



ZEW

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

**Anhörung vor dem Finanzausschuß des Deutschen Bundestages
am 23. Juni 1999**

Unternehmenssteuerbelastung im internationalen Vergleich

von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Otto H. Jacobs

A Vergleich unterschiedlicher Methoden für internationale Steuerbelastungsvergleiche

- 1 Methodische Anforderungen
- 2 Häufig angewandte nicht aussagekräftige Vergleiche
 - 2.1 Internationale Tarifvergleiche
 - 2.2 Volkswirtschaftliche Steuerquoten
- 3 Wissenschaftlich abgesicherte Methoden
 - 3.1 Effektive Grenzsteuerbelastungen
 - 3.2 Effektive Steuerbelastungen anhand von Modellunternehmen
- 4 Ergebnis des Methodenvergleichs

B Vergleich der Steuerbelastung in Europa und den USA

- 1 Effektive Steuerbelastungen anhand von Modellunternehmen
 - 1.1 Ökonomische Ausgangsdaten
 - 1.2 Effektive Steuerbelastung über einen Zeitraum von 10 Jahren
 - 1.3 Steuerbelastung für unterschiedlich strukturierte Branchenunternehmen
- 2 Vergleich der effektiven Grenzsteuerbelastung in Europa
- 3 Empirische Steuerbelastungsvergleiche

C Perspektiven der Unternehmensbesteuerung

D Ergebnisse

A Vergleich unterschiedlicher Methoden für internationale Steuerbelastungsvergleiche

1 Methodische Anforderungen

Aussagekräftige internationale Steuerbelastungsvergleiche sollten zumindest folgende steuerliche Elemente berücksichtigen:

- Unterschiede zwischen den Steuersystemen (z.B. klassisches Körperschaftsteuersystem versus Anrechnungssystem);
- alle entscheidungsrelevanten Steuerarten für alle Länder;
- die wichtigsten Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlagen;
- die relevanten Steuertarife;
- die Interdependenzen zwischen den Steuerarten sowie
- die Verlustausgleichsvorschriften.

Die Berücksichtigung der Gewinnermittlungs- und Verlustausgleichsvorschriften macht zwingend eine Mehrperiodenbetrachtung erforderlich. Zudem sollte systematisch zwischen der Steuerbelastung auf Ebene des Unternehmens und auf Ebene des Anteilseigners unterschieden werden. Während die Unternehmensebene für große (i.d.R. international tätige) Unternehmen ausschließlich relevant ist, hat die Gesamtebene für die mittelständischen Unternehmen eine große Bedeutung.

2 Häufig angewandte nicht aussagekräftige Vergleiche

2.1 Internationale Tarifvergleiche

Bei Tarifvergleichen werden nur die Spitzensteuersätze der anfallenden Steuern unter Einbezug ihrer Interdependenzen kumulativ berücksichtigt. Die nationalen Tarife werden dabei auf einen identischen Gewinn vor Steuern bezogen, d.h. Bemessungsgrundlagenunterschiede zwischen verschiedenen Ländern werden vernachlässigt. Ebenso kommen Tarifermäßigungen, Vorschriften für die Verlustverrechnung als auch andere Steuervergünstigungen nicht zum Ansatz. Die so ermittelte Steuerbelastung ist einerseits sehr ungenau, da sie nationale Gestaltungsspielräume bei der steuerlichen Gewinnermittlung vernachlässigt. Andererseits überzeichnet sie die Höhe der tatsächlichen Steuerbelastung erheblich, wenn nur der belastende Effekt von Steuersätzen, nicht aber entlastende Effekte im Rahmen der Bemessungsgrundlage (z.B. Abschreibungen) berücksichtigt werden.

2.2 Volkswirtschaftliche Steuerquoten

Die Berechnung sogenannter Volkswirtschaftlicher Steuerquoten erfolgt primär anhand von Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Hierfür wird die Steuerbelastung von Unternehmen als Quotient aus dem gesamtwirtschaftlichen Steueraufkommen an Unternehmenssteuern und dem gesamtwirtschaftlichen Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ermittelt. Für die Verhältnisse in Deutschland werden als relevantes Steueraufkommen lediglich die Steuerzahlungen von Kapitalgesellschaften herangezogen (Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer). Damit fehlt bei der Größe Steueraufkommen aber die gesamte Einkommensteuer und Gewerbesteuer auf Unternehmensgewinne von Einzelunternehmen und Personengesellschaften.

Weiterhin werden als relevante Unternehmensgewinne die Gewinne aus sämtlichen unternehmerischen Tätigkeiten herangezogen. Da diese keine eigenständige Größe in der VGR darstellen, beinhalten sie regelmäßig die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, die Gewinne steuerbefreier Institutionen wie der Deutschen Bundesbank, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Einkünfte aus Kapitalvermögen. Daneben werden für die Berechnung die kassenmäßigen Steuereinnahmen herangezogen, die um Verlustvor- und Verlustrückträge gemindert sind. Die Unternehmensgewinne werden von diesen Tatbeständen dagegen nicht berührt. Im Ergebnis wird somit häufig ein vergleichsweise geringes Steueraufkommen einer sehr umfangreichen Gewinngröße gegen-

übergestellt. Ein Vergleich volkswirtschaftlicher Steuerquoten verschiedener Länder wird zudem dadurch erschwert, daß die nationalen Gesamtrechnungen jeweils unterschiedliche Definitionen anwenden. Für internationale Steuerbelastungsvergleiche sind Steuerquoten damit relativ ungeeignet.

3 Wissenschaftlich abgesicherte Methoden

3.1 Effektive Grenzsteuerbelastungen

Die Methode der effektiven Grenzsteuersätze leitet sich aus einem investitionstheoretischen Ansatz der Mikroökonomik ab. Dieser geht von einer zusätzlichen Investition (Grenzinvestition) aus, die ein Unternehmer zu tätigen beabsichtigt, und ermittelt daraus die zusätzlich anfallenden Steuerzahlungen. Die Steuerzahlungen führen zu einer Minderung der effektiven Rendite der Investition. Unter Berücksichtigung von Zinsen und Inflation über einen mehrjährigen Betrachtungszeitraum ermittelt sich so die effektive Grenzsteuerbelastung (Grenzsteuersatz) des Investitionsprojekts. Die effektive Grenzsteuerbelastung verändert die Nachsteuerrendite des Investors und beeinflusst damit die Entscheidung über Durchführung oder Nichtdurchführung des Investitionsprojekts.

In die Berechnungen gehen neben den Steuertarifen der entscheidungsrelevanten Steuern bedeutsame Vorschriften – insbesondere Abschreibungsregelungen – zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen ein. Weiterhin werden im Rahmen der Mehrperiodenbetrachtung auch unterschiedliche Finanzierungsalternativen wie Eigen-, Fremd- und Selbstfinanzierung berücksichtigt, ebenso wie die Auswirkungen unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme (z.B. Vollarrechnungssystem versus klassisches System).

3.2 Effektive Steuerbelastungen anhand von Modellunternehmen

Im Gegensatz zu den effektiven Grenzsteuersätzen folgt die Methodik der kasuistischen Veranlagungssimulation anhand von Unternehmensmodellen (z.B. European Tax Analyzer¹) einem eher betriebswirtschaftlich orientierten Ansatz zur Berechnung effektiver Steuerbelastungen. Hierfür werden die steuerlich relevanten Eigenschaften von repräsentativen Unternehmen möglichst authentisch abgebildet. Ein solches Modellunternehmen weist detaillierte Charakteristika auf wie Vermögens-, Kapital- und Ertragsstrukturen, Investitions- und Finanzierungspläne sowie einen Mitarbeiterbestand. Die Unternehmensdaten werden wie bei den Veranlagungsverfahren der Finanzämter in steuerliche Bemessungsgrundlagen transformiert und daraus die Steuerzahlungen berechnet. Der Abfluß der Steuerzahlungen führt beim Unternehmen zu einer Minderung der finanziellen Mittel, über deren Entwicklung innerhalb eines mehrjährigen Betrachtungszeitraums die effektive Steuerbelastung mit Hilfe investitionsrechnerischer Verfahren (z.B. Vermögensendwertmethode) ermittelt wird.

