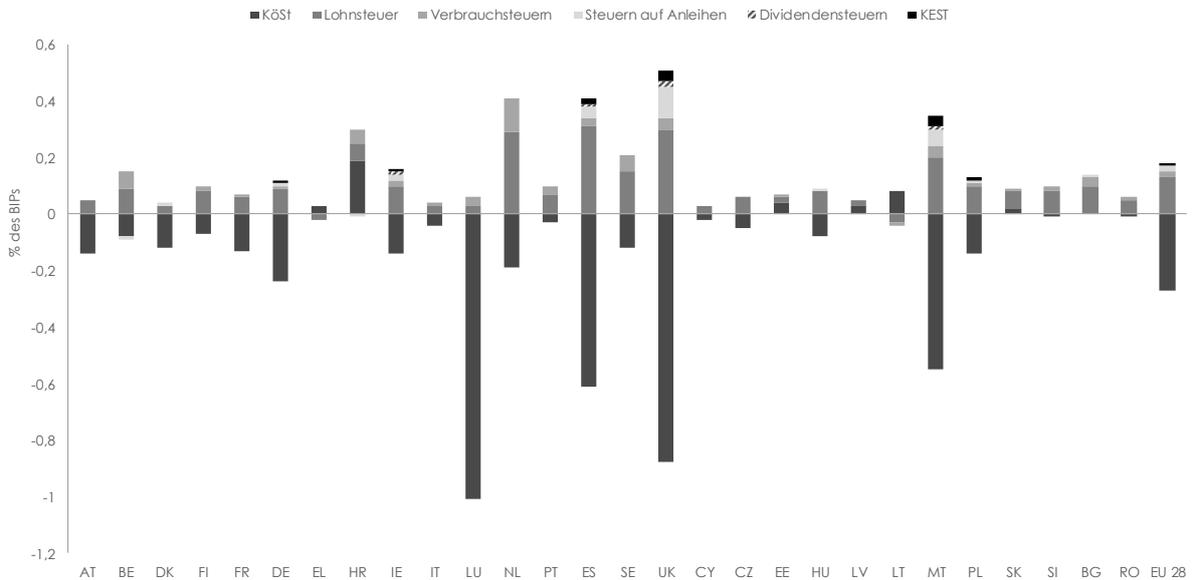
Dies spiegelt sich auch im Impact Assessment der *Europäischen Kommission* (2016C) wider. In der Gesamteinschätzung der fiskalischen Auswirkungen wird eine deutliche Veränderung der Investitionen sichtbar. Abbildung 3.1 zeigt die Ergebnisse der Simulation des GKKB-Vorschlages im allgemeinen Gleichgewichtsmodell CORTAX. Hier zeigt sich, dass für die meisten Länder die fiskalischen Auswirkungen durch die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer gegenläufig sind. Länder, welche durch die GKKB-Reform weniger Körperschaftsteuer einnehmen, profitieren durch höhere Investitionen und damit verbunden mehr Beschäftigung.⁷⁶⁾ Für Österreich ergeben sich auch in der Modellsimulation der *Europäischen Kommission* (2016C) leichte fiskalische

⁷⁵⁾ Dies lässt sich an einem Beispiel verdeutlichen. Ein multinationales Unternehmen ist zu gleichen Teilen in Deutschland (30% Steuersatz), Bulgarien (10%) und auf den Bermudas (0%) tätig. Bei getrennter Gewinnermittlung ist der Anreiz für Gewinnverlagerung von Deutschland nach Bermuda deutlich höher als von Bulgarien nach Bermuda. Unter einer Formelzerlegung unterliegen beide Unternehmensteile einem effektiven Steuersatz von $(30\%+10\%)/2=20\%$. Damit reduziert (erhöht) sich der Gewinnverlagerungsanreiz für Deutschland (Bulgarien).

⁷⁶⁾ Das allgemeine Gleichgewichtsmodell CORTAX basiert auf einigen strengen Modellannahmen, wie zum Beispiel, dass die Körperschaftsteuersätze nach der Harmonisierung der Bemessungsgrundlage so angepasst werden, dass die Einnahmen vor den Anpassungsreaktionen konstant bleiben.

Verluste in der Höhe von -0,09% (-0,14% an Körperschaftsteuer, +0,05% an Lohnsteuer) der Steuereinnahmen. Dieses Ergebnis eines moderaten fiskalischen Verlustes ist konsistent mit den Ergebnissen anderer Studien, welche nur Teilaspekte des G(K)KB-Vorschlages untersuchen.

Abbildung 3.1: Fiskalische Auswirkungen des G(K)KB-Vorschlages, inkl. allgemeiner Gleichgewichtseffekte



Q: Europäische Kommission (2016C), WIFO-Darstellung.

Ein wesentlicher Aspekt wird im Impact Assessment der Europäischen Kommission (2016C) zwar erwähnt, aber nicht weiterverfolgt. Die Tatsache, dass Unternehmen auch unter einem G(K)KB-System auf Steuern reagieren, bietet den Regierungen weiterhin Anreize, sich in einen Steuerwettbewerb um Investitionen und Steuerbemessungsgrundlage zu begeben. Diese Anreize werden im nächsten Kapitel untersucht.

3.7 Literaturhinweise

- Beer, S., de Mooij, R., Liu, L. (2018). International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots, IMF Working Paper (WP/18/168).
- Bénassy-Quéré, A., Fontagné, L., Lahrèche-Révil (2005). How Does FDI React to Corporate Taxation? *International Tax and Public Finance* 12(5), S. 583–603.
- Bettendorf, L., van der Horst, A., de Mooij, R., Devereux, M. P., Loretz, S. (2009). The Economic Effects of EU-Reforms in Corporate Income Tax Systems, Study for the European Commission Directorate General for Taxation and Customs Union Contract No.TAXUD/2007/DE/324.
- Blouin, J., Huizinga, H., Laeven, L., Nicodème, G. (2014). Thin Capitalization Rules and Multinational Firm Capital Structure, IMF Working Paper WP/14/12.
- Büttner, T., Wamser, G. (2013). Internal Debt and Multinationals' Profit Shifting – Empirical Evidence from Firm-Level Panel Data, *National Tax Journal* 66(1), S. 63-95.
- Chetty, R., Saez, E. (2005). Dividend Taxes and Corporate Behavior: Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut, *The Quarterly Journal of Economics* 120(3), S. 791–833.
- Clausing, K. A. (2003). Tax-motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade Prices, *Journal of Public Economics* 87(9-10), S. 2207–2223.
- Davies, R. B., Martin, J., Parenti, M., Toubal, F. (2018). Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing, *Review of Economics and Statistics* 100(1), S. 120-134.
- de Mooij, R. A., Ederveen, S. (2003). Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research, *International Tax and Public Finance* 10(6), S. 673–693.
- de Mooij, R. A., Ederveen, S. (2008). Corporate Tax Elasticities. A Reader's Guide to Empirical Findings, *Oxford Review of Economic Policy* 24(4), S. 680-697.
- de Mooij, R. A., Nicodème, G. (2008). Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance* 15(4), S. 478–498.
- Desai, M. A., Foley, C. F., Hines Jr., J. R. (2004). A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets. *Journal of Finance* 59(6), 2451–2487.
- Devereux, M. P., Griffith, R. (1999). The Taxation of Discrete Investment Choices, Institute for Fiscal Studies Working Paper Series W98/16.
- Devereux, M. P., Griffith, R., Klemm, A. (2002). Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, *Economic Policy* 17(2), S. 450-493.
- Devereux, M. P., Loretz, S. (2008B). Increased Efficiency Through Consolidation and Formula Apportionment in the European Union? *Oxford University Centre for Business Taxation WP 08/12*.
- Dischinger, M., Riedel, N. (2011). Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets within Multinational Firms, *Journal of Public Economics* 95(7-8), S. 691-707.
- Dudar, O., Spengel, C., Voget, J. (2015), The Impact of Taxes on Bilateral Royalty Flows, Centre for European Economic Research, Discussion Paper 15-052.
- Egger, P., Loretz, S., Pfaffermayr, M., Winner, H. (2009). Bilateral Effective Tax Rates and Foreign Direct Investment, *International Tax and Public Finance* 16(6), S. 822–849.
- Europäische Kommission (2016A). Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, SWD (2016) 341 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Europäische Kommission (2016C). Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), European Commission Staff Working Document, SWD (2016) 341 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Feld, L. P., Heckemeyer, J. H. (2011), FDI and Taxation: A Meta-Study, *Journal of Economic Surveys* 25(2), S. 233–272.
- Feld, L. P., Heckemeyer, J. H., Overesch, M. (2013). Capital Structure Choice and Company Taxation: A Meta-Study, *Journal of Banking & Finance* 37(8), S. 2850-2866.
- Gérard M., Weiner, J. (2003). Cross-border Loss Offset and Formulary Apportionment: How Do They Affect Multijurisdictional Firm Investment Spending and Interjurisdictional Tax Competition? CESifo Working Paper 1004.
- Goosbee, A. (1998). Taxes, Organizational Form and the Deadweight Loss of the Corporate Income Tax. *Journal of Public Economics* 69(1), S. 143–152.
- Gordon, R. H., MacKie-Mason, J. (1994). Tax Distortions to the Choice of Organizational Form. *Journal of Public Economics* 55(2), S. 279–306.

- Graham, J. R. (2003). Taxes and Corporate Finance: A Review, *The Review of Financial Studies* 16(4), S. 1075–1129.
- Gresik T. A. (2010). Formula Apportionment vs. Separate Accounting: A Private Information Perspective. *European Economic Review* 54(1), S. 133-149.
- Gresik T. A. (2016). Allowing Firms to Choose between Separate Accounting and Formula Apportionment Taxation. *Journal of Public Economics* 138(C), S. 32-42.
- Griffith, R., Miller, H., O'Connell, M. (2014). Ownership of Intellectual Property and Corporate Taxation, *Journal of Public Economics* 112(C), S. 12-23.
- Grubert, H., Mutti, J. (1991). Taxes, Tariffs and Transfer Pricing in Multinational Corporate Decision Making, *Review of Economics and Statistics* 73(2), S. 285–293.
- Hall, R. E., Jorgenson, D. W. (1967). Tax Policy and Investment Behavior. *American Economic Review* 57(3), S. 391-414.
- Hassett, K., Hubbard, R. G. (2002). Tax Policy and Business Investment, in Feldstein, M., Auerbach A. (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Elsevier North Holland, S. 1293–343.
- Hartman, D. G. (1984). Tax Policy and Foreign Direct Investment in the United States, *National Tax Journal* 37(4), S. 475–488.
- Heckemeyer, J. H., Overesch, M. (2017). Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size And Shifting Channels, *Canadian Journal of Economics* 50(4), S. 965-994.
- Jungmann, H., Loretz, S. (2018). On the Measurement of Investment Types: Heterogeneity in Corporate Tax Elasticities, *World Economy*, Online first: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/twec.12672>.
- Jorgenson, D. W. (1963). Capital Theory and Investment Behavior, *American Economic Review* 53(2), S. 247-259.
- Kaniovski, S. (2002). Kapitalnutzungskosten in Österreich, *WIFO Monatsberichte* 5/2002, S. 339 -346.
- Karkinsky, T., Riedel, N. (2012). Corporate Taxation and the Location of Patents within Multinational Firms, *Journal of International Economics* 88(1), S. 176-185.
- Kawano, L., Slemrod, J. (2016). How do Corporate Tax Bases Change when Corporate Tax Rates Change? With Implications for the Tax Rate Elasticity of Corporate Tax Revenues, *International Tax and Public Finance* 23(3), S. 401-433.
- Loretz, S., Mokkalas, S. (2015). Evidence for Profit Shifting with Tax-sensitive Capital Stocks, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 71(1), S. 1-36.
- Loretz, S., Sellner, R., Brandl, B., Arachi, G., Bucci, V., van't Riet, M., Aouragh, A. (2018). Aggressive Tax Planning Indicators: Final Report, Studie für die Europäische Kommission, TAXUD/2016/DE/319.
- Martini, J. T., Niemann, R., Simons, D. (2012). Transfer Pricing or Formula Apportionment? Tax-Induced Distortions of Multinationals' Investment and Production Decisions, *Contemporary Accounting Research* 29(4) S. 1060-1086.
- McLure, Jr., Ch. E. (1980). The State Corporate Income Tax: Lambs in Wolves' Clothing. In *The Economics of Taxation*, Aaron, H. J., Boskin, M. J. (Hrsg.) S. 327–346, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980.
- Modigliani, F., Miller, M. H. (1958). The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment, *The American Economic Review* 48(3), S. 261-297.
- Nielsen, S. B., Raimondos-Møller, P., Schjelderup, G. (2003). Formula Apportionment and Transfer Pricing under Oligopolistic Competition. *Journal of Public Economic Theory* 5(2), S. 419-437.
- Nielsen, S. B., Raimondos-Møller, P., Schjelderup, G. (2010). Company Taxation and Tax Spillovers: Separate Accounting Versus Formula Apportionment, *European Economic Review*, 54(1), S. 121–132.
- Ortmann, R., Pummerer, E. (2015). Formula Apportionment or Separate Accounting? Tax-Induced Distortions of Multinationals' Locational Investment Decisions, *arqus Discussion Paper No. 198*.
- Overesch, M. (2016). Steuervermeidung multinationalen Unternehmen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17(2), S. 129-143.
- Riedel, N., Runkel, M. (2007). Company Tax Reform with a Water's Edge, *Journal of Public Economics* 91(7–8), S. 1533-1554.
- Smith, V. L. (1963). Tax Depreciation and Investment Theory, *International Economic Review* 4(1), S. 80-91.
- Steinmüller, E., Thuncke, G.U., Wamser, G. (2018). Corporate Income Taxes Around the World, *CESifo Working Paper* 7050.
- van der Horst, A., Bettendorf, L., Rojas-Romagosa, H. (2007). Will Corporate Tax Consolidation Improve Efficiency in the EU?, *Tinbergen Institute Discussion Paper* 07-076/2.

