

Fritz Breuss, Margit Schratzenstaller

# Unternehmenssteuerwettbewerb und internationale Direktinvestitionen

## Ein einführender Literaturüberblick anlässlich der österreichischen Körperschaftsteuerreform

Im Zuge der Steuerreform 2004/05 wird der Körperschaftsteuersatz in Österreich mit 2005 von 34% auf 25% reduziert. Diese Maßnahme ist eine Reaktion auf die niedrigen Steuersätze der neuen EU-Länder in Ost-Mittleuropa. Ein Literaturüberblick zeigt die kontroversiellen Einschätzungen darüber, ob mögliche negative Wohlfahrtswirkungen eines sich verschärfenden Unternehmenssteuerwettbewerbs eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in der EU rechtfertigen. Die aktuelle empirische Literatur belegt einen Zusammenhang zwischen der Unternehmensbesteuerung und der Investitionstätigkeit multinationaler Unternehmen, wenn auch das Ausmaß dieses Zusammenhangs umstritten ist; die Körperschaftsteuersenkung könnte nach diesen Erkenntnissen die realen Bruttoanlageinvestitionen in Österreich mittel- bis langfristig in einer Bandbreite zwischen 2% und 12% steigern.

Begutachtung: Helmut Kramer • E-Mail-Adressen: [Fritz.Breuss@wifo.ac.at](mailto:Fritz.Breuss@wifo.ac.at), [Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at](mailto:Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at)

Die Steuerreform 2004/05 sieht in Österreich mit 2005 eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 34% auf 25% vor. Damit reagiert Österreich darauf, dass einige neue EU-Länder kurz vor dem EU-Beitritt den Körperschaftsteuersatz verringert haben bzw. für die nähere Zukunft weitere Steuersatzsenkungen planen. Auch andere Länder der EU 15 haben für die nächsten Jahre eine Verringerung der Steuerbelastung von Unternehmen angekündigt, um das (zunehmende) Steuersatzdifferential gegenüber den neuen Mitgliedsländern zu verkleinern. Daher wird eine weitere Intensivierung des Unternehmenssteuerwettbewerbs in der EU erwartet. Vor diesem Hintergrund interessiert zum einen die Frage, welchen Einfluss die Unternehmensbesteuerung auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen hat, zum anderen, ob eine Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze notwendig und sinnvoll ist.

Nach Ansicht eines Teils der steuertheoretischen und -politischen Literatur erfordert eine Zunahme der internationalen Integration und Kapitalmobilität ("Globalisierung") eine Steuerharmonisierung. Werde für die Steuern – vor allem die Besteuerung des Faktors Kapital – kein Mindestniveau bzw. keine Untergrenze festgesetzt, so entwickle sich ein ruinöser Steuerwettbewerb zwischen den Staaten ("race to the bottom"). Dies ist die "traditionelle Weltsicht" der Heckscher-Ohlin-Theorie, wonach bei freiem Kapitalverkehr das Kapital (Direktinvestitionen von multinationalen Unternehmen) in jenes Land fließe, das die höchsten Renditen nach Steuern aufweise. Gemäß dieser traditionellen Theorie des Steuerwettbewerbs (für einen Überblick siehe Wilson, 1999) tendiert in offenen Volkswirtschaften mit vollständig mobilem Kapital der Steuersatz auf Kapital gegen Null, während die immobilen Faktoren (insbesondere Arbeit) der Besteuerung nicht ausweichen können. Nach der Vergrößerung des Binnenmarktes mit freiem Kapitalverkehr durch die EU-Erweiterung könnte zwischen den EU-Ländern ein solcher Standortwettbewerb u. a. im Bereich der Unternehmensbesteuerung losgetreten oder verschärft werden.

### Divergierende Theorien über Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb

Dieses einfache traditionelle Steuerwettbewerbsmodell ("basic tax competition model"; *Zodrow, 2003*) gilt allerdings nur zwischen gleichen oder ähnlich hochentwickelten Staaten. Unterteilt man die EU-Länder in "reiche" hochentwickelte Kernländer wie z. B. Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und die Niederlande (die Gründerstaaten der EWG) und die "ärmeren", weniger entwickelten Peripherieländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien ("Kohäsionsländer"), so zeigt sich ein interessanter Zusammenhang zwischen Integrationsgrad und Besteuerung (*Baldwin – Krugman, 2004*): Die Steuerquoten (Steuereinnahmen in Prozent des BIP) waren anfangs in den Kernländern höher als in den Peripherieländern und stiegen zwischen 1965 und 2000 in beiden Ländergruppen. Dies gilt für das gesamte Abgabenaufkommen ebenso wie für die Unternehmenssteuern. Seit Ende der siebziger Jahre konvergieren die Steuerquoten. Zur Erklärung dieses Phänomens stützen sich *Baldwin – Krugman (2004)* auf die Theorie der "Neuen Ökonomischen Geographie" ("New Economic Geography").