Die detailgetreue Abbildung von Unternehmen anstatt von Grenzinvestitionen erlaubt es im Gegensatz zu den effektiven Grenzsteuersätzen, durchschnittliche Steuerbelastungen zu berechnen. Dies ermöglicht die Berücksichtigung von steuerlichen Besonderheiten wie Freibeträgen, Mindeststeuern, Stufentarifen, Verlustverrechnungsvorschriften und vielen mehr. Auch die Vorschriften über die steuerliche Gewinnermittlung, die bei internationalen Steuerbelastungsvergleichen bedeutsam sind, werden in weit größerem Maße berücksichtigt. Im Vergleich zu Grenzsteuersätzen sind von Steuerbelastungsvergleichen anhand von Unternehmensmodellen daher die genaueren Ergebnisse zu erwarten. Zudem können auf diese Weise auch Steuerbelastungen für unterschiedlich strukturierte (Branchen-) Unternehmen ermittelt werden, um so den verschiedenen Einflüßwirkungen der nationalen Steuersysteme gerecht zu werden. Schließlich weisen jüngere empirische Untersuchun-

¹ Vgl. Abschnitt B.1.

gen auf eine erhöhte Relevanz der Durchschnitts- im Vergleich zur Grenzsteuerbelastung bei unternehmerischen Entscheidungen hin.²

4 Ergebnis des Methodenvergleichs

Ein Vergleich der gängigen Methoden für internationale Steuerbelastungsvergleiche zeigt:

- Es gibt eine Vielzahl von Methoden internationaler Steuerbelastungsvergleiche.³ Einfache Methoden berücksichtigen die Komplexität des Steuerrechts und die Vielfalt der ökonomischen Einflußgrößen auf die Steuerbelastung nur unzureichend.
- Tarifvergleiche ermöglichen lediglich Tendenzaussagen. Da sie ausschließlich die Steuertarife und die (Inter-) Abhängigkeiten zwischen den Steuerarten berücksichtigen, sind ihre Ergebnisse um so weniger brauchbar, je mehr die Vorschriften der steuerlichen Gewinnermittlung und der Verlustverrechnung der einbezogenen Länder voneinander abweichen.
- Im Fall volkswirtschaftlicher Steuerquoten entbehren die Ergebnisse aufgrund der Ungenauigkeit des einbezogenen Datenmaterials und der mangelnden internationalen Vergleichbarkeit jeglicher Repräsentativität.
- Wissenschaftlich anerkannte Methoden erfüllen die Anforderungen, die an internationale Steuerbelastungsvergleiche zu stellen sind. Sie ermitteln die steuerliche Belastung aus unternehmerischer Sicht. Dabei werden unternehmerische Zielgrößen wie Renditen oder Vermögenswerte anhand einer Investitionsrechnung herangezogen. Ebenso werden die länderspezifischen Vorschriften für die steuerliche Gewinnermittlung berücksichtigt. Dennoch unterscheiden sich diese Methoden im Ansatz und Detaillierungsgrad.
- Effektive Grenzsteuersätze betrachten ausschließlich Einzelinvestitionen. Sie lassen hierfür wesentliche steuerliche Vorschriften außer acht (z.B. Rückstellungen), die diese Investition nicht betreffen bzw. nicht eindeutig zugerechnet werden können. Gleichwohl stößt diese Methode auf breite internationale Akzeptanz und wird häufig für internationale Steuerbelastungsvergleiche eingesetzt (insbesondere von der OECD und der Europäischen Kommission).
- Unternehmensmodelle erlauben die detaillierte Abbildung von Unternehmensstrukturen. Werden zudem alle entscheidungsrelevanten Steuerarten über einen mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt, so sind von dieser Methode die vergleichsweise genauesten Ergebnisse für eine Standortbeurteilung aus steuerlicher Sicht zu erwarten.

B Vergleich der Steuerbelastung in Europa und den USA

1 Effektive Steuerbelastungen anhand von Modellunternehmen

1.1 Ökonomische Ausgangsdaten

Der folgende Steuerbelastungsvergleich wird anhand des „European Tax Analyzer“ durchgeführt. Dieses ist ein Computersimulationsprogramm, das seit 1991 im Rahmen einer Kooperation zwischen dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und der Universität Mannheim entwickelt, weiterentwickelt und laufend hinsichtlich des steuerlichen Rechtsstands aktualisiert wird. In seiner derzeitigen Version umfaßt der European Tax Analyzer die Steuer- und Sozialabgabensysteme in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und den USA.

² Vgl. die Nachweise bei Oestreicher, A./ Spengel, C., Maßgeblichkeit der International Accounting Standards für die steuerliche Gewinnermittlung, Baden-Baden 1999, S. 210.

³ Eine Auflistung aller bekannten Methoden für Steuerbelastungsvergleiche mit einer kurzen Beurteilung findet sich in Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Steuerbelastung deutscher Unternehmen – nationaler und internationaler Vergleich, Volkswirtschaftliche Analysen, Nr. 4, Bonn 1999.

Kern des Programms bildet ein computergestütztes Unternehmensmodell, das die ökonomische Entwicklung einer Kapitalgesellschaft über einen Zeitraum von zehn Perioden simuliert.⁴ Grundlage hierfür sind die Daten der Vermögens- und Kapitalausstattung sowie der Unternehmenspläne. Letztere ermöglichen variierbare Vorgaben über Produktions-, Absatz- und Beschaffungsprogramme, Personalbestand, Personalkosten und betriebliche Altersversorgung sowie über das Investitions-, Finanzierungs- und Ausschüttungsverhalten des betrachteten Unternehmens. Zusätzlich werden gesamtwirtschaftliche Daten wie verschiedene Zinssätze, Wechselkurse und Preissteigerungsraten berücksichtigt. Da das Unternehmen als Kapitalgesellschaft firmiert, kann neben der Gesellschaft als weitere Belastungsebene diejenige der Gesellschafter berücksichtigt werden.

Tab. 1: Einbezogene Steuerarten

Land	Ebene	Gesellschaft	Anteilseigner
Deutschland		Grundsteuer Gewerbeertragsteuer Körperschaftsteuer Solidaritätszuschlag	Einkommensteuer Solidaritätszuschlag Kirchensteuer
Frankreich		Taxe foncière (<i>Grundsteuer</i>) Taxe professionnelle (<i>Gewerbesteuer</i>) Taxes assises sur les salaires (<i>Arbeitgeberst.</i>) Impôt sur les sociétés (<i>Körperschaftsteuer</i>)	Impôt sur le revenu (<i>Einkommensteuer</i>) Prélèvements fiscaux (<i>Ergänzungsabgaben zur Einkommensteuer</i>) Impôt de solidarité sur la fortune (<i>Verm.St.</i>)
Großbritannien		Rates (<i>Grundsteuer</i>) Corporation tax (<i>Körperschaftsteuer</i>)	Income tax (<i>Einkommensteuer</i>)
Niederlande		Vennootschapsbelasting (<i>Körperschaftsteuer</i>) Onroerendbelasting (<i>Grundsteuer</i>)	Inkomstenbelasting (<i>Einkommensteuer</i>) Vermogensbelasting (<i>Vermögensteuer</i>)
USA		Property tax (<i>Vermögensteuer</i>) Environmental Tax (<i>Umweltsteuer</i>) Franchise tax income (<i>Gewerbesteuer</i>) Corporate income tax (<i>Körperschaftsteuer</i>)	Income tax (<i>Einkommensteuer</i>) Property tax (<i>Vermögensteuer</i>)