4 Reaktionen der Steuerpolitik: Steuerwettbewerb

4.1 Theoretische und empirische Befunde zum internationalen Steuerwettbewerb: allgemein

In den letzten Jahrzehnten ist eine umfangreiche theoretische Literatur zu Verlauf, Wirkungskanälen und Effekten des internationalen Steuerwettbewerbs entstanden, deren Überprüfung eine ebenso beeindruckende Fülle an empirischen Analysen hervorgebracht hat. Während sich die frühere Literatur primär auf den Wettbewerb um Unternehmen und Investitionen – also realwirtschaftliche Aktivitäten – fokussiert hat, hat der Wettbewerb um mobile Gewinne und damit das Phänomen der internationalen Gewinnverschiebung vor allem während des vergangenen Jahrzehnts verstärkt Aufmerksamkeit auf sich gezogen.

4.1.1 Theoretischer Hintergrund

Unter Steuerwettbewerb kann allgemein ein Wettbewerb zwischen voneinander unabhängigen Jurisdiktionen verstanden werden, die ihre Steuerbelastung in einem nicht-kooperativen Setting festlegen, wobei jedes Land in seiner Steuerpolitik durch die Steuerpolitik anderer Länder beschränkt wird. Eine Beschränkung der Steuerpolitik kann durch verschiedene Externalitäten entstehen. Zum Beispiel kann die Steuerpolitik anderer Länder reale Aktivitäten oder Gewinne anlocken oder über Lobbyismus der Unternehmen Druck auf die Entscheidungsträger ausüben (Devereux – Loretz, 2013). Steuerwettbewerb kann viele Steuern betreffen. Im Zusammenhang mit dieser Studie beziehen wir uns primär auf Steuern auf Unternehmensgewinne, welche im Quellenland eingehoben werden, d. h. im Wesentlichen die Körperschaftsteuer.

In der theoretischen Literatur der 1990er Jahre haben zwei Hypothesen zu den langfristigen Effekten des internationalen Unternehmenssteuerwettbewerbs besondere Aufmerksamkeit erlangt. Gemäß der "race to the bottom"-Hypothese (vgl. z. B. Frey, 1990; Sinn, 1997) sollten Kapital- bzw. Unternehmenssteuern langfristig völlig verschwinden. Die "Konvergenz"-Hypothese (Plümper – Schulze, 1999) setzte dieser extremen Erwartung eine differenziertere Einschätzung entgegen, wonach die Besteuerung von Kapital und Unternehmensgewinnen durch den Steuerwettbewerb nicht völlig beseitigt werde, sich aber nach unten auf ähnlichen Niveaus angleichen würde. *De facto* implizieren beide Hypothesen die langfristige Angleichung der Körperschaftsteuersätze auf Null (oder zumindest auf ein geringes und langfristig sinkendes Niveau) und somit die Reduktion internationaler Steuersatzdifferenziale.

Beide Hypothesen beruhen auf dem grundlegenden Steuerwettbewerbsmodell nach den wegweisenden Beiträgen von Zodrow – Mieszkowski (1986) und Wilson (1986).⁷⁷⁾ Hier wird ein Wettbewerb vieler kleiner Länder um den vollkommen mobilen Faktor Kapital modelliert. Zur Finanzierung öffentlicher Güter kann entweder eine Quellensteuer auf das mobile Kapital erhoben oder ein immobilier Faktor (Land oder Arbeit) besteuert werden. Innerhalb dieses theoretischen Rahmens muss es zu einem Steuerwettbewerb nach unten kommen: Die Regierungen können keinen überdurchschnittlichen Kapitalsteuersatz aufrechterhalten, sie unterbieten

⁷⁷⁾ Vgl. zu diesem Überblick Devereux – Loretz (2013) und die hier angegebene Literatur.

sich in einem Zug um Zug stattfindenden Steuerwettbewerb und werden gezwungen, die Steuerlast auf den immobilien Faktor zu verschieben. Stoßen sie hierbei auf Beschränkungen, sodass die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben auch die Besteuerung von Kapital erfordert, werden die Kapitalsteuersätze auf ineffizient geringe Niveaus festgelegt, um steuerinduzierte Kapitalflucht zu verhindern. Als Konsequenz kommt es zu einem suboptimalen Niveau an öffentlichen Leistungen (Janeba – Schjelderup, 2002).

Dieses Modell beruht allerdings auf starken Annahmen, die in der Realität so nicht gegeben sind, insbesondere die angenommene vollkommene Kapitalmobilität und die große Anzahl kleiner Länder (Devereux – Loretz, 2013). Nachfolgende theoretische Arbeiten haben daher das grundlegende Steuerwettbewerbsmodell modifiziert. Sie gehen etwa von einer kleineren Anzahl von Ländern aus und zeigen, dass sich in einem solchen Setting im Vergleich zum grundlegenden Steuerwettbewerbsmodell ein höherer Steuersatz ergibt (z. B. Wildasin, 1988; Hoyt, 1991). In ihrer Modellierung eines asymmetrischen Wettbewerbs zwischen unterschiedlich großen Ländern zeigen Bucovetsky (1991) und Wilson (1991), dass kleinere Länder durch eine stärkere Senkung des Steuersatzes fiskalisch auf Kosten der größeren gewinnen können. Die Existenz standortspezifischer Renten wird in Modellen der *new economic geography* berücksichtigt: Danach sind Agglomerationsvorteile oder andere Standortvorteile mit standortspezifischen Renten verbunden, die einem Land die Besteuerung von Unternehmensgewinnen bzw. die Aufrechterhaltung eines höheren Körperschaftsteuersatzes erlaubt⁷⁸⁾.

4.1.2 Empirische Befunde

Dass es im Bereich der Unternehmensbesteuerung einen ausgeprägten internationalen Wettbewerb gibt, ist empirisch inzwischen weitgehend unbestritten. Umstrittener sind die Determinanten dieses Steuerwettbewerbs, sein Verlauf sowie seine Wirkungskanäle und Effekte. Dieser Abschnitt präsentiert und diskutiert in einem ersten Schritt deskriptive Statistiken, die in der Diskussion über den internationalen Steuerwettbewerb relevant sind. Anschließend werden die wichtigsten Resultate der umfangreichen empirisch-ökonomischen Literatur zu Formen, Verlauf und Effekten des internationalen Unternehmenssteuerwettbewerbs kurz vorgestellt.

4.1.2.1 Deskriptive Evidenz

Erste Anhaltspunkte für die Existenz eines solchen internationalen Unternehmenssteuerwettbewerbs liefert die Betrachtung deskriptiver Statistiken zur längerfristigen Entwicklung von Steuersätzen und Steueraufkommen.

In der EU sind seit Beginn der 1980er Jahre nominelle und effektive Unternehmenssteuersätze deutlich gesunken. In den "alten" EU-15-Ländern sank der durchschnittliche Körperschaftsteuersatz⁷⁹⁾ von 1980 bis 2001 von 44,8% auf 32,7% (-12,1 Prozentpunkte) (Schratzenstaller, 2002). Von 1995 bis 2018 wurden im Durchschnitt der EU 28 die nominellen Unternehmenssteuersätze⁸⁰⁾ von 35% auf 21,9% und damit um 13,1 Prozentpunkte reduziert (Übersicht 4.1).

⁷⁸⁾ Vgl. Forslid (2005) und die hier zitierten Studien.

⁷⁹⁾ Körperschaftsteuersatz ohne lokale Gewinnsteuern.

⁸⁰⁾ Körperschaftsteuersatz plus gegebenenfalls lokale Gewinnsteuern; dies erklärt den Niveauunterschied im Vergleich zum vorhergehend erwähnten Durchschnitt für die EU 15 im Zeitraum 1995 bis 2001.

Übersicht 4.1: Nominelle Unternehmenssteuersätze in der EU, 1995 bis 2018

	1995	1998	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ 1995-2018 In Prozent- punkten	
									In %										
Belgien	40,2	40,2	40,2	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	29,6	-10,6	
Bulgarien	40,0	37,0	32,5	15,0	15,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	-30,0
Tschechien	41,0	35,0	31,0	26,0	24,0	24,0	21,0	20,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	-22,0
Dänemark	34,0	34,0	32,0	28,0	28,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	24,5	23,5	22,0	22,0	22,0	22,0	-12,0
Deutschland	56,8	56,0	51,6	38,7	38,7	38,7	38,7	38,7	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	-26,6
Estland	26,0	26,0	24,0	24,0	23,0	22,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	-6,0
Irland	40,0	32,0	24,0	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	-27,5
Griechenland	40,0	40,0	40,0	32,0	29,0	25,0	35,0	35,0	24,0	20,0	20,0	20,0	26,0	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	-11,0
Spanien	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	32,5	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	28,0	25,0	25,0	25,0	25,0	-10,0
Frankreich	36,7	41,7	37,8	35,0	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	36,1	36,1	38,0	38,0	38,0	34,4	34,4	34,4	34,4	-2,2
Kroatien	25,0	35,0	35,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	18,0	18,0	18,0	-7,0
Italien	52,2	41,3	41,3	37,3	37,3	37,3	31,4	31,4	31,4	31,4	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	27,8	27,8	27,8	-24,4
Zypern	25,0	25,0	29,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	-12,5
Lettland	25,0	25,0	25,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	-5,0
Litauen	29,0	29,0	24,0	15,0	19,0	18,0	15,0	20,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	-14,0
Luxemburg	40,9	37,5	37,5	30,4	29,6	29,6	29,6	28,6	28,6	28,8	28,8	29,2	29,2	29,2	29,2	27,1	26,0	26,0	-14,9
Ungarn	19,6	19,6	19,6	17,5	17,5	21,3	21,3	21,3	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6	10,8	10,8	10,8	-8,8
Malta	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Niederlande	35,0	35,0	35,0	31,5	29,6	25,5	25,5	25,5	25,5	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	-10,0
Österreich	34,0	34,0	34,0	25,0	-9,0														
Polen	40,0	36,0	30,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	-21,0
Portugal	39,6	37,4	35,2	27,5	27,5	26,5	26,5	26,5	29,0	29,0	31,5	31,5	31,5	29,5	29,5	29,5	31,5	31,5	-8,1
Rumänien	38,0	38,0	25,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	-22,0
Slowenien	25,0	25,0	25,0	25,0	23,0	23,0	22,0	21,0	20,0	20,0	18,0	17,0	17,0	17,0	17,0	19,0	19,0	19,0	-6,0
Slowakei	40,0	40,0	29,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	23,0	22,0	22,0	22,0	21,0	21,0	21,0	-19,0
Finnland	25,0	28,0	29,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,3	24,5	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	-5,0
Schweden	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	26,3	26,3	26,3	26,3	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	-6,0
Großbritannien	33,0	31,0	30,0	30,0	30,0	30,0	28,0	28,0	28,0	26,0	24,0	23,0	21,0	20,0	20,0	19,0	19,0	19,0	-14,0
EU 28	35,0	34,2	32,0	25,3	25,1	24,4	23,8	23,8	23,2	23,0	22,9	23,2	22,9	22,8	22,5	21,9	21,9	21,9	-13,1
EA 19	35,8	34,9	33,3	26,7	26,6	25,7	25,1	25,3	24,5	24,4	24,3	25,0	24,7	24,6	24,3	24,1	24,1	24,1	-11,7
EU 15	38,0	36,7	35,4	30,1	29,6	28,7	28,1	27,9	27,3	27,0	26,9	27,1	26,7	26,5	25,9	25,5	25,3	25,3	-12,7
EU 13¹⁾	31,4	31,2	28,2	19,7	19,8	19,4	18,8	19,0	18,4	18,4	18,3	18,7	18,6	18,5	18,5	17,7	18,1	18,1	-13,3

Q: Eurostat/Europäische Kommission (2018), einschließlich lokaler Gewinnsteuern, arithmetisches Mittel. -) EU 13 "Neue" Länder.

Besonders stark war der Rückgang in den 13 "neuen" mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, wo die Unternehmenssteuersätze im betrachteten Zeitraum im Durchschnitt um 13,3 Prozentpunkte (von 31,4% auf 18,1%) sanken. Im Durchschnitt der EU-15-Länder gingen die Unternehmenssteuersätze von 38% auf 25,3% (-12,7 Prozentpunkte) zurück. Der Abstand zwischen dem Durchschnitt der alten und der neuen EU-Länder hat sich somit seit 1995 von 6,6 Prozentpunkten auf 7,2 Prozentpunkte vergrößert. Allerdings hat der Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise die Abwärtsdynamik deutlich abgebremst: Seit 2008 ist der EU-28-Durchschnitt um lediglich 2 Prozentpunkte gesunken. Im Zuge der Haushaltskonsolidierungsbemühungen sind in einigen EU-Ländern in den letzten Jahren sogar die Körperschaftsteuersätze erhöht worden (*Spengel – Bräutigam – Evers, 2014*), wodurch die wenigen Fälle von Körperschaftsteuersatzsenkungen neutralisiert wurden. Erst jüngst werden wieder verstärkt Körperschaftsteuersatzsenkungen umgesetzt oder angekündigt (*Devereux et al., 2016*).

Österreich lag 1995 mit einem Körperschaftsteuersatz von 34% etwas unter dem Durchschnitt von EU 28 (35%) und EU 15 (38%), aber über dem EU 13-Durchschnitt (31,4%). Mit der Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 25% zog Österreich 2005 mit dem EU-28-Durchschnitt (25,3%) gleich und lag damit zwischen dem Durchschnitt von EU 15 (30,1%) und EU13 (19,7%). 2018 entspricht der österreichische Körperschaftsteuersatz dem EU-15-Durchschnitt, überschreitet aber den Durchschnitt von EU 28 und noch mehr von EU 13.