Die Theorie der Neuen Ökonomischen Geographie wurde von *Krugman (1991)* begründet und von *Fujita – Krugman – Venables (1999)* verallgemeinert. Mit ihrer Hilfe können auch Fragen des (steuerlichen) Wettbewerbs zwischen Staaten mit unterschiedlichen Startbedingungen ("arme" und "reiche" Länder) untersucht werden. Einer ihrer Hauptgedanken ist, dass reiche, hochentwickelte Länder insofern über einen Agglomerationsvorteil verfügen, als sie mehr öffentliche Güter in Form besserer Schulen, Infrastruktur, Rechtssystem und Sozialstandards bieten. Zudem sind in reicheren Ländern die Konsumenten ausgabenfreudiger und kaufkräftiger. Daher siedeln sich multinationale Unternehmen in Ballungsräumen reicher Länder an. Die Renditen, die diese Agglomerationsvorteile für die Unternehmen bieten, entstehen nur an den betreffenden Standorten und können deshalb besteuert werden, weil sie ein Mobilitätshindernis begründen (*Andersson – Forslid, 1999, Kind – Midelfart-Knarvik – Schjelderup, 1998*). Den Zusammenhang zwischen Steuerwettbewerb und Agglomeration im Rahmen der Neuen Ökonomischen Geographie analysieren auch *Ludema – Wooton (1998)*.

*Baldwin – Krugman (2004)* erklären die zunehmende Divergenz und die sich daran anschließende Konvergenz der Steuerquoten zwischen "reichen" und "armen" EU-Ländern mit dem Modell der Neuen Ökonomischen Geographie wie folgt: Bis Ende der siebziger Jahre ergaben sich nach der anfänglichen reinen Handelsintegration (Schaffung einer Zollunion bis 1968) im Wesentlichen keine neuen Integrationseffekte in der EWG. Dies festigte die bestehenden Agglomerationsvorteile in den reicheren Ländern und ermöglichte so eine höhere Kapitalbesteuerung. Erst seit der Intensivierung der europäischen Integration mit der Schaffung des Binnenmarktes und letztlich der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), mit einer schrittweisen Liberalisierung der verstaatlichten Bereiche (Telekom, Energie, Verkehr) und der Verwirklichung der vier Freiheiten (vor allem des freien Kapitalverkehrs), schwanden die Vorteile der Kernländer. Diese mussten die Steuersätze senken bzw. die Besteuerung der anderen Produktionsfaktoren (vor allem Arbeit), aber auch des ebenfalls eher immobilen privaten Verbrauchs erhöhen. Die Binnenmarktliberalisierung – begünstigt durch die konzentrierte Strukturpolitik der EU in den Kohäsionsländern – ließ die Einkommen in den Peripherieländern steigen, sodass die Kaufkraft der Konsumenten stieg, ebenso wie ihre Bereitschaft, für eine Verbesserung des Angebotes an öffentlichen Gütern höhere Steuern zu zahlen.

Die EU steht mit der jüngsten Erweiterung, die die relativ armen Länder Ost-Mittel-europas in die EU 15 mit vorwiegend reichen Ländern integriert, vor dem steuerpolitischen Dilemma, ob ein ungehinderter Steuerwettbewerb zugelassen oder die Steuersätze harmonisiert bzw. zumindest eine Untergrenze festgelegt werden soll. Dieses Problem ist zum einen derzeit auf EU-Ebene politisch nur schwer zu lösen, da Steuerfragen in der nationalen Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen und internationale Vereinbarungen Einstimmigkeit im Ministerrat voraussetzen. Zum anderen gibt es unterschiedliche theoretische Sichtweisen der Vor- und Nachteile von Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung bzw. darüber, ob ein ruinöser Steuerwettbewerb zwischen den "neuen" und den "alten" EU-Ländern tatsächlich zu befürchten ist.

Bevor auf die Kontroverse "Steuerwettbewerb kontra Steuerharmonisierung" eingegangen wird, ist zunächst von Interesse, ob ein zwischenstaatlicher Steuerwettbewerb überhaupt stattfindet, ob also Regierungen tatsächlich auf Steuersatzdifferenziale reagieren. *Devereux – Lockwood – Redoano (2002)* analysieren in einer empirischen Studie die Bedeutung des Steuerwettbewerbs zwischen 21 OECD-Staaten in der Periode 1982 bis 1999 im Bereich der Unternehmenssteuern. Sie leiten dazu erstmals eine Steuerreaktionsfunktion ab. Nach den Schätzergebnissen reagieren Staaten tatsächlich auf die Steuerpolitik der Wettbewerber. Der Körperschaftsteuersatz eines Landes steht in einem positiven Zusammenhang mit den Durchschnittssätzen der Wettbewerber, d. h. die Steuerreaktionsfunktion ist positiv geneigt: Wenn die Mitbewerber die Steuersätze verändern, verändert das betrachtete Land die Sätze in dieselbe Richtung. Liegen die Sätze des Inlandes über dem Durchschnitt der Mitkonkurrenten, so löst dies eine Senkung der Steuersätze aus. Auch zeigen die Autoren, dass große Länder einen höheren Körperschaftsteuersatz vorsehen als kleine Länder; zudem weisen Länder mit höheren Einkommensteuersätzen auch höhere Körperschaftsteuersätze auf.