Zur Ermittlung der Steuerbelastungen wird ein hinsichtlich seiner ökonomischen Ausgangsdaten identisches Unternehmen jeweils gemäß den nationalen Vorschriften während des zehnperiodigen Berechnungszeitraums veranlagt. In die Veranlagungssimulation werden für jedes Land alle relevanten Steuerarten (siehe Tab. 1), Bemessungsgrundlagen und Tarife sowie die wichtigsten bilanziellen und steuerlichen Wahlrechte einbezogen. Hiervon sind insbesondere Abschreibungsmethoden/-verfahren, Vorschriften zur Bewertung des Vorratsvermögens, Möglichkeiten zur Verrechnung von Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung sowie die steuerliche Verlustverrechnung zu nennen. Durch die Betrachtung von Gesellschafts- und Anteilseignerebene können darüber hinaus die Wirkungsweisen unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme betrachtet werden, die sich durch Interaktion dieser beiden Steuersubjekte (bei Gewinnausschüttung) ergeben.

Im Ausgangsfall werden die Berechnungen für ein Unternehmen durchgeführt, dessen Bilanz-, Finanz- und Erfolgsrelationen typisch für ein mittelständisches Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland sind.⁵ In der Mitte des Berechnungszeitraums (Periode 6) ergeben sich folgende Daten und Kennzahlen (siehe Tab. 2):

⁴ Zu Aufbau und Methodik des European Tax Analyzer vgl. Spengel, C., Europäische Steuerbelastungsvergleiche, Düsseldorf 1995; Jacobs, O.H./ Spengel, C., European Tax Analyzer, Baden-Baden 1996.

⁵ Quellen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 7/ 1995, S. 57; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 11/ 1995, S. 33; Industriekreditbank, IKB-Mitteilungen 3/ 1995, S. 15; Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1996, Wiesbaden 1996, S. 196 ff., 232 ff. und 722.

Tab. 2: Ökonomische Ausgangsdaten des betrachteten Unternehmens (Periode 6)

Position	
Bilanzsumme	68.287.519 DM
Jahresüberschuß	2.673.965 DM
Anlagenintensität	22,9%
Eigenkapitalquote	27,4%
Umsatzerlöse	86.177.196 DM
Personalaufwand	21.209.318 DM
Eigenkapitalrentabilität (nach Steuern)	16,6%
Gesamtkapitalrentabilität (nach Steuern)	5,9%
Umsatzrentabilität (vor Steuern)	5,0%
Umsatzrentabilität (nach Steuern)	3,1%
Personalintensität (nach Steuern)	24,6%

1.2 Effektive Steuerbelastung über einen Zeitraum von 10 Jahren

Ausgehend vom Rechtsstand 1999 stellt sich die Gesamtsteuerbelastung für das betrachtete Unternehmen kumuliert über den Berechnungszeitraum von zehn Perioden wie folgt dar:

- Deutschland etwa 22,1 Mio. DM
- Frankreich etwa 25,3 Mio. DM
- Großbritannien etwa 15,6 Mio. DM
- Niederlande etwa 17,2 Mio. DM
- USA etwa 21,1 Mio. DM

Damit ist die Gesamtsteuerbelastung in Deutschland zwar etwas geringer als in Frankreich (-3,2 Mio. DM, -14,7%), aber sie ist deutlich höher als in Großbritannien (6,5 Mio. DM, 29,6%), in den Niederlanden (4,8 Mio. DM, 22,1%) und in den USA (1,0 Mio. DM, 4,6%) (siehe Tab. 3).

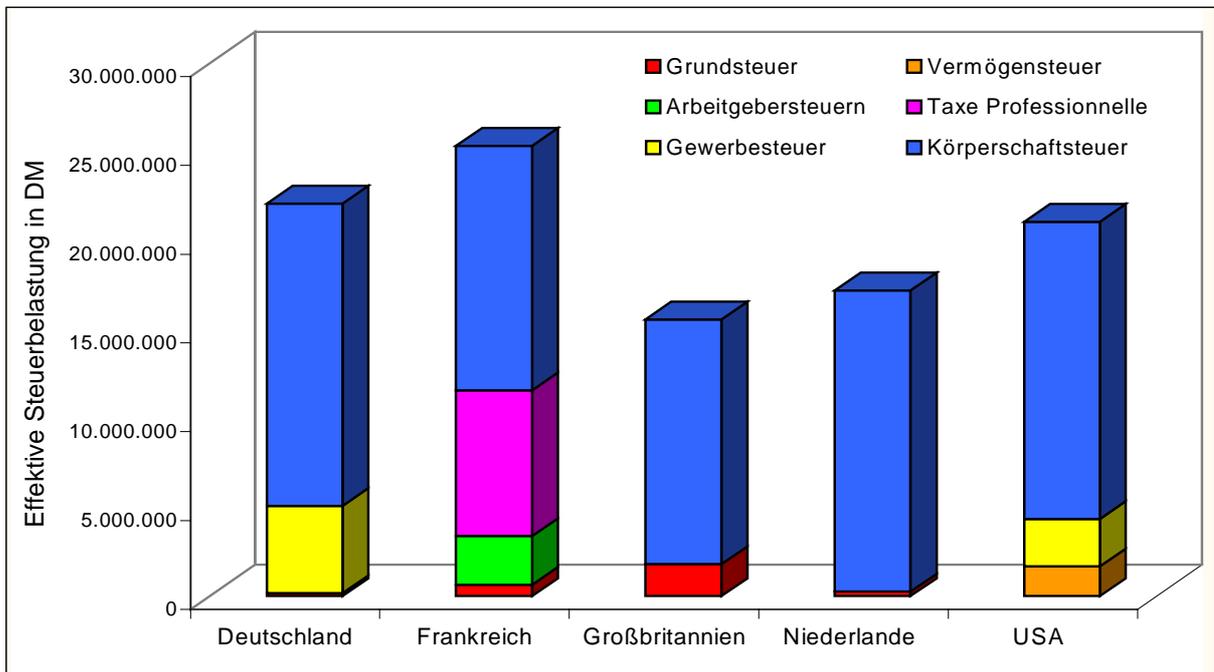
Tab. 3: Einfluß der einzelnen Abgaben auf die Gesamtabgabenbelastung (Steuerstruktur)

Land	Deutschland	Frankreich	Groß- britannien	Niederlande	USA
Gesamtbelastung auf Ebene der Kapitalgesellschaft					
absolut (in DM)	22.082.229	25.335.887	15.550.937	17.198.468	21.076.815
effektiv (in %)	32,8	39,7	21,0	24,0	31,0
Einfluß der einzelnen Abgaben					
Körperschaftsteuer (inkl. SolZ)	16.996.152	13.764.899	13.763.084	16.936.049	16.749.927
Gewerbsteuer vom Ertrag	4.924.057				2.658.256
Taxe professionnelle (Gewerbsteuer)	-	8.214.074	-	-	-
Arbeitgebersteuern	-	2.710.659	-	-	-
Vermögensteuer	-	-	-	-	1.668.632
Grundsteuer	162.020	646.255	1.787.853	262.419	-