Allerdings ist der nominelle Steuersatz allein, selbst wenn er in der steuerpolitischen Debatte oft im Zentrum steht, ein nur beschränkt aussagekräftiger Indikator für die tatsächliche Gesamtsteuerlast auf Unternehmensgewinne. Nominelle Unternehmenssteuersätze determinieren die Anreize zur Gewinnverschiebung und sind damit im Kontext eines zwischenstaatlichen Wettbewerbs um besteuerbare Unternehmensgewinne relevant (*Haufler – Schjelderup, 2000*). Reale Investitions- bzw. Standortentscheidungen werden dagegen durch die effektive Unternehmenssteuerbelastung beeinflusst, die sich aus dem Zusammenwirken von nominellem Steuersatz und Gewinnermittlungsvorschriften ergibt.

Zur Erfassung der effektiven Unternehmenssteuerlast wurden in der finanzwissenschaftlichen theoretischen und empirischen Literatur eine Reihe von Indikatoren entwickelt. Sie lassen sich grundsätzlich in vergangenheitsorientierte ("*backward-looking*") und zukunftsorientierte oder fiktive ("*forward-looking*") Indikatoren gliedern.⁸¹⁾ Vergangenheitsorientierte Steuerlastindikatoren beruhen auf Daten über Gewinne von Einzelunternehmen bzw. aggregierte Unternehmensgewinne und die dazugehörigen Steuerzahlungen und geben die tatsächliche mikroökonomische (auf der Ebene von Einzelunternehmen) oder makroökonomische (für aggregierte Unternehmensgewinne) Unternehmenssteuerlast der Vergangenheit wieder. Sie sind damit primär aus einer Verteilungsperspektive relevant. Zukunftsorientierte Steuerlastindikatoren beziehen sich auf die geltenden Unternehmenssteuerregelungen (bzw. geplante steuerliche Änderungen) und ermitteln für fiktive Modellinvestitionsprojekte oder Modellunternehmen einen hypothetischen Grenz- oder Durchschnittssteuersatz. Sie sind von Interesse, wenn es um die Ein-

⁸¹⁾ Vgl. für ausführliche Überblicke über Methoden und empirische Studien *Spengel (2003)* und *Schatzenstaller (2003)*.

schätzung der Anreizwirkungen des bestehenden Unternehmenssteuersystems bzw. von geplanten steuerlichen Veränderungen hinsichtlich von Standort- oder Investitionsentscheidungen geht.

Die Europäische Kommission veröffentlicht in ihrer jährlichen Publikation "Taxation Trends in the European Union" die vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) ermittelten effektiven mikroökonomischen fiktiven Durchschnittssteuersätze (EATR) für Modellinvestitionsprojekte (Europäische Kommission, 2018). Deren längerfristige Entwicklung folgt dem Trend der nominellen Unternehmenssteuersätze (Übersicht 4.2).

So ist zwischen 2000 und 2017 der EU-Durchschnitt von 27,4% auf 20,1% (-7,3 Prozentpunkte) gefallen. Auch bezüglich dieses Indikators ist die Abwärtsdynamik für die "neuen" EU-13-Länder wesentlich deutlicher ausgeprägt als für die "alten" EU-15-Länder: Der EU-13-Durchschnitt ist seit 2000 um 8,1 Prozentpunkte (von 24,1% auf 16%) gesunken, der EU-15-Durchschnitt um 6,5 Prozentpunkte (von 30,2% auf 23,7%). Mit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise ist auch der Abwärtstrend der EATR zum Stillstand gekommen: *De facto* stagnierten sie zwischen 2008 und 2016, erst 2017 ist wieder ein etwas merklicherer Rückgang zu verzeichnen. In Österreich wurde der EATR durch die deutliche Reduktion des Körperschaftsteuersatzes 2005 von knapp 30% auf 23% gesenkt und ist seither so gut wie unverändert geblieben. Mit 23,1% übertraf er 2017 den EU-28-Durchschnitt (20,1%) und den EU-13-Durchschnitt (16%), lag aber etwas unter dem EU-15-Durchschnitt (23,7%).

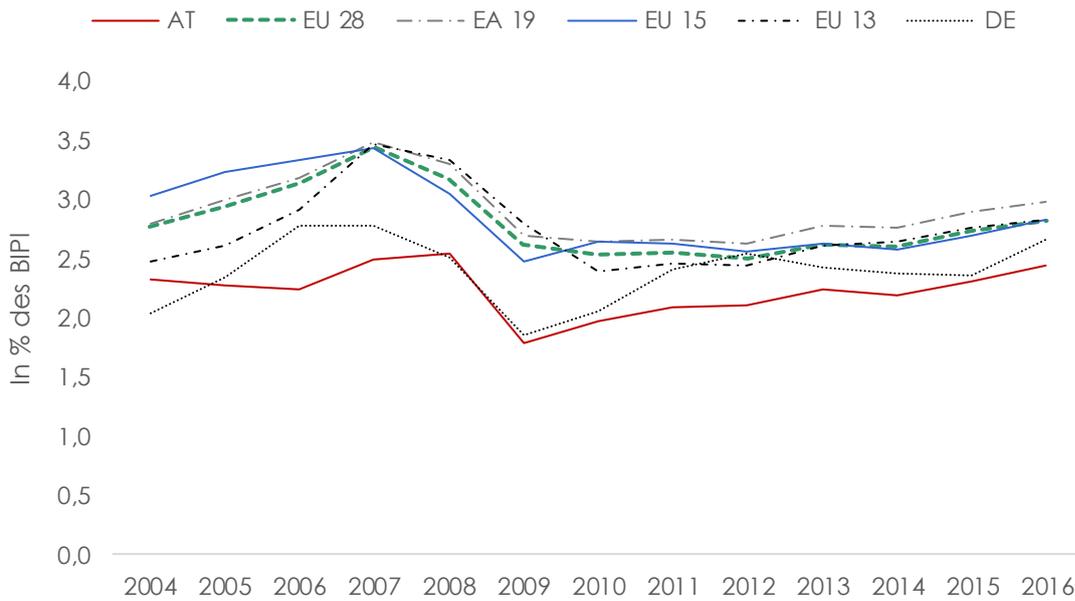
Übersicht 4.2: Effektive Durchschnittssteuersätze (EATR) in der EU, 1998 bis 2017

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ 2000-17	
	In %																			In Prozentpunkten
Belgien	34,5	34,4	34,5	29,5	29,5	29,5	25,7	25,4	24,9	24,7	25,3	25,9	26,3	26,5	26,7	27,8	28,3	29,3	-5,2	
Bulgarien	28,1	24,2	20,4	20,5	17,1	13,2	13,2	8,8	8,9	8,8	8,8	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	-19,1	
Tschechien	23,6	23,6	23,6	23,6	24,6	22,7	21,0	21,0	18,4	17,5	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	-6,9	
Dänemark	28,3	26,8	26,8	26,8	26,8	25,1	25,1	22,5	22,6	22,6	22,6	22,6	22,0	22,0	22,2	21,3	20,0	20,0	-8,3	
Deutschland	40,4	35,8	35,8	37,0	35,8	35,5	35,5	35,5	28,2	28,0	28,0	28,2	28,2	28,2	28,2	28,2	28,2	28,8	-11,6	
Estland	20,4	20,4	20,4	20,4	20,4	18,1	17,3	17,3	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	15,7	15,7	15,7	-4,7	
Irland	9,4	9,4	12,3	14,3	14,3	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,1	14,1	14,1	4,7	
Griechenland	30,4	30,4	30,4	30,4	30,4	27,8	25,2	21,7	21,8	30,5	21,0	17,5	17,5	33,7	32,6	32,7	27,6	27,6	-2,8	
Spanien	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	34,5	32,8	32,8	32,8	31,9	32,4	33,7	32,6	32,7	30,1	30,1	-6,4	
Frankreich	36,6	35,8	34,9	35,0	35,0	34,8	34,4	34,6	34,6	34,7	32,8	32,8	34,3	34,7	38,3	38,3	38,4	33,4	-3,2	
Kroatien	23,6	18,0	18,1	17,8	18,1	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	14,8	-8,8	
Italien	31,3	30,7	34,3	32,6	31,8	31,8	31,8	31,8	27,3	27,5	27,5	24,9	25,1	25,1	24,2	23,8	23,6	23,5	-7,8	
Zypern	27,5	26,5	26,9	14,8	14,8	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	11,6	11,6	11,9	15,2	15,2	12,7	13,1	13,0	-14,5	
Lettland	22,7	22,7	20,2	17,7	14,3	14,3	14,3	14,3	13,8	13,8	11,8	12,2	12,2	12,1	14,3	14,3	14,3	14,3	-8,4	
Litauen	19,1	19,1	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	15,2	12,7	16,8	12,7	12,7	12,7	13,6	13,6	13,6	13,6	13,6	-5,5	
Luxemburg	32,6	32,6	26,5	26,5	26,5	25,9	25,9	25,9	25,9	25,0	25,0	24,9	24,9	25,5	25,5	25,5	25,5	23,7	-8,9	
Ungarn	19,7	19,7	19,7	19,7	17,8	16,6	16,3	19,5	19,5	19,5	19,1	19,3	19,3	19,3	19,3	19,3	19,3	11,1	-8,6	
Malta	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	0,0	
Niederlande	32,3	31,5	31,0	31,0	31,0	28,4	26,7	23,1	23,1	22,2	22,2	21,8	22,6	21,6	22,6	22,5	22,5	22,5	-9,8	
Österreich	29,7	31,2	31,0	31,0	31,2	23,0	23,0	23,0	23,0	22,7	22,7	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,1	23,1	-6,6	
Polen	27,1	25,3	25,3	24,2	17,1	17,1	17,1	17,4	17,4	17,4	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	-9,6	
Portugal	31,5	29,5	29,5	29,4	24,6	24,6	24,6	23,7	23,7	23,7	26,2	26,2	28,4	28,4	28,4	26,6	26,6	20,0	-11,5	
Rumänien	22,7	22,7	22,7	22,7	22,4	14,7	14,7	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,7	14,7	-8,0	
Slowenien	20,9	20,9	20,9	21,5	21,5	22,1	22,3	20,9	20,0	19,1	18,2	18,2	16,4	15,5	15,5	15,5	15,5	17,3	-3,6	
Slowakei	25,8	25,8	22,3	21,9	16,5	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	20,3	19,4	19,6	19,6	18,7	-7,1	
Finnland	27,2	27,2	27,2	27,2	27,2	24,5	24,5	24,5	24,5	23,6	23,8	24,7	23,3	22,4	18,6	18,9	19,1	19,5	-7,7	
Schweden	23,8	23,1	23,1	23,1	23,1	24,6	24,6	24,6	23,2	23,2	23,2	23,2	23,2	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	-4,4	
Großbritannien	28,7	28,7	29,3	29,3	29,3	29,2	29,3	29,3	28,0	28,3	28,4	26,9	25,2	24,3	22,4	21,5	21,5	20,5	-8,2	
EU 28	27,4	26,7	26,0	25,3	24,4	23,0	22,7	22,1	21,3	21,6	21,0	20,8	20,8	21,2	21,1	21,0	20,9	20,1	-7,3	
EA 19	28,5	28,1	27,3	26,4	25,6	24,5	24,1	23,4	22,5	22,9	22,2	21,9	22,1	22,8	22,8	22,8	22,7	22,1	-6,3	
EU 15	30,2	29,7	29,5	29,3	28,9	27,8	27,1	26,3	25,3	25,6	25,1	24,6	24,7	24,9	24,7	24,7	24,5	23,7	-6,5	
EU 13¹⁾	24,1	23,2	22,0	20,7	19,2	17,6	17,6	17,3	16,8	17,0	16,4	16,5	16,3	16,9	17,0	16,7	16,7	16,0	-8,1	

Q: Eurostat/Europäische Kommission (2018 und vorherige Ausgaben), basierend auf ZEW (2017), arithmetisches Mittel. -1) EU 13 "neue" Länder.

Kritiker der Hypothese eines "ruinösen" Unternehmenssteuerwettbewerbs wenden ein, dass die sinkenden Unternehmenssteuersätze bislang noch nicht zu einer Erosion der Körperschaftsteuereinnahmen geführt haben. Tatsächlich sind die Körperschaftsteuereinnahmen im Verhältnis zum BIP (Abbildung 4.1) bzw. zum Gesamtabgabenaufkommen (Abbildung 4.2) im EU-Durchschnitt langfristig – mit kurzfristigen Schwankungen aufgrund von Konjunktur und diskretionären Steueränderungen – stabil.