Ein ungezügelter und ruinöser Steuerwettbewerb wäre ebenso kontraproduktiv wie eine vollständige Steuerharmonisierung. Aus der Sicht der Neuen Ökonomischen Geographie ist Steuerwettbewerb zwischen ungleichen Ländern einseitig und für alle beteiligten Länder schädlich (*Baldwin – Krugman, 2004*). In den Kernländern sind wegen der Agglomerationsvorteile hochwertige Produktionszweige und Dienstleistungskapazitäten angesiedelt. Selbst sehr niedrige Steuersätze würden die Unternehmen nur schwer veranlassen, in die Peripherieländer abzuwandern. Die Kernländer können einem Steuerwettbewerb der Peripherieländer mit einer Aufrechterhaltung der Steuersätze begegnen, solange die Agglomerationsrente höher ist als der Steuersatz, bzw. die Steuersätze geringfügig senken. Die Peripherieländer werden daher ihre Steuersätze nicht nach Kriterien des Steuerwettbewerbs fixieren. Steuerwettbewerb kann aufgrund des Zwangs zur Senkung der Steuersätze und der damit einher gehenden Steuereinnahmeverluste eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern zur Folge haben, unter der die Peripherieländer mehr leiden würden als die Kernländer. Eine solche Unterversorgung wird, wie *Sinn (1990)* betont, dann besonders problematisch, wenn auch die staatlichen Programme zur Umverteilung der Einkommen von den Reichen zu den Armen eingeschränkt werden.

Nach dem einfachen traditionellen Steuerwettbewerbsmodell ist das Ziel einer Steuerharmonisierung sowohl für Europa insgesamt als auch für jedes einzelne Land sinnvoll. Das gesamte Steueraufkommen wäre in einem Europa harmonisierter Unternehmenssteuersysteme höher, sodass ein effizientes Niveau an öffentlichen Gütern aufrechterhalten werden könnte. Weiters könnten Verzerrungen vermieden werden, etwa eine Wahl von Unternehmensstandorten, an denen zwar die Renditen nach Steuern, nicht aber jene vor Steuern höher sind.

Aus dem Blickwinkel der Neuen Ökonomischen Geographie hingegen (*Baldwin – Krugman, 2004*) hat, wenn Agglomerationskräfte wirken, die Einführung eines einheitlichen Steuersatzes in beiden Regionen (d. h. eine Senkung in den Kernländern und eine Anhebung in den Peripherieländern) eine Versteinerung des Kern-Peripherie-Musters zur Folge. Die Peripherieländer würden einen ihrer komparativen Vorteile verlieren (Ähnliches gilt für eine Anhebung der Sozialstandards an jene der reichen Länder in einer EU-Sozialunion). Dagegen wären die Kernländer gezwungen, ihre Steuersätze auf ein Niveau zu senken, das eine ineffizient geringe Bereitstellung an öffentlichen Gütern bedeutet.

Sinnvoller als reiner Steuerwettbewerb und völlige Steuerharmonisierung ist daher in der erweiterten EU eine Steuerkooperation<sup>1)</sup>. *Zodrow (2003)* leitet aus der umfangreichen Literatur über den internationalen Steuerwettbewerb ab, dass ein befürchteter Steuerwettbewerb nicht notwendigerweise eine Steuerharmonisierung erforde-

<sup>1)</sup> Einen Überblick über die verschiedenen Ansätze zu einer Steuerkooperation bzw. -harmonisierung, die derzeit auf EU-Ebene diskutiert werden, bieten *European Commission (2001A)* und *Zodrow (2003)*. Angesichts der fortschreitenden Globalisierung fordern viele Autoren sogar neue Institutionen, die den "unfairen" Steuerwettbewerb kontrollieren sollen, z. B. eine "World Tax Organization" oder ein "GATT for Taxes" (siehe den Literaturüberblick in *Zodrow, 2003*).

re. Die ohnehin vorsichtigen Versuche der EU zur Steuerkoordination sind aus dieser Sicht viel erfolgversprechender (siehe auch *Kramer, 1998*). Die Kernländer der EU werden die Unternehmenssteuersätze so hoch ansetzen müssen, dass ihre Standortvorteile nicht verloren gehen, und niedrig genug, dass die Peripherieländer nicht mit ihnen in einen Unterbietungswettbewerb treten. Steuerschranken nach unten – ausgehandelt im Rahmen einer EU-weiten Steuerkooperation – würden die negativen Effekte des Steuerwettbewerbs vermeiden, ohne die Situation der Peripherieländer zu verändern.

Dabei sind allerdings folgende Probleme zu beachten:

- Angesichts der niedrigen Steuersätze in einigen neuen Mitgliedsländern (Slowakei 19%, Lettland und Litauen 15%) bzw. in Irland (12,5%) müssten die Steuerschranken sehr niedrig angesetzt werden, um die erforderliche Zustimmung auch der Niedrigsteuerländer zu erhalten. Für die Kernländer bestünde dann effektiv keine Beschränkung nach unten; auch wenn sich der Steuerwettbewerb weiter verschärfen sollte, dürfte der Satz kaum unter das irische Niveau sinken. Ein gewisses Steuersatzdifferential zwischen Kern- und Peripherieländern ist außerdem im Sinne der Aufrechterhaltung der länderspezifischen komparativen Vorteile und angesichts der unterschiedlichen Standortrenten gerechtfertigt.
- Die Harmonisierung des Steuersatzes hätte den unerwünschten Effekt, dass die Länder über eine Verringerung der Bemessungsgrundlage konkurrieren würden. Viele Länder haben in den letzten Jahren die Sätze gesenkt und die Bemessungsgrundlage verbreitert; dies fördert die Transparenz und verringert allokativer Verzerrungen. In diese Richtung gehen auch die jüngsten Vorschläge der Europäischen Kommission (*European Commission, 2001B*).
- Eine Harmonisierung der "effektiven" Steuersätze, die sich aus Steuersatz und Bemessungsgrundlage ergeben, ließe die Frage nach der geeigneten Berechnungsmethode offen.
- Ein weiterer Aspekt ist die Unterscheidung zwischen großen und kleinen Ländern. Große Länder können in der Regel höhere Steuertarifsätze aufrechterhalten (siehe *Devereux – Lockwood – Redoano, 2002*), weil sie im Gegensatz zu kleinen Ländern Einfluss auf die Weltkapitalrendite haben, sodass der Kapitalabfluss ins Ausland wegen eines überdurchschnittlichen Steuersatzes vergleichsweise geringer wäre. Diese Fragen sind besonders brisant, wenn große und kleine Länder Nachbarn bzw. Wettbewerber sind.