Die Steuerbelastungsunterschiede sind im einzelnen auf die unterschiedlichen Steuersysteme, Steuerarten, Bemessungsgrundlagen und Tarife zurückzuführen. Anhand der Daten in Tab. 2 und der graphischen Aufbereitung in Abb. 1 zeigt sich, daß die hohe effektive Gesamtsteuerbelastung in Deutschland aus der hohen Belastung mit Ertragsteuern resultiert. Im Vergleich dazu sind die Ertragsteuerbelastungen in Frankreich (-37,2%), Großbritannien (-37,2%), den Niederlanden (-22,7%) und den USA (-11,5%) teilweise deutlich geringer. Maßgebend hierfür ist in erster Linie die Belastung mit Körperschaftsteuer inklusive Solidaritätszuschlag und weniger diejenige mit Gewerbesteuer. Dagegen kann die ertragsunabhängige Besteuerung (Grundsteuer) in Deutschland seit dem Wegfall der Vermögensteuer (1997) und der Gewerbesteuer vom Kapital (1998) im Ergebnis vernachlässigt werden. Diesbezüglich weisen alle anderen Länder höhere Belastungen auf, wobei insbesondere die Situation in Frankreich hervorzuheben ist. Dort beträgt der Anteil der ertragsunabhängigen Steuern (Grundsteuer, taxe professionnelle und Arbeitgebersteuern) an der Gesamtsteuer-

belastung nahezu 46%, womit der im Vergleich zu Deutschland bestehende Vorteil hinsichtlich des Ertragsteuerniveaus sogar überkompensiert wird.

Abb. 1: Einfluß der einzelnen Abgaben auf die Gesamtabgabenbelastung (Steuerstruktur)

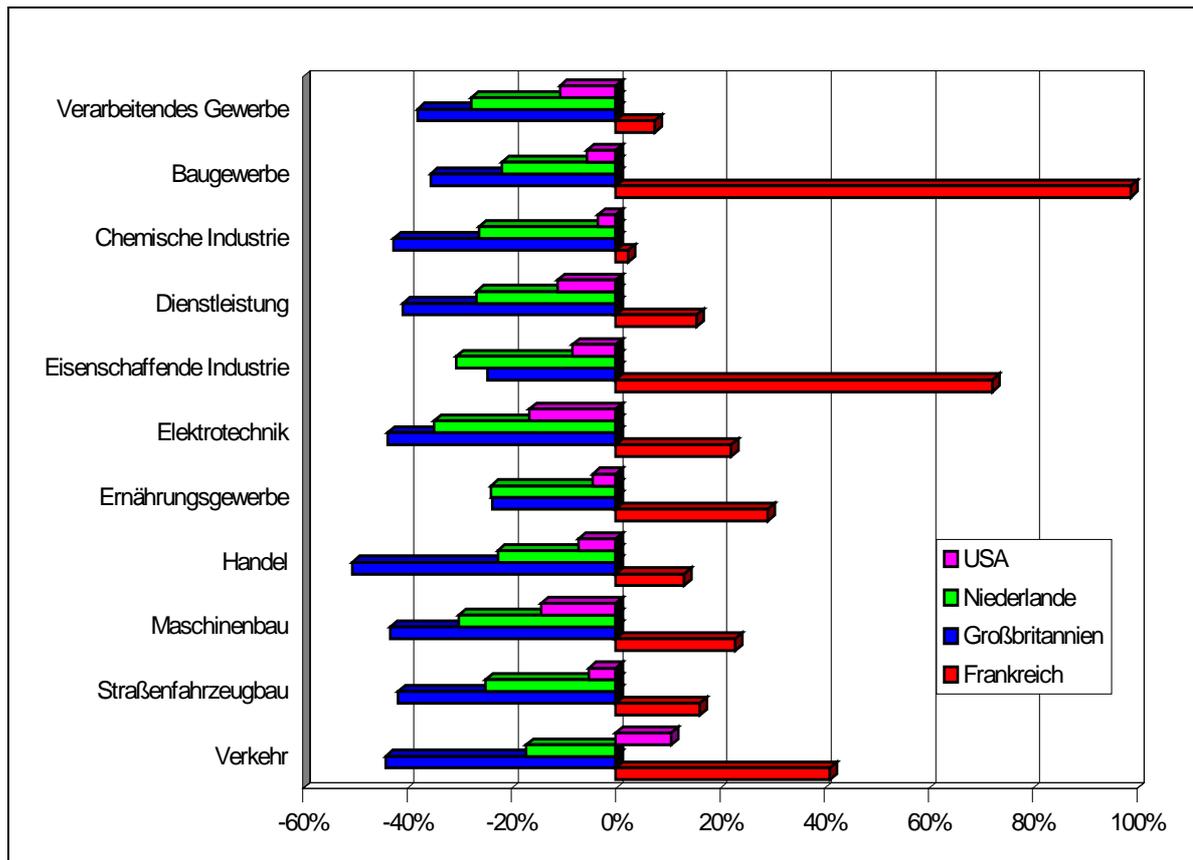


1.3 Steuerbelastung für unterschiedlich strukturierte Branchenunternehmen

Die obigen Ergebnisse unter Zugrundelegung von Daten eines durchschnittlichen Unternehmens im

Dies wird besonders deutlich, wenn man die Steuerbelastungsunterschiede für ein Unternehmen des Baugewerbes berechnet, das im Gegensatz zum Ausgangsunternehmen geringe Gewinne erwirtschaftet. In diesem Fall wird die Gesamtsteuerbelastung sehr stark durch die ertragsunabhängigen Steuern bestimmt. Aufgrund des großen Einflusses der Substanzsteuern ergibt sich in Frankreich die mit Abstand höchste Belastung. Dagegen verbessert sich die relative Belastungssituation aus deutscher Sicht. Eine im Vergleich zum Ausgangsunternehmen deutlich geringere Erfolgslage ist auch bei Unternehmen in den Branchen Handel, Eisenschaffende Industrie und Ernährungsgewerbe ursächlich für die vergleichsweise günstige Belastungssituation in Deutschland.

Abb. 2: Branchenabhängige Steuerbelastungsunterschiede aus deutscher Sicht



Für Unternehmen der Chemischen Industrie und des Dienstleistungsgewerbes verschlechtert sich die deutsche Belastungssituation im zwischenstaatlichen Vergleich. Der Grund hierfür liegt zum einen in der gegenüber dem Ausgangsunternehmen deutlich höheren Eigenkapitalquote (Chemische Industrie), weshalb in diesem Fall die Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung durch die deutsche Gewerbesteuer durchschlägt. Zum anderen weisen beide Branchenunternehmen hohe Gewinne aus, wodurch das hohe deutsche Ertragsteuerniveau besonders nachteilig wirkt. Bei dem Unternehmen des Verkehrssektors kehrt sich der Standortnachteil gegenüber den USA in einen Vorteil um. Auch gegenüber Frankreich und den Niederlanden verbessert sich die Wettbewerbsposition aus deutscher Sicht. Als Ursache hierfür läßt sich die sehr hohe Anlagenintensität ausmachen, wodurch sich die günstigen Abschreibungsbedingungen in Deutschland positiv auswirken. In den USA herrschen dagegen vergleichsweise schlechte Abschreibungsvorschriften (Halbjahresabschreibung im Anschaffungsjahr, längere steuerliche Nutzungsdauern), woraus die Umkehrung der Vorteilhaftigkeit zu erklären ist. Daneben weist das Unternehmen eine geringe Eigenkapitalquote auf.