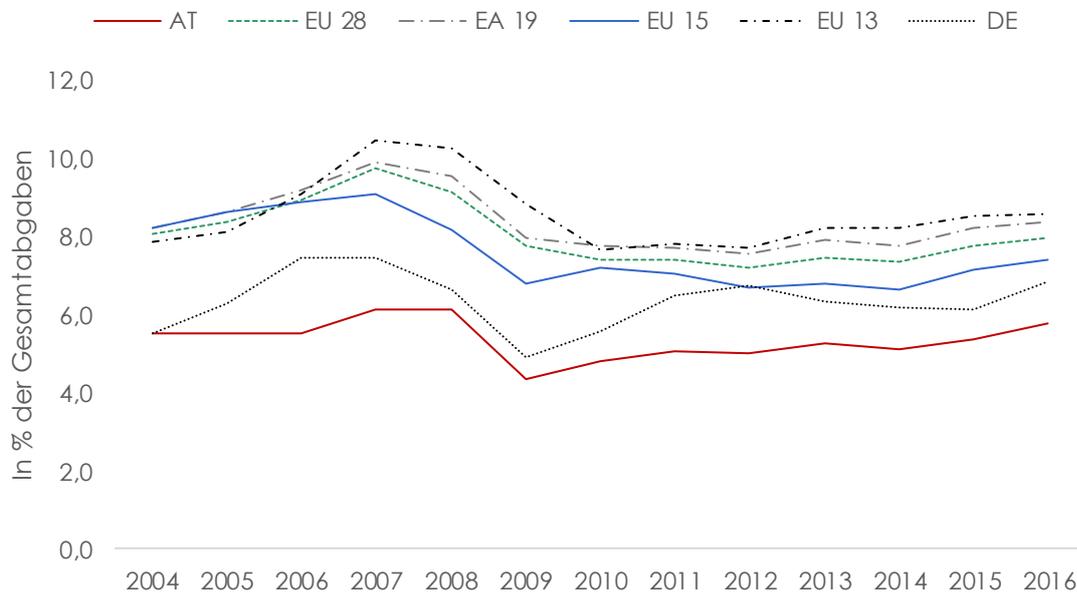
Abbildung 4.1: Körperschaftsteuereinnahmen im Verhältnis zum BIP in der EU, 2004 bis 2016



Q: Eurostat/Europäische Kommission (2018). -1) EU 13 "neue" Länder.

Im Durchschnitt der EU 28 sind die Körperschaftsteuereinnahmen in % des BIP zwischen 2004 und 2016 mit 2,8% konstant geblieben, die Körperschaftsteuereinnahmen in % der Gesamtabgaben geringfügig von 8% auf 7,9% gesunken. Dabei verzeichnete Österreich einen leichten Anstieg der Körperschaftsteuereinnahmen von 2,3% auf 2,4% des BIP bzw. von 5,5% auf 5,8% der Gesamtabgaben.

Abbildung 4.2: Anteil der Körperschaftsteuereinnahmen an den Gesamtabgabeneinnahmen in der EU, 2004 bis 2016



Q: Eurostat/Europäische Kommission (2018). -1) EU 13 "neue" Länder.

Diese Stabilität der Körperschaftsteuereinnahmen dürfte auf mehreren Faktoren beruhen.⁸²⁾ So haben vor allem in den 1980er und 1990er Jahren viele Länder die wiederholten Senkungen der nominellen Unternehmenssteuersätze durch die Einschränkung oder Abschaffung von Steuerausnahmen ganz oder teilweise kompensiert (*"rate-cut-cum-base-broadening"*, vgl. z. B. Devereux – Griffith – Klemm, 2002; Loretz, 2008). Auch jüngere Steuersatzsenkungen wurden teilweise durch Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gegenfinanziert. So finden in einer empirischen Analyse für 142 Länder für den Zeitraum 2004 bis 2016 Steinmüller – Thunecke – Wamser (2018), dass die Hälfte der untersuchten Länder ihre Steuerbasis verbreitert haben: Etwa 80% der in die Untersuchung einbezogenen Länder haben im untersuchten Zeitraum ihren Körperschaftsteuersatz gesenkt und 50% im Gegenzug die Abschreibungsmöglichkeiten eingeschränkt. Kawano – Slemrod (2016) klassifizieren eine Vielzahl an Veränderungen der Gewinnermittlungsvorschriften in den OECD-Ländern und finden, dass Steuersatzsenkungen tendenziell mit Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage zusammenfallen. Steinmüller – Thunecke – Wamser (2018) schließen jedoch, dass die *rate-cut-cum-base-broadening*-Reformen nicht mehr so häufig wie in den 1990er stattfinden. Dies spiegelt wider, dass diese Option der Bemessungsgrundlagenverbreiterung zur Kompensation von Steuersatzsenkungen langfristig an Grenzen stößt.

Daneben dürften einige Struktureffekte stabilisierend auf diese makroökonomischen Unternehmenssteuerquoten wirken: die Zunahme der Gewinnquote in vielen Ländern (Sorensen, 2003);

⁸²⁾ Vgl. Europäische Kommission (2015) und die dort zitierte Literatur.

sektorale Verschiebungen (etwa der Bedeutungsgewinn profitabler Dienstleistungsbereiche wie Bank- und Finanzdienstleistungen); sowie die durch die zunehmende Spreizung von Einkommen- und Körperschaftsteuersätzen mit bedingte Umwandlung einkommensteuerpflichtiger Personen- in körperschaftsteuerpflichtige Kapitalgesellschaften (*Haufler, 2007; Piotrowska - Vanborren, 2008; de Mooij – Nicodème, 2008*).⁸³⁾

Gleichzeitig ist zu beachten, dass diese Unternehmenssteuerquoten kein geeigneter Indikator zur Messung der effektiven Belastung von Unternehmensgewinnen sind, da die Bezugsgrößen BIP bzw. Gesamtabgabenaufkommen in keinem systematischen Verhältnis zur Höhe der Unternehmensgewinne stehen. Zur Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen effektiven Unternehmenssteuerlast muss vielmehr das Unternehmenssteueraufkommen auf die aggregierten Unternehmensgewinne bezogen werden, etwa entsprechend dem Ansatz der Europäischen Kommission zur Ermittlung der impliziten Steuersätze auf Gewinne der Kapitalgesellschaften (impliziter Körperschaftsteuersatz.⁸⁴⁾ Aufgrund von methodischen und datenmäßigen Problemen weist die neueste Ausgabe der erwähnten jährlichen Publikation "Taxation Trends in the European Union" (*Europäische Kommission, 2018*) vorläufige Werte aus (Übersicht 4.3).⁸⁵⁾ Danach ist im EU-Durchschnitt seit Mitte der 1990er Jahre der implizite Körperschaftsteuersatz um 4,7 Prozentpunkte auf 17% gesunken. Dieser Rückgang ist allerdings ausschließlich durch die neuen EU-Länder getrieben, wo der Durchschnitt um 11 Prozentpunkte gesunken ist; im Durchschnitt der alten EU-Länder ist der implizite Körperschaftsteuersatz stabil geblieben. 2016 war der Durchschnitt der neuen EU-Länder mit 15,8% geringer als jener der EU-15-Länder mit 17,6%; allerdings ist das durchaus keine allgemeine Tendenz: in nicht wenigen Jahren des betrachteten Zeitraums lag der implizite Körperschaftsteuersatz in den neuen EU-Ländern (teilweise deutlich) über dem Durchschnitt der alten EU-Länder.

⁸³⁾ In diesem Zusammenhang ist relevant, dass im Zuge der Konsolidierungsbemühungen zur Bewältigung der durch die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise verursachten budgetären Probleme eine Reihe von EU-Ländern den Spitzensteuersatz in der Einkommensteuer erhöht und somit die Kluft zum Körperschaftsteuersatz weiter vergrößert haben.

⁸⁴⁾ Diese Berechnungen der Europäischen Kommission differenzieren den von *Mendoza – Razin – Tesar (1994)* entwickelten methodischen Ansatz zur Ermittlung eines impliziten Kapitalsteuersatzes, indem sie diesen sehr groben Indikator in diverse Subindikatoren für einzelne Bereiche der Kapitalbesteuerung – darunter die Besteuerung von Unternehmensgewinnen im Rahmen der Körperschaftsteuer – herunterbrechen.

⁸⁵⁾ Für eine ausführliche Erläuterung der Methodik und der damit verbundenen Probleme vgl. *Europäische Kommission (2018)*. Die Berechnung des impliziten Körperschaftsteuersatzes ist mit einer Reihe von datenmäßigen und methodischen Problemen verbunden, sodass er seit einigen Jahren "under review" ist und die Europäische Kommission selbst explizit darauf hinweist, dass die ermittelten Werte mit äußerster Vorsicht zu genießen sind.

Übersicht 4.3: Implizite Steuersätze auf Gewinne der Kapitalgesellschaften, 1995 bis 2016

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 1995-2016 In Prozent- punkten	
Belgien	18,5	21,1	22,2	25,8	25,5	22,9	22,6	21,8	21,0	20,1	19,7	20,9	19,6	20,0	14,4	13,3	15,3	17,4	18,2	17,6	18,2	17,8	17,8	-0,7
Bulgarien	19,7	117,4	24,0	15,8	27,1	17,1	19,0	14,7	15,4	15,3	12,0	14,5	28,4	26,9	15,2	12,4	10,6	10,1	12,1	12,0	11,0	13,1	13,1	-6,6
Tschechien	34,2	25,4	39,2	26,3	29,1	25,6	26,8	30,1	30,5	28,6	25,3	25,1	24,2	23,2	22,1	21,6	21,0	21,8	22,9	20,1	19,2	19,9	19,9	-14,3
Dänemark	18,3	19,2	18,7	23,6	16,9	20,3	18,8	18,0	20,9	22,3	23,7	24,3	23,8	18,4	14,8	15,3	13,9	16,4	17,6	16,2	15,2	15,7	15,7	-2,6
Deutschland	15,9	18,9	18,4	17,8	20,4	21,7	11,4	10,8	12,4	13,0	13,8	14,9	14,2	13,7	11,6	11,8	13,9	16,1	15,8	15,0	14,5	16,8	16,8	0,9
Estland	17,1	9,8	10,5	12,4	9,0	4,1	2,9	4,6	6,4	6,8	5,6	5,7	6,6	8,1	12,9	6,8	5,0	5,8	7,2	7,8	11,1	11,1	11,1	-6,0
Irland	10,9	12,9	12,2	10,1	11,3	10,8	10,9	10,5	11,0	11,1	11,5	13,5	12,1	11,6	9,2	8,4	7,5	7,6	7,5	7,6	7,4	7,8	7,8	-3,1
Griechenland	16,1	14,6	14,5	19,6	21,5	29,8	23,4	27,4	22,3	19,9	25,0	21,0	18,8	19,3	25,4	25,1	20,2	11,8	10,9	17,1	17,7	22,3	22,3	6,2
Spanien	15,0	8,4	8,0	9,5	7,0	5,8	4,3	6,8	5,8	5,1	4,1	3,4	2,9	5,3	4,6	5,2	4,5	3,3	2,7	3,7	2,7	2,9	2,9	-12,1
Frankreich	24,2	29,1	28,9	27,0	31,2	32,1	35,5	30,6	26,6	28,5	28,4	35,2	32,8	31,5	24,5	30,6	31,6	38,9	41,7	38,5	34,6	35,9	35,9	11,7
Kroatien								33,8	32,1	22,3	22,1	25,3	25,2	27,4	37,9	27,9	27,1	24,7						-9,1
Italien	18,3	20,5	23,5	17,9	21,0	17,8	21,8	19,5	18,1	18,4	19,3	24,5	28,9	30,3	26,9	23,9	23,8	27,4	30,3	25,3	24,0	20,9	20,9	2,6
Zypern	16,5	19,0	19,1	21,6	24,4	20,2	20,1	20,4	15,3	20,9	26,0	32,3	36,8	31,5	24,9	20,4	18,4	18,4	21,1	20,6	25,2			8,7
Lettland	-37,1	-35,6	30,6	24,8	18,6	10,8	10,6	9,5	7,2	8,0	9,7	12,5	16,1	23,5	11,6	6,9	7,3	8,9	9,1	9,4	10,2	11,9	11,9	49,0
Litauen	15,8	10,7	9,3	8,9	6,4	3,6	2,3	2,5	5,4	7,1	7,8	10,8	9,6	11,0	8,1	3,6	2,7	4,3	4,5	4,6	5,7	6,4	6,4	-9,4
Luxemburg	15,0	8,4	8,0	9,5	7,0	5,8	4,3	6,8	5,8	5,1	4,1	3,4	2,9	5,3	4,6	5,2	4,5	3,3	2,7	3,7	2,7	2,9	2,9	-12,1
Ungarn	68,9	51,7	23,9	23,2	26,2	29,4	25,6	18,1	17,9	16,1	15,6	13,7	16,6	17,1	17,9	8,8	7,5	9,7	8,9	9,7	10,5			-58,4
Malta																								
Niederlande	17,0	19,9	19,3	18,6	18,4	16,5	15,2	15,9	13,2	11,7	10,4	10,0	8,9	9,6	6,8	5,9	5,0	5,6	5,5	6,1	7,1	9,1	9,1	-7,9
Österreich	14,5	17,6	18,0	17,9	17,0	16,5	25,3	18,1	16,9	16,2	14,1	13,6	14,8	15,8	12,6	12,7	13,2	12,8	15,6	15,4	16,0	18,2	18,2	3,7
Polen	35,6	39,0	41,2	40,0	38,0	35,8	37,3	36,5	21,6	16,3	16,8	17,4	19,3	19,5	13,9	11,9	11,6	12,5	10,3	10,3	10,2	11,0	11,0	-24,6
Portugal	19,3	22,6	25,0	26,0	30,1	34,3	29,1	30,8	29,4	26,5	25,7	26,2	28,4	35,8	25,8	23,1	26,4	22,0	25,8	21,2	23,7	24,6	24,6	5,3
Rumänien	53,6	39,9	35,2	38,1	31,9	30,0	38,4	27,6	22,0	19,9	18,5	16,6	16,9	17,5	13,1	12,6	12,6	9,3	10,6	10,8				-42,8
Slowenien	15,9	27,0	19,8	18,3	16,5	26,2	27,8	29,0	25,6	28,6	41,9	36,2	36,1	31,7	28,3	31,1	26,7	24,2	20,4	18,6	17,8	18,5	18,5	2,6
Slowakei	54,5	57,1	53,4	58,4	54,1	43,6	33,5	37,2	37,8	23,8	24,6	20,6	19,9	21,1	22,9	18,4	17,8	18,1	22,8	27,1	30,0	29,5	29,5	-25,0
Finnland	18,5	21,6	23,3	25,9	25,6	32,0	19,0	22,8	19,6	19,3	18,4	16,6	18,2	19,2	17,9	18,1	18,3	17,4	21,3	14,8	14,8	16,3	16,3	-2,2
Schweden	15,4	17,3	18,3	17,6	21,7	28,6	20,1	16,6	16,5	16,6	22,0	17,3	21,7	15,9	20,8	21,2	22,5	19,7	22,0	20,6	19,1	19,0	19,0	3,6
Großbritannien	26,6	26,4	33,7	35,8	40,1	50,0	47,4	36,9	25,9	28,7	30,2	29,2	30,0	24,4	21,0	24,3	21,7	20,8	18,0	16,7	18,5	21,6	21,6	-5,0
EU 28	21,7	25,3	23,6	23,2	23,5	23,6	22,1	21,4	19,5	18,7	19,7	20,1	21,3	20,5	17,8	16,1	15,6	15,6	16,1	15,5	16,1	17,0	17,0	-4,7
EA 19	15,9	17,4	20,9	21,2	21,2	20,9	19,0	19,2	17,9	17,7	19,1	20,0	20,6	20,1	16,9	15,5	15,2	15,4	16,5	15,9	16,6	17,2	17,2	1,2
EU 15	17,8	19,3	20,3	20,9	22,0	24,4	22,1	21,0	19,2	19,4	20,3	20,9	21,4	19,6	16,8	16,9	16,9	17,0	17,9	16,7	16,7	17,6	17,6	-0,1
EU 13¹⁾	26,8	32,9	27,8	26,2	25,6	22,4	22,2	22,0	19,8	17,8	18,8	19,2	21,3	21,5	19,1	15,2	14,0	14,0	13,6	13,7	15,1	15,8	15,8	-11,0

Q: Europäische Kommission (2018). – Werte gemäß der "traditionellen" Berechnungsmethode, Durchschnitte ohne Malta. -) EU 13 "neue" Länder. Anmerkung: Abweichung in Prozentpunkten: 1995-2016 oder zwischen erstem und letztem verfügbarem Jahr, 2002-2012 alle Länder bis auf Malta verfügbar.