---

### Zusammenhang zwischen Unternehmensbesteuerung und der Entscheidung für Direktinvestitionen

Die Antwort auf die Frage nach den Effekten des internationalen Unternehmenssteuerwettbewerbs bzw. nach der Sinnhaftigkeit einer Unternehmenssteuerharmonisierung hängt entscheidend davon ab, ob internationale Besteuerungsunterschiede überhaupt Einfluss auf die Standortentscheidungen der Unternehmen haben. Allgemein wird in der Literatur angenommen, dass neben vielen anderen Standortfaktoren Unternehmenssteuern das Verhalten von multinationalen Unternehmen erheblich beeinflussen (*European Commission, 2001A*). Erstmals wurden im "Ruding Report" (*European Commission, 1992*) die Ergebnisse solcher Studien für die EU zusammengefasst, die diese Vermutung bestätigen.

Während in den verschiedenen Modellen von *Markusen (2002)* zur Erklärung der Standortwahl von multinationalen Unternehmen, die sich im Wesentlichen in ausländischen Direktinvestitionen (FDI) spiegelt, die Besteuerung nahezu keine Rolle spielt, finden viele empirische Untersuchungen sehr wohl einen signifikanten Einfluss der Unternehmenssteuersätze auf die FDI-Ströme. Für die USA schließt *Hines (1997, 1999)* in einem Überblick über entsprechende Studien für die USA auf eine durchschnittliche Elastizität der Direktinvestitionen bezüglich des Körperschaftsteuersatzes von  $-0,5$  bis  $-0,6$ . Eine Anhebung des Körperschaftsteuersatzes in den USA um 1 Prozentpunkt würde demnach die Direktinvestitionen um 0,5% bis 0,6% verringern. Jüngste Arbeiten zum Zusammenhang von FDI und Besteuerung für multinationale Unternehmen aus den USA (z. B. *Mutti – Grubert, 2004*) bestätigen, dass Steuern ein wichtiger Faktor für die Standortentscheidung sind. Dabei zeigt sich folgende Asymmetrie: Direkt-

investitionen zur Erschließung von Exportmärkten reagieren viel sensitiver auf die Besteuerung im Gastland (Elastizität  $-2,49$ ) als solche, die der Belieferung des Heimatmarktes dienen. Zudem erweist sich die Steuerelastizität von FDI in Entwicklungsländern als größer als die der Direktinvestitionen in entwickelten Ländern, und sie nimmt über die Zeit zu.

De Mooij – Ederveen (2003) ermitteln aufgrund einer Auswertung von 25 empirischen Studien in einer Meta-Analyse einen Median der Steuersatzelastizität (Semi-Elastizität) von  $-3,3$  – eine Senkung des Unternehmenssteuersatzes (Körperschaftsteuer) um 1 Prozentpunkt bewirkt demnach im Gastland einen Zufluss von Direktinvestitionen von 3,3%.

Ähnlich errechnen Bénassy-Quéré – Lahrèche-Révil (2004) in einer Panelschätzung mit einem Gravitationsansatz, in die als Bestimmungsgründe für die bilateralen FDI zwischen 11 OECD-Ländern in der Periode 1984 bis 2000 neben den üblichen Standortfaktoren (Marktpotential, Größe des Investorlandes, Distanz zwischen Investor- und Gastland, Sprachübereinstimmung) die Steuersatzdifferenziale zwischen dem Investor- und dem Gastland eingehen, eine Semi-Steuersatzelastizität für den Körperschaftsteuersatz von  $-4,22$ .

### Nominaler und effektiver Steuersatz

Der nominale Steuersatz gibt keinen Hinweis auf die international differierenden Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Daher verwenden viele Studien effektive Steuersätze, die allerdings unterschiedlich berechnet werden können (De Mooij – Ederveen, 2003, Schratzenstaller, 2003, European Commission, 2001B, Hirschler – Finkenzeller, 2004): Vergangenheitsorientierte effektive Steuersätze etwa werden entweder berechnet als gesamte Steuereinnahmen (z. B. Körperschaftsteuer) in Prozent des volkswirtschaftlichen Gewinns (faktische makroökonomische Durchschnittssteuersätze), als Steuerzahlungen einzelner Unternehmen in Prozent von deren Bilanzgewinn (faktische mikroökonomische Durchschnittssteuersätze) oder als Steuereinnahmen in Prozent des BIP oder des gesamten Steueraufkommens (Unternehmenssteuerquoten). Eine zukunftsorientierte Methode ist die Berechnung von effektiven marginalen Steuersätzen ("effective marginal tax rates" – EMTR) als die Differenz zwischen Erträgen vor und nach der Besteuerung einer (hypothetischen) Grenzinvestition, deren Durchführung gerade noch rentabel ist, oder von effektiven durchschnittlichen Steuersätzen ("effective average tax rates" – EATR), die sich als Differenz zwischen Erträgen vor und nach der Besteuerung einer typischen Investition ergeben, die Gewinn abwirft. Dieser Ansatz stützt sich nicht auf tatsächliche Steuerzahlungen, sondern auf die geltenden steuerrechtlichen Regelungen, die auf ein fiktives Investitionsprojekt angewandt werden.