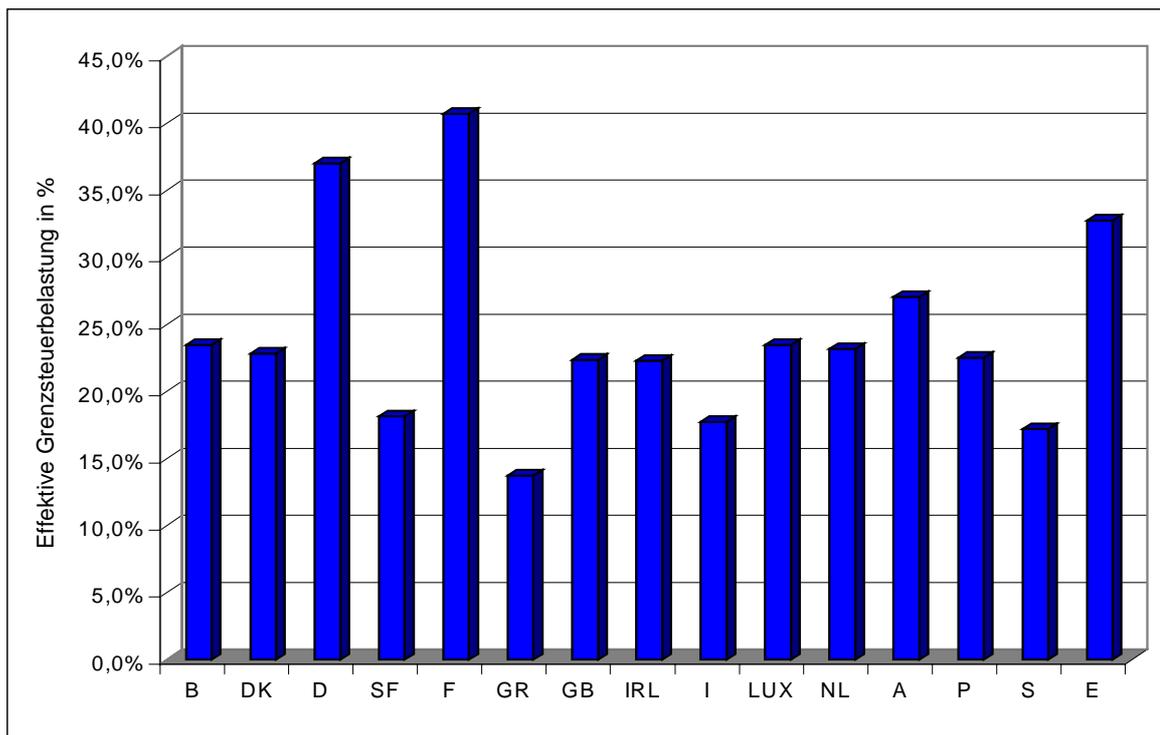
Abschließend kann festgehalten werden, daß sich die Höhe der Steuerbelastung für Unternehmen verschiedener Branchen jeweils verändert. Diese Veränderung resultiert aus den unterschiedlichen ökonomischen Ausgangsdaten, wodurch bestimmte Eigenschaften der betrachteten Steuersysteme

stärker oder geringer zum Tragen kommen. Allerdings verändert sich die Rangfolge der Steuerbelastung der Länder verglichen mit dem Ausgangsunternehmen grundsätzlich nicht.

2 Vergleich der effektiven Grenzsteuerbelastung in Europa

Erst kürzlich wurde eine aktuelle Untersuchung über die effektive Grenzsteuerbelastung von Unternehmen in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten fertiggestellt. Diese wurde von der Universität Mannheim in Zusammenarbeit mit der weltweit tätigen Kanzlei Baker & McKenzie, Amsterdam, zu Beginn des Jahres 1999 im Auftrag des niederländischen Finanzministeriums angefertigt. Sie liegt mittlerweile auch allen Finanzministerien der EU-Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission sowie der OECD vor.⁷

Abb. 3: Vergleich der effektiven Grenzsteuerbelastung für Kapitalgesellschaften in Europa



Danach ergibt sich im Durchschnitt eine Grenzsteuerbelastung auf Unternehmensebene von 24,30%, wobei die Spannweite innerhalb der EU von 13,74% (Griechenland) bis zu 40,71% (Frankreich) reicht. Obschon zahlreiche Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen berücksichtigt wurden, hat sich gezeigt, daß die Höhe der effektiven Grenzsteuerbelastung von den Steuertarifen beeinflusst wird. Zudem übt die Finanzierungsform einen großen Einfluß auf die Steuerbelastung auf Unternehmensebene aus, wobei für die Mehrzahl der Länder eine Bevorzugung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital festzustellen ist.

Die Steuerbelastungsunterschiede auf Unternehmensebene lassen jedoch keine generellen Schlußfolgerungen für die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den einzelnen Staaten zu. Gerade aus Sicht mittelständischer Unternehmen ist die Gesamtebene, also die Ebene des Unternehmens und der Anteilseigner, häufig die relevante Ebene. Dabei zeigt sich, daß die unterschiedlichen nationalen Körperschaftsteuersysteme (und Einkommensteuertarife) die Belastungsdifferenzen auf Unternehmensebene zu einem beträchtlichen Maße einebnen. Beispielsweise unterscheidet sich die effektive Grenzsteuerbelastung auf der Gesamtebene zwischen Deutschland und den Niederlan-

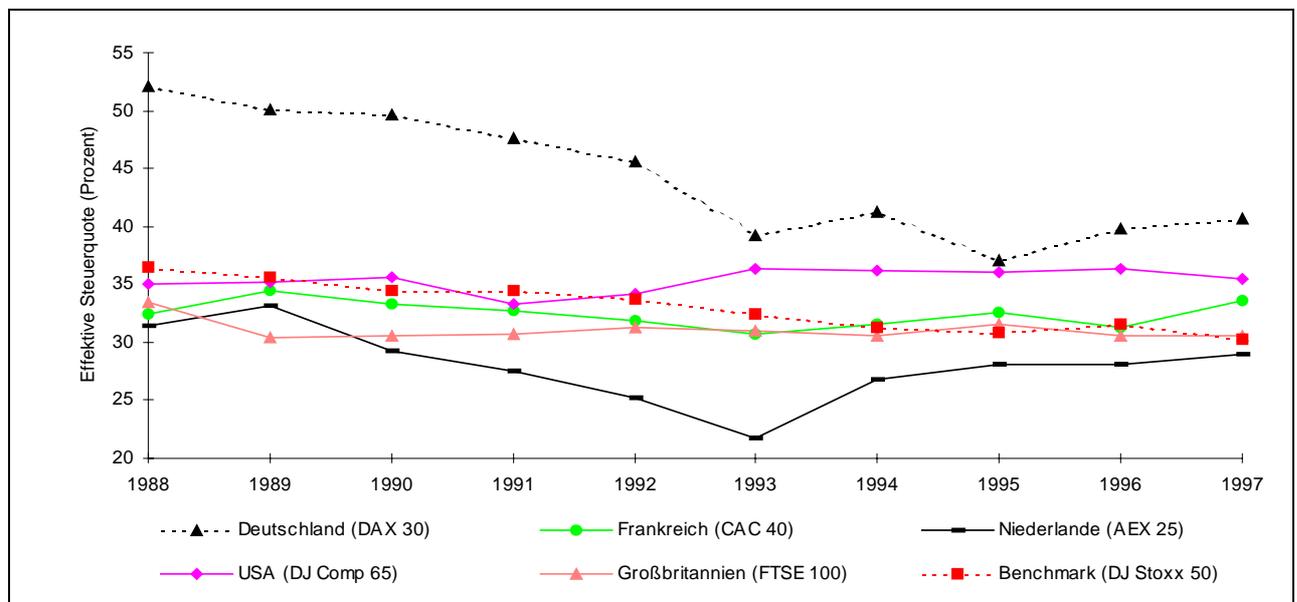
⁷ Vgl. Caron & Stevens/ Baker & McKenzie (Hrsg.), Survey of the effective tax burdens in the European Union, Amsterdam, 1999.

den kaum noch, da im klassischen System der Niederlande Dividenden ungemildert (und somit doppelt) mit Einkommen- und Körperschaftsteuer belastet werden, während das deutsche Vollanrechnungssystem eine Einmalbelastung mit Einkommensteuer sicherstellt. Aber auch in Ländern mit einem Teilanrechnungssystem (z.B. Großbritannien und Irland) stellt sich die effektive Grenzsteuerbelastung auf der Gesamtebene wesentlich ungünstiger dar als auf Unternehmensebene.