Eine weitere Ausprägung des internationalen Unternehmenssteuerwettbewerbs ist jener um die Gewinne von multinationalen Unternehmen, der – wie der kurze Überblick in Kapitel 1 zeigt – in bedeutenden, wenn auch länderspezifisch in ihrer quantitativen Bedeutung durchaus unterschiedlichen – Einnahmehäufungen für die Nationalstaaten resultiert. Zudem können der Steuerwettbewerb um realwirtschaftliche Aktivitäten der Unternehmen einerseits und um Unternehmensgewinne andererseits in einem substitutiven Verhältnis zueinanderstehen: So könnte Gewinnverschiebung den internationalen Steuerwettbewerb insofern reduzieren, als es die Sensitivität von Direktinvestitionen bezüglich der Unternehmensbesteuerung verringert, weil der Ort der Gewinnentstehung und -besteuerung getrennt werden können (Hong – Smart, 2010; Overesch, 2009).

4.1.2.2 Empirisch-ökonomische Evidenz

Ob und in welchem Ausmaß der langfristige Rückgang von nominellen und effektiven Unternehmenssteuersätzen als Beleg für einen "race to the bottom" gewertet werden kann, der schließlich in ein völliges Verschwinden oder zumindest einen massiven Bedeutungsverlust der Unternehmensbesteuerung münden müsse, ist in der Literatur nicht unumstritten (Devereux – Loretz, 2013). Leibrecht – Hochgatterer (2012) kommen in einem ausführlichen Überblick über die empirische Literatur zu der Schlussfolgerung, dass Steuerwettbewerb in der Tat eine Determinante des beobachteten langfristigen Rückgangs der Unternehmenssteuersätze darstellt. Auch der IMF (2017) geht davon aus, dass der langfristige Rückgang der nominellen Körperschaftsteuersätze, der seit Beginn der 1980er Jahre nicht nur in den Industrieländern, sondern auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu beobachten ist, ein Resultat des internationalen Steuerwettbewerbs ist. Allerdings sind die Größe des Einflusses des Steuerwettbewerbs und seine Bedeutung gegenüber anderen Faktoren, die die nationale Steuerpolitik beeinflussen – wie etwa ideologische Präferenzen und die Existenz von Vetospielern⁸⁶⁾, allgemeine langfristige steuerpolitische Trends unabhängig von Wettbewerbsüberlegungen oder neue wissenschaftliche Erkenntnisse über realwirtschaftliche Effekte von Unternehmenssteuern –, kaum zu quantifizieren.

In den letzten drei Jahrzehnten ist eine umfangreiche empirisch-ökonomische Literatur zum Einfluss eines internationalen Steuerwettbewerbs auf die Unternehmenssteuersätze entstanden.⁸⁷⁾ Eine erste Generation dieser Analysen fokussiert auf den Einfluss von Globalisierung, Internationalisierung oder zunehmender internationaler Kapitalmobilität, d. h. der wachsenden Offenheit von Volkswirtschaften, auf die Unternehmenssteuersätze. Diese Studien zeigen – wenn überhaupt – einen eher positiven Zusammenhang zwischen Offenheit und diversen vergangenheitsbezogenen Unternehmenssteuerlastmaßen, während der Zusammenhang zwischen Offenheit und diversen zukunftsbezogenen Unternehmenssteuersätzen tendenziell negativ ist. Ein neuerer Strang der empirischen Literatur analysiert direkt strategische Interaktionen

⁸⁶⁾ Vgl. dazu Hallerberg – Basinger (1998).

⁸⁷⁾ Vgl. zum Folgenden Überblick insbesondere Devereux – Loretz (2013) und Keuschnigg – Loretz – Winner (2015) sowie die dort zitierte Literatur; vgl. auch den Literaturüberblick in Europäische Kommission (2015).

zwischen Regierungen unter anderem bezüglich der Unternehmensbesteuerung.⁸⁸⁾ Diese Analysen identifizieren meist positive Reaktionsfunktionen, zeigen also, dass die Steuersatzentscheidungen nationaler Regierungen durch die Steuersätze von bzw. durch Steuersatzdifferenziale im Vergleich zu Wettbewerbsländern beeinflusst werden. Die Steuersätze werden daher als strategische Substitute bezeichnet: Eine Jurisdiktion wird ihren Steuersatz senken, wenn die Steuersätze von benachbarten Ländern reduziert werden, und umgekehrt. Dabei hängt das Ausmaß, in dem im Sinne der eingangs genannten Definition von Steuerwettbewerb die nationalen steuerpolitischen Handlungsspielräume beschränkt werden, von einer Reihe von Faktoren ab, wie etwa der Größe eines Landes oder der Qualität der nicht-steuerlichen Standortfaktoren.⁸⁹⁾ Im EU-Kontext zeigt sich, dass diese strategischen Interaktionen stärker zwischen den EU-Ländern als im Verhältnis zu Ländern außerhalb der EU ausgeprägt sind. Auch haben die EU-Beitritte in den 2000er Jahren neue Steuersenkungsrunden ausgelöst. Interessant ist schließlich eine aktuelle Studie von *Miniaci – Panteghini – Rivolta* (2018), die Hinweise darauf finden, dass die Reaktionsfunktionen nur im Verhältnis bestimmter Länder positiv verlaufen. Im Verhältnis anderer Länder können die Steuersätze dagegen strategische Komplemente sein, die Reaktionsfunktionen sind also negativ: diese Länder erhöhen ihre Steuersätze, wenn sie in benachbarten Ländern sinken, um ein bestimmtes Niveau an öffentlichen Leistungen aufrechterhalten zu können.

4.1.3 Effekte des Unternehmenssteuerwettbewerbs

Ob der internationale Unternehmenssteuerwettbewerb insgesamt eher wohlfahrtssteigernd ist oder ob mögliche problematische Effekte überwiegen, wird in der Literatur nach wie vor kontrovers diskutiert (z. B. *Wilson – Wildasin*, 2004; *Bénassy-Quéré – Trannoy – Wolff*, 2014; *Europäische Kommission*, 2015). Einerseits wird – zumeist ausgehend von Public-Choice-Ansätzen – auf effizienzfördernde Wirkungen des Steuerwettbewerbs hingewiesen, der einem ungehinderten Wachstum der öffentlichen Ausgaben sowie einer übermäßigen Steuerbelastung ("fiskalischen Ausbeutung") durch einen "Leviathan-Staat" Schranken setze (*Brennan – Buchanan*, 1980; *Sinn*, 1992) und X-Ineffizienzen⁹⁰⁾ im öffentlichen Sektor bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen verringere (*Schulze – Ursprung*, 1999).⁹¹⁾

Andererseits werden mögliche problematische Wirkungen des Steuerwettbewerbs um Unternehmenssitze, Investitionen oder Gewinne thematisiert. Zum ersten kann der Steuerwettbewerb die Progressivität der Steuersysteme insgesamt verringern: Indem der Rückgang der Körperschaftsteuersätze auch die Einkommensteuer(spitzen)sätze unter Druck setzt (*IMF*, 2017), und wenn – wofür es empirische Hinweise gibt⁹²⁾ – der Steuerwettbewerb zu einer Verschiebung der Steuerlast auf (relativ) immobile Arbeitseinkommen und Konsum führt. Zweitens, und damit im

⁸⁸⁾ Siehe *Miniaci – Panteghini – Rivolta* (2018) für einen kurzen Überblick auch über einige aktuelle empirische Studien.

⁸⁹⁾ Vgl. die Untersuchung von *Bénassy-Quéré – Gopalraja – Trannoy* (2007), die empirische Hinweise auf die Bedeutung von öffentlicher Infrastruktur als wichtigem Standortfaktor neben dem Unternehmenssteuersatz liefert.

⁹⁰⁾ Damit werden die nicht erklärbare Komponenten bei der Bestimmung von Wohlfahrtsverlusten bezeichnet.

⁹¹⁾ Bereits *Tiebout* (1956) hat auf die Möglichkeit der effizienteren Erfüllung von Staatsaufgaben als Folge eines Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften um mobile Haushalte hingewiesen.

⁹²⁾ Vgl. z. B. *Winner* (2005), *Schwarz* (2007), *Loretz* (2008) oder *Genschel – Schwarz* (2012).

Zusammenhang stehend, sind von einer Verschiebung der Steuerlast auf die Arbeit unerwünschte beschäftigungspolitische Effekte zu erwarten. Drittens entstehen Wettbewerbsvorteile für multinationale Unternehmen, wenn sie – was die Analyse von *Egger – Eggert – Winner* (2010) nahelegt⁹³⁾ – eine geringere effektive Unternehmenssteuerlast tragen als vergleichbare binnenorientierte Unternehmen. Wettbewerbsverzerrungen können auch zwischen verschiedenen Branchen, die unterschiedlich stark Gewinnverschiebungsmöglichkeiten nutzen können, entstehen (*Barrios – d’Andria*, 2016). *Sorbe – Johansson* (2017) zeigen, dass Gewinnverschiebung den Wettbewerb verzerrt, weil sie die Marktkonzentration ebenso wie die *Mark-ups* der beteiligten Unternehmen erhöht. Gelingt es den Regierungen nicht oder nur teilweise, steuerwettbewerbsbedingte Ausfälle bei den Unternehmenssteuern durch die stärkere Besteuerung immobiler Steuersubjekte bzw. Steuerbemessungsgrundlagen zu kompensieren, kann es zu einem suboptimalen Niveau öffentlicher Leistungen kommen. Schließlich kann sich die allgemeine Steuermoral verschlechtern, wenn sich der Eindruck verbreitet, dass Unternehmen im Allgemeinen und multinationale Unternehmen im Besonderen nicht angemessen zum gesamten Steueraufkommen beitragen (*Europäische Kommission*, 2015).

4.2 Auswirkungen der G(K)KB auf den internationalen Steuerwettbewerb

Die Frage ist nun, ob und gegebenenfalls wie die Einführung einer GKKB (mit Formelzerlegung) Existenz, Dynamik und Erscheinungsformen des internationalen Steuerwettbewerbes beeinflusst. Seit der Vorlage des ersten Vorschlages der Europäischen Kommission zur Einführung einer GKKB Anfang der 2000er Jahre sind eine Reihe von theoretischen und empirischen Arbeiten entstanden, die verschiedene Effekte der harmonisierten Bemessungsgrundlage, der Konsolidierung und der Formelzerlegung analysieren.

Dabei stehen insbesondere zwei Aspekte im Mittelpunkt, denen auch in der vorliegenden Studie vorrangige Aufmerksamkeit gewidmet wird. Erstens interessieren die fiskalischen Effekte einer G(K)KB mit Formelzerlegung; dieser Frage geht Kapitel 2 der Studie nach. Zweitens wird nach den möglichen Auswirkungen von G(K)KB und/oder Formelzerlegung auf den zwischenstaatlichen Unternehmenssteuerwettbewerb gefragt; diese Frage steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Insgesamt kommt die Literatur zu differenzierten Einschätzungen bezüglich der Auswirkungen der Einführung einer G(K)KB und/oder eines Systems der Formelzerlegung auf den Unternehmenssteuerwettbewerb. So wird zwar erwartet, dass gewisse Erscheinungsformen des Steuerwettbewerbes durch eine G(K)KB verhindert oder zumindest eingeschränkt werden können: Nämlich dann, wenn bestimmte Ausnahmebestimmungen, die zur Gewinnverschiebung genutzt werden können (Stichwort Patentboxen), im Zuge der Harmonisierung der Bemessungsgrundlage abgeschafft werden. Tendenziell überwiegt jedoch die Erwartung, dass eine GKKB mit Formelzerlegung den Steuersatzwettbewerb eher nicht reduziert.

⁹³⁾ Vgl. z. B. *Egger – Eggert – Winner* (2010).