Devereux – Griffith (2003) schlagen ein neues Maß für einen EATR vor, das sich aus der gewichteten Summe von EMTR und nominalem Steuersatz zusammensetzt. Dies ist ein guter Indikator für die Standortentscheidung von multinationalen Unternehmen und zeigt gleichzeitig die Schwächen der bisher üblichen internationalen Rankings anhand der effektiven Steuersätze auf. Eine Simulation für Deutschland, Frankreich und Großbritannien für das Jahr 1999 macht den Zusammenhang zwischen dem Körperschaftsteuersatz und den aus einbehaltenen Gewinnen finanzierten Bruttoanlageinvestitionen deutlich: Der EMTR war in Großbritannien knapp niedriger als in Frankreich und wesentlich geringer als in Deutschland, weil der Steuersatz in Frankreich und Deutschland relativ hoch war. Da die großzügige Abzugsmöglichkeit bei der Besteuerung von Dividenden in Frankreich und Deutschland keinen Einfluss auf den EMTR, wohl aber auf den EATR hat, sinkt der EATR mit steigenden Gewinnen. Dadurch kehrt sich das Ranking um: Die effektive Körperschaftsteuerbelastung hoher Gewinne ist in Großbritannien am höchsten und in Frankreich am niedrigsten. Die Simulation einer Steuerkoordination zwischen den drei Ländern wird wie folgt definiert: Der gemeinsame Steuersatz liegt bei 40,5% (Durchschnitt der Sätze von 1999), die Dividendenfreistellung wird gestrichen. Dadurch sinkt der EMTR in allen Ländern; in Großbritannien ist er am höchsten, in Deutschland und Frankreich aber gleich hoch. Mit steigenden Gewinnen nimmt auch der EATR der drei Länder zu, doch gleichen sich die Raten stark an.

Bei diesen empirischen Studien sind allerdings eine Reihe von methodischen Problemen zu beachten. Dies betrifft zunächst die Definition und statistische Erfassung

von FDI als Ausfluss von Aktivitäten multinationaler Unternehmen. FDI bezeichnen Investitionen von multinationalen Unternehmen in Unternehmen im Ausland (entweder in eigene Tochterunternehmen oder in Betriebe anderer Eigentümer). Sie bestehen im Wesentlichen aus direkten Nettotransfers vom Mutterunternehmen zu den ausländischen Tochterunternehmen und aus reinvestierten Gewinnen ausländischer Tochterunternehmen. Allgemein wird angenommen, dass FDI eng mit realen Bruttoanlageinvestitionen verknüpft sind. Allerdings umfassen die statistisch erfassten FDI verschiedene Arten von Investivkapital. Dies sind teils reale Investitionen durch die Errichtung von neuen Unternehmen bzw. den Ausbau von bestehenden Betrieben (dieser Teil wird in der nationalen VGR als Bruttoanlageinvestitionen verbucht). Der größte Teil der FDI besteht allerdings aus Finanzströmen im Zusammenhang mit Unternehmenszusammenschlüssen (finanzielle Beteiligungen). Dies impliziert einen Wechsel der Besitzer bzw. Eigentümer, ohne die realen Investitionen zu tangieren. Laut OECD-Schätzungen machen Unternehmenszusammenschlüsse mehr als 60% aller FDI in den OECD-Ländern aus (OECD, 2000B, De Mooij – Ederveen, 2003). Andere Komponenten von FDI sind Joint Ventures und Kapitalaufstockungen. Einige Studien untersuchen den Zusammenhang zwischen Unternehmensbesteuerung und den gesamten FDI, nur wenige trennen die FDI in die einzelnen Komponenten.

Weiters ergibt sich im Zusammenhang mit multinationalen Unternehmen das Problem einer möglichen Doppelbesteuerung. Ein ausländisches Unternehmen unterliegt zunächst immer dem Steuerrecht im Gastland. Zur Vermeidung von Doppelbesteuerung (Besteuerung der bereits im Ausland versteuerten Gewinne auch im Inland) haben viele Länder bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen. Diese sehen entweder ein Anrechnungsverfahren für im Ausland gezahlte Steuern auf die Steuerschuld im Sitzland des Unternehmens (USA, Großbritannien, Irland, Japan, Spanien) oder die Steuerbefreiung repatriierter Gewinne im Heimatland vor (die anderen EU-Länder; Europäische Kommission, 2004, De Mooij – Ederveen, 2003). Die Ausgestaltung dieser Doppelbesteuerungsabkommen hat erheblichen Einfluss auf die Höhe der effektiven Besteuerung der grenzüberschreitenden Investitionen von Unternehmen in den betreffenden Ländern.

Schließlich stellt sich die Frage, ob für die FDI-Entscheidungen multinationaler Unternehmen der nominale Steuersatz oder der effektive Steuersatz relevant ist (siehe Kasten "Nominaler und effektiver Steuersatz").