3 Empirische Steuerbelastungsvergleiche

Die verhältnismäßig hohe Steuerbelastung in Deutschland wird auch durch empirische Vergleiche der tatsächlichen Steuerquoten international operierender Konzerne mit Sitz in verschiedenen Ländern deutlich. Vergleicht man die Steuerquoten der im DAX notierten deutschen Konzerne mit den Konzernsteuerquoten in anderen wichtigen Industrienationen - Frankreich (CAC40), Niederlande (AEX25), USA (DJ Comp65), Großbritannien (FTSE100) sowie einen als Benchmark herangezogenen europäischen Aktienindex (DJ Stoxx50) - zeigt sich (siehe Abb. 4),⁸ daß deutsche Konzerne ihre Wettbewerbsposition im Verlauf der letzten zehn Jahre zwar verbessern konnten, die ausländischen Quoten allerdings weiterhin (z.T. beträchtlich) unter der deutschen Quote liegen.⁹

Abb. 4: Ertragsteuerquoten von britischen, deutschen, französischen, niederländischen, US-amerikanischen und europäischen Konzernen von 1988-1997



Ein weiterer Aspekt, auf den hier nicht näher eingegangen werden soll, ist die empirische Tatsache, daß die DAX-Unternehmen im Vergleich zu mittelständischen Unternehmen in Deutschland deutlich geringere Steuerquoten aufweisen.¹⁰ Begründen läßt sich dies wie folgt: Bei den DAX-Unternehmen handelt es sich um weltweit tätige Konzerne, bei denen die in Deutschland erzielten und versteuerten Gewinne zu Lasten der im Ausland erwirtschafteten und dort versteuerten Gewinne zurückgehen. Die mittelständischen Unternehmen sind dagegen überwiegend in Deutschland tätig, so daß der Hauptteil ihrer Gewinne in Deutschland anfällt und dort auch versteuert wird. Aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit profitieren die DAX-Unternehmen im Gegensatz zu mittelständi-

⁸ Es handelt sich jeweils um Mediane der Ertragsteuerquoten für die Ebene des Konzerns. Die relevanten Jahresabschlußdaten sowie die Steuerzahlungen wurden der Worldscope-Disclosure-Datenbank, Ausgabe 1998, entnommen.

⁹ Welche Gründe hierfür im einzelnen ausschlaggebend sein können, wird derzeit untersucht. Vermutlich hat die Höhe der rechtlichen Steuerbelastung im jeweiligen Sitzstaat der Konzernmuttergesellschaft einen großen Einfluß.

¹⁰ Vgl. Baetge, J., Vergleich der Steuerlast von international tätigen Großunternehmen und eher standortgebundenen kleinen und mittleren Betrieben, Münster 1997, insbesondere S. 22-40; Jacobs, O.H./Spengel, C., Steuerbelastung in Deutschland nach Unternehmensgröße und im internationalen Vergleich, Manuskript, Universität Mannheim 1999.

schen Unternehmen somit vom internationalen Steuergefälle, das aus deutscher Sicht im Verhältnis zu den meisten anderen Industrienationen besteht.

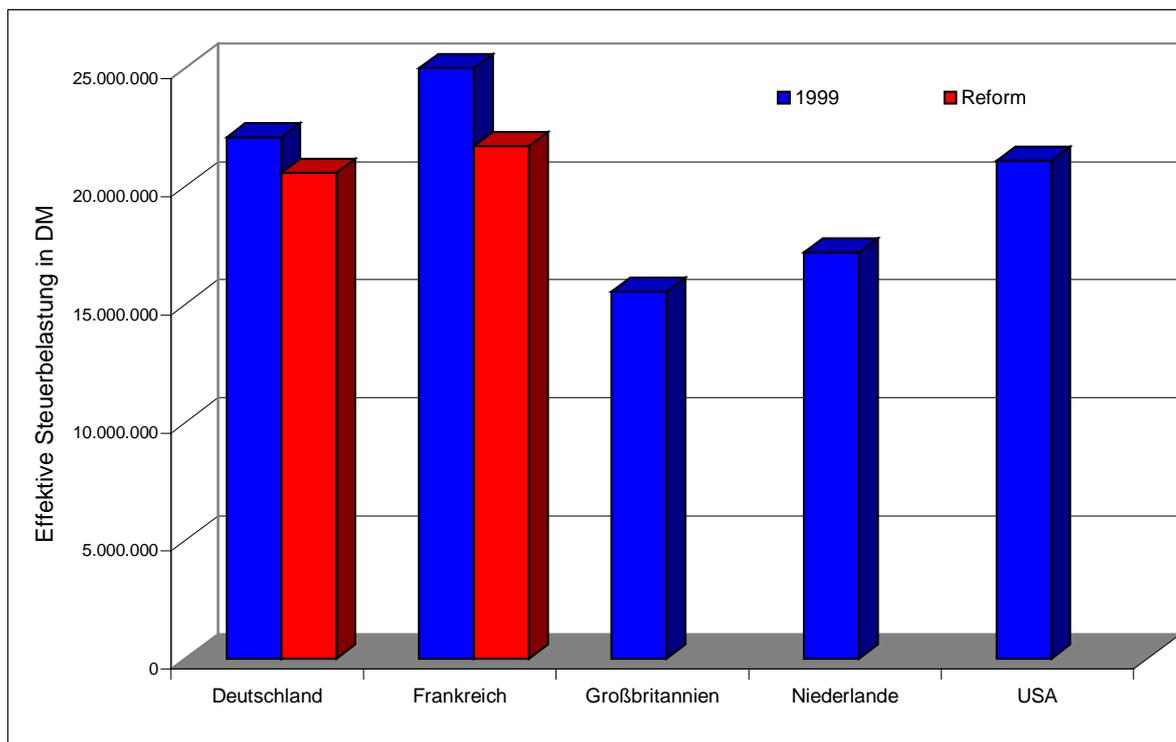
C Perspektiven der Unternehmensbesteuerung

Ende April 1999 hat die vom Bundesfinanzminister eingesetzte „Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung“ ihre Empfehlungen vorgelegt.¹¹ Die sog. Brühler Empfehlungen umfassen im wesentlichen die folgenden Eckpunkte:

- Abschaffung des gespaltenen Körperschaftsteuertarifs und Einführung eines einheitlichen Körperschaftsteuersatzes von kurzfristig 28%, langfristig 25% unter Beibehaltung der Gewerbesteuer;
- Abschaffung des körperschaftsteuerlichen Vollarrechnungssystems und Einführung einer ermäßigten Besteuerung ausgeschütteter Dividenden beim Anteilseigner („Shareholder Relief“);
- Minderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Dividenden durch hälftige Steuerpflicht beim Anteilseigner (Halbeinkünfteverfahren).

Im folgenden werden die finanziellen Konsequenzen dieser Steueränderungen mit Hilfe des European Tax Analyzer für das Ausgangsunternehmen des Verarbeitenden Gewerbes quantifiziert (siehe Punkt B 1).