4.2.1 Vergleich der fiskalischen Externalitäten von Körperschaftsteuersatz-Veränderungen unter separater Gewinnermittlung und Formelzerlegung

Ein Strang der Literatur analysiert und vergleicht die fiskalischen Externalitäten, die unter einem System der getrennten Gewinnermittlung (*separate accounting*) gegenüber einem System der Formelzerlegung (*formula apportionment*) vom Körperschaftsteuersatz eines Landes auf Körperschaftsteuereinnahmen oder Wohlfahrt in anderen Ländern ausgehen.⁹⁴⁾ Nielsen – Raimondos-Møller, – Schjelderup (2010) modellieren Steuerwettbewerb um multinationale Unternehmen mit der Möglichkeit von Gewinnverlagerung und zeigen, dass die positive fiskalische Externalität unter separater Gewinnermittlung in eine Steuerbasisexternalität und eine Gewinnverschiebungsexternalität aufgeteilt werden kann. Die Steuerbasisexternalität beschreibt den Investitionseffekt durch die Besteuerung und ist der Mechanismus, der in den traditionellen Steuerwettbewerbsmodellen den Wettbewerb nach unten treibt.⁹⁵⁾ Die Gewinnverschiebungsexternalität beschreibt den Effekt, dass multinationale Unternehmen bei einer Körperschaftsteuersatzerhöhung ihre Gewinne in andere Länder verschieben, wo Steuerbasis und Steuereinnahmen entsprechend steigen. Dies verstärkt die Intensität des Steuerwettbewerbs bei separater Gewinnermittlung. Nielsen – Raimondos-Møller – Schjelderup (2010) zeigen, dass auch unter Formelzerlegung eine Steuerbasisexternalität besteht. Während die Gewinnverschiebungsexternalität durch die Formelzerlegung beseitigt wird, entsteht eine neue Externalität durch die Rückwirkung der Investition auf die Besteuerung der bestehenden Aktivitäten. Diese Wirkung kann als "Formelexternalität" bezeichnet werden: Erhöht ein Land seinen Körperschaftsteuersatz, verschieben MNE Kapital- und Arbeitseinsatz in andere Länder, um den Gewinnanteil, der mit dem erhöhten Steuersatz des Steuererhöhungslandes besteuert werden muss, zu reduzieren. Im Gegenzug erhöhen sich die Körperschaftsteuereinnahmen der anderen Länder, die somit von einer positiven Externalität profitieren. Nielsen – Raimondos-Møller – Schjelderup (2010) untersuchen in weiterer Folge explizit, unter welchen Voraussetzungen die Externalitäten unter Formelzerlegung geringer sind. Bei relativ geringen Kosten der Gewinnverlagerung und hohen Gewinnen der Unternehmen sind die Externalitäten unter Formelzerlegung geringer, während es durchaus auch Konstellationen gibt, in denen die fiskalischen Externalitäten von separater Gewinnermittlung höher sind.

Eine weitere Externalität kann sowohl unter separater Gewinnermittlung wie auch unter Formelzerlegung bestehen. Geht man davon aus, dass die steuereinhebenden Länder groß genug sind, um den Zinssatz zu beeinflussen, so entsteht eine zusätzliche Wechselwirkung mit dem Ausland. Eichner – Runkel (2011) untersuchen diesen Fall in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell. Aufgrund der Körperschaftsteuererhöhung im steuererhöhenden Land sinkt die Kapitalnachfrage und damit der Zinssatz, was in den anderen Ländern den Kapitaleinsatz und damit die besteuerbare Steuerbasis erhöht. Aufgrund der Komplementarität von Kapital und Arbeit steigt auch die Arbeitsnachfrage und damit der Lohnsatz, was wiederum die Steuerbasis verringern kann. Die Summe dieser Externalitäten kann somit insgesamt positiv oder negativ sein.

⁹⁴⁾ Vgl. für eine kurze Zusammenfassung und relevante Literatur Eichner – Runkel (2011).

⁹⁵⁾ Die höhere Besteuerung im Inland führt zu einer Verlagerung der Investitionen ins Ausland. Siehe dazu auch Zodrow – Mieszkowski (1986).

Je nach Vorzeichen des Gesamteffekts kann eine Über- oder Unterbesteuerung von multinationalen Unternehmen entstehen, da die Regierungen bei ihren Steuersatzentscheidungen die damit verbundenen Externalitäten nicht berücksichtigen. Der Wirkungskanal über den Zinssatz besteht auch mit Formelzerlegung. *Eichner – Runkel (2011)* diskutieren diese Wirkung als "Konsolidierte-Steuerbemessungsgrundlagen-Externalität" und zeigen, dass sich durch die Formelzerlegung die Investitions- und Lohneffekte aufheben. Damit ist die Summe der Externalitäten eindeutig positiv. Da diese positiven Effekte auf das Ausland bei der Entscheidung über Steuersätze nicht berücksichtigt werden, sind die Körperschaftsteuersätze auch unter Formelzerlegung ineffizient niedrig.

Somit kommt es sowohl unter separater Rechnungslegung als auch unter Formelzerlegung zu einer zu geringen Besteuerung von multinationalen Unternehmen.⁹⁶⁾ Allerdings wird das Ausmaß der Unterbesteuerung in einem System der Formelzerlegung abgemildert, das somit einen positiven Beitrag zu einer angemessenen Besteuerung von multinationalen Unternehmen leisten kann. *Eichner – Runkel (2011)* kommen daher zu der Schlussfolgerung, dass für die EU als Ganzes, für die angenommen werden kann, dass sie aufgrund ihrer Größe den weltweiten Zinssatz beeinflussen kann, die Einführung eines Systems der Formelzerlegung die Effizienz der Besteuerung fördern und letztlich den Druck auf die Körperschaftsteuersätze verringern kann.

4.2.2 Steuerwettbewerb unter Formelzerlegung und anderen Aspekten der G(K)KB

Die diskutierte Formelexternalität führt zu einem Argumentationsstrang, der eine Verschärfung des Steuersatzwettbewerbs aufgrund einer Einführung der Formelzerlegung der konsolidierten Gewinne erwartet. Basierend auf theoretischen Überlegungen (z. B. *McLure, 1980*) sowie auf eine Reihe empirischer Untersuchungen für die USA und Kanada, wo die Formelzerlegung bereits praktiziert wird, kann davon ausgegangen werden, dass sich der Steuerwettbewerb um mobile Gewinne auf jene Aktivitäten verlagert, auf denen die Formelzerlegung basiert.⁹⁷⁾

Wellisch (2004) argumentiert auf der Basis dieser Logik, dass die Formelzerlegung den Steuerwettbewerb mindern kann, wenn immobile Faktoren zur Aufteilung der Gewinne verwendet werden. Auch *Pethig – Wagener (2007)* stützen sich auf diese Erwartung und zeigen, dass es davon abhängt, wie elastisch die Faktoren in der Zerlegungsformel auf Steuervariationen reagieren, in welchem Ausmaß die Formelzerlegung der Gewinne den Steuerwettbewerb verschärft. Je höher die (empirisch zu bestimmende) Elastizität der Zerlegungsfaktoren auf Steueränderungen ist, umso mehr intensiviert sich der Steuerwettbewerb unter einem System der Formelzerlegung. Oder anders gesagt: Der Steuersatzwettbewerb kann durch die Wahl einer steuerunelastischen Zerlegungsformel abgemildert werden.

⁹⁶⁾ *Eichner – Runkel (2011)* verstehen die empirischen Analysen von *Devereux – Griffith – Klemm (2002)* oder *Devereux – Lockwood – Redoano (2008)* als empirische Unterfütterung der theoretischen Erwartung ineffizient geringer Körperschaftsteuersätze im derzeitigen System.

⁹⁷⁾ Vgl. z. B. *McLure (1980)*, *Gordon – Wilson (1986)*, *Goolsbee – Maydew (2000)*, *Edmiston (2002)*, *Weiner (2005)*.

Wenn die GKKB mit Formelzerlegung tatsächlich Gewinnverschiebung effektiv verhindern kann⁹⁸⁾, werden sich die nationalen Regierungen auf den Wettbewerb um die Input- bzw. Outputfaktoren in der Zerlegungsformel verlegen (*van der Horst - Bettendorf – Rojas-Romagosa, 2007*). Ebenfalls basierend auf dem allgemeinen Gleichgewichtsmodell CORTAX simulieren *Bettendorf et al. (2010)* Steuerwettbewerb unter getrennter Gewinnermittlung und Formelzerlegung. Die positiven Effekte einer unilateralen Senkung des Körperschaftsteuersatzes bleiben auch unter Formelzerlegung bestehen. Somit bleiben auch die Anreize für den Steuerwettbewerb aufrecht. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich zusätzlich, dass sich die Anreize für die Länder mit niedrigeren Steuersätzen sogar noch verstärken, während sich die Anreize für Länder mit höheren Steuersätzen reduzieren. Dies würde implizieren, dass Konsolidierung und Formelzerlegung zu einer weiteren Divergenz der Steuersätze führen würde.

Gérard – Weiner (2003) weisen darauf hin, dass in einem System der Formelzerlegung Jurisdiktionen nicht nur um profitable Investitionen konkurrieren, die Beschäftigung und Steuereinnahmen erhöhen. Sie haben auch einen Anreiz, unabhängig von deren Profitabilität um die Ansiedlung von Produktionsinputs (Arbeit und Kapital) zu konkurrieren, weil sie (vorausgesetzt, dass der konsolidierte Gewinn des MNE insgesamt positiv ist) einen besteuerten Gewinnanteil erhalten, auch wenn im betreffenden Land selbst keine Gewinne erwirtschaftet wurden. In diesem Sinne intensiviert sich der Unternehmenssteuerwettbewerb. Da die Regierungen aufgrund der Harmonisierung der Bemessungsgrundlage nicht mehr mit attraktiven Gewinnermittlungsvorschriften um diese Faktoren konkurrieren können, wird sich der Druck auf die Körperschaftsteuersätze erhöhen.

Haufler – Mardan (2014) und *Kalamov – Runkel (2016)* befassen sich mit dem Teilaspekt des internationalen Verlustausgleichs und finden, dass dieser den Steuerwettbewerb ebenfalls verstärken kann. Durch die Anrechenbarkeit der Verluste bei unterschiedlichen Steuersätzen ergeben sich Externalitäten, welche den Steuerwettbewerb verstärken. Während dieser Aspekt bei einer vollständigen Einführung der G(K)KB keine Rolle mehr spielt, könnte die Übergangsregelung hinsichtlich der Anrechenbarkeit ausländischer Verluste den Steuerwettbewerb verstärken.

Auch eine GKB ohne Formelzerlegung kann den Wettbewerb mithilfe der Körperschaftsteuersätze intensivieren: Die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage macht die effektiven Körperschaftsteuersätze, deren Ermittlung – wie oben diskutiert – aufgrund der Komplexität und großen länderspezifischen Unterschiede in den Gewinnermittlungsvorschriften in der Praxis komplex ist, völlig transparent. Unterschiede in den nominellen Körperschaftsteuersätzen übersetzen sich bei Anwendung einer GKKB unmittelbar in Unterschiede in der Effektivbesteuerung, was strategische Interaktionen zwischen nationalen Regierungen intensivieren könnte.

Abschließend sei auch darauf hingewiesen, dass GKKB und Formelzerlegung den Wettbewerb gegenüber Nicht-EU-Ländern um Gewinne nicht eindämmen können, da der Geltungsbereich auf die EU-Mitgliedsländer beschränkt ist (*Hellerstein, 2012*). *Riedel – Runkel (2007)* untersuchen die Steuerwettbewerbsanreize in einem Setting, in dem ein Drittland nicht am System der

98) Manche Autoren sehen das durchaus kritisch; vgl. z. B. *de Wilde (2017)*, der verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie MNE auch unter einem System der GKKB mit Formelzerlegung Gewinne in Niedrigsteuerländer künstlich verschieben können.

Formelzerlegung teilnimmt. Die Intensität des Steuerwettbewerbs kann in diesem Fall zunehmen, wenn die Möglichkeiten der Gewinnverlagerung ins Drittland nicht von dem dort investierten Kapitalstock abhängen. In jedem Fall ergibt sich durch die Nichteinbeziehung der Drittländer in das System der Formelzerlegung eine zusätzliche Dimension des Steuerwettbewerbes. Zwar gibt es unilaterale Ansatzpunkte, gewisse Kanäle zur Verschiebung von Gewinnen in Niedrigsteuerrländer außerhalb der EU einzuschränken: Ein Beispiel ist das in Österreich 2014 eingeführte Abzugsverbot von Zins- und Lizenzzahlungen an konzerneigene Gesellschaften in Steueroasen als Betriebsausgaben, wonach diese dem regulären österreichischen Körperschaftsteuersatz von 25% unterliegen. Eine ähnliche Regelung wird im gemeinsamen Positionspapier Deutschlands und Frankreichs zum GKB-Vorschlag vom Juni 2018 vorgeschlagen.⁹⁹⁾ Allerdings dürfte die Effektivität solcher punktuellen unilateralen Maßnahmen gegenüber multilateralen Koordinierungsansätzen begrenzt sein. Zielführender sind voraussichtlich multilaterale Ansätze, wie z.B. die Vorschriften für beherrschte ausländische Unternehmen in der Richtlinie mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken.¹⁰⁰⁾

4.3 Auswirkungen der G(K)KB auf den internationalen Steuerwettbewerb mit bindendem Mindeststeuersatz

Insgesamt legen die in den vorhergehenden Abschnitten zusammengefassten theoretischen Überlegungen und empirischen Ergebnisse nahe, dass die Einführung einer GKKB mit Formelzerlegung zumindest innerhalb der EU den zwischenstaatlichen Steuerwettbewerb nicht entschärfen, sondern primär seine Erscheinungsformen ändern dürfte. Eine GKKB mit Formelzerlegung kann den zwischenstaatlichen Wettbewerb um mobile Gewinne der multinationalen Unternehmen mithilfe der nominellen Körperschaftsteuersätze eindämmen. Allerdings kann erwartet werden, dass die Regierungen nunmehr – auch durch das Angebot attraktiver Unternehmenssteuersätze – untereinander um die Ansiedlung von Arbeit und Kapital konkurrieren, um einen möglichst hohen Anteil der gesamten besteuerten Konzerngewinne an sich zu ziehen (Sørensen, 2002). Da die internationale Mobilität von Direktinvestitionen jedoch geringer als jene von Gewinnen ist, könnte sich die Intensität des Unternehmenssteuerwettbewerbs verringern. Gleichzeitig schafft aber die Harmonisierung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage Transparenz bezüglich der effektiven Körperschaftsteuerbelastung, was den Abwärtsdruck auf die Körperschaftsteuersätze verstärken dürfte: mit den in Abschnitt 4.1 angesprochenen problematischen Effekten.