### **Einfluss der Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf den Zustrom von Direktinvestitionen?**

In Österreich wird der Körperschaftsteuersatz mit 2005 – nicht zuletzt den traditionellen Argumenten zum Steuerwettbewerb folgend – von 34% auf 25% reduziert (–9 Prozentpunkte). Aufgrund der durchschnittlichen Elastizitäten der vorliegenden internationalen Studien würden dadurch (mittel- bis langfristig) die FDI-Flüsse nach Österreich um 4,5% ( $-0,5 \times -9$ ) bis 29,7% ( $-3,3 \times -9$ ) zunehmen. Allerdings wurden die hier zitierten FDI-Elastizitäten in Bezug auf Änderungen des Körperschaftsteuersatzes zum einen zumeist für die relativ homogene Ländergruppe der OECD ermittelt, zum anderen wurde nicht die spezielle Situation Österreichs berücksichtigt. Wie oben erläutert, ist Steuerwettbewerb zwar aus der Sicht der Neuen Ökonomischen Geographie zwischen Kern- und Peripherieländern prinzipiell kontraproduktiv. Österreich ist aber Nachbarland von vier neuen EU-Mitgliedstaaten, die zu den Peripherieländern gehören. Zwei von ihnen werden 2005 einen niedrigeren nominalen Körperschaftsteuersatz aufweisen als Österreich (Ungarn 16%, die Slowakei 19%), zwei einen gleich hohen oder etwas höheren (Slowenien 25%, Tschechien 26%). Während Deutschland (26,4%) und Italien (34%) – freilich zwei große Länder – ihre Sätze unverändert lassen, steht Österreich als kleines Land in der Nachbarschaft einiger der niedrig besteuerten neuen EU-Länder besonderen Herausforderungen gegenüber (siehe auch die Steuerreaktionsfunktion von Devereux – Lockwood – Redoano, 2002). Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes findet hierin ihre Rechtfertigung. Dass auch nach der Körperschaftsteuersenkung noch ein gewisses Steuersatzgefälle besteht, ist aus der Sicht der Neuen Ökonomischen Geographie durch die Agglomerationsvorteile Österreichs (bessere Infrastruktur, höherer Sozialstandard, bessere Ausbildung usw.) gerechtfertigt.

Anhand von zukunftsorientierten Effektivsteuersätzen (EATR) bewerten *Hirschler – Finkenzeller* (2004) die Unternehmenssteuerreform 2005 in Österreich<sup>2</sup>). Dabei werden zunächst inländische Investitionen an den Standorten in Österreich, Deutschland und den neuen EU-Ländern angenommen unter Berücksichtigung aller einschlägigen Steuerarten, denen die Gewinne von Kapitalgesellschaften unterliegen (Körperschaftsteuer, lokale gewinnabhängige Steuern und Grundsteuer). Der effektive Durchschnittssteuersatz sinkt in Österreich 2005 von 31,4% auf 23,1% und liegt damit um 2,4 Prozentpunkte unter dem Tschechiens und um 1,5 Prozentpunkte über dem von Slowenien, um 4,7 Prozentpunkte über dem von Ungarn und um 6,4 Prozentpunkte über dem der Slowakei. Den Durchschnitt der neuen EU-Länder übersteigt der EATR in Österreich um nur 3,4 Prozentpunkte.

Weiters ermitteln *Hirschler – Finkenzeller* (2004) die Steuerbelastung bei grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit (Direktinvestitionen) unter der Annahme, dass Investitionen über Tochtergesellschaften erfolgen, die zu 100% im Besitz der inländischen Muttergesellschaft sind. Auch hier sinkt die Steuerbelastung auf der Ebene der österreichischen Muttergesellschaft (also ohne Berücksichtigung der Besteuerung ausgeschütteter Dividenden bei den Anteilseignern) um 2,6 Prozentpunkte von durchschnittlich 22,3% auf 19,7%. Damit wird Österreich als Standort für multinationale Unternehmen gestärkt, insbesondere um Beteiligungen an osteuropäischen Tochtergesellschaften zu bündeln ("Sprungbrett" nach Osteuropa). Bereits 2003 war die "Brückenkopffunktion" Österreichs laut OeNB-Statistik der Direktinvestitionen (OeNB-Pressedienst, 26. April 2004, [http://www2.oenb.at/zabil/di\\_presse\\_p.htm](http://www2.oenb.at/zabil/di_presse_p.htm)) sehr stark: Mehr als ein Viertel der aktiven Direktinvestitionen Österreichs im Ausland von 6,3 Mrd. € (der zweithöchste Wert seit 2000) gingen 2003 auf das Engagement österreichischer Banken – vor allem in den neuen EU-Ländern – zurück (*Hunya – Stanovsky*, 2004). Sie wird mit der Körperschaftsteuersenkung 2005 sowie der Ablösung der Organschaftsregelung durch eine Gruppenbesteuerung, die auch die steuerliche Berücksichtigung ausländischer Verluste in Österreich ermöglicht (zu Details vgl. *Breuss – Kaniowski – Schratzenstaller*, 2004), weiter gefestigt.

Insgesamt fördert also die Körperschaftsteuerreform damit sowohl die Bereitschaft im Inland ansässiger Unternehmen, hier Realinvestitionen zu tätigen und damit Arbeitsplätze zu schaffen, als auch die Attraktivität des Holding-Standortes Österreich.