Abb. 5: Auswirkungen der geplanten Steueränderungen zum Jahr 2002 (Unternehmensebene)



Bei derart langfristigen Maßnahmen darf im internationalen Kontext nicht unberücksichtigt bleiben, daß in den anderen Ländern ebenfalls Steuersenkungen möglich sind. Während derzeit für Großbritannien, die Niederlande und die USA noch keine Anhaltspunkte vorliegen, wurden in Frankreich bereits Steuersenkungen beschlossen. So sollen die seit dem Jahr 1995 erhobenen Zuschläge zur Körperschaftsteuer sukzessive abgeschafft werden, womit sich der Körperschaftsteuersatz auf sein Niveau von 1994 (33,33%) reduziert. Zudem werden die Personalaufwendungen durch pro-

¹¹ Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Brühl 1999.

gressiv ansteigende Freibeträge bis zum Jahr 2003 vollständig aus der Bemessungsgrundlage der tax professionnelle eliminiert, für das Jahr 2002 beträgt der Freibetrag 6 Mio. FF.

Im Vergleich zu 1999 würden sich durch die (geplanten) Steueränderungen in Deutschland und Frankreich auf Unternehmensebene im Jahr 2002 spürbare Entlastungen ergeben (Abb. 5). Während die Entlastung in Deutschland¹² bei einem unterstellten Körperschaftsteuersatz von 28% etwa 6,8% (entspricht 1,5 Mio. DM) beträgt, sinkt die Belastung in Frankreich sogar um etwa 14,3% (entspricht 3,6 Mio. DM). Für das betrachtete Ausgangsunternehmen würden sich demnach die Steuerbelastungen in Deutschland, Frankreich und den USA ab dem Jahr 2002 in etwa gleichen.

Nach wie vor deutliche Belastungsnachteile bestünden demgegenüber im Vergleich zu britischen und niederländischen Kapitalgesellschaften. Der wesentliche Grund für den weiterhin bestehenden Standortnachteil in Deutschland ist in der Beibehaltung der Gewerbesteuer zu sehen. Wird ein bundesdurchschnittlicher Hebesatz von 426% und ein Körperschaftsteuersatz von 28% zugrunde gelegt, dann beläuft sich der kombinierte Ertragsteuersatz (KSt, SolZ und GewSt) auf knapp 40%. Ungeachtet dessen darf aber nicht verkannt werden, daß von der deutlichen Senkung des deutschen Körperschaftsteuersatzes erhebliche psychologische Signalwirkungen für international tätige Investoren ausgehen werden, da sich diese bei Standortentscheidungen in erster Linie an den Steuersätzen orientieren anstatt an der Gesamtsteuerbelastung.

Ein weiterer Aspekt der Reformvorschläge betrifft die Belastungseffekte auf der Ebene der Anteilseigner. Die Steuerreformkommission hat sich implizit zwar für einen einheitlichen Einkommensteuersatz auf sämtliche Einkünfte ausgesprochen. Allerdings führt die Aufgabe des Vollarrechnungsverfahrens und die Einführung eines „Freibetrags“ für Dividendeneinkünfte in Höhe von 50% zu einem entsprechend niedrigeren effektiven Einkommensteuersatz für die betreffenden Einkünfte.

Tab. 5: Einkommen- und Körperschaftsteuersätze in den EU-Mitgliedstaaten

Land	Einkommensteuer auf gewerbliche Einkünfte in %		Besondere Einkommensteuer in %		Körperschaftsteuersatz in %
	Eingangssatz	Spitzensatz	auf Dividenden	auf Zinsen	
Belgien	10,50	57,75	25,00	15,00	39,00
Dänemark	37,50	58,00	40,00	58,00	34,00
Deutschland	22,90	45,00	53,00	53,00	40,00
Finnland	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00
Frankreich	8,50	54,00	54,00	15,00	40,00
Griechenland	5,00	45,00	0,00	20,00	35,00
Großbritannien	20,00	40,00	32,50	40,00	30,00
Irland	26,00	46,00	46,00	15,00	32,00
Italien	19,00	46,00	12,50	46,00	37,00
Luxemburg ¹	10,00	47,15	47,15	47,15	30,00
Niederlande	35,75	60,00	25,00	60,00	35,00
Österreich	10,00	50,00	25,00	25,00	34,00
Portugal	15,00	40,00	25,00	20,00	34,00
Schweden	30,00	30,00	30,00	30,00	28,00
Spanien	32,00	56,00	56,00	56,00	35,00
EU-Durchschnitt	20,52	46,84	-	-	34,08

¹ Dividenden sind nur zu 50% in der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage enthalten. Entsprechend mindert sich die tarifliche Einkommensteuer auf Dividenden. Dies entspricht auch dem Reformmodell für Deutschland (Halbeinkünfteverfahren).

Im Bereich der Einkommensteuer resultiert hieraus eine Vorzugsbehandlung von Dividendeneinkünften, die allerdings deutlich dem Trend vieler anderer Länder folgt. Mit Blick auf die in Tab. 5 wiedergegebenen Körperschaftsteuersätze sowie Einkommensteuersätze für Dividenden, Zinsen und die gewerblichen Einkünfte in den EU-Mitgliedstaaten wird deutlich, daß es abgesehen von Finnland, Spanien und Schweden kein Land gibt, bei dem sämtliche Steuersätze übereinstimmen.

¹² Gegenfinanzierungsmaßnahmen, wie z.B. eine weitere Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nach „internationalem Muster“, sind mangels konkreter Vorschläge dabei nicht berücksichtigt.

Demnach wird den Aspekten der Rechtsform- und Finanzierungsneutralität der Besteuerung in Europa (und künftig auch in Deutschland) offensichtlich nur eine geringe Bedeutung beigemessen. Der grundlegende Unterschied zwischen der für Deutschland vorgeschlagenen Vorgehensweise und den Regelungen in den anderen Ländern besteht darin, daß in Deutschland nicht am Steuersatz, sondern an der Bemessungsgrundlage angeknüpft wird. Die Effekte sind jedoch durchaus vergleichbar: Bei der Beantwortung der Fragen, wer beim Wechsel vom Vollarrechnungsverfahren zum Halbeinkünfteverfahren profitiert und wie die Steuerbelastungsunterschiede zwischen der Eigen- und der Fremdkapitalfinanzierung künftig ausfallen, nimmt die Höhe des individuellen Einkommensteuersatzes eine zentrale Rolle ein. Allgemein läßt sich zeigen, daß das Halbeinkünfteverfahren im Vergleich zum Vollarrechnungsverfahren und die Eigen- gegenüber der Fremdfinanzierung um so vorteilhafter ist, je höher der individuelle Einkommensteuersatz des Anteilseigners ist.¹³ D.h. mittelständische Unternehmen werden (typisierend hohe Einkommensteuersätze unterstellt) von der Reform profitieren, während typische Streubesitzaktionäre tendenziell zu den Verlierern zählen werden.

D Ergebnisse

Der Vergleich wissenschaftlich anerkannter Methoden für internationale Steuerbelastungsvergleiche und deren Anwendung für Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der USA führt zu folgenden Ergebnissen:

- Die effektive Steuerbelastung (Grenz- oder Durchschnittsbelastung) liegt stets unter der tariflichen Steuerbelastung, in welche die Effekte der Steuerbemessungsgrundlagen nicht eingehen. Die Berücksichtigung der Gewinnermittlungsvorschriften führt somit dazu, daß die tatsächliche Steuerbelastung durchweg unter dem tariflichen Steuersatz liegt.
- Allerdings wird die Höhe der effektiven Steuerbelastung stark von der Tarifbelastung bestimmt. So weist die Mehrzahl der Länder mit hohen Tarifbelastungen (z.B. Deutschland und Frankreich) auch hohe Effektivbelastungen auf, während niedrige Tarifbelastungen häufig mit geringen Effektivbelastungen korrespondieren (z.B. Großbritannien und Niederlande); siehe Abb. 6. Demnach ist der Einfluß der Gewinnermittlungsvorschriften auf die Rangfolge der zwischenstaatlichen Steuerbelastungsunterschiede vergleichsweise gering.
- Die anhand von Unternehmensmodellen (European Tax Analyzer) berechnete effektive Durchschnittssteuerbelastung liegt in allen Ländern unter der effektiven Grenzsteuerbelastung, was darauf zurückzuführen ist, daß bei der Durchschnittssteuerbelastung die tatsächlichen Tarifverläufe sowie Freibeträge und ähnliche Abzugsgrößen berücksichtigt werden.
- Ein wichtiges Ergebnis ist schließlich, daß sich nach der Methodik der effektiven Grenzsteuersätze dieselbe Belastungsreihenfolge zwischen den Ländern ergibt wie bei den Berechnungen anhand des European Tax Analyzer.