Vor dem Hintergrund der Erwartung, dass eine GKKB mit Formelzerlegung den Steuersatzwettbewerb in der EU intensivieren könnte oder zumindest nicht eindämmen kann, werden immer wieder Notwendigkeit und Optionen einer Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze in der EU diskutiert. So schlug etwa das Europäische Parlament 2012 vor, im Zusammenhang mit der Einführung der GKKB auch die Möglichkeit einer Steuersatzharmonisierung einzuführen (Europäisches Parlament, 2012). Jüngst hat sich der französische Präsident Emmanuel Macron für ver-

⁹⁹⁾ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2018-06-20-Meseberg-Anl2.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

¹⁰⁰⁾ Vgl. dazu Europäische Kommission (2016D).

pflichtende Ober- und Untergrenzen für den Körperschaftsteuersatz der EU-Länder ausgesprochen.¹⁰¹⁾ Auch die im erwähnten deutsch-französischen Positionspapier zum GKB-Vorschlag festgehaltene Feststellung, dass beide Länder „das Konzept einer wirksamen Mindestbesteuerung [unterstützen]“, kann in diese Richtung interpretiert werden.

Die Diskussion um Vor- und Nachteile einer Harmonisierung der Unternehmenssteuersätze in der EU wird seit längerem geführt, und in den ersten Jahrzehnten des Bestehens des Binnenmarktes unternahm die Europäische Kommission immer wieder entsprechende Vorstöße (*Keuschnigg – Loretz – Winner, 2015*). Dabei wurden zunächst Ober- und Untergrenzen für die Körperschaftsteuersätze der Mitgliedsländer, später ein Mindestkörperschaftsteuersatz vorgeschlagen. Zuletzt brachte die Europäische Kommission im Rahmen des Bolkestein-Reports 2001 das Konzept einer EUCIT ins Spiel, d. h. die Kombination einer harmonisierten Bemessungsgrundlage mit einem einheitlichen Körperschaftsteuersatz, allerdings mit dem expliziten Hinweis, diese Option nicht weiter verfolgen zu wollen. Diese Abkehr der Europäischen Kommission von Vorschlägen zur Koordination der Körperschaftsteuer, die in irgendeiner Form auch den Körperschaftsteuersatz umfassen, ist auch die Reaktion auf den politischen Widerstand einer Reihe von EU-Mitgliedsländern, die eine Aufgabe ihrer Autonomie bezüglich der Festsetzung der Steuersätze noch wesentlich kritischer sehen als bezüglich der Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Zudem sind die Interessenlagen der EU-Länder bezüglich der Höhe der Körperschaftsteuersätze durchaus unterschiedlich: So präferieren die kleineren Länder generell geringere Körperschaftsteuersätze als die größeren, da sie von einem Unterbietungswettbewerb eher profitieren (vgl. z. B. *Sørensen, 2004*). Zudem ist für die neuen EU-Mitgliedsländer, mit ihren sonstigen Standortdefiziten, der Körperschaftsteuersatz als Wettbewerbsparameter von wesentlich höherer Bedeutung als für die alten EU-Länder; ihre im Durchschnitt im Vergleich zu den alten EU-Mitgliedsländern deutlich geringeren Körperschaftsteuersätze sind nicht zuletzt als „Steuerrabatt“ (*Schratzenstaller, 2009*) zu interpretieren.

Der Steuerwettbewerb bringt somit sowohl Gewinner als auch Verlierer hervor (*Genschel – Seelkopf, 2016*): auf Länderebene ebenso wie zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen (etwa zwischen BezieherInnen von Arbeitseinkommen und von Kapitaleinkommen). Initiativen zu seiner Beseitigung durch die Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze stoßen daher nicht auf ungeteilte Zustimmung der Regierungen sowie der WählerInnenschaft. Da in der EU in Steuerfragen das Einstimmigkeitsprinzip gilt, sind daher alle Koordinierungsvorschläge, die auch den Körperschaftsteuersatz umfassen, nicht einfach umzusetzen.

Unabhängig von den Umsetzungschancen gibt es gute Argumente für eine Harmonisierung der Unternehmenssteuersätze. Zum einen deutet die vorliegende empirische Evidenz darauf hin, dass der grenzüberschreitende Unternehmenssteuerwettbewerb jüngst wieder an Fahrt aufnimmt (*Devereux et al., 2016*). Das Phänomen der Zug um Zug sinkenden Steuersätze und die damit verbundenen problematischen Effekte dürften vermutlich auch durch die Einführung einer GKKB mit Formelzerlegung kaum beseitigt werden (*Bettendorf et al., 2009*).

¹⁰¹⁾ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/emanuel-macrons-plan-fuer-einheitliche-unternehmensteuern-a-1170170.html>.

Simulationsstudien zeigen, dass eine Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze in der EU – gemessen an den Effekten bezüglich Wachstum, Beschäftigung und Steueraufkommen – manche Mitgliedsländer besser, andere dagegen schlechter stellt (z. B. *Brøchner et al.*, 2007; *Bettendorf et al.*, 2009; *Álvarez-Martinez et al.*, 2018). Eine Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze hat daher vermutlich nur dann realistische Aussichten, wenn sie schrittweise erfolgt und auch Kompensationsmaßnahmen für die "Verlierer-Länder" vorsieht. Die Simulation einer Harmonisierung der Steuersätze in *Bettendorf et al.* (2010) zeigt, dass die Wohlfahrt für die EU insgesamt steigt. Damit dominiert der positive Effekt der Beseitigung von Verzerrungen durch Steuerunterschiede innerhalb der EU die negativen Auswirkungen durch die verstärkten Anreize für Gewinnverlagerung in Drittländer. Somit sollte eine Harmonisierung der Steuersätze auch Spielraum für Kompensationen der Verliererländer bringen. Solche Kompensationsmaßnahmen könnten beispielsweise im Rahmen des EU-Budgets vorgesehen werden. Dabei ist, der Argumentation von *Sørensen* (2002) folgend, die Einführung eines Mindestkörperschaftsteuersatzes zielführender als ein in allen EU-Mitgliedsländern einheitlicher Körperschaftsteuersatz. Auch könnte die Option eines zweistufigen Mindeststeuersatzes – ein höherer für die alten und ein geringer für die neuen EU-Mitgliedsländer – erwogen werden, um letzteren den Spielraum zu belassen, weiterhin einen Steuerrabatt zu gewähren (*Schratzenstaller*, 2009).

Freilich sollten die EU-Mitgliedsländer gleichzeitig auch ihre nicht-steuerlichen Standortfaktoren stärken: Denn im Verhältnis zu Ländern außerhalb der EU wird es nur dann gelingen, höhere Körperschaftsteuersätze aufrechtzuerhalten, wenn durch öffentliche Investitionen entsprechende standortspezifische Renten generiert werden (*Devereux – Loretz*, 2013). Auch gewinnt die Subventionskontrolle auf EU-Ebene an Bedeutung: Denn wenn Koordinationsmaßnahmen in der EU einen steuerlichen Wettbewerb um mobile Bemessungsgrundlagen verhindern, ist zu erwarten, dass die Mitgliedsländer auf einen Ausgabenwettbewerb – unter anderem mithilfe von Subventionen für Unternehmen(sansiedelungen) – ausweichen.

4.4 Literaturhinweise

- Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodème, G., Pycroft, J., (2018). How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach, CEPR Discussion Paper (DP12637).
- Barrios, S., d'Andria, D. (2016). Estimating Corporate Profit Shifting with Firm-level Panel Data: Time Trends and Industrial Heterogeneity, JRC Working Papers on Taxation & Structural Reforms, 2016-07
- Bénassy-Quéré, A., Goyalraja, N., Trannoy, A. (2007). Tax and Public Input Competition, *Economic Policy*, 22(50), S. 385-430.
- Bénassy-Quéré, A., Trannoy, A. Wolff, G. (2014). Tax Harmonization in Europe: Moving Forward. Paris: Conseil d'Analyse Economique.
- Bernholz, P., Schneider, F., Vaubel, R Vibert, F. (2004). An Alternative Constitutional Treaty for the European Union, *Public Choice* 118(3-4): 451-468.
- Bettendorf, L., van der Horst, A., de Mooij, R. Devereux, M. P., Loretz, S. (2009). The Economic Effects of EU-Reforms in Corporate Income Tax Systems, Study for the European Commission Directorate General for Taxation and Customs Union Contract No.TAXUD/2007/DE/324.
- Bettendorf, L., Devereux, M. P., van der Horst, A., Loretz, S., de Mooij, R. A. (2010). Corporate Tax Harmonization in the EU, *Economic Policy* 25, S. 539-590.
- Bucovetsky, Sam (1991). Asymmetric Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 30 (2), S. 167–181.
- Brennan, G., and Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, New York, NY.
- Brøchner, J., Jensen, J., Svensson, P., Sørensen, P.B. (2007). The Dilemmas of Tax Coordination in the Enlarged European Union, *CESifo Economic Studies*, Vol. 53, 4, S. 561–595.
- de Mooij, R., Nicodème, G. (2008) Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance* 15(4), S. 478-498.
- De Wilde, M.F. (2017). Tax Competition Within the European Union Revisited – Is the Relunched CCCTB a Solution?, mimeo.
- Devereux, M.P., Griffith, R., Klemm, A. (2002) Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, *Economic Policy*, 17(2), S. 450-493.
- Devereux, M.P., Habu, K., Lepoiev, S., Maffini, G. (2016) G20 Corporate Tax Ranking, Oxford University Centre for Business Taxation, Policy Paper series.
- Devereux, M.P., Lockwood, B., Redoano, M. (2008). Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates?, *Journal of Public Economics* 92(5-6), S. 1210-1235.
- Devereux, M. P., Loretz, S. (2013). What Do We Know About Corporate Tax Competition? *National Tax Journal*, 66(3), S. 745-774.
- Edmiston, K. (2002). Strategic Apportionment of the State Corporate Income Tax, *National Tax Journal* 55 (2), S 239-262.
- Egger, P., Eggert, W., Winner, H. (2010). Saving Taxes through Foreign Plant Ownership, *Journal of International Economics* 81(1), S. 99-108.
- Eggert, W., Schjelderup, G. (2003). Symmetric Tax Competition under Formula Apportionment, *Journal of Public Economic Theory* 5, S. 439-446.
- Eichner, T., Runkel, M. (2009). Corporate Income Taxation of Multinationals and Unemployment, *Regional Science and Urban Economics* 2009, S. 610-620.
- Eichner, T., Runkel, M. (2011). Corporate Income Taxation of Multinationals in a General Equilibrium Model. *Journal of Public Economics* 95, S. 723-733.
- Eichner, T., Runkel, M. (2012). Efficient Tax Competition under Formula Apportionment without the Sales Factor, *Economics Bulletin* 32, S. 2828-2838.
- Europäische Kommission (2015). Corporate Income Taxation in the European Union. Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action, Commission Staff Working Document SWD (2015) 121 final, Brüssel.
- Europäische Kommission (2016D). RICHTLINIE (EU) 2016/1164 DES RATES vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts.
- Europäische Kommission (2018). Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