Wieweit sich die erhebliche Verbesserung der Standortqualität Österreichs und die Steigerung der FDI in Österreich durch die Körperschaftsteuerreform auf die realen Bruttoanlageinvestitionen in Österreich auswirken, ist allerdings offen. Nimmt man wie die OECD eine Quote von 40% für den Anteil der realen Investitionen an den FDI an, so könnten die realen Bruttoanlageinvestitionen um etwa 2% bis 12% zunehmen.

*Beer et al.* (2004) vergleichen nicht nur EATR, sondern ermitteln auch die Ansiedlungswahrscheinlichkeit für Österreich, Deutschland, Italien, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn auf Basis von multivariaten Regressionsanalysen (Conditional-Logit-Schätzung) und unter Berücksichtigung des Steuerregimes. Durch die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 34% auf 25% (dies senkt den effektiven durchschnittlichen Steuersatz – EATR – laut *Beer et al.*, 2004, von 29,94% auf 21,97%) steigt demnach die Ansiedlungswahrscheinlichkeit von FDI in Österreich<sup>3</sup>) deutlich (+1 Prozentpunkt). Allerdings bleibt der Abstand zur Slowakei (17,2%) relativ groß. Laut *Beer et al.* (2004) halte die Senkung des Körperschaftsteuersatzes rund 700 Mio. € an Auslandsinvestitionen pro Jahr in Österreich (das sind 0,33% des BIP bzw. 11,5% der passiven Direktinvestitionen in Österreich im Jahr 2003). Da FDI meist nur Unternehmenswechsel betreffen, generiert dies eine zusätzliche Steigerung des BIP von rund 65 Mio. € pro Jahr oder die Schaffung von rund 1.600 Arbeitsplätzen.

<sup>2</sup>) Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 25%, Ablösung der Organschaftsregelung durch eine Gruppenbesteuerung und Berücksichtigung von Auslandsverlusten, Wegfall des Abzugsverbotes für Fremdfinanzierungszinsen aus der Anschaffung einer Beteiligung, Abschaffung der Möglichkeit zur Übertragung stiller Reserven.

<sup>3</sup>) Die Ansiedlungswahrscheinlichkeit ist bei einem Körperschaftsteuersatz von 34% in Österreich (2003 12,5%) ähnlich hoch wie in Slowenien (12,5%), aber viel höher als in Deutschland (3,4%) und Italien (9,6%).

Österreich hat auf die Herausforderungen aufgrund seiner geographischen Nähe zu den niedrig besteuerten neuen EU-Ländern in Ost-Mitteleuropa und der geringen Größe des Landes mit der Senkung der Körperschaftsteuer ab 2005 angemessen reagiert. Gleichzeitig rechtfertigen die sonstigen Standortvorteile Österreichs (gut ausgebauten öffentliche Infrastruktur usw.) die Aufrechterhaltung eines höheren nominalen (und damit auch effektiven) Körperschaftsteuersatzes. Neuere empirische Studien zum Zusammenhang zwischen Direktinvestitionen und Unternehmensbesteuerung lassen erwarten, dass die Körperschaftsteuerreform hilft, die Abwanderung inländischer Investitionen zu verhindern bzw. den Zustrom ausländischer Investitionen zu erhöhen. Aufgrund der Entwicklungsunterschiede zwischen der EU 15 und den neuen EU-Ländern erscheint die Einführung einheitlicher Unternehmenssteuersätze nicht sinnvoll, sehr wohl jedoch ein gewisses Maß an Koordination der Unternehmensbesteuerung.

## Literaturhinweise

- Andersson, F., Forslid, R., "Tax Competition and Economic Geography", CEPR Discussion Paper, 1999, (2220).
- Baldwin, R. E., Krugman, P., "Agglomeration, Integration and Tax Harmonization", *European Economic Review*, 2004, 48(1), S. 1-23.
- Beer, Ch., Felderer, B., Grohall, G., Helmenstein, Ch., Krylova, E., Schnabl, A., Strohnner, L., *Ökonomische Wirkungen aktueller Steuerreformmaßnahmen*, Studie des Instituts für Höhere Studien im Auftrag des Österreichischen Wirtschaftsbundes, Wien, 2004.
- Bénassy-Quéré, A., Lahrèche-Révil, A., How Does FDI React to Corporate Taxation?, Paper presented at the Euroframe Conference "Fiscal Policies in the European Union", Paris, 2004.
- Breuss, F., Kaniowski, S., Schratzenstaller, M., "Steuerreform 2004/05 – Maßnahmen und makroökonomische Effekte", *WIFO-Monatsberichte*, 2004, 77(8), S. 627-643, [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=25204](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25204).
- De Mooij, R. A., Ederveen, S., "Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research", *International Tax and Public Finance*, 2003, 10(6), S. 673-693.
- Devereux, M. P., Griffith, R., "The Taxation of Discrete Investment Choices", Institute for Fiscal Studies, Working Paper Series, 1999, (W98/16).
- Devereux, M. P., Griffith, R., "Evaluating Tax Policy for Location Decisions", *International Tax and Public Finance*, 2003, 10, S. 107-126.
- Devereux, M. P., Lockwood, B., Redoano, M., "Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?", CEPR Discussion Paper, 2002, (3400).
- Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Tätigkeit des Gemeinsamen EU-Verrechnungspreisforums im Bereich der Unternehmensbesteuerung von Oktober 2002 bis Dezember 2003 und über den Vorschlag eines Verhaltenskodex zur effektiven Durchführung des Schiedsübereinkommens (90/436/EWG) vom 23. Juli 1990, Brüssel, 2004, KOM(2004)297 endgültig.
- European Commission, Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation ("Ruding Report"), Brüssel, 1992.
- European Commission (2001A), *Company Taxation in the Internal Market*, COM(2001)582, Brüssel, 2001.
- European Commission (2001B), *Towards an Internal Market without Tax Obstacles: A Strategy for Providing Companies with a Consolidated Corporate Tax Base for their EU-wide Activities*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, COM(2001)582 final, Brüssel, 2001.
- Fujita, M., Krugman, P., Venables, A., *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1999.
- Hines, J. R., "Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations", in Auerbach, A. J. (Hrsg.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1997.
- Hines, J. R., "Lessons from Behavioural Responses to International Taxation", *National Tax Journal*, 1999, 54, S. 305-323.
- Hirschler, K., Finkenzeller, M., "Die Auswirkungen der Steuerreform 2005 auf den Unternehmensstandort Österreich", *Österreichische Steuer-Zeitung, Steuerrecht aktuell*, 2004, (12), S. 250-255.
- Hunya, G., Stankovsky, J., *WIIW-WIFO Database. Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe with Special Attention to Austrian FDI Activities in this Region*, WIIW, WIFO, Wien, 2004, [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=25150](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25150).
- Kaniowski, S., Schratzenstaller M., *Selbstfinanzierung der Steuerreform 2004/05*, WIFO, Wien, 2004, [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=25033](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25033).
- Kind, H., Midelfart-Knarvik, K., Schjelderup, G., "Industrial Agglomeration and Capital Taxation", Norwegian School of Economics, Department of Economics, Discussion Paper, 1998, (7).
- Kramer, H., "Koordinierung der nationalen Steuersysteme in der EU", *WIFO-Monatsberichte*, 1998, 71(8), S. 523-529.

- Krugman, P., *Geography and Trade*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1991.
- Ludema, R., Wooton, I., "Economic Geography and the Fiscal Effects of Regional Integration", CEPR Discussion Paper, 1998, (1822).
- Markusen, J. R., *Multinational Firms and the Theory of International Trade*, M.I.T. Press, Cambridge, MA–London, 2002.
- Mutti, J., Grubert, H., "Empirical Asymmetries in Foreign Direct Investment and Taxation", *Journal of International Economics*, 2004, 62, S. 337-358.
- OECD (2000A), *Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Elimination Harmful Tax Practices. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs*, Paris, 2000.
- OECD (2000B), *Recent Trends in Foreign Direct Investment*, Paris, 2000.
- Schatzenstaller, M., "Zur Steuerreform 2005", *WIFO-Monatsberichte*, 2003, 76(12), S. 879-900, [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=24759](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=24759).
- Sinn, H.-W., "Tax Harmonization and Tax Competition in Europe", *European Economic Review*, 1990, 34, S. 489-504.
- Wilson, J. D., "Theories of Tax Competition", *National Tax Journal*, 1999, 52(2), S. 269-304.
- Zodrow, G. R., "Tax Competition and Tax Coordination in the European Union", *International Tax and Public Finance*, 2003, 10(6), S. 651-671.
- Zodrow, G. R., Mieszkowski, P., "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, 1986, 19, S. 356-370.

### *Company Tax Competition and International Foreign Direct Investment*

#### *An introductory Literature Survey on the Occasion of the Austrian Corporate Tax Reform – Summary*

One important element of the Austrian tax reform 2004-05 is the reduction of the corporate tax rate from 34 percent to 25 percent as of 2005. In cutting the corporate tax rate the government has reacted to the tax cuts implemented in a number of the accession countries in the run-up to the enlargement of the EU or envisaged for the near future. Several "old" EU member countries have also announced further corporate tax rate cuts for the years to come which aim at lowering the (increasing) tax rate differential vis-à-vis the "new" member states. Therefore, many observers expect a further intensification of enterprise tax competition in the EU. Against this background, the influence of enterprise taxation on investment is of interest, as well as the question whether a harmonisation of corporate tax rates is necessary and advisable in the enlarged EU.

According to the so-called basic tax competition model, which assumes identical countries and the absence of barriers to the international mobility of capital, increasing international integration of markets and the rising capital mobility it entails necessarily lead to a "race to the bottom" within capital taxation, necessitating international tax harmonisation. However, heterogeneity between the countries involved – as in the case of the "rich" old and the "poor" new member states of the EU – can prevent a downward convergence of corporate tax rates: Agglomeration rents offered in the rich countries allow them to tax profits at a higher rate compared to the poor ones. Corporate tax rate cuts by the poor countries then do not succeed in attracting capital but only lead to an underprovision of public goods due to the resulting tax losses. From this perspective the introduction of a uniform harmonised corporate tax rate is neither necessary nor advisable.

A survey of recent empirical literature shows that enterprise taxation influences the investment activities of multinational enterprises, although the magnitude of the correlation is disputed. Based on the elasticities between investment and tax rates found in empirical studies, the Austrian corporate tax rate reduction may raise real gross real investment in Austria in the long run within a range from 2 percent to 12 percent.

Given its geographical proximity to the low-tax eastern European accession countries and its small size, Austria has reacted adequately by reducing its corporate tax rate. At the same time its locational advantages (e.g., the quality of public infrastructure) allow it to maintain a nominal (and therefore also effective) corporate rate that is higher than that in the accession countries.