Sowohl das Modell der effektiven Grenzsteuersätze als auch effektive Durchschnittssteuerbelastungen, die auf der Basis eines Unternehmensmodells berechnet wurden, weisen derzeit Deutschland und Frankreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und den USA auf Unternehmensebene als Hochsteuerländer aus.

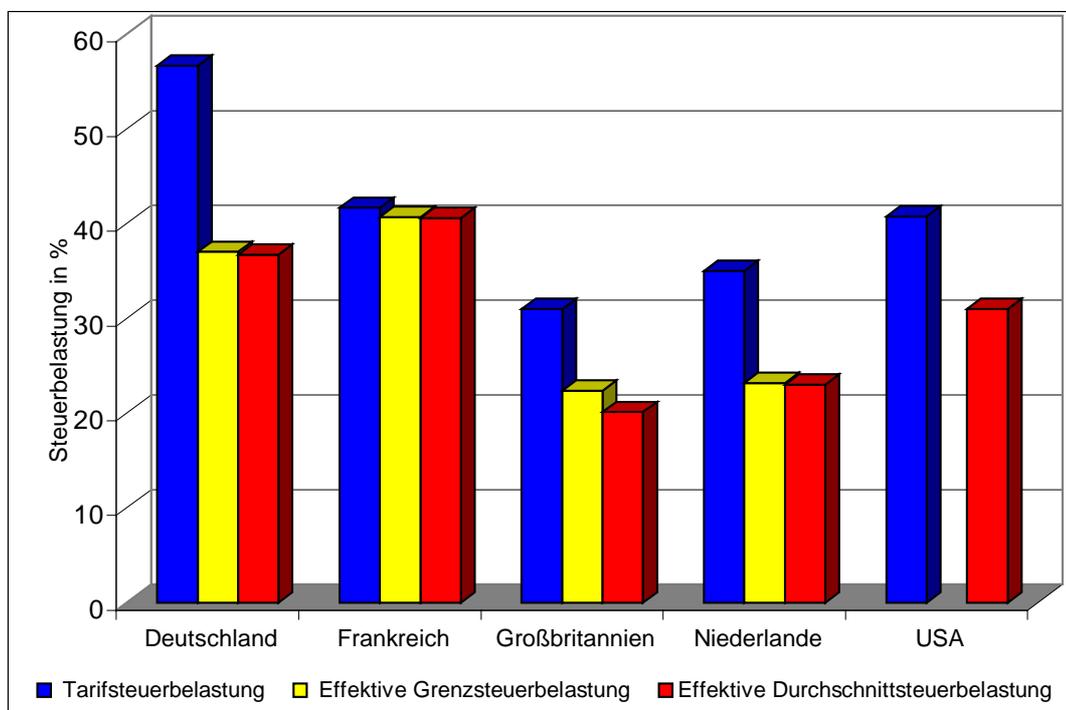
- Die in der Analyse dargelegten Zahlen dürfen nicht verallgemeinert werden. Die branchenbezogene Belastungsanalyse hat ergeben, daß die Höhe der effektiven Gesamtsteuerbelastung stets das Ergebnis der konkreten Ausgangsdaten ist. Je nach Branche und somit je nach Ausprägung der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen kann die Belastung in den anderen Ländern auch höher

¹³ Vgl. Spengel, C./Vituschek, M., Besteuerung der Rechtsformen nach den Empfehlungen der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Forschungsbericht 9904 der Fakultät für Betriebswirtschaftslehre, Universität Mannheim, 1999.

als in Deutschland sein. Allgemeingültige Aussagen sind demnach nicht möglich. Entsprechendes gilt auch für die Rangfolge der Belastungsdifferenzen.

- Die Höhe der Steuerbelastung hängt in besonderem Maße von der Erfolgslage, der Anlagenintensität, der Eigenkapitalquote und der Personalintensität der Unternehmen ab. Aus deutscher Sicht stellt sich die relative Belastungssituation um so günstiger dar, desto geringer die Erfolge sowie die Eigenkapitalquote und desto höher die Anlagenintensität sowie die Personalintensität sind.
- Das zwischenstaatliche Steuergefälle beeinflusst vermutlich auch die Standortwahl multinationaler Konzerne. Diese sind eher als kleine und mittelständische Unternehmen in der Lage, unternehmerische Aktivitäten und Produktionen in das i.d.R. niedriger besteuerte Ausland zu verlagern, was zu einer Absenkung der Gesamtsteuerlast (auf Konzernebene) führt. Allerdings haben ausländische Konzerne z.T. beträchtlich niedrigere Steuerquoten.

Abb. 6: Abschließende Gegenüberstellung der Steuerbelastung nach den unterschiedlichen Methoden für ausgewählte Länder¹⁴



Die Ergebnisse der modellgestützten Steuerbelastungsvergleiche und die empirischen Befunde manifestieren die Dringlichkeit einer deutlichen Reduktion insbesondere der Ertragsteuersätze in Deutschland.

- Die Vorschläge der Steuerreformkommission (Brühler Empfehlungen) weisen in die richtige Richtung, indem eine Absenkung des Körperschaftsteuersatzes auf 28% bzw. 25% vorgesehen ist. Die damit einhergehenden Entlastungen sind zwar spürbar; allerdings gibt es weiterhin zahlreiche Länder, die deutlich geringere Belastungen aufweisen.
- Der Senkung des Steuersatzes auf Unternehmensebene steht die Aufgabe des körperschaftsteuerlichen Vollarrechnungsverfahrens und die Einführung einer ermäßigten Besteuerung von Dividenden zur Milderung der Doppelbesteuerung auf Anteilseignerebene gegenüber. Auf diese Weise entfernt man sich von den Zielen einer rechtsform- und finanzierungsneutralen Besteuerung, was allerdings ganz im europäischen Trend liegt.

¹⁴ Zu den Daten für sämtliche EU-Mitgliedstaaten siehe Tabelle zu Abb. 6 im Anhang.

Anhang: Tabellen zu den aufgeführten Abbildungen

zu Abb. 4: Ertragsteuerquoten international (in % v. Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Deutschland (DAX 30)	52,06	50,07	49,71	47,6	45,58	39,21	41,25	37	39,87	40,66
Frankreich (CAC 40)	32,41	34,43	33,35	32,66	31,83	30,72	31,52	32,54	31,25	33,58
Niederlande (AEX 25)	31,46	33,21	29,23	27,49	25,18	21,74	26,84	28,09	28,04	28,94
USA (DJ Comp 65)	35,04	35,14	35,61	33,33	34,19	36,31	36,17	36,06	36,34	35,48
Großbritannien (FTSE 100)	33,52	30,44	30,61	30,7	31,21	30,96	30,61	31,5	30,52	30,55
Benchmark (DJ Stoxx 50)	36,49	35,65	34,48	34,46	33,74	32,41	31,24	30,84	31,58	30,34

zu Abb. 5: Auswirkungen der geplanten Steueränderungen zum Jahr 2002 auf die Effektive Steuerbelastung (in DM)

Land	Deutschland	Frankreich	Großbritan- nien	Niederlande	USA
Ebene der Kapitalgesellschaft					