- Europäisches Parlament (2012), Legislative Resolution of 19 April 2012 on the Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), Straßbourg.
- Forslid, R. (2005). Tax Competition and Agglomeration: Main Effects and Empirical Implications, *Swedish Economic Policy Review* 12(1), S. 113–137.
- Frey, B. S. (1990). Intergovernmental Tax Competition, in McLure, Ch., Sinn, H.-W., Musgrave, P. B. (Hrsg.): *Influences of Tax Differentials on International Competitiveness*, Deventer/Boston, S. 89-98.
- Genschel, P., Schwarz, P. (2012). Tax Competition and Fiscal Democracy, *TranState working papers* 161, Univ., Sonderforschungsbereich 597 Staatlichkeit im Wandel, Bremen.
- Genschel, P., Seelkopf, L. (2016). Winners and Losers of Tax Competition, in Rixen, T., Dietsch, P. (Hrsg.), *Global Tax Governance. What is Wrong with It and How to Fix It*, Colchester, S. 55-76.
- Gérard, M., Weiner, J. (2003). Cross-border Loss Offset and Formulary Apportionment: How Do They Affect Multijurisdictional Firm Investment Spending and Interjurisdictional Tax Competition? *CESifo Working Paper No. 1004*.
- Goalsbee, A., Maydew, E. L. (2000). Coveting Thy Neighbor's Manufacturing: The Dilemma of State Income Apportionment, *Journal of Public Economics* 75(1), S. 125-43.
- Gordon, R. Wilson, J.D. (1986). An Examination of Multijurisdictional Corporate Income Taxation Under Formula Apportionment, *Econometrica* 54, S. 1357-1373.
- Gresik, T.A. (2010). Formula Apportionment vs. Separate Accounting: A Private Information Perspective, *European Economic Review* 54, S. 133-149.
- Gresik T.A. (2016). Allowing Firms to Choose between Separate Accounting and Formula Apportionment Taxation, *Journal of Public Economics* 138, S. 32-42.
- Hallerberg, M., Basinger, S. (1998). Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries – The Importance of Domestic Veto Players, *Comparative Political Studies* 31(3), S. 321-352.
- Haufler, A. (2007). Sollen multinationale Unternehmen weniger Steuern bezahlen?, *DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 76(2), S. 8-20.
- Haufler A., Mardan, M. (2014). Cross-border Loss Offset Can Fuel Tax Competition, *Journal of Economic Behavior and Organization* 106, S 42-61.
- Haufler, A., Schjelderup, G. (2000). Corporate Tax Systems and Cross Country Profit Shifting, *Oxford Economic Papers* 52(2), S. 306-325.
- Hellerstein, W. (2012). Tax Planning Under the CCCTB's Formulary Apportionment Provisions: The Good, the Bad and the Ugly, in Weber, D. (Hrsg.), *CCCTB Selected Issues*, Alphen aan den Rijn, S. 221-252.
- Hong, Q. Smart, M. (2010). In Praise of Tax Havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment, *European Economic Review* 54(1), S. 82-95.
- Hoyt, W. H. (1991). Property Taxation, Nash Equilibrium, and Market Power, *Journal of Urban Economics* 30 (1), S. 123-131.
- IMF (2017). *Fiscal Monitor – Tackling Inequality*, October 2017, Washington D.C.
- Janeba, E., Schjelderup, G. (2002). Why Europe Should Love Tax Competition – and the U.S. Even More So, *NBER Working Paper (WP9334)*.
- Leibrecht, M., Hochgatterer, C. (20123). Tax Competition as a Cause of Falling Corporate Income Tax Rates: A Survey of Empirical Literature, *Journal of Economic Surveys* 26(4), S. 616-648.
- Kalamov Z.Y., Runkel, M. (2016). On the Implications of Introducing Cross-Border Loss-offset in the European Union. *Journal of Public Economics* 144, 78-89.
- Keuschnigg, Ch., Loretz, S., Winner, H. (2015). Tax Competition and Tax Coordination, in Badinger, H., Nitsch, V. (Hrsg.) *Routledge Handbook of the Economics of European Integration*, Taylor & Francis, London and New York.
- Loretz, S. (2008). The Condition of Corporate Taxation in the OECD in a Wider Context, *Oxford Review of Economic Policy* 24(4), S. 639-660.
- McLure, Jr. Ch. E. (1980). The State Corporate Income Tax: Lambs in Wolves' Clothing. In *The Economics of Taxation*, Aaron, H. J., Boskin, M. J. (Hrsg.), S. 327–46. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980.
- Mendoza, E., Razin, A., Tesar L.L. (1994). Effective Tax Rates in Macroeconomics – Cross-country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption, *Journal of Monetary Economics* 34(3), S. 297-323.
- Miniaci, R., Panteghini, P. M., Rivolta, G. (2018). The Estimation of Reaction Functions Under Tax Competition. *CESifo Working Paper Series No. 6928*, <https://ssrn.com/abstract=3170840>.

- Nielsen, S. B., Raimondos-Møller, P., Schjelderup, G. (2010). Company Taxation and Tax Spillovers: Separate Accounting Versus Formula Apportionment, *European Economic Review*, 54, S. 121–132.
- Overesch, M. (2009). The Effects of Multinationals' Profit Shifting Activities on Real Investments, *National Tax Journal* 62(1), S. 5-23
- Pethig R., Wagener, A. (2007). Profit Tax Competition and Formula Apportionment. *International Tax and Public Finance* 14, S. 631-655.
- Piotrowska, J., Vanborren, W., (2007). The Corporate Income Tax Rate – Revenue Paradox: Evidence in the EU, *European Commission Taxation Paper* (12-2007).
- Plümper, T., Schulze, G. G. (1999). Steuerwettbewerb und Steuerreformen, *Politische Vierteljahresschrift* 39(3), S. 445-456.
- Riedel, N. Runkel, M. (2007). Company Tax Reform with a Water's Edge, *Journal of Public Economics* 91 (7–8), S. 1533-1554.
- Schatzenstaller, M. (2002). Internationale Mobilität von und internationaler fiskalischer Wettbewerb um Direktinvestitionen, Frankfurt/Main, 2002.
- Schatzenstaller, M. (2003). Zur Ermittlung der faktischen effektiven Unternehmenssteuerlast, in Schratzenstaller, M., Truger, A. (Hrsg.), *Perspektiven der Unternehmensbesteuerung*, Marburg, S. 43-75.
- Schatzenstaller, M. (2009), *Company Taxation in the European Union – Current Developments and Implications for the Coordination Debate*, in: Lacina, L., Fidrmuc, J., Rusek, A. (Hrsg.), *The Economic Performance of the European Union*, Basingstoke.
- Schulze, G. G., Ursprung, H. W. (1999). Globalisierung contra Nationalstaat?, in Busch, A., Plümper, T. (Hrsg.), *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*, Baden-Baden, S. 41-89.
- Schwarz, P. (2007). Does Capital Mobility Reduce the Corporate-Labor Tax Ratio?, *Public Choice* 130(3), S. 363-380.
- Sinn, H.-W. (1997). The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics* 66(2), S. 247-274.
- Sinn, S. (1992) The Taming of Leviathan: Competition among Governments, *Constitutional Political Economy* 3(2), S. 177-196.
- Sorensen, P. B. (2002). To Harmonise or not to Harmonise, *CESifo Forum*, ???(1), S. 31-35.
- Sørensen, P. B. (2003). International Tax Competition: A New Framework for Analysis, *Economic Analysis and Policy*, 33(2), S. 179-192.
- Sørensen, P.B. (2004). International Tax Competition: Regionalism Versus Globalism, *Journal of Public Economics* 88(6), S. 1187-1214
- Sorbe, S., Johansson, A. (2017). International Tax Planning, Competition and Market Structure, *OECD Economics Department Working Paper* (1358).
- Spengel, Ch. (2003). Ermittlung und Aussagefähigkeit von Indikatoren der effektiven Steuerbelastung, in Schratzenstaller, M., Truger, A. (Hrsg.), *Perspektiven der Unternehmensbesteuerung*, Marburg, S. 15-42.
- Spengel, Ch., Brütigam, R., Evers, M. T. (2014). Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in der EU – Trends zum Jahreswechsel 2013/14, *Der Betrieb* 67(20), S. 1096-1101.
- Steinmüller, E., Thuncke, G.U., Wamser, G. (2018). Corporate Income Taxes Around the World, *CESifo Working Paper* 7050.
- Tiebout, Ch.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64(5), S. 416-424.
- van der Horst, A., Bettendorf, L., Rojas-Romagosa, H. (2007). Will Corporate Tax Consolidation Improve Efficiency in the EU?, *Tinbergen Institute Discussion Paper* (TI 2007-076/2).
- Weiner, J. (2005). Formulary Apportionment and Group Taxation in the European Union: Insights From the United States and Canada, *European Commission Taxation Paper* 8.
- Wellisch, D. (2004). Taxation Under Formula Apportionment – Tax Competition, Tax incidence, and the Choice of Apportionment Factors, *FinanzArchiv* 60(1), S. 24-41.
- Wildasin, D. E. (1988). Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition, *Journal of Public Economics* 35(2), S. 229–240.
- Wilson, J.D. (1986). A Theory of Interregional Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 19(3), S. 296-315.
- Wilson, J.D. (1991). Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments. *Regional Science and Urban Economics* 21 (3), 423–451.
- Wilson, J.D., Wildasin, D. E. (2004). Capital Tax Competition: Bane or Boon?, *Journal of Public Economics* 88(6), S. 65-91.

- Winner, H. (2005). Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data, *International Tax and Public Finance* 12(5), S. 667-687.
- Zodrow, G. R., Mieszkowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19(3), S. 356–370.

5 Schlussbemerkungen

Rodrik (2011) sieht den Unternehmenssteuerwettbewerb als ein Beispiel für das "political trilemma of the world economy", bei dem demokratische Politik, der Nationalstaat als primärer Ort der politischen Kontrolle und Hyper-Globalisierung (die die uneingeschränkte Kapitalmobilität beinhaltet) aufeinander treffen. Die empirische Evidenz deutet darauf hin, dass der internationale Steuerwettbewerb wesentlich zum Rückgang der Steuerbelastung für Unternehmen beitragen hat und dass sich die Abwärtstendenz eher noch verstärkt hat.¹⁰²⁾ Zusätzlich bieten sich durch die Unterschiede in den nationalen Systemen der Unternehmensbesteuerung Möglichkeiten für multinationale Unternehmen, die effektive Steuerbelastung deutlich zu reduzieren.¹⁰³⁾

Die Europäische Kommission (2016A, 2016B) schlägt als Gegenmaßnahmen für diese Verzerrungen des internen Marktes zwei aufeinander aufbauende Richtlinien vor. Zunächst soll in einem ersten Schritt die Berechnung der Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage harmonisiert werden. In einem zweiten Schritt soll die unternehmensweite Bemessungsgrundlage konsolidiert und mittels Formelzerlegung auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Den Mitgliedstaaten bleibt weiterhin die Entscheidung über den Körperschaftsteuersatz.

Ziel dieser Studie war es zunächst zu untersuchen, welche fiskalischen Auswirkungen diese Vorschläge auf Österreich hätte. Basierend auf einem Vergleich der gesetzlichen Regelungen im Richtlinienvorschlag für die GKB und den aktuell geltenden Regelungen in Österreich lässt sich erwarten, dass die bloße Harmonisierung der Bemessungsgrundlage nur moderate Auswirkungen auf die Steuereinnahmen in Österreich hätte. Die Konsolidierung und Formelzerlegung hätte vermutlich etwas größere Auswirkungen und könnte zu einem merkbareren Rückgang der Steuereinnahmen führen. Der Hintergrund ist, dass Österreich derzeit hauptsächlich durch Gewinnverlagerung in Drittländer verliert, während es innerhalb der EU sogar leicht durch Gewinnverlagerung profitiert.¹⁰⁴⁾ Die Einschränkung des Anwendungsbereiches auf die EU bedingt, dass die Gewinnverlagerung in Drittländer höchstens indirekt durch Betrugsbekämpfungsmaßnahmen reduziert wird. Zusätzlich führt die weitere Einschränkung des Anwendungsbereiches auf Unternehmen mit mehr als 750 Mio. € Umsatz zu Ungleichbehandlungen verschiedener Unternehmen und lässt Unternehmen relevanter Größe außerhalb der G(K)KB-Regelung.

Die Einführung einer G(K)KB mit Formelzerlegung könnte vermutlich die Gewinnverlagerung innerhalb der EU reduzieren, führt aber zu neuen Ineffizienzen durch die weiterhin unterschiedliche Besteuerung. Die untersuchte Literatur ist nicht eindeutig, ob die Verzerrungen in einem System der Formelzerlegung größer sind als unter dem bestehenden System. Zusammen mit dem geographisch eingeschränkten Anwendungsbereich ist jedoch davon auszugehen, dass

¹⁰²⁾ Vgl. Devereux – Lockwood – Redoano (2008) für empirische Evidenz für den Beitrag des strategischen Steuerwettbewerbs am Rückgang der Körperschaftsteuersätze. Devereux et al. (2016) finden, dass sich die Steuersatzreduktionen in den G20 Ländern vermutlich noch beschleunigen.

¹⁰³⁾ Vgl. Egger - Stimmelmayer (2017) für eine Zusammenfassung der verschiedenen steuerlichen Aspekte für multinationale Unternehmen und Egger – Eggert – Winner (2010) für empirische Evidenz, dass multinationale Unternehmen deutlich geringer effektive Steuerbelastungen erreichen können.

¹⁰⁴⁾ Die Studie von Álvarez-Martínez et al. (2018) deutet ebenfalls in diese Richtung.

sich der Steuerwettbewerb nur ändert und nicht beseitigt wird. Die weiterhin bestehenden Anreize für internationalen Steuerwettbewerb könnten durch einen EU-weiten Mindeststeuersatz eingeschränkt werden. Gleichwohl ist anzumerken, dass die Einführung eines Mindeststeuersatzes Gewinner- und Verliererländer erzeugen würde. Gemeinsam mit der Tatsache, dass dies eine deutliche Einschränkung der formalen nationalen Souveränität darstellt, ist daher davon auszugehen, dass die politische Bereitschaft für Steuersatzharmonisierung wohl nur bei entsprechenden Kompensationsmechanismen gegeben ist.

5.1 Literaturhinweise

- Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodème, G., Pycroft, J. (2018). How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach, CEPR Discussion Paper (DP12637).
- Devereux, M.P., Habu, K., Lepoev, S., Maffini, G. (2016). G20 Corporate Tax Ranking, Oxford University Centre for Business Taxation, Policy Paper series, March 2016.
- Devereux, M.P., Lockwood, B., Redoano, M. (2008). Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates?, *Journal of Public Economics* 92(5-6), S. 1210-1235.
- Egger, P., Eggert, W., Winner, H. (2010). Saving Taxes through Foreign Plant Ownership, *Journal of International Economics* 81(1), S. 99-108.
- Egger, P., Stimmelmayer, M. (2017). Taxation and the Multinational Firm, in Batiz, F.R., Spatareanu, M. (2017), *Encyclopedia of International Economics and Global Trade*, vol. 4, Foreign Direct Investment, World Scientific Publishers.
- Europäische Kommission (2016A), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, SWD (2016) 341 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Europäische Kommission (2016B), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), SWD (2016) 342 final, Strasbourg, 25.10.2016.
- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox*, New York, 2